eduskunnan

oikeusasiamiehen

kertomus

vuodelta

2006

K 7/2007 VP

eduskunnan

oikeusasiamiehen

kertomus

vuodelta

2006

EDUSKUNNALLE

Eduskunnan oikeusasiamiehenä toimi vuonna 2006 allekirjoittanut oikeustieteen lisensiaatti *Riitta-Leena Paunio.* Apulaisoikeusasiamiehinä toimivat oikeustieteen tohtori, varatuomari *Petri Jääskeläinen* ja oikeustieteen tohtori, varatuomari *Jukka Lindstedt*.

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

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

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

Perustuslain 109 §:n 2 momentin mukaisesti annan kunnioittavasti eduskunnalle kertomuksen oikeusasiamiehen toiminnasta vuodelta 2006.

Helsingissä 21.3.2007

Oikeusasiamies *Riitta-Leena Paunio*

Kansliapäällikkö *Jussi Pajuoja*

SISÄLLYSLUETTELO

Eduskunnalle 3

1. PUHEENVUOROT 11

Riitta-Leena Paunio
Kansallinen strategia ihmisoikeuksien turvaamiseksi 11

Petri Jääskeläinen
Vankien perusoikeusongelmia 15

Jukka Lindstedt
Kielellisten oikeuksien turvaaminen 19

2. OIKEUSASIAMIESINSTITUUTIO VUONNA 2006 23

2.1 Tehtävät ja työnjako 23
2.2 Toimintamuodot 24
2.3 Työtilanne ja sen haasteet 25
Saapuneet ja ratkaistut asiat 27
Asiaryhmät ja toimenpiteet 27
2.4 Tarkastukset 28
2.5 Asiakaspalvelu 28
2.6 Viestintä 28
2.7 Kanslia 30
2.8 Kansainvälinen yhteistyö 30
2.9 Kotimainen yhteistyö 31
2.10 Miten oikeusasiamiehen toiminta vaikuttaa? 32

3. OIKEUSASIAMIEHEN ERITYISTEHTÄVÄT 33

3.1 Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta 33
3.1.1 Perusoikeudet 33
3.1.2 Ihmisoikeudet 33
Ihmisoikeustapahtumia 34
Ihmisoikeusvalvontaelinten kannanottoja 35

3.2 Perus- ja ihmisoikeudet laillisuusvalvonnassa 37
3.2.1 Yhdenvertaisuus 6 § 37
Syrjintäkielto 38
Lasten oikeus tasa-arvoiseen kohteluun 38
3.2.2 Oikeus elämään, vapauteen ja koskemattomuuteen 7 § 39
Henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus 39
Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto 41
3.2.3 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate 8 § 42
3.2.4 Liikkumisvapaus 9 § 42
3.2.5 Yksityiselämän suoja 10 § 42
Kotirauha 43
Perhe-elämän suoja 43
Viestintäsalaisuus 44
Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja 45
3.2.6 Uskonnonvapaus 11 § 45
3.2.7 Sananvapaus ja julkisuus 12 § 45
Sananvapaus 45
Julkisuus 46
3.2.8 Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus 13 § 48
3.2.9 Omaisuuden suoja 15 § 48
3.2.10 Sivistykselliset oikeudet 16 § 48
3.2.11 Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin 17 § 49
3.2.12 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus 18 § 50
3.2.13 Oikeus sosiaaliturvaan 19 § 50
Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon 51
Oikeus perustoimeentulon turvaan 51
Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin 51
3.2.14 Vastuu ympäristöstä 20 § 52
3.2.15 Oikeusturva 21 § 52
Neuvonta- ja palveluvelvollisuus 53

Oikeus saada asia käsitellyksi ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin 56
Asian käsittelyn joutuisuus 58
Käsittelyn julkisuus 61
Asianosaisen kuuleminen 61
Päätösten perusteleminen 62
Asioiden asianmukainen käsittely 63
Muita hyvän hallinnon edellytyksiä 64
Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet 65
Viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus 65
Virkamiesten käytös 66
3.2.16 Yhteenveto 67

3.3 Telepakkokeinot, peitetoiminta ja muu salainen tiedonhankinta 69
3.3.1 Salaiset tiedonhankintakeinot 69
3.3.2 Telepakkokeinojen laillisuusvalvonta 69
3.3.3 Telepakkokeinojen erityisluonteesta 70
3.3.4 Pakkokeinoista päättäminen 70
3.3.5 Telepakkokeinot laillisuusvalvonnassa 71
3.3.6 Telepakkokeinoja koskevia ratkaisuja 71
Lainvastainen telekuuntelu törkeän dopingrikoksen selvittämisessä 71
Virheitä telepakkokeinojen käytössä Ahvenanmaalla 72
3.3.7 Tarkastukset 73
3.3.8 Valvontatiedot 73
Telekuuntelu 73
Televalvonta 74
Telepakkokeinoluvista 74
Liittymien ja teleosoitteiden määrät 74
Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta 75
Tullilain mukainen televalvonta 75
Tekninen kuuntelu 75
Hylätyt vaatimukset 76
Ilmoittaminen pakkokeinon käytöstä 76
Merkitysarviot 76
Kuuntelukiellot ja ylimääräinen tieto 77
3.3.9 Arviointia 77
3.3.10 Lopuksi 78

3.4 Peitetoiminta, valeosto ja tiedonhankinnan paljastumisen estäminen 79
3.4.1 Peitetoiminta 79
3.4.2 Valeosto 79
3.4.3 Tiedonhankinnan paljastumisen estäminen 79
3.4.4 Valvonta 80
Valvontatiedot 80
3.4.5 Arviointia 81
3.4.6 Lopuksi 82

4. LAILLISUUSVALVONTA ASIARYHMITTÄIN 83

4.1 Tuomioistuimet ja oikeushallinto 83
4.1.1 Muutokset lainsäädännössä 83
4.1.2 Laillisuusvalvonta 85
4.1.3 Tarkastukset 87
4.1.4 Ratkaisuja 87
Tutkintavankeusaika jäi vähentämättä tuomiosta 87
Käräjätuomari käyttäytyi epäasianmukaisesti 87
Käräjätuomarille jaetun asian siirtäminen toiselle tuomarille 88
Haastehakemuksen julkisuus rikosasian suullisessa valmistelussa 89

4.2 Syyttäjälaitos 91
4.2.1 Muutokset lainsäädännössä 91
4.2.2 Laillisuusvalvonta 91
4.2.3 Tarkastukset 91
4.2.4 Ratkaisuja 92
Julkisuuslain määräaikoja ei noudatettu 92
Syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin siirtäminen 92

4.3 Poliisi 94
4.3.1 Poliisihallinnon tila 94
4.3.2 Laillisuusvalvonta 94
4.3.3 Tarkastukset 95
4.3.4 Ratkaisuja 96
Rikosilmoituksen kirjaaminen 96
Esitutkinnan viivästyminen 97
Esitutkintapäätökset ja niiden perusteleminen 99
Vapaudenmenetyksiä koskevat päätökset 100
Kotietsintä ja takavarikko 102
Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet 104
Muita tapauksia 106

4.4 Vankeinhoito 108
4.4.1 Vankien määrä 108
4.4.2 Laillisuusvalvonta 108
4.4.3 Esitys kurinpitorangaistuksen purkamisesta 109
4.4.4 Tarkastukset 109
4.4.5 Ratkaisuja 110
Perhetapaamiset 110
Asianajajan tapaaminen 112
Terveydenhuolto 113
Hyvä hallinto vankeinhoidossa 113
Vankien kohtelu 115
Hallussapito 118
Muita tapauksia 120

4.5 Ulosotto ja muut maksukyvyttömyysmenettelyt 121
4.5.1 Muutoksia lainsäädännössä 121
4.5.2 Laillisuusvalvonta 121
Ongelmia ulosoton tietojärjestelmässä 121
Neuvontavelvollisuus 123
Muita ratkaisuja 125

4.6 Sotilasasiat ja puolustushallinto 126
4.6.1 Toimintaympäristö 126
4.6.2 Laillisuusvalvonta 126
4.6.3 Tarkastukset 127
4.6.4 Ratkaisuja 128
Sotilaslääkäreiden ratkaisuihin eivät muut saa yrittää vaikuttaa 128
Varusmiehen kuulustelussa ei noudatettu lakia 129
Poliisitehtävien sääntely puolustusvoimissa puutteellista 130

4.7 Tulli 131
4.7.1 Autoverotus 131
4.7.2 Valmisteverotus 133
4.7.3 Muut asiat 133

4.8 Ulkomaalaisasiat 134
4.8.1 Toimintaympäristö 134
4.8.2 Laillisuusvalvonta 134
4.8.3 Tarkastukset 134
4.8.4 Ratkaisuja 135
Lapsi käännytettiin maasta lainvastaisesti 135
Georgialaisryhmän käännyttäminen 135

4.9 Sosiaalihuolto 137
4.9.1 Muutoksia lainsäädännössä 137
4.9.2 Laillisuusvalvonta 138
4.9.3 Toimeentulotuki 138
Käsittelyn joutuisuus 138
Opiskelijan oikeus toimeentulotukeen 140
Toimeentulotuen perusosan alentaminen 141
Päätöksen perusteleminen 141
Ohjaus ja neuvonta 142
4.9.4 Vammaispalvelut 143
Ohjeistukset 143

Perittävät asiakasmaksut 143
Käsittelyn joutuisuus 144
Päätöksen perusteleminen 145
4.9.5 Omaishoidon tuki 145
Päätöksen tekeminen ja perusteleminen 145
4.9.6 Vanhusten palvelut 146
4.9.7 Muut sosiaalipalvelut 147
4.9.8 Sosiaaliviranomaisen tiedoksisaantioikeus 148
4.9.9 Tarkastukset 149

4.10 Terveydenhuolto 151
4.10.1 Laillisuusvalvonta 151
Velvollisuus järjestää terveyspalvelut 151
Potilaan oikeus hyvään hoitoon 152
Tiedonsaantioikeus ja itsemääräämisoikeus 152
Potilasasiakirjamerkinnät ja potilastietojen luovuttaminen 153
Pitkät käsittelyajat 154
Velvollisuus neuvoa ja opastaa 154
Kielelliset oikeudet 155
Suostumus lääketieteelliseen tutkimukseen 155
4.10.2 Tarkastukset 156
4.10.3 Ratkaisuja 156
Puutteita tuberkuloosipotilaan hoidossa 156
Psykiatriseen sairaalahoitoon toimittaminen 158
Potilaan sitominen 159
Lääketehtaan tarjoama kestitys terveydenhuollon seminaarissa 159
Kanteluiden käsittelyajat Länsi-Suomen lääninhallituksessa 160

4.11 Lasten oikeudet 162
4.11.1 Muutoksia lainsäädännössä 162
4.11.2 Laillisuusvalvonta 163
Lastensuojelu 164
Huolto ja tapaamisoikeus 164
Koulua koskevat asiat 165
Muut asiat 165
4.11.3 Tarkastukset 166
4.11.4 Ratkaisuja 166
Lasten palauttamisasia viipyi hovioikeudessa 166
Tasapuolisuus ei toteutunut selvityksessä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta 167
Huostaanotetun lapsen ja hänen vanhempiensa yhteydenpitoa rajoitettiin virheellisesti 167

4.12 Edunvalvonta 169
4.12.1 Muutoksia lainsäädännössä 169
4.12.2 Laillisuusvalvonta 169
4.12.3 Ratkaisuja 170
Yleinen edunvalvoja oli esteellinen 170
Maistraatti ylitti toimivaltansa määrätessään edunvalvojan 170
Henkikirjoittaja esitti ennakkokäsityksiä lehtihaastattelussa 171
Maistraatti myönsi luvan kiinteistön kauppaan päämiehen edun vastaisesti 172
Terveystietojen salassapito 172

4.13 Sosiaalivakuutus 173
4.13.1 Laillisuusvalvonta 173
Neuvonta- ja opastamisvelvollisuus 173
Pitkät käsittelyajat 174
Asianmukaiset ja riittävät perustelut 175
4.13.2 Tarkastukset 175
4.13.3 Ratkaisuja 176
Vakuutusoikeus ei soveltanut EY-asetusta ja tuomioistuinkäytäntöä 176
Vakuutusoikeus perusteli päätöstään puutteellisesti 177
Kela ei noudattanut valituksen siirrolle säädettyjä määräaikoja 178

4.14 Työvoima ja työttömyysturva 179
4.14.1 Muutokset lainsäädännössä 179
4.14.2 Laillisuusvalvonta 179
4.14.3 Tarkastukset 180
4.14.4 Ratkaisuja 180
Työttömyyskassa menetteli virheellisesti päiväraha-asian käsittelyssä 180

4.15 Yleiset kunnallisasiat 182
4.15.1 Kunnallishallinnon perusteet 182
4.15.2 Kunta- ja palvelurakenneuudistushanke 182
4.15.3 Laillisuusvalvonta 183
4.15.4 Ratkaisuja 184
Puhelinneuvonnan maksullisuus on hyvän hallinnon vastaista 184
Virkanimityksestä ilmoittaminen 185
Ajoneuvoa siirrettiin omistajan tietämättä 186
Hitas-asuntojen enimmäishintoja ei määritelty tasapuolisesti 186

4.16 Opetus 188
4.16.1 Muutokset lainsäädännössä 188
4.16.2 Laillisuusvalvonta 188
4.16.3 Tarkastukset 189
4.16.4 Ratkaisuja 189
Esikoululaisen oikeus maksuttomaan kuljetukseen 189
Ylioppilastutkintolautakunnan menettely asiakirjapyynnön käsittelyssä 189
Yliopistojen uusi palkkausjärjestelmä 189

4.17 Kieliasiat 191
4.17.1 Laillisuusvalvonta 191
4.17.2 Tarkastukset 192
4.17.3 Ratkaisuja 192
Kielellinen yhdenvertaisuus ei toteutunut hovioikeudessa 192
Poliisien kielitaitovaatimukset 193

4.18 Verotus 194
4.18.1 Verohallinnon laillisuusvalvonta 194
4.18.2 Ratkaisuja 196
Vammaisen henkilön työkykyisyyden arviointi 196
4.18.3 Ajoneuvoverohallinnon laillisuusvalvonta 197
4.18.4 Ratkaisuja 197
Ajoneuvoveron palautukset keskeytettiin lainvastaisesti 197
Ajoneuvoverotuksessa oikeusturvaongelmia 201

4.19 Ympäristöasiat 203
4.19.1 Laillisuusvalvonta 203
4.19.2 Ratkaisuja 204
Sivullisten liikkumisvapaus turvattava rallin aikana 204
Asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet otettava huomioon tiedottamisessa 204
Moottorivenekilpailujen luvanvaraisuus 205
Ulkoilureitti perustettiin yksityistielle ilman lupaa 205

4.20 Maa- ja metsätalous 207
4.20.1 Muutoksia lainsäädännössä 207
4.20.2 Laillisuusvalvonta 207
4.20.3 Ratkaisuja 208
Kalastuksenvalvoja hoitaa julkista tehtävää 208
Valitusten käsittely viivästyi TE-keskuksessa 209
Hakemuksen käsittely viivästyi ja päätös perusteltiin harhaanjohtavasti 210

4.21 Liikenne ja viestintä 211
4.21.1 Muutoksia lainsäädännössä 211
4.21.2 Laillisuusvalvonta 211
4.21.3 Ratkaisuja 212
Satamien turvatarkastuksissa puutteita 212

4.22 Muut asiat 214

4.22.1 Ratkaisuja 214

PRH laiminlöi velvollisuutensa säätiön valvojana 214

Kelan puhelinpalvelun maksullisuus lainvastaista 215

Uskonnollisten lehtien lähettäminen seurakuntaan kuulumattomille 216

Hätäkeskuslaitoksen infopalvelu tuli arvioida uudelleen 216

LIITTEET 218

Liite 1 218

Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset (11.6.1999/731) 218

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197) 219

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (21.12.1990/1224) 223

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (5.3.2002/209) 223

Liite 2 225

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako 225

Liite 3 226

Lausunnot ja kuulemiset 229

Lausunnot 229

Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa 230

Liite 4 229

Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta 226

Liite 5 231

Tarkastukset 231

Liite 6 233

Kanslian henkilökunta vuonna 2006 233

Asiahakemisto 235

Käytetyt lyhenteet

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

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

1. Puheenvuorot

RIITTA-LEENA PAUNIO

KANSALLINEN STRATEGIA IHMISOIKEUKSIEN TURVAAMISEKSI

Ihmisoikeuksia on pyritty suojelemaan ja vahvistamaan viimeisten vuosikymmenten aikana maailmassa monin tavoin. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset valvontajärjestelmineen ovat siinä eräs keino. Eurooppalaisista sopimuksista tärkein on Euroopan ihmisoikeussopimus. Sen toteutumista valvoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, jolle yksityinenkin ihminen voi valittaa, jos katsoo maansa loukanneen hänelle sopimuksessa turvattuja ihmisoikeuksia. Ihmisoikeustuomioistuin on vahvistanut ihmisoikeuksien toteutumista Euroopassa merkittävästi.

Euroopan unionin perustuslakisopimukseen sisältyvä perusoikeuskirja tullee jatkossa vahvistamaan ihmisoikeuksia unionin jäsenmaissa. Samaa pyrkimystä toteuttamaan on perustettu EU:n perusoikeusvirasto, joka on juuri aloittanut toimintansa. Useiden sopimusten toteutumista seurataan ja arvioidaan kansainvälisesti maiden antamien määräaikaisraporttien pohjalta.

Selkeästi on kuitenkin nähtävissä, että kansainvälisten valvontaelinten toimin on vaikeata turvata kansalaisten ihmisoikeuksia. Tämä johtuu osin sopimusten valvontajärjestelmien heikkoudesta, osin siitäkin, että kansainväliset valvontaelimet voivat parhaimmillaankin käsitellä vain rajoitetun määrän asioita. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei pysty käsittelemään tehokkaasti kaikkia niitä valituksia, joita sen käsiteltäväksi vyöryy Euroopan neuvoston jäsenmaista.

Myös oikeusasiamiesinstituutio on levinnyt viime vuosisadan jälkipuoliskolla voimallisesti ympäri maailmaa, ja sitäkin on pidetty tärkeänä rakennuspuuna oikeusvaltioperiaatteen juurruttamisessa ja ihmisoikeuksien turvaamisessa. Oikeusasiamiesinstituutioiden on nähty olevan keino vahvistaa nimenomaan kansallista ihmisoikeussuojaa. Oikeusasiamiehillä on kuitenkin mitä erilaisimpia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Useissa maissa oikeusasiamiesten toimivaltuudet ovat varsin rajattuja, jos asiaa tarkastellaan Suomen näkökulmasta. Suomessahan oikeusasiamiehellä on laaja toimivalta tutkia kaikkien julkisia tehtäviä hoitavien toimintaa ja myös laajat toimivaltuudet syyteoikeuksin. Joissakin maissa oikeusasiamiehen tehtävät eivät painotu ihmisoikeuksien valvontaan.

Keskeisin oikeusasiamiesten tehtävä on kaikkialla kansalaisten kanteluiden tutkinta. Oikeusasiamiehet eivät siis ole sellainen yhtenäinen ryhmä, joka kansainväli-

sestä näkökulmasta arvioituna olisi riittävä kansallista ihmisoikeussuojaa vahvistettaessa.

Kansallista ihmisoikeussuojaa on kuitenkin vahvistettava. Tähän johtopäätökseen on tultu kansainvälisillä foorumeilla. Näin on tapahtunut YK:n piirissä ja Euroopan unionissa. Ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisuissaan edellyttänyt tätä. Tähän tulokseen on tullut myös Euroopan neuvoston ns. Viisaiden ryhmä, jonka tehtävänä on ollut löytää keinoja, joilla vastataan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toiminnan turvaamisen haasteisiin.

YK:n piirissä on pidetty tärkeänä, että ihmisoikeuksia vahvistetaan perustamalla kansallisia ihmisoikeusinstituutioita edistämään ja valvomaan ihmisoikeuksia kansallisella tasolla. Se on hyväksynyt vaatimukset, ns. Pariisin periaatteet, jotka näiden kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden tulisi täyttää. Niiden tulisi olla muun muassa itsenäisiä ja riippumattomia ja niillä tulisi olla mahdollisimman laaja tehtävä edistää ihmisoikeuksia ja tiedottaa niistä. Lisäksi niiden tulisi opastaa ja neuvoa kansalaisia sekä seurata ja valvoa ihmisoikeuksien toteutumista. Niiden tulisi kokoonpanoltaan edustaa kaikkia niitä tahoja, jotka osallistuvat ihmisoikeustyöhön. Näitä Pariisin periaatteet täyttäviä instituutioita on arvioitu olevan Euroopassa tällä hetkellä 19. Suomessa ei ole Pariisin periaatteiden mukaista kansallista ihmisoikeusinstituutiota.

Suomessa kansainväliset sopimukset ja erityisesti vuodesta 2003 vireillä ollut ja nyt toteutunut EU:n perusoikeusviraston perustaminen luovat lisäpaineita kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamiselle. Perusoikeusviraston perustaminen edellyttää Suomessa muun muassa sen seikan ratkaisemista, miten edustus viraston hallintoneuvostossa tullaan järjestämään. Perusoikeusviraston perustaminen edellyttänee myös eri ihmisoikeustoimijoiden yhteistyön tiivistämistä ja sen pohdintaa, miten viraston edellyttämä Suomen ihmisoikeustilannetta koskeva tutkimus ja seuranta järjestetään.

Ulkoasiainministeriön ja sen yhteydessä toimivan kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunnan aloitteesta on selvitetty kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisen tarvetta ja tapoja Suomessa. Åbo Akademin Ihmisoikeusinstituutti on tehnyt ministeriölle perusselvityksen asiasta ja Ihmisoikeusliitto ry on raportoinut ministeriön pyynnöstä eri tahojen näkemyksiä. Asiasta on keskusteltu myös julkisuudessa, ja muun muassa tasavallan presidentti Tarja Halonen otti kantaa instituution perustamisen puolesta eduskunnan oikeusasiamiehen 85-vuotisjuhlaseminaarissa. Hallitus on pitänyt valtioneuvoston selonteossa Suomen ihmisoikeuspolitiikassa (VNS 2/2004 vp) aiheellisena selvittää instituution tarvetta.

Yhteenvetona esitetyistä näkökohdista voi todeta lyhyesti, että ihmisoikeustoimijoiden kenttää on Suomessa pidetty hajanaisena ja koordinoimattomana, mistä syystä instituution perustaminen on nähty kansainvälisten pyrkimysten ohella perusteltuna. Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusvalvontaa arvostetaan näiden näkemysten mukaan laajasti ja oikeusasiamiehen toimintaedellytyksistä on haluttu varmistua kansallista ihmisoikeusinstituutiota mahdollisesti perustettaessa. Kansallisen ihmisoikeusinstituution toteuttamisvaihtoehtoina on esitetty joko oikeusasiamiehen tai jonkin tutkimus- ja asiantuntijainstituutin nimeämistä tällaiseksi instituutioksi taikka sellaisen neuvottelukuntatyyppisen organisaation perustamista, jonka sihteeristö olisi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä.

Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta esitti marraskuussa 2006 kannanottonaan, että Suomeen perustettaisiin tällainen instituutio eduskunnan oikeusasiamiehen yhteyteen täydentämään nykyisiä kansallisia rakenteita. Kyseessä olisi neuvottelukuntatyyppinen organisaatio ja muutaman henkilön yksikkö oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä.

Vertailun vuoksi on mielenkiintoista todeta, että Tanskassa ja Norjassa ihmisoikeuksiin keskittynyt tutkimusinstituutti on tällainen kansallinen ihmisoikeusinstituutio. Ruotsissa puolestaan neljä erityisvaltuutettua – lapsiasiamies, syrjintäasiamies, vammaisasiamies ja tasa-arvovaltuutettu – yhdessä muodostavat kansallisen ihmisoikeusinstituution.

Mielenkiintoista on, että kun Suomessa on juuri nimitetty toimikunta valmistelemaan uutta yhdenvertaisuuslainsäädäntöä, tuolle toimikunnalle on asetettu kysymys, olisiko yhdenvertaisuuslainsäädännön neuvonta- ja valvontajärjestelmän uudistamisen yhteydessä tar-

peen uudistaa Suomen perus- ja ihmisoikeusvalvontaa kokonaisuutena. Toimikunnan tehtävä ja kokoonpano ei mielestäni ole oikea tämän kysymyksen arviointiin.

Meneillään olevasta kansainvälisestä kehityksestä mainitsen tässä vielä Euroopan neuvoston yhteistyöverkoston ja sen kehittämisen. Kuten edellä totesin, Viisaiden ryhmä, johon on kuulunut myös Suomen ja EU:n entinen oikeusasiamies Jacob Söderman, on tehnyt ehdotuksia, jotka tähtäävät Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toiminnan turvaamiseen. Myös näiden ehdotusten keskeinen pyrkimys on vahvistaa ihmisoikeuksien kansallista toteutumista.

Viisaiden ryhmän raportissa esitetyillä toimilla pyritään siihen, että Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun rooli ja toiminta kehittyisi tavalla, joka estäisi nykyistä tehokkaammin ennalta ihmisoikeusloukkausten syntymistä neuvoston jäsenmaissa. Eräs tällainen keino on ihmisoikeusvaltuutetun ja kansallisten toimijoiden, muun muassa oikeusasiamiesten ja kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden yhteistyö ja sen tiivistäminen. Ihmisoikeusvaltuutettu onkin ryhtynyt toimiin yhteistyöverkoston luomiseksi näiden toimijoiden välille. Tätä yhteistyötä on tarkoitus hahmottaa tarkemmin oikeusasiamiesten, kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden ja ihmisoikeusvaltuutetun kokouksissa.

Yhteistyön sisällöksi on ajateltu ennen kaikkea molemminpuolista tietojenvaihtoa siten, että ihmisoikeusvaltuutettu antaa tietoja kansallisille viranomaisille Euroopan neuvoston mielestä ongelmallisista kysymyksistä ja kansalliset toimijat puolestaan maansa ihmisoikeustilanteesta. Tämän tietojenvaihdon pyrkimyksenä on ratkaista ennakolta sellaisia ongelmia, jotka saattaisivat aiheuttaa useita ihmisoikeusvalituksia, jotta valituksilta ihmisoikeustuomioistuimeen säästyttäisiin.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14. lisäpöytäkirjalla ihmisoikeusvaltuutettu tulee saamaan oikeuden osallistua oikeudenkäyntiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa. Tässä roolissaan hän toivoo voivansa auttaa tuomioistuinta tunnistamaan eri maiden systemaattisia ja rakenteellisia ongelmia. Toisaalta hän toivoo voivansa edistää kansallisten viranomaisten pyrkimyksiä ratkaisukeinojen löytämisessä. Yhteistyön kautta kansalliset toimijat puolestaan voisivat omalta osaltaan vaikuttaa yksittäisten ihmisoikeusvalitusten käsittelyyn ja mahdollisten yleisempien ongelmien tunnistamisessa ja ratkaisemisessa kansainvälisellä foorumilla. Yhteistyön tavoitteena on myös se, että kansalaisia informoitaisiin kussakin maassa entistä aktiivisemmin ihmisoikeusvalitusten rajoituksista.

Edellä hahmoteltu yhteistyö on tärkeää ja tietojen vaihto on toteutettavissa oikeusasiamiehen osalta, luonnollisesti julkisuuslainsäädännön sallimissa puitteissa. Kysymys on oikeusasiamiehen kannalta ennen kaikkea siitä, miten käytettävissä olevia voimavaroja on perusteltua suunnata. Tätä punnittaessa on otettava huomioon oikeusasiamiehen tehtävä kanteluiden tutkinnassa. Tämä tehtävä on osoittautunut vaativaksi, kun kanteluiden määrä kasvaa voimakkaasti vuodesta toiseen.

Sen sijaan ne Viisaiden ryhmän ehdotukset, joiden mukaan oikeusasiamiehen tulisi sovitella ja joko sovitteluun liittyen tai siitä erillään suositella tai määrätä vahingonkorvauksista tai hyvityksistä, eivät ole mielestäni toteutettavissa ilman lainsäädäntömuutoksia. Voimassa olevan lain mukaan oikeusasiamiehellä ei ole oikeutta tällaisiin toimiin. Niiden edellytyksiä ja yhteensopivuutta muuhun laillisuusvalvontaan tulisi mielestäni tarkkaan pohtia. Toki selkiyttämistä vaatii myös se, mitä sovittelulla tässä yhteydessä lopulta tarkoitetaan.

Kansainväliset ja kansalliset oikeussuojajärjestelmät edellyttävät jälkikäteen korjaavia toimia toteutuneiden ihmisoikeusloukkausten johdosta. Myös kansallisten perusoikeusloukkauksien hyvittäminen on tärkeä keino ihmisoikeussuojan kansallisessa vahvistamisessa. Vuosi sitten peräänkuulutin puheenvuorossani tarvetta kehittää tällaisia kansallisia järjestelmiä, joilla turvataan mahdollisuus hyvittää perus- ja ihmisoikeusloukkauksien aiheuttamia haittoja.

Tässä suhteessa onkin tapahtunut edistystä. Oikeusministeriön työryhmäraportissa (OMTRM 2006:21) esitetään keinoja ehkäistä ja hyvittää viivästyksiä lainkäytössä. Tällaisia keinoja olisivat viivästyskantelu, hyvityslautakunta ja hallinnollisten seuraamusten lieventäminen. Myös hallintotoimintaa koskevaa toimintavaatimusmenettelyä on hahmoteltu oikeusministeriön julkaisussa (OM 2006:4).

Kansallisen ihmisoikeusinstituution tarpeet ovat nähdäkseni ensisijaisesti lähtöisin kansainvälisestä kehityk-

sestä. Tämä ilmenee muun muassa siinä, että asiaa on valmisteltu ja viety eteenpäin ensisijaisesti ulkoasiainministeriöstä käsin. Mutta varmasti myös kansallisesta näkökulmasta on aihetta arvioida, miten ihmisoikeuksia voitaisiin turvata nykyistä paremmin maassamme. Ihmisoikeusrakenteiden viimeaikaisessa arvioinnissa on noussut esille myös suomalaisten rakenteiden hajanaisuus ja hahmottomuus kansalaisten näkökulmasta. Jo nämä ovat sellaisia syitä, jotka antavat mielestäni aihetta pohtia ihmisoikeuksien valvonnan ja turvaamisen keinoja laajasti ja kattavasti. Myös muita syitä on. Suomen ihmisoikeustilanteen raportointi ja arviointi on osoittautunut vaativaksi tehtäväksi, joka vaatii kehittelyä. Näin on asianlaita myös kansainvälisten sopimusten edellyttämän määräaikaisraportoinnin suhteen. Ulkoasiainvaliokunta on kiinnittänyt asiaan perustellusti huomiota mietinnössään (UaVM 12/2004 vp) valtioneuvoston antamasta selonteosta Suomen ihmisoikeuspolitiikasta.

Tällaista hahmottamaani perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen tarkastelua puoltaisi sekin, että kansallisen ihmisoikeusinstituution mahdollinen perustaminen saattaa tuuditttaa sellaiseen ajatteluun, että instituution perustaminen olisi riittävä ratkaisu ihmisoikeuksien vahvistamiseen maassamme. Kun se hoitaisi kaikki tehtävät, tiedottamisesta valvontaan ja raportointiin, muiden tahojen vastuu saattaa heiketä.

Mielestäni olisikin tärkeätä, että perus- ja ihmisoikeusloukkausten estäminen otettaisiin hallituksen tavoitteeksi ja sen toteuttamiseksi laadittaisiin eri hallinnonalat kattava strategia. Hallinaloilla tunnetaan varsin hyvin keskeiset ja merkittävät rakenteelliset ongelmat, jotka estävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista meidän maassamme. Viivästykset lainkäytössä ja hallinnossa ovat eräs esimerkki tästä. Lisää niitä löytyy tämän kertomuksen perus- ja ihmisoikeusjaksossa ja vaikkapa valtioneuvoston selonteossa Suomen ihmisoikeuspolitiikasta.

Ihmisoikeusloukkausten jälkikäteisen seurannan, valvonnan ja hyvittämisen sijaan painopiste tulisi olla niiden estämisessä. Kansallisen strategian ihmisoikeuksien turvaamiseksi tulee lähteä siitä, että perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien loukkaukset estetään ennalta. Tähän liittyy luontevasti kansallisten ihmisoikeusrakenteiden arviointi.

PETRI JÄÄSKELÄINEN

VANKIEN PERUSOIKEUSONGELMIA

Kertomusvuonna tuli voimaan vankeinhoidon kokonaisuudistus, johon sisältyvät muun muassa vankeuslaki ja tutkintavankeuslaki. Nämä uudistukset toteuttavat osaltaan perustuslaillista toimeksiantoa, jonka mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Vankeinhoito on luonteeltaan erityisen perusoikeusherkkä toimintaympäristö. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä sanouduttiin lopullisesti irti sellaisesta käsityksestä, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia voitaisiin suoraan rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitosvallan perusteella. Siten esimerkiksi vankien perusoikeuksien rajoituksista vapaudenmenetyksen aikana on säädettävä lailla ja rajoitukset tulee voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta. Tämä ns. laitosvaltaan perustuvien rajoitusten kielto on nimenomaisesti todettu vankeuslaissa. Sen mukaan vankeuden sisältönä on vapauden menetys tai sen rajoittaminen. Vankeuden täytäntöönpano ei saa aiheuttaa vangin oikeuksiin eikä olosuhteisiin muita rajoituksia kuin niitä, joista säädetään lailla tai jotka välttämättä seuraavat itse rangaistuksesta.

Kanteluasioiden käsittelyssä esille tulleita vankien perusoikeusongelmia on selostettu laajemmin tämän kertomuksen vankeinhoitoa koskevassa jaksossa. Tässä yhteydessä kiinnitän erityisesti huomiota vankien ihmisarvoisen kohtelun edellyttämiin laitosolosuhteisiin ja oikeusturvan edellyttämiin hyvän hallinnon vaatimuksiin.

Laitosolosuhteet

Vankeuslain ns. normaalisuuden periaatteen mukaan vankilan olot on järjestettävä niin pitkälle kuin mahdollista vastaamaan yhteiskunnassa vallitsevia elinoloja. Vankiloissa yhä käytössä olevat noin 500 ns. paljuselliä, joissa ei ole juoksevaa vettä eikä WC:tä, ovat kaukana tästä tavoitteesta. Kun yliasutuksen takia joihinkin paljuselleihin on jouduttu asuttamaan kaksi vankia, olosuhteet eivät ole ihmisarvoisen kohtelun kannalta hyväksyttävät. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on pidetty nöyryyttävänä sitä, että vanki joutuu käyttämään paljua toisen vangin läsnä ollessa. Tällaiset olosuhteet on voitu sallia vain sellaisissa erityisissä tilanteissa, joissa käynti WC:ssä voisi aiheuttaa konkreettisen ja vakavan turvallisuusriskin.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa vakiintuneen kannan mukaan paljusellissä asuvan vangin tulisikin päästä WC-tiloihin aina sitä pyytäessään. Vähäisen henkilökuntamäärän ja turvallisuussyiden takia se ei kuitenkaan ole käytännössä aina mahdollista. Tällöin ongelmana ovat myös puutteelliset mahdollisuudet huolehtia käsihygieniasta, millä on katsottu olevan merkitystä muun muassa A-hepatiittitartuntojen ehkäisemisessä. Olen ottanut omana aloitteena tutkittavaksi, miten paljuselleissä asutettavien vankien mahdollisuus huolehtia käsihygieniastaan on kussakin vankilassa järjestetty ja ovatko nuo järjestelyt riittäviä mahdollisten terveysriskien välttämiseksi.

Paljuselleistä on pyritty pääsemään eroon vankiloiden peruskorjauksilla ja uudisrakentamisella. Perustuslakivaliokunta on vankeuslakia koskevassa mietinnössään

kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota YK:n kidutuksen vastaisen komitean Suomelle antamiin suosituksiin harkita keinoja vankiloiden peruskorjauksen nopeuttamiseksi ja tutkia hygienian parantamiseksi vaihtoehtoisia väliaikaisratkaisuja yöastioiden käytölle. Valitettavasti eräiden vankiloiden peruskorjauksia on voimavarojen puutteen takia päinvastoin lykätty suunnitellusta aikataulusta.

Vanhan laitoskannan lisäksi vankien olosuhteita huonontaa vankiloiden yliasutus. Siitä johtuva tilanahtaus lisää vankien keskinäisiä jännitteitä ja voi aiheuttaa turvallisuusriskejä, jotka vaarantavat vankien perusoikeuden turvallisuuteen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Yliasutuksen takia tupakoimattomia vankeja on joskus jouduttu tilapäisesti asuttamaan samaan selliin tupakoivan vangin kanssa. Myös vangeille tulee kaikissa olosuhteissa kyetä takaamaan perusoikeus terveelliseen ympäristöön ja tupakkalainsäädännön mukainen oikeus olla altistumatta tupakansavulle.

Koska vankiloiden henkilökuntaa ei ole lisätty vankilukua vastaavasti, henkilökunnan työpanos kuluu välttämättömissä tehtävissä. Tällöin erilaisten vangeille tärkeiden, esimerkiksi heidän toimintakykyä ja elämänhallintaansa tukevien toimintojen järjestäminen on vaikeutunut, mikä puolestaan vaikeuttaa uuden lainsäädännön tavoitteiden toteutumista.

Oikeusturva

Hyvä hallinto kuuluu perusoikeutena myös vangeille. Kun uusienkin lakien mukaiset toimivaltuussäännökset jättävät vankilaviranomaisille verraten laajan harkintavallan, perustuslakivaliokunta on korostanut yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden huomioon ottamisen tärkeyttä sovellettaessa toimivaltasäännöksiä yksittäistapauksissa. Lisäksi perustuslakivaliokunta on korostanut hyvän hallinnon takeiden näkökulmasta sitä, että myös vankilaviranomaisten toimintaan sovelletaan hallintolakia, jollei vankeuslaissa tai muussa laissa ole siitä poikkeavia säännöksiä.

Hyvällä hallinnolla on vankien kannalta erittäin suuri merkitys. Tämä johtuu siitä, että vankilaympäristössä kaikki toiminnot ovat säänneltyjä ja monet vangeille tärkeät asiat ovat joko luvanvaraisia tai ainakin edellyttävät vankilaviranomaisilta erilaisia ns. tosiasiallisen hallintotoiminnan piiriin kuuluvia toimia tai ratkaisuja. Näistä syistä vankiloissa tehdään valtava määrä paitsi varsinaisia hallintopäätöksiä myös tosiasiallisia hallintotoimia. Kysymys on vankien oikeusturvasta tässä hallintotoiminnassa.

Vankeinhoitoon kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa tulee jatkuvasti esille hyvän hallinnon vastaista menettelyä.

Viranomaistoiminnassa yleiset asioiden käsittelyn viivytyksettömyyteen liittyvät ongelmat eivät ole harvinaisia vankiloissakaan. Esimerkiksi vankien mahdollisuus saada kirjoja, tavaroita tai muuta henkilökohtaista omaisuutta haltuunsa edellyttää vankilaviranomaisten tarkastus- ja muita toimenpiteitä, jotka saattavat kestää hyvän hallinnon kannalta liian pitkään. Vastaavasti esimerkiksi vankien valvomattomat tapaamiset ja poistumisluvat edellyttävät lupahakemuksia, joiden ratkaiseminen on joissakin tapauksissa viivästynyt jopa yli anotun ajankohdan.

Perustuslaissa suojatun yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin. Vankien yhteydenpitomahdollisuuksien kannalta olisi tärkeää, että kirjeenvaihto voisi tapahtua joutuisasti. Kertomusvuonna vankeuslain ja tutkintavankeuslain uudet säännökset kirjeenvaihdon tarkastamisesta hidastuttivat tarkastusmenettelyä entisestään ja pahimmillaan saapuvien kirjeiden toimittaminen vangille on voinut kestää parikin viikkoa.

Vankien postinkulun hitaus on ongelmallista myös sen vuoksi, että vankien mahdollisuudet hoitaa yhteyksiä vankilan ulkopuolelle puhelimitse ovat niin soittoaikojen kuin puhelujen keston suhteen rajalliset. Lisäksi soittaminen vankilasta on normaaleihin puheluhintoihin verrattuna jopa moninkertaisesti kalliimpaa. Kirjeiden tarkastusmenettelyn voi odottaa nopeutuvan, kun eduskunnan hyväksymä lakimuutos on tullut voimaan. Vankien puheluhintojen kalleuden olen puolestani ottanut omana aloitteena tutkittavaksi.

Hyvään hallintoon kuuluvalla neuvonnalla on tärkeä merkitys vankilaympäristössä, jossa kaikki toiminnot ovat säänneltyjä. Vaikka kaikilla vankiloilla on ns. tu-

lo-oppaat, joissa on selostettu vankien oikeuksia ja velvollisuuksia sekä niiden toteuttamiseen liittyviä menettelytapoja, vankien kanteluissa ja vankilatarkastusten yhteydessä pidettävillä vankivastaanotoilla arvostellaan jatkuvasti opastuksen puutetta. Erityisen ongelmallista opastuksen puute voi olla ulkomaalaisille vangeille, jotka eivät osaa suomen tai ruotsin kieltä. Olen ottanut omana aloitteena tutkittavaksi vankien mahdollisuuden saada opastusta ymmärtämällään kielellä.

Tiedonsaannin kannalta on tärkeää myös se, että vankien tiedusteluihin ja kysymyksiin annetaan viivytyksettä asianmukaiset vastaukset. Tähän on jouduttu kiinnittämään huomiota useissa kanteluasioissa. Käytännössä vankien tiedustelut ja anomukset tehdään erityisellä asiointilomakkeella, joka on eräissä vankiloissa otsikoitu ”rutinalapuksi”. Vaikka nimitys on ollut vankilakulttuurissa vakiintunut, se ei täytä hallintolain mukaista hyvän kielenkäytön vaatimusta. Olen pitänyt ”rutinalappua” väheksyvänä ilmaisuna, joka leimaa vangin asiallisen yhteydenoton turhaksi valittamiseksi.

Hyvään hallintoon kuuluvaa ja hallintolaissa täsmennettyä hallintopäätösten perusteluvaatimusta ei ole vankiloissa vielä omaksuttu. Käytännössä on tavallista, että päätöksistä puuttuvat kokonaan tosiasiaperustelut. Tyypillinen perustelu on esimerkiksi ”lupaehtojen noudattaminen ei ole riittävän todennäköistä” ilman, että päätöksessä olisi esitetty lainkaan niitä syitä, joiden nojalla tähän arvioon on päädytty. Perustelut ovat keskeinen oikeusturvan tae mielivallan käyttöä vastaan – juuri perusteluiden avulla voidaan kontrolloida sitä, onko päätösharkinta tehty laillisin ja hyväksyttävin kriteerein.

Hallintoasian ratkaisemisen kannalta tarpeellinen asian selvittäminen kuuluisi hallintolain mukaan viranomaiselle. Tämä on tärkeää juuri vankilaoloissa, joista käsin vangin voi olla vaikea itse hankkia kaikkea tarvittavaa selvitystä. Käytännössä on kuitenkin tavallista, että vankilaviranomaiset eivät täytä selvittämisvelvollisuuttaan, vaan selvityksen puute johtaa hakemuksen hylkäämiseen.

Vankeuslaissa on laajennettu vankien muutoksenhakuoikeutta hallintopäätöksiin. Käytännössä tämä oikeus ei voi toteutua, jos vangille ei anneta kirjallista päätöstä ja muutoksenhakuohjausta. Tähän epäkohtaan olen joutunut kiinnittämään huomiota useissa vankeuslain voimaantulon jälkeen annetuissa kanteluratkaisuissa.

Eräs ongelma on vankien yhdenvertaista kohtelua loukkaava eri vankiloiden erilainen ratkaisukäytäntö samanlaisissa asioissa. Tämä ongelma tulee usein esille myös saman vangin erilaisessa kohtelussa eri vankiloissa, kun hänet siirretään toiseen vankilaan. Esimerkiksi vangin poistumisluvat tai valvomattomat ns. perhetapaamiset saatetaan evätä uudessa vankilassa, vaikka edellisessä vankilassa ne olisi säännönmukaisesti myönnetty. Vastaavasti omaisuus, jonka vanki on saanut pitää hallussaan yhdessä vankilassa, saatetaan evätä häneltä toisessa vankilassa.

Ongelmien syitä

Hyvän hallinnon vastaisissa menettelytavoissa on joskus kysymys tietämättömyydestä. Menettelyllisiä oikeusturvan takeita ja niiden merkitystä ei aina tunneta ja tiedosteta. Tähän voi osaltaan vaikuttaa se, että vankiloissa ei juurikaan ole lakimiehiä. Oikeudellisen näkökulman tai tiedon puute korostaa henkilöstön koulutuksen ja ohjaamisen tarvetta, missä myös oikeusasiamiehen kannanotoilla on oma merkityksensä.

Hyvä hallinto voi olla myös kulttuuri- tai asennekysymys. Eri vankiloihin on pitkän ajan kuluessa muodostunut omat hallintokulttuurinsa, jotka voivat ohjata toimintaa voimakkaammin kuin uuden lainsäädännön periaatteet tai perusoikeusmyönteinen ajattelutapa. Vankilaviranomaisten voi olla vaikea mieltää vankeja hallinnon asiakkaiksi, joiden oikeuksista viranomaisten olisi palveluperiaatteen mukaisesti huolehdittava. Esimerkiksi edellä mainittu ”rutinalappu” -nimitys tietyllä tavalla kuvaa sellaista asenneilmapiiriä, joka ei sovi hyvän hallinnon mukaiseen vankeinhoitoon. Hallintokulttuurin ja asenteiden muuttaminen on erityisesti kunkin vankilan johdon vastuulla.

Hyvä hallinto vaatii myös henkilöstövoimavaroja. Kun jostakin on pakko tinkiä, säästölistalle voi joutua hyvä hallinto. Vankeinhoitolaitoksen vankimäärään nähden

alimitoitetun ja siten ylityöllistetyn henkilökunnan kannalta tämä on ymmärrettävää. Perusoikeusnäkökulmasta se ei kuitenkaan ole hyväksyttävää.

Paljusellien osalta kyse on puolestaan yksinomaan vanhan laitoskannan peruskorjaamiseen ja uudisrakentamiseen osoitettavista voimavaroista. Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä tarkoittaa perusoikeuksien aineellista turvaamista, joka on otettava huomioon muun muassa taloudellisten voimavarojen kohdentamisessa. Julkisen vallan on osoitettava vankeinhoidolle sellaiset voimavarat, että ihmisarvoisen kohtelun edellyttämät olosuhteet ja hyvän hallinnon edellyttämä oikeusturva voidaan taata myös vangeille.

JUKKA LINDSTEDT

KIELELLISTEN OIKEUKSIEN TURVAAMINEN

Perustuslain 17 §:n mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Kielellisillä oikeuksilla on kytkentöjä muihin perusoikeuksiin, kuten yhdenvertaisuuteen, sananvapauteen, sivistyksellisiin oikeuksiin sekä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskeviin perusoikeuksiin. Perustuslain yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy syrjintäkielto, jonka mukaan syrjintä muun muassa kielen perusteella on kielletty. Myös yhdenvertaisuuslaki kieltää syrjinnän kielen perusteella.

Kielellisissä oikeuksissa on kysymys tosiasiallisesta eikä vain muodollisesta tasa-arvosta eri kieliryhmien välillä. Tarkemmin kielellisistä oikeuksista säädetään vuoden 2004 alussa voimaan tulleessa kielilaissa. Sen mukaan tavoitteena on, että yksilön kielelliset oikeudet toteutetaan ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota.

Kielilaissa korostetaan muutenkin viranomaisen aktiivista roolia: viranomaisen tulee toiminnassaan omaaloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Viranomaisen tulee sekä palvelussaan että muussa toiminnassaan myös osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kieliä. Viranomaisen tulee esimerkiksi huolehtia siitä, että opasteet, lomakkeet ja esitteet ovat näkyvästi esillä molemmilla kielillä.

Valtion viranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella on kielilain mukaan oikeus käyttää suomea ja ruotsia. Hallintoasiassa käsittelykielenä on kaksikielisessä viranomaisessa asianosaisen kieli. Kielilaissa on myös muita yksityiskohtaisia säännöksiä asian käsittelykielestä esimerkiksi riita- ja rikosasioissa.

Velvollisuus huolehtia suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan ulottuu siis julkiseen valtaan kokonaisuudessaan. Kielilain säännökset koskevatkin viranomaisten lisäksi myös esimerkiksi julkisia hallintotehtäviä hoitavia yksityisiä. Tällä laajennuksella saattaa jatkossa olla paljonkin merkitystä, jos hallinnon yksityistäminen edelleen jatkuu.

Kielilaki on kielellisen palvelun vähimmäistason määrittävä yleislaki. Kieltä koskevia erityissäännöksiä on lisäksi muun muassa koulutusalan lainsäädännössä, terveydenhuolto- ja sosiaalilainsäädännössä sekä esitutkintaa ja oikeudenkäyntiä koskevassa lainsäädännössä. Erikseen on säädetty myös julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta.

Perustuslain mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten kielellisistä oikeuksista on säädetty erillisessä saamen kielilaissa. Esimerkiksi hallintolaissa on säännöksiä romani- ja viittomakielen sekä ulkomaisten kielten tulkitsemisesta ja kääntämisestä.

Kieliasiat oikeusasiamiehen toiminnassa

Kielellisiä oikeuksia koskevat asiat muodostavat oikeusasiamiehen toiminnassa tärkeän asiaryhmän. Näiden oikeuksien toteutumisen valvonta sopii hyvin oikeusasiamiehen tehtävään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistäjänä. Tähän tehtävään kuuluu mielestäni erityinen huolenpito siitä, miten erilaisten vähemmistöjen oikeudet toteutuvat.

Oikeusasiamiehen toiminnassa kieliasioiksi luokitellaan asiat, joissa on kysymys perustuslaissa turvatusta oikeudesta käyttää omaa kieltään, julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan sekä yleisemminkin kielellisten oikeuksien turvaamisesta.

Laillisuusvalvonta kieliasioissa perustuu pääasiassa yksittäisten kanteluiden tutkintaan. Kieliasiana kantelu käsitellään silloin, kun kysymys kielellisistä oikeuksista on kantelun pääasiana. Kysymys viranomaistoiminnassa käytettävästä kielestä voi liittyä myös laajempaa kokonaisuutta koskevaan kanteluun, jolloin kielikysymys käsitellään ja luokitellaan pääasian osana. Jonkin verran kieliasioita otetaan myös omasta aloitteesta käsiteltäväksi. Omien aloitteiden vuosittainen määrä ei oikeusasiamiehen toiminnassa ole resurssisyistä kovin suuri. Tällä hetkellä on kuitenkin useita kielellisiä oikeuksia koskevia asioita vireillä omina aloitteina.

Kieliasiaksi luokiteltavia kanteluita tulee vireille vuosittain muutamia kymmeniä. Kielilain voimaantulo vuonna 2004 lisäsi väliaikaisesti jonkin verran kielikantelujen määrää, joka on sen jälkeen hieman pienentynyt tuon vuoden lukemista.

Toinen asia on, että kanteluja tulee oikeusasiamiehen tutkittavaksi usealla kielellä tehtyinä. Vuonna 2006 oikeusasiamiehelle saapui 88 ruotsinkielistä ja 39 englanninkielistä kantelua. Esimerkiksi oikeusasiamiehen verkkosivuilla todetaan, että kantelu on suotavaa tehdä kotimaisilla kielillä tai tarvittaessa englanniksi. Käytännössä kanteluja saapuu satunnaisesti myös muilla kielillä tehtyinä, ja silloin kantelut on oikeusasiamiehen kanslian toimesta käännetty. Myös tietoa oikeusasiamiehen toiminnasta ja kantelujen tekemisestä on saatavissa useilla kielillä.

Kielikanteluissa on pääsääntöisesti kysymys ruotsin kielen asemasta. Selvästi harvemmin ne koskevat suomen kielen asemaa. Tosin hiljattain päätetyssä asiassa todettiin erään kaksikielisen kunnan menetelleen kielilain vastaisesti, kun kunnanvaltuuston esityslista ja pöytäkirja oli laadittu vain ruotsiksi.

Vielä harvinaisempia ovat saamenkielen asemaa koskevat kantelut, joita on käsiteltävänä muutama vuodessa. Keromusvuonna oli käsiteltävänä myös eräs poliisikantelu, joka sivusi oikeutta romanikielen käyttöön. Satunnaisia kanteluita on tehty myös vieraiden kielten käytöstä, kuten mahdollisuudesta asioida viranomaisten kanssa englanniksi taikka oikeudesta saada perusopetusta omalla äidinkielellä (ranska ja venäjä). Toisaalta äskettäin on kanneltu velvoitteesta käyttää englantia Suomen Akatemialle osoitettavassa hakemuksessa.

Selvästi suurin kielikanteluiden ryhmä on koskenut yhtäältä ruotsinkielisen asiakaspalvelun puutteita ja toisaalta ruotsin kielen käyttöä asian käsittelyssä viranomaisessa. Ensiksi mainitut liittyvät tiedusteluihin vastaamiseen, lomakkeisiin ja muuhun tiedottamiseen, kuten ilmoituksiin, esitteisiin, ohjeisiin ja nettisivuihin. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat esimerkiksi esitutkintaa, haasteen tiedoksiantoa, oikeudenkäyntiä, liikennevalvontaa ja viranomaisten välisen kirjeenvaihdon kieltä koskevat kantelut.

Varsin tyypillisiä ja todennäköisesti jatkossakin nähtäviä kanteluja ovat olleet kantelut opiskelijoiden kielitaitovaatimuksista ja kielikiintiöistä. Myös Yleisradion ohjelmatoimintaa koskevia kanteluja saattaa jatkossakin tulla käsiteltäviksi. Digitalisointiin ja sen silloiseen vaiheeseen, jolloin digitaalisia lähetyksiä saattoivat seurata huomattavasti harvemmat kuin analogisia, liittyi AOA Raution muutama vuosi sitten tekemä päätös. Euroopan parlamenttivaalien ruotsinkieliset vaalivalvojaiset oli sijoitettu vain digitaaliseen verkkoon. Raution mukaan päätös ei ollut selvästi lainvastainen, mutta se ei turvannut parhaalla mahdollisella tavalla kielellisiä perusoikeuksia.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tekemillä tarkastuskäynneillä kiinnitetään säännönmukai-

sesti muiden tarkastettavien asioiden ohessa huomiota oikeuteen käyttää ja saada palveluja omalla kielellä. Erityisesti tämä koskee psykiatrisen erikoissairaanhoidon, sosiaalihuollon laitosten ja viranomaisten sekä vankeinhoidon laitosten tarkastuksia.

Kertomusvuonna erään joukko-osaston tarkastuksella tuli erityiskysymyksenä esiin siellä palvelleiden suomen tai ruotsin kieltä taitamattomien varusmiesten tilanne. Moni tällainen varusmies tuli tarkastuksen yhteydessä kertomaan kokemistaan käytännön ongelmista. Ongelmana oli esimerkiksi se, ettei englanninkielistä koulutusmateriaalia ollut saatavilla riittävästi. Kuitenkin joukko-osastossa oli sinänsä panostettu näiden varusmiesten tilanteen helpottamiseen. Tulevaisuudessa tämän ryhmän koko pienentynee, mikäli asevelvollisuuslakia uudistetaan.

Eräitä ongelmakohtia

Nykyisen kielilain perusteella ratkaistujen kielikantelujen määrä ei ole niin suuri, että pelkästään sen nojalla olisi tehtävissä pitkälle meneviä johtopäätöksiä lain toimivuudesta tai sen vaikutuksista. Lain tultua voimaan suomenkielisten aihetta kohtaan tuntema kriittisyys näkyi jonkin verran lisääntyneinä kanteluina, mutta myöhemmin tämä suuntaus ei ole sanottavammin enää jatkunut. Kanteluissa esiin nostetut kysymykset ovat myös olleet pitkälti samanlaisia kuin ennen kielilain voimaantuloa tehdyissäkin kanteluissa. Myös oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johtaneiden kantelujen osuudet ovat pysyneet samoina. Joka tapauksessa oikeusasiamiehelle kieliasioista tehtävät kantelut muodostanevat varsin edustavan otoksen tosiasiallisista epäkohdista.

Laajemmin tietoa kielellisten oikeuksien toteutumisesta on saatavissa varsinkin kielilainsäädännön soveltamisesta koskevasta valtioneuvoston kertomuksesta. Ensimmäinen sellainen annettiin vuoden 2006 keväällä. Erityisesti kielilakia ajatellen ensimmäisen kertomuksen seurantakausi oli vielä lyhyt, mutta jo nyt kertomus sisälsi merkittävän määrän tietoa sekä Suomen kielioloista yleensä että kielellisten oikeuksien toteutumisesta.

Kansalliskieliä, erityisesti ruotsin kieltä koskevien kielellisten oikeuksien toteutumisessa on valtioneuvoston kertomuksen mukaan puutteita. Käytännössä mahdollisuus saada palvelua ruotsiksi asioitaessa suullisesti kaksikielisissä viranomaisissa ei ole aina toteutunut. Oikeusasiamiehen toiminnassa tämä on näkynyt esimerkiksi poliisimiesten ruotsin kielen taitoa koskevina kanteluina. Kertomusvuoden aikana ratkaistiin myös useita kanteluita poliisien kielitaitovaatimuksia koskeneen asetuksen muutoksesta.

Ruotsinkielisen palvelun puutteiden taustalla saattaa olla asiaa koskevan lainsäädännön tuntemattomuutta. Se kuitenkin vähentynee jatkossa kielilain ja kielellisiä oikeuksia koskevien muidenkin säännösten tullessa vähitellen yhä tutummiksi. Osaksi asenteellisenakin puolestaan on pidettävä sitä viime vuosinakin kuultua perustelua, jonka mukaan ruotsinkielinen palvelu ei ole välttämätön, koska kohde osaa tarpeeksi hyvin suomea. Kertomusvuonna ratkaisemassaan Pääesikunnan ja Uudenmaan Prikaatin välistä kirjeenvaihtoa koskevassa päätöksessään AOA Jääskeläinen piti tällaista perustelua oikeudellisesti kestämättömänä.

Haasteellisena on pidettävä resurssikysymystä. Hyvin selvästi tämä koskee tuomioistuimia. Ruotsinkielisten henkilöiden oikeusturvan ja myös sitä koskevan luottamuksen kannalta olisi erityisen tärkeää saada asiansa käsitellyksi äidinkielellään.

Vuonna 2006 tekemässäni päätöksessä kiinnitin huomiota kielellisen yhdenvertaisuuden toteutumiseen Vaasan hovioikeudessa, jossa ruotsinkielisten asioiden käsittely oli kestänyt selvästi pidempään kuin suomenkielisten. Paljolti taustalla oli tekijöitä, joihin hovioikeus ei itse voinut vaikuttaa, kuten tuomareiden palkkaus ja tuomarintyön houkuttelevuus. Sittemmin tilanne vaikutti parantuneen, mutta sitä on edelleen syytä seurata. Vastaavasti otin omana aloitteenani selvitettäväksi ruotsinkielisten juttujen käsittelyajat Turun ja Helsingin hovioikeuksissa. Ruotsin kieltä riittävästi hallitsevien tuomarien puutteeseen on kiinnitetty muissakin yhteyksissä ja aiemminkin huomiota.

Esimerkiksi Vaasan hovioikeutta koskevan jutun yhteydessä esiin nousivat kielitaidon huomioon ottaminen palkkauksessa ja kielikoulutus käytännön keinoina turvata kielelliset oikeudet. Viime aikoina on julkisuudes-

sa keskusteltu eräiden kaupunkien järjestelyistä kielilisien suhteen. Olen ottanut kielilisää koskevan asian omana aloitteena tutkittavaksi, joskin asian selvittäminen on tätä kirjoitettaessa vasta aivan alkuvaiheessa.

Vaikka palvelun saaminen omalla äidinkielellä on aina tärkeää, tietyillä aloilla sellaisen saaminen pitäisi ehdottomasti turvata. Yksi tällainen alue on sosiaali- ja terveydenhuolto: esimerkiksi sairaana tai vanhana ihminen on riippuvainen muista ja tarve saada käyttää omaa kieltä ja ymmärtää hoidossa käytetty kieli on suuri.

Jopa hengen turvan kannalta välttämätöntä on, että hätäkeskusten palveluita on saatavissa kaikkina vuorokauden aikoina molemmilla kansalliskielillä. Kertomusvuonna Hätäkeskuslaitokseen tekemälläni tarkastuksella ilmeni, että ruotsinkielisten päivystäjien saatavuudessa on ollut ongelmia. Vaikka tämä ei saadun tiedon mukaan ollutkaan johtanut laajoihin ongelmiin ruotsinkielisten palvelujen suhteen, alueellisia ongelmia oli ollut. Kaikkiaan hätäkeskusten ruotsinkielisen palvelun saatavuutta on jatkossakin syytä seurata oikeusasiamiehen toiminnassa.

Turvallisuuden kannalta keskeinen on myös se kielilain säännös, jonka mukaan yksilön hengen, terveyden ja turvallisuuden sekä omaisuuden ja ympäristön kannalta oleellinen tieto on annettava koko maassa molemmilla kansalliskielillä. Tieto olisi pyrittävä antamaan samanaikaisesti sekä suomeksi että ruotsiksi. Aihetta sivuttiin kuluvana vuonna ratkaistussa asiassa, joka liittyi Yleisradion ohjelmatoiminnan keskeytymiseen henkilöstön työtaistelutoimenpiteen vuoksi.

Perustuslain mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä aluejakoon, joka turvaa suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Kielellisten perusoikeuksien toteutumiseen onkin kiinnitettävä huomiota muun muassa vireillä olevassa kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa. Ajankohtainen on myös hanke, jossa poliisipiirien määrää suunnitellaan vähennettäväksi kolmannekseen nykyisestä. Hankkeen yhteydessä on kuitenkin vakuutettu, että uudistus ei johda ruotsinkielisten poliisipalvelujen heikkenemiseen.

Kielellisten oikeuksien turvaaminen ei rajoitu kansalliskieliin. Maamme monikielistyminen jatkuu, ja maahanmuuttajien kielenoppimiseen ja toisaalta tulkkauspalveluihin täytyy panostaa. Oman erityiskysymyksensä muodostaa sellaisten maassamme perinteisten kielten kuin saamen kielien ja romanikielen säilyttäminen, joka vaatii pienen käyttäjämäärän vuoksi julkisen vallan erityistä tukea.

Kielellisten oikeuksien turvaaminen on tärkeää kielten ja kulttuurin monipuolisuuden säilyttämiseksi. Esimerkiksi ruotsin kieli ja ruotsinkielinen kulttuuri ovat hyvin merkityksellisiä suomalaisessa yhteiskunnassa yleisesti sekä kansainvälisen yhteistyön kannalta. Kielellisten oikeuksien toteutuminen on myös edellytys muiden perusoikeuksien toteutumiselle.

2. Oikeusasiamiesinstituutio vuonna 2006

2.1 TEHTÄVÄT JA TYÖNJAKO

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

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

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

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

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

Nykyisen työnjaon mukaan OA Paunio käsittelee asiat, jotka koskevat periaatteellisia kysymyksiä, valtioneuvostoa ja muita ylimpiä valtioelimiä. Lisäksi hänen valvontaansa kuuluvat muun muassa sosiaalihuoltoa, terveydenhuoltoa ja sosiaaliturvaa yleisemminkin sekä lapsen oikeuksia koskevat asiat. AOA Jääskeläinen käsittelee muun muassa tuomioistuimia, vankeinhoitoa, ulosottoa, ympäristö- ja paikallishallintoa sekä verotusta

koskevat asiat. AOA Lindstedt puolestaan käsittelee poliisia, syyttäjälaitosta, puolustusvoimia ja opetusta sekä ulkomaalais- ja kieliasioita. Lähemmin toiminnasta säädetään eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa. Säännökset oikeusasiamiehestä ovat tämän kertomuksen liitteenä 1 ja yksityiskohtainen työnjako on liitteenä 2.

2.2 TOIMINTAMUODOT

Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta käynnistyi Suomessa helmikuun alkupäivinä 87 vuotta sitten. Tänä aikana laillisuusvalvonta on muuttunut monin tavoin. Se on painottunut hyvää hallintomenettelyä ohjaavaksi ja sille vaatimuksia asettavaksi. Syyttäjän rooli on jäänyt taka-alalle ja viranomaistoimintaa ohjaava ja kehittävä rooli on korostunut.

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

Oikeusasiamiehen keskeinen tehtävä ja toimintamuoto on kanteluiden tutkinta. Oikeusasiamiehellä on velvollisuus tutkia kaikki sellaiset kantelut, joiden perusteella näyttää olevan aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, kuinka vähäistä tahansa. On huomattava, että myös sen seikan arvioiminen, onko aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, edellyttää joskus runsaasti selvitystyötä.

Tämä laaja tutkintavelvollisuus merkitsee sitä, että oikeusasiamiehellä ei ole riittävästi mahdollisuutta painottaa laillisuusvalvontaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta perustelluksi arvioimallaan tavalla. Monissa maissa oikeusasiamiehen harkintavalta on tässä suhteessa suurempi. Kanteluiden lisäksi oikeusasiamies voi myös omasta aloitteestaan ottaa tutkittavaksi esiin tulleita epäkohtia.

Oikeusasiamiehen tulee lain mukaan tehdä tarkastuksia virastoissa ja laitoksissa. Erityisesti hänen kuuluu valvoa vankiloihin ja muihin suljettuihin laitoksiin sijoitettujen henkilöiden kohtelua samoin kuin varusmiesten kohtelua varuskunnissa. Tarkastuksia tehdään myös muihin, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksiin. Laillisuusvalvonnassa perus- ja ihmisoikeudet ovat esillä paitsi yksittäisiä kanteluja ratkaistaessa, myös muun muassa tarkastusten ja omien aloitteiden suuntaamisessa. Tähän kertomukseen sisältyy erillinen jakso, josta käy ilmi, millaisia perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä kysymyksiä vuoden 2006 aikana oli esillä ja millaisiin kannanottoihin ne johtivat (ks. s. 33).

Oikeusasiamiehen tulee lisäksi valvoa ns. telepakkokeinojen – telekuuntelun, televalvonnan ja teknisen kuuntelun – käyttöä. Telepakkokeinojen käyttö vaatii yleensä tuomioistuimen päätöksen, ja niitä voidaan käyttää ensisijaisesti vakavien rikosten esitutkinnassa. Telepakkokeinoilla puututaan useisiin perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin, kuten yksityiselämän, luottamuksellisen viestin ja kotirauhan suojaan. Lain mukaan sisäasiainministeriön, tullin ja puolustusministeriön tulee antaa oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus telepakkokeinojen käytöstä.

Lisäksi poliisilla on lain mukaan tietyin edellytyksin oikeus peitetoimintaan vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Peitetoiminnassa poliisi hankkii tietoja rikollisesta toiminnasta esimerkiksi soluttautumalla rikollisryhmän toimintaan. Sisäasiainministeriön tulee antaa vuosittain oikeusasiamiehelle kertomus myös peitetoiminnan käytöstä. Telepakkokeinojen ja peitetoiminnan valvontaa käsitellään perus- ja ihmisoikeuksia koskevassa jaksossa s. 33.

Perusoikeuksien painotus näkyy myös muutoin oikeusasiamiehen toiminnan suuntaamisessa. Oikeusasiamiehelle katsotaan kuuluvan, ei ainoastaan perus- ja ihmisoikeuksien valvonta, vaan myös niiden aktiivinen edistäminen. Tähän liittyen oikeusasiamies käy keskusteluja muun muassa keskeisten kansalaisjärjestöjen kanssa. Tarkastuksilla ja omasta aloitteesta hän ottaa esille sellaisia kysymyksiä, jotka ovat herkkiä perus-

oikeuksien kannalta ja joilla on yksittäistapausta yleisempää merkitystä.

Eduskunnan esittämän toivomuksen mukaisesti oikeusasiamies painottaa lasten oikeuksien toteutumisen valvontaa. Oikeusasiamies antoi eduskunnalle erillisen kertomuksen "Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu" 7.2.2006. Kertomusta käsitellään lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa s. 163.

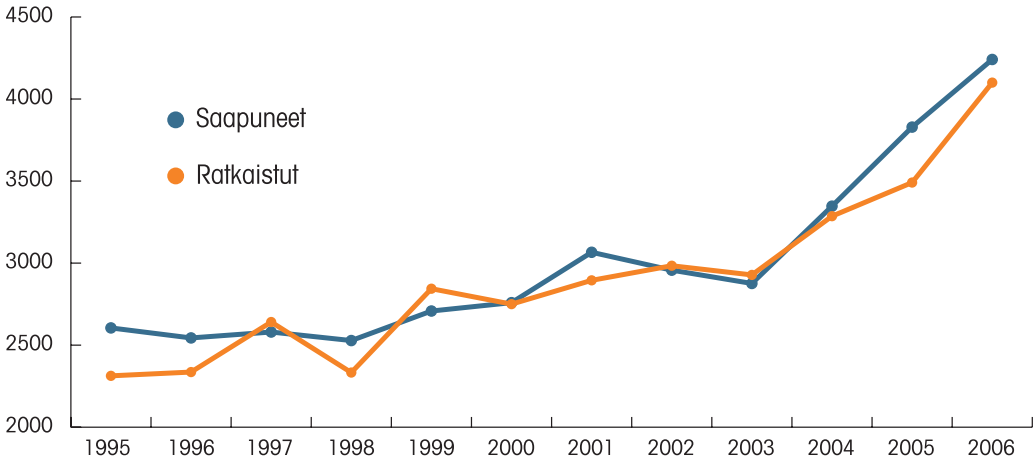
Vuonna 2006 perus- ja ihmisoikeusvalvonnan erityisteemoja olivat neuvonta ja yhdenvertaisuus. Niitä korostettiin erityisesti tarkastuksilla ja omien aloitteiden vireillepanossa. Kyseisten teemojen sisältöä esitellään perus- ja ihmisoikeusjaksossa. Neuvonta ja yhdenvertaisuus ovat painoalueina edelleen vuonna 2007.

2.3 TYÖTILANNE JA SEN HAASTEET

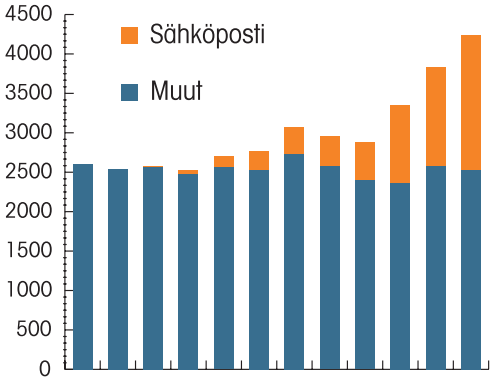
Kanteluiden ja muiden laillisuusvalvonta-asioiden määrä on lisääntynyt viime vuosina voimakkaasti. Laillisuusvalvonta-asioiden kokonaismäärä kasvoi vuosina 2003–2006 noin 47 % (2 876–4 241). Kanteluiden lisäksi laillisuusvalvonta-asioihin luetaan omat aloitteet, lausunnot ja kuulemiset esimerkiksi eduskunnan eri valiokunnissa (liite 3) sekä muut kirjoitukset. Viimeksi mainitut ovat luonteeltaan tiedusteluja tai selvästi perusteettomia, oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuulumattomia tai sisällöltään yksilöimättömiä kansalaiskirjeitä. Niitä ei kirjata kanteluiksi, vaan kanslian neuvontalakimiehet vastaavat niihin välittömästi antaen ohjausta ja neuvontaa.

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

Viime vuosina kanteluasioiden määrää on lisännyt sähköisen asioinnin kasvu. Perinteisesti saapuneiden – kirjeitse lähetettyjen, henkilökohtaisesti toimitettujen tai faksilla saapuneiden – asioiden määrä pysyi vuosina 1995–2006 lähes vakiona. Sen sijaan sähköpostitse saapuneet laillisuusvalvonta-asiat lisääntyivät voimakkaasti. Vuonna 2006 kaikista asioista saapui sähköises-



Saapuneet ja ratkaistut laillisuusvalvonta-asiat vuosina 1995–2006



Sähköpostitse ja muutoin saapuneet asiat vuosina 1995–2006

ti 40 %. Sähköinen asiointi on jo vaikuttanut ja tulee jatkossakin vaikuttamaan kanslian työmenetelmiin. Tulevaisuudessa ovat mahdollisia samanlaiset kokemukset kuin Ruotsissa, missä OA:lle on tullut samasta asiasta jopa 3 000 kantelua. Vastaavasti meillä Smash Asem -mielenosoitukseen liittyvistä tapahtumista (9.9.2006) tuli sähköisesti oikeusasiamiehen kansliaan yli 50 kantelua.

Laillisuusvalvonta-asioiden kasvuun ei kuitenkaan ole enää vastattu lisäämällä henkilöstömäärää ja määrärahoja. Oikeusasiamiehen kansliaan ei perustettu uusia vakinaisia virkoja vuonna 2006 ja vuoden 2007 talousarviossa vähennettiin myös tilapäisen henkilöstön palkkaamiseen tarkoitettua määrärahaa. Sen sijaan kanteluiden käsittelyä tehostettiin työskentelytapamuutoksin.

Toimintaa voidaan edelleen tehostaa sähköistä asianhallintajärjestelmää kehittämällä. Eduskunnan vuosien 2005–2007 tietohallintostrategiassa keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin sähköisen työpöydän toteuttaminen. Sen valmistelu käynnistyi vuoden 2006 alussa. Oikeusasiamiehen kanslian kannalta sähköinen työpöytä tarkoittaa muun muassa sitä, että kanteluasioiden vireillepano, valmistelu (selvitysten ja lausuntojen hankkiminen), ratkaisu ja tiedottaminen voi jatkossa tapahtua kokonaisuudessaan yhtä sähköistä asianhallintajärjestelmää käyttäen.

Mikäli kanteluiden määrän kasvu jatkuu edelleen, on kuitenkin harkittava myös muita vaihtoehtoja, kuten oikeusasiamiestä koskevan lainsäädännön muuttamista. Lainsäädännön muuttaminen voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että oikeusasiamiehen harkintavaltaa kanteluiden käsittelyssä lisättäisiin Ruotsin tavoin. Samansuuntainen uudistus on äskettäin toteutettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa. Vuonna 2006 ihmisoikeustuomioistuimelle annettiin menettelyllisiä keinoja ja joustovaraa valitusruuhkan purkamiseksi.

Oikeusasiamiehen työtilanteeseen liittyy osaltaan se, että eduskunta hyväksyi 14.10.2005 perustuslain ja oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisen. Sen mukaan oikeusasiamies voisi valita apulaisoikeusasiamiehelle sijaisen enintään neljän vuoden toimikaudeksi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton. Näin voitaisiin varmistaa ratkaisutoiminnan jatkuminen keskeytyksettä eri tilanteissa. Perustuslain muutos edellyttää sen hyväksymistä vuoden 2007 eduskuntavaalien jälkeisillä valtiopäivillä.

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

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

Lisäksi syksyllä 2006 kansainvälisten ihmisoikeusasioiden neuvottelukunta esitti, että Suomeen muodostetaan niin kutsuttujen Pariisin periaatteiden mukainen riippumaton ja moniarvoinen kansallinen ihmisoikeusinstituutio. Neuvottelukunta esitti instituution perustamista eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen.

Saapuneet ja ratkaistut asiat

Vuoden 2006 aikana oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tuli kaikkiaan 4 241 uutta laillisuusvalvonta-asiaa. Tämä oli noin 11 % enemmän kuin edellisenä vuonna.

■ saapuneet ■ ratkaistut	2005	2006
Kantelut	3 326 3 008	3 620 3 529
Oikeuskanslerilta siirtyneet	26	42
Omat aloitteet	49 52	49 52
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	43 48	47 45
Muut kirjoitukset	385 383	483 474
Yhteensä	3 829 3 491	4 241 4 100

Laillisuusvalvonta-asioita ratkaistiin kertomusvuonna yhteensä 4 100. Tämä oli noin 17 % enemmän kuin vuonna 2005. Näin ollen ratkaistujen asioiden määrä kasvoi enemmän kuin saapuneiden asioiden määrä.

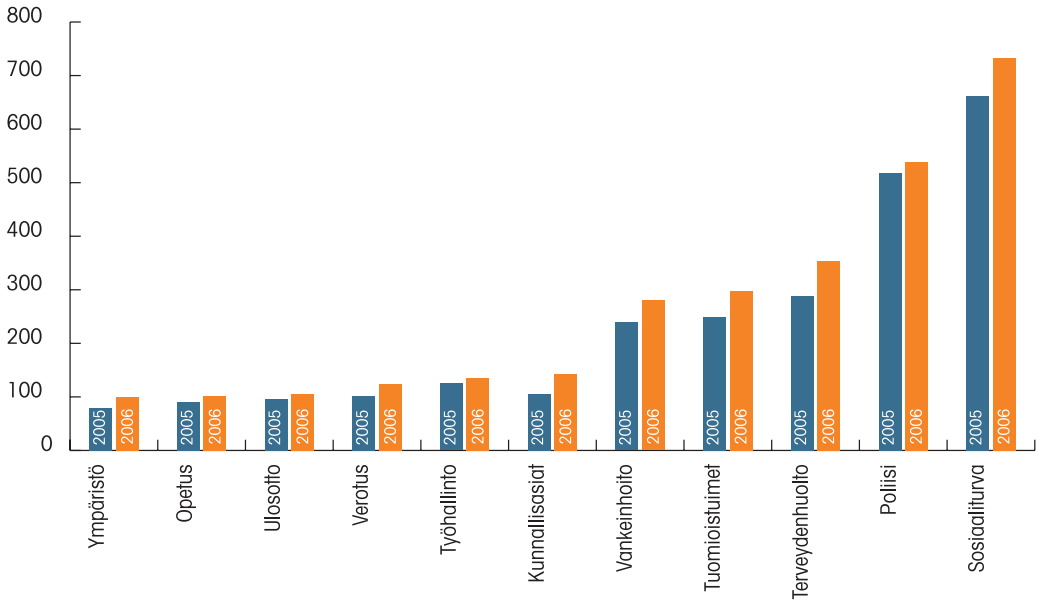
Laillisuusvalvonta-asioiden keskimääräinen käsittely-aika oli vuoden lopussa 6,1 kuukautta kuten edellisenäkin vuonna.

Asiaryhmät ja toimenpiteet

Kertomusvuonna eniten kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin sosiaaliturvaa koskevissa asioissa. Muita suuria asiaryhmiä olivat poliisi, terveydenhuolto, tuomioistuimet ja vankeinhoito. Kasvua tapahtui kaikissa suurissa asiaryhmissä kuten edellisenäkin vuonna. Yksityiskohtaiset tiedot ratkaisuista asiaryhmittäin ja muut tilastotiedot ilmenevät liitteestä 4.

Oikeusasiamiehen toiminnassa merkittävimpiä ovat ratkaisut, jotka johtavat toimenpiteisiin. Toimenpiteitä ovat virkasyyte, huomautus, käsitys sekä esitys. Lisäksi asiassa saattaa tapahtua korjaus sen tutkinnan aikana.

Virkasyyte on ankarin reaktiokeino. Oikeusasiamies voi olla nostamatta syytettä, vaikka valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, jos oikeusasiamies katsoo, että asia voi jäädä huomautuksen varaan. Oikeusasiamies voi myös lausua



käsityksensä lainmukaisesta menettelystä tai kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Käsitys voi olla luonteeltaan moittiva tai ohjaava.

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

Toimenpiteisiin johtaneita ratkaisuja oli vuonna 2006 yhteensä 571, mikä on noin 15 % kaikista ratkaisuista (tutkituista kanteluista noin 20 %). Virkasyytteitä ei määrätty nostettavaksi. Huomautuksia annettiin 37 ja käsityksiä esitettiin 452. Asian käsittelyn aikana tapahtui korjaus 57 tapauksessa. Esityksiksi luokiteltuja ratkaisuja oli 25, vaikkakin esityksen luonteisia hallinnon kehittämiseen liittyviä kannanottoja sisältyi myös muihin ratkaisuihin. Yhteen ratkaisuun saattaa sisältyä useita toimenpiteitä. Taulukko toimenpiteistä viranomaisittain on seuraavalla sivulla.

2.4 TARKASTUKSET

Tarkastuksia tehtiin kertomusvuonna 70 kohteeseen (edellisenä vuonna 76). Luettelo kaikista tarkastuksista on liitteenä (liite 5). Tarkastuksia kuvataan tarkemmin eri hallinnonalojen yhteydessä.

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

2.5 ASIAKASPALVELU

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

Kansliassa on kaksi lakimiestä, joiden tehtävänä on neuvoa asiakkaita kantelun tekemisessä ja vastata sellaisiin kirjoituksiin, joita ei kirjata kanteluiksi. Tällaisia ovat tiedustelut ja erilaiset yleiset tai yksilöimättömät asiat. Asiakaspuheluita tuli viime vuonna noin 2 700 ja asiakaskäyntejä oli noin 150. Vastauksia kirjoituksiin oli 474.

Kanslian kirjaamo ottaa vastaan kantelut ja vastaa niitä koskeviin tiedusteluihin sekä asiakirjapyyntöihin. Kirjaamoon tuli viime vuonna puheluita noin 3 500. Asiakaskäyntejä ja asiakirjatilauksia oli noin 700. Tutkijoita palvelee ensisijaisesti arkistonhoitaja.

2.6 VIESTINTÄ

Oikeusasiamies raportoi vuosittain eduskunnalle toiminnastaan sekä havainnoistaan lainkäytön tilasta ja mahdollisista lainsäädännön puutteista. Toimintakertomuksensa vuodelta 2005 oikeusasiamies luovutti eduskunnan puhemiehelle 18.5.2006.

Mediaa informoidaan oikeusasiamiehen ratkaisuista, joilla on suurta yleistä mielenkiintoa. Vuonna 2006 oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten ratkaisuista laadittiin tiedote noin 30 tapauksessa. Lisäksi verkossa julkaistaan päätökset, joilla on oikeudellista merkittävyyttä. Ratkaisuja vietiin verkkoon viime vuonna noin 270, mikä on lähes puolet vuoden toi-

TOIMENPITEET VIRANOMAISITTAIN		Toimenpide						Ratkaisujen kokonaismäärä	% -osuus *
		Syyte	Huomautus	Käsitys	Esitys	Korjaus	Yhteensä		
Viranomainen	Sosiaaliviranomaiset - sosiaalihuolto - sosiaalivakuutus		11 9 2	96 62 34	1 1	26 23 3	134 95 39	732 420 312	18,3
	Vankeinhoitoviranomaiset			73	4	1	78	280	27,8
	Poliisiviranomaiset		6	62	1	2	71	538	13,2
	Terveydenhuoltoviranomaiset		1	59	2	1	63	353	17,8
	Ulosottoviranomaiset		1	27			28	105	26,7
	Tuomioistuimet - yleiset tuomioistuimet - erityistuomioistuimet - hallintotuomioistuimet		3 3	17 15 2	3 3		23 21 2	297 270 1 26	7,7
	Opetusviranomaiset			15	2	2	19	101	18,8
	Kunnalliset viranomaiset			16		3	19	143	13,3
	Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset			7		11	18	68	26,5
	Työvoimaviranomaiset		1	13		2	16	136	11,8
	Sotilasviranomaiset		6	6	3	1	16	55	29,1
	Ympäristöviranomaiset			12	1	2	15	100	15,0
	Veroviranomaiset		2	7	5	1	15	124	12,1
	Tulliviranomaiset		1	12			13	41	31,7
	Muut valvottavat viranomaiset		1	6	2	1	10	179	5,6
	Maa- ja metsätalousviranomaiset		2	4	1		7	67	10,4
	Edunvalvontaviranomaiset		1	5		1	7	52	13,5
	Ulkomaalaisviranomaiset		1	5		1	7	65	10,8
	Kirkolliset viranomaiset			6		1	7	26	26,9
	Syyttäjäviranomaiset			2		1	3	54	5,5
	Julkiset oikeusavustajat			2			2	26	7,7
	Ylimmät valtionelimet							32	–
	Valvontaan kuulumattomat yksityiset							7	–
	Yhteensä	–	37	452	25	57	571	3 581	15,9

* Toimenpiteiden prosenttiosuus ratkaistuista asiaryhmän kanteluista

Oikeusasiamiehen esittelijät Ulla-Maija Lindström (vas.), Aila Linnakangas, Mikko Sarja ja Håkan Stoor kokouksessa kanslian kirjastossa.

menpideratkaisuista. Myös julkaisut, kuten toimintakertomukset ja esitteet ovat verkossa. Oikeusasiamiehen verkkosivut ovat suomeksi osoitteessa www.oikeusasiamies.fi, ruotsiksi www.ombudsman.fi ja englanniksi www.ombudsman.fi/english. Kansliassa tiedontarpeisiin vastaavat tiedottajan lisäksi kanslian kirjaamo ja esittelijät.

2.7 KANSLIA

Oikeusasiamiehen kanslia sijaitsee eduskunnan uudessa lisärakennuksessa osoitteessa Arkadiankatu 3.

Kansliassa työskenteli vuoden 2006 lopussa 58 henkilöä. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten lisäksi kanslian vakinaisiin virkoihin kuului kansliapäällikkö, viisi esittelijäneuvosta, kymmenen vanhempaa oikeusasiamiehensihteeriä, neljätoista oikeusasiamiehensihteeriä ja kaksi päivystävää lakimiestä. Lisäksi kansliassa on tiedottaja, kaksi tarkastajaa, neljä notaaria, arkistonhoitaja, kirjaaja, apulaiskirjaaja, neljä osastosihteeriä ja viisi toimistosihteeriä. Luettelo henkilökunnasta on liitteenä 6.

Kansliassa toimii työjärjestyksen mukaan johtoryhmä, johon kuuluu oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiesten ja kansliapäällikön lisäksi kolme henkilökunnan edustajaa ja tiedottaja sihteerinä. Johtoryhmän kokouksissa käsitellään henkilöstöpolitiikkaan ja kanslian toiminnan kehittämiseen liittyviä asioita. Johtoryhmä kokoontui kertomusvuonna 14 kertaa.

Vuoden 2006 aikana henkilövaihdossa olivat vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha Haapamäki sisäasiainministeriössä ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kirsti Kurki-Suonio oikeusministeriössä. Lisäksi notaari Helena Rahko oli kansainvälisessä henkilövaihdossa Sydneyssä Australiassa Uuden Etelä-Walesin oikeusasiamiehen kansliassa.

2.8 KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

OA Paunio on kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin International Ombudsman Institute (IOI) johtokunnan jäsen. Hän osallistui IOI:n Euroopan alueen johtokunnan kokoukseen Jerusalemissa 21.–23.3. ja koko johtokunnan kokoukseen Barcelonassa 3.–6.10.2006.

OA Paunio, AOA Jääskeläinen ja AOA Lindstedt osallistuivat Euroopan oikeusasiamiesten kokoukseen Wienissä 12.–14.6.2006. OA Paunio ja AOA Lindstedt osallistuivat pohjoismaisten oikeusasiamiesten kokoukseen Reykjavikissa 30.8.–1.9.2006.

Viron oikeuskanslerinviraston kanssa järjestettiin yhteinen työseminaari Tallinnassa 24.–25.8.2006, johon osallistui AOA Jääskeläisen ja Lindstedtin ohella kanslian henkilöstöä. Lisäksi oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet ja kanslian henkilökunta osallistuivat moniin muihinkin kansainvälisiin kokouksiin ja seminaareihin.

Oikeusasiamiehen kansliassa vierailivat Venäjän ihmisoikeusvaltuutettu Vladimir Lukin ja Marokon oikeusasiamies Moulay M'hamed Iraki. Parlamentaarisia vieraita olivat muun muassa Malin parlamentin varapuhemiehen johtama valtuuskunta, Euroopan parlamentin oikeusasiainvaliokunta sekä vietnamilainen, iranilainen ja kenialainen parlamenttivaltuuskunta. Lisäksi oikeusasiamies esitteli oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa

Pohjois-Irlannin oikeusasiamies Tom Frawley (vas.), Itävallan oikeusasiamies Peter Kostelka, hänen avustajansa Michael Mauerer (takana), Katalonian oikeusasiamies Rafael Ribó, oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio ja Ruotsin oikeusasiamies Mats Melin Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin IOI:n johtokunnan kokouksessa Barcelonassa 4.–7.10.2006.

eduskunnassa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen delegaatiolle.

2.9 KOTIMAINEN YHTEISTYÖ

Kertomusvuosi oli eduskunnan 100-vuotisjuhlavuosi. Oikeusasiamiehen kanslia osallistui eduskunnan avoimet ovet -tapahtumaan 18.8.–19.8.2006. Eduskunnan perustuslakivaliokunta vierailee vuosittain oikeusasiamiehen kansliassa. Kertomusvuonna tapaaminen järjestettiin 3.5.2006.

Kanslian vuosipäivä on 7.2. Vuosipäivän kunniaksi kanslian entiset oikeusasiamiehet, apulaisoikeusasiamiehet ja eläkeläiset vierailivat 8.2.2006 kansliassa.

Oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet ja kanslian henkilökunta osallistuivat useaan kymmeneen tilaisuuteen ja tapaamiseen kotimaassa. Lisäksi kansliassa järjestettiin koulutustilaisuuksia tai niihin osallistuttiin kanslian ulkopuolella. Kanslian yhteisiä koulutustilaisuuksia järjestettiin julkisuuslaista, EU-oikeudesta, Ahvenanmaan itsehallinnosta ja lainsäädännöstä, perusoikeuksista ja oikeuslähdeopista sekä kielenhuollosta. Kansliassa vierailivat muun muassa Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutin ja Pakolaisneuvonta ry:n edustajat.

OA Paunio piti esitelmän *The Role of the Constitution on the Exclusion or Inclusion of Women – an Overview* Valtiosääntöoikeuden maailmanjärjestön (IACL) seminaarissa eduskunnassa. Hän esitelmöi Miina Sillanpään säätiön *Ihmisen oikeudet ja ihmisen velvollisuudet* -seminaarissa. Lisäksi OA Paunio alusti Poliisiasiain neuvottelukunnan järjestämässä seminaarissa aiheesta *Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu.* Lapin kuntapäivillä hän piti esitelmän aiheesta *Ovatko peruspalvelut enää perusoikeuksia kaikkialla Suomessa?*

XXXVII Asianajajapäivillä AOA Jääskeläinen esitti puheenvuoron aiheesta *Onko meillä varaa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin?* Talous- ja velkaneuvonnan seminaarissa hän alusti aiheesta *Talous- ja velkaneu-*

Eduskunnan 100-vuotisjuhlaistunto pidettiin kesäkuun 1. päivänä 2006. Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio ja apulaisoikeusasiamiehet Petri Jääskeläinen ja Jukka Lindstedt seuraavat istuntoa virkamiesaition eturivissä.

vonta perusoikeuksien toteuttajana. Lisäksi oikeusasiamiehen kanslian lakimiehet pitivät esitelmiä muun muassa edunvalvonnasta, poliisitoimesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollosta.

2.10 MITEN OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINTA VAIKUTTAA?

Suomessa oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuutta ei ole juurikaan tutkittu. Siksi päätettiin syksyllä 2006 vaikuttavuustutkimuksen suorittamisesta. Tarkoitus on muun muassa selvittää, miten oikeusasiamiehen esitykset on otettu lainvalmistelussa huomioon, miten ministeriöt ja keskusvirastot ovat reagoineet oikeusasiamiehen tekemiin säännösten parannusehdotuksiin ja minkälaisiin toimenpiteisiin viranomaiset ovat muutoin ryhtyneet oikeusasiamiehen päätösten ja kertomusten perusteella.

Lisäksi tutkimuksessa kartoitetaan oikeusasiamiesinstituution medianäkyvyyttä. Tutkimuksen vastuuhenkilöinä ovat OTT, oikeustaloustieteen professori Kalle Määttä ja KTT, oikeustaloustieteen lehtori Anssi Keinänen Joensuun yliopistosta. Tutkimus valmistuu vuoden 2007 aikana.

3. Oikeusasiamiehen erityistehtävät

3.1 PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA

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

3.1.1 PERUSOIKEUDET

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

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

Perusoikeusulottuvuudet Euroopan unionin oikeusjärjestelmässä ovat kehittyneet vuosien saatossa. Kun EU:n perustuslakisopimus hylättiin Ranskan ja Alankomaiden kansanäänestyksissä vuonna 2005, perustuslakisopimuksen kohtalo on edelleen auki. Suomen eduskunta hyväksyi 5.12.2006 lain Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 67/2006).

EU:n komissio ehdotti kesäkuussa 2005 Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamista. Perusoikeusviraston perustamisesta sovittiin Suomen puheenjohtajuuskaudella joulukuussa 2006, ja EU:n neuvosto päätti viraston perustamisesta 15.2.2007. Virasto keskittyy toiminnassaan perusoikeuksiin unionin lainsäädännön alalla. Virasto toimii unionin yleisenä perusoikeusasiantuntijana, joka tukee unionia ja jäsenvaltioita siinä, että ne huomioivat perusoikeudet nykyistä kattavammin EU:n lainsäädännössä ja muissa toimissa. Riippumaton virasto kerää, analysoi ja levittää tietoa perusoikeuksista unionin oikeuden soveltamisalalla. Yksittäisten jäsenvaltioiden perusoikeustilanne ei kuulu sen tehtäväkenttään. EU:n perusoikeusviraston ja oikeusasiamiehen välillä on jatkossa odotettavissa yhteistyötä.

3.1.2 IHMISOIKEUDET

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

Suomen ihmisoikeuspolitiikan periaatteet ja päämäärät käyvät ilmi ulkoasiainministerin eduskunnalle antamista ihmisoikeuspoliittisista selonteoista. Toistaiseksi uusin, kolmas ihmisoikeuspoliittinen selonteko luovu-

tettiin eduskunnalle alkuvuodesta 2004 (VNS 2/2004 vp). Selonteossa on tarkasteltu sekä Suomen kansainvälistä ihmisoikeustoimintaa että keskeisten ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa.

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

Ihmisoikeustapahtumia

Kertomusvuoden merkittävä ihmisoikeustapahtuma oli YK:n aikaisemmin toimineen ihmisoikeustoimikunnan korvaaminen uudella ihmisoikeusneuvostolla 15.3.2006. Ihmisoikeusneuvoston tehtävänä on edistää ihmisoikeuksien toteutumista ja puuttua oikeuksien loukkauksiin. Sen luonne on edeltäjäänsä pysyvämpi, ja se pystyy seuraamaan ihmisoikeustilanteiden kehittymistä läpi vuoden. Suomi valittiin ihmisoikeusneuvoston ensimmäiselle toimikaudelle ihmisoikeusneuvoston jäsenmaaksi yhtenä 47 valtiosta.

Vuonna 2006 Suomi ei antanut määräaikaisraportteja YK:n ihmisoikeussopimuksista.

Neuvottelut vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevasta kansainvälisestä yleissopimuksesta saatiin päätökseen, ja YK:n yleiskokous hyväksyi sopimuksen 13.12.2006. Suomen tavoitteet toteutuivat hyvin, mitä tulee viittomakielen sekä vammaisten naisten ja lasten asemaan. Sopimus avataan allekirjoitettavaksi 30.3.2007, jolloin myös Suomi allekirjoittanee sen.

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

Suomi on vuodesta 2004 osallistunut työryhmään, jonka tehtävänä on miettiä eri vaihtoehtoja valinnaiseksi pöytäkirjaksi taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen. Tarkoituksena on perustaa TSS-sopimuksen yhteyteen KP-sopimusta vastaava yksilövalitusjärjestelmä, mitä Suomi on tukenut. Syksyllä 2006 YK:n ihmisoikeusneuvosto jatkoi työryhmän toimeksiantoa kahdella vuodella.

Ulkoasiainministeriö asetti 30.10.2006 työryhmän selvittämään niitä toimenpiteitä, joita 18.12.2002 hyväksytty YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen yleissopimukseen (1984, SopS 59–60/1989) tehdyn valinnaisen pöytäkirjan ratifiointi edellyttää. Suomi on allekirjoittanut valinnaisen pöytäkirjan 23.9.2003, ja se tuli kansainvälisesti voimaan 22.6.2006. Kuten jaksossa 2 on todettu, yhtenä vaihtoehtona esitetään, että oikeusasiamies toimisi valinnaisen pöytäkirjan edellyttämänä kansallisena valvontaelimenä.

Vuonna 2006 allekirjoitettiin ihmisoikeuksista ja biolääketieteestä tehdyn yleissopimuksen (CETS No 164) lisäpöytäkirja (CETS No 186) ihmisalkuperää olevien elinten ja kudosten siirroista. Yleissopimuksen ja tämän lisäpöytäkirjan ratifiointiin tähtäävän hallituksen esityksen laatimista on jatkettu ulkoasiainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja oikeusministeriön yhteisessä työryhmässä.

Suomi ratifioi Euroopan ihmisoikeussopimukseen tehdyn 14. pöytäkirjan 7.3.2006. Pöytäkirjalla yksilövalitusoikeutta rajoitettiin osittain sisällöllisesti. Pöytäkirjassa ehdotetut muutokset vaikuttavat ennen kaikkea ihmisoikeustuomioistuimen sisäiseen toimintaan.

Euroopan neuvoston alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan (Sops 23/1998) määräysten täytäntöönpanosta annettiin EN:n vähemmistökielikomitealle kolmas määräaikaisraportti maaliskuussa 2006. Osana raportin käsittelyä komitean valtuuskunta teki seurantavierailun Suomessa 13.–17.11.2006, jolloin se kuuli viranomaisia ja kansalaisjärjestöjä.

Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio on laatimassa kolmatta Suomea koske-

vaa seurantaraporttia. Luonnos seurantaraportista on laadittu 26.9.2006 tehdyn seurantavierailun perusteella. Suomelle on varattu tilaisuus lausua raporttiluonnoksesta.

Ihmisoikeusvalvontaelinten kannanottoja

Euroopan sosiaalinen peruskirja

Suomen hallitus antoi vuonna 2006 ensimmäisen raporttinsa uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan toteuttamisesta. Uudistettu peruskirja on laadittu 1996 ja se tuli Suomen osalta voimaan 2002. Se korvasi aikaisemmin voimassa olleen peruskirjan vuodelta 1961. Uuden peruskirjan tehtävänä on turvata ja edistää sosiaalisia oikeuksia Euroopassa. Nämä oikeudet on taattava kaikille ilman syrjintää.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvonta perustuu raportteihin, joita jäsenmaat antavat määräajoin. Raportit tutkitaan ensin Euroopan sosiaalisten oikeuksien komiteassa, joka on riippumaton asiantuntijaelin. Komitean päätelmien perusteella raportit käsitellään hallitusten välisessä komiteassa, joka koostuu sopimuspuolten hallitusten edustajista. Lopuksi raportteja käsittelee Euroopan neuvoston ministerikomitea, joka voi antaa sopimuspuolille tarvittaessa suosituksia.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea julkaisi kertomusvuonna päätelmänsä Suomen antamasta raportista. Päätelmien mukaan Suomen lainsäädäntö tai hallintokäytäntö ei vastaa peruskirjan asettamia vaatimuksia kuuden sopimusmääräyksen osalta. Muilta osin komitea piti Suomen tilannetta peruskirjan mukaisena.

Komitea piti Suomen tilannetta peruskirjan vastaisena seuraavilta osin:

1. Syrjivästä irtisanomisesta maksettava korvaus ja siviilipalvelun pituus eivät ole peruskirjan mukaisia. Komitean mielestä Suomen lainsäädäntö ei riittävän tehokkaasti suojele työntekijän oikeutta ansaita elantonsa vapaasti valitsemassaan ammatissa.
2. Valtion virkaehtosopimuslaissa olevaa virkamiesten lakko-oikeuden rajoitusta pidettiin kollektiivista neuvotteluoikeutta koskevan määräyksen vastaisena.
3. Oppisopimustyöstä maksettavaan palkkaukseen liittyvien epäselvyyksien vuoksi komitea piti Suomen tilannetta lasten ja nuorten oikeuksien suojelua koskevan määräyksen vastaisena.
4. Sairaus- ja äitiyspäivärahojen minimitasoa sekä kansaneläkkeen tasoa pidettiin riittämättömänä sosiaaliturvaa koskevan määräyksen kannalta.
5. Sosiaaliturvaetuuksien säilyttämisessä ja kartuttamisessa maahan- ja maastamuuton yhteydessä todettiin puutteita niissä tapauksissa, jolloin muutto tapahtuu sellaisten sopimusvaltioiden kesken, joihin ei sovelleta Euroopan yhteisön oikeutta. Asiasta määrätään peruskirjan sosiaaliturvaa koskevassa artiklassa.
6. Käytäntöä, jossa alaikäisen lapsen huoltajaa koskevan karkotusmääräyksen katsotaan koskevan myös lasta, pidettiin siirtotyöntekijöitä ja heidän perheidensä oikeutta koskevan määräyksen vastaisena.

Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä 2006

Suomea vastaan tehtyjen valitusten määrä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) on edelleen kasvussa. Vuonna 2006 Suomea vastaan tehtiin noin 290 uutta valitusta (270 vuonna 2005), joista 187 jätettiin tutkimatta tai poistettiin asialistalta. Valtaosa ihmisoikeustuomioistuimeen tehdyistä valituksista jää tutkittavaksi ottamatta ns. komiteapäätöksellä, josta valittajalle ilmoitetaan kirjeitse ja jota ei anneta tiedoksi Suomen hallitukselle. Ihmisoikeustuomioistuin pyysi kertomusvuonna Suomen hallituksen vastinetta 13 uuden valituksen johdosta. Jaostokäsittelyn eri vaiheissa oli Suomea koskevia valituksia noin 80 kappaletta.

Kertomusvuonna EIT antoi jaostokokoonpanossa kaikkiaan 54 tuomiota tai päätöstä. Suomea koskevia tuomioita EIT antoi 17 kappaletta. Näistä 12:ssa todettiin ihmisoikeusrikkomus. Kolmessa ei todettu oikeudenloukkausta. Yhdellä tuomiolla vahvistettiin sovinto ja

yksi tuomio liittyi aikaisemmin annettuun (loukkauksen todenneeseen) tuomioon ja koski enää tuomittavia korvauksia.

Kahdessa ensimmäisessä kertomusvuonna Suomea koskeneessa EIT:n tuomiossa Goussev ja Marenk sekä Soini ym. (molemmat 17.1.2006) oli kyse sananvapautta koskevan EIS 10 artiklan loukkauksesta asiakirjojen takavarikon yhteydessä. Pakkokeinolain ja aikaisemmin voimassa olleen painovapauslain (1/1919) keskinäinen suhde oli ongelmallinen eikä asiaa koskeva lainsäädäntö ollut sisällöltään niin täsmällinen, että se olisi taannut riittävän ennakoitavuuden EIS 10 artiklassa edellytetyin tavoin.

Rikosprosessin kestosta oli kyse viidessä tapauksessa: Kajas (7.3.2006), Mattila (23.5.2006), Lehtinen (No. 2) (8.6.2006), Lehtonen (13.6.2006) ja Fryckman (10.10.2006). Kaikissa tuomioissa todettiin EIS 6 artiklan loukkaus ja osassa tapauksista myös tehokkaan oikeussuojakeinon olemassaoloa koskevan EIS 13 artiklan loukkaus. Kaikki tuomioissa käsitellyt tapaukset koskivat ns. vanhaa rikosprosessia ja Kajas-tuomiota lukuun ottamatta talousrikosasioita, joiden käsittelyajat vaihtelivat noin kuudesta ja puolesta vuodesta runsaaseen kymmeneen vuoteen. Kajas-tuomiossa kunnianloukkausta koskenut kotimainen prosessi oli kestänyt runsaat neljä vuotta.

Siviiliprosessin kestoa koski kaksi EIT:n tuomiota, joissa molemmissa käsittelyaikaa pidettiin EIS 6 artiklan vastaisena. Hagert-tuomiossa (17.1.2006) ulosottovalituksen kokonaiskäsittelyaika oli noin kuusi vuotta ja kahdeksan kuukautta, ja erityisesti asian käräjäoikeuskäsittelyyn kului kohtuuttomasti aikaa. Molander-tuomiossa (7.11.2006) herjaukseen perustuneen vahingonkorvauskanteen nostaneen valittajan asiaa käsiteltiin kolmessa oikeusasteessa yhteensä viisi vuotta ja neljä kuukautta. Suuri osa ajasta kului asian hovioikeuskäsittelyssä.

Oikeudenkäyntimenettelyyn liittyi myös Eskelinen ym. -tuomio (8.8.2006), jossa oikeudenloukkausta ei todettu. Tapauksessa rikosasian tuomio oli perustettu osin sellaiseen lainopilliseen asiantuntijalausuntoon, jonka antajaa ei ollut kuultu oikeuden istunnossa. Oikeudenloukkausta ei todettu myöskään Elo-tuomiossa (26.9.2006). Päätöksessä arvioitiin sitä, olisiko vakuutusoikeuden tullut tapaturmavakuutuslain mukaisessa korvausasiassa pitää suullinen käsittely kirjallisia lausuntoja antaneiden lääkäreiden ja vammoja saaneen hakijan kuulemiseksi haittaluokkaa arvioitaessa. EIT katsoi, että riita koski kirjallisten lääkärinlausuntojen oikeaa tulkintaa. Koska kysymys voitiin ratkaista saatujen lääkärinlausuntojen ja valittajan kirjallisten lausumien perusteella, ei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaa ollut rikottu, vaikka vakuutusoikeus ei ollut järjestänyt asiassa suullista käsittelyä.

Suullisen käsittelyn järjestämättä jättämisestä oli kyse myös Jussila-tuomiossa (23.11.2006), joka koski veronkorotusvalituksen käsittelyä hallinto-oikeudessa. Ihmisoikeustuomioistuin piti pienenkin veronkorotuksen määräämistä rikosoikeudellisena (eikä hallinnollisena) asiana EIS 6 artiklan mielessä. EIT kuitenkin erotti menettelyn perinteisestä "kovan ytimen" rikosprosessista ja katsoi, että oikeus suulliseen käsittelyyn ei ole ehdoton veronkorotuksen määräämistä koskevassa menettelyssä. Oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ei ollut loukattu, kun asiassa relevantit seikat pystyttiin selvittämään riittävästi kirjanpidon ja muun asiakirjaselvityksen perusteella. Asiaan ei myöskään liittynyt henkilöiden uskottavuutta koskevia kysymyksiä. Lisäksi määrätty veronkorotus oli summaltaan pieni ja hallinto-oikeus oli antanut suullisesta käsittelystä perustellun käsittelyratkaisun.

Perhe- ja yksityiselämän suojaa koskevan EIS 8 artiklan loukkaus todettiin kolmessa EIT:n kertomusvuoden tuomiossa. C.-tuomiossa (9.5.2006) korkein oikeus oli suullista käsittelyä järjestämättä uskonut lasten huollon muulle henkilölle kuin lasten vanhemmalle kumoten alempien oikeusasteiden päätökset (KKO 2001:110). EIT katsoi, että korkein oikeus oli antanut lasten käsityksille yksinomaisen merkityksen harkitsematta muita seikkoja, erityisesti valittajan oikeuksia isänä.

R.-tuomiossa (30.5.2006) oli kyse viranomaisten riittämättömistä toimenpiteistä huostaanotetun ja sittemmin sijaisperheen huoltoon sijoitetun lapsen ja hänen biologisen vanhempansa jälleenyhdistämiseksi. EIT katsoi, että sosiaaliviranomainen oli päättänyt olla ottamatta huomioon valittajan ja lapsen jälleenyhdistämistä yhtenä vaihtoehtona ja sen sijaan edennyt siltä pohjalta, että lapsi oli pitkäaikaisen sijaishuollon tar-

peessa. Tapaamisoikeuden jyrkkä rajoittaminen osoitti, että sosiaaliviranomainen oli tarkoittanut vahventaa lapsen ja sijaishuoltajien suhdetta. H.K.-tuomiossa (26.9.2006) lapsi oli ollut kiireellisesti huostaan otettuna viisi päivää ilman lastensuojelulain edellyttämää muodollista päätöstä eikä isällä ollut mahdollisuutta riitauttaa neljää sittemmin asetettua tapaamisoikeuden rajoitusta.

Bruncrona-tuomiossa (25.4.2006) oli kyse vahingonkorvauksista asiassa, jossa EIT oli jo aikaisemmin (16.11.2004) vahvistanut omaisuudensuojan loukkauksen saarta koskevan vuokrasopimuksen virheellisen päättämisen johdosta. EIT määräsi valtion korvaamaan valittajalle vahingonkorvausta ja kulukorvauksia yhteensä 49 000 euroa.

Vuonna 2006 tutkittavaksi otetuissa Suomea koskevissa uusissa valituksissa oli pitkälti kyse vastaavantyyppisistä asioista kuin samana vuonna annetuissa tuomioissa, toisin sanottuna rikos-, siviili- ja hallintoprosessin kestosta (yhdeksän tapausta) ja lapsen huoltajuusoikeudenkäynnistä (yksi tapaus).

Tutkittavaksi otettiin myös asioita, joissa on kyse seuraavista asioista: pääsy tuomioistuimeen, syytetyn kuulusteluoikeuksien toteutuminen lapseen kohdistunutta seksuaalirikosta koskevassa prosessissa (kaksi tapausta), oikeus puolustuksen valmisteluun rikosasiassa (kaksi tapausta), väitetty rikosprovokaatio, suullisen käsittelyn järjestämättä jättäminen hovioikeudessa, vakuutusoikeuden oikeudenkäyntiaineiston asianosaisille tiedoksi antamatta jättäminen, yksityiselämän suoja poliisin suorittamassa esitutkinnassa, poliisin toimenpiteiden johdosta piiritystilanteessa aiheutunut kuolemantapaus, etunimen rekisteröimättä jättäminen sekä sananvapaus toimittajan rikostuomion yhteydessä.

3.2 PERUS- JA IHMISOIKEUDET LAILLISUUSVALVONNASSA

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

3.2.1 YHDENVERTAISUUS 6 §

Ihmisten yhdenvertainen kohtelu on oikeusjärjestelmämme kulmakiviä. Siitä säädetään perustuslain 6 §:ssä. Hyväksyttävä 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.

Erityisteemana oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa oli vuonna 2006 yhdenvertaisuuden toteutuminen. Lähtökohtana tähän on ollut perustuslain 6 §:n lisäksi yhdenvertaisuuslaki. Teemaa tuotiin esille oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tekemillä tarkastuksilla. Keinoja yhdenvertaisuuden edistämiseksi ovat esimerkiksi toiminnan suunnittelu, tiedottaminen, koulutus, ohjaus, neuvonta, voimavarojen kohdentaminen, valvonta, työkäytäntöjen kehittäminen, soveltamisohjelman laatiminen, julkisten palveluiden rakenteen kehittäminen ja toimintapolitiikkojen uudistaminen.

Yhdenvertaisuuden edistäminen on jaettu kahteen osaan: yleiseen yhdenvertaisuuden edistämiseen ja yhdenvertaisuussuunnitelman laatimiseen. Tarkastushavaintojen perusteella yhdenvertaisuuteen suhtautuminen vaihtelee eri viranomaisessa. Joillakin hallinnonaloilla yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen on vasta suunnitteluvaiheessa ja yhdenvertaisuusteema tulee esille vain yksittäistapauksittain.

Yhdenvertaisuussäännös sisältää mielivallan kiellon ja vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Vaikeavammaisten henkilöiden yhden-

vertaisuuden näkökulmasta ei voitu pitää tyydyttävänä, että kuljetuspalveluiden omavastuuosuuden suuruus riippuu asuinkunnasta (1509/4/04). Samanlaisen kohtelun vaatimuksen vastaista oli, että yhteisvastuulliseen velalliseen kohdistettiin perintätoimia vasta toisen yhteisvelallisen vaatimuksesta. Viranomaisten olisi tullut aktiivisesti ja omatoimisesti selvittää velallisen ulosmittauskelpoista omaisuutta ja kohdistaa tällaiseen omaisuuteen täytäntöönpanotoimia (2865/4/04*).

Yhdenvertaisuussäännöksen asemasta viranomaistoiminnassa suoraan sovellettavana normina seuraa, että sisällöltään ja laadultaan toisiaan vastaavat asiat on pyrittävä käsittelemään yhtä nopeasti, ja säännönmukaisesta käsittelyajasta poikkeaminen tulisi voida perustaa tapaukseen liittyviin erityisiin olosuhteisiin.

Vammaisten henkilöiden tosiasiallinen tasa-arvo edellyttää, että viranomaiset huolehtivat esteettömän liikkumisen turvaamisesta. Erään kunnan terveyskeskuksen pääoven edessä olevan paikoitusalueen katukivetys aiheutti ongelmia liikuntaesteisten liikkumiselle (623/4/04).

Vangin matkakuluja koskevassa asiassa yhdenvertaisen kohtelun vaatimus olisi edellyttänyt, että vangin poistumisluvan matkakulut olisi korvattu, koska vanki oli vastoin tahtoaan, yliasutuksen vuoksi, sijoitettu kauas ns. sijoitusvankilastaan ja asuinpaikastaan, jolloin hänen matkakulunsa moninkertaistuivat (1838/4/04 s. 116).

Hitas-asuntojen jälleenmyynnissä sovellettavien enimmäishintojen uutta, muutettua laskentajärjestelmää voitiin pitää yhdenvertaisuusperiaatteen ja hallinnossa noudatettavan tasapuolisen kohtelun periaatteen kannalta ongelmallisena. Tämä johtui siitä, että enimmäishintaperusteiden muutos johti suuriin eroihin sellaisten eri aikoina valmistuneiden asuntojen enimmäishinnoissa, jotka aiemman hitas-yhdistelmäindeksiin perustuvan laskutavan mukaan olivat samanhintaisia (3232/4/04*, 1939/4/04, 2464/4/04, 1504/4/06 ja 1558/4/04 s. 186).

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.

Eri asemaan asettamiselle voi olla perustuslain näkökulmastakin arvioituna hyväksyttävä syy. Virolainen vanki arvosteli kantelussaan sitä, että hän ei saanut poistumislupaa isänsä hautajaisiin Viroon, vaikka samanaikaisesti poistumislupia myönnetään Suomeen ja muihin Pohjoismaihin. Erilaiseen käytäntöön vangeille myönnettävissä poistumisluvissa Pohjoismaiden ja muiden ulkomaiden välillä on kuitenkin täytäntöönpanon turvaamiseen liittyviä hyväksyttäviä syitä, vaikka tilannetta voidaankin muun muassa yhdenvertaisen kohtelun kannalta pitää jossain määrin ongelmallisena (1765/4/04 s. 115).

Tullihallitus julkaisi tietynmerkkisille autoille yksilölliset veroprosentit, jotka olivat mallisarjakohtaisesti määriteltyjä toisin kuin aikaisemmat veroprosentit, jotka olivat mallikohtaisia. Muuttamiselle oli hyväksyttävät perusteet, koska aikaisemmin käytössä ollut määrittelytapa johti kohtuuttoman pitkiin selvittelyaikoihin sekä verotuksen ja veron määrän vahvistamisen viivästymiseen. Uudelle määrittelytavalle oli yhteiskunnallista tarvetta ja se oli myös verovelvollisten oikeusturvan kannalta edullinen (2129/4/04 ja 3945/4/05 s. 132).

Lasten oikeus tasa-arvoiseen kohteluun

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

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen tavoitteena on tosiasiallisen tasa-arvon toteutuminen. Yhdenvertaisuuden toteutuminen ei tarkoita sitä, että kaikkia tapauksia on kohdeltava aina samalla tavoin, vaan tietyssä määrin voidaan kiinnittää huomiota myös yksittäistapauksessa esille tuleviin erityispiirteisiin. Tasa-arvotavoitteen kanssa ei ollut sopusoinnussa se, että kunta päätti myöntää esikoululaisten huoltajille koulukuljetuksen vaihtoehtona rahallisen korvauksen, ottamatta huomioon autottomien perheiden tilannetta (326/4/05* s. 189).

3.2.2 OIKEUS ELÄMÄÄN, VAPAUTEEN JA KOSKEMATTOMUUTEEN 7 §

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

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

Henkilön fyysisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta erityisen herkkiä asioita ovat poliisin pakko- ja voimakeinot sekä olosuhteet suljetuissa laitoksissa ja aseellisessa palveluksessa. Tarkastustoiminnassaan oikeusasiamies onkin kiinnittänyt erityistä huomiota sotaväen simputusperinteen katkaisemiseen. Henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus ovat myös olleet 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 pidätysten käyttö.

Henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus

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

Perustuslain 7 §:ään liittyy myös oikeusasiamiehen erilliskertomus "Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisen vastuu", joka valmistui kertomusvuonna ja luovutettiin eduskunnalle (K1/2006 vp). Erilliskertomuksen havaintoja myös perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta selostetaan tarkemmin lasten oikeuksia koskevassa jaksossa s. 163.

Turvatarkastusten perusteet tulivat esille sataman turvatarkastusta koskevassa asiassa. Merenkulkulaitoksella on turvasäännösten toimeenpanon ja valvonnan keskeisenä viranomaisena velvollisuus valvoa, että turvatarkastuksen toteutetaan laillisesti turvatoimilain mukaisesti (3492/4/04* s. 212).

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

Hätäkeskusten toiminnalla on kiinteä yhteys jokaisen henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Vastaanottaessaan hätäilmoituksia hätäkeskukset tarjoavat kansalaisille

tärkeitä ja perustavaa laatua olevia turvallisuuspalveluja, minkä vuoksi hätätilanteissa avunpyyntöjä koskevat ilmoitukset on voitava käsitellä asiantuntevasti ja tehokkaasti. Ilmoitusten edellyttämät pelastus-, poliisi- sekä sosiaali- ja terveystoimen toimenpiteet tulee voida käynnistää niiden edellyttämällä kiireellisyydellä tasapuolisesti koko maassa vuorokauden ajasta riippumatta (3662/4/05).

Pakkotoimenpiteiden kirjaamismerkinnöistä kehitysvammaisten palvelukeskuksessa tulee ilmetä mahdollisimman tarkasti toimenpiteen toteutus, jotta toimenpiteiden käyttöä olisi mahdollista arvioida kehitysvammaisten perusoikeuksien toteutumisessa sekä myös palvelukeskuksen kehittämistyössä. Tarkat merkinnät turvaavat kehitysvammaisten oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (650/3/06).

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

Lääketieteellisen tutkimuksen ja henkilökohtaisen koskemattomuuden yhteys tuli esille kantelussa, joka koski erään sairaalan tutkimusta siitä, voidaanko diabeteksen riskiä vähentää poistamalla lehmänmaidon insuliini vauvojen ruokavaliosta kuuden ensimmäisen elinkuukauden aikana. Tutkimuksen suorittamista arvosteltiin muun muassa siltä osin kuin tutkittavilta ei ollut pyydetty etukäteistä kirjallista suostumusta ennen näytteen ottamista, vaikka ihmiseen kohdistuvaa lääketieteellistä tutkimusta ei saa suorittaa ilman tutkittavan kirjallista, tietoon perustuvaa suostumusta. Lääketieteellisestä tutkimuksesta annetun lain menettelyllisten säännösten noudattaminen on omiaan turvaamaan henkilökohtaisen koskemattomuuden loukkaamattomuutta (1016/4/04*).

Itsemääräämisoikeuden kanssa ei ollut sopusoinnussa, että vankilan lääkäri oli muuttanut vangin lääkitystä kuulematta vankia itseään asiasta millään tavoin. Potilaan itsemääräämisoikeuteen kuuluu, että hänelle varataan tosiasiallisesti mahdollisuus tulla kuulluksi ennen kuin jokin lääkitys lopetetaan tai sitä muutetaan (2557/4/04). Työntekijän velvollisuus osallistua työnantajan määräämään työkyvyn arviointiin merkitsee puuttumista yksilön turvattuun itsemääräämisoikeuteen. Tämän vuoksi hyvän hallinnon noudattamisen vaatimus korostuu tällaista määräystä annettaessa (3299/4/04).

Edunvalvojan määrääminen koskettaa yksilön itsemääräämisoikeutta. Sen vuoksi menettelyä, jossa maistraatti määrää edunvalvojan, tulee pitää poikkeuksena pääsäännöstä, jonka mukaan edunvalvojan määrää tuomioistuin. Hallintoviranomaisen eli maistraatin toimivalta edunvalvojan määräämisessä on siten tarkoitettu rajoittumaan sellaisiin riidattomiin tapauksiin, joissa oikeusturvaan liittyvät näkökohdat eivät vaadi asian käsittelyä käräjäoikeudessa. Maistraatin toimivaltasäännöstä tulee tulkita suppeasti (2848/4/04* s. 170).

Moitittavaa oli, kun hovioikeus oli jättänyt tuomitsemastaan vankeusrangaistuksesta vähentämättä yhden vuoden ja yhden päivän mittaisen vapaudenmenetysajan. Viranomaisten on toimittava erityisen huolellisesti henkilökohtaiseen vapauteen vaikuttavien säännösten soveltamisessa (3182/4/04* s. 87).

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

Ravintolasta poistetun henkilön säilöönottoon yön ajaksi ei ollut riittäviä perusteita, koska ei ollut olemassa mitään konkreettisia tosiseikkoja, jotka olisivat osoittaneet olevan todennäköistä, että tämä olisi syyllistynyt laissa tarkoitettuihin rikoksiin. Koska kiinniotto ja säilössä pitäminen puuttuvat henkilökohtaisen vapauden ydinalueelle, on laissa säädettyjä edellytyksiä tulkittava ahtaasti (2951/4/06*). Samasta syystä vangitsemisvaatimuksen perusteeksi ilmoitettavien seikkojen on oltava paikkansa pitäviä (2556/4/04).

Rattijuopumuksesta epäillyn kiinniottamista koskevassa asiassa todettiin, että pakkokeinojen käyttöä koskevia näyttökynnyksiä on harkittava tiukasti ja kiinniotta-

misen tarvetta ja kestoa tulee aina harkita myös kohtuusnäkökohtien ja esitutkinnan tavoitteiden näkökulmasta (1011/4/05*). Poliisin arvioitiin ylittäneen harkintavaltansa tilanteessa, jossa kiinniotetulle henkilölle laitettiin käsiraudat väitetyn väkivaltaisuuden vuoksi, vaikka mikään ei osoittanut henkilön väkivaltaisuutta ja kiinniottoa oli suorittamassa viisi poliisimiestä. Käsirautojen käyttö tilanteessa ei ollut virkatehtävän suorittamiseksi perusteltua eikä puolustettavaa (863/4/04*).

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

Tullivalvonnan yhteydessä tehtävä puhuttelu puuttuu henkilökohtaiseen vapauteen, joten tullilaissa olisi aiheellista säännellä myös puhuttelusta tullitarkastukseen liittyvänä tiedonhankintamenetelmänä. Tullivalvontatoimenpiteisiin ryhtymisen tulee aina perustua tapauskohtaiseen kokonaisharkintaan ja tarkastuksen perustuessa henkilön aikaisempaa menettelyä koskeviin tietoihin on otettava huomioon muun muassa aikaisemman menettelyn laatu, vakavuus, toistuvuus ja ajan kuluminen (3187/4/04* s. 133).

Lääkärin päätös potilaan sitomisesta etukäteen määrätyksi neljän viikon ajaksi oli lainvastainen, koska mielenterveyslain mukaan potilaan sitominen on lopetettava heti, kun se ei ole enää välttämätöntä (1411/2/04*). Henkilön toimittaminen tarkkailulähetteellä psykiatriseen sairaalaan tarkkailuun merkitsee puuttumista perustuslaissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Tarkkailulähetettä ei voida käyttää lähetteenä henkilön mielenterveydellisen tilan polikliiniseen arvioon, vaan vain silloin, kun hoitoon määräämisen edellytykset ovat todennäköisesti olemassa (3500/4/04*).

Perustuslain 7 §:n 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 lukuisa määrä vuosittain. Vapautensa menettäneiden perusoikeuksia ei saa rajoittaa ilman laissa säädettyä perustetta.

Kertomusvuonna voimaan tulleessa ns. putkalaissa (laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta 841/2006) on nyt laintasoisesti ja varsin yksityiskohtaisesti säädetty säilytettävän henkilön oikeuksista ja säilytysolosuhteista. Sääntelyllä on merkitystä perustuslain useiden perusoikeussäännösten kannalta. Se koskee muun muassa perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuja oikeuksia samoin kuin perustuslain 10 §:ssä turvattuja yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa.

Poliisin säilyttämien henkilöiden perusoikeuksien näkökulmasta on laillisuusvalvonnassa viime vuosina pidetty ongelmana joissain poliisilaitoksissa käytettyä etävalvontaa, jossa säilytystilassa ei ole henkilökuntaa, vaan tarkkailua suoritti teknisin välinein jonkun toisen, maantieteellisesti varsin pitkänkin matkan päässä sijaitsevan poliisilaitoksen henkilökunta. Lausunnossaan putkalakia koskevaan hallituksen esitykseen eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVL 21/2006 vp – HE 90/2005 vp) totesi pitävänsä henkilön sulkemista vain teknisillä laitteilla valvottuun tilaan varsin ongelmallisena vapautensa menettäneen henkilökohtaisen turvallisuuden kannalta. Turvallisuusriskien merkittävyyden takia vapautensa menettänyttä henkilöä ei valiokunnan mielestä tule sulkea pelkästään teknisillä välineillä ehdotetulla tavalla valvottuun säilytystilaan. Sen vuoksi lakiin ei sisällytetty säännöksiä etävalvonnasta, mikä tarkoittanee sitä, että etävalvontaa ei käytännössä voida voimassa olevan lain perusteella suorittaa.

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 mu-

kaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tavalla. Arvioitaessa sitä, mikä on ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua, ollaan jossain määrin sidoksissa yhteiskunnan muuttuviin arvoihin ja käsityksiin eivätkä perustuslaki ja ihmisoikeussopimus soveltamiskäytännössään saa aina samanlaista sisältöä.

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

Vankiloiden ns. paljusellejä, joissa ei ole juoksevaa vettä eikä WC:tä, on arvosteltu useissa oikeusasiamiehen kannanotoissa. Jos samaan paljuselliin on jouduttu asuttamaan kaksi vankia, olosuhteet eivät ole ihmisarvoisen kohtelun kannalta hyväksyttävät (s. 15).

Vankilassa rangaistustaan suorittanut, suljetulle osastolle sijoitettu kantelija arvosteli vähäisiä mahdollisuuksiaan osallistua työntekoon, koulutukseen tai vapaa-ajan toimintaan. AOA totesi, että kyseiselle osastolle sijoitettujen vankien vähäiset mahdollisuudet osallistua sellin ulkopuolisiin toimintoihin ja kanssakäymiseen muiden vankien kanssa voivat olla pitkää vankeusrangaistusta suorittaville vangeille haitallisia niin henkisesti kuin fyysisestikin. Kunkin vangin tilannetta osastolla tulisi seurata ja pyrkiä pitämään osastolle sijoittamisaika lyhyehkönä, jos toimintamahdollisuudet ovat vähäiset (3047/4/04).

3.2.3 RIKOSOIKEUDELLINEN LAILLISUUSPERIAATE 8 §

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

Laillisuusperiaatetta rikottiin sotilaskurinpitomenettelyssä, kun kurinpito-ojennusta koskevasta päätöksestä, ojennuskortista, ei käynyt ilmi laillisuusperiaatteen kannalta tyydyttävän yksilöidysti, mitä määräystä kantelijan katsottiin rikkoneen (3406/4/04* s. 129).

3.2.4 LIIKKUMISVAPAUS 9 §

Liikkumisvapauden eri ulottuvuuksista on perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädetty entistä yksityiskohtaisemmin. Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Jokaisella on myös oikeus lähteä maasta. Liikkumisvapauden piiriin kuuluu myös ulkomaalaisen maahantulon ja maastalähdön sääntely.

Luvanvaraisen toiminnan ja toiminnasta johtuvan liikkumisvapauden rajoittamisen suhde tuli esille venekilpailua ja rallikilpailua koskevissa kanteluratkaisuissa. Venekilpailua koskevan ratkaisun mukaan liikkumisvapautta koskeva perusoikeus rajoittaa vesiliikennelain 21 §:n soveltamistilanteessa lupakynnyksen perusteetonta alentamista (1450/4/04 s. 205). Rallikilpailuissa toimeenpanoalue tulee määritellä nykyistä tarkemmin (3329/4/04* s. 204).

OA:n mukaan kotikuntalain kotikunnan vaihto-oikeutta rajoittava säännös ei ole perustuslain liikkumisvapaussäännöksen mukainen. Nykyiset säännökset estävät vammaisten ja vanhuksien perustuslain mukaisen oikeuden valita itse kotipaikkansa ja liikkua ns. laitoksesta toiseen.

3.2.5 YKSITYISELÄMÄN SUOJA 10 §

Perustuslain 10 §:ssä suojataan oikeutta yksityiselämään. Tätä suojaa täydentävät siihen läheisesti liittyvät perusoikeudet kuten oikeus kunniaan ja kotirauhaan sekä luottamuksellisen viestin suoja. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa yksityiselämään on rinnastettu nimenomaisesti myös perhe-elämä. Yksityiselämää, kotirauhaa ja luottamuksellista viestintää

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

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

Kotirauha

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

Rikoskomisariota arvosteltiin asiassa, jossa poliisi oli suorittanut kotietsinnän muualle kuin rikoksesta epäillyn asuntoon esittämättä kirjallista kotietsintämääräystä. Hän oli myös kirjannut pakkokeinopöytäkirjaan toimenpiteen perusteeksi osin virheellisen lainkohdan. Pääsääntöisesti kotietsintää suoritettaessa on esitettävä kirjallinen kotietsintämääräys ja määräyksettä suoritettava kotietsintä on poikkeus pääsäännöstä. Asiassa olisi ollut perustellumpaa laatia kirjallinen kotietsintämääräys (509/4/06).

Perhe-elämän suoja

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

Vankien perhe-elämän suojasta on usein kysymys perhetapaamista koskevissa asioissa. Oikeusasiamiehelle on vakiintuneesti tullut vuosittain useita kanteluita asiasta. On mahdollista, että ongelmat valvomattomien tapaamisten järjestämisessä ovat ainakin osittain johtuneet asiaa koskevan lainsäännöksen yleisluontoisuudesta ja tulkinnanvaraisuudesta. Uudessa, 1.10.2006 voimaan tulleessa vankeuslaissa on asiasta säädetty jossain määrin tarkemmin, muun muassa valvomattoman tapaamisen perusteista on säädetty laissa.

Kertomusvuonna annetun yhdeksän eri päätöksen tausta-ajatus voidaan kokoavasti esittää seuraavasti: Perusoikeutena olevasta perhe-elämän suojasta seuraa, että vankeinhoitoviranomaisten tulee toimillaan pyrkiä tukemaan vangin perhe-elämää. Vangin perhetapaamista koskevaa päätöstä harkittaessa vankeinhoitoviranomaisten tulee siten tapaamista puoltavana seikkana ottaa huomioon tapaamisen merkitys vangin perhesuhteiden hoitamiselle ja pysyvyydelle (451/4/04, 717/4/04, 995/4/04, 1229/4/04, 1359/4/04, 1361/4/04*, 2164/4/04, 2460/4/04 ja 3686/4/05 s. 111–112).

Vankila ei voi tapaamisohjeessa asettaa kaavamaisia määräaikoja valvomattoman perhetapaamisen myöntämiselle ja anomuksen käsiteltäväksi ottamiselle. Koska viranomaisten tulee toimillaan pyrkiä tukemaan vangin perhe-elämää, ei lähiomaisten tapaamiselle pidä päätösharkinnassa asettaa muita kuin kussakin tapauksessa välttämättömiä rajoituksia (1857/2/04*).

Lapsen palauttamisen tehokas toimeenpano lapsikaappauksen jälkeen turvaa perhe-elämää. Vanhemman ja lasten perus- ja ihmisoikeuksien suoja edellyttää kaapattujen lasten tehokasta palauttamista (438/4/05 ja 621/4/05). Haagin lapsikaappaussopimuksen mukainen lasten palauttamista koskeva asia oli hovioikeuden käsiteltävänä yhteensä noin kuuden kuukauden ajan, mitä aikaa pidettiin liian pitkänä lasten perhe-elämän suojan kannalta (2882/2/05*).

Lapsen ja vanhemman oikeus tapaamiseen ja muuhun yhteydenpitoon kuuluu perhe-elämään ja on sen vuoksi suojattu perus- ja ihmisoikeutena. Mikäli sosiaalilautakunnan huostassa olevan lapsen vanhempi on tyytymätön sosiaaliviranomaisen esittämään yhteydenpidon määrään tai tapaan, yhteydenpidosta tulee tehdä hallintopäätös muutoksenhakuohjeineen (3217/4/04).

Viestintäsalaisuus

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

Ongelmien on ainakin osin arvioitu johtuvan siitä, että pakkokeino- ja poliisilain säännökset ovat hajanaisia ja niitä on kehitetty vähä vähältä. Tämän johdosta säännöskokonaisuus on "hämärtynyt" ja lakien soveltaminen vaikeutunut.

Kertomusvuonna voimaan tulleen vankeuslain ja tutkintavankeuslain (767/2005 ja 768/2005) säännökset vangin kirjeenvaihdon tarkastamisesta herättivät julkista keskustelua vankeinhoitoviranomaisten tarpeesta kontrolloida vankilaan tulevia postilähetyksiä. Uusien säännösten vuoksi oikeusasiamiehelle tuli runsaasti kanteluita säännösten soveltamisesta. Kanteluiden ratkaisu siirtyi seuraavalle vuodelle. Asiaan liittyen hallitus antoi eduskunnalle lain muuttamiseksi esityksen (HE 261/2006 vp), joka johti lain muuttamiseen vuonna 2007.

Tullihallituksen tarkastuksella ja tämän jälkeen saatujen tietojen perusteella kävi ilmi, että käräjäoikeus oli myöntänyt telekuunteluluvan törkeän dopingrikoksen selvittämiseksi, vaikka se ei ole lain mukaan mahdollista. Vaikka virhe oli huomattu ja oikaistu ajoissa siten, ettei telekuuntelua ehditty suorittaa, oli asiassa vaarannettu viestinnän luottamuksellisuuden suojaa (878/2/05*).

AOA tutki omana aloitteena poliisin tehtävien suorittamista puolustusvoimissa koskevaa lakia. Kävi ilmi, että lain epätäsmällisyydet ovat ongelmallisia muun muassa perustuslaissa turvatun viestinnän luottamuksellisuuden kannalta (891/2/05* s. 130).

Käräjäoikeuden ja poliisin virheet telepakkokeinojen käyttämisessä ja niistä päättämisessä tulivat ilmi omana aloitteena tutkitussa asiassa. Televalvonta-asioiden käsittelemiselle ja myöntämiselle säädettyjä lain ja asetuksen menettelyllisiä ja asiasisältöisiä säännöksiä oli rikottu ja siten loukattu viestintäsalaisuuden suojaa (3068/2/04*).

Kirjeen salaisuus tuli esille vangin kirjeen avaamista koskevassa tapauksessa. Vankilan apulaisjohtaja oli lukenut kantelijan kirjettä vielä sen jälkeen, kun oli ilmennyt sen olevan osoitetun Rikosseuraamusvirastolle. Vangin ja rangaistuslaitoksen toimintaa valvovan viranomaisen välinen kirjeenvaihto on luottamuksellista eikä tällaisen kirjeenvaihdon tarkastamiselle tai lukemiselle ole perustetta laissa (2848/4/05* s. 170).

Vankien kirjeenvaihdon suojaa voidaan rajoittaa vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä ja kirjeenvaihdon suojan rajoituksia tulee soveltaa siten, että suoja toteutuu tarkoitetussa laajuudessa. Jos vangille saapuvan kirjeen merkintöjen perusteella voidaan päätellä, että lähettäjä voi olla (tapahtuma-aikana voimassa olleessa oikeusministeriön määräyksessä tarkoitettu) vangin asiamiehenä toimiva muu lakimies kuin asianajaja, voidaan kirje avata vain vangin läsnä ollessa. Tarvittaessa on myös mahdollista ottaa yhteyttä kirjeen lähettäjään sen selvittämiseksi, onko kyseessä säännöksissä tarkoitettu asiamies (3142/4/04 s. 114 ja 3143/4/04).

Eräässä sairaalassa noudatetun käytännön mukaan potilaille osoitetut postikortit pidätettiin ja niistä annettiin heille ainoastaan valokopiot. Noudatetun käytännön tarkoituksena oli estää paperiin mahdollisesti imeytettyjen huumeiden kulkeutuminen sairaalaan. Asiassa ilmeni myös, että kantelija oli joutunut eräässä osastolla ollessaan avaamaan lääninhallituksen hänelle osoittaman kirjeen hoitajan läsnä ollessa.

Koska potilaan yhteydenpitoa ei ollut rajoitettu laissa tarkoitetulla tavalla ja koska avatun kirjeen osalta kysymyksessä oli sairaalan toimintaa valvovan viranomaisen kirje, joka tulee voida avata ilman hoitohenkilökunnan valvontaa, ei postikortteja olisi saanut pidättää eikä kirjeen avaamista valvoa (2284/4/04*).

Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

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

Kaupunginsairaalan erikoislääkäri menetteli lainvastaisesti, kun hän antoi kantelijalle tämän isää koskevia potilasasiakirjoihin sisältyviä salassa pidettäviä tietoja ilman isän kirjallista suostumusta (2374/4/04*). Toisessa tapauksessa sosiaalityöntekijä kertoi lapsen isoäidille lasta koskevan terveystiedon ilman lapsen äidin nimenomaista suostumusta (584/4/04). Erikoislääkäri menetteli lainvastaisesti, kun hän ei viivytyksettä antanut kantelijoille mahdollisuutta tutustua heidän lastaan koskeviin hoitotyön seurantakaavioihin millään henkilötietolain 28 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla (1905/4/04).

Lääkärinlausunnon sisältöä oli maistraatin järjestämässä kuulemistilaisuudessa selostettu päämiesehdokkaalle hänen äitinsä ollessa läsnä. Koska salassapitoon kuuluu, ettei salassa pidettäviä terveystietoja ilman asianomaisen suostumusta luovuteta suullisestikaan, kuulemistilaisuus olisi tullut järjestää niin, etteivät salassa pidettävät tiedot olisi tulleet ulkopuolisten tietoon (674/4/05* s. 172).

Kaupungin sosiaalitoimi toimi vastoin yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa, kun se oli vaatinut 18 vuotta täyttänyttä opiskelijaa toimittamaan vanhempiensa tarkat tulo- ja varallisuustiedot sosiaalitoimelle opiskelijan toimeentulohakemuksen käsittelyä varten (1679/4/04). Sillä viranomaisella, jolta sosiaaliviranomainen pyytää tietoja, on oikeus varmistua, että kysymys on sosiaalihuollon asiakaslaissa tarkoitetuista olennaisista ja välttämättömistä tiedoista. Tällä tavoin viranomainen voi omalta osaltaan turvata sen, että asiakkaan yksityiselämän suojaa ei loukata (1885/4/04*).

Vankeinhoitoviranomaisten tulee toimillaan pyrkiä edesauttamaan yksityisyyden toteutumista siinä määrin kuin se vankilaolot huomioon ottaen on mahdollista. Sen vuoksi ei voida edellyttää, että vangin tulisi ilmaista asioimislomakkeessa sellaisia terveydentilaansa koskevia ja salassa pidettäviä tietoja, jotka loukkaisivat hänen yksityisyyttään (1880/4/05).

3.2.6 USKONNONVAPAUS 11 §

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

Seurakuntalehden julkaisijan vastuulla on järjestää jakelutapa, joka kunnioittaa ihmisten uskonnollista vakaumusta. Eräät seurakunnat olivat jakaneet julkaisujaan myös seurakuntaan kuulumattomille vastoin asiasta kannelleiden nimenomaista kieltoa (1462/4/05, 2296/4/05*, 3851/4/05*, 2071/4/06, 1953/5/06*, 1952/4/06, 2072/4/06, 2146/4/06 s. 216).

Vankilan 34 vankia arvostelivat hengellisen toiminnan järjestämistä vankilassa. Kirjeen mukaan yhden viranhaltijan jääminen pois työstään oli aiheuttanut vakavan vajeen vankilan sielunhoidossa. Papin puheille pääsyä saattoi joutua odotteleman kaksikin viikkoa. Selvityksissä kävi ilmi, että vangeilla oli mahdollisuus osallistua rangaistuslaitoksessa järjestettäviin jumalanpalveluksiin ja hengellisiin tilaisuuksiin sekä tarvittaessa myös keskustella vankilan pastorin kanssa. Vankien oikeus uskonnonharjoittamiseen on pyrittävä järjestämään siten, että perustuslaissa turvattu uskonnonvapaus toteutuu käytännössä vankilassa (756/4/05).

3.2.7 SANANVAPAUS JA JULKISUUS 12 §

Sananvapaus

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

on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Julkisen vallan velvollisuuksiin kuuluu edistää sananvapautta.

Eristysosastolla olleen vangin kirjeenvaihtoon puuttumista perusteltiin laitosjärjestykseen ja turvallisuuteen liittyvillä syillä. Vankila oli viivytellyt kirjeiden antamista vangille siksi, että vanki oli peittänyt haltuun saamillaan lehdillä eristyssellin kalteriseinän. Vankilan menettely ei kuitenkaan saanut tukea laista. Vankilassa ja erityisesti eristyksen tai erillään pidon aikana korostuu vangin yhteydenpitotarve laitoksen ulkopuolelle juuri kirjeenvaihdon muodossa (1097/4/04). Vankila oli rajoittanut lainvastaisesti vankien ilmaisuvapautta, kun vankien opintoihinsa liittyen laatimat kurssijulkaisut oli kerätty pois heidän hallustaan. Asiassa oli kyse myös kehotuksesta muuttaa julkaisua ja vankilan toimivallasta ennakolta sopia vankien kanssa julkaisun sisällöstä (2483/4/04*).

Omana aloitteena tutkitussa asiassa todettiin, että esitutkintalain 48 §:ssä säädetyn ilmaisukiellon ja julkisuuslain 23 §:n 2 momentin mukaisen asianosaisen salassapitovelvollisuuden suhdetta olisi aihetta selkeyttää (1489/2/04).

Julkisuus

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

Tallennejulkisuutta koskevia kanteluita on tullut oikeusasiamiehelle paljon, joskin useimmiten kantelijalla on vielä ollut mahdollisuus käyttää laissa säädettyä mahdollisuutta saattaa asia toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Tällöin oikeusasiamies on ohjannut kantelijan yleensä käyttämään ensisijaisesti tätä oikeuskeinoa. Monissa asiakirjajulkisuutta koskevissa kanteluissa on kuitenkin ollut kysymys tietopyyntöä koskevan asian käsittelyajasta. Lain mukaan viranomaisen on käsiteltävä tällainen asia "viivytyksettä" ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava "mahdollisimman pian", viimeistään kahden viikon tai, tietyin edellytyksin, viimeistään kuukauden kuluessa tietopyynnöstä. Hallinnon julkisuuteen liittyy läheisesti myös yleinen vaatimus hallinnon avoimuudesta ja palveluhenkisyydestä asiakkaan etsiessä tarvitsemaansa tietoa.

Sairaala ei ollut ottanut riittävästi huomioon potilaan oikeutta käyttää asiamiestä vaatiessaan asianajajalta yksilöityä valtakirjaa asiakirjapyynnön toteuttamiseksi, vaikka tilanteessa ei ollut epäselvyyttä asianajajan oikeudesta edustaa potilasta potilasasiakirjojen tarkastamista koskevassa asiassa. Sairaalan menettely vaikeutti potilaan tarkastusoikeuden toteuttamista tavalla, joka ei ollut välttämätöntä hänen yksityiselämänsä suojaamisen kannalta (2022/4/04*).

Sisäasiainministeriön poliisiosasto ylitti toimivaltansa, Valtakunnansyyttäjänvirasto menetteli lainvastaisesti ja keskusrikospoliisin paikallisyksikkö viivytteli asiakirjapyyntöön vastaamisessa. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Asiakirjajulkisuutta koskevan päätöksen huolellinen perusteleminen ei ole oikeuttamisperuste julkisuuslain mukaisista määräajoista poikkeamiselle, koska perustuslain 21 §:ään perustuva oikeus saada perusteltu päätös merkitsee viranomaiselle perusteluvelvollisuutta, joka on automaattisesti otettava huomioon kaikessa viranomaistoiminnassa. Sitä vastoin julkisuuslaissa tarkoitetun pidemmän määräajan käyttäminen voi olla oikeutettua asian vaikeuden ja sitä kautta perusteluvelvollisuuden korostumisen myötä, kunhan päätöksen tekeminen ja julkisten asiakirjojen luovuttaminen tapahtuu kokonaisuudessaan mainitun määräajan puitteissa (152/4/04* s. 92).

Kunnallisen toimielimen asiakirjojen nähtävillä pito on osa julkisuusperiaatteesta juontuvaa päätöksenteon avoimuutta. Koska viranomaisen käsitys salassapidosta määrittää sitä, mitkä asiat pöytäkirjan yhteydessä tulevat julkisuuteen, asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa tulee arvioida huolellisesti, jottei julkisuuteen antamisvelvoitteen piiriin kuuluvista pöytäkirjoista perusteetta salata julkisia tietoja tai vastaavasti anneta julkisuuteen salassa pidettäviä tietoja (1412/4/05*).

Helsingin yliopisto ei ollut antanut kantelijalle kaikkia hänen pyytämiään viranhakuasiakirjoja hänen haluamallaan tavalla. Kyse oli perusoikeutena turvatun julkisuuden toteutumisesta. Viranomaiset eivät saa omaksua sellaisia toimintatapoja, joilla todellisuudessa estetään julkisuuden toteutumista ohi sen, mitä salassapidosta nimenomaisesti on säädetty. Kynnys sille, milloin viranomainen voi kieltäytyä antamasta tietoja pyytäjän haluamalla tavalla, on tarkoitettu korkeaksi. Tavanomaisessa muodossa olevien hakemusasiakirjojen kopioiminen ei voi tuottaa viranomaiselle tekniseltä kannalta tarkastellen kohtuutonta rasitusta, jollei niiden lukumäärä ole poikkeuksellisen mittava (13/4/05*).

Koska viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla rajoitettu, asiakirjan julkiseksi tulemista on arvioitava asiakirja- ja viranomaiskohtaisesti. Asiakirjan julkiseksi tulo ei siten välttämättä riipu asian käsittelyn päättymisestä viranomaisessa, ja monivaiheisenkin asian käsittelyssä syntyvien asiakirjojen julkisuus määräytyy pääsäännön mukaan asiakirjakohtaisesti. Viranomainen ei voinut jättää reagoimatta sille tehtyyn asiakirjapyyntöön sillä perusteella, että samoja tietoja koskeva asia oli oikeusasiamiehen kansliassa vireillä ja asiakirjan pyytäjä saisi aikanaan vastauksen pyyntöönsä kanteluratkaisun yhteydessä (3415/4/04*).

Viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuus ei toteutunut, kun esitutkintaviranomainen ei toimittanut epäillylle hänen pyynnöstään esitutkintaan annettuja loppulausuntoja lain mukaisessa määräajassa. Loppulausuntoja pyytäneen epäillyn avustaja sai tiedon loppulausunnoista vasta puolen vuoden jälkeen syyttäjältä (2259/4/05*). Esitutkintapöytäkirjaa ei toimitettu asianosaiselle ilman aiheetonta viivytystä, kun poliisi ei ollut millään tavalla reagoinut ensimmäiseen asiakirjapyyntöön ja esitutkintapöytäkirja toimitettiin vasta uuden pyynnön perusteella yli kuukausi esitutkinnan päättämisen jälkeen (2649/4/05*).

Lain määräajat ylittäneestä seurakunnan viivyttelystä oli kysymys tapauksessa 3485/4/05*. Patentti- ja rekisterihallituksen yhdistysrekisterijohtaja ei ollut toimittanut hakijalle tämän pyytämiä asiakirjoja julkisuuslain mukaisessa määräajassa (3989/4/05*).

Rikosasiassa pidetty suullinen valmisteluistunto merkitsee viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisen salassapitoperusteen päättymistä eikä valmisteluistunnon jälkeen voida rajoittaa perustuslain turvaamaa julkisuutta tässä lainkohdassa tarkoitetuilla rikostutkinnallisilla perusteilla (1497/4/05* s. 89).

Johtava julkinen oikeusavustaja kieltäytyi antamasta tietoa erään yhdistyksen toimeksiannoista. Hänen mukaansa päätöksestä ei voinut valittaa, koska tiedot olivat asianajosalaisuuden suojaamia eivätkä ne olleet löydettävissä mistään yksittäisestä asiakirjasta. Kantelija ei myöskään ollut asianosainen niissä asioissa, joista tietoja oli pyydetty.

Valitusoikeus hallinto-oikeuteen asiakirjapyyntöä koskevassa asiassa kuuluu kuitenkin kaikille tietoa tai asiakirjaa pyytäneelle eikä sitä voi sitoa asianosaisasemaan tai siihen, että viranomaisen käsityksen mukaan kyse ei ole laissa tarkoitetusta asiakirjasta. Tietoa tai asiakirjaa pyytäneellä tulee joka tapauksessa olla oikeus muutoksenhakuun, mikä ei toteutunut tapauksessa johtavan julkisen oikeusavustajan menettelyn vuoksi (3385/4/04*).

Kantelija oli saanut kunnalta pyytämänsä asiakirjan noin seitsemän viikon kuluttua siitä, kun hän oli lähettänyt sähköpostitse asiakirjapyyntönsä. Asiakirjapyyntö oli ollut riittävän yksilöity niin kuin julkisuuslaissa edellytetään ja tiedot olisi tullut luovuttaa kahden viikon kuluessa pyynnöstä, koska asiassa ei ollut ollut pidempään käsittelyaikaan oikeuttavia perusteita. Asiakirjapyyntöä ei siten ollut käsitelty kunnassa julkisuuslaissa säädetyssä ajassa (186/4/04 s. 184).

Sairaanhoitopiirin huomiota kiinnitettiin siihen, että jokaisella on oikeus saada viivytyksettä tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen eikä viranomaisella ole harkintavaltaa sen suhteen, antaako se tiedon julkisen asiakirjan sisällöstä. Virkaan tai toimeen haettaessa hakemus ja siihen liittyvät asiakirjat ovat julkisia sen jälkeen, kun hakija on jättänyt hakemuksensa viranomaiselle (929/4/04*, 2124/4/04* ja 562/4/05*).

3.2.8 KOKOONTUMIS- JA YHDISTYMISVAPAUS 13 §

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

Se että kantelija ei kuulunut tiettyyn ammattiliittoon, ei voinut olla perusteena sille, että hänelle ei myönnetty ns. kuoppakorotusta. Sen vuoksi kuoppakorotusneuvotteluissa mukana olleen TE-keskuksen olisi tullut jättää neuvotteluihin eriävä mielipide ja saattaa asia vielä työministeriön neuvoteltavaksi (2295/4/04*).

3.2.9 OMAISUUDEN SUOJA 15 §

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

Oikeusasiamiehen tutkittavana oli lukuisia kanteluita ajoneuvoveron maksamisesta, kun ajoneuvo on vaihtanut omistajaa. Ajoneuvo joutuu käyttökieltoon heti, kun aikaisempi omistaja on jättänyt veronsa maksamatta. Uusi omistaja, joka ei ole verovelvollinen, joutuu maksamaan edellisen omistajan veron ja sille määrättävän viivekoron saadakseen käyttää omaa ajoneuvoaan. Ajoneuvohallintokeskuksen velvollisuutena on pyrkiä siihen, että veron maksaa verovelvollinen ajoneuvon edellinen omistaja. Tässä tarkoituksessa Ajoneuvohallintokeskuksen tuli tehostaa maksumuistutusmenettelyään ja ulosottoperinnän käyttöä (1515/4/04* s. 201).

Valtiovarainministeriötä ja Ajoneuvohallintokeskusta koskevassa asiassa todettiin, että moottoriajoneuvoverosta annetun lain syntytaustaan ja kuljetusyrittäjien omaisuuden suojaan sekä perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojaan liittyvistä syistä lain mukaisten veronpalautusten maksamisen keskeyttämisen ja lopettaminen olisi edellyttänyt lain muuttamista tai EU:n toimivaltaisen toimielimen sitova päätöstä (754/4/04* s. 200).

Helsingin kaupunginvaltuuston päätöksillä tehty hitas-enimmäishintojen laskentajärjestelmän muutos ei ollut ristiriidassa omaisuuden suojan kanssa, koska hitas-asuntoyhtiöiden yhtiöjärjestyksiin sisältyvien hitas-määräysten ja hinnanmäärityksessä ennen muutosta käytetyn hitas-yhdistelmäindeksin vuoksi asunnon ostajan oli jo tullut varautua muun muassa siihen, että asunnon enimmäishinta sitä edelleen myytäessä on selvästi markkinahintaa alempi. Asiaan liittyvästä yhdenvertaisuusongelmasta ks. edellä perustuslain 6 §:n kohdalta (3232/4/04*, 1939/4/04, 2464/4/05, 1504/4/06 ja 1558/4/04 s. 186).

Poliisipäällikön päätös takavarikoida kivääri menettämisseuraamuksen turvaamiseksi tutkittaessa metsästysrikkomusta ei ollut lainmukainen, koska metsästyslain mukaan rikoksen tekemisessä käytettyä ampumaasetta ei voida tuomita valtiolle menetetyksi metsästysrikkomuksen perusteella (1421/4/06*). Ampumaaselain ilmaus "viipymättä" ei voine tarkoittaa, että ampuma-aseiden väliaikaisessa poisotossa haltuunottopäätöksen tekemiseen olisi vapaasti aikaa kolme kuukautta (2325/4/06*).

3.2.10 SIVISTYKSELLISET OIKEUDET 16 §

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

Oikeus perusopetukseen on perustuslaissa turvattu kaikille lapsille. Myös YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa korostetaan kaikkien lasten yhtäläistä oikeutta

opetukseen. Julkisen vallan on huolehdittava tämän perusoikeuden toteutumisesta. Huostaan otetun lapsen perusopetusta koskevassa ratkaisussa todettiin, että lastensuojelulaissa ei erikseen ole mainittu, että lapsen huostaan ottaneen kunnan sosiaalihuollon viranomaiselle kuuluisi myös lapsen perusopetukseen ja koulutukseen liittyviä tehtäviä. Muun valvonnan puuttuessa valvonta kuuluu lapsen huostaan ottaneelle kunnan sosiaalihuollon toimielimelle (856/4/04).

Sijaishuollon valvontaa koskevaa sääntelyä on sittemmin täsmennetty eduskunnan 14.2.2007 hyväksymässä uudessa lastensuojelulaissa. Samalla muutettiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevaa lakia siten, että huostaan otetun oppilaan kotikunta on velvollinen korvaamaan sijoituskunnalle lapsen opetuksesta aiheutuneet kustannukset.

Sivistyksellisiä oikeuksia koskeva perustuslain säännös turvaa myös oppilaan oikeutta turvalliseen kouluympäristöön. Asiasta säädetään tarkemmin perusopetuslaissa. Julkisen vallan tehtävänä on huolehtia siitä, että tämä oikeus toteutuu myös käytännössä. AOA teki koulukiusaamista koskevan aloitteen opetushallitukselle. Aloitteessa esitettiin, että opetussuunnitelmien perusteita tarkistettaessa otettaisiin huomioon, että kiusaajana saattaa olla muukin henkilö kuin toinen oppilas (3317/2/05).

Perusopetukseen kuuluu perustuslain tarkoittamassa mielessä myös esiopetus. Kunta päätti myöntää koulukuljetuksen vaihtoehtona huoltajille rahallisen avustuksen lapsen kuljettamiseksi esiopetukseen. Vaikka tämä menettely on sinänsä lainmukaista, se vaikeutti autottomien perheiden lasten oikeuksien toteutumista. Tämän vuoksi perheille, joilla ei ole omaa autoa käytettävissä, olisi pyrittävä järjestämään esimerkiksi taksikuljetus (326/4/05* s. 189).

Oikeusasiamiehen arvioitavaksi saatettiin myös yliopistojen uuden palkkausjärjestelmän toteuttamistapa. Palkkausjärjestelmän käyttöönoton ja soveltamisen johdosta ei ollut perusteita epäillä toimenpiteitä edellyttäviä vaikutuksia perustuslaissa turvatulle tieteen vapaudelle tai yliopistojen itsehallinnolle (1122/4/05* s. 189).

3.2.11 OIKEUS OMAAN KIELEEN JA KULTTUURIIN 17 §

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

Suomi on myös hyväksynyt Euroopan neuvoston piirissä laaditun alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan sekä kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen (ks. myös ihmisoikeustapahtumia s. 34).

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

Laillisuusvalvonnassa on kielellisten oikeuksien yhteydessä korostettu, että kysymys on tosiasiallisesta eikä vain muodollisesta tasa-arvosta eri kieliryhmien välillä. Useassa ratkaisussa on ollut kyse siitä, että asioiden käsittely viranomaisissa on viivästynyt tai muulla tavalla vaikeutunut sen johdosta, että asiakas on käyttänyt ruotsia.

Kielelliset oikeudet eivät toteutuneet täysimääräisesti Vaasan hovioikeudessa, kun oikeudenkäyntikieli oli vaikuttanut asioiden käsittelyn kestoon (1538/4/04* s. 192). Ulosottotoimen tietojärjestelmän virheiden ja puutteiden korjaaminen viivästyi ruotsinkielisissä tulosteissa pidempään kuin suomenkielisissä. Sen vuoksi suomen- ja ruotsinkielisillä velallisilla ei ollut yhdenvertaisia mahdollisuuksia asiansa sovinnolliseen päättämiseen ja velan maksuun (2032/4/04* s. 122).

Potilasvakuutuskeskus käyttää pääsääntöisesti ruotsinkielisissä jutuissa ulkopuolista asianajajaa, jolloin asiansa hävinneen ruotsinkielisten kantajan oikeudenkäyntikulut saatavat nousta huomattavan korkeiksi. Niinpä potilasvahinkoasian kantaja voi käytännössä joutua luopumaan kielellisistä oikeuksistaan ja laittamaan asiansa vireille muulla kuin äidinkielellään. Kielen valintaa koskeva tahdonmuodostus ei silloin ole ulkopuolisista vaikutteista vapaata eivätkä henkilön kielelliset perusoikeudet toteudu täysimääräisesti (2938/4/04* s. 155).

Poliisihallinnon kielitaitovaatimuksia koskevissa neljässä ratkaisussa AOA piti tärkeänä, että poliisimiehillä on riittävä kyky toimia molemmilla kansalliskielillä ja jokaisella on tosiasiallinen mahdollisuus asioida omalla kielellään poliisin kanssa (2318/4/04* s. 193).

Perustuslain, kielilain ja Ahvenanmaan itsehallintolain kielellisiä oikeuksia koskevasta sääntelystä seuraa, että Kriminaalihuoltolaitoksen kaksikielisen aluetoimiston olisi tullut laatia ruotsiksi nuorisorangaistuksen toimeenpanosuunnitelma, jonka se oli pyynnöstä antanut Ahvenanmaan maakunnassa sijaitsevalle yksikielisesti ruotsinkieliselle valtion viranomaiselle (2939/4/05*). Ahvenanmaalle tehdyllä tarkastuksella nousi esille kysymys siitä, noudattavatko valtion viranomaiset Ahvenanmaan itsehallintolain säännöstä ruotsin kielen käyttämisestä valtion ja maakunnan viranomaisten välisessä kirjeenvaihdossa (2789/3/06). OA otti asian tutkittavakseen omana aloitteena.

Uudenmaan Prikaatin henkilöstön suomen kielen taito ei oikeuta Pääesikuntaa käyttämään kirjeenvaihdossa suomea, koska perustuslaissa säädettyjen kielellisten oikeuksien konkretisoimiseksi tarkoitetun kielilain tavoitteena on ollut turvata Uudenmaan prikaatin kaltaisille yksikielisesti ruotsinkielisille viranomaisille tietyt kielelliset oikeudet viranomaisten välisessä kirjeenvaihdossa. Silloin, kun hallinnon sisäisiksi tarkoitetuilla määräyksillä tai ohjeilla on välillistä vaikutusta yksilön perusoikeuksiin, näiden määräyksien ja ohjeiden tulisi olla saatavilla molemmilla kansalliskielillä (2876/2/04* s. 191).

Yksityinen sairaala hoiti julkista tehtävää, kun se myi palveluitaan sairaanhoitopiirille. Tämän vuoksi toiminta oli tullut järjestää perustuslaissa, potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa ja erityissairaanhoitolaissa turvattujen kielellisten oikeuksien näkökulmasta niin, että ne toteutuivat samalla tavalla kuin tilanteessa, jossa kantelija olisi ollut hoidettavana sairaanhoitopiirin yksikössä (3882/4/05* s. 155).

3.2.12 OIKEUS TYÖHÖN JA ELINKEINOVAPAUS 18 §

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

Kertomusvuonna on kiinnitetty huomiota sellaisiin viranomaisten menettelyihin, joilla on välillistä merkitystä perustuslaissa turvatun elinkeinovapauden toteutumiseen. Taksilupien myöntämistä koskevassa asiassa todettiin, että julkisen hakumenettelyn avulla olisi paremmin mahdollista turvata se, että kaikille halukkaille annetaan yhdenvertainen mahdollisuus ainakin tavoitella pääsyä kyseiseen haluamaansa elinkeinoon. Samalla se lisäisi viranomaistoiminnan avoimuutta ja sitä kautta luottamusta hallintoon (1156/4/05*). Toisessa ratkaisussa yksityisiä terveydenhuoltopalveluja koskevan lupahakemuksen kahden ja puolen vuoden käsittelyaikaa pidettiin kohtuuttoman pitkänä (2281/2/04*).

3.2.13 OIKEUS SOSIAALITURVAAN 19 §

Keskeiset sosiaaliset perusoikeudet on turvattu perustuslain 19 §:ssä. Jokaisella on perustuslain mukaan oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Erikseen mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa taataan lisäksi jo-

kaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan siten kuin laissa säädetään. Julkisen vallan tulee myös lailla turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Erikseen mainitaan myös julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä sekä lapsen hyvinvointia ja yksilöllistä kasvua samoin kuin jokaisen oikeutta asuntoon.

Oikeusasiamiehelle tulevista kanteluista suuri osa kohdistuu sosiaali- ja terveysviranomaisiin. Tästä syystä sosiaalisia perusoikeuksia koskevat säännökset ovat oikeusasiamiehen työssä keskeisiä. Perusoikeusuudistus onkin tuonut uusia painotuksia sosiaaliturvaa koskevaan laillisuusvalvontaan. Aikaisemmin on 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 välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon

Toimeentulotuki on keskeinen rahaetuus, joka turvaa perustuslaissa säädettyä oikeutta välttämättömään toimeentuloon. Jotta perusoikeus toteutuisi, tukihakemukset on käsiteltävä viivytyksettä. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että toimeentulotukiasioissa korkeintaan viikon aikaa hakemuksen käsittelyyn ottamiselle voidaan pitää lähtökohtana viivytyksettömälle käsittelylle. Käsittelyaikaa koskevia ratkaisuja selostetaan sosiaalihuoltoa koskevassa jaksossa s. 138.

Perusoikeusmyönteinen laintulkinta on yleinen viranomaistoimintaa ohjaava periaate. Perustuslain mukaisen välttämättömän toimeentulon turvaaminen edellyttää, että toimeentulotuen perusosan alentamisen edellytyksiä tulkitaan suppeasti (149/4/04 s. 141 ja 142). OA piti myös ongelmallisena sitä, että hakija oli useita kertoja joutunut odottamaan tukea kauan sen johdosta, että sosiaalitoimi oli soveltanut toimeentulotukilakia vakiintuneen oikeuskäytännön vastaisesti (3480/4/04).

Oikeus perustoimeentulon turvaan

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

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että perusoikeuden toteutuminen edellyttää, että perusturvaa koskevat hakemukset käsitellään joutuisasti. Käsittelyaikaa koskevia ratkaisuja selostetaan sosiaalivakuutusta koskevassa jaksossa s. 174.

Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin

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

OA antoi eduskunnalle erilliskertomuksen ”Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu”. Kertomuksessa kiinnitettiin huomiota viranomaisten velvollisuuteen toimia aktiivisesti lapsen turvallisuuden ja koskemattomuuden turvaamiseksi. Kertomuksen sisältöä selostetaan lasten oikeuksia koskevassa jaksossa s. 163.

Viranomaisten velvollisuutta toimia aktiivisesti lapsen oikeuksien turvaamiseksi korostettiin myös huostaan otettujen lasten sijaishuollon valvontaa koskevissa ratkaisuissa. OA:n mielestä lapsen sijoittaneen kunnan sosiaalilautakunnan tai vastaavan elimen kuuluu valvoa, että lapsen oikeus terveydenhuoltopalveluihin ja perusopetukseen toteutuu (856/4/04). Toisen päätöksen mukaan valvovien viranomaisten tulee tutkia välittömästi ja perusteellisesti kaikki tapaukset, jossa perhekodin henkilökunta kohdistaa lapseen ruumiillista tai henkistä kuritusta (1892/4/04).

Eräässä tapauksessa lapsen kiusaaminen lastensuojelulaitoksessa jatkui siitä huolimatta, että henkilökunta ei ollut laiminlyönyt valvontavelvollisuuttaan. Lapsen sijoittanut kunta ja laitoksen henkilökunta ovat kuitenkin vastuussa huostaan otetun lapsen turvallisuudesta ja heidän on ryhdyttävä toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi (495/4/04 ja 2040/4/04).

Elatusapujen perinnän myöhästymistä koskevassa asiassa korostettiin, että julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Tämä säännös pohjaa lapsen oikeuksien sopimukseen, jonka 27 artiklan 4 kohdassa todetaan, että sopimusvaltiot pyrkivät kaikin mahdollisin keinoin turvaamaan lapsen elatusmaksujen saannin vanhemmilta tai muilta lapsesta taloudellisessa vastuussa olevilta niin sopimusvaltiossa kuin ulkomailtakin (1137/4/04* s. 123).

Oikeusasiamiehen kannanotot ovat viime vuosina usein koskeneet kunnan velvollisuutta järjestää terveydenhuoltoa. Toisaalta on ollut kyse järjestämisvelvollisuuden laajuudesta ja toisaalta palveluiden järjestämisestä kohtuullisessa ajassa. Mielenterveyspalveluissa 11 viikon jonotusaikaa mielenterveystoimistoon ei-kiireelliselle vastaanotolle pääsemiseksi todettiin kohtuuttoman pitkäksi (2060/4/06).

Lasten ja nuorten oikeutta päästä määräajassa psykiatriseen tutkimukseen ja hoitoon korostettiin erilliskertomuksessa "Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu" (K1/2006*). Kertomusvuonna otettiin uudelleen kantaa hammashuollon järjestämiseen sekä sairausloma- ja ajokorttitodistusten antamiseen kunnan perusterveydenhuollossa. Näitä ratkaisuja selostetaan terveydenhuoltoa koskevassa jaksossa s. 151.

3.2.14 VASTUU YMPÄRISTÖSTÄ 20 §

Ympäristön säilyminen elinkelpoisena on edellytys lähes kaikkien muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Oikeutta terveelliseen ympäristöön voidaan nykyään pitää kansainvälisenä ihmisoikeutena. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä sisällytettiin perusoikeusluetteloon 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.

Kertomusvuoden ratkaisuissa on korostettu perustuslaissa olevaa velvoitetta turvata kansalaisten vaikutusmahdollisuudet ympäristöasioissa. Moottorivenekilpailua koskevan lupa-asian käsittelyn yhteydessä ympäristöhaittojen vaikutuspiirissä oleville on hallintolain mukaan mahdollista varata tilaisuus esittää mielipiteensä. Tällä tavalla voidaan edistää perustuslain mukaista mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon (1450/4/04 s. 205).

Samaa periaatetta korostettiin nestekaasuvaraston perustamista koskevassa asiassa. Ratkaisun mukaan olisi ollut perusteltua menetellä siten, että asiasta tiedottamisen ja asian käsittelyn välinen aika olisi ollut selvästi pitempi, jotta kaupungin asukkailla olisi ollut tosiasiasiallisesti parempi mahdollisuus osallistua ja esittää mielipiteensä asiasta (1709/4/04* s. 204).

Edellä mainitussa moottorivenekilpailuja koskevassa ratkaisussa todettiin myös, että perustuslaissa tarkoitettuun terveelliseen ympäristöön voidaan katsoa sisältyvän myös ainakin tietynasteinen ympäristön viihtyisyyden ulottuvuus. Näin todettiin myös Maarianhaminassa sijaitsevaa huvipuistoa koskevassa asiassa (1992/4/04*).

3.2.15 OIKEUSTURVA 21 §

Oikeusturvalla tarkoitetaan tässä yhteydessä lähinnä prosessuaalisia perus- ja ihmisoikeuksia eli ns. menettelyllistä oikeusturvaa. Kyse on siitä, että viranomaiset noudattavat laadullisesti moitteettomia ja oikeudenmukaisia menettelytapoja. Viranomaismenettelyyn liittyvä oikeusturva on perinteisesti ollut laillisuusvalvonnan ydinaluetta. Hyvää hallintoa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat kysymykset ovatkin olleet oikeusasiamiehen huomion kohteena eri asiaryhmissä kaikkein useimmin.

Oikeusturvasta säädetään perustuslain 21 §:ssä. Säännös koskee yhtä lailla rikosprosessia, siviiliprosessia, hallintolainkäyttöä ja hallintomenettelyitä. Kansainvälisessä vertailussa on verrattain harvinaista, että menettelyllinen oikeusturva nähdään perusoikeuskysymyksenä. Kuitenkin myös Euroopan unionin perusoikeuskirjaan – joka ei ole toistaiseksi voimassa jäsenvaltioita oikeudellisesti sitovasti – sisältyy hyvää hallintoa koskeva säännös.

Hyvän hallinnon vaatimus seuraa viime kädessä perustuslaista ja laintasoisista säännöksistä (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla koskee vain tuomioistuimia sekä tuomioistuimeen rinnastuvia viranomaisia eikä hallintoviranomaisia). Hallintolaissa säädetyillä hyvän hallinnon perusteilla ja menettelysäännöksillä toteutetaan perustuslaillista toimeksiantoa hyvää hallintoa koskevien laadullisten vaatimusten laintasoisesta vahvistamisesta. Esimerkiksi myös 1.10.2006 lähtien voimassa oleva vankeuslaki säätää useasta perustuslain 21 §:n alaan kuuluvasta asiasta.

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

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

Seuraavassa mainitaan eräitä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon osa-alueita, jotka ovat oikeusasiamiehen työssä paljon esillä. Ratkaisuiden suuresta määrästä johtuen tähän tarkasteluun ei ole otettu mukaan kaikkia kertomusvuonna annettuja perus- ja ihmisoikeushuomioita sisältäviä ratkaisuita. Esitys rakentuu oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvien perus- ja ihmisoikeusvaatimusten ja hyvän hallinnon kriteereiden yhteistarkastelulle.

Neuvonta- ja palveluvelvollisuus

Kertomusvuonna neuvonta- ja palveluvelvollisuuden toteutuminen eri hallinnonaloilla otettiin erityisteemaksi perus- ja ihmisoikeusvalvonnassa. Tarkastuksilla ja omien aloitteiden vireillepanossa kiinnitettiin huomiota erityisesti siihen, miten neuvontatoiminta on järjestetty viranomaisessa, ja toisaalta neuvonnan sisältöön.

Tarkastelun kohteena on ollut neuvonnan saatavuus ruotsiksi ja muilla kuin kansalliskielillä, neuvonnan maksuttomuus, erityisryhmien asema neuvonnassa, sähköisen asioinnin järjestäminen ja se, onko viranomaisen käytössä yhteispalvelupisteitä, antavatko kaikki virkamiehet neuvontaa vai onko tehtävä keskitetty tietyille virkamiehille.

Sisällöllisesti voidaan tarkastella esimerkiksi, millaisissa asioissa neuvontaa annetaan, kuten sääntelyn asiasisältö tai vireillepano- ja muutoksenhakumenettelyt, miten neuvontaa annetaan julkisuuslain mukaisiin asiakirjapyyntöihin liittyvissä tilanteissa, missä määrin neuvonnan yhteydessä suoritetaan yleisempää tiedottamista ja miten luottamuksensuoja toteutuu neuvonnassa (esimerkiksi ratkaisussa KHO:2003:21 luottamuksensuoja verotuksessa perustui verovelvollisen veroviranomaiselta suullisesti saamaan ohjeeseen).

Hyvän hallinnon edellyttämässä neuvonnassa ei ole kysymys asianajollisten neuvojen antamisesta vaan lähinnä siitä, että kansalaisille kerrotaan, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia heillä on ja miten heidän pitäisi menetellä saadakseen asiansa vireille ja vaatimuksensa tutkituiksi. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset on myös pyrittävä oikaisemaan oma-aloitteisesti.

Hyvään hallintoon kuuluu lisäksi tiedottaminen uusien lakien ja määräysten sisällöstä sekä hallinnonalan keskeisestä lainsäädännöstä muutenkin. Toisaalta on tärkeätä, että neuvonnassa muistetaan viranomaiseen kohdistuva puolueettomuusvaatimus. Myös tapausten

erilaisuus on aina otettava huomioon. Neuvonnan tulee olla selkeää ja ymmärrettävää. Näitä näkökohtia on oikeusasiamiehen kannanotoissa painotettu toistuvasti.

AOA:n aikaisempien päätösten johdosta Verohallitus ja Ajoneuvohallintokeskus muuttivat palvelunumeroidensa hinnoittelua niin, että palvelunumeron hinta soittajalle on vain paikallisverkkomaksu tai matkapuhelinmaksu. Lisäksi useat viranomaiset tekivät oma-aloitteisesti vastaavia muutoksia puhelinpalveluihinsa. Asia oli tosin edelleen esillä kanteluratkaisun muodossa. Erään kunnan puhelinneuvonta tuli neuvonnan maksuttomuuden vaatimusten johdosta järjestää siten, ettei asiakkaalta peritä puhelusta korkeampaa hintaa kuin hänen oman lanka- tai matkapuhelinliittymäsopimuksensa mukainen normaali hinta olisi soitettaessa tavalliseen puhelinnumeroon (1933/4/05* s. 184). Neuvonta- ja palveluvelvollisuuden kannalta kertomusvuonna oli myönteistä se, että oikeusministeriön hallinnonalalla tuotettava valtakunnallinen oikeusapupalvelu vakinaistettiin.

Viranomaisten velvollisuus vastata heille osoitettuihin asiallisiin kirjeisiin ja tiedusteluihin ilman aiheetonta viivytystä sisältyy 1.1.2004 voimaan tulleen hallintolain 8 ja 23 §:ään. Ennen lain voimaantuloa vaatimukset kävivät ilmi perustuslain 21 §:stä. Hyvän hallinnon mukaista on, että viranomainen vastaa sille osoitettuun kirjeeseen kirjeellä (2462/2/04 s. 124). Tulkinnanvaraista oli, oliko kantelijan kirjettä maistraatille pidettävä hallintolaissa tarkoitettuna kantelukirjoituksena. Tulkinnanvaraisessa tilanteessa olisi ollut parempi käsitellä kirje kanteluna ja antaa asiassa kirjallinen päätös (2995/4/04*).

Asiakirjapyyntöön kokonaan reagoimatta jättäminen on vastoin julkisuuslain nimenomaisia menettelysäännöksiä. Menettely ei ole myöskään hyvää hallintoa (3415/4/04*). Jos viranomainen laiminlyö tarpeelliset yhteydenotot asiakkaaseen, se voi myös viivästyttää asian käsittelyä (3464/4/05*). Eräässä tapauksessa sosiaali- ja terveysministeriön terveysosasto vastasi kantelijan 7.11.2002 lähettämään kirjeeseen vasta 3.3.2006 (1652/4/04).

Tullihallituksen ohjeet Internetin kautta tilattavien alkoholijuomien verotuksesta olivat sillä tavoin tulkinnanvaraisia, että alkoholijuomien ostajille oli voinut perustellusti syntyä käsitys, että valmisteverot maksamalla tilaajilla olisi oikeus saada tavarat haltuunsa (3525/4/04* s. 133). Viranomaisen tulee neuvonta- ja palveluperiaatteiden mukaisesti selvittää asiakkaalle, miksi hänen vaatimuksiaan ei ole mahdollista käsitellä toivotulla tavalla (1730/4/05 s. 166).

Kun Verohallitus totesi, että hallintokanteluun annettu päätös ei ole valituskelpoinen, sen olisi tullut liittää päätökseen ilmoitus valituskelvottomuudesta ja sitä koskevasta säännöksestä. Neuvontavelvollisuuteen olisi kuulunut myös se, että asiakasta olisi annettu ohjausta hänen käytettävissään olevista muista oikeusturvakeinoista (1458/4/04 s. 195). Oikaisuvaatimusosoituksin tuli osoittaa hakemaan muutosta tutkintolautakunnalta eikä toimialajohtajalta. Opiskelijoille annettavaan ohjaukseen ja neuvontaan kuului antaa tietoja muutoksenhakumenettelystä ja hyväksi luettavien opintojen vanhentumisajasta (1309/4/05).

Vakuutusyhtiön korvauspäällikkö oli laiminlyönyt palveluperiaatteen mukaisia velvollisuuksiaan, kun hän oli jättänyt vastaamatta hänelle jätettyihin soittopyyntöihin ja kirjalliseen tiedusteluun. Yhtiötä muistutettiin myös asianosaisen oikeudesta saada tietoonsa hänen asiaansa käsitelleen asiantuntijalääkärin nimi (1508/4/05). Vakuutusyhtiö ei ollut liikennevakuutusasiassa tiedottanut hakijalle asian käsittelyvaiheista asianmukaisesti (3563/4/04*). Toimeentulotuen hakijaa olisi tullut ohjata välttämään menettelyä, joka saattoi johtaa hänen tulojensa huomioon ottamiseen kahteen kertaan ja siis hänelle epäedulliseen lopputulokseen (2116/4/04). Sosiaalitoimen asiakkaan neuvonnasta silloin, kun kyse on varastovuokran maksamisesta toimeentulotuella ja tavaroiden sijoittamisesta varastoon, ei ollut selkeitä yhtenäisiä ohjeita (2251/4/05).

Ulosoton tietojärjestelmän puutteesta johtuen ulosoton kohdentamista koskeneen selvityspyynnön vastaukseksi oli toimitettu pelkästään valtion perimiskuitit, mikä ei täyttänyt ulosottolain mukaista avoimuuden vaatimukseen kuuluvaa palveluperiaatetta (1612/4/05* s. 124). Vaikka maksuhäiriön ilmoittamisesta luottotietoyhtiölle oli maininta jo ulosoton vireilletuloilmoituksen ohessa velalliselle lähetettävässä maksukehotuksessa, siitä olisi tullut vielä erikseen muistuttaa velallista tilanteissa, joissa hänen kanssaan oli nimenomaisesti keskusteltu velkojen suorittamismahdollisuuksista ja varattomaksi toteamisesta (1882/4/05 s. 124).

Poliisipäällikön olisi tullut ohjata kantelija esittämään takavarikon purkamista koskeva vaatimus tuomioistuimelle tai syyttäjälle, jolle päätösvalta pakkokeinoasioissa asian syyteharkintaan saattamisen myötä oli siirtynyt (1421/4/06*).

Perhe- ja kasvatusneuvolan olisi tullut ilmoittaa lapsen vanhemmille heti lapsen terapiatarvetta harkittaessa siitä, että vain lapsen lähihuoltaja sai osallistua lasten terapiaryhmän yhteyteen perustetun vanhempainryhmän toimintaan (1007/4/04). Kunnan kouluterveydenhuollon olisi tullut tiedottaa koulun oppilaiden huoltajille, miten kouluterveydenhuollon palvelut oli järjestetty kouluterveydenhoitajan ollessa estyneenä hoitamasta tehtäväänsä (3704/4/05*).

Oikealla neuvonnalla koulutoimenjohtajalta asiakirjaa pyytänyttä vanhempaa olisi voitu ohjata tekemään pyyntönsä julkisuuslain edellyttämällä tavalla. Palveluperiaatteen mukaisesti asiassa olisi myös voitu koulutoimenjohtajan ja rehtorin keskinäisellä yhteydenpidolla pyrkiä selvittämään, mihin tietopyyntö kohdistui (1148/4/04*).

Kaupunginhallituksella ei ollut oikeutta ryhtyä kantelijoiden vaatimaan palkkauksen korjausmenettelyyn. Kaupunginhallitukselle selvityspyynnön tehneille kantelijoille olisi silti tullut selvittää kirjallisesti, mihin toimenpiteisiin kantelijoiden kirjelmä oli johtanut ja millä perusteella sitä ei ollut voitu käsitellä vaaditulla tavalla. Kantelijoille olisi tullut myös antaa ohjausta heidän käytettävinään olevista oikeusturvakeinoista (1722/4/05).

Lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto oli kanteluasian käsittelyssä jättänyt ilmoittamatta palvelusitoumuksessa ilmoitettuun päivämäärään mennessä asian käsittelyn viivästymisestä ja sen syistä (2454/4/04*). Palveluperiaatteen ja neuvontavelvollisuuden toteutuminen olisi edellyttänyt, että terveyskeskuksessa olisi huolehdittu työntekijöiden perehdyttämisestä uuteen keskitettyyn päätöksentekoprosessiin maksusitoumuksien myöntämisessä ja terveyslautakunnan hyväksymiin maksusitoumusten myöntämistä koskeviin periaatteisiin (681/4/05 s. 155). Potilasasiakirjoista tietoja pyytävää olisi tullut neuvoa laissa säädetystä menettelystä, kuten potilaan suostumuksen hankkimisesta ja perustellun kirjallisen hakemuksen tekemisestä kuolleen potilaan tietojen saamiseksi (2472/4/04).

Pitkäaikaishoidossa oleville potilaille ei ollut tiedotettu, että vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut voivat täydentää terveyskeskuksen myöntämiä palveluja. Kaupungin sosiaaliviraston ja terveyskeskuksen huomiota kiinnitettiin virastojen välisen yhteistyön tarpeeseen sosiaalietuuksia koskevaa neuvontaa järjestettäessä (3248/4/04*). Psykiatrisen sairaalan potilaille jaettavan esitteen olisi suotavaa sisältää tietoa myös potilaan itsemääräämisoikeuden rajoituksista hoidon aikana ja potilaan mahdollisuudesta kannella tällaisista toimenpiteistä (2795/3/06).

Asiakkaiden neuvontaan ja ohjaukseen liittyviä seikkoja otettiin lisäksi esille kertomusvuoden tarkastuksilla seuraavasti.

Vantaan vankilan vankivastaanotolla esiin tulleiden seikkojen perusteella vaikutti siltä, että neuvonta ja tiedottaminen eivät olleet käytännössä toteutuneet riittävästi (1824/3/06). Hämeenlinnan vankilassa ja vankisairaalassa suoritetulla tarkastuksella kävi ilmi, että erityisesti ulkomaalaisten vankien mahdollisuudet saada tietoa vankilan oloista ja vankien oikeuksista ja velvollisuuksista olivat varsin rajoitetut. Vankilan tulo-ohje oli laadittu kirjallisesti vain suomeksi ja ulkomaalaiset vangit saivat tietoa vankilasta lähinnä suullisesti tulohaastattelun yhteydessä, jossa tulkki on tarvittaessa läsnä. AOA piti tilannetta ulkomaalaisten vankien kannalta riittämättömästi järjestettynä (1502/3/06). Rikosseuraamusvirasto toimitti selvityksen ja lausuntonsa tilanteesta eri vankiloissa AOA:n otettua asian tutkittavakseen omana aloitteena (2845/2/06).

Tarkastuksella Kuntien eläkevakuutuksessa tuli esille runsaasti tietoja siitä, miten vakuutettu voi saada palvelussuhdetietonsa ja karttuneen eläkkeensä määrän tiedokseen itsepalveluna verkossa, puhelimitse, kirjeitse tai käymällä henkilökohtaisesti asiakaspisteessä. Puheluihin kyetään yleensä vastaamaan heti ja asiakkaita palvellaan useilla kielillä. Puhelinpalvelu on muuttumassa maksuttomaksi AOA:n kiinnitettyä vuonna 2005 toisen viranomaisen huomiota vastaavaan asiaan. Kuntien eläkevakuutus tutkii lisäksi eri tavoin asiakastyytyväisyyttä. Luottamuksensuojan toteutumisessa ei ole ollut juurikaan ongelmia sen johdosta, että kirjallisiin ennakkotietoihin merkitään aina, että se on annettu senhetkisten tietojen perusteella (1230/3/06).

Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston ulosottoyksikön mukaan ulosottopiirien yhdistäminen ei heikennä ulosottopalveluiden saatavuutta. Esillä on ollut ns. yhteistoimintapisteiden mahdollisuus. Suurin osa yhteydenpidosta ulosoton sekä asianosaisten välillä tapahtuu puhelimitse. Keskustelua käytiin ministeriöiden ja ulosottovirastojen puhelinpalvelujen maksullisuudesta. Esimerkiksi ulosottoperusteen määräaikaisuus vaikuttaa jossain määrin ongelmalliselta kysymykseltä sisällöllisessä suhteessa (1752/3/06).

Kelan Maarianhaminan toimiston kaikille työntekijöille on annettu asiakaspalvelukoulutusta. Ahvenanmaan piiri tulee jatkossa liittymään Kelan keskitettyyn puhelinneuvontajärjestelmään. Ahvenanmaalla asuu yli 50 kansallisuutta edustavia henkilöitä. Ulkomaalaistaustaisten henkilöiden kanssa asiointikieli on yleensä englanti. Suomenkielisiä asiakkaita on vain noin yksi viikossa. Liikuntaesteettömyyteen liittyvät tekijät on otettu asianmukaisesti huomioon Kelan Maarianhaminan toimistossa (2794/3/06).

Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimaosastolla neuvontatehtävät on keskitetty erityisesti työttömyysturva-asiamiehelle, joka antaa neuvontaa ja ohjausta niin yksittäisille asiakkaille kuin työvoimatoimistoillekin. Kyse on etenkin työttömyysturvalain sisältöä ja soveltamista koskevasta neuvonnasta (2090/3/06).

Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Etera kertoi panostaneensa voimakkaasti asiakkaidensa neuvontaan. Neuvontatoiminnassa työskentelee hieman alle 20 henkilöä. Etera on aloittanut selvitystyön puhelinasioinnista asiakkaalle aiheutuvista kustannuksista. Yhtiön palveluksessa on ruotsinkielisiä eläkekäsittelijöitä, eikä Eterassa ole ilmennyt juurikaan kieliongelmia asiakaspalvelussa (3827/3/06).

Maatalousyrittäjien eläkelaitoksessa sähköisen asioinnin merkitys kasvaa koko ajan. Laitoksen asiamiesorganisaatiota on uudistettu. Asiamiesten tärkein tehtävä on asiakkaiden neuvonta joko puhelimitse, kiinteissä vastaanottopaikoissa (yli 300) tai sähköisesti. Vuoden 2006 alusta aloittaville yrittäjille on tarjottu mahdollisuutta asiamiehen suorittamaan tilakäyntiin. Asiakaskunnassa on paljon ruotsinkielisiä henkilöitä ja myös seitsemän asiamiehen äidinkieli on ruotsi. Lomittajista jonkin verran on viron- tai venäjänkielisiä (1231/3/06).

Tarkastuksella Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskusyksikössä ja Satakunnan hätäkeskuksessa tuli ilmi, että suurin osa asioista hoituu keskuksen ohjauksella ja neuvonnalla ja että vain noin puolet soitoista johtaa yksikön hälyttämiseen. Hätäkeskukset antavat tiedotusvälineille mediapalvelun kautta yleistä tietoa tapahtumapaikoista (3679/3/06).

Oikeus saada asia käsitellyksi ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin

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

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

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

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

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

Eräässä tapauksessa korkein hallinto-oikeus palautti ilman laillista perustetta kantelijan sille osoittaman vakuutusoikeuden päätöstä koskeneen poistohakemuksen hallinnollisella kirjeellä tekemättä asiassa lainkäyttöpäätöstä hakemuksen hylkäämisestä tai asian tutkimatta jättämisestä. Korkein hallinto-oikeus oli arvioinut toimivaltansa virheellisesti, ja kirje oli siten asiasisältönsä puolesta harhaanjohtava (1768/4/04).

Sosiaalityöntekijän päätöksestä oikaisuvaatimuksen tehneen henkilön oikeusturva edellyttää, että vähänkin tulkinnanvarainen tapaus viedään toimielimen käsiteltäväksi oikaisuvaatimuksena eikä vain vastata asiaan kirjeellä. Käsittely jätti myös epäselväksi, oliko kyse muutoksenhakukelpoisesta sitovasta päätöksestä (390/4/05 s. 142). Sosiaalitoimi jätti antamatta asiakkaan kirjallisiin päivähoitohakemuksiin kirjalliset, perustellut päätökset muutoksenhakuohjeineen (1060/4/05).

Mikäli on vähäisintäkään epäselvyyttä siitä, onko huostaanotetun lapsen huoltosuunnitelmassa päästy yhteisymmärrykseen tapaamisoikeuksista, tulisi viranomaisen aina ilmoittaa asianosaiselle tämän oikeudesta saada asiassa yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös (3002/4/04). Mikäli sosiaalilautakunnan huostassa olevan lapsen vanhempi on tyytymätön sosiaaliviranomaisen esittämään yhteydenpidon määrään tai tapaan, yhteydenpidosta tulee tehdä hallintopäätös muutoksenhakuohjeineen (3217/4/04). Omaishoidon tukea koskevan hakemuksen johdosta ei ollut tehty valituskelpoista päätöstä, vaan hakemus oli siirretty viranomaisen aloitteesta koskemaan aina seuraavaa vuotta (2992/4/04 s. 145). Vanhustyön johtaja oli evännyt sosiaalihuoltolain mukaista palveluasumista koskevan maksusitoumuksen liittämättä päätökseen muutoksenhakuosoitusta (1922/4/04*).

Tiedonsaantipyyntöä koskeva viranomaisen kielteinen hallintopäätös ei saa sellaista oikeusvoimavaikutusta, ettei viranomainen voisi arvioida asiaa uudelleen sille esitetyn uuden hakemuksen ja siihen liitetyn selvityksen johdosta. Sairaalan olisi tullut käsitellä samaa asiaa koskevat hakemukset ja tehdä niiden johdosta asiaratkaisun sisältävät muutoksenhakukelpoiset päätökset (2609/4/04*). Kurinpitopäätös tulee antaa vangille kirjallisena pyytämättä. Se, että vanki on saanut kuulla suullisesti esitetyn päätöksen, ei riittävästi mahdollista valittamisen ja sen perusteiden harkitsemista (2743/4/04* s. 115).

Aina ei ole kyse siitä, että asian saaminen viranomaisen tai tuomioistuimen käsiteltäväksi varsinaisesti estyisi. Sen sijaan viranomainen saattaa viivytellä epäasianmukaisesti asian vireille panemisessa tai sen edellyttämien toimien suorittamisessa.

Kela oli jättänyt siirtämättä työmarkkinatukivalituksen työttömyysturvalautakunnalle käsiteltäväksi (1578/4/05* s. 180). Avustajan ja toissijaisesti puolustajan määräystä hakeneen vangitun rikoksesta epäillyn asian käsittely käräjäoikeudessa viivästyi vajaan kuukauden, kun käräjäoikeus ei ollut heti käsitellyt asiaa oikeusapulain mukaisena ratkaisupyyntönä vaan oli sen sijaan palauttanut asian oikeusaputoimistoon perustellun ratkaisupyynnön esittämiseksi (3928/4/05*).

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

pan ihmisoikeussopimus ei turvaa mainittua oikeutta asianomistajalle.

Ilmoituksentekijän rikoksiksi kuvailemat toisistaan erilliset tapahtumat tulisi kaikki kirjata ilmoitukseen. Näin tulisi menetellä siitä huolimatta, ettei kaikissa tapahtumissa olisi poliisin mielestä syytä epäillä rikosta. Tämän jälkeen on poliisin harkintavallassa päättää, onko asiassa, ja miltä osin, perusteita esitutkinnan toimittamiselle (3292/4/04).

Työturvallisuusrikoksesta tehdyn rikosilmoituksen tutkinta viivästyi niin paljon, ettei syyttäjällä ollut riittävästi aikaa syyteharkinnan suorittamiseen ennen syyteoikeuden vanhentumista (3386/4/04* s. 97). Poliisi ei ollut kirjannut rikosilmoitusta eikä ryhtynyt harkitsemaan, oliko asiassa aihetta esitutkintaan, vaikka kantelijat olivat rikoksesta epäiltyinä kuulusteltaessa kumpikin yksiselitteisesti ilmaisseet haluavansa tehdä rikosilmoituksen perättömästä ilmiannosta. Ilmoituksen kirjaaminen ja esitutkinnan aloittaminen viivästyivät ilman hyväksyttävää syytä lähes kahdella vuodella (1970/4/04*).

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 (ks. edellä). Asiakirjapyyntöihin vastaamiseen liittyviä tilanteita on käsitelty edellä julkisuuden (PL 12 §) yhteydessä.

Terveyskeskuksen ylilääkäri ei ollut vastannut kahteen kirjallisesti tehtyyn muistutukseen, joista toisessa pyydettiin saattamaan asia terveyslautakunnan tietoisuuteen (82/4/05). Lääkärit olivat menetelleet julkisuuslain vastaisesti, kun he kieltäytyessään antamasta kantelijalle hänen pyytämiään tietoja eivät olleet huolehtineet siitä, että hän saa valituskelpoisen päätöksen. Viranomainen ei voi kieltäytyä toimittamasta pyydettyjä tietoja sillä perusteella, että tietoa pyytäneellä on mahdollisuus tehdä menettelystä hallintokantelu ja saada sitä kautta selvitystä asiassa (808/4/06). Viranomaisen tulee kysyä tietoja kirjallisesti pyytäneeltä, haluaako tämä, että asia saatetaan viranomaisen ratkaistavaksi, vaikka viranomaisen näkökulmasta olisikin selvää, että tietojen saamista koskeva pyyntö ei voi johtaa toivottuun tulokseen (1730/4/05 s. 166).

Vangin jokaiseen poistumislupa-anomukseen on annettava vastaus, eikä asian käsittelemättömyyttä voida perustella sillä, että anottu poistumisluvan ajankohta on jo mennyt ohi. Viranomaiselle osoitettu anomus on joka tapauksessa käsiteltävä ja annettava ratkaisu, jossa todetaan esimerkiksi asian raukeaminen ja syyt siihen (1436/4/04*).

Oikeussuojakeinon tehokkuudesta oli kyse tapauksessa, jossa ajoneuvon uudella omistajalla ei katsottu tosiasiassa olevan mahdollisuutta saada käyttökieltoa peruutetuksi. Ajoneuvoverolain 58 §:n käyttökiellon peruuttamista koskevat säännökset ovat siten tosiasiassa ajoneuvon uuden omistajan oikeusturvan kannalta soveltamisalaltaan lähes merkityksettömiä (1515/4/04* s. 201).

Myös oikeudenkäynnin kustannukset voivat olla merkityksellisiä oikeuteen pääsyyn kannalta. Huomattavan erilaiset oikeudenkäyntikulut riippuen siitä, hoitaako potilasvahinko-oikeudenkäyntiä Potilasvakuutuskeskuksen puolesta sen oma lakimies vai ulkopuolinen asiamies, voivat vaikuttaa siihen, saattaako potilasvahinkoasian kantaja ylipäätään asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi (2938/4/04* s. 155).

Asian käsittelyn joutuisuus

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

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

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

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

Lainkäyttöasioissa nimenomaan oikeuslaitoksen tulee tarjota tehokkaat oikeussuojakeinot käsittelyajan viivästymisiä vastaan. Oikeusministeriön työryhmä esitti alkuvuodesta 2007 (OM:n työryhmämietintö 2006:21) ns. viivästyskantelua prosessin viivästymisiä ennaltaehkäiseväksi keinoksi sekä jälkikäteisiksi viivästysten hyvittämiskeinoiksi tuomioistuinlaitoksesta erillisen riippumattoman hyvityslautakunnan perustamista samoin kuin mahdollisuutta hallinnollisten sanktioiden lieventämiseen aiheettoman viivästyksen perusteella.

Toteutuessaan mainitut keinot voivat jatkossa vähentää oikeusasiamiehen käsittelemien viivästyskanteluiden määrää. Hyvityslautakunnan toimivallan ulkopuolelle on kuitenkin esitetty jäävän vakuutusoikeuden ja sen alaisten lautakuntien menettelyt samoin kuin hallintomenettelyt esitutkinta pois lukien, jotka eivät etene hallintolainkäyttövaiheeseen. Keinoja oikeudenkäynnin kokonaiskeston lyhentämiseksi on tarkasteltu myös toisessa oikeusministeriön työryhmämietinnössä (2007:2).

Kuten aikaisemminkin, kertomusvuonna toimenpiteisiin johtaneita kanteluita viivästyksistä oli eniten kuntien eri toimialojen viranomaisista, poliisista ja Kelasta. Kelan käsittelyaikoja koskevia ratkaisuja selostetaan sosiaalivakuutusta koskevassa jaksossa s. 174.

Kunnan viranomaiset

Kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen teki päätöksen maatalouden tuen takaisinperintää koskevassa asiassa noin 11 kuukauden kuluttua siitä, kun TE-keskus oli palauttanut asian kuntaan uudelleen käsiteltäväksi. Asiassa oli erityinen syy huolehtia asian joutuisasta käsittelystä, koska sen käsittely eri viranomaisissa oli kestänyt jo noin kolme ja puoli vuotta (784/4/05* s. 208). Poikkeuslupahakemuksen kuntaan jättämisestä kunnan rakennuslautakunnan lausunnon antamiseen ja hakemuksen alueelliselle ympäristökeskukselle toimittamiseen kulunut yli kahden vuoden aika oli varsin pitkä (1462/4/04). Erään ympäristölupa-asian käsittely rakennustarkastajan ja ympäristölautakunnan toimesta oli kestänyt vähän alle vuoden ja kymmenen kuukautta, mikä käsittelyaika oli asian laatuun ja laajuuteen nähden liian pitkä (2661/4/04).

Toimeentulotuen käsittelyaikaa koskevia ratkaisuja selostetaan sosiaalihuoltoa koskevassa jaksossa s. 138.

Poliisi

Rikosprosessin kesto oli ongelmallisen pitkä, kun esitutkinta oli alkanut keväällä 2001 ja syyteharkinta oli vielä joulukuussa 2006 kesken (1817/4/06* s. 98). Rikosasian kokonaiskäsittelyaika ei täyttänyt oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettuja vaatimuksia, kun yhä vireillä olleen asian kokonaiskesto oli ylittänyt 12 vuotta (1893/4/04*). Eräässä tapauksessa keskeytetyn esitutkinnan jatkaminen olisi ollut perusteltua asiassa relevantin pesänselvityksen ja perinnönjaon tilasta riippumatta (2431/4/05* ja 2539/4/05). Noin 11 kuukautta kestänyt esitutkinta oli kestänyt liian kauan (2454/4/04*) samoin kuin yli kolme vuotta vireillä ollut esitutkinta talousrikosasiassa (2558/4/04).

Tapauksessa, jossa esitutkinta oli lopetettu noin 10 kuukauden jälkeen, oli käsittelyaika liian pitkä ottaen huomioon asian oikeudellinen laatu, tutkintatointen vähäisyys ja esitutkinta-aineiston suppeus (3115/4/04*). Esitutkintapöytäkirjan toimittaminen viralliselle syyttäjälle oli kestänyt yli kuusi kuukautta (3045/4/05). Poliisin olisi ollut perustellumpaa suorittaa esitutkinta ja saattaa asia syyttäjän syyteharkintaan, koska väitetyn

petoksen osalta tapahtumien suhde petosrikoksen tunnusmerkistön mahdolliseen täyttymiseen oli varsin tulkinnanvaraista (1399/4/05 s. 99).

Tulli

Tullihallitus ei pysynyt mallikohtaisten veroprosenttien määrittelyssä tavoiteaikataulussa. Verotuksen syrjimättömyyden varmistamiseksi valittu selvitystapa johti siihen, että veroprosenttien määrittäminen oli ollut hidasta (507/4/04* s. 132). Kantelijan autoveroa koskeneen oikaisun käsittely oli kestänyt tullipiirissä vuoden ja kymmenen kuukautta ja viivästynyt, kuten yleensä kaikkien muidenkin tuon ajankohdan oikaisuhakemusten ja valitusten käsittely. Valitusten ja oikaisujen käsittelyssä tulee ottaa huomioon autoverotuksen kokonaiskäsittelyaika kussakin tapauksessa (1708/4/04 s. 132).

Lääninhallitukset

Kuolinsyylausunnon ja kuolintodistuksen antaminen olivat viivästyneet yli vuoden (575/4/04), neljä kuukautta (751/4/06*) ja eräässä tapauksessa seitsemän kuukautta (1223/4/05). Ampuma-aselupahakemuksen käsittely oli kestänyt lääninhallituksessa yli neljä vuotta, kun hakijana ollut henkilö oli ollut samanaikaisesti epäiltynä törkeästä kätkemisrikoksesta. Vireillä oleva esitutkinta ei sellaisenaan saa vaikuttaa lupahallintoviranomaisen velvollisuuteen käsitellä sille kuuluva hallintoasia ilman aiheetonta viivytystä eikä lääninhallitus voinut pidättäytyä määräämättömäksi ajaksi tekemästä hallintopäätöstä (3202/4/05* s. 98).

Oikeusasiamies tutki omasta aloitteestaan sosiaali- ja terveyskanteluiden käsittelyajat Länsi-Suomen lääninhallituksessa. Ratkaisussa todettiin, että sisäasiainministeriön informaatio-ohjaustyöryhmän ja lääninhallituksen kantelutyöryhmän tekemä työ merkitsi myönteistä pyrkimystä perusoikeuksien edistämisvelvoitteen täyttämiseksi (perustuslain 22 §). Kun kantelujärjestelmän tehokkuuteen oli myös kiinnitetty huomiota Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen tehtävien laajentamista koskevassa uudessa lainsäädännössä, asia ei antanut aihetta toimenpiteisiin (930/2/04* s. 160).

Muut viranomaiset

Kantelijan yritystukihakemuksen käsittely viipyi työvoima- ja elinkeinokeskuksessa lainvastaisesti noin viisi ja puoli vuotta (482/4/06* s. 210). TE-keskukseen vuosina 2002–2005 saapuneiden valitusten käsittely oli viivästynyt kohtuuttomasti. TE-keskuksen olisi tullut tehdä oma-aloitteisesti hallinnon sisäisin järjestelyin ne toimenpiteet, joihin valitusasioiden ruuhkan purkamiseksi oli aihetta (1896/2/05* s. 209).

Tasa-arvovaltuutettu antoi lausunnon vasta kaksi vuotta ja kymmenen kuukautta lausuntopyynnön esittämisen jälkeen (87/4/06*). Toisessa asiassa virantäyttöä ja virkaan esittämistä koskevassa asiassa pyydetyn lausunnon antamiseen kului tasa-arvovaltuutetun toimistossa kolme vuotta ja yksi kuukausi (2967/4/05*). Vakuutusoikeuden tapaturmakorvausasiassa antaman palautuspäätöksen täytäntöönpano Valtiokonttorissa kesti kaksi ja puoli vuotta (2223/4/05* ja 3309/4/05*).

Ulkomaalaisvirasto oli viivytellyt aiheettomasti, kun se ei ollut kanteluajankohtana tehnyt kansalaisuuspäätöstä, vaikka korkeimman hallinto-oikeuden palautusratkaisusta oli kulunut jo lähes kahdeksan kuukautta (301/4/05*). Verovalituksen käsittely verotoimistossa ja hallinto-oikeudessa oli kestänyt yhteensä lähes viisi vuotta. Valitus oli ollut verotoimistossa kirjaamatta yli kolmen ja puolen vuoden ajan (2802/4/05* s. 195).

Oikeudenkäyntikielen ja käsittelyajan yhteys tuli esille Vaasan hovioikeuden kielellistä yhdenvertaisuutta koskeneessa asiassa. Erilaisilla käsittelyajoilla voi viime kädessä olla merkittävää vaikutusta asianosaisen oikeusturvaan (1538/4/04* s. 192). Haagin lapsikaappaussopimuksen mukainen lapsen palauttamisvaatimusta koskeva asia oli ollut vireillä hovioikeudessa noin kuusi kuukautta sopimuksen mukaisen ohjeellisen enimmäiskäsittelyajan ollessa kuusi viikkoa. Vaikka asia oli edennyt hovioikeudessa voimassa olleiden menettelytapojen mukaisesti, vaaransi käsittelyaika lapsen edun ensisijaisuutta ja perhe-elämän suojaa koskevien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen (2882/2/05* s. 166).

Noin vuoden kestänyt kolmivuotiaan lapsen huostaanottoa ja siihen liittyvien alistus- ja valitusasioiden käsittely oli liian pitkä (2963/2/04). Ulosoton tietojärjestel-

mä oli ruuhkautunut, mikä aiheutti ulosottopiirissä ulosottohakemusten kirjauksissa pahimmillaan useamman kuukauden pituisia viivästyksiä (416/4/05 s. 123).

Lakimiesten työttömyyskassan useiden menettelyvirheiden vuoksi kantelijan päiväraha-asian käsittely oli viivästynyt aiheettomasti vuodesta 1998 kantelun ratkaisupäivään asti (1714/4/04* s. 180). Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassan työttömyysturva-asian käsittely viivästyi, kun liikamaksun kuittaamista koskenut suostumuskirje lähetettiin vasta neljän kuukauden kuluttua työttömyysturvalautakunnan päätöksen saamisesta (3502/4/04). EU-eläkehakemuksen käsittely Eläketurvakeskuksessa viivästyi aiheettomasti noin kaksi kuukautta (2247/4/05*).

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta oli käsitellyt eläkevalitusta lähes vuoden (3647/4/05* s. 174). Liikennevakuutukseen perustuvaa korvausasiaa käsitellyt vakuutusyhtiö antoi päätöksen vasta yli kuuden kuukauden kuluttua; kohtuutonta käsittelyaikaa ei voinut selittää kesälomilla (3071/4/04*); liikennevakuutusasian käsittelyn viivästyksestä oli kyse myös toisessa tapauksessa (3563/4/04*).

Potilasvakuutuskeskuksen asiantuntijalääkärin lausunnon antamiseen kului yli yhdeksän kuukautta. Potilasvakuutuskeskuksen olisi pitänyt asettaa lausunnon antamiselle määräaika ja kiirehtiä lausuntoa aikaisemmin kuin kuuden kuukauden kuluttua (3564/4/04). Patentti- ja rekisterihallituksen yhdistysrekisterijohtaja oli laiminlyönyt yhdistyksen rekisteröintiasian viivytyksettömän käsittelyn hakemuksen käsittelyajan ylitettyä kolme vuotta (3989/4/05*).

Käsittelyn julkisuus

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

Asianosaisen kuuleminen

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

Alueellisessa ympäristökeskuksessa ympäristöluvan lupaehdoissa määrättyä massamäärää oli tarkistettu jälkikäteen kirjeellä ilman, että asiassa olisi hankittu lausuntoja tai muutoin kuultu asianomaista kuntaa (922/4/04* s. 203). Eräässä rakennuslupa-asiassa olisi ollut perusteltua varata kantelijalle tilaisuus tulla kuulluksi naapurin antaman vastineen johdosta ennen oikaisuvaatimusasian ratkaisemista (2422/4/04).

Työpaikan yhteisessä palaverissa oli käsitelty työterveyshuollon laatimaa raporttia työyhteisön työilmapiiristä ja sen ongelmista. OA:n mukaan ei ollut asianmukaista, että tilaisuudessa käsiteltiin asiakirjaa, jossa kantelija oli nimeltä mainiten liitetty voimakkaasti työpaikkakiusaamiskysymykseen, kun häntä itseään ei missään aiemmassa vaiheessa ollut kuultu asian johdosta (2454/4/04*). Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän hallitus laiminlöi ylilääkärin kuulemisen ja päätöksen perustelemisen määrätessään hänet työkyvyn arviointiin (3299/4/04).

Sosiaalitoimiston kiireellistä huostaanottoa koskevissa päätöksissä oli merkintä siitä, että asianosaisia oli kuultu ("rasti ruutuun"), mutta asianosaisten mielipiteiden sisältöä ei ollut merkitty asiakirjoihin. Asianosaisten mielipiteet tulisi merkitä ainakin lyhyesti asiakirjoihin myös niissä tapauksissa, joissa asianosaisten kuu-

leminen tapahtuu suullisesti (2791/3/06). Kun sosiaalivirasto luovuttaa salassa pidettävää asiakirjaa asianosaiselle, sen on ensin kuultava henkilöä, jonka terveystietoja sisältyi asiakirjaan (2826/4/04*). Kelan opintotukikeskus oli jättänyt kuulematta etuuden hakijaa hänen asumisolosuhteistaan ennen asumislisäasian ratkaisemista, vaikka keskus perusti ratkaisunsa hakijan ilmoittamasta poikkeaviin tietoihin (652/4/05*). Avustavan ulosottomiehen ei olisi tullut suorittaa kuulemiselle vireilletuloilmoituksessa varattuna aikana lopulliseksi tarkoitettuja ulosmittaustoimia ilman, että niihin on perusteena se, että täytäntöönpano vaikeutuisi tuntuvasti (3059/4/05 s. 124).

Päätösten perusteleminen

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa yhtenä hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijänä on turvattu oikeus saada perusteltu päätös. Ratkaisuiden riittävää perustelemista edellyttää myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla. Perustelu-velvollisuudesta on säädetty lähemmin muun muassa oikeudenkäymiskaaressa, laissa rikosasioiden oikeudenkäynnistä, hallintolaissa ja hallintolainkäyttölaissa.

Riittävää ei ole ratkaisun lopputuloksen ilmoittaminen, vaan asianosaisilla on myös oikeus tietää, miten ja millä perusteilla ratkaisuun on päädytty. Päätöksen perusteluista on käytävä ilmi sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Myös päätöksessä käytetyn kielen tulee olla mahdollisimman ymmärrettävää. Perusteleminen on tärkeää niin asianosaisten oikeusturvan toteutumisen, viranomaistoiminnan yleisen luotettavuuden kuin myös viranomaistoiminnan valvonnan kannalta. Perusteluja koskevia kanteluita oli runsaasti kertomusvuonna. Erityisesti poliisia koskevia tapauksia oli paljon.

Tutkinnanjohtaja oli tehnyt päätöksen olla siirtämättä rikosasiaa syyteharkintaan. Päätös oli epäonnistuneesti muotoiltu eikä siitä käynyt ilmi, mihin lainkohtaan se perustui (1036/4/06 s. 99). Myös sellainen päätös, jolla esitutkinta lopetetaan sillä perusteella, että rikosta ei ole tapahtunut, tulee perustella asian laadun edellyttämässä laajuudessa (3115/4/04*), samoin kuin kieltäytyminen lisätutkintapyynnöstä (2259/4/05*).

Riittämätön tai virheellinen esitutkintapäätösten perusteleminen oli esillä muissakin asioissa (1656/4/06, 1970/4/04*, 2431/4/05* s. 97, 2649/4/05 ja 2955/4/05 s. 99). Eräässä tapauksessa ylikonstaapeli ei ollut saanut poliisipäälliköltä kirjallista päätöstä palkkauksen perusteena olevista tekijöistä (2268/4/04).

Vakuutusoikeus oli harkintavaltansa puitteissa hylännyt kantelijan pyynnön suullisen käsittelyn järjestämisestä. Päätöksen perustelut olivat kuitenkin puutteelliset, kun niissä ei tuotu riittävästi esiin syitä, joiden vuoksi suullista käsittelyä pidettiin ilmeisen tarpeettomana (2708/4/04* s. 177). Vakuutusoikeuden päätöksestä kantelijan työttömyysturva-asiassa ei käynyt ilmi, millä perusteilla valittajaa oli pidetty päätoimisena opiskelijana (1768/4/04). Kelan olisi tullut perustella myönteinenkin eläkepäätös muun muassa merkitsemällä sovellettavat oikeusohjeet (865/4/05 s. 175). Kelan ammatillista kuntoutusta koskevan päätöksen (3489/4/04 s. 175) ja vakuutusyhtiön tapaturmakorvauspäätöksen (2743/4/05* s. 175) perustelut eivät olleet kaikilta osin riittävät. Starttirahan jatkoa koskeneen työvoimatoimiston hylkäävän päätöksen perustelut antoivat ristiriitaisen kuvan asian käsittelystä (3352/4/05*). TE-keskuksen yritystukihakemuksen päätöksen perustelut olivat virheelliset, kun ne eivät vastanneet päätöksen tosiasiallisia perusteita (482/4/06* s. 210).

Avolaitosmääräyksen peruutuspäätöksen perusteluista saattoi saada kuvan kantelijan soveltumattomuudesta kaikkeen avolaitoksissa järjestettävään toimintaan, vaikka kantelija oli ollut kykenemätön vain työtoimintaan. Päätöslomakkeen tai tietojenkäsittelyjärjestelmän koodivalikoima ja koodeihin liittyvät vakiomalliset perustelut eivät olleet hyväksyttävä syy epätäsmällisille perusteluille (1203/4/05). Päätös vangin eristämisestä oli perusteltu maininnalla "viranomaisvihje", mikä oli harhaanjohtavaa tapauksen olosuhteissa (3247/4/04 s. 114). Vangin poistumislupapäätökseen olisi tullut kirjata kaikki asiaan vaikuttaneet seikat, kyseisessä tapauksessa myös karkaamisvaara, kun se tosiasiassa vaikutti päätökseen (3271/4/04 s. 115).

Hakijan oikeusturvan kannalta olisi ollut parempi, että potilasvahinkohakemuksen hylkäävässä päätöksessä olisi nimenomaan mainittu sen perusteena oleva lainsäännös ja mainittu, että päätös perustui keskuksen asiantuntijalääkärin antamaan lausuntoon (139/4/05).

Sosiaalitoimiston päätöksissä kiireellisen huostaanoton jatkumisen syytä ei aina ollut merkitty asiakirjoihin silloin, kun huostaanotto oli jatkunut yli 14 päivää. Kirjaaminen ei ollut asianmukaista, kun päätöslomakkeessa olevaan ruutuun "muu erittänen painava syy, mikä" oli vain laitettu rasti, mutta syytä ei ollut merkitty lomakkeeseen (2791/3/06).

Vammaispalvelutoimiston päätöksestä myöntää kantelijalle vammaispalvelulain mukaista korvausta vain osaan hänen hakemistaan kustannuksista ei ilmennyt, maksettiinko osakorvausta siksi, että kyseisen vuoden määrärahat oli arvioitu riittämättömiksi. Päätöksestä ei myöskään ilmennyt, meneteltiinkö näin kaikkien hakijoiden kohdalla (964/4/04* s. 145). Vanhustyön johtajan päätöksen perustelut eivät olleet asiallisesti oikeaan osuneet, eikä päätöksessä ollut ilmoitettu sovellettua säännöstä asianmukaisesti (1922/4/04*). Sosiaali- ja terveystoimen olisi tullut perustella, miksi tuen myöntämisen alkamisajankohta poikkesi hakemuksessa vaaditusta (3461/4/05* s. 146).

Toimeentulotukipäätökseen liitetty laskelma toimeentulotuen suuruuteen vaikuttaneista tuloista ja menoista on yleensä riittävä. Kuitenkin toimeentulotuen perusosan merkittävän alentamisen suuruuden tulisi käydä ilmi itse päätöksestä eikä yksinomaan päätökseen liitetystä laskelmasta. Myös päätökseen liittyvät olennaiset seikat, kuten toimeentulotuen perusosan alentamisen perusteet, tulee kirjata päätökseen (149/4/04 s. 141 ja 142).

Asioiden asianmukainen käsittely

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

Kunnassa oli menetelty virheellisesti, kun kantelijalle ei ollut toimitettu viipymättä hänen lähettämänsä sähköpostin jälkeen ilmoitusta sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta (186/4/04 s. 184); virastopostilaatikkoon lähetettyjen sähköpostien huolellisesta käsittelystä oli kyse myös oikeusaputoimistoa koskevassa kantelussa (2299/4/05). Ajoneuvohallintokeskukselle lähetettyyn sähköpostiviestiin vastaamiseen kulunut aika (neljä kuukautta) oli hyvän hallinnon näkökulmasta pitkä, kun vastaaminen ei ollut edellyttänyt erityisiä selvittelytoimenpiteitä (383/4/06*). Suomen Posti Oyj ei ollut menetellyt huolellisesti postipalvelulain mukaisten julkisten tehtävien hoitamisessa, kun kantelijalle oli toistuvista huomautuksista huolimatta jaettu muiden henkilöiden postia (2811/4/06*).

Ulosoton uuden tietojärjestelmän (ULJAS) käyttöönottoon vuonna 2004 liittyi useita virheellisyyksiä kuten saatavan perinnän viivästymisiä, sakon muuntorangaistusten täytäntöönpanon keskeytyminen ja virheitä ulosottoviranomaisen tietojenantovelvollisuuden täyttämisessä. Myös järjestelmän käyttöönottoon liittyvä henkilökunnan opastus ja neuvonta oli ollut puutteellista (33/2/06* ja 34/2/06*). Vankia koskevaan päätösharkintaan vaikuttavista asiakirja- ja rekisterimerkinnöistä tulee selvitä tiedon luotettavuusaste, ja merkinnän tekijän tulee tarvittaessa selvittää asiaa tiedon luotettavuusasteen varmistamiseksi (3271/4/04 s. 115).

Lääninhallitus oli myöntänyt taksiliikennelupia laittamatta niitä yleisesti haettavaksi. Ns. jatkuva hakumenettely saattoi olla osin hyvän hallinnon näkökulmasta ongelmallinen hakijan mahdollisesti joutuessa ikään kuin varmuuden vuoksi tekemään ehkä lukuisia perättäisiä lupahakemuksia, kun uusien lupien tarpeellisuutta tai ylipäänsä niiden myöntämistä ei hakutilanteessa voitu tosiasiallisesti ennalta arvioida (1156/4/05*). Lääninhallitus ei ollut antanut kantelijalle tiedoksi päätöstään toimivaltaan kuulumattoman kanteluasian tutkimatta jättämisestä (364/4/05*).

Potilasasiakirjojen asianmukaiset ja virheettömät merkinnät selkiinnyttävät ja vahvistavat potilaan ja henkilökunnan oikeusturvaa sekä edistävät luottamuksellisten hoitosuhteiden syntymistä. Näitä koskevia ratkaisuja selostetaan jäljempänä terveydenhuoltoa koskevassa jaksossa s. 153.

Tutkinnanjohtaja oli käsittänyt kantelijan peruuttaneen tulliviranomaisia koskevan tutkintapyyntönsä, vaikka tämä oli tosiasiassa peruuttanut samaa asiaa koske-

neen kantelunsa oikeusasiamiehelle (1838/4/06). Poliisi ei ollut noudattanut asianmukaista huolellisuutta osoitetietojen selvittämisessä, minkä seurauksena kutsu oli lähetetty väärään osoitteeseen ja kantelija oli ollut ennen kiinniottamistaan etsintäkuulutettuna lähes kolme kuukautta (3220/4/05* s. 102). Esitutkintaa ei ollut toimitettu riittävän kattavasti ja perusteellisesti, ja poliisin haltuun otetun omaisuuden kirjaamisessa oli puutteita (2093/4/04).

Poliisi ei ollut järjestänyt kahta esteetöntä todistajaa vastaanottaessaan turvapaikkahakemuksen peruutusilmoituksen (2620/4/04*). Poliisin kielitaitovaatimuksia koskeneen asetuksen selkeydessä olisi ollut parantamisen varaa. Asetuksen soveltamista koskeneen laajamittaisen epätietoisuuden seurauksena oikeusministeriö oli joutunut yhdessä sisäasiainministeriön kanssa laatimaan asetuksen siirtymäsäännöksen soveltamista selkeyttävän ohjeen (2318/4/04*, 2436/4/04*, 2647/4/04* ja 3107/4/04* s. 193).

Käräjäoikeudessa laadittuun tuomiolauselma- ja perintäjärjestelmään tehtyyn ilmoitukseen ratkaisusta oli virheellisesti merkitty poissaolosakko, vaikka kysymys oli tapaamisoikeusuhkasakosta (411/4/05). Käräjäoikeus ei ollut tehnyt esteellisyysväitteestä nimenomaista päätöstä eikä ollut kirjannut sittemmin suoritettua tuomarin vaihtamista jutun asiakirja-aineistoon (1819/4/06*). Käräjäoikeuden nauhoittaminen oli osin epäonnistunut, mikä vaikutti äänitettä pyytäneen asianosaisen oikeusturvaan ja yleiseen oikeusvarmuuteen (2997/4/06 s. 86).

Sijaistiedoksiantomenettelyn edellytykset eivät täyttyneet annettaessa tiedoksi haastetta siviiliasian vastaajalle. Menettely ei aiheuttanut oikeudenmenetyksiä, mutta oli moitittavaa asian asianmukaisen käsittelyn kannalta (3128/4/04). Hovioikeus oli jättänyt tuomitsemastaan vankeusrangaistuksesta vähentämättä noin yhden vuoden mittaisen vapaudenmenetysajan. Viranomaisten on toimittava erityisen huolellisesti perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen vaikuttavien säännösten soveltamisessa (3182/4/04* s. 87). Avustajan tehtävää ei ollut hoidettu asianmukaisesti, kun kantelija, jolle oli myönnetty oikeusapua, oli ollut hovioikeuden toimittamassa pääkäsittelyssä ilman käräjäoikeudessa hänen avustajanaan toiminutta julkista oikeusavustajaa (2070/4/05).

Yliopiston hakuilmoituksessa virkasuhteeseen kuuluvien tehtävien menestyksellisen hoitamisen todettiin edellyttävän tohtorin tutkintoa, mikä oli ilmaisuna harhaanjohtava, koska kyseessä ei ollut säädetty kelpoisuusvaatimus vaan ainoastaan tehtävien hoidon kannalta merkityksellinen seikka (13/4/05*). Virkasuhteeseen ottamisesta tulee ilmoittaa viranhaltijan päätöksellä ja mukaan täytyy liittää ohje, miten päätökseen voi hakea oikaisua. Kaupungin sosiaali- ja terveystoimi menetteli vastoin lakia, kun se oli ilmoittanut virkanimityksistä muille virkaa hakeneille vain kirjeellä, jossa oli kerrottu, kuka tehtävään nimitettiin (2687/4/04* s. 185, 205/4/05*, 542/4/05*, 1542/4/05*, 2009/4/05* ja 2016/4/06*). Yliopiston laitoksen johtajan tuli hallintojohtosäännön vaatimusten ja hyvän hallinnon toteuttamiseksi varata henkilöstölle tilaisuus lausua laitoksen talouden perusteista. Yliopisto ei voinut luopua osana säästöohjelmaansa asetukseen perustuneiden terveystieteellisten tieteenalaohjelmien toteutuksesta (2196/4/04).

Muita hyvän hallinnon edellytyksiä

Eräässä tapauksessa sotilaslääkäri joutui ilman lääketieteellisiä syitä kirjoittamaan varusmiehelle psykiatrisen diagnoosin, koska esimiehet halusivat keskeyttää varusmiehen palveluksen, ja keskeytys oli mahdollinen vain lääketieteellisin perustein. Menettely ei ollut tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaista; viranomainen voi käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, jota varten se on säädetty (3162/4/04* s. 128).

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että tullivalvontatoimenpiteisiin ryhtyminen perustuu tapauskohtaiseen kokonaisharkintaan. Tarkastuksen perustuessa henkilön aikaisempaa menettelyä koskeviin tietoihin, on otettava muun muassa huomioon aikaisemman menettelyn laatu, vakavuus, toistuvuus ja ajan kuluminen (3187/4/04* s. 133). Vangin avolaitosmääräys peruutettiin, koska vangin hallusta löytyi tussikynä, jonka ympärille oli teippiä kiertämällä tehty "kädensija". Peruuttaminen oli ongelmallista suhteellisuusperiaatteen kannalta (3521/4/04*).

Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa on erikseen lueteltu rikoksesta syytetylle kuuluvat vähimmäisoikeudet. Ne kuuluvat myös perustuslain 21 §:n piiriin, vaikkei niitä ole nimenomaisesti yksilöity kotimaisessa perusoikeusluettelossa samalla tavoin. Perustuslain rikosprosessuaalinen sääntely on ensiksi mainittua laajempaa, koska perustuslaki takaa prosessuaalisia oikeuksia myös asianomistajan esittämän rangaistusvaatimuksen käsittelemiseksi. Toisaalta ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt rikosprosessuaalisten menettelyvaatimusten täyttyvän myös eräillä sellaisilla alueilla, jotka on Suomessa perinteisesti mielletty rikosprosessin ulkopuoliseksi hallinnolliseksi menettelyksi (s. 36). Tässä on otettu esille nimenomaan rikoksesta epäillyn oikeuksiin liittyviä tapauksia. Asianomistajan oikeuksia koskevia tapauksia on käsitelty edellä erityisesti oikeuteen saada asia viranomaisen käsiteltäväksi liittyvänä kysymyksenä.

Syylliseksi leimaaminen ilman lainmukaista rikosprosessuaalista menettelyä on vastoin syyttömyysolettamaa. Kaupungin ns. jengityön henkilötutkinnan suorittamiseksi lähettämässä kutsussa käytetty ilmaisu "Poliisiviranomaisilta saadun ilmoituksen mukaan olet syyllistynyt…" ei ollut asianmukainen, koska kyseessä oli vasta poliisin tutkittavana oleva rikosepäily (2635/4/05). Henkilöä oli kuultu kadonnutta henkilöä koskevan asian tutkinnan puitteissa kuultavan asemassa, vaikka hän oli jo ennen kuulustelua samaisen kadonneen henkilön murhasta epäilty. Tietojen hankkiminen kuultavalta tarkoituksessa käyttää tietoja rikosepäilyn tueksi voi tehdä pitkälti tyhjäksi epäillyn oikeuden olla todistamatta itseään vastaan kuten myös oikeuden valmistella puolustusta asianmukaisesti (3119/4/05* s. 104). Oikeus valmistella puolustustaan kuuluu myös vangitulle henkilölle. Vankilan tulee tarpeen vaatiessa edesauttaa näiden oikeuksien toteutumista ja kiireellisissä tapauksissa myös virka-ajoista poiketen (3963/4/05).

Poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain epätäsmällisyydet ovat ongelmallisena rikosprosessuaalisten oikeusturvatakeiden ja muidenkin perus- ja ihmisoikeuksien kuten perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan kannalta (891/2/05* s. 130). Esitutkinnassa tutkijana toimineen virkamiehen ei tulisi toimia samassa asiassa kuulustelutodistajana, koska tällainen menettely saattaa olla omiaan heikentämään luottamusta tutkinnan objektiivisuuteen ja kuulustelujen luotettavuuteen (3199/4/04* s. 105). Vanhempi konstaapeli oli kuulustellut alle kahdeksantoistavuotiasta rikoksesta epäiltyä ilman kuulustelutodistajan läsnäoloa (1579/4/04* s. 104). Puolustusvoimissa suoritetussa esitutkinnassa ja sotilaskurinpitomenettelyssä oli loukattu useaa rikosprosessuaalista oikeusturvataetta (3406/4/04* s. 129).

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 oikeussuojakoneiston rakenteita ja toisaalta sen toimintaa yksittäistapauksissa. Esimerkiksi tuomarien virka-aseman on oltava riippumaton, minkä lisäksi tuomarien on käsiteltävä asiat puolueettomasti ja luottamusta herättävällä tavalla. Rakenteellisen tason riippumattomuudesta oli kyse kantelussa, joka koski käräjäoikeuden laamannin oikeutta siirtää käräjätuomarille jaettu juttu toiselle käräjätuomarille (854/4/06* s. 88).

Muutenkaan 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. Edunvalvonnassa ollut henkilö oli asunut kunnan yleisen edunvalvojan puolison omista-

massa palvelukodissa. Tämänkaltainen tilanne voi johtaa päämiehen edun ja yleisen luotettavuuden kannalta ongelmalliseen rakenteelliseen esteellisyyteen, koska käytännössä yleinen edunvalvoja oli esteellinen edustamaan päämiestään kaikissa puheena olevaa palvelukotia koskevissa asioissa (1517/4/04* s. 170).

Ns. poliisirikosasioiden tutkinnassa tulee ottaa erityisesti huomioon poliisia kohtaan tunnettava luottamus. Syyttäjä on syytä kytkeä mukaan asian arviointiin vähänkin epävarmassa tilanteessa, jotta ei herätetä epäilyksiä asian "painamisesta villaisella" poliisin sisäisellä päätöksellä (1003/4/06 s. 106). Esitutkintapäätöksen perustelujen eräistä kohdista (viittaukset vieraasta kulttuurista tulemiseen, vähävaraisten ruokahuoltoon ja lapsen nälkätilaan) saattoi jäädä virheellinen käsitys päätöksentekijän asennoitumisesta asianomistajaan, ja ne saattoivat synnyttää mielikuvan jopa vähättelevästä suhtautumisesta kantelijan ja hänen perheensä sosiaaliseen tai taloudelliseen asemaan (3797/4/05*).

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

Kelan pääjohtaja oli osallistunut työvierailun järjestäneen kuntoutuslaitoksen kustantamana Savonlinnan oopperajuhlille sekä vastaanottanut tämän jälkeen kuntoutuslaitoksen tarjoamaa kestitystä. Virkamiesoikeudellisesti menettely oli huonosti harkittua, kun otettiin huomioon edun tarjonneen tahon taloudellisesti merkittävä yhteistyö pääjohtajan edustaman Kelan kanssa ja pääjohtajan asema organisaatiossa. Menettely saattoi heikentää luottamusta tasapuolisuuteen pääjohtajana toimissa ja sitä kautta luottamusta Kelaan (2108/4/05*). Sairaanhoitopiirien seminaariin osallistunut lääkealan yritys oli kustantanut seminaariin liittyvää kestitystä. Vaikka yrityksen osallistuminen seminaariin oli itsessään perusteltua, olisi seminaarin järjestäneen sairaanhoitopiirin ollut perustellumpaa menetellä siten, että se ei olisi hyväksynyt ulkopuolisen tahon tarjoavan kestitystä siten kuin selvityksen mukaan oli tapahtunut. Menettely ei ollut omiaan edistämään viranomaistoiminnan puolueettomuutta ja yleistä uskottavuutta (2691/4/05* s. 159).

Luottamus lainsäädäntöneuvokseen ei ollut vaarantunut hänen saamansa kulttuuripalkinnon johdosta, vaikka se olikin ainakin osaksi liittynyt hänen ansioihinsa kielilain valmistelijana. Lainsäädäntöneuvoksella ei ollut virkatoimissaan edes välillistä mahdollisuutta vaikuttaa palkinnon myöntäneen yhdistyksen asemaan (2615/4/04*, 2822/4/04* ja 1248/4/06*).

Valvovan viranomaisen tulisi pääsääntöisesti suhtautua pidättyvästi valvontavaltaansa kuuluvan asian sisällöllistä ratkaisua koskeviin julkisiin kannanottoihin ennen asian vireille tuloa ja asian käsittelyn ollessa vielä kesken. Henkikirjoittajan lausumiin sisältyi verrattain voimakkaita ennakkokannanottoja edunvalvojan menettelyn epäasianmukaisuudesta, eikä maininta selvittelyn keskeneräisyydestä estänyt tämän mielikuvan syntymistä (1707/4/05* s. 171).

Työsuojeluvaltuutetun asettautuminen vain yhden työntekijän tukihenkilöksi ei ole työsuojeluvaltuutetulle säädettyjen tehtävien hoidon ja hänen toimenkuvansa ulkoisen uskottavuuden näkökulmasta asianmukaista (2454/4/04*).

Virkamiesten käytös

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

Vaatimukset voivat siis vaihdella virka-asemasta riippuen. Minimivaatimuksina voidaan pitää ihmisten välisessä normaalissa kanssakäymisessä edellytettyjä hyviä käytöstapoja ja tasapuolista kohtelua. Virkamiesten

käytöksestä kannellaan useimmiten juuri sen takia, että käytöksen katsotaan tavalla tai toisella ilmentävän puolueellista asennetta. Monesti väitetään virkamiesten käytöstä myös töykeäksi tai ylimieliseksi.

Eräässä tapauksessa käräjätuomari oli poistunut kesken riita-asian pääkäsittelyä oikeussalin ulkopuolelle vastatakseen matkapuhelimeensa tulleeseen soittoon. Käytös ei ollut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja etenkin jutun asianosaisten kokeman oikeudenmukaisuuden kannalta asianmukaista (184/4/06*). Käräjätuomari oli käyttäytynyt epäasianmukaisesti syytetyn avustajan päämiehelleen suorittamaan vastakuulusteluun liittyvässä prosessinjohdossa muun muassa esittämällä kiihtyneeseen sävyyn kommentin avustajan mahdollisesta ammatinvaihdon tarpeesta (388/4/06* s. 87). Eräässä tapauksessa oli kyse lautamiehen arvostelulle alttiista käytöksestä (1823/4/04).

Julkista tehtävää hoitavan tahon tulee viranomaisille kirjallisia selvityksiä antaessaan pitäytyä neutraalissa asiakielessä myös silloin, kun se itse joutuu arvostelun kohteeksi. Arvostelusta huolimatta julkista tehtävää hoitavan tulee säilyttää ilmaisuissaan maltillisuus ja välttää kantelijan henkilöön kohdistuva kärjekkyys. Eräs palvelutalo oli lääninhallitukselle antamassaan vastineessa todennut kantelijasta, että "Näkemyksemme on, että EM haluaa vain rahastaa ja elää vanhan äitinsä kustannuksella maksamatta minkäänlaista laskua." (3414/4/04).

Kaupunginsihteeri oli, luvatessaan siirtää apulaiskaupunginjohtajalle toimitetun sähköpostiviestin sosiaalivirastoon, ilmoittanut laittavansa "koko roskan" perheoikeudellisten asioiden päällikölle. Ilmaisu oli harkitsematon ja epäonnistunut sekä asiayhteyteen huonosti sopiva (3486/4/04). Ylikonstaapeli oli käyttänyt alatyylistä ilmaisua puhelinkeskustelussa asiakkaan kanssa (1872/4/06).

3.2.16 YHTEENVETO

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta vuosi 2006 oli edeltävien vuosien tapaan tapahtumarikas niin kotimaisittain kuin kansainvälisesti. EU:n perusoikeusviraston perustaminen oli yksi Suomen EU-puheenjohtajuuskauden merkittävistä saavutuksista. Keskeistä oli myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14. lisäpöytäkirjan ratifiointi samoin kuin usea YK:ssa ja EN:ssa vireillä oleva monitorointimenettely tai kehittämishanke. Kansainvälisesti merkittävää oli uuden YK:n ihmisoikeusneuvoston perustaminen.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa annettiin kertomusvuonna enemmän perus- ja ihmisoikeusvalvonnallisia huomioita sisältäneitä ratkaisuita kuin aikaisemmin. Asiaryhmät ja kysymyksenasettelut olivat kuitenkin pitkälti samoja kuin aikaisempina vuosina. Erityisesti menettelylliseen oikeusturvaan liittyvät kysymykset – kuten päätöksen tekeminen esitettyihin vaatimuksiin, asian käsittelyn viivytyksettömyys, kuulemisperiaate, perusteluvelvollisuus ja huolellisuus asioiden käsittelyssä – olivat esillä useassa asiassa.

Laillisuusvalvonnassa vuonna 2006 erityisteemaksi otettu neuvonta- ja palvelutehtävä osoitti erityisesti tutkittujen kanteluiden kautta ja myös tarkastusten yhteydessä tiettyjä yksittäistapauksellisia virheitä tai järjestelmällisiä puutteita. Toisaalta useassa tapauksessa neuvonta- ja palvelutehtävät näyttävät toteutuvan ongelmitta. Positiivista oli se, että useat viranomaiset muuttivat puhelinneuvontapalveluidensa hinnoittelua AOA:n edellisvuonna antamien neuvonnan maksuttomuutta koskeneiden päätösten seurauksena. Neuvontaan liittyvät kysymykset samoin kuin yhdenvertaisuuden toteutumisen seuranta ovat laillisuusvalvonnan erityisteemoja edelleen vuonna 2007.

Vuonna 2006 esillä oli erityisesti kysymys käsittelyaikojen viivästyksistä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi jälleen useita uusia oikeudenloukkauksia kohtuuttomien käsittelyaikojen johdosta. Julkisuudessa käytiin vilkkaasti keskustelua valtionhallinnon tuottavuusohjelman vaikutuksesta eri viranomaisten mahdollisuuksiin käsitellä asioita ilman aiheetonta viivästystä. Oikeusministeriön hallinnonalalla asiaan keskityttiin muun muassa useiden selvitys- ja lainsäädäntöhankkeiden muodossa.

Oikeusasiamies tutki myös omana aloitteenaan sosiaali- ja terveyskanteluiden käsittelyajat Länsi-Suomen lääninhallituksessa. Aloite ei johtanut toimenpiteisiin, koska hallinnossa oli ryhdytty toimenpiteisiin kantelujärjestelmän tehostamiseksi.

Kielellisten oikeuksien osalta laillisuusvalvonnassa on korostettu, että kysymys on tosiasiallisesta eikä vain muodollisesta tasa-arvosta eri kieliryhmien välillä. Useassa ratkaisussa on ollut kyse siitä, että asioiden käsittely viranomaisissa on viivästynyt tai muulla tavalla vaikeutunut sen johdosta, että asiakas on käyttänyt ruotsia. Tällöin kielelliset oikeudet eivät toteudu täysimääräisesti.

Elinkeinovapauden osalta kertomusvuonna on kiinnitetty huomiota sellaisiin viranomaisten menettelyihin, joilla on välillistä merkitystä perustuslaissa turvattujen oikeuksien toteutumiseen. Siten esimeriksi elinkeinon harjoittamiseen tarvittavia lupia myönnettäessä on otettava huomioon menettelyn vaikutus elinkeinonharjoittajan oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan tavalla.

Sosiaalisia perusoikeuksia koskevissa ratkaisuissa on kuten edellisinä vuosina korostettu hakemusten joutuisaa käsittelyä. Lisäksi on kiinnitetty huomiota perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan ja viranomaisten velvollisuuteen aktiivisesti turvata huostaan otettujen lasten oikeudet.

Perhe-elämään ja lasten oikeuksiin liittyvät asiat ovat perusoikeuksien ydinaluetta. Kertomusvuonna antamassaan erilliskertomuksessa "Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisen vastuu" OA esitti eräitä tarkistuksia lapsen oikeuksiin liittyvään sääntelyyn mm. viranomaisten välisen ilmoitusmenettelyn osalta ja lapsen oikeuteen saada oikea-aikaista hoitoa ja huolenpitoa perheväkivaltatilanteissa. Erilliskertomuksesta antamassaan mietinnössä eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi esitetyille toimenpiteille olevan perusoikeusjärjestelmään tukeutuvat hyväksyttävät ja varsin painavat perusteet. Eduskunnan 14.2.2007 hyväksymässä uudessa lastensuojelulaissa on täsmennetty viranomaisten ilmoitusvelvollisuutta erilliskertomuksessa esitetyllä tavalla.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi kertomusvuonna kolme perheen ja lapsen oikeuksiin liittyvää Suomea koskevaa tuomiota (R. v. Suomi, H.K. v. Suomi ja C. v. Suomi). Tuomioistuin muun muassa totesi, että vanhemman ja lapsen yhdessäolo on olennainen osa perhe-elämää. Tätä yhdessäoloa estävät kotimaiset toimenpiteet puuttuvat ihmisoikeussopimuksen turvaamaan oikeuteen. Huostaanoton tulee olla väliaikainen toimenpide, joka on päätettävä niin pian kuin asianhaarat sen sallivat. Viranomaisilla on positiivinen velvollisuus ryhtyä perheen jälleenyhdistämistä tarkoittaviin toimenpiteisiin heti kun se on kohtuudella toteuttavissa. Velvollisuus käy asteittain huostaanoton jatkuessa pakottavammaksi.

Aina on kuitenkin otettava huomioon lapsen etu. Jos huostaanotto on jatkunut huomattavan pitkään, tosiasiallisen tilanteen säilyttämiseen perustunut lapsen etu saattaa syrjäyttää jälleenyhdistämiseen perustuvan vanhemman edun. Vaikka viranomaisilla olisikin väljää harkintamarginaalia harkitessaan lapsen huostaanoton tarpeellisuutta, tiukemmin on suhtauduttava lisärajoituksiin kuten sellaisiin, jotka koskevat tapaamisoikeutta. Viranomaisten on löydettävä oikeudenmukainen tasapaino lapsen ja vanhempien etujen välillä ja kiinnitettävä niitä punnitessaan erityistä huomiota lapsen etuun, joka saattaa syrjäyttää vanhempien edun riippuen sen laadusta ja merkityksestä.

Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan lailla. Säännöstä on luonnehdittu perustuslailliseksi toimeksiannoksi, jonka johdosta lailla tulee turvata vapautensa menettäneelle kuuluvat oikeudet muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla. Vain ajanmukainen ja riittävän yksityiskohtainen lainsäädäntö riittää täyttämään edellä mainitun perustuslaillisen toimeksiannon velvoitteet. Samalla sääntely on merkityksellistä useiden muidenkin perustuslain sisältämien perusoikeuksien kannalta.

Koska vapaudenmenetys sellaisenaan ei muodosta perustetta rajoittaa henkilön muita perusoikeuksia, tulee vapaudenmenetyksen aikaisten mahdollisten muiden perusoikeuksien rajoittamisten perustua säädettyyn lakiin. Tähän nähden on merkittävää, että kertomusvuonna tuli voimaan kolme uutta lakia (vankeuslaki, tutkintavankeuslaki ja laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta), jotka entistä tarkemmin sääntelevät vapautensa menettäneen oikeuksia ja joita säädettäessä on kattavasti otettu huomioon perusoikeusjärjestelmän valtiolle asettamat velvoitteet.

3.3 TELEPAKKOKEINOT, PEITETOIMINTA JA MUU SALAINEN TIEDONHANKINTA

3.3.1 SALAISET TIEDONHANKINTAKEINOT

Tässä puheena olevilla toimivaltuuksilla tarkoitetaan laajasti ottaen erilaisia rikosten esitutkinnassa pakkokeinolain 5a luvun mukaan käytettäviä pakkokeinoja sekä rikosten paljastamisessa ja torjunnassa poliisilain ja tullilain nojalla käytettäviä salassa pidettäviä tiedonhankintakeinoja.

Telekuuntelua, televalvontaa ja teknistä tarkkailua kutsutaan tässä yhteisellä nimellä *telepakkokeinoiksi*, vaikka useimmiten käsitteeseen ei lueta teknistä tarkkailua. Telepakkokeinoja yhdessä muun muassa *peitetoiminnan, valeostojen* ja *tiedonhankinnan paljastumisen estämisen* (poliisilain 33a §) kanssa voidaan nimittää yleiskäsitteellä salaiset pakkokeinot tai salaiset tiedonhankintakeinot. Käsitteitä on selostettu tarkemmin oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2005 s. 69.

3.3.2 TELEPAKKOKEINOJEN LAILLISUUSVALVONTA

Telepakkokeinojen valvonta on niiden käyttöönotosta lähtien eli runsaan vuosikymmenen ajan ollut oikeusasiamiehen valvonnan yksi painopistealue. Oikeusasiamiehen valvonta täydentää sisäasiainministeriön ja esitutkintaviranomaisten omaa laillisuusvalvontaa.

Oikeusasiamies saa sisäasiainministeriöltä vuosittain kertomuksen telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä samoin kuin teknisen tarkkailun käytöstä rangaistuslaitoksissa. Kertomuksen liitteenä on Tullihallituksen laatima selvitys tullin käyttämistä telepakkokeinoista. Lisäksi puolustusministeriö antaa vuosittain kertomuksen puolustusvoimissa suoritetusta teknisestä kuuntelusta ja rajavartiolaitos käyttämästään teknisestä tarkkailusta.

Oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa on perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaisesti ollut telepakkokeinoja koskeva erillisjakso vuodesta 1995 lähtien. Tänä vuonna kertomuksen rakennetta on muutettu niin, että telepakkokeinoja koskeva erillisjakso on sijoitettu samaan lukuun perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan kanssa.

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

Oikeusasiamies on pyrkinyt myös tarkastuksillaan ja muutenkin oma-aloitteisesti kartoittamaan ongelmakohtia lainsäädännössä ja käytännön toiminnassa. Tapauksia on otettu tutkintaan omina aloitteina sisäasiainministeriön kertomuksen perusteella. 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 sen valvonnasta. Oikeusasiamiehen kanslian esittelijä oli sisäasiainministeriön poliisiosastolla virkamiesvaihdossa 1.8.2005–31.1.2006 välisen ajan tutustuen poliisin toimintaan eri tasoilla sekä salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön ja niiden valvontaan.

Kertomusvuonna telepakkokeinojen seuranta kuului AOA *Jukka Lindstedtille*. Vastuuesittelijänä toimi oikeusasiamiehensihteeri *Pasi Pölönen* 31.1.2006 asti ja tämän jälkeen vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki*.

3.3.3 TELEPAKKOKEINOJEN ERITYISLUONTEESTA

Telepakkokeinoilla puututaan useiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien ydinalueeseen, erityisesti yksityiselämän, kotirauhan, luottamuksellisen viestin ja henkilötietojen suojaan. Puuttumisen asteessa on toki eroja: epäiltyyn kohdistuvalla asuntokuuntelulla puututaan esimerkiksi yksityisyyden suojaan huomattavasti syvemmin kuin telekuuntelulla. Lievintä puuttuminen on televalvonnassa, jossa ei ole kyse viestin sisällön selvittämisestä.

Joka tapauksessa ollakseen tehokkaita toimenpiteiden tulee pysyä kohteelta salassa ainakin tutkinnan alkuvaiheessa. Tästä syystä telepakkokeinoja – muiden ns. epäkonventionaalisten pakkokeinojen ohella – on 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.

Telepakkokeinojen luonteeseen kuuluu lisäksi se, että ne kohdistuvat varsin säännönmukaisesti myös henkilöihin, joita ei epäillä rikoksesta. Esimerkiksi telekuuntelussa olevalla puhelulla on aina toinenkin osapuoli, jolla ei useinkaan ole mitään tekemistä tutkittavan rikoksen kanssa. Silloin tällöin oikeusasiamiehelle kannellaan siitä, että telekuuntelun kohteena olevaan liittymään soittaneen ulkopuolisen henkilön puhelu on tullut kuunnelluksi. Laki sallii menettelyn, mutta myös velvoittaa esitutkintaviranomaisia hävittämään tarpeettoman ylimääräisen tiedon.

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 (ks. edellä laillisuusvalvontajärjestelyistä s. 69).

3.3.4 PAKKOKEINOISTA PÄÄTTÄMINEN

Telekuuntelua ja pääosin myös televalvontaa voidaan käyttää ainoastaan tuomioistuimen päätöksen nojalla. Laissa säädetyt 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. Päätyessään luvan myöntämiseen tuomioistuimen tulee määrätä muun muassa luvan voimassaoloaika, joka on pääsääntöisesti enintään yksi kuukausi kerrallaan, ja määritellä toimenpiteen kohteena oleva henkilö ja teleliittymä/teleosoite/telepäätelaite.

Telepakkokeinojen tuomioistuinkontrollin tärkeys tuli esille korkeimman oikeuden ennakkoratkaisussa KKO 2007:7. Päätöksessä todettiin tuomioistuimen tehtävänä olevan huolehtia epäillyn oikeusturvasta rikosprosessuaalista pakkokeinohakemusta käsitellessään. Tuomioistuimen tulee selvittää ne tosiasiatiedot, joihin rikosepäilyn väitetään perustuvan. Yksin vaatimuksen esittävän virkamiehen viittausta tutkinnassa saatuihin tietoihin tai hänen niiden perusteella tekemäänsä johtopäätöstä ei voida pitää riittävänä selvityksenä telepakkokeinon käyttöedellytysten täyttymisestä.

Vaatimuksen tueksi tulee esittää konkreettisia seikkoja, joiden perusteella tuomioistuimen on mahdollista tehdä yksittäistapauksessa arvio siitä, ylittyykö "syytä epäillä" -kynnys. Tuomioistuimen on tarvittaessa vaadittava selvät perustelut sille, miksi pakkokeino on erityisen tarpeellinen. Kyseisessä tapauksessa käräjäoikeuden myöntämä lupa tekniseen kuunteluun kumottiin, kun hakemuksessa ja pelkästään sen perusteisiin viitanneessa käräjäoikeuden päätöksessä ei ollut esitetty seikkoja, joiden perusteella olisi voitu todeta, että kohdehenkilöitä olisi ollut syytä epäillä törkeästä huumausainerikoksesta.

Todettakoon, että AOA on usean vuoden ajan kiinnittänyt mainittuihin seikkoihin huomiota eri kannanotois-

saan ja esimerkiksi tarkastusten yhteydessä käydyissä keskusteluissa (ks. esimerkiksi oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004 s. 85–86 ja vuodelta 2005 s. 83–84). Tarkastuksilla tulee jatkuvasti esiin päätöksiä, jotka on perusteltu samalla tavalla kuin edellä mainitussa KKO:n ratkaisussa kumottu lupapäätös. Selvyyden vuoksi todettakoon, että tämä ei tarkoita, että kaikissa niissä päätöksissä luvan myöntämisen edellytykset olisivat puuttuneet. Kysymys voi olla myös siitä, että kirjallisen hakemuksen lisäksi suullisesti esitettyjä perusteluja ei ole kirjattu. Tässäkin tapauksessa menettely on hyvin ongelmallinen, sillä luvan myöntämisen perusteiden tulisi tietysti olla kirjattuna muun muassa päätösten kontrolloitavuuden takia.

3.3.5 TELEPAKKOKEINOT LAILLISUUSVALVONNASSA

Telepakkokeinoja koskevia kanteluita tuli oikeusasiamiehelle jonkin verran vähemmän kuin edellisenä vuonna – tosin yleensäkin kanteluiden määrät tässä asiaryhmässä ovat varsin pienet. Kertomusvuonna ratkaistiin 23 telepakkokeinoa koskevaa asiaa, joista omana aloitteena vireille oli tullut 4, ja 19 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. Joissain tapauksissa on kyse siitä, ettei telepakkokeinoja ole lain mukaan mahdollista käyttää asianomistajan pyynnöstä. Vuonna 2006 tutkittavaksi tuli noin 20 uutta telepakkokeinoja koskevaa kantelua tai omaa aloitetta.

3.3.6 TELEPAKKOKEINOJA KOSKEVIA RATKAISUJA

Lainvastainen telekuuntelu törkeän dopingrikoksen selvittämisessä

AOA antoi huomautuksen Helsingin käräjäoikeuden käräjätuomarille siitä, että tämä oli myöntänyt eteläiselle tullipiirille telekuunteluluvan törkeän dopingrikoksen selvittämiseksi. Lain mukaan telekuuntelua ei ole mahdollista käyttää tällaisen rikoksen tutkinnassa. Eteläinen tullipiiri oli hakenut lupaa sekä telekuunteluun että televalvontaan. Tullin virkamiehet huomasivat virheen kohta sen jälkeen, kun lupa oli saatu käräjäoikeudesta, ja ottivat yhteyttä käräjätuomariin. Asia korjattiin samana päivänä, eikä telekuuntelua ehditty käynnistää. AOA:n mukaan tällainen virhe vaarantaa kuitenkin perustuslain turvaamaa viestin luottamuksellisuuden suojaa.

Tuomioistuimen yksi keskeinen tehtävä pakkokeinojen käytöstä päätettäessä on turvata oikeussuojan toteutuminen. Salaisista pakkokeinoista päätettäessä tämä on erityisen tärkeää, koska silloin epäillyn oikeuksia ei ole turvaamassa mikään muukaan taho. Sen vuoksi on vakava virhe, että tuomioistuin hyväksyy selvästi lainvastaisen pakkokeinovaatimuksen. AOA:n mukaan suurin vastuu tapahtuneesta virheestä lankeaa luvan myöntäneelle tuomioistuimelle. Käräjätuomari myönsi virheensä.

Tulliviranomaisten kohdalla kyse oli huolimattomuusvirheestä. Tulliylitarkastaja ja ylietsivä myös myönsivät virheensä. Huomattuaan sen he molemmat olivat ryhtyneet aktiivisesti korjaamaan asiaa. Mikään ei viitannut siihen, että virheellisin perustein saatua lupaa olisi edes harkittu käytettävän.

AOA piti ongelmallisena myös tapaa, jolla käräjätuomari virheestä kuultuaan päätti korjata sen. Korjaus tapahtui niin, että vanhasta lupavaatimuksesta yliviivattiin telekuuntelu, jolloin jäljelle jäi vain televalvontavaatimus. Oikaistu päätös kirjattiin samalle diaarinumerolle kuin aikaisempi virheellinen päätös.

Valittu menettely ei ollut omiaan antamaan hyvää kuvaa suhtautumisesta telepakkokeinoasian muodollisiin edellytyksiin tuomioistuimessa, jonka valvontaan ja päätäntävaltaan asia on nimenomaan uskottu. Käräjätuomarilla olisi ollut mahdollisuus hakea hovioikeudelta lainvastaisesti tehdyn päätöksen purkamista. Purkumenettely olisi paremmin ja avoimemmin tuonut esiin, mitä hakemuksen käsittelyn aikana oli tapahtunut.

Lainvastaisesti myönnetty telekuuntelulupa tuli ilmi AOA:n tarkastuksella Tullihallituksessa joulukuussa 2004. AOA pyysi sen vuoksi keskusrikospoliisia suorit-

tamaan esitutkinnan epäillystä tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Esitutkinnan jälkeen hän katsoi kuitenkin, että käräjätuomarin tai tullivirkamiesten menettely ei täyttänyt rikoslain tunnusmerkistöä, koska teon haitallisuus, vahingollisuus ja muut seikat kokonaisuutena huomioon ottaen virhettä voitiin pitää säännöksen tarkoittamalla tavalla vähäisenä.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 20.9.2006, dnro 878/2/05*, esittelijä Pasi Pölönen

Virheitä telepakkokeinojen käytössä Ahvenanmaalla

AOA totesi useita virheitä siinä, miten Ahvenanmaan käräjäoikeuden tuomarit olivat päättäneet telepakkokeinojen käytöstä ja miten Ahvenanmaan poliisi oli kirjannut telepakkokeinoasioita.

Yksi käräjätuomari sai huomautuksen useista virheistä asioiden käsittelyssä. Eräässä tapauksessa televalvontavaatimuksen esittänyt henkilö tai hänen edustajansa ei ollut kuultavana henkilökohtaisesti, kun hänen vaatimuksensa oli käsiteltävänä. Käräjätuomari ei myöskään ollut laatinut tästä eikä toisestakaan hänen käsiteltävänään olleesta asiasta pöytäkirjaa. Molempien televalvontapäätösten voimassaoloajassa oli lisäksi epätäsmällisyyksiä, ja toisen salassapitomääräys ei perustunut lakiin.

Toinen käräjätuomari oli virheellisesti myöntänyt televalvontaluvan pidemmäksi ajaksi kuin se pakkokeinolain mukaan on mahdollista. Hän oli kuitenkin havainnut virheensä ja oikaissut sen. Ilmi ei tullut, että virheestä olisi aiheutunut oikeudenmenetyksiä tai haittaa. AOA saattoi käsityksensä käräjätuomarin menettelyn virheellisyydestä hänen tietoonsa.

Ahvenanmaan maakunnan poliisipiirin komisario sai huomautuksen siitä, että hän oli hakenut televalvontalupaa pidemmäksi ajaksi kuin se on lain mukaan mahdollista. Muuten poliisin virheet olivat puutteita pakkokeinojen asianmukaisessa pöytäkirjaamisessa. Näiltä osin Ahvenanmaan poliisimestari oli laiminlyönyt valvontavelvollisuutensa. Yhdestä asiasta ei ollut lainkaan laadittu pöytäkirjaa. Niissäkin asioissa, joissa pöytäkirja oli laadittu, pöytäkirjoissa oli puutteita. Vaikutti siltä, että pöytäkirjoja ei ylipäätään ollut laadittu asioiden tutkinnan yhteydessä, vaan että niiden laatiminen oli tullut esille vasta siinä vaiheessa, kun sisäasiainministeriö oli pyytänyt selvitystä Ahvenanmaan poliisilta pohjaksi omalle lausunnolleen AOA:lle.

Poliisin menettelyn moitittavuuden arvioinnissa AOA otti huomioon ruotsinkielisen ohjeistuksen puuttumisen ja tietynlaisen rutiinin puutteet asioiden käsittelyssä. Toisaalta pöytäkirjaamisvelvollisuus käy ilmi pakkokeinolaista sekä esitutkintaa ja pakkokeinoja koskevasta asetuksesta, jotka on annettu sekä ruotsiksi että suomeksi.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 18.9.2006, dnro 3068/2/04*, esittelijä Pasi Pölönen

AOA ratkaisi omana aloitteena tutkitun asian, jossa oli kyse poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa koskevan lain perustuslainmukaisuudesta (891/2/05* s. 130).

Eräässä ratkaisussa oli kyse siitä, tuleeko ylimääräinen tieto hävittää vireillä olevan oikeudenkäynnin kuluessa. Kätkemisrikosasiassa oli käytetty todistusaineistona ylimääräisenä tietona telekuuntelutallennetta, joka oli hankittu toisen rikosasian (anastus) esitutkinnassa. Anastusrikosasiassa saatuja tietoja ei lain mukaan tullut hävittää vielä kätkemisrikoksen käräjäoikeuskäsittelyn aikana. Sen sijaan kätkemisrikoksen hovioikeuskäsittelyn aikana anastusrikosta koskeva esitutkinta oli jo päättynyt. Kun tallenteesta oli jo tullut osa oikeudenkäyntiaineistoa, ei sen myöhemmän käytön sallittavuutta ajatellen ollut AOA:n mukaan ainakaan ratkaisevaa merkitystä sillä, milloin poliisin on pakkokeinolain mukaisesti hävitettävä poliisin hallussa oleva ylimääräinen tieto – tämä poliisin toimenpide voi sinänsä tapahtua jo ennen kuin telekuuntelutallennetta käytetään ylemmässä tuomioistuimessa (1616/4/06).

Kysymys telekuunteluaineiston ottamisesta mukaan esitutkintapöytäkirjaan tuli esille eräässä kantelussa. Poliisi oli poiminut alkuperäisistä teletiedoista sellaiset puhelut, joilla oli merkitystä jutun tutkinnan kannalta, ja jättänyt irrelevantit puhelut pois. AOA katsoi poliisin toimineen harkintavaltansa puitteissa. Hän kuitenkin piti aineiston paisuttamisen uhallakin parempana, että

aineiston merkityksellisyyttä koskevissa epävarmuustilanteissa aineisto otetaan esitutkintapöytäkirjaan tai sen liitteeksi (1740/4/05).

3.3.7 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 Mikkelin, Porin ja Jyväskylän käräjäoikeuksien sekä Rajavartiolaitoksen esikunnan tarkastuksilla.

Yleensä tarkastuksilla käydään myös pistokoeluonteisesti läpi telepakkokeinopäätöksiä ja pöytäkirjoja. Kertomusvuonna tarkastukset eivät antaneet aihetta jatkotoimenpiteisiin. Etukäteisaineiston pohjalta tarkastuksilla keskusteltiin muun muassa hakemuksen käsittelyjärjestyksestä, ”syytä epäillä” -perusteen selvittämisestä erityisesti kohdehenkilön syyllisyystodennäköisyyden kannalta sekä päätöksen perustelujen kirjaamisesta. Keskustelua käytiin myös ylimääräisestä tiedosta ja telepakkokeinoista epäillylle tehtävän ilmoituksen mahdollisen lykkäämisen pituudesta ja ilmoittamatta jättämisestä.

Rajavartiolaitoksen esikunnan tarkastuksella keskusteltiin poliisilain 33 §:n tarkoittamasta raportointivelvollisuudesta, joka koskee ainoastaan teknistä kuuntelua. Teknisen tarkkailun raportointivelvollisuudesta ei poliisilaissa ole nimenomaista mainintaa. Hallintovaliokunta on (HaVM 12/2005, s. 13) todennut, että eduskunnan oikeusasiamiehelle on vuosittain annettava kertomus teknisen tarkkailun käyttämisestä myös rajavartiolaitoksen toiminnassa.

Mietintö vaikuttaa kuitenkin olevan tältä osin virheellinen, sillä rajavartiolain 41 §:n viittaus poliisilain 33 §:ään ei edellytä rajavartiolaitoksen raportointivelvollisuutta muusta kuin teknisestä kuuntelusta. Lienee kuitenkin tulkittava niin, että raportointi koskee myös pakkokeinolain mukaista teknistä kuuntelua.

3.3.8 VALVONTATIEDOT

Sisäasiainministeriö antoi kertomuksensa salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä vuodelta 2006 maaliskuussa 2007. Tullihallituksen omalta hallinnonalaltaan laatima kertomus telepakkokeinojen käytöstä saapui hieman myöhemmin maaliskuussa.

Puolustusministeriö ilmoitti, että puolustusvoimissa ei ollut käytetty poliisilaissa tarkoitettua teknistä kuuntelua vuonna 2006 (samoin vuonna 2005, vuonna 2004 tapauksia oli yksi). Sisäasiainministeriön rajavartio-osasto toimitti maaliskuussa 2006 tehdyllä vierailulla sovitun mukaisesti raportin poliisilain ja pakkokeinolain mukaisesta teknisestä tarkkailusta ja matkaviestinten sijaintitietojen hankkimisesta. Kertomusvuonna rajavartiolaitoksessa ei käytetty mainittuja tiedonhankintakeinoja.

Seuraavassa esitetään eräitä keskeisimpiä sisäasiainministeriöltä ja Tullihallitukselta saatuja tilastotietoja telepakkokeinojen käytöstä vuodelta 2006 (vuoden 2005 luvut suluissa vertailutiedoksi). Lukumäärissä eivät ole salassapitosyistä mukana oikeusasiamiehen saamat tiedot suojelupoliisin toimenpiteistä. Ministeriön kertomuksen julkiseen osaan voi kokonaisuudessaan tutustua ministeriön kotisivuilla. Tullin oikeusasiamiehelle antaman kertomuksen julkinen osa puolestaan löytyy tullilaitoksen verkkosivuilta.

Telekuuntelu

Telekuuntelun ja -valvonnan osalta merkittävin tunnusluku on näiden pakkokeinojen kohteena olleiden rikoksesta *epäiltyjen henkilöiden lukumäärä,* joihin tuomioistuimen päätöksellä toimenpide kohdistuu. Teleliittymiin, teleosoitteisiin ja telepäätelaitteisiin kohdistuvien lupien määrät kuvaavat pikemminkin toimintaympäristössä – erityisesti viestintäteknologiassa ja lainsäädännössä – tapahtuneita muutoksia kuin varsinaisesti rikoksesta epäiltyihin kohdistuvien telepakkokeinojen käytön määrää.

Poliisin telekuuntelun kohteena olleiden epäiltyjen määrä pysyi kertomusvuonna aikaisemmalla tasolla.

Se oli 568 (562 edellisenä vuonna). Viime vuosina sekä telekuuntelun kohdehenkilöiden määrä että lupien määrät ovat pysytelleet samassa suuruusluokassa.

Poliisin telekuunteluvaatimuksia (sisältää samanaikaisen televalvonnan) tehtiin 1 770 (1 513). Vaatimusten määrän lisääntymistä selittää jo hankituille luville haettavat jatkoluvat eli jatkoaikavaatimukset, joiden määrä vuonna 2006 oli 954, kun vastaava luku edellisenä vuonna oli 653. Telekuuntelussa jatkoaikavaatimusten osuus oli siis yli puolet vaatimusten kokonaismäärästä. Itse asiassa ns. ensimmäisiä (alkuperäisiä) vaatimuksia haettiin edellistä vuotta vähemmän, samalla kun jatkoaikavaatimusten määrä lisääntyi 46 %.

Tullissa pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun käyttö lisääntyi edelleen, joskin vähemmän kuin edeltävinä vuosina. Tuomioistuimet myönsivät tullille 177 (171) pakkokeinolain mukaista telekuuntelulupaa. Telekuuntelun kohteena oli 76 (66) rikoksesta epäiltyä – luku sisältää myös tuntemattomaksi jääneet henkilöt. Tullin telekuuntelua kohdistettiin kertomusvuonna 207 (200) teleliittymään tai telepäätelaitteeseen.

Televalvonta

Poliisissa televalvonnan kohteena olleiden epäiltyjen määrä lisääntyi hieman edelliseen vuoteen verrattuna ollen 1 154 (1 116). Viime vuosina televalvonnan kohdehenkilöiden määrä on pysytellyt samassa suuruusluokassa ja myönnettyjen lupien määrä on ollut laskusuuntainen. Edelliseen vuoteen verrattuna poliisin televalvontavaatimusten määrä lisääntyi vuonna 2006. Lukumäärä oli 1 500 (1 430). Jatkoaikavaatimuksia näistä oli 171 (106). Edelliseen vuoteen verrattuna televalvonnassa ns. ensimmäisten vaatimusten määrä pysyi näin ollen lähes samana kuin edellisenä vuotena, mutta jatkoaikavaatimusten osuus lisääntyi 61 %.

Tullille myönnettiin vähemmän pakkokeinolain mukaisia televalvontalupia kuin edellisvuonna. Toisaalta televalvonnan kohteena olevien epäiltyjen ja liittymien määrät lisääntyivät merkittävästi. Tullille myönnettiin 344 (352) lupaa televalvonnan suorittamiseen. Kohteena oli 210 (179) epäiltyä ja 353 (270) liittymää tai telepäätelaitetta.

Telapakkokeinoluvista

Tuomioistuinten poliisille myöntämien telekuuntelulupien määrä oli vuonna 2006 yhteensä 1 756 (1 506). Telekuuntelulupien määrä lisääntyi 17 % erityisesti jatkoaikavaatimuksista johtuen. Myönnettyjen telekuuntelulupien määrä verrattuna rikoksesta epäiltyjen määrään oli 3 lupaa/rikoksesta epäilty (2,7 lupaa/rikoksesta epäilty vuonna 2005). Tullin osalta vastaava suhdeluku oli 2,7 lupaa/rikoksesta epäilty.

Poliisille myönnettyjen televalvontalupien määrä vuonna 2006 oli 1 479 (1 419). Kasvu edellisestä vuodesta oli 4 %. Näistä luvista asianomistajan suostumukseen perustuvia ja asianomistajan liittymään kohdistuvia lupia myönnettiin 112 (115). Myönnettyjen televalvontalupien määrä verrattuna rikoksesta epäiltyjen määrään oli 1,3 lupaa/rikoksesta epäilty. Tämä suhdeluku on sama kuin edellisenä vuonna.

Lupia matkaviestimien sijaintitiedon hankkimiseksi (ns. tolppalupia) tuomioistuimet myönsivät poliisille 62 (77).

Liittymien ja teleosoitteiden määrät

Poliisin pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun ja televalvonnan kohteena olleiden liittymien ja teleosoitteiden kokonaismäärä vuonna 2006 oli 3 717 (3 225). Telekuuntelua kohdistettiin 1 614 (1 331) liittymään ja televalvontaa 2 103 (1 894) liittymään. Tullin osalta telekuuntelun kohteena oli 207 (200) liittymää tai teleosoitetta ja televalvonnassa 353 (270) liittymää tai teleosoitetta.

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

Televalvonnassa tilastoitujen liittymien määrä on suurempi kuin myönnettyjen lupien. Tämä johtuu siitä, että osasta telekuuntelun kohteena olleista liittymistä on otettu myös takautuvaa televalvontaa telekuuntelun aloittamisen yhteydessä, jolloin tämä liittymä tilastoidaan myös kohtaan televalvonta.

Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta

Poliisilain mukaista telekuuntelua käytettiin muualla kuin suojelupoliisissa viisi kertaa. Kyse oli tilanteista, joissa toimenpiteen on katsottu olleen välttämätöntä henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi. Poliisilain mukaisella telekuuntelulla oli tärkeä merkitys neljässä näistä viidestä tapauksesta.

Vuonna 2006 poliisilain perusteella suoritettavaa televalvontaa vaadittiin yhteensä 56 kertaa. Kolme vaatimusta hylättiin. Viidessä tapauksessa lupaa ei tilanteen muuttumisen johdosta toimitettu teleyritykselle kytkentää varten. Näin poliisilain mukaista televalvontaa käytettiin 48 tapauksessa (63). Poliisilain perusteella suoritetun televalvonnan kohteena oli 49 henkilöä ja liittymiä 78.

Päällystöön kuuluvan poliisimiehen kiirepäätöksellä aloitettujen televalvontojen määrä vähentyi merkittävästi: vuonna 2006 niiden määrä oli 11, kun edellisenä vuonna niitä oli 29 ja 55 vuonna 2004. Kertomusvuonna päällystöön kuuluvan poliisimiehen kiirepäätöksellä aloitettujen televalvontojen osuus oli 23 % käytetyistä televalvonnoista (71 % vuonna 2004).

Televalvonta	2004	2005	2006
Tuomioistuimen lupa	22	34	37
Poliisin päätös	55	29	11

Poliisilain mukaista televalvontaa käytettiin eniten eli 53 %:ssa tapauksista kadonneen henkilön etsintään (34 %). Poliisilain mukainen televalvonta oli välttämätöntä henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi 17 %:ssa tapauksista ja huumausainerikoksen estämiseksi 8 %:ssa tapauksista. Käytetyn poliisilain mukaisen televalvonnan merkitys lisääntyi. Televalvonta oli ratkaisevaa tai tärkeää 54 %:ssa tapauksista (51 % vuonna 2005 ja 48 % vuonna 2004).

Tullilain mukainen televalvonta

Televalvonta tullirikosten estämiseksi ja paljastamiseksi tuli mahdolliseksi vuonna 2003 tullilain 20e §:n säätämisellä. Kertomusvuonna televalvontalupia myönnettiin 51 (60) ja tullilain mukaista televalvontaa kohdistettiin yhteensä 35 henkilöön. Näistä 12:n henkilöllisyys oli selvillä, 21:n henkilöllisyyttä ei saatu selville ja kahden henkilön henkilöllisyys kyettiin selvittämään televalvonnan avulla.

Tullilain mukaista televalvontaa käytettiin entistä useamman tyyppisen rikollisuuden estämiseen ja selvittämiseen. Törkeiden veropetosten (70,6 %) ja törkeiden huumausainerikosten (20,6 %) lisäksi televalvontaa käytettiin myös huumausainerikosten (2,9 %) ja törkeiden dopingrikosten (5,9 %) estämiseen ja paljastamiseen.

Tekninen kuuntelu

Poliisilain perusteella suoritettavaa teknistä kuuntelua käytettiin 6 (6) tapauksessa, joista 2 (2) tapahtui vankilassa. Poliisilain mukaista teknistä kuuntelua käytettiin pääosin törkeiden huumausainerikosten torjuntaan. Niiden merkitys rikostorjunnan kannalta oli keskimäärin vähäinen. Tulliviranomaiset eivät kertomusvuonna vaatineet pakkokeinolain tai tullilain mukaisia teknisen kuuntelun lupia.

Pakkokeinolain mukaisia lupia tekniseen kuunteluun myönnettiin poliisille 42 (70). Niistä jäi toteuttamatta 11 (8), eli teknistä kuuntelua käytettiin 31 (62) tapauksessa. Pakkokeinolain mukaisen teknisen kuuntelun käyttö vähentyi siis puolella edelliseen vuoteen verrattuna. Sisäasiainministeriön mukaan merkittävä syy teknisen kuuntelun käytön vähentymiseen on tarkastettavan kuuntelumateriaalin määrä. Suuren aineiston lä-

pikäyminen käytettävissä olevilla resursseilla lain tarkoittamassa "ensi tilassa" on koettu liian työlääksi ja aikaa vieväksi.

Pakkokeinolain mukaisen teknisen kuuntelun lupien kokonaismäärästä vakituiseen asumiseen tarkoitettuun tilaan (ns. asuntokuuntelu) myönnettiin 6 (11) lupaa, joista 2 (8) toteutettiin. Vankilassa suoritettiin teknistä kuuntelua 14 tapauksessa (17). Yhtään teknisen kuuntelun vaatimusta ei hylätty. Rangaistuslaitoksessa tapahtuvaan tekniseen katseluun myönnettiin 2 (0) lupaa.

Hylätyt vaatimukset

Kertomusvuonna tuomioistuimet hylkäsivät 3 (4) poliisin vaatimusta, jotka kohdistuivat samanaikaiseen telekuunteluun ja -valvontaan. Tuomioistuin hylkäsi 3 (4) poliisin vaatimusta, jotka kohdistuivat televalvontaan. Edelliseen vuoteen verrattuna telepakkokeinovaatimuksiin kohdistuneiden hylkäyspäätösten määrä vähentyi kahdella. Tullin osalta tuomioistuimet hylkäsivät yhden telekuunteluhakemuksen ja kolme televalvontahakemusta (1). Yhtään teknisen kuuntelun vaatimusta ei hylätty.

Ilmoittaminen pakkokeinon käytöstä

Pakkokeinolain säännökset velvoittavat toimenpiteen suorittanutta ilmoittamaan pakkokeinon käytön lopettamisesta tuomioistuimelle. Rikoksesta epäillylle tulee ilmoittaa pakkokeinon käytön kohteena olosta viimeistään vuoden kuluttua, ellei tuomioistuin tärkeästä tutkinnallisesta syystä päätä jatkaa määräaikaa tai päätä kokonaan ilmoittamatta jättämisestä.

Tuomioistuimet siirsivät kohdehenkilölle ilmoittamisen määräaikaa poliisin käyttämässä telekuuntelussa 22 tapauksessa ja televalvonnassa 4 tapauksessa. Tuomioistuinten tekemien kohdehenkilölle kokonaan ilmoittamatta jättämispäätösten osuus kaikista poliisin käyttämistä salaisista pakkokeinoista on laskenut siten, että niitä on vuositasolla joitain kymmeniä. Kaikkien salaisten pakkokeinojen osalta tuomioistuinten tekemien kohdehenkilölle kokonaan ilmoittamatta jättämispäätösten osuus vuonna 2006 oli alle 1 %:n (ks. aikaisemmista käytännöistä oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2005 s. 81).

Tullin käyttämistä telepakkokeinoista ilmoittamisessa on tapahtunut myönteistä kehitystä (ks. aiemmasta tilanteesta oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2005 s. 81). Kertomusvuonna tuomioistuin myönsi luvan ilmoituksen lykkäämiseen 7,4 %:ssa telekuunteluluvista ja luvan ilmoituksen tekemättä jättämiseen 2,9 %:ssa näistä luvista. Ilmoitusten tekemisen myöhästymisiä esiintyi edelleen – tuntemattomia epäiltyjä ja erityisesti ulkomaisia liittymiä koskevat tilanteet aiheuttavat tosin tilastollista vääristymää siten, että myös nämä on kirjattu myöhästyneiksi. Tullin käyttämästä televalvonnasta ilmoitettiin 90,8 %:ssa tapauksista, ja tuomioistuimen luvalla ilmoitus saatiin jättää tekemättä 2,6 %:ssa tapauksista. Tullihallitus ilmoittaa puuttuneensa myöhästyneisiin ilmoituksiin salaisten pakkokeinojen ohjauksessa ja koulutuksessa.

Merkitysarviot

Telepakkokeinojen käytön merkitysarvioinnit perustuvat tutkinnanjohtajien antamiin arvioihin omissa jutuissaan. Tutkinnanjohtajien merkitysarvioinnit osoittavat telepakkokeinojen olevan edelleenkin varsin merkittävä tiedonhankintakeino.

Poliisissa telekuuntelun käytön merkitys oli joko ratkaiseva tai tärkeä 75 %:ssa tapauksista (59,5 %). Telekuuntelulla saatavan tiedon merkitys tutkintaa suuntaavana keinona on lisääntynyt samalla kun tiedon merkitys todisteena käytettäväksi on vähentynyt. Televalvonnassa ratkaisevan ja tärkeän osuus vuonna 2006 oli 61 % (57 %). Muutokset olivat pieniä myös ns. tolppalupien merkityksellisyysarvioissa – menetelmän käyttö oli ratkaisevaa tai tärkeää 29 %:ssa tapauksista (32 %).

Tullissa telekuuntelun ja -valvonnan merkityksellisyyden on nähty kasvaneen merkittävästi. Telekuuntelua pidettiin ratkaisevana tai tärkeänä 71 %:ssa (67 %) tapauksista ja televalvontaa 61 %:ssa (23 %) tapauksista. Telekuuntelusta vähäinen tai merkityksetön rooli oli 29 %:ssa (33 %) tapauksista ja televalvonnassa 39 %:ssa (77 %) tapauksista.

Kuuntelukiellot ja ylimääräinen tieto

Poliisissa kuuntelukieltotapausten määrä telekuuntelussa lisääntyi edelliseen vuoteen verrattuna yli kaksinkertaiseksi. Kuuntelukiellosta tehtiin pöytäkirjamerkintöjä yhteensä 179 (72). Kuuntelukiellon alaisia keskusteluja oli 99:n rikoksesta epäillyn ja hänen lähiomaisensa välillä, 68 epäillyn ja hänen oikeudenkäyntiavustajansa välillä ja 12 epäillyn ja papin välillä. Kuuntelukiellon alaiset tallenteet on heti hävitetty. Telekuuntelun käytöstä valmistuneisiin pöytäkirjoihin oli tehty merkintöjä ylimääräisen tiedon käyttämisestä 8 tapauksessa.

Tullissa ylimääräistä tietoa tai kuuntelukiellon alaista aineistoa esiintyy poliisia vähemmän. Kertomusvuonna kuuntelukiellosta tehtiin yhteensä 26 pöytäkirjamerkintää (joista 17 koski lähiomaista ja 9 oikeudenkäyntiavustajaa). Kuuntelukiellon alaiset tallenteet on heti hävitetty. Ylimääräisen tiedon käyttöä koskevia merkintöjä ei tehty.

3.3.9 ARVIOINTIA

Aikaisempiin vuosiin verrattuna SALPA-järjestelmän myötä telepakkokeinovaatimusten laatu ja perustelut ovat sisäasiainministeriön ja Tullihallituksen mukaan parantuneet. Esimerkiksi telepakkokeinovaatimuksiin kohdistuneet hylkäyspäätökset ovat vähentyneet kahdessa vuodessa 22 tapauksella (kuusi hylkäystä vuonna 2006, 28 hylkäystä vuonna 2004). SALPA-järjestelmä varmistaa toiminnan lainmukaisuutta ja karsii jo ennakolta tietyt virhetyypit kokonaan pois. Vastaavasti sisäasiainministeriön ja Tullihallituksen raporttia on kehitetty entistä seikkaperäisemmäksi SALPA-järjestelmään siirtymisen jälkeen. Sisäasiainministeriön ja Tullihallituksen laillisuusvalvonta on muutenkin viime vuosina kehittynyt monin tavoin (ks. oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005 s. 82 ja 84).

Toisaalta kertomusvuonna tuli konkreettisesti esille (KKO 2007:7 ja sitä edeltänyt Turun hovioikeuden 19.4.2006 antama päätös) myös se, että pakkokeinohakemusten perustelut eivät aina täytä lain vaatimuksia. Tapauksessa perustelut eivät mahdollistaneet pakkokeinon edellytysten olemassaolon arviointia, ja tiettävästi ensimmäistä kertaa myönnetty lupa salaiseen pakkokeinoon kumottiin muutoksenhakumenettelyssä. Kuten todettu, vastaavantyyppinen poliisin johtopäätöksiin viittaava perustelumalli ei tarkastushavaintojen perustella ole suinkaan tuomioistuinkäytännössä harvinainen. Tullihallitus ilmoitti tietoonsa tulleen, että monet tuomioistuimet ovat ryhtyneet vaatimaan tutkinnanjohtajilta entistä tarkempia ja laajempia perusteluita vaatimusten tueksi.

Epäiltyjen lukumäärään huomiota kiinnitettäessä näyttää siltä, että telepakkokeinojen käyttö on sinänsä viime vuosina vakiintunut tietylle tasolle niin poliisissa kuin tullissa. Vaatimus- ja lupamäärät sekä toimenpiteen kohteena olevat liittymät ja muut teleosoitteet ovat sitä vastoin edelleen lisääntyneet. Tämä näyttää olevan seurausta ennen kaikkea ns. jatkoluvista, joihin joudutaan turvautumaan entistä enemmän törkeiden rikosten paljastamisen ja selvittämisen vaikeuduttua ja tutkinta-aikojen pidennyttyä.

Sisäasiainministeriön mukaan syinä tälle kehitykselle ovat muun muassa rikollisen toiminnan monialaistuminen ja rikollisen toiminnan organisoituminen. Näissä tapauksissa samaan rikoskokonaisuuteen yleensä liittyy lukuisia rikoksesta epäiltyjä, joiden käytössä saattaa olla useita teleliittymiä ja teleosoitteita. Myös uudet televerkot ja lainsäädännön muutokset ovat lisänneet telepakkokeinojen käyttöalaa.

Teknisen kuuntelun käyttö on vähentynyt merkittävästi. Pakkokeinon käyttöön liittyvä ensisijainen oikeussuojamekanismi eli tallenteiden tarkastaminen on koettu raskaaksi. Teknisen kuuntelun käyttö onkin telepakkokeinoista eniten resursseja sitovaa. Siinä tarkastettavaksi tulee huomattavasti enemmän ja suurempia tallenteita kuin esimerkiksi vain puheluiden kestoon rajoittuvassa telekuuntelussa.

Poliisin omassa valvonnassa on ilmennyt joitain poliisilaitoksia, jotka eivät ole hankkineet SALPA-määräyksen edellyttämiä valvojan oikeuksia. SALPA-määräys edellyttää, että poliisipäälliköt huolehtivat järjestelmän käyttäjä- ja valvojaoikeuksien kattavuudesta sekä niiden ajantasaisuudesta. Sisäasiainministeriö on myös kiinnittänyt huomiota tutkinnanjohtajan vaihtuessa tapahtuvaan jutun vastuun siirtämiseen.

Lainsäätäjän tarkoitus on ollut, että päällystöön kuuluvan poliisimiehen ns. kiirepäätöksellä tehtävän televalvonnan käynnistämisen tulee olla poikkeuksellista ja että televalvonta tulee pääsääntöisesti käynnistää tuomioistuimen päätöksellä. Aiemmin käytäntö ei vastannut tätä tarkoitusta. Nyttemmin menettely näyttää muuttuneen lainsäätäjän tarkoittamaksi poikkeukselliseksi toimenpiteeksi.

Poliisin suorittamat korvaukset teleyrityksille tietojen luovutuksesta ovat nousseet huomattavasti. Osa teleyrityksistä on ulkoistanut viranomaispalveluun ja tietojen luovutukseen liittyviä tehtäviä. Tästä on aiheutunut vaikeuksia selvittää, sisältääkö lasku vain korvattavuuden piiriin kuuluvat tietojen luovutuksesta aiheutuvat välittömät kustannukset. Poliisihallinnon ja teleyritysten välillä on myös ilmennyt tulkintaero siitä, tuleeko teleyrityksille maksaa korvausta poliisilain 36 §:n tiedonsaantioikeuden perusteella pyydettyjen tietojen luovutuksesta. Asia on vireillä hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa.

Sisäasiainministeriö asetti 11.1.2006 työryhmän selvittämään kustannusten korvaamista viranomaisten ja teleyritysten välillä (SM004:00/2006). Työryhmän tehtävänä oli selvittää viranomaisten rikostorjuntaan liittyvästä tiedonhankinnasta teleyrityksiltä aiheutuvien kustannusten määräytymisperusteita, jakautumista sekä korvaamista viranomaisten ja teleyritysten välillä sekä tehdä näitä koskevia esityksiä kustannusvastuiden selkeyttämiseksi, kustannusten korvausten yhdenmukaistamiseksi sekä yhteistoiminnan ja tehokkuuden edistämiseksi kustannusten korvaamista koskevissa asioissa. Työryhmä luovutti loppuraporttinsa tammikuussa 2007.

Tullihallitus ilmoittaa jatkavansa salaisten pakkokeinojen laillisuusvalvonnan tehostamista (ks. myös oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005 s. 82). Vuonna 2006 Tullihallituksessa käynnistettiin uutta laillisuusvalvontamallia ja perehdytettiin Tullihallituksen esikunnassa toimivaa uutta laillisuusvalvonnasta vastaavaa henkilöä salaisiin pakkokeinoihin liittyviin erityiskysymyksiin ja ongelmiin.

Tullihallituksen mukaan valvontaosaston ja esikunnan välistä yhteistyötä on kehitetty ja yksiköiden välistä työnjakoa salaisten pakkokeinojen valvonnan suhteen on selkiytetty. Toiminnan laadun Tullihallitus näkee parantuneen merkittävästi. Se ilmoittaa tarkastavansa kaikki SALPA-järjestelmässä tuotetut salaisiin pakkokeinoihin liittyvät asiakirjat – vuoden 2006 osalta tarkastukset olivat vielä osittain kesken. Tullihallitus on myös korostanut alueellisen laillisuusvalvonnan tärkeyttä tullipiireissä. Kaikkiin tullipiireihin on muun muassa nimetty henkilöt, joiden vastuulle kuuluu kunkin asiantuntijakeskuksen alueellinen laillisuusvalvonta.

Erityispiirteenä tullin salaisten pakkokeinojen käytössä on edelleen se, että toimenpiteiden käyttö keskittyy varsin pienelle tutkinnanjohtajaryhmälle. Tullihallitus aloitti kertomusvuonna eri tiedonhankintamuotoihin liittyvän ohjeistuksen laatimisen. Työ on tarkoitus saattaa päätökseen vuonna 2007.

3.3.10 LOPUKSI

Niin AOA kuin esimerkiksi lakivaliokunta ovat viime vuosina useaan otteeseen peräänkuuluttaneet erityisesti salaisia pakkokeinoja koskevan lainsäädännön kokonaisvaltaisen uudelleentarkastelun tarvetta (ks. oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005 s. 84). On yleisesti tunnustettua, että asiaa koskeva sääntelykenttä on vuosien saatossa tehtyjen osittaisuudistusten ja toimivaltuuksien lisäysten johdosta muodostunut hajanaiseksi ja vaikeasti hallittavaksi kokonaisuudeksi.

Työ sääntelyn uudistamiseksi lähti liikkeelle kertomusvuonna, kun selvityshenkilö Klaus Helmisen selvitystyö "Turvallisuusviranomaisten toimivaltuussäännöstöjen uudistamistarpeet" julkaistiin heinäkuussa 2006 (Sisäasiainministeriön julkaisusarja 32/2006). Työssä kartoitettiin poliisi- ja esitutkintatoimintaan sekä viranomaisten keskinäisiin vastuisiin liittyviä kysymyksiä laajemmaltikin kuin yksin salaisten pakkokeinojen osalta.

Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto asetti tämän jälkeen joulukuussa 2006 esitutkinta-, poliisi- ja pakkokeinolain uudistamistoimikunnan (OM044:00/2006) valmistelemaan lainsäädännön kokonaisuudistusta. Sisäasiainministeriö jakaa osavastuun toimikunnasta. Toimikunnan on määrä saada työnsä valmiiksi syksyllä 2008.

3.4 PEITETOIMINTA, VALEOSTO JA TIEDONHANKINNAN PALJASTUMISEN ESTÄMINEN

3.4.1 PEITETOIMINTA

Peitetoiminta on jatkuvaa tai toistuvaa henkilöön tai henkilöryhmään taikka tämän toimintaan kohdistuvaa tiedonhankintaa soluttautumalla. Peitetoiminnan paljastumisen estämiseksi voidaan käyttää harhauttavia tai peiteltyjä tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka vääriä asiakirjoja. Soluttautujalle voidaan esimerkiksi luoda valehenkilöllisyys. Tavoitteena on, että poliisimies pääsee peitteen suojassa kohdehenkilön kanssa tekemisiin ja näin saa rikoksesta tai rikollisryhmästä sellaista tietoa, jota tavanomaisella poliisitoiminnalla ei saataisi. Poliisimies voi toimia esimerkiksi peiteammatissa (tarjoilija, autonkuljettaja jne.). Pitemmälle menevässä peitetoiminnassa poliisimies osallistuu rikollisryhmän toimintaan, vaikkakaan ei laittomiin tekoihin.

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. Peitetoimintaa voidaan siis käyttää paitsi esitutkinnassa myös rikosten ennalta estämiseksi. Peitetoiminnasta päättäminen on keskitettyä: päätöksen tekee keskusrikospoliisin päällikkö tai suojelupoliisin käsiteltäväksi kuuluvissa asioissa sen päällikkö. Keskitetty järjestelmä on katsottu tarpeelliseksi peitetoiminnan suojaamiseksi ja oikeusturvasyistä. Peitetoimintaan käytetään vain pientä joukkoa erityiskoulutuksen saaneita poliisimiehiä.

3.4.2 VALEOSTO

Valeosto on poliisin tekemä ostotarjous tai osto, jolla pyritään saamaan poliisin haltuun esimerkiksi huumausaine-erä tai rikoksella saatu esine. Myös valeostossa voidaan nykyään 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 päällystöön kuuluva poliisimies. Niiden poliisimiesten piiri, jotka ovat toimivaltaisia päättämään valeostosta, on siis selvästi laajempi kuin peitetoiminnassa. Käytännössä valeostopäätöksiä toteuttavat vain muutamien poliisiyksiköiden erityiskoulutuksen saaneet poliisimiehet.

3.4.3 TIEDONHANKINNAN PALJASTUMISEN ESTÄMINEN

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

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

Väärien asiakirjojen ja rekisterimerkintöjen tekemisestä ja valmistamisesta päättää sisäasiainministeriön

asetuksella määrätyn poliisiyksikön päällikkö. Tätä kirjoitettaessa tuota asetusta ei ollut vielä annettu: ei siis vielä ole tiedossa, kuinka keskitetty päätöksentekojärjestelmästä tulee. Rekisterimerkintöjen ja asiakirjojen konkreettisesta käyttämisestä puolestaan päättää se päällystöön kuuluva poliisimies, joka muutoinkin päättää ja vastaa toimenpiteen käytännön toteutuksesta. Tältä osin päätöksenteko on siis toiminnallisista syistä hyvinkin hajautettua.

3.4.4 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). Asetuksen uudistamistyö on ollut pitkään vireillä. Sen piiriin otettaneen myös muuta poliisin salaista tiedonhankintaa, muun muassa poliisilain 33a §:ssä tarkoitettu tiedonhankinnan paljastumisen estäminen ja toivottavasti myös tietolähdetoiminta. Tietolähdetoiminnan ohjaukselle ja valvonnalle olisi nimittäin selkeästi tarvetta. Ongelmatkin ovat osin samantyyppisiä kuin peitetoiminnassa. Asetusta uudistettaessa on yleisemminkin harkittavana peitetoiminnan ja valeostojen seurantaan tarkoitetun sisäasiainministeriön asettaman ohjausryhmän kokoonpano ja tehtävät. Jo nyt ryhmään on poliisin ulkopuolelta kutsuttu Valtakunnansyyttäjänviraston edustaja.

Samoin kuin telepakkokeinot myös peitetoiminta – ja vuoden 2005 poliisilain muutoksen myötä myös valeostot ja poliisilain 33a §:ssä tarkoitettu tiedonhankinnan paljastumisen estäminen – on otettu oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan yhdeksi painopistealueeksi. Näiden toimivaltuuksien valvonta kuului AOA *Jukka Lindstedtille.* Vastuuesittelijänä oli oikeusasiamiehensihteeri *Pasi Pölönen* 31.1.2006 asti ja loppuvuoden vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki.*

Valvontatiedot

Ensimmäiset peitetoimintapäätökset tehtiin vuonna 2002. Niitä oli vain muutama ja toiminnan kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrä oli alle 10 henkilöä. Vuosina 2003 ja 2004 peitetoimintapäätösten määrä lisääntyi jonkin verran: päätöksiä oli kuitenkin alle 20 ja peitetoiminnan käytön kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrä oli noin 30 henkilöä. Vuonna 2005 ja 2006 peitetoimintapäätökset ja niiden kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrät vähentyivät. Päätöksiä tehtiin kumpanakin vuonna kymmenkunta ja kohdehenkilöitä oli parikymmentä. Peitetoimintaa on eniten käytetty törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen ja selvittämiseen, mutta myös muiden törkeiden rikosten selvittämiseen.

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

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

Poliisilain 33a §:n tarkoittamaa tiedonhankinnan paljastumisen estämistä ei käytetty vuonna 2006. Tätä kirjoitettaessa tarvittavat asetukset ja asiaan liittyvä ohjeistus ovat vielä edelleen vasta valmisteilla sisäasiainministeriössä.

AOA Lindstedt keskusteli poliisiylijohdon kanssa peitetoiminnasta ja valeostoista sekä niiden valvonnasta sisäasiainministeriön poliisiosaston tarkastuksella helmikuussa 2006.

3.4.5 ARVIOINTIA

Perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta peitetoiminta on ongelmallista ensinnäkin yksityiselämän suojalle. Kun peitetoiminta on mahdollista myös kotirauhan piirissä, sillä on vaikutuksia tämänkin perusoikeuden toteutumiselle. Lisäksi peitetoiminnalla ja valeostolla voi olla suurtakin merkitystä perustuslaissa taatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiselle. Perustuslakivaliokunnan mukaan tuomioistuimen asiana on varmistua siitä, että näiden 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 ylipäätään saa tiedon näiden keinojen käytöstä.

Poliisi on sekä keinojen tehokkuuden säilyttämiseksi että toiminnassa mukana olevien poliisimiesten turvallisuuden varmistamiseksi kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että toiminta pysyy salaisena. Tässä ei sinällään ole huomautettavaa. Tähän mennessä 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. Peitetoiminnan ja valeoston käyttämisen peittäminen tulee aina tehdä oikeudellisesti kestävillä perusteilla, eikä sinänsä ymmärrettävä salassapitointressi saa korostua liikaa.

Peitetoiminnalla voi olla vaikutuksia myös yleiseen luottamukseen virkatoimintaa kohtaan. Peitetoimintaa koskevien toimivaltuuksienhan voidaan luonnehtia merkitsevän poliisille oikeutta toimia vastoin joitain rikosoikeudellisia kieltoja ilman virkavastuuta (näin perustuslakivaliokunta lausunnossaan 5/1999). Tällainen virkatoiminta onkin merkittävää muun muassa perustuslaissa edellytetyn virkatoiminnan lainalaisuuden periaatteen näkökulmasta. Todettakoon, että suunnitelmat säätää peitetoiminnassa mukana olevan poliisimiehen rikoksenteko-oikeudesta eivät ole edenneet (ks. oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005 s. 111).

Perustavaa laatua oleva ongelma on, että puheena olevia keinoja koskevat säännökset ovat kovin laveita. Tämä tuottaa ongelmia niiden varsinaisille soveltajille myös toiminnan valvojille. Lisävaikeutena on varsinkin menetelmien salaisuudesta johtuva poliisilain esitöiden, oikeuskirjallisuuden, käyttökelpoisten oikeustapausten, asiantuntijoiden ja julkisen keskustelunkin niukkuus. Laintulkintakysymyksiä on jouduttu ja joudutaan pohtimaan melko pienessä piirissä. Soveltamiskokemuksiakin on varsin lyhyeltä ajalta. Esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistus vie vuosia, joten ainakin siihen asti joudutaan toimimaan epätyydyttävästi säännellyssä tilanteessa. Sekä toiminnan kohteiden että poliisimiesten oikeusturva edellyttäisi, että kielletyn ja sallitun toiminnan raja olisi selkeämpi.

Vuonna 2005 voimaan tulleen poliisilain muutoksen myötä perustavaa laatua olevat rajanveto-ongelmat pikemminkin vain korostuivat. Missä esimerkiksi kulkee valeoston ja peitetoiminnan raja eli onko ja missä määrin valeosto tiedonhankintaa vai onko se pelkkä toimenpide eli osto tai ostotarjous (peitetoiminnan ja valeoston rajanveto-ongelmista ks. oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005 s. 87–88)? On myös pidettävä mielessä, että päätös peitetoiminnankaan aloittamisesta ei ole "avoin valtakirja" tiedonhankinnalle, vaan päätöksessä määritellyt rikokset ja henkilöt rajaavat toimintaa. Oma maailmansa on Internet ja muut tietoverkot. Peitetoimintaan ja valeostoon liittyy noissa ympäristöissä erityisvaatimuksia ja -ongelmia.

Esiin on myös noussut kysymys peitetoiminnan ja poliisilain 33a §:n tarkoittaman peitteen suojassa tapahtuvan tarkkailun rajasta. Ratkaisu löytynee muun muassa siitä, ollaanko kohdehenkilöön varsinaisesti kontaktissa ja kuinka aktiivisesti peitettä käytetään eli mikä lopulta on "soluttautumista". Poliisilain 33a §:n mukaisesti suojattu tarkkailu ei voi merkitä samaa kuin nykyinen peitetoiminta. Tätäkään varsin avointa säännöstä ei siis tule tulkita liian laajasti. Kysymys ei ole mistään uudesta tiedonhankintakeinosta, vaan jo olemassa olevien keinojen suojaamisesta (tulkintaongelmista ks. oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005 s. 88). Viimeksi mainitun säännöksen ongelmallisuutta kuvastanee osaltaan se, että sen antamia uusia mahdollisuuksia ei ole vieläkään käytetty, vaikka laki tuli voimaan jo heinäkuussa 2005. Tarvittavien asetusten ja ohjeistuksen laatiminen on ilmeisen vaikeaa ja herää

kysymys, kiinnitettiinkö käytännön soveltamisongelmiin riittävää huomiota lakia säädettäessä.

Kun säädökset ovat monitulkintaisia, tulisi peitetoiminnan ja valeostojen ohjausryhmän, kuten myös poliisin ylijohdon, terävöittää rooliaan näiden keinojen valvonnassa ja ohjauksessa. Ainakin ylijohdon tulisi tehdä säännöllisiä tarkastuksia, joissa riittävän konkreettisesti ja kattavasti käydään läpi itse toimintaa. Esimerkiksi ilman monipuolista asiakirjatarkastusta ei toiminnasta voi saada riittävän hyvää kuvaa. Kertomusvuonna tehtiinkin ensimmäinen varsinainen tarkastus. Tämä avaus on sinänsä erittäin perusteltu, vaikka tarkastuksen perusteellisuudesta ei vielä olekaan tietoja. Tarkastuksia olisi kylläkin tullut tehdä jo aiemmin. Myös ohjausryhmän tehtävien uudelleenarviointi on paikallaan. Peitetoiminnan ja valeoston valvontarakenteet ovat kaiken kaikkiaan keskeneräisempiä kuin telepakkokeinoissa. Oikeusasiamies tulee jatkossakin seuraamaan näiden menetelmien valvonnan ja ohjauksen kehittämistä.

Sinänsä AOA:n aiemmilla tarkastuksilla on voitu todeta, että toiminnan dokumentointi on varsin tarkkaa. Tosin siinä kuten esimerkiksi päätösasiakirjojen 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, valeostojen ja tiedonhankinnan paljastumisen estämisen liittäminen SALPA-järjestelmään. On kuitenkin epäselvää, kuinka todellista näiden keinojen käytön valvonta tämän järjestelmän kautta voisi käytännössä olla. Se voinee parhaimmillaan olla vain apukeino varsinaiselle valvonnalle.

Valvonnalle asettaa oman haasteensa peitetoiminnan kansainvälistyminen. Suomi on mukana ns. MLA-sopimuksessa ja Napoli II -sopimuksessa. Rajat ylittävä toiminta ei tietenkään ole valvomatonta, vaan toisen valtion peitehenkilö toimii Suomessa saatuaan ensin Suomen viranomaisilta luvan meidän kansallisten lakiemme ja omien viranomaistemme asettamien ehtojen mukaisesti. Tällaiset tilanteet ovat joka tapauksessa vielä ”tavallista” kansallista peitetoimintaa vaikeammin valvottavia sekä virkakoneiston sisäisesti että ulkopuolisille laillisuusvalvojille.

3.4.6 LOPUKSI

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.

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

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 (esimerkiksi 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, joka korjaisi lainsäädännön heikkoudet. Oikeusasiamiehelle annettavat kertomukset tai selvitykset eivät olekaan mikään patenttiratkaisu oikeusturvaongelmiin. Lisäksi jatkuvasti laajeneva raportointi ja sen vaatima panostus vie voimavaroja oikeusasiamiehen kanslian muulta laillisuusvalvonnalta.

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

4. Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin

4.1 TUOMIOISTUIMET JA OIKEUSHALLINTO

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

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

4.1.1 MUUTOKSET LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Tuomioistuinlaitosta koskeva lainsäädäntö oli jälleen muutosten ja uudistushankkeiden kohteena. Yleisten tuomioistuinten puolella merkittävin toteutunut muutos oli 1.10.2006 voimaan tullut rikosasioiden oikeudenkäynnistä annetun lain uusi 5a luku, jossa säädetään ns. kirjallisesta rikosprosessimenettelystä (HE 271/2004). Kirjalliselle menettelylle vaaditaan syytetyn nimenomainen suostumus, syytteen tunnustus sekä mahdollisen asianomistajan suostumus. Menettelyä voidaan käyttää rikoksissa, joista ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Siinä voidaan tuomita korkeintaan yhdeksän kuukauden vankeusrangaistus, ja ilman syytetyn kuulemista korkeintaan kuuden kuukauden vankeusrangaistus. Käräjäoikeus on päätösvaltainen, kun siinä on yksin puheenjohtaja. Käräjäoikeuslain muutoksen (247/2006) nojalla myös notaari voi tietyin edellytyksin toimia puheenjohtajana.

Rikosasioiden kirjallisen prosessin voimaan tulon yhteydessä muutettiin myös oikeudenkäymiskaarta. Todistajien ja muiden todistelutarkoituksessa kuultavien henkilöiden kuulusteleminen tuli mahdolliseksi entistä useammin vastaajan poissaolosta huolimatta. Pääkäsittelyn lykkäämisajan pääsääntöistä enimmäisaikaa pidennettiin 14 päivästä 30 päivään. Ns. ennakkonoudon käyttöedellytyksiä laajennettiin siten, että tuomioistuimeen tuotavaksi määrätyn ja säilöönotetun henkilön vapaudenmenetys kuljetusaikoineen saa kestää entisen kolmen vuorokauden sijasta korkeintaan viisi vuorokautta. Edelleen tuomioistuimen kurinpitovaltaa nykyaikaistettiin. Tuomioistuin saa nyt määrätä enintään 1 000 euron suuruisen järjestyssakon häiritsevästä käytöksestä oikeudenkäynnissä kurinpidollisena seuraamuksena eikä enää rikosoikeudellisena seuraamuksena. Tuomioistuimen prosessinjohtovaltaa terävöitettiin mahdollistamalla oikeudenkäyntiä häiritsevän henkilön enintään vuorokauden mittainen säilöönotto.

Mielentilatutkimukseen määräämistä koskevia oikeudenkäymiskaaren säännöksiä (783/2005 ja 244/2006) muutettiin niin, että tuomioistuin ratkaisee ensin välituomiolla kysymyksen siitä, onko vastaajan näytetty menetelleen syytteessä kuvatulla rangaistavaksi säädetyllä tavalla. Mahdollinen määräys vastaajan mielentilan tutkimisesta annetaan vasta tämän jälkeen. Tietyin edellytyksin tuomioistuin voi antaa määräyksen mielentilatutkimukseen myös jo esitutkinnassa tai muuten ennen pääkäsittelyä.

Mahdollisuuksia määrätä asianomistajalle oikeudenkäyntiavustaja ja tukihenkilö laajennettiin. Avustaja tai tukihenkilö voidaan tarvittaessa määrätä kaikissa henkeen, terveyteen tai vapauteen kohdistuvissa rikosasioissa. Lisäksi tuomioistuimen vangitsemiskäsittelyä

pyrittiin tehostamaan (246/2006). Pidätettyä ja vangittavaksi vaadittua henkilöä voidaan tarvittaessa kuulla ilman, että hän on läsnä istuntosalissa, käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa. Sama menettely otettiin käyttöön myös telepakkokeinoja ja teknistä tarkkailua koskevissa hakemusasioissa.

Hovioikeuden seulontamenettelyä koskenut hallituksen esitys (HE 87/2005) kariutui perustuslakivaliokunnan annettua ehdotuksesta kielteisen lausuntonsa (PeVL 30/2006). Muutoksenhakumenettelyn kehittäminen käräjäoikeudesta hovioikeuteen kuitenkin jatkui, kun oikeusministeriön selvitysmies ehdotti 4.1.2007, että seulontamenettelystä luovutaan ja otetaan käyttöön muutoksenhakulupajärjestelmä (Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2006:28).

Vuoden 2006 alusta voimaan tulleella lailla rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta (1015/2005) luotiin kokonaan uusi menettelymuoto erityisesti omaisuus-, vahingonteko- ja väkivaltarikosten ja riita-asioiden käsittelylle. Tavoitteena on asian vapaaehtoinen ja omatoiminen sopiminen niin, että osapuolet voivat kohdata toisensa ja vaikuttaa itse asiansa lopputulokseen. Vuoden 2006 alussa tuli voimaan myös uusi laki riita-asioiden sovittelusta yleisissä tuomioistuimissa (663/2005).

Oikeusministeriön (OM) valtakunnallinen oikeusapuohjaus vakinaistettiin. Suomen- ja ruotsinkielisessä puhelinpalvelussa kysyjää pyritään ohjaamaan eteenpäin asian selvittämisessä niin, että hän saa apua oikeudellisiin ongelmiinsa ennen kuin ne kehittyvät vaikeiksi hallita.

Hallinto-oikeuksien kokoonpanoedellytyksiä kevennettiin hallinto-oikeuslain 1.1.2007 voimaan tulleella uudistuksella (675/2006). Pääsääntö on edelleen, että kokoonpano käsittää kolme jäsentä, mutta hallinto-oikeudet voivat tietyissä asioissa toimia myös kahden ja yhden hallinto-oikeustuomarin kokoonpanossa. Lisäksi asian esittelijä voidaan määrätä toimimaan hallinto-oikeuden jäsenenä kahden hallinto-oikeustuomarin ohella.

Työtuomioistuimesta annettua lakia (561/2006) muutettiin vuoden 2007 alusta niin, että työtuomioistuimen presidentin ja työtuomioistuinneuvoksen virat muutettiin vakinaisiksi. Lisäksi heidän sekä jäsenen ja varajäsenen eroamisikä korotettiin 68 vuoteen.

Oikeudenkäynnin julkisuuslainsäädäntöön esitettiin merkittäviä muutoksia. Eduskunnan käsiteltäviksi tulivat hallituksen esitykset oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (HE 13/2006) ja hallintotuomioistuimissa (HE 12/2006). AOA Jääskeläinen oli lakivaliokunnassa 17.5.2006 esityksistä kuultavana (1547/5/06).

AOA Jääskeläinen antoi 29.9.2006 lausuntonsa (2781/5/06*) selvitysmiehen mietinnöstä "Valitusasioiden siirtäminen hovioikeudesta toiseen – Hovioikeuslain 9 §:ssä tarkoitetun kevennetyn kokoonpanon asema" (OM:n lausuntoja ja selvityksiä 2006:20). Siihen sisältyivät ehdotukset laiksi valitusasioiden siirtämisestä toisessa hovioikeudessa käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi ja oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 13 §:n muuttamisesta sekä laiksi hovioikeuslain 9 §:n muuttamisesta. Lakiehdotuksia koskeva hallituksen esitys (HE 202/2006) tuli perustuslakivaliokunnan käsittelyyn kertomusvuoden loppupuolella.

AOA Jääskeläinen antoi 17.3.2006 (185/5/06*) lausunnon tuomarinvastuutyöryhmän mietinnöstä (OM:n työryhmämietintö 2005:16). Työryhmän kanta olla esittämättä erillisen tuomarinvalvontalautakunnan perustamista oli sopusoinnussa AOA:n näkemysten kanssa. Sen sijaan hän suhtautui varauksellisesti työryhmän esille tuomiin tapoihin, joilla ylimpien laillisuusvalvojien kannanottoja saatettaisiin tuomarinvalintalautakunnan tietoon. Ehdotettua tuomareiden viraltapanomahdollisuuden laajentamista hän piti sinänsä kannatettavana. Ehdotus oli kuitenkin epäjohdonmukainen siinä suhteessa, että mahdollisuus viraltapanoon tuomitsemiseen muusta rikoksesta kuin virkarikoksesta tuomitun sakkorangaistuksen perusteella ei tuomareiden lisäksi koskisi muita virkamiehiä.

Lisäksi AOA antoi 24.5.2006 lausuntonsa (1460/5/06*) sakko- ja konfiskaatiopuitepäätösten täytäntöönpanoa koskevasta työryhmän mietinnöstä (OM:n lausuntoja ja selvityksiä 2006:11) ja 20.12.2006 (3551/5/06) summaaristen asioiden kehittämistyöryhmän mietinnöstä "Riidattomien velkomusasioiden käsittelyn kehittäminen" (OM:n työryhmämietintö 2006:15).

AOA Lindstedt antoi 6.3.2006 OM:n hallinnonalalla lausunnon (16/5/06*) valmiuslakitoimikunnan mietinnöstä (komiteanmietintö 2005:2) ja 15.6.2006 (896/5/06*) Pohjoismaista saamelaissopimusta koskevasta asiantuntijatyöryhmän mietinnöstä ja siihen sisältyvästä sopimusehdotuksesta.

OM asetti maaliskuussa 2006 työryhmän laatimaan ehdotuksen tehokkaiksi keinoiksi oikeudenkäynnin viipymistä vastaan. Työryhmän tuli toimia yhteistyössä marraskuussa 2005 asetetun työryhmän kanssa, jonka tehtävänä on selvittää syyt asioiden liian pitkään kokonaiskäsittelyaikaan tuomioistuimissa sekä esittää keinoja käsittelyaikojen lyhentämiseksi ja laajojen asioiden käsittelyn muuksikin kehittämiseksi. Ensiksi mainittu työryhmä antoi mietintönsä tammikuussa 2007.

OM:ssä oli vireillä useita muitakin oikeudenkäyntiin liittyviä uudistushankkeita. Ehdotetusta ryhmäkannelaista annettiin lausuntoyhteenveto (OM:n lausuntoja ja selvityksiä 2006:14) sekä suunnitelma tuomarikoulutusjärjestelmästä (OM:n työryhmämietintö 2006:11). Henkilötietojen käsittelyä oikeushallinnossa koskeva lainsäädäntöhanke oli edelleen vireillä rinnan oikeudenkäynnin julkisuuslainsäädäntöä koskevan uudistushankkeen kanssa. Työryhmävalmistelussa kartoitettiin lisäksi muun muassa oikeusapulaissa ja sen nojalla annetuissa asetuksissa olevia muutostarpeita, oikeudenkäyntiavustajien palkkioiden maksatuksen selkiyttämistä sekä kiinteistöjen kirjaamisasioiden käsittelyn kehittämistä.

4.1.2 LAILLISUUSVALVONTA

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

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

Tuomioistuimiin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa on keskitytty menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin. Näkökulmana on usein ollut juuri sen arviointi, onko perustuslaissa turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutunut. Laillisuusvalvonta on suuntautunut erityisesti sellaisille alueille, jotka jäävät muiden oikeuskeinojen tavoittamattomiin. Tyypillisiä esimerkkejä ovat tuomarin käytös ja asiakkaiden kohtelu sekä asiakkaiden ohjaus ja neuvonta. Myös julkisuuslainsäädännön toteutumiseen on kiinnitetty huomiota. Oikeusasiamies on kannanotoillaan erityisesti pyrkinyt kehittämään ns. hyvää tuomioistuintapaa.

Tuomioistuinasioihin tilastoituja ratkaisuja oli yhteensä 297. OM:n hallinnonalalle kirjattuja kanteluita ja muita asioita ratkaistiin edellisten lisäksi 64 kappaletta. Valtaosassa viimeksi mainituista asioista oli kyse oikeusaputoimistojen menettelystä (noin 25 kantelua). Lisäksi oli kyse muun muassa tietosuojavaltuutetun, kuluttajavalituslautakunnan ja oikeusministeriön menettelyistä. Lukuun sisältyvät myös OM:n hallinnonalalla annetut seitsemän lausuntoa.

Oikeusasiamiehelle tulee jonkin verran kanteluita tuomioistuinkäsittelyn viipymisestä. Eräässä tapauksessa asian kokonaiskäsittelyaika ylitti AOA Lindstedtin mukaan oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset, kun käsittely oli kestänyt yli 12 vuotta ja asia oli yhä vireillä (1893/4/04*). OA Paunion mukaan noin puolen vuoden käsittelyaika hovioikeudessa ei vastannut lapsen etua eikä ns. Haagin lapsikaappaussopimuksen vaatimuksia käsittelynopeudesta (2882/2/05* s. 166). OA Paunio piti liian pitkänä korkeimman hallinto-oikeuden 2 vuoden ja 9 kuukauden käsittelyaikaa toimeentulotukiasian valitusluvan käsittelyssä (464/4/04) ja hallinto-oikeuden noin 11 kuukauden mittaista käsittelyaikaa lapsen huostaanottoasiassa (2963/2/04).

Kanteluita tehdään myös lainkäytön puolueettomuudesta, tuomarin esteellisyydestä ja käytöksestä sekä asiakkaiden yleisestä kohtelusta. AOA Jääskeläinen an-

toi huomautuksen käräjätuomarille epäasianmukaisesta ja avustajaa loukkaavasta käytöksestä (388/4/06* s. 87). Hän piti epäasianmukaisena myös sitä, että tuomari oli riita-asian pääkäsittelyssä vastannut matkapuhelimeensa ja poistunut puhelun ajaksi hetkeksi istuntosalista (184/4/06*). Käräjätuomarin (3480/4/05) ja lautamiehen (1823/4/04) epäasianmukainen käytös oikeudenkäynnissä tuli esille kahdessa muussakin tapauksessa. AOA otti kantaa lisäksi siihen, että käräjätuomarille jaetun jutun siirtämisestä toiselle tuomarille tulisi säätää lain tasolla ja täsmällisemmin nykyisen käräjäoikeusasetuksen sijasta (854/4/06* s. 88).

Eräässä tapauksessa oli kyse siitä, oliko luottamus oikeusministeriön muun muassa kielilainsäädännön valmistelusta vastanneeseen lainsäädäntöneuvokseen vaarantunut sen johdosta, että hän oli vastaanottanut ruotsin kielen asemaa edistämään pyrkivältä yhdistykseltä 10 000 euron suuruisen kulttuuripalkinnon; tapauksen olosuhteissa näin ei ollut asian laita (2615/4/04*, 2822/4/04* ja 1248/4/06*).

Tuomarin työ edellyttää korostettua huolellisuutta. AOA antoi huomautuksen virheestä, kun hovioikeuden tuomiosta jäi vähentämättä vuoden mittainen tutkintavankeusaika (3182/4/04* s. 87). Käräjätuomarin huolimattomuudesta oli kyse, kun tuomiolauselma- ja perintäjärjestelmään tehtävään ilmoitukseen oli virheellisesti merkitty poissaolosakko, vaikka kyse oli tosiasiassa tapaamisoikeusuhkasakosta (411/4/05). Tuomioistuimen virheitä telepakkokeinoasioissa käsitellään jaksossa 3.3 s. 72.

AOA piti ilmeisesti vääränä lain soveltamisena käräjäoikeuden päätöstä hylätä valitus vankeuslain nojalla määrätystä kurinpitorangaistuksesta. Hänen mukaansa virtsanäytteestä kieltäytynyttä vankia ei voi rangaista kurinpidollisesti. Hän esitti korkeimmalle oikeudelle, että se purkaisi käräjäoikeuden päätöksen (3871/2/05* ja 4033/2/06 s. 109).

AOA puuttui myös eräisiin oikeudenkäyntimenettelyä koskeviin asioihin. Asianomistajalla on oikeus hakea muutosta rikosasiassa annettuun ratkaisuun siitä riippumatta, onko hän käyttänyt asiassa puhevaltaa. Asianomistajille ei kuitenkaan lähetetä käräjäoikeudesta viran puolesta ratkaisun jäljennöstä eikä myöskään muutoksenhakuohjeita. Tällaisten asianomistajien kannalta olisi tärkeää, että he saisivat riittävän ajoissa tiedon muutoksenhaussa noudatettavasta menettelystä, jotta he voivat harkita muutoksenhakumahdollisuuden käyttämistä. AOA esitti OM:n harkittavaksi, olisiko asianomistajalle syytä lähettää muutoksenhakuohjeet tulevaa istuntoa koskevan käsittelyilmoituksen yhteydessä (1074/4/06*).

OM:n oikeushallinto-osasto ilmoitti 19.10.2006, että vaikka vallitsevaa käytäntöä ei ole tarpeen muuttaa, olisi asianomistajan edun mukaista saada käsittelyilmoituksen yhteydessä perustiedot muutoksenhausta. OM toimitti AOA:n esityksen OM:n oikeushallinto-osaston pysyvälle työryhmälle, joka päivittää ja kehittää rikosasioiden asianhallintasovellutusta Sakaria. OM suositti työryhmälle, että käsittelyilmoituksen liitteenä oleviin ohjeisiin lisättäisiin ohje siitä, miten käräjäoikeuden ratkaisuun haetaan muutosta.

AOA arvosteli myös sitä, että käräjäoikeus ei ollut tehnyt esteellisyysväitteestä nimenomaista päätöstä eikä ollut kirjannut sittemmin suoritettua tuomarin vaihtamista pöytäkirjaan tai muutenkaan asiakirja-aineistoon (1819/4/06*). Kahdessa tapauksessa AOA saattoi käräjä- ja hovioikeuden tietoon käsityksensä siitä, ettei tuomioistuin saa toimittaa asian hävinneelle taholle tilisiirtolomaketta oikeudenkäyntikulujen maksamiseksi Oikeusrekisterikeskukselle riita-asiassa, jossa valtio on asianosaisena (2125/4/05 ja 2234/4/05). AOA on puuttunut kysymykseen jo aikaisemmin (oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004 s. 98–99).

Pääkäsittelyn nauhoittamisissa näyttää edelleen ilmenevän ongelmia. Eräässä tapauksessa todistajankuulustelu jäi äänittämättä, koska äänityslaite oli epähuomiossa suljettu sen sijaan että olisi aloitettu nauhoittaminen (2997/4/06).

Kanteluita tehdään myös edelleen oikeudenkäynnin ja asiakirjojen julkisuudesta. Eräässä tapauksessa oli kyse rikosasian haastehakemuksen julkiseksi tulemisesta valmisteluistunnon jälkeen (1497/4/05* s. 89). Julkisuuslain mukaisen asiakirjapyynnön valituskelpoisuus tuli esille oikeusaputoimiston menettelyä koskeneessa kantelussa. Tietoa pyytäneellä on valitusoikeus siinäkin tapauksessa, että viranomainen itse katsoo, että kyse ei ole julkisuuslain mukaisesta viranomaisen asiakirjasta (3385/4/04*).

Haasteen tiedoksiannossa käytettävästä kielestä oli kyse, kun haastamisasiakirjat annettiin suomenkielisinä henkilölle, joka puhuu äidinkielenään englantia, mutta osaa myös ruotsia ja on rekisteröinyt väestötietojärjestelmään asiointikielekseen ruotsin (144/4/05*). Eräässä siviiliasiassa oli käytetty sijaistiedoksiantoa ilman, että laissa menettelylle asetettujen edellytysten täyttymisestä olisi riittävästi varmistuttu (3128/4/04). Kielellisen yhdenvertaisuuden toteutumisessa oli ongelmia Vaasan hovioikeudessa, jossa ruotsinkielisten juttujen käsittelyajat olivat suomenkielisten juttujen käsittelyaikoja huomattavasti pidemmät (1538/4/04* s. 192).

Eräät kanteluasiat toivat esille oikeusapulakiin liittyviä tulkintakysymyksiä ja kysymyksiä julkisen oikeusavustajan menettelystä. Oikeusapua saanut kantelija oli ollut hovioikeuden toimittamassa pääkäsittelyssä ilman käräjäoikeudessa hänen avustajanaan toiminutta julkista oikeusavustajaa (2070/4/05). Esillä oli myös oikeusaputoimiston virastopostilaatikkoon saapuneiden sähköpostiviestien huolellinen käsitteleminen (2299/4/05). Oikeusaputoimiston käräjäoikeudelle toimittama rikosasian vastaajan ratkaisupyyntö palautettiin eräässä asiassa virheellisesti takaisin oikeusaputoimistoon. AOA katsoi, että käräjäoikeuden olisi tullut tutkia asia ratkaisupyyntönä siitä huolimatta, että pyyntö oli esitetty ehdollisesti jo alkuperäisessä oikeusapuhakemuksessa (3928/4/05*).

4.1.3 TARKASTUKSET

AOA:n tarkastuksilla Mikkelin käräjäoikeuteen, Porin käräjäoikeuteen ja Jyväskylän käräjäoikeuteen painopiste oli telepakkokeinoasioissa.

4.1.4 RATKAISUJA

Tutkintavankeusaika jäi vähentämättä tuomiosta

AOA antoi huomautuksen Turun hovioikeuden jäsenille, koska he olivat unohtaneet vähentää tuomitsemastaan vankeusrangaistuksesta vuoden ja yhden päivän pituisen ajan, jonka tuomittu oli jo ollut vangittuna käräjäoikeuden tuomion jälkeen. Hovioikeuden jäsenet toimivat lainvastaisesti. He kuitenkin havaitsivat virheensä nopeasti ja jo kahden viikon kuluttua he hakivat korkeimmalta oikeudelta tuomion purkua mainitulta osalta. Korkein oikeus oikaisi hovioikeuden tuomion noin puolen vuoden kuluttua.

AOA:n mukaan hovioikeuden jäsenten virhe oli vakava, koska se kohdistui tuomioistuimen lainkäyttötehtävien ydinalueelle: tuomion laatimiseen ja rangaistuksen määräämiseen rikosasiassa. Tällainen virhe on omiaan loukkaamaan tuomitun oikeuksia ja luottamusta lainkäyttöä kohtaan. Perustuslaissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen vaikuttavien säännösten soveltamisessa on toimittava erityisen huolellisesti.

Vähentämättä jäänyt vapaudenmenetysaika oli huomattavan pitkä, ja asian merkitys oli tuomitulle epäilemättä suuri. Tällainen virhe voi vaikuttaa muun muassa avolaitokseen pääsyyn ja poistumisluvan saamiseen. Selvityksen mukaan virhe ei tässä tapauksessa vaikuttanut kielteisesti tuomitun mahdollisuuksiin päästä avolaitokseen. Se kuitenkin vaikutti hänen mahdollisuuksiinsa saada poistumislupia vankilasta.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 29.5.2006, dnro 3182/4/04*, esittelijä Pasi Pölönen

Käräjätuomari käyttäytyi epäasianmukaisesti

AOA antoi Helsingin käräjäoikeuden käräjätuomarille huomautuksen virkamieslain ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vastaisesta käyttäytymisestä. Käräjätuomari oli sanonut kiihtyneeseen äänensävyyn, että syytetyn avustajana toimineen juristin olisi mahdollisesti tarpeen siirtyä toisiin tehtäviin. Käräjätuomari oli esittänyt tämän kommentin sananvaihdossa sen jälkeen, kun hän oli estänyt syytetyn avustajaa kysymästä päämieheltään sellaista, josta virallinen syyttäjä oli jo kuulustellut syytettyä.

AOA:n mukaan tuomarin virka vaatii korostetun asiallista käyttäytymistä myös mahdollista ärtymystä tai stressiä herättävissä tilanteissa. Tuomarin tulee pyrkiä siihen, että asianosaiset kokevat prosessinjohdon oi-

keudenmukaiseksi ja puolueettomaksi. Perustuslain 21 §:n takaaman oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisella on tätä kautta vaikutusta valtion virkamieslain mukaiseen tuomarin käyttäytymisvelvoitteen sisältöön. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen vaatii, että tuomarin käytöksen pitää olla asianmukaista myös asianosaisten avustajia kohtaan.

Tuomarin käytös näytti ulkoapäin tarkastellen epäasianmukaiselta, ja tuomarin sananvalintoja voitiin pitää loukkaavina. Lisäksi syytettynä ollut päämies saattoi kokea, että tuomarin suhtautuminen kohdistui myös häneen ja hänen asiaansa. Prosessinjohdollinen näkemys kantelijan suorittaman vastakuulustelukysymyksen tarpeellisuudesta olisi ollut mahdollista esittää tavalla, joka ei olisi ollut loukkaava eikä vaarantanut kokemusta oikeudenmukaisesta käsittelystä.

AOA ei arvostellut käräjätuomarin aineellista prosessinjohtoa. Sen sijaan hän piti arvostelulle alttiina käräjätuomarin esittämää näkemystä, jonka mukaan todistaja olisi saattanut tulkita vastaajan avustajan pyrkivän kysymyksellään siihen, että todistaja muuttaisi kertomustaan vastatessaan uudestaan syyttäjän jo esittämään kysymykseen. AOA korosti oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 33 §:ssä säännellyn todistajankuulustelumenettelyn perusteisiin kuuluvan sen, että henkilöä voidaan kuulla eri tavoin pääkuulustelussa ja vastakuulustelussa.

Vastakuulustelun yhtenä keskeisenä tarkoituksena on koetella sitä, missä määrin kuulusteltavan pääkuulustelussa kertoma vastaa todellista tapahtumien kulkua. Tässä tarkoituksessa vastakuulustelija voi käyttää myös ns. johdattelevia kysymyksiä tai muuten sellaisia kysymyksiä, joilla pyritään horjuttamaan tai kyseenalaistamaan pääkuulustelussa kerrotun luotettavuutta. Vastakuulustelijalla voi siten olla nimenomaisena ja lähtökohtaisesti hyväksyttävänä tarkoituksena saada kuulusteltava muuttamaan pääkuulustelussa antamaansa kertomusta.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 16.8.2006, dnro 388/4/06*, esittelijä Pasi Pölönen

Käräjätuomarille jaetun asian siirtäminen toiselle tuomarille

Käräjätuomari arvosteli laamannin tekemää päätöstä siirtää tuomarin käsiteltävinä olevia riita-asioita toiselle käräjätuomarille. Kantelussa päätöstä pidettiin perustuslain sekä tuomarin roolia, riippumattomuutta ja tehokkuutta koskevan Euroopan neuvoston ministerineuvoston suosituksen R (94) 12 vastaisena.

AOA totesi, että juttujen siirtämisestä pois käräjätuomarilta ei ole säädetty lakitasolla käräjäoikeuslaissa tai muussa laissa. Oikeudellinen perusta asiaan löytyy käräjäoikeusasetuksen 4 §:n 2 momentista. AOA ei pitänyt laamannin päätöstä soveltaa mainittua asetusta perustuslain 107 §:n tarkoittamalla tavalla ristiriitaisena perustuslain tai lain kanssa eikä nähnyt päätöstä ristiriitaisena myöskään Euroopan neuvoston ministerineuvoston suosituksen kanssa.

AOA arvioi kuitenkin asian siirtämistä sekä käräjäoikeuden asiajaon perusteita koskevaa sääntelyä yleisemmin perustuslaillisten vaatimusten näkökulmasta. Hän piti tärkeänä säätää tuomarin riippumattomuuteen vaikuttavista tekijöistä täsmällisesti sekä oikeudenhoidon yleisten rakenteiden että yksittäisten juttujen asianosaisten oikeuksien turvaamisen kannalta.

Käräjäoikeusasetus on säädetty vuonna 1993 eli ennen perusoikeusuudistusta ja voimassa olevan perustuslain säätämistä. Juttujen siirtämistä koskevaa käräjäoikeusasetuksen 4 §:ää valmisteltaessa ja annettaessa ei ole tästä syystä voitu nimenomaisesti pohtia kysymystä nyttemmin voimassa olevien perustuslaillisten vaatimusten näkökulmasta.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Tuomiovallan riippumattomuudesta on erikseen säädetty perustuslain 3 §:n 3 momentissa. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla. Yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tae on tuomioistuimen ja tuomarin riippumattomuus.

Perustuslain 3 §:n 3 momentin, 21 §:n 2 momentin ja 80 §:n 1 momentin vaatimusten johdosta kaikista sellaisista toimivaltuuksista ja asioista, jotka saattavat vaikuttaa tuomioistuinten tai tuomareiden riippumattomuuteen, tulee AOA:n mukaan säätää nimenomaan eduskuntalailla. Juttujen siirtäminen tuomarilta toiselle on asia, joka voi vaikuttaa tuomioistuimen tai tuomarin riippumattomuuteen. Tämän vuoksi juttujen siirtämisestä pois käräjätuomarilta ja jakamisesta toisen käräjätuomarin käsiteltäväksi tulisi säätää käräjäoikeuslaissa käräjäoikeusasetuksen sijasta.

Voimassa oleva käräjäoikeusasetuksen 4 §:n 2 momentin sanamuoto on lisäksi varsin väljästi muotoiltu. Säännös mahdollistaa juttujen siirron "perustellusta painavasta syystä". AOA:n mielestä siirtämisen edellytyksistä olisi perusteltua säätää täsmällisemmin. Lisäksi saattaisi olla aihetta pohtia, tulisiko tuomioistuinlaitoksen sisäisesti järjestää mahdollisuus saattaa siirtämisen asiallisten edellytysten olemassaolo uudelleen tutkittavaksi.

Samassa yhteydessä voisi olla perusteltua pohtia myös tuomioistuimen juttujen asiajaon perusteista säätämistä nykyisen käräjäoikeusasetuksen 3 §:n sijasta lain tasolla ja täsmällisemmin. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea käsitteli mietinnössään (OM:n komiteamietintö 2003:3 s. 431–432) myös tuomioistuimen asiajakoa. Komitea katsoi, että asiajaon perusteista tulisi säätää lailla.

AOA esitti, että OM ottaisi harkittavaksi tarpeen säätää käräjätuomarin käsiteltäväksi jaetun jutun siirtämisen edellytyksistä sekä mahdollisesti myös tuomioistuimen asiajaon perusteista lain tasolla ja täsmällisemmin kuin nykyisessä käräjäoikeusasetuksessa. AOA pyysi OM:tä ilmoittamaan 28.2.2007 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitys mahdollisesti antaa aihetta.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 29.9.2006, dnro 854/4/06*, esittelijä Pasi Pölönen

OM:n oikeushallinto-osasto ilmoitti 22.2.2007 yhtyvänsä AOA:n päätöksessä esitettyihin kannanottoihin ja katsoi, että käräjäoikeuslakia ja -asetusta on aihetta muuttaa oikeustilan selventämiseksi. OM totesi, että samalla lienee paikallaan tarkastella asioiden jakamista ja siirtämistä koskevaa sääntelyä myös muissa tuomioistuimissa. OM ilmoitti toimittavansa AOA:n päätöksen ja OM:n vastauksen tuomarinvastuun toteuttamista tarkoittavaa lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän (OM 3/41/2007) käyttöön sen arvioimiseksi, onko käräjäoikeuslain tarkoitetun kaltainen muuttaminen sisällytettävissä työryhmän työhön.

Jos tuomarinvastuutyöryhmä katsoo, ettei se toimeksiantonsa puitteissa voi ryhtyä AOA:n päätöksessä tarkoitettuihin lainsäädäntötoimiin, tullaan ne sisällyttämään seuraavaan vireille tulevaan käräjäoikeuksia koskevaan orgaanisen lainsäädännön muutoshankkeeseen. OM ilmoitti toimittavansa AOA:n päätöksen ja OM:n vastauksen myös käräjäoikeusverkoston kehittämistä suunnittelevalle työryhmälle (OM 8/31/2007). OM katsoi olevan ilmeistä, että muun muassa mainitut hankkeet edellyttävät aikanaan myös tuomioistuinlaitosta koskevan orgaanisen lainsäädännön uudistamista.

Haastehakemuksen julkisuus rikosasian suullisessa valmistelussa

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan Helsingin käräjäoikeuden käräjätuomarin ja Helsingin kihlakunnan syyttäjänviraston kihlakunnansyyttäjän menettelyä. Heidän kerrottiin kieltäytyneen antamasta toimittajalle rikosasiassa pidetyn suullisen valmisteluistunnon jälkeen kopiota asian haastehakemuksesta, koska heidän tulkintansa mukaan asiakirja tulee julkiseksi vasta pääkäsittelyn yhteydessä. Saadun selvityksen mukaan käräjätuomarille ei ollut esitetty asiakirjapyyntöä. Sen sijaan kihlakunnansyyttäjälle oli esitetty haastehakemusta koskeva asiakirjapyyntö.

AOA katsoi, että päätöksessä lähemmin selvitetyt julkisuuslain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain sanamuodot, esityöt, syyttäjälaitoksen ja poliisin hallinnollinen ohjeistus sekä oikeuskirjallisuudessa esitetyt kannanotot osoittavat varsin selvästi, että rikosasiassa järjestettävä suullinen valmisteluistunto merkitsee julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan salassapitoperusteen päättymistä.

Julkisuuslaki tai laki oikeudenkäynnin julkisuudesta eivät erottele haastehakemuksen tai muunkaan asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohdan määräytymistä

sillä perusteella, minkä luonteinen rikosasian valmisteluistunto on. Se, että valmisteluistunnossa ei välttämättä lainkaan käsitellä itse haastehakemuksen asiasisältöä tai muutenkaan rikosasian substanssia, ei tarkoita sitä, että kyseessä ei olisi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu istunto, joka lakkauttaa kohdassa tarkoitetun salassapitoperusteen. Kyseessä on ajallisesti rajoitettu salassapitoperuste. Ajallisen rajoituksen poistumisen jälkeen asiakirjat voivat olla salassa pidettäviä vain, jos salassapito perustuu muuhun laissa säädettyyn perusteeseen.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 5.5.2006,
dnro 1497/4/05*, esittelijä Pasi Pölönen

4.2 SYYTTÄJÄLAITOS

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

4.2.1 MUUTOKSET LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Syyttäjälaitos muodostuu Valtakunnansyyttäjänvirastosta ja paikallisista syyttäjäyksiköistä. Pitkään vireillä ollut syyttäjälaitoksen organisaation uudistamishanke on toteutumassa. Valtioneuvosto päätti 1.2.2007, että nykyisten 64 paikallisen syyttäjäyksikön tilalle perustetaan 15 syyttäjänvirastoa.

Lokakuun 2006 alussa voimaan tulleen esitutkintalain 4 §:n 4 momentin mukaan syyttäjä voi tehdä myös ns. kustannusperusteisen esitutkinnanrajoittamispäätöksen. Samassa säännöksessä mahdollistetaan esitutkinnan rajoittaminen myös silloin, kun jo suoritettujen esitutkintatoimenpiteiden perusteella on varsin todennäköistä, että syyttäjä tekisi asiassa ns. prosessuaalisen syyttämättä jättämisen. Tällöin asiassa ei ole tapahtunut rikosta, siitä ei ole näyttöä, syyttäjällä ei ole syyteoikeutta tai syyteoikeus on vanhentunut. Edellytyksenä kummassakin uudessa rajoittamisessa on lisäksi, ettei tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi esitutkinnan jatkamista.

Lokakuun 2006 alussa tuli voimaan myös oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettuun lakiin lisätty uusi 5 a luku, jossa annettiin mahdollisuus kirjalliseen menettelyyn rikosasioissa.

4.2.2 LAILLISUUSVALVONTA

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

Oikeusasiamies ja valtakunnansyyttäjä ovat pyrkineet välttämään syyttäjien päällekkäistä valvontaa ja samojen asioiden tutkimista. Kertomusvuonna jatkettiin hyväksi havaittua käytäntöä, jonka mukaan oikeusasiamiehelle tehdyt syyteharkintaa koskevat ns. muutoksenhakutyyppiset kantelut siirretään valtakunnansyyttäjälle, mikäli kysymys on muusta kuin oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvasta asiasta. Valtakunnansyyttäjä voi toimivaltansa puitteissa suorittaa tällöin uuden syyteharkinnan, mihin oikeusasiamiehellä ei ole mahdollisuutta. Valtakunnansyyttäjälle siirrettiin kertomusvuonna neljä kantelua.

Kertomusvuonna ratkaistiin 54 syyttäjiä koskevaa kantelua. Kanteluita syyttäjistä kirjattiin saapuneiksi 69. Edellisenä vuonna molemmat lukumäärät olivat hieman suurempia. Lisäksi tutkittavaksi otettiin omasta aloitteesta yksi asia.

Kertomusvuonna kaksi kantelua johti toimenpiteisiin. Kummassakin oli toimenpiteenä käsityksen esittäminen. Lisäksi AOA arvosteli muutamassa ratkaisussa poliisin ohella myös kihlakunnansyyttäjän toimintaa (niistä yksi on selostettu s. 92).

4.2.3 TARKASTUKSET

Oikeusasiamies on tarkastanut syyttäjänvirastoja suhteellisen harvoin. Syyttäjälaitosuudistuksen toteuduttua syyttäjälaitoksen sisäinen valvonta on parantunut, joten oikeusasiamiehen ei ole ollut tarkoituksenmukaista lisätä näitä tarkastuksia.

AOA tarkasti Mikkelin kihlakunnanviraston syyttäjäosaston, Porin kihlakunnan syyttäjänviraston ja Jyväskylän kihlakunnan syyttäjänviraston sekä vieraili lisäksi Valtakunnansyyttäjänvirastossa.

Syyttäjätarkastusten yksi painopiste on ollut poliisin ja syyttäjän välinen yhteistyö, muun muassa esitutkinnan rajoittamispäätökset. Koko maassa käynnistyneen esitutkintayhteistyökoulutuksen myötä uskotaan päästävän siihen, että tutkinnanjohtajat tekisivät useammin esityksiä esitutkinnan rajoittamisesta. Esitysten määrässä vaikuttaa kuitenkin olevan suuria alueellisia eroja.

Muita tarkastusten painopisteitä olivat syyteharkinnan joutuisuuden seuranta, syyttämättäjättämispäätösten perustelujen taso sekä rikosprosessin sujuvuus syyttäjän työssä.

4.2.4 RATKAISUJA

Julkisuuslain määräaikoja ei noudatettu

AOA moitti sisäasiainministeriön (SM) poliisiosastoa, Valtakunnansyyttäjänvirastoa (VKSV) ja keskusrikospoliisin (KRP) läntisen osaston Jyväskylän yksikköä kunkin virheellisestä menettelystä niiden käsitellessä asiakirjapyyntöjä, jotka koskivat hiihtäjien doping-jutun esitutkinta-aineistoa. Ongelmista asiakirjojen saannissa kanteli oikeusasiamiehelle kaksi toimittajaa. Toinen oli jättänyt asiakirjapyyntönsä KRP:lle jo ennakolta jutun ollessa vielä syyteharkinnassa, toinen taas heti, kun syyttämättäjättämispäätös oli tehty. Tällöin myös salassapito syyteharkinnan keskeneräisyyden perusteella oli lakannut.

AOA:n mukaan SM:n poliisiosasto ylitti toimivaltansa ottaessaan ilman laillista perustetta ratkaistavakseen alaiselleen viranomaiselle eli KRP:lle osoitetun asiakirjapyynnön. Julkisuuslain perusteella asiakirjapyynnön ratkaisee itsenäisesti se viranomainen, jolle pyyntö on tehty ja jonka hallussa asiakirjat ovat. Asiakirjapyynnön siirtäminen oli tosin mahdollista, mutta siirron arvioiminen olisi kuulunut KRP:n Jyväskylän yksikölle. Koska menettelylle ei löytynyt perusteita julkisuuslaista eikä poliisin hallinnollisia ja toiminnallisia johtosuhteita määrittävistä säännöksistä, SM:n poliisiosasto menetteli virheellisesti.

SM oli kuitenkin sittemmin siirtänyt asiakirjapyynnöt VKSV:lle, joka syyteharkinnan suorittaneena viranomaisena oli toimivaltainen ratkaisemaan myös asiakirjapyynnöt. Kun valtionsyyttäjä oli syyteharkinnan jälkeen päätynyt syyttämättäjättämiseen, esitutkinta-aineiston salassapitoa ei enää voinut perustella syyteharkinnan vireillä ololla. Koska pyydettyyn aineistoon saattoi kuitenkin sisältyä muulla julkisuuslain mukaisella perusteella salassa pidettävää tietoa, VKSV:ssä jouduttiin tekemään asiasta vielä erillinen päätös.

VKSV kuitenkin jätti noudattamatta julkisuuslain määräaikoja asiakirjapyyntöjä käsitellessään. Se ei nimittäin ollut huolehtinut siitä, että päätös asiakirjojen mahdollisesta osittaisesta tai täydellisestä salassapidosta olisi tehty ja julkiset asiakirjat annettu laissa säädetyssä määräajassa. Asia on julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan käsiteltävä viivytyksettä. Tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa tai lainkohdassa tarkoitetusta erityisestä syystä viimeistään kuukauden kuluessa asiakirjapyynnön saamisesta.

Julkisuuslakia oli AOA:n mukaan tulkittava niin, että mainitun yhden kuukauden määräajan kuluessa on sekä tehtävä päätös salassapidosta tai julkisuudesta että annettava julkiset tiedot. AOA piti epäasianmukaisena sitä, että VKSV oli käyttänyt itse lähes kokonaan lain salliman enimmäisajan päätöksentekoonsa ja siirtänyt asiakirjojen luovuttamisen lopulta KRP:n Jyväskylän yksikön huolehdittavaksi varmistumatta siitä, että se kykeni antamaan asiakirjat kuukauden kokonaismääräajassa.

KRP:n Jyväskylän yksikössä asiakirjojen kopiointi kesti kaksi viikkoa. Viiveelle ei esitetty laillisuusvalvonnan näkökulmasta hyväksyttävää syytä, joten virasto sai moitteet viivyttelystä asiakirjojen toimittamisessa.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 6.3.2006, dnro 152/4/04*, esittelijä Mikko Sarja

Syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin siirtäminen

Pahoinpitelystä epäillyn avustaja oli Kittilän kihlakunnan poliisilaitokselle lähettämässään esitutkinnan loppulausunnossa pyytänyt syyteharkinnan suorittamista niin, että mahdollinen oikeudenkäynti olisi joko Helsingin tai Tuusulan käräjäoikeudessa, koska asianosaiset olivat Helsingistä ja Keravalta ja jutun todistajat samoin pääkaupunkiseudulta.

Avustaja soitti myöhemmin Kittilän kihlakuntaan ja uudisti pyyntönsä. Poliisipäällikkönä ja syyttäjänä toimiva nimismies totesi, että hän oli jo ennen pyynnön uudistamista suorittanut syyteharkinnan ja jättänyt haaste-

hakemuksen Lapin käräjäoikeudelle. Lisäksi kaikki asian osapuolet oli jo haastettu. Kun siirto olisi edellyttänyt muun muassa haasteiden peruuttamista, nimismies ei enää tehnyt käräjäoikeudelle esitystä asian siirtämisestä.

Vireillä olevan rikosjutun siirto tapahtuu syyttäjän esityksestä, mutta tuomioistuimen päätöksellä. Siirron edellytyksistä on säädetty oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa. Apulaisvaltakunnansyyttäjä Kalske totesi lausunnossaan, että nimismies ei menetellyt oikeussäännösten edellyttämällä tavalla, koska oikeudenkäynnistä Kittilässä aiheutui huomattavia kuluja, jotka olisivat olleet jutun siirtämisellä vältettävissä.

AOA ilmoitti yhtyvänsä siihen, mitä apulaisvaltakunnansyyttäjä oli lausunnossaan esittänyt. Tässä tapauksessa asianosaiset eli syytetty ja hänen avustajansa, asianomistaja sekä kolme todistajaa joutuivat matkustamaan lähes tuhat kilometriä yhteen suuntaan Lapin käräjäoikeuteen. Asian osapuolten ja todistajien kulujen ja vaivan säästäminen sekä koko oikeudenkäynnistä aiheutuvien kokonaiskustannusten välttäminen ovat niin merkittäviä seikkoja, että siirtäminen olisi tässä tapauksessa ollut oikea vaihtoehto.

Siirtoon liittyvät toimenpiteet olisi voitu tehdä varsin pienellä vaivalla. Syyteharkinnan siirtäminen tai viimeistään siirtoesityksen tekeminen käräjäoikeudelle, asian ollessa siellä vireillä, olisi tässä tapauksessa ollut perusoikeusmyönteinen menettelytapa.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 20.12.2006,
dnro 3933/4/05*, esittelijä Eero Kallio

4.3 POLIISI

Poliisia koskeva laillisuusvalvonta kuului AOA *Jukka Lindstedtille*. Myös OA *Riitta-Leena Paunio* ja AOA *Petri Jääskeläinen* ratkaisivat yksittäisiä poliisia koskevia kanteluita. Poliisiasioiden pääesittelijä oli oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Eteläpää* 31.1.2006 saakka. Sen jälkeen tehtävää hoiti vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki*.

4.3.1 POLIISIHALLINNON TILA

Poliisia koskevaa lainsäädäntöä on viime vuosina uudistettu ja poliisille on annettu käyttöön periaatteellisestikin merkittäviä uusia keinoja. Laillisuusvalvojat ovat eri yhteyksissä arvostelleet sitä, että uudistukset ovat johtaneet osin vaikeaselkoiseen säädöskokonaisuuteen. Kertomusvuonna sisäasiainministeriön asettama selvityshenkilö Klaus Helminen antoi raporttinsa "Turvallisuusviranomaisten toimivaltuussäännöstöjen uudistamistarpeet" (sisäasiainministeriön julkaisuja 32/2006). Tämän pohjatyön jatkamiseksi oikeus- ja sisäasiainministeriö asettivat helmikuussa 2007 toimikunnan, jonka tehtävänä on valmistella ehdotus esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistukseksi. Toimikunnan toimikausi päättyy 30.9.2008.

Myös poliisihallinnon rakenteita ollaan uudistamassa. Poliisin hallinnosta annetun lain tuoreet muutokset mahdollistavat aiempaa paremmin poliisilaitosten yhteistoiminnan yli kihlakuntarajojen. Vielä pitemmälle meneviä uudistuksia on suunnitteilla: sisäasiainministeriön työryhmä on ehdottanut, että vuodesta 2009 lähtien maassamme olisi nykyisten 90 poliisipiirin sijasta 29 piiriä.

Pitemmän aikavälin kehityspiirteenä on ollut lisätä poliisin ja syyttäjän harkintavaltaa sen suhteen, mitä rikosepäilyjä tutkitaan. Esimerkkinä tästä on kertomusvuonna voimaan tullut esitutkintalain muutos, jonka nojalla syyttäjä voi määrätä esitutkinnan lopetettavaksi, jos sen kustannukset nousisivat kohtuuttomiksi tai jos on varsin todennäköistä, että syytteen nostamiseen tarvittavaa näyttöä ei tultaisi saamaan. AOA Jääskeläinen suhtautui tähän säännökseen kriittisesti lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa. Hän piti selvänä, että tuo säännös heikentäisi merkittävästi rikosprosessijärjestelmän toiminnan ennustettavuutta ja eri rikosten tekijöiden ja uhrien yhdenvertaista kohtelua. Järjestyspoliisitoiminnassa puolestaan voi nähdä poliisin toiminta-alan supistumista esimerkiksi siinä, että yksityiset vartiointiliikkeet hoitavat yhä suurempaa osaa järjestyksenpidosta.

Nämä poliisitoiminnan kehityskulut eivät ole ongelmattomia. Kuitenkin usein jo kustannussyistä nähdään välttämättömäksi, että poliisi keskittyy olennaisiksi katsomiinsa asioihin. On silti selvää, että jossain vaiheessa tarkoituksenmukaisuusharkinnan alan laajentaminen ja ylipäätään poliisin resurssien riittävyys muuttuvat oikeusturvakysymyksiksi.

Poliisihallinnon omaa sisäistä laillisuusvalvontaa on viime vuosina tehostettu, mutta toimintaan käytettävissä olevien resurssien niukkuus vaikuttaa rajoittavan suuresti valvonnan kattavuutta. Niinpä onkin painotettu erityisesti päivittäisjohtamisen terävöittämistä. Asiakirjatarkastukset ovat enintään pistokoeluontoisia.

Oikeusasiamiehen kannalta vuoden tapahtumista näkyvimpiä olivat Helsingissä syyskuussa pidetyn ASEM-kokouksen yhteydessä järjestettyyn mielenosoitukseen liittyvät tapahtumat. Poliisin toiminnasta tehtiin kuutisenkymmentä kantelua, joiden tutkiminen on kesken.

4.3.2 LAILLISUUSVALVONTA

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

Poliisin toiminnasta tehtyjä kanteluja ratkaistiin enemmän kuin koskaan ennen, yhteensä 532. Sen lisäksi päätettiin kuusi omaa aloitetta. Ratkaistujen poliisikanteluiden määrä on vuosina 2002–2006 vaihdellut 400–500:n välillä. Kertomusvuonna toimenpiteeseen johtaneita ratkaisuja oli 70, joista 6 oli huomautuksia.

Yksi selitys kantelujen määrään on poliisitoiminnan luonne. Poliisi joutuu puuttumaan ihmisten perusoikeuksiin usein voimakkaastikin, ja monesti näissä tilanteissa on niukasti harkinta-aikaa. Pakkokeinoja koskevat ratkaisut joudutaan usein tekemään vähäisten tietojen valossa. Tilanne voi toimenpiteen kohteen näkökulmasta tai myöhempien tietojen valossa näyttää toisenlaiselta. Poliisin menettelyä tulee kuitenkin aina arvioida sen pohjalta, mitä päätöksentekijällä oli tai olisi pitänyt olla tiedossa. Poliisin toiminta saa myös julkisuutta joukkotiedotusvälineissä, mikä vaikuttanee kansalaisten alttiuteen tehdä kantelu. Läheskään kaikista poliisin toimenpiteistä ei myöskään ole muutoksenhakumahdollisuutta. Siksi laillisuusvalvojan ratkaisuilla voi olla suurikin merkitys poliisitoiminnassa toisin kuin sellaisilla aloilla, joilla tuomioistuinratkaisut ja oikeuskäytäntö näyttelevät keskeisempää osaa.

Ilmeisesti väitteet poliisin vakavista väärinkäytöksistä ohjautuvat paljolti suoraan esitutkintaan, koska tällaisia väitteitä esiintyy varsin harvoin kanteluissa. Lienee niin, että kansalaiset tekevät räikeiksi kokemissaan tapauksissa suoraan rikosilmoituksen, jolloin esitutkinnan toimittaminen menee syyttäjän harkittavaksi. Tämä on sinänsä perusteltua laillisuusvalvonnankin näkökulmasta. Rikosilmoituksia poliisimiehen tekemiksi väitetyistä rikoksista on vuosittain ollut 500–700. Suuri osa näistä ilmoituksista ei johda esitutkintaan, koska niissä ei ole ollut syytä epäillä rikosta.

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

Poliisiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan erityisaluetta ovat telepakkokeinot ja peitetoiminta sekä eräät muut poliisin salaiset tiedonhankintakeinot, ks. s. 69.

4.3.3 TARKASTUKSET

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

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

Kertomusvuonna tarkastettiin Jyväskylän, Porin ja Turun kihlakunnan poliisilaitokset, viimeksi mainittu tosin lähinnä vain ulkomaalaisasioiden osalta. Poliisilaitosten tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota muun muassa erilaisiin vapaudenmenetyspäätöksiin, esitutkinnan joutuisuuteen, poliisipalveluiden saatavuuteen kihlakunnan eri alueilla ja poliisin näkyvyyteen sekä telepakkokeinoihin. Mahdollinen rasistinen rikollisuus oli näillä tarkastuksilla korostetusti esillä, samoin käynneillä lääninhallitusten poliisiosastoilla. Myös vapautensa menettäneiden olosuhteisiin eli lähinnä poliisivankiloihin tutustuminen kuului tarkastusohjelmaan. Mainittakoon, että oikeusasiamiehen vuosia tarpeellisena pitämä laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta tuli kertomusvuonna voimaan, ja jatkossa on tarkoitus seurata tuon lain vaikutuksia. Jo nyt perustuslakivaliokunnan kannanotot ovat johtaneet siihen, että poliisi on luopunut ns. etävalvonnasta (ks. Perustuslakivaliokunnan lausunto 21/2006 vp).

Sisäasiainministeriön poliisiosaston tarkastuksella keskusteltiin muun muassa poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan tilasta sekä telepakkokeinoista ja peitetoimin-

nasta. AOA tarkasti myös kahden lääninhallituksen poliisiosastot. Etelä-Suomen ja Itä-Suomen poliisin lääninjohdot esittelivät hänelle toimintaansa; erityisesti keskusteltiin laillisuusvalvonnasta ja saatiin selvitykset tarkastustoiminnasta ja sen tuloksista.

Suojelupoliisin tarkastuksen yhteydessä käytiin läpi pistokokein telepakkokeinoasiakirjoja. Lisäksi AOA:lle selvitettiin muun muassa terrorismin torjunnan yksikön ja vastavakoiluyksikön toimintaa. Suojelupoliisin oma sisäinen ja poliisin ylijohdon laillisuusvalvonta todettiin suhteellisen kattavaksi telepakkokeinojen osalta.

Lisäksi AOA tarkasti liikkuvan poliisin Porin yksikön, Poliisin tietohallintokeskuksen Rovaniemellä ja sisäasiainministeriön turvallisuusalan valvontayksikön Mikkelissä. Viimeksi mainittu vastaa muun muassa yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvasta valtakunnallisesta viranomaisvalvonnasta. Muista tarkastushavainnoista ks. jakso Telepakkokeinot ja peitetoiminta s. 33.

AOA tarkasti myös poliisihallintoon kuulumattomina, mutta siihen varsin läheisesti liittyvinä Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskusyksikön ja Satakunnan hätäkeskuksen. Hän sai selvityksen Hätäkeskuslaitoksen johtamisjärjestelyistä ja ylipäätään laitoksen toiminnasta, jotka olivat saaneet osakseen paljon arvostelua kertomusvuonna.

4.3.4 RATKAISUJA

Rikosilmoituksen kirjaaminen

Poliisin on viipymättä kirjattava ilmoitus, kun joku ilmoittaa rikoksesta tai tapahtumasta, jota hän pitää rikoksena. Säännös on varsin ehdoton; ratkaiseva on ilmoittajan käsitys tapahtumasta. Kertomusvuonna tuli tässä asiassa ilmi tavallista enemmän poliisin moitittavaa menettelyä. Ilmoituksen kirjaaminen ei tarkoita esitutkinnan aloittamista, josta päätetään erikseen. Esitutkinta toimitetaan vain, jos asiassa on poliisin harkinnan mukaan syytä epäillä rikosta.

Rikosilmoituksen kirjaaminen viipyi kaksi vuotta

AOA katsoi, että Vantaan kihlakunnan poliisilaitoksella oli menetelty lainvastaisesti, kun ilmoitusta alkoholin salakaupasta ei otettu vastaan ja kirjattu viipymättä. Hänen mukaansa ilmoituksen kirjaamista edellyttävät tiedot rikoksesta tulivat ilmi jo lokakuussa 2002 toimitetusta kuulustelusta. Viimeistään kantelijan lokakuussa 2002 saapuneen ilmiantokirjeen, saati hänen myöhempien ilmoitustensa perusteella poliisin olisi AOA:n mielestä tullut kirjata asiasta rikosilmoitus. Ilmoitus kirjattiin kuitenkin vasta marraskuussa 2004, tällöinkin ilmeisesti vasta oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun seurauksena. Tämän jälkeen Vantaan kihlakunnan poliisilaitos toimitti asiassa esitutkinnan. Kesäkuussa 2006 Vantaan käräjäoikeus tuomitsi kantelijan ilmiantaman henkilön vuosina 1997–2004 tehdystä ammattimaisesta alkoholipitoisen aineen valmistuksesta ja välittämisestä.

Rikosylikonstaapeli totesi selvityksessään, että kantelijan ilmoituksen perusteella ei ollut aiheellista käynnistää esitutkintaa. Tästä oli AOA:n mukaan pääteltävissä, että jos esitutkinta olisi käynnistetty, ilmoituskin olisi kirjattu. Siten rikosylikonstaapeli oli tulkinnut väärin ilmoituksen kirjaamisen edellytyksiä. Poliisilla on harkintavalta päättää esitutkinnan toimittamisesta, mutta ei ilmoituksen kirjaamisesta. AOA antoi huomautuksen rikosylikonstaapelille, jonka hän katsoi olleen menettelystä vastuussa.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 20.11.2006, dnro 2929/4/04*, esittelijä Kari Huttunen

Kertomusvuonna tuli ilmi monta muutakin tapausta, joissa ilmoitusten kirjaaminen oli viivästynyt. Syynä tähän oli ollut muun muassa se, ettei ole ollut selvää, oliko kysymys hallintokantelusta vai rikosilmoituksesta. Päätöksessään AOA katsoi tapauksessa olleen seikkoja, jotka olisivat puoltaneet esitutkintamenettelyä. Asianosaiselta tulee epäselvissä tilanteissa kysyä, missä menettelyssä hän haluaa asiansa tutkittavan (1982/4/05).

Epätietoisuutta on voinut olla siitäkin, oliko kantelijan tarkoitus ylipäätään ollut tehdä rikosilmoitus vai esimerkiksi keskustella tapahtuneesta poliisin kanssa. Täl-

löinkin tulisi tiedustella asianosaiselta, mikä hänen tarkoituksensa on. AOA muistutti poliisia myös siitä, että kaikki ilmoituksentekijän rikoksiksi kuvailemat, toisistaan erilliset tapahtumat tulisi kirjata ilmoitukseen. Näin tulisi menetellä siitä huolimatta, ettei kaikkien tapahtumien osalta olisi poliisin mielestä syytä epäillä rikosta (3292/4/04). Myös muutamassa muussa tapauksessa AOA katsoi, että poliisin olisi ollut perustellumpaa kirjata ilmoitus (57/4/05, 2531/4/05 ja 2737/4/05).

Esitutkinnan viivästyminen

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

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

Esitutkinnan keskeyttäminen

Kavallusrikoksen esitutkinta oli keskeytetty toistaiseksi odottamaan asiaan liittyvää pesänselvitystä ja perinnönjakoa. Kantelijat olivat huolissaan keskeyttämispäätöksestä aiheutuvasta esitutkinnan viipymisestä.

AOA totesi, että siviilioikeudellisilla ratkaisuilla on ainakin todistusvaikutus rikosprosessissa ja voi joskus olla aiheellista odottaa rikosasiaan liittyvien siviilioikeudellisten kysymysten ratkaisua. Tällöin on otettava huomioon erityisesti, kuinka pian ja kuinka tärkeää tietoa on saatavissa. Esitutkinta on kuitenkin suoritettava siten, että tutkittavien rikosten syyteoikeus ei vanhennu tutkinnan aikana ja syyttäjälle jää riittävä aika syyteharkinnan suorittamiseen. Siviilioikeudellisten kysymysten lainvoimainen ratkaisu voi viedä vuosia, jolloin mahdollisten rikosten syyteoikeudet voivat vanhentua. Tämä ei ole hyväksyttävä lopputulos. AOA yhtyi apulaisvaltakunnansyyttäjän näkemykseen siitä, että riippumatta pesänselvityksen ja perinnönjaon tilasta esitutkinnan jatkaminen oli perusteltua.

Lisäksi asiassa oli tutkinnanjohtajan ja syyttäjän välillä erimielisyyttä siitä, kuka oli tehnyt keskeyttämispäätöksen. AOA totesi, että syyttäjälle ei esitutkintalaissa tai muutoinkaan ole annettu toimivaltaa määrätä esitutkinnan keskeyttämisestä. Tällaista toimivaltaa ei voida johtaa esitutkintalain mukaisesta poliisin velvollisuudesta noudattaa syyttäjän esitutkinnan tavoitteiden turvaamiseksi antamia määräyksiä. Esitutkinnan keskeyttämisestä voi päättää vain tutkinnanjohtaja. Sen sijaan on selvää, että syyttäjä voi määrätä poliisin jatkamaan keskeytettyä esitutkintaa.

AOA katsoi, etteivät tutkinnanjohtaja ja kihlakunnansyyttäjä olleet käyttäneet heille kuuluvaa harkintavaltaa tavalla, joka antaisi aihetta muuhun kuin että hän kiinnitti heidän huomiotaan esittämiinsä näkökohtiin.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 22.11.2006,
dnrot 2431* ja 2539/4/05, esittelijä Juha Haapamäki

Työturvallisuusrikoksen syyteoikeus vanhentui

Poliisille tehtiin kesäkuussa 2001 ilmoitus erään kirjapainon tiloissa tapahtuneesta työtapaturmasta. Poliisin oltua yhteydessä työsuojelupiiriin sieltä saapui lokakuussa 2001 kirje, jossa kesäkuisen työtapaturman tutkintapyyntö uudistettiin. Samalla esitettiin tutkintapyyntö myös toisesta, kantelijalle samassa yrityksessä maaliskuussa 2001 sattuneesta työtapaturmasta.

Kummankin työtapaturman esitutkinnat valmistuivat helmikuussa 2003 ja pöytäkirjat lähetettiin syyteharkintaan 10.3.2003. Johtava kihlakunnansyyttäjä totesi, että kantelijaan kohdistuneen työturvallisuusrikoksen syytteeseenpano vanhentuisi 15.3.2003 ja että syyte-

harkinta-aika oli täysin riittämätön. Hän päätti jättää syytteen tuosta rikoksesta nostamatta syyteoikeuden vanhentumisen nojalla. Työturvallisuusrikoksen syyteoikeus vanhentuu kahdessa vuodessa.

AOA:n mukaan kantelijan asia olisi ollut tutkittavissa suhteellisen pienellä vaivalla. Tutkinnanjohtaja menetteli virheellisesti, kun hän ei ottanut huomioon työturvallisuusrikoksen lyhyttä syytteeseenpanoaikaa eikä tuonut sitä esiin tutkijalle. Tutkija puolestaan menetteli virheellisesti, kun hän ei itse tarkistanut syyteoikeuden vanhentumisaikaa eikä suorittanut tutkintaa riittävän nopeasti.

Asiassa oli kuitenkin myös lieventäviä seikkoja, joihin nähden AOA piti riittävänä, että hän saattoi käsityksensä tutkinnanjohtajan ja tutkijan virheellisestä menettelystä näiden tietoon.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 25.9.2006, dnro 3386/4/04*, esittelijä Eero Kallio

Kantelijan asiassa esitutkinta, jolla oli kansainvälisiä kytkentöjä, oli alkanut keväällä 2001. Syyteharkinta oli kesken vielä joulukuussa 2006 kantelua ratkaistaessa. OA Paunio piti rikosprosessin kestoa ongelmallisen pitkänä. Asiassa ei tullut ilmi, että yksittäiset viranomaiset tai virkamiehet olisivat menetelleet moitittavasti. OA totesi, että tästä huolimatta Suomen valtio voi joutua vastuuseen asian pitkästä käsittelyajasta. OA kiinnitti keskusrikospoliisin ja Valtakunnansyyttäjänviraston huomiota myös siihen, että asian kiireellisyyttä harkittaessa tulee aina ottaa huomioon myös se, kuinka kauan asia on jo viipynyt. Esimerkiksi pitkään esitutkinnassa ollut asia olisi pyrittävä ratkaisemaan syyteharkinnassa mahdollisimman nopeasti (1817/4/06*).

Kantelijat olivat heitä raiskauksesta epäiltyinä kuulusteltaessa kumpikin yksiselitteisesti ilmaisseet haluavansa tehdä rikosilmoituksen asianomistajaa kohtaan perättömästä ilmiannosta ja vaativansa tälle rangaistusta, mitkä lausumat oli myös pöytäkirjattu. Raiskauksen esitutkinta oli pian lopetettu asianomistajan muutettua kertomustaan. AOA Lindstedt arvosteli tutkinnanjohtajaa siitä, että perättömästä ilmiannosta oli kirjattu rikosilmoitus ja aloitettu esitutkinta vasta lähes kaksi vuotta myöhemmin. AOA totesi, että velvollisuus toimittaa esitutkinta ilman aiheetonta viivytystä ei koske ainoastaan esitutkinnan aloittamispäätöksen jälkeisiä toimia, vaan myös esitutkinnan aloittamista koskevaa ratkaisua edeltäviä toimenpiteitä (1970/4/04*).

Muista päätöksistä mainittakoon esimerkkinä tapaus, jossa valmiin esitutkintapöytäkirjan toimittaminen syyttäjälle oli kestänyt yli kuusi kuukautta (3045/4/05). OA Paunio piti ongelmallisena sitä, että tutkinnanjohtaja ilmoitti epäiltynä kuulustelulle rikosepäilyn poistumisesta vasta yli vuosi sen jälkeen, kun esitutkinnassa selvityksen mukaan tapahtui jotain epäiltyä koskevaa (2705/4/06*).

Ampuma-aselupahakemusten ratkaiseminen viivästyi perusteettomasti

Asekeräilijä kanteli siitä, että hänen ampuma-aselupiensa käsittely oli kestänyt yli neljä vuotta. Tämä johtui siitä, että häntä epäiltiin törkeästä kätkemisrikoksesta. Lääninhallitus oli ilmoittanut, ettei hakemuksia voida ratkaista ennen kuin oli riittävä selvyys siitä, oliko kantelija syyllistynyt asiassa rikokseen.

AOA totesi, että vireillä oleva esitutkinta ei sellaisenaan vaikuta lupahallintoviranomaisen velvollisuuteen käsitellä sille kuuluva hallintoasia ilman aiheetonta viivytystä. Tämä tarkoittaa myös sitä, että toimivaltaisen viranomaisen velvollisuutena on antaa vireille tulleeseen asiaan ratkaisu. Asiaa ei voi jättää määräämättömäksi ajaksi ratkaisematta, jos tämä johtaa kohtuuttomaan viivästymiseen. AOA:n mukaan kantelijan oikeusturvaa olisi lääninhallituksen valitsemaa toimintamallia paremmin palvellut se, että asia olisi ratkaistu ja kantelija olisi sitten halutessaan voinut valittaa päätöksestä tuomioistuimeen.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 26.10.2006, dnro 3202/4/05*, esittelijä Kristian Holman

Lisäksi AOA arvosteli poliisia kahdessa tapauksessa siitä, että epäillylle ei ollut toimitettu esitutkintapöytäkirjaa laissa säädetyssä määräajassa (2259/4/05* ja 2649/4/06).

Esitutkintapäätökset ja niiden perusteleminen

Vuonna 2006 tuli ilmi tavallista enemmän puutteita esitutkintaa koskevissa päätöksissä ja erityisesti niiden perusteluissa. Tämäntyyppisiä puutteita on havaittu myös tarkastuksilla. Useassa tapauksessa poliisi ilmoitti kantelun tutkinnan yhteydessä, että esitutkintaa jatketaan.

Esitutkinnan aloittaminen olisi ollut perusteltua

Kantelija arvosteli sitä, että hänen tutkintapyyntöään petoksesta ei ollut tutkittu. Kysymys oli erään osakeyhtiön puolesta annetusta "lupauksesta", jonka mukaan tietyn yhdistyksen kaikki jäsenet pääsevät uuden yhtiön osakkaiksi, kun yhdistys myy omistamansa osakeyhtiön uudelle osakeyhtiölle. Osakeyhtiön osakkuus oli tosiasiallisesti välttämätön edellytys yhdistyksen jäsenten elinkeinon harjoittamiselle. Sittemmin kaikki yhdistyksen jäsenet eivät kuitenkaan saaneet yhtiön osakkuutta yhtiökokouksen päätettyä asiasta.

Poliisi oli perustellut päätöstään olla aloittamatta esitutkintaa muun muassa sillä, että uuden yhtiön puolesta toimineiden henkilöiden lausumia ei voitu pitää ehdottomina lupauksina vaan yksittäisten henkilöiden mielipiteinä. Ne eivät voineet sitoa uuden osakeyhtiön yhtiökokouksen päätöksiä, ja tämän täytyi olla asiassa osaisina olevien henkilöiden tiedossa.

AOA katsoi, että asiassa olisi ollut perusteltua tehdä pidemmälle meneviä alustavia selvityksiä ennen esitutkintapäätöksen tekemistä. Eräiltä osin asiassa olisi ollut perusteltua aloittaa esitutkinta jo tiedossa olevien seikkojen perusteella, koska petosrikoksen tunnusmerkistö on moniaineksinen ja arviointiin voi sisältyä pitkällekin meneviä oikeudellisia tulkintoja muun muassa oikeustoimen luonteen, osapuolten selonottovelvollisuuden ja erehdyttäväksi väitetyn tiedon ja sen vaikutusten osalta. Tällaisten seikkojen luotettava arvioiminen vaatii usein niiden selvittämistä esitutkinnassa, ja niiden arviointi olisi yleensä parempi tehdä syyteharkinnassa. AOA saattoi käsityksensä sisäasiainministeriön poliisiosaston, Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisiosaston ja tutkinnanjohtajan tietoon.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 3.7.2006, dnro 1399/4/05, esittelijä Mikko Eteläpää

Komisario oli perustellut esitutkinnan toimittamatta jättämistä koskevaa päätöstään todeten muun muassa, että "asiasta on pyydetty kihlakunnansyyttäjä NN:n lausunto ja hän yhtyy tähän päätökseen". Tosiasiassa oli ollut kysymys siitä, että komisario oli keskustellut tutkintapyynnöstä epävirallisesti syyttäjän kanssa. Komisario oli kuitenkin muotoillut päätöksensä tavalla, joka AOA:n mukaan hämärsi sitä, että kysymys oli vain ja ainoastaan komisarion päätöksestä. Syyttäjä ei tällaisen epävirallisen keskustelun pohjalta voinut olla missään oikeudellisessa vastuussa tutkinnanjohtajan päätöksestä. Syyttäjän mahdolliset mielipiteet eivät poistaneet tutkinnanjohtajan velvollisuutta itsenäisesti päättää esitutkinnan aloittamisesta ja vastuuta päätöksestään (1970/4/04*).

AOA arvosteli tutkinnanjohtajan päätöstä olla siirtämättä rikosasiaa syyteharkintaan. Hän totesi, että päätöksessä oli esitetty ilmeisen virheellinen tulkinta kunnianloukkauksen tunnusmerkistöstä eikä siinä myöskään mainittu, mihin lainkohtaan päätös perustui. Vähänkään epäselvissä ja kiistanalaisissa tapauksissa asian toimittaminen syyteharkintaan on perustellumpi vaihtoehto kuin esitutkinnan lopettaminen poliisin päätöksellä (1036/4/06). AOA katsoi tutkinnanjohtajan päättäneen esitutkinnan virheellisesti. Sen lisäksi hän totesi, että on poikkeus jättää ilmoittamatta asianosaiselle esitutkintaa koskevasta päätöksestä. Pääsääntönä on pidettävä ilmoittamista (2955/4/05).

AOA arvosteli poliisin esitutkintapäätöksiä ja niiden puutteellista perustelemista myös muissa tapauksissa (1904/4/04* s. 186, 3115/4/04*, 3292/4/04, 379/4/05, 2219/4/05*, 2431/4/05* s. 97, 181/4/06, 1656/4/06 ja 1979/4/06). Tavanomaisesta poikkeava oli kanteluasia, jossa AOA kiinnitti tutkinnanjohtajan huomiota virkakielen vaatimuksiin. Esitutkintapäätös saattoi synnyttää mielikuvan jopa vähättelevästä suhtautumisesta kantelijan ja hänen perheensä sosiaaliseen tai taloudelliseen asemaan (3797/4/05*).

Vapaudenmenetyksiä koskevat päätökset

Vapaudenmenetyksen peruste tai sen aikainen kohtelu ovat tavallisia kantelujen aiheita. Vapautensa menettäneiden kohtelun ja olojen valvonta on oikeusasiamiehen erityisen valvonnan kohteena jo lainkin mukaan. Eri perusteilla vapautensa menettäneitä henkilöitä säilytetään poliisin tiloissa vuosittain noin 150 000. Heistä kaksi kolmasosaa on päihtymyksen vuoksi säilöön otettuja. Vapaudenmenetysten kesto vaihtelee muutamasta tunnista kuukausiin. Poliisivankilat ovat kuitenkin varustukseltaan sellaisia, etteivät ne ole soveliaita pitkään asumiseen. Kertomusvuonna voimaan tulleen lain mukaan poliisivankilassa pitoaika ei pääsääntöisesti saa ilman erittäin painavaa syytä ylittää neljää viikkoa.

Pidättämisen enimmäisaika ylittyi

AOA antoi Turun kihlakunnan poliisilaitoksen rikoskomisariolle ja rikosylikonstaapelille huomautuksen, koska kantelija oli pidätettynä 21 tuntia pitempään kuin laki olisi sallinut.

Pidätysaikojen noudattamisesta on yleensä vastuussa asian tutkinnanjohtaja, joka tavallisesti on myös päättänyt pidättämisestä. Tutkinnanjohtajan tulee valvoa esitutkintaa aktiivisesti. Tässä tapauksessa tutkinnanjohtajalla kuitenkin oli vapaapäivä sinä päivänä, kun pidättämisen enimmäisaika umpeutui. Hän oli antanut jutun tutkijoille määräyksen, että kantelija oli vapautettava viimeistään ennen laissa säädetyn enimmäisajan täyttymistä. Näin ollen häntä ei AOA:n mukaan voitu pitää vastuullisena pidätysajan ylittymisestä. Kyseisellä poliisilaitoksella pidätysaikojen valvominen kuuluu vastuuvuorossa olevalle rikoskomisariolle. Hän puolestaan kertoi otaksuneensa, että tutkinnanjohtaja oli määrännyt kantelijan vapautettavaksi ja luottaneensa siihen, että kantelijan vapauttaminen olisi rutiinitoimenpide, joka ei vaatisi hänen puuttumistaan tai valvontaa.

Jutun tutkijana toimineella rikosylikonstaapelilla puolestaan oli väärä käsitys pidättämisen enimmäisajasta. AOA katsoi, että tutkijalla olisi ollut erityinen velvollisuus osaltaan huolehtia siitä, ettei kantelijan pidätysaika ylity, vaikka hänellä ei ollutkaan toimivaltaa itsenäisen vapauttamispäätöksen tekemiseen.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 27.9.2006, dnro 3067/4/05*, esittelijä Kristian Holman

Pidättämisen perusteita selvitettiin puutteellisesti

Poliisi ajoi Helsingissä takaa auton anastuksesta ja törkeästä liikenteen vaarantamisesta epäiltyä henkilöä, joka kuitenkin pääsi pakoon. Poliisipartio otti kantelijan kiinni tapahtumapaikan läheisyydestä epäillyn tekijän tuntomerkkien perusteella. Partio ei ottanut huomioon kantelijan esittämää siitä, että hänen omasta autostaan löytyisi ostoskuitti, joka osoittaisi hänen olleen toisaalla rikoksen tapahtumahetkellä.

Poliisilaitoksella asian tutkijana toiminut ylikonstaapeli kuulusteli kantelijan. Tällöin kantelija kertoi uudelleen ostoskuitista. Ylikonstaapelin työvuoro oli kuitenkin päättymässä, eikä hän tarkastuttanut ostoskuitin olemassaoloa, vaan esitti päivystävälle komisariolle kantelijaa pidätettäväksi, koska tätä oli edelleen syytä epäillä rikoksesta. Ylikonstaapeli tarkasti ostoskuitin vasta seuraavana päivänä ja päätyi sen perusteella esittämään kantelijaa vapautettavaksi, kuten tapahtuikin.

AOA antoi Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ylikonstaapelille huomautuksen. Ylikonstaapeli oli menetellyt moitittavasti, koska hän ei ollut viipymättä tarkastanut kantelijan syyttömyyden puolesta puhuvaa tärkeää seikkaa, vaikka se ilman kohtuutonta haittaa olisi ollut mahdollista. AOA:n mukaan kantelijan pidättäminen olisi ollut vältettävissä, jos kuitin olemassaolo olisi välittömästi tarkastettu. Päivystävä komisario ei AOA:n mukaan menetellyt virheellisesti, koska hän oli ollut ylikonstaapelin kertoman varassa.

Lisäksi AOA moitti kantelijan kiinniottanutta ja hänelle henkilöön kohdistuvan etsinnän suorittanutta poliisipartiota siitä, että etsinnästä ei laadittu lain edellyttämää pöytäkirjaa. AOA ei myöskään katsonut asiassa tulleen esille seikkoja, joiden nojalla olisi ollut perusteltua riisuttaa kantelija ja määrätä tämä käymään muun muassa kyykyssä mahdollisten peräsuoleen kätketty-

jen huumausaineiden löytämiseksi. Kantelijaa ei ollut syytä epäillä huumausainerikoksesta. Poliisin mukaan tämä etsintä oli henkilöntarkastus, mutta etsinnän toteuttamistapa vaikutti AOA:n mielestä pikemmin henkilönkatsastukselta. Myöskään kantelijalta teknisiä tutkimuksia varteen haltuun otetuista vaatteista ei ollut laadittu takavarikkopöytäkirjaa. Lisäksi AOA arvosteli pidättämisen erityisten edellytysten kirjaamista.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 20.3.2006, dnro 1504/4/04*, esittelijä Kristian Holman

Säilöönoton edellytykset harkittava huolellisesti

AOA arvosteli vanhemman konstaapelin päätöstä pitää ravintolasta kiinniotettu kantelija yön yli säilössä. Poliisi perusteli säilöönottoa kantelijan välinpitämättömällä käytöksellä ja haluttomuudella selvittää asiaa poliisin kanssa. Kantelijaa oli epäilty ravintolassa tapahtuneen tappelun aloittajaksi.

AOA:n mukaan ei voinut oikeudellisesti kestävällä tavalla perustella arviota, että poliisin läsnä ollessa rauhallisesti käyttäytynyt kantelija olisi todennäköisesti syyllistynyt poliisilain 20 §:ssä tarkoitettuihin rikoksiin, jollei häntä olisi viety 11 tunniksi säilöön. Ravintolakin oli pian säilöönoton jälkeen mennyt kiinni. Mainitun lainkohdan soveltamiseksi tulee olla olemassa konkreettisia tosiseikkoja, joihin arvio rikokseen syyllistymisen uhasta voidaan perustaa. Poliisilaki lähtee yksittäistapauksellisesta arvioinnista eikä sen asettamaa näyttökynnystä voi pitää matalana. Laissa ei ole käytetty esimerkiksi ilmaisua "syytä epäillä" vaan nimenomaan "todennäköisesti".

AOA kiinnitti säilöönotosta päättäneen vanhemman konstaapelin vakavaa huomiota huolelliseen harkintaan puututtaessa henkilökohtaiseen vapauteen.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 24.11.2006, dnro 2951/4/06*, esittelijä Kristian Holman

Vapaudenmenetyksen konkreettiset perusteet kirjattava

Kiinniottamisen ja pidättämisen edellytyksenä ovat rikosepäilyn lisäksi ns. erityiset edellytykset. AOA:n tutkimassa, törkeää rattijuopumusta koskeneessa tapauksessa kiinniottamisen erityisiksi edellytyksiksi oli kirjattu todennäköinen pakoon lähteminen, asian selvittämisen vaikeuttaminen, ns. sotkemisvaara, ja rikollisen toiminnan jatkamisvaara.

AOA piti hyvin kyseenalaisena sitä, että kyseisessä tapauksessa olisi ollut paon vaara tai sotkemisvaara. Tätä tärkeämpää oli kuitenkin se, että AOA otti kantaa vapaudenmenetystä koskevan päätöksen perusteiden kirjaamiseen.

Pakkokeinolain säännökset kiinniottamisesta ja pidättämisestä oikeuttavat puuttumaan perustuslaissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua ilman laissa säädettyä perustetta. Jotta asian jälkikäteinen arvioiminen ylipäätään olisi mahdollista, tulisi päätöksen perusteet AOA:n mukaan kirjata riittävän tarkasti. On varsin yleistä, että kiinniottamista tai pidättämistä on perusteltu ainoastaan toistamalla laissa käytettyjä ilmaisuja.

Perustuslain mukaiseen oikeuteen saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti kuuluu myös oikeus saada perusteltu päätös. Tämä sisältää sen, että päätöksen kaikki perustelut tuodaan julki. Periaate koskee kaikkea viranomaistoimintaa. Poliisilain mukaan poliisimiehen on ilmoitettava henkilön vapauteen kohdistuvan toimenpiteen peruste. AOA pitikin perusteltuna, että kiinniottamisen ja pidättämisen perusteluiksi kirjataan pelkän lakitekstin lisäksi tapauksesta ilmenevät pidättämisen erityisiä edellytyksiä osoittavat tosiseikat.

AOA saattoi käsityksensä säilöönoton tehneen poliisipartion tietoon ja totesi ottavansa asian yleisellä tasolla esille poliisin ylijohdon kanssa.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 27.9.2006, dnro 151/4/05, esittelijä Mikko Eteläpää

Myös toisessa rattijuopumusta koskeneessa tapauksessa AOA piti sotkemisvaaran ja jatkamisvaaran perusteeksi esitettyjä seikkoja varsin heikkoina. Yön yli säilyttämistä ei voi perustella vain sillä, että epäiltyä on tarkoitus kuulustella aamulla (1011/4/05*).

Yhdessä tapauksessa kantelija oli etsintäkuulutettu ja otettu kiinni, koska hän ei ollut noudattanut kutsua saapua kuulusteluun. AOA arvosteli esitutkinnasta vastannutta poliisimiestä siitä, ettei tämä ollut tarkistanut kantelijan osoitetta, minkä vuoksi postitse lähetetty kuulustelukutsu ei ollut tavoittanut kantelijaa. AOA totesi myös, että kantelijaa koskevan etsintäkuulutuksen ensisijaisena tarkoituksena ei ollut hänen kiinniottamisensa, vaan olinpaikan selvittäminen häneen kohdistettavien esitutkintatoimenpiteiden mahdollistamiseksi. Tästä syystä AOA kiinnitti kantelijan kiinniottaneen poliisipartion huomiota suhteellisuusperiaatteeseen ja vähimmän haitan periaatteeseen (3220/4/05*).

AOA kiinnitti poliisin huomiota siihen, että on tärkeää tarkkailla pidätettynä olevien henkilöiden mielenterveyttä ja huolehtia siitä asianmukaisesti (3199/4/04*). Vapautensa menettäneiden olosuhteista mainittakoon AOA:n päätös, jossa hän arvosteli poliisilaitosta siitä, että klo 15 aikaan kiinniotetut henkilöt jäivät ilman ruokaa, koska heidän kuljetuksensa poliisivankilaan venyi niin, ettei ruokailua pystytty enää tuona päivänä järjestämään. Lisäksi tieto henkilön erikoisruokavaliosta ei välittynyt henkilökunnalle (56/4/06). Yhdessä tapauksessa kantelijan ruokailujen väli venyi kohtuuttoman pitkäksi toiseen poliisivankilaan siirron vuoksi (3024/4/06).

Kotietsintä ja takavarikko

Kotietsinnät ja takavarikot ovat suhteellisen yleisiä kantelujen aiheita. Tämä johtunee siitä, että varsinkin kotietsinnät koetaan usein syvänä puuttumisena yksilön oikeuksiin.

Auto ja sen kuljettaja tarkastettiin ilman laillista perustetta

Lahden kihlakunnan poliisilaitos valvoi muutaman päivän ajan tehostetusti eräitä moottoripyöräjengejä ja Rogues Gallery -jengiä. Yleisjohtajana toiminut komisario oli määrännyt poliisipartion pysäyttämään erään henkilön auton, joka oli poliisin mukaan läheisessä suhteessa jälkimmäiseen jengiin. Partion piti tarkastaa autossa olevien henkilöllisyys ja auto siltä varalta, löytyisikö siitä mahdollisesti aseita. Koska autosta ja kantelijan hallusta ei löytynyt noin 15 minuuttia kestäneessä tarkastuksessa mitään laitonta, kantelija sai jatkaa matkaansa.

Poliisin mukaan auton tutkiminen ei perustunut pakkokeinolakiin eikä kantelijaan ollut kohdistunut esitutkintalain tarkoittamaa rikosepäilyä. AOA:n mielestä auton tarkastamista ei voinut perustella myöskään poliisilain 16 §:llä, koska tapauksessa ei ollut ilmennyt tuon lainkohdan soveltamisedellytyksenä olevaa vaarallista toimintaa tai sen uhkaa. AOA korosti, että kyseisellä poliisilain säännöksellä ei voida kiertää pakkokeinolakia eikä sitä ole tarkoitettu toimivaltasäännökseksi yleisille valvontatoimenpiteille.

Tapauksessa jäikin arvioitavaksi, olisivatko kotietsinnän edellytykset täyttyneet. AOA:n mukaan kantelijan rikostaustaan perustuva oletus tämän syyllistymisestä väkivaltarikokseen ja muut esiin tuodut seikat eivät olleet sellaisia, että poliisilla olisi ollut pelkästään niiden johdosta perusteita katsoa kotietsintäkynnyksen ylittyneen. AOA totesi, että kantelijaa koskevien tiedustelutietojen luotettavuutta arvioitaessa on tärkeää selvittää, kuinka uskottavia ja konkreettisia ne ovat. Pelkkä väite siitä, että joku on mukana jossain rikollisessa toiminnassa, ei AOA:n mielestä ole riittävä.

Sen sijaan tieto siitä, että asianomaisen on nähty osallistuvan rikoksen valmisteluun tai tekevän joitakin toimia, joista voidaan päätellä olevan syytä epäillä rikosta, on tiedustelutietonakin hyväksyttävä poliisin tekemien johtopäätösten pohjaksi. Joka tapauksessa poliisin on voitava itsenäisesti arvioida saamansa tiedon luotettavuutta. Huomioon voidaan ottaa esimerkiksi tiedon sisältö, sen yhteensopivuus muun poliisilla olevan

tiedon kanssa ja seikat, jotka tukevat tietolähteen uskottavuutta. Viime kädessä kysymys on yksittäistapauksellisesta kokonaisarvioinnista.

Poliisin käytössä olleet tiedustelutiedot eivät AOA:n mielestä täyttäneet tietojen uskottavuudelle ja yksityiskohtaisuudelle edellä esitettyjä ehtoja. Poliisilla olisikin AOA:n mukaan tullut olla toimenpiteensä perusteeksi painavammat syyt epäillä kantelijan syyllistymistä väkivaltarikokseen kuin mitä vaikuttaa olleen. Aikaisempaa rikollisuutta ei tulisi syyttömyysolettaman vastaisesti pitää sellaisenaan perusteena epäillä henkilön uudelleen syyllistyvän rikokseen, vaan epäilylle on aina oltava myös riittävät tapauskohtaiset syyt.

Kysymys oli myös kantelijan turvallisuustarkastuksesta. Poliisi ei kuitenkaan saa tehdä turvallisuustarkastusta kenelle tahansa pelkästään työturvallisuuteen vedoten. Tarkastus on mahdollinen vain laissa nimenomaisesti mainituissa tilanteissa. Laki ei mahdollista turvallisuustarkastusta esimerkiksi valmistelevana toimenpiteenä sen varalta, että henkilö mahdollisesti myöhemmin tultaisiin ottamaan kiinni tarkastuksessa tehtyjen löydösten perusteella. Turvallisuustarkastuksen edellytyksenä on, että henkilön kiinniottamisesta on jo päätetty ennen toimenpiteeseen ryhtymistä. Perusoikeuksia rajoittavan säännöksen käyttöalaa ei tule tulkinnalla laajentaa sanamuotoaan laajemmaksi. Tarkastukselle ei AOA:n mukaan tässä tapauksessa ollut laillista perustetta. Hän totesi myös, että suostumukseen pakkokeinon oikeuttamisperusteena on suhtauduttava hyvin varauksellisesti.

AOA katsoi, että tarkastukset oli tehty ilman laista ilmenevää perustetta. Hän antoi sekä komisariolle että poliisipartion jäsenille huomautuksen.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 29.6.2006,
dnro 2716/4/05*, esittelijä Kristian Holman

Hieman samantyyppisessä tapauksessa auton kuljettajan turvallisuustarkastuksen edellytysten täyttyminen oli AOA mielestä kyseenalaista. Lisäksi auton kotietsintä toimitettiin ilman kirjallista määräystä, vaikka kysymys ei ollut kiireellisestä toimenpiteestä. Kotietsinnästä ei myöskään laadittu pöytäkirjaa, vaan tapahtuma merkittiin vain poliisin tehtävärekisteriin (3104/4/05*). Kahdessa tapauksessa AOA totesi, että kotietsintää suoritettaessa on pääsääntöisesti esitettävä kirjallinen kotietsintämääräys. Tapauksissa olisi ollut perustellumpaa laatia kirjallinen etsintämääräys ennen kotietsintää, kun toimenpiteillä ei ollut pakottavaa kiirettä (3140/4/05 ja 509/4/06).

Läsnäolo-oikeus kotietsinnässä ja kotietsintäpöytäkirja

Pakkokeinolain mukaan sille, jonka luona kotietsintä pidetään, tai hänen poissa ollessaan jollekin hänen talonväkeensä kuuluvalle paikalla olevalle on annettava tilaisuus olla etsinnässä saapuvilla ja kutsua siihen todistaja, jollei se viivytä toimitusta. Koska kantelija oli ollut paikalla, hänelle olisi AOA:n mielestä voitu vaivatta tarjota tilaisuus olla läsnä hevostallissa toimitetussa kotietsinnässä ilman, että se olisi viivyttänyt toimitusta. Kun kantelijalle ei tätä tilaisuutta ollut tarjottu, AOA katsoi poliisin menetelleen virheellisesti.

AOA arvosteli poliisia myös siitä, että kotietsinnästä ei ollut laadittu pöytäkirjaa. Poliisin mukaan etsinnässä löydetyn ilmakiväärin takavarikosta tehdyt merkinnät ajoivat saman asian. Takavarikkopöytäkirjassa ei kuitenkaan ollut mainittu mitään kotietsintään viittaavaa lukuun ottamatta mainintaa siitä paikasta, jossa takavarikko oli tehty.

AOA katsoi myös, että kantelijan käsiraudoittaminen ei tapauksen olosuhteissa ollut puolustettavaa. Tämän lisäksi käsirautojen käytön kirjaaminen olisi AOA:n mukaan ollut asianmukaista.

Koska poliisin menettelyssä ilmeni useita virheitä ja puutteellisuuksia, AOA päätyi asian kokonaisarvioinnin perusteella antamaan Ahvenanmaan poliisiviranomaiselle huomautuksen vastaisen varalle.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 31.1.2006,
dnro 863/4/04*, esittelijä Mikko Sarja

Myös toisessa asiassa AOA arvosteli poliisia siitä, ettei pidätettynä olleelle epäillylle varattu tilaisuutta olla läsnä kotietsinnässä, vaikka hänen läsnäolonsa ei olisi viivyttänyt etsintää (1522/4/05).

Poliisipäällikkö oli takavarikoinut lainvastaisesti kiväärin menettämisseuraamuksen turvaamiseksi tutkittaessa metsästysrikkomusta. Metsästyslaissa on kuitenkin omia, pakkokeinolain yleisistä takavarikkosäännöksistä osin poikkeavia menettämisseuraamussäännöksiä, mitä poliisipäällikkö ei ollut pannut merkille. Metsästyslain mukaan ampuma-asetta ei voida tuomita valtiolle menetetyksi rikoksentekovälineenä metsästysrikkomuksen perusteella. Näin ollen asetta ei voida metsästysrikkomuksen esitutkinnassa myöskään takavarikoida sillä perusteella, että tuomioistuin voisi julistaa sen rikoksentekovälineenä valtiolle menetetyksi. AOA kiinnitti poliisipäällikön vakavaa huomiota metsästyslain takavarikkoa koskevien säännösten noudattamiseen (1421/4/06*).

Yhdessä tapauksessa puolestaan ei ollut laadittu pöytäkirjaa matkapuhelimen takavarikosta (2743/4/06, ks. tästä aiheesta enemmän oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2004 s. 75). Toisessakin tapauksessa oli laiminlyöty poliisin haltuun otetun, esitutkinnan kannalta merkityksellisen esineen kirjaaminen (2093/4/04). AOA arvosteli poliisia siitä, ettei takavarikosta ollut annettu oma-aloitteisesti lain edellyttämää todistusta (2345/4/06). Eräässä tapauksessa tutkinnanjohtaja oli puolestaan jättänyt joko kumoamatta takavarikon tai hakematta syytteen nostamisen määräajan pidennystä (2972/4/05).

Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet

Rikosprosessi on määrämuotoinen menettely ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa syytetylle taatut vähimmäisoikeudet on otettava huomioon jo esitutkinnassa.

Alaikäistä epäiltyä ei saa kuulustella ilman todistajaa

AOA antoi Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen vanhemmalle konstaapelille huomautuksen, koska tämä oli kuulustellut alle 18-vuotiasta rikoksesta epäiltyä ilman kuulustelutodistajan läsnäoloa. Tapahtuma-aikaisen lainsäädännön mukaan tämä oli kuulustelun ehdoton edellytys. Nykyisenkään lain mukaan alle 18-vuotiasta epäiltyä ei saa kuulustella ilman todistajaa paitsi, jos kuulustelussa on läsnä hänen avustajansa tai laillinen edustajansa tai sosiaalilautakunnan edustaja.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 27.3.2006, dnro 1579/4/04*, esittelijä Mikko Eteläpää

Yhdessä tapauksessa oli kysymys 14-vuotiaan pojan puhuttelusta koulun seinään ilmestyneiden spraymaalitöherrysten johdosta. AOA kiinnitti poliisin huomiota siihen, että koulu ja sen välitön läheisyys ovat lapselle erityisen tärkeä ympäristö. Poliisin tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei lapselle aiheutettaisi tarpeetonta haittaa esimerkiksi leimaamalla hänet hänen koulutovereittensa ja opettajiensa silmissä. AOA totesi myös, että selvityksistä päätellen oli tulkinnanvaraista, oliko poliisi mieltänyt ns. alustavien puhuttelujen ja varsinaisten kuulustelujen eron. Lisäksi selvityksistä ei käynyt selvästi ilmi, oliko kysymyksessä suppea esitutkinta (3680/4/05).

Rikoksesta epäillylle on ilmoitettava hänen asemansa kuulustelussa

Poliisi oli lokakuusta 2003 lähtien epäillyt kantelijaa murhasta. Häntä kuulusteltiin tapahtumista ensimmäisen kerran 21.11.2003. Tapahtumanimikkeenä oli tuolloin "kadonnut henkilö" ja kantelijan asemaksi merkittiin esitutkintapöytäkirjaan "todistaja/muu asema" (eli ns. kuultavan asema). Kantelijaa ei siis kuultu murhasta epäiltynä, vaikka hänet oli sellaiseksi nimetty noin kaksi viikkoa aikaisemmin murhaa koskevassa rikosilmoituksessa ja myös aikaisemmassa telepakkokeinohakemuksessa. Kantelijaa kuultiin myöhemmin useita kertoja nimenomaan murhasta epäiltynä. Sittemmin hänet myös tuomittiin murhasta.

Kantelija epäili tietoista tutkintataktiikkaa, jolla olisi pyritty kiertämään hänen oikeuttaan olla todistamatta itseään vastaan. Poliisin mukaan kyseessä oli kahden rinnakkaisen tutkinnan (kadonnut henkilö/murha) aiheuttama tahaton inhimillinen erehdys.

AOA totesi, että kuultavan käsite on jossain määrin epäselvä ja sääntelemätön. Jyrkkä kahtiajako epäilty – to-

distaja voi hänen näkemyksensä mukaan joskus käytännössä toimia huonosti. Tästä syystä AOA piti sinänsä ymmärrettävänä kuultava-käsitteen käyttöä esitutkintakäytännössä. Hän kuitenkin yhtyi OA Paunion näkemykseen siitä, että epäillyn asemaa koskevaa lainsäädäntöä tulisi täsmentää (ks. oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005 s. 112).

Kuultavilla ei ole samanlaista suojattua asemaa kuin epäillyillä. AOA:n mukaan kuulusteluun kuultavana kutsutun henkilön oikeudellinen asema ja avustajan tarve eroaa huomattavasti rikoksesta epäiltynä kuulusteluun kutsutusta. Kuultavan kannalta kyse ei ole puolustautumisesta tai vastaamisesta rikosepäilyihin. Hänen täytyy voida luottaa siihen, että häntä kuullaan tosiasioiden selvittämiseksi ilman, että kerrottua käytetään häntä vastaan näyttönä rikoksesta. Päinvastainen menettely eli tietojen hankkiminen kuultavalta tarkoituksessa käyttää tietoja rikosepäilyn tueksi tekisi pitkälti tyhjäksi perustuslakiin ja ihmisoikeussopimuksiin perustuvan rikoksesta epäillyn oikeuden olla todistamatta itseään vastaan kuten myös oikeuden valmistella puolustusta asianmukaisesti.

AOA totesi, että esitutkintalain perusteella kantelijalle olisi tullut ilmoittaa hänen asemansa myös rikoksesta epäiltynä jo ennen 21.11.2003 pidettyä kuulustelua, ja häntä olisi tullut alun alkaenkin kuulustella nimenomaan epäillyn asemassa. Selvityksen perusteella AOA:lla ei ollut perusteita katsoa, että asiassa olisi menetelty kantelijan epäilemällä tavalla tietoisesti väärin. Hän korosti kuitenkin tapahtuneen virheen periaatteellista merkittävyyttä rikoksesta epäillyn puolustautumisoikeuksien kannalta ja kiinnitti rikosylikonstaapelin ja rikosylikomisarion huomiota heidän virheelliseen menettelyynsä.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 15.12.2006, dnro 3119/4/05*, esittelijä Pasi Pölönen

Jutun tutkijan toimiminen kuulustelutodistajana oli kyseenalaista

Kantelija arvosteli sitä, että häneen kohdistuneessa esitutkinnassa tutkijat toimivat myös toistensa suorittamien kuulustelujen kuulustelutodistajina.

AOA piti tällaista menettelyä ongelmallisena, kun otetaan huomioon viranomaistoimintaan kohdistuva puolueettomuusvaatimus ja se, että kuulustelutodistajan käytöllä pyritään nimenomaan varmistumaan siitä, että kuulustelut suoritetaan luotettavasti ja puolueettomasti. Hänen mielestään esitutkinnassa on syytä välttää menettelyä, joka saattaa olla omiaan heikentämään luottamusta tutkinnan objektiivisuuteen. Lisäksi menettelyllä voidaan nähdä olevan merkitystä myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. AOA totesi voivansa yhtyä lakivaliokunnan (LaVM 31/2002 vp) ja hallintovaliokunnan (HaVL 38/2002 vp) kannanottoihin sekä oikeuskirjallisuuteen, joissa kaikissa suhtauduttiin varsin varauksellisesti siihen, että jutun tutkija toimii samassa jutussa myös kuulustelutodistajana.

AOA saattoi käsityksensä menettelyn ongelmallisuudesta vastaisen varalle tutkijoina toimineiden ylikonstaapelin ja tullitarkastajan tietoon.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 11.10.2006, dnro 3199/4/04*, esittelijä Anu Rita

Tutkinnanjohtajan esteellisyys

Kantelija arvosteli tutkinnanjohtajan menettelyä jättää esitutkinta toimittamatta väärästä ilmiannosta. Tällöin heräsi kysymys, oliko tutkinnanjohtaja esteellinen tekemään tällaisen ratkaisun, kun väärän ilmiannon väitettiin tapahtuneen siinä esitutkinnassa, jonka toimittamisesta hän tutkinnanjohtajana vastasi.

AOA totesi, että tällainen suhde asiaan voi olla omiaan herättämään epäilyjä siitä, että virkamies ei voi tehdä päätöstään puolueettomasti ja vapaana epäasianmukaisista vaikuttimista, vaikka hän todellisuudessa olisikin toiminut puolueettomasti. Väärää ilmiantoa koskevaa tutkintapyyntöä arvioitaessa voisi esimerkiksi herätä kysymyksiä tutkinnanjohtajan omasta menettelystä alkuperäisessä esitutkinnassa. Tutkinnanjohtaja voisi olla poikkeuksellisen voimakkaasti sitoutunut alkuperäiseen esitutkintaan johtaneeseen tutkintapyyntöön ja väärää ilmiantoa koskeva tutkintapyyntö voisi kyseenalaistaa hänen ratkaisunsa syytä epäillä -kynnyksen ylittymisestä. Tällaisessa tilanteessa tutkinnanjohtaja voi olla esteellinen toimimaan väärää ilmiantoa koske-

vassa tutkinnassa. Hän voisi alkuperäisen esitutkinnan yhteydessä omaksua niin voimakkaan ennakkokäsityksen tapahtumainkulusta, että hänen mahdollisuutensa muodostaa puolueettomasti uusi käsitys asiassa olisi estynyt.

Laillisuusvalvojat ovat antaneet useita ratkaisuja esteellisyydestä tilanteissa, joissa virallinen syyttäjä on harkinnut mahdollista väärää ilmiantoa tai perätöntä lausumaa koskevaa syytettä sellaisen henkilön osalta, johon syyttäjä on syytteensä tueksi vedonnut (esimerkiksi AOA Raution päätökset 1472/4/01 ja 325/4/03). Esteellisyyden on katsottu voivan syntyä tällaisissa tilanteissa. AOA:n mielestä tutkinnanjohtajaa ja syyttäjää ei kuitenkaan voida täysin verrata toisiinsa. Syyttäjä on syytteen nostettuaan oikeudenkäynnissä selkeästi asianosainen. Tutkinnanjohtaja sen sijaan ei ole asianosainen esitutkinnassa ja lain mukaan esitutkinnassa on selvitettävä ja otettava huomioon yhtä hyvin epäiltyä vastaan kuin hänen puolestaan vaikuttavat seikat ja todisteet.

Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon myös se, että esitutkintakynnys on varsin alhainen, "syytä epäillä". AOA:n mukaan tutkinnanjohtajaa ei voidakaan pitää esteellisenä puheena olevan kaltaisissa tilanteissa paitsi jos yksittäistapauksessa ilmenee erityistä sitoutumista alkuperäiseen tutkintapyyntöön ja siinä esitettyyn tapahtumienkuvaukseen. Kantelun tarkoittamassa tapauksessa näin ei ollut.

AOA Jukka Lindstedtin vastaus 4.7.2006,
dnro 2503/4/05, esittelijä Mikko Eteläpää

AOA kiinnitti useassa tapauksessa poliisin huomiota siihen, että esitutkinta on toimitettava riittävän perusteellisesti (1904/4/04* s. 186, 2093/4/04, 2163/4/05 ja 2219/4/05*).

Muita tapauksia

Poliisirikosasia vai ei?

Jos poliisimiehestä tehdään rikosilmoitus, poliisin tulee siirtää asia syyttäjän arvioitavaksi, jollei ole kysymys rikesakolla tai rangaistusmääräyksellä hoidettavasta asiasta. AOA totesi erään poliisimiehen menettelyä koskeneen kantelun yhteydessä, että ongelmaksi voivat muodostua erityisesti tapaukset, joista ei tehdä poliisille rikosilmoitusta, mutta jotka muutoin tulevat poliisin tietoon. Poliisi ei voi tehdä päätöstä esitutkinnasta, mutta toisaalta AOA:n mukaan ei voida lähteä siitäkään, että kaikki tapahtumat, joissa poliisi jotenkin on osallisena, ilmoitetaan syyttäjälle.

Laissa ei ole tästä säännöksiä. Poliisin ohjeistuksessa todetaan, että mikäli poliisin tietoon tulee seikkoja, jotka viittaavat siihen, että olisi syytä epäillä poliisimiestä rikoksesta, jota ei voi käsitellä rikesakkoasiana tai rangaistusmääräysmenettelyssä, asia on saatettava tutkinnanjohtajana toimivan syyttäjän harkittavaksi.

Kysymys on AOA:n mukaan periaatteellisesti tärkeä. Kun asiasta ei ole tehty ilmoitusta, menettely voi joissain tapauksissa olla vain toisen poliisimiehen tiedossa. Tällöin on tietysti ajateltavissa, että poliisi voisi "estää" esitutkinnan selvässäkin tapauksessa pelkästään sillä, ettei asiaa saateta syyttäjän tietoon. Selvyyden vuoksi AOA totesi, että hänen tiedossaan ei ollut, että selviä poliisimiesten rikoksia olisi jätetty ilmoittamatta syyttäjälle.

Rajatapauksissa AOA painotti poliisin herkkyyttä ajatella asiaa myös poliisia kohtaan tunnettavan luottamuksen säilyttämisen kannalta. Epävarmassa tilanteessa olisi syytä kytkeä syyttäjä mukaan asian arviointiin, ettei herätetä epäilyksiä asian "painamisesta villaisella" poliisin sisäisellä päätöksellä.

Kantelun tapauksessa tiedot asiasta olivat selvästi muuttuneet ajan kuluessa, eikä AOA pitänyt lainvastaisena sitä, että asia vasta viime vaiheessa meni poliisilta syyttäjän harkittavaksi. Kysymys oli siitä, että kantelijan esittämä oli vasta tuolloin täsmentynyt väitteeksi, että asiassa olisi tapahtunut rikos.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 6.11.2006,
dnro 1003/4/06, esittelijä Juha Haapamäki

Toisessakin tapauksessa oli kysymys poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinnasta. AOA arvosteli komisariota siitä, että tämä oli toiminut tutkinnanjohtajana ja lopettanut esitutkinnan rikosasiassa, jossa muiden ohella oli epäiltyinä poliisimiehiä. Komisariolla ei

kuitenkaan ollut toimivaltaa toimia tutkinnanjohtajana asiassa poliisimiehiä koskevalta osin, koska esitutkintalain mukaan syyttäjä toimii tällöin tutkinnanjohtajana (1384/4/06*).

Ammattiajolupakokeen järjestämisen uskominen taksiyhdistykselle ongelmallista

AOA piti ongelmallisena sitä, että kokeen ammattiajolupaa varten järjestää yksityinen taksiyhdistys – vaikkakin yhteistyössä poliisin kanssa. AOA:n mukaan kokeen järjestämisessä on kysymys julkisesta hallintotehtävästä, joka perustuslain mukaan voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. AOA piti parempana, että tällaisen kokeen järjestäminen olisi selkeästi viranomaisen tehtävänä.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 14.2.2006,
dnro 3022/4/05, esittelijä Mikko Eteläpää

Sivullisten liikkumisvapauden turvaamista rallikilpailun aikana (3329/4/04*) selostetaan jaksossa Ympäristöasiat s. 204, ja poliisin kielitaitovaatimuksia koskevan asetuksen valmistelua (2318/4/04* ym.) jaksossa Kieliasiat s. 193. Lisäksi OA Paunio käsitteli kertomusvuonna eduskunnalle antamassaan erilliskertomuksessa "Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu" (K1/2006 vp) poliisin roolia perheväkivallan ehkäisyssä. Erilliskertomusta selostetaan tarkemmin jaksossa Lasten oikeudet s. 163.

4.4 VANKEINHOITO

Vankeinhoitoasioita koskeva laillisuusvalvonta kuului AOA *Petri Jääskeläiselle*. Pääesittelijänä oli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Harri Ojala*.

Oikeusasiamiehen tulee lain mukaan toimittaa tarkastuksia erityisesti vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa. Vankeinhoidon valvonta onkin perinteisesti ollut yksi oikeusasiamiehen toiminnan painopistealueista.

Lokakuun alusta 2006 tulivat voimaan vankeuslaki ja tutkintavankeuslaki sekä lait rikoslain ehdonalaista vapauttamista koskevien säännösten muuttamisesta sekä pitkäaikaisvankien vapauttamismenettelystä (lait 767–788/2005). Vankien kirjeenvaihdon tarkastamista koskevat ongelmat uudessa lainsäädännössä johtivat vasta voimaan tulleiden säännösten muutosesitykseen, joka annettiin eduskunnalle 17.11.2006 (HE 261/2006 vp).

4.4.1 VANKIEN MÄÄRÄ

Vankien määrän kasvu taittui edelliseen vuoteen verrattuna. Määrä oli vuoden 2005 lopussa noin 4 000, vuoden 2006 lopussa noin 3 600.

Leimallista vankimäärissä oli eräänlainen kahtiajako suljettujen ja avovankiloiden välillä. Suljetut vankilat olivat pääosin täynnä ja useat yliasuttuja, kun taas avovankiloissa oli vankeja vähemmän kuin vankipaikkoja. Länsi-Suomen aluevankilaan kuuluvassa Vaasan vankilassa oli vankipaikkoja 64 ja vankeja 86. Myös Kaakkois-Suomen aluevankilaan kuuluvassa Mikkelin vankilassa, Kuopion vankilassa (Itä-Suomi) ja Oulun vankilassa (Pohjois-Suomi) yliasutus oli huomattava. Mikkelissä vankipaikkoja oli 56 ja vankeja 85, Kuopiossa 50 ja 70 sekä Oulussa 87 ja 112. Suurin yliasutus keskittyi niihin vankiloihin, joissa on paljon tutkintavankeja vankeusvankien ohella.

Muissa vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon keskittyneissä vankiloissa vankipaikkojen ja kirjoilla olevien vankien määrät eivät viitanneet sanottavaan yliasutukseen. Päinvastoin esimerkiksi Keravan ja Konnunsuon vankiloissa vankipaikkoja oli enemmän kuin kirjoilla olevia vankeja. Lisäksi lähes kaikissa avovankiloissa oli vapaita vankipaikkoja. Avolaitospaikkoja oli kertomusvuoden lopussa miehille 969 ja naisille 54. Niihin sijoitettuja vankeja oli vastaavasti 745 ja 38.

4.4.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna ratkaistiin 280 vankikantelua. Vangit kantelivat yhteensä 351 asiassa, mutta osa niistä koski muiden kuin vankeinhoitoviranomaisten toimintaa. Kanteluiden aihepiirit pysyvät vuosittain melko vakiintuneina. Vangit kantelivat muun muassa menettelystä pakko- ja turvaamistoimien käytössä sekä henkilökunnan käytöksestä. Lisäksi vangit kantelivat oloistaan vankilassa, muun muassa asuinolosuhteistaan, vaatetuksestaan ja omaisuuden hallussapidosta, sekä mahdollisuuksista pitää yhteyttä rangaistuslaitoksen ulkopuolelle, kuten poistumisluvista, kirjeenvaihdosta, puhelimen käytöstä ja tapaamisista.

Monet vangit kantelivat vankien kirjeenvaihtoa koskevista vankeuslain ja tutkintavankeuslain säännösten soveltamiskäytännöstä. Ratkaistuissa asioissa nousi keskeiseksi valvomattomien ns. perhetapaamisten lupaharkinnan perusteet. Varsin paljon ilmeni tyytymättömyyttä terveydenhuoltopalveluihin vankilassa. Useassa tapauksessa oli kysymys hyvän hallinnon periaatteen noudattamisesta.

AOA ratkaisi kertomusvuoden aikana viisi omaa aloitetta ja otti omana aloitteenaan tutkittavaksi kahdeksan uutta asiaa. Ne koskivat

– ulkomaalaisten vankien mahdollisuuksia saada tietoa laitoksen oloista ymmärtämällään kielellä (2845/2/06),
– vankilan käytäntöä sijoittaa vankeja yksinäishuoneeseen eristysosastolle pitkähköksi ajaksi ilman että kyse oli kurinpitoseuraamuksesta (1990/2/06),
– vankilan henkilöntarkastusten kirjaamismenettelyä (1989/4/06),
– eristämisen käyttöä vankilan psykiatrisessa sairaalassa (1988/2/06),
– vankilan avovankilaosaston sijoituskäytäntöä; osastolle ei enää otettu vankeusrangaistusta lapsi mukanaan suorittavia (nais)vankeja (1256/2/06),

– vankiloiden ”häkkiulkoilua” ja ulkoilua käsiraudoissa koskevia käytäntöjä (2076/2/06),
– vankien puhelujen hinnoittelua (4300/2/06) sekä
– Rikosseuraamusviraston rangaistusaikaa ja sen laskemista koskevan määräyksen 13.9.2006 nro 10/011/2006 lainmukaisuutta (3349/2/06).

Vuoden 2005 lopulla useat vangit kantelivat kohtelustaan vankilassa sen jälkeen, kun he olivat 14.10.2005 hajottaneet vankilan osaston sellitiloja. Kirjoituksissa vangit arvostelivat heihin kohdistettuja toimenpiteitä välittömästi tapahtuman yhteydessä ja erityisesti tilanteissa, joissa heitä ryhdyttiin siirtämään joko eristysosastolle tai poliisilaitokselle. Kirjoituksissa arvosteltiin myös olosuhteita eristysosastolla ja erityisesti vangeille normaalitilanteessa kuuluvien oikeuksien rajoittamista.

Osa toimenpiteiden kohteena olevista vangeista kanteli vankilan menettelystä erikseen Rikosseuraamusvirastolle, jossa asian käsittely oli vireillä. Kantelujen perusteella ilmeni aihetta arvioida Riihimäen vankilan menettelyä asiayhteydessä kokonaisuutena. Vangit esittivät myös väitteitä, jotka liittyivät laitosjärjestyksen ja -turvallisuuden ylläpitokysymyksiin (kuten menettelylinjaus osaston hajottamiseen puuttumisessa ja vankikohtaiset ratkaisut tapahtuman jälkeen). Näiden arvioiminen kuului ensisijassa Rikosseuraamusvirastolle esimiesvirastona.

AOA pyysi Rikosseuraamusvirastoa viivytyksettä selvittämään asiaa kokonaisuudessaan ja ryhtymään niihin toimenpiteisiin, joihin se katsoi kantelukirjoituksissa esitettyjen väitteiden ja vankien olosuhteiden antavan aihetta (276/2/06).

4.4.3 ESITYS KURINPITORANGAISTUKSEN PURKAMISESTA

AOA:n tarkastuksella Riihimäen vankilassa kävi ilmi, että vangeille oli määrätty kurinpitorangaistuksia heidän kieltäydyttyään antamasta virtsanäytettä. Yhdessä tapauksessa vanki oli valittanut kurinpitorangaistuksestaan käräjäoikeuteen, joka hylkäsi vangin valituksen. AOA otti näiden tarkastuksella tekemiensä havaintojen perusteella omana aloitteenaan tutkittavaksi Riihimäen vankilan ja Riihimäen käräjäoikeuden menettelyn.

AOA totesi, ettei virtsanäytteestä kieltäytynyttä vankia voida rangaista kurinpidollisesti. Hän saattoi käsityksensä Riihimäen vankilan tietoon. Käräjäoikeuden menettelystä AOA esitti korkeimmalle oikeudelle, että se purkaisi käräjäoikeuden päätöksen, joka perustui ilmeisesti väärään lain soveltamiseen.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 27.11.2006, dnrot 3871/2/05* ja 4033/2/06, esittelijä Anu Rita

4.4.4 TARKASTUKSET

AOA tarkasti vuonna 2006 Hämeenlinnan, Vantaan ja Vilppulan vankilat sekä Helsingin avovankilan Vantaan osaston.

Tarkastuksilla kiinnitettiin erityisesti huomiota vankiloiden tiloihin ja niiden kuntoon, vankien asuinolosuhteisiin sekä suljettujen ja eristysosastojen olosuhteisiin ja perhetapaamistiloihin, vankien yhteyksiin laitoksen ulkopuolelle, mahdollisuuksiin vapaa-ajan toimintoihin sekä laitosten kurinpitokäytäntöön ja mahdolliseen syrjintään. Tarkastuksilla oli esillä myös vankien neuvonta. Keskusteluissa laitosten johdon kanssa olivat esillä myös vankien tekemiksi epäiltyjen rikkomusten tutkinta ja pakkokeinovaltuuksien soveltamiskäytäntö sekä päätöksien perusteiden kirjaaminen.

Keskeistä tarkastuksilla on vankien mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti AOA:n kanssa. Tilaisuutta käytti hyväkseen yhteensä 54 vankia. Yleensä vankien asiat voitiin selvittää jo tarkastusten yhteydessä. Vangit jättivät kuitenkin neljä kirjallista kantelua, jotka otettiin erikseen tutkittaviksi. Tarkastuksilla vankien esille ottamat asiat sisälsivät pääosin samoja teemoja kuin vankien kanteluissa yleensä, joskin vankilan olosuhteita koskeva arvostelu korostui. AOA otti omana aloitteenaan tarkastusten yhteydessä tutkittavaksi viisi asiaa.

Hämeenlinnan ja Vantaan vankilan tarkastuksilla tuli esiin, että vankilat olivat yliasuttuja. Hämeenlinnan vankilan selleistä puuttuivat edelleen erilliset WC:t. Vankien mahdollisuuksissa päästä WC:hen päiväsaikaan oli tapahtunut parannusta siitä, kun AOA teki edellisen tarkastuksen vuonna 2004. Viivettä saattoi kuitenkin

edelleen esiintyä WC-tiloihin pääsyssä henkilökunnan ruokailuaikaan.

Vilppulan ja Helsingin avovankilan Vantaan osaston tarkastuksilla keskusteltiin muun muassa vankilan järjestyssäännöstä. AOA piti ongelmallisena eräitä järjestyssäännön järjestysrikkomuksia koskevia määräyksiä. Säännöt sisälsivät määräyksiä kurinpitoseuraamuksista varsin runsaasti ja määräykset olivat osittain vaikeaselkoisia ja jättivät tulkinnanvaraa. Järjestyssäännöt sisälsivät myös paljon muuta ohjeistusta. Sen vuoksi oli mahdollista, että sellaiset vankeuslain mukaiset vankilakohtaiset rikkomukset, joista voi seurata kurinpitorangaistus, eivät ole riittävästi yksilöityjä ja ennustettavia vangille.

4.4.5 RATKAISUJA

Perhetapaamiset

Perhetapaamisten myöntäminen

AOA ratkaisi vuonna 2006 useita Lounais-Suomen vankilaan, nykyiseen Turun vankilaan, sijoitettujen vankien kanteluja valvomattomien tapaamisten myöntämättä jättämisestä. Kantelijoina oli niin tutkinta- kuin vankeusvankeja. Kyse oli vankien anomista tapaamisista lähiomaistensa kanssa, eli ns. perhetapaamisista. Ratkaistavana oli paitsi yksittäisten vankien kanteluja myös suuren vankijoukon yhdessä tekemä kantelu.

AOA kiinnitti vankilan johtajan huomiota useisiin päätösharkinnassa toteamiinsa ongelmiin. Hän totesi, että vangilla ei ole ehdotonta oikeutta valvomattomaan tapaamiseen, vaan sen myöntäminen on harkinnanvaraista. Harkintavalta ei kuitenkaan ole rajoitukseton. AOA:n mukaan valvomatonta tapaamista koskeva säännös lähtee siitä, että vangin ja tapaajan ollessa lähiomaisia jo tästä itsessään seuraa, ettei valvonta yleensä ole tarpeen. Sen sijaan muiden kuin lähiomaisten valvomattoman tapaamisen osalta säännös taas sanamuotonsa mukaan edellyttää ”muuta syytä” eli jotakin aihetta olettaa, että valvonta ei olisi tarpeellista. Oletus on tällöin päinvastainen kuin lähiomaisten kyseessä ollessa eli oletetaan, että ”muiden” vierailuja on yleensä tarpeen valvoa.

Peruste vangin ja lähiomaisen valvomattoman tapaamisen epäämiseen voi olla epäily laitosjärjestyksen, laitosturvallisuuden tai laitoksessa pitämisen varmuuden vaarantumisesta. Turvallisuusriskin perusteltavuutta ja sen suuruutta sekä toteutumisen todennäköisyyttä tulee arvioida yksilöllisesti kussakin tapauksessa.

Turvallisuusriskeihin voidaan vaikuttaa myös tarkastustoiminnalla, esimerkiksi metallinpaljastimen, huumekoiran ja virtsatestien avulla. Valvomattomat tapaamiset eivät voi koskaan olla täysin riskittömiä. Jos valvomattomasta tapaamisesta aiheutuvaa turvallisuusriskiä voidaan riittävästi rajoittaa tarkastus- ja valvontatoimilla, mahdollisuus niiden käyttöön tulee ottaa päätösharkinnassa huomioon.

Harkittaessa valvomattoman tapaamisen myöntämistä tulee toisaalta sitä puoltavana seikkana ottaa huomioon tapaamisen merkitys vangin perhesuhteiden hoitamiselle ja pysyvyydelle. Perhetapaamisen myöntämistä puoltavat AOA:n mukaan perustuslain 10 §:n mukainen oikeus perhe-elämään ja rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain (RTL) 1 luvun 4 §:ssä asetettu rangaistusten täytäntöönpanon tavoite, ettei täytäntöönpano tarpeettomasti vaikeuta vaan mahdollisuuksien mukaan edistää vangin sijoittumista yhteiskuntaan.

RTL:n 1 luvun 3 §:n mukaan rangaistuksen täytäntöönpano on järjestettävä siten, että rangaistuksena on pelkästään vapaudenmenetys, ja muita rajoituksia voidaan käyttää siinä määrin kuin laitoksessa pitämisen varmuus ja laitoksen järjestys vaativat. Lisäksi hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisten toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Kysymys valvomattoman tapaamisen myöntämisestä on siis ratkaistava edellä mainittuja valvomattomuuden puolesta ja sitä vastaan puhuvia seikkoja keskenään punnitsemalla. Jokainen perhetapaamisanomus on käsiteltävä yksilöllisesti, ottaen päätösharkinnassa huomioon juuri siinä tapauksessa käsillä olevat seikat. Valvomattoman tapaamisen myöntämisessä ei saa olla kyse vangin palkitsemisesta tai rankaisemisesta, koska tällöin harkintavaltaa käytettäisiin tavalla, joka on vastoin säännöksen tarkoitusta.

AOA kiinnitti huomiota myös päätösten perustelemiseen. Valvomattomia tapaamisia koskevat kielteiset päätökset perustellaan usein varsin niukasti. Esimerkiksi päätöksestä eikä edes päätösharkinnan tueksi annetuista lausunnoista ei aina käy ilmi, millaista vangin huono käytös on ollut, kun se on johtanut kielteiseen päätökseen. Asiakirjoista syntyy helposti mielikuva rankaisemisesta ja kaavamaisesta päätösperusteen käytöstä. AOA:n mielestä päätöksen perusteena olevat tosiseikat onkin syytä kirjata tarkemmin.

Valvomattomia tapaamisia koskevan säännöksen näennäisestä avoimuudesta aiheutuu ongelmia vankien yhdenvertaiselle kohtelulle. AOA:n huomioita kiinnitti Rikosseuraamusviraston tarkastusraportissa esitetty toteamus, että Lounais-Suomen vankilan perhetapaamiskäytäntö eroaa selvästi muiden laitosten käytännöstä. Selvästi poikkeava ratkaisukäytäntö on vankien yhdenvertaisen kohtelun kannalta ongelmallinen. Valvomattomien tapaamisten myöntämisessä tulisikin pyrkiä löytämään laitosten yhteinen linja, jonka kaikki päätöksentekijät voivat hyväksyä. Perustuslain 6 §:ssä taattu oikeus yhdenvertaisuuteen velvoittaa Rikosseuraamusviraston lisäksi myös laitosten johtajia toimimaan yhdenvertaisen kohtelun edistämiseksi.

Valvomattoman tapaamisen myöntämiselle voi aiheutua rajoituksia laitoksen olosuhteista ja voimavaroista. Esimerkiksi tilojen tai valvontaresurssien riittävyys voivat vaikuttaa siihen, miten usein tapaamisia käytännössä voidaan järjestää.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 19.4.2006, dnro 1361/4/04*, esittelijä Anu Rita

Eräistä yksittäisistä kysymyksistä AOA totesi lisäksi seuraavan.

Lähiomaisen kriteeristä

Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneen käytännön mukaan katsottu, että avopuoliso on valvomatonta tapaamista koskevissa säännöksissä tarkoitettu lähiomainen. Se, keitä pidetään avopuolisoina, tulee harkita tapauskohtaisesti siinä esitetyn selvityksen perusteella (1361/4/04*).

Vankeuden aikana solmittu avioliitto

AOA:n mukaan avioliiton solmiminen osoittaa jo sinänsä, että kyse on lähiomaisesta. Kielteisen päätöksen tekijän tulisi kyetä perustelemaan, miksi valvonta kuitenkin tällaisessa tapauksessa on tarpeen. Perhetapaamisen epäämisen perusteena ei voi olla pelkästään se, että avioliitto on äskettäin solmittu. AOA totesi, että joissakin tapauksissa vankeinhoitoviranomaisten mukaan on ollut epäiltävissä, että avioliiton perusta ei ole ollut todellinen läheinen ihmissuhde, vaan pyrkimys saada valvomaton kontakti jossakin muussa tarkoituksessa kuin perhesuhteen hoitamiseksi. AOA katsoi, ettei hänellä ole perusteita epäillä tällaisen ilmiön mahdollisuutta. Kantelijoiden tapauksessa asiakirjoista ei kuitenkaan käynyt ilmi, että avioliiton aitoutta olisi epäilty (1359/4/04).

Vankiin tutustuminen

Joissain vankiloissa valvomaton tapaaminen on myönnetty vasta tietyn ajan kuluttua siitä, kun vanki on saapunut kyseiseen vankilaan. AOA:n mukaan tälläkään perusteella ei voida asettaa kaavamaista aikarajaa tapaamisen myöntämiselle. Hän totesi kuitenkin ymmärtävänsä, että vangin tuntemisella on merkitystä arvioitaessa valvomattoman tapaamisen vankilaturvallisuudelle aiheuttamaa riskiä (1361/4/04*).

Rikoksen laatu

Valvomattomien tapaamisten säännönmukainen kieltäminen yksinomaan vangin rikosten laadun perusteella muistuttaa AOA:n mukaan lisärangaistusta, minkä lisäksi päätösharkinta ei tällöin ole yksilöllistä. Rikoksen vakavuus sinänsä ei yleensä voi olla riittävä peruste kielteiselle päätökselle.

Myöskään se, että tapaamista haettiin samassa asiassa vangittujen osapuolten välille, ei sellaisenaan voinut olla riittävä peruste kielteiselle päätökselle. Tiettyihin rikostyyppeihin syyllistyneiden kohdalla valvomattomasta tapaamisesta aiheutuva turvallisuusriski voi olla keskimääräistä suurempi (1361/4/04*, ks. myös 2460/4/04).

Poistumislupaehtojen rikkominen

Poistumisluvan ja valvomattoman tapaamisen myöntämisessä ei voida käyttää täysin samanlaista päätösharkintaa. Jos päätösharkinta olisi yhteneväistä, valvomatonta tapaamista koskevalla säännöksellä ei tosiasiassa olisi merkitystä niiden vankien kannalta, jotka eivät voi saada poistumislupaa. Poistumisluparikkomuksen laatu tulee ottaa huomioon harkittaessa, osoittaako rikkomus ja kuinka suurta turvallisuusriskiä valvomattomassa tapaamisessa. Minkä tahansa rikkomuksen ei voi katsoa lisäävän tapaamisen väärinkäytösriskiä (1361/4/04*, ks. myös 451/4/04).

Vangin käytös

AOA piti kyseenalaisena sitä, voiko minkä tahansa huonon käytöksen katsoa lisäävän tapaamisen väärinkäytösriskiä. Jos vangin huonon käytöksen, sen laadusta riippumatta katsottaisiin estävän valvomattoman tapaamisen tai hyvän käytöksen katsottaisiin oikeuttavan tapaamiseen, tapaamisoikeuden myöntämistä käytettäisiin tosiasiassa vangin rankaisemiseen ja palkitsemiseen eli säännökselle vieraassa tarkoituksessa (1361/4/04*, ks. myös 717/4/04).

Perusteleminen

Valvomattomia tapaamisia koskevat kielteiset päätökset perustellaan usein varsin niukasti. Eräässä tapauksessa AOA kiinnitti huomiota päätöksen puutteellisiin perusteisiin. Päätös oli perusteltu toteamuksella ”lupaehtojen noudattaminen on epävarmaa” eli päätöksestä puuttuivat tosiasialliset perusteet (1229/4/04, ks. myös 717/4/04).

Kaavamaiset aikarajat

Eräällä vankilatarkastuksella kävi ilmi, että vankilan johtajan ohjeessa valvomattomien perhetapaamisten myöntämisestä oli asetettu kaavamaisia aikarajoja perhetapaamisanomuksen käsiteltäväksi ottamiselle ja tapaamisen myöntämiselle. AOA otti tapaamisohjeen aikarajojen asianmukaisuuden tutkittavaksi omasta aloitteestaan.

Ohjeen mukaan virtsanäytteen antamisesta kieltäytymisestä aiheutui vähintään kuuden kuukauden karenssi ja positiivisen näytteen antamisesta vähintään kolmen kuukauden karenssi. Ohjeessa todettiin myös, että lupa perhetapaamiseen myönnetään pääsääntöisesti sellaiselle vangille, joka on ollut laitoksessa vähintään kaksi kuukautta tai kun tutkintavankeus on kestänyt yli kaksi kuukautta.

AOA totesi, ettei tällaisia aikarajoja voida asettaa. Hänen mukaansa päätösharkinnassa on otettava huomioon valvomattomia tapaamisia koskevan säännöksen tarkoitus, eli vangin mahdollisuus sosiaalisten suhteiden ylläpitämiseen, sekä toisaalta vankilaturvallisuuden vaatimukset. Nämä seikat ovat yksilöllisiä eikä tällaista punnintatilannetta voida ratkaista kaavamaisten määräaikojen perusteella. Lisäksi määräajat ovat joissakin tilanteissa, kuten esimerkiksi virtsanäytteiden antamisessa tosiasiassa rangaistuksen luonteisia. Aikarajat saattavat myös johtaa suhteettoman ankaraan seuraamuksen, kuten kuuden kuukauden karenssiin tilanteessa, jossa vangin kykenemättömyys antaa virtsanäytettä tulkitaan kieltäytymiseksi näytteen antamisesta.

Kaavamaiset määräajat ovat ongelmallisia perustuslain 10 §:n ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan yksityis- ja perhe-elämän suojaa koskevien säännösten kannalta. Aikarajat saattavat johtaa siihen, ettei vangin hakemusta vastoin perustuslain 21 §:ä ja hallintolain 23 §:ä ryhdytä vankilassa käsittelemään ennen kuin tapaamisohjeessa asetettu aika on umpeutunut. Aikarajat ohjaavat myös vangin käytöstä siten, ettei hän edes hae tapaamista ennen määräajan umpeutumista, ja näin tosiasiassa estävät vangin asian käsittelyn (1857/2/04).

Asianajajan tapaaminen

Kahdessa tapauksessa oli kyse vangin ja hänen asianajajansa tapaamisesta. AOA katsoi vankilan menetelleen tutkintavankeuslain 12 §:n vastaisesti evätessään tutkintavangilta mahdollisuuden tavata oikeusavustajaansa vankilassa (2217/4/04). Toisessa tapauksessa oli kyse tapaamispyynnön käsittelystä myös virka-ajan ulkopuolella. AOA totesi pitävänsä tärkeänä, että perustellusti kiireellisiä tapaamispyyntöjä voitaisiin käsitellä myös virka-ajan ulkopuolella (3943/4/05 s. 113).

Terveydenhuolto

Lääkityksen vaihtaminen

Vankilan lääkäri ei ollut toiminut potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (jäljempänä potilaslaki) mukaisesti, kun hän oli vaihtanut kantelijan lääkitystä häntä kuulematta. Lääkkeiden määräämisestä annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen mukaan lääkäri saa määrätä lääkkeitä vain henkilölle, jonka lääkityksen tarpeesta hän on varmistunut omalla tutkimuksellaan tai muulla luotettavalla tavalla. Arvio siitä, mikä voi olla asetuksen tarkoittama muu luotettava tapa, pitää tehdä ottaen huomioon potilaslain ja edellä mainitun asetuksen säännökset, jotka edellyttävät lääkehoidosta päätettävän yhteisymmärryksessä potilaan kanssa. Kantelijaa ei selvityksen mukaan ollut yritettykään kuulla lääkityksen tarpeesta, vaan lääkityksen muutos oli selvinnyt hänelle vasta, kun päätös muuttamisesta oli jo tehty (2557/4/04).

Terveystietojen salassapito

Vangin voidaan edellyttää täyttävän asioimislomakkeen ajanvaraamistarkoituksessa ennen vastaanotolle hakeutumista silloin, kun siihen on mahdollisuus. AOA korosti kuitenkin, että potilaslain mukaan potilaan hoito on järjestettävä ja häntä on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata ja että hänen vakaumustaan ja hänen yksityisyyttään kunnioitetaan. Näin ollen ei voida edellyttää, että vangin tulisi ilmaista asioimislomakkeessa sellaisia terveydentilaansa koskevia ja salassa pidettäviä tietoja, joiden esittäminen loukkaisi hänen yksityisyyttään (1880/4/05).

Käsiraudat hoitotilanteessa

Ihmisarvoisesta kohtelusta oli kysymys myös asiassa, jossa AOA totesi, että käsiraudat tulee poistaa vangilta hoitotilanteessa, ellei niiden käyttämistä voida pitää välttämättömänä esimerkiksi karkaamisen vaaran tai väkivallan uhkan takia (2338/4/04).

Ilmoittaminen sairastumisesta

AOA piti tärkeänä, että vangin vakavaan sairastumiseen rinnastettavasta tilasta ilmoitetaan vangin omaisille tai muulle hänen mainitsemalleen henkilölle, jollei vanki ole sitä kieltänyt. Sairaudesta ilmoittamisen sisältöä voivat rajoittaa salassapitoa koskevat säännökset.

Kantelija oli vankilassa ollessaan nielaissut ruokalusikan ja hänet oli viety sairaalaan leikattavaksi. Vankilan henkilökunta oli ilmoittanut kantelijaa vankilaan tapaamaan tulleille sisaruksille, ettei hän voisi tavata kyseisenä ajankohtana ketään, mutta ei sitä, että kantelija oli sairaalassa. Sairaalassa kantelijan vartioinnista vastanneet henkilöt olivat kieltäneet turvallisuussyistä häntä soittamasta vaimolleen ja muille omaisilleen kertoakseen olevansa sairaalassa. Päätöksentekoon oli vaikuttanut se, että vankilaviranomaisilla ei ollut tiedossa, minkä vuoksi kantelija oli vahingoittanut itseään eikä tilanteessa pystytty sulkemaan pois vaihtoehtoa, että kantelija olisi suunnitellut pakenevansa sairaalan kautta.

Vankeinhoitoasetuksen mukaan vangin vakavasta sairastumisesta on ilmoitettava vangin omaisille tai muulle hänen mainitsemalleen henkilölle, jollei vanki ole sitä kieltänyt. AOA:n mukaan kantelijan itselleen aiheuttama vahinko oli tässä tapauksessa rinnastettava vankeinhoitoasetuksen tarkoittamaan vakavaan sairastumiseen.

AOA totesi, että kantelijan vakavasta sairastumisesta ilmoittaminen ei olisi välttämättä edellyttänyt hänen olinpaikkansa ilmoittamista eikä myöskään tarkempien tietojen antamista hänen terveydentilastaan. Vankeinhoitoviranomaiset eivät olleet riittävän aktiivisesti huolehtineet ilmoittamisvelvollisuuden täyttämisestä.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 19.9.2006,
dnro 3943/4/05, esittelijä Kristian Holman

Hyvä hallinto vankeinhoidossa

Useat hyvän hallinnon vastaiset, toimenpiteisiin johtaneet menettelyt koskivat asiakirjojen ja vankien tietojen käsittelyä.

Eristämispäätöksen perusteleminen

Eristämisen perustetta ei saa ilmoittaa vangille eikä kirjata päätökseen virheellisesti tai harhaanjohtavasti. AOA muistutti myös siitä, että päätöksen olennaisten perusteiden tulisi ilmetä päätösasiakirjasta. Vankila oli perustellut vangin eristämispäätöksen maininnalla "viranomaisvihje". Asiaa selvitettäessä kävi kuitenkin ilmi, että kyse oli enemmän vankeinhoitoviranomaisten omiin havaintoihin kuin jonkin muun viranomaisen antamaan vihjeeseen perustuvasta päätöksestä (3247/4/04).

Avolaitosmääräyksen peruutuspäätöksen perusteleminen

Päätösten perustelujen tulee olla riittävän täsmällisiä eivätkä ne saa olla harhaanjohtavia. Vangin avolaitosmääräyksen peruutuspäätös oli perusteltu toteamuksella "kykenemätön avolaitoksessa järjestettävään toimintaan". Tosiasiassa kantelija oli ollut kykenemätön vain työtoimintaan. Päätöslomakkeen tai tietojenkäsittelyjärjestelmän koodivalikoima ja koodeihin liittyvät vakiomalliset perustelut, joihin selvityksessä oli viitattu, eivät ole hyväksyttävä syy epätäsmälliselle perustelulle. Perustelua tulee tämän kaltaisissa tilanteissa täsmentää tarvittaessa vapaamuotoisesti.

Myös vangin päätöstä koskevan asiakirjapyynnön käsittely oli viipynyt. AOA pyysi Rikosseuraamusvirastoa kiinnittämään alaistensa rangaistuslaitosten huomiota asiakirjojapyyntöjen lainmukaisiin käsittelyaikoihin (1203/4/05).

Asianajajan kirjeen avaaminen

Vankien kirjeenvaihdon suojaa voidaan rajoittaa vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä ja kirjeenvaihdon suojan rajoituksia tulee soveltaa siten, että suoja toteutuu tarkoitetussa laajuudessa. Jos vangille saapuvan kirjeen merkintöjen perusteella voidaan päätellä, että lähettäjä voi olla tapahtuma-aikaan voimassa olleessa oikeusministeriön vankeinhoito-osaston määräyksessä tarkoitettu asiamies, voidaan kirje avata vain vangin läsnäollessa. Tarvittaessa on myös mahdollista ottaa yhteyttä kirjeen lähettäjään sen selvittämiseksi, onko kyseessä säännöksissä tarkoitettu asiamies (3142/4/04).

Vankiasiakirjojen salassapito

Kantelijasta oli hänen aiemmassa sijoitusvankilassaan laadittu lausunto, joka sisälsi häntä koskevia salassa pidettäviä tietoja. Lausunto oli kantelijan sen hetkisessä sijoitusvankilassa ilman hänen suostumustaan liitetty hänen avolaitoshakemukseensa annettuun lausuntoon, joka toimitettiin ratkaistavaksi erääseen kolmanteen vankilaan.

AOA totesi, että vankeusaikana laaditut ja hankitut vankia koskevat asiakirjat lähetetään säännönmukaisesti laitoksesta toiseen vangin sijoituslaitoksen vaihtuessa. Näissä ns. vankiasiakirjoissa olevia tietoja käytetään annettaessa vankia koskevia lausuntoja ja tehtäessä vankia koskevia päätöksiä. Vankeja koskevia tietoja luovutetaan siten esimerkiksi edellä kuvailluin tavoin sekä eri rangaistuslaitosten kesken että Rikosseuraamusviraston ja laitosten välillä.

AOA saattoi tähän käytäntöön viitaten oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston harkittavaksi, onko salassa pidettävien tietojen luovuttamista toisaalta eri vankiloiden ja toisaalta vankiloiden ja Rikosseuraamusviraston välillä koskeva lainsäädäntö riittävä, ja onko näin myös 1.10.2006 voimaan tulevan lainsäädännön (muun muassa vankeuslaki ja tutkintavankeuslaki) osalta.

AOA Petri Jääskeläisen vastaus 19.6.2006, dnro 3177/4/04, esittelijä Anu Rita

Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto viittasi vastauksessaan henkilötietojen käsittelystä rangaistusten täytäntöönpanosta annettuun lakiin ja totesi näkemyksenään, ettei ole ilmennyt tarvetta muuttaa tätä lakia.

Asuntokortin tiedot

Vankilan vielä käytössä olevaan ns. asuntokorttijärjestelmään on sovellettava henkilötietojen käsittelystä rangaistusten täytäntöönpanossa annetun lain säännöksiä, jolloin on otettava huomioon muun muassa lain tietojen poistamista koskevat säännökset (375/4/04).

Tiedon luotettavuus

AOA kiinnitti vakavasti vankilan huomiota vankia koskevien tietojen luotettavuusasteen tarkastamiseen ja kirjaamiseen sekä tietojen oikeellisuuteen muutoinkin.

Kantelijan mukaan hänen vankilassa pidettyyn asuntokorttiinsa tehty merkintä "karkaamisvaara" ei vastannut totuutta, mutta vaikutti vankeinhoitoviranomaisten tekemiin poistumislupa- ja avolaitosratkaisuihin. AOA totesi, että tieto karkaamisalttiudesta on merkityksellinen useita vankia koskevia päätöksiä tehtäessä, kun arvioidaan vangin luotettavuutta. On erittäin tärkeää, että päätösharkintaan vaikuttavat, esimerkiksi valvonnan tarvetta kuvaavat merkinnät vastaavat totuutta. Merkintöjen tulee myös olla riittävän tarkkoja siten, että niistä voidaan päätellä, kuinka vakavasta turvallisuusriskistä on kyse. Merkintä ei saa olla harhaanjohtava.

Henkilötietojen käsittelystä rangaistusten täytäntöönpanossa annetussa laissa on todettu, että rekisteriin talletettavan tiedon osalta on merkittävä sen luotettavuusaste. Tässä tapauksessa merkintä sinänsä vastasi kantelijan vankipassista välittynyttä tietoa. Ongelmallista asiassa oli se, että asuntokortin merkinnästä ei lainkaan välittynyt karkaamisvaaran todennäköisyys, joka tässä tapauksessa oli ilmeisen pieni.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 29.8.2006,
dnro 3271/4/04, esittelijä Anu Rita

Poistumislupahakemuksen käsittely

Kantelija arvosteli sitä, että hän ei ollut saanut päätöstä poistumislupa-anomukseensa. AOA totesi, että vangin jokaiseen poistumislupa-anomukseen on annettava vastaus, eikä asian käsittelemättömyyttä voida perustella sillä, että anottu poistumisluvan ajankohta on jo mennyt ohi. Tämä ei tarkoita sitä, että päätöksentekijän olisi annettava asiaratkaisu anomukseen. Viranomaiselle osoitettu anomus on joka tapauksessa käsiteltävä ja annettava ratkaisu, jossa todetaan esimerkiksi asian raukeaminen ja syyt siihen (1436/4/04*).

Päätös kurinpitoasiassa

Kurinpitopäätös tulee antaa vangille kirjallisena. Se, että vanki on saanut kuulla suullisesti esitetyn päätöksen, ei riittävästi mahdollista valituksen tekemisen harkitsemista ja valituksen laatimista. Vangin mahdollisuus laatia perusteltu valitus edellyttää, että hänellä on käytettävissään kirjallinen kurinpitopäätös. AOA korosti, että päätös tulee antaa kirjallisena pyytämättä. Vankilan käytännön mukaan kurinpitoasiassa annettiin kirjallinen päätös vain niille vangeille, jotka ilmoittivat valittavansa päätöksestä tai muutoin nimenomaan pyysivät kirjallista päätöstä. Tästä vankilan noudattamasta menettelytavasta on voinut seurata, että vanki saa kirjallisen päätöksen vasta valitusajan lopussa, tai jopa sen päätyttyä (2743/4/04*).

Vankien kohtelu

Poistumislupa Pohjoismaiden ulkopuolelle

Virolainen vanki kanteli siitä, että hän ei saanut poistumislupaa isänsä hautajaisiin Viroon, koska voimassa olevat ohjeet eivät salli sitä. Kantelija totesi, että samanaikaisesti poistumislupia myönnetään kuitenkin Suomeen ja muihin Pohjoismaihin. Vangeille myönnetään poistumislupia vain Suomeen ja muihin pohjoismaihin, mutta ei Pohjoismaiden ulkopuolelle. Tämä oli sinänsä voimassa olleiden säännösten ja ohjeiden mukaista ja käytäntöön oli täytäntöönpanon vaarantumiseen liittyviä hyväksyttäviä syitä.

AOA katsoi kuitenkin, että vankien yhdenvertaisen kohtelun ja perhe-elämän suojan edistämisen kannalta tilannetta voitiin pitää jossakin määrin ongelmallisena. Arviointiin vaikutti muun muassa se, että viranomais-

ten yhteistyötä Euroopan Unionin sisällä on lisätty ja tiivistetty (esimerkiksi laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan Unionin jäsenmaiden välillä, 30.12.2003/1286).

AOA lähetti vastauksensa oikeusministeriölle ja Rikosseuraamusvirastolle tiedoksi ja harkittavaksi, antaako asia mahdollisesti aihetta joihinkin toimenpiteisiin.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 31.5.2006, dnro 1765/4/04, esittelijä Mikko Eteläpää

Vangin matkakulujen korvaaminen

Vanki oli siirretty sijoitusvankilan yliasutuksen takia vastoin tahtoaan kauas sijoitusvankilastaan ja asuinpaikastaan. AOA katsoi, että myönnettäessä vangeille poistumislupia olisi ollut vankeinhoito-osaston määräyksen mukaisia erittäin painavia syitä maksaa hänen matkakulunsa asuinpaikkakunnalle valtion varoista ainakin siltä osin kuin ne olivat siirron takia lisääntyneet. Tämä olisi ollut yhdenvertaisuuden kannalta perusoikeusmyönteinen ja suositeltava menettelytapa.

Vankien sijoittelun yhtenä periaatteena on ollut vangin sijoittaminen sellaiseen rangaistuslaitokseen, josta hänellä on mahdollisuus säilyttää suhteensa siviilielämään ja etenkin läheisiinsä. Tässä tapauksessa kantelija joutui tapaamisten ja poistumisluvalle matkustamisen suhteen huonompaan asemaan kuin jos hän olisi saanut suorittaa rangaistustaan sijoitusvankilassaan.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 28.8.2006, dnro 1838/4/04, esittelijä Eero Kallio

"Rutinalappu" on vangin asiaa väheksyvä ilmaisu

AOA katsoi, että vankiloissa käytettävää asiointilomaketta, jota vankien tulee käyttää erilaisiin anomuksiin ja tiedusteluihin, ei saa otsikoida eikä nimittää "rutinalapuksi", vaikka ilmaisu oli vankilakulttuurissa vakiintunut. AOA:n mielestä "rutinalappu" oli väheksyvä ilmaisu, joka leimasi vangin asiallisen yhteydenoton turhaksi valitukseksi. Hallintolain mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan asiallisuus merkitsee muun muassa sitä, ettei hallinnon asiakkaaseen kohdisteta loukkaavia tai väheksyviä sanontoja. AOA pyysi Rikosseuraamusvirastoa saattamaan tämän kannanoton kaikkien vankiloiden tietoon (570/4/05).

Vankipostin viipyminen

AOA totesi kolmessa eri päätöksessään, että organisaatioon tai resursseihin liittyvillä seikoilla ei lähtökohtaisesti voida perustella poikkeamista siitä, mitä perustuslain 21 § virkatoiminnalta edellyttää. Vankilan selvityksen mukaan ongelmat vankipostin jaossa johtuivat henkilökunnan vajauksesta ja vankilan jatkuvasta yliasutuksesta, joihin vankila ei voinut vaikuttaa (824/4/06, 858/4/06 ja 904/4/06).

Vankipostin viivyttäminen

Eristysosastolla olleen vangin kirjeenvaihtoon puuttumista perusteltiin laitosjärjestykseen ja turvallisuuteen liittyvillä syillä. Vankila oli viivytellyt kirjeiden antamista vangille siksi, että vanki oli peittänyt haltuunsa saamillaan lehdillä eristyssellin kalteriseinän. AOA:n mukaan vankilan menettely ei saanut tukea laista. Vankilassa ja erityisesti eristyksen tai erillään pidon aikana korostuu vangin tarve kirjeenvaihtoon laitoksen ulkopuolelle (1097/4/04).

Vangin oikeus taloudellisiin sitoumuksiin

Vankilassa oli edellytetty, että vanki tekee lupahakemuksen tavaroiden tilaamiseksi postimyynnistä ja antaa samalla suostumuksensa postiennakkomaksun varaukseen vankirahainhoitajalle. Tälle menettelylle ei AOA:n mukaan ollut säädöspohjaa. Vankilan käytäntö ei ottanut huomioon vangin mahdollisuutta suorittaa maksu hänelle mahdollisesti tulossa olevista rahoista, ulkopuoliselta tililtä tai toisen henkilön toimesta. AOA:n

mukaan vankeusrangaistuksen suorittaminen ei vaikuta vangin oikeuteen tehdä taloudellisia sitoumuksia (2010/4/06).

Vangin kirjeen avaaminen ja lukeminen

Vankilan apulaisjohtaja menetteli lainvastaisesti, kun hän luki vangin kirjettä vielä sen jälkeen, kun oli käynyt ilmi, että se oli osoitettu Rikosseuraamusvirastolle. Apulaisjohtajan menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti kuitenkin huomioon kirjeen sisällön sekä apulaisjohtajan selvityksessään mainitseman tavoitteen jouduttaa kantelijan asian käsittelyä opastamalla häntä, että asian ratkaiseminen ei kuulunut Rikosseuraamusviraston toimivaltaan. Apulaisjohtaja oli myös toimittanut kirjeen edelleen Rikosseuraamusvirastolle kantelijan tahdon mukaisesti (2824/4/05).

Sananvapaus vankilassa

Vankila oli kerännyt pois vankien kurssin lopputyönä tekemän kurssijulkaisun, koska se oli julkaisukelvoton, laitosjärjestystä vaarantava ja herjaava. Vankeja kehotettiin myös muuttamaan julkaisun ensimmäistä versiota.

AOA totesi, ettei julkaisun kumpikaan versio ainakaan vankilan ulkopuolella tehtynä olisi ollut lainvastainen siten, että viranomaisten olisi ollut mahdollista puuttua sen sisältöön. Kyseessä olevan kaltaisesta sananvapauden käyttämisestä, kuten vankien omien mielipiteiden julkistamisesta kirjallisesti ja julkaisujen hallussapidosta, ei ollut nimenomaisia, yksilöityjä lainsäännöksiä. Sen sijaan vankien kirjallisuus- ja lehtihankinnoista oli nimenomaisesti säädetty tapahtumahetkellä voimassa olleessa RTL:ssä. Lakia on tulkittu siten, ettei yleisesti saatavilla olevien julkaisujen haltuun saantia vankilassa ole mahdollista rajoittaa julkaisun laadun tai sisällön perusteella. Vankien hallussa olevaan omaisuuteen saattoi kuitenkin tapahtumahetkisen lain (RTL 3 luku 3 §) mukaan muutoin kohdistua rajoituksia.

Kurssijulkaisua voitiin sinänsä pitää laissa tarkoitettuna omaisuutena tai esineenä, joka voitiin ottaa laitoksessa säilytettäväksi, jos se oli omiaan aiheuttamaan haittaa laitoksen siisteydelle, järjestykselle tai turvallisuudelle. AOA:n mukaan julkaisun pois kerääminen sen sisällön perusteella oli kuitenkin varsin ongelmallista, kun otetaan huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja edellä mainitun lain tulkinta. Pois ottamisen perusteena saattoi vain poikkeuksellisesti olla muu syy kuin omaisuuden haittaavan suuri määrä. AOA arvosteli myös sitä, että vankeja kehotettiin muuttamaan julkaisun sisältöä.

Vankilan mukaan julkaisun sisältörajoituksista sovittiin kurssilaisten kanssa ennakolta. Kurssille osallistuvilla vangeilla ei AOA:n mukaan kuitenkaan ollut mahdollisuutta aidosti ja vapaasti sopia asiasta, vaan kyse oli tosiasiassa ilmaisuvapautta rajoittavista ennakollisista viranomaismääräyksistä. AOA totesi ymmärtävänsä, että kurssilaisten lisäksi mahdollisesti muille vangeille ja jopa vankilan ulkopuolelle jaettavan julkaisun toivottiin olevan korkeatasoinen ja hyvän tavan mukainen. AOA:n mukaan viranomaiset eivät kuitenkaan voi lisätä toimivaltaansa nimeämällä ennakolta esittämiään sananvapauden rajoituksia sopimukseksi.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 29.8.2006, dnro 2483/4/04*, esittelijä Anu Rita

Osallistuminen pääsykokeeseen

Vanki oli vankilan päätöksen mukaisesti täyttänyt osallistumisvelvollisuutensa opiskelemalla Helsingin yliopiston erään tiedekunnan pääsykokeisiin. Vanki ei kuitenkaan saanut poistumislupaa pääsykokeita varten, eikä hänelle järjestetty myöskään saatettua poistumislupaa.

AOA totesi, ettei asiassa ollut menetelty lainvastaisesti. Vankeinhoitoviranomaisten toiminta ei kuitenkaan ollut parhaalla mahdollisella tavalla toteuttanut RTL:stä ilmenevää tavoitetta, jonka mukaan rangaistus on pantava täytäntöön siten, ettei se tarpeettomasti vaikeuta, vaan mahdollisuuksien mukaan edistää vangin sijoittumista yhteiskuntaan. AOA:n mukaan rangaistuksen täytäntöönpanon tavoite huomioon ottaen ei vaikuttanut erityisen mielekkäältä, että vanki sijoitettiin toimintaan osallistumista koskevalla vankilan päätöksellä opiskelemaan pääsykoetta varten, mutta vankeinhoito-

viranomaiset eivät taanneet pääsykokeeseen osallistumista. Vankilan tiedossa oli täytynyt jo opiskelupäätöstä tehtäessä olla, että saattamattoman poistumisluvan myöntäminen kantelijalle voi olla epävarmaa. Näin ollen vankeinhoitoviranomaisilla olisi ollut mahdollisuus hyvissä ajoin ennakolta valmistautua saatetun poistumisluvan järjestämiseen.

AOA Petri Jääskeläisen vastaus 29.5.2006, dnro 2378/4/04, esittelijä Anu Rita

Eristetyn vangin mahdollisuus käsienpesuun

Vangin terveydestä on RTL:n mukaan pidettävä huolta. Saman lain mukaan vangin on noudatettava järjestystä ja puhtautta rangaistuslaitoksessa ja sen ulkopuolella. Rangaistuslaitoksen olot on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä vastaamaan yhteiskunnassa yleensä vallitsevia elinoloja.

Peseytymisestä ei ollut nimenomaisia säännöksiä. AOA katsoi säännöksistä kuitenkin seuraavan, että käsienpesun tulee olla mahdollista vangin sitä pyytäessä. Jotta tämä terveyden ja puhtauden ylläpidon edellyttämä mahdollisuus toteutuisi, vangeilla tulisi luonnollisesti olla myös tieto tästä oikeudestaan. Vankilan ilmoituksen mukaan käytäntöä ja ohjeistusta oli kantelun jälkeen muutettu.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 4.4.2006, dnro 1743/4/04, esittelijä Harri Ojala

Vesisuihkun käyttö

Vartijat olivat käyttäneet turvallisuussyistä vesisuihkua vangin selliin menon yhteydessä. Vanki oli peittänyt sellinsä kalteriseinän lehdillä ja henkilökunta ei kyennyt havaitsemaan, oliko vanki varustautunut eritteitä sisältävällä tai muulla vahingon- tai väkivallantekovälineellä. Vesisuihkun käytön pääasiallisena tarkoituksena ei selvityksen mukaan ollut vangin rauhoittaminen. AOA kiinnitti vankilan huomiota siihen, että vesiletku ei kuulu laitoksessa käytettäviin voimankäyttövälineisiin (1097/4/04).

Hallussapito

Vankilan säilyttämä omaisuus

Vanki pääsi hakemaan tai vaihtamaan vankilan säilytettävänä olevaa omaisuuttaan vain kerran kuussa. AOA piti mahdollisena, että tätä vankien asiointia jossakin määrin rajoitetaan. Rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla laajempia kuin voimavarojen kannalta on välttämätöntä eikä tällaista rajoitusta myöskään voida antaa täysin ehdottomana, koska käytännössä on tilanteita, joissa rajoitus saattaa osoittautua kohtuuttomaksi. AOA korosti, että vankien asiointipyyntöjä tulee arvioida tapauskohtaisesti ja yksilöllisesti sekä asian niin vaatiessa joustaa pääsäännöstä. Lisäksi tulee huolehtia siitä, että kaikilla vangeilla on tieto omaisuuden vaihtamisen ja vastaanottamisen rajoituksista, jotta he voivat riittävästi ottaa ne toiminnassaan huomioon (3225/4/04).

Marimekon paidan käyttö vankilassa

Vankila oli kieltänyt Marimekon paidan käytön vangilta, koska vankila tulkitsi sen jengitunnuksen korvikkeeksi. Paidan käyttökiellon perusteena oli oikeusministeriön määräys vangin omaisuuden hallussapidosta.

AOA totesi, että ns. jengitunnusten eli vaatetukseen liittyvien tunnusten ja ryhmiin kuulumisen ulkoisten symbolien hallussapidon kieltäminen on hyväksytty aiemmassa laillisuusvalvontakäytännössä, jos tunnusten voidaan katsoa aiheuttavan häiriötä tai vaarantavan laitosturvallisuutta. Lain mukaan vangin on annettava käyttää omia vaatteitaan, jos ne ovat kunnossa ja jos niistä ei voida olettaa olevan ilmeistä karkaamisvaaraa. Henkilön pukeutumista voidaan arvioida perustuslaissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen sisältyvien tahdonvapauden ja itsemääräämisoikeuden kannalta. Jengitunnusten rajoittamista voidaan arvioida myös yksityisyyden suojan ja sananvapauteen kuuluvan mielipiteen vapauden suojan sekä yhdistymisvapauden kannalta.

Myös vangeille kuuluviin perusoikeuksiin sovelletaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Perusoikeu-

den käyttämistä voivat rajoittaa myös toisen ihmisen perusoikeudet. Kahden tai useamman perusoikeuden keskinäinen ristiriita ratkaistaan pääsäännön mukaan punninnalla. Tässä tapauksessa vastakkain ovat yhtäältä vankilassa olevien (muut vangit ja henkilökunta) oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen, ja toisaalta hallussapitokiellon kohteena olevan vangin perusoikeudet, johon sisältyy myös oikeus määrätä pukeutumisestaan. Perusoikeuksien ristiriitatilanteessa joudutaan arvioimaan, onko perusoikeuden rajoittamiselle hyväksyttävä peruste ja voidaanko rajoitusta pitää oikeutettuna myös loukattavan perusoikeuden kannalta eli onko loukkaus hyväksyttävä myös suhteellisuusperiaatteen kannalta. Lähtökohtana on perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus.

AOA:n mielestä oli selvää, että Marimekon paita ei sellaisenaan ja normaalikäytössä kuulunut kiellettyihin symboleihin tai tunnuksiin, joiden hallussapito voitiin kieltää vangilta. Kieltämällä vankia pukeutumasta Marimekon paitaan puututtiin vangin perusoikeussäännöksissä suojattuun vapauspiiriin. AOA piti hallussapitorajoituksen tarkoitusta, muille aiheutuvaan turvallisuusuhkaan puuttumista, sinänsä hyväksyttävänä. Hänellä ei liioin ollut perusteita kyseenalaistaa vankilan näkökohtaa siitä, että paidan käyttötarkoitus oli osoittaa erääseen moottoripyöräkerhoon kuulumista. Avoimeksi kuitenkin jäi se, voitiinko paidan käyttöä kieltää näillä perusteilla.

Jengitunnukset eivät AOA:n mukaan kuulu rajoituksen kohteena olevien perusoikeuksien ydinalueeseen, vaikka ne käyttäjän näkökulmasta ehkä ovatkin oleellisia näiden vapausoikeuksien käyttämiselle. Rajoitusta voitaisiin siten pitää hyväksyttävänä suhteellisuuden näkökulmasta, edellyttäen, että paidan jengitunnuksellisuus ja sen aiheuttama turvallisuusuhka täyttyvät. Kysymys oli turvallisuuden tunteesta, ei niinkään konkreettisesta, todellisen uhkan sisältävästä turvallisuuden vaarantumisesta. Vankilaoloissa saattoi jo vaaran olemassaolo edellyttää ennakoivia toimenpiteitä turvallisuuden takaamiseksi.

Rajoituksen ongelmallisuutta puolestaan korosti, että ryhmiin kuulumisen ulkoisia merkkejä ja esimerkiksi vaatteisiin painettuja symboleja ei ensinnäkään voida määritellä täsmällisesti. Lisäksi tässä nimenomaisessa tapauksessa käyttökiellon kohteena on yleisesti ottaen neutraali paita, ilman minkäänlaista yhteyttä tässä tarkoitettuihin jengitunnuksiin, jonka normaalikäytön kieltämiseen vankilalla ei olisi laillisia perusteita. Varsin tulkinnanvaraista oli myös se, voitiinko paidan käyttö- ja hallussapitokieltoa pitää riittävän perusteltuna sillä, että se on tiettyyn ryhmään kuulumista osoittavan symbolin tai tunnuksen korvike. AOA totesi olevansa lähtökohtaisesti sitä mieltä, että tällaiselle laventavalle tulkinnalle ei ollut riittäviä perusteita.

AOA totesi pitävänsä sinänsä mahdollisena, että myös tavanomainen vaate voi vakiintua käyttönsä vuoksi tässä tarkoitetuksi jengiin kuulumista osoittavaksi symboliksi tai sen korvikkeeksi. Sen sijaan hän ei pitänyt mahdollisena, että Marimekon kesäpaidan kaltainen normaalikäytössä tunnettu vaate ja tuotemerkki voisi muodostua tällaiseksi vankilassa kiellettävissä olevaksi jengitunnuksen korvikkeeksi. Vangeilla on lukuisia muitakin mahdollisuuksia osoittaa kuuluvansa johonkin tiettyyn ryhmään, kuten esimerkiksi erilaiset näkyvät tatuoinnit tai hiusten muotoilut, joihin vankilaviranomaisilla ei ole edes mahdollisuutta puuttua. Näistä syistä AOA piti paidan käyttö- ja hallussapitokieltoa vankilassa perusteiltaan riittämättömänä.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 21.6.2006, dnro 1552/4/04, esittelijä Harri Ojala

Oikeudenkäyntiasiakirjojen hallussapitokielto

Vankilan ohjeissa rajoitettiin vankien mahdollisuuksia saada haltuun itseään tai muita laitoksessa olevia oikeudenkäyntiasiakirjoja. Ohjeen mukaan vanki sai tutustua julkisiin ja itseään koskeviin oikeudenkäyntiasiakirjoihin vankilan vastaanotossa. Hän ei saanut viedä aineistoa osastolle, ellei kyse ollut omaan vireillä olevaan oikeudenkäyntiin liittyvästä materiaalista ja jota vanki tarvitsi oikeudenkäyntiin valmistautumista varten. Ohjeen perusteena oli vankien oma turvallisuuden ja koskemattomuuden varmistaminen.

AOA:n mukaan vankeinhoitoviranomaiset puuttuivat menettelyllään myös vangeille perustuslaissa turvattuun oikeuteen saada tieto julkisesta asiakirjasta. Rajoitus ei ollut kuitenkaan totaalinen. Kyse oli siitä, että vanki ei saanut asiakirjaa haltuunsa haluamallaan

tavalla. Johtajan asettamaa rajoitusta voitiin tarkoituksensa perusteella sinänsä pitää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta hyväksyttävänä. Vankilaviranomaisten on huolehdittava vankilassa olevien turvallisuudesta ja muutoinkin huolehdittava siitä, että vangit saavat suorittaa rangaistuksensa ilman toisten vankien taholta tulevaa uhkaa.

AOA korosti kuitenkin sitä, että tiedon saannin tarvetta ja turvallisuusuhkaa tulisi arvioida erikseen kussakin yksittäistapauksessa. Johtajan päätös oli virheellinen siltä osin kuin päätöksessä kiellettiin yleisesti oikeudenkäyntiasiakirjojen hallussapito vankilassa ilman tapauskohtaista arviointia.

AOA Petri Jääskeläisen vastaus 20.6.2006, dnro 2067/4/04*, esittelijä Harri Ojala

Muita tapauksia

Hengellisen toiminnan järjestäminen

Lounais-Suomen vankilan 34 vankia arvostelivat hengellisen toiminnan järjestämistä vankilassa. Kantelun mukaan yhden viranhaltijan jääminen pois työstään oli aiheuttanut vakavan vajeen vankilan sielunhoidossa.

Selvityksestä kävi ilmi, että vangeilla on mahdollisuus osallistua rangaistuslaitoksessa järjestettäviin jumalanpalveluksiin ja hengellisiin tilaisuuksiin sekä tarvittaessa myös keskustella vankilapastorin kanssa. AOA katsoi, että asiassa ei tullut esiin lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Hän korosti kuitenkin sitä, että uskonnonvapaus on keskeinen vangeillekin kuuluva perusoikeus. Uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Perustuslain 22 § asettaa julkiselle vallalle myös perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen. Vankien oikeus uskonnonharjoittamiseen on pyrittävä järjestämään siten, että perustuslaissa turvattu uskonnonvapaus toteutuu käytännössä myös vankilassa.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 29.5.2006, dnro 756/4/05, esittelijä Jari Pirjola

Vastuu vartioinnista tauon aikana vanginkuljetuksessa

Vankeinhoitolaitoksen hoidettavaksi kuuluvaan aikataulunmukaiseen vanginkuljetusreittiin sisältyi tauko, jonka ajaksi vangit sijoitettiin poliisilaitoksen selleihin. Kuljetettavana olleen vangin kantelua käsiteltäessä kävi ilmi, että vastuu vankien valvonnasta tauon aikana saattoi olla epäselvä.

AOA piti tärkeänä, että vastuunjako vankeinhoidon ja poliisin välillä on selvä ja että kaikki vartiointitehtäviä hoitavat virkamiehet ovat selvillä työn- ja vastuunjaon periaatteista ja virkavelvollisuuksistaan. Hänen mukaansa olosuhteiden tulisi myös tauon aikana olla sellaiset, että vanginvartijoilla on käytännössä mahdollisuus silloinkin hoitaa virkatehtävänsä. AOA esitti, että Rikosseuraamusvirasto ryhtyisi asiassa mahdollisesti tarvittaviin toimenpiteisiin ja selvittäisi myös, onko vartiointivastuun jakautumista kyseessä olevan kaltaisissa tilanteissa koskeva normipohja riittävä. AOA pyysi Rikosseuraamusvirastoa ilmoittamaan 29.12.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitys on antanut aihetta. AOA saattoi asian myös vanginkuljetusreitistä vastanneen vankilan ja poliisilaitoksen tietoon.

AOA Petri Jääskeläisen vastaus 29.5.2006, dnro 2378/4/04, esittelijä Anu Rita

Rikosseuraamusvirasto ilmoitti, että saadun tiedon mukaan kuljetushenkilökunta on tietoinen, että heillä on vastuu vangeista poliisin tiloissa järjestettyjen taukojen aikana. Tämä on myös poliisilaitosten henkilökunnan tiedossa. Vangin painaessa kutsunappia tai sellitiloihin menemiseen on muuta syytä, poliisilaitoksen henkilökunta ilmoittaa siitä kuljetushenkilökunnalle, joka hoitaa asian.

Rikosseuraamusviraston mukaan aluevankilaorganisaatio vähentää myös huomattavasti vankien kuljetustarvetta aluevankiloiden välillä ja kyseessä olevat kuljetusyhteydet tullaan lakkauttamaan. Rikosseuraamusviraston mielestä valvontavastuuta selventävien normien laatimiseen ei ole tarvetta.

4.5 ULOSOTTO JA MUUT MAKSUKYVYTTÖMYYSMENETTELYT

Asiaryhmään kuuluvat ulosottoa, konkurssia, yksityishenkilön velkajärjestelyä ja yrityssaneerausmenettelyä koskevat asiat. Jos kantelu koskee esimerkiksi ulosottoa tai muuta täytäntöönpanoa se luetaan tähän ryhmään, vaikka kysymys olisi menettelystä tuomioistuimessa. Asiaryhmää koskevat asiat ratkaisi AOA *Petri Jääskeläinen*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*.

4.5.1 MUUTOKSIA LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Ulosottolain kokonaisuudistuksen kolmatta vaihetta koskevat säädökset vahvistettiin 8.6.2006. Ulosottolain ja eräiden muiden lakien muutokset tulivat voimaan 1.1.2007. Uudistus sisältää ulosmittausta koskevat säännökset sekä myynti- ja tilityssäännökset. Lakiin sisältyy myös säännös tilityksen keskeytyksestä muutoksenhakutilanteessa. Säännös on tärkeä, koska tilityksen toimittaminen estää ulosottovalituksen tutkimisen tuomioistuimessa. Tämä kysymys on ollut esillä oikeusasiamiehen ratkaisuissa vuodesta 2002 ja tämänsuuntaisen sääntelyn tarpeesta on esitetty tuolloin käsitys oikeusministeriölle.

Ulosottolainsäädännön kokonaisuudistuksen neljättä ja viimeistä vaihetta koskeva hallituksen esitys ulosottokaareksi ja verojen ja maksujen täytäntöönpanolaiksi annettiin eduskunnalle kesällä 2006. Uusi ulosottokaari korvaisi nykyisen ulosottolain ja verojen ja maksujen perinnästä annettaisiin myös entisen lain korvaava uusi laki. Uudistus kokoaisi aikaisemmat osittaisuudistukset uudeksi laiksi eikä se sisältäisi merkittäviä sisällöllisiä uudistuksia jo voimassa oleviin säännöksiin. Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan vuoden 2008 alusta. Esityksen keskeisiä uudistuksia olisi ulosoton väliportaan hallinnon poistaminen siirtämällä lääninhallitusten tehtävät perustettavalle hallintovirastolle samalla kun operatiivisia ohjaustehtäviä siirrettäisiin sille myös ministeriöstä. Laillisuusvalvonnan kannalta on tärkeää, että hallinnon sisäinen valvonta ja hallintokantelujärjestelmä on toimiva. Esitys sisältää myös periaatteellisesti tärkeän omistusoikeuden suojaan puuttuvan velkavastuun enimmäiskeston sääntelyn sekä yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan puuttuvan velvoitteen ulosottomiehelle tehdä ilmoitus holhousviranomaiselle lapsen ulosottovelasta.

AOA totesi lausunnossaan lakiesityksestä, 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. Lapsen asemaa ulosottotäytäntöönpanossa koskevia kanteluita oli käsiteltävänä myös kertomusvuonna.

Kertomusvuonna vahvistettiin laki yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain muuttamisesta, ja muutos tuli voimaan 1.1.2007. Sillä muutettiin muun muassa säännöksiä, jotka koskevat velallisen velvollisuutta maksaa velkojaan maksuohjelman aikana saamillaan lisätuloilla. Velallisen suoritusvelvollisuus lieveni niin, että hänen on käytettävä puolet velkojen maksuun ja puolet jää hänen omaan käyttöönsä.

4.5.2 LAILLISUUSVALVONTA

Ulosottoviranomaisen menettelyä koskevia kanteluita ratkaistiin 102. Näiden lisäksi ulosottomiehen menettelyä arvioitiin vielä 26 kantelussa, jotka koskivat myös muita viranomaisia. Omana aloitteena tutkittavaksi otetuissa asioissa annettiin 3 ratkaisua. Konkurssia ja velkajärjestelyä koskevia kanteluita ratkaistiin yhteensä 21.

AOA Jääskeläinen teki tarkastuskäynnit konkurssiasiamiehen toimistoon ja oikeusministeriön oikeushallinto-osaston ulosottoyksikköön.

Ongelmia ulosoton tietojärjestelmässä

Ulosoton uuden tietojärjestelmän (ULJAS) käyttöönottoon maaliskuussa 2004 liittyviä teknisiä ja tiedonkulullisia ongelmia koskevia ratkaisuja annettiin noin 20.

Ongelmat olivat painottuneet aluksi tilitysten viivästymiseen. Kanteluissa oli esillä myös tulosteiden virheellisyys ja puutteellisuus, saapuneiden asioiden kirjaamisen viivästyminen ja ruotsinkielisten asiakkaiden oikeus saada asiakirjoja äidinkielellään. Vuonna 2005 käyttöönottovaiheen ongelmista oli jo enimmäkseen päästy, vaikkakin järjestelmää edelleen kehitettiin ja tullaan kehittämään.

AOA arvosteli oikeusministeriötä (OM) siitä, että se otti ulosoton tietojärjestelmän käyttöön keskeneräisenä, vaikka tiedossa oli, että suoritetut testaukset eivät taanneet järjestelmän riittävän virheetöntä toimintaa.

Virheitä ilmeni tiedoissa, joita ulosottoviranomaisen on ulosottolain nojalla annettava velkojalle, velalliselle tai sivulliselle, jotta hän on tietoinen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Puutteita ilmeni myös rahatilityksissä ja tiedonsaannissa. Lisäksi sakon muuntorangaistusten täytäntöönpanon keskeytyminen lähes täysin 1.3.2004 lukien vuoden loppuun esti rangaistusten täytäntöönpanosta annetussa laissa edellytetyn täytäntöönpanon viivytyksettömyyden toteutumisen. Myös käyttöönottoon liittyvä opastus ja neuvonta oli ollut puutteellista. Asiasta vastaavalla henkilöstöllä ei selvityksen mukaan ollut käsitystä ongelmien laajuudesta ja tarvittavan opastuksen ja ohjauksen määrästä, koska tehtyjen ratkaisujen vaikutukset järjestelmän toimintaan olivat jääneet epäselviksi.

OM myönsi opastuksen ja koulutuksen ongelmat. Sen mukaan viivästyksiä ja virheitä ei kuitenkaan voitu välttää toimittaessa kulloinkin käytettävissä olevien tietojen varassa ja lähdettäessä siitä, että hanke oli tavoitteenasettelunsa mukaisesti toteutettava kiinteässä aikataulussa ja samanaikaisesti ulosottolain aineellisoikeudellisten ja prosessuaalisten säännösten voimaantulon kanssa.

AOA korosti ymmärtävänsä, ettei käyttöönottoa hevin voitu lykätä pidempään. Sitä oli jo lykätty vuodella ja uusi lykkäys olisi edellyttänyt lainmuutosta. Tietojärjestelmän käyttöönotto oli myös edellytys ainakin keskeisten ulosottolain uudistettujen säännösten voimaantulolle, ja tämä ulosottolain sääntely palveli merkittäviä yhteiskunnallisia intressejä. Toisaalta juuri näistä syistä olisi viimeistään lain voimaantuloa siirrettäessä tullut huolehtia siitä, että järjestelmän kehittämiseen ja testaamiseen olisi varattu sellaiset voimavarat, että järjestelmän asianmukaisesta toiminnasta olisi voitu olla varmoja, kun se otettiin käyttöön.

Järjestelmässä ilmenneet virheet ja puutteet loukkasivat ulosoton asianosaisten perustuslaissa turvattua oikeusturvaa ja omaisuuden suojaa. Menettely järjestelmän käyttöön otossa ei vastannut asianmukaisen viranomaistoiminnan vaatimuksia.

AOA ei sinänsä epäillyt, etteikö OM:ssä olisi menetelty kulloinkin käytettävissä olleen parhaan ymmärryksen mukaan. Ministeriön olisi kuitenkin tullut varautua odottamattomiin ongelmiin, jollaisia laajojen tietojärjestelmähankkeiden kehittämiseen näyttää liittyvän. Varautumiseen olisi antanut aihetta esimerkiksi ministeriön saamat kokemukset syyttäjien ja käräjäoikeuksien rikosasioiden diariointi- ja asianhallintajärjestelmän (SAKARI) kehittämisestä ja käyttöönotosta.

Oikeusasiamiehen tehtävänä ei ollut ottaa kantaa siihen, miten OM:n olisi tullut kussakin järjestelmän kehittämisen vaiheessa menetellä. Laillisuusvalvonnan kannalta on keskeistä, että järjestelmä ei käyttöönotettaessa täyttänyt asianosaisten oikeusturvan ja asianmukaisen viranomaistoiminnan vaatimuksia. Tästä OM oli viime kädessä vastuussa. AOA saattoi OM:n tietoon käsityksensä sen virheellisestä menettelystä tietojärjestelmähankkeen toteutuksessa.

Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto oli tarkastuskertomuksessaan todennut, että projektin ohjaus ja valvonta oli oikeusministeriössä ollut puutteellista. Ohjaus ja toteutus eivät täyttäneet vaatimuksia, jotka tarkastusviraston mukaan voidaan asettaa valtionhallinnon tietojärjestelmähankkeelle.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 31.5.2006,
dnrot 33* ja 34/4/06*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

AOA arvioi myös kielellisten oikeuksien toteutumista tietojärjestelmän käyttöönotossa. Virheiden korjaaminen ruotsinkielisissä tulosteissa oli kestänyt kauemmin kuin vastaavien korjaaminen suomenkielisissä. Tietojärjestelmä suunniteltiin, toisin kuin ulosoton vanha tietojärjestelmä, alun alkaen aidosti kaksikieliseksi ruotsinkielisen palvelun parantamiseksi. Tästä seurasi sellaisia ongelmia, joihin ei ollut osattu varautua. Seurauk-

sena oli myös se, että ruotsinkielisissä tulosteissa oli puutteellisuuksia pidempään kuin suomenkielisissä.

Perustuslakiin perustuvien kielellisten oikeuksien turvaamiseksi ja jokaisen yhdenvertaisen kohtelun toteutumiseksi oikeusministeriön olisi tullut kiinnittää huomiota siihen, että järjestelmän toimivuus ruotsinkielisten asiakirjojen toimittamisessa olisi turvattu yhtä hyvin kuin vastaavissa suomenkielisissä. Selvityksestä ei tarkemmin ilmennyt, mistä syystä ruotsinkielisten tulosteiden virheiden korjaaminen oli kestänyt kauemmin kuin korjaaminen suomenkielisissä. Jotta suomen- ja ruotsinkielisillä velallisilla olisi ollut yhdenvertaiset mahdollisuudet asian sovinnolliseen päättämiseen ja velan maksuun, järjestelmän virheet olisi tullut korjata samassa aikataulussa.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 15.6.2006, dnrot 2032* ja 2854/4/04*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Käyttöönoton yhteydessä asioiden kirjaaminen järjestelmään viivästyi monessa ulosottoyksikössä. Eräs kantelija oli jättänyt 1,5 kuukautta aikaisemmin ulosotto-osastolle käräjäoikeuden tuomioon perustuvan täytäntöönpanohakemuksen. Hän oli ottanut asiassa yhteyttä ulosotto-osastoon, mutta hänelle oli ilmoitettu, ettei hakemuksen saapumisesta voitu antaa tietoa, koska asioiden kirjaaminen ulosoton tietojärjestelmään oli ruuhkautunut.

Selvityksen mukaan ulosottohakemusten kirjauksissa oli ulosottopiirissä ruuhkia, jotka pahimmillaan olivat useamman kuukauden pituisia. Kihlakunnanvoudin mukaan syynä viivästyksiin olivat Uljas-tietojärjestelmän käyttöönoton alkuhankaluudet ja uuden järjestelmän mukaisten kirjausten vaatima tarkkuus sekä ulosottopiirin resurssivaje. OM:n mukaan viivästykset olivat kyseisessä ulosottoyksikössä tavallistakin pidempiä.

AOA totesi, että saapuvien asioiden kirjaaminen viivytyksettä oli tärkeää, koska vasta sen jälkeen voitiin ryhtyä täytäntöönpanotoimenpiteisiin. Ulosoton asianmukaisuuden vaatimukseen kuuluu, että ulosotto täytäntöönpannaan joutuisasti. Menettely ei kirjauksen osalta täyttänyt viivytyksettömyyden vaatimusta.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 11.10.2006, dnro 416/4/05, esittelijä Riitta Länsisyrjä

AOA otti kantaa kolmessa ratkaisussa elatusapusaatavien ulosottotilitysten viivästymiseen.

Asiassa 1137/4/04* kantelija arvosteli sitä, että vuoden 2004 alusta lukien elatusavut olivat jääneet hänen lapsiltaan saamatta, koska ulosmittaus oli vuoden 2003 lopulla keskeytynyt elatusvelvollisen vaihdettua työpaikkaa. AOA totesi, että tietojärjestelmän vaihdos aiheuttaa jossain määrin sellaisia tehtäviä, jotka hidastuttavat suurta työpanosta vaativien tehtävien suorittamista. Tässä tilanteessa velallisen uuden työpaikan selvittäminen toiselta paikkakunnalta on luonnollisesti tavallista enemmän aikaa vievää. Tästä huolimatta ulosoton asianmukaisuusvaatimuksen kannalta ei voida pitää hyväksyttävänä, että elatusavun perintä viivästyi kuukausilla. Erityisesti lapsen elatuksen turvaamiseen tulee kiinnittää huomiota.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on muun muassa tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännös pohjaa lapsen oikeuksien sopimukseen, jonka 27 artiklan 4 kohdassa todetaan, että sopimusvaltiot pyrkivät kaikin mahdollisin keinoin turvaamaan lapsen elatusmaksujen saannin vanhemmilta tai muilta lapsesta taloudellisessa vastuussa olevilta niin sopimusvaltiossa kuin ulkomailtakin.

AOA Petri Jääskeläisen päätökset 31.5.2006, dnrot 645/4/04*, 720/4/04 ja 1137/4/04*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Neuvontavelvollisuus

Kanteluissa tuli esille erityisesti ulosoton vuoden 2004 uudistuksen sekä velkojille että velallisille annettavan neuvonnan tärkeyttä korostavien säännösten voimaantulo. Ulosoton avoimuuden vaatimuksesta seuraa, että ulosottomiehellä on velvollisuus oma-aloitteiseenkin tietojen antoon asianosaisille ja tietyissä tapauksissa sivullisille. Ratkaisuissaan AOA painotti muun muassa luottotietomerkintöjä koskevaa neuvontaa, kokonaisvelkatilannetta koskevan selvityksen ja muutoksenhakuohjauksen antamista.

Eräässä tapauksessa avustava ulosottomies ei ollut ilmoittanut kantelijalle, että varattomaksi toteamisesta seuraa merkintä luottotietorekisteriin. Vaikka maksuhäiriön ilmoittamisesta luottotietoyhtiölle oli maininta jo ulosoton vireilletuloilmoituksen ohessa velalliselle lähetettävässä maksukehotuksessa, kysymys oli AOA:n mukaan velallisen kannalta niin merkityksellisestä asiasta, että siitä tulisi velallista vielä erikseen muistuttaa tilanteissa, joissa velallisen kanssa oli nimenomaisesti keskusteltu velkojen suorittamismahdollisuuksista ja varattomaksi toteamisesta (1882/4/05).

Toisessa tapauksessa kantelija arvosteli ulosottoviraston menettelyä siinä, ettei hän mielestään ollut saanut riittävää selvitystä tilitetyistä varoista ja niiden käytöstä velkojen lyhennykseksi. Ulosottolain 1 luvun säännökset korostavat palveluperiaatetta ja asianosaisille annettavan tiedon selkeyttä. Niistä voidaan AOA:n mielestä päätellä, että pelkkien valtion perimiskuittien toimittaminen vastaukseksi nimenomaiseen selvityspyyntöön ei ollut riittävää. Näin oli varsinkin, kun kantelijalle annettuun vastaukseen liittyneestä perimiskuitista jäännösverolle ei lainkaan ilmennyt, mistä verovuodesta oli kysymys. Tämä ulosoton tietojärjestelmän puutteesta johtunut ongelma on sittemmin korjattu, mutta tämä seikka olisi tullut ottaa huomioon selvitystä annettaessa. Palveluperiaate olisi lisäksi edellyttänyt, että kantelija olisi saanut yksiselitteisen tiedon ulosottoviraston tilityksessä noudatetusta varojen kohdentamisesta veloille ja ulosottovelan määrästä näiden tilitysten jälkeen (1612/4/05*).

Kihlakunnanvouti vastasi kantelijan kirjalliseen pyyntöön kielteisesti liittämättä kirjeeseensä valitusosoitusta tai mainitsematta valitusoikeudesta. AOA:n mukaan ulosottolain 1 luvun 20 §:n tarkoittaman ohjauksen selvempi toteuttaminen olisi turvannut paremmin kantelijan viime kädessä perustuslain 21 §:ään perustuvaa oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kihlakunnanvoudin kirjeen seikkaperäisempi perusteleminen olisi myös ollut perusteltua (1117/4/05*).

Kantelija arvosteli sitä, että avustava ulosottomies ei ollut vastannut hänen tiedusteluihinsa. AOA totesi, että avustavan ulosottomiehen tai, mikäli hän ei ollut pystynyt vastaamaan esitettyihin kysymyksiin, hänen puolestaan jonkun muun ulosottovirastosta olisi tullut vastata kantelijan kirjeisiin viivytyksettä joko kirjeitse tai puhelimitse. Erityisen tärkeätä tämä olisi ollut, kun kantelijan tiedustelut olivat koskeneet vireillä olleen lainuudistuksen vaikutusta kantelijan asiaan. AOA kiinnitti avustavan ulosottomiehen huomiota siihen, että hyvä hallinto edellytti asiakkaiden kirjeisiin vastaamista ilman aiheetonta viivytystä (3248/4/06).

AOA arvioi tiedusteluihin vastaamisen tapaa myös asiassa 2462/2/04. Ulosottolain säännöksen nojalla ulosottomiehellä on varsin laaja oma-aloitteinen informointivelvollisuus asian käsittelyn vaiheista. Tämä informointivelvollisuus voidaan täyttää myös suullisesti. Nimenomaiseen asianosaisen tai ulkopuolisenkin asialliseen tiedusteluun on vastattava yleensä kirjallisesti erityisesti, kun kysymys on virheen tai puutteen selvittämisestä. Hyvän hallinnon periaatteisiin on vakiintuneesti katsottu kuuluvan, että kirjallisiin tiedusteluihin on vastattava kirjallisesti. Tätä periaatetta tulee noudattaa myös ulosotossa, jossa korostetaan palveluperiaatteen tärkeyttä.

Kanteluissa oli esillä ulosottomiehen selonottovelvollisuus myös velallisen oikeusturvan kannalta merkityksellisistä tiedoista. AOA totesi, että ulosottotilaisuudessa läsnä olevalta velalliselta olisi aiheellista nimenomaisesti tiedustella suojaosuuden määrään vaikuttavasta elatusvelvollisuudesta. Jos taas velallinen ei ole läsnä tai häntä ei ole ulosmittauksen ennakkoilmoituksen lisäksi muutoin nimenomaisesti kuultu, on asianmukaisuusvaatimuksen ja ulosottomenettelystä annetun asetuksen selonottovelvollisuutta koskevien periaatteiden mukaista – vaikkakaan siitä ei nimenomaisesti ole säännöstä – ottaa huomioon Väestötietojärjestelmän tiedot suojaosuuden määrään vaikuttavasta elatusvelvollisuudesta. Tästä voidaan poiketa, jos ulosottoviranomaisella on asiasta muuta tietoa, jonka nojalla Väestötietojärjestelmän tiedot voidaan sivuuttaa (432/4/05).

Ulosoton avoimuuden periaatteen korostuminen merkitsee myös sitä, että asianosaisten oikeudesta tulla kuulluksi on ulosoton eri vaiheissa huolehdittava. Kuulemisperiaatteen tärkeyteen AOA kiinnitti huomiota muun muassa ratkaisussa, jossa oli kysymys ulosmittauksen toimittamisesta ennen maksukehotuksessa velalliselle varatun maksuajan päättymistä. Kuulemiselle tulisi varata kohtuullinen aika eikä kuuleminen saisi olla vain muodollista. Ulosmittaustoimiin voidaan

ryhtyä maksuajan kuluessa vain sellaisissa tapauksissa, jossa täytäntöönpano muutoin vaikeutuisi tuntuvasti (3059/4/05).

Muita ratkaisuja

Muutamassa kantelussa AOA arvioi menettelyä erityisen perusoikeusherkissä täytäntöönpanotilanteissa, kuten lapsen palauttamista huoltajalleen koskevan päätöksen täytäntöönpanossa (2608/4/04*) ja häädössä (3107/4/05*). Viimeksi mainitussa tapauksessa oli kysymys sen arvioimisesta, miten ulosottomiehen tulee käsitellä häädettävän omaisuutta. AOA totesi, että tietokoneen suhteen tulee menetellä siten kuin ulosottolaissa on valokuvien ja asiakirjojen osalta säädetty, koska tietokoneen muistissa voi olla niitä vastaavia tiedostoja.

Useassa kantelussa arvosteltiin sitä, että velalliselle lähetetyt ilmoitukset ja tiedonannot oli toimitettu virheelliseen osoitteeseen. Järjestelmän toimivuus Väestötietojärjestelmän mukaisten osoitetietojen automaattisessa tarkastamisessa ei yksin taannut riittävästi tiedonkulkua ja kuulemisperiaatteen toteutumista kaikissa tapauksissa. Ulosottohenkilöstöllä oli ilmeisesti puutteellista tietoa myös järjestelmän toiminnasta.

Eräässä asiassa AOA korosti, että ennakkoilmoituksen lähettäminen toistuvaistulon ulosmittauksissa on tärkeää, koska velallisella tuolloin on mahdollisuus tehdä niitä väitteitä, jotka vaikuttavat ulosmittauksen suorittamiseen. Koska ennakkoilmoituksen perille meneminen on tärkeää velallisen kuulemisen ja siten hänen oikeusturvansa kannalta, on osoitetietojen oikeellisuuteen kiinnitettävä erityistä huomiota (375/4/05). Osoitteen epäselvyyksistä oli kysymys myös asiassa 117/4/05.

Kantelussa oli kysymys yhteisvastuullisen takausvelan samanaikaisesta perinnästä kahdelta velalliselta. Kantelija arvosteli sitä, ettei avustava ulosottomies ollut toisen velallisen osalta ryhtynyt mihinkään perintätoimenpiteisiin tai edes velallisen olinpaikan selvittämiseen yli 3,5 vuoden aikana.

AOA korosti, että ulosotossa osapuolten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että ulosottomies aktiivisesti ja omatoimisesti täyttää virkavelvollisuutensa. Kun ulosottoperinnässä on yhtäaikaisesti saatava useammalta yhteisvastuulliselta velalliselta, on varmistettava, että perustuslaissa turvattu yhdenvertaisuuden periaate toteutuu. Yhdenvertaisuuden vaatimukseen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisessa tapauksessa. Näin ollen avustavan ulosottomiehen menettely oli ollut velallisten yhdenvertaisen kohtelunkin kannalta moitittavaa ja perinnän pitkittyessä voinut aiheuttaa vahinkoa korkosaatavan määrän kasvaessa. AOA antoi avustavalle ulosottomiehelle ja kihlakunnanvoudille huomautuksen heidän lainvastaisesta menettelystään (2865/4/04*).

4.6 SOTILASASIAT JA PUOLUSTUSHALLINTO

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamiehen tulee seurata erityisesti varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä rauhanturvaamishenkilöstön kohtelua ja suorittaa tarkastuksia puolustusvoimien eri yksiköissä. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain mukaan puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat kuuluvat oikeusasiamiehelle. Sotilasasioihin luetaan kuuluviksi myös asiat, jotka koskevat rintamasotilastunnuksia ja sisäasiainministeriön alaista mutta sotilaallisesti järjestettyä rajavartiolaitosta. Sen sijaan sotilasvamma-asiat on luokiteltu sosiaaliturvan piiriin.

Sotilasasiat ja puolustushallinto kuuluivat ensisijaisesti AOA *Jukka Lindstedtin* valvontaan. Asiaryhmän pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

4.6.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Kertomusvuonna saatettiin eduskunnan käsiteltäväksi puolustusvoimalakia ja asevelvollisuuslakia koskevat lakiesitykset. Jälkimmäistä ei ehditty käsitellä vaalikaudella. Lisäksi käsiteltiin vapaaehtoista maanpuolustusta koskeva lakiesitys.

Valtioneuvoston puolustuspoliittisen selonteon 2004 edellyttämiä toimenpiteitä jatkettiin. Vuoden lopussa lakkautettiin Helsingin Ilmatorjuntarykmentti Hyrylässä ja Savon Prikaati Mikkelissä. Ilmatorjuntakoulu päätettiin siirtää Hyrylästä Tikkakoskelle. Kotkan Rannikkoalue lakkautettiin itsenäisenä joukko-osastona. Samoin Saaristomeren Meripuolustusalueeseen kuuluva Turun Rannikkopatteristo lakkautettiin. Joulukuussa päätettiin Niinisalossa toimivan Puolustusvoimien Kansainvälisen Keskuksen uudelleenjärjestelyistä.

Puolustusvoimien lääkintähuollon uudistus saatettiin päätökseen. Puolustusvoimat osti vuoden alusta lähtien kaikki erikoissairaanhoidon palvelut sairaanhoitopiireiltä. Keskussotilassairaalan eli Tilkan seuraajaksi perustettiin Sotilaslääketieteen Keskus Lahteen. Muidenkin toimintojen ulkoistamista jatkettiin. Puolustusvoimien kumppanuusohjelma koskee muun muassa materiaalin kunnossapitoa, kuljetuspalveluja, ruokahuoltoa, tietohallintoa, taloushallintoa ja vaatetushuoltoa.

Puolustusvoimien vaikeaan lääkäritilanteeseen ei saatu vielä korjausta. Pääesikunnan huolto-osasto totesi lausunnossaan erään kantelun johdosta marraskuussa, että suurin osa joukko-osastoista toimi vajaalla lääkärityövoimalla. Tämä aiheutti huolto-osaston mukaan merkittävän palvelusturvallisuusriskin, joka tulisi korjata pikaisesti.

Oikeusasiamies on painottanut sitä, ettei varusmiesten palvelusturvallisuudesta saa tinkiä. Kertomusvuonnakin sattui useita varusmiesten loukkaantumisiin johtaneita onnettomuuksia ja palvelusturvallisuutta vaarantaneita tapauksia. Rovajärven ampumaleirillä joulukuussa 2005 tapahtuneen vakavan kranaatinheitinonnettomuuden tutkimuksia jatkettiin kertomusvuonna. Maaliskuussa ammuntoja päätettiin jatkaa uusituin turvallisuusmääräyksin ja koulutusohjein.

Myös liikenneonnettomuuksia sattui kertomusvuonna useita. Puolustusvoimien kuljetusten turvallisuutta pyrittiin lisäämään huhtikuussa 2006 annetulla asetuksella, jonka mukaan puolustusvoimien kuorma-autojen kuormatilaan on kahden vuoden siirtymäajan kuluessa asetettava istuin jokaista kuljetettavaa varten.

4.6.2 LAILLISUUSVALVONTA

Sotilasasioista ovat kannelleet oikeusasiamiehelle sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen vakinainen henkilökunta että varusmiehet, joskus myös varusmiesten vanhemmat. Kantelukynnys vaikuttaa olevan varusmiehille ja muille asepalvelusta suorittaville melko korkea. Usein he katsovat parhaaksi kääntyä oikeusasiamiehen puoleen vasta palveluksensa päättyessä tai sen jo päätyttyä. Varusmiesten kantelut ovat keskimääräistä useammin johtaneet oikeusasiamiehen toimenpiteeseen. Varusmiesten kohteluun liittyviä asioita on otettu selvitettäväksi myös varuskuntatarkastusten yhteydessä käytyjen luottamuksellisten keskustelujen perusteella.

Varusmiehet kantelevat muun muassa palvelusajan pituudesta, koulutusvalinnoista, ylentämisistä, palveluspaikoista tai muista sotilaskäskyteitse ratkaistavista asioista. Näissä asioissa ei voida yleensä puuttua päätösten sisältöön, vaan ainoastaan päätöksenteossa noudatettuihin menettelytapoihin. Silloin tällöin on kanneltu myös epäasiallisesta kohtelusta. Simputusperinteet ilmenevät enimmäkseen varusmiesten omassa piirissä, mutta oikeusasiamies on korostanut vakinaisen henkilökunnan valvontavastuuta.

Henkilökunnan kantelut liittyvät usein nimityksiin, siirtoihin, ylennyksiin, vaativuusluokitukseen sekä erilaisiin virka- ja työehtosopimusteitse ratkaistaviin kysymyksiin. Tämäntyyppisiin(kään) asioihin oikeusasiamies ei toimivaltansa puitteissa ole yleensä katsonut voivansa puuttua. Myös muutamia rauhanturvaajien kohtelua ja palvelusjärjestelyjä koskevia kanteluja on käsiteltävänä vuosittain.

Kertomusvuonna ratkaistiin 55 puolustushallintoa ja rajavartiolaitosta koskevaa asiaa. Niistä 16 päätöstä eli noin 30 % johti toimenpiteisiin.

AOA Jääskeläinen antoi huomautuksen yliluutnantille, joka oli toiminut vastoin esimiesasemassa toimivalle sotilasvirkamiehelle kuuluvaa käyttäytymisvelvoitetta. Yliluutnantti oli menettänyt malttinsa ja muun muassa heittänyt jakkaran linnakkeen merivalvontatornista alas (3493/4/04* ym.). AOA Lindstedt totesi, ettei marssi-, taistelu- ja liikuntakoulutuksesta vapautetulle varusmiehelle (VMTL) määrätty tehtävä edistänyt hänen paranemistaan, kun otetaan huomioon vamman laatu (1484/4/04). Erään esimiehen sanavalintoja AOA Lindstedt piti huonosti harkittuina (1832/2/06).

Lisäksi AOA Lindstedt saattoi Pääesikunnan tietoon käsityksensä siitä, että puolustusvoimien yhteistoimintaneuvotteluja koskevaa ohjeistusta ja käytäntöä tulisi kehittää (2933/4/04). Hän kiinnitti myös huomiota siihen, että puolustusvoimien lääkäritilannetta ei ollut vieläkään saatu ratkaistuksi tyydyttävällä tavalla (730/4/04*). AOA Jääskeläinen katsoi Pääesikunnan menetelleen kielilain vastaisesti kirjeenvaihdossaan ruotsinkielisen Uudenmaan Prikaatin kanssa (2876/2/04* s. 191).

4.6.3 TARKASTUKSET

Tarkastukset varuskunnissa ovat keskeinen osa laillisuusvalvontaa. Niiden yhteydessä varusmiehille ja vakinaiselle henkilökunnalle varataan tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun AOA:n kanssa. Keskusteluissa varusmiesten kanssa tulee usein esille asioita, jotka otetaan esiin loppukeskustelussa komentajan kanssa. Monet pienehköt ongelmat tulevat yleensä hoidetuksi tällä tavalla. Jos kysymys on periaatteellisista asioista tai vakavista epäkohdista, oikeusasiamies voi käynnistää erillisen selvityksen tai esitutkinnan. Varusmiesten mahdollisuudella käydä luottamuksellisia keskusteluja on myös ennalta ehkäisevä merkitys.

Tarkastuksilla on käynyt ilmi varusmiestoimikuntien tärkeä rooli varusmiesten palvelusolosuhteita kehitettäessä. Varusmiestoimikuntien edustajat ovat maininneet usein sellaisistakin epäkohdista, joista muut varusmiehet eivät ole kertoneet. Myös lääkärin, papin ja sosiaalikuraattorin kanssa käydyissä keskusteluissa ovat esillä erityisesti varusmiesten palvelusolosuhteisiin ja kohteluun liittyvät kysymykset.

Tarkastusten yhteydessä olivat jatkuvasti esillä varusmiehille tärkeät viikonloppuvapaat ja lomat. Epäkohtana ja yhdenvertaisuutta loukkaavana on pidetty sitä, että palvelusjärjestelyt ovat saman joukko-osaston eri yksiköissä selkeästi erilaisia, vaikkei eroille ole osoitettavissa palveluksesta johtuvia hyväksyttäviä syitä.

Ennen tarkastuskäyntejä käydään etukäteen läpi joukko-osastojen kurinpitoasiakirjoja muutaman tarkastusta edeltävän kuukauden ajalta ja tutustutaan myös tarkastuskohteiden ja maanpuolustusalueiden kurinpitotilastoihin. Tarkastetuissa kurinpitoasiakirjoissa havaittiin ongelmia erityisesti teonkuvausten täsmällisyydessä. Vahinko- ja pienvahinkopäätöksissä oli jonkin verran epäyhtenäistä käytäntöä tuottamuksen arvioinnin suhteen. Tältä osin ongelmat olivat paljolti samoja kuin mitä on kuvattu oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2005 s. 161.

AOA tarkasti vuonna 2006 Rajavartiolaitoksen esikunnan, Jääkäriprikaatin, Lapin rajavartioston rajajääkärikomppanian, Helsingin Ilmatorjuntarykmentin, Kaartin Jääkärirykmentin, Savon Prikaatin, Maanpuolustuskor-

keakoulun, Ilmavoimien Esikunnan ja Ilmasotakoulun. Kaartin Jääkärirykmentin tarkastuksella tuli erityiskysymyksenä esiin siellä palvelleiden suomen tai ruotsin kieltä taitamattomien varusmiesten tilanne. Tarkastuksella valitettiin esimerkiksi sitä, ettei englanninkielistä koulutusmateriaalia ollut saatavilla riittävästi.

4.6.4 RATKAISUJA

Sotilaslääkäreiden ratkaisuihin eivät muut saa yrittää vaikuttaa

AOA piti epäasianmukaisena sitä, että varusmiesten esimiehet yrittävät vaikuttaa sotilaslääkäreiden ratkaisuihin. Hän painotti, että sotilaslääkärit edustavat varuskunnassa lääketieteellistä asiantuntemusta.

Porin Prikaatissa lääkäri oli joutunut kirjoittamaan varusmiehelle psykiatrisen diagnoosin, koska esimiehet halusivat keskeyttää törkeästä huumerikoksesta epäillyn varusmiehen palveluksen. Keskeytystä ehdottanut yksikön päällikkö vetosi palvelusturvallisuusriskiin, ja muut varusmiehen esimiehet olivat yksimielisesti keskeytyksen kannalla. Lääkäri piti sen vuoksi väistämättömänä palveluksen keskeyttämistä. Hänen mukaansa keskeyttämiselle ei kuitenkaan ollut varsinaista selkeää lääketieteellistä perustetta. Hän kirjasi varusmiehen diagnooseiksi "psykososiaalisiin olosuhteisiin liittyvä ongelma" ja "elämäntapaan liittyvä ongelma". Varusmiehen palvelus keskeytettiin vuonna 2003.

Varusmies oli koko ajan vakuuttanut syyttömyyttään huumausainerikokseen eikä olisi halunnut keskeyttää palvelustaan. Myöhemmin syyte rikoksesta hylättiin, ja varusmies suoritti uuden terveystarkastuksen jälkeen palveluksensa loppuun.

AOA:n mukaan on sotilaslääkärin kannalta kohtuutonta ja hänen ammattietiikkansa vastaista, jos hän kokee olevansa velvollinen ottamaan varusmiehen palveluskelpoisuutta arvioidessaan huomioon myös muut kuin lääketieteelliset perusteet ja tästä syystä esittämään varusmiehestä yleisluonteisen psykiatrisen diagnoosin. Lääketieteellisten perusteiden käyttäminen saattaa myös tarpeettomasti leimata varusmiehen.

Selvitysten mukaan lääketieteellisiä syitä on muissakin tapauksissa käytetty samalla tavalla palveluksen keskeyttämisen perusteena. Tämä johtuu siitä, että lainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä, joiden nojalla varusmiehen palvelus voidaan muista kuin lääketieteellisistä syistä keskeyttää. Vaikka kysymys onkin palvelusturvallisuuden varmistamisesta, menettelyä ei voida AOA:n mukaan pitää lainmukaisena, kun keskeyttämiselle ei ole ollut tosiasiallisesti lääketieteellisiä syitä.

Menettely oli myös vastoin tarkoitussidonnaisuuden periaatetta, joka on yksi keskeisistä hyvän hallinnon oikeusperiaatteista. Sen mukaan viranomainen voi käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on tarkoitettu. Terveydellisiä perusteita ei ole tarkoitettu käytettäväksi asevelvollisen palveluksen keskeyttämiseen muissa tilanteissa.

Toisessa tapauksessa Hyrylässä sijaitsevan Helsingin Ilmatorjuntarykmentin lääkäri oli määrännyt polvivammaiselle varusmiehelle leirivapaata Lohtajalla marraskuussa 2004 järjestetyn kymmenpäiväisen ilmatorjuntaleirin ajaksi. Kaksi varusmiehen esimiehinä toiminutta kapteenia oli tämän johdosta ottanut yhteyttä lääkäriin. Patterin varapäällikön mielestä varusmies ei voinut jäädä yksin tyhjään yksikköön. Hän ei myöskään pitänyt termiä "leirivapaa" riittävän yksiselitteisenä. Patterin päällikkö puolestaan kertoi lääkärille, että leirillä oli oma sairaala ja lääkäri, joka voisi paikan päällä arvioida varusmiehen tilan uudelleen. Varusmies olisi hänen mukaansa voinut ehkä toimia kevyissä tukitehtävissä.

Esimiesten yhteydenottojen vuoksi lääkäri muutti määräämänsä leirivapaan vapautukseksi ulkopalveluksesta. Varusmies matkusti muun yksikön mukana bussilla Lohtajan leirille. Siellä hän hakeutui samana päivänä leirisairaalaan. Leirin lääkärin määräyksestä varusmies komennettiin seuraavana päivänä takaisin varuskuntaan, missä hänet sijoitettiin leirin ajaksi toiseen yksikköön.

AOA:n mukaan palvelushelpotusten tarkoituksena on vapauttaa varusmies sellaisesta palveluksesta, joka voi haitata hänen paranemistaan. Matkustaminen Hyrylästä Lohtajalle ja takaisin ei ollut omiaan edistämään varusmiehen polvivamman paranemista. Lääkärin alun perin määräämä leirivapaa oli AOA:n mukaan varusmiehelle hyvin soveltuva ja täsmällinen vapautus.

AOA kiinnitti rykmentin ja kapteenien huomiota siihen, että palvelushelpotusten määrääminen vaatii lääketieteellistä asiantuntemusta ja se kuuluu yksinomaan lääkärin harkintavaltaan.

AOA Jukka Lindstedtin päätökset 26.4.2006, dnrot 3162* ja 3210/4/04*, esittelijä Raino Marttunen

Varusmiehen kuulustelussa ei noudatettu lakia

AOA antoi huomautuksen Kaartin Jääkärirykmentin yliluutnantille lainvastaisesta kuulustelumenettelystä. AOA korosti, että keskeinen oikeusturvan tae on, että rikoksesta epäillyn kuulusteleminen tapahtuu asianmukaisesti. Siksi on tärkeää, että kuulustelu suoritetaan muodollisesti virheettömästi, asiallisesti tasapuolisesti ja kuultavan kannalta reilulla tavalla.

Oikeusasiamiehelle kanteli varusmies, joka oli joutunut kuulusteltavaksi, koska hän oli aamulla herätyksen jälkeen mennyt vielä makaamaan sänkyynsä ennen aamupalaa. Kuulustelun suoritti varusmiehen kouluttajana toiminut yliluutnantti. Varusmies joutui seisomaan koko kuulustelun ajan. Kuulustelu tapahtui tilassa, jossa sivulliset pystyivät seuraamaan kuulustelua ja esittämään kommenttejaan varusmiehen kuulustelukertomuksesta ja hänen asennostaan.

AOA katsoi, että varusmies ei saanut asiassaan oikeudenmukaista käsittelyä. Ensinnäkin AOA arvosteli puolueettomuuden ja uskottavuuden kannalta Kaartin Jääkärirykmentin käytäntöä, että kuulusteltavan suoranainen esimies toimii kuulustelijana. Tällaista menettelyä tulee pitää poikkeuksena pääsäännöstä ja sen käyttö täytyy pystyä perustelemaan. Esimiehen ja käskynalaisen välinen johtosuhde tulisi pitää selkeästi erillään esitutkintamenettelystä.

Moitittavana AOA piti myös yliluutnantin menettelyä kuulustelussa, kuten sitä, että varusmiehen piti seistä koko kuulustelun ajan. Yliluutnantin mukaan tuolia ei katsottu tarpeelliseksi hakea, koska kuulustelu oli lyhyt. Esitutkintapöytäkirjan mukaan se kesti kuitenkin yli kaksi tuntia. Varusmiehelle ei myöskään ollut kuulustelun yhteydessä riittävästi yksilöity, mitä velvollisuutta tai määräystä hänen epäiltiin rikkoneen, eikä selvitetty, kuinka tietoinen varusmies oli ollut menettelynsä rangaistavuudesta.

Asian esitutkinta-aineistosta kävi lisäksi ilmi, että varusmiehen saamasta kurinpito-ojennusta koskevasta päätöksestä, ojennuskortista, ei ilmennyt laillisuusperiaatteen kannalta riittävää yksilöintiä siitä määräyksestä, jota kantelijan katsottiin rikkoneen. Näyttö kantelijan nukkumisesta ei ollut niin selvä, että asia olisi tältä osin voitu lukea hänen syykseen.

Lisäksi varusmiehen rangaistuksen määrännyt kapteeni korotti rangaistusta varusmiehen aikaisemman huonon palveluksen vuoksi. Seuraamuksen korottamiselle ei selvityksen valossa ollut olemassa laillista perustetta. Esitutkinta-aineiston mukaan palvelus oli ollut normaalia. Kurinpito-ojennuksena oli ollut kolme vuorokautta poistumiskieltoa, mikä sinänsä mahtui seuraamussuositusten rajoihin.

Esitutkintamenettelyä voitiin kokonaisuutena pitää myös perustuslain 21 §:ssä turvatun asianmukaisen käsittelyn vaatimuksen vastaisena. AOA:n mielestä kantelijaa koskevan asian esitutkinnan toimittamisessa oli epäonnistuttu eikä kantelija ollut saanut asiassaan oikeudenmukaista käsittelyä. Tästä syystä AOA esitti Pääesikunnan harkittavaksi sotilaskurinpitolain 38 § ja sotilaskurinpitoasetuksen 40 § huomioon ottaen, tuliko kantelijan kurinpitoseuraamusta koskeva asia ottaa uudelleen arvioitavaksi.

Yliluutnantille antamansa huomautuksen lisäksi AOA kiinnitti kurinpitoesimiehenä toimineen kapteenin huomiota sotilaskurinpitolain mukaisen seuraamuksen määräämisessä huomioon otettaviin seikkoihin.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 22.6.2006, dnro 3406/4/04*, esittelijä Kristian Holman

Pääesikunta ilmoitti, että kantelijaa koskeva kurinpito-ojennus oli kumottu valvovan kurinpitoesimiehen tekemällä päätöksellä. Pääesikunnan näkemyksen mukaan esitutkinnassa ilmi tullutta perustuslain 21 §:n vastaisuutta oli pidettävä sotilaskurinpitoasetuksen 40 §:n 1 momentissa tarkoitettuna erityisen painavana syynä asian ottamiseksi uudelleen käsiteltäväksi.

Poliisitehtävien sääntely puolustusvoimissa puutteellista

Poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain ja erityisesti sen 4 ja 5 §:n tarkistamisen tarve tuli ilmi omana aloitteena tutkitussa asiassa. Laki on tulkinnanvarainen ja epäselvä ensinnäkin siinä suhteessa, voidaanko tarkkailua ja teknistä tarkkailua käyttää sotilaallisen maanpuolustuksen alalla myös rikoksia ennaltaehkäisevässä tarkoituksessa. AOA Lindstedt katsoi, että laki ei täytä siltä edellytettyjä selvyyden ja täsmällisyyden vaatimuksia.

Kyseenalaista on myös se, ovatko muun esitutkintalainsäädännön mukaiset uudet toimivaltuudet tulleet automaattisesti myös puolustushallinnossa käytettäviksi. Poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annettu laki on säilynyt pääosin muuttumattomana siitä, kun se säädettiin vuonna 1995. Pakkokeinolakia on sen sijaan muutettu vuoden 1995 jälkeen yli 20 kertaa ja poliisilakia toistakymmentä kertaa. Osa muutoksista on laajentanut merkittävästi ns. salaisten pakkokeinojen käyttömahdollisuuksia.

AOA totesi, että perus- ja ihmisoikeuksia rajoittaville toimenpiteille tulee olla lakitasoinen säädösperusta, jonka tulee olla sisällöllisesti tarkkarajainen ja täsmällinen. Yleisviittaus tietyllä hetkellä voimassa olevien poliisilain, pakkokeinolain ja esitutkintalain säännöksiin ei välttämättä täytä perusoikeuksien rajoittamiselle asetettavia vaatimuksia enää sen jälkeen, kun näitä lakeja on muutettu ilman, että samalla olisi nimenomaisesti lausuttu muutoksen vaikutuksesta poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annettuun lakiin.

Uusista toimivaltuuksista erityisesti peitetoimintaa ja valeostoa, tietolähdetoiminnan sääntelyn muutoksia sekä teknisen tarkkailulaitteen sijoittamismahdollisuutta kotirauhan suojaamalle alueelle on pidettävä periaatteellisesti merkittävinä toimivaltuuslaajennuksina. Oikeusturvasyistä on ensiarvoisen tärkeää, että tällaisista toimivaltuuksista säädettäisiin nimenomaisesti myös puolustushallinnon kohdalla.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 18.12.2006, dnro 891/2/05*, esittelijä Pasi Pölönen

Puolustusministeriö on 13.2.2007 ilmoittanut, että oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön tarkoituksena on asettaa toimikunta valmistelemaan poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön kokonaisuudistusta. Puolustusministeriö on oikeusministeriön pyynnöstä nimennyt asetettavaa toimikuntaa varten sotilasrikossäännösten asiantuntijan.

Puolustusministeriö on ilmoittanut seuraavansa kokonaisuudistuksen valmistelua ja varautuvansa samalla puolustusministeriön hallinnonalan asianomaisten säännösten tarkistamiseen. Koska puolustusvoimia koskevalla sääntelyllä on yhtymäkohtia kokonaisuudistuksen kohteena oleviin säädöksiin, on varsinainen valmistelu puolustusministeriön mukaan tarkoituksenmukaista käynnistää vasta sen jälkeen, kun kokonaisuudistusta valmistelevan toimikunnan ehdotuksesta on saatavissa riittävästi tietoa.

4.7 TULLI

Asiaryhmään luetaan kaikki tullin menettelyä koskevat kantelut. Ne koskevat yleensä toisaalta tullausta ja tulliverotusta sekä toisaalta tullivalvontamenettelyä. Myös tullirikostutkinnasta on kanneltu.

Tulliasioiden ratkaisijana toimi AOA *Petri Jääskeläinen* ja pääesittelijänä esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*.

4.7.1 AUTOVEROTUS

Eduskunta hyväksyi lain autoverolain muuttamisesta helmikuussa 2003 ja laki astui voimaan 15.5.2003. Siinä otettiin huomioon EY-tuomioistuimen ratkaisu ja sen jälkeen annetun korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) 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 viran puolesta 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 sisällössä. Kanteluissa arvosteltiin oikaisuvaatimusten pitkää käsittelyaikaa. Niissä kiinnitettiin myös huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen toisaalta uudistetussa autoverolaissa ja toisaalta tullin verotuskäytännössä erityisesti käytettynä 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 maahantuojien tietokannassa. Kysymys oli ennen vuotta 2003 valmistetun käytettynä maahan tuotavan ajoneuvon yleisen vähittäismyyntiarvon määrittämisestä. Tulli oli vahvistanut verotusarvon Grey-Hen Oy:n AHTI-sovellusta käyttäen. KHO antoi 12.12.2006 ns. vuosikirjapäätöksen 2006:95 (taltio 3419). Päätöksen tiivistelmä kuului seuraavasti:

> ”Ennen vuotta 2003 valmistetun käytettynä maahan tuotavan ajoneuvon autoverotuksessa sovelletaan verotusarvon osalta ajoneuvon yleiseen vähittäismyyntiarvoon perustuvaa verotusta. Tullilaitoksen veroviranomaisena tällaisen ajoneuvon verotuksessa, joka perustui yksityisen yrityksen tilastollisin menetelmin tuottamaan arvioon ajoneuvon verotusarvosta mutta jonka perusteena olevien tietojen ja menetelmien oikeellisuudesta tullilaitos ja verovelvollinen eivät voineet saada tietoa, noudattaman menettelyn ei katsottu täyttävän autoverolain ja EY:n perustamissopimuksen edellyttämää verotuksen syrjimättömyyden vaatimusta.”

Tullihallitus on ryhtynyt toimenpiteisiin arvonmäärityksen saattamiseksi vastaamaan KHO:n päätöksessä edellytettyä perusteiden avoimuutta. Vireillä olleiden oikaisuasioiden määrä nousi päätöksen jälkeen siten, että kun marraskuun 2006 lopussa oli vireillä yhteensä noin 2 700 asiaa, niin joulukuun 2006 lopussa niitä oli noin 7 700.

Vastaisuudessa verotusarvoon ja siten veron määrään vaikuttava seikka on 1.1.2007 voimaan tullut autoverolain muutos. Jos käytetyn ajoneuvon verotusarvoa ei vähäisten markkinatietojen vuoksi voida määrittää säännönmukaisella tavalla, vähittäismyyntiarvo voidaan toissijaisesti määrittää vastaavan uuden ajoneuvon yleisen vähittäismyyntiarvon perusteella määritettävästä arvosta. Se saadaan alentamalla arvoa ajoneuvon iän perusteella yhdellä prosentilla kuukautta kohden kunkin edellisen kuukauden loppuun lasketusta jäännösarvosta.

Mallikohtaisesti voidaan soveltaa myös tästä poikkeavaa arvonalenemisen laskennallista määrää, jos markkinatietoja koskevan tilastollisen aineiston perusteella on perusteita poiketa oletuksena olevasta arvon alenemasta ja jos käytettävissä olevan tiedon perusteella ei kuitenkaan voida asianmukaisesti määrittää verotettavaa ajoneuvoa vastaavan ajoneuvon yleistä vähittäismyyntiarvoa.

Veron määrään vaikuttaa myös ajoneuvon arvossa jäljellä olevan veron prosenttimäärän määrittely. AOA totesi eräässä ratkaisussaan, että hänellä on ollut tutkittavana useita autoveroprosentin määräytymistä koskevia kanteluita. Saatu selvitys osoitti, että Tullihallitus ei ollut pysynyt tavoiteaikataulussaan mallikohtaisten veroprosenttien määrittelyssä. Selvitystapa, joka verotuksen syrjimättömyyden varmistamiseksi on valittu, on johtanut siihen, että veroprosenttien määrittäminen on ollut hidasta. Tämä taas on vaikuttanut yksittäisen autoveroasian kokonaiskäsittelyajan pituuteen, koska verotuspäätöksiä on jouduttu oikaisemaan. Autoverolain 15.5.2003 voimaan tulleen muutoksen yhteydessä käsittely tullissa ruuhkautui kaikkien autoverotukseen liittyvien tehtävien osalta eikä asetetuissa tavoiteajoissa voitu pysyä. AOA piti kuitenkin sinänsä asianmukaisena sitä, että Tullihallitus priorisoi ensiverotusta ja eräitä oikaisuvaatimusasioita (507/4/04*).

AOA oli jo autoverotuksen oikaisujen viipymistä koskevissa ratkaisuissaan kiinnittänyt Tullihallituksen huomiota siihen, että tullin tulee arvioida kriittisesti menettelytapojaan autoveron määräämisessä ottaen huomioon toisaalta Euroopan unionin oikeuden (EU-oikeus) syrjimättömyyden vaatimukset ja toisaalta perusoikeutena turvatun hyvän hallinnon ja yhteisöoikeuden jäsenvaltioiden lojaliteettivelvollisuudesta seuraavan EU-oikeuden tehokkaan toteuttamisen vaatimuksen. AOA totesi, että tämä koskee myös mallikohtaisten veroprosenttien vahvistamismenettelyä. Tulli muuttikin arviointiperustettaan siten, että menettely nopeutuu.

AOA otti kantaa tähän tullin uuteen tapaan määritellä yksilöllisiä veroprosentteja. Ennen vuoden 2005 loppua tulli julkaisi tietynmerkkisille autoille yksilölliset veroprosentit. Nämä olivat mallisarjakohtaisesti määriteltyjä toisin kuin aikaisemmin julkaistut veroprosentit, jotka olivat mallikohtaisia. Kantelijan mielestä tullin toiminta loukkasi vaatimusta yhdenvertaisesta kohtelusta.

Autoverolaki on mahdollistanut molemmat määrittelytavat. AOA:n mielestä Tullihallituksen aikaisemmin ja nyttemmin käyttämät määrittelytavat eivät sinänsä ole myöskään EU-oikeuden syrjimättömyysperiaatteen vastaisia. Syrjimättömyys on toteutettu, olipa veroprosentti määritetty mallikohtaisella tai mallisarjakohtaisella tarkkuudella, koska veroprosentiksi on vahvistettu alhaisin veroprosentti kysymykseen tulevista ajoneuvoista.

Aikaisemmin käytössä ollut määrittelytapa johti kohtuuttoman pitkiin selvittelyaikoihin ja lopullisen verotuksen ja veron määrän vahvistamisen viivästymiseen. Näin ollen uudelle määrittelytavalle on ollut yhteiskunnallista tarvetta ja se on ollut myös verovelvollisten oikeusturvan kannalta edullista. Uuden järjestelmän käyttöönottoa ei voida pitää tasapuolisuusvaatimuksen vastaisena sillä perusteella, että määrittelyperusteet aikaisemmin johtivat toisenlaiseen lopputulokseen. Käytännön muuttamisella on ollut hyväksyttävät perusteet.

AOA:n mielestä voidaan kuitenkin arvostella sitä, että näitä aikaisemmin määritettyjä veroprosentteja käytetään edelleen uuden määrittelytavan käyttöönotosta huolimatta. Tullihallituksen tulisi tasapuolisuuden takaamiseksi ottaa käyttöön kaikkien ajoneuvomerkkien osalta uusi määrittelytapa. AOA saattoi tämän käsityksensä Tullihallituksen tietoon (2129/4/04 ja 3945/4/05).

AOA tutki kertomusvuonna useita kanteluita autoverotuksen oikaisupäätösten viipymisestä tullissa. Käsittelyajat olivat venyneet joissain tapauksissa jopa viiteen vuoteen, vaikkakin ruuhkia oli keskimäärin saatu purettua edellisvuoteen verrattuna.

AOA totesi ratkaisussaan, että asian käsittely oli verovalituksen osalta viivästynyt siten, kuin yleensä kaikkien tuon ajankohdan oikaisuhakemusten ja valitusten käsittely, joissa on otettu huomioon autoverolain muutetut säännökset autoveron määrästä. Tämä valitus- ja oikaisuasioiden pitkä käsittelyaika on voinut vaarantaa EU-oikeudessa turvatun tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen toteutumisen siten, että EU-oikeuden tehokas toteuttaminen vaarantui. Näin ollen AOA katsoi, että valitusten ja oikaisujen käsittelyssä tulee entistä selkeämmin ottaa huomioon autoverotuksen kokonaiskäsittelyaika kussakin tapauksessa. Hän saattoi tämän käsityksensä Tullihallituksen ja Eteläisen tullipiirin tietoon (1708/4/04).

Tulli oli vuoden 2006 aikana saanut purettua muutoksenhaun ruuhkia niin, että tavoite kuuden kuukauden käsittelyajasta oli loppuvuodesta pääsääntöisesti saavutettu. KHO:n päätöksen jälkeen jätettyjen muutoksenhakujen huomattava määrä pidensi jälleen keskimääräisiä käsittelyaikoja.

4.7.2 VALMISTEVEROTUS

Useammassa kantelussa oli esillä alkoholin Internet-kaupan verotus ja tullin menettely juomien haltuunotossa. Erään kantelijan mielestä tullin neuvonta Internetin kotisivuilla oli harhaanjohtavaa siinä, miten Internetin välityksellä tilattavia alkoholijuomia verotetaan.

AOA katsoi, että Tullihallituksen ohjeet ovat sillä tavoin tulkinnanvaraisia, että alkoholijuomien ostajille on voinut perustellusti syntyä käsitys, että valmisteverot maksamalla tilaajilla olisi oikeus saada tavarat haltuunsa. Kun Tullihallituksen tulkinta verovelvollisesta kuitenkin tosiasiassa on johtanut siihen, että ostajilla ei ollut mahdollisuutta verojakaan maksamalla saada alkoholijuomia haltuunsa, olisi tästä tosiasiallisesta menettelystä tullut ohjeistuksessa mainita. Ohjeen puutteellisuus on ollut ongelmallinen hallintolain 6 §:ssä nimenomaisesti turvatun asiakkaan luottamuksensuojan kannalta.

Kysymys oli tullin tulkinnasta Internet-kauppaa harjoittaneen virolaisen yhtiön valmisteverovelvollisuudesta. KHO pysytti päätöksellään 19.1.2007 Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen, jolla se oli kumonnut tullipiirin jälkiverotuksen. Virolaista yhtiötä oli jälkiverotettu alkoholijuomien kaukomyyjänä. Hallinto-oikeus katsoi, ettei kaukomyyjä ole valmisteverotuslain perusteella verovelvollinen. Tullin hallussa olleet tuhannet litrat alkoholijuomia oli sittemmin takavarikoitu asiaan liittyvässä esitutkinnassa (3525/4/04*).

4.7.3 MUUT ASIAT

AOA kiinnitti huomiota tullilain tullitarkastuksen edellytyksiä koskevan sääntelyn puutteellisuuteen, kuten jo edellisenäkin vuonna. Tullilain kokonaisuudistus oli edelleen valmisteilla.

Eräässä asiassa AOA saattoi Tullihallituksen ja Eteläisen tullipiirin tietoon käsityksensä, että tullivalvonnassa tulisi olla toimenpidekynnys puhuttelulle. Koska puhuttelu puuttuu henkilökohtaiseen vapauteen vain lievästi, sen toimenpidekynnyksen ei tarvitse olla yhtä korkea kuin tullilain 14 §:n mukaisten tullitarkastustoimenpiteiden. Tullilaissa olisi aiheellista säännellä myös puhuttelusta tullitarkastukseen liittyvänä tiedonhankintamenetelmänä.

Vaikka tullilaissa ei ole säännöksiä tullitarkastuksen pöytäkirjaamisesta, se on tärkeää tarkastuksen kohteen oikeusturvan ja menettelyn jälkikäteisen kontrollin toteutumisen kannalta. Tarkastuksen perusteen oikeellisuutta ei voi luotettavasti arvioida, ellei tullitarkastuksista pääsääntöisesti laadita pöytäkirjaa. Koska kantelijan matkatavaroiden tarkastus kuuluu henkilöön kohdistuvan etsinnän piiriin, olisi tarkastuksesta jo tullin omienkin ohjeiden mukaan tullut laatia pöytäkirja.

Tullivalvontatoimenpiteisiin ryhtymisen tulee aina perustua tapauskohtaiseen kokonaisharkintaan. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tarkastuksen perustuessa henkilön aikaisempaa menettelyä koskeviin tietoihin, on otettava muun muassa huomioon aikaisemman menettelyn laatu, vakavuus, toistuvuus ja ajan kuluminen (3187/4/04*).

4.8 ULKOMAALAISASIAT

Ulkomaalaisasioiksi luetaan lähinnä ulkomaalaislakiin ja kansalaisuuslakiin liittyvät asiat. Kantelukohteina ovat useimmiten lupa- ja lausuntoviranomaiset, etenkin sisäasiainministeriö, Ulkomaalaisvirasto, poliisi, ulkoasiainministeriö tai ulkomaanedustustot sekä rajavalvontaa suorittava rajavartiolaitos. Sen sijaan ulkomaalaisasioihin ei tilastoida kaikkia asioita, jotka koskevat ylipäänsä muita kuin Suomen kansalaisia.

Ulkomaalaisasiat kuuluivat AOA *Jukka Lindstedtin* valvontaan. Pääesittelijänä toimi oikeusasiamiehensihteeri *Jari Pirjola*.

4.8.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Suomessa asui kertomusvuoden lopussa noin 120 000 ulkomaalaista, mikä on vain noin 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 2 316 henkeä. Määrä on selvästi pienempi kuin vuonna 2005, jolloin hakijoita oli yli 3 500.

Turvapaikka myönnettiin 38 hakijalle. Oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella myönnettiin 86:lle ja oleskelulupa muun kuin suojelun tarpeen perusteella 198 hakijalle. Tilapäisiä oleskelulupia annettiin 316 henkilölle. Tähän ryhmään kuuluvat sellaiset henkilöt, joilla ei ollut edellytyksiä saada oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella, mutta joita teknisluonteisten syiden vuoksi ei voitu poistaa maasta. Kielteisen päätöksen sai 1 421 hakijaa. Turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli normaalimenettelyssä 212 vuorokautta ja nopeutetussa menettelyssä 63 vuorokautta.

Suomi vastaanottaa myös pakolaisia eduskunnan vuosittain vahvistaman kiintiön puitteissa. Kertomusvuoden pakolaiskiintiö oli 750.

4.8.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna ratkaistiin 65 ulkomaalaisasiaa. Usein kantelun kohteena oli lupahakemusten pitkä käsittelyaika tai tyytymättömyys viranomaisen tekemään kielteiseen oleskelulupa- tai viisumipäätökseen. Tyypillinen kantelu, joka ei yleensä voi johtaa oikeusasiamiehen toimenpiteisiin, koskee esimerkiksi kielteistä viisumipäätöstä. Myöskään lainvoimaisesti ratkaistuihin turvapaikka- ja oleskelulupaa koskeviin asioihin ei laillisuusvalvojan ole juuri mahdollista puuttua. Oikeusasiamies on kuitenkin puuttunut eräisiin viisumi- ja oleskelulupahakemustenkin käsittelyyn liittyviin näkökohtiin ja selvittänyt joissakin tapauksissa kielteisen viisumipäätöksen perusteluja.

Eräässä tapauksessa AOA katsoi Ulkomaalaisviraston viivytelleen aiheettomasti korkeimmasta hallintooikeudesta palautetun kansalaisuusasian käsittelyä (301/4/05*). Yksi kantelu koski muun muassa käännytettävän henkilön puolison ja poliisimiehen välillä käytyä keskustelua. AOA totesi, että poliisin tulee kaikissa tilanteissa toimia asiallisesti ja puolueettomasti eikä ottaa virkatehtäviä hoitaessaan kantaa avioliiton solmimista koskeviin henkilökohtaisiin kysymyksiin (3114/4/05).

4.8.3 TARKASTUKSET

AOA tarkasti viime vuonna Metsälän vastaanottokeskuksen säilöönottoyksikön, Turun kihlakunnan poliisilaitoksen ja Turun vastaanottokeskuksen. Metsälän vastaanottokeskuksen säilöönottoyksikön tarkastuksella hän tutustui yksikön toimintaan sekä siihen, miten yksikköön sijoitettujen turvapaikanhakijoiden oikeusturva toteutuu. AOA:lla ei ollut huomauttamista yksikön toimintaperiaatteisiin tai toimintaan yleisellä tasolla. Hän kiinnitti kuitenkin huomiota eräisiin yksikön toimintaan liittyviin oikeudellisiin kysymyksiin.

Turun kihlakunnan poliisilaitoksen tarkastuksella AOA tutustui poliisilaitoksen tehtäviin kuuluviin ulkomaalaisasioihin, kuten turvapaikanhakijoiden säilöönottoihin, turvapaikkatutkintaan, turvapaikkahakemusten peruuttamisiin sekä ulkomaalaisten maastapoistamisiin. Tu-

run vastaanottokeskuksen tarkastuksella hän sai tietoa turvapaikanhakijoiden vastaanottoon liittyvistä keskuksen tehtävistä ja käytännön toiminnasta.

4.8.4 RATKAISUJA

Lapsi käännytettiin maasta lainvastaisesti

AOA moitti Ulkomaalaisvirastoa (UVI) lainvastaisesta menettelystä, kun se päätti käännyttää maasta Suomessa syntyneen lapsen, vaikka tällä oli oikeus Suomen kansalaisuuteen. Tapahtuma-aikaan voimassa olleen kansalaisuuslain mukaan Suomessa syntynyt lapsi sai Suomen kansalaisuuden, jos hän ei syntyessään saanut minkään muun valtion kansalaisuutta. Lapsen vanhemmat olivat kansalaisuudettomia.

UVI:n tiedossa oli päätöksentekohetkellä, että lapsi oli syntynyt kansalaisuudettomana. Tämä tieto ei kuitenkaan antanut UVI:lle aihetta selvitellä tarkemmin asiaa eikä tieto vaikuttanut käännyttämispäätökseen. Kun UVI myöhemmin havaitsi virheensä, lapsen kansalaisuuden selvittäminen kesti kohtuuttoman kauan – vuoden ja kahdeksan kuukautta. Lopulta lasta ja hänen äitiään ei käännytetty maasta, mutta lapsen isän ja sisaren käännytyspäätös pantiin täytäntöön. Perheen isä kanteli oikeusasiamiehelle.

AOA piti UVI:n virhettä vakavana. Virheen syy oli mahdollisesti se, että viraston virkamiehet eivät tunteneet kansalaisuuslain sisältöä. UVI:n virkamiesten on kuitenkin tunnettava ja tarvittaessa selvitettävä viraston toimialaan kuuluvan keskeisen lainsäädännön sisältö. AOA ei silti katsonut tarpeelliseksi nostaa virkasyytettä yksittäistä virkamiestä vastaan, vaan hän antoi virastolle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä.

UVI:n menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti huomioon sen, että menettelyn virheellisyys vaikutti myös kantelijan perheenjäsenten oikeuteen oleskella Suomessa. Lapsen isälle ja sisarelle, jotka oli käännytetty maasta, myönnettiin myöhemmin jatkuva oleskelulupa Suomeen.

UVI:n päätöksestä käännyttää lapsi oli valitettu myös Helsingin hallinto-oikeuteen. Se oli hylännyt valituksen.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 23.1.2006, dnro 1977/4/04*, esittelijä Jari Pirjola

Georgialaisryhmän käännyttäminen

OA tutki, olivatko viranomaiset toimineet asianmukaisesti, kun he keväällä 2005 käännyttivät Suomesta ryhmän georgialaisia naisia. Käännytyksen perusteiden lainmukaisuuteen oikeusasiamies ei ottanut kantaa, koska asia oli vireillä Kouvolan hallinto-oikeudessa.

OA päätti ottaa viranomaisten menettelyn asianmukaisuuden tutkittavakseen Suomi-Georgia-seura ry:n kantelun, rajavartiolaitoksen selvityspyynnön ja julkisessa sanassa esitettyjen väitteiden johdosta. Kantelussa väitettiin, että Suomen viranomaiset käyttäytyivät ryhmää kohtaan halventavasti ja että viranomaisten tiedottaminen oli epäasianmukaista ja aiheutti naisille häpeää. Rajavartiolaitos puolestaan pyysi oikeusasiamiestä selvittämään, olivatko käännytyksen valmisteluun osallistuneet virkamiehet syyllistyneet sellaiseen epäasialliseen käytökseen kuin mediassa väitettiin.

Asian tutkinnassa hankittiin selvitys sisäasiainministeriöltä ja Kaakkois-Suomen rajavartiostolta. Lisäksi oikeusasiamiehen kanslian tarkastaja puhutti vastaanottokeskuksen henkilökunnan ja tulkit. Esille ei tullut näyttöä siitä, että georgialaisryhmän kanssa tekemisissä olleet viranomaiset tai virkamiehet olisivat kohdelleet ryhmää tai sen jäseniä epäinhimillisesti, halventavasti tai ihmisarvoa loukkaavalla tavalla. Sen sijaan esille tuli naisten pettymys matkan keskeytymisestä.

Viestimissä kerrottu diabetesta sairastavan naisen yhdeksän tunnin kuulustelu kesti kuulustelupöytäkirjan mukaan kolme tuntia. Tulkin mukaan ilmapiiri oli kuulustelussa hyvä ja kuulustelija asiallinen. Kun selvisi, että naisella oli diabetes, hänelle tarjottiin syötävää ja juotavaa. Viestimissä kerrottiin myös, että rajavartiolaitoksen työntekijät olisivat käyneet fyysisesti käsiksi naisiin ja vetäneet erästä tukasta. Selvityksen mukaan eräs puhuttelun aikana hysteerisesti käyttäytynyt nainen oli jouduttu ranteista kiinni pitäen taluttamaan rau-

hoittumaan. Häneltä otettiin silloin hiuksista pois noin 15 senttimetrin pituinen hiuspidike, jotta hän ei vahingoittaisi itseään tai toisia. Tältäkään osin ei tullut esiin aihetta epäillä virheellistä tai lainvastaista menettelyä.

OA:n saamien selvitysten, hänen nähtävänään olleiden tiedotteiden, lehtikirjoitusten ja muun tiedotusaineiston perusteella esille ei tullut sellaista näyttöä, joka olisi tukenut väitteitä Kaakkois-Suomen rajavartioston epäasianmukaisesta menettelystä tiedottamisessa. Rajavartioston tiedotteissa puhuttiin laittomasta maahantulosta ja naisiin suhtauduttiin mahdollisen ihmiskaupan uhreina. Tiedotteissa ei esitetty epäilyjä prostituutiosta. OA:n mukaan ihmiskaupan tunnusmerkistön vuoksi epäily naisten joutumisesta ihmiskaupan uhreiksi on kuitenkin saattanut synnyttää mielikuvan siitä, että kyse voi olla heidän alistamisestaan prostituutioon.

OA totesi yleisellä tasolla, että asianmukaiseen viranomaistiedottamiseen kuuluu ottaa mahdollisuuksien mukaan kantaa julkisuudessa esitettyihin, selkeästi virheellisiin tietoihin. Hän korosti myös, että tiedotettaessa tapahtumista, jotka ovat alttiita väärinkäsityksille ja leimautumiselle, on noudatettava erityistä varovaisuutta ja hienotunteisuutta.

OA Riitta-Leena Paunion päätös 19.6.2006,
dnro 1020/4/05*, esittelijä Jari Pirjola

4.9 SOSIAALIHUOLTO

Sosiaalihuoltoa koskevat asiat kuuluivat OA *Riitta-Leena Pauniolle*. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Aila Linnakangas*.

4.9.1 MUUTOKSIA LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Kansallinen sosiaalialan kehittämishanke jatkui vuonna 2006. Vuoden alussa tuli voimaan laki omaishoidon tuesta, jossa korotettiin muun muassa omaishoitajalle maksettavan palkkion vähimmäismäärää. Omaishoitosopimuksen sisältöä ja kestoa koskevia säännöksiä täsmennettiin. Samalla lakiin siirrettiin aikaisemmin asetukseen sisältyneet hoito- ja palvelusuunnitelman sisältöä ja hoitajalle järjestettävää vapaata koskevat säännökset sekä muut hoidettavan ja hoitajan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat säännökset.

Sosiaalihuoltolakiin lisättiin 1.3.2006 voimaan tullut "hoivatakuu". Sen mukaan 80 vuotta täyttäneillä ja eläkkeensaajien hoitotukea saavilla on oikeus päästä sosiaalipalvelujen tarpeen arviointiin kiireellisessä tapauksessa viipymättä ja muissa tapauksissa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä yhteydenotosta kunnan viranomaiseen.

Asumismenojen 7 %:n omavastuu poistui toimeentulotuesta 1.9.2006. Toimeentulotuen valtionosuusjärjestelmää muutettiin työmarkkinatukiuudistuksen yhteydessä 1.1.2006 lukien. Tällöin toimeentulotuki jaettiin perustoimeentulotukeen, täydentävään toimeentulotukeen ja ehkäisevään tukeen. Perustoimeentulotuki irrotettiin sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmästä, ja kunta ja valtio osallistuvat sen rahoitukseen yhtä suurin osuuksin. Täydentävään ja ehkäisevään tukeen kunta saa valtionosuuden edelleen sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmän kautta. Toimeentulotuen saamisen edellytykset eivät muuttuneet.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmä uudistui muutoinkin vuoden 2006 alussa. Käyttöön otettiin muun muassa vaikeavammaisten henkilöiden palveluista kunnille aiheutuvia kustannuksia huomioonottava uusi määräytymisperuste (vammaiskerroin) ja lastensuojelun todellisiin kustannuksiin perustuva kustannusten tasausjärjestelmä korvattiin uudella lastensuojelun tarvetta kuvaavalla määräytymisperusteella (lastensuojelukerroin).

Syksyllä 2006 eduskunnan käsiteltävänä oli kunta- ja palvelurakenneuudistus, jossa säädettiin suuntaviivat ja puitteet palvelurakenneuudistukselle. Tätä koskeva laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta siihen liittyvine lakeineen tuli voimaan 23.2.2007.

Valtioneuvosto antoi kertomusvuonna eduskunnalle selonteon vammaispolitiikasta. Siinä arvioitiin nykyisen vammaispolitiikan vahvuuksia ja haasteita sekä esitettiin ratkaisuja ja uudistuksia.

Vuoden 2007 alusta tulivat voimaan eduskunnan hyväksymät vammaispalvelulain muutokset. Vaikeasti kuulo- ja näkövammaisten tulkkipalvelujen vähimmäismäärää nostettiin 240 tunnista 360 tuntiin ja puhevammaisten 120 tunnista 180 tuntiin kalenterivuodessa. Lisäksi kuntien velvollisuutta järjestää itsenäistä selviytymistä tukevaa päivätoimintaa laajennettiin muillekin kuin kehitysvammapalveluihin oikeutetuille vaikeavammaisille henkilöille. Erityistä tukea tarvitsevien lasten asemaa päivähoidossa pyrittiin parantamaan lisäämällä päivähoitolakiin vuoden 2007 alusta voimaan tullut säännös siitä, että kunnan käytettävissä tulee olla lasten päivähoidossa esiintyvää tarvetta vastaavasti erityislastentarhanopettajan palveluita.

Päivähoitoasetuksen säännöstä päiväkodin henkilöstömitoituksesta poikkeamisesta selkeytettiin. Elokuun 2007 alusta voimaan tulevan asetuksen muutoksen mukaan poikkeaminen säädetystä henkilöstömitoituksesta voi tapahtua vain siten, ettei lapsia ole muutoin kuin lyhytaikaisesti yhtäaikaisesti hoidossa enempää kuin lasten ja henkilöstön kokonaissuhdeluku edellyttää. Siihen asti voimassa olevan sanamuodon mukaan poikkeaminen voi tapahtua siten, ettei lapsia ole jatkuvasti yhtäaikaisesti hoidossa enempää kuin kokonaissuhdeluku edellyttää. OA totesi jo vuonna 2004 eräässä ratkaisussaan, että päivähoitoasetuksen säännös lasten ja hoito- ja kasvatushenkilöstön välisestä suhdeluvusta ja erityisesti edellytyksistä, joilla siitä voidaan poiketa, on erittäin tulkinnanvarainen. Hän esitti tuolloin valtioneuvostolle lainsäädännön täsmentämistä.

Lastensuojelulakia uudistettiin täsmentämällä huostassa olevien lasten ja heidän läheistensä yhteydenpidon rajoittamista koskevia säännöksiä ja laitoksissa asuvien lasten perus- ja ihmisoikeuksiin kajoavia rajoitustoimenpiteitä. Nämä säännökset tulivat voimaan 1.11.2006. Syksyllä 2006 eduskunnan käsiteltävänä oli myös lastensuojelulain kokonaisuudistus. Näitä lastensuojelu-uudistuksia selostetaan tarkemmin lasten oikeuksia koskevassa jaksossa s. 163.

4.9.2 LAILLISUUSVALVONTA

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 koskevissa kanteluissa on kysymys näiden oikeuksien toteutumisesta kuntien järjestämissä sosiaalihuollon palveluissa ja toimeentulotuessa. Lähes jokainen tarvitsee sosiaalipalveluja jossakin elämänsä vaiheessa.

Aikaisempien vuosien tapaan suurin ryhmä sosiaalihuollon kanteluista koski toimeentulotukea, lastensuojelua ja vammaispalvelua. Lastensuojelukantelut koskivat muun muassa menettelytapoja huostaanotossa, huoltosuunnitelman laatimista sekä lapsen ja hänen vanhempiensa tai muiden läheisten yhteydenpitoa. Lastensuojelua on käsitelty tarkemmin lasten oikeuksia koskevassa jaksossa s. 164. Kanteluita omaishoidon tuesta oli vajaa kymmenen. Muuta sosiaalihuoltoa, kuten päivähoitoa, elatusturvaa, kotipalveluja ja asumis- ja laitospalveluja koskevia kanteluja oli kutakin vain muutamia.

4.9.3 TOIMEENTULOTUKI

Kantelut koskivat erityisesti toimeentulotukihakemusten pitkiä käsittelyaikoja. Kantelijat olivat kokeneet myös toimeentulotuen hakemisen monimutkaiseksi vaadittujen liitteiden ja selvitysten vuoksi. Aikaisempien vuosien tapaan useassa kantelussa oltiin tyytymättömiä siihen, että lääkemenoihin ei myönnetty maksusitoumusta apteekkiin, vaan menot korvattiin jälkikäteen kuitteja vastaan.

Toimeentulotukilaissa ei ole tarkempia säännöksiä tuen maksamismenettelystä. Tuki voidaan myöntää myös jälkikäteen kuittia vastaan. Tällöin sosiaaliviranomaisen on kuitenkin varmistuttava siitä, että asiakkaalla on tosiasiassa sellaisia varoja, joilla hänellä on mahdollisuus maksaa menonsa ennen tuen saamista. Asiakkaalle tulee myös turvata oikeus saattaa toimeentulotuen maksutapaa koskeva asia kunnan toimielimen käsiteltäväksi joko viranhaltijan tukea koskevan päätöksen yhteydessä tai myöhemmin tekemällä erillinen päätös maksutapaa koskevasta vaatimuksesta.

Toimeentulotuki on yksilöllistä tarveharkintaa edellyttävä etuus, jonka myöntämiseen OA ei voi puuttua, jos asiassa on menetelty lain suoman harkintavallan puitteissa. OA onkin korostanut toimeentulotukea koskevissa ratkaisuissaan muutoksenhakukeinojen käyttämistä.

Käsittelyn joutuisuus

Toimeentulotukilain mukaan toimeentulotukiasiat on käsiteltävä kunnassa viivytyksettä. Laissa ei ole aikarajaa viivytyksettömälle käsittelylle, vaikkakin lain valmisteluasiakirjoissa pidettiin korkeintaan viikkoa sellaisena ohjeellisena aikana, jonka kuluessa toimeentulotukiasia tulisi ottaa käsiteltäväksi. OA:n mukaan korkeintaan viikon aikaa hakemuksen käsittelyyn ottamiselle voidaan pitää lähtökohtana viivytyksettömälle käsittelylle, koska toimeentulotuki on perustuslaissa säädettyä oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon turvaava keskeinen rahaetuus. Sellaisissa tapauksissa, joissa päätöksen tekeminen ei edellytä lisäselvityksiä, hakemus tulisi siis ottaa käsiteltäväksi ja myös ratkaista lähtökohtaisesti viikon kuluessa. Jos päätöksen tekeminen edellyttää lisäselvityksiä, niitä tulisi pyytää tai hankkia viimeistään viikon kuluessa ja tehdä päätös välittömästi tarpeellisten selvitysten saavuttua. Myös päätöksen täytäntöönpanon eli tuen maksamisen tulee tapahtua viivytyksettä.

Kyse ei kuitenkaan ole sellaisesta laissa säädetystä määräajasta, jonka ylittyessä viranomaisen voitaisiin yksiselitteisesti todeta menetelleen lainvastaisesti. Ky-

symys on lähtökohdasta, jolla käsittelyn viivytyksettömyyttä voidaan kussakin tapauksessa arvioida. Olennaista hakemuksen käsittelyssä on se, että kukaan ei jää ilman välttämättä tarvitsemaansa apua. Viivytyksetön käsittely voi siten kiireellisessä tapauksessa edellyttää hakemuksen käsittelemistä välittömästi. Sosiaaliviranomaisella on yksittäisessä tapauksessa harkintavaltaa arvioidessaan toimeentulotuen tarpeen kiireellisyyttä.

OA ei ole katsonut aiheelliseksi puuttua hakemuksen käsittelyaikaan esimerkiksi silloin, kun pitkäaikaisemmin toimeentulotuen tarpeessa olleen hakijan tuen jatkuminen keskeytyksettä on turvattu ja tuki on ollut hänen käytettävissään kuukauden alussa. Myöskään samaa asiaa koskeneen hakemuksen uudestaan käsitteleminen ei OA:n mukaan edellyttänyt samanlaista kiireellisyyttä kuin kokonaan uuden hakemuksen käsittely (2199/4/04*). Sen sijaan ehkäisevän toimeentulotuen hakemus oli hänen mielestään käsiteltävä ohjeellisen viikon käsittelyajan kuluessa (248/4/05).

Kymmenkunta OA:n ratkaisua koski viivästymistä Helsingin sosiaalivirastossa. Viraston mukaan käsittelyaikojen pitkittyminen alkuvuonna 2005 liittyi vuoden alusta toteutetun sosiaaliviraston organisaatiouudistuksen käynnistysongelmiin. Hakemusten pitkät käsittelyajat kesällä 2006 johtuivat viraston mukaan lähinnä henkilöstön vuosi- ja sairaslomista. OA korosti (muun muassa 1191/4/05*), että kunnan tulee turvata toimeentulotukihakemusten viivytyksetön käsittely myös organisaatiouudistuksissa. Henkilöstön vuosi- ja sairaslomatkaan eivät ole hyväksyttävä peruste hakemusten käsittelyn viipymiseen, vaan kunnan on varauduttava etukäteen henkilöstön poissaoloihin riittävillä sijais- ja muilla järjestelyillä. Sosiaaliviraston mukaan toimeentulotukihakemusten käsittelyajat oli sittemmin saatu lyhenemään niin, että käsittelyaikojen keskiarvo koko Helsingissä oli lokakuun 2006 lopussa keskimäärin 6 päivää ja asia oli korjaantunut (3966/4/05).

OA oli todennut aiemmin useissa ratkaisuissaan toimeentulotukihakemusten käsittelyn viipyneen lainvastaisesti Espoon kaupungissa ja pyytänyt sosiaali- ja terveyslautakunnan selvityksiä sen toimenpiteistä asian saattamiseksi lainmukaiseksi. Sosiaali- ja terveyslautakunnan mukaan käsittelyaikojen pidentyminen uudestaan kesällä 2005 johtui pääosin asiakastietojärjestelmien ongelmista, ja tässä nimenomaan kaupungin sopijaosapuolesta johtuneista syistä. Toimeentulotukiasioiden käsittelyä oli pyritty jouduttamaan lisäämällä henkilöstöä ja organisoimalla tehtäviä. Toimeentulotukihakemusten käsittelyaika oli syksyllä 2006 kolmella alueella 5 työpäivää. Kahdella alueella käsittelyaika oli vielä 12 työpäivää, mutta näissäkin oli jatkettu toimia käsittelyn nopeuttamiseksi. OA totesi vastauksessaan sosiaali- ja terveyslautakunnalle, että kunnan voimavaroja on kohdennettava niin, että toimeentulotuen hakija saa tarvitsemansa avun riittävän ajoissa. Toimeentulotukiasiat on käsiteltävä viivytyksettä myös silloin, kun tietojärjestelmissä ilmenee ongelmia (3498/2/04*).

Oulun kaupungin selvityksen mukaan toimeentulotukihakemusten käsittelyajat oli saatu vuoden 2006 alussa lyhenemään, mutta ne olivat pidentyneet uudestaan kesällä 2006. OA antoi huomautuksen Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle, kun hakemuksen käsittelyn todettiin eräässä tapauksessa kestäneen kesällä 2006 lähes 1,5 kuukautta (2688/4/06*). Koska toimeentulotuen käsittelyajat Oulun kaupungissa olivat myös lääninhallituksen tutkittavana kantelun johdosta, asian seuranta jäi lääninhallitukselle.

Myös viranhaltijan toimeentulotukipäätöksiä koskevat oikaisuvaatimukset tulee käsitellä viivytyksettä. OA totesi oikaisuvaatimusten käsittelyn Espoon sosiaali- ja terveyslautakunnan perusturvajaostossa kestäneen kohtuuttoman kauan, eräässä tapauksessa keväällä 2005 jopa 9 kuukautta. Sosiaali- ja terveystoimesta elokuussa 2006 saadun tiedon mukaan oikaisuvaatimukset käsiteltiin tuolloin pääsääntöisesti seuraavassa mahdollisessa perusturvajaoston kokouksessa eli noin kuukaudessa. Tilanne oli siis korjaantunut (41/4/05).

Eräässä tapauksessa OA totesi, että toimeentulotukipäätöksen oikaisuvaatimuksen käsittely oli kestänyt Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunnan jaostossa 4,5 kuukautta vuonna 2005. Hän piti myös tätä liian pitkänä aikana. Sosiaali- ja terveysviraston ilmoituksen mukaan oikaisuvaatimusten käsittelyajat oli saatu sittemmin lyhenemään 3–4 viikkoon (3966/4/05). Oikaisuvaatimuksen 2 kuukauden käsittelyaikaa Helsingin sosiaalilautakunnan jaostossa OA ei sen sijaan pitänyt liian pitkänä (2734/4/06).

Myös hallinto-oikeuden toimeentulotukea koskeva päätös on pantava täytäntöön viivytyksettä. Hallinto-oikeus oli kumonnut Kiikoisten perusturvalautakunnan päätöksen kantelijan asumismenoihin myönnetyn toimeentulotuen osalta ja palauttanut asian lautakuntaan uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa oli todettu se vuokran määrä, joka kantelijan asumismenoina oli otettava huomioon.

Asia käsiteltiin lautakunnassa uudelleen runsaan 3 kuukauden kuluttua hallinto-oikeuden päätöksen saamisesta. Päätöksen tultua perusturvalautakunnalle sosiaalisihteeri oli alkanut valmistella asian uutta käsittelyä. Sosiaalisihteeri oli hankkinut lisäselvityksenä muun muassa verotoimistosta vuokranantajan ilmoittamat vuokratulot. Kun nämä tiedot eivät täsmänneet kantelijan antamien vuokranmaksutietojen kanssa, perusturvalautakunta oli valtuuttanut sosiaalisihteerin hankkimaan kantelijan pankkitilitiedot.

Hallinto-oikeuden päätöksen toimeenpano ei OA:n mielestä edellyttänyt lisäselvityksiä, koska hallinto-oikeus oli ottanut päätöksessään selkeästi kantaa kantelijan oikeuteen saada toimeentulotukea ilmoittamiinsa asumismenoihin. Oikea menettely OA:n mielestä olisikin ollut maksaa toimeentulotuki hallinto-oikeuden päätösten mukaisesti viivytyksettä. Mikäli perusturvalautakunta epäili toimeentulotuen myöntämisen perustuneen tahallaan annettuihin erehdyttäviin tietoihin tai toimeentulotukilain 17 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden tahalliseen laiminlyöntiin, olisi perusturvalautakunta voinut ryhtyä erikseen selvittämään asiakkaan antamien tietojen luotettavuutta ja ryhtyä tarvittaessa toimeentulotuen takaisinperintään hallinto-oikeudelle tehtävällä hakemuksella (1514/4/04*).

Opiskelijan oikeus toimeentulotukeen

Opiskelijalla on samanlainen oikeus toimeentulotukeen kuin kaikilla muillakin, jollei hän saa tarpeenmukaista toimeentuloaan muulla toimeentulotukilaissa säädetyllä tavalla. Vanhemmat eivät ole toimeentulotukilain mukaan elatusvelvollisia täysi-ikäisiin lapsiinsa nähden. Toisaalta lapsen elatuksesta annettu laki lähtee siitä, että vanhemmat vastaavat opiskelevan täysi-ikäisen lapsensa koulutuksesta aiheutuneista kustannuksista, jos se on kohtuullista. Tavanomaista onkin, että vanhemmat avustavat kykynsä mukaan varsinkin vasta täysi-ikäisyyden saavuttaneita opiskelevia lapsiaan. Myös opintotukisäännösten mukaan 18 vuotta täyttäneen opiskelijan opintotukihakemus voidaan tietyissä tapauksissa hylätä vanhempien tulojen perusteella. Vanhemmat eivät toimeentulotukilain mukaan ole kuitenkaan elatusvelvollisia täysi-ikäiseen lapseensa nähden silloinkaan, kun opiskelijan opintotukihakemus on hylätty hänen vanhempiensa tulojen perusteella.

Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloa turvaava etuus. Ennen kuin sitä voidaan myöntää, on varmistuttava siitä, ettei hakijalla ole muita mahdollisuuksia toimeentulonsa turvaamiseen. OA on katsonut, että sosiaaliviranomaisella on oikeus kysyä toimeentulotukea hakevalta opiskelijalta, saako hän avustusta vanhemmiltaan ja tarpeen vaatiessa pyytää opiskelijaa esittämään esimerkiksi tiliotteensa riittävän pitkältä ajalta tämän selvittämiseksi. Hakijalla ei ole kuitenkaan velvollisuutta esittää omaa toimeentulotukihakemustaan varten selvitystä vanhempiensa varallisuusoloista. Mikäli opiskelijan olosuhteista on selkeästi pääteltävissä hänen saavan toimeentulonsa esimerkiksi vanhemmiltaan, hänen hakemuksensa voidaan hylätä tällä perusteella.

Kajaanin kaupungin toimeentulotukiohjeissa todettiin, että 18–20-vuotiaan opiskelijan vanhemmat ovat ensisijaisesti vastuussa lapsensa koulutuksesta ja elatuksesta myös sen jälkeen, kun lapsi täyttää 18 vuotta. Tämä perustui sosiaalitoimen mielestä lapsen elatuksesta annetun lain 3 §:n 2 momenttiin. Tämän johdosta opiskelijan vanhempien edellytettiin selvittävän elatuskykynsä ja ilmoittavan yksityiskohtaiset tulo- ja varallisuustietonsa. Ne kirjattiin opiskelijan sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmän liitetietoihin.

OA:n mukaan kaupunki ei voinut pyytää tällä tavalla kaikkien 18–20-vuotiaiden opiskelijoiden vanhempia esittämään selvitystä tuloistaan ja varoistaan. Hän katsoi tällaisen menettelyn olevan vastoin perustuslain turvaamaa yksityiselämän suojaa. Vanhempien tietojen rekisteröinnin ilman heidän nimenomaista suostumustaan OA katsoi olevan muun muassa vastoin henkilötietolain periaatetta käsiteltävien tietojen tarpeellisuudesta (1679/4/04).

Kainuun maakunta -kuntayhtymä ilmoitti sittemmin, et tä Kajaanin sosiaalipalvelukeskuksessa oli muutettu toimeentulotukiohjeistusta niin, että 18–20-vuotiaita opiskelijoita pyydetään muiden tulojen ohella ilmoittamaan myös mahdollisesta vanhemmilta saamastaan avustuksesta. Avustus otetaan huomioon opiskelijan toimeentulotukioikeutta määrättäessä opiskelijan ilmoituksen mukaan. Täysi-ikäisen opiskelijan vanhemmilta ei enää pyydetä erikseen tulo- ja varallisuusselvityksiä.

Toimeentulotuen perusosan alentaminen

Toimeentulotukilain mukaan jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta omasta elatuksestaan. Ansiotyö ja sitä korvaavat työttömyysturvaetuudet ovat toimeentulotukeen nähden ensisijaisia. Toimeentulotukilain 10 §:ssä on puolestaan säädetty seuraukset siitä, että henkilö ilman perusteltua syytä kieltäytyy hänelle tarjotusta työstä tai työvoimapoliittisesta toimenpiteestä tai muista pykälässä säädetyistä toimenpiteistä. Tämän lainkohdan mukaan seurauksena voi olla toimeentulotuen perusosan alentaminen, mutta ei tuen hylkääminen kokonaan.

OA piti Lempäälän kunnan sosiaaliviranomaisten päätöksiä lainvastaisina, kun kantelijan toimeentulotuki oli hylätty kokonaan sillä perusteella, että hänellä olisi ollut mahdollisuus hankkia elantonsa työskentelemällä monitoimikeskuksessa harjoittelijana työmarkkinatuella tai osallistumalla kuntouttavaan työtoimintaan. Kantelijan hakemusta ei voinut hylätä kokonaan ilman että olisi arvioitu, oliko ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön toimeentulo hänen kohdallaan turvattu. Kantelijan oikeus toimeentulotukeen olisi tullut ratkaista hänen toimeentulotuen hakemisajankohdan taloudellisten olosuhteidensa perusteella. Tätä näkemystä tuki myös OA:n päätöksessään mainitsema korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö (682/4/04*).

Toimeentulotuen myöntämisessä on kysymys myös perustuslain turvaaman välttämättömän toimeentulon järjestämisestä. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta edellyttää, että toimeentulotuen perusosan alentamisen edellytyksiä tulkitaan suppeasti toimeentulotukilain sanamuotoon pitäytyen. Toimeentulotuen perusosaa ei OA:n mukaan saa alentaa pelkästään sillä perusteella, että henkilö on menettänyt oikeutensa työttömyysturvaan, vaan alentamisen edellytykset tulee harkita kussakin tapauksessa erikseen toimeentulotukilain säännösten perusteella. Sosiaaliviranomaisen velvollisuus on osoittaa kieltäytymisen tai laiminlyönnin tapahtuminen ja muut perusosan alentamisen edellytykset.

Leppävirran kunnan sosiaalityöntekijä oli päätöksillään alentanut kantelijan toimeentulotuen perusosaa huhtikuusta 2000 lokakuulle 2002 kahdeksi kuukaudeksi kerrallaan. OA:n mukaan toimeentulotukipäätöksiin ei ollut kirjattu toimeentulotukilain 10 §:n edellyttämällä tavalla, miten kantelijaa oli ennen perusosan alentamista kehotettu toimimaan työllistymistään koskevassa asiassa. Päätöksiin ei ollut myöskään kirjattu, mistä lainkohdassa tarkoitetusta kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä oli kulloinkin ollut kysymys.

Toimeentulotukipäätöksen perusteluksi ei OA:n mukaan riittänyt pelkästään tieto siitä, että Leppävirran työvoimatoimikunnan huhtikuussa 2000 antaman lausunnon mukaan kantelijalla ei ollut oikeutta työmarkkinatukeen huhtikuusta 2000 alkaen tarjotusta työstä tai työvoimapoliittisesta koulutuksesta kieltäytymisen vuoksi ennen kuin hän olisi ollut työssä tai koulutuksessa kolme kuukautta.

Kantelijan puolison perusosaa oli alennettu vielä tammikuussa 2001, vaikka tämä oli aloittanut tammikuun alussa kunnan hänelle järjestämän työn. OA katsoi, ettei toimeentulotukilaissa säädettyjä edellytyksiä perusosan alentamiseen ollut puolison osalta enää tammikuussa (149/4/04 s. 142).

Päätöksen perusteleminen

Toimeentulotukipäätökset on perusteltava asianmukaisesti ja riittävästi ottaen huomioon toimeentulotukilain säännökset. Päätöksestä tulee käydä selvästi ilmi, miten asia on ratkaistu.

Toimeentulotukipäätökseen liitetty laskelma, josta ilmenevät toimeentulotuen suuruuteen vaikuttaneet tulot ja menot, on OA:n mukaan tavanomaisessa tapauksessa sinänsä riittävä osoittamaan, miten asia on ratkaistu.

Edellä kuvatussa tapauksessa (149/4/04) kantelijan toimeentulotuen perusosaa oli alennettu vuosina 2000–2002 tehdyissä päätöksissä yhtenä kuukautena 40 %:lla ja muina kuukausina 20 %:lla. Perusosan 40 %:n suuruinen alentaminen kävi ilmi päätökseen liitetystä toimeentulotukilaskelmasta, mutta ei itse päätöksestä. Toimeentulotuen perusosan alentaminen, erityisesti kun se on 40 %, on kuitenkin aina poikkeuksellinen menettely, jonka edellytyksistä on erikseen säädetty. OA katsoi, että tämän vuoksi perusosan alentamisen suuruuden tulisikin käydä ilmi itse päätöksestä eikä yksinomaan päätökseen liitetystä laskelmasta.

Joensuun kaupungin viranhaltijan tekemässä toimeentulotukilaskelmassa kantelijan työmarkkinatuki oli otettu huomioon jaksotettuna 21,5 päivän maksueriin. Päätöksessä todettiin, että työmarkkinatuen jaksotus perustui korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen. Päätöksestä olisi OA:n mukaan tullut lisäksi ilmetä sovelletut toimeentulotukilain säännökset (2532/4/04).

Hyvä hallinto ja asiakkaan oikeusturva edellyttävät, että asiakirjasta käy selkeästi ilmi, onko kysymyksessä muutoksenhakukelpoinen sitova päätös vai myöhempää päätöksentekoa ohjaava periaatepäätös tai suunnitelma. Helsingin sosiaaliviraston sosiaalityöntekijä oli todennut päätökseksi otsikoidussa asiakirjassa, että jos asiakas kieltäytyy menemästä työvoiman palvelukeskukseen, hänen toimeentulotukensa perusosaa alennetaan 20 %:lla. Kantelija oli tehnyt jaostolle päätöksestä oikaisuvaatimuksen. Sosiaalikeskuksen johtaja katsoi, että kyseessä ei ollut muutoksenhakukelpoinen päätös, vaan sosiaalityöntekijän tekemä myöhempää päätöksentekoa ohjaava suunnitelma, jonka perusteella etuuskäsittelijä teki myöhemmin asiakasta koskevat yksilöhuoltopäätökset. Tämän vuoksi asiaa ei viety jaoston käsiteltäväksi, vaan sosiaalikeskuksen johtaja vastasi asiakkaalle kirjeellä.

OA totesi, että asia ei tule asiallisesti vireille oikaisuvaatimuksena pelkästään sillä perusteella, että vireillepanija itse katsoo kysymyksessä olevan oikaisuvaatimuksena käsiteltävä asia. Vireillepanijan oikeusturva kuitenkin edellyttää, että vähänkin tulkinnanvaraisessa tapauksessa asia viedään toimielimen käsiteltäväksi oikaisuvaatimuksena. Tässä tapauksessa OA oli samaa mieltä kuin sosiaalivirasto siitä, että kysymys ei ollut sellaisesta asiaratkaisun sisältävästä sitovasta päätöksestä, joka olisi tullut saattaa oikaisuvaatimuksena jaoston käsiteltäväksi. Kyseisen sosiaalityöntekijän ohjaavan päätöksen tai suunnitelman oikeudellista luonnetta oli kuitenkin hyvin vaikea ymmärtää, koska se oli tehty samassa muodossa ja samalle päätöslomakkeelle kuin sitova päätöskin (390/4/05). Helsingin sosiaalivirasto ilmoittikin sittemmin ohjeistaneensa viranhaltijoita siitä, että kyseiset etuuskäsittelyä ohjaavat suunnitelmat kirjataan asiakastietojärjestelmään muistiinpanoina eikä päätöslomakkeelle.

Ohjaus ja neuvonta

Kun toimeentulotukea myönnetään maksusitoumuksen muodossa esimerkiksi muutto- ja varastointikustannuksiin, voi myöhemmin tulla epäselvyyksiä vastuu- ja korvauskysymyksistä kunnan, asiakkaan ja maksusitoumuksen saaneen yrittäjän välillä. Asiakasta tulisikin neuvoa vastuukysymyksistä jo tukea myönnettäessä (2251/4/05).

Oulun kaupungin viranhaltijan laatimaan toimeentulotukilaskelmaan oli kantelijan tuloksi merkitty myös pankkitiliotteeseen merkityt käteispanot. Kantelijan mukaan nämä koostuivat hänen aiemmin tililtään nostamistaan palkkatuloista, jotka hän oli joutunut palauttamaan tililleen vuokran ja muiden laskujen maksamisen katteeksi. Kantelija kertoi, että hän ei tiennyt, mitä selvitystä olisi voinut antaa siitä, että "käteispanossa" oli kysymys hänen aikaisemmin tililtään nostamistaan varoista.

OA totesi, että tämän asian selvittäminen täysin luotettavasti ei olekaan mahdollista. Tämän vuoksi hän ei katsonut asiassa menetellyn hallintolain selvittämisvelvollisuutta koskevan säännöksen vastaisesti, vaikka kantelijaa ei ohjattu tarkemmin siinä, mitä selvitystä asiassa olisi pitänyt esittää. Sen sijaan OA katsoi, että toimeentulotuen hakijaa on aiheellista ohjata välttämään sellaista menettelyä, joka saattaa johtaa hänen tulojensa huomioon ottamiseen kahteen kertaan ja siis hänelle epäedulliseen lopputulokseen (2116/4/05).

Kantelija oli jättänyt joulukuussa Helsingin sosiaalivirastoon hakemuksen maksusitoumuksen saamisesta yksityisen hammashoidon kustannuksiin. Sosiaalityöntekijän tammikuussa tekemällä päätöksellä kantelijalle

myönnettiin toimeentulotukea julkisen terveydenhuollon menoihin. Lisäksi päätöksessä ilmoitettiin, että kantelijalle oli varattu aika sosiaalityöntekijälle helmikuussa, jolloin tarkoitus oli käsitellä hänen toimeentulotukeaan. OA totesi, että sosiaalipalvelutoimisto oli velvollinen selvittämään, oliko kantelijan tapauksessa edellytyksiä yksityisen hammashoidon korvaamiselle. Sosiaalityöntekijä saattoi selvittää asiaa varaamalla kantelijalle tapaamisajan. Oli kuitenkin virhe määrätä tapaaminen pidettäväksi vasta helmikuussa, kun kantelijan ilmoituksen mukaan hänen hammashoidon tarpeensa oli kiireellinen. Kantelijalle olisi myös tullut ilmoittaa, että vastaanotolla oli tarkoitus selvittää yksityisen hammashoidon korvaamista (1796/4/04). Ratkaisu koski sitä aikaa, jolloin Helsingin kaupungin terveydenhuolto ei pystynyt järjestämään lakisääteistä hampaiden tutkimusta ja hoitoa kaikille siihen oikeutetuille.

4.9.4 VAMMAISPALVELUT

Aikaisempien vuosien tapaan useat kantelut koskivat vammaisen henkilön liikkumismahdollisuuksia eli vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalveluiden järjestämistä, niistä perittäviä maksuja sekä määrärahasidonnaisia auton hankintaan ja erilaisiin lisälaitteisiin myönnettäviä avustuksia.

Kuljetuspalveluista näyttäisi tulevan kanteluita nimenomaan silloin, kun kunta on muuttanut kuljetuspalvelujen järjestämistapaa tai maksukäytäntöä. Näihin kanteluihin OA on vastannut, että kunnalla ei ole lakiin perustuvaa velvollisuutta toteuttaa vaikeavammaisen henkilön palveluja yksinomaan erilliskuljetuksin. Kunta voi järjestää kuljetuspalvelut esimerkiksi yhteiskuljetuksina palvelulinjoja hyödyntäen tai matkojen yhdistelykeskuksen avulla. Kuljetuspalvelun järjestämistapa ei kuitenkaan saa estää tai kaventaa tosiasiallisesti kuljetuspalvelun saajaa käyttämästä hänelle kuuluvia kuljetuspalveluja hänelle sopivalla ajoneuvolla. Toteuttamistavan valinnassa on otettava lähtökohdaksi kuljetuspalvelun saajan yksilölliset tarpeet ja mahdollisuudet.

Parissa kantelussa epäiltiin matkapalvelukeskusten pyytämien tietojen vaarantavan asiakkaiden yksityisyyden suojaa. OA totesi kuitenkin, että toimijalle, kuten matkapalvelukeskukselle on annettava asiakkaasta ne tiedot, joita tarvitaan hyvän palvelun aikaansaamiseksi. Esimerkiksi tieto matkan kohteesta on sellainen palvelun tuottamiseksi tarpeellinen tieto, joka tulee antaa matkapalvelukeskukselle. Matkapalvelukeskusta ja autoilijaa sitoo puolestaan vaitiolovelvollisuus (1288/4/05).

Ohjeistukset

Vaikka kunnan ohjeet eivät olekaan yksittäistä viranhaltijaa sitovia, niillä on tosiasiassa tärkeä päätöksentekoa ohjaava merkitys. Kurikan kaupungin vuoden 2005 kuljetuspalveluohjeissa oli maininta vammaispalvelulaissa tarkoitetun vaikeavammaisen henkilön oikeudesta enintään 18 yhdensuuntaiseen asiointi- ja virkistysmatkaan kuukaudessa. Vammaispalveluasetuksessa on säädetty vaikeavammaiselle henkilölle oikeus vähintään 18 yhdensuuntaiseen matkaan kuukaudessa. Ohjeistuksessa rajoitettiin lakiin perustumattomasti oikeutta kuljetuspalvelumatkojen vähimmäismäärään.

OA totesi, että kunnalla on tapauskohtaisesti erityinen velvollisuus järjestää vaikeavammaiselle henkilölle enemmänkin kuin lakisääteinen vähimmäismäärä 18 matkaa kuukaudessa, jos henkilön kuljetustarve sitä edellyttää (2285/4/04*). Sosiaali- ja terveyslautakunta korjasi asian vuodelle 2007 hyväksymissään ohjeissa. Kurikan kaupungin vuoden 2005 ohjeissa oli alunperin myös lainvastainen kuljetuspalvelujen enimmäiskilometrirajoite. Se oli kuitenkin poistettu ohjeistosta jo ennen kantelun ratkaisemista.

Perittävät asiakasmaksut

Kuljetuspalveluista perittävän maksun suuruus on asiakasmaksuasetuksessa sidottu julkisen liikenteen maksuun tai muuhun siihen verrattavissa olevaan kohtuulliseen maksuun siten, että perittävä maksu voi olla enintään niiden suuruinen. Säännös on aiheuttanut tulkintaongelmia ja erilaisia maksukäytäntöjä kunnissa. Myöskään oikeuskäytäntö hallinto-oikeuksissa ei ole ollut tässä asiassa yhtenäistä. Kun hallinto-oikeuksien asiakasmaksua koskevista päätöksistä ei saa valittaa edelleen, ei asiassa ole saatavissa korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisuja.

Vaikeavammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta ei OA:n mielestä voida pitää tyydyttävänä, että kuljetuspalvelujen omavastuuosuuden suuruus riippuu asuinkunnasta. Lahdessa vammaispalvelulain mukaisen kuljetuspalvelun asiakasmaksu määräytyi linja-autotaksan mukaisen kertalipun hinnan perusteella. Kantelijan mielestä kuljetuspalveluista perittävä omavastuuosuus tulisi määrätä julkisen liikenteen sarjalipun hinnan mukaan. OA katsoi, että Lahden sosiaali- ja terveyslautakunta oli päättänyt kuljetuspalveluista perittävistä maksuista harkintavaltansa puitteissa. Kuljetuspalvelujen saajilta perittävä tilausmaksu ei OA:n mukaan saa ylittää yleisesti kaikilta perittävää tilausmaksua. Näin ei Lahden kaupungissa tapahtunutkaan, kun kaupungin sosiaali- ja terveystoimen mukaan kaikki lahtelaiset, myös vammaiset, tilasivat tavallisen taksin samasta puhelinnumerosta, ja puhelun hinta oli kaikille tilaajille sama (1509/4/04).

OA on katsonut, että kunnan harkinnassa on, miten maksut vaikeavammaisten henkilöiden kuljetuspalvelujen käytöstä peritään. Vaikeavammaisella ei ole oikeutta valita tapaa, jolla kuljetuspalvelukustannukset korvataan hänelle. Kunnan on kuitenkin huolehdittava siitä, että henkilön oikeus kuljetuspalveluihin toteutuu tosiasiallisesti. Jos kunta maksaa kuljetuspalvelun jälkikäteen, sen on varmistettava palvelun käyttömahdollisuus esimerkiksi myöntämällä matkaennakkoa, käsittelemällä kuljetuspalvelulaskut nopeasti tai sopimalla asiakkaan kanssa muusta hänelle soveltuvasta korvausmenettelystä.

Eräässä kantelussa arvosteltiin Vaasan kaupungin menettelyä, kun henkilölle myönnetyt matkat ladattiin korttiin, jossa teknisenä ylärajana oli 17 euroa. Jos matkan hinta ylitti tämän, kuljetuspalvelun saaja voi maksaa itse ylimenevän osuuden taksille ja saada sen kuittia vastaan jälkikäteen tililleen sosiaalivirastosta. Kyseessä ei siis ollut yhdensuuntaisen matkan euromääräinen yläraja. OA ei katsonut olevan aihetta puuttua tähän menettelyyn (2600/4/04).

Raision sosiaali- ja terveyslautakunta päätti vuonna 2005 ottaa käyttöön 15 euron suuruisen sakkomaksun tilanteessa, joissa tulkkipalvelun käyttö peruuntui asiakkaasta johtuvasta syystä ja palvelun tilaamisesta ehti aiheutua kustannuksia. OA totesi, että asiakasmaksuasetuksessa on määritelty sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, joiden käyttämättä ja peruuttamatta jättämisestä voidaan määrätä maksu. Maksuttomiksi säädetyt vammaispalvelulain mukaiset tukitoimet ja palvelut eivät ole tällaisia palveluita.

Raision sosiaali- ja terveyslautakunnan vuodelle 2006 vahvistamien ohjeiden mukaan tulkkipalvelujen saajalta ei peritä maksua tulkkauksen peruutustilanteissa, joten asia oli korjaantunut jo ennen kantelun ratkaisemista (2285/4/04*).

OA kiinnitti Loimaan sosiaalilautakunnan huomiota siihen, että kotihoidon palvelumaksuja ei tule periä sellaisilta kehitysvammaisilta, joilla annettu palvelu on erityishuoltoon kiinteästi liittyvä tukitoimenpide, eikä sellaisesta kuljetuksesta, joka on erityishuollon saamiseksi välttämätöntä. Kehitysvammaisten palvelujen asiakasmaksut voivat määräytyä kotiin annettavissa palveluissa joko sosiaalihuoltolain tai kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain nojalla.

Ratkaisevaa on kunkin kehitysvammaisen kohdalla tehtävä yksilöllinen harkinta siitä, onko palvelu sellainen erityishuoltoon kuuluva tukitoimenpide, jota annetaan sen vuoksi, että hän tarvitsee sitä kehitysvammansa vuoksi. Erityishuollon saamiseksi välttämättömät kuljetukset on säädetty kehitysvammalaissa selkeästi subjektiiviseksi oikeudeksi. Mikäli erityishuolto-ohjelmassa on palveluksi mainittu esimerkiksi kerhotoiminta, tällaiseen palveluun liittyvästä kuljetuksesta ei tule periä maksua (998/4/04*).

Käsittelyn joutuisuus

Kuljetuspalveluhakemuksen käsittely Kannonkosken kunnan sosiaalitoimistossa kesti melkein kahdeksan viikkoa. Sosiaalitoimen selvityksessä todettiin työtilanteen aiheuttaneen viivästyksen. Laillisuusvalvonnassa on katsottu, että organisaatioon tai resursseihin liittyvillä seikoilla ei voida perustella poikkeamista siitä, mitä lain säännökset viivytyksettömältä käsittelyltä edellyttävät. Tässä tapauksessa ei ilmennyt, että kuljetuspalvelupäätöksen tekeminen olisi edellyttänyt esimerkiksi lisäselvityksen hankkimista. Päätös olisi asian laadun vuoksi tullut tehdä nopeammin (544/4/05).

Henkilö oli hakenut vaikeavammaisen henkilön palveluasumisen järjestämistä kotipalveluna. Palveluasumista koskeneen hakemuksen käsittelyssä ei todettu viivästymistä, vaikka se kesti yhdeksän viikkoa. Hakemuksen käsittely edellytti muun muassa kotikäyntiä hakijan luo (1694/4/04).

Päätöksen perusteleminen

Järvenpään sosiaali- ja terveyslautakunta oli myöntänyt kantelijalle vammaispalvelulain mukaista avustusta auton lisälaitteisiin puolet hänen hakemastaan määrästä. Päätöksen perusteluissa viitattiin siihen, että kysymyksessä oli määrärahasidonnainen korvaus.

OA totesi, että kunta myöntää vammaispalvelulain mukaisia määrärahasidonnaisia palveluja ja tukitoimia talousarvion määrärahojen puitteissa, jolloin kaikilla lain edellytykset täyttävillä hakijoilla ei ole oikeutta saada kyseisiä palveluja. Päätöksenteko ei kuitenkaan ole kunnan vapaassa harkinnassa. Yksilöpäätöksiä tehtäessä kunnan harkintaa määrärahojen suuntaamisessa sitovat yleisestä järjestämisvelvollisuudesta annetut säännökset ja niiden tulkinnassa huomioon otettavat oikeusperiaatteet.

OA:n mukaan päätös oli perusteltu puutteellisesti. Siitä ei käynyt ilmi, arvioitiinko kyseiselle vuodelle varatut määrärahat riittämättömiksi ja maksettiinko kantelijalle korvausta tällä perusteella vain osasta kustannuksia. Päätöksestä ei myöskään selvinnyt, meneteltiinkö näin kaikkien hakijoiden kohdalla. Lisäksi siitä ei ollut mitään tietoja sen arvioimiseksi, oliko kaupunki rikkonut asiassa yleisen järjestämisvelvollisuutensa vahvistaessaan talousarvion määrärahat. Näiden seikkojen arvioimiseksi olisi OA:n mukaan tullut ilmetä, oliko kaikille hakijoille tarkoitus myöntää korvausta puolet kustannuksista, paljonko määrärahoja oli aiempina vuosina varattu ja olivatko määrärahat riittäneet kaikille aikaisempina vuosina (964/4/04*).

4.9.5 OMAISHOIDON TUKI

Useissa omaishoidon tukea koskevissa kanteluissa oltiin tyytymättömiä siihen, että tukea ei ollut myönnetty riittävästi tai ei lainkaan. Vastauksissaan näihin OA on todennut, että omaishoidon tuki on lakisääteinen sosiaalipalvelu, jonka järjestämisestä kunnan tulee huolehtia määrärahojensa puitteissa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kuntien on katsottu voivan priorisoida, kenelle omaishoidon tukea myönnetään. Kunnalla ei siis ole erityistä velvollisuutta omaishoidon tuen myöntämiseen yksittäiselle kuntalaiselle, vaan kunnalla on oikeus harkita, miten sille säädetty yleinen velvollisuus huolehtia omaishoidon tuen järjestämisestä voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaisimmin ottaen huomioon käytettävissä olevat määrärahat ja kunnassa esiintyvä tarve.

Parissa kantelussa oltiin tyytymättömiä kunnan tarjoamiin palveluihin omaishoitajan lakisääteisen vapaan järjestämisessä. Kunnan on huolehdittava hoidettavan hoidon tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä hoitajan lakisääteisen vapaan ajaksi. Vapaasta ja sen järjestämisestä tulee sopia omaishoidon tukea koskevassa sopimuksessa. Omaishoitajalla ei kuitenkaan ole oikeutta vaatia hoidettavalle tiettyä hoitopaikkaa lakisääteisen vapaansa ajaksi. Kunnan laiminlyöntiä ei näissä kanteluissa todettukaan (2864/4/05).

Päätöksen tekeminen ja perusteleminen

Kantelija ei ollut ennen syyskuuta 2005 saanut Imatran sosiaaliviranomaisilta muutoksenhakukelpoista päätöstä elokuussa 2002 vireille panemaansa omaishoidontukihakemukseen, vaan hakemus oli määrärahojen niukkuuden vuoksi siirretty viranomaisen aloitteesta useaan kertaan seuraavalle vuodelle.

OA piti sinänsä hyvänä hallintona sitä, että hakemus oli viranomaisen aloitteesta siirretty koskemaan aina seuraavaa vuotta. Viranhaltijan olisi OA:n mukaan kuitenkin tullut tehdä elokuussa 2002 jätetyn hakemuksen johdosta kirjallinen oikaisuvaatimusosoituksin varustettu ja asianmukaisesti perusteltu päätös viivytyk-

settä sen jälkeen, kun oli selvää, ettei määrärahoja haetun tuen myöntämiseen ollut. Näin oli riippumatta asian lopputuloksen ennakoimisesta. Tämä olisi turvannut kantelijalle perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeuden saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Menettelyllään sosiaaliviranomaiset poistivat kantelijalta mahdollisuuden saattaa asiansa tarvittaessa valituksena hallinto-oikeuden ratkaistavaksi (2992/4/04).

Järvenpään sosiaali- ja terveyslautakunnan vuodelle 2006 hyväksymän ohjeistuksen mukaan omaishoidon tuki myönnettiin hakemispäivää seuraavan kuukauden alusta lukien. Kaupungin selvityksen mukaan tämä perustui siihen, että kyseessä on määrärahasidonnainen etuus, jonka myöntäminen on kunnan harkinnassa, ja siihen, että kaupunki ei myönnä hoitopalkkiota takautuvasti.

Päätös, jolla tuen myöntämisen alkamisajankohta poikkeaa hakemuksessa vaaditusta, ei OA:n mukaan ole sellainen hallintolaissa tarkoitettu kokonaan myönteinen päätös, joka voidaan jättää perustelematta. Kysymys ei ollut tässä tapauksessa myöskään tuen myöntämisestä takautuvasti. Päätös tulee perustella erikseen tuen alkamisajankohdan osalta, jos se poikkeaa haetusta. Asianmukainen perusteleminen on tärkeää muutoksenhaun käyttämisen kannalta. Perustelut ohjaavat kiinnittämään huomiota niihin seikkoihin, joilla on merkitystä muutoksenhakua ratkaistaessa (3461/4/05*).

Järvenpään sosiaali- ja terveyslautakunnan vuodelle 2005 hyväksymässä ohjeistuksessa omaishoidon tuen saamisen edellytyksenä oli muun muassa se, että asiakas sai Kansaneläkelaitoksen (Kela) myöntämää eläkkeensaajan hoitotukea tai lapsen erityishoitotukea. OA katsoi, että ohje oli ristiriidassa omaishoidon tukea koskevien säännösten kanssa, joiden mukaan hoitopalkkion suuruuteen vaikuttivat ainoastaan hoidon sitovuus ja vaativuus. Lautakunnan ilmoituksen mukaan käytäntö oli kuitenkin jo keväällä 2005 muutettu lainmukaiseksi (3461/4/05*).

Omaishoidon tuesta tulee laatia hoitajan ja kunnan välille sopimus ja sen liitteeksi hoito- ja palvelusuunnitelma. Halsuan kunta oli tehnyt omaishoitajan kanssa sopimuksen vuonna 2004. Hoidettavalle oli tehty sen jälkeen uusi päätös omaishoidon tuesta, mutta hoitajan kanssa ei ollut tehty uutta sopimusta. OA totesi Halsuan kunnan perusturvalautakunnan laiminlyöneen velvollisuutensa laatia omaishoitosopimus säädetyllä tavalla (2864/4/05).

4.9.6 VANHUSTEN PALVELUT

Vanhusten palvelujen järjestämisestä ei ole erikseen säädetty, vaan niitä järjestetään sosiaali- ja terveydenhuollon yleisen palvelujärjestelmän kautta. Kunnan viranomaisten on kuitenkin palveluja järjestäessään huolehdittava siitä, että jokaiselle turvataan perustuslain 19 §:ssä säädetty oikeus välttämättömään huolenpitoon. Vanhusten hoivan järjestämisestä on ollut hyvin vähän kanteluita huolimatta siitä, että vanhustenhuolto ja sen puutteet ovat olleet näkyvästi esillä tiedotusvälineissä. Kotipalvelujen järjestämisestä vanhukselle tuli oikeusasiamiehelle muutamia kanteluita, mutta niissä ei todettu laiminlyöntejä. Joitakin kanteluita oli vanhuksen saamasta hoidosta terveyskeskuksen vuodeosastolla, mutta nämäkään eivät antaneet aihetta toimenpiteisiin. Muutama kantelu koski asukkaan hoitoa ja kohtelua palvelutalossa sekä lääninhallituksen menettelyä yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnassa.

Omaiset arvostelivat Mäntyharjun kunnan menettelyä vanhuksen sijoittamisessa palvelutaloon ja hänen siellä saamaansa hoitoa. Vanhusta palvelutalossa hoitaneiden kotisairaanhoidon hoitajien ja terveyskeskuksen vuodeosastolla häntä hoitaneen lääkärin arvion mukaan vanhus tarvitsi pysyvän laitoshoitopaikan. Mäntyharjun kunnan sosiaalipalveluista päättänyt työryhmä (SAS-työryhmä) päätyi kuitenkin jatkamaan vanhuksen sijoittamista palvelutaloon.

Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen (TEO) mukaan vanhuksen muistamattomuudesta, psyykkisestä tilasta ja avuntarpeesta aiheutunut hoidon tarve oli suurempi kuin mihin palvelutalon palvelut antoivat mahdollisuuden vastata. TEO:n mukaan vanhusta palvelutalossa hoitaneiden kotisairaanhoidon hoitajien ja terveyskeskuksen vuodeosastolla häntä hoitaneen lääkärin kanta, että vanhus ei selviä palvelutalossa, oli perusteltu ja asianmukainen. Se olisi tullut ottaa tapahtunutta painokkaammin huomioon vanhuksen hoidosta ja sijoittamisesta päätettäessä.

Itä-Suomen lääninhallitus katsoi, että vanhuksen selviytymistä tehostetussa palveluasumisessa olisi tullut arvioida kokonaisvaltaisemmin kuin vain ns. RAVA-indeksin kautta. Lääninhallituksen mukaan toimintakyvyn arviointi RAVA-indeksillä onnistuu selkeästi paremmin fyysisen toimintakyvyn rajoitteista kärsivien henkilöiden kohdalla kuin dementoivaa ja vaikeusasteeltaan ajallisesti vaihtelevaa sairautta potevan henkilön kohdalla.

OA yhtyi oikeusturvakeskuksen ja lääninhallituksen esittämiin perusteluihin käsityksiin (2405/4/04*).

Joutsenon kunnassa sijainneessa palvelutalossa asunut dementiaa sairastanut vanhus oli päässyt henkilökunnan huomaamatta illalla tai yöaikaan ulos pihalle, josta hänet löydettiin aamuvarhaisella pakkaseen menehtyneenä. Palvelukodin asukkailla oli omat huoneet, jotka sijaitsivat kahdessa kerroksessa. Palvelukodissa oli yksi yövalvoja. Poliisin esitutkinnassa ei ollut tullut ilmi sellaista henkilökunnan huolimattomuutta, mikä olisi aiheuttanut vanhuksen kuoleman. Myöskään OA ei voinut käytettävissään olleen selvityksen perusteella todeta palvelukodin henkilökunnan toiminnassa valvonnan laiminlyöntiä. OA:n mukaan suuremmallakaan henkilöstön määrällä ei olisi voitu varmuudella ehkäistä tapahtunutta.

OA totesi kuitenkin, että kyseisenlaisessa tehostetun palveluasumisen toimintayksikössä, jossa hoidetaan kahdessa asuinkerroksessa samanaikaisesti useita vaikeastikin muistihäiriöisiä asiakkaita, olisi erityistä huomiota tullut kiinnittää henkilökunnan läsnäolon lisäksi turvallisuusjärjestelyihin ja -tekniikkaan, joiden avulla vanhuksen poistuminen palvelukodin pihalle olisi todennäköisesti huomattu. Hyvään sosiaalihuoltoon kuuluu asiakkaiden turvallisuudesta huolehtiminen. Sosiaalipalveluja antavat toimintayksiköt tulee varustaa asiakkaiden kuntoisuuden huomioon ottavalla tavalla.

Etelä-Suomen lääninhallitus oli todennut palvelukodin lupapäätöksessään vuonna 1997 henkilökunnan osittain riittämättömäksi, mutta puuttunut siihen vasta vuonna 2004. OA:n mukaan lääninhallituksen olisi lupa- ja valvontaviranomaisena tullut puuttua aikaisemmin palvelukodin henkilöstömäärään. Joutsenon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan olisi tullut ilmoittaa tapahtumasta palvelukodissa lääninhallitukselle heti, kun se sai asian tietoonsa. Lääninhallitus sai tiedon vanhuksen kuolemasta vasta kantelun tutkinnan yhteydessä. OA katsoi lautakunnan laiminlyöneen sille valvontalaissa säädetyn ilmoitusvelvollisuutensa (221/4/04).

Useissa kunnissa on pyritty muuttamaan palvelurakennetta laitoshoidosta palveluasumiseen. Muutosprosessissa on muistettava myös oikeusturvanäkökohdat.

Rovaniemen kaupunki päätti muuttaa kaupungin vanhainkodin tehostetuksi palveluasumisyksiköksi toukokuusta 2004 alkaen. Kela hyväksyi elokuussa 2004 palvelutalon avohoidon palvelua tuottavaksi yksiköksi, johon sen hoitamat etuudet maksettiin kuten kotona asuville. Asukkaille lähetettiin syyskuussa 2004 ilmoitus laitoksen muuttamisesta palvelutaloksi takautuvasti toukokuusta 2004 alkaen. OA katsoi Rovaniemen kaupungin menetelleen lainvastaisesti siinä, että se ei tehnyt vastoin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain asettamia vaatimuksia nimenomaista, valituskelpoista päätöstä laitospaikan peruuttamisesta kunkin asiakkaan osalta erikseen. Lisäksi kaupunki toimi vastoin sosiaalihuollon asiakasmaksuasetusta päättäessään asiakasmaksuista takautuvasti. OA arvosteli myös kaupungin tiedotusta muutoksesta. Tulossa olevista muutoksista ilmoitettiin syyskuussa 2004 ja niiden ilmoitettiin tulevan voimaan takautuvasti toukokuusta alkaen. Kun kyse on vanhuksista, on erityisen tärkeää, että asiasta ilmoitetaan tarpeeksi selvästi ja ajoissa sekä vanhuksille että heidän omaisilleen (2928/4/04*).

4.9.7 MUUT SOSIAALIPALVELUT

Päivähoitokanteluita ratkaistiin kertomusvuonna vain kolme. Yksi niistä (2400/4/06) koski Länsi-Suomen lääninhallituksen menettelyä Harjavallan kaupungin perhepäivähoidon ryhmäkokojen lainmukaisuuden valvonnassa ja kaksi vuorohoidon järjestämistä (2266/4/04 ja 1060/4/05).

Lapselle oli haettu päivähoitopaikkaa vuorohoitoa antavasta päiväkodista, mutta Oulun sosiaali- ja terveystoimi oli tarjonnut hoitopaikkaa tavallisesta päiväkodista. OA totesi, että vaikka alle kouluikäisten lasten vanhemmilla on päivähoitolain ja -asetuksen mukaan sub-

jektiivinen oikeus saada lapselleen päivähoitopaikka, tämä ei merkitse oikeutta päättää, missä ja miten päivähoito järjestetään. Lapsen vanhemmilla ei siten ole oikeutta määrätä esimerkiksi siitä, missä päiväkodissa lapsen hoito tulee järjestää. Kunnan on kuitenkin päivähoitopaikkaa osoittaessaan pyrittävä mahdollisuuksien mukaan ottamaan huomioon perheen ja lapsen yksilölliset olosuhteet.

Oulun sosiaali- ja terveystoimen todettiin kuitenkin laiminlyöneen velvollisuutensa järjestää päivähoitopaikka, kun paikkaa tarjottiin vasta yli viiden kuukauden kuluttua hakemuksesta. Se olisi tullut järjestää viimeistään neljässä kuukaudessa (1060/4/05).

Alkoholin kulutuksen kasvu ja haitat eivät ole näkyneet esimerkiksi lisääntyneinä päihdehuollon kanteluina. Päihdehuollon kanteluita oli vain yksi. OA piti lainvastaisena Nurmon kunnan päätöstä, jolla kantelijan hakemus kunnan maksusitoumuksen saamisesta päihdelaitoskuntoutukseen oli hylätty sillä perusteella, että päihdehuollon laitoskuntoutusjaksot suunnattiin kunnan ohjeen mukaisesti lähinnä työssäkäyville henkilöille. OA:n mukaan kunnan ohje oli ristiriidassa päihdehuollon palvelujen järjestämistä koskevan lainsäädännön kanssa ja se loukkasi myös perustuslaissa säädettyä ihmisten yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa (556/4/05*).

OA piti Oulun sosiaali- ja terveystoimen viranhaltijan päätöstä kunnan elatustuen takautumissaatavan perimättä jättämisestä sekä puutteellisesti yksilöitynä että epäselvänä. Päätöksestä ei ilmennyt hallintolain edellyttämällä tavalla yksilöidysti summa, jonka kantelija oli velvollinen maksamaan kunnalle elatustuen takautumissaatavasta myönnetyn vapautuksen jälkeen, eikä lainkohta, johon päätös perustui. Päätös oli myös kielellisesti epäselvä. Siinä oli kahden lapsen elatustuet esitetty yhteenlaskettuina summina ja kolmannen elatustuen määrä mainittiin erikseen. Lisäksi päätöksessä oli korvattavia elatustukia myös ajalta, jolta oli jo aikaisemmin myönnetty vapautus tai osittainen vapautus. Myös liitteenä olleessa maksukehotuksessa mainittu valitusosoitus oli epätäsmällinen.

OA totesi, että asian käsittelyn kannalta olennaiset kysymykset, kuten asiakkaan mahdollisuus hakea päätökseen muutosta, on pyrittävä ilmaisemaan kielellisesti mahdollisimman täsmällisesti ja yksiselitteisesti, jotta se ei anna aihetta erilaisiin tulkintoihin. Viranomaisen käyttämän kielen selkeys korostuu erityisesti silloin, kun kysymys on henkilön oikeusasemaa koskevasta asiasta (1149/4/05).

4.9.8 SOSIAALIVIRANOMAISEN TIEDOKSISAANTIOIKEUS

Vuolijoen kunnan perusturvaosasto arvosteli Kelaa siitä, että se ei ollut antanut tietoja tekemästään kuntoutuspäätöksestä. Kysymys oli perusturvalautakunnan huostassa olleelle lapselle myönnetystä terapiasta. Kelan Kajaanin toimisto oli pyytänyt perusturvaosastolta lisäselvitystä siitä, mihin kunta tarvitsi tietoja. Lisäselvityksen saatuaan Kelan lakimies ilmoitti perusturvaosastolle, että näyttäisi siltä, ettei tietojen saamista koskevaan pyyntöön voitaisi suostua. Samalla hän tiedusteli, halusiko perusturvaosasto asian siirrettäväksi Kelan asianomaisen osaston ratkaistavaksi, missä asiasta tehdään valituskelpoinen päätös. Asian käsittelyn jouduttamiseksi perusturvaosasto tyytyi Kelan lakimiehen ehdottamaan menettelyyn, jonka mukaan asiakirjat annettiin lapsen huoltajalle, joka voi toimittaa ne perusturvaosastolle.

OA totesi, että Kelan velvollisuudesta sosiaaliviranomaisen pyynnöstä luovuttaa sille laitoksen hallussa olevia tietoja säädetään sosiaalihuollon asiakaslain 20 §:ssä. Laitoksella on tämän lainkohdan nojalla velvollisuus luovuttaa sosiaaliviranomaiselle kaikki hallussaan olevat lainkohdassa tarkoitetut tiedot ja selvitykset. Sosiaaliviranomaisen oikeus tiedonsaantiin tämän lainkohdan mukaan ei edellytä asiakkaan suostumusta. Mikäli viranomainen kieltäytyy tietojen antamisesta, asiassa tulee menetellä julkisuuslain 14 §:ssä säädetyllä tavalla. Kela ei täyttänyt sosiaalihuollon asiakaslaissa säädettyä velvollisuuttaan tietojen antamiseen antamalla ne perusturvaosaston sijasta huoltajalle.

Sosiaalihuollon asiakaslain säätämistä koskevasta eduskuntakäsittelystä ilmenee, että säännöksessä on tarkoitettu antaa myös sille viranomaiselle, jolta tietoja pyydetään, oikeus varmistua siitä, että kysymys on tuossa lainkohdassa tarkoitetuista olennaisista ja välttämättömistä tiedoista. Tällä tavoin viranomainen voi omalta osaltaan turvata sen, että asiakkaan yksityis-

elämän suojaa ei loukata. Kela menetteli OA:n mielestä sille laissa suodun harkintavallan puitteissa pyytäessään perusturvaosastolta lisäselvitystä tietojen käyttötarkoituksesta.

Kysymys oli perusturvalautakunnan huostassa olleesta lapsesta, jonka hoidon ja kuntoutuksen lautakunta oli lastensuojelulain perusteella velvollinen järjestämään. Asiassa oli siis kysymys viranomaisen lakisääteisen tehtävän hoitamisesta. Perusturvaosasto oli OA:n mielestä myös yksilöinyt tietopyyntönsä riittävästi ainakin toisessa kirjeessään. OA:n mukaan asiassa ei ilmennyt perusteita epäillä perusturvaosaston ilmoitusta siitä, että lasta koskeva Kelan kuntoutuspäätös ja päätöksen perusteena olleet lääkärinlausunnot ja muut selvitykset olivat sosiaalihuollon asiakaslain 20 §:ssä tarkoitetulla tavalla olennaisia sekä välttämättömiä lapsen sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, sosiaalihuollon järjestämiseksi ja perusturvalautakunnalle annettujen tietojen tarkistamiseksi.

Kelan toimihenkilö oli ilmoittanut suullisesti, että pyydettyjä tietoja ei todennäköisesti anneta perusturvaosastolle. Samalla perusturvaosastolle oli annettu julkisuuslain 14 §:ssä säädetyllä tavalla tieto siitä, että asia voitiin saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja tiedusteltu, halusiko se asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Asiassa meneteltiin tältä osin julkisuuslaissa säädetyllä tavalla (1885/4/04*).

Muita lastensuojelussa esiin tulleita tiedoksisaanti- ja salassapitokysymyksiä selostetaan jäljempänä lasten oikeuksia koskevassa jaksossa s. 162.

4.9.9 TARKASTUKSET

Painopisteenä sosiaalihuollon tarkastustoiminnassa on kahtena aiempana vuonna ollut viranomaistoiminta lapsiin perheissä kohdistuvan väkivallan selvittämisessä, hoidossa ja ehkäisyssä, josta OA antoi kertomusvuonna eduskunnalle erilliskertomuksen. Tämän jälkeen painopisteeksi otettiin vanhustenhuolto.

Vuonna 2006 OA tarkasti vanhustenhuollon toimintayksiköistä Kustaankartanon vanhustenkeskuksen, Puotilan vanhainkodin ja palvelutalon, Vanhainkoti Metsonkodin ja Dementiatoimintakeskus Villa Lyhde Oy:n. Kehitysvammahuollon palvelukeskuksista hän tarkasti Kuusanmäen palvelukeskuksen, Vaalijalan kuntoutuskeskuksen, Kehäkukkakodin ja RK-asunnot. Lisäksi hän teki tarkastuksen Maarianhaminan sosiaalitoimistoon ja Tallbackenin ensi- ja turvakotiin ja lastenkotiin.

Vanhustenhuollon toimintayksiköihin tehtiin kertomusvuonna neljä tarkastusta. Kaksi niistä oli kunnan ylläpitämiä vanhainkoteja ja kaksi yksityisen palveluntuottajan toimintayksiköitä. Tarkastuksissa perehdyttiin erityisesti henkilöstön mitoitukseen ja riittävyyteen sekä mahdollisiin asukkaiden itsemääräämisoikeuden rajoittamisen ongelmiin. Helsingin kaupungin Kustaankartanon vanhustenkeskuksen sekä Gaius-säätiön ylläpitämän Puotilan vanhainkodin ja palvelutalon edustajat toivat esiin ongelmia pätevän henkilöstön saamisessa. Metsonkodin edustajat toivoivat parannusta laitoksen henkilöstömitoitukseen. Tarkastukset eivät antaneet OA:lle aihetta jatkotoimenpiteisiin.

Kehitysvammahuollossa tarkastusten kohteina ovat olleet kehitysvammaisille erityishuoltoa antavien erityishuoltopiirien kuntayhtymien ylläpitämät palvelukeskukset. Tarkastuksilla valvotaan erityisesti erityishuollossa olevaan henkilöön kohdistuvien suojatoimenpiteiden lainmukaisuutta. Tällaisia toimenpiteitä ovat muun muassa eristäminen omaan huoneeseen tai turvahuoneeseen sekä kiinnipitäminen. Lisäksi tarkastuksilla tutustutaan palvelukeskuksen asukkaiden oloihin ja asukkaiden kohteluun laitoksessa. OA keskustelee tarkastuksilla palvelukeskuksen johdon, henkilökunnan sekä asukkaiden ja heidän omaistensa kanssa, perehtyy asiakirjoihin sekä tarkastaa tiloja.

Kuusanmäen palvelukeskuksessa pakkotoimenpiteiden käyttö näytti niistä tehtyjen merkintöjen perusteella olleen kaavamaista eikä ulkopuoliselle aina avautunut se, millä tavalla asukas oli ollut vaaraksi itselleen tai toisille vai oliko pakkotoimenpide ollut välttämätön hoidollisista syistä. Kaikista merkinnöistä ei ilmennyt myöskään se, miten toimenpide oli vaikuttanut asiakkaaseen. OA korosti, että pakkotoimenpiteiden kirjaamismerkinnöistä tulee käydä ilmi mahdollisimman tarkasti toimenpiteiden toteutus, jotta niiden käyttöä olisi mahdollista arvioida kehitysvammaisten perusoikeuksien toteutumisessa ja myös laitoksen toiminnan kehittämistyössä. OA pyysi Oulun lääninhallitusta seuraa-

maan pakkotoimenpiteiden käytön asianmukaisuutta Kuusanmäen palvelukeskuksessa. Lääninhallitus totesi selvityksessään lokakuussa 2006, että palvelukeskuksessa oli ryhdytty vähentämään pakotteiden ja rajoitusten käyttöä ja uusien toimintakäytäntöjen kehittämistyötä tehtiin palvelukeskuksessa vakavasti (1243/2/06).

Vaalijalan kuntoutuskeskuksessa on erityisasiantuntemusta erityisopetuksessa, autismissa, psykiatrisessa kuntoutuksessa sekä aistimonivammaisuudessa ja yleensäkin haasteellisten asiakkaiden hoidossa. Kuntoutuskeskuksen ohjeiston mukaan suojaamis- ja turvaamistoimenpiteitä ovat lääkitys, eristys, rauhoittaminen kiinnipitämällä, lepositeet, omassa huoneessa rauhoittuminen ja siirto suljetulle osastolle. OA totesi ohjeet suojaamis- ja turvaamistoimenpiteiden käytöstä ja kirjaamisesta asianmukaisiksi. Joissakin lomakkeissa oli täytetty puutteellisesti arvio suojatoimenpiteen vaikutuksista asukkaaseen. Lisäksi joistakin kirjauksista oli ulkopuolisen vaikea saada täsmällistä kuvaa esimerkiksi siitä, kuinka usein turvahuoneessa olevaa asukasta oli käyty katsomassa ja ketkä henkilökunnasta olivat häntä valvoneet.

OA tutustui myös kahteen avohuollon yksikköön. Kehäkukkakoti on kehitysvammaisten vanhempien perustaman yhdistyksen suunnittelema ja rakennuttama asumispalveluita nuorille tarjoava avohuollon toimintayksikkö Vantaalla. Rinnekoti-Säätiön omistama RK-asunnot tarjoaa asumispalveluja henkilöille, jotka tarvitsevat ympärivuorokautista ohjausta, hoitoa ja valvontaa. Näissä ei ilmennyt huomautettavaa.

Maarianhaminan sosiaalihuoltoon tehdyssä tarkastuksessa keskityttiin lastensuojeluun. OA tutustui Maarianhaminan kaupungin sosiaalitoimistoon ja kaupungin ylläpitämään Tallbackenin ensi- ja turvakotiin ja lastenkotiin. Sosiaalitoimiston asiakirjatarkastuksessa havaittiin, että kiireellisiin huostaanottopäätöksiin oli kuulemisesta merkitty ainoastaan rasti päätöslomakkeen asianomaiseen kohtaan. OA piti tärkeänä, että silloin kun asianosaista on kuultu suullisesti, päätökseen merkitään ainakin lyhyesti asianosaisen lausuman sisältö. Tarkastukset eivät antaneet aihetta jatkotoimenpiteisiin.

4.10 TERVEYDENHUOLTO

Oikeusasiamies valvoo julkista terveydenhuoltoa. Sen sijaan itsenäisesti ammattiaan harjoittavien terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta ei kuulu hänen toimivaltaansa, ei myöskään yksityisten terveydenhuollon palvelujen tuottajien valvonta paitsi silloin, kun kunta tai kuntayhtymä ostaa palveluja näiltä palvelujen tuottajilta.

Oikeusasiamies valvoo myös ns. suljetuissa laitoksissa olevien henkilöiden oloja ja kohtelua. Erityisesti tahdosta riippumaton psykiatrinen sairaalahoito on tärkeä laillisuusvalvonnan alue. Tämä merkitsee ennen kaikkea sitä, että oikeusasiamies tekee tarkastuksia tällaista hoitoa antavien terveydenhuollon toimintayksiköissä.

Terveydenhuollossa oikeusasiamies valvoo ensisijaisesti perustuslain 19 § 3 momentissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalveluiden toteutumista.

Terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluivat OA *Riitta-Leena Paunion* tehtäviin. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Kaija Tanttinen-Laakkonen*.

4.10.1 LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna terveydenhuollon kantelut koskivat pääosin kunnan velvollisuutta järjestää terveyspalveluja, potilaan oikeutta hyvään hoitoon, potilaan itsemääräämisoikeutta ja tiedonsaantioikeutta, potilasasiakirjamerkintöjä ja potilastietojen luovuttamista sekä lääketieteellistä tutkimusta. Aikaisempien vuosien tapaan esillä oli asianmukainen käsittely eri terveydenhuollon viranomaisissa ja toimintayksiköissä. Terveydenhuollon laillisuusvalvonnassa joudutaan arvioimaan hoitoa myös lääketieteellisillä perusteilla. Näissä tilanteissa kuullaan ennen asian ratkaisemista lääketieteellisiä asiantuntijoita, yleensä Terveydenhuollon oikeusturvakeskusta (TEO).

Kertomusvuonna ratkaistiin terveydenhuoltoon kohdistuvia kanteluita 345 ja 8 omasta aloitteesta tutkittavaksi otettua asiaa. Toimenpideratkaisujen osuus asiaryhmän kanteluista oli noin 18 %.

Velvollisuus järjestää terveyspalvelut

Kuntien hammashuolto on viime vuosina ollut toistuvasti esillä kanteluissa, koska kunnat eivät ole huolehtineet laajentuneesta hammashuollon järjestämisvelvollisuudesta laissa edellytetyllä tavalla. Nämä ongelmat olivat esillä myös kertomusvuonna. OA on korostanut ratkaisuissaan, että kunnan tehtävänä on jo 1.12.2002 lähtien ollut järjestää asukkaidensa hammashuolto. Hoitoa tulee antaa kaikille ottaen huomioon hoidon tarve, kiireellisyys ja hoidon vaikuttavuus eikä hoitoon pääsyssä voida enää priorisoida tiettyyn ryhmään kuuluvia henkilöitä. Perustuslain säännökset edellyttävät, että hammashuollon lakisääteisesti laajentuneet velvoitteet toteutetaan lisäämällä tarvittaessa voimavaroja. Kunnan on varattava talousarvioonsa määrärahat sekä kiireellistä että ei-kiireellistä hammashuoltoa varten (959/4/04* ja 3189/4/04, Turku; 2154/4/04*, Helsinki; 2887/4/04*, Vihti ja 3122/4/04, Kokemäki).

Myös velvollisuus antaa erilaisia lääkärintodistuksia on ollut kanteluissa esillä. Terveyskeskuksissa on esimerkiksi kieltäydytty suorittamasta lääkärintarkastuksia ajokyvyn arvioimiseksi ja antamasta ajokorttitodistuksia. OA:n mukaan terveyskeskus ei kuitenkaan voi menetellä näin (2150/4/05*, Espoo ja 2754/2/04, Lappeenranta). Koska tästä järjestämisvelvollisuuteen kuuluvasta tehtävästä on ollut epäselvyyttä, OA teki jo vuonna 2004 sosiaali- ja terveysministeriölle esityksen lainsäädännön täsmentämiseksi.

Hallitus antoikin kertomusvuonna eduskunnalle esityksen laiksi kansanterveyslain muuttamisesta (HE 234/2006). Esityksen mukaan kunnilla olisi velvollisuus huolehtia siitä, että kunnan asukas tai terveyskeskuksen potilas saa terveydentilaansa koskevan todistuksen tai lausunnon silloin, kun todistuksen tai lausunnon tarve perustuu lakiin. Lausunto tai todistus olisi annettava myös silloin, kun se on välttämätön asukkaan tai potilaan hoidon, toimeentulon, opintojen tai muun vastaavan syyn kannalta. Lakiin perustuvilla todistuksilla ja lausunnoilla tarkoitettaisiin sellaisia todistuksia tai lausuntoja, joiden tarpeellisuudesta on säädetty laissa, asetuksessa tai asetuksen nojalla annetussa päätöksessä. Tällainen todistus olisi esityksen mukaan esimerkiksi ajokorttitodistus.

Myös työnantajaa varten hankittava sairauslomatodistus on OA:n mukaan sellainen sairauden hoitoon liittyvä lääkärintodistus, jonka antaminen edellyttää lääkärin tutkimusta. Tutkimus tehdään potilaan terveydentilan määrittämiseksi ja työkykyyn vaikuttavan sairauden toteamiseksi. Tällaisen lääkärintutkimuksen järjestäminen ja lääkärintodistuksen antaminen kuuluvat kunnan järjestämisvelvollisuuteen. Potilasta, jolla on yksityisvakuutus, ei voida sen perusteella sulkea julkisen terveydenhuollon palveluiden ulkopuolelle, vaan hänellä on oikeus valita, käyttääkö hän yksityisen vai julkisen terveydenhuollon palveluja (2754/2/04*).

Velvollisuus lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden järjestämiseen on noussut esille useissa kanteluissa viime vuosina. OA selvitti laajasti vuonna 2003 lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälinepalvelujen järjestämistä Näkövammaisten Keskusliiton kantelun johdosta (1803/4/00). OA katsoi Kuopion kaupungin terveyskeskuksen menetelleen lainvastaisesti, kun se sulki kaavamaisesti pois nauhurit näkövammaisten lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden piiristä ottamatta huomioon palvelun tarvitsijan yksilöllistä tarvetta (395/4/05*).

Potilaan oikeus hyvään hoitoon

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (jäljempänä potilaslaki) säädetään potilaan oikeudesta hyvään hoitoon ja kohteluun. Kanteluissa on usein esillä kysymys siitä, onko hoito täyttänyt lain velvoitteet.

Hyvään hoitoon kuuluu myös hyvä kivun hoito. OA on ratkaisuissaan painottanut potilaan oikeutta hyvään kivun hoitoon. Eräässä tapauksessa potilaan synnytyskipua olisi OA:n mielestä tullut hoitaa tapahtunutta tehokkaammin (81/4/05). Toisessa tapauksessa lapselta oli leikattu käpylisäkkeen syöpäkasvain, joka sittemmin uusiutui. Kun tiedettiin, että sairaus uusiutuu kasvamalla aivo-selkäydinkalvoja pitkin alkaen selkäytimen alueella, olisi tapahtunutta aikaisemmin tehty selkärangan ja selkäytimen magneettitutkimus todennäköisesti aikaistanut uusimisdiagnoosiin päätymistä ja aikaisemmin aloitettu selän sädehoito olisi vähentänyt ja siirtänyt lapsen oireita sekä lievittänyt hänen kärsimyksiään (1198/4/04).

Hyvään hoitoon kuuluu myös, että potilaan jatkohoidosta huolehditaan sairaalasta kotiutuksen jälkeen, sekä se, että hoitoon pääsy ei riipu potilaan tai hänen omaistensa aktiivisuudesta. OA:n mukaan pelkkä kehotus hakeutua tarvittaessa kipupoliklinikalle ei riittänyt, kun kyseessä oli potilas, jonka varmuudella tiedettiin tarvitsevan tulevaisuudessa hoitoa syövän aiheuttamien oireiden takia. Potilasta hoitaneiden lääkäreiden olisi tullut potilasta kotiutettaessa oma-aloitteisesti selvittää jatkohoidon mahdollisuudet muualla, mikäli hoitoa ei ollut mahdollista antaa kotiuttavassa sairaalassa, sekä järjestää muu potilaan tarvitsema hoito. Toisessa sairaalassa annetulla hoidolla helpotettiin potilaan oireita ja lisättiin huomattavasti hänen jäljellä olevan elämänsä laatua. Potilaalle olisi myös tullut selvittää potilaslaissa edellytetyllä tavalla kaikki ne hoitovaihtoehdot, jotka hänen kohdallaan olisivat tulleet kyseeseen. OA:n mukaan terveyskeskus ei ollut toiminut huolellisesti, kun se ei ottanut huomioon sairaalan palauttamaa lähetettä. Sen seurauksena potilaan jatkotutkimukset viivästyivät (2246/4/04*).

Erään potilaan hyvää hoitoa olisi edistänyt, että hänen tarvitsemistaan terveydenhuollon palveluista olisi laadittu hänen kanssaan yhteisymmärryksessä suunnitelma potilaslaissa tarkoitetusta tutkimuksesta, hoidosta tai lääkinnällisestä kuntoutuksesta. Potilaalla oli useita sairauksia ja hänen toimintakykynsä oli monin tavoin rajoittunut. Hän oli joutunut käyttämään sekä perusterveydenhuollon että erikoissairaanhoidon palveluja. Lisäksi hän oli ollut epätietoinen hoitoon pääsyn edellytyksistä (3654/4/05).

Tiedonsaantioikeus ja itsemääräämisoikeus

Edellisten vuosien tapaan kertomusvuonnakin tulivat korostuneesti esiin kysymykset potilaan oikeudesta saada selvitystä hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista ja hoidosta päättämisestä yhteisymmärryksessä hänen kanssaan, niin kuin potilaslaissa on säädetty.

Eräästä terveyskeskuksesta saattoi laboratoriokokeiden tuloksia tiedustella lääkäriltä vain puhelimitse. Koska kantelijalla ei ollut puhelinta, hän tiedusteli lääkäriltä tuloksia kirjeitse. Hänelle lähetettiin kopiot tuloksista,

mutta hän ei osannut tulkita niitä. Kantelija jäi epätietoiseksi siitä, oliko hänellä jokin hoitoa vaativa sairaus. OA piti tärkeänä, että tavasta ilmoittaa koetuloksista sovitaan potilaan kanssa etukäteen ja että sovitusta menettelystä tehdään myös merkintä potilasasiakirjoihin. Terveyskeskuslääkärin olisi tullut varmistua siitä, että potilas ymmärsi laboratoriokokeiden tulosten merkityksen (668/4/04).

Keskussairaalan äitiyspoliklinikalla kaksi erikoislääkäriä oli keskustellut keskenään odottavan äidin ultraäänilöydöksistä selittämättä niitä tälle. Tulevalle äidille oli jäänyt poliklinikkakäynnistä ja jatkosuunnitelmista epätietoinen ja ahdistava olo. Hän kanteli oikeusasiamiehelle. Toisen erikoislääkärin selvityksestä OA:lle ei ilmennyt, minkälaisen selvityksen hän oli antanut potilaalle ultraäänitutkimuksesta. Toinen erikoislääkäri totesi pyrkivänsä aina kertomaan potilaalle edes yleisellä tasolla, mistä tutkimuksessa on kyse ja miksi esimerkiksi toinen lääkäri tarvitaan varmistamaan tutkimuksen tulos. Lisäksi tämä lääkäri totesi, että "jälkikäteen muistellen on vaikea sanoa, kuka on mitäkin sanonut mitäkin tarkoittaen".

OA totesi, että potilaalla ja häntä hoitaneilla lääkäreillä oli siis erilaiset käsitykset potilaan tiedonsaantioikeuden toteutumisesta. Miten tämä potilaan oikeus oli toteutunut, ei ollut enää jälkikäteen selvitettävissä. OA korosti potilaan tiedonsaantioikeuden merkitystä ja totesi sen olevan myös oleellinen osa potilaan ja häntä hoitavan henkilökunnan välistä luottamussuhdetta. Erikoislääkärit olivat jättäneet laissa säädetyn velvollisuutensa täyttämättä, koska he eivät tehneet potilasasiakirjoihin merkintöjä tiedonsaantioikeutta koskevan selvityksen antamisesta potilaalle.

Potilaan itsemääräämisoikeudesta johtui OA:n mukaan, että potilaalta olisi tullut pyytää suostumus erikoistuvan lääkärin läsnäoloon ultraäänitutkimuksessa. Potilaan itsemääräämisoikeutta olisi tullut kunnioittaa myös silloin, kun hän oli jo kerran selvästi kieltänyt kätilöopiskelijan läsnäolon hänelle suoritetussa tutkimuksessa ja häneltä kysyttiin asiaa vielä uudelleen. Kätilön olisi tullut kieltää opiskelijaa tiedustelemasta asiaa uudelleen (257/4/05*).

Potilasasiakirjamerkinnät ja potilastietojen luovuttaminen

Potilasasiakirjoihin tehdyt merkinnät ja potilastietojen luovuttamista koskevat kysymykset olivat kanteluissa edelleen paljon esillä. Useissa tapauksissa potilasasiakirjamerkinnät olivat puutteelliset, mikä viivytti ja vaikeutti kantelun tutkimista. Ratkaisuissaan OA totesi, että riittävät, asianmukaiset ja virheettömät potilasasiakirjat selkiinnyttävät ja vahvistavat potilaan ja hoitohenkilökunnan oikeusturvaa sekä edistävät luottamuksellisen hoitosuhteen syntymistä. Hän korosti, että sosiaali- ja terveysministeriön asetusta (potilasasiakirjaasetus) potilasasiakirjojen laatimista ja säilyttämistä tulee noudattaa.

Eräässä tapauksessa synnytystä hoitaneen lääkärin merkinnät synnytyksestä ja siihen liittyvästä osastohoidosta puuttuivat potilasasiakirjoista kokonaan (81/4/05). Myös lapselle suoritettujen seksuaalisen hyväksikäytön epäilyä koskevien tutkimusten videoinnista olisi tullut tehdä merkintä potilasasiakirjoihin (461/4/05 ja 1647/4/05). Samoin lapsen huoltajan soitosta terveyskeskuksen ajanvaraukseen, lapsen hoidon tarpeen arvioinnista ja arvion tehneen terveydenhuollon ammattihenkilön antamista jatkohoito-ohjeista huoltajalle puhelimessa olisi tullut tehdä merkinnät potilasasiakirjoihin (2660/4/05).

Sairaalan poliklinikka ei ollut menetellyt huolellisesti, kun ajanvaraustietoihin oli jäänyt merkintä potilaan perumasta soittoajasta lääkärille (3028/4/04). Lapsen syöpäsairauden hoitoa koskevissa potilasasiakirjoissa oli useita virheellisiä merkintöjä (1198/4/04). Psykiatrisella suljetulla osastolla hoidossa olevalta potilaalta evättiin rutiininomaisesti hänen hoitoaan koskevia tietoja hoitojakson päättymiseen asti. Menettely ei ollut OA:n mukaan asianmukainen (1379/4/06*).

Lääkärit menettelivät lainvastaisesti, kun he kieltäytyivät antamasta kantelijalle tämän pyytämiä tietoja edesmenneen täysi-ikäisen lapsensa potilasasiakirjoista eivätkä huolehtineet siitä, että kantelija sai valituskelpoisen päätöksen. Viranomainen ei voi kieltäytyä antamasta tietoja sillä perusteella, että tietoa pyytäneellä on mahdollisuus tehdä menettelystä hallintokantelu ja saada siten tarvitsemaansa selvitystä asiassa (808/4/06).

Asianajaja pyysi psykiatrisesta sairaalasta kopioita asiakkaansa potilasasiakirjoista. Sairaala vaati ensiksi potilaan omakätisesti allekirjoittaman tarkastuspyynnön. Saatuaan sen sairaala varasi potilaalle tilaisuuden tutustua asiakirjoihin sairaalassa. Kun asianajaja pyysi sairaalaa lähettämään kopion asiakirjoista, sairaala pyysi asianajajaa lähettämään tätä koskevan yksilöidyn valtuutuksen. OA:n mukaan sairaalan menettely vaikeutti potilasta käyttämästä tarkastusoikeuttaan (2022/4/04*).

Käräjäoikeus oli antanut päätöksen kantelijan lapsen huollosta. Sen mukaan kantelijalle annettiin oikeus käyttää huoltajalle kuuluvaa oikeutta saada viranomaisilta lasta koskevia tietoja. Sairaalan johtaja ja ylilääkäri katsoivat, että määräys ei perustunut lakiin. Käräjäoikeuden määräyksen lainmukaisuudesta ei kuitenkaan enää tapahtuma-aikaan ollut epäselvyyttä, kun otettiin huomioon korkeimman oikeuden ennakkopäätös 2003:7. OA katsoi sairaalan johtajan ja hänen päätöksensä esitelleen ylilääkärin menetelleen lainvastaisesti, kun he eivät ottaneet huomioon käräjäoikeuden huolto- ja tapaamisoikeuslain perusteella antamaa määräystä (2609/4/04*).

Sairaalan erikoislääkäri menetteli lainvastaisesti, kun hän vastoin potilaslakia antoi kantelijalle tämän isää koskevia potilasasiakirjoihin sisältyviä, salassa pidettäviä tietoja ilman isän kirjallista suostumusta (2374/4/04*). Kouluterveydenhuollolla ja terveysasemalla oli oikeus kantelijan suostumuksen perusteella luovuttaa salassa pidettäviä potilasrekisteritietoja vakuutusyhtiölle sen pyynnöstä. Vakuutusyhtiö ei kuitenkaan ollut yksilöinyt, minkä hakemuksen käsittelemiseen se tarvitsi tietoja. OA:n mukaan kouluterveydenhuollon ja terveysaseman olisi tullut ennen tietojen luovuttamista selvittää tämä vakuutusyhtiöltä. Kouluterveydenhuolto ei menetellyt lainmukaisesti, kun se ei ollut tehnyt potilasasiakirjoihin merkintää tietojen luovuttamisesta vakuutusyhtiölle (1987/4/04).

Pitkät käsittelyajat

Terveydenhuollon kanteluiden käsittelyajat olivat useissa tapauksissa kohtuuttoman pitkiä. Näin oli asianlaita erityisesti Länsi-Suomen lääninhallituksessa, jossa käsittelyajat ylittivät sosiaali- ja terveysministeriön ja lääninhallituksen välisissä tulossopimuksissa asetetut tavoitteet. OA päätti siksi tutkia omasta aloitteestaan kanteluiden käsittelyaikoja lääninhallituksessa. Ratkaisua selostetaan jäljempänä (930/2/04* s. 160).

Kolmessa ratkaisussaan OA arvosteli sitä, että oikeuslääketieteellisen kuolemansyyn selvittämistä koskevien asiakirjojen laatiminen oli viipynyt (OA:n päätökset 575/4/04 ja 1223/4/05 ja AOA Lindstedtin päätös 751/4/06*). Pisimmillään asiakirjojen laatiminen oli kestänyt yli vuoden ruumiinavauksesta.

OA:n mukaan yksityisten terveydenhuoltopalvelujen antamista koskevan lupahakemuksen käsittelyaikaa lääninhallituksessa oli pidettävä kohtuuttoman pitkänä, kun käsittely oli kestänyt 2,5 vuotta. Viivästys vaikeutti yhtiössä toimivien perusoikeuksien toteutumista ts. oikeutta oikeusturvaan ja hyvään hallintoon sekä oikeutta työhön ja elinkeinonvapauteen (2281/2/04*).

Asian käsittely kesti Potilasvakuutuskeskuksessa (PVK) kohtuuttoman kauan, kun käsittelyaika oli kokonaisuudessaan yli 3 vuotta. Viivästyminen oli ollut osittain aiheetonta. PVK:n asiantuntijalääkäri oli laiminlyönyt velvollisuutensa käsitellä lausuntoasia ilman aiheetonta viivytystä, kun lausunnon antamiseen kului yli 9 kuukautta. Myös PVK oli menetellyt hyvän hallinnon vastaisesti, kun se ei asettanut asiantuntijalle lähetettyyn lausuntopyyntöön määräaikaa lausunnon antamiselle ja kun se ryhtyi kiirehtimään lausuntoa vasta noin puolen vuoden kuluttua. Lisäksi PVK tiedusteli sairaalasta syytä kahden viikon määräajassa pyydetyn selvityksen viipymiseen vasta noin neljän kuukauden kuluttua määräajan päättymisestä (3546/4/04*).

Velvollisuus neuvoa ja opastaa

Kertomusvuonna oli käsiteltävänä myös kanteluita terveydenhuollon viranomaisten neuvonta- ja opastamisvelvollisuudesta.

OA totesi, että potilasasiakirjoista tietoja pyytävää on neuvottava laissa säädetystä menettelystä, kuten potilaan suostumuksen hankkimisesta ja perustellun kirjallisen hakemuksen tekemisestä kuolleen potilaan tieto-

jen osalta (2472/4/04). Pitkäaikaishoidossa oleville potilaille olisi tullut tiedottaa, että vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut voivat täydentää terveyskeskuksen myöntämiä palveluja. OA kiinnitti kaupungin sosiaaliviraston ja terveyskeskuksen huomiota virastojen välisen yhteistyön tarpeeseen sosiaalietuuksia koskevaa neuvontaa järjestettäessä (3248/4/04*). Kunnan kouluterveydenhuollon olisi tullut tiedottaa peruskoulun oppilaiden huoltajille, miten kouluterveydenhuollon palvelut oli järjestetty kouluterveydenhoitajan ollessa estyneenä hoitamasta tehtäväänsä (3704/4/05).

OA:n mukaan kantelijat eivät saaneet hallintoasiansa hoitamiseen liittyvää neuvontaa, kun heille ei annettu terveyskeskuksesta oikeaa rokotusinformaatiota, jolla olisi ollut olennainen merkitys asiassa. He eivät myöskään saaneet asianmukaisesti hallinnon palveluita, kun heille annettiin terveyskeskuksen eri toimipisteistä erilaista tietoa maksusitoumuksen myöntämisen edellytyksistä. Niin ikään heidän maksusitoumusasiansa käsittelyvaiheita koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin olisi tullut vastata. Palveluperiaatteen ja neuvontavelvollisuuden toteutuminen olisi edellyttänyt, että terveyskeskuksessa olisi hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti huolehdittu työntekijöiden perehdyttämisestä uuteen keskitettyyn päätöksentekoprosessiin maksusitoumuksien myöntämisessä ja terveyslautakunnan hyväksymiin maksusitoumusten myöntämistä koskeviin periaatteisiin. OA:n käsitys oli, että kantelijoiden kohdalla ei toteutunut viranomaisen velvollisuudeksi säädetty palveluperiaate eikä neuvontavelvollisuus (681/4/05).

Kielelliset oikeudet

Sosiaali- ja terveydenhuollossa on tärkeää huolehtia asiakkaiden ja potilaiden oikeuksista palveluun heidän omalla äidinkielellään.

Kantelun mukaan Sairaala Ortonin ruotsinkielinen asiakaspalvelu oli puutteellista. AOA Lindstedt katsoi, että koska kantelija oli ollut Sairaala Ortonissa Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin/Helsingin yliopistollisen keskussairaalan lähettämänä ns. ostopalveluasiakkaana, Orton hoiti tässä tapauksessa julkista tehtävää. Tämän vuoksi toiminta olisi tullut järjestää perustuslaissa, potilaslaissa ja erityissairaanhoitolaissa turvattujen kielellisten oikeuksien näkökulmasta niin, että ne olisivat toteutuneet samalla tavalla kuin tilanteessa, jossa kantelija olisi ollut hoidettavana sairaanhoitopiirin yksikössä (3882/4/05*).

Kantelija arvosteli PVK:ta siitä, että se käytti ruotsinkielisissä potilasvahinko-oikeudenkäynneissä ruotsinkielisiä asianajotoimistoja, mistä seurasi hävinneelle osapuolelle suuremmat oikeudenkäyntikulut kuin suomenkielisissä jutuissa, joita hoitivat PVK:n omat lakimiehet virkatyönä. OA:n mukaan PVK:n kaltaisilla, julkista tehtävää hoitavilla elimillä on lähtökohtaisesti oikeus käyttää oikeudenkäynneissä asiamiestä. Menettely on perusteltu etenkin silloin, jos asiamiesten käyttämisellä oikeudenkäynneissä voidaan vaikuttaa myönteisellä tavalla PVK:n julkisen tehtävän hoitamiseen liittyviin käsittelyaikoihin. Tällöinkin keinojen tämän tavoitteen saavuttamiseksi tulee olla oikeasuhtaisia. Näin ollen käsittelyaikojen nopeuttamisenkaan ei tulisi tapahtua tavalla, joka PVK:n toimenpiteiden johdosta asettaa ihmiset eriarvoiseen asemaan oikeudenkäyntikulujen osalta potilasvahinko-oikeudenkäynneissä silloin, kun kantaja häviää kanteensa PVK:ta vastaan (2938/4/04*).

Suostumus lääketieteelliseen tutkimukseen

Ratkaisussaan FinDia-tutkimuksen hyväksymisestä ja suorittamisesta OA katsoi, että tutkimusta koskevan suostumusasiakirjan puutteellisuuksien vuoksi tutkimukseen osallistuneet vanhemmat eivät voineet antaa laissa edellytettyä tietoon perustuvaa suostumustaan tutkimuksen suorittamiseen. OA viittasi perustuslakiin ja totesi, että jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen eikä ketään ei saa kohdella ihmisarvoa loukkaavasti.

OA:n mukaan lääketieteellisellä tutkimuksella on yhteys nimenomaan tähän perusoikeuteen, minkä vuoksi lääketieteellisestä tutkimuksesta annetun lain menettelyllisten säännösten noudattaminen on omiaan turvaamaan tämän perusoikeuden toteutumista (1016/4/04*).

4.10.2 TARKASTUKSET

Tarkastuksillaan psykiatrisiin sairaaloihin OA valvoo erityisesti tahdosta riippumattomassa hoidossa olevien potilaiden oloja ja kohtelua. Hän keskustelee sairaalan johdon, potilasasiamiehen, henkilökunnan sekä potilaiden kanssa, perehtyy asiakirjoihin sekä tarkastaa suljetut osastot ja niiden eristystilat. Kertomusvuonna OA tarkasti Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin Visalan sairaalan, Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin Halikon sairaalan ja Grelsbyn sairaalan Ahvenanmaalla.

Tarkastuksillaan OA korosti hoitotakuun velvoitteiden noudattamista. Hän myös painotti sitä, että jos sairaala ei voi itse järjestää tutkimusta ja hoitoa laissa säädetyissä määräajoissa, sen on hankittava hoito joltakin muulta palvelujen tuottajalta sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n mukaisesti. OA kiinnitti huomiota siihen, että lääninhallituksilla on keskeinen ja tärkeä tehtävä sellaisten potilaiden perusoikeuksien rajoittamisen valvonnassa, jotka ovat psykiatrisessa sairaalahoidossa vastoin tahtoaan. Hän korosti, että psykiatrisessa sairaalassa tulee olla kirjalliset, riittävän yksityiskohtaiset ohjeet siitä, miten mielenterveyslain 4 a luvussa tarkoitettuja itsemääräämisoikeuden rajoituksia toteutetaan. Lisäksi psykiatrisen sairaalan eri osastojen omien sääntöjen tulee olla lainmukaisia. Hän kiinnitti sairaaloiden huomiota myös siihen, että laissa säädetyt edellytykset eristämiselle ja sitomiselle eroavat toisistaan.

Tarkastuksella Visalan sairaalassa kävi ilmi, että sairaalan eristämistyöryhmän toiminta eristämistilanteiden ja sitomisten vähentämiseksi vastasi mielenterveyslain muutoksen tavoitteita. OA kiinnitti sairaalan huomiota siihen, että laissa säädettyjä omaisuuden haltuunoton edellytyksiä ei voida syrjäyttää sairaalan järjestyssäännön määräyksin. Tarkastuspöytäkirja lähetettiin tiedoksi psykiatrisen hoidon valvonnasta vastaavalle Oulun lääninhallituksen lääninlääkärille.

Halikon sairaalan tarkastuksella tuli esille, ettei lastenpsykiatrian vastuualueella ollut aina onnistuttu järjestämään tutkimukseen ja hoitoon pääsyä laissa säädetyissä määräajoissa. OA korosti hoitotakuuta koskevien säännösten velvoittavuutta. Sairaalan ohjeet rajoitusten toteuttamisesta eivät olleet riittävän yksityiskohtaisia. OA korosti, että riittävän yksityiskohtaisilla ohjeilla voidaan edistää rajoitusten käytön yhdenmukaisuutta ja siten potilaiden oikeusturvaa.

Koska sairaalan nuorten osasto oli viikko-osasto, nuori saatettiin joutua siirtämään sairaalan aikuisten osastolle viikonloppuna, jollei hän voinut kotiutua huonon kuntonsa vuoksi. OA totesi nuoren hoitamisen aikuisten osastolla olevan ongelmallista, koska lain mukaan alaikäistä tulee hoitaa erillään aikuisista, jollei katsota olevan alaikäisen edun mukaista menetellä toisin. Sairaalaa pyydettiin ilmoittamaan OA:lle 30.3.2007 mennessä, mihin toimenpiteisiin tarkastuksella tehdyt havainnot ovat johtaneet. Tarkastuspöytäkirja lähetettiin tiedoksi psykiatrisen hoidon valvonnasta vastaavalle Länsi-Suomen lääninhallituksen lääninlääkärille.

OA velvoitti Grelsbyn sairaalan laatimaan ohjeet rajoitusten toteuttamisesta, koska ne puuttuivat sairaalasta. Hän kiinnitti sairaalan huomiota myös siihen, että rajoituksista pidettävään luetteloon tehdyt merkinnät olivat puutteellisia. OA:n mukaan potilaiden oikeuksia käsittelevässä esitteessä olisi toivottavaa antaa tietoa myös potilaan itsemääräämisoikeuden rajoituksista ja mahdollisuuksista hakea niihin muutosta. Tarkastuspöytäkirja lähetettiin tiedoksi Ahvenanmaan maakuntahallitukselle.

4.10.3 RATKAISUJA

Puutteita tuberkuloosipotilaan hoidossa

Kantelija arvosteli edesmenneen isänsä tutkimusta ja hoitoa Kuopion yliopistollisessa sairaalassa (KYS) ja Harjulan sairaalassa. Kantelijan mukaan hänen isänsä tuberkuloosidiagnoosi oli virheellinen ja tälle määrätty lääkehoito tarpeeton. Hoidon vaikutuksia seurattiin puutteellisesti, ja se aiheutti hänen isälleen kohtuutonta ja pitkää kärsimystä ja johti hänen kuolemaansa. Kantelija arvosteli myös yliopistollisessa sairaalassa kesäkuussa 2004 tehtyä päätöstä jättää hänen isänsä elvyttämättä.

Lääkehoidon haittavaikutukset ja niiden seuranta

TEO:n lausunnon mukaan tuberkuloosin lääkehoidon mahdollisia maksaan kohdistuvia haittoja seurataan verikokeiden avulla. Potilaan lääkehoidon seurannassa rajoituttiin käyttämään yhtä maksan toimintaa kuvaavaa verikoetta (ALAT) maksahaitan arvioinnissa. TEO:n mukaan potilaan tuberkuloosilääkehoidon seuranta oli suomalaisen hoitokäytännön mukaista, vaikka osassa hoidonseurantasuosituksia esitetään seurantaan laajempaa valikoimaa verikokeita. KYS:ssä on tämän potilastapauksen pohjalta otettu rutiinikäytännöksi myös bilirubiiniarvon määrittäminen tuberkuloosilääkitystä saavan potilaan maksan toiminnan seurannassa.

OA:n mukaan potilaslaissa (3 §) tarkoitettuun, laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon olisi kuulunut, että potilaalle määrättyjen tuberkuloosilääkkeiden haittavaikutuksia olisi nimenomaan hänen kohdallaan seurattu tapahtunutta tarkemmin ja laajemmin. Näin olisi OA:n mielestä tullut tehdä, koska potilaalla oli kohonnut riski saada lääkkeistä maksavaurio: hän oli aliravittu, hän sai samanaikaisesti useampia lääkkeitä ja hän oli varsin iäkäs. Lisäksi hänellä todettiin voimakkaasti kohonneita maksaentsyymiarvoja jo hoidon alkuvaiheessa.

KYS:ssä ja Harjulan sairaalassa olisi tullut kiinnittää enemmän huomiota potilaan ravitsemukseen. Potilasasiakirjoissa ei ollut merkintää esimerkiksi hänen painonsa seurannasta. Sen sijaan asiakirjoissa oli useita merkintöjä hänen ruokahaluttomuudestaan, pahoinvointisuudestaan ja oksentelustaan. OA:n mukaan potilaan pitkään jatkunut ruokahaluttomuus ja pahoinvointisuus olisi tullut yhdistää hänen saamaansa tuberkuloosilääkitykseen.

OA saattoi KYS:n keuhkolääkärin tietoon käsityksensä siitä, että potilaan tuberkuloosilääkehoidon haittavaikutusten seuranta oli ollut puutteellista ja huomiota olisi pitänyt kiinnittää potilaan ravitsemukseen ja huonovointisuuteen. Jälkimmäisestä hän saattoi käsityksensä myös Kuopion kaupungin sosiaali- ja terveyskeskuksen sairaalahoidon johtajan tietoon.

Hoidon porrastus

TEO:n mukaan potilaan tuberkuloosin hoidon ohjausvastuu oli KYS:llä. Sairaalan keuhkolääkärin mukaan osasyynä potilaan maksavaurion myöhäiseen toteamiseen oli se, että potilasta hoidettiin useassa eri paikassa: KYS:n keuhkosairauksien klinikalla, KYS:n kirurgian klinikalla ja Harjulan sairaalassa. Keuhkolääkärin mukaan tällaisessa tilanteessa kokonaiskuvan saaminen potilaasta on vaikeaa. OA:n mukaan vastuunjako potilaan hoidosta ei ollut selkeä KYS:n ja Kuopion kaupungin Harjulan sairaalan välillä.

Selvityksen mukaan potilaan tuberkuloosilääkityksen tehoa ja sen haittavaikutuksia seurattiin KYS:n keuhkosairauksien klinikalla lähinnä tarkastelemalla hänestä Harjulan sairaalassa otettuja keuhkoröntgenkuvia ja verikokeita. Vaikka tuberkuloosin hoidon seurannasta vastasi KYS, sen keuhkolääkäri tutki potilaan henkilökohtaisesti vain kaksi kertaa sen jälkeen, kun potilas oli siirretty jatkohoitoon Harjulan sairaalaan. Nämäkin tutkimuskerrat toteutuivat KYS:n kirurgisen osaston konsultaatiopyyntöjen johdosta. OA:n mukaan potilaan hoidon asianmukaiseen seurantaan ja siten laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon olisi kuulunut, että potilaan tuberkuloosin hoidosta KYS:ssä vastannut keuhkolääkäri olisi arvioinut potilaan tilaa tutkimalla tämän henkilökohtaisesti tapahtunutta useammin. Tällöin myös potilaan huono yleistila olisi tullut tuberkuloosihoidosta vastaavan tahon tietoon. Lisäksi OA saattoi KYS:n keuhkolääkärin tietoon käsityksensä siitä, että vastuunjako potilaan hoidossa oli ollut epäselvä.

Päätös jättää elvyttämättä

KYS:n sisätautien osaston osastonlääkäri oli tehnyt potilasasiakirjoihin merkintöjä, joiden mukaan päätös jättää potilas elvyttämättä (DNR-päätös) oli tehty. Merkinnöistä ei käynyt ilmi, oliko potilaalle annettu potilaslain 5 §:n mukainen selvitys hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista, joilla oli merkitystä päätettäessä siitä, ettei häntä elvytettäisi. Potilasasiakirja-asetuksen 18 §:n mukaan potilasasiakirjoihin tulee tehdä merkinnät potilaslain 5 §:n mukaisen selvityksen antamisesta potilaalle. Jos selvitystä ei ole annettu, menettelyn peruste tulee merkitä potilasasiakirjoihin.

Merkinnöistä ei myöskään käynyt ilmi, oliko päätös tehty potilaslain 6 §:n mukaan yhteisymmärryksessä hänen kanssaan tai, jos hän ei kyennyt tuolloin päättämään hoidostaan, yhteisymmärryksessä hänen läheisimmäistensä kanssa siten kuin potilaslain 6 §:n 2 ja 3 momenteissa säädetään. OA:n mukaan DNR-päätöstä on pidettävä tässä lainkohdassa tarkoitettuna tärkeänä hoitopäätöksenä. Potilasasiakirja-asetuksen 19 §:n mukaan potilasasiakirjoihin tulee tehdä merkintä siitä, jos täysi-ikäistä potilasta hoidetaan potilaslain 6 §:n 2 ja 3 momenttien mukaisesti.

Merkinnöistä eivät ilmenneet päätöksen DNR-perusteet selkeästi ja riittävässä laajuudessa niin kuin potilasasiakirja-asetuksen 12 §:ssä edellytetään. Myöskään päätöksen tekijää ei ole merkitty potilasasiakirjoihin. OA:n mukaan DNR-päätös on sellainen tärkeä ja merkittävä hoitopäätös, jonka tekemiseen osallistuneiden terveydenhuollon ammattihenkilöiden nimien tulee käydä ilmi potilasasiakirjasta. Riittävät ja asianmukaiset merkinnät selkiinnyttävät ja vahvistavat potilaan ja henkilökunnan oikeusturvaa sekä edistävät luottamuksellisten hoitosuhteiden syntymistä.

OA saattoi käsityksensä potilasasiakirjamerkintöjen puutteellisuuksista KYS:n sisätautien osaston osastonlääkärin tietoon ja kiinnitti samalla tämän huomiota vastaisen varalle siihen, että potilasasiakirjojen laatimista koskevia säännöksiä on tärkeää noudattaa.

OA Riitta-Leena Paunion päätös 30.11.2006, dnro 645/4/05, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

Psykiatriseen sairaalahoitoon toimittaminen

Kantelija arvosteli sitä, että hänet oli vastoin tahtoaan terveyskeskuksen työterveyshuollosta toimitettu tarkkailulähetteellä psykiatriseen sairaalahoitoon. Hän oli luullut tulleensa lähetetyksi sisätautiselvityksiin kaupunginsairaalaan tai Etelä-Karjalan keskussairaalan sisätautiosastolle. Hän oli tyytymätön myös siihen, ettei asiakirjoista ilmennyt, kuka oli antanut hänelle tiedoksi psykiatriseen sairaalahoitoon määräämistä koskevan päätöksen sairaalassa.

Terveyskeskuksen työterveyshuollon ylilääkäri oli päätynyt lähettämään kantelijan henkisen tilanteen arvioon keskussairaalan psykiatrian yksikköön ja hän laati tätä varten tarkkailulähetteen. Ylilääkärin mukaan lähete henkisen tilanteen arvioon ei varsinaisesti ole "tarkkailuun lähettämistä psykiatriseen sairaalaan". Hän oli siinä käsityksessä, että kantelija oli hyvin koulutettuna henkilönä tämän ymmärtänyt.

OA korosti, että toisin kuin ylilääkäri ymmärsi, mielenterveyslain 9 §:n 2 momentissa tarkoitettua tarkkailulähetettä ei voida käyttää lähetteenä henkilön mielenterveydellisen tilan polikliiniseen arvioon. Henkilön toimittaminen tarkkailulähetteellä psykiatriseen sairaalahoitoon tarkkailuun merkitsee puuttumista hänen perustuslaissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteensa ja koskemattomuuteensa. Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Mielenterveyslain 9 §:n 2 momentin mukaan lääkäri voi laatia tarkkailulähetteen vain, jos lääkäri tutkittuaan potilaan pitää välttämättömänä tämän määräämistä psykiatriseen sairaalahoitoon ja katsoo hoitoon määräämisen edellytysten todennäköisesti täyttyvän.

OA:n mukaan potilaslain 5 §:ssä tarkoitettu tiedonsaantioikeus korostuu tilanteessa, jossa lääkäri on laatimassa potilaastaan tarkkailulähetettä. Lääkärin tulee kertoa potilaalle, että tarkkailulähetteen laatimiseen liittyy todennäköisyys tulla määrätyksi psykiatriseen sairaalahoitoon vastoin tahtoaan. Ylilääkäri ei ollut tehnyt potilasasiakirjoihin merkintöjä siitä, mitä tietoja hän oli antanut kantelijalle.

Ylilääkäri oli siinä virheellisessä käsityksessä, että tarkkailulähetettä voitaisiin käyttää lähetteenä henkilön mielenterveyden tilan polikliiniseen arvioon. OA:n käsitys oli, että tämä ylilääkärin virheellinen käsitys tarkkailulähetteen laatimisen tarkoituksesta oli vaikuttanut hänen kantelijalle antamaan tietoon sairaalaan lähettämisestä. Hän piti todennäköisenä, että kantelija ei tiennyt tarkkailulähetteeseen liittyvästä mahdollisuudesta tulla määrätyksi vastoin tahtoaan psykiatriseen sairaalahoitoon. Potilaslaissa tarkoitettu tiedonsaantioikeus ei siten toteutunut kantelijan kohdalla. OA saattoi käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta työterveyshuollon ylilääkärin tietoon.

Potilasasiakirjoihin ei ollut tehty merkintää siitä, kuka on antanut hoitoonmääräämispäätöksen tiedoksi kantelijalle. Päätöksen tiedoksiantaja ei ilmennyt myöskään hoitoonmääräämispäätöksestä (M3-lomake). Tiedoksiantoa koskevassa M3-lomakkeen 6 kohdassa ei ole selkeää tilaa merkinnälle tiedoksiantajasta siinä tapauksessa, että potilas on itse allekirjoituksellaan vahvistanut saaneensa päätöksen tiedoksi. Riittävä tila tiedoksiantajille on lomakkeessa varattu vain sitä tilannetta varten, että potilas kieltäytyy allekirjoituksellaan vahvistamasta päätöksen tiedoksisaantia.

Esille tulleiden epäkohtien välttämiseksi ja psykiatriseen sairaalahoitoon määrättyjen potilaiden oikeusturvan parantamiseksi OA esitti sosiaali- ja terveysministeriölle, että hoitoonmääräämispäätöstä koskevan lomakkeen M3 kaavaa olisi syytä tarkistaa. Myös hoitoonmääräämispäätöksen tiedoksiantoa koskevaa mielenterveysasetuksen säännöksen 8 §:ää olisi asianmukaista täsmentää ottaen huomioon hallintolain säännökset tiedoksiannosta, koska siinä edelleen viitataan kumotun tiedoksiantolain erityistiedoksiantoa koskeviin säännöksiin. Tällaisesta tiedoksiantotavasta ei enää säädetä hallintolaissa.

OA Riitta-Leena Paunion päätös 27.6.2006,
dnro 3500/4/04*, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

Potilaan sitominen

Turun yliopistollisen keskussairaalan psykiatrian klinikan osastonlääkäri päätti 17-vuotiaan potilaan ns. strukturoidun leposidevierihoidon toteuttamisesta. Tarkoitus oli lopettaa lepositeiden käyttö vähitellen. Perusteena olisi potilaan vointi ja kyky sietää ympäristön ärsykkeitä. Päätöksen mukaan osastonlääkäri arvioisi potilaan tilannetta päivittäin ja päivystävä lääkäri vain tarvittaessa. Hoidon kestoksi arvioitiin vähintään kuukausi.

OA otti kantaa ns. strukturoitua leposidevierihoitoa koskevaan päätökseen sekä hoidon seurantaan ja sen lopettamiseen seuraavasti.

Mielenterveyslain eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta totesi, että potilaan sitominen merkitsee vakavaa puuttumista hänen henkilökohtaiseen vapauteensa ja koskemattomuuteensa. Toimenpiteeseen saattaa liittyä myös terveysriskejä. Näistä syistä on perusteltua, että toimenpiteen käyttö on rajoitettu vain 22 e §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuihin tilanteisiin. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että sitominen on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tarkoitettu vain kaikkein vaikeimmissa tilanteissa käytettäväksi viimekätiseksi keinoksi (perustuslakivaliokunnan lausunto 34/2001, vrt. sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 35/2001 s. 3).

Mielenterveyslain 22 e § rakentuu siis ajatukselle, että potilaan sitomisella puututaan voimakkaammin hänen henkilökohtaiseen koskemattomuuteensa kuin huoneeseen eristämisellä ja kiinnipitämisellä. Tämän vuoksi sitominen on sallittua vain silloin, kun potilaan omalle tai muiden turvallisuudelle aiheutuu välitöntä vaaraa. Se on lopetettava heti, kun se ei enää ole välttämätöntä. Eristämiseen huoneeseen voidaan lain mukaan ryhtyä muun muassa silloin, kun se on välttämätöntä "muusta erittäin painavasta hoidollisesta syystä" (22e §:n 1 mom. 3 kohta). Tämä peruste ei ole käytettävissä potilaan sitomiseen. Tämän vuoksi OA katsoi, että päätös ns. strukturoidun leposidevierihoidon määräämisestä ennalta määrätyksi noin kuukauden ajaksi oli mielenterveyslain vastaista.

OA:n mukaan viimeistään sen jälkeen kun potilas ei enää potilaskertomuksen mukaan osoittanut merkkejä aggressiivisuudesta, hoitavan lääkärin olisi tullut tehdä uusi arvioi siitä, voitiinko hänen sitomistaan jatkaa vai olisiko se tullut lopettaa. Päätös sitomisen jatkamisesta tuossa tilanteessa olisi tullut perustella erikseen.

OA Riitta-Leena Paunion päätös 30.3.2006,
dnro 1411/2/04*, esittelijä Håkan Stoor

Lääketehtaan tarjoama kestitys terveydenhuollon seminaarissa

OA otti kantaa lääketehtaan tarjoamaan kestitykseen Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin järjestämässä sairaanhoitopiirien syysseminaarissa Saariselällä. Seminaariin osallistui peruspalveluministeri, sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö ja sairaanhoitopiirien johtajia ja johtajaylilääkäreitä. Seminaa-

riin oli kutsuttu myös lääkealan yritys. Se tarjosi seminaarin osanottajille kahtena iltana illallisen ja virvokkeita saunan yhteydessä sekä kahtena päivänä lounaat ja iltapäiväkahvit.

OA tutki asiaa kantelun pohjalta. Kantelijan mukaan korkeiden virkamiesten osallistuminen tilaisuuteen loukkasi kansalaisten uskoa virkamiesten puolueettomuuteen.

Selvityksen perusteella seminaari oli siihen osallistuneiden viranhoidon kannalta perusteltu työmatka. Seminaarin luonne oli ensisijaisesti ammatillinen. Esillä oli terveydenhuollon palveluiden järjestämiseen ja hallinnollisiin muutoksiin liittyviä kysymyksiä. Lääketehtaan edustaja alusti lääketeollisuuden ja oman yrityksensä kehitysnäkymistä. Myöskään seminaarin osanottajien osallistuminen vapaamuotoisempaan ohjelmaan ei ollut lain tai hallinnollisten ohjeiden vastaista.

OA:n mukaan on tavanmukaista, että erilaisten konferenssien ja seminaarien ja muiden koulutuksellisten tilaisuuksien ohjelmaan kuuluu sosiaalista ohjelmaa kuten tutustumiskäyntejä, iltatilaisuuksia tai muunlaista yhdessäoloa. Virkamiehen osallistuminen tällaisiin tilaisuuksiin ei ole ongelmallista, kun kyse on kiinteästi seminaariin liittyvästä toiminnasta ja tarjottava vieraanvaraisuus pysyy tavanomaisissa puitteissa. Tällainen sosiaalinen ohjelma on tärkeää sekä tilaisuuden teemojen ja tiedonvaihdon että henkilösuhteiden kannalta.

OA ei katsonut olevan syytä epäillä, ettei lääketehtaan kutsuminen ja osallistuminen seminaariin olisi ollut perusteltua. Mitään viitettä ei myöskään tullut esiin sellaisesta vireillä olevasta hankkeesta tai asiasta, jonka suhteen kestitystä tarjonneella lääketehtaalla olisi ollut erityisiä intressejä vaalittavanaan suhteessa seminaarin muihin osanottajiin. Kestitys ei ylittänyt tavanomaista tasoa. Viranomaistoiminnan puolueettomuuden ja uskottavuuden kannalta olisi kuitenkin ollut perustellumpaa, että seminaarin järjestäjä ei olisi hyväksynyt ulkopuoliselta taholta niin suurta kestitystä.

OA Riitta-Leena Paunion päätös 17.8.2006, dnro 2691/4/05*, esittelijä Pasi Pölönen

Kanteluiden käsittelyajat Länsi-Suomen lääninhallituksessa

OA tutki omasta aloitteestaan sosiaali- ja terveysasioita koskevien kanteluiden käsittelyaikoja Länsi-Suomen lääninhallituksessa.

Käsiteltyjen kanteluiden määrä oli selvästi lisääntynyt Länsi-Suomen lääninhallituksessa 2000-luvulla. Kun uusien kanteluiden määrä kasvoi, myös tulossopimuksissa asetettuja käsittelyaikatavoitteita pidennettiin 6–12 kuukauteen. Tavoitteet eivät kuitenkaan toteutuneet, vaan etenkin terveydenhuollon kanteluiden käsittelyajat pitenivät huomattavasti. Vuonna 2004 lääninhallituksessa ryhdyttiin erityistoimenpiteisiin kanteluruuhkan purkamiseksi ja ratkaisuja tehtiin tuona vuonna poikkeuksellisen paljon. Vuoden 2005 keskimääräiseksi käsittelyajaksi oli arvioitu noin vuosi, joskin koko sosiaali- ja terveysosaston kanteluratkaisuista – joista valtaosa koskee sosiaali- ja terveydenhuoltoa – noin puolet tehtiin yli 12 kuukauden käsittelyajan jälkeen. Vuonna 2006 henkilöstövajaukset hidastivat kanteluiden käsittelyä, mutta lääninhallituksessa pidettiin mahdollisena saavuttaa edellisen vuoden taso vuoden loppuun mennessä.

Uusimmissa tulossopimuksissa käsittelyaikojen tavoitteita on jälleen lyhennetty. Pitkän ajan tavoitteena on ratkaista kantelut pääsääntöisesti alle yhdeksässä kuukaudessa. Lääninhallituksen vuosille 2007–2010 laaditun toiminta- ja taloussuunnitelman mukaan suunnitelmakauden loppuun mennessä käsittelyajan tulee olla 6 kuukautta. Tämä merkitsisi vuosituhannen alussa asetettujen tavoitteiden saavuttamista uudelleen siitä huolimatta, että kanteluiden määrä on huomattavasti lisääntynyt.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluasioissa saattaa lisäksi olla kysymys perustuslain 19 §:ssä tarkoitetuista palveluista tai etuuksista, joilla turvataan kansalaisten välttämätön toimeentulo tai huolenpito. Tällöin käsittelyn joutuisuudella on erityistä merkitystä myös aineellisen oikeuden toteutumisen kannalta.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että taloudellisten voimavarojen kohdentaminen kuuluu niihin keskeisiin keinoihin, joilla julkisen vallan tulee toteuttaa säännöksessä tarkoitettu turvaamisvelvollisuutensa (HE 309/1993).

Sisäasiainministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön tulee huolehtia siitä, että lääninhallituksille annetaan riittävät voimavarat kanteluiden käsittelylle tulossopimuksissa asetetuissa aikarajoissa. Lääninhallituksen selvityksestä kävi kuitenkin ilmi, että kanteluiden käsittelyaikojen lyhentämiseen pyrittiin pääasiassa muilla keinolla kuin voimavaroja lisäämällä, lähinnä menettelytapoja tehostamalla ja osittain myös asettamalla kantelun tekemiselle tiettyjä rajoituksia.

Sisäasiainministeriön informaatio-ohjaustyöryhmän (sisäasiainministeriön julkaisuja 39/2005) ja Länsi-Suomen lääninhallituksen kantelutyöryhmän tekemä työ merkitsee myönteistä pyrkimystä perustuslain 22 §:ssä säädetyn velvoitteen täyttämiseksi. Myös Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen tehtävien laajentamista koskevassa lainsäädännössä (1253–1261/2006) on kiinnitetty huomiota terveydenhuollon kantelujärjestelmän tehokkuuteen.

OA totesi, että kanteluiden käsittelyajat olivat selvästi lyhentäneet vuonna 2004 alkaneen kanteluruuhkan purkamishankkeen tuloksena suoritetuilla toimilla. Kun otetaan huomioon tämä myönteinen kehitys kanteluiden käsittelyajoissa, sisäasiainministeriössä vuonna 2005 käynnistetty työ kanteluasioiden menettelytapojen tehostamiseksi sekä TEO:n tehtävien laajentamista koskeva uusi lainsäädäntö, asia ei antanut aihetta OA:n toimenpiteisiin.

Vuoden 2006 tilastojen valossa järjestelmä näytti kuitenkin haavoittuvaiselta, koska tilapäiset henkilöstövajaukset näyttivät välittömästi heikentävän käsittelyaikojen myönteistä kehitystä. Tarkastelujaksona Länsi-Suomen lääninhallitukseen oli saatu vain yksi lisävirka kanteluiden käsittelyä varten. Tämä viittasi siihen, että lääninhallituksen selvityksissä esitetyt arviot pitävät paikkansa siltä osin kuin niissä todettiin, että resurssit olivat edelleen liian pienet suhteessa tehtävien vaativuuteen ja määrään.

OA Riitta-Leena Paunion päätös 13.10.2006, dnro 930/2/04*, esittelijä Håkan Stoor

4.11 LASTEN OIKEUDET

Lasten oikeuksia koskevat asiat on tilastoitu oikeusasiamiehen kansliassa sen viranomaisen mukaan, joka on kantelun kohteena, eivätkä ne sen vuoksi näy tilastoissa omana ryhmänään. Pääosin nämä asiat kuuluvat OA *Riitta-Leena Paunion* ratkaistaviin. Asiaryhmän pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Kirsti Kurki-Suonio* 31.8.2006 saakka ja sen jälkeen oikeusasiamiehensihteeri *Liisa Nieminen*.

Lapsille kuuluvat lähtökohtaisesti samat perus- ja ihmisoikeudet kuin aikuisillekin. Poikkeuksen muodostavat esimerkiksi poliittiset perusoikeudet, etenkin vaalioikeudet. Sen lisäksi Suomen perustuslain 6 §:n 3 momentissa on erikseen lasten tasa-arvoista kohtelua koskeva säännös. Myös kansainvälisin ihmisoikeussopimuksin annetaan turvaa lasten oikeuksille. Käytännössä tärkeimmäksi on muodostunut Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ottanut viime vuosina useassa tapauksessa kantaa Suomessa toteutettuihin lasten tahdonvastaisiin huostaanottoihin, ja eräissä tapauksissa ihmisoikeustuomioistuin on katsonut Suomen rikkoneen lapsen huostaanoton yhteydessä ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan turvaamaa perhe-elämän suojaa.

YK:ssa on hyväksytty myös erityinen lapsen oikeuksien sopimus, johon ei kuitenkaan sisälly yksilövalitusmahdollisuutta kuten Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Sen tärkein valvontamuoto on valtioiden määräajoin YK:n lapsen oikeuksien komitealle toimittamat raportit sopimuksen toteuttamisesta. Komitea antoi Suomea koskevat suositukset viimeksi 20.10.2005. Silloin se kiinnitti huomiota muun muassa lapsen huoltoa koskevien riitojen pitkiin käsittelyaikoihin Suomessa sekä huostaan otettujen lasten suureen määrään. Lisäksi komitea piti tärkeänä vanhempien ja lasten välisen yhteyden säilyttämistä huostaanotosta huolimatta. Komitea kiinnitti huomiota myös perheväkivallan tuhoisiin seurauksiin lasten kannalta.

Oikeusasiamiehen käytännössä Euroopan ihmisoikeussopimus ja YK:n lapsen oikeuksien sopimus ovat tärkeimmät ihmisoikeussopimukset lapsia koskevissa asioissa.

4.11.1 MUUTOKSIA LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Marraskuun alussa 2006 tuli voimaan lastensuojelulain osittaisuudistus (583/2006). Siinä täsmennettiin ja täydennettiin lastensuojelun sijaishuollossa käytettäviä rajoituksia koskevaa sääntelyä lapsen oikeusturvan parantamiseksi. Samalla selkiytettiin lastensuojelulaitosten johtajien rajoitusvaltaa ja mahdollisuutta käyttää laissa tarkoitettuja rajoituksia kaikissa lastensuojelulaitoksissa. Uudistuksen myötä myös lastensuojeluasetuksen rajoituksia koskevat säännökset nostettiin lakitasolle. Muutosten taustalla olivat vaikuttamassa myös AOA Paunion päätös 13.10.2000 (779/2/98 ja 1897/4/98) ja OA Paunion päätös 31.12.2002 (3170/2/01).

Eduskunta sai käsiteltäväkseen syksyllä 2006 hallituksen esityksen uudeksi lastensuojelulaiksi (HE 252/2006 vp). Lain tarkoituksena on turvata lapsen oikeuksien ja edun huomioon ottaminen lastensuojelua toteutettaessa sekä lapsen ja hänen perheensä tarvitsemat tukitoimet ja palvelut sekä parantaa lapsen ja vanhempien tai huoltajien oikeusturvaa erityisesti lastensuojeluun liittyvässä päätöksenteossa.

Eduskunta hyväksyi uuden lastensuojelulain helmikuussa 2007, ja se tulee voimaan 1.1.2008. Suurimmat muutokset tapahtuvat lastensuojelua koskevassa päätöksenteossa: tahdonvastaisia huostaanottoasioita koskevat päätökset tehdään lain voimaan tultua ensi vaiheessa hallinto-oikeudessa kunnan sosiaalihuollosta vastaavan johtavan viranhaltijan hakemuksesta.

Lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa 58/2006 vp perustuslakivaliokunta korosti, että ensi vaiheen päätöksenteon siirtäminen kuntien viranomaisilta maassa nykyisin olevalle kahdeksalle hallinto-oikeudelle edellyttää merkittävien lisäresurssien osoittamista hallinto-oikeuksille ja ainoaksi muutoksenhakuasteeksi jäävälle korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Lakivaliokunnan ehdotuksen (LaVL 22/2006 vp) mukaisesti lastensuojelulakiin lisättiin eduskunnassa säännös, jonka mukaan lastensuojeluviranomaisilla on velvollisuus saattaa asia poliisin tutkittavaksi, jos on perusteltua syytä epäillä, että lapseen on kasvuympäris-

tössään kohdistettu seksuaalirikos taikka henkeen tai terveyteen kohdistuva rikos (ks. myös Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 59/2006 vp).

4.11.2 LAILLISUUSVALVONTA

Lasten oikeuksia koskevia asioita ratkaistiin kansliassa yhteensä 98, mikä on edellistä vuotta vähemmän. Suurin osa lasten oikeuksia koskevista asioista liittyi sosiaalihuollon viranomaisten tehtäviin, erityisesti lastensuojeluun tai lapsen huollon ja tapaamisoikeuden ongelmiin. Sen lisäksi muutama kantelu koski poliisin toimintaa sekä opetus-, terveydenhuolto-, oikeus- ja vankilaviranomaisia. Noin 26 % ratkaisuista johti toimenpiteisiin, huomautukseen yhdessä tapauksessa.

Useiden tutkimusten mukaan naisiin, lapsiin ja vanhuksiin kohdistuva perheväkivalta on Suomessa vakava yhteiskunnallinen ongelma. OA ryhtyi vuonna 2003 omasta aloitteestaan selvittämään viranomaisten toimia lapsiin kohdistuvan perheväkivallan ehkäisemisessä, lasten hoitamisessa ja tapausten selvittämisessä. Tämä työ käsitti useita erillisselvityksiä sekä tarkastuksia kuntien sosiaalitoimeen, erityisesti niiden lastensuojelutyöhön. OA saattoi havaintonsa eduskunnan tietoon erilliskertomuksena 31.1.2006 (Lapset, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu, K1/2006 vp).

Lapsella on perustuslain 7 §:n 1 momentin nojalla oikeus koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Tämä perusoikeusnormi velvoittaa lainsäätäjää ja viranomaisia turvaamaan perusoikeudet myös silloin, kun uhka tulee yksityisen taholta. Se koskee siten myös perheväkivaltaa.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 19 artikla edellyttää, että sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin, sosiaalisiin ja koulutuksellisiin toimiin suojellakseen lasta kaikenlaiselta ruumiilliselta ja henkiseltä väkivallalta, vahingoittamiselta ja pahoinpitelyltä, laiminlyönneiltä tai välinpitämättömältä tai huonolta kohtelulta tai hyväksikäytöltä, mukaan lukien seksuaalinen hyväksikäyttö, silloin kun hän on vanhempansa, muun laillisen huoltajansa tai kenen tahansa muun hoidossa. Lapsen oikeuksien komitea on suositellut, että Suomessa harkittaisiin lisätoimia lapsiin perheen sisällä kohdistuvien väkivaltatapausten estämiseksi ja havaittuihin tapauksiin puuttumiseksi riittävän ajoissa.

Lastensuojelulain mukaisen ilmoitusvelvollisuuden täyttäminen on OA:n mukaan sellainen aktiivinen toimenpide, jolla viranomainen voi puuttua perheväkivaltatilanteeseen lapsen suojelemiseksi. OA:n saaman selvityksen mukaan tämän velvollisuuden täyttämisessä näyttää olevan ongelmia.

Erilliskertomuksen johtopäätöksinä OA esitti muun muassa seuraavaa: 1) lastensuojeluilmoitusta koskevaa lainsäädäntöä tulee selkeyttää, 2) eri hallinnonaloja edustavien ilmoitusvelvollisten viranomaisten salassapitoa koskevat säännökset tulee saattaa yhdenmukaisiksi lastensuojeluilmoitusta koskevan velvoitteen kanssa, 3) sosiaaliviranomaisten oikeutta tehdä poliisille ilmoitus lapseen kohdistuneen väkivaltarikoksen tai seksuaalisen hyväksikäytön epäilystä tulee selkeyttää, 4) lapsella on oikeus saada kiireellisesti tarvitsemansa hyvä hoito ja huolenpito silloin, kun hän tarvitsee sitä kodin ulkopuolella perheväkivallan vuoksi, 5) lapsella on oikeus siihen, että epäily hänen seksuaalisesta hyväksikäytöstään selvitetään asiantuntevasti ja että tätä koskevat tutkimukset suoritetaan kiireellisesti ja tarvittaessa tuollaisille tutkimuksille tarkoitetussa erityisessä tutkimusyksikössä, 6) lapsella on oikeus päästä laissa säädetyssä määräajassa psykiatriseen tutkimukseen ja hoitoon ja 7) lasten koskemattomuutta ja turvallisuutta koskevia tietoja tulee kerätä ja tilastoida järjestelmällisesti, jotta lasten turvallisuuden tilasta saataisiin nykyistä luotettavampi kuva.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi erilliskertomuksesta syyskuussa 2006 antamassaan mietinnössä (7/2006 vp), että koska lastensuojeluilmoitusta koskevan sääntelyn tarkistamisen valmistelu oli tuolloin vireillä lastensuojelulain kokonaisuudistukseen tähtäävän hankkeen yhteydessä, oli valiokunnan mielestä siinä yhteydessä aiheellista arvioida myös sääntelyä sosiaalitoimen viranomaisten poliisille tehtävistä ilmoituksista. Perustuslakivaliokunta yhtyi myös oikeusasiamiehen huoleen lapsen hoitoon ja huolenpitoon liittyvien oikeuksien toteutumisesta perheväkivaltatilanteissa. Valiokunnan mielestä on aiheellista kehittää tilastointia ja tutkimusta nykyistä luotettavamman kokonaiskuvan saamiseksi lapsiin kohdistuvasta väkivallasta,

kuten kertomuksessa samoin kuin sosiaali- ja terveysvaliokunnan (8/2006 vp) sekä lakivaliokunnan lausunnoissa (9/2006 vp) esitettiin.

Toinen OA:n laillisuusvalvonnassa usein esille nouseva asia ovat lasten tapaamisiin liittyvät ongelmat: mitä viranomaiset voivat tehdä tapaamisoikeuden toteutumisen edistämiseksi silloin, kun lasten vanhemmat eivät pysty niitä keskenään turvallisesti järjestämään. OA teki vuonna 2004 valtioneuvostolle esityksen, että se selvittäisi, voidaanko lasten ja vanhempien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistää säätämällä lailla oikeudesta saada määrätyissä tilanteissa valvontaa lapsen ja vanhempien välisiin tapaamisiin (2752/2/04).

Oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriöiden virkamiesten muodostama työpari jätti vuonna 2006 hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen "Lasten tuetut ja valvotut tapaamiset" (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:7). Se ei ole vielä johtanut lainmuutoksiin.

Lastensuojelu

Suurin osa toimenpiteeseen johtaneista kanteluista koski lastensuojelua, usein huostaan otettujen lasten ja heidän vanhempiensa yhteydenpidon rajoittamista. Epätietoisuutta on usein siitä, milloin lapsen ja vanhempien välisen yhteydenpidon rajoittamisesta pitää tehdä nimenomainen, muutoksenhakukelpoinen päätös. Tällä turvataan yksilölle perustuslain 21 §:n mukaan kuuluva oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi.

OA korosti useassa tapauksessa, että mikäli on vähäisintäkään epäselvyyttä siitä, onko huoltosuunnitelmassa päästy yhteisymmärrykseen tapaamisoikeuksista, tulisi viranomaisen aina ilmoittaa asiaosaiselle tämän oikeudesta saada asiassa päätös (muun muassa 3002/4/04 ja 875/4/06* s. 167).

Eräässä tapauksessa OA korosti, että yhteydenpidon rajoittamista koskevassa päätöksessä on aina esitettävä rajoitusten perustelut. Hyväksyttävät perusteet on lueteltu lastensuojelulain 25 §:ssä (1287/4/05*).

Vaikka äiti ei asiakirjojen mukaan kyennyt sitoutumaan tai halunnut sitoutua säännönmukaisiin tapaamisiin pitkäjänteisesti, olisi päätös OA:n mielestä voitu tehdä esimerkiksi siinä muodossa, että lapsi tapaa äitiään kerran kuukaudessa valvotusti Kallion virastotalon perhehuoneessa kulloinkin erikseen sovittuna päivänä. Tällöin äiti olisi voinut saattaa viime kädessä hallinto-oikeuden ratkaistavaksi kysymyksen tapaamisten tiheydestä, tapaamispaikasta ja tapaamisten valvonnasta (3217/4/04).

Lastensuojelulain mukaan sosiaalilautakunta voi rajoittaa sijaishuollossa olevan lapsen oikeutta tavata paitsi vanhempiaan, myös muita hänelle läheisiä henkilöitä. Laissa ei määritellä tarkemmin, keitä läheisiin henkilöihin luetaan, mutta yksittäisissä ratkaisuissa OA luki heihin ainakin lapsen isovanhemmat ja tädin (682/4/05* s. 141 ja 686/4/05).

OA katsoi, että sosiaalitoimi ei ylittänyt toimivaltaansa, kun se oli sijoittanut huostaan otetut lapset helluntailaiseen perheeseen. Selvityksessään sosiaalitoimi oli kertonut valvovansa, että sijoitettujen lasten uskonnonharjoitus ei poikkea tavanomaiseksi katsottavasta luterilaisesta uskonnollisuudesta (1751/4/04). Uudessa lastensuojelulaissa edellytetään nimenomaisesti, että sijaishuoltopaikan valinnassa tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon lapsen kielellinen, kulttuurinen ja uskonnollinen tausta.

Huostaanottomenettelystä OA totesi, että lapsen huostaanoton ja siihen läheisesti liittyvien asioiden käsittely kesti hallinto-oikeudessa liian kauan. Lähes vuoden kestänyttä käsittelyä voitiin pitää liian pitkänä lapsen perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta (2963/2/04), samoin huostaanottoasian puolentoista vuoden käsittelyaikaa (2316/4/04*).

Huolto ja tapaamisoikeus

Huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa kanteluissa oli usein kyse siitä, että toinen vanhemmista katsoi sosiaalitoimen toimineen toista vanhempaa suosien. OA korosti, että tehdessään selvitystyötä ja laatiessaan selvitysasiakirjaa lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa tuomioistuimelle sosiaalihuollon viran-

omaisen on pitäydyttävä puolueettomana ja kohdeltava asianosaisia tasapuolisesti, kuten muussakin sosiaalihuollossa. Lapsen asiaa selvitettäessä puolueettomuus ja tasapuolisuus merkitsevät ennen muuta objektiivisen näkökulman säilyttämistä vanhempien keskinäisiin erimielisyyksiin (234/4/04* s. 167, 1493/4/04 ja 1723/4/04).

Yhdessä tapauksessa OA arvosteli sosiaalitointa siitä, että se ei ollut huolehtinut lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan selvityksen riittävän joutuisasta valmistelusta. OA:n mielestä työtilanteen ruuhkautuminen ei ollut yksinään hyväksyttävä selitys kohtuullisten käsittelyaikojen ylittymiseen. Kunnan tulee huolehtia siitä, että sen palveluksessa on riittävästi henkilöstöä suhteessa työmäärään (2429/4/05).

OA arvosteli hovioikeutta siitä, että Haagin lapsikaappaussopimuksen mukaista hakemusta käsiteltiin Helsingin hovioikeudessa liian pitkään (2882/2/05*). Tätä ratkaisua selostetaan jäljempänä s. 166. Sen sijaan OA:lla ei ollut aihetta puuttua kihlakunnanvoudin toimenpiteisiin, jotka perustuivat palauttamismääräyksen täytäntöönpanon turvaamiseksi annettuihin käräjäoikeuden määräyksiin (621/4/05 ja 438/4/05).

Koulua koskevat asiat

Koulukanteluista johtivat OA:n toimenpiteeseen esimerkiksi sellaiset, jotka koskivat esikoululaisen oikeutta maksuttomaan koulukuljetukseen (326/4/05* s. 189) ja menettelyä siirrettäessä lapsi erityisopetukseen (2741/4/04).

OA moitti yksityistä lastenkotia siitä, että se oli laiminlyönyt sille kuuluvan, lapsen sijaishuoltoon liittyvän tehtävän asianmukaisen hoitamisen, kun se oli jättänyt huolehtimatta lapsen terapiaistuntojen säännöllisestä toteuttamisesta. OA:n mielestä tehtävä kuului olennaisena osana lapsen terveydenhuollon palvelujen toteutumisesta vastaamiseen. Se oli siirtynyt lastenkodille sopimuksella, jonka se oli tehnyt kaupungin sosiaalilautakunnan kanssa ja joka koski huostaan otetun lapsen sijoittamista kyseiseen lastenkotiin. Samassa tapauksessa OA kiinnitti huomiota siihen, että myös lapsen perusopetusta koskevan perusoikeuden toteutumisen valvonta kuuluu lapsen huostaan ottaneelle kunnan toimielimelle. Vaikka OA ei voinutkaan havaita, että sosiaali- ja terveyslautakunta olisi menetellyt voimassa olevan lainsäädännön vastaisesti valvonnan hoitamisessa, hänen mukaansa olisi kuitenkin ollut parempi, jos lautakunta julkisen vallan edustajana sekä lapsen huostaan ottaneena ja hänen hyvinvoinnistaan ensisijaisesti vastuussa olevana viranomaisena olisi kiinnittänyt enemmän huomiota lapsen perusopetusta koskevan perusoikeuden toteutumiseen (856/4/04).

Muut asiat

Sosiaalityöntekijä oli kertonut lapsen isoäidille lasta koskevan terveystiedon. Lapsen äiti oli aiemmin kertonut sosiaalityöntekijälle haluavansa kertoa lastaan koskevia terveystietoja isoäidille. Asiakirjoista ja saaduista selvityksistä ei kuitenkaan suoraan ilmennyt, että lapsen äiti olisi antanut sosiaalityöntekijälle nimenomaisen suostumuksen kertoa lasta koskeva terveystieto isoäidille. OA kiinnitti sosiaalityöntekijän huomiota erityiseen tarkkaavaisuuteen salassa pidettävien tietojen antamisessa ja niiden luovuttamiseen saadun suostumuksen kirjaamisessa (548/4/04).

Vanhemmalla, joka ei ole lapsensa huoltaja, ei ole lapsen huoltoa koskevat ja lastensuojelulain 10 §:n säännökset huomioon ottaen oikeutta käyttää puhevaltaa avohuollon tukitoimena järjestettyä perhehoitoa tai laitoshuoltoa koskevassa asiassa. Tällainen vanhempi ei ole myöskään julkisuuslain 11 §:ssä tarkoitettu asianosainen avohuollon tukitoimea koskevassa asiassa eikä hän ole siis oikeutettu saamaan lapsen tai huoltajan salassa pidettäviä tietoja. OA katsoikin, että salassa pidettäviä tietoja sisältävää avohuollon tukitoimea koskevaa päätöstä ei tule lähettää oma-aloitteisesti tiedoksi vanhemmalle, joka ei ole huoltaja, ellei ole varmistuttu huoltajan suostuneen siihen.

Lapsen huoltajat katsoivat sosiaalityöntekijän rikkoneen salassapitovelvollisuutensa kutsuessaan huoltajilta etukäteen lupaa kysymättä lapsen entisen perhepäivähoitajan lastenkodissa pidettyyn kuntoutusneuvotteluun. Tieto lapsen lastenkodissa olosta oli salassa pidettävä tieto. Tieto voitiin kuitenkin OA:n mielestä luovuttaa lasta aikaisemmin hoitaneelle perhepäivähoi-

tajalle sosiaalihuollon asiakaslain 17 §:n 4 momentin perusteella huoltajien suostumuksesta riippumatta lapsen hoidon järjestämistä selvitettäessä. Kyseistä lainkohtaa on kuitenkin OA:n mukaan tulkittava siten, että asiakkaan suostumusta on ensin pyydettävä, mikäli se on mahdollista, ja vasta tämän jälkeen harkittava tietojen luovuttamista asiakkaan suostumuksesta riippumatta. OA:n mukaan sosiaalityöntekijät eivät tässä tapauksessa rikkoneet vaitiolovelvollisuuttaan kutsuessaan entisen perhepäivähoitajan kuntoutusneuvotteluun lastenkotiin. Sosiaalihuollon asiakaslaki olisi kuitenkin hänen näkemyksensä mukaan edellyttänyt huoltajien mielipiteen selvittämistä sitä ennen (2135/4/04*).

OA katsoi, että sosiaali- ja terveyslautakunnalle osoitettuun hakemukseen sisältyvä pyyntö saada lapsenlapsia koskevat tiedot oli viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslain) 13 §:ssä tarkoitettu pyyntö saada tieto asiakirjojen sisällöstä. Sosiaali- ja terveystoimessa olisi siksi tullut menetellä mainitun lain 14 §:ssä säädetyllä tavalla ja siis tiedustella asianomaisilta, haluavatko he, että asia siirretään viranomaisen ratkaistavaksi kyseisessä lainkohdassa tarkemmin säädetyllä tavalla ja siinä säädetyssä määräajassa. Käytettävissä olevan selvityksen valossa lautakunta ei kuitenkaan ollut menetellyt näin. OA saattoi käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta sosiaali- ja terveystoimen tietoon.

Asiassa ei ollut merkitystä sillä, että kantelijoille oli todettu suullisesti, että he eivät voineet saada pyytämiään tietoja. Pyydetyt tiedot olivat salassa pidettäviä eikä isovanhemmilla ollut oikeutta saada niitä, sillä väitteistään huolimatta heitä ei voitu pitää julkisuuslain 11 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla asianosaisina asiassa, joka koski lastensuojelua. Asianosaiset määräytyivät lastensuojelulain nojalla, jonka perusteella he eivät voineet saada toivomaansa asemaa (1730/4/05).

4.11.3 TARKASTUKSET

Muutamana viime vuonna lastensuojelu on ollut painopisteenä oikeusasiamiehen tarkastustoiminnassa. Kertomusvuonna painopiste oli sen sijaan vanhustenhuollossa.

Vuonna 2006 ei tehtykään tarkastuksia lastensuojelulaitoksiin. Lasten oikeudet nousivat kuitenkin esille OA:n tarkastuksella Halikon sairaalassa 12.4.2006 samoin kuin hänen tarkastuksellaan Maarianhaminan sosiaalitoimistossa 27.9.2006. AOA Lindstedtin tarkastuksella Jyväskylän kihlakunnan poliisilaitoksella 8.11.2006 oli esillä viranomaisten yhteistyön merkitys lapsiin kohdistuvien rikosten tutkinnan yhteydessä.

4.11.4 RATKAISUJA

Lasten palauttamisasia viipyi hovioikeudessa

Helsingin hovioikeudessa oli käsiteltävänä lasten palauttamista koskeva asia, jossa sovellettiin vuonna 1980 tehtyä kansainvälistä Haagin lapsikaappaussopimusta. OA otti hovioikeuden menettelyn tutkittavakseen omasta aloitteestaan, koska asian käsittely oli kestänyt pitkään. Asia oli ollut vireillä hovioikeudessa yhteensä noin kuusi kuukautta, kun Haagin sopimuksessa edellytetään joutuisaa käsittelyä ja ohjeelliseksi enimmäispituudeksi on annettu kuusi viikkoa.

Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on monissa ratkaisuissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että palauttamisasia tulee käsitellä joutuisasti. Ennen muuta asian joutuisa käsittely on tärkeää palautettavien lasten kannalta. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan tuomioistuimen on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu kaikissa toimissaan, jotka koskevat lasta.

Hovioikeuden antaman selvityksen perusteella OA ei voinut havaita, että hovioikeudessa olisi viivytelty tai menetelty muutoin lainvastaisesti tai velvollisuuksia laiminlyöden. Asia näytti edenneen hovioikeudessa siellä voimassa olleiden menettelytapojen mukaisesti.

OA:n mielestä käytetty noin kuuden kuukauden käsittelyaika kuitenkin vaaransi lapsen edun ensisijaisuutta ja perhe-elämän suojaa koskevien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen (Suomen perustuslain 10 §, YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 ja 9 artiklat ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla). Käsittelyaika ei vastannut myöskään niitä vaatimuksia, jotka Haagin lapsikaappaussopimuksessa on asetettu käsittelyn jou-

tuisuudelle. OA saattoi hovioikeuden tietoon käsityksensä, että käytetty käsittelyaika oli liian pitkä palauttamisvaatimuksen kohteina olleiden lasten perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

OA Riitta-Leena Paunion päätös 29.8.2006, dnro 2882/2/05*, esittelijä Kirsti Kurki-Suonio

Tasapuolisuus ei toteutunut selvityksessä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta

OA antoi huomautuksen Turun kaupungin sosiaalityöntekijälle ja moitti toista sosiaalityöntekijää sen vuoksi, että he olivat laiminlyöneet lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan selvityksen laatimisessa silloin voimassa olleen kuntalain 44 a §:ssä tarkoitetun tasapuolisen menettelyn. Huomautuksen saaneella sosiaalityöntekijällä oli laajempi kokemus selvitysten laatimisessa ja hän hoiti suuremman osan selvitystyöhön liittyvistä tehtävistä.

Sosiaalityöntekijöiden laatimassa lapsen tapaamisoikeutta koskevassa selvitysasiakirjassa otettiin kantaa äidin asennoitumiseen ja suhtautumiseen lapsen tapaamisoikeutta koskevan asiaan ja riidan toiseen osapuoleen, lapsen isään. Nämä johtopäätökset oli tehty pelkästään isän esittämien näkemysten perusteella, vaikka tätä ei selvityksessä tuotu esiin. OA:n mielestä asiakirjassa esitettiin viranomaisen kannanottoina tai ainakin erehdyttävästi sellaisilta vaikuttavina käsityksiä, jotka olivat ristiriidassa viranomaisen puolueetonta ja tasapuolista menettelyä koskevien oikeusperiaatteiden kanssa. Ristiriitaa ei OA:n mukaan poista se, että selvitystyö tehtiin kahden sosiaalitoimen yhteistyönä niin, että Turussa tehtiin selvitys vain lapsen isän osalta ja äidin osalta sen teki hänen kotipaikkakuntansa sosiaalilautakunta.

Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa laissa ja asetuksessa ei ole säädetty siitä, mitä lain 16 §:ssä tarkoitetun selvityksen tulisi sisältää tai miten selvitys tulisi laatia. Selvityksen tekemiseen on siten sovellettava niitä säännöksiä ja periaatteita, jotka koskevat menettelyä sosiaalihuollossa ja hallinnossa yleensä. Näihin periaatteisiin kuuluvat yhdenvertaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 4 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. OA:n mukaan lainkohtaa voidaan pitää yleissäännöksenä, jonka tarkoituksena on tähdentää asiakkaiden perusoikeuksien merkitystä sosiaalihuollossa, vaikka perusoikeudet ovat luonnollisesti voimassa sosiaalihuollossa ilman erillistä säännöstäkin. Tämä koskee myös kansalaisten oikeutta hyvään hallintomenettelyyn.

Sosiaalityöntekijöiden toiminta merkitsi OA:n mielestä sitä, että asiassa jäivät toteutumatta sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:ssä tarkoitettu asiakkaan oikeus hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvää hallintoa koskeva perusoikeus.

Yhteenvetona OA totesi, että kun sosiaalihuollon viranomainen tekee selvitystyötä ja laatii tuomioistuimelle selvitysasiakirjaa lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa, sen on pitäydyttävä puolueettomana ja kohdeltava asianosaisia tasapuolisesti, kuten muussakin sosiaalihuollossa. Lapsen asiaa selvitettäessä puolueettomuus ja tasapuolisuus merkitsevät ennen muuta objektiivisen näkökulman säilyttämistä vanhempien keskinäisiin erimielisyyksiin.

OA Riitta-Leena Paunion päätös 30.6.2006, dnro 234/4/04*, esittelijä Kirsti Kurki-Suonio

Huostaanotetun lapsen ja hänen vanhempiensa yhteydenpitoa rajoitettiin virheellisesti

OA arvosteli Kiteen kaupungin sosiaalisihteerin ja sosiaalityöntekijän menettelyä huostaanotetun lapsen ja hänen vanhempiensa yhteydenpidon rajoittamisessa.

Lastensuojelulain 24 §:n mukaan sijaishuollossa olevalle lapselle on turvattava hänen kehityksensä kannalta tärkeät, jatkuvat ja turvalliset ihmissuhteet. Lapsella on oikeus tavata vanhempiaan ja muita läheisiä henkilöitä sekä pitää heihin yhteyttä. Sosiaalilautakunnan

on tuettava ja autettava lapsen ja hänen vanhempiensa sekä lapsen ja muiden hänelle läheisten henkilöiden yhteydenpitoa. Huostaanoton aikana sosiaalilautakunta voi kuitenkin rajoittaa lapsen oikeutta pitää yhteyttä vanhempiinsa ja tavata heitä ja muita hänelle läheisiä henkilöitä. Rajoittamisen edellytyksistä on säännökset lastensuojelulain 25 §:ssä ja lastensuojeluasetuksen 9 §:ssä.

Lähtökohtana on, että yhteydenpidosta pyritään sopimaan vanhempien ja sijaishuoltopaikan kanssa. Suunnitelma lapsen ja hänen läheistensä yhteydenpidosta tulee kirjata lastensuojelulain 11 §:n mukaiseen huoltosuunnitelmaan.

Mikäli sosiaalilautakunnan ja vanhempien välillä syntyy vähäisintäkään erimielisyyttä tapaamisista ja yhteydenpidoista, on asiassa aina tehtävä valituskelpoinen päätös. Päätöksen tekemistä voidaan perustella Suomen perustuslain 21 §:llä, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta, ja samalla tavoin on tulkittu myös Suomen perustuslain 10 §:ää.

Tutkittavana olleessa tapauksessa huostaanotetun lapsen viimeisestä huoltosuunnitelmasta puuttui vanhempien allekirjoitus, mistä voitiin päätellä, että yhteydenpidon toteuttamisesta ei ollut päästy sopimukseen. OA:n mielestä yhteydenpidon rajoittamisesta olisi tullut tuossa tilanteessa tehdä nimenomainen, valituskelpoinen päätös. Tämä olisi turvannut vanhempien oikeusturvaa perustuslain edellyttämällä tavalla.

OA saattoi Kiteen sosiaalilautakunnan tietoon käsityksensä huostaanotetun lapsen ja hänen vanhempiensa yhteydenpidon rajoittamista koskevan päätöksenteon virheellisyydestä siltä osin kuin rajoittamisesta ei tehty nimenomaista, valituskelpoista päätöstä.

OA Riitta-Leena Paunion päätös 18.10.2006, dnro 875/4/06*, esittelijä Liisa Nieminen

4.12 EDUNVALVONTA

Edunvalvonta-asioissa on ensisijassa kysymys kuntien yleisten edunvalvojien ja maistraattien menettelystä näiden hoitaessa holhoustoimesta annetun lain (442/1999) mukaisia tehtäviään. Edunvalvontakantelut kuuluvat AOA *Petri Jääskeläisen* ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Sarja*.

Edunvalvonnan tarkoituksena on turvata edunvalvonnassa olevan henkilön yksilöllinen etu tilanteessa, jossa hän ei itse kykene valvomaan etuaan. Edunvalvoja on henkilö, jonka tulee hoitaa päämiehen omaisuutta tai sitä koskevaa erityistä asiaa ja edustaa tätä oikeustoimissa, jotka koskevat omaisuutta ja taloudellisia asioita. Erikseen määrättäessä edunvalvojan tulee edustaa päämiestään myös tämän henkilöön liittyvän asian hoitamisessa sekä pitää tunnollisesti huolta päämiehensä oikeuksista ja edistää hänen parastaan.

Edunvalvontaa sääntelevän holhouslainsäädännön keskeinen periaate on päämiehen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vaikka oikeus määrätä omaisuudesta siirretäänkin osittain toiselle henkilölle. Huolehtiessaan päämiehensä asioista ja oikeuksista edunvalvoja edistää myös päämiehensä yhdenvertaisuutta verrattuna niihin, jotka kykenevät huolehtimaan itse asioistaan.

4.12.1 MUUTOKSIA LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Kertomusvuonna hallitus antoi eduskunnalle kaksi edunvalvontatoimen kannalta merkityksellistä esitystä. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi edunvalvontavaltuutuksesta sekä holhoustoimesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 52/2006 vp) lähtee siitä, että erityisen edunvalvontavaltuutuksen avulla henkilö voisi etukäteen järjestää asioidensa hoidon sen varalta, että hän myöhemmin tulee sairauden, henkisen toiminnan häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn vuoksi kykenemättömäksi hoitamaan asioitaan. Valtuutus olisi tällöin edunvalvonnan vaihtoehto, mikä vähentäisi tarvetta puuttua edunvalvonnalla ihmisten itsemääräämisoikeuteen. Eduskunta hyväksyi lakiehdotukset 6.2.2007.

Niin ikään itsemääräämisoikeuden korostamiseen liittyen sisäasiainministeriön asettama holhoustoimen yhteistyöryhmä julkisti marraskuussa 2006 suosituksen edunvalvonnan tarpeen arvioimisesta. Perusajatus on, että edunvalvojaa ei määrättäisi, jos asiakkaan raha-asiat tulisivat muun erityislainsäädännön mahdollistamin keinoin hoidetuiksi.

Toinen edunvalvonnan ja sen laillisuusvalvonnan kannalta merkittävä lainsäädäntöehdotus sisältyi hallituksen esitykseen kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (HE 155/2006 vp), jonka eduskunta hyväksyi 17.1.2007. Uudistuksen myötä kuntien edunvalvontatehtävät siirretään valtiolle viimeistään vuoden 2009 alusta lukien. Siirto edellyttää vielä holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamista ja samalla myös resurssikysymysten ja palveluiden tuottamistavan uudelleenarvioimista. Uudistus on mielenkiintoinen oikeusasiamiehen näkökulmasta, koska edunvalvontatoimen resurssikysymykset ovat olleet esillä myös edunvalvontaan kohdistetussa laillisuusvalvonnassa.

Lisäksi oikeusministeriössä oli kertomusvuonna vireillä edunvalvojien palkkio-ohjeen uusiminen.

4.12.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vaikka edunvalvonta-asioiden määrä on kanteluiden kokonaismäärästä suhteellisen vähäinen, ne ovat laillisuusvalvonnan näkökulmasta kuitenkin hyvin tärkeitä. Kyse on sellaisten ihmisten oikeusturvasta ja muista perusoikeuksista, jotka eivät itse kykene huolehtimaan oikeuksistaan.

Oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johtaneissa asioissa oli kyse yleisen edunvalvojan esteellisyydestä, maistraatin toimivallasta määrätä edunvalvoja, päämiehen edusta kiinteistönkaupassa, terveystietojen salassapidosta, huolellisuudesta kirjelmien laadinnassa ja henkikirjoittajan haastattelulausumista. Muut ratkaistut asiat käsittelivät muun muassa edunvalvonnan tarpeellisuutta, kirjeisiin vastaamista, edunvalvojan toimista tehdyn

kantelun käsittelyä, omaisten tiedonsaantioikeutta, yleisen edunvalvojan tavoitettavuutta, maistraatin käräjäoikeudelle tekemän hakemuksen perusteluja, edunvalvojan huolenpitovelvoitetta ja vastuuta päämiehen asuinoloista, siivouspalvelusopimuksen tekemistä, edunvalvojan esteellisyyttä, leskeneläkkeen hakemista, päämiehen kiinteistön ja irtaimiston myyntiä sekä käyttövarojen määrää.

Oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, Helsingin maistraatti ja Helsingin kaupunginhallitus ilmoittivat AOA:n pyynnöstä 30.6.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen 31.12.2005 antamansa päätös Helsingin kaupungin edunvalvontapalveluiden riittävyydestä (1200/4/04) oli antanut aihetta. Helsingin kaupunginhallitus ja Helsingin maistraatti ilmoittivat, että edunvalvontatoimen resursseja oli tarkoitus vahvistaa. Oikeusministeriö puolestaan ilmoitti, että päätöksessä esitetyt näkökohdat riittävien voimavarojen turvaamisen tärkeydestä on tarkoitus ottaa huomioon oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön yhteistyönä tehtävässä selvityksessä, jossa kartoitetaan edunvalvontatehtävien valtiollistamisen kustannusvaikutuksia ja sitä, millä tavalla palvelut vastaisuudessa tuotetaan. AOA katsoi, ettei asia edellyttänyt häneltä jatkotoimenpiteitä.

AOA teki tarkastuskäynnin Espoon maistraatin holhoustoimen yksikköön ja Espoon kaupungin edunvalvontatoimistoon. Tarkastukset liittyivät omana aloitteena tutkittavaksi otettuun kysymykseen Espoon kaupungin edunvalvontapalveluiden riittävyydestä. Päätös asiassa annettiin tammikuussa 2007 (2552/2/06). Asiaryhmän pääesittelijä luennoi oikeusasiamiehen toiminnasta edunvalvonta-asioissa Pohjois- ja Itä-Suomen alueellisilla holhouspäivillä sekä valtakunnallisilla holhoustoimen koulutuspäivillä.

4.12.3 RATKAISUJA

Yleinen edunvalvoja oli esteellinen

AOA antoi huomautuksen pohjoissuomalaisen kunnan yleiselle edunvalvojalle esteellisenä toimimisesta. Holhoustoimilain 32 §:n 2 momentin mukaan edunvalvoja ei saa edustaa päämiestään, jos vastapuolena on edunvalvoja itse, edunvalvojan puoliso tai muu edunvalvojalle läheinen henkilö taikka joku, jota edunvalvoja edustaa. Yleinen edunvalvoja oli säännöksen vastaisesti vuokrannut päämiehensä kiinteistön omalle tyttärelleen hakematta itselleen sijaista. Edunvalvojan esteellisyys syntyi lain mukaan pelkästään päämiehen vastapuolena olevan tahon aseman perusteella, kun taas sillä seikalla, olivatko osapuolten edut myös tosiasiallisesti ristiriidassa keskenään, ei ollut merkitystä.

Esteellisyyden, päämiehen edun ja edunvalvontatoimen ulkoisen kuvan kannalta ongelmallista oli myös se, että päämies oli asunut yleisen edunvalvojan puolison omistamassa palvelukodissa. Tämänkaltainen tilanne voi johtaa päämiehen kannalta ongelmalliseen rakenteelliseen esteellisyyteen, koska käytännössä yleinen edunvalvoja oli esteellinen edustamaan päämiestään kaikissa palvelukotia koskevissa asioissa.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 14.3.2006, dnro 1517/4/04*, esittelijä Mikko Sarja

Maistraatti ylitti toimivaltansa määrätessään edunvalvojan

Edunvalvojan määräämistä koskeva asia oli tullut vireille kantelijan tehtyä maistraatille ilmoituksen edunvalvojan määräämisestä äidilleen tiettyä oikeustointa varten. Ilmoituksen saatuaan maistraatti oli hankkinut asiassa lääkärinlausunnon, jonka mukaan kantelijan äiti tarvitsi edunvalvojan hoitamaan taloudellisia asioitaan, ymmärsi asian merkityksen ja toivoi itselleen edunvalvojaa. Seuraavaksi maistraatin henkikirjoittaja ja esittelijä olivat kuulleet äitiä henkilökohtaisesti. Virkamiesten mukaan hän ymmärsi edunvalvojan määräyksen merkityksen täysin ja allekirjoitti kuulemistilaisuuden päätteeksi valmiiksi täytetyn hakemuslomakkeen kaikkia taloudellisia asioita kattavasta edunvalvojan määräyksestä. Maistraatti määräsi kantelijan äidin edunvalvojaksi kaupungin yleisen edunvalvojan. Kantelijan mukaan hänen äitinsä ei koskaan ollut halunnut itselleen edunvalvojaa, joten maistraatilla ei olisi ollut oikeutta sellaista määrätä.

Koska asia oli tullut vireille maistraatille tehdyn ilmoituksen johdosta, se, jonka edunvalvonnan tarpeesta oli ollut kysymys, ei ollut itse ollut asiassa millään tavalla

aloitteellinen. AOA:n mukaan ilmoitusmenettely ei ainakaan säännöksen sanamuodon mukaan lähtökohtaisesti voi johtaa siihen, että maistraatti määrää edunvalvojan. Säännöksen sanamuodon mukainen tulkinta johti AOA:n mukaan siihen, että mikäli maistraatti asiaa selvitettyään toteaa, ettei tarvetta edunvalvonnalle ole, asia jää sillensä. Jos taas edunvalvonnan tarpeen katsotaan olevan olemassa, maistraatin tulee saattaa asia hakemuksella käräjäoikeuden ratkaistavaksi.

AOA:n mukaan menettelyä, jossa maistraatti määrää edunvalvojan, voidaan pitää poikkeuksena pääsäännöstä, jonka mukaan edunvalvojan määrää tuomioistuin. Hallintoviranomaisen toimivalta edunvalvojan määräämisessä on tarkoitettu rajoittumaan sellaisiin riidattomiin tapauksiin, joissa oikeusturvaan liittyvät näkökohdat eivät vaadi asian käsittelyä käräjäoikeudessa. Koska edunvalvojan määrääminen lievimmilläänkin merkitsee puuttumista henkilön perusoikeutena turvattuun itsemääräämisoikeuteen, kyseistä maistraatin toimivaltasäännöstä tulee tulkita suppeasti.

AOA katsoi, että maistraatissa valmiiksi täytettyä hakemuskaavaketta, johon maistraatti otti henkilön allekirjoituksen ulkopuolisen henkilön tekemän ilmoituksen johdosta järjestetyn kuulemistilaisuuden yhteydessä, ei voitu pitää sellaisena kyseisen henkilön omana edunvalvojaa koskevana hakemuksena, joka olisi täyttänyt laissa säädetyt edellytykset sille, että maistraatti olisi voinut määrätä edunvalvojan. AOA saattoi käsityksensä maistraatin tietoon vastaisen varalle.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 28.4.2006, dnro 2848/4/04*, esittelijä Mikko Sarja

Henkikirjoittaja esitti ennakkokäsityksiä lehtihaastattelussa

Kantelija oli järjestänyt huutokaupan erään päämiehensä koti-irtaimiston myymiseksi. Valtakunnallinen lehti oli kirjoittanut asiasta otsikolla "Satavuotiaan tavarat myytiin salaa". Samassa artikkelissa haastateltu holhoustoimen henkikirjoittaja oli todennut muun muassa seuraavaa: *"- - - Tässä tapauksessa ei ole tullut mitään sellaisia seikkoja esiin, että irtaimiston myyminen olisi ollut välttämätöntä. Hyvin ikävältä ja oudolta tämä tapaus kuulostaa ---. Kaikkia yksityiskohtiahan emme vielä tiedä, mutta kuulostaa siltä, että tässä on menetelty virheellisesti. Edunvalvoja saa tehdä tästä täyden tilin, ja katsotaan sitten, mihin tämä johtaa."* Vielä hän oli todennut: *"Irtaimisto pitää tietenkin myydä käypään arvoon, siitä pitää olla selvitys. Tosi omituiselta tämä kuulostaa, ei asialliselta lainkaan."*

AOA:n mukaan lausuntojen antaminen virkatoimista ei lähtökohtaisesti ole kiellettyä, koska tällainen kielto sopisi huonosti yhteen viranomaistoimintaa yleisesti sääntelevän julkisuusperiaatteen kanssa. Tähän liittyen virkamiehillä on myös velvollisuus edistää tietojen saamista viranomaistoiminnasta. Virkamiehellä on lähtökohtaisesti sama perustuslain 12 §:n mukainen sananvapaus kuin muillakin henkilöillä, joskin maistraatin holhoustoimen henkikirjoittajan asemasta edunvalvojia valvovana virkamiehenä seuraa, että hänen sananvapautensa voi tosiasiallisesti olla joissakin suhteissa rajoitetumpi kuin yksityisillä kansalaisilla. Myös laissa säädetyt salassapitovelvoitteet rajoittavat asioiden julkista käsittelyä.

AOA:n mukaan henkikirjoittajan lausumiin sisältyi verrattain voimakkaita ennakkokannanottoja edunvalvojan menettelyn epäasiainmukaisuudesta, eikä maininta selvittelyn keskeneräisyydestä estänyt tämän mielikuvan syntymistä. Se, että valvovan viranomaisen edustaja antoi jo ennen asian käsittelyn virallista vireille tuloa tai loppuun saattamista valvonnanalaisensa tahon toiminnasta lausunnon, joka heijasti virkamiehen mielipidettä valvottavan tahon toiminnan epäasianmukaisuudesta, ei ollut hyväksyttävää viranomaistoimintaa.

Henkikirjoittajan kannanotot olivat ongelmallisia myös maistraatin valvontatoiminnan puolueettomuuden ja sitä kohtaan tunnettavan, etenkin kantelijan tunteman, luottamuksen kannalta. Tästä ja perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvan takeiden näkökulmasta menettelyä voitiin kantelijan kannalta pitää moitittavana.

AOA katsoi, että henkikirjoittajan lausumat olivat kokonaisuutena arvioituina harkitsemattomia. Menettelyn moitittavuuden arvioinnissa AOA otti kuitenkin huomioon sen, ettei henkikirjoittaja itse ollut tuonut haastattelussa esiin seikkoja, joista kantelija olisi voitu tunnistaa. Toisaalta hänen olisi kuitenkin tullut ottaa huomioon se mahdollisuus, että artikkelista saattoi muis-

takin yhteyksistä kuin hänen lausumiensa perusteella tulla esiin sellaisia tietoja, joiden nojalla kantelijan henkilöllisyys ja hänen yhteytensä tapahtumiin olisi ollut selvitettävissä. AOA:n saattoi henkikirjoittajan tietoon käsityksensä siitä, että tämä oli osoittanut huonoa harkintaa antaessaan puheena olevia haastattelulausumia.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 3.10.2006, dnro 1707/4/05*, esittelijä Mikko Sarja

Maistraatti myönsi luvan kiinteistön kauppaan päämiehen edun vastaisesti

Edunvalvojan pyydettyä maistraatilta lupaa päämiehensä kiinteistön myyntiin maistraatti oli selvittänyt asiaa hankkimalla kahdelta kiinteistönvälittäjältä arviot kiinteistöjen käyvästä hinnasta. Kumpikin arvio oli ollut määrältään 60 000 euroa, kun taas toteutunut kauppahinta oli ollut 85 000 euroa, joka selvitysten mukaan oli ollut yli paikkakunnan hintatason. Tämän vuoksi ja kun päämiehen pankkivelka oli saatu maksetuksi ja hänelle oli jäänyt vielä käyttövarojakin, kauppaa voitiin tässä mielessä sinänsä pitää päämiehen edun mukaisena.

Toisaalta kauppahinta oli kuitenkin 16 000 euroa alempi kuin kantelijan viimeisin tarjous, joka oli ollut myös maistraatin tiedossa. Maistraatin mukaan 85 000 euron tarjoukseen perustuneen hakemuksen hyväksyntää oli puoltanut varmuus tarjouksen pätevyydestä. Koska tarjous ei kuitenkaan sido ennen kuin maakaaren muotomääräyksiä noudattaen laadittu kauppakirja on allekirjoitettu, lopullista varmuutta tuonkaan kaupan toteutumisesta ei lupaa myönnettäessä vielä periaatteessa ollut. Näin ollen kantelijan ostoaikeen vakavuutta ei AOA:n mukaan voitu ainakaan maistraatin esittämällä perusteella, eli varmuudella alemman tarjouksen pätevyydestä, aukottomasti horjuttaa. Kantelijan ostohalun varteenotettavuuden puolesta puhui se, että hänen kanssaan oli jo kertaalleen tehty käsirahasopimus. Johtopäätöksenään AOA katsoi, että maistraatin päätös hyväksyä edunvalvojan lupahakemus ei ollut päämiehen edun mukainen. Tämän vuoksi maistraatti oli toiminut asiassa holhoustoimilain vastaisesti.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 16.3.2006, dnro 783/4/04*, esittelijä Mikko Sarja

Terveystietojen salassapito

Maistraatin virkamies oli selostanut edunvalvonnan tarpeen arvioimiseksi järjestetyssä kuulemistilaisuudessa lääkärinlausunnon sisältöä sille, jonka edunvalvonnasta oli kyse. Läsnä tilaisuudessa oli myös viimeksi mainitun äiti. Salassapitoon olisi AOA:n mukaan kuulunut myös se, ettei salassa pidettäviä terveystietoja ilman asianosaisen suostumusta luovuteta suullisestikaan. Sikäli kuin lääkärinlausunnon sisältöä oli selostettu yksityiskohtaisesti, kuulemistilaisuus olisi tullut järjestää siten, etteivät salassa pidettävät tiedot olisi tulleet ulkopuolisten tietoon.

Koska asiassa jäi epäselväksi yhtäältä se, oliko kantelijan tytär antanut suostumuksensa tietojen luovuttamiseen, ja toisaalta se, missä määrin lausunnon yksityiskohtia oli selostettu, kantelu ei antanut aihetta muuhun kuin että AOA kiinnitti maistraatin huomiota vastaisen varalle salassapitovelvoitteesta esittämiinsä näkökohtiin ja henkilöstön salassapitovelvoitteita koskevasta tuntemuksesta huolehtimiseen.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 24.10.2006, dnro 674/4/05*, esittelijä Mikko Sarja

4.13 SOSIAALIVAKUUTUS

Kertomusvuonna asiaryhmää koskevat asiat ratkaisi OA *Riitta-Leena Paunio*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos L*ea Haapkylä*.

Perustuslain 19 § 2 momentin mukaan jokaiselle taataan oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Sosiaalivakuutus on osa toimeentuloturvajärjestelmää ja sillä tarkoitetaan lakisääteisesti järjestettyä pakollista vakuutusta edellä mainittujen tilanteiden varalta.

Tässä jaksossa kuvataan laillisuusvalvontaa sosiaalivakuutuksessa lukuun ottamatta työttömyysturvaa, jota käsitellään työvoimahallintoa koskevassa jaksossa s. 179.

4.13.1 LAILLISUUSVALVONTA

Kanteluissa oli kertomusvuonna suurelta osin kysymys työkyvyttömyyseläkkeistä, asumistuesta, sairausvakuutuslain mukaisista korvauksista, kuntoutuksesta sekä tapaturmavakuutuslain ja kansaneläkelain mukaisista muista etuuksista kuten aikaisempinakin vuosina. Ulkomailla oleskelevan samoin kuin Suomeen muuttavan sosiaaliturvan määräytymiseen liittyviä kanteluita tuli aiempaa enemmän. Kertomusvuonna kanneltiin myös opintotuesta. Sotilasvammalain mukaisista korvausasioista tuli niin ikään jonkin verran kanteluita.

Joissakin tapauksissa arvostelun kohteena oli se, että päätöksentekijät olivat kantelijan näkemyksen mukaan menetelleet virheellisesti tai lainvastaisesti hylätessään etuushakemuksen tai valituksen. Joskus kanteluissa tuli ilmi tyytymättömyys myös sen johdosta, että hoitava lääkäri oli arvioinut eläkkeenhakijan työkyvyttömäksi, mutta eläkelaitoksessa tai muutoksenhakuasteessa asiantuntijalääkäri oli lausunnossaan katsonut, ettei hakija ollut vielä oikeutettu eläkkeeseen. OA ei voi yleensä puuttua etuutta koskevan ratkaisun sisältöön. Tämän vuoksi hän joutui usein toteamaan vastauksissaan, että viranomainen on ratkaissut asian sille kuuluvan harkintavallan nojalla, ja ohjaamaan kantelijoita käyttämään muutoksenhakukeinoja. OA kiinnitti ratkaisuissaan työkyvyttömyyseläkkeen hakijoiden huomiota siihen, että työkyvyn arvioon vaikuttavat lääkärinlausuntojen lisäksi myös muut työkyvyttömyysmääritelmissä mainitut seikat.

Eräässä tapauksessa OA otti kuitenkin kantaa ratkaisun aineelliseen sisältöön ja antoi vakuutusoikeuden jäsenille ja esittelijälle huomautuksen sen johdosta, että kantelijan valitus eläkkeensaajien hoitotuesta oli ratkaistu lainvastaisesti. Vakuutusoikeus ei ollut ottanut ratkaisua tehdessään huomioon Neuvoston asetusta (EY-asetus) 1408/71 ja sitä koskevaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen (EY-tuomioistuin) ratkaisukäytäntöä. Ratkaisua selostetaan jäljempänä (3001/4/04* s. 176).

OA arvioi Kansaneläkelaitoksen (Kela) pääjohtajan osallistumista kuntoutuslaitoksen tarjoamaan kestitykseen ja Savonlinnan oopperajuhlille. OA katsoi pääjohtajan menettelyn olleen huonosti harkittua, kun otettiin huomioon edun tarjonneen tahon taloudellisesti merkittävä yhteistyö pääjohtajan edustaman Kelan kanssa ja pääjohtajan asema organisaatiossa. Menettely saattoi heikentää luottamusta tasapuolisuuteen pääjohtajan toimissa ja sitä kautta luottamusta Kelaan (2108/4/05*).

Neuvonta- ja opastamisvelvollisuus

Neuvonta on keskeinen osa hyvää hallintoa. Kuitenkin viranomaisten antamassa neuvonnassa ja opastamisessa todettiin useissa ratkaisuissa puutteita.

Ulkomailla oleskelevien sosiaaliturvan määräytymisperusteissa oli kanteluiden perusteella havaittavissa epätietoisuutta ja opastuksen tarvetta. Kahdessa ratkaisussaan OA päätyi siihen, että Kelan olisi hyvän hallintotavan mukaan tullut selvittää asiakkaille paremmin, miten Suomen asumisperusteista sosiaaliturvalakia sovelletaan, ja aktiivisemmin palvella lomakkeiden hankkimisessa ja toimittamisessa ulkomaille (1844/4/04 ja 18/4/05). Eräässä tapauksessa Kelan havaittiin jättäneen tiedottamatta kuntoutusmahdollisuuksista sairauspäivärahajakson päättymisen jälkeen (90/4/05*). Se ei

ollut myöskään ottanut yhteyttä asiakkaaseen tämän kuntoutusasiassa, niin kuin oli luvannut (3464/4/05*). Puutteellisesta neuvonnasta aiheutui aiheetonta viivytystä asiakkaiden kuntoutusasioiden käsittelyssä.

Valtiokonttorin olisi tullut antaa tietoa sotilasvammalain mukaisen kertakaikkisen korvauksen saamisedellytyksistä ja oikeuskäytännöstä hakemuksen jättäneen henkilön kuoleman jälkeen tämän perikunnalle. Valtiokonttorin olisi tullut tiedustella perikunnalta, haluaako se jatkaa hakemuksen käsittelyä sen sijaan, että arkistoi hakemuksen ja jätti perikunnan odottamaan päätöstä (3244/4/04).

If Vahinkovakuutusyhtiö Oy:n korvauspäällikkö oli laiminlyönyt palveluperiaatteen mukaisen velvollisuutensa jättäessään vastaamatta asiakkaan soittopyyntöihin ja kirjalliseen tiedusteluun. OA muistutti yhtiötä myös asianosaisen oikeudesta saada tietoonsa hänen asiaansa käsitelleen asiantuntijalääkärin nimi (1508/4/05).

Kelan vertailuajojen yhteydessä tulee usein esiin eläkkeiden tarkistustarpeita. Tämän vuoksi Kelan tulisi ohjeissaan ottaa esille takautuvien maksujen ennakonpidätys ja tarvittaessa ohjeistaa toimistoja niin, että ne kykenevät opastamaan asiakkaita hakemaan verotoimistosta henkilökohtaisen pidätysprosentin takautuvan eläkkeen maksua varten (255/4/05*).

Vakuutusoikeuden olisi tullut poistohakemusta ja valitusasiaa käsitellessään ilmoittaa varhaisessa vaiheessa hakijalle, valittajalle ja vakuutusyhtiölle kirjallisesti siitä, että lisäselvitysten toimittaminen johtaa käsittelyaikojen pidentymiseen. Jatkuvien lisäselvitysten toimittaminen ja käsittelyajan pitenemisen syy-seurausuhde tulee tehdä asianosaisille selväksi jo tuolloin. Näin toimien vakuutusoikeus olisi voinut omalta osaltaan vaikuttaa siihen, että käsittelyaikojen pitkittymisen syy olisi ollut osapuolten tiedossa (1400/4/04 ja 1891/4/04). Myös A-Vakuutus Oy:n olisi tullut tiedottaa hakijalle liikennevakuutuslain mukaisen korvausasian käsittelyvaiheesta ja selvittää aktiivisemmin ansiotulojen alentumaan vaikuttavia tekijöitä (3563/4/04*).

Pitkät käsittelyajat

Hyvään hallintoon ja lainkäyttöön kuuluu, että asiat käsitellään asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa ja ilman aiheetonta viivytystä. Pitkät käsittelyajat olivat kertomusvuonna kuten aikaisemminkin paljon esillä kanteluissa. OA kiinnittikin kannanotoissaan huomiota käsittelyn joutuisuuteen. Käsittelyajat ovat etenkin vakuutusoikeudessa edelleen niin pitkät, että asian tilaa on pidettävä yhtenä suurimmista oikeusturvaongelmista sosiaalivakuutuksen alueella. Kertomusvuonna OA:lle ei kuitenkaan kanneltu vakuutusoikeuden pitkistä käsittelyajoista.

Vakuutusoikeuden palautuspäätöksen täytäntöönpano kesti Valtiokonttorissa 2,5 vuotta. Sosiaalivakuutuksessa muutoksenhakuelimen tekemä palautuspäätös merkitsee usein velvoitetta vakuutuslaitokselle, minkä vuoksi päätösten seurannassa tulee olla erityisen huolellinen (2223* ja 3309/4/05*). Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta käsitteli eläkevalitusasiaa lähes vuoden eli selvästi keskimääräistä käsittelyaikaa (6,5 kuukautta) kauemmin. OA:n mukaan lautakunta ei ollut käsitellyt eläkevalitusasiaa ilman aiheetonta viivytystä (3647/4/05*).

Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan soveltamista koskevan asian käsittely kesti Kelassa 3 kuukautta. OA piti sitä liian pitkänä, koska ratkaisusta riippuva etuushakemus (työmarkkinatuki) oli vireillä ja hakijan työharjoittelu ulkomailla oli alkamassa (2606/4/04*). Kliinisen ravintovalmisteen erityiskorvattavuutta koskevan hakemuksen käsittely kesti Kelassa lähes 4 kuukautta, mikä johtui osittain farmaseutin irtisanoutumisesta. OA piti käsittelyaikaa pitkänä ja totesi, että vakuutuspiirin tulee pyrkiä minimoimaan henkilöstövaihdosten haitalliset vaikutukset (2762/4/04*). Kela ei ollut pyytänyt tarvittavaa lisäselvitystä sairauspäivärahahakemuksen käsittelyyn, minkä vuoksi asian käsittely viivästyi (2984/4/05*).

EU-hakemuksen käsittely viivästyi Eläketurvakeskuksessa yli 2 kuukautta sen johdosta, että henkilökuntaa oli liian vähän ja käsittely oli huolimatonta. Keskusta muistutettiin siitä, että hakemusten käsittelijöitä tulee olla riittävästi, jotta voidaan taata viivytyksetön käsittely (2247/4/05*). Kelan toimistot olivat laiminlyöneet

työttömyysturvavalituksen ja sairauspäivärahavalituksen siirtämisen muutoksenhakuelimille laissa säädetyssä määräajassa. Näitä ratkaisuja selostetaan jäljempänä s. 178.

Asianmukaiset ja riittävät perustelut

Päätöksen asianmukainen ja riittävä perusteleminen on hakijan oikeusturvan kannalta tärkeää. Hakijalle tulee antaa vastaus siihen, miksi hänen hakemuksensa on hylätty taikka ilmoitettava, mitkä seikat ovat vaikuttaneet etuuden suuruuteen ja alkamisajankohdan määräytymiseen. Perustelut ohjaavat muutoksenhakijaa myös kiinnittämään valituksessaan huomiota asian kannalta olennaisiin seikkoihin.

Keskinäinen Vakuutusyhtiö Turva perusteli puutteellisesti tapaturmavakuutuslain mukaisen korvauspäätöksensä. Siinä todettiin ainoastaan, että lisäselvitykset eivät aiheuta muutosta yhtiön aikaisempaan päätökseen. Ratkaisussa olisi tullut mainita, että asia eteni aikaisemmassa vaiheessa vakuutusoikeuteen. Lisäksi olisi tullut verrata uuden lääkärinlausunnon tietoja siihen tilanteeseen, mikä oli olemassa silloin, kun vakuutusoikeus antoi päätöksen (2743/4/05*).

Myönteisetkin eläkepäätökset on perusteltava asianmukaisesti ja niihin on tällöin merkittävä myös sovellettavat oikeusohjeet. Kelan huomiota kiinnitettiin siihen, että pelkästään eläkelakien mainitseminen ei ole riittävää (865/4/05). Kelan olisi tullut ottaa yksilöllisemmin kantaa ammatillista kuntoutusta koskevassa asiassa hakijan työkykyyn ja erityisesti siihen, miksi toimisto ei pitänyt hakijan hakemaa kultasepän koulutusta tarpeellisena (3489/4/04).

Vakuutusoikeus perusteli puutteellisesti päätöksensä evätä pyyntö suullisen käsittelyn järjestämisestä. Perusteluista olisi tullut ilmetä, mitkä seikat ja selvitykset olivat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisella perusteella siihen oli päädytty. Vaikka vakuutusoikeus oli OA:n mukaan ratkaissut pyynnön sille laissa säädetyn harkintavallan puitteissa, olisi kantelijan oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutunut paremmin, jos asiassa olisi järjestetty suullinen käsittely. Ratkaisua selostetaan jäljempänä (2708/4/04* s. 177).

Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on ottanut kantaa suulliseen käsittelyyn 26.9.2006 antamassaan ratkaisussa *Elo v. Finland*. Ratkaisua selostetaan tarkemmin perus- ja ihmisoikeuksia koskevassa jaksossa s. 36.

4.13.2 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna OA:n tarkastukset suuntautuivat ensimmäisen asteen työeläkelaitoksiin. Hän tarkasti Kuntien eläkevakuutuksen, Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen, Kelan Maarianhaminan toimiston ja Keskinäisen Eläkevakuutusyhtiön Eteran. Tarkastuksilla OA kiinnitti erityistä huomiota siihen, miten asiakkaiden neuvonta ja ohjaus on järjestetty työeläkelaitoksissa sekä miten laitos edistää toiminnassaan yhdenvertaisuuden toteutumista. Lisäksi selvitettiin muutoinkin hyvän hallinnon asettamien vaatimusten toteutumista. Kiinnostuksen kohteina olivat myös eläkehakemusten viivytyksetön käsittely ja asianmukainen perusteleminen.

Kaikissa tarkastetuissa eläkelaitoksissa on panostettu neuvontaan ja erityisesti verkkopalvelun kehittämiseen. Vakuutettu saa tiedon palvelusuhteistaan ja karttuneen eläkkeensä määrästä verkkopalvelun lisäksi myös puhelimitse, kirjeitse tai käymällä henkilökohtaisesti asiakaspisteessä. Verkkosivuilla asiakas voi saada tiedon esimerkiksi vanhuuseläkkeensä määrästä syöttämällä laskuriin eri vaihtoehtoja eläkkeelle jäämisensä ajankohdasta. OA:n havaintojen mukaan eläkelaitosten palvelupisteissä on riittävästi myös ruotsin kieltä osaavaa henkilökuntaa.

Hakemusten käsittelyajat todettiin eläkelaitoksissa suhteellisen hyviksi ja päätösten perustelut pääosin asianmukaisiksi ja riittäviksi. OA:n mukaan hylkäävien työkyvyttömyyseläkepäätösten johtopäätösosassa olisi kuitenkin parantamisen varaa sikäli, että hylkäyksen syitä tulisi eritellä perusteellisemmin. Hakijalle tulisi antaa parempi vastaus siihen, miksi hänen ei katsota olevan terveydentilan heikkenemisestä huolimatta oikeutettu työkyvyttömyyseläkkeeseen. Eläkelaitoksissa on tasaarvosuunnitelmat, mutta ne todettiin sisällöltään varsin niukoiksi. Eläkelaitoksissa ei edustajien mukaan ole ilmennyt viitteitä siitä, ettei yhdenvertaisuus toteutuisi asianmukaisesti laitoksen toiminnassa.

Kelan Maarianhaminan toimistossa todettiin, että se ei saa kattavasti keskushallinnosta ruotsinkielisiä etuusohjeita eivätkä toimihenkilöt saa riittävästi koulutusta äidinkielellään. Huomiota kiinnitettiin myös siihen, että verkkosivuilla olevat Kelan ruotsinkieliset ohjeet ovat huomattavasti niukemmat kuin suomenkieliset. OA päätti ottaa omana aloitteenaan tutkittavakseen puutteet ruotsinkielisten ohjeiden ja koulutusmahdollisuuksien saamisessa.

4.13.3 RATKAISUJA

Vakuutusoikeus ei soveltanut EY-asetusta ja tuomioistuinkäytäntöä

OA antoi vakuutusoikeuden jäsenille ja esittelijälle huomautuksen, koska he olivat ratkaisseet valituksen eläkkeensaajien hoitotuesta lainvastaisesti vuonna 2004. Vakuutusoikeus ei ollut ottanut ratkaisua tehdessään huomioon Neuvoston asetusta (EY-asetus) sosiaaliturvajärjestelmän soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä (1408/71) ja sitä koskevaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen (EY-tuomioistuin) ratkaisukäytäntöä.

Kyse oli siitä, että vakuutusoikeus viimeisenä muutoksenhakuasteena ei ollut rinnastanut kantelijan Ruotsista saamaa työkyvyttömyyseläkettä Suomesta maksettaviin eläkkeisiin, vaikka EY-asetuksen mukainen yhdenvertainen kohtelu olisi tätä edellyttänyt. Kantelija oli valituksessaan vakuutusoikeudelle nimenomaisesti vedonnut EU-kansalaisten yhdenvertaiseen kohteluun. Vakuutusoikeus perusteli hylkäävää päätöstään sillä, että vaikka eri etuuksille on Suomessa asetettu erilaiset myöntöperusteet, tämä ei aseta kantelijaa poikkeavaan asemaan muihin EU-kansalaisiin nähden. Vakuutusoikeus ei kuitenkaan ottanut huomioon ratkaisua tehdessään EY-asetusta eikä sen soveltamiskäytäntöä. Myöskään Kela ei ollut etuusohjeissaan ohjannut toimistojaan rinnastamaan ulkomaista eläkkeen saajaa suomalaiseen näissä tilanteissa ennen kuin vasta vuonna 2005.

OA:n mukaan asiassa rikottiin Suomen perustuslain 21 §:ää, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Tämä edellyttää muun muassa, että tuomioistuin perehtyy riittävästi sovellettavaan lainsäädäntöön. Tuomioistuin on viran puolesta velvollinen tuntemaan sovellettavan lain.

OA:n mukaan EY-asetus ja siihen liittyvä oikeuskäytäntö on kokonaisuudessaan vaikeaselkoinen. Tämä koskee erityisesti eläkkeensaajien hoitotukea, koska asetuksessa ei mainita tätä etuutta. Myöskään kansallinen laki ei ohjannut rinnastamaan ulkomailta saatua eläkettä Suomesta saatuun eläkkeeseen. Neuvoston asetukset ovat kuitenkin vaikeaselkoisuudestaan huolimatta välittömästi sovellettavaa oikeutta jäsenvaltioissa. Tuomioistuimet ovat siten velvollisia soveltamaan niitä sellaisenaan.

OA katsoi myös, että Kela oli laiminlyönyt toimistojensa työskentelyn ohjauksen, koska sen etuusohjeet eivät olleet ajantasaisia Neuvoston asetuksen (1408/71) ja EY-tuomioistuimen käytännön osalta. Kela olisi voinut ajan tasalla olevilla etuusohjeilla taata kantelijan oikeusturvan toteutumisen tapahtunutta aiemmin. OA ilmoitti kantelijalle ennen asian ratkaisua, että hänellä on mahdollisuus hakea Kelalta uudelleen eläkkeensaajien hoitotukea, koska Kelan vuonna 2005 muutettujen etuusohjeiden mukaan ulkomailta maksettava työkyvyttömyyseläke voidaan rinnastaa Suomesta maksettaviin eläkkeisiin. Asian taloudellinen merkitys oli kantelijalle huomattava, vaikka Kela maksoikin etuuden hänelle takautuvasti. Etuuden saaminen nimittäin keskeytyi kuuden vuoden ajaksi.

OA saattoi asian myös sosiaali- ja terveysministeriön tietoon mahdollisesti huomioon otettavaksi kansaneläkelain muutoksen valmistelussa. Hänen mielestään asiassa saattaa selvyyden ja oikeusvarmuuden vuoksi olla tarpeellista, että kansaneläkelain 30 a §:ään lisättäisiin säännös ulkomailta maksettavan työkyvyttömyyseläkkeen rinnastamisesta kotimaasta saataviin eläkkeisiin.

OA Riitta-Leena Paunion päätös 31.10.2006, dnro 3001/4/04*, esittelijä Minna Verronen

Sosiaali- ja terveysministeriö lähetti OA:lle tiedoksi 2.1.2007 päivätyn muistion, jonka mukaan vuoden 2008 alusta on tarkoitus tulla voimaan laki vammais-

etuuksista, jossa säädettäisiin muun muassa eläkkeensaajien hoitotuesta ja ulkomailta maksettavan etuuden rinnastamisesta. Eduskunta hyväksyi lain 7.2.2007 (HE 90/2006 vp).

Vakuutusoikeus perusteli päätöstään puutteellisesti

Kantelija arvosteli vakuutusoikeuden päätöstä hylätä hänen suullisen käsittelyn järjestämistä koskeva pyyntönsä hallintolainkäyttölain 38 §:ssä tarkoitetulla tavalla ilmeisen tarpeettomana.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet on turvattava lailla. Vaatimus käsittelyn suullisuudesta on eräs oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementeistä ja hallintolainkäyttölain 38 § on nähtävä tämän perustuslaissa säädetyn oikeuden turvaavana säännöksenä, mikä myös tuomioistuinten tulisi ottaa säännöstä tulkitessaan huomioon.

OA tarkasteli ratkaisussaan myös omaa toimivaltaansa puuttua tuomioistuimen harkintavaltaan. Hallintolainkäyttölain 38 § on oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvä prosessuaalinen säännös, jota voidaan laillisuusvalvonnan puitteissa arvioida laajemmin kuin aineellisoikeudellista oikeuskysymystä sisältävän säännöksen tulkintaa. Oikeusasiamiehen velvollisuus perus- ja ihmisoikeuksien valvojana on valvoa, että tuomioistuimet ottavat säännöksen soveltamisessa huomioon perusoikeuksien toteutumisen.

Vakuutusoikeuden on perusteltava suullista käsittelyä koskevien pyyntöjen hylkääminen hallintolainkäyttölain 53 §:n mukaisesti. Perusteluista on ilmettävä, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisella perusteella siihen on päädytty. Ratkaisun asianmukainen perusteleminen on tärkeää erityisesti silloin, kun pyynnön hylkäämisen syynä on se, että tuomioistuin pitää suullisen kuulustelun järjestämistä ilmeisen tarpeettomana.

Vakuutusoikeus oli hylännyt kantelijalta työkyvyttömyyseläkkeen runsaan 2 vuoden ajalta. Kantelija oli ilmoittanut haluavansa suullisen käsittelyn kuullakseen hoitavaa ortopedian alan lääkäriään nimenomaan tämän ajanjakson työkyvyttömyydestään. Vakuutusoikeus oli ilmoittanut pitävänsä ortopedin lausuntoja pätevinä ilman suullista kuulemistakin, mutta se ei ollut yhtynyt lausunnossa esitettyihin johtopäätöksiin. Lisäksi vakuutusoikeus oli viitannut kantelijasta myöhemmin kirjoitettuun lääkärinlausuntoon katsoen, että kantelijan työkyvyttömyys oli siitä todettavissa. Tämän myöhemmän lausunnon oli kirjoittanut kuitenkin muu kuin ortopedian erikoisalan lääkäri.

Vakuutusoikeus oli lisäksi todennut perusteluissaan, että suullisessa käsittelyssä ei olisi todennäköisesti saatavissa asiaan vaikuttavaa uutta selvitystä. Se ei ollut kuitenkaan pyytänyt vakiintuneen käytäntönsä mukaisesti kantelijaa täsmentämään pyyntöään suullisesta käsittelystä, eikä sillä ollut täsmällistä tietoa, mistä seikoista kantelija halusi lääkäriään kuultavan. Hallintolainkäyttölain 38 §:n hallituksen esityksen mukaan suullisen käsittelyn toimittamatta jättäminen on mahdollista, jos olisi hyvin todennäköistä, ettei siitä ole hyötyä.

OA tarkasteli ratkaisussaan sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suullisen käsittelyn järjestämisestä antamia ratkaisuja että kotimaista oikeuskäytäntöä. Vakuutusoikeudessa on järjestetty suullisia käsittelyjä varsin vähän ja lääketieteellisten seikkojen selvittämiseen suullisessa käsittelyssä on suhtauduttu pidättyväisesti. Perusteita tällaiselle menettelylle ei kuitenkaan ole. Suullisen käsittelyn hylkäämistä ei tule perustella myöskään sen kustannuksilla tai valitusten käsittelyaikoja pidentävällä vaikutuksella. Ratkaisu tulee tehdä hallintolainkäyttölain 38 §:n perusteella ottaen huomioon sen sisältämät velvoitteet ja harkintavalta.

OA:n mukaan vakuutusoikeus oli ratkaissut kantelijan suullista käsittelyä koskevan pyynnön sille laissa säädetyn harkintavallan puitteissa. Vakuutusoikeus ei ollut kuitenkaan tuonut päätöksensä perusteluissa riittävästi esiin syitä, joiden vuoksi se piti suullisen käsittelyn järjestämistä ilmeisen tarpeettomana. OA:n mukaan kantelijan oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin olisikin toteutunut paremmin, jos asiassa olisi järjestetty suullinen käsittely. OA saattoi käsityksensä vakuutusoikeuden tietoon.

OA Riitta-Leena Paunion päätös 20.6.2006, dnro 2708/4/04*, esittelijä Juha Niemelä

Kela ei noudattanut valituksen siirrolle säädettyjä määräaikoja

OA arvosteli Kelaa kahdessa tapauksessa valituksen siirrolle säädettyjen määräaikojen laiminlyömisestä.

Kelan hallinnoimia etuuksia koskevissa laeissa on nimittäin säädetty määräajoista, joiden kuluessa Kelan on siirrettävä sille toimitettu valituskirjelmä ja oma lausuntonsa asianomaiselle muutoksenhakuelimelle. Säännösten mukaan siirron on tapahduttava pääsääntöisesti 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä. Määräajasta voidaan poiketa lisäselvityksen hankkimiseksi. Lisäselvityksen hankkimisesta on ilmoitettava viipymättä valittajalle. Kelan on kuitenkin aina toimitettava valituskirjelmä ja lausuntonsa muutoksenhakuelimelle 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä.

Kelan Suonenjoen toimisto oli työttömyysturva-asiassa ylittänyt laissa säädetyn 30 päivän määräajan. Syyksi toimisto ilmoitti valitusasioiden seuranta- ja varamiesjärjestelmänsä pettämisen. Toisessa tapauksessa Kelan Vesannon toimisto oli sairauspäivärahaasiassa ylittänyt 30 päivän määräajan kahdesti ja 60 päivän määräajan kerran. Toimisto oli ilmoittanut selvityksessään kantelijan asian käsittelyn vaatineen keskimääräistä enemmän aikaa.

Perustuslain 21 § turvaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Hallintolain 23 § asettaa puolestaan viranomaisille velvollisuuden käsitellä asiat ilman aiheetonta viivytystä. OA korosti ratkaisuissaan sitä, että Kelan käsittelemillä etuusasioilla on usein taloudellisesti suuri merkitys asianosaisille. Tämän vuoksi niiden käsittelyn tulisi sujua viivytyksettä. Etuuslaeissa nimenomaisesti säädetyistä määräajoista hän totesi, että säädöksiä koskevassa hallituksen esityksessä todetaan määräaikojen tarkoituksena olevan korostaa laitosten vastuuta asioiden käsittelyssä. Määräajoilla on myös haluttu nopeuttaa asioiden käsittelyä.

OA ei pitänyt hyväksyttävinä toimistojen esittämiä syitä määräaikojen ylittämisille. Toimistojen on järjestettävä valitusten käsittely siten, että ne pystyvät kaikissa oloissa noudattamaan laissa säädettyjä määräaikoja. OA saattoi käsityksensä asianomaisten toimistojen tietoon.

Kelan toimistojen määräaikojen ylitykset olivat tapahtuneet vuosina 2002–2004. OA:n kannanottojen johdosta Kela oli antanut toukokuussa 2005 toimihenkilöilleen nimenomaisen ohjeen määräaikojen noudattamisesta.

OA Riitta-Leena Paunion päätökset 28.6.2006, dnro 2033/4/05* ja 17.10.2006, dnro 1257/4/05,* esittelijä Juha Niemelä (vrt. OA Paunion päätös 22.3.2005, dnro 432/4/04*)

4.14 TYÖVOIMA JA TYÖTTÖMYYSTURVA

Asiaryhmään kuuluvat työvoimahallinto, työttömyysturva, työsuojelu ja siviilipalvelus. Näitä koskevat asiat ratkaisi kertomusvuonna AOA *Jukka Lindstedt*. Pääesittelijänä toimi oikeusasiamiehensihteeri *Kari Muukkonen*.

Ryhmän asioista työttömyysturva on osa sosiaalivakuutusta. Muut sosiaalivakuutusta koskevat asiat käsitellään s. 173.

Työttömyysturva on perustoimentulonturvaa, joka on perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan taattava lailla. Työttömyysturvassa on siis kyse lailla säädetyn perusoikeuden toteutumisesta.

4.14.1 MUUTOKSET LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta tuli voimaan 1.2.2006. Laki tehostaa työsuojelun viranomaisvalvontaa ja vahvistaa työntekijöiden osallistumista työsuojeluasioiden käsittelyyn.

Työttömyysturvalautakuntaa koskevia työttömyysturvalain säännöksiä muutettiin kertomusvuoden lopulla tehdyllä lainmuutoksella, joka tuli voimaan 1.1.2007. Lainmuutoksella vahvistettiin lautakunnan itsenäistä asemaa ja riippumattomuutta sekä selkeytettiin muutoksenhakujärjestelmää. Lautakunnan nimi muutettiin työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnaksi.

4.14.2 LAILLISUUSVALVONTA

Asiaryhmään kuuluvia kanteluita ratkaistiin kertomusvuonna 136. Toimenpideratkaisuja niistä oli 14. Toimenpiteenä oli useimmiten ohjaavan tai moittivan käsityksen saattaminen tiedoksi 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 epäillyistä laiminlyönneistä.

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 Kela ja työttömyyskassat sekä myös valitusasteet työttömyysturvalautakunta ja vakuutusoikeus.

OA:lla ei kuitenkaan ole yleensä mahdollisuutta puuttua annetun ratkaisun sisältöön. Hän ei voi muuttaa tai kumota viranomaisten tai tuomioistuimien ratkaisuja eikä puuttua ratkaisuihin, jotka viranomainen on antanut harkintavaltansa puitteissa. OA ei puutu myöskään asioihin, joissa muutoksenhaku on kesken tai joihin voi vielä hakea muutosta.

Nämä OA:n toimivaltaa rajoittavat seikat jouduttiin kertomusvuonna toteamaan vastauksissa moniin asiaryhmän kanteluihin (30 %). Joissakin tapauksissa kantelu oli tehty jo siinä vaiheessa, kun työvoimatoimisto tai työvoimatoimikunta oli vasta antanut työvoimapoliittisen lausunnon henkilön oikeudesta etuuteen eikä työttömyyskassa tai Kela ollut vielä antanut päätöstä työttömyysturva-asiassa. Työvoimapoliittiseen lausuntoon ei voi hakea muutosta. Muutosta voi hakea vasta työttömyyskassan tai Kelan antamaan päätökseen.

Näyttää siltä, että melko usein työttömyysturvaa hakevat eivät tunne järjestelmää, vaan kirjoittavat OA:lle kielteisen lausunnon saatuaan. Työttömyysturva-asiassa annetun työvoimapoliittisen lausunnon merkitys työttömyysetuuden hakijalle on suuri, sillä työttömyyskassat ja Kela 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.

Kanteluissa olivat esillä myös työttömyysturvahakemusten ja valitusten käsittelyajat. Erityisesti silloin, kun henkilö joutuu turvautumaan valitustiehen asiassaan, saattaa hänen asiansa kokonaiskäsittelyaika muodostua kohtuuttoman pitkäksi, vaikka minkään yksittäisen viranomaisen tai tuomioistuimen käsittelyssä ei olisikaan havaittavissa aiheetonta viivytystä.

Eräässä ratkaisussaan (1578/4/05*) AOA katsoi Kelan toimiston menetelleen työttömyysturvalain vastaisesti, kun toimisto ei ollut siirtänyt kantelijan valitusta työttömyysturvalautakunnalle, vaikka se ei ollut voinut hyväksyä kantelijan vaatimuksia ainakaan kokonaisuudessaan eikä kantelija ollut myöskään perunut valitustaan. Toisessa tapauksessa (2738/4/04) merkintä kantelijan oikeudesta lapsikorotukseen oli jäänyt tekemättä työttömyyskassan etuuskäsittelyohjelmaan. Tästä oli seurannut, että kassa oli kuitannut kantelijalle suoritetusta etuudesta saataviaan ulosoton suojaosuutta suuremman määrän.

Lisäksi AOA arvosteli vakuutusoikeuden päätöksen (1786/4/04), työttömyyskassan päätöksen (2114/4/04) ja työvoimatoimikunnan antaman työvoimapoliittisen lausunnon (2381/4/04) puutteellisia perusteluja. Viivästykset työttömyysetuusasian käsittelyssä johtivat OA:n tai AOA:n esittämään arvosteluun kahdessa asiassa (3502/4/04 ja 1017/4/05*). Lisäksi asiassa 1714/4/04* kantelijan päiväraha-asian käsittely oli viivästynyt aiheettomasti.

Muissa työvoimahallintoa koskevissa ratkaisuissa oli kysymys työvoimatoimistojen menettelyn lisäksi työvoima- ja elinkeinokeskusten sekä työsuojelupiirien toimista. Työvoimatoimistojen toimintaa työnhakijoiden työllistämisessä on perinteisesti arvosteltu kanteluissa. 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.

Eräässä asiassa (2295/4/04*) oli kysymys yhdenvertaisuudesta. AOA:n mukaan vaikutti ilmeiseltä, että syynä kantelijan jättämiselle kuoppakorotusten ulkopuolelle oli ollut se, ettei hän kuulunut tiettyyn ammattiliittoon. Kun tämä ei kuitenkaan voinut olla perusteena sille, ettei henkilölle myönnetty kuoppakorotusta, AOA katsoi, että kuoppakorotusneuvotteluissa mukana olleen työvoima- ja elinkeinokeskuksen olisi tullut jättää neuvotteluihin eriävä mielipide ja saattaa asia vielä työministeriöstä käsin neuvoteltavaksi.

Lisäksi AOA arvosteli työvoimatoimiston tekemän starttirahapäätöksen ristiriitaisia perusteluja (3352/4/05*) sekä työvoimatoimiston epäasianmukaista menettelyä työnhakusuunnitelman laatimisessa ja arkistoimisessa (1899/4/04).

AOA Jääskeläinen otti kantaa työvoimahallinnon puhelinmaksuihin ja puhelinpalvelujen maksullisuuteen (3155/4/04*). Hänen päätöksensä johdosta työministeriö ilmoitti, että vuoden 2007 alusta työhallinnossa toteutettavan muutoksen jälkeen työhallinnon puhelinpalvelut on saatettu vastaamaan neuvonnan maksuttomuuden periaatetta.

4.14.3 TARKASTUKSET

Työvoimahallinnon alalla tehtiin kaksi tarkastusta vuonna 2006. AOA tarkasti Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen ja Helsingin työvoimatoimiston 21.6.2006. Tarkastuskäynnillään työvoima- ja elinkeinokeskuksessa hän perehtyi erityisesti palkkaturva- ja koulutusasioihin sekä työvoimatoimistossa työvoimatoimikunnan tehtäviin ja maahanmuuttajapalveluihin.

4.14.4 RATKAISUJA

Työttömyyskassa menetteli virheellisesti päiväraha-asian käsittelyssä

AOA antoi työttömyyskassalle huomautuksen vastaisen varalle useista virheellisistä menettelyistä työttömyyspäiväraha-asian käsittelyssä.

Kantelijan päiväraha-asia oli tullut vireille kassaan jo kesällä 1998, mutta hänen asiansa oli kantelun vireille tullessa 2004 edelleen kesken ja vireillä vakuutusoikeudessa. Asian käsittelyn pitkittymiseen olivat ratkaisevasti vaikuttaneet työttömyyskassan menettelyvirheet, jotka olivat myös vaikeuttaneet asian hallintaa.

Kassa oli aluksi unohtanut pyytää kantelijalta suostumusta tälle antamansa myönteisen päätöksen poistamiseen tai hakea myöntöpäätöksen poistamista vakuutusoikeudelta. Menettelyvirhe aiheutti asiaan yli vuoden mittaisen käsittelyviiveen. Käsittelyyn toi viivettä myös se, että kassa antoi kertaalleen kantelijalle takaisinperintäpäätöksen ilman, että se olisi antanut hänelle sitä ennen epäävää päivärahapäätöstä. Lisäksi työttömyysturvalautakunnan päätösten täytäntöönpano syksyllä 2003 oli kestänyt kassassa yli vuoden. Kassa ei ollut pystynyt selvityksissään esittämään pätevää syytä tällekään viiveelle.

AOA:n mukaan menettelyvirheet olivat aiheuttaneet perustuslain 21 §:n vastaista aiheetonta viivytystä kantelijan asian käsittelyyn ja osoittivat vakavia puutteita kassan osaamisessa. Kassan onkin henkilökuntansa koulutuksessa panostettava voimakkaasti menettelytapasäännösten osaamiseen ja korostettava asioiden viivytyksettömän käsittelyn tärkeyttä.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 21.3.2006,
dnro 1714/4/04*, esittelijä Juha Niemelä

4.15 YLEISET KUNNALLISASIAT

Asiaryhmään 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.

Asiaryhmän ratkaisijana oli AOA *Petri Jääskeläinen* ja pääesittelijänä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Ulla-Maija Lindström*.

4.15.1 KUNNALLISHALLINNON PERUSTEET

Perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, jotka se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Kunnallishallinto on osa julkista valtaa, jota myös perustuslain 2 luvun perusoikeussäännökset velvoittavat.

Kuntalaki sisältää perussäännökset kunnallishallinnon yleisestä järjestysmuodosta. Kunnallisesta viranhaltijasta annetulla lailla säädetään kattavasti viranhaltijan oikeudellisesta asemasta. Kunnan hallinnossa noudatetaan myös hallintolakia, joka on koko hallinnon toimintaa sääntelevä yleislaki. Siinä säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasioissa noudatettavasta menettelystä. Kunnalliselle hallintotoiminnalle asettavat vaatimuksia myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (julkisuuslaki), kielilaki ja yhdenvertaisuuslaki.

Sisäasianministeriön vuoden 2003 joulukuussa asettama kunnallisen demokratian kehittämishanke päättyi, ja sitä koskeva loppuraportti *Kunnallisen demokratian valkoinen kirja* luovutettiin 12.12.2006 alue- ja kuntaministerille. Hankkeen keskeisenä tavoitteena olleet kaksi kuntalain muutosesitystä annettiin vuoden 2006 maalis- ja marraskuussa eduskunnalle. Ns. pormestarimallia, luottamushenkilöiden oikeutta saada työstään vapaata ja valtuustoryhmien toiminnan tukemista sekä otto-oikeussääntelyä koskevat lainsäädäntöuudistukset tulivat voimaan 1.8 2006. Kuntakonsernia ja kunnallista liikelaitosta koskeva esitys hyväksyttiin 13.2.2007. Uudessa kuntalaissa määritellään kuntakonserni ja kuntakonsernin ohjausta selkeytetään säätämällä kunnan eri toimielinten ja kunnan viranhaltijajohdon konsernia koskevasta toimivallan jaosta ja tehtävistä. Niin ikään kuntalaissa määritellään kunnallinen liikelaitos sekä säädetään kunnallisen liikelaitoksen hallinnon, toiminnan ja talouden perusteista.

4.15.2 KUNTA- JA PALVELU-RAKENNEUUDISTUSHANKE

Eduskunta hyväksyi lain kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä lait kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta. Eduskunta edellyttää hallituksen antavan vuonna 2009 eduskunnalle selonteon kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toteutuksesta sekä sitä koskevan puitelain tavoitteiden toteutumisesta.

Uudistuskokonaisuuden pääasiallisena tarkoituksena on säätää suuntaviivat ja puitteet kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toteuttamiseksi tarvittavalle lainsäädännölliselle ja hallinnolliselle työlle. Kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Palvelurakenteita pyritään vahvistamaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa.

Uudistus sisältää säännöksiä muun ohella kunnan ja kuntien yhteistoiminta-alueen muodostamisesta, laajaa väestöpohjaa edellyttävistä palveluista, kuntien erinäisistä selvitys- ja suunnittelutehtävistä, kunnilta valtiolle siirrettävistä tehtävistä samoin kuin valtion kuntapolitiikasta sekä rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmästä. Kuntajakolakia muutettiin uudistamalla säännökset kuntajaon muutosten yhteydessä myönnettävistä yhdis-

tymisavustuksista. Varainsiirtoverolain muutoksella kunta- ja palvelurakenneuudistuksen toteuttamiseksi tarvittavat toimitilajärjestelyt vapautettiin varainsiirtoverosta.

4.15.3 LAILLISUUSVALVONTA

Kunnan viranomaisen päätökseen tyytymättömällä asianosaisella ja jokaisella kunnan jäsenellä on mahdollisuus tehdä hallinto-oikeudelle kunnallisvalitus. Sitä edeltää yleensä oikaisumenettely. Kunnallisvalitus on laillisuusvalitus. Kunnallisen itsehallinnon periaate, kunnan jäsenten valvontamahdollisuuksien toteuttaminen sekä valtion viranomaisen harjoittaman valvonnan rajoittaminen antavat kunnalliselle muutoksenhakujärjestelmälle hallintovalituksesta poikkeavia piirteitä. Näitä ovat laaja muutoksenhakuoikeus, rajoitetut valitusperusteet sekä valitusviranomaisen rajoitettu tutkimis- ja ratkaisuvalta. Erityislakien perusteella kunnallisen viranomaisen päätöksistä voidaan valittaa myös hallintovalituksella.

Kunnanhallituksen tulee kuntalain mukaan valvoa kunnanvaltuuston päätösten laillisuutta. Jos hallitus jättää valtuuston päätöksen panematta täytäntöön ja valtuusto pysyy edelleen päätöksessään, hallituksen on saatettava hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, onko täytäntöönpanolle esteitä. Valtion ja kunnan suhdetta koskevan kuntalain sääntelyn mukaan sisäasianministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevassa lainsäädännön valmistelussa. Lääninhallitus voi puolestaan kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta täydentää kuntalakiin perustuvaa kuntalaisten ja kunnan toimielinten toteuttamaa kunnallishallinnon oikeussuoja- ja valvontajärjestelmää. Useissa kanteluissa arvosteltiin lähinnä tarkoituksenmukaisuussyihin nojautuen kunnan toimielinten päätöksiä. Eräässä kantelussa pyydettiin tutkimaan jopa koko kunnan hallintomenettely, koska siinä kantelijoiden mukaan oli esiintynyt piittaamattomuutta. Oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi puuttua tapaan, miten kunta itsehallintoonsa perustuen järjestää hallintonsa ja hoitaa tehtävänsä. Kunnalliseen edustukselliseen demokratiaan kuuluu, että vastuun kunnan toimielinten päätösten tarkoituksenmukaisuudesta kantavat kuntalaisiin nähden valtuutetut vaaleissa. Oikeusasiamies ei myöskään voi muuttaa eikä kumota kunnan toimielinten päätöksiä. Muutoksen saamiseksi niihin tulee käyttää ensisijaisesti kuntalaissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja.

Kunnan toimielinten pöytäkirjojen sisältö ei muutamassa esiin tulleessa tapauksessa vastannut asian käsittelyn kulkua. Eräässä tapauksessa kunnan elinkeinotoimikunta oli myöhemmällä päätöksellä poistanut aikaisemmin tekemänsä päätöksen siten, että kunnasta saadun ilmoituksen mukaan tätä aiempaa päätöstä ei ollut enää olemassa. AOA kiinnitti päätöksissään huomiota pöytäkirjan perustehtäviin, joita ovat tiedon säilytys, tiedon siirto sekä oikeussuojan ja valvonnan tarpeet. AOA muistutti, että pöytäkirjalla on julkinen luotettavuus. Tämä tarkoittaa sitä, että pöytäkirjan edellytetään ilmaisevan oikein, mitä kokouksessa on tapahtunut (3522/4/04).

Kun kaupunginhallituksen kokouspöytäkirjasta ei ilmennyt, että kantelijoiden selvityspyyntö oli käsitelty kokouksessa ja merkitty tiedoksi, kantelijoille oli jäänyt käsitys, että heidän kirjelmäänsä ei ollut lainkaan käsitelty. Heille ei ollut myöskään annettu heidän selvityspyynnössään pyytämäänsä kirjallista vastausta. AOA totesi, että kantelijoiden kirjallisen selvityspyynnön johdosta kaupunginhallituksen tai kaupungin viranhaltijan olisi tullut selvittää kantelijoille kirjallisesti, mihin toimenpiteisiin kantelijoiden kirjelmä oli johtanut ja millä perusteella sitä ei ollut voitu käsitellä vaaditulla tavalla kaupunginhallituksessa. Hyvän hallinnon perusteiden mukaisesti kantelijoille olisi tullut myös antaa ohjausta heidän käytettävinään olevista oikeusturvakeinoista (1722/4/05).

Erään kantelun johdosta AOA totesi, että laissa ei ole säädetty hallinnon asiakkaille ehdotonta oikeutta sähköisen asioinnin käyttämiseen, vaan viranomaisen on tarjottava yleisölle mahdollisuus asioida sähköisesti käytettävissä olevien teknisten, taloudellisten ja muiden valmiuksien rajoissa. Kun viranomainen tarjoaa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa tarkoitetulla tavalla yleisölle mahdollisuuden asioida sähköisesti, viranomaisella on velvollisuus ilmoittaa sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta. Tämä ilmoitus voidaan toimittaa tietojärjestelmän välityk-

sellä automaattisena viestinä tai se voidaan lähettää kirjaamosta, kun sähköistä asiakirjaa aletaan käsitellä kirjaamistoimenpiteitä varten.

Kantelija oli lähettänyt asiakirjapyynnön sähköpostiviestinä kunnan sähköpostiosoitteeseen. Asiassa ei ilmennyt seikkoja, jotka osoittaisivat, että kunnan sähköpostiosoitetta ei olisi voitu käyttää asiakirjatilauksen tekemiseen. AOA:n mukaan kunta oli siten tarjonnut mahdollisuuden muun ohessa asiakirjatilausten jättämiseen sähköpostitse. Näin ollen kunnassa oli menetelty virheellisesti, kun kantelijalle ei ollut viipymättä hänen lähettämänsä sähköpostin jälkeen toimitettu ilmoitusta sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta.

Samassa asiassa kävi ilmi, että kantelija oli saanut kunnalta pyytämänsä asiakirjan vasta noin seitsemän viikon kuluttua siitä, kun hän oli lähettänyt sähköpostitse asiakirjapyyntönsä. Kantelijan esittämä asiakirjapyyntö oli ollut riittävän yksilöity siten, kuin julkisuuslaissa edellytetään. Näin ollen julkisuuslain mukaan tiedot olisi tullut luovuttaa kahden viikon kuluessa pyynnöstä, koska asiassa ei ollut säännöksessä mainittuja pidempään käsittelyaikaan oikeuttavia perusteita. AOA totesi, että asiakirjapyyntöä ei siten ollut käsitelty kunnassa julkisuuslaissa säädetyssä ajassa (186/4/04).

Aravalakia ja viittä muuta siihen liittyvää lakia muutettiin 1.9.2006 voimaan tulleilla laeilla. Valtion tukemien vuokra- ja osaomistusasuntojen asukasvalinnan perusteita koskevat säännökset nostettiin lain tasolle perustuslaissa edellytetyllä tavalla. Asukasvalinnan perusteita täsmennettiin myös siten, että vuokra-asunnot omistavan kunnan jäsenyys voidaan ottaa huomioon asukasvalinnassa silloin, kun hakijoita on useita ja he ovat varsinaisten asukasvalintaperusteiden eli asunnon tarpeen, varallisuuden ja tulojen kannalta samanveroisessa asemassa. Sääntelyn taustalla olivat AOA Jääskeläisen 20.12.2004 ja 22.6.2005 antamat päätökset, joissa hän oli todennut, että kuntien noudattama käytäntö, jossa kunnan jäsenyydestä oli etua asukasvalinnassa, ei ollut laillinen, koska kuntalaisuutta ei ollut mainittu asukasvalintanormistossa.

Kuntien tai yleishyödyllisten yhteisöjen asukasvalintaperusteita koskevia kanteluita ratkaistiin useita. Selvitysten mukaan samassa asemassa olevia vuokra-asunnon hakijoita oli ollut enemmän kuin vapaita asuntoja. Tämän vuoksi kaikille ei kiireellisyysluokituksesta huolimatta ollut voitu heti tarjota asuntoa, eikä asukasvalinnoissa siten ollut ilmennyt aihetta epäillä säännösten vastaista menettelyä.

Kunnallinen pysäköinninvalvonta ja ajoneuvojen siirrot ovat niin ikään olleet syynä useisiin kanteluihin. Pysäköintivirhemaksusta annetussa laissa säädetään maksukehotuksesta ja pysäköintivirhemaksusta sekä muutoksenhausta. AOA selosti vastauksissaan useimmiten sovellettavia lain säännöksiä ja kertoi mahdollisuudesta valittaa pysäköinninvalvojan vastalauseeseen antamasta päätöksestä hallinto-oikeuteen.

4.15.4 RATKAISUJA

Puhelinneuvonnan maksullisuus on hyvän hallinnon vastaista

Tampereen kaupungin puhelinpalvelun hinnoittelu ei ollut hyvän hallinnon ja neuvonnan maksuttomuuden vaatimusten mukainen. Asiakkaalta perittiin puhelusta korkeampi hinta kuin hänen oman lanka- tai matkapuhelinliittymäsopimuksensa mukainen normaali hinta olisi soitettaessa tavalliseen puhelinnumeroon.

AOA totesi, että perustuslain 21 §:n mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan laissa. Hallintolain 8 §:ssä maksuttomaksi säädetty neuvonta kuuluu hallintolain 2 luvussa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin. Säännös velvoittaa niin valtion viranomaisia, kuntia kuin muitakin julkisyhteisöjä antamaan toimivaltansa rajoissa asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Maksuton puhelinneuvonta kuuluu perusoikeutena olevan hyvän hallinnon piiriin.

Suomen Kuntaliitto totesi lausunnossaan, että asian oikeudellinen arviointi ei kuntien kohdalla juurikaan eroa valtion viranomaisista. Kuntien tehtäväkenttä on tosin laajempi kuin yksittäisen valtion viranomaisen. Hallintolain säännökset koskevat kuitenkin lähtökohtaisesti kaikkea asiointia kunnassa. Tässä yhteydessä ei AOA:n ollut mahdollista arvioida, saattaisiko kunnalla

olla Tampereen kaupungin lausunnossa esitetyllä tavalla jotakin sellaista puhelinpalvelua, johon hallintolain säännökset eivät tulisi sovellettavaksi.

AOA katsoi, että kaupungin tuli saattaa puhelinneuvontapalvelunsa hyvän hallinnon vaatimusten mukaiseksi. Käytännössä tämä voi tarkoittaa sitä, että puhelin neuvonnasta asiakkaille aiheutuvat ylimääräiset kustannukset tulisivat ensin kaupungin maksettavaksi ja siten katettavaksi kaupungin muista tuloista. AOA:n 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.

AOA totesi, että Tampereen kaupungin puhelinpalvelua koskeva päätös oli ensimmäinen laillisuusvalvojan kannanotto, jossa on arvioitu nimenomaisesti kunnan velvollisuutta järjestää puhelinpalvelunsa hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla maksuttomaksi. Tämän vuoksi hän tyytyi kiinnittämään kaupungin huomiota siihen, että sen puhelinpalvelu ei vastaa perusoikeutena olevaan hyvään hallintoon kuuluvaa ja hallintolaissa nimenomaisesti säädettyä neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta siltä osin kuin asiakkaalta peritään puhelusta normaalia puheluhintaa korkeampaa maksua.

AOA pyysi kaupunkia ilmoittamaan hänelle 1.10.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt saattaakseen puhelinpalvelunsa lainmukaiseksi. Hän lähetti päätöksensä myös Suomen Kuntaliitolle tiedoksi. Hän pyysi Kuntaliittoa tiedottamaan ratkaisun asiasisällöstä myös muille kunnille sopivaksi katsomallaan tavalla.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 22.6.2006,
dnro 1933/4/05*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

Tampereen kaupunginhallitus ilmoitti 29.9.2006, että kaupungin puhelinpalvelut muutetaan AOA:n edellyttämällä tavalla mahdollisimman nopealla siirtymäajalla. Kaupunginhallituksen kokouspöytäkirjan 23.11.2006 mukaan kaupunginhallitus on tarkentanut teleoperaattorin kanssa tehtyä sopimusta siten, että kaupunki ottaa 1.2.2007 käyttöön uuden puhelinnumeroinnin, joka täyttää AOA:n edellyttämän puhelinneuvonnan maksuttomuuden vaatimuksen.

Suomen Kuntaliitto ilmoitti 30.6.2006, että se tiedottaa AOA:n päätöksestä verkkosivuillaan ja tulee tiedottamaan asiasta laajemmin syksyllä sähköisellä LakiINFO-uutiskirjeellään.

Virkanimityksestä ilmoittaminen

Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimi oli menetellyt vastoin perustuslaissa jokaiselle turvattua oikeutta saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi ja oikeutta saada asiansa ratkaistuksi oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä, kun se oli ilmoittanut virkanimityksistä muille virkaa hakeneille vain kirjeellä, jossa oli kerrottu, kuka tehtävään nimitettiin. Virkasuhteeseen ottamisesta tulee ilmoittaa viranhaltijan päätöksellä ja mukaan täytyy liittää ohje, miten päätökseen voi hakea oikaisua. OA antoi Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnalle huomautuksen sen lainvastaisesta menettelystä. Sosiaali- ja terveystoimen käytännöstä oli seurannut, että valitsematta jääneillä viranhakijoilla ei ole ollut mahdollisuutta tehdä oikaisuvaatimusta sosiaali- ja terveyslautakunnalle eikä valitusta hallinto-oikeuteen tai myöhemmin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. OA korosti, että viranomaisten tulee huolehtia siitä, että hakijoilla on mahdollisuus käyttää laissa säädettyjä oikeussuojakeinoja.

Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimi oli myös toiminut epäasianmukaisesti ja hyvän hallinnon vastaisesti, kun se ei ollut tehnyt asianmukaista päätöstä silloin, kun henkilö oli otettu määräaikaiseen virkasuhteeseen julkisen hakumenettelyn kautta. OA:n mukaan kaikilla hakijoilla on myös tällöin oikeus saada päätös ja oikaisuvaatimusohje. Päätöksen tehneen viranhaltijan tulee myös perustella päätöksensä asianmukaisesti ja riittävästi. Perustelemisella oli keskeinen merkitys hakijoiden oikeusturvan kannalta. Riittävät perustelut antoivat edellytykset harkita muutoksenhaun tarvetta. Sosiaali- ja terveystoimen virheellisen menettelyn vuoksi hakijat eivät olleet voineet käyttää oikeuttaan saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. OA saattoi käsityksensä sosiaali- ja terveyslautakunnan tietoon.

OA Riitta-Leena Paunion päätös 29.12.2006,
dnro 2687/4/04*, esittelijä Tuula Aantaa

Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta on 14.3.2007 tehnyt päätöksen, jonka mukaan oikeusasiamiehen päätös otetaan huomioon siten, että myös julkisessa haussa olleeseen määräaikaiseen virkasuhteeseen ottamisesta tehdään viranhaltijapäätös, joka annetaan tiedoksi kaikille asianosaisille tavallisella kirjeellä. Myös nämä päätökset perustellaan hallintolain edellyttämällä tavalla. Uudesta menettelystä on informoitu kaikkia sosiaali- ja terveyshuollon toimialalla virka- ja työsuhdetta koskevia päätöksiä tekeviä. Henkilöstölle voidaan myös järjestää asiaa koskevaa koulutusta, jos tarvetta ilmenee.

Ajoneuvo siirrettiin omistajan tietämättä

Pysäköinninvalvontaviranomaiset olivat siirtäneet kantelijan auton hänen tietämättään hänen vuokraamaltaan yksityiseltä autopaikalta. AOA totesi, että pysäköinninvalvontaviranomaisen osalta asiassa oli kyse siitä, soveltuiko ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annettu laki (ns. romuajoneuvolaki) yksityisten pysäköintihallien tiloissa, ja jos soveltui, oliko virheellinen pysäköinti ollut niin riidatonta, että viranomainen oli voinut ryhtyä ajoneuvon poistamiseen. AOA piti mainitun lain soveltamisalaa osin epätäsmällisenä mutta lähti siitä, että lakia voidaan soveltaa myös yksityisten pysäköintihallien tiloissa.

AOA:n mukaan pysäköinninvalvontaviranomainen ei ollut selvittänyt hallintolain 31 §:n edellyttämin tavoin, oliko asiassa olemassa riittävät ja riidattomat edellytykset siirtää kantelijan autoa. Asian selvittäminen olisi edellyttänyt kantelijan kuulemista tai vähintäänkin vuokrasopimusta koskeviin asiakirjoihin perehtymistä ennen toimenpiteeseen ryhtymistä.

Tapaus herätti kysymyksen sovellettavan lainsäädännön asianmukaisuudesta. Romuajoneuvolaki mahdollisti valituksen tekemisen ainoastaan ajoneuvon siirtokustannusten korvausta koskevasta hallintopäätöksestä. Itse siirtopäätöksestä ei ole sellaista valitusoikeutta, joka voisi tehokkaasti estää hyväksytyn siirron täytäntöönpanon. AOA piti romuajoneuvolain 13 §:n 2 momentissa olevaa valituskieltoa, joka oli säädetty huomattavasti ennen perustuslain 21 §:n voimaan tuloa, ongelmallisena perustuslain 21 §:n 1 momentin valossa (valituskieltojen ongelmallisuudesta myös HE 309/1993 vp. s. 3–4).

AOA saattoi käsityksensä hallintolain 31 §:n mukaisten selvitystoimien suorittamisesta kaupungin rakennusviraston pysäköinninvalvontayksikön tietoon. Hän saattoi valtioneuvoston tietoon mahdollisia toimenpiteitä varten näkemyksensä ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annetun lain soveltamisalan epätäsmällisyydestä ja lain 13 §:n 2 momentin valituskiellon ongelmallisuudesta.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 13.2.2006, dnro 1904/4/04*, esittelijä Pasi Pölönen

Sisäasianministeriö ilmoitti 7.4.2006, että ministeriön poliisiosasto oli päättänyt asettaa työryhmän valmistelemaan romuajoneuvolakiin tarvittavat muutokset 31.12.2006 mennessä.

Hitas-asuntojen enimmäishintoja ei määritelty tasapuolisesti

Kanteluissa arvosteltiin Helsingin kaupunginvaltuuston 12.11.2003 tekemän päätöksen mukaista 1.3.2004 käyttöön otettua uutta, markkinahintaindeksiin perustuvaa hitas-asuntojen enimmäishintojen laskentamenetelmää.

AOA katsoi, että hitas-enimmäishintojen laskentajärjestelmään valtuuston päätöksellä 12.11.2003 tehty muutos, etenkään siihen 14.12.2005 tehty tarkistus huomioon ottaen, ei ollut luonteeltaan tai vaikutuksiltaan sellainen, että sen olisi katsottava olevan ristiriidassa perustuslain 15 §:ssä tarkoitetun omaisuuden suojan kanssa. Ostaessaan hitas-asunnon, jota koskevaan yhtiöjärjestykseen alun perin sisältyi ns. hitas-määräykset ja jonka enimmäishinta toisaalta oli kaupungin sittemmin tekemän päätöksen mukaisesti vuodesta 1989 lähtien määräytynyt myös hitas-yhdistelmäindeksin mukaisesti, asunnon ostajan oli AOA:n mukaan tullut varautua muun muassa siihen, että asunnon enimmäishinta sitä edelleen myytäessä on selvästi markkinahintaa alempi.

Toisaalta uusi 1.3.2004 käyttöön otettu markkinahintaindeksiin perustuva enimmäishintojen laskentajärjestelmä oli johtanut suuriin keskinäisiin eroihin sellaisten eri aikoina valmistuneiden asuntojen enimmäishinnoissa, jotka aiemman hitas-yhdistelmäindeksiin perustuvan laskutavan mukaan olivat enimmäishinnaltaan samanhintaisia. Erityisesti vuosina 1988–1990 valmistuneiden asuntojen enimmäishinnat järjestelmällisesti jäivät alemmiksi kuin useimpina muina vuosina valmistuneiden hitas-asuntojen enimmäishinnat.

AOA:lla ei ollut syytä epäillä, etteikö Helsingin kaupunki valmistellessaan hitas-enimmäishintojen laskentajärjestelmän muutosta olisi pyrkinyt kohtelemaan hitas-asukkaita riittävän tasapuolisesti. Kaikkia hitas-asukkaita asiaan liittyvistä eri näkökulmista yksiselitteisesti ehdottoman tasapuolisesti kohtelevaa, kohtuullisen yksinkertaista laskentajärjestelmää ei liene mahdollista luoda.

Valtuuston 14.12.2005 laskentajärjestelmään tekemä korjaus ja tässä kanteluasiassa esiintuodut, järjestelmässä edelleenkin olevat epäkohdat kuitenkin osoittivat, että valtuuston päätöksessä 12.11.2003 tarkoitetun muutoksen vaikutuksia eri hitas-asuntojen enimmäishintoihin olisi osakkaiden tasapuolisen kohtelun kannalta ollut perusteltua ennen päätöksen tekemistä selvittää vieläkin tarkemmin.

AOA piti uutta hitas-enimmäishintojen laskentajärjestelmää valtuuston tekemän tarkistuksen jälkeenkin varsin ongelmallisena perustuslain 6 §:n 1 momentista ilmenevän yhdenvertaisuusperiaatteen ja hallinnossa noudatettavan tasapuolisen kohtelun periaatteen kannalta. AOA:n mukaan asiassa tulisi vielä etsiä sellaista ratkaisua, joka turvaisi edellä mainittuja valtuuston päätöksiä paremmin eri aikoina ja erityisesti vuosina 1988–1990 valmistuneiden hitas-asuntojen omistajien yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun enimmäishintoja määriteltäessä.

AOA saattoi käsityksensä Helsingin kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen ja asuntolautakunnan tietoon. Lisäksi hän esitti Helsingin kaupungille, että se ottaisi harkittavaksi, miten hitas-enimmäishintojen määrittämistä koskevaa järjestelmää voitaisiin vielä kehittää edellä tarkoitettujen epäkohtien korjaamiseksi. Hän pyysi kaupunginhallitusta ilmoittamaan 31.5.2007 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä mahdollisesti on antanut aihetta.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 22.6.2006, dnrot 3232/4/04*, 1939/4/04, 2464/4/05, 1504/4/06 ja 1558/4/04, esittelijä Jouni Toivola

4.16 OPETUS

Opetusalaan luokitellaan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa opetukseen ja kulttuuritoimeen liittyvät asiat. Opetusalan laillisuusvalvonta kuului kertomusvuonna oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaan lähinnä AOA *Jukka Lindstedtille*. Myös OA *Riitta-Leena Paunio* ja AOA *Petri Jääskeläinen* ratkaisivat eräitä opetusalan kanteluasioita. Esittelijäneuvos *Jorma Kuopus* toimi tässä asiaryhmässä pääesittelijänä.

4.16.1 MUUTOKSET LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Opetusalan lainuudistuksista olivat merkittävimpiä opetusalan rahoitukseen liittyvät muutokset opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin, vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin, opintotukilakiin ja yliopistolakiin.

Opetushallituksessa jatkettiin perusopetuslain säännösten pohjalta oppilashuollon kehittämistä. Tähän työhön liittyen järjestettiin neljännen kerran opetusministeriössä oppilaan oikeusturvapäivä, johon myös oikeusasiamiehen kanslia osallistui. Ammatillisen peruskoulutuksen opetussuunnitelmien perusteita on ryhdytty myös uudistamaan syksystä 2006 lähtien.

Eduskunta edellytti koulutusta koskeneen lainsäädännön uudistuksen yhteydessä selontekojen antamista. Eduskunnalle annettiinkin 28.4.2006 koulutuspoliittinen selonteko (VNS 4/2006), johon myös eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia esitti sivistysvaliokunnassa kannanottonsa.

4.16.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna opetusalan kantelut koskivat muun muassa peruskoulujen, ammatillisten oppilaitosten, ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen antamaa koulutusta, tutkimusta sekä opetuksen rahoitusta ja taiteen tukemista.

Omasta aloitteestaan AOA teki (16.10.2006) esityksen opetussuunnitelmien perusteiden tarkistamiseksi siltä osin kuin ne koskevat koulukiusaamisen ehkäisemistä. Hänen mukaansa myös opettaja tai muu koulun henkilökuntaan kuuluva aikuinen voi toimia kiusaajana. Lisäksi AOA:n tarkastuksilla tuli esiin asioita, joihin hän katsoi aiheelliseksi puuttua omasta aloitteestaan. Tällaisia olivat Opetushallituksessa vireillä olevat vanhat asiat, koulutuksen arvioinnin tehtävien jako Opetushallituksen ja koulutuksen arviointineuvoston välillä sekä Opetushallituksen sisäisen tarkastajan menettely. Samoin ylioppilastutkintolautakunnan tarkastuksessa havaittu diaarin puutteellisuus johti jatkotutkintaan syksyllä 2006. Näiden neljän asian tutkinta oli kertomusvuoden päättyessä kesken.

Ratkaisujen määrä kasvoi vuonna 2006 jonkin verran edellisvuosista. Ratkaistuista 101 kantelusta 46 koski perusopetusta, 26 yliopistoja ja muita korkeakouluja, 7 ammattikorkeakouluja, 6 opetusministeriötä, 4 ylioppilastutkintoa sekä loput 12 muita opetus- ja kulttuurisektorin asioita. Toimenpiteisiin (ohjaava tai moittiva käsitys) johti yhteensä 13 asiaa.

Käsityksen esittämiseen johtaneet kantelut koskivat jäljempänä tarkemmin selostettujen tapausten lisäksi ammattikorkeakoulussa annettua virheellistä muutoksenhakuosoitusta ja oikaisuvaatimuksen antamista (1309/4/05), asiakirjapyynnön käsittelyn viivästymistä peruskoulussa ja kunnan sivistystoimessa (3049/4/04), yliopistojen menettelyjä asiakirjapyyntöjen käsittelyssä (13/4/05*, 2196/4/04 ja 3415/4/04*), peruskoulun oppilaalle määrätyistä jälki-istunnoista ilmoittamista huoltajille (2862/4/05), asiakirjan antamatta jättämisen perustelemista oppilaan vanhemmalle (1148/4/04* ja 2778/4/05), peruskoululle kuuluneiden määrärahojen käyttöä (1327/4/05), erityisopetusta ja koulukiusaamisen selvittämistä peruskoulussa (2741/4/04) sekä koulunkäyntiavustajan saantia peruskoulussa (134/4/05*).

Kävi ilmi, että oikeuslääkäreiden koulutus ja palvelujen saatavuus on ilmeisesti maassamme riittämätöntä. Vainajan omaisen kantelun (751/4/06*) johdosta AOA totesi, että oikeuslääketieteellisten kuolintodistusten valmistuminen oli viivästynyt oikeuslääkärin virkatoiminnassa pitkään.

4.16.3 TARKASTUKSET

Opetusalalla tehtiin vuonna 2006 kaksi tarkastusta. AOA tarkasti Opetushallituksen 14.11.2006 ja ylioppilastutkintolautakunnan 5.12.2006. Tarkastukset johtivat muun ohella mainittuihin neljään omasta aloitteesta tutkittavaan asiaan.

4.16.4 RATKAISUJA

Esikoululaisen oikeus maksuttomaan kuljetukseen

AOA otti kantaa esikoululaisen oikeuteen saada maksuton kuljetus esiopetuspaikkaan ja sieltä takaisin. Porvoon kaupunki oli päättänyt, että kantelijan lapsi ei saisi kuljetusta vaan sen sijasta maksettaisiin kuljetusavustusta. Kaupunki korvaisi oman auton käytöstä aiheutuvat kulut. Kantelija tiedusteli, toteutuuko päätöksen mukaan oikeus maksuttomaan kuljetukseen. Lisäksi hän kysyi, oliko hänen tyydyttävä siihen, että hän autottomana ihmisenä ei voi toimittaa lastaan esikouluun.

Koska perusopetuslaissa lähdetään siitä, että maksuttoman kuljetuksen vaihtoehtona voi olla oppilaan kuljettamista tai saattamista varten myönnettävä riittävä avustus, ei kaupungin voinut katsoa toimineen suoranaisesti perusopetuslain vastaisesti. Siitä huolimatta kuljetuksen käytännön järjestämistä koskevassa harkinnassa on AOA:n mukaan pyrittävä siihen, että kaikki halukkaat pääsevät esiopetukseen eikä se esty kuljetuksen puutteen vuoksi. Perheille, joilla ei ole omaa autoa käytettävissä, olisi AOA:n mielestä pyrittävä järjestämään esimerkiksi taksikuljetus. Jos kulkumahdollisuutta ei ole tarjolla, ei perustuslaissa turvattu oikeus maksuttomaan perusopetukseen toteudu.

AOA esitti opetusministeriön harkittavaksi, tulisiko perusopetuslakia muuttaa ottamaan huomioon myös tilanteet, joissa perheellä ei ole autoa käytettävissään eikä kunta järjestä kuljetusta esikouluun. AOA pyysi ministeriön kannanottoa elokuun 2007 loppuun mennessä.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 23.11.2006,
dnro 326/4/05*, esittelijä Liisa Nieminen

Ylioppilastutkintolautakunnan menettely asiakirjapyynnön käsittelyssä

Tiedotusvälineen edustaja pyysi tutkimaan, oliko ylioppilastutkintolautakunta voinut viivyttää kevään 2005 ylioppilastutkinnon tulosluetteloon tutustumista ja tulosten kopiointia.

Saadun selvityksen mukaan kevään 2005 ylioppilastutkinnon tulokset tulivat julkisiksi 27.5.2005. Tulosluettelo oli laaja ja sisälsi ylioppilaskokelaiden nimet, henkilötunnukset sekä yksityiskohtaiset tutkintotulokset kouluittain. Ylioppilastutkintolautakunta oli katsonut voivansa päästää tiedotusvälineen edustajat tutustumaan tulosluetteloon aikaisintaan 6.6.2005. Lautakunta oli perustellut päätöstään sillä, että se tarvitsi laajan asiakirjan, josta oli lautakunnan kansliassa vain yksi kappale, oman tehtävänsä hoitamiseen. AOA:n mukaan mahdollisuus tutustua tulosluetteloon oli toteutunut sinänsä lainmukaisessa ajassa.

Ylioppilastutkintolautakunta oli perustellut päätöstään asiakirjan antamisen viivytyksettömyyttä koskevalla julkisuuslain 14 §:n 4 momentilla. Tässä tapauksessa olisi ollut perusteltua soveltaa myös asiakirjan antamistapoja koskevaa julkisuuslain 16 §:n 1 momentin säännöstä, joka soveltuu myös tulosluettelon antamiseen nähtäväksi myöhemmin kuin pyydettynä ajankohtana. AOA saattoi ylioppilastutkintolautakunnan tietoon ohjaavan käsityksensä päätöksen perustelun virheellisyydestä.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 19.5.2006,
dnro 1899/4/05, esittelijä Jorma Kuopus

Yliopistojen uusi palkkausjärjestelmä

OA:n mukaan uuden palkkausjärjestelmän (UPJ) käyttöönotto yliopistoissa ei ainakaan tässä vaiheessa näytä vaikuttavan yliopistoille perustuslaissa turvattuun tieteen vapauteen tai itsehallintoon. Yliopistoille jää harkintavaltaa sekä menettelymuotojen että sovellettavien kriteereiden valinnassa, ja kriteereiden soveltaminen ja arvioiminen jää yliopiston sisäiseksi asiaksi. Myöskään palkka- ja rekrytointitoimivallan käyttö ei siirry pois yliopistoilta. UPJ:n käyttöönotto ei poista tai kor-

vaa tiedeyhteisössä tapahtuvaa vertaisarviointia, tieteen vapauden keskeistä elementtiä, johon kuuluu arvioinnin julkisuus, jatkuvuus ja yleisyys.

UPJ-järjestelmässä esimiesten on arvioitava määräajoin työntekijöiden tehtävien vaativuutta ja henkilökohtaista suoriutumista. Näiden arviointien lopputuloksilla on välitön vaikutus työntekijöiden palkan suuruuteen. Olennainen kysymys on, millä tavalla arviointiprosessi vaikuttaa tieteen sisäiseen arviointiin, tutkimusaiheen ja -menetelmien valintaan sekä urakehitykseen.

Mitä enemmän arviointi voidaan tehdä objektiivisin kriteerein, sitä vähemmän ongelmia syntyy tieteen vapauden kannalta. Arviointikriteereistä useaa voidaan pitää pitkälti "teknisinä" ja mitattavissa olevina, esimerkiksi suoritettuja tutkintoja ja julkaisujen määrää. Tieteen vapauden kannalta ongelmallisempaa on tieteellisten ansioiden arviointi yleisemmillä, arvostuksia sisältävillä suoriutumiskriteereillä. Keskeistä on tehdä kokonaisarvio.

UPJ on uusi, kehittyvä järjestelmä, eikä siitä ole vielä saatu käytännön kokemuksia. Siksi OA ei voinut ottaa kantaa, miten sen soveltaminen voi tulevaisuudessa vaikuttaa tiedeyhteisön sisäisiin arviointiprosesseihin ja tutkimuksen suuntautumiseen.

OA Riitta-Leena Paunion vastaus 17.8.2006,
dnro 1122/4/05*, esittelijä Pasi Pölönen

4.17 KIELIASIAT

Kieliasioiksi luokitellaan asiat, joissa on kysymys perustuslain 17 §:ssä turvatusta oikeudesta käyttää omaa kieltään, julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan sekä yleisemminkin kielellisten oikeuksien turvaamisesta. Kieliasiat kuuluvat AOA *Jukka Lindstedtille.* Pääesittelijänä toimi oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Sarja*. Asiayhteydestä riippuen tämän asiaryhmän kanteluita voi tulla myös OA *Riitta-Leena Paunion* tai AOA *Petri Jääskeläisen* käsiteltäväksi.

Kielilaissa säädetään tarkemmin kielellisten perusoikeuksien käytännön toteuttamisesta. Keskeinen säädös on myös laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta. Saamen kielen asemasta on oma lakinsa, saamen kielilaki.

Oikeusministeriö seuraa kielilain täytäntöönpanoa ja soveltamista sekä antaa suosituksia kansalliskieliä koskevaan lainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä. Tarvittaessa se tekee aloitteita ja ryhtyy muihin toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi. Ministeriö valmistelee eduskunnalle vaalikausittain annettavan kielilainsäädäntöä koskevan valtioneuvoston kertomuksen. Ensimmäinen kertomus annettiin keväällä 2006, ja eduskunta käsitteli sen osana hallituksen toimenpidekertomusta vuodelta 2005 (K 4/2006 vp). Oikeusministeriötä tukee seurantatehtävien hoitamisessa kieliasiain neuvottelukunta.

4.17.1 LAILLISUUSVALVONTA

Kantelu käsitellään kieliasiana, kun kysymys kielellisistä oikeuksista on kantelun pääasiana. Toisaalta kielikysymys voi liittyä laajempaan kokonaisuuteen.

OA Paunio ratkaisi terveydenhuollon asiaryhmään kuuluneen asian, jossa kyse oli siitä, että Potilasvakuutuskeskus käytti ruotsinkielisiin potilasvahinkokanteisiin vastatessaan ulkopuolista asiamiestä, kun taas suomenkieliset jutut ajettiin omin lakimiesvoimin (2938/4/04* s. 155).

AOA Jääskeläinen otti kantaa kielellisten oikeuksien turvaamiseen ulosottotoimen tietojärjestelmää käyttöönotettaessa (2032* ja 2854/4/04* s. 122). Hän myös katsoi, että Pääesikunta menetteli kielilain vastaisesti lähettäessään määräykset, ohjeet ja käskyt samoin kuin muutakin virallista kirjeenvaihtoa suomenkielisinä yksikielisesti ruotsinkieliselle Uudenmaan Prikaatille. Asiakirjat oli jouduttu kääntämään prikaatissa, vaikka sillä olisi ollut oikeus saada mainittu kirjeenvaihto suoraan ruotsiksi. Prikaatin henkilöstön suomen kielen taidolla tai sillä, että asiakirjat toimitettiin joukko-osastoihin ns. massajakeluna, ei ollut asian oikeudellisessa arvioinnissa Pääesikunnan esittämää merkitystä (2876/2/04).

Omina aloitteina otettiin tutkittavaksi ruotsinkielisten juttujen käsittelyajat Helsingin ja Turun hovioikeuksissa sekä Suomen suurlähetystöjen Internet-sivujen kielikysymys. Lisäksi AOA Jääskeläinen teki kertomusvuoden lopulla tarkastuksen erääseen holhoustoimen edunvalvontatoimistoon ja otti sen johdosta vuoden 2007 alussa tutkittavaksi, tuleeko holhoustilit laatia päämiehen äidinkielellä.

Kertomusvuonna tuli vireille 35 kansalliskieliä koskevaa asiaa. Lisäksi muutamassa asiassa oli kyse vieraiden kielten käytöstä. Varsinaisia kieliasioita ratkaistiin kertomusvuoden aikana 26. Niistä 10 johti toimenpiteeseen (käsityksen lausumiseen). Näissä tapauksissa oli kyse kirjeenvaihtokielestä, haasteen tiedoksiannon kielestä, ruotsinkielisten juttujen käsittelyajoista hovioikeudessa, sairaalan ruotsinkielisestä asiakaspalvelusta (3882/4/05* s. 155), poliisien ruotsin kielen taidon vaatimuksia koskeneen asetuksen valmistelusta sekä nuorisorangaistuksen toimeenpanosuunnitelman ja ulosottoilmoitusten kielestä.

Saamen kielen asemaa koskevia kanteluita tuli kertomusvuonna käsittelyyn kaksi, joista toisessa oli kyse valtion käännöstuen myöntämisestä saamenkieliselle kirjallisuudelle ja toisessa saamenkielisen päivähoitopaikan saamisesta. Lisäksi kaksi muuta saamen kielen asemaa koskevaa kantelua oli edelleen vireillä.

Yhdessä poliisikantelussa sivuttiin oikeutta romanikielen käyttöön poliisivankilassa järjestetyssä tapaamisessa. AOA selvitti yleisellä tasolla, miten lähiomaisten valvotut tapaamiset toteutetaan tilanteessa, jossa tultai-

siin käyttämään kieltä, jota viranomainen ei ymmärrä tarpeellisen valvonnan toteuttamiseksi. Poliisi ei puheena olleessa yksittäistapauksessa ollut menetellyt lainvastaisesti. AOA korosti kuitenkin sitä, että tapaamisen valvontaa suunniteltaessa on tärkeää kiinnittää huomiota valvonnan järjestämiseen niin, ettei se aiheuta väärinkäsityksiä tai aiheettomia epäluuloja (1600/4/05).

4.17.2 TARKASTUKSET

AOA teki tarkastuskäynnin oikeusministeriön hallintoyksikköön ja tutustui sen kieliasioiden vastuualueen sekä kieliasiain neuvottelukunnan toimintaan. Muutoinkin tarkastuksilla kiinnitetään osana muuta tarkastustoimintaa 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.

4.17.3 RATKAISUJA

Kielellinen yhdenvertaisuus ei toteutunut hovioikeudessa

AOA:n mukaan kielellinen tasa-arvo ei toteutunut Vaasan hovioikeudessa, koska ainakin vuonna 2004 ruotsinkielisten asioiden käsittely kesti lähes kaksi kertaa niin kauan kuin suomenkielisten. Ruotsinkielisten asioiden käsittely kesti keskimäärin 12,5 kuukautta, kun suomenkieliset ratkesivat noin 6,5 kuukaudessa.

Perustuslain mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eriarvoiseen asemaan esimerkiksi kielen perusteella. Yhdenvertaisuus edellyttää, että sisällöltään ja laadultaan toisiaan vastaavat asiat olisi pyrittävä käsittelemään yhtä nopeasti. Kielellisten oikeuksien toteutuminen on oikeudenkäynnissä tärkeää, koska siinä päätetään henkilöä ja hänen oikeuksiaan voimakkaasti koskevista asioista. Oikeudenkäynnin osapuolilla tulee olla mahdollisuus esittää asiansa olosuhteissa, jotka eivät aseta häntä vastapuoleensa nähden epäedullisempaan asemaan.

Tuomioistuinten on huolehdittava siitä, että henkilö ei luovu oikeudestaan käyttää omaa tai valitsemaansa kieltä muutoin kuin vapaasta tahdostaan. Tietynkielisten juttujen käsittelyaikojen pitkittyminen voi kuitenkin käytännössä johtaa siihen, että henkilö laittaa asiansa vireille tai suostuu asiansa käsittelyyn muulla kuin äidinkielellään. Kielelliset oikeudet ja oikeus asian joutuisaan käsittelyyn voivat siten joutua ristiriitaan keskenään.

Asian arvioinnissa oli otettava huomioon, että keskeinen osa käsittelyaikojen pitkittymiseen johtaneista tekijöistä oli hovioikeuden oman vaikutusmahdollisuuden ulkopuolella, kuten jutun vaikeusaste, tuomareiden palkkaus ja tuomarintyön houkuttelevuus. Asiassa ei ilmennyt aihetta epäillä, etteikö hovioikeus olisi pyrkinyt voimavarojensa mukaan käsittelemään myös ruotsinkieliset asiat perustuslain edellyttämällä ja osapuolten oikeusturvaodotukset täyttävällä tavalla.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 18.4.2004, dnro 1538/4/04*, esittelijä Mikko Sarja

AOA:n pyynnöstä hovioikeus ilmoitti, että käsittelyaikojen erot olivat hieman lyhentyneet mutta ne olivat kuitenkin edelleen huomattavia (vuonna 2005 lähes 5 kuukautta ja vuonna 2006, 12.12.2006 mennessä, noin 4,5 kuukautta). Toisaalta hovioikeus arvioi, että nykyisellä lainkäyttöhenkilöstöllä erot kaventuvat olennaisesti jo vuoden 2007 aikana ja ne saadaan jatkossa häviämään kokonaan.

Oikeusministeriö puolestaan ilmoitti, että kyseessä on ennen muuta rekrytointiongelma, johon ministeriöllä ei ole toimivaltaa suoraan puuttua. Yhtenä mahdollisuutena ministeriö nosti esiin osastojen perustamisen kielellisin perustein. Tämä edellyttäisi kuitenkin hovioikeuslain muuttamista, mitä tulee arvioida huolellisesti. Lisäksi ministeriö korosti käytännön toimenpiteiden merkitystä, kuten kielitaidon huomioon ottamista palkkauksessa ja kielikoulutusta.

Asia ei tässä vaiheessa antanut aihetta AOA:n jatkotoimenpiteisiin.

Poliisien kielitaitovaatimukset

AOA:n mukaan poliisien kielitaitovaatimuksia koskeneen poliisin hallinnosta annetun asetuksen muutoksen valmistelu ei täysin onnistunut. Toukokuun alussa 2004 voimaan tullut muutos aiheutti poliisimiesten ja poliisiksi opiskelevien keskuudessa laajaa epätietoisuutta. Oikeusministeriö joutui antamaan asetuksen soveltamista selkeyttävän ohjeen. Kyse oli muun muassa siitä, olisiko asetukseen tullut säätää siirtymäaika niiden varalle, jotka olivat aloittaneet opintonsa ennen uudistusta ja siten suorittaneet Poliisikoulun antaman kielikoulutuksen, joka ei uudistuksen jälkeen enää olisikaan antanut pätevyyttä vanhemman konstaapelin virkaan.

Asiaa tutkittaessa kävi ilmi, ettei asetuksen muutos tosiasiallisesti muuttanut sellaisten poliisin virkojen kielitaitovaatimuksia, joiden kelpoisuusvaatimuksena ei ole korkeakoulututkinto. Sen vuoksi ongelmia ei ymmärrettävästi osattu asetuksen johdosta arvioida syntyvän. Näytti kuitenkin siltä, että poliisihallinnossa ei todellisuudessa ollut otettu huomioon niitä vaatimuksia, joita lainsäädännössä oli poliisimiesten kielitaidolle ja sen osoittamiselle jo entuudestaan asetettu. Tästä oli seurannut, että yhtäältä muodollis-juridisten kriteereiden ja toisaalta Poliisikoulun antaman opetuksen kautta saatavan käytännön kielitaidon ja sen osoittamista koskevien säännösten noudattamisen välille oli syntynyt juopa.

Tämän vuoksi siirtymäajan tarpeellisuutta olisi tullut jo alun alkaen arvioida perusteellisemmin hyödyntämällä etenkin Poliisikoulun esittämiä näkemyksiä, koska sillä oli käytännössä paras tietämys siitä, millaiset valmiudet koulusta valmistuneilla oli suoriutua käytännön poliisityöstä myös ruotsin kielellä. Kanteluiden käsittelyn aikana asetusta muutettiin siirtymäaikajärjestelyillä niin, että kanteluissa esiin nostetut ongelmat poistuivat. Koska kuitenkin myös asetuksen selkeydessä olisi ollut parantamisen varaa, AOA korosti sitä, että lainsäädännön tulisi olla niin selkeää, että ihmiset pystyvät ymmärtämään oikeutensa ja velvollisuutensa ilman jälkikäteen annettavia ohjeita.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 15.3.2006,
dnrot 2318/4/04*, 2436/4/04, 2647/4/04 ja 3107/4/04,
esittelijä Mikko Sarja

4.18 VEROTUS

Asiaryhmään luetaan sekä välillinen että välitön verotus. Tullin maahantuonnin yhteydessä kantama autoverotus on tilastoitu tullin asiaryhmään. Verotusta koskevien kantelujen ratkaisijana toimi AOA *Petri Jääskeläinen* ja pääesittelijänä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Ulla-Maija Lindström*.

Verotusta varten on valtiovarainministeriön alainen verohallinto. Siihen kuuluvat Verohallitus ja yhdeksän verovirastoa, joiden yksikköinä ovat verotoimistot. Ministeriö toimii veropolitiikan asiantuntijana ja vastaa verolainsäädännön valmistelusta. Verohallinnon tehtävänä on toimittaa verotus mahdollisimman oikein ja tasapuolisesti. Lisäksi veroja ja maksuja kerää Ajoneuvohallintokeskus (AKE). Se toimittaa autoverotuksen, kun ajoneuvon rakennetta, käyttötarkoitusta tai omistusta muutetaan siten, että muutoksen johdosta on kannettava autoveroa. Lisäksi AKE toimittaa ajoneuvoverotuksen. Ajoneuvoverotus on uudistunut 1.1.2004. Entistä ajoneuvo- ja dieselveroa koskevat säännökset on yhdistetty ajoneuvoverolakiin (1281/2003).

4.18.1 VEROHALLINNON LAILLISUUSVALVONTA

Verohallintoa koskevia kanteluita ratkaistiin 104. Kantelujen määrään vaikuttaa verolainsäädännön vaikeaselkoisuus ja verotuksen massaluonne, jossa suuri määrä veroasioita käsitellään lyhyen ajan kuluessa. Toisaalta verotuksen kattavien oikeussuojakeinojen ja verotusmenettelyn yksityiskohtaisen sääntelyn vuoksi toimenpideratkaisujen määrä ei ole perinteisesti ollut kovin suuri.

Veroilmoitusmenettely muuttui merkittävästi, kun vuoden 2006 alusta tuli voimaan laki verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta (1079/2005). Uusi menettely koskee palkan- ja eläkkeensaajien ohella liikkeen- ja ammatinharjoittajia sekä maataloudenharjoittajia. Näille kaikille, lähes 4,8 miljoonalle luonnolliselle henkilölle, lähetettiin esitäytetyt veroilmoitukset verovuodelta 2005. Esitäytetyt veroilmoitukset tuli palauttaa korjattuina ilmoitukseen merkityn päivämäärän mukaisesti. Lähes 32 % palautti korjatun veroilmoituksen. Eniten muutoksia esitäytettyyn veroilmoitukseen aiheutui vuokratulojen, myyntivoittojen, matkakulujen sekä liikkeen- ja ammatinharjoittajien tulojen ilmoittamisesta ja korjaamisesta.

Verotusmenettely muuttui myös muilta osin. Veroilmoitukseen ei pääsääntöisesti enää liitetä tositteita, vaan verovelvollisella on velvollisuus säilyttää tositteet ja muistiinpanot. Verohallituksen oikeutta määrätä veroilmoituksen muodosta, sisällöstä ja ilmoittamisvelvollisuudesta laajennettiin. Myös verotuksen toimittamista ja verotuspäätöksessä olevan virheen korjaamista koskevia säännöksiä muutettiin niin, että säännökset vastaisivat paremmin verotuksen massamenettelyluonnetta. Verotus toimitetaan verovelvollisen ilmoituksen, sivulliselta tiedonantovelvolliselta saatujen tietojen ja asiassa saadun muun selvityksen perusteella. Verotusta toimittaessaan veroviranomaisen on tutkittava nämä tiedot ja selvitykset tavalla, joka on perusteltua ottaen huomioon asian laatu, laajuus, verovelvollisten yhdenmukainen kohtelu ja verovalvonnan tarpeet.

Vaikka uusi verotusmenettely koskee merkittävää joukkoa luonnollisia henkilöitä, siitä ei juurikaan kanneltu. Muutamassa kantelussa arvosteltiin veroilmoitusten palautusten ajankohtaa ja kuittien säilyttämisvelvollisuutta. Näitä seikkoja oli kuitenkin jo arvioitu sekä hallituksen esityksessä että eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietinnössä. AOA selosti vastauksissaan perusteita menettelylle. Verotuspäätöksessä olevien virheiden korjausta koskevat verotusmenettelyn muutokset johtanevat kanteluihin vasta myöhemmin, kun verohallinto ryhtyy niiden nojalla varsinaisiin muutos- ja oikaisutoimenpiteisiin.

Yksityishenkilöiden kantelut verotuksesta kohdistuivat valtaosaltaan veroviranomaisten ja muutoksenhakuasteiden päätöksiin ja niiden perusteluihin. Verosäännösten sisältöä ja tulkintaa ei ole aina ymmärretty. Yhtiöiden sekä niiden osakkaiden ja työntekijöiden kanteluissa arvosteltiin erityisesti verotarkastuksia ja tarkastuskertomusten perusteella toimitettuja jälkiverotuksia.

Kantelijoiden pyrkimyksenä oli usein vaikuttaa verovirastossa tai tuomioistuimessa vireillä olevan asian ratkaisuun. Näyttö- ja tulkintakysymysten ratkaiseminen kuuluu kuitenkin riippumattomille hallintotuomioistuimille, ylimpänä asteena korkeimmalle hallinto-oikeu-

delle. Oikeusasiamies ei voi myöskään antaa tuomioperusteluja, vaan hän voi vain selvittää asiassa voimassa olevaa verotus- ja oikeuskäytäntöä.

Kantelujen perusteella oli epätietoisuutta elinkeinotoiminnan tai tulonhankkimistoiminnan lopettamisesta ilmoittamisessa ennakkoperintärekisteriin. Toiminta oli näissä tapauksissa ilmoitettu keskeytyneeksi toistaiseksi. Kun toimintaa ei ilmoitettu kokonaan lopetetuksi, tämä aiheutti yllätyksen työttömyysturvan myöntämisessä. Työvoimaviranomaiset katsoivat, että yritystoiminnan harjoittaja työllistyi edelleen yritystoiminnassaan ja että hänellä ei ollut heti oikeutta työttömyysturvaan. Kantelijoille pyrittiin selostamaan niin veroviranomaisten kuin työvoimaviranomaisten menettelyn perusteita ja asiaa koskevaa lainsäädäntöä.

Komennusmiesten päivärahojen jälkiverotuksista kanneltiin myös oikeusasiamiehelle. Tulkintaongelmia oli esiintynyt tilanteissa, joissa komennus oli kestänyt hyvin pitkään, esimerkiksi yli vuoden. Oikeusasiamiehellä ei kuitenkaan ollut mahdollisuutta ottaa kantaa näiden eri muutoksenhakuasteissa vireillä olleiden jälkiverotusten oikeellisuuteen. Niitä koskevat tulkintaerimielisyydet ja esimerkiksi luottamuksensuojan soveltaminen kunkin verotarkastuksen kohteena olleen yrityksen ja sen työntekijöiden verotukseen ratkaistaan viime kädessä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Korkein hallinto-oikeus antoikin 7.7.2006 päätöksessään yhtiölle luottamuksensuojaa sen edellisen vuonna 1995 suoritetun verotarkastuksen johdosta. Yhtiö oli jatkanut matkakustannusten korvausten maksamisessa jo edellisen tarkastuksen aikana noudattamaansa menettelyä, johon verotarkastuskertomuksessa ei ollut puututtu. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus katsoi, että yhtiölle ei voitu maksuunpanna vuosilta 1997–2001 laiminlyötyjä ennakonpidätyksiä ja työnantajan sosiaaliturvamaksuja.

Oikeusasiamies ei myöskään voinut ottaa kantaa komennusmiesten matkakustannusten korvausten osalta toimitettujen jälkiverotusten kohtuullisuuteen. Kantelijoita ohjattiin saattamaan verosta vapauttamista koskevat hakemuksensa Verohallituksen tutkittavaksi.

Rajoitetusti verovelvollisten eläkkeensaajien verotuskohtelua muutettiin lailla 856/2005 siten, että ulkomailla asuvien eläkkeensaajien suomalaista eläkettä verotetaan samalla tavalla kuin Suomessa asuvien eläkettä. Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2006 toimitettavassa verotuksessa. Euroopan yhteisön tuomioistuin antoi 9.11.2006 ratkaisun C-520/04, jonka mukaan yhteisölainsäädäntö oli esteenä sille, että jäsenmaassa asuvaa eläkkeensaajaa, joka saa lähes kaikki tulonsa Suomesta, verotetaan ankarammin tästä tulostaan kuin mitä samasta tulosta olisi peritty veroa Suomessa asuvalta. Yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisun jälkeen korkein hallinto-oikeus antoi päätöksen, jonka nojalla verohallinto tulee verotuksen muutoksenhakua koskevan määräajan puitteissa palauttamaan eläkkeensaajien hakemuksesta heiltä liikaa perityt lähdeverot.

AOA antoi kahdessa ratkaisussa huomautuksen veroviranomaisten lainvastaisesta menettelystä. Molemmissa verovelvollisten muutoksenhaku oli kestänyt kohtuuttoman pitkän ajan. Ensimmäisessä tapauksessa verotoimisto ja verovirasto olivat toimineet virheellisesti ja osin lainvastaisesti sekä huolimattomasti verotuksen oikaisulautakunnan päätöksessä olleen asiavirheen korjaamisessa. Tämän vuoksi verotuksen oikaisulautakunnan korjatun päätöksen täytäntöönpano kesti kohtuuttoman pitkän ajan, miltei neljä vuotta (1078/4/04*).

Toisessa tapauksessa kantelijan valitusta verotuksen oikaisulautakunnan päätöksestä ei ollut asianmukaisesti kirjattu verotoimistossa. Asian käsittely oli pysähdyksissä miltei kaksi vuotta. Valitus lähetettiin hallinto-oikeudelle ilman veroasiamiehen vastinetta, verovelvollisen vastaselitystä ja verotoimiston lausuntoa. Valitus kirjattiin verotoimistossa vasta lähes kahden vuoden kuluttua siitä, kun hallinto-oikeudesta oli tiedusteltu asian käsittelyvaihetta ja puuttuvia asiakirjoja. Valitusasia oli ollut verotoimistossa kirjaamatta ja olematta vireillä yli kolmen ja puolen vuoden ajan. Tästä seurasi asian käsittelyn viivästymisen lisäksi se, että valituksen kohteina olleiden verotusasiakirjojen säilytysaika ehti umpeutua (2802/4/05*).

Eräästä kantelusta kävi ilmi, että Verohallituksella ei ollut tapana ilmoittaa hallintokanteluun antamassaan päätöksessä, että päätös ei ollut valituskelpoinen. Verohallituksen menettelyn johdosta kantelijalle oli jäänyt virheellinen käsitys päätöksen luonteesta, ja hän teki päätöksestä turhaan valituksen hallinto-oikeudelle.

AOA totesi, että hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista, joihin kuuluu lain 8 §:ssä säädetty viranomaisen neuvontavelvollisuus. Säännös velvoittaa viranomaisia huolehtimaan siitä, että asiakkaalla on tieto menettelyllisistä oikeuksistaan. Hallintolain 7 luvussa muun ohella valitusosoituksesta (47 §) sekä ilmoituksesta valituskiellosta ja valituskelvottomuudesta (48 §). Mainitut viranomaisen neuvontavelvollisuutta ja muutoksenhaun ohjaamista koskevat säännökset kuuluvat hallintolain 4 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin hallintokanteluasian käsittelemiseen sovellettaviin säännöksiin.

AOA:n mukaan Verohallituksen olisi tullut ilmoittaa päätöksessään, että päätös ei ollut valituskelpoinen ja ohjata kantelijaa käyttämään muita oikeusturvakeinoja. Toisin kuin esimerkiksi lääninhallitukset ja Terveydenhuollon oikeusturvakeskus, Verohallituksella ei ollut tapana liittää hallintokanteluasioissa antamiinsa päätöksiin ilmoitusta valituskelvottomuudesta. AOA:n mukaan Verohallituksen tuli muuttaa käytäntöään tässä suhteessa. Hän saattoi käsityksensä Verohallituksen tietoon (1458/4/04).

Ratkaisussaan veronpalautuksen kuittausta koskevaan kanteluun AOA piti veronpalautusten siviilioikeudellista kuittausta koskevaa oikeustilaa epätyydyttävänä (3040/4/04). AOA totesi jo päätöksessään 24.1.2003 tämän asiantilan. Verohallinnossa kuittaukseen sovellettiin edelleen vuonna 1991 julkaistuja hallinnon sisäisiä määräyksiä. Oikeustila ei siten täyttänyt hallinnon lainalaisuuden vaatimusta. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Myöskään perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeusturva ja yksilön menettelylliset oikeusturvatakeet eivät perustuneet laintasoiseen sääntelyyn.

AOA saattoi käsityksensä oikeusministeriön tietoon ja otettavaksi huomioon harkittaessa vireillä olevan julkisoikeudellisia saamisia koskevan lainsäädäntöhankkeen jatkovalmistelua.

4.18.2 RATKAISUJA

Vammaisen henkilön työkykyisyyden arviointi

AOA:n mukaan verotoimisto ei ollut esittänyt riittäviä perusteita CP-vammaisen kantelijan työkyvyttömyydelle ja sen nojalla vastoin hänen tahtoaan määrätyille virkavapauksille. Verotoimiston menettelyn johdosta kantelijan oikeus perustuslaissa taattuun oikeusturvaan ei tosiasiallisesti toteutunut eikä hän saanut tehokasta oikeussuojaa asiassaan.

AOA kiinnitti verotoimiston huomiota myös 1.2.2004 voimaan tulleen yhdenvertaisuuslain 5 §:ssä säädettyyn viranomaisen aitoon velvollisuuteen edistää yhdenvertaisuutta vammaisen henkilön työssä selviämiseksi.

Korkein hallinto-oikeus oli vahvistanut 29.11.2002 virkamieslautakunnan päätöksen, jonka mukaan verotoimiston suorittamalle kantelijan virkasuhteen irtisanomiselle ei ollut valtion virkamieslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitettua virkamiehestä johtuvaa painavaa syytä. Verotoimisto ei ollut esittänyt selvitystä siitä, että kantelijan työkyky ja sen perusteella hänen kykynsä selviytyä virkatehtävistään olisi palvelussuhteen kestäessä heikentynyt olennaisesti ja pysyvästi sairauden, vian tai vamman johdosta. Valtion virkamieslain 25 §:n 2 momentissa säädetty irtisanominen siis edellyttää, että virkamiehen työkyky on heikentynyt palvelussuhteen kestäessä. AOA:n mukaan tämä edellytys on asetettava myös silloin, kun kysymys on vastoin virkamiehen tahtoa tapahtuvasta virkavapauden määräämisestä työkyvyttömyyden perusteella.

Verotoimisto kuitenkin määräsi kantelijan 13.1.2003 virkavapaalle pelkästään lääkärintodistuksesta ilmenevän sairauden perusteella. Verotoimistolla olisi ollut tässä tilanteessa erityinen velvollisuus osoittaa päätöksessään, millä uusilla perusteilla se katsoi, että kantelijan työkyky oli palvelussuhteen kestäessä heikentynyt siinä määrin, ettei hänellä enää ollut edellytyksiä tehtäviensä hoitamiseen. Lääkärintodistuksessa mainittu kantelijan synnynnäinen CP-vamma ei ollut uusi peruste työkyvyttömyydelle, koska kyseinen vamma oli ollut hänellä koko hänen vuodesta 1990 verotoimistossa jatkuneen palvelussuhteen aikana. Lääkärintodistukses-

ta ei myöskään ollut mitään mainintaa kantelijan työkyvyn heikentymisestä palvelussuhteen aikana. Esitetyn perusteen riittämättömyys korostui jälkikäteen arvioituna, kun kantelija oli jatko-opiskelullaan ja suorittamallaan datanomin tutkinnolla osoittanut kykynsä itsensä kehittämiseen.

Koska kantelijalla oli mahdollisuus saattaa epäilemäänsä syrjintää ja saamatta jäänyttä palkkaa koskevat vaatimuksensa tuomioistuinten tutkittavaksi, asia ei näiltä osin johtanut enempiin toimenpiteisiin.

AOA saattoi käsityksensä myös veroviraston ja valtiovarainministeriön henkilöstöosaston sekä Verohallituksen tietoon.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 28.4.2006,
dnro 10/4/04*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

4.18.3 AJONEUVOVEROHALLINNON LAILLISUUSVALVONTA

Ajoneuvohallintokeskusta (AKE) koskevia verokanteluita ratkaistiin 18. Vuoden 2004 alusta tapahtuneen ajoneuvoverolain voimaan tulon jälkeen oikeusasiamiehen kansliaan oli saapunut lähes 20 kantelua, joissa arvosteltiin veron suorittamatta jäännin seurauksena olevaa ajoneuvon käyttökieltoa. Erityisen kohtuuttomana pidettiin käyttökieltoa, joka johtui ajoneuvon edellisen omistajan veronmaksun laiminlyönnistä. Näitä kanteluita ratkaistiin kertomusvuonna 14.

Ajoneuvoverolain muuttamisesta annetulla lailla, joka tuli voimaan 20.7.2006, lisättiin ajoneuvoverolain 56 §:ään uusi 3 momentti. Säännöksen mukaan veronkantoviranomainen voi tehdä sopimuksen veronkantoon liittyvän avustavan puhelinneuvonnan siirtämisestä muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Säännöksessä määritellään muun ohella tarkemmin, mitä avustavalla puhelinpalvelulla tarkoitetaan, todetaan puhelinpalvelua hoitavan henkilön virkavastuu ja luetellaan tehtävän hoitamiseen sovellettavat hallinnon yleislait.

Säännöksen säätämisen taustalla oli lakisääteisen perustan luominen AKE:n osittain jo ulkoistamalle asiakaspalvelulle. Ajoneuvoveron kantoon liittyvää avustavaa puhelinpalvelua hoiti AKE:n lisäksi myös yksityinen taho. Toimintaa oli harjoitettu ilman lainsäädännöllistä perustaa sopimuspohjaisena vuodesta 1999 lähtien. AOA Jääskeläinen kiinnitti 3.11.2005 huomiota menettelyyn ja piti asiaintilaa perustuslain 124 §:n vastaisena (1806/2/05, ks. oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2005 s. 244–247).

4.18.4 RATKAISUJA

Ajoneuvoveron palautukset keskeytettiin lainvastaisesti

AOA arvosteli valtiovarainministeriötä (VM) ja AKE:a lainvastaisesta menettelystä. VM pyysi maaliskuussa 2002 vastoin voimassa ollutta lakia AKE:a keskeyttämään kuorma-autosta suoritettavan ajoneuvoveron (dieselveron) palautusten maksamisen Euroopassa liikennöiville suomalaisille kuljetusalan yrittäjille. Myöhemmin ministeriö pyysi lopettamaan sen kokonaan. Ministeriöllä ei kuitenkaan ollut kansalliseen oikeuteen eikä yhteisön oikeuteen perustuvaa toimivaltaa menettelylleen. Myöskään AKE:lla ei ollut lakiin eikä yhteisön oikeuteen perustuvaa toimivaltaa jättää veronpalautushakemukset käsittelemättä pelkästään VM:n pyynnön perusteella.

Vuoden 1996 alusta voimaan tulleen moottoriajoneuvoverosta annetun lain mukaan kuorma-autosta suoritettua ajoneuvoveroa palautettiin hakemuksesta 80 % siitä käyttäjämaksun määrästä, joka oli ajoneuvosta verovuoden aikana suoritettu Euroopan yhteisön jäsenmaissa moottoritien käyttämisestä. Säännökseen liittyvän asetuksen mukaan palautukseen olivat oikeuttaneet maksut tieverkon käyttämisestä Alankomaissa, Belgiassa, Luxemburgissa, Ruotsissa, Tanskassa ja Saksassa. Esimerkiksi vuonna 2001 palautuksia maksettiin kaikkiaan 3 110 kuorma-autolle ja yhteensä 8 554 276 markkaa eli 1 438 725 euroa.

Säännöksen säätämisen taustalla oli Euroopan yhteisön neuvoston direktiivi, jonka tarkoituksena oli poistaa jäsenvaltioiden kuljetusyritysten välisiä kilpailun esteitä yhtenäistämällä tieliikenteen verotusta. Koska eräissä maissa osittain käyttömaksuun siirtymisen johdosta ajoneuvoveron taso oli muodostunut alemmaksi kuin

Suomessa, kotimaisten ajoneuvojen kilpailukyky näissä kuljetuksissa edellytti järjestelyjä verotuksesta johtuvien kilpailuerojen tasoittamiseksi. Suomessa päädyttiin siten veronpalautusjärjestelmään.

Vuonna 2002 Euroopan komission virkamiehet kiinnittivät huomiota Suomen veronpalautuskäytäntöön. He epäilivät, että järjestelmä olisi ristiriidassa yhteisön valtiontukijärjestelmän kanssa. Komission virkamiesten epävirallisiin käsityksiin nojaten VM ja AKE keskeyttivät palautusten maksun ja sivuuttivat näin voimassa olleen kansallisen lain säännöksen.

Yhteisöoikeuden etusija

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen valtion tukia koskevissa artikloissa ovat määräykset komission tehtäviin kuuluvasta tukijärjestelmän valvonnasta. Oikeuskirjallisuuden mukaan perustamissopimuksessa asetetaan voimassa olevat tukitoimet ja toisaalta uudet ja muutetut tukitoimet erilaiseen prosessuaaliseen asemaan. Olemassa olevia tukitoimia koskeva valvonta tapahtuu jälkikäteen. Sen sijaan uusien ja muutettujen tukitoimien valvonta nojautuu jäsenvaltion ilmoittamismenettelyyn. Ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönti ei oikeuskirjallisuuden mukaan kuitenkaan tee uusista tukitoimista yhteisön oikeuden vastaisia. Neuvoston menettelytapa-asetukseen on kodifioitu yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella kehittynyt menettely.

Komission päätöksentekomenettely on perustamissopimuksen mukaan molemmissa tapauksissa sama. Mikäli komissio toteaa, että valtion varoista myönnetty tuki ei sovellu yhteismarkkinoille, se tekee päätöksen siitä, että valtion on komission asettamassa määräajassa poistettava tuki tai muutettava sitä. Jos valtio ei noudata päätöstä, komissio tai mikä tahansa muu jäsenvaltio voi saattaa asian suoraan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Jäsenvaltion pyynnöstä neuvosto voi yksimielisesti päättää, että tukea, jota tämä jäsenvaltio myöntää tai aikoo myöntää, pidetään artiklan määräyksistä tai asetusten säännöksistä poiketen yhteismarkkinoille soveltuvana, jos tällainen päätös on poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi perusteltu.

Perustamissopimusten määräysten perusteella komission valtion tukia koskevat päätökset ja valtion tukien soveltuvuuden yhteismarkkinoille ratkaisee viime kädessä jäsenvaltioita sitovasti yhteisöjen tuomioistuin. Komission virkamiesten esittämillä käsityksillä ei siten ole sitovaa oikeudellista merkitystä siihen nähden, onko kyseistä veronpalautusjärjestelmää pidettävä yhteisön valtion tukia koskevien säännösten vastaisena.

EU-oikeudella on sinänsä etusija kansalliseen oikeuteen nähden. Kysymys siitä, milloin EU-oikeuden ja kansallisen lain välillä on sellainen ristiriita, että hallintoviranomaisella on sen perusteella oikeus tai velvollisuus sivuuttaa kansallisen lain normi, on kuitenkin arvioitava ja ratkaistava erikseen kussakin epäillyssä ristiriitatilanteessa.

Jos ristiriitaa ei ole sitovasti todettu EU:n toimivaltaisen toimielimen (EY-tuomioistuimen) päätöksellä samassa tai samanlaisessa asiassa, arvioinnissa on otettava huomioon muun muassa, kuinka tulkinnanvarainen tai ilmeinen ristiriita on. Lisäksi on otettava huomioon se, millaisia vaikutuksia tämän ristiriidan erilaisilla ratkaisuilla on yhtäältä EU-oikeuden ja toisaalta kansallisen oikeusjärjestyksen ja erityisesti perusoikeusjärjestelmän kannalta.

Merkitystä voi olla silläkin, kuinka epäilty ristiriitatilanne tai EU-oikeuden kanssa ristiriidassa olevaksi epäilty kansallisen lain normi on syntynyt. Jos eduskunta ylimpänä valtioelimenä on nimenomaisesti ottanut kantaa arvioitavana olevaan mahdolliseen ristiriitaan, Suomen valtiojärjestyksen perusteista seuraa AOA:n mukaan, että hallintoviranomainen ei voi oman harkintansa mukaan ottaa samaan asiaan toisenlaista kantaa, jollei asia ole jossakin oikeudellisesti relevantissa suhteessa muuttunut eduskunnan päätöksen jälkeen. Tämä koskee myös sellaista tilannetta, jossa eduskunta on yksilön perusoikeussuojaan liittyvien näkökohtien perusteella ehkä tinkinyt EU-oikeuden maksimaalisesta täytäntöönpanosta.

Tässä tapauksessa moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentissa säädettyyn veronpalautusjärjestelmään päädyttiin eduskunnan hyväksymällä lailla. Veronpalautusjärjestelmää ei pidetty yhteisöoikeuden vastaisena, vaan päinvastoin sen säätämisen taustalla todettiin olevan ns. vinjettidirektiivin, jonka on

myöhemmin korvannut eurovinjettidirektiivi. Näissä direktiiveissä on määräykset jäsenmaiden ajoneuvoveroista sekä luetellaan edellytykset tietullien ja käyttäjämaksujen käyttöönotolle.

Epäily veronpalautusjärjestelmän mahdollisesta ristiriidasta yhteisön valtiontukisääntelyn kanssa on perustunut vain komission virkamiesten epävirallisiin käsityksiin. VM ei ole selvityksessään esittänyt lähemmin niitä perusteita, joiden nojalla komission virkamiehet olivat pitäneet Suomen veronpalautusjärjestelmää kiellettynä valtion tukena. VM on tältä osin vain viitannut ministeriön raporttiin 12.11.2002 Brysselissä 9.10.2002 pidetystä kokouksesta, johon oli osallistunut kaksi VM:n virkamiestä ja kaksi komission energia- ja liikennepääosaston virkamiestä.

AOA:n mielestä komission virkamiesten käsitys jäi perusteiltaan epäselväksi ainakin siinä muodossa kuin se oli kokousraporttiin kirjattu. AOA totesi, että käytettävissä olevan selvityksen valossa kysymys ajoneuvoveron palautuksen luonteesta valtiontukena jäi joka tapauksessa tulkinnanvaraiseksi.

VM:n ja AKE:n toimivalta

Valtioneuvoston oikeuskansleri oli 17.1.2003 antamassaan päätöksessään tutkinut VM:n menettelyn autoverolain saattamisessa EY-oikeuden mukaiseksi. Oikeuskansleri totesi, että komission virallisissa kannanotoissa Suomelle oli arvosteltu autoverotusta EY-tuomioistuimen usean ratkaisun muodostamaan oikeuskäytäntöön nojautuen. Ratkaisut olivat koskeneet samantapaisia, mutta ei kuitenkaan identtisiä autoverojärjestelmiä kuin meillä vallitseva. Oikeuskanslerin mukaan verolakien valmistelusta vastaava VM olisi jo näillä perusteilla voinut valmistella ja esitellä sellaisen autoverouudistuksen, jota ei voida arvostella EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön tukeutuen.

Oikeuskanslerin mukaan asia oli kuitenkin sillä tavoin tulkinnan- ja harkinnanvarainen, että ministeriöllä ei ollut oikeudellista velvollisuutta tällaiseen valmisteluun. Oikeuskansleri totesi, että komission kannanotot eivät ole välittömästi oikeudellisesti velvoittavia eikä niiden sisältämien ehdotusten tai tulkintojen torjumista voida pitää jäsenyysvelvoitteiden vastaisena tottelemattomuutena. Oikeudellisesti velvoittava toimivalta on yhteisöjen tuomioistuimella.

Toisin kuin autoverotuksessa, tässä asiassa VM sivuutti kansallisen lain, ja menettely nojautui pelkästään komission virkamiesten epävirallisiin käsityksiin.

Perustuslakivaliokunta on ratkaisukäytännössään todennut muun muassa, että perustuslain 15 §:stä voidaan johtaa varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suoja, jonka taustalla on ajatus oikeussubjektin perusteltujen odotusten suojaamisesta. Viranomaisten toimien tulee suojata oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tämä luottamuksensuoja merkitsee erityisesti yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toimien oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan on katsottu korostuvan, kun kysymyksessä on lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely. Vinjettimaksujen perusteella hakemuksesta maksettava veronpalautus on ollut juuri tällainen lailla nimenomaisesti luotu erityisjärjestely.

Valtion tukea saavien yritysten osalta saatetaan katsoa, että yritykset voivat lähtökohtaisesti perustellusti luottaa niille myönnetyn tuen lainmukaisuuteen ainoastaan silloin, kun tukea myönnettäessä on noudatettu 88 artiklan mukaista menettelyä (KHO: 2006:68). Tässä tapauksessa yrittäjät eivät kuitenkaan ole voineet varautua yhteisön valtion tukea koskevien säännösten soveltamiseen, kun eduskunta ja ministeriökään eivät olleet veronpalautusta sellaiseksi mieltäneet.

Kotimaisilla kuljetusyrittäjillä, jotka hoitivat vuosina 2002 ja 2003 kuorma-autoillaan kuljetustehtäviä direktiivissä tarkoitettuun yhteiseen käyttäjämaksujärjestelmään liittyneissä maissa, oli oikeus luottaa siihen, että voimassa olleen moottoriajoneuvoverolain nojalla autoista suoritettua varsinaista ajoneuvoveroa palautetaan tällä vinjettialueella maksettujen käyttäjämaksujen perusteella. Palautusjärjestelmä oli ollut voimassa jo vuodesta 1996 lähtien. Yrittäjillä oli siten perusteltu syy luottaa palautusjärjestelmän pysyvyyteen eikä heillä ollut syytä epäillä, että viranomaiset voisivat taannehtivin vaikutuksin puuttua tähän laissa säädettyyn heille edunsuovaan järjestelmään.

Erityisen vahva luottamuksensuoja on ollut niiden kuljetusyrittäjien kohdalla, jotka ovat suorittaneet kuljetustehtäviä vinjettialueella vuoden 2002 alussa ennen kuin VM ilmoitti 15.3.2002 päivätyllä kirjeellään AKE:lle komission virkamiesten epäilyistä järjestelmän mahdollisesta ristiriidasta yhteisön valtiontukisääntelyn kanssa. VM:n ilmoituksen jälkeenkään ei ole takeita siitä, että tämä epäily ja palautusten maksamisen keskeyttäminen olisi tullut kaikkien vinjettialueella kuljetustehtäviä hoitavien yrittäjien tietoon.

Moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentin syntytaustaan ja kuljetusyrittäjien omaisuuden suojaan sekä perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojaan liittyvistä edellä esitetyistä syistä lain mukaisten veronpalautusten maksamisen keskeyttäminen ja lopettaminen olisi AOA:n mukaan tässä tapauksessa edellyttänyt joko Suomen eduskunnan päätöstä lain muuttamisesta tai EU:n toimivaltaisen toimielimen, viime kädessä EY-tuomioistuimen, sitovaa päätöstä.

Sen sijaan, että VM olisi saattanut asian eduskunnan arvioitavaksi, ministeriö ilmoitti vuonna 2002 AKE:lle kirjeellä ja sähköpostiviestillä, että palautusten maksaminen tulee keskeyttää ja myöhemmin kokonaan lopettaa. Komission virkamiesten epäviralliset epäilyt palautuksen luonteesta valtiontukena esitettiin eduskunnalle vasta 24.10.2003 annetussa hallituksen esityksessä ajoneuvoverolaiksi (HE 111/2003 vp). Tämän nojalla esitettiin moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentin kumoamista 1.1.2004 voimaan tulevalla lailla taannehtivasti 1.1.2002 lähtien.

Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetään oikeusvaltioperiaatteen olennaisesta ainesosasta. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Säännös edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä tulee olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste.

AOA:n mukaan VM:llä ei ollut kansalliseen oikeuteen eikä yhteisön oikeuteen perustuvaa toimivaltaa sivuuttaa voimassa ollut moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentin säännös ja pyytää keskeyttämään palautushakemusten käsittely ja myöhemmin kokonaan lopettaa palautusten maksaminen. AOA:n mukaan ministeriö ylitti siten toimivaltansa.

AKE keskeytti VM:n kirjeen perusteella vinjettipalautusten maksamisen vuodelta 2002 ja sen jälkeiseltä ajalta. Ajoneuvoverolain voimaan tulon jälkeen 1.1.2004 se ilmoitti lähettäneensä kielteiset päätökset kaikille vinjettipalautusta vuodelta 2002 tai sen jälkeiseltä ajalta hakeneille verovelvollisille.

Moottoriajoneuvoverosta annetun lain 23 §:n 1 momentin mukaan veron maksuunpanon ja kannon toimittaa AKE. AOA:n mukaan myöskään AKE:lla ei ollut lakiin eikä yhteisön oikeuteen perustuvaa toimivaltaa jättää palautushakemukset käsittelemättä pelkästään valtiovarainministeriön edellä mainitun pyynnön perusteella. Menettelyllään AKE laiminlöi perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyn velvollisuutensa käsitellä nämä moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momenttiin perustuvat hakemukset asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Myöhemmin se taannehtivaan säännöksen kumoamiseen nojautuen hylkäsi hakemukset.

AOA:n mukaan sillä, että eduskunta myöhemmin 1.1.2004 voimaan tulleella lailla päätti kysymyksessä olevan säännöksen taannehtivasta kumoamisesta 1.1.2002 lukien, ei ole ratkaisevaa merkitystä VM:n ja AKE:n menettelyn arvioinnin kannalta.

Esitys taannehtivaksi verolaiksi

Hallituksen esityksessä ajoneuvoverolaiksi (HE 111/2003 vp) ei ollut arvioitu esityksen suhdetta perustuslakiin eikä sen säätämisjärjestystä. Esityksessä ei siten arvioitu, voidaanko taannehtivalla verolailla puuttua alun perin lailla luotuun erityisjärjestelyyn eikä esityksessä arvioitu myöskään verovelvollisten omaisuuden suojaa ja lakiin perustuvaa perusteltujen odotusten suojaa perusoikeuksien rajoitusperusteiden kannalta. Hallituksen esitys ei ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Myöskään valtiovarainvaliokunta ei mietinnössään ottanut kantaa moottoriajoneuvoverosta annetun lain 13 §:n 2 momentin taannehtivaan kumoamiseen. Sen sijaan valtiovarainvaliokunta otti mietinnössään poikkeuksellisesti kantaa esityksen kiireellisyyteen. Esitys annettiin budjettilakina eduskunnalle 24.10.2003. Va-

liokunta totesi, että ongelmana oli ollut esityksen kiireellisen käsittelyaikataulun lisäksi se, että uusi järjestelmä oli hiottu teknisesti jo niin pitkälle, että useat muutokset eivät olleet enää käytännössä mahdollisia. Eduskunta joutui hyväksymään siten lainsäädännön ainakin jossain määrin tekniikan ehdoilla. Valiokunta piti tätä ongelmallisena ja epäsuotavana ja katsoi, että lakiesitykset tulee tuoda eduskuntaan riittävän ajoissa, jotta tekninen suunnittelu voisi nojautua lainsäädäntöön.

Suomen lainsäädäntöön ei sisälly ehdotonta taannehtivan verolainsäädännön kieltoa. Perustuslakivaliokunnan kannanottoihin viitaten AOA kiinnitti kuitenkin yleisesti huomiota siihen, että taannehtivaa verolainsäädäntöä esitettäessä hallituksen esityksessä tulisi olla arvio esityksen suhteesta perustuslakiin ja perustelut sääntelyn hyväksyttävyydelle ja oikeasuhtaisuudelle, jotta eduskunta voisi arvioida asiaa valtiosääntöoikeudellisesti.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 22.12.2006,
dnro 754/4/04*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

Ajoneuvoverotuksessa oikeusturvaongelmia

AOA esitti VM:lle ajoneuvoverolain muuttamista. AKE:n tulisi puolestaan mahdollisimman nopeasti ilmoittaa ajoneuvoveron suorittamatta jäännistä johtuvasta käyttökiellosta verovelvolliselle ja ajoneuvon uudelle omistajalle sekä tehostaa ajoneuvoveron perintää verovelvolliselta.

Ajoneuvoverolain mukaan ajoneuvon rekisteriin merkitty omistaja tai haltija on velvollinen suorittamaan ajoneuvosta ajoneuvoveroa rekisteriin merkityltä omistusja haltijuusajaltaan. Jos veroa ei makseta eräpäivään mennessä, ajoneuvo on käyttökiellossa ja sen kuljettaminen on rangaistavaa.

AOA totesi, että ajoneuvon uudelle omistajalle on asetettu erittäin laaja selonottovelvollisuus siitä, onko edellinen omistaja maksanut hänen suoritettavakseen kuuluvan veron. Käytännössä edes siinä tilanteessa, että uusi omistaja on täyttänyt hänelle asetetun erittäin laajan selonottovelvollisuuden, hänellä ei aina ole mahdollisuutta saada tietoa edellisen omistajan veron maksun laiminlyönnistä johtuvasta ajoneuvonsa käyttökiellosta ennen kuin se on jo voimassa. Ongelmat liittyvät erityisesti sellaisiin tapauksiin, joissa edellisen omistajan vero erääntyy vasta omistajanvaihdoksen jälkeen. Vuoden 2004 alusta voimaan tulleen uuden ajoneuvoverolain myötä juuri tällaiset tapaukset ovat yleistyneet.

Nykyisin AKE ilmoittaa maksamatta jääneestä verosta uudelle omistajalle vasta noin kahden kuukauden kuluttua veron eräpäivästä. Tällöin ajoneuvo on siis jo ollut käyttökiellossa vastaavan ajan, uuden omistajan siitä mahdollisesti tietämättä. AOA:n mukaan AKE:n tulisi ajoneuvoveron veronkantoviranomaisena huolehtia siitä, että ajoneuvon uusi omistaja saa tiedon edellisen omistajan veron maksun laiminlyönnistä ja ajoneuvonsa käyttökiellosta mahdollisimman pian. Näistä tulisi AOA:n mielestä ilmoittaa ajoneuvon uudelle omistajalle heti, kun tämä tieto välittyy ajoneuvoliikennerekisteriin. Myös silloin, kun ajoneuvon omistus ei ole vaihtunut, verovelvolliselle tulisi heti ilmoittaa veron suorittamatta jäämisestä ja käyttökiellosta, koska veron suorittamatta jääminen on voinut johtua monista muistakin syistä kuin veron maksun tahallisesta laiminlyönnistä. Tällöin olisi tärkeää, että verovelvollinen voisi selvittää ja korjata asian ennen hänelle yllättävää ja joskus kohtuutonta ajoneuvonsa käyttökieltoa.

Johtuen ajoneuvon käyttökiellosta ja siitä, ettei ajoneuvon uudella omistajalla ole oikeutta saada maksamaansa edellisen omistajan veroa palautetuksi, AKE ei juurikaan peri ajoneuvoveroja käyttäen ulosottokeinoja. AOA:n mukaan AKE:n velvollisuus on pyrkiä ensisijaisesti siihen, että veron maksaa verovelvollinen ajoneuvon edellinen omistaja. Tämä vuoksi AKE:n tulisi heti, kun se saa tiedon veron maksun laiminlyönnistä, lähettää verovelvolliselle ajoneuvon edelliselle omistajalle maksumuistutus ja sen yhteydessä toteamus käyttökiellosta ja siitä, että vero saadaan periä ulosottoteitse ilman tuomiota tai päätöstä. Tämän jälkeen AKE:n tulisi ryhtyä perimään veroa mahdollisimman pikaisesti ulosottoteitse, jotta vero tulisi siitä vastuussa olevan verovelvollisen maksettavaksi.

Ajoneuvon käyttökiellosta ilmoittaminen etukäteen ei nykyisen lainsäädännön mukaan ole mahdollista. Vaikka käyttökiellosta ilmoitettaisiin heti, kun tieto siitä välittyy ajoneuvoliikennerekisteriin, ajoneuvo on jo lain

58 §:n 1 momentin mukaan käyttökiellossa, koska säännöksen perusteella maksun laiminlyönti määräajassa aiheuttaa välittömästi käyttökiellon.

AOA esitti VM:n harkittavaksi ajoneuvoverolain 58 §:n 1 momentin muuttamista. AOA:n mielestä veron suorittamatta jäämisestä johtuvasta ajoneuvon käyttökiellosta tulisi ilmoittaa etukäteen uudelle omistajalle ja verovelvolliselle. Tämä edellyttäisi, että käyttökielto tulisi voimaan vasta laissa säädettävän määräajan kuluttua veron eräpäivästä. Tässä ajassa AKE:n tulisi myös kohdistaa veron perintätoimet verovelvolliseen ajoneuvon edelliseen omistajaan. Tällainen muutos ei AOA:n mukaan vaikuttaisi haitallisesti veron kertymiseen. Joissakin tapauksissa veron kertyminen tosin saattaisi lykkääntyä tällä ajalla, mutta silloinkin määräajassa maksamatta jätetylle verolle perittäisiin viivekorko. Niissä tapauksissa, joissa veron suorittamatta jääminen on johtunut tietämättömyydestä, ilmoittaminen siitä ja käyttökiellosta pikemminkin päinvastoin edistäisi veron kertymistä.

Käyttökiellon peruuttamista koskevat ajoneuvoverolain 58 §:n 2 ja 3 momentin säännökset ovat tosiasiassa uuden omistajan oikeusturvan kannalta soveltamisalaltaan merkityksettömiä. Tämän vuoksi AOA esitti niin ikään VM:n harkittavaksi säännösten muuttamista siten, että auton ostajalla tai verovelvollisella olisi todellinen mahdollisuus saada käyttökielto peruutetuksi silloin, kun kieltoa voidaan pitää kohtuuttomana.

AOA pyysi AKE:a ja VM:ää ilmoittamaan 15.3.2007 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä ja esityksensä ovat antaneet aihetta.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 23.11.2006, dnro 1515/4/04*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

AKE totesi 14.3.2007 antamassa ilmoituksessa, että ajoneuvoverojärjestelmään on tehty päivityksiä, joiden jälkeen maksumuistutus lähtee aikaisemmin, verolipulle tulostuu lista maksamattomista veroista myös ennen eräpäivää, myyntitilanteessa myyjä ei saa enää uutta eräpäivää ja erääntyneet ajoneuvoverot lähtevät automaattisesti ulosottoperintään. Näin ollen AKE katsoi, että tässä vaiheessa ei ole syytä ryhtyä muihin toimenpiteisiin AOA:n päätöksen johdosta.

VM viittasi 15.3.2007 päivätyssä ilmoituksessaan AKE:n toimenpiteisiin, joihin se oli asiassa ryhtynyt. Ministeriö katsoi, että muutokset paransivat niitä epäkohtia, joihin AOA oli kantelujen johdosta kiinnittänyt huomiota. Lisäksi tulossa oleva ajoneuvoverotietojärjestelmän käyttöönotto käytännössä parantaa tietojensaantimahdollisuutta maksamattomista veroista. Ministeriön mukaan nämä muutokset olivat ensisijaisia toimenpiteitä epäkohtien nopeaksi korjaamiseksi. Lainsäädännöllisiin muutoksiin olisi tarkoituksenmukaista ryhtyä vasta, jos näillä toimenpiteillä ei katsota saavutettavan riittäviä parannuksia. Ministeriö seuraa käytännön muutostoimenpiteiden vaikutuksia ja valmistelee sen pohjalta tarvittavat lainsäädäntömuutokset.

4.19 YMPÄRISTÖASIAT

Ympäristöasioiksi tilastoidaan 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. Ympäristöasiat kuuluivat AOA *Petri Jääskeläisen* ratkaistaviin asioihin ja pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Erkki Hännikäinen.*

Ympäristöoikeudellisessa lainsäädännössä ei tapahtunut kertomusvuonna laillisuusvalvonnan kannalta olennaisia muutoksia. Kuten aikaisemminkin, kantelut koskivat yleensä kunnallisia ympäristöviranomaisia, mutta myös alueellisia ympäristökeskuksia ja ympäristöministeriötä sekä muita yksittäisiä ympäristöviranomaisia. Monet kantelut olivat muutoksenhakutyyppisiä eli oikeusasiamiestä pyydettiin muuttamaan viranomaispäätöstä. Se ei kuitenkaan kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Monesti oikeusasiamieheltä haettiin apua sen jälkeen, kun kaikki säännönmukaiset muutoksenhakukeinot oli jo käytetty loppuun.

4.19.1 LAILLISUUSVALVONTA

Rakennuslupa-, rakennusvalvonta- ja kaavoitusasiat sekä jätehuoltoasiat olivat jälleen yleisimpiä kanteluiden kohteita. Niiden osuus oli noin kolmannes ratkaisuista. Kaavoitusasioissa kanneltiin etenkin yleiskaavoituksesta. Esille nousivat myös erityyppisiä vesiasioita ja liikennemelua, varsinkin lentomelua, koskevat kantelut.

Ympäristöasioissa kannellaan yhä enemmän siitä, että kansalaisten osallistumismahdollisuudet ovat riittämättömät ja että tiedottaminen on puutteellista elinympäristöön kohdistuvassa päätöksenteossa. Suomessa 30.11.2004 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 liittyvät usein vielä vireillä olevaan asiaan, jossa asianomaisella on käytettävissään lain tarjoamat muistutuksenteko- ja valitusmahdollisuudet. Oikeusasiamies ei voi siinä vaiheessa yleensä puuttua näihin asioihin.

Ympäristöasioille on tyypillistä, että sama ongelma voi tulla tarkasteltavaksi yhtaikaa usean eri lainsäädäntölohkon näkökulmasta ja vaatia monia viranomaiskäsittelyjä. Tarkastelu ulottuu usein poikkeuksellisen pitkälle aikavälille. Muun muassa nämä piirteet lisäävät virheiden mahdollisuutta ja tekevät ympäristökanteluista verraten mutkikkaita. Pieniä virheitä havaitaan silloinkin kun varsinaisia laittomuuksia tai vakavia perusoikeusloukkauksia ei ole. Valtaosa oikeusasiamiehen toimenpiteistä on ollut huomion kiinnittämistä hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perusoikeuksien toteutumista edistäviin yleisiin näkökohtiin.

AOA moitti alueellista ympäristökeskusta siitä, että se oli kirjeellään hyväksynyt kaatopaikan uuden hyötyjätekentän penkereisiin ja vanhan kaatopaikan maisemointiin käytettävän massamäärän tarkistamisen kaksinkertaiseksi ilman, että asia oli käsitelty ympäristölupapäätöksen muuttamisena (922/4/04*). AOA kiinnitti ympäristöministeriön luonnonsuojelujohtajan huomiota asioiden esittelyä ja ratkaisuvaltaa koskevien säännösten noudattamiseen. Luonnonsuojelujohtaja oli ratkaissut hakemuksen, joka koski väitetyn asiavirheen korjaamista ja lunastuslupa-asian uudelleen käsittelyä. Asia olisi tullut ratkaista virkamiehen esittelystä ja ratkaisuvalta kuului työjärjestyksen mukaan ministerille.

AOA arvosteli muun muassa kuntien ympäristöviranomaisia asioiden käsittelyn viivästymisestä (1462 ja 2661/4/04), laiminlyönneistä kirjeisiin ja tiedusteluihin vastaamisessa (2967/4/04) ja puutteista, jotka liittyvät asianosaisten kuulemiseen (1133*, 1462 ja 2422/4/04). AOA tutki myös Ratahallintokeskuksen menettelyä ratapihan meluhaittoja ja rautatieaseman liikkumisesteettömyyttä koskevissa asioissa (1847 ja 3373/4/04*) toteamatta niissä kuitenkaan lainvastaisuutta.

Perustuslain 20 §:ssä on säädetty jokaisen vastuusta ympäristöstä sekä julkisen vallan velvollisuudesta turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ihmisten elinympäristöön liittyvä oi-

keudellinen sääntely lisääntyy jatkuvasti. Suhtautuminen ympäristöarvoihin on muuttumassa, mikä ilmenee myös oikeuskäytännössä. Onkin odotettavissa, että ympäristöasioiden painoarvo kasvaa myös laillisuusvalvonnassa. Valvonta painottunee entistä enemmän ihmisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen sekä asioiden valmistelun ja käsittelyn avoimuuteen.

4.19.2 RATKAISUJA

Sivullisten liikkumisvapaus turvattava rallin aikana

Kantelija arvosteli rallien järjestäjiä pääsymaksun perimisestä ja sitä kautta liikkumisvapauden ja jokamiehenoikeuksien rajoittamisesta rallin toimeenpanoalueen ulkopuolella.

AOA:n mukaan rallin lähtö-, maali-, huolto- ja katsomoyms. alueet olivat sellaisia erityiseen käyttöön otettuja alueita, joilla jokamiehenoikeudet eivät olleet voimassa. Näillä alueilla rallikilpailujen järjestäjällä oli harkintansa mukaan oikeus päättää pääsymaksun perimisestä ja edellyttää pääsymaksun maksamista alueelle pääsemiseksi. Tie- ja vaara-alueet ovat puolestaan tien sulkupäätöksellä suljettuja alueita, joille yleisöllä ei pitäisi olla pääsyä edes pääsymaksun maksamalla.

Selvitysten perusteella lääninhallitukset ja kihlakuntien poliisilaitokset eivät olleet tieliikenneasetuksen ja kokoontumislain mukaisilla päätöksillään antaneet lupaa pääsymaksujen perimiseen toimeenpanoalueen ulkopuolella eivätkä hyväksyneet siitä johtuvia liikkumisvapauden ja jokamiehen kulkemisoikeuden rajoituksia, kuten kantelussa oli esitetty. Päätöksissä ei ollut määrätty tai otettu kantaa pääsymaksujen perimiseen taikka määrätty liikkumisrajoituksista muuta kuin siltä osin, mitä rallien järjestämiseen liittyvät turvallisuusnäkökohdat sitä edellyttivät.

Ongelman muodosti kuitenkin se, että rallin toimeenpanoaluetta ei ollut aina maastossa selvästi rajattu. Erityisesti tämä koski toimeenpanoalueeseen sisältyvien erikoiskokeiden "metsätaipaleita", joita oli suljettua tietä lukuun ottamatta vaikea mieltää erityiseen käyttöön otetuksi alueeksi. Jotta toimeenpanoalue voitaisiin katsoa erityiseen käyttöön otetuksi alueeksi oli AOA:n mielestä edellytettävä, että alue oli jotenkin maastossa rajattu tai muutoin sellaiseksi havaittavissa. Selvityksistä kävi ilmi varsin yhteneväinen näkemys toimeenpanoalueen jonkinlaisen rajauksen tarpeellisuudesta. Rajauksen puuttuminen oli voinut johtaa siihen, että rallin järjestäjä oli saattanut pyrkiä rajoittamaan jokamiehenoikeudella tapahtuvaa liikkumista myös toimeenpanoalueen ulkopuolella, mikä merkitsi puuttumista perustuslain 9 §:ssä perusoikeutena turvattuun liikkumisvapauteen. Tämän vuoksi toimeenpanoalue tulisi määritellä nykyistä paremmin jo poliisilaitosten päätöksissä, jotka tehdään yleisötilaisuuden järjestämistä koskevien ilmoitusten johdosta. Toimeenpanoalueen määrittelyllä oli merkitystä myös tilaisuuteen asetettavien järjestyksenvalvojien toimivallan kannalta.

AOA:n mielestä päätöksissä voitaisiin antaa myös määräyksiä ja ohjeita toimeenpanoalueen merkitsemisestä maastoon. Lisäksi perusoikeutena turvatun liikkumisvapauden ja jokamiehenoikeuksien turvaamiseksi voitaisiin kokoontumislain 20 §:n nojalla antaa määräyksiä ja ohjeita, jotka olisi saatettava kilpailun järjestyksenvalvojien ja toimitsijoiden tietoon. Määräys tai ohje voisi koskea esimerkiksi sitä, että tilaisuuden toimeenpanon johdosta ei saada rajoittaa liikkumisvapautta tai jokamiehenoikeuksia tilaisuuden toimeenpanoalueen tai -ajan ulkopuolella.

AOA saattoi käsityksensä sisäasiainministeriön tietoon ja pyysi sitä toimittamaan päätöksestään tiedon kaikille lääninhallituksille ja poliisilaitoksille. Jäljennös päätöksestä lähetettiin tiedoksi myös AKK-Motorsport ry:lle/ AKK Sports Oy:lle ja ympäristöministeriölle.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 14.12.2006, dnro 3329/4/04*, esittelijä Erkki Hännikäinen

Asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet otettava huomioon tiedottamisessa

AOA arvosteli Lapuan kaupungin tiedottamista valmisteilla olevasta sopimuksesta, joka koski maa-alueen vuokraamista 50 vuodeksi eräälle yhtiölle nestekaasun välivaraston rakentamista varten. AOA katsoi, että sopi-

musasiasta oli tiedotettu tavalla, joka ei ollut riittävästi turvannut asianomaisen alueen asukkaille perustuslain 20 §:ssä tarkoitettua mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Kaupunki oli antanut yhdessä yhtiön kanssa suunniteltua välivarastohanketta koskevan lehdistötiedotteen, joka oli "julkaisuvapaa" tiistaina 26.8.2003 klo 15.00. Kaupunginhallitus käsitteli sopimusta maanantaina 1.9.2003 ja kaupunginvaltuusto päätti asiasta 22.9.2003. Kantelijoiden mukaan lehdistötiedotteesta ei käynyt ilmi välivaraston suuruus. Tieto siitä ilmeni vasta sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen julkaistusta lehtiuutisesta. Kantelijoiden mukaan asian valmistelussa ei ollut otettu huomioon perustuslaissa tarkoitettua oikeutta turvallisuuteen eikä siinä ollut pyritty turvaamaan asukkaiden oikeutta terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuuksia vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

AOA:n mukaan olisi ollut perusteltua menetellä siten, että asiasta tiedottamisen ja asian käsittelyn välinen aika olisi ollut edellä mainittua selvästi pitempi. Tällöin kaupungin asukkailla olisi ollut tosiasiasiallisesti parempi mahdollisuus osallistua ja esittää mielipiteensä asiasta. Kaupungin olisi ollut myös syytä tiedottaa siitä, millä tavoin ja mihin mennessä mahdolliset mielipiteet olisi voitu esittää. Tiedotteesta ei myöskään käynyt ilmi varastoitavan nestekaasun määrä eivätkä muut toiminnan laajuutta koskevat tiedot. AOA:n mielestä olisi ollut perusteltua sisällyttää tiedotteeseen myös näitä seikkoja koskevat tiedot. Lisäksi tiedotteessa olisi ollut syytä kertoa ainakin yleisluonteisesti, mitä lupamenettelyjä ja muita viranomaisratkaisuja hankkeen perustamiseen tiedettiin tai arvioitiin mahdollisesti liittyvän.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 13.9.2006,
dnro 1709/4/04*, esittelijä Jouni Toivola

Moottorivenekilpailujen luvanvaraisuus

AOA korosti perusoikeussäännöksien huomioon ottamista määriteltäessä moottorivenekilpailujen ja -harjoitusten luvanvaraisuutta vesiliikennelain mukaan. Kantelija arvosteli alueellisen ympäristökeskuksen toimialapäällikön, kihlakunnan apulaispoliisipäällikön ja kaupungin ympäristösuojelupäällikön paikallisille veneily- ja pursiseuroille lähettämää kirjettä, jossa nämä olivat esittäneet tulkintojaan moottorivenekilpailujen ja -harjoitusten luvanvaraisuudesta. Kantelijan mielestä tulkinnat olivat muun muassa ristiriidassa vesilain säännöksen kanssa, joka koski oikeutta liikkua vesialueella.

AOA:n mukaan perustuslain 9 §:n liikkumisvapautta koskeva perusoikeussäännös rajoittaa lupakynnyksen perusteetonta alentamista eli lupasäännöksen liian laveaa tulkintaa, mutta toisaalta julkisen vallan tulee perustuslain 20 §:n mukaan pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tältä osin on syytä huomata, että terveellisyyteen sisältyy myös ainakin tietynasteinen ympäristön viihtyisyyden ulottuvuus. Ympäristöperusoikeussäännöksen tavoitteet puoltavat siten luvanvaraisuuden ulottamista riittävän kattavasti sellaisiin tapauksiin, joissa tosiasiallisesti on kysymys tietyn vesialueen muodostumisesta moottorikäyttöisten vesikulkuneuvojen käytössä olevaksi harjoitusalueeksi.

Lupa-asian yhteydessä asianosaisille sekä muille harjoittelutoiminnasta aiheutuvien ympäristöhaittojen vaikutuspiirissä oleville oli mahdollista varata tilaisuus esittää mielipiteensä asiassa. Lupamenettelyn avulla voitiin siten osaltaan edistää perustuslain 20 §:n mukaista mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

AOA Petri Jääskeläisen vastaus 8.3.2006,
dnro 1450/4/04, esittelijä Jouni Toivola

Ulkoilureitti perustettiin yksityistielle ilman lupaa

Kantelija oli tyytymätön siihen, että ympäristökeskuksen perustamalle ulkoilureitille oli asetettu opasteita, jotka ohjasivat ulkoilijoita kantelijan omistaman, tilan läpi kulkevan metsätien kautta, vaikka hän ei ollut antanut siihen suostumustaan. Kantelija tiedusteli, kuuluiko järjestetyn ulkoilureittitoiminnan harjoittaminen enää jokamiehenoikeuksiin.

Reitin rakentamisessa oli käytetty hyväksi pääosin olemassa olevia polkuja ja teitä. Reitti oli merkitty maastoon viitoituksin, reittitolpin ja maalimerkein puihin. Tavoitteena oli ollut, että retkeilyreitti perustettaisiin ulkoilulain nojalla virallisena ulkoilureittinä, mutta toistaiseksi sitä oli rakennettu maanomistajien ja tiekuntien kanssa tehdyillä sopimuksilla epävirallisena ulkoilureittinä. Ympäristökeskus oli ensin tarjonnut käyttöoikeussopimusta metsätien tiekunnalle siinä kuitenkaan onnistumatta. Tämän jälkeen se oli tarjonnut sopimusta kullekin maanomistajalle, jonka maiden kautta tiekunnan tie kulki, mutta kantelija ei ollut tehnyt sopimusta.

AOA arvosteli alueellista ympäristökeskusta ja ulkoilureittihankkeen ohjausryhmää siitä, että ympäristökeskus oli rakentanut ulkoilureittiä yksityistielle ilman tiekunnan lupaa.

AOA:n mukaan raja sen suhteen, missä määrin yksityistietä voidaan käyttää jokamiehenoikeudella, kulkee yksityistielain mukaan siinä, että toiminta ei saa selvästi lisätä tien kunnossapitokustannuksia. Jos toiminta selvästi lisää kustannuksia siihen tarvitaan tiekunnan lupa. Jos kysymys on pysyvästä toiminnasta luvan antaa tiekunnan kokous ja tilapäisen toiminnan osalta hoitokunta tai toimitsijamies.

Jokamiehenoikeuden piiriin kuuluvista yksittäisistä käyttömuodoista yleensä vain ratsastus saattoi selvästi lisätä tien kunnossapitokustannuksia. Reitin käyttömuodoiksi oli ilmoitettu patikointi, hiihtovaellus, maastoratsastus, maastopyöräily ja koiravaljakkoajelu. Asiassa ei ollut selvitystä reitin tulevista käyttäjämääristä ja käytön jakaantumisesta eri käyttömuotojen kesken. Kysymys oli kuitenkin järjestetystä toiminnasta, jossa käyttäjämäärät olisivat olennaisesti suurempia kuin satunnaisen käytön kyseessä ollessa. Tien käyttö ulkoilureittinä tulisi ilmeisesti selvästi lisäämään kunnossapitokustannuksia. Näin ollen siihen olisi tarvittu tiekunnan lupa. Maanomistajat eivät voineet antaa lupaa tiekunnan puolesta.

AOA totesi selvyyden vuoksi, että toiminnan järjestelmällisyys tai jopa kaupallisuus eivät yksityistielain mukaan vielä sinänsä rajanneet toimintaa jokamiehenoikeuden ulkopuolelle, vaan nimenomaan tien käytön määrä ja kunnossapitokustannusten lisääntyminen selvästi.

AOA kiinnitti myös huomiota siihen, että ympäristökeskus oli rakentanut reittiä sitä mukaa kuin sopimuksia oli tehty. Asiassa olisi kuitenkin ollut huolehdittava siitä, että sopimukset on tehty koko reitille ennen reitin rakentamista ja erityisesti siitä, että keskelle reittiä ei jäänyt osuuksia, joista sopimusta ei ollut. Tilanne, jossa reitti oli viitoitettu ja merkitty maastoon sopimuksettoman osuuden molemmin puolin johti vääjäämättä siihen, että myös sopimuksetonta osuutta tultiin käyttämään läpikulkuun.

AOA saattoi käsityksensä ympäristökeskuksen ja ulkoilureittihankkeen ohjausryhmän tietoon.

AOA Petri Jääskeläisen vastaus 15.6.2006, dnro 3039/4/04, esittelijä Erkki Hännikäinen

4.20 MAA- JA METSÄTALOUS

Asiaryhmään tilastoidaan maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvat asiat. Niitä ovat maataloutta, maaseudun kehittämistä ja metsätaloutta koskevien asioiden ohella muun muassa kala-, riista- ja porotalousasiat, maanmittausasiat, eläinten hyvinvointia sekä elintarviketurvallisuutta koskevat asiat. Nämä asiat ratkaisi AOA *Petri Jääskeläinen*. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Mirja Tamminen*.

4.20.1 MUUTOKSIA LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Kesäkuussa 2006 hyväksyttiin lait Maaseutuvirastosta (666/2006) sekä maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksesta annetun lain muuttamisesta (667/2006). Toimintansa 1.5.2007 aloittava Maaseutuvirasto hoitaa maataloushallinnon suunnittelu-, ohjaus- ja toimeenpanotehtäviä.

Eduskunnan käsiteltävänä olivat hallituksen esitys metsätalouden rahoituslaiksi ja laiksi tuloverolain muuttamisesta (HE 177/2006 vp) sekä hallituksen esitys laeiksi metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 178/2006 vp). Esityksen mukaan metsäkeskusten hoitamat julkiset hallintotehtävät järjestettäisiin vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Metsäkeskuksille säädetyt tehtävät, joihin voitiin katsoa sisältyvän merkittävää julkisen vallan käyttöä, ehdotettiin siirrettäviksi Maaseutuvirastolle.

Kertomusvuonna hyväksyttiin laki maaseudun kehittämiseen liittyvien ohjelmien hallinnoinnista (532/2006), laki tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (618/2006) ja laki luonnonhaittakorvauksesta, maatalouden ympäristötuesta sekä eräistä muista ympäristön ja maaseudun tilan parantamiseen liittyvistä tuista (1440/2006). Näihin lakeihin samoin kuin lakiin Euroopan kalatalousrahaston kansallisesta hallinnoinnista ja elinkeinokalataloudelle myönnettävistä tuista (1447/2006) sisältyy säännöksiä, joissa on kysymys julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

Tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annettuun lakiin lisättiin lailla (618/2006) säännökset tilaneuvontajärjestelmästä. Maa- ja metsätalousministeriön hyväksymät järjestöt ja neuvojat antavat maatalousmaata ja tilanhoitoa koskevaa EU:n neuvoston antamaa tilatukiasetuksessa tarkoitettua neuvontaa viljelijöille. Neuvontaa annetaan voimassaolevan yhteisölainsäädännön sisällöstä ja sen edellyttämistä viljelijöihin kohdistuvista velvoitteista. Neuvonta täydentää hallintolain mukaista viranomaisten neuvontavelvollisuutta. Se on hallintolaissa säädetystä neuvonnan maksuttomuudesta poiketen maksullista.

Maatalouden tukia koskevia muutoksenhakusäännöksiä tarkistettiin siten, että muutosta kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen luonnonhaittakorvauksesta, maatalouden ympäristötuesta sekä eräistä muista ympäristön ja maaseudun tilan parantamiseen liittyvistä tuista annetun lain (1440/2006) nojalla tekemään päätökseen haetaan tekemällä valituksen sijasta kirjallinen oikaisuvaatimus työvoima- ja elinkeinokeskukselle. Oikeusministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön asettama työryhmä selvitti edellytyksiä maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa käsiteltävien muutoksenhakuasioiden siirtämisestä hallinto-oikeuksiin.

4.20.2 LAILLISUUSVALVONTA

Useimmiten kantelun kohteina olivat maanmittausta ja maatalouden tukia koskevat asiat. Muutoin kantelut kohdistuivat tasaisesti tämän ryhmän asioihin ja koskivat muun muassa Maanmittauslaitosta, työvoima- ja elinkeinokeskusten (TE-keskus) maaseutuosastoja ja kalatalousyksiköitä, kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisia ja tielautakuntia, eläinsuojeluviranomaisia sekä riistanhoitopiirejä ja riistanhoitoyhdistyksiä. Kanteluissa oli kysymys muun muassa toimitusmiesten menettelystä eri kiinteistötoimituksissa ja yksityistietoimituksissa, maatalouden tukihakemusten ja tukipäätöksistä tehtyjen valitusten käsittelyajoista TE-keskuksissa, tiekuntien kokousten päätöksistä tehtyjen valitusten käsittelystä kuntien tielautakunnissa, susien pyyntiluvista sekä kalastuksenvalvonnasta.

Osassa kannanotoista oli kysymys hyvästä hallinnosta. Viranomaisten ja virkamiesten huomiota kiinnitettiin

asioiden joutuisan käsittelyn lisäksi asianosaisen kuulemiseen, päätösten perustelemiseen sekä huolellisuuteen asioiden käsittelyssä.

Eräässä asiassa ympäristötuen takaisinperintää koskevan asian käsittely kunnassa oli viivästynyt perustuslain 21 §:n tarkoittamalla tavalla aiheettomasti. Kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen teki päätöksen asiassa noin 11 kuukauden kuluttua siitä, kun TE-keskus oli palauttanut asian kuntaan uudelleen käsiteltäväksi. Tätä ennen korkein hallinto-oikeus oli kumonnut maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan ja TE-keskuksen asiassa antamat päätökset ja palauttanut asian TE-keskukselle uudelleen käsiteltäväksi. AOA katsoi, että kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisella oli erityinen syy huolehtia asian joutuisasta käsittelystä sen vuoksi, että asian käsittely eri viranomaisissa oli kestänyt jo noin 3,5 vuotta. AOA piti asian joutuisaa käsittelyä tärkeänä siihenkin nähden, että maatalouden tukien taloudellinen merkitys on viljelijöille suuri (784/4/05*).

AOA kiinnitti huomiota siihen, että Maanmittauslaitoksen puhelinpalvelun hinnoittelu ei ollut hyvän hallinnon ja neuvonnan maksuttomuuden vaatimusten mukainen siltä osin kuin asiakkaalta perittiin puhelusta korkeampi hinta kuin hänen oman matkapuhelinsopimuksensa mukainen normaali hinta olisi ollut soitettaessa tavalliseen puhelinnumeroon. Maanmittauslaitos ilmoitti, että se tuli liittymään Hansel Oy:n kilpailuttamaan valtionhallinnon puhelinliittymien ja -palveluiden puitesopimukseen. Maanmittauslaitoksessa otettiin 1.1.2007 käyttöön uudet palvelunumerot, joihin soittaessaan asiakas maksaa oman liittymäsopimuksensa mukaisen lanka- tai matkapuhelinmaksun ilman lisämaksuja (1918/4/05).

4.20.3 RATKAISUJA

Kalastuksenvalvoja hoitaa julkista tehtävää

AOA katsoi, että kalastuksenvalvojia koskevaa lainsäädäntöä on tarpeen täydentää vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla ja lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan huolehtia siten, että laissa määritellään julkista hallintotehtävää hoitavan pätevyysvaatimukset sekä säädetään toiminnan valvonnasta.

Kalastuslain mukaan kalastuksenvalvojalla on oikeus tarkastaa, että vedessä tai veneessä samoin kuin rannalla tai suojassa oleva pyydys on säännösten ja määräysten mukainen. Samoin hänellä on oikeus tarkastaa kalaa tai rapuja kaupaksi pitävän henkilön varasto. Kalastuksenvalvojan on hävitettävä kielletty pyydys tai pyydyksen osa tai tehtävä ne kalastukseen kelvottomaksi. Kalastuksenvalvojan on myös otettava talteen luvattomat pyydykset, saalis ja kulkuväline.

Kalastuksenvalvojan tehtävissä on kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, johon liittyy myös julkisen vallan käyttöä. Vaikka kalastuksenvalvojan tehtävä on vastuullinen ja toimivaltuuksiltaan laaja, kalastuksenvalvojalta ei lainsäädännössä edellytetä mitään koulutusta ja pätevyyttä. Kalastuksenvalvoja saa kalastuslain mukaiset oikeudet vannomalla kalastusasetuksen mukaisen valan tai antamalla vastaavan vakuutuksen käräjäoikeudessa. Kalastuslaissa ei ole myöskään säädetty kalastuksenvalvojien toiminnan valvonnasta. Kalastuksenvalvojien ohjeistuksesta ja koulutuksesta on pitkälti huolehtinut yksityinen kalatalouden järjestö.

AOA piti tilannetta perustuslain kannalta epätyydyttävänä. Hän esitti samalla harkittavaksi, tulisiko kalastuksenvalvontaa koskevia säännöksiä tarkistaa siten, että kalastusviranomaisilla ja kalastuksenvalvojilla olisi rajatusti mahdollisuus jättää ilmoittamatta havaitsemansa rikkomus poliisille ja antaa rikkomuksen johdosta huomautus. AOA saattoi päätöksensä maa- ja metsätalousministeriön tietoon. Hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan vuoden 2006 loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin päätös antoi aihetta.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 9.6.2006, dnro 785/4/04*, esittelijä Mirja Tamminen

Maa- ja metsätalousministeriö ilmoitti 28.11.2006, että se on ollut huolestunut kalastuksenvalvonnasta ja siihen liittyvistä puutteista. Tilanteen korjaamiseksi oli selvitetty kalastuksenvalvojan koulutusjärjestelmän kehittämistä yhdessä opetushallituksen kanssa. Tavoitteena olevat kalastuksenvalvojan koulutus ja näyttökoe korvaisivat nykyisen menettelyn, jossa kalastuksenvalvojan kelpoisuus osoitetaan valan vannomisella käräjäoikeudessa.

Kalastuksenvalvonnan julkisen valvonnan kehittäminen sisältyy vuonna 2006 aloitettuun ministeriön ja TE-keskusten vapaa-ajan kalatalouden sektoria koskevaan tietojärjestelmien kehittämishankkeeseen. Osana hanketta on tarkoitus selvittää kalastuksenvalvojien rekisteröintiin liittyvät säädöstarpeet sekä yhteistyömahdollisuudet TE-keskusten kanssa kalastuksenvalvojarekisterin ylläpidossa sekä kalastuksenvalvojien pätevyyden ja toimilupien valvonnassa. Kalastuksenvalvontaa koskevan uudistustyön yhteydessä tarkistetaan myös lainsäädäntö, jolloin otetaan huomioon AOA:n esiin nostamat kalastuksenvalvonnan sääntelyn ajanmukaistamiseen liittyvät näkökohdat.

Valitusten käsittely viivästyi TE-keskuksessa

AOA antoi Lapin TE-keskukselle huomautuksen vastaisen varalle velvollisuuksien laiminlyönnistä, koska se ei ollut käsitellyt valitusasioita viivytyksettä. Lisäksi hän kiinnitti maa- ja metsätalousministeriön huomiota siihen, että sen tulee ohjatessaan ja valvoessaan TE-keskuksia toimialaansa kuuluvissa asioissa huolehtia osaltaan käsittelyaikojen kohtuullisuudesta.

Kantelun käsittelyn yhteydessä kävi ilmi, että Lapin TE-keskukseen oli tehty 46 valitusta kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten päätöksistä vuosina 2002–2005 (6.5.2005 mennessä). Niistä oli ratkaistu 12. Ratkaisematta oli 5 valitusta vuodelta 2002, 11 vuodelta 2003 ja 12 vuodelta 2004. AOA otti omasta aloitteestaan tutkittavaksi valitusasioiden käsittelyn ruuhkautumisen ja viivästymisen. Lapin TE-keskukseen vuosina 2002–2005 tehtyjen valitusten käsittely viivästyi kohtuuttomasti. Vuonna 2002 vireille tulleiden valitusten keskimääräinen käsittelyaika oli noin 2 vuotta. Vastaavat käsittelyajat olivat vuonna 2003 noin 3 vuotta 1 kuukausi, vuonna 2004 noin 1 vuosi 10 kuukautta ja vuonna 2005 noin 1 vuosi 3 kuukautta. Syyksi käsittelyn ruuhkautumiseen ja viivästymiseen TE-keskus ilmoitti valitusasioita valmistelevan ja esittelevän lakimiehen muut työtehtävät sekä riittämättömät henkilöstöresurssit. Valitusasioiden ruuhkauduttua käsittelyn priorisointi lakimiehen tehtävissä ja muut tehtävänjärjestelyt eivät olleet toimineet odotetulla tavalla.

AOA totesi, ettei valitusten jopa useiden vuosien pituisia käsittelyaikoja voitu pitää hyväksyttävinä. Perustuslain 21 §:n mukaisesti jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten päätökset koskivat useimmiten maatalouden tukia, jotka muodostavat olennaisen osan maatilojen tuloista. Tukivalituksiin mahdollisesti liittyvän suuren taloudellisen intressin vuoksi AOA piti tärkeänä, että valitukset käsitellään TE-keskuksessa viivytyksettä.

TE-keskuksen valitusasiassa antamaan päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan. Sen päätökseen saa hakea muutosta yleensä vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Myös asian kokonaiskäsittelyajan eri viranomaisissa tulisi olla kohtuullinen. Nyt valitusten käsittelyajat pelkästään TE-keskuksessa olivat ylittäneet kohtuullisen ajan.

Resurssipula ei vapauta julkista valtaa perustuslain säännösten noudattamisesta. Myös tuolloin viranomaisen on voimavarojen kohdentamisella, työn organisoinnilla ja muilla keinoilla huolehdittava siitä, että asiat voidaan käsitellä kohtuullisessa ajassa.

AOA katsoi valitusten ruuhkautumisen ja kohtuuttoman viivästymisen aiheutuneen siitä, että TE-keskus ei ollut ajoissa ryhtynyt riittävän tehokkaisiin toimenpiteisiin valitusten käsittelytilanteen korjaamiseksi. Valitusten ruuhkauduttua sen olisi tullut tehdä oma-aloitteisesti hallinnon sisäisin järjestelyin ne toimenpiteet, joihin valitusasioiden ruuhkan purkamiseksi oli aihetta. TE-keskus toteutti ruuhkan purkamisen mahdollistaneen lakimiehen tehtävien järjestelyn vasta AOA:n pyydettyä kahdesti siltä selvitystä siitä, mihin toimenpiteisiin se aikoi ryhtyä valitusten käsittelyruuhkan purkamiseksi.

Vastuu valitusasioiden viivytyksettömästä käsittelystä oli TE-keskuksella. Sen työjärjestyksen mukaan valitusasioiden käsittely oli maaseutuosaston ja sen hallinto- ja kiinteistöyksikön vastuulla. TE-keskuksen johtajan mukaan valitusten käsittelyn ruuhkautuminen ja viivästyminen oli tullut hänen tietoonsa vasta AOA:n pyydettyä selvitystä asiassa. AOA:n mielestä TE-keskuksen johto ei voinut vedota tietämättömyyteensä valitusasioiden käsittelytilanteesta, vaan sen velvollisuutena oli ollut luoda sellaiset johto- ja valvontajärjestelyt, että se sai tarpeelliset tiedot valitusten käsittelytilanteesta.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 22.12.2006, dnro 1896/2/05*, esittelijä Mirja Tamminen

Hakemuksen käsittely viivästyi ja päätös perusteltiin harhaanjohtavasti

AOA antoi huomautuksen Satakunnan TE-keskuksen maaseutuosastolle siksi, että rahoitushakemuksen käsittely oli kestänyt 5,5 vuotta. Kun päätös lopulta tuli, se oli perusteltu harhaanjohtavasti.

Oikeusasiamiehelle kanteli henkilö, joka oli hakenut rahoitusta yritystoimintaan. TE-keskuksen maaseutuosasto hylkäsi hakemuksen ja perusteli hylkäämistä muun muassa puuttuvilla selvityksillä. Hakijaa ei kuitenkaan ollut missään vaiheessa pyydetty täydentämään hakemustaan.

Selvityksessään TE-keskus mainitsi viivästyksen syiksi muun muassa EU-ohjelmakauden vaihtumisen, rahoitussäädösten muuttumisen ja rahoitusmenettelyjen tulkinnanvaraisuuden. AOA katsoi kuitenkin, että näillä syillä ei ole ollut ratkaisevaa merkitystä kantelijan hakemuksen käsittelyn kokonaiskestoon. Suurin osa viiveestä oli johtunut TE-keskuksen omasta menettelystä: käsittelijä oli vaihtunut ja asia oli unohtunut virkamiehen pöydälle. Nämä eivät olleet hyväksyttäviä syitä viipymiselle. Oli ilmeistä, että esimiehet eivät olleet riittävästi valvoneet hakemuksen käsittelyaikaa.

TE-keskus menetteli lainvastaisesti myös siinä, että se perusteli hylkäävää päätöstään syillä, joilla ei tosiasiallisesti ollut vaikutusta lopputulokseen. TE-keskuksen mukaan päätös oli perustunut puutteellisten selvitysten sijasta siihen, että hakija oli ylittänyt laissa säädetyn yläikärajan. Tämä ei kuitenkaan käynyt ilmi päätöksen perusteluista. Jos hakijan ikä oli ollut ratkaiseva tekijä, hakemus olisi voitu ratkaista nopeammin kuin nyt tapahtui.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 28.4.2006, dnro 482/4/06*, esittelijä Mikko Sarja

4.21 LIIKENNE JA VIESTINTÄ

Liikennettä ja viestintää koskevat asiat kuuluivat ensisijaisesti AOA *Jukka Lindstedtille*. Asiaryhmän pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

4.21.1 MUUTOKSIA LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Sähköisen viestinnän merkitys yhteiskunnassa kasvaa koko ajan voimakkaasti ja asettaa uusia haasteita myös laillisuusvalvonnalle. Lisäksi julkinen hallinto on enenevässä määrin siirtynyt tarjoamaan palveluitaan sähköisten viestintäverkkojen kautta. Näin ollen kaikilla tulee olla yhdenvertainen mahdollisuus käyttää tietoyhteiskunnan sähköisiä palveluita.

Kertomusvuoden alussa tulivat voimaan Ilmailulaki (1242/2005) sekä Ilmailulaitoksesta ja Ilmailuhallinnosta annetut lait (1245 ja 1247/2005). Ilmailun julkiset hallintotehtävät siirrettiin Ilmailulaitoksesta eriytetylle uudelle itsenäiselle viranomaiselle eli Ilmailuhallinnolle. Ilmailuhallinto vastaa muun muassa lentoturvallisuuteen liittyvien ohjeiden ja määräysten antamisesta ja hoitaa lisäksi muita siviili-ilmailun viranomaistehtäviä. Suomen lennonvarmistusjärjestelmä ja lentoasemat pysyvät liikelaitoksena jatkavan Ilmailulaitoksen vastuulla. Ilmailulaitos otti toukokuussa käyttöön nimen Finavia.

Syyskuussa tulivat voimaan Rautatievirastosta ja Ratahallintokeskuksesta annetut lait (1094 ja 1095/2005). Ratahallintokeskuksesta ja rautatieyrityksestä riippumattoman Rautatieviraston tehtävänä on huolehtia uuden lain mukaan rautatieliikenteen turvallisuudesta ja normien valmistelusta. Rautatievirastolle siirrettiin Ratahallintokeskuksesta myös liikenneturvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden kelpoisuuteen ja rautatiealan koulutukseen liittyvät asiat sekä matkalippujen tarkastus. Ratahallintokeskus vastaa Suomen rataverkon ylläpitämisestä, rakentamisesta ja kehittämisestä.

Joulukuussa vahvistettiin laki lapsipornografian levittämisen estotoimista (1068/2006). Lain mukaan poliisi voi luovuttaa Internetin lapsipornosivuja koskevia luetteloja teleyrityksille. Näille sivuille pääsyn estäminen tapahtuu lain mukaan teleyritysten vapaaehtoisin toimin. Laki tuli voimaan 1.1.2007.

Digitaalisiin televisiolähetyksiin siirtymisestä käytiin vilkasta keskustelua. Valtioneuvoston marraskuussa 2004 tekemän periaatepäätöksen mukaan televisiolähetykset muuttuvat Suomessa kokonaan digitaalisiksi 31.8.2007. Tietoa digi-tv:stä pyrittiin levittämään kesäkuussa eri puolelle Suomea suuntautuneen bussikiertueen avulla. Lokakuussa käynnistyi vanhuksia opastavien digiavustajien koulutus. Avustajien tehtävänä on auttaa tarvittaessa digisovittimen asentamisessa ja käytössä. Joulukuussa liikenne- ja viestintäministeriö päätti antaa sairaaloiden potilastilojen digitalisoimiseen kolme vuotta lisäaikaa.

4.21.2 LAILLISUUSVALVONTA

Yksityistämiskehitys on aiheuttanut oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa 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.

AOA teki helmikuussa tarkastuksen Viestintävirastoon. Tarkastuksen yhteydessä selvitettiin muun muassa tietoturva-asioita, verkkotunnusten myöntämistä yksityiselle henkilölle, postipalvelun varmennusyksikön toimintaa sekä televisiomaksujen valvontaa.

Liikennettä ja viestintää koskevia asioita ratkaistiin 68. Kantelut koskivat muun muassa Viestintäviraston, Ilmailulaitoksen, Merenkulkulaitoksen, Ajoneuvohallintokeskuksen ja Ratahallintokeskuksen menettelyä sekä televisiomaksujen suuruutta, television näkyvyysongelmia, televisiolähetysten digitalisointia, autojen rekisteröintiä ja postinjakelua.

AOA Lindstedt arvioi muun muassa tapausta, jossa lääninhallitus oli myöntänyt taksilupia laittamatta niitä yleisesti haettavaksi. Hänen mukaansa hakumenette-

lyn kautta voitaisiin paremmin turvata se, että kaikilla halukkailla olisi yhdenvertainen mahdollisuus tavoitella haluamaansa elinkeinoa (1156/4/05*). Hän kiinnitti postin huomiota huolellisuuteen postipalvelulain mukaisten julkisten tehtävien hoitamisessa. Kantelijan postilaatikkoon oli tullut huomautuksista huolimatta muiden henkilöiden postia (2811/4/06*). AOA Lindstedt arvosteli Ilmailulaitosta ja sen apulaisjohtajaa julkisuuslain vastaisesta menettelystä asiakirjapyyntöä käsiteltäessä. Päätöksenteon asiassa katsottiin viivästyneen kohtuuttomasti (1057/4/04*). AOA Jääskeläinen muun muassa piti Tampereen rautatieaseman liikuntaesteisille tarkoitettua kulkuyhteyttä liikuntaesteisten yhdenvertaisen kohtelun ja liikkumisvapauden kannalta epätyydyttävänä (3373/4/04*).

4.21.3 RATKAISUJA

Satamien turvatarkastuksissa puutteita

AOA:n mukaan Merenkulkulaitoksen tulee aikaisempaa tehokkaammin valvoa, että turvatarkastukset satamissa toteutetaan lainmukaisesti. Tutkittavana oli kantelu turvatarkastuksesta Helsingin Makasiiniterminaalissa. Kantelija oli ollut lähdössä Tallinnaan. Tarkastus oli kuitenkin ollut niin perusteellinen ja monivaiheinen, että kantelija myöhästyi laivasta.

Merenkulkulaitos ei ollut puuttunut varustamon turvatarkastuksiin, koska se oli pitänyt varustamoa itsenäisenä toimijana. Alus purjehti Italian lipun alla ja sen tarkastustoiminta perustui Italiassa sovellettuihin käytäntöihin. Turvatarkastukset hoiti yksityisen turvallisuusalan yhtiön työntekijä yhdessä varustamon työntekijän kanssa Italian viranomaisen hyväksymän turvasuunnitelman mukaan.

AOA korosti, että Merenkulkulaitoksen tehtävä on huolehtia vesiliikenteeseen liittyvistä turvatoimista ja niiden valvonnasta sekä hyväksyä sataman turvasuunnitelmat ja valvoa, että ne täyttävät lain vaatimukset. Tehtävistä on säädetty alusten ja satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetussa laissa (ns. turvatoimilaki). Merenkulkulaitoksen tulee valvoa, että turvatarkastukset täyttävät Suomen lainsäädännön vaatimukset ja takaavat tarkastuksen kohteen perusoikeuksien toteutumisen myös silloin, kun alus purjehtii muun kuin Suomen lipun alla ja turvatarkastus suoritetaan aluksen oman turvasuunnitelman mukaan Suomen satamassa. Aluksen turvasuunnitelman on tällöin oltava yhteensopiva sataman turvasuunnitelman ja Suomen turvatoimilain kanssa. Merenkulkulaitoksen tulee tämän vuoksi valvoa myös turvatarkastusten sisältöä eikä pelkästään määrää, kuten tähän asti. Merenkulkulaitoksen tulee myös valvoa, että turvatarkastajat hyväksytään tehtäväänsä lainmukaisesti ja että he suorittavat tehtävänsä lain ja turvasuunnitelmien mukaan. Laki edellyttää, että poliisi hyväksyy turvatarkastajat. Näin ei kuitenkaan ollut tapahtunut.

Viranomaisilla on ollut epätietoisuutta siitä, miten turvatoimilain säännöstä turvatarkastajien hyväksymisestä tulisi tulkita. Säännöstä tulisi AOA:n mukaan täsmentää muun muassa sen suhteen, minkälainen hyväksyntä tehtäväänsä turvatarkastajilla pitää olla ja kuka sen myöntää. Myös säännöksiä turvatarkastajien valvonnasta ja ohjauksesta tulisi täsmentää. Ennen lainsäädännön uudistusta täytyisi varmistaa voimassa olleen lainsäädännön toteutuminen. Turvatarkastajiksi hyväksymisen menettelytavoista tulisi sopia valvonnasta ensisijaisesti vastaavan Merenkulkulaitoksen ja poliisin kesken.

AOA kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että julkista valtaa käyttävän turvatarkastajan ja viranomaisen yhteistyön täytyy perustua lakiin. Turvatarkastaja oli tässä tapauksessa ilmoittanut oma-aloitteisesti rajavartiolaitokselle kantelijalta löytyneestä suurehkosta rahasummasta. AOA on aikaisemmissakin ratkaisuissaan kiinnittänyt huomiota samantapaiseen viranomaisten yhteistoimintaan ja siihen, että asiasta tulisi säätää laissa.

AOA pyysi liikenne- ja viestintäministeriötä sekä Merenkulkulaitosta ilmoittamaan 28.2.2007 mennessä, mihin toimenpiteisiin ne ovat ryhtyneet hänen kannanottojensa johdosta.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 13.9.2006, dnro 3492/4/04*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Hallitus antoi 19.10.2006 eduskunnalle esityksen turvatoimilain muuttamisesta (HE 224/2006 vp). Laissa, joka vahvistettiin 2.2.2007 ja tulee voimaan 15.6.2007,

on otettu huomioon AOA:n päätöksessä esitetyt näkökohdat. Merenkulkulaitoksen tehtäväksi tulee valvoa, että turvatarkastukset suoritetaan turvatoimiasetuksen ja turvatoimilain mukaisesti. Myös turvatoimilain säännöstä turvatarkastajaksi hyväksymisestä täsmennettiin. Lakiin otettiin AOA:n kannanottoon perustuen uusi 20 a § yhteistyöstä turvatarkastuksen suorittajien ja toimivaltaisen viranomaisten välillä. Turvatarkastuksen suorittaja voi ilmoittaa tullilaitokselle tai rajavartiolaitokselle havainnoista, jotka ovat merkityksellisiä ilmoituksen vastaanottaneen laitoksen tehtävien kannalta.

Merenkulkulaitos on laatinut ja toimittanut satamille uuden täsmennetyn ohjeen, jonka tarkoituksena on yhtenäistää turvatarkastusten suorittaminen niitä tekevissä satamissa sekä määrittää turvatarkastusten sisältö siten, että se ei ole ristiriidassa turvatoimilain kanssa. Tarkastusten ohjeistamisen ohella Merenkulkulaitos toteuttaa valvovaa rooliaan jatkossa seuraamalla turvatarkastusten toteuttamista käytännössä. Samoin turvatarkastusten ohjeistamiseen satamissa kiinnitetään erityinen huomio satamadirektiivin toimeenpanoon liittyvissä tarkastuksissa, jotka painottuvat vuodelle 2007.

Ohjeeseen on liitetty myös sisäasiainministeriön lausunto Dnro SM-2006-3050/Tu-0/16.12.2006, joka määrittää menettelytavat turvatarkastajien hyväksyntöjen ajan tasalle saattamiseksi ja hyväksymismenettelyksi jatkossa. Turvatarkastajien hyväksyntä ja sen valvonta liitetään jatkossa sataman muihin tarkastus- ja valvontarutiineihin.

4.22 MUUT ASIAT

4.22.1 RATKAISUJA

PRH laiminlöi velvollisuutensa säätiön valvojana

AOA katsoi Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) selkeästi laiminlyöneen velvollisuutensa valvoa Oulussa toimivaa säätiötä. PRH ei ollut esittänyt menettelylleen hyväksyttäviä syitä. AOA antoi PRH:lle huomautuksen ja pyysi sitä ilmoittamaan 31.3.2007 mennessä niistä konkreettisista toimista, joihin se on ryhtynyt säätiön toimintaa valvovana viranomaisena.

Säätiön sääntöjen mukaan sen yhtenä tavoitteena oli sosiaalisen asuntotuotannon edistäminen. Vuonna 2001 Valtion asuntorahasto (ARA) teki säätiössä tarkastuksen, joka liittyi ARA:n yleishyödyllisten yhteisöjen valvontatoimintaan. ARA:n tarkastuskertomuksen mukaan säätiön toiminta oli ollut muun muassa osakeyhtiölain, tilintarkastuslain sekä arava- ja korkotukilainsäädännön vastaista. Lisäksi säätiön hallituksen puheenjohtajan lähipiiriä oli suosittu monin eri tavoin.

Keskusrikospoliisi (KRP) oli tutkinut säätiöön liittyviä rikosepäilyjä jo vuodesta 2001. AOA Ilkka Rautio teki joulukuussa 2004 tarkastuksen KRP:ssa. Hänelle kerrottiin tällöin, että jutun tutkintaa oli hankaloittanut muun muassa se, että PRH ei ollut ryhtynyt riittäviin toimiin asiassa. AOA otti PRH:n toiminnan säätiön valvojana tutkittavakseen omana aloitteenaan.

Tutkinnassa kävi ilmi, että useat eri viranomaiset olivat jo vuodesta 2001 lähtien informoineet PRH:ta säätiötä koskevista tutkimuksistaan ja toimenpiteistään. PRH:n tiedossa oli jo varhain, että poliisin ja syyttäjän mielestä säätiön hallinnon vaihtaminen olisi ollut erittäin tärkeää. Heidän mukaansa jutun tutkinta ja oikeuskäsittely vaikeutuisi merkittävästi, jos säätiön hallituksessa toimi samoja henkilöitä, jotka olivat myös rikoksesta epäiltyjä. PRH on ainoa viranomaistaho, jolla on mahdollisuus tehdä hakemus säätiön hallituksen tai sen jäsenen erottamiseksi toimestaan.

Lisäksi ARA oli peruuttanut säätiön yleishyödyllisen statuksen, irtisanonut aravalainoja ja lakkauttanut useiden säätiön omistamien kiinteistöyhtiöiden lainojen korkotuen maksamisen. Alustava tarkastuskertomus lähetettiin PRH:lle tiedoksi vuoden 2001 lopussa. PRH:n käytössä oli ollut myös tietoja Oulun ja Kainuun veroviraston säätiötä koskevista toimenpiteistä.

Säätiölain mukaan PRH:n on valvottava, että säätiön hallintoa hoidetaan lain ja säätiön sääntöjen mukaisesti. PRH voi antaa säätiölle määräyksiä ja kieltoja, joiden tehosteeksi se voi asettaa uhkasakon. Jos säätiön hallitus tai sen jäsen on jatkuvasti tai muuten törkeästi toiminut lain ja sääntöjen vastaisesti, tuomioistuin voi PRH:n tekemästä hakemuksesta erottaa säätiön hallituksen tai sen jäsenen toimestaan. PRH voi myös tehdä tuomioistuimelle hakemuksen säätiön lakkauttamiseksi.

PRH vetosi selvityksessään siihen, että sillä ei ollut riittäviä resursseja valvontatoimintaansa. AOA:n mukaan viranomainen ei voi laiminlyödä sille lain mukaan kuuluvia tehtäviä vetoamalla voimavarojen puutteeseen. Sitä paitsi PRH:lla oli tässä tapauksessa käytettävissään poikkeuksellisen laaja aineisto muiden viranomaisten selvityksiä. PRH:n käytössä oli ARA:n perusteellinen tarkastus, jonka se teki säätiössä yhdessä ulkopuolisten ammattitilintarkastajien kanssa vuosina 2001–2003 ja jonka yhteydessä tuli ilmi lukuisia laittomuuksia säätiön toiminnassa. Muita valmiita tietoja säätiön toiminnasta oli saatavissa myös hallinto-oikeuden ratkaisuista ja verottajan toimenpiteistä.

PRH vetosi myös siihen, että sen valvontatoimenpiteet edellyttävät riittävää näyttöä. AOA totesi, että näyttö oli kuitenkin jo riittänyt ARA:n toimenpiteisiin, jotka hallinto-oikeus oli tutkinut ja hyväksynyt. Edelleen näyttö oli riittänyt esitutkinnan aloittamiseen ja sittemmin myös syytteiden nostamiseen säätiön hallituksen entistä puheenjohtajaa vastaan.

PRH viittasi myös siihen, että sen tehtävä on ensisijaisesti jälkikäteisvalvonta. AOA huomautti, että juuri jälkikäteisvalvonnasta olisi ollut kysymys jo vuonna 2003, koska selvityspyynnöt ja muut toimenpiteet johtuivat väärinkäytöksistä, jotka olivat aikaisemmin tulleet ilmi säätiön toiminnassa.

PRH katsoi viitaten oikeuskirjallisuuteen, että hallituksen erottaminen edellyttää näyttöä vahingon aiheuttamisesta säätiölle. Toimenpiteet hallituksen erottamiseksi eivät AOA:n mukaan olleet kuitenkaan enää säätiölakiin vuonna 1987 tehdyn muutoksen jälkeen riippuvaisia säätiölle aiheutetusta vahingosta. Tämä seikka todettiin nimenomaan lainmuutoksen perusteluissa.

Käytettävissä olleiden tietojen perusteella oli sitä paitsi selvää, että säätiölle oli jo aiheutettu myös konkreettista vahinkoa. Muun muassa säätiön nimeäminen yhteisöksi, joka voi harjoittaa asuntojen vuokrausta sosiaalisin perustein, oli peruutettu. Tämä oli luonnollisesti vahingollista säätiölle, jonka yhtenä tarkoituksena on sen sääntöjen mukaan sosiaalisen asuntotuotannon edistäminen Suomessa.

PRH:n toi esiin myös oikeusturvanäkökohdan. Asiaa tältä osin arvioitaessa oli AOA:n mukaan otettava huomioon, että esimerkiksi säätiön hallituksen erottamisesta päätettäessä PRH on ainoastaan hakijana. Hallituksen jäsenten oikeusturvasta ja erottamisen edellytysten arvioinnista päättää viimekädessä tuomioistuin.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 22.12.2006,
dnro 646/2/05*, esittelijä Raino Marttunen

Kelan puhelinpalvelun maksullisuus lainvastaista

AOA antoi Kansaneläkelaitokselle (Kela) huomautuksen, koska se ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin saattaakseen puhelinpalvelunsa maksuttomaksi niin, että asiakkailta ei peritä puhelusta normaalia puheluhintaa korkeampaa maksua. Kelan puhelinpalvelu ei siten vastannut neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta.

Valtakunnallisten yritys- ja erityispalvelunumeroiden käyttöönotto oli viime vuosina yleistynyt myös julkishallinnossa. Vuoden 2004 alussa voimaan tulleen hallintolain nimenomaisesti edellyttämää neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta ei ollut viranomaisissa ilmeisestikään tiedostettu puhelinneuvonnassa. Koska AOA:n päätökset Verohallinnon ja Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinneuvonnan maksullisuudesta vuonna 2005 olivat ensimmäiset laillisuusvalvojan kannanotot asiaan, AOA tyytyi näissä päätöksissään saattamaan puhelinneuvonnan maksuttomuuden vaatimuksen Verohallituksen ja Ajoneuvohallintokeskuksen tietoon.

Kela ei esittänyt AOA:lle edes suunnitelmaa maksuttomaan puhelinpalveluun siirtymisestä huolimatta siitä, että AOA oli selvitys- ja lausuntopyynnössään 18.8.2005 pyytänyt sitä kiinnittämään erityisesti huomiota verohallinnon puhelinpalvelun maksullisuutta koskevaan päätökseensä ja sen perusteluihin. AOA varasi Kelalle vielä 10.2.2006 tilaisuuden täydentää lausuntoaan sen jälkeen, kun Verohallitus ja Ajoneuvohallintokeskus olivat muuttaneet palvelunumeronsa maksuttomiksi. Niiden uudet hinnat soittajille käsittivät vain paikallisverkkomaksun ja matkapuhelinmaksun, kun taas Kelan uusiin yhteyskeskuksen numeroihin soittamisesta perittiin asiakkaalta 3 sentin suuruinen lisähinta minuutissa. Kelalla oli lisäksi edelleen käytössä yrityspalvelunumerot.

Kelan puhelinpalvelun hinnoittelu ei ollut hyvän hallinnon ja neuvonnan maksuttomuuden vaatimusten mukainen siltä osin kuin asiakkaalta perittiin puhelusta korkeampi hinta kuin hänen oman lanka- tai matkapuhelinliittymäsopimuksensa mukainen normaali hinta olisi soitettaessa tavalliseen puhelinnumeroon.

AOA korosti, että ei ollut osoitettavissa sellaista normaalin puheluhinnan ylittävää hintaa, joka olisi oikeudellisesti hyväksyttävissä. Kelan uusien palvelunumeroiden hintoja voitiin tosin pitää ainakin aiempaan matkapuhelusta perittyyn hintaan verrattuna kohtuullisina. Oikeudellisesti kysymys ei kuitenkaan ollut kohtuullisuudesta vaan maksuttomuudesta. Kelan tehtävänä oli monimutkaiseen sosiaaliturvalainsäädäntöön kuuluvien etuuksien ja oikeuksien toimeenpano. AOA:n mukaan tätä lainsäädäntöä toimeenpanevalla viranomaisella on erityisen korostettu velvollisuus järjestää puhelinpalvelunsa niin, että asiakkaat saavat ilman ylimääräisiä kustannuksia tietoa heille etuuslaeissa turvatuista oikeuksista ja niihin liittyvästä asioinnista.

AOA pyysi Kelaa ilmoittamaan hänelle 1.10.2006 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt saattaakseen puhelinpalvelunsa lainmukaiseksi.

AOA Petri Jääskeläisen päätös 22.6.2006,
dnro 1776/4/05*, esittelijä Ulla-Maija Lindström

Kela ilmoitti 22.9.2006, että se ottaa yhteyskeskuksiinsa tulevien puhelujen osalta maksettavakseen ne asiakkaan nyt operaattorille maksamat puhelukustannukset, jotka ylittivät asiakkaan liittymäsopimuksen mukaiset maksut. Muutos tuli voimaan viimeistään marraskuussa 2006. Kelan joidenkin toimistojen käytössä olevien palvelunumeroiden puhelinpalvelu tullaan yhdistämään yhteyskeskusten palveluun. Tällöin puhelinpalvelu tulee myös maksuttoman puhelinpalvelun piiriin. Muutos oli tarkoitus toteuttaa alkuvuodesta 2007. Kelan yritysnumeroiden hinnoittelun muutos edellyttää operaattorin ilmoituksen mukaan puhelinnumeroiden uusimista. Muutostyö voidaan aloittaa vuoden 2007 alussa ja Kelan kaikkien numeroiden uusiminen kestää vuoden 2007 loppuun asti.

Uskonnollisten lehtien lähettäminen seurakuntaan kuulumattomille

AOA moitti seurakuntayhtymää ja kahta seurakuntaa siitä, että ne jakoivat seurakuntalehtiä myös seurakuntaan kuulumattomille vastoin kantelijoiden nimenomaista kieltoa.

AOA ei pitänyt seurakuntalehtien osoitteetonta jakelua sellaisenaan perustuslain uskonnonvapaussäännöksen vastaisena. Hän katsoi kuitenkin, että lehden julkaisijan vastuulla on järjestää jakelutapa, joka kunnioittaa ihmisten uskonnollista vakaumusta. Jakelu nimenomaisesta kiellosta huolimatta oli AOA:n mielestä uskonnonvapaussäännöksen vastaista. Hän piti vähimmäisvaatimuksena sitä, että jakelun kieltoa lehdeltä vaatineen mielipidettä kunnioitetaan. Sen lisäksi AOA esitti suosituksena, että paras vaihtoehto ongelmien estämiseksi olisi lehtien jakaminen osoitteellisena jakona vain seurakunnan jäsenille.

Kantelijat eivät olleet pystyneet estämään seurakuntalehtien jakelua, vaikka olivatkin lähettäneet seurakunnalle kiellon lähettää heille lehteä. Seurakunnat katsoivat, että kantelijat voisivat kieltäytyä kaikesta ilmaisjakelusta välttääkseen seurakuntalehtien tulon. AOA:n mielestä olisi kuitenkin kohtuutonta, että henkilö joutuisi tästä syystä luopumaan alueellisista ilmaisjakelulehdistä, jotka ovat monelle tärkeitä paikallisten uutisten lähteitä.

Yksi päätöksissä huomioon otettu seikka oli asianomaisten lehtien säännöllinen ja suhteellisen tiheä ilmestyminen. AOA:n päätösten lähtökohtana oli myös se kanteluista ilmenevä käsitys, että asianomaisia lehtiä oli pidettävä uskonnollisina julkaisuina. Tätä ei myöskään kantelujen johdosta annetuissa seurakuntien selvityksissä kiistetty.

Evankelis-luterilaiset seurakunnat ovat julkista tehtävää hoitavia viranomaisia. Tällä on AOA:n päätösten kannalta kahtalainen merkitys. Ensinnäkin seurakuntien toiminnasta tehtyjen kantelujen tutkinta kuuluu oikeusasiamiehelle. Toisin on laita esimerkiksi sellaisen uskontokunnan suhteen kuin Jehovan todistajat. Myöskään puolueet ja kansalaisjärjestöt eivät kuulu oikeusasiamiehen valvontavaltaan. Sen vuoksi AOA ei voinut päätöksissään tarkastella sitä, asettivatko päätökset seurakunnat eri asemaan jonkin yksityisen tahon kanssa.

Toiseksi seurakuntien viranomaisasema vaikuttaa AOA:n mielestä siihen, minkälaista toimintaa suhteessa kansalaisiin seurakunnilta voidaan edellyttää. Viranomaisasemasta seuraa AOA:n mukaan, että vakaumusta kunnioittava jakelu on seurakunnan vastuulla eikä asiaa voida jättää pelkästään jakelun kohteen omien toimenpiteiden varaan. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

AOA Jukka Lindstedtin päätökset 29.5.2006, dnrot 1462/4/05 ja 3851/4/05*; 31.5.2006, dnro 2296/4/05*; 26.9.2006, dnro 2071/4/06; 18.12.2006, dnrot 1952/4/06, 1953/4/06* (liitteenä muistio "Uskonnonvapaudesta erityisesti suhteessa sananvapauteen"), 2072/4/06 ja 2146/4/06, esittelijä Liisa Nieminen

Hätäkeskuslaitoksen infopalvelu tuli arvioida uudelleen

AOA otti lehtikirjoituksen perusteella tutkittavakseen Hätäkeskuslaitoksen infopalvelun, joka on sähköisessä tietoverkossa toimiva tiedotuspalvelu. Sen tarkoituksena on välittää nopeasti tietoa pelastustoimen toimialan yleisöä kiinnostavista tapahtumista. Palvelu koostuu toisaalta yleisölle tarkoitetusta sähköisen tietover-

kon sivustosta ja toisaalta medialle tarkoitetusta palvelusta, jonka käyttäminen edellyttää kirjautumista järjestelmään. Mediapalvelu sisältää pelastustoimen toimialaan kuuluvista tehtävistä seuraavat tiedot: hätäkeskusalue, tapahtumakunta, katuosoite, tapahtumalaji, ilmoitusaika ja lähetetyt yksiköt.

AOA hankki Hätäkeskuslaitoksen, sisäasiainministeriön ja tietosuojavaltuutetun selvitykset ja kannanotot asiaan. Selvitysten mukaan mediapalvelusta näkyi tarkka osoite, josta esimerkiksi tulipalon uhri oli tietystä osoitteesta "kuljetettu tajuttomana sairaalaan". Tietosuojavaltuutettu katsoi lausunnossaan, että henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden näkökulmasta olisi 112info-palvelu analysoitava huolellisesti.

AOA oli päätöksessään samalla kannalla. Hän esitti erityisesti perustuslain 10 ja 22 §:ään viitaten sisäasiainministeriön pelastusosastolle, että olisi perusteltua selvittää ja arvioida pelastusosastolla uudelleen 112info-palveluun liittyvä henkilötietojen, erityisesti osoitetietojen luovuttaminen medialle. Sisäasiainministeriön rekisterinpidosta ja sen organisatorisista vastuista antama ohje selkeyttäisi asiaa. Siten kehitettäisiin myös perustuslain edellyttämää pelastusalan hyvää hallintoa ja julkisuuslain 18 §:n edellyttämää hyvää tiedonhallintatapaa 112info-palvelussa.

Asian jatkovalmistelu ja palvelun sisällön tarkka määrittely jäivät sisäasiainministeriön tehtäväksi. Tällainen palvelu on AOA:n mukaan osoittautunut julkisuusperiaatteen toteutumisen ja tehokkaan viranomaistiedotuksen kannalta sinänsä tarpeelliseksi.

AOA Jukka Lindstedtin päätös 18.12.2006,
dnro 3185/2/05*, esittelijä Jorma Kuopus

Sisäasiainministeriön 22.2.2007 antaman ilmoituksen mukaan 112info-palvelua muutetaan 1.3.2007 alkaen niin, että tapahtumapaikan osoitetta ei julkaista huoneiston tarkkuudella.

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 soveltuvin osin voimassa, mitä oikeusasiamiehestä säädetään.

Eduskunta voi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton vapauttaa erityisen painavasta syystä oikeusasiamiehen tämän tehtävästä kesken toimikauden päätöksellä, jota vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä on kannattanut.

48 §
Ministerin sekä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin läsnäolo-oikeus

Ministerillä on oikeus olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa, vaikka hän ei olisikaan eduskunnan jäsen. Ministeri ei voi olla jäsenenä eduskunnan valiokunnassa. Hoitaessaan 59 §:n mukaisesti tasavallan presidentin tehtäviä ministeri ei voi osallistua eduskuntatyöhön.

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri voivat olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa käsiteltäessä heidän omia kertomuksiaan tai muutoin heidän omasta aloitteestaan vireille tullutta asiaa.

109 §
Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät

Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

110 §
Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeus ja tehtävien jako

Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

111 §
Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeusasiamiehellä on oikeus olla läsnä näissä istunnoissa ja esittelyissä.

112 §
Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonta

Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aihetta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkityttää kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista.

113 §
Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu

Jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella neljäsosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnansyyttäjän on ajettava syytettä valtakunnanoikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimestaan. Muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettä.

114 §
Ministerisyytteen nostaminen ja käsittely

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Eduskunnan tulee ennen päätöstä syytteen nostamisesta varata valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen. Asiaa käsitellessään valiokunnan tulee olla täysilukuinen.

Syytettä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä.

117 §
Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään.

LAKI EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHESTÄ (14.3.2002/197)

1 LUKU

LAILLISUUSVALVONTA

1 §
Eduskunnan oikeusasiamiehen valvottavat

Valvottavilla tarkoitetaan tässä laissa perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaisesti tuomioistuimia ja muita viranomaisia sekä virkamiehiä, julkisyhteisön työntekijöitä ja muitakin julkista tehtävää hoitavia.

Oikeusasiamies valvoo myös valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenten sekä tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään. Mitä jäljempänä säädetään valvottavista, koskee soveltuvin osin myös valtioneuvostoa, valtioneuvoston jäseniä ja tasavallan presidenttiä.

2 §
Kantelu

Oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtäväänsä hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa.

Kantelu tulee tehdä kirjallisesti. Siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitetusta asiasta.

3 §
Kantelun tutkiminen

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

Oikeusasiamies ei tutki kantelua, joka koskee yli viisi vuotta vanhaa asiaa, ellei kantelun tutkimiseen ole erityistä syytä.

4 §
Oma aloite

Oikeusasiamies voi ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan.

5 §
Tarkastukset

Oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan virastojen ja laitosten tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin. Erityisesti hänen on toimitettava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua sekä puolustusvoimien eri yksiköissä ja Suomen rauhanturvajoukoissa seuratakseen varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä rauhanturvaamishenkilöstön kohtelua.

Tarkastuksen yhteydessä oikeusasiamiehellä tai hänen edustajallaan on oikeus päästä tutustumaan viraston tai laitoksen kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti viraston tai laitoksen henkilökunnan sekä siellä palvelevien tai sinne sijoitettujen henkilöiden kanssa.

6 §
Virka-apu

Oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta maksutta tarpeelliseksi katsomaansa virka-apua sekä tarvitsemansa jäljennökset tai tulosteet viranomaisten sekä muiden valvottavien asiakirjoista ja tiedostoista.

7 §
Oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

Oikeusasiamiehen oikeudesta saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot säädetään perustuslain 111 §:n 1 momentissa.

8 §
Poliisi- tai esitutkinnan määrääminen

Oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisilain (493/1995) mukaisen poliisitutkinnan tai esitutkintalain (449/1987) mukaisen esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

9 §
Valvottavan kuuleminen

Jos on syytää olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeusasiamiehen on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

10 §
Huomautus ja käsitys

Jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle.

Jos aihetta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

11 §
Esitys

Oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Oikeusasiamies voi tehtäväänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

2 LUKU

EDUSKUNNALLE ANNETTAVA KERTOMUS JA SELVITYS SIDONNAISUUKSISTA

12 §
Kertomus

Oikeusasiamies antaa eduskunnalle joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilasta samoin kuin lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista kiinnittäen tällöin erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Oikeusasiamies voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta myös erillisen kertomuksen.

Kertomustensa yhteydessä oikeusasiamies voi tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi. Jos havaittu puute liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan asiaan, oikeusasiamies voi myös muuten saattaa havaintonsa eduskunnan asianomaisen toimielimen tietoon.

13 §
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 APULAISOIKEUSASIAMIEHIÄ 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 päätä.

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 esteel-

linen 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 yksityistää tehtävää, joka voi vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen tai muutoin haitata oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen tehtävän asianmukaista hoitamista.

Jos oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valitulla on valtion virka, hän vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän on oikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehenä.

18 §
Palkkiot

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat toimestaan palkkion. Oikeusasiamiehen palkkio määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin valtioneuvoston oikeuskanslerin palkkaus ja apulaisoikeusasiamiehen palkkio samojen perusteiden mukaan kuin apulaisoikeuskanslerin palkkaus.

Jos oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valittu on julkisessa tai yksityisessä palvelussuhteessa, hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua tähän palvelussuhteeseen kuuluvista palkkaeduista. Hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua myös sellaisista palvelussuhteeseen tai luottamustehtävään liittyvistä muista etuuksista, jotka voivat vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen.

19 §
Vuosiloma

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat kukin puolentoista kuukauden vuosiloman.

4 LUKU

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIA JA TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET

20 §
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

Oikeusasiamiehen ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden hänelle kuuluvien tehtävien hoitamista varten on oikeusasiamiehen johtama eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia.

21 §
Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö ja kanslian työjärjestys

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian viroista ja virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä annetaan tarkempia määräyksiä tehtävien jakamisesta ja sijaisuuksien järjestämisestä oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken sekä kanslian henkilöstön tehtävistä samoin kuin kansliassa noudatettavasta yhteistoimintamenettelystä.

Oikeusasiamies vahvistaa kanslian työjärjestyksen apulaisoikeusasiamiehiä kuultuaan.

5 LUKU

VOIMAANTULO- JA SIIRTYMÄSÄÄNNÖKSET

22 §
Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

23 §
Siirtymäsäännös

Kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tehtäviä hoitavien henkilöiden on annettava 13 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan.

LAKI VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN JA EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN TEHTÄVIEN JAOSTA (21.12.1990/1224)

1 §

Valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

1) puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatointen laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja rauhanturvaamislaissa tarkoitettua rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä;

2) pakkokeinolaissa tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa;

3) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan.

Oikeuskansleri vapautetaan myös sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu.

2 §

Oikeuskanslerin on 1 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.

3 §

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muunkin molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua. Kanteluasiassa siirrosta on ilmoitettava kantelijalle.

4 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1991.

Tällä lailla kumotaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista 10 päivänä marraskuuta 1933 annettu laki ja valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä samana päivänä annettu laki.

Tätä lakia sovelletaan myös sen voimaan tullessa oikeuskanslerinvirastossa ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa vireillä oleviin asioihin.

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN JOHTOSÄÄNTÖ (5.3.2002/209)

Eduskunta on perustuslain 52 §:n 2 momentin nojalla hyväksynyt eduskunnan oikeusasiamiehelle seuraavan johtosäännön:

1 §
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian henkilöstö

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa voi olla kansliapäällikön, esittelijäneuvoksen, vanhemman oikeusasiamiehensihteerin, oikeusasiamiehensihteerin, neuvontalakimiehen, tarkastajan, tiedottajan, notaarin, osastosihteerin, kirjaajan, arkistonhoitajan, apulaiskirjaajan ja toimistosihteerin virkoja. Kansliaan voidaan nimittää myös muita virkamiehiä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan voidaan talousarvion puitteissa ottaa virkamiehiä määräaikaisiin virkasuhteisiin.

2 §
Henkilöstön kelpoisuusvaatimukset

Kelpoisuusvaatimuksena on:

1) kansliapäälliköllä, esittelijäneuvoksella, vanhemmalla oikeusasiamiehensihteerillä ja oikeusasiamiehensihteerillä oikeustieteen kandidaatin tutkinto tai virkaan soveltuva muu ylempi korkeakoulututkinto sekä tehtävässä vaadittava kokemus julkisesta hallinnosta tai tuomarin tehtävistä; sekä

2) muissa tehtävissä toimivilla niihin soveltuva korkeakoulututkinto tai muu tehtävien edellyttämä koulutus ja kokemus.

3 §
Virkamiesten nimittäminen

Oikeusasiamies nimittää kansliansa virkamiehet.

4 §
Virkavapaus

Virkavapautta eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehille myöntää oikeusasiamies.

5 §
Voimaantulo

Tämä johtosääntö tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

Tällä johtosäännöllä kumotaan 22 päivänä helmikuuta 2000 annettu eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (251/2000).

LIITE 2

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN JA APULAISOIKEUSASIAMIESTEN VÄLINEN TYÖNJAKO

Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- eduskunnan oikeusasiamiestä koskevan lain 14 §:n 3 momentissa tarkoitettuja asioita
- ylimpiä valtioelimiä
- periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä
- sosiaalihuoltoa
- sosiaalivakuutusta
- terveydenhuoltoa sekä
- lapsen oikeuksia.

Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- tuomioistuimia ja oikeushallintoa
- vankeinhoitoa ja rangaistusten täytäntöönpanoa ja kriminaalihuoltoa
- 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
- rikoksentekijän 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

LAUSUNNOT JA KUULEMISET

Lausunnot

Oikeusministeriölle

- valmiuslakitoimikunnan mietinnöstä KM 2005:2 ehdotuksesta uudeksi valmiuslaiksi (16/5/06*)
- tuomarinvastuutyöryhmän mietinnöstä 2005:16 tuomarinvastuun toteuttamismuotojen kehittämisestä (185/5/06*)
- Pohjoismaista saamelaissopimusta koskevasta asiantuntijatyöryhmän mietinnöstä ja siihen sisältyvästä sopimusehdotuksesta (896/5/06*)
- sakko- ja konfiskaatiotyöryhmän mietinnöstä 2006:11 sakko- ja konfiskaatiopuitepäätösten täytäntöönpanoksi (1460/5/06)
- selvitysmiehen mietinnöstä 2006:20 Valitusasioiden siirtäminen hovioikeudesta toiseen – Hovioikeuslain 9 §:ssä tarkoitetun kevennetyn kokoonpanon asema ja siihen sisältyvistä ehdotuksista laiksi valitusasioiden siirtämisestä toisessa hovioikeudessa käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi ja oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 13 §:n muuttamisesta sekä laiksi hovioikeuslain 9 §:n muuttamisesta (2781/5/06*)
- summaaristen velkomusasioiden käsittelyn kehittämistyöryhmän mietinnöstä 2006:15 Riidattomien velkomusasioiden käsittelyn kehittäminen (3551/5/06)

Puolustusministeriölle

- vapaaehtoista maanpuolustusta koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan toimikunnan mietinnöstä KM 2006:1 (811/5/06*)
- asevelvollisuuslakitoimikunnan mietinnöstä KM 2006:2 ehdotuksesta uudeksi asevelvollisuuslaiksi (1263/5/06*)
- puolustusvoimalakitoimikunnan mietinnöstä KM 2006:3 ehdotuksesta uudeksi puolustusvoimalaiksi (3269/5/06)

Sosiaali- ja terveysministeriölle

- mielenterveyslain kriminaalipotilaita koskevat säännäkset -työryhmän muistion 2005:20 ehdotuksista ja mielenterveyslain 4. luvun uudistamistarpeista (677/5/06*)
- lastensuojelulain kokonaisuudistustyöryhmän muistiosta 2006:25 (1646/5/06*)
- selvityksestä 2006:45 perusoikeuksien rajoittamisesta kehitysvammapalvelujen toteuttamisessa (2969/5/06*)

Ulkoasiainministeriölle

- YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomen kolmannen määräaikaisraportin johdosta antamista loppupäätelmistä (1067/5/06)
- YK:n ihmisoikeustoimikunnan/ihmisoikeusneuvoston kyselystä koskien kansallisia, etnisiä, uskonnollisia ja kielellisiä vähemmistöjä (1240/5/06)
- Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission Suomea koskevien suositusten täytäntöönpanosta (1611/5/06)

Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa

Perustuslakivaliokunnassa

OA *Paunio* 10.3.2006 oikeusasiamiehen erilliskertomuksesta "Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu" sekä OA *Paunio*, AOA *Jääskeläinen* ja AOA *Lindstedt* 30.11.2006 oikeusasiamiehen kertomuksesta 2005. OA *Paunio* 14.12.2006 hallituksen esityksestä eduskunnalle HE 252/2006 vp lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

AOA *Jääskeläinen* 9.5.2006 hallituksen esityksestä eduskunnalle HE 47/2006 vp valtion tuella rahoitettujen vuokra- ja osaomistusasuntojen asukasvalinnan sekä omistusasuntolainojen tuen myöntämisen perusteita koskevaksi lainsäädännöksi sekä 18.12.2006 hallituksen esityksestä eduskunnalle HE 261/2006 vp laeiksi vankeuslain 12 luvun ja tutkintavankeuslain 8 luvun muuttamisesta

AOA *Lindstedt* 22.11.2006 hallituksen esityksestä eduskunnalle HE 172/2006 vp laiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä 28.11.2006 hallituksen esityksestä eduskunnalle HE 187/2006 vp asevelvollisuuslaksi

Lakivaliokunnassa

OA *Paunio* 31.3.2006 oikeusasiamiehen erilliskertomuksesta "Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu"

AOA *Jääskeläinen* 17.5.2006 hallituksen esityksestä eduskunnalle HE 12/2006 vp laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä 17.5.2006 hallituksen esityksestä eduskunnalle HE 13/2006 vp laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnassa

OA *Paunio* 8.3.2006 oikeusasiamiehen erilliskertomuksesta "Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisten vastuu"

Valtiovarainvaliokunnassa

AOA *Jääskeläinen* 1.3.2006 hallituksen esityksestä eduskunnalle HE 7/2006 vp laiksi ajoneuvoverolain 56 §:n muuttamisesta

Sivistysvaliokunnassa

Esittelijäneuvos *Jorma Kuopus* 29.9.2006 valtioneuvoston koulutuspoliittisesta selonteosta VNS 4/2006

Puolustusvaliokunnassa

Esittelijäneuvos *Raino Marttunen* 26.10.2006 hallituksen esityksestä eduskunnalle HE 172/2006 vp laiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi ja 26.10.2006 hallituksen esityksestä eduskunnalle HE 187/2006 vp asevelvollisuuslaiksi sekä 30.11.2006 hallituksen esityksestä eduskunnalle HE 264/2006 vp puolustusvoimalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

LIITE 4

TILASTOTIETOJA OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINNASTA

Vuonna 2006 käsiteltävänä olleet asiat

Käsiteltävänä olleet laillisuusvalvonta-asiat			*6 335*
Vuonna 2006 vireille tulleet asiat		4 241	
– kantelut oikeusasiamiehelle	3 620		
– oikeuskanslerilta siirtyneet kantelut	42		
– omat aloitteet	49		
– lausunto- ja kuulemispyynnöt	47		
– muut kirjoitukset	483		
Vuodelta 2005 siirtyneet asiat		1 605	
Vuodelta 2004 siirtyneet asiat		489	
Ratkaistut asiat			*4 100*
Kantelut		3 529	
Omat aloitteet		52	
Lausunto- ja kuulemispyynnöt		45	
Muut kirjoitukset		474	
Seuraavaan vuoteen siirtyneet asiat			*2 235*
Vuodelta 2006		1 620	
Vuodelta 2005		610	
Vuodelta 2004		5	
Muut käsitellyt asiat			*155*
Tarkastukset [1]		70	
Kanslian hallintoasiat		85	

[1] Tarkastuspäiviä 48

RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN VUONNA 2006

Kanteluasiat			*3 529*
Sosiaaliviranomaiset		726	
– sosiaalihuolto	418		
– sosiaalivakuutus	308		
Poliisiviranomaiset		532	
Terveydenhuoltoviranomaiset		345	
Tuomioistuimet		292	
– yleiset tuomioistuimet	266		
– erityistuomioistuimet	1		
– hallintotuomioistuimet	25		
Vankeinhoitoviranomaiset		275	
Kunnalliset viranomaiset		143	
Työvoimaviranomaiset		136	
Veroviranomaiset		124	
Ulosottoviranomaiset		102	
Ympäristöviranomaiset		99	
Opetusviranomaiset		99	
Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset		68	
Maa- ja metsäviranomaiset		66	
Ulkomaalaisviranomaiset		65	
Syyttäjäviranomaiset		54	
Edunvalvontaviranomaiset		52	
Sotilasviranomaiset		45	
Tulliviranomaiset		40	
Ylimmät valtionelimet		32	
Kirkolliset viranomaiset		26	
Julkiset oikeusavustajat		26	
Muut valvottavat viranomaiset		175	
Valvontaan kuulumattomat yksityiset		7	
Omat aloitteet			*52*
Sotilasviranomaiset		10	
Terveydenhuoltoviranomaiset		8	
Poliisiviranomaiset		6	
Sosiaaliviranomaiset		6	
– sosiaalihuolto	2		
– sosiaalivakuutus	4		
Tuomioistuimet		5	
– yleiset tuomioistuimet	4		
– hallintotuomioistuimet	1		
Vankeinhoitoviranomaiset		5	
Ulosottoviranomaiset		3	
Opetusviranomaiset		2	
Maa- ja metsäviranomaiset		1	
Tulliviranomaiset		1	
Ympäristöviranomaiset		1	
Muut valvottavat viranomaiset		4	
Ratkaistut asiat yhteensä			*3 581*

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA VUONNA 2006

Kantelut		*3 529*
Toimeenpiteeseen johtaneet ratkaisut (yht. 534)		
– huomautus	28	
– käsitys	440	
– esitys	12	
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus	54	
Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska (yht. 2 126)		
– virheellistä menettelyä ei todettu	607	
– ei aihetta epäillä virheellistä menettelyä	1 519	
Kantelua ei tutkittu, koska (yht. 869)		
– ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan	94	
– oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä	461	
– ei yksilöity	114	
– siirto oikeuskanslerille	18	
– siirto valtakunnansyyttäjälle	5	
– siirto muulle viranomaiselle	24	
– tapahtumasta oli kulunut yli 5 vuotta	43	
– raukesi muulla perusteella	110	
Omat aloitteet		*52*
– syyte	–	
– huomautus	9	
– käsitys	12	
– esitys	13	
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus	3	
– lainvastaista tai virheellistä menettelyä ei todettu	7	
– ei aihetta epäillä virheellistä menettelyä	7	
– raukesi muulla perusteella	1	

LIITE 5

TARKASTUKSET

Tuomioistuimet

Jyväskylän käräjäoikeus (telepakkokeinoasiat)
Mikkelin käräjäoikeus (telepakkokeinoasiat)
Porin hovioikeus (telepakkokeinoasiat)

Syyttäjälaitos

Jyväskylän kihlakunnan syyttäjänvirasto
Mikkelin kihlakunnanviraston syyttäjäosasto
Porin kihlakunnan syyttäjänvirasto
Valtakunnansyyttäjänvirasto

Poliisihallinto

Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto
Itä-Suomen lääninhallituksen poliisiosasto
Jyväskylän kihlakunnan poliisilaitos
Keskusrikospoliisi
Liikkuvan poliisin Porin yksikkö
Porin kihlakunnan poliisilaitos
Sisäasiainministeriön poliisiosasto
Sisäasiainministeriön turvallisuusalan valvontayksikkö
Suojelupoliisi

Vankeinhoito

Helsingin avovankilan Vantaan osasto
Hämeenlinnan vankila
Vankisairaala
Vantaan vankila
Vilppulan vankila

Ulosottotoimi

Konkurssiasiamiehen toimisto
Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston ulosottoyksikkö

Puolustusvoimat

Helsingin Ilmatorjuntarykmentti
Ilmasotakoulu
Ilmavoimien Esikunta
Jääkäriprikaati
Kaartin Jääkärirykmentti
Lapin rajavartioston rajajääkärikomppania
Maanpuolustuskorkeakoulu
Rajavartiolaitoksen esikunta
Savon Prikaati

Ulkomaalaishallinto

Metsälän vastaanottokeskuksen säilöönottoyksikkö
Turun kihlakunnan poliisilaitos (ulkomaalaisasiat)
Turun vastaanottokeskus
Ulkomaalaisvirasto

Sosiaalihuolto

Dementiatoimintakeskus Villa Lyhde Oy
Helsingin kaupungin vanhustenhuolto
Kainuun erityishuoltopiirin Kuusanmäen palvelukeskus
Kehitysvammahuollon palvelukeskus Kehäkukkakoti
Kehitysvammahuollon palvelukeskus RK-asunnot/Kierretie
Kustaankartanon vanhustenkeskus
Maarianhaminan sosiaalitoimisto (lastenhuolto)
Puotilan vanhainkoti ja palvelutalo
Tallbackenin ensi- ja turvakoti ja lastenkoti
Vaalijalan kuntoutuskeskus
Vanhainkoti Metsonkoti

Terveydenhuolto

Grelsbyn sairaala
Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin
Visalan sairaala
Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin
Halikon sairaala

Edunvalvonta

Espoon kaupungin edunvalvontatoimisto
Espoon maistraatin holhoustoimen yksikkö

Sosiaalivakuutus

Kansaneläkelaitos/Maarianhaminan toimisto
Keskinäinen eläkevakuutusyhtiö Etera
Kuntien eläkevakuutus
Maatalousyrittäjien eläkelaitos

Työvoima ja työttömyysturva

Helsingin työvoimatoimisto
Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskus

Opetustoimi

Opetushallitus
Ylioppilastutkintolautakunta

Muut tarkastuskohteet

Ahvenanmaan maakuntahallituksen
sosiaali- ja ympäristöosasto
Espoon hiippakunnan tuomiokapituli
Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskusyksikkö
Kieliasiain neuvottelukunta
Kirkkohallitus
Oikeusministeriön hallintoyksikkö
(kieliasioiden vastuualue)
Satakunnan hätäkeskus
Viestintävirasto

LIITE 6

KANSLIAN HENKILÖKUNTA VUONNA 2006

Kansliapäällikkö (määräaikainen)
Mäkinen, Pirkko, OTK, VT (31.1. saakka)
Pajuoja, Jussi, OTT (1.2. alkaen)

Esittelijäneuvokset
Kuopus, Jorma, OTT, VT
Kallio, Eero, OTK, VT
Marttunen, Raino, OTK, VT
Haapkylä, Lea, OTK, VT
Länsisyrjä, Riitta, OTK, VT

Vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit
Åström, Henrik, OTK, VT (osa-aikaeläkkeellä)
Ojala, Harri, OTK, VT
Haapamäki, Juha, OTK, VT
(virkavapaalla 31.1. saakka)
Hännikäinen, Erkki, OTK
Tamminen, Mirja, OTK, VT
Tanttinen-Laakkonen, Kaija, OTK
Linnakangas, Aila, OTK, VTK
Aantaa, Tuula, OTK, VT
Kurki-Suonio, Kirsti, OTT (virkavapaalla 1.9. alk.)
Stoor, Håkan, OTL, VT

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri (määräaikainen)
Lindström, Ulla-Maija, OTK (1.9. alkaen)

Oikeusasiamiehensihteerit
Muukkonen, Kari, OTK, VT
Lindström, Ulla-Maija, OTK
Toivola, Jouni, OTK
Pölönen, Pasi, OTT, VT
Verronen, Minna, OTK, VT
Pirjola, Jari, OTL, FM
Rita, Anu, OTK, VT
Niemelä, Juha, OTK, VT
Eteläpää, Mikko, OTK, VT
Suhonen, Iisa, OTK, VT
Sarja, Mikko, OTL, VT
Arjola-Sarja, Terhi, OTK, VT
Äijälä-Roudasmaa, Pirkko, OTK, VT
Holman, Kristian, HTM

Oikeusasiamiehensihteerit (määräaikaiset)
Räty, Ismo, OTK, VT (30.6. saakka)
Nieminen, Liisa, OTT, VTM (8.5. alkaen)
Kumpula, Anne, OTL, VT (1.10. alkaen)

Neuvontalakimiehet
Wirta, Pia, OTK, VT (virkavapaalla 30.9. saakka ja 30.10. alkaen)
Rouhiainen, Petri, OTK, VT (virkavapaalla)

Neuvontalakimiehet (määräaikaiset)
Punkka, Saara, OTK, VT (12.5. saakka)
Romakkaniemi, Jaana, OTK, VT
Aumala, Petteri, OTK, VT (1.6. alkaen)

Tiedottaja
Helkama, Ilta, FK

Tarkastajat
Huttunen, Kari
Laakso, Reima (1.5. alkaen)

Tarkastaja (määräaikainen)
Heikkonen, Timo (30.4. saakka)

Notaarit
Kerrman, Raili, VN
Rahko, Helena, HN (virkavapaalla 27.10. alkaen)
Koskiniemi, Taru, HN
Tuominen, Eeva-Maria, VN
(virkavapaalla 1.2.–30.11.)

Notaarit (määräaikaiset)
Suutarinen, Pirkko, VN
Nurminen, Marja, VN (1.11. alkaen)

Arkistonhoitaja
Pärssinen, Marja-Liisa, VN

Arkistonhoitaja (määräaikainen)
Kaukolinna, Mikko (16.2.–31.3.)

Kirjaaja
Kataja, Helena

Apulaiskirjaaja
Karhu, Päivi

Osastosihteerit
Ahola, Päivi
Kivioja, Leena (virkavapaalla 1.11. alkaen)
Stern, Mervi
Forsell, Anu

Osastosihteeri (määräaikainen)
Salminen, Virpi (1.11. alkaen)

Toimistosihteerit
Helin, Leena
Raahenmaa, Arja
Salminen, Virpi
Keinänen, Kristiina
Salminen, Sirpa

Toimistosihteeri (määräaikainen)
Kaukolinna, Mikko

ASIAHAKEMISTO

AHVENANMAA
- virheitä telepakkokeinojen käytössä Ahvenanmaalla 72

AJOKORTTITODISTUS
- ajokorttitodistuksen antaminen 151

AJONEUVO
- ajoneuvon siirtäminen omistajan tietämättä 186

AJONEUVOHALLINTOKESKUS
- ajoneuvoveron (dieselveron) palautusten maksamisen keskeyttäminen 197

AJONEUVOVERO
- ajoneuvoveron (dieselveron) palautusten maksamisen keskeyttäminen 197
- ajoneuvoverotuksen oikeusturvaongelmat 201

ALAIKÄINEN
- alaikäisen epäillyn kuulusteleminen ilman todistajaa 104
- esitutkinnan laatu 104

ALKOHOLI
- Internetin välityksellä tilattujen alkoholijuomien haltuunotto tullissa 133

AMMATTIAJOLUPA
- yksityisen taksiyhdistyksen järjestämä ammattiajolupakoe 107

AMPUMA-ASE
- viivästys ampuma-aselupahakemusten ratkaisemisessa 98

ASIAKASMAKSU
- kuljetuspalveluista perittävät asiakasmaksut 144
- tulkkipalvelun käytöstä perittävät asiakasmaksut 144
- kotihoidosta perittävät palvelumaksut 144

ASIAKASPALVELU
- potilaan kielellisten oikeuksien toteutuminen 155

ASIAKIRJA
- asiakirjapyynnön valituskelpoisuus 86
- haastehakemuksen julkisuus rikosasian suullisessa valmistelussa 89
- julkisuuslain määräaikojen noudattaminen 92
- vankiasiakirjojen salassapito 114
- vangin oikeudenkäyntiasiakirjojen hallussapitokielto 119
- viranomaisen velvollisuus ilmoittaa sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta 183
- viivästys asiakirjapyynnön käsittelyssä 183, 212
- asiakirjapyynnön käsittely ylioppilastutkintolautakunnassa 189

ks. myös julkisuus

ASIAMIES
- asianajajan tapaaminen 112
- vangin asianajajan kirjeen avaaminen 114

ASIANOMISTAJA
- muutoksenhakuohjeiden ilmoittaminen asianomistajalle 86

ASIANOSAINEN
- tilinsiirtolomakkeen toimittaminen asian hävinneelle taholle oikeudenkäynti-kulujen maksamiseksi riita-asiassa, jossa valtio on asianosaisena 86
- esitutkinnan päättäminen 99
- oikeus saada tapaamisoikeuksia koskeva päätös 167

ASIAVIRHE
- verotuksen oikaisulautakunnan päätöksessä olleen asiavirheen korjaaminen 195

ASUNTOKORTTI
- vangin asuntokortin tiedot 115
- vangin asuntokorttiin tehtyjen merkintöjen luotettavuus 115

AUTOVERO
- mallikohtaisten veroprosenttien vahvistaminen 132
- mallisarjakohtaisten veroprosenttien määrittäminen 132
- viivästys autoverotusta koskevien valitusten ja oikaisujen käsittelyssä 132

EDUNVALVONTA
- yleisen edunvalvojan esteellisyys 170
- maistraatin toimivalta määrätä edunvalvoja 170
- vireille tulevaa asiaa koskevan ennakkokäsityksen esittäminen lehtihaastattelussa 171
- maistraatin myöntämä lupa kiinteistön kauppaan 172
- edunvalvonnassa olevan terveystietojen salassapito 172

ELATUSTURVA
- viivästys elatusapusaatavien ulosottotilityksissä 123
- päätös elatustuen takautumissaatavan perimättä jättämisestä 148

ELINKEINOVAPAUS
- taksiliikennelupien myöntäminen laittamatta niitä yleisesti haettavaksi 211

ELÄKE
- eläkkeiden tarkistustarpeet 174
- viivästys eläkevalitusasian käsittelyssä työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa 174
- myönteisten eläkepäätösten perusteleminen 175
- EY-asetuksen ja tuomioistuinkäytännön soveltaminen vakuutusoikeudessa 176

ERISTÄMINEN
- vangin eristämispäätöksen perusteleminen 114
- eristetyn vangin mahdollisuus käsienpesuun 118

ESITUTKINTA
- viivästys esitutkinnan keskeyttämisessä 97
- viivästys rikosprosessissa 98
- viivästys rikosilmoituksen kirjaamisessa ja esitutkinnassa 98
- viivästys esitutkintapöytäkirjan toimittamisessa syyttäjälle 98
- esitutkinnan aloittaminen 99
- esitutkinnan toimittamatta jättämistä koskevan päätöksen perusteleminen 99
- esitutkinnan päättäminen 99
- esitutkintapäätöksen perusteluissa käytetty kieli 99
- haltuunotetun omaisuuden kirjaaminen 104
- esitutkinnan laatu 104
- rikoksesta epäillyn asema esitutkintakuulustelussa 104
- kuulustelutodistajan puolueettomuus 105
- tutkinnanjohtajan esteellisyys 105
- esitutkinnan toimittaminen puolustusvoimissa 129
- poliisitehtävien sääntelyn puutteellisuus puolustusvoimissa 130

ESTEELLISYYS
- menettely esteettömän käräjätuomarin vaihtamiseksi 86
- tutkinnanjohtajan esteellisyys 105
- yleisen edunvalvojan esteellisyys 170

EU-OIKEUS
- mallikohtaisten veroprosenttien vahvistaminen 132
- mallisarjakohtaisten veroprosenttien määrittäminen 132
- EY-asetuksen ja tuomioistuinkäytännön soveltaminen vakuutusoikeudessa 176
- Kansaneläkelaitoksen toimistojen työskentelyn ohjaaminen etuusohjeella EY-asetuksen ja tuomioistuinkäytännön soveltamisessa 176
- ajoneuvoveron (dieselveron) palautusten maksamisen keskeyttäminen 197

HAASTE
- haasteen tiedoksiannossa käytetty kieli 87
- haastehakemuksen julkisuus rikosasian suullisessa valmistelussa 89

HALLINTOMENETTELY
- Kansaneläkelaitoksen puhelinpalvelun maksullisuus 215

HALLINTO-OIKEUS
- viivästys hallinto-oikeuden toimeentulotukipäätöksen täytäntöönpanossa 140

HALLUSSAPITO
- vankilan säilyttämän vangin omaisuuden vaihtamisen ja vastaanottamisen rajoitukset 118
- Marimekon paidan käyttö- ja hallussapitokielto vankilassa 118
- vangin oikeudenkäyntiasiakirjojen hallussapitokielto 119

HALTUUNOTTO
- Internetin välityksellä tilattujen alkoholijuomien haltuunotto tullissa 133

HAMMASHUOLTO
- hammashuollon järjestäminen 151

HENKILÖKOHTAINEN KOSKEMATTOMUUS
- vapaudenmenetyksen konkreettisten perusteiden kirjaaminen 101
- potilaan sitominen 159

HENKILÖKOHTAINEN VAPAUS
- poliisilakiperusteisen säilöönoton edellytykset 101

HITAS-ASUNTO
- hitas-asuntojen enimmäishintojen määrittelyn tasapuolisuus 186

HUOLELLISUUS
- virhe tuomiolauselmailmoituksessa 86
- huolellisuus sähköpostiviestien käsittelyssä 87
- huolimattomuus ja viivästys vakuutusoikeuden palautuspäätöksen täytäntöönpanossa 174

HUOLTO JA TAPAAMISOIKEUS
- viivästys huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan selvityksen valmistelussa 165
- tasapuolisuus lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan selvityksen laatimisessa 167

ks. myös tapaamisoikeus

HUOSTAANOTTO
- huostaanotettujen lasten sijaishuoltopaikan valinta 164
- viivästys huostaanottoasioiden käsittelyssä 164
- huostaanotetun lapsen terapiaistuntojen säännöllisestä toteuttamisesta huolehtiminen 165
- yhteydenpidon rajoittaminen huostaanotetun lapsen ja hänen vanhempiensa välillä 167

HYVÄ HALLINTO
- viivästys kirjeisiin vastaamisessa 124
- tiedusteluihin vastaaminen 124
- toimeentulotukipäätöksen perusteleminen 141
- viivästys asiakirjapyynnön käsittelyssä 183
- valituskieltoa koskeva ohjaus 195

HYVÄ HOITO
- potilaan oikeus hyvään kivun hoitoon 152
- syövän uusiutumisen diagnosointi 152
- potilaan jatkohoidosta huolehtiminen sairaalasta kotiutuksen jälkeen 152
- hoitosuunnitelman laatiminen 152
- tuberkuloosipotilaan hoito 156

HÄÄTÖ
- häädettävän omaisuuden käsittely 125

ILMAILULAITOS
- viivästys asiakirjapyynnön käsittelyssä 212

ILMOITUSVELVOLLISUUS
- vangin sairastumisesta ilmoittaminen 113

JULKINEN OIKEUSAVUSTAJA
- julkisen oikeusavustajan velvollisuus huolehtia päämiehensä oikeusturvasta tuomioistuimen pääkäsittelyssä 87

ks. myös oikeusapu

JULKINEN TEHTÄVÄ
- kalastuksenvalvoja julkisen tehtävän hoitajana 208
- postin jakelun asianmukaisuus 212

JULKISUUS
- asiakirjapyynnön valituskelpoisuus 86
- haastehakemuksen julkisuus rikosasian suullisessa valmistelussa 89
- julkisuuslain määräaikojen noudattaminen 92
- viivästys asiakirjapyynnön käsittelyssä 212

KAHLEHTIMINEN
- käsirautojen käyttö vangilla hoitotilanteessa 113

KALASTUS
- kalastuksenvalvoja julkisen tehtävän hoitajana 208

KANSALAISUUS
- viivästys kansalaisuusasian käsittelyssä 134
- Suomen kansalaisuuteen oikeutetun lapsen käännyttäminen 135

KANSANELÄKELAITOS
- sosiaaliviranomaisen tiedoksisaantioikeus 148
- pääjohtajan vastaanottama kestitys 173
- palveluperiaatteen noudattaminen 173
- kuntoutusmahdollisuuksista tiedottaminen 173
- eläkkeiden tarkistustarpeet 174
- viivästys asumisperusteisen sosiaaliturvan soveltamista koskevan asian käsittelyssä 174
- viivästys kliinisen ravintovalmisteen erityiskorvattavuutta koskevan hakemuksen käsittelyssä 174
- viivästys lisäselvityksen pyytämisessä sairauspäivärahahakemuksen käsittelyä varten 174
- myönteisten eläkepäätösten perusteleminen 175
- kuntoutuspäätöksen perusteleminen 175
- Kansaneläkelaitoksen toimistojen työskentelyn ohjaaminen etuusohjeella EY-asetuksen ja tuomioistuinkäytännön soveltamisessa 176
- valituksen siirrolle säädettyjen määräaikojen noudattaminen 178
- työmarkkinatukivalituksen käsittely 180
- puhelinpalvelun maksullisuus 215

KESKUSRIKOSPOLIISI
- julkisuuslain määräaikojen noudattaminen 92

KESTITYS
- lääketehtaan tarjoama kestitys terveydenhuollon seminaarissa 159
- Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan vastaanottama kestitys 173

KIELIASIA
- virheitä telepakkokeinojen käytössä Ahvenanmaalla 72
- haasteen tiedoksiannossa käytetty kieli 87
- kielellisten oikeuksien toteutuminen tietojärjestelmän käyttöönotossa 122
- potilaan kielellisten oikeuksien toteutuminen 155
- oikeudenkäyntiasiamiehen käyttäminen ruotsinkielisissä potilasvahinkoasioissa 155
- kirjeenvaihdon kieli 191
- kielellisen yhdenvertaisuuden toteutuminen hovioikeudessa 192
- poliisien kielitaitovaatimukset 193

KIINNIOTTO
- poliisilakiperusteisen säilöönoton edellytykset 101
- vapaudenmenetyksen konkreettisten perusteiden kirjaaminen 101
- kiinnioton perusteet 102
- vapaudenmenetys etsintäkuulutuksen johdosta 102

KIINTEISTÖASIA
- maistraatin myöntämä lupa kiinteistön kauppaan 172

KIRJAAMINEN
- menettely esteettömän käräjätuomarin vaihtamiseksi 86
- viivästys rikosilmoituksen kirjaamisessa 96, 98
- vapaudenmenetyksen konkreettisten perusteiden kirjaaminen 101
- haltuunotetun omaisuuden kirjaaminen 104
- viivästys ulosottohakemusten kirjaamisessa 123
- pakkotoimenpiteiden kirjaaminen palvelukeskuksessa 149
- viivästys verovalituksen kirjaamisessa ja asian käsittelyssä 195

KIRJEENVAIHTO
- vangin asianajajan kirjeen avaaminen 114
- viivyttely vankipostin antamisessa 116
- kirjeenvaihdon kieli 191

KOTIETSINTÄ
- kotietsinnän ja turvallisuus-tarkastusten edellytysten täyttyminen 102, 103

- kotietsinnän suorittaminen 103
- läsnäolo-oikeus kotietsinnässä 103

KOTIHOITO
- kotihoidosta perittävät palvelumaksut 144

KOTIPALVELU
- palveluasumisen järjestäminen kotipalveluna 145

KOULU
- tiedottaminen kouluterveydenhuollon palvelujen järjestämisestä 155

KUITTAUS
- liikaa maksetun työttömyyspäivärahan kuittaus 180
- veronpalautuksen kuittaus 196

KULJETUSPALVELU
- vaikeavammaisten kuljetuspalvelu-ohjeiden lainvastaisuus 143
- kuljetuspalveluista perittävät asiakasmaksut 144
- viivästys kuljetuspalveluhakemuksen käsittelyssä 144
- pitkäaikaishoidossa olevien potilaiden kuljetuspalveluita koskeva neuvonta 155

KUNTA-ASIA
- omaishoitajan lakisääteisen vapaan järjestäminen 145
- kunnan ohjeen ristiriitaisuus päihdehuollon palvelujen järjestämistä koskevan lainsäädännön kanssa 148
- päätös elatustuen takautumissaatavan perimättä jättämisestä 148
- tiedottaminen kouluterveydenhuollon palvelujen järjestämisestä 155
- kunnan toimielinten pöytäkirjojen sisältö 183
- viranomaisen velvollisuus ilmoittaa sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta 183
- viivästys asiakirjapyynnön käsittelyssä 183
- hitas-asuntojen enimmäishintojen määrittelyn tasapuolisuus 186
- tiedottaminen asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksista 204
- viivästys ympäristötuen takaisinperinnässä 208

KUNTOUTUS
- lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden järjestäminen 152
- kuntoutusmahdollisuuksista tiedottaminen 173
- kuntoutuspäätöksen perusteleminen 175

KUOLEMANSYYN SELVITTÄMINEN
- viivästys kuolemansyyn selvittämistä koskevien asiakirjojen laatimisessa 154

KURINPITO
- esitys vangin kurinpitorangaistuksen purkamisesta 109
- päätös vangin kurinpitoasiassa 115

KUULEMINEN
- lääkityksen vaihtaminen kuulematta vankia 113
- ulosmittauksen toimittaminen ennen maksukehotuksessa velalliselle varatun maksuajan päättymistä 124
- terveystietojen salassapito 172
- ajoneuvon siirtäminen omistajan tietämättä 186

KUULUSTELU
- alaikäisen epäillyn kuulusteleminen ilman todistajaa 104
- esitutkinnan laatu 104
- rikoksesta epäillyn asema esitutkintakuulustelussa 104
- kuulustelutodistajan puolueettomuus 105
- esitutkinnan toimittaminen puolustusvoimissa 129

KÄSITTELYAIKA
- viivästys toimeentulotukihakemusten käsittelyssä 138
- viivästys toimeentulotukipäätöksen oikaisumenettelyssä 139
- viivästys asian käsittelyssä Potilasvakuutuskeskuksessa 154
- kanteluiden käsittelyajat lääninhallituksessa 160
- viivästys huostaanottoasioiden käsittelyssä 164
- viivästys lapsen palauttamista koskevan asian käsittelyssä 166
- valitusasian käsittelyaika vakuutusoikeudessa 174
- huolimattomuus ja viivästys vakuutusoikeuden palautuspäätöksen täytäntöönpanossa 174

- viivästys eläkevalitusasian käsittelyssä työ-eläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa 174
- viivästys asumisperusteisen sosiaaliturvan soveltamista koskevan asian käsittelyssä Kansaneläkelaitoksessa 174
- viivästys kliinisen ravintovalmisteen erityiskorvattavuutta koskevan hakemuksen käsittelyssä Kansaneläkelaitoksessa 174
- kielellisen yhdenvertaisuuden toteutuminen hovioikeudessa 192

KÄYTTÄYTYMINEN
- tuomarin käyttäytyminen 86, 87
- vangin käytös perhetapaamisen epäämisen perusteena 112

KÄÄNNYTTÄMINEN
- poliisin toiminta virkatehtäviä hoitaessaan 134
- Suomen kansalaisuuteen oikeutetun lapsen käännyttäminen 135
- georgialaisryhmän käännyttäminen ja viranomaistiedottaminen 135

LAPSI
- lapsen palauttamista huoltajalleen koskevan päätöksen täytäntöönpano 125
- Suomen kansalaisuuteen oikeutetun lapsen käännyttäminen 135
- viivästys huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan selvityksen valmistelussa 165
- lapsen perusopetuksen valvonta 165
- viivästys lapsen palauttamista koskevan asian käsittelyssä 166
- tasapuolisuus lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan selvityksen laatimisessa 167
- yhteydenpidon rajoittaminen huostaanotetun lapsen ja hänen vanhempiensa välillä 167

LASTENSUOJELU
- yhteydenpidon rajoittamista koskevan päätöksen perusteleminen 164
- yhteydenpitoa koskevan päätöksen tekeminen 164
- sijaishuollossa olevan lapsen yhteydenpidon rajoittaminen 164
- huostaanotettujen lasten sijaishuoltopaikan valinta 164
- viivästys huostaanottoasioiden käsittelyssä 164
- huostaanotetun lapsen terapiaistuntojen säännöllisestä toteuttamisesta huolehtiminen 165
- lapsen perusopetuksen valvonta 165
- salassapitovelvollisuuden rikkominen 165
- oikeus saada tietopyyntö käsitellyksi 166
- oikeus saada tapaamisoikeuksia koskeva päätös 167

LIIKKUMISVAPAUS
- sivullisten liikkumisvapauden turvaaminen rallin aikana 204
- liikuntaesteisten kulkuyhteys rautatieasemalla 212

LÄÄKETIETEELLINEN TUTKIMUS
- suostumus lääketieteelliseen tutkimukseen 155

LÄÄKÄRINLAUSUNTO
- sairauslomatodistuksen antaminen 178

LÄÄNINHALLITUS
- viivästys ampuma-aselupahakemusten ratkaisemisessa 98
- yksityisten terveydenhuoltopalvelujen antamista koskevan lupahakemuksen käsittelyaika lääninhallituksessa 154
- kanteluiden käsittelyajat lääninhallituksessa 160
- taksiliikennelupien myöntäminen laittamatta niitä yleisesti haettavaksi 211

MAANMITTAUSHALLINTO
- Maanmittauslaitoksen puhelinpalvelun hinnoittelu 208

MAISTRAATTI
- maistraatin toimivalta määrätä edunvalvoja 170
- vireille tulevaa asiaa koskevan ennakkokäsityksen esittäminen lehtihaastattelussa 171
- maistraatin myöntämä lupa kiinteistön kauppaan 172
- edunvalvonnassa olevan terveystietojen salassapito 172

MERENKULKULAITOS
- satamien turvatarkastusten puutteet 212

METSÄSTYS
- ampuma-aseen takavarikointi metsästyslain nojalla 104

MUUTOKSENHAKU
- muutoksenhakuohjeiden ilmoittaminen asianomistajalle 86
- ulosoton muutoksenhakuohjauksen antaminen 124
- viivästys muutoksenhakukelpoisen päätöksen tekemisessä omaishoidontukihakemukseen 145

MÄÄRÄAIKA
- julkisuuslain määräaikojen noudattaminen 92
- valituksen siirrolle säädettyjen määräaikojen noudattaminen 178

NEUVONTA
- luottotietomerkinnästä ilmoittaminen velalliselle 124
- velallisen neuvonta ulosotossa 124
- ulosoton muutoksenhakuohjauksen antaminen 124
- tiedusteluihin vastaaminen 124
- toimeentulotukiasiakkaan ohjaus ja neuvonta 142
- velvollisuus neuvoa potilasasiakirjoista tietoja pyytävää 154
- pitkäaikaishoidossa olevien potilaiden kuljetuspalveluita koskeva neuvonta 155
- neuvonta maksusitoumusasiassa 155
- palveluperiaatteen noudattaminen Kansaneläkelaitoksessa 173
- kuntoutusmahdollisuuksista tiedottaminen 173
- eläkkeiden tarkistustarpeet 174
- valitusasian käsittelyaika vakuutusoikeudessa 174
- liikennevakuutusasian käsittely 174
- valituskieltoa koskeva ohjaus 195

ks. myös palveluperiaate ja puhelinneuvonta

OHJEISTUS
- vaikeavammaisten kuljetuspalveluohjeiden lainvastaisuus 143

OIKAISUMENETTELY
- viivästys toimeentulotukipäätöksen oikaisumenettelyssä 139

OIKEUDENKÄYNTI
- ylimääräisen telekuuntelutallenteen hävittäminen vireillä olevan oikeudenkäynnin kuluessa 72
- syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin siirtäminen 92
- vangin oikeudenkäyntiasiakirjojen hallussapitokielto 119
- oikeudenkäyntiasiamiehen käyttäminen ruotsinkielisissä potilasvahinkoasioissa 155

OIKEUDENKÄYNTIKULUT
- tilinsiirtolomakkeen toimittaminen asian hävinneelle taholle oikeudenkäyntikulujen maksamiseksi riita-asiassa, jossa valtio on asianosaisena 86

OIKEUSAPU
- asiakirjapyynnön valituskelpoisuus 86
- julkisen oikeusavustajan velvollisuus huolehtia päämiehensä oikeusturvasta tuomioistuimen pääkäsittelyssä 87
- huolellisuus sähköpostiviestien käsittelyssä 87
- oikeusapua koskevan ratkaisupyynnön käsittely käräjäoikeudessa 87

ks. myös julkinen oikeusavustaja

OIKEUSMINISTERIÖ
- ongelmia ulosoton tietojärjestelmässä 121

OMAISHOITO
- omaishoitajan lakisääteisen vapaan järjestäminen 145
- viivästys muutoksenhakukelpoisen päätöksen tekemisessä omaishoidontukihakemukseen 145
- omaishoidontukea koskevan päätöksen perusteleminen 146
- velvollisuus omaishoidontukea koskevan sopimuksen laatimiseen 146

OPETUSTOIMI
- esikoululaisen oikeus maksuttomaan kuljetukseen 189

PAKKOTOIMENPIDE
- pakkotoimenpiteiden kirjaaminen palvelukeskuksessa 149

PALVELUPERIAATE
- tiedusteluihin vastaaminen 124
- palveluperiaatteen noudattaminen Kansaneläkelaitoksessa 173
ks. myös neuvonta ja puhelinneuvonta

PATENTTI- JA REKISTERIHALLITUS
- laiminlyönti säätiön valvojana 214

PERHE-ELÄMÄN SUOJA
- poistumisluvan myöntäminen vangille Pohjoismaiden ulkopuolelle 115

PERHETAPAAMINEN
- perhetapaamisten myöntäminen 110
- lähiomaisen kriteerit 111
- vankeuden aikana solmittu avioliitto perhetapaamisen epäämisen perusteena 111
- vankiin tutustuminen ennen perhetapaamisen myöntämistä 111
- perhetapaamisen kieltäminen vangin rikosten laadun perusteella 111
- päätösharkinta poistumisluvan ja perhetapaamisen myöntämisessä 112
- vangin käytös perhetapaamisen epäämisen perusteena 112
- perhetapaamisia koskevien kielteisten päätösten perusteleminen 112
- kaavamaisten aikarajojen asettaminen perhetapaamisanomuksen käsiteltäväksi ottamiselle ja tapaamisen myöntämiselle 112

PERINTÄ
- viivästys elatusapusaatavien ulosottotilityksissä 123
- päätös elatustuen takautumissaatavan perimättä jättämisestä 148
ks. myös takaisinperintä

PERUSOIKEUDET
ks. Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta (luku 3.1) 33

PERUSOPETUS
- lapsen perusopetuksen valvonta 165

PERUSTELEMINEN
- esitutkinnan toimittamatta jättämistä koskevan päätöksen perusteleminen 99
- vapaudenmenetyksen konkreettisten perusteiden kirjaaminen 101
- perhetapaamisia koskevien kielteisten päätösten perusteleminen 112
- vangin eristämispäätöksen perusteleminen 114
- vangin avolaitosmääräyksen peruutuspäätöksen perusteleminen 114
- toimeentulotukipäätöksen perusteleminen 141
- vammaispalvelupäätöksen perusteleminen 145
- omaishoidontukea koskevan päätöksen perusteleminen 146
- yhteydenpidon rajoittamista koskevan päätöksen perusteleminen 164
- tapaturmakorvauspäätöksen perusteleminen 175
- myönteisten eläkepäätösten perusteleminen 175
- kuntoutuspäätöksen perusteleminen 175
- suullista käsittelyä koskevan päätöksen perusteleminen vakuutusoikeudessa 177
- vakuutusoikeuden päätöksen perusteleminen 180
- työttömyyskassan päätöksen perusteleminen 180
- työvoimapoliittisen lausunnon perusteleminen 180
- päätöksen harhaanjohtava perusteleminen TE-keskuksessa 210

PIDÄTTÄMINEN
- pidättämisen enimmäisajan ylittyminen 100
- pidättämisen perusteiden puutteellinen selvittäminen 100
- pidätettyjen terveydentilan tarkkailu 102

POISTUMISLUPA
- päätösharkinta poistumisluvan ja perhetapaamisen myöntämisessä 112
- vangin poistumislupahakemuksen käsittely 115
- poistumisluvan myöntäminen vangille Pohjoismaiden ulkopuolelle 115
- vangin matkakulujen korvaaminen 116
- vangin osallistuminen pääsykokeeseen 117

POLIISI
- virheitä telepakkokeinojen käytössä Ahvenanmaalla 72
- ylimääräisen telekuuntelutallenteen hävittäminen vireillä olevan oikeuden-käynnin kuluessa 72
- viivästys rikosilmoituksen kirjaamisessa 96, 98
- viivästys esitutkinnan keskeyttämisessä 97

- työturvallisuusrikoksen syyteoikeuden vanhentuminen 97
- viivästys rikosprosessissa 98
- viivästys esitutkinnassa 98
- viivästys esitutkintapöytäkirjan toimittamisessa syyttäjälle 98
- viivästys rikosepäilyn poistumisesta ilmoittamisessa 98
- esitutkinnan aloittaminen 99
- esitutkinnan toimittamatta jättämistä koskevan päätöksen perusteleminen 99
- esitutkinnan lopettamista koskevan päätöksen sisältö 99
- esitutkinnan päättäminen 99
- esitutkintapäätöksen perusteluissa käytetty kieli 99
- pidättämisen enimmäisajan ylittyminen 100
- pidättämisen perusteiden puutteellinen selvittäminen 100
- poliisilakiperusteisen säilöönoton edellytykset 101
- vapaudenmenetyksen konkreettisten perusteiden kirjaaminen 101
- kiinnioton perusteet 102
- vapaudenmenetys etsintäkuulutuksen johdosta 102
- pidätettyjen terveydentilan tarkkailu 102
- vapautensa menettäneiden ruokailu 102
- kotietsinnän ja turvallisuus-tarkastuksen edellytysten täyttyminen 102, 103
- kotietsinnän suorittaminen 103
- läsnäolo-oikeus kotietsinnässä 103
- kotietsintäpöytäkirjan laatiminen 103
- ampuma-aseen takavarikointi metsästyslain nojalla 104
- takavarikkopöytäkirjan laatiminen 104
- haltuunotetun omaisuuden kirjaaminen 104
- todistuksen antaminen takavarikosta 104
- takavarikon kumoaminen tai syytteen nostamisen määräajan pidentämisen hakeminen 104
- alaikäisen epäillyn kuulusteleminen ilman todistajaa 104
- esitutkinnan laatu 104
- rikoksesta epäillyn asema esitutkintakuulustelussa 104
- kuulustelutodistajan puolueettomuus 105
- tutkinnanjohtajan esteellisyys 105
- poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinta 106
- yksityisen taksiyhdistyksen järjestämä ammattiajolupakoe 107
- vastuu vanginkuljetuksessa olevien vankien vartioinnista tauon aikana 120
- poliisitehtävien sääntelyn puutteellisuus puolustusvoimissa 130
- poliisin toiminta virkatehtäviä hoitaessaan 134
- poliisien kielitaitovaatimukset 193

POLIISIRIKOS
- poliisin tekemäksi epäillyn rikoksen tutkinta 106

POSTI
- postin jakelun asianmukaisuus 212

POTILAS
- lääkityksen vaihtaminen kuulematta vankia 113
- vangin terveystilaa koskevien tietojen ilmaiseminen asioimislomakkeessa 113
- sairauslomatodistuksen antaminen 152
- potilaan oikeus hyvään kivun hoitoon 152
- syövän uusiutumisen diagnosointi 152
- potilaan jatkohoidosta huolehtiminen sairaalasta kotiutuksen jälkeen 152
- hoitosuunnitelman laatiminen 152
- potilaan tiedonsaantioikeus 152, 153
- potilaan itsemääräämisoikeus 153
- potilasasiakirjamerkinnät ja potilastietojen luovuttaminen 153
- velvollisuus neuvoa potilasasiakirjoista tietoja pyytävää 154
- pitkäaikaishoidossa olevien potilaiden kuljetuspalveluita koskeva neuvonta 155
- potilaan kielellisten oikeuksien toteutuminen 155
- oikeudenkäyntiasiamiehen käyttäminen ruotsinkielisissä potilasvahinkoasioissa 155
- tuberkuloosipotilaan hoito 156
- psykiatriseen sairaalahoitoon toimittaminen 158
- potilaan sitominen 159

POTILASASIAKIRJA
- potilasasiakirjamerkinnät ja potilastietojen luovuttaminen 153
- velvollisuus neuvoa potilasasiakirjoista tietoja pyytävää 154
- tuberkuloosipotilaan hoito 156
- psykiatriseen sairaalahoitoon toimittaminen 158

POTILASVAKUUTUSKESKUS
- viivästys asian käsittelyssä 154
- oikeudenkäyntiasiamiehen käyttäminen ruotsinkielisissä potilasvahinkoasioissa 155

PSYKIATRINEN SAIRAALAHOITO
- psykiatriseen sairaalahoitoon toimittaminen 158
- potilaan sitominen 159

PUHELINNEUVONTA
- työvoimahallinnon puhelinmaksut ja puhelinpalvelujen maksullisuus 180
- Maanmittauslaitoksen puhelinpalvelun hinnoittelu 208
- Kansaneläkelaitoksen puhelinpalvelun maksullisuus 215

ks. myös neuvonta ja palveluperiaate

PUHUTTELU
- tullitarkastuksen suorittaminen ja pöytäkirjaaminen 133

PUOLUEETTOMUUS
- kulttuuripalkinnon vastaanottamisen asianmukaisuus 86
- kuulustelutodistajan puolueettomuus 105
- lääketehtaan tarjoama kestitys terveydenhuollon seminaarissa 159
- tasapuolisuus lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan selvityksen laatimisessa 167
- vireille tulevaa asiaa koskevan ennakkokäsityksen esittäminen lehtihaastattelussa 171

PUOLUSTUSVOIMAT
- sotilaslääkäreiden ratkaisuihin vaikuttaminen 128
- esitutkinnan toimittaminen puolustusvoimissa 129
- poliisitehtävien sääntelyn puutteellisuus puolustusvoimissa 130

ks. myös puolustusvoimat

PYSÄKÖINNINVALVONTA
- ajoneuvon siirtäminen omistajan tietämättä 186

PÄIHDEHUOLTO
- kunnan ohjeen ristiriitaisuus päihdehuollon palvelujen järjestämistä koskevan lainsäädännön kanssa 148

PÄIVÄHOITO
- viivästys päivähoitopaikan järjestämisessä 147

PÄÄESIKUNTA
- kirjeenvaihdon kieli 191

PÖYTÄKIRJA
- takavarikkopöytäkirjan laatiminen 104
- tullitarkastuksen suorittaminen ja pöytäkirjaaminen 133
- kunnan toimielinten pöytäkirjojen sisältö 183

RAJAVARTIOLAITOS
- georgialaisryhmän käännyttäminen ja viranomaistiedottaminen 135

RAUTATIE
- liikuntaesteisten kulkuyhteys rautatieasemalla 212

RIKOSILMOITUS
- viivästys rikosilmoituksen kirjaamisessa 96, 98

SAIRAUSPÄIVÄRAHA
- viivästys lisäselvityksen pyytämisessä sairauspäivärahahakemuksen käsittelyä varten Kansaneläkelaitoksessa 174

SALASSAPITOVELVOLLISUUS
- vangin terveystilaa koskevien tietojen ilmaiseminen asioimislomakkeessa 113
- vankiasiakirjojen salassapito 114
- salassapitovelvollisuuden rikkominen 165
- oikeus saada tietopyyntö käsitellyksi 166
- edunvalvonnassa olevan terveystietojen salassapito 172

SANANVAPAUS
- vangin sananvapaus 117
- uskonnollisten lehtien lähettäminen seurakuntaan kuulumattomille 216

SEURAKUNTALEHTI
- uskonnollisten lehtien lähettäminen seurakuntaan kuulumattomille 216

SOSIAALIHUOLTO
- viivästys toimeentulotukihakemusten käsittelyssä 138
- viivästys toimeentulotukipäätöksen oikaisumenettelyssä 139
- viivästys hallinto-oikeuden toimeentulotukipäätöksen täytäntöönpanossa 140
- opiskelijan oikeus toimeentulotukeen 140
- toimeentulotuen perusosan alentaminen 141
- toimeentulotukipäätöksen perusteleminen 141
- toimeentulotukiasiakkaan ohjaus ja neuvonta 142
- vammaispalveluasiakkaasta annettavat tiedot 143
- vaikeavammaisten kuljetuspalveluohjeiden lainvastaisuus 143
- kuljetuspalveluista perittävät asiakasmaksut 144
- tulkkipalvelun käytöstä perittävät asiakasmaksut 144
- kotihoidosta perittävät palvelumaksut 144
- viivästys kuljetuspalveluhakemuksen käsittelyssä 144
- palveluasumisen järjestäminen kotipalveluna 145
- vammaispalvelupäätöksen perusteleminen 145
- omaishoitajan lakisääteisen vapaan järjestäminen 145
- viivästys muutoksenhakukelpoisen päätöksen tekemisessä omaishoidontukihakemukseen 145
- omaishoidontukea koskevan päätöksen perusteleminen 146
- velvollisuus omaishoidontukea koskevan sopimuksen laatimiseen 146
- valvonta palvelukodissa 147
- viivästys päivähoitopaikan järjestämisessä 147
- päätös elatustuen takautumissaatavan perimättä jättämisestä 148
- sosiaaliviranomaisen tiedoksisaantioikeus 148
- pakkotoimenpiteiden kirjaaminen palvelukeskuksessa 149
- sijaishuollossa olevan lapsen yhteydenpidon rajoittaminen 164
- huostaanotettujen lasten sijaishuoltopaikan valinta 164
- viivästys huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan selvityksen valmistelussa 165
- lapsen perusopetuksen valvonta 165
- salassapitovelvollisuuden rikkominen 165
- tasapuolisuus lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan selvityksen laatimisessa 167
- yhteydenpidon rajoittaminen huostaanotetun lapsen ja hänen vanhempiensa välillä 167
- virkanimityksestä ilmoittaminen 185

SOSIAALITURVA
- palveluperiaatteen noudattaminen Kansaneläkelaitoksessa 173
- viivästys asumisperusteisen sosiaaliturvan soveltamista koskevan asian käsittelyssä Kansaneläkelaitoksessa 174

SOSIAALIVAKUUTUS
- Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan vastaanottama kestitys 173
- palveluperiaatteen noudattaminen Kansaneläkelaitoksessa 173
- kuntoutusmahdollisuuksista tiedottaminen 173
- sotilasvammalain mukaisen korvausasian käsittely 174
- tiedusteluihin vastaaminen 174
- valitusasian käsittelyaika vakuutusoikeudessa 174
- liikennevakuutusasian käsittely 174
- huolimattomuus ja viivästys vakuutusoikeuden palautuspäätöksen täytäntöönpanossa 174
- viivästys eläkevalitusasian käsittelyssä työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa 174
- viivästys asumisperusteisen sosiaaliturvan soveltamista koskevan asian käsittelyssä Kansaneläkelaitoksessa 174
- viivästys kliinisen ravintovalmisteen erityiskorvattavuutta koskevan hakemuksen käsittelyssä Kansaneläkelaitoksessa 174
- viivästys lisäselvityksen pyytämisessä sairauspäivärahahakemuksen käsittelyä varten Kansaneläkelaitoksessa 174
- tapaturmakorvauspäätöksen perusteleminen 175
- myönteisten eläkepäätösten perusteleminen 175
- kuntoutuspäätöksen perusteleminen 175
- EY-asetuksen ja tuomioistuinkäytännön soveltaminen vakuutusoikeudessa 176
- Kansaneläkelaitoksen toimistojen työskentelyn ohjaaminen etuusohjeella EY-asetuksen ja tuomioistuinkäytännön soveltamisessa 176

- suullista käsittelyä koskevan päätöksen perusteleminen vakuutusoikeudessa 177
- valituksen siirrolle säädettyjen määräaikojen noudattaminen 178

SOTILASVAMMA
- sotilasvammalain mukaisen korvausasian käsittely 174

STARTTIRAHA
- starttirahapäätöksen perusteleminen 180

SUHTEELLISUUSPERIAATE
- vapaudenmenetys etsintäkuulutuksen johdosta 102

SUOSTUMUS
- suostumus lääketieteelliseen tutkimukseen 155
- salassapitovelvollisuuden rikkominen 165

SYYTEHARKINTA
- syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin siirtäminen 92
- työturvallisuusrikoksen syyteoikeuden vanhentuminen 97
- esitutkinnan lopettamista koskevan päätöksen sisältö 99

SYYTTÄJÄ
- syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin siirtäminen 92
- työturvallisuusrikoksen syyteoikeuden vanhentuminen 97
- viivästys esitutkintapöytäkirjan toimittamisessa syyttäjälle 98

SÄHKÖINEN ASIOINTI
- viranomaisen velvollisuus ilmoittaa sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta 183

SÄHKÖPOSTI
- huolellisuus sähköpostiviestien käsittelyssä 87

SÄÄTIÖ
- Patentti- ja rekisterihallituksen laiminlyönti säätiön valvojana 214

TAKAISINPERINTÄ
- liikaa maksetun työttömyyspäivärahan kuittaus 180
- viivästys ympäristötuen takaisinperinnässä 208
ks. myös perintä

TAKAVARIKKO
- ampuma-aseen takavarikointi metsästyslain nojalla 104
- takavarikkopöytäkirjan laatiminen 104
- todistuksen antaminen takavarikosta 104
- takavarikon kumoaminen tai syytteen nostamisen määräajan pidentämisen hakeminen 104

TAKSILUPA
- taksiliikennelupien myöntäminen laittamatta niitä yleisesti haettavaksi 211

TAPAAMISOIKEUS
- oikeus saada tapaamisoikeuksia koskeva päätös 167
ks. myös huolto ja tapaamisoikeus

TAPATURMAKORVAUS
- tapaturmakorvauspäätöksen perusteleminen 175

TARKOITUSSIDONNAISUUS
- sotilaslääkäreiden ratkaisuihin vaikuttaminen 128

TE-KESKUS
- kuoppakorotuksista päättäminen 180
- viivästys valitusten käsittelyssä 209
- viivästys rahoitushakemuksen käsittelyssä 210

TELEKUUNTELU
- lainvastainen telekuuntelu törkeän dopingrikoksen selvittämisessä 71
- ylimääräisen telekuuntelutallenteen hävittäminen vireillä olevan oikeudenkäynnin kuluessa 72

TELEPAKKOKEINO
- virheitä telepakkokeinojen käytössä Ahvenanmaalla 72

TERVEYDENHUOLTO

- lääkityksen vaihtaminen kuulematta vankia 113
- vangin terveystilaa koskevien tietojen ilmaiseminen asioimislomakkeessa 113
- käsirautojen käyttö vangilla hoitotilanteessa 113
- vangin sairastumisesta ilmoittaminen 113
- vanhuksen hoidon tarpeen arvioiminen hoidosta ja sijoittamisesta päätettäessä 146
- hammashuollon järjestäminen 151
- ajokorttitodistuksen antaminen 151
- sairauslomatodistuksen antaminen 152
- lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden järjestäminen 152
- potilaan oikeus hyvään kivun hoitoon 152
- syövän uusiutumisen diagnosointi 152
- potilaan jatkohoidosta huolehtiminen sairaalasta kotiutuksen jälkeen 152
- hoitosuunnitelman laatiminen 152
- potilaan tiedonsaantioikeus 152, 153
- potilaan itsemääräämisoikeus 153
- potilasasiakirjamerkinnät ja potilastietojen luovuttaminen 153
- viivästys kuolemansyyn selvittämistä koskevien asiakirjojen laatimisessa 154
- yksityisten terveydenhuoltopalvelujen antamista koskevan lupahakemuksen käsittelyaika lääninhallituksessa 154
- viivästys asian käsittelyssä Potilasvakuutuskeskuksessa 154
- velvollisuus neuvoa potilasasiakirjoista tietoja pyytävää 154
- pitkäaikaishoidossa olevien potilaiden kuljetuspalveluita koskeva neuvonta 155
- tiedottaminen kouluterveydenhuollon palvelujen järjestämisestä 155
- neuvonta maksusitoumusasiassa 155
- potilaan kielellisten oikeuksien toteutuminen 155
- oikeudenkäyntiasiamiehen käyttäminen ruotsinkielisissä potilasvahinkoasioissa 155
- suostumus lääketieteelliseen tutkimukseen 155
- tuberkuloosipotilaan hoito 156
- psykiatriseen sairaalahoitoon toimittaminen 158
- potilaan sitominen 159
- lääketehtaan tarjoama kestitys terveydenhuollon seminaarissa 159
- kanteluiden käsittelyajat lääninhallituksessa 160
- edunvalvonnassa olevan terveystietojen salassapito 172

TIEDOKSIANTO

- haasteen tiedoksiannossa käytetty kieli 87
- sijaistiedoksiantomenettelyn edellytysten puutteellisuus 87

TIEDONSAANTIOIKEUS

- potilaan tiedonsaantioikeus 152, 153
- potilaan itsemääräämisoikeus 153
- psykiatriseen sairaalahoitoon toimittaminen 158

TIEDOTTAMINEN

- georgialaisryhmän käännyttäminen ja viranomaistiedottaminen 135
- tiedottaminen kouluterveydenhuollon palvelujen järjestämisestä 155
- kuntoutusmahdollisuuksista tiedottaminen 173
- tiedottaminen asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksista 204

TIETOJENSAANTIOIKEUS

- sosiaaliviranomaisen tiedoksisaantioikeus 148

TIETOJÄRJESTELMÄ

- ongelmia ulosoton tietojärjestelmässä 121
- kielellisten oikeuksien toteutuminen tietojärjestelmän käyttöönotossa 122
- viivästys elatusapusaatavien ulosottotilityksissä 123

TOIMEENTULOTUKI

- viivästys toimeentulotukihakemusten käsittelyssä 138
- viivästys toimeentulotukipäätöksen oikaisumenettelyssä 139
- viivästys hallinto-oikeuden toimeentulotukipäätöksen täytäntöönpanossa 140
- opiskelijan oikeus toimeentulotukeen 140
- toimeentulotuen perusosan alentaminen 141
- toimeentulotukipäätöksen perusteleminen 141
- toimeentulotukiasiakkaan ohjaus ja neuvonta 142

TOIMIVALTA

- maistraatin toimivalta määrätä edunvalvoja 170
- ajoneuvoveron (dieselveron) palautusten maksamisen keskeyttäminen 197

TULKITSEMINEN
- tulkkipalvelun käytöstä perittävät asiakasmaksut 144

TULLI
- lainvastainen telekuuntelu törkeän dopingrikoksen selvittämisessä 71
- mallikohtaisten veroprosenttien vahvistaminen 132
- mallisarjakohtaisten veroprosenttien määrittäminen 132
- viivästys autoverotusta koskevien valitusten ja oikaisujen käsittelyssä 132
- Internetin välityksellä tilattujen alkoholijuomien haltuunotto tullissa 133
- tullitarkastuksen suorittaminen ja pöytäkirjaaminen 133

TULLITARKASTUS
- tullitarkastuksen suorittaminen ja pöytäkirjaaminen 133

TUOMIOISTUIN
- lainvastainen telekuuntelu törkeän dopingrikoksen selvittämisessä 71
- virheitä telepakkokeinojen käytössä Ahvenanmaalla 72
- ylimääräisen telekuuntelutallenteen hävittäminen vireillä olevan oikeudenkäynnin kuluessa 72
- viivästys tuomioistuinkäsittelyssä 85
- tuomarin käyttäytyminen 86, 87
- virhe tuomiolauselmailmoituksessa 86
- muutoksenhakuohjeiden ilmoittaminen asianomistajalle 86
- menettely esteettömän käräjätuomarin vaihtamiseksi 86
- tilinsiirtolomakkeen toimittaminen asian hävinneelle taholle oikeudenkäyntikulujen maksamiseksi riita-asiassa, jossa valtio on asianosaisena 86
- äänittämisen epäonnistuminen oikeuden istunnossa 86
- sijaistiedoksiantomenettelyn edellytysten puutteellisuus 87
- julkisen oikeusavustajan velvollisuus huolehtia päämiehensä oikeusturvasta tuomioistuimen pääkäsittelyssä 87
- oikeusapua koskevan ratkaisupyynnön käsittely käräjäoikeudessa 87
- tutkintavankeusajan vähentämättä jättäminen tuomiosta 87
- käräjätuomarille jaetun asian siirtäminen toiselle tuomarille 88
- haastehakemuksen julkisuus rikosasian suullisessa valmistelussa 89
- viivästys lapsen palauttamista koskevan asian käsittelyssä 166
- kielellisen yhdenvertaisuuden toteutuminen hovioikeudessa 192

TURVALLISUUSTARKASTUS
- kotietsinnän ja turvallisuustarkastuksen edellytysten täyttyminen 102, 103

TURVATARKASTUS
- satamien turvatarkastusten puutteet 212

TUTKINTAVANKEUS
- tutkintavankeusajan vähentämättä jättäminen tuomiosta 87

TYÖKYVYTTÖMYYS
- vammaisen henkilön työkykyisyyden arviointi 196

TYÖTTÖMYYSKASSA
- liikaa maksetun työttömyyspäivärahan kuittaus 180
- työttömyyskassan päätöksen perusteleminen 180
- viivästys työttömyysetuusasian käsittelyssä 180
- viivästys työttömyyspäiväraha-asian käsittelyssä 180

TYÖTTÖMYYSTURVA
- työmarkkinatukivalituksen käsittely 180

TYÖTURVALLISUUS
- työturvallisuusrikoksen syyteoikeuden vanhentuminen 97

TYÖVOIMAHALLINTO
- työvoimapoliittisen lausunnon perusteleminen 180
- starttirahapäätöksen perusteleminen 180
- työnhakusuunnitelman laatiminen ja arkistointi 180
- työvoimahallinnon puhelinmaksut ja puhelinpalvelujen maksullisuus 180

TÄYTÄNTÖÖNPANO
- lapsen palauttamista huoltajalleen koskevan päätöksen täytäntöönpano 125
- viivästys hallinto-oikeuden toimeentulotukipäätöksen täytäntöönpanossa 140
- huolimattomuus ja viivästys vakuutusoikeuden palautuspäätöksen täytäntöönpanossa 174

ULKOMAALAINEN
- viivästys kansalaisuusasian käsittelyssä 134
- poliisin toiminta virkatehtäviä hoitaessaan 134
- georgialaisryhmän käännyttäminen ja viranomaistiedottaminen 135

ULKOMAALAISVIRASTO
- viivästys kansalaisuusasian käsittelyssä 134
- Suomen kansalaisuuteen oikeutetun lapsen käännyttäminen 135

ULOSOTTO
- ongelmia ulosoton tietojärjestelmässä 121
- kielellisten oikeuksien toteutuminen tietojärjestelmän käyttöönotossa 122
- viivästys ulosottohakemusten kirjaamisessa 123
- viivästys elatusapusaatavien ulosottotilityksissä 123
- luottotietomerkinnästä ilmoittaminen velalliselle 124
- velallisen neuvonta ulosotossa 124
- ulosoton muutoksenhakuohjauksen antaminen 124
- viivästys kirjeisiin vastaamisessa 124
- tiedusteluihin vastaaminen 124
- ulosottomiehen selonottovelvollisuus velalliselle 124
- ulosmittauksen toimittaminen ennen maksukehotuksessa velalliselle varatun maksuajan päättymistä 124
- lapsen palauttamista huoltajalleen koskevan päätöksen täytäntöönpano 125
- häädettävän omaisuuden käsittely 125
- osoitetietojen oikeellisuus 125
- ulosottovelallisten yhdenvertainen kohtelu 125

USKONNONVAPAUS
- hengellisen toiminnan järjestäminen vangeille 120
- uskonnollisten lehtien lähettäminen seurakuntaan kuulumattomille 216

VAKUUTUSLAITOS
- tiedusteluihin vastaaminen 174
- liikennevakuutusasian käsittely 174
- tapaturmakorvauspäätöksen perusteleminen 175

VAKUUTUSOIKEUS
- valitusasian käsittelyaika 174
- EY-asetuksen ja tuomioistuinkäytännön soveltaminen 176
- suullista käsittelyä koskevan päätöksen perusteleminen 177
- päätöksen perusteleminen 180

VALMISTEVERO
- Internetin välityksellä tilattujen alkoholijuomien haltuunotto tullissa 133

VALTAKUNNANSYYTTÄJÄNVIRASTO
- julkisuuslain määräaikojen noudattaminen 92

VALTIOKONTTORI
- sotilasvammalain mukaisen korvausasian käsittely 174
- huolimattomuus ja viivästys vakuutusoikeuden palautuspäätöksen täytäntöönpanossa 174

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
- ajoneuvoveron (dieselveron) palautusten maksamisen keskeyttäminen 197

VALVONTA
- valvonta palvelukodissa 147
- satamien turvatarkastusten puutteet 212
- Patentti- ja rekisterihallituksen laiminlyönti säätiön valvojana 214

VAMMAISPALVELU
- vammaispalveluasiakkaasta annettavat tiedot 143
- vaikeavammaisten kuljetuspalveluohjeiden lainvastaisuus 143
- kuljetuspalveluista perittävät asiakasmaksut 144

- tulkkipalvelun käytöstä perittävät asiakasmaksut 144
- kotihoidosta perittävät palvelumaksut 144
- viivästys kuljetuspalveluhakemuksen käsittelyssä 144
- palveluasumisen järjestäminen kotipalveluna 145
- vammaispalvelupäätöksen perusteleminen 145
- pitkäaikaishoidossa olevien potilaiden kuljetuspalveluita koskeva neuvonta 155

VAMMAISUUS

- vammaisen henkilön työkykyisyyden arviointi 196

VANHENTUMINEN

- työturvallisuusrikoksen syyteoikeuden vanhentuminen 97

VANHUSTENHUOLTO

- vanhuksen hoidon tarpeen arvioiminen hoidosta ja sijoittamisesta päätettäessä 146
- valvonta palvelukodissa 147

VANKEINHOITO

- esitys vangin kurinpitorangaistuksen purkamisesta 109
- perhetapaamisten myöntäminen 110
- lähiomaisen kriteerit 111
- vankeuden aikana solmittu avioliitto perhetapaamisen epäämisen perusteena 111
- vankiin tutustuminen ennen perhetapaamisen myöntämistä 111
- perhetapaamisen kieltäminen vangin rikosten laadun perusteella 111
- päätösharkinta poistumisluvan ja perhetapaamisen myöntämisessä 112
- vangin käytös perhetapaamisen epäämisen perusteena 112
- perhetapaamisia koskevien kielteisten päätösten perusteleminen 112
- kaavamaisten aikarajojen asettaminen perhetapaamisanomuksen käsiteltäväksi ottamiselle ja tapaamisen myöntämiselle 112
- asianajajan tapaaminen 112
- lääkityksen vaihtaminen kuulematta vankia 113
- vangin terveystilaa koskevien tietojen ilmaiseminen asioimislomakkeessa 113
- käsirautojen käyttö vangilla hoitotilanteessa 113
- vangin sairastumisesta ilmoittaminen 113
- vangin eristämispäätöksen perusteleminen 114
- vangin avolaitosmääräyksen peruutuspäätöksen perusteleminen 114
- vangin asianajajan kirjeen avaaminen 114
- vankiasiakirjojen salassapito 114
- vangin asuntokortin tiedot 115
- vangin asuntokorttiin tehtyjen merkintöjen luotettavuus 115
- vangin poistumislupahakemuksen käsittely 115
- päätös vangin kurinpitoasiassa 115
- poistumisluvan myöntäminen vangille Pohjoismaiden ulkopuolelle 115
- vangin matkakulujen korvaaminen 116
- vankiloissa käytettävä asiointilomake 116
- viivästys vankipostin jaossa 116
- viivyttely vankipostin antamisessa 116
- vangin oikeus taloudellisiin sitoumuksiin 116
- vangin kirjeen avaaminen ja lukeminen 117
- vangin sananvapaus 117
- vangin osallistuminen pääsykokeeseen 117
- eristetyn vangin mahdollisuus käsienpesuun 118
- vesisuihkun käyttö vangin selliin menon yhteydessä 118
- vankilan säilyttämän vangin omaisuuden vaihtamisen ja vastaanottamisen rajoitukset 118
- Marimekon paidan käyttö- ja hallussapitokielto vankilassa 118
- vangin oikeudenkäyntiasiakirjojen hallussapitokielto 119
- hengellisen toiminnan järjestäminen vangeille 120
- vastuu vanginkuljetuksessa olevien vankien vartioinnista tauon aikana 120

VAPAUDENMENETEYS

- tutkintavankeusajan vähentämättä jättäminen tuomiosta 87
- pidättämisen enimmäisajan ylittyminen 100
- pidättämisen perusteiden puutteellinen selvittäminen 100
- poliisilakiperusteisen säilöönoton edellytykset 101
- vapaudenmenetyksen konkreettisten perusteiden kirjaaminen 101
- kiinnioton perusteet 102
- vapaudenmenetys etsintäkuulutuksen johdosta 102

- pidätettyjen terveydentilan tarkkailu 102
- vapautensa menettäneiden ruokailu 102

VARUSMIES
- sotilaslääkäreiden ratkaisuihin vaikuttaminen 128
- esitutkinnan toimittaminen puolustusvoimissa 129
ks. myös puolustusvoimat

VEROTUS
- verotuksen oikaisulautakunnan päätöksessä olleen asiavirheen korjaaminen 195
- viivästys verovalituksen kirjaamisessa ja asian käsittelyssä 195
- valituskieltoa koskeva ohjaus 195
- veronpalautuksen kuittaus 196

VESILIIKENNE
- moottorivenekilpailujen luvanvaraisuus 205
- satamien turvatarkastusten puutteet 212

VIIVÄSTYS
- viivästys tuomioistuinkäsittelyssä 85
- viivästys rikosilmoituksen kirjaamisessa 96, 98
- viivästys esitutkinnan keskeyttämisessä 97
- viivästys rikosprosessissa 98
- viivästys esitutkinnassa 98
- viivästys esitutkintapöytäkirjan toimittamisessa syyttäjälle 98
- viivästys rikosepäilyn poistumisesta ilmoittamisessa 98
- viivästys ampuma-aselupahakemusten ratkaisemisessa 98
- viivästys vankipostin jaossa 116
- viivästys ulosottohakemusten kirjaamisessa 123
- viivästys elatusapusaatavien ulosottotilityksissä 123
- viivästys kirjeisiin vastaamisessa 124
- mallikohtaisten veroprosenttien vahvistaminen 132
- viivästys autoverotusta koskevien valitusten ja oikaisujen käsittelyssä 132
- viivästys kansalaisuusasian käsittelyssä 134
- viivästys toimeentulotukihakemusten käsittelyssä 138
- viivästys toimeentulotukipäätöksen oikaisumenettelyssä 139
- viivästys hallinto-oikeuden toimeentulotukipäätöksen täytäntöönpanossa 140
- viivästys kuljetuspalveluhakemuksen käsittelyssä 144
- viivästys muutoksenhakukelpoisen päätöksen tekemisessä omaishoidontukihakemukseen 145
- viivästys päivähoitopaikan järjestämisessä 147
- viivästys kuolemansyyn selvittämistä koskevien asiakirjojen laatimisessa 154
- yksityisten terveydenhuoltopalvelujen antamista koskevan lupahakemuksen käsittelyaika lääninhallituksessa 154
- viivästys asian käsittelyssä Potilasvakuutuskeskuksessa 154
- viivästys huostaanottoasioiden käsittelyssä 164
- viivästys huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan selvityksen valmistelussa 165
- viivästys lapsen palauttamista koskevan asian käsittelyssä 166
- viivästys lisäselvityksen pyytämisessä sairauspäivärahahakemuksen käsittelyä varten Kansaneläkelaitoksessa 174
- valituksen siirrolle säädettyjen määräaikojen noudattaminen 178
- viivästys työttömyysetuusasian käsittelyssä 180
- viivästys työttömyyspäiväraha-asian käsittelyssä 180
- viivästys asiakirjapyynnön käsittelyssä 183, 212
- viivästys verovalituksen kirjaamisessa ja asian käsittelyssä 195
- viivästys ympäristötuen takaisinperinnässä 208
- viivästys valitusten käsittelyssä TE-keskuksessa 209
- viivästys rahoitushakemuksen käsittelyssä 210

VIRKAKIELI
- esitutkintapäätöksen perusteluissa käytetty kieli 99

VIRKANIMITYS
- virkanimityksestä ilmoittaminen 185

VIRKAVAPAUS
- vammaisen henkilön työkykyisyyden arviointi 196

VOIMANKÄYTTÖ
- vesisuihkun käyttö vangin selliin menon yhteydessä 112

YHDENVERTAISUUS
- perhetapaamisten myöntäminen 110
- perhetapaamisia koskevien kielteisten päätösten perusteleminen 110
- poistumisluvan myöntäminen vangille Pohjoismaiden ulkopuolelle 115
- vangin matkakulujen korvaaminen 116
- kielellisten oikeuksien toteutuminen tietojärjestelmän käyttöönotossa 122
- ulosottovelallisten yhdenvertainen kohtelu 125
- mallisarjakohtaisten veroprosenttien määrittäminen 132
- kuljetuspalveluista perittävät asiakasmaksut 144
- kunnan ohjeen ristiriitaisuus päihdehuollon palvelujen järjestämistä koskevan lainsäädännön kanssa 148
- kuoppakorotuksista päättäminen TE-keskuksessa 180
- hitas-asuntojen enimmäishintojen määrittelyn tasapuolisuus 186
- kielellisen yhdenvertaisuuden toteutuminen hovioikeudessa 192
- vammaisen henkilön työkykyisyyden arviointi 196
- taksiliikennelupien myöntäminen laittamatta niitä yleisesti haettavaksi 211
- liikuntaesteisten kulkuyhteys rautatieasemalla 212

YHTEYDENPITO
- yhteydenpidon rajoittamista koskevan päätöksen perusteleminen 164
- yhteydenpitoa koskevan päätöksen tekeminen 164
- sijaishuollossa olevan lapsen yhteydenpidon rajoittaminen 164
- yhteydenpidon rajoittaminen huostaanotetun lapsen ja hänen vanhempiensa välillä 167

YKSITYISTIE
- ulkoilureitin perustaminen yksityistielle ilman lupaa 205

YKSITYISYYDEN SUOJA
- vammaispalveluasiakkaasta annettavat tiedot 143

YLIOPISTO
- yliopistojen uusi palkkausjärjestelmä 189

YLIOPISTOTUTKINTO
- asiakirjapyynnön käsittely ylioppilastutkintolautakunnassa 189

YMPÄRISTÖ
- ympäristöluvan lupaehdoissa määrätyn massamäärän tarkistaminen 203
- sivullisten liikkumisvapauden turvaaminen rallin aikana 204
- tiedottaminen asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksista 204
- moottorivenekilpailujen luvanvaraisuus 205
- ulkoilureitin perustaminen yksityistielle ilman lupaa 205

ÄÄNITE
- äänittämisen epäonnistuminen oikeuden istunnossa 86

ISSN 0356-2999
Paino: Yliopistopaino, Helsinki 2007
Ulkoasu: Matti Sipiläinen / Meizo Oy
Taitto: Päivi Ahola ja Virpi Salminen

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

FI - 00102 Eduskunta
puhelin (09) * 4321
telefax (09) 432 2268
eoa-kirjaamo@eduskunta.fi
http://www.oikeusasiamies.fi