
EDUSKUNNAN
OIKEUSASIAMIEHEN
KERTOMUS TOIMINNASTAAN
VUONNA 2000



ISSN 0356-2999

Edita Oyj, Helsinki 2001

EDUSKUNNALLE

Eduskunnan oikeusasiamiehenä on kertomusvuonna 2000 toiminut allekirjoittanut oikeusneuvos, oikeustieteen lisensiaatti *Lauri Lehtimä*, jonka eduskunta 21.11.1997 valitsi tähän tehtävään uudelleen nelivuotiskaudeksi 1.1.1998 – 31.12.2001. Olen toiminut eduskunnan oikeusasiamiehenä 1.10.1995 alkaen. Tämän ajan olen ollut virkavapaana korkeimman oikeuden jäsenen virasta.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehinä ovat kertomusvuonna toimineet oikeustieteen lisensiaatti *Riitta-Leena Paunio* ja oikeustieteen tohtori, varatuomari *Jaakko Jonkka*. Apulaisoikeusasiamiehen tehtävään eduskunta valitsi apulaisoikeusasiamiehenä jo 1.1.1996 alkaen toimineen Paunion 3.12.1999 toiseksi nelivuotiskaudeksi 1.1.2000 – 31.12.2003 sekä Jonkan 2.6.1998 nelivuotiskaudeksi 1.9.1998 – 31.8.2002. Apulaisoikeusasiamiehen tehtävää hoitaessaan Paunio on ollut virkavapaana oikeusasiamiehen kanslian kansliapäällikön virasta sekä Jonkka vastaavasti oikeusasiamiehen kanslian esittelijäneuvoksen virasta. Jonkka on sittemmin nimitetty valtioneuvoston apulaisoikeuskansleriksi 1.8.2001 alkaen.

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

Tämänvuotisessa toimintakertomuksessa noudatetaan pääosin samaa rakennetta ja samoja toimitusperiaatteita kuin edellisenä vuonna. Oikeusasiamiehen harjoittamaa laillisuusvalvon-

taa selostetaan kertomuksessa asiaryhmittäin. Tarkoituksena on ensinnäkin antaa yleiskuva kustakin sellaisesta asiaryhmästä tai hallinnonalasta, jolla on ollut kertomusvuonna merkittävä osuus oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Pyrkimyksenä on erityisesti kertoa siitä, mitä uusia paineita on kullakin alalla kohdistunut ihmisten oikeusturvaan sekä minkälaisista asioista ja miksi ihmiset ovat yleensä kannelleet oikeusasiamiehelle. Pääpaino on luonnollisesti kertomusvuoden arvioinnissa, mutta myös sen jälkeinen uusien kehitys on pyritty ottamaan huomioon. Perinteiseen tapaan tehdään lisäksi selkoa kunkin asiaryhmän yksittäisistä tapauksista tai kannanotoista, joilla on katsottu olevan oikeudellista tai yleistä merkitystä.

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

Lakikielen vaikeatajuisuus on usein ollut päänsäryn aiheena ja kritiikin kohteena. Tässä kertomuksessa on pyritty lukijaystävälliseen esitystapaan, silläkin uhalla, että oikeudellisen analyysin perinpohjaisuudesta on paikoin jouduttu tinkimään. Kertomusta laadittaessa on lähdetty siitä, että tutkimuksellisiin tai vastaaviin tarkoituksiin täsmällistä ja dokumentoitua tietoa tarvitse-

vat voivat halutessaan tutustua oikeusasiamiehen päätöksiin ja kannanottoihin koko laajuudessaan. Tiedon hankinnassa tarjoaa apuaan oikeusasiamiehen kanslian tiedottaja (puhelin 09 – 432 3335, sähköposti: anne.merisaari@eduskunta.fi).

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

vuonna kohdistuneen laillisuusvalvonnan yleisesittelystä.

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

Perustuslain 109 §:n 2 momentin ja eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 11 §:n 1 momentin mukaisesti annan kunnioittavasti eduskunnalle kertomukseni eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnasta sekä lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilasta vuonna 2000 samoin kuin lainsäädännössä havaituista puutteista kiinnittäen tällöin erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Helsingissä 31.8.2001

Oikeusasiamies *Lauri Lehtimaja*

Kansliapäällikkö *Ilkka Rautio*

SISÄLLYS

1 PUHEENVUOROT	19
Oikeusasiamies Lauri Lehtimaja: Oikeusasiamies on myös vientituote	19
Apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio: Terveyspalveluissa on kyse myös ihmisten oikeuksista	24
Apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkka: Näkökulmia laillisuusvalvontaan	29
2 KATSAUS VUOTEEN 2000	33
Toimintavuotta koskeva yleisarvio	33
Asiajako ratkaisijoiden kesken	34
Perustuslaki ja uusi johtosääntö	35
Kantelut ja omat aloitteet	36
Oikeusasiamiehen toimenpiteet	37
Tarkastukset	39
Tiedotustoiminta	40
Lausunnot ja kuulemiset	42
Kansainvälinen yhteistyö	43
Kertomusvuoden muita tapahtumia	45
* Oikeusasiamiehen toiminnan 80-vuotisjuhla	45
* Vuoden 1999 toimintakertomuksen luovutus	45
* Koulutustilaisuuksia	45
* Merkittäviä kotimaisia vierailuja ja tapaamisia	46
Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta	47
3 PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA	50
PERUS- JA IHMISOIKEUKSISTA YLEISESTI	50
* Ihmisoikeudet	50
* Perusoikeudet	52
PERUS- JA IHMISOIKEUSNÄKÖKULMA LAILLISUUS- VALVONNASSA	53
* Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate (PL 2 §)	53
* Yhdenvertaisuus (PL 6 §)	54

* Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §)	56
* Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (PL 8 §)	58
* Liikkumisvapaus (PL 9 §)	58
* Yksityiselämän suoja (PL 10 §)	59
* Uskonnon ja omantunnon vapaus (PL 11 §)	60
* Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §)	61
* Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (PL 13 §)	62
* Vaali- ja osallistumisoikeudet (PL 14 §)	62
* Omaisuuden suoja (PL 15 §)	63
* Sivistykselliset oikeudet (PL 16 §)	63
* Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §)	64
* Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §)	65
* Oikeus sosiaaliturvaan (PL 19 §)	65
* Vastuu ympäristöstä (PL 20 §)	66
* Oikeusturva (PL 21 §)	67
A) oikeus saada asiansa käsitellyksi viranomaisessa	68
B) oikeussuojakeinojen tehokkuus	70
C) asian käsittelyn joutuisuus	71
D) asianosaisen kuuleminen	72
E) päätösten perusteleminen ja virkakielen selkeys	73
F) huolellisuus asioiden käsittelyssä	75
G) neuvonta- ja palveluvelvollisuus	76
H) rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet	77
I) virkamiesten esteellisyys	78
J) viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus	78
K) virkamiesten käytös	79
Yhteenveto	80
 4 TELEKUUNTELU, TELEVALVONTA JA TEKNINEN KUUNTELU	 81
Telepakkokeinot	81
Pakkokeinoista päättäminen	82
Telepakkokeinojen valvonta ja sen kehittäminen	82
Oikeusasiamiehen saamat valvontatiedot vuodelta 2000	84
Arvioita telepakkokeinojen käytöstä	85
Lopuksi	87

5 LAILLISUUSVALVONTA ASIARYHMITÄIN	88
TUOMIOISTUIMET JA OIKEUSHALLINTO	88
Yleistä	88
Tuomioistuimet ja oikeushallinto kertomusvuonna 2000	88
Tuomioistuihin kohdistuva laillisuusvalvonta	89
Tarkastukset	91
Lausunnot	91
* Riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistaminen	91
* Kilpailuneuvostoa ja markkinatuomioistuinta koskeva uudistus	92
* Tuomareiden kurinpitotyöryhmän mietintö	93
* Hovioikeusmenettelyn uudistaminen	95
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet	96
* Käräjäoikeuden oikeudenkäyntimaksua koskeva neuvonta	96
* Korjausmerkinnän tekeminen käräjäoikeuden pöytäkirjaan	97
* Syytetyn oikeus oikeudenkäyntiavustajaan	97
* Vangin tuominen käsirautoissa oikeudenkäyntiin	99
* Kuuleminen käräjäoikeudessa	100
* Lautamiehen esteellisyys	100
* Haasteen antaminen riita-asiassa	101
* Todistajanpalkkion maksatus hovioikeudessa	103
* Tuomioistuimen palvelujen saatavuus	103
* Riita-asiain valmistelu	104
* Asiakirjapyyntöön yksilöiminen	105
* Menettämisseuraamuksen tuomitsematta jättäminen	106
* Asiakirjapyyntöön vastaaminen	106
* Hovioikeuden jäsenen esteellisyys	106
* Asianosaisten kutsuminen maaoikeuden katselmukseen	109
* Viivästys avustajanpalkkioiden maksamisessa	109
VANKEINHOITO	111
Vankiloihin kohdistuva laillisuusvalvonta	111
Vankikantelut	111
Tarkastustoiminta	112
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet	113
* Vangin auton tarkastaminen	113
* Virkamiehen käytös	113
* Vangille tulleen kirjelähetyksen pidättäminen	114
* Vangin päihdetesti	114

* Pariterapiasta päättäminen ja yksityisyys	114
* Eristetyn vangin terveydentila	115
* Vankien kurinpitorangeistuksen ja rikosprosessin suhde	115
* Henkilöntarkastuksen toimittaminen	116
* Kurinpitorangeistusten yhdenmukaisuus vankiloissa	116
* Puhelun kuuntelu ja vanginvartijan käytös	117
* Armahdetun vapautumisen viivästyminen	117
* Ns. vankilakkoon osallistuneiden vankien oikeuksien menetykset	119
POLIISI	120
Poliisiin kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta	120
Hallinnonalan oikeustilasta	121
Tarkastushavainnot	122
Lausunnot	123
* Esitutkinta- ja pakkokeinolakityöryhmän mietintö	123
* Poliisin ulkoista tiedottamista koskevan ohjeen luonnos	124
* Henkilöstöturvallisuustoimikunnan mietintö	124
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet	124
* Yhdenvertainen kohtelu poliisin valvontatoiminnassa	124
* Esitutkintapöytäkirjaan tehtävät merkinnät	125
* Rikosilmoituksen kirjaaminen	126
* Poliisin ohjeistus Ahvenanmaan maakunnassa	126
* Tietokoneen kovalevyn kopiointi	127
* Syylliseksi epäillyn kuulustelu	127
* Esitutkinnan viivästyminen	127
* Passin epääminen	129
* Poliisimiehen velvollisuus nimensä ilmoittamiseen	130
* Ajokieltoseuraamuksen määrääminen	131
* Kotietsinnästä ilmoittaminen	132
* Etniseen taustaan viittaaminen poliisitiedotteessa	132
* Pidätettyjen ruokailu	134
* Poliisimiehen sopimaton lehtikirjoitus	134
* Viran täyttämisen	136
* Pakkokeinoasiassa tuomioistuimelle annettavat tiedot	136
* Esitutkinta asiassa, josta on kanneltu oikeusasiamiehelle	137
* Kotietsinnän suorittamisen ajankohta ja pidätysajan ylittäminen	137
* Poliisin epäasiallinen sanankäyttö	137

SYYYTÄJÄLAITOS	139
Yleistä	139
Syyttäjien toimintaympäristön muutoksista	139
Syyttäjälaitokseen kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta	140
Tarkastukset	141
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet	141
* Syyteharkinnan suorittaminen	141
* Esitutkinnan kattavuuden arviointi	142
* Syyteharkintavalta tuomaria koskevassa virkarikosasiassa	142
* Velallisen rikos ja luottamusaseman väärinkäyttö	144
* Asianomistajan korvausvaatimuksen ajaminen	144
* Valtionsyyttäjän kirjeen täsmällisyys	145
* Poliisimiehen tekemäksi väitetty rikos	145
ULOSOTTO JA MAKSUKYVYTTÖMYYSMENETTELYT	147
Toimintaympäristö	147
Oikeusasiamiehen kansliassa käsitellyistä asioista	147
Tulevaisuudennäkymiä	148
Lausunto	148
* Ulosottolain muuttamista koskeva esitys	148
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet	149
* Suhteellisuusperiaate ulosotossa	149
* Kutsu ulosottoselvitykseen	150
* Huolellisuus ulosotossa	150
Maksukieltojen välittömän lähettämisen laiminlyönti	150
* Ulosottolain mukaiset suojaosuudet ja etusijajärjestys	151
* Avustavan ulosottomiehen laiminlyönti	151
* Pakko- ja voimakeinojen käyttö ulosotossa	153
* Ennakoilmoitus ulosotosta	154
* Joutuisan käsittelyn laiminlyönti	155
* Ulosottoselvitykseen kutsuminen ja oikeus avustajaan	155
* Perusteettomat väitteet oikeusasiamiehelle annetussa selvityksessä	157
* Avustavan ulosottomiehen sivutoimi	157
* Ulosmittaus velkajärjestelyn piiriin kuuluvasta velasta	158

SOSIAALIHUOLTO	159
Yleistä	159
Toimeentulotuki	159
Vammaispalvelut	160
Kertomusvuoden lainsäädäntöuudistuksia	161
Tarkastustoiminta	161
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet	162
* Vaikeavammaisen kuljetuspalvelut	162
* Toimeentulotuen myöntäminen	164
* Vaatimusten kirjaaminen sosiaalihuollon asiakirjoihin	164
* Viranhaltijan kuuleminen	164
* Toimeentulotukea koskeva oikaisuvaatimus	165
* Oikeus käyttää avustajaa toimeentulotukiasioissa	166
* Oikeus kotipalveluina järjestettävään kuljetustukeen	166
* Näkövammaisen kohtelu	167
* Päätöksen tekeminen toimeentulotukiasiassa	168
* Toimeentulotukipäätöksen puutteellisuus ja oikaisuvaatimuksen käsittelyn viivästyminen	169
* Hakemusasian asianmukainen käsitteleminen	170
* Toimeentulotukipäätöksen tiedoksianto ja toimeentulotuen takaisinperintä	170
* Toimeentulotuki kansalaisuushakemuksen kuluihin	171
* Yrittäjän oikeus toimeentulotukeen	172
* Toimeentulotukipäätöksen perustelevaaminen	172
* Talousarviosidonnainen tukitoimi ja vaikeavammaisen lapsen kuljetuspalvelut	173
* Neuvontavelvollisuus ja toimeentulotukipäätöksen perustelevaaminen	174
SOSIAALIVAKUUTUS	175
Yleistä	175
Laillisuusvalvonta sosiaalivakuutusasioissa	175
Eräitä erityistapauksia	176
Tarkastustoiminta	176
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet	177
* Ylimääräistä sanomalehtimieseläkettä koskevan päätöksen perustelevaaminen	177
* Eläkelaitoksen esitteen virheellisyys	178
* Työkyvyttömyyseläkettä koskevien päätösten perustelevaaminen	178
* Tapaturma-asiain korvauslautakunnan lausunnon perustelevaaminen	178
* Sairaanhoidon kustannusten korvaaminen	179

* Hakemusasian käsittelyn viivästyminen	180
* Tapaturmavakuutuslain mukaisen korvauspäätöksen perustelevinen	181
* Sairausvakuutuslain mukaisen korvauspäätöksen perustelevinen	181
* Asianosaisen oikeus saada tieto häntä itseään koskevista asiakirjoista	182
* Oikeusasiamiehen toimivalta ja sairausvakuutusetuudet	182
* Kansaneläkelaitoksen menettely sairauspäiväraha- ja eläkeasiassa	183
* Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspäätösten perustelevinen	183
* Yksityishenkilölle osoitetun kirjeen avaaminen	184
* Ilmoitusmenettely asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin kuulumisesta	185
* Yhdenvertaisuus Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskuksen päätöksenteossa	185
* Vakuutusyhtiöiden asiantuntijalääkäreiden ja muutoksenhaku- lautakuntien lääkärijäsenten puolueettomuus	186
* Eläkehakemuksen käsittelyn viivästyminen	188
LAPSEN OIKEUDET	189
Yleistä	189
Vanhemmistaan erossa asuvan lapsen perhe-elämän suoja	189
Muita ajankohtaisia kysymyksiä lasten oikeuksien valvonnassa	192
Lausunto	192
* Itämeren valtioiden neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun selvitys lapsen oikeuksista	192
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet	193
* Lasten päivähoito	193
* Lapsen oleskeluluvan merkitseminen vanhemman passiin	196
* Lapsen säilyttäminen poliisin tiloissa	197
* Kuttulan perheyhteisön valvonta	198
* Huolellisuus päätöksenteossa ja sijaishuoltoon sijoitetun lapsen huolto	205
* Lääninhallituksen päätösten selkeys ja perustelevinen	206
* Koulujen pihojen talvikunnossapito	207
* Sijaishuollossa olevan lapsen ja hänen vanhempiansa yhteydenpidon rajoittaminen	208
* Yksin tulleiden pakolaislasten oikeuksien toteutuminen	209
TERVEYDENHUOLTO	212
Terveydenhuoltoon kohdistuva laillisuusvalvonta	212
Hallinnonalan lainsäädäntöuudistuksia	213
Lausunto	214
* Transseksuaalien aseman kehittämistyöryhmän muistio	214

Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet	215
* Kantelujen käsittelyn viivästys lääninhallituksessa	215
* Kuolemansyyn selvittämisen viivästyminen lääninhallituksessa	216
* Lääninhallituksen esittelijän esteellisyys	216
* Oikeus saada tieto virkamiehen henkilöllisyydestä	217
* Terveyskeskuslääkärin virka-apupyyntö ja lääninhallituksen päätöksen perusteleva	218
* Neuvontavelvollisuus ja asiakirjojen julkisuus	220
* Steriloimista koskevan kantelun käsittely	220
* Oikeus hyvään hoitoon	221
* Potilaan hoitaminen yhteisymmärryksessä hänen kanssaan	222
* Maksusitoumusta koskeva päätös	224
* Oikeuslääketieteellinen kuolemansyyn selvittäminen	225
* Psykiatrisen potilaan oikeus ulkoilla	226
SOTILASASIAAT JA PUOLUSTUSHALLINTO	227
Yleistä	227
Lainsäädännön muutoksia	227
Sotilasasioita koskeva laillisuusvalvonta	228
Varuskuntatarkastukset	229
Palvelusturvallisuus	229
Sotilasterveydenhuolto	230
Sotilasoikeudenhoito	230
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet	231
* Varusmiesten levon tarve	231
* Varusmiehen henkilötästä koskevan tiedon antaminen	232
* Esitutinnan puolueettomuus	233
* Siirtopäätöksen tiedoksiannon viivästyminen	233
* Kuolemantuottamus taisteluammunnan yhteydessä	234
* Varusmiesten epäasiallinen kohtelu	238
* Varusmieslääkärien toiminnan valvonta ja palvelushelpotusten määrääminen	240
* Ammuntojen lääkintähuollon järjestelyt	240
* Ruotsinkielisten varusmiesten lomamatkat	241
* Kurinpitorangaistuksen täytäntöönpano	242
* Sotilassoittajien kuulonsuojaus	243
* Varusmiehen loma-anomuksen käsittely	244
* Itsetuhoaikeista epäillyn varusmiehen kohtelu	245
* Karjalan Prikaatin virkanimitykset	246
* Puolustusvoimien henkilökunnan ”perinneleikit”	247

* Varusmiespalveluksesta kieltäytyneen kahlehtiminen	248
* Lääkärin harkintavalta ja varusmiesten palvelushelpotukset	249
* Puolustusvoimien henkilökunnan epäasiallinen kielenkäyttö	250
* Uskonnonvapaus puolustusvoimissa	251
* Simputustapauksia koskeva valvontavelvollisuus	253
* Palveluskelpoisuusluokan määrittäminen	254
OPETUS	256
Laillisuusvalvonnasta opetuslalla	256
Lainsäädäntöuudistuksista	256
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet	257
* Hakemuksen käsittelyn lykkääminen	257
* Peruskoulujen opettajien lomautukset	257
* Yliopistollisen virkaehdotuksen perustelu	261
* Asiakirjojen antamisen viivästyminen	262
* Peruskoulun ja ammatillisen oppilaitoksen huumetestit	262
* Oppilaan siirtäminen rinnakkaisluokalle	265
* Ammattikorkeakoulun tiedotus opiskelijavalinnassa	266
* Musiikkilukion opiskelijoiden kohtelu	266
YLEISET KUNNALLISASIAT	268
Yleistä	268
Kunnallishallinnon piirteitä	268
Yleisiin kunnallisasioihin kohdistuva laillisuusvalvonta	268
Tulevaisuudennäkymät	269
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet	270
* Oikeusasiamiehen toimivalta ja julkisuuslain soveltamisala	270
* Kaupungin toimielinten pöytäkirjan nähtävänä pitäminen ja kokouksista ilmoittaminen	270
* Asiakirjojen katoaminen	271
* Kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen	271
* Satamalautakunnan ja sataman hallituksen jäsenten esteellisyys	272
* Kunnanhallituksen jäsenen esteellisyys	273
* Virheellinen muutoksenhakuohje	274
* Kunnallisvaalien järjestäminen kuntajaon muutoksen yhteydessä	275
* Ovelta ovelle tapahtuva uskonnollinen toiminta	277
* Huolellisuus maksuista ilmoitettaessa	278
* Kaupunginhallituksen jäsenen esteellisyys	278
* Maatalouslomitustyötä tekevien työntekijöiden työturvallisuus	279
* Kunnan tietokonehankintaan yhdistetyt yksityiset hankinnat	279
* Vuokra-asuntohakemuksen hylkääminen	281

TYÖVOIMAHALLINTO JA TYÖTTÖMYYSTURVA	283
Yleistä	283
Työttömyysturvaan kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta	283
Hallinnonalan lainsäädäntöuudistuksista	284
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet	284
* Työttömyysturva-asian käsittelyn viivästyminen	284
* Työttömyysturvalautakunnan päätösjäljennöksen toimittaminen valittajalle	286
* Viranhakijoiden yhdenvertainen kohtelu	287
* Työvoimapoliittisen lausunnon antamisen viivästyminen	288
* Työvoimapoliittisen lausunnon lähettäminen hakijalle tiedoksi	288
* Työvoimatoimiston neuvonta	289
* Helsinkiläisten työttömien työnhakijoiden erityiskohtelu	290
VEROTUS	292
Yleistä	292
Toimintaympäristö ja sen muutokset	292
Verotukseen kohdistuva laillisuusvalvonta	292
Tulevaisuudennäkymät	293
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet	293
* Vastuu verottajan virheistä	293
* Virvoitusjuomaveron lisävero ja päällysten kierrätysjärjestelmät	294
* Virvoitusjuomaverovelvollisuuden perusteista säättäminen	295
TULLI	296
Yleistä	296
Toimintaympäristö ja sen muutokset	296
Tulliin kohdistuva laillisuusvalvonta	296
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet	297
* Henkilöntarkastus tullissa	297
* Rauhoitettujen lintujen maahantuonti	298
* Lisäselvitysmenettely, päätöksenteko ja neuvontavelvollisuus autoveroasiassa	299
* Henkilöntarkastus ja -katsastus vihjepuhelun perusteella	300
* Neuvonta	302
* Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen tullitarkastuksessa	303
* Autoveron palautusjärjestelmän uudistaminen	304

ULKOMAALAISASIA	306
Yleistä	306
Ulkomaalaisten määrä	306
Lainsäädännön muutokset	306
Ulkomaalaisasioita koskeva laillisuusvalvonta	307
Ulkomaalaisasiat Euroopan unionissa	307
Ihmisoikeusnäkökulman tärkeys	308
Lausunto	308
* Ulkomaalaislain muuttaminen	308
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet	309
* Ulkomaalaisen käännyttäminen rikosepäilyn johdosta	309
* Maahantulijan opastus passintarkastuksessa	310
* Ulkomaalaisviraston puhelinvaihteen menettely	310
* Kielitaito kansalaisuuden myöntämisen ehtona	312
* Oleskelulupapäätöstä koskevan kantelun käsittely suurlähetystössä	312
* Valitusasiakirjojen siirtäminen valitusviranomaiselle	314
LIIKENNE JA VIESTINTÄ	316
Yleistä	316
Toimintaympäristö ja sen muutokset	316
Liikennettä ja viestintää koskeva laillisuusvalvonta	317
Tulevaisuudennäkymät	317
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet	317
* Junalipun lisämaksu	317
* Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinpalvelu	317
* Ilmailulaitoksen suhtautuminen ilmailualan yrittäjään	318
* Telehallintokeskuksen kirje- ja puhelinkampanjat	319
* Ilmailulaitoksen hallinnolliset ongelmat	322
* Liikennelaitoksen opiskelija-alennuksen ikäraja	323
* Televisiolähetysten näkyvyys	325
YMPÄRISTÖASIA	327
Yleistä	327
Lainsäädännön muutokset	327
Ympäristöasioihin kohdistuva laillisuusvalvonta	327
Tulevaisuudennäkymät	328
Lausunto	329
* Maahan, veteen ja luonnonvaroihin kohdistuvia oikeuksia saamelaisten kotiseutualueella koskeva oikeusministeriön selvitys	329

Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet	330
* Kirjeeseen vastaaminen	330
* Poikkeusluvan merkitys rakennuslupaharkinnassa	330
* Tontinvarauspäätöksen valmistelun julkisuus	331
* Virhe korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä	331
* Rakennussuojeluasian käsittelyn viivästyminen	331
* Kiinteistötoimituksen pitkittyminen	333
* Tutkimatta jätettyä vaatimusta koskeva valitusosoitus	333
* Rakennusluvasta poikkeava rantarakennushanke	334
* Rakennuslain noudattamisen valvonta	335
* Huoltoasemaa koskeva kaavoitus- ja ympäristölupa-asia	336
* Ympäristölupaa edellyttävän vesilentotoiminnan valvonta	338
* Huolellisuus vesistötoiden suunnittelussa	339
* Kaupungin menettely pensasaitaa koskevassa asiassa	340
* Ympäristönsuojelu- ja rakennusvalvonnan tehokkuus	341
* Toimenpidepyyntöön vastaaminen	342
* Toimivallan ylitys poikkeamispäätöksessä	342
MAA- JA METSÄTALOUS	344
Yleistä	344
Toimintaympäristö ja sen muutokset	344
Maa- ja metsätaloutta koskeva laillisuusvalvonta	344
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet	345
* Valtion omistaman vesialueen myynti	345
* Moottorikelkalla liikkuminen kansallispuiston alueella	345
* Tielautakunnan toimituksen valmistelun viivästyminen	347
* Maatalousyrittäjän lomituspalvelut	347
* Tiedusteluun vastaaminen maa- ja metsätalousministeriössä	348
KIELIASIAT	349
Laillisuusvalvonta kieliasioissa	349
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet	349
* Kielelliset oikeudet esitutkinnassa	349
* Kansaneläkelaitoksen ruotsinkielinen palvelu	351
* Vantaan kaupungin ruotsinkieliset palvelut	351
* Vanhustenhuollon palvelujen tarkastus	352
MUUT ASIAT	353
Lausunnot	353
* Euroopan unionin perusoikeuskirjan valmistelu	353
* Lainvalmistelun kehittäminen	353

* Virkarikostyöryhmän mietintö	354
* Rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevien säännösten uudistaminen	356
* Viron oikeuskanslerinvirastoa koskeva kehittämishanke	357
Tarkastukset	357
Ratkaistut kantelut ja omat aloitteet	357
* Pelastushelikopterin käyttö	357
* Asiakirjojen toimittaminen postitse	359
* Kielteisen yritystukipäätöksen perusteleva	359
* Oikeusasiamiehen selvityspyyntö	360
* Tiedon antaminen keskeneräisestä tutkimuksesta	360
* Muistutuskirjelmän allekirjoitusten peruuttaminen	361
* Yhdistyksen rekisteröimisasiassa annettava välipäätös	362
* Huolellisuus uskotun miehen tehtävissä	363
* Osakepääomien maksuvalvonta	363
* Tietosuojavaltuutetun lausunnon perusteleva	364
* Dementoituneen vanhuksen asuntokauppa	365
* Kuluttajavalituslautakunnan päätösten päivääminen	366
* Eduskunta-asiakirjan katoaminen	367
* Viranomaisen käymät sovintoneuvottelut	369
* Virkamiehen antaman lupauksen pitäminen	369
* Toistuvaa korvausta koskeva hakemus	370
* Passin väliaikainen poisottaminen	371
* Ulkomailla asuvan Suomen kansalaisen oikeus passiin	373
6 LIITTEET	
* Tilastotietoja oikeusasiamiehen käsiteltävinä olleista asioista ja ratkaisuista	375
* Luettelo oikeusasiamiehen antamista lausunnoista vuonna 2000	381
* Asiahakemisto	384

KÄYTETYT LYHENTEET

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

OIKEUSASIAMIES LAURI LEHTIMAJA

OIKEUSASIAMIES ON MYÖS VIENTITUOTE

Oikeusasiamies on instituutiona alun perin ruotsalainen keksintö, joka omaksuttiin ensin Suomeen ja sitten muihin Pohjoismaihin. Tämän jälkeen se on levinnyt ympäri maailman. Vastavia instituutioita on tänä päivänä jo yli 125 maassa, joskin ne poikkeavat toisistaan melkoisesti sekä nimensä, kokoonpanonsa että toimivaltuuksiansa puolesta. Klassisten oikeusasiamiesten ohella on perustettu myös kansallisia ihmisoikeustoimikuntia, joille on uskottu osaksi samanluonteisia tehtäviä kuin oikeusasiamiehille.

Oikeusasiamiestyyppisten instituutioiden perustehtävänä on *puolustaa kansalaista julkisen vallan väärinkäyttöä vastaan*. Tosin tämä perustehtäväkin on järjestelmästä riippuen kuvattu monella eri tavalla. Ruotsissa ja Suomessa oikeusasiamies nähdään ensisijaisesti virkatoiminnan *laillisuuden valvojana*, kun taas esimerkiksi Ranskassa vastaava instituutio pyrkii lähinnä ”sovittelemaan” viranomaisten ja kansalaisten välisissä konflikteissa.

Iso-Britannian oikeusasiamies puolestaan jättää laillisuuskysymykset kokonaan tuomioistuinten ja puuttuu vain hallinnon epäkohtiin (*maladministration*). Alankomaiden oikeusasiamies taas ilmoittaa valvovansa sitä, että hallintokoneisto toimii ”asianmukaisesti” – asianmukaisuus on tällöin paljon laajempi käsite kuin pelkkä laillisuus. Tosin myös *laillisuus* voidaan ymmärtää eri kulttuureissa eri tavoin. Suomessa se on perinteisesti ymmärretty laajasti – todetaanhan jo Olaus Petrin tuomarinohjeissa, että ”mikä ei ole oikeus ja kohtuus, se ei saata olla lakikaan”. Meillä jo perustuslaki turvaa jokaiselle oikeuden mm. hyvään hallintoon.



KUVA: JUSSI AALTO

Uusimmille oikeusasiamiehille on usein annettu nimenomaisesti tehtäväksi myös kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen valvonta kansallisella tasolla. Suomen oikeusasiamiehen toimenkuvaan tehtiin tätä koskeva lisäys perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995.

Oikeusasiamiehen ruotsinkielisestä nimestä (*justitieombudsman*) on tullut kansainvälinen lainasana, joskin etuliite ”oikeus-” (*justitie-*) on siitä pudonnut pois. Monien maiden *ombudsmanien* kansallisissa nimityksissä korostuu usein kansa-

laisnäkökulma: esimerkiksi Espanjassa *ombudsman* tunnetaan nimellä *defensor del pueblo* (= *kansan puolustaja*). Ranskankielinen termi on puolestaan *mediateur* eli sovittelija. Eräissä maissa, esimerkiksi Unkarissa ja Venäjällä, puhutaan nykyään *ihmisoikeusasiamiehestä*. Jäljempänä käytän – selvytyden vuoksi – kotoista termiä ”oikeusasiamies” myös viitattaessani vastaaviin ulkomaisiin järjestelmiin.

Aito *ombudsman* on riippumaton

Oikeusasiamiesten erilaisista rooleista ja tehtävämääritelmistä huolimatta näiden instituutioiden käytännön toimenkuva on samantapainen kaikissa maissa: kuunnellaan ihmisten murheit ja puututaan epäkohtiin julkisen vallan käytössä. Arkisessa työssä valvojan, puolustajan ja sovittelijan roolit kietoutuvat usein yhteen.

Kansainvälisessä keskustelussa oikeusasiamiestä on verrattu niin vahti-, ajo-, kuin opaskoiraankin. Olennaista on se, ettei oikeusasiamies ainakaan alistu valvottaviensa sylikoiraksi. Oikeusasiamiehen täytyy olla aidosti riippumaton niistä vallankäyttäjistä, joiden toimia hän valvoo. Oikeusasiamies toimii valtiollan perinteisen kolmijaon ulkopuolella. Hänen tulee saada kaikki työssään tarvitsemansa voimavarat eikä häntä voida mielivaltaisesti lomauttaa tai erottaa. Myös tiedonsaantioikeuksien on oltava riittävän laajat. Tästä kaikesta riippuu oikeusasiamiehen toimintakyky ja uskottavuus.

Oikeusasiamiehen riippumattomuutta ei voida arvioida yksittäisten lakipykäliden valossa, vaan tarkastelussa on aina otettava huomioon asianomaisen oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmän kokonaisuus. Oikeusasiamiehen roolin paradoksi onkin siinä, että instituutio kuuluu osana järjestelmään mutta kuitenkin sen pitäisi kyetä uskottavasti arvioimaan saman järjestelmän toimintaa, ikään kuin ulkopuolisenä.

Oikeusasiamiehen riippumattomuus voi aidosti toteutua vain demokraattisessa ja ihmisoikeuksia kunnioittavassa oikeusvaltiossa, jossa julkisen vallankäytön valvonta hyväksytään normaalina asiana, luonnollisena osana vallitsevaa oikeus- ja hallintokulttuuria. Toisaalta on huomattava, että oikeusasiamies voi myös osallistua edistää demokratian ja oikeusvaltion lujittumista sekä puolustaa ihmisoikeuksia yhteiskunnallisissa murroksissa. Tästä syystä ei olekaan sattuma, että uusia oikeusasiamiesjärjestelmiä on viime aikoina ahkerasti perustettu etenkin ns. uusiin demokratioihin Keski- ja Itä-Euroopassa sekä latinalaisessa Amerikassa, Afrikassa ja Aasiassa.

Oikeusasiamiestä on pidetty tarpeellisenä myös yhteiskuntaolojen vakauttamisessa ja yhteiskunnallisten instituutioiden jälleenrakentamisessa sotien runtelemilla alueilla esimerkiksi Bosnia-Herzegovinassa, Kosovossa ja Tshetsheeniassa. Samoin kerrotaan sankaritarinoita siitä, miten oikeusasiamiehet ovat vallanpitäjiä uhmaten puolustaneet ihmisoikeuksia ja oikeusvaltion periaatteita erilaisissa poliittisissa kriiseissä esimerkiksi Guatemalassa ja Perussa.

Uusien demokratioiden oikeusasiamiehillä ei ole helppoa

Oikeusasiamiesten toimintaolosuhteet eivät ole helppoja ns. uusissa demokratioissa. Kansanvallan, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion periaatteiden juurruttaminen ei käy käden käänteessä. Lakeja voidaan kirjoittaa uusiksi, mutta uusien lakien soveltajat ovat yleensä saaneet koulutuksensa ja kokemuksensa vanhojen järjestelmien aikana. Vanhat tottumukset ja ajattelutavat jäävät helposti entiselleen. Todellisten muutosten aikaansaaminen vaatii usein perusteellisen sukupolvenvaihdon koko virkakunnassa.

Samanaikaisesti on törmätty voimavarojen

niukkuuteen ja häikäilemättömään saalistukseen esimerkiksi julkista omaisuutta yksityistetäessä. Ihmiset pettyvät helposti niissä odotuksissaan, jotka ovat alkujaan siivittäneet demokratiaan siirtymistä. Toisaalta on ongelmana sekin, ettei julkista valtaa edustaviin uusiin instituutioihin osata aidosti luottaa. Onkin luonnollista, että esimerkiksi tuomioistuinten riippumattomuuteen on vaikeata uskoa, jos ne on entisessä järjestelmässä totuttu mieltämään vallanpitäjien työrukkasiksi.

Nämä vaikeudet moninkertaistavat oikeusasiamiehen kohdistuvia odotuksia. Aina ei tunnu riittävän, että oikeusasiamies valvoo virkakooneistoa ja esittää suosituksiaan – oikeusasiamieheltä odotetaan myös voimakeinoja jollei peräti taikatemppeja. Kansalaiset saattavat jopa vaatia oikeusasiamiestä panemaan tehottomat ja korruptoituneet virkamiehet viralta ja ottamaan ohjat omiin käsiinsä. Tällöin unohdetaan helposti, että oikeusasiamies on kuitenkin luonteensa mukaisesti vain varsinaisia oikeussuojakeinoja täydentävä instituutio. Oikeusasiamies ei voi itse ryhtyä poliisiksi tai tuomioistuimeksi eikä hän voi ryhtyä myöskään politikoimaan.

On ymmärrettävää, että uusissa demokratioissa oikeusasiamiesten työ painottuukin eritavalla kuin esimerkiksi meillä. Ns. hyvän hallinnon menettelytapojen hienosäädön sijasta joudutaan uusissa demokratioissa kohtaamaan ”todellisia” ihmisoikeusongelmia. Päähuomio keskittyy yleensä klassisiin vapausoikeuksiin. Sosiaalisiin ja taloudellisiin perusoikeuksiin puuttuminen on hankalampaa, koska tällöin törmätään rahanjaon realiteetteihin. Tosin oikeusasiamiesten odotetaan valvovan myös sitä, että niukkojakin resursseja jaetaan tasapuolisesti.

Uusissa demokratioissa on erityisen tärkeätä pitää huolta siitä, ettei kansallisia vähemmistöjä ja sosiaalisia marginaaliryhmiä syrjitä ”enem-

mistodemokratian” varjolla. Oikeusasiamiehen asiana on muistuttaa, ettei demokratia yksin riitä vaan on sitouduttava samanaikaisesti myös ihmisoikeuksiin ja oikeusvaltion periaatteisiin. Keski- ja Itä-Euroopan oikeusasiamiehet ovatkin keväällä 2001 pitämässään kokouksessa päättäneet kiinnittää omissa maissaan erityistä huomiota romaniväestön kohteluun samoin kuin maahanmuuton ja perheiden yhdistämisen ongelmiin.

Vanhoissa demokratioissa oikeusasiamiehet voivat tukeutua vakiintuneiden instituutioidensa arvostettuihin perinteisiin – ei vähiten meillä Suomessa, jossa oikeusasiamiehen virka perustettiin jo vuonna 1919. Uusissa demokratioissa taas ns. perinteet ovat pikemminkin taakkana. Virkamiehiin kohdistuva kasvatusta ja valistus-työ on erityisen tärkeätä silloin, kun näiden tulisi sisäistää kokonaan uusia ajatusmalleja – esimerkiksi mieltää se perusasia, että hallinto on ihmisiä eivätkä ihmiset hallintoa varten. Tässä riittää työsarkaa uusien demokratioiden oikeusasiamiehille. Tehtävä on epäkiitollinen ja oikeusasiamiesten vaihtuvuus onkin tähän mennessä ollut melkoinen. Esimerkiksi Latinalaisen Amerikan maissa ei ole tiettävästi yhtäkään oikeusasiamiestä vielä valittu tehtävänsä uudeksi toimikaudeksi.

Vanhoiden oikeusasiamiesten on tuettava uusia

Oikeusasiamiesten kansainvälisessä yhteistyössä on voimakkaasti korostettu tarvetta tukea uusien demokratioiden oikeusasiamiesjärjestelmiä. Tukea on annettu sekä oikeusasiamiesten omien järjestöjen (esim. IOI ja EOI) että hallitusten välisten järjestöjen (mm. EN, ETYJ ja UNDP) taholta. Tuki on käsittänyt etenkin tietojenvaihtoa, erilaista työnohjausta ja yhteisiä koulutustilaisuuksia.

Myös kahdenvälistä yhteistyötä on harjoitettu vanhojen ja uusien oikeusasiamiesten välillä. Erityinen haaste tämä on meille pohjoismaisille oikeusasiamiehille – onhan kysymys tavallaan pohjoismaisen vientituotteen markkinoinnista ja jälkihuollosta. Varsinkin Tanska ja Ruotsi ovat olleet aktiivisia oikeusasiamiesviennin edistäjiä ja tukijoita.

Suomessakin on pidetty kansainvälistä oikeusasiamiesyhteistyötä tärkeänä keinona tukea demokratia- ja oikeusvaltiokehitystä. Tässä mielessä se niveltyy kiinteästi maamme harjoittamaan yleismaailmalliseen ihmisoikeuspolitiikkaan. Suomalainen oikeusasiamiesmalli on todettu kansainvälisissä vertailuissa erityisen mielenkiintoiseksi siitä syystä, että siinä alkuperäinen ”itäsandinaavinen” laillisuusvalvontaperinne yhdistyy nykyaikaisiin länsieurooppalaisiin perus- ja ihmisoikeuspainotuksiin.

Suomen oikeusasiamiehellä on paitsi pitkä historia myös poikkeuksellisen laajat toimivaltuudet. Suomea on leikillisesti kutsuttu jopa ”laillisuusvalvonnan suurvallaksi”, ottaen huomioon, että meillä on peräti kaksi *ombudsman*-tyyppistä ylintä laillisuusvalvojaa (oikeusasiamies ja oikeuskansleri) sekä niiden ohella myös useita erityisalueiden valtuutettuja (mm. tietosuoja-, tasa-arvo- ja vähemmistövaltuutetut). Unohtaa ei pidä sitäkään, että Euroopan unionin ensimmäiseksi oikeusasiamieheksi valittiin edeltäjäni Jacob Söderman ja että Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun virka perustui aikanaan Suomen aloitteeseen.

Kuten tästä toimintakertomuksesta (s. 43) ilmenee, eduskunnan oikeusasiamiehellä on myös toimintansa 80-vuotisjuhlavuonna ollut runsaasti kansainvälisiä yhteyksiä. Viime aikoina on korostunut erityisesti lähialueyhteistyö Baltian maiden ja Itämerivaltioiden piirissä. Mm. keväällä 2001 osallistuin pohjoismaisena edustaja-

na Latvian oikeusasiamiesjärjestelmää koskevaan kehittämishankkeeseen ja kuluvana syyskuunä aloitetaan oikeusasiamiehen kansliassa virkamiesvaihto-ohjelma virolaisten kanssa.

Oikeusasiamiesverkoston yhteistoiminnalla on rajansa

Oikeusasiamiehillä on toki aiemminkin ollut kansainvälistä yhteydenpitoa, mutta tämän päivän haasteet ovat kokonaan toisenlaisia. Kysymys ei ole enää pelkästään ”näkemysistä avartavasta” kollegiaalisesta seurustelusta kansainvälisissä kongresseissa vaan oikeusturvaongelmien aidosta kansainvälistymisestä. Itse arkisessa työssä tulee yhä useammin tilanteita, joissa asioita on tarkasteltava ja selvitettävä yli valtioiden rajojen. Kansainvälinen oikeusasiamiesverkosto tarjoaa tällöin luontevia yhteistyökumppaneita ja tietolähteitä. Erityisen merkittäviä nämä yhteydet ovat Euroopan unionin oikeusasiamiesten kesken.

Toisaalta on syytä panna myös jäitä hattuun eri maiden oikeusasiamiesten yhteistoiminnasta puhuttaessa. Eräiden maiden oikeusasiamiehet ovat puoltaneet jopa sitä, että oikeusasiamiesverkosto ryhtyisi harjoittamaan kansainvälistä ihmisoikeuspolitiikkaa omaan lukuunsa. Tähän olen itse suhtautunut epäilevästi.

Oikeusasiamiesten kansainvälisissä kokouksissa ehdotetaan usein annettavaksi ajankohtaisia ihmisoikeuspoliittisia julkilausumia. Sinänsä kannatettavista tavoitteista huolimatta niihin saattaa liittyä ongelmia, jos ne koetaan joidenkin ulkovaltojen toimintaan kohdistuvaksi kritiikiksi. Tällaiseen ”laillisuusvalvontaan” en katso ainakaan Suomen oikeusasiamiehen perustuslain mukaisen toimivallan ulottuvan. Lienee kuitenkin selvää, että oikeusasiamiehet voivat yksityishenkilöinä käyttää sananvapauttaan – sekä yhdessä että erikseen. Tosin roolirajanvedot ovat

joskus vaikeita. Me pohjoismaiset oikeusasiamiehet olemme toistaiseksi edustaneet varovaista linjaa yhteisiä julkilausumia annettaessa.

Voidaan myös ajatella tilanteita, joissa joku oikeusasiamies on omassa maassaan joutunut erityisen vainon tai painostuksen kohteeksi. Tällaisissa tapauksissa on tietenkin luontevaa ja jopa toivottavaa, että kansainvälinen oikeusasiamiesverkosto ilmaisee kollegalle tukensa. Kysymys on tällöin itse oikeusasiamies-instituution loukkaamattomuudesta. Sen sijaan en pidä asiallisena, että toisten maiden oikeusasiamiehet puuttuisivat esimerkiksi kollegojensa uudelleen valintaan. Oikeusasiamiehiä koskevat henkilövalinnat ovat kunkin maan oma asia. Oikeusasiamiesten odotetaan antavan kansainvälistä tukea toistensa instituutioille, mutta ei toistensa virkaurille.

Uusien oikeusasiamiesten laadunvalvonta

Oikeusasiamies-instituution räjähdyksmäiseen suosioon ja leviämiseen liittyvät myös omat ongelmansa. Tällainen instituutio on herkkä ja helposti vaurioituva mekanismi. Oikeusasiamiehen valta on pitkälti arvovaltaa, jota kertyy hitaasti mutta joka voi mennä nopeasti. Instituution toimintaedellytykset on turvattava, jotta siitä ei tulisi pelkkä seinäkoriste, marionetti tai paperitiikeri.

Monella epädemokraattisella vallanpitäjällä saattaa olla houkutus perustaa oikeusasiamiehen virka pelkästään oman kilpensä kirkastamiseksi. Vaikka pidetäänkin luonnollisena, että jokainen oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmä maksuu omaan oikeus- ja hallintokulttuuriinsa sopivan oikeusasiamies-tyyppin, on syytä varoa puhtaasti symbolisten tai peräti toimintakyvyttömiä ins-

tituutioiden perustamista. Näistä voi ajan mittaan olla enemmän haittaa kuin hyötyä.

Ongelmana voi olla joko se, että oikeusasiamiehen toimintaympäristö on epädemokraattinen, että julkisuusperiaate ei toimi taikka että uudelle instituutiolle ei anneta todellista toimintavapautta tai riittäviä voimavaroja. Eräänlaisista institutionaalista laadunvalvontaa harjoittaa Kansainvälinen Oikeusasiamiesinstituutti (IOI), joka hyväksyy oikeusasiamiesverkostonsa äänivaltaisiksi jäseniksi vain erikseen sovitut riippumattomuusehdot täyttäviä hakijoita. On keskusteltu myös siitä, voidaanko myönteisiä odotuksia herättävä *ombudsman* -nimitys jotenkin kansainvälisesti suojata väärinkäyttöä vastaan ja onko mahdollista kehittää yleismaailmallisia mittapuita, joihin kansallisten oikeusasiamiesten institutionaalisia malleja voitaisiin verrata.

Kärsivällisyys palkitaan

Kun uusien demokratioiden oikeusasiamieskollegat ovat kertoneet minulle omista vaikeuksistaan, olen rohkaissut heitä viittaamalla oman maani oikeusasiamiesinstituution historiaan. Eduskunnan oikeusasiamiehellä ei ollut helppoa toimintansa ensimmäisinä vuosikymmeninä. Nuoren tasavaltamme poliittisesti epävakaisissa oloissa oikeusasiamiehen virkaa ehdotettiin useaan kertaan jo lakkautettavaksi. Tähän mennessä historia on kuitenkin osoittanut, että oikeusasiamiestä tarvittiin silloin ja tarvitaan edelleen. Alkuvaikeuksista ei pidä lannistua. Demokraattisia instituutioita ei ole helppo istuttaa kaaruun maahan, mutta puutarhurin kärsivällisyys yleensä palkitaan.

APULASOIKEUSASIAMIES RIITTA-LEENA PAUNIO

TERVEYSPALVELUISSA ON KYSE MYÖS IHMISTEN OIKEUKSISTA

Terveyspolitiikka terveyspalvelujen takeena

Terveyspolitiikka on ajankohtaisista ajankohtaisin aihe. Vaikka lääkärilakko on takana-päin, terveydenhuollon palvelut ja kustannukset puhuttavat. Myöskään kansainvälisiä vertailuja terveydenhuoltomme laadusta ja tehokkuudesta ei voi jättää huomiotta. Terveydenhuollon kansallinen projekti onkin alullaan. Eikä ihme, terveys on meille kaikille tärkeä asia, kullekin erikseen ja kaikille yhdessä.

Toki yksinomaan terveyspoliittiset ratkaisut eivät ole tärkeitä ihmisten terveyden edistämiseksi vaan kaikki yhteiskuntapoliittiset ratkaisut, jotka edistävät koulutusta, työllisyyttä, turvallisuutta, asumisen tasoa, ympäristön tilaa sekä sosiaaliturvaa. Näiden ratkaisujen ohella ihmisten terveyteen vaikuttavat myös arvot ja asenteet.

Mutta sairaudet ovat kuitenkin ihmisten arkea. Monenlaista hoitoa on järjestettävä ja sitä on annettava kaikille ja kaikkialla maassa. Miten ja millä voimavaroilla näiden palveluiden järjestäminen tapahtuu, siitä on ymmärrettävästi syytä käydä laajaa yhteiskunta- ja terveyspoliittista keskustelua palvelujen toteuttamiseksi tasa-arvoisesti ja oikeudenmukaisesti.

Ihmisillä on myös oikeuksia terveydenhuollon palveluihin

Kun puhutaan terveydenhuollosta, puhutaan yleensä juuri palveluiden järjestämisestä ja niiden kustannuksista, harvemmin tarpeiden selvittämisestä ja hyvin harvoin ihmisten oikeuksista näihin palveluihin. Ihmisillä on kuitenkin



KUVA: FOTO NYBLIN

oikeus riittäviin terveyspalveluihin. Lainsäädäntö oikeuttaa ihmisiä hyvään hoitoon ja velvoittaa kuntia terveyspalvelujen järjestämiseen. Näiden oikeuksien toteutumisen ongelmissa ihmiset kääntyvät enenevässä määrin oikeusasiamiehen puoleen. Laillisuusvalvonnassa onkin arvioitava sitä, ovatko ihmisten lakiin perustuvat oikeudet toteutuneet ja ovatko velvoitteet täytetyt.

Perustuslaki velvoittaa valtion ja kunnat turvaamaan jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja

edistämään väestön terveyttä siten kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslain nojalla ihmiset ovat oikeutettuja mm. kiireelliseen hoitoon. Perustuslaki edellyttää myös sitä, että terveydenhuollon palvelut turvataan yhdenvertaisesti kaikkialla maassa ketään syrjimättä. Laki puolestaan oikeuttaa jokaisen terveydentilansa edellyttämään hyvään hoitoon käytettävissä olevien voimavarojen rajoissa. Hoidon tarpeen määrittelee lääkäri, joka päättää tutkimuksesta, taudinmäärityksestä ja siihen liittyvästä hoidosta. Hyvään hoitoon kuuluu mm. oikeus päästä hoitoon, saada tietoa, suostua hoitoon jne.

Kuntia veloitetaan palveluiden järjestämiseen, joihin kustannuksiin valtio osallistuu. Kuntien on järjestettävä lain mukaan perusterveydenhuoltoa (sairaanhoitoa, mielenterveyspalveluita, hammashuoltoa, sairaankuljetusta ym.) ja erikoissairaanhoitoa. Kunnan on osoitettava voimavaroja niihin palveluihin, joita sen on lain mukaan järjestettävä, mutta sillä on harkintavaltaa siinä, mihin se voimavaransa kohdentaa. Se voi myös päättää, miten se palvelut järjestää, joko itse, yhdessä muiden kanssa tai ostamalla niitä vaikkapa yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Palveluiden sisällöstä ja laatutasosta ei ole laissa yksityiskohtaisia säännöksiä. Niitä on kuitenkin pyritty määrittelemään viime aikoina yleistyneissä laatu- ja hoitosuosituksissa.

Miten oikeudet terveyspalveluihin toteutuvat ja miten ne voitaisiin turvata nykyistä paremmin?

Monet selvitykset, tutkimustulokset ja myös laillisuusvalvonnan kokemukset antavat viitteitä siitä, että oikeudet terveyspalveluihin eivät aina toteudu lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Ajankohtaisista esimerkeistä ei ole pulaa.

Ohitusleikkausjonoissa potilaat ja heidän läheisensä kysyvät perustellusti, mitä potilaan oi-

keudet ja julkisen vallan veloitteet merkitsevät silloin, kun on kyse ihmisen elämästä ja kuolemasta? Kiireellistä leikkaushoitoa tarvitsevilla potilailla leikkaushoidon tarve on todettu olevan välitön ja heillä onkin lain mukaan oikeus hoitoon. Muiden jonossa olevien kohdalla hoito on myös todettu tarpeelliseksi, mutta heidän on katsottu voivan odottaa vuoroaan jonkin aikaa, jotta kiireellisemmässä tarpeessa olevat voidaan hoitaa ensin. Tämäkin on lain mukaista, mutta kuinka pitkä jono ja jonotusaika on sitä?

Mitä potilaan oikeudet merkitsevät silloin, kun kunta on päättänyt olla suorittamatta ja maksamatta lainkaan esimerkiksi ei-kiireellisiä suonikohju-, nielurisa-, sterilisaatio-, vaivaisenluu-, nivustyrä- yms. leikkauksia? Entä huume- ja muiden päihdesairauksien tai vaikkapa psykiatristen sairauksien avohoidon puutteet?

Miten tulee suhtautua potilaan oikeuksien kannalta siihen, että hoitoa on kyllä saatavissa, mutta se ei ole laadultaan hyväksyttävää? Tällaisinkin korkeatasoisesta terveydenhuollosta perinteisesti ylpeileessä maassamme on: on selviytyksissä todettua vanhusten kaltoinkohtelua, on tarpeetonta eristämistä psykiatrisessa sairaalahoitossa jne. Ja hoidon laadustahan on kysymys myös silloin, kun terveyskeskuslääkärin vastaanotolle joutuu odottamaan viikkoja tai sairaalan päivystyspoliklinikan käytävillä tunteja.

Tällaisiakin tilanteita laillisuusvalvonnassa tulee esille, vaikka määrät eivät ole laillisuusvalvonnassa suuria. Näitä tilanteita joudutaan arvioimaan myös ihmisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta, ei ainoastaan palveluiden tehokkuuden ja taloudellisuuden näkökulmasta.

Onko hoitoratkaisu saatettavissa tuomioistuimen arvioitavaksi?

Kiireellistä ohitusleikkausta tarvitsevien potilaiden kohdalla ratkaisu on oikeudellisesti sel-

keä. Kiireellistä hoitoa on nimittäin lain mukaan järjestettävä ilman varauksia. Jos sairaala ei sitä pysty itse järjestämään lääkärin lakon vuoksi tai muusta syystä, sitä olisi ostettava joko muualta kotimaasta tai vaikkapa Euroopan unionin yhteisen lainsäädännön perusteella toisesta EU-maasta.

Lääkärin hoitoratkaisuja ei ole pidetty valituskelpoisina hallintopäätöksinä, vaikka on vaikeata kuvitella ratkaisua, joka koskisi yksityisen ihmisen etua ja oikeutta voimakkaammin kuin päätös hoidon antamisesta ja sen epäämisestä. Niissä tapauksissa, joissa hoitoa ei ole järjestetty sitä tarvitsevalle, vaikka sen järjestämiseen on lakiin perustuva velvoite, asia voidaan kuitenkin saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Jos nimittäin lääkäri on vaikkapa evännyt potilaalta osoituksen ostaa palvelu yksityiseltä tai korvauksen hänen omatoimisesti hankkimastaan ja itse maksamastaan palvelusta, asia voidaan saattaa hallintoriita-asiana ensin hallinto-oikeuden ja sen jälkeen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Korkein hallinto-oikeus on viime vuoden lopulla ratkaissutkin yhden tällaisen valituksen siten, että se on velvoittanut kunnan järjestämään valittajalle hänen lääkinnällisin perustein todetun toimintavajavuutensa korjaamiseksi tarvittavat ortopediset jalkineet.

Pidän selvänä, että ihmiset eivät tyydy kuolemaan jonoissa tarvitsemaansa leikkausta odottaessaan vaan vaativat ja hankkivat enenevässä määrin palvelun sieltä, mistä se on saatavissa. Niinpä on varsin todennäköistä, että oikeudenkäynnit järjestämis- ja maksuvelvollisuudesta tulevat lisääntymään kaikissa niissä tapauksissa, joissa hoidon tarve on todettu, mutta sitä ei järjestetä tai pystytä järjestämään taloudellisista tms. syistä johtuen.

Tämä on eräs tapa määritellä ihmisten oikeuksien rajoja. Mielestäni se ei kuitenkaan ole yksi-

tyisten ihmisten kannalta tai yleisemmältäkään kannalta se tapa, jota kohti toivoisi kehityksen käyvän.

Onko lainsäädäntöä täsmennettävä?

Suurimmassa osassa terveydenhuollon palveluja ei ole selvää, onko potilaalla oikeus lain mukaan hoitoon ja jos, niin minkä tasoiseen hoitoon ja milloin. Esimerkiksi sellaiset päätökset, jotka epäävät yleisesti vaikkapa kaikki nimetyt leikkaushoidot, eivät ole lainmukaisia siitä syystä, että hoidon tarve ja kiireellisyys on arvioitava aina yksilökohtaisesti ja lääketieteellisin perustein. Tällöin voidaan ottaa huomioon hoidon tarve ja tarkoituksenmukaisuus ja myös muiden tarpeet. Juuri siksi myös oikeuksien määrittely ja niiden toteutumisen arviointi on terveydenhuollossa niin vaikeaa.

Huume- ja muiden päihdesairauksien tai psykiatrisen hoidon puutteet ovat tästä hyvä esimerkki. Vaikka tarpeelliset terveyspalvelut on järjestettävä ja jokainen on oikeutettu saamaan hyvää hoitoa, saattaa olla äärimmäisen vaikeata määritellä yleisellä tasolla sitä, minkälaista hoitoa näille sairaille on järjestettävä ja missä ajassa. Koko terveydenhuollon järjestämisvelvollisuutta koskeva lainsäädäntö on väljä puitelainsäädäntöä, jossa järjestämisvelvoitteet on säädetty yleisellä tasolla ilman, että sen perusteella voitaisiin yksiselitteisesti määritellä toiminnan laajuutta tai sisältöä. Sama koskee ihmisten oikeuksia. Kysymys kuuluukin, miten voidaan varmistua siitä, että ihmisten oikeudet riittäviin terveyspalveluihin toteutuvat?

Paljon arvostellusta normiohjauksesta on luovuttu jo kauan sitten, jotta palveluiden järjestämisestä vastuussa olevilla kunnilla on oikeus ja mahdollisuus omiin ratkaisuihin ja painotuksiin. Samalla kun uusi järjestelmä on tuonut jousa-

vuotta, se on mahdollistanut myös sen, että joihinkin lainsäädännön edellyttämiin palveluihin ei kaikkialla ole osoitettu voimavaroja. Viime vuosikymmenellä on kouriintuntuvasti havaittu, että väljä järjestämisvelvollisuuslainsäädäntö on mahdollistanut palvelujen järjestämisen joko siedettävästi ja rimaa hipoen tai niiden jättämisen kokonaan järjestämättä. Seurauksena on ollut se, että eriarvoisuus terveydenhuollon ns. peruspalvelujen saatavuudessa ja laadussa on kasvanut.

Osittain tästä syystä viime vuosina onkin jo pyritty aikaisempaa yksityiskohtaisemmin määrittelemään, mitä hoitoa ja missä ajassa lainsäädäntö edellyttää järjestettävän. Tähän on pyritty hoitosuosituksin ja hoidon saatavuutta yksityiskohtaisesti määrittävin asetuksen velvoittein. Oikeudelliselta kannalta hoitosuositukset eivät kuitenkaan ole lainsäädäntöön verrattavissa, vaikkakin niillä voi toki olla oikeudellista merkitystä järjestämisvelvollisuutta ja ihmisten oikeuksien toteutumista arvioitaessa.

Lasten ja nuorten psykiatrinen tutkimus ja hoito ovat esimerkki valtioneuvoston asetuksista, jolla on määritelty tietyt enimmäisajat, joiden kuluessa tutkimus ja hoito on järjestettävä. Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut puolestaan vanhustenhuollosta ja mielenterveyspalveluista hoitosuositukset hoidon laatutason turvaamiseksi. Näiden lisäksi vaikkapa lasten hampaiden oikomishoidot ovat esimerkki hoidosta, jonka järjestämisvelvollisuudestakin vallitsee epätietoisuutta, puhumattakaan, että olisi selvyyttä siitä, minkälaisilla lääketieteellisillä perusteilla sitä olisi järjestettävä. Selvennystä kaitaan tässäkin kohdassa.

Eräs keino on viime vuosina ollut myös sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintasuunnitelma, jolla on pyritty yleisellä tasolla ohjaamaan tiettyjen painotusten ja tavoitteiden sekä

toimintavaihtoehtojen valintaan. Sillä ei kuitenkaan ole velvoittavaa luonnetta eikä sen varaan voida laskea paljon silloin kun arvioidaan yksilötasolla ihmisten oikeuksia ja niiden toteutumista.

Selväksi on siis viimeisen vuosikymmenen kokemusten perusteella tullut se, että terveydenhuollon järjestämisvelvollisuutta koskeva tai muukaan lainsäädäntö ei nykyisellään turvaa parhaalla mahdollisella tavalla ihmisten oikeuksia riittäviin terveydenhuollon palveluihin. Joskus se ei ole turvannut niitä lainkaan. Nähtäväksi jää, missä määrin hoitosuosituksilla ja asetuksen tasoilla säädöksillä voidaan vaikuttaa. Joka tapauksessa nykyistä täsmällisempi määrittely laissa siitä, missä laajuudessa ja minkä tasoisina terveydenhuollon ns. peruspalvelut tulee toteuttaa olisi omiaan turvaamaan nykyistä paremmin ihmisten oikeudet riittäviin terveyspalveluihin.

Onko myös oikeuksien toteutumisesta varmistuttava?

Kyllä, näin on tehtävä. Julkisella vallalla on perustuslakimme mukaan velvollisuus toteuttaa perus- ja ihmisoikeudet, siis myös riittävät terveyspalvelut. Tämä merkitsee velvollisuutta lainsäädäntötoimiin terveyspalvelujen toteuttamiseksi sekä taloudellisten voimavarojen kohdentamiseen terveydenhuoltoon. Minun nähdäkseni se kuitenkin merkitsee myös velvollisuutta varmistua siitä, että ihmisten oikeudet terveyspalveluihin toteutuvat.

Tätä edellyttävät myös eräät kansainväliset sopimukset, joihin olemme sitoutuneet. Eräs keskeinen sopimus on ns. eurooppalainen biolääketiedesopimus eli Euroopan neuvoston ihmisioikeuksia ja biolääketiedettä koskeva yleissopimus, jonka ratifioimista edelleen valmistellaan. Sopimuksen eräs keskeinen velvoite on se, että

valtio ryhtyy toimenpiteisiin taatakseen alueellaan jokaiselle tasapuolisesti laadukkaat terveydenhoitopalvelut.

Varmistuminen oikeuksien toteutumisesta edellyttää sekä valtion että kuntien jatkuvaa

seurantaa ja arviointia yleisellä tasolla siitä, miten palvelut vastaavat arvioituun tarpeeseen. Palvelujen tarpeen ja toteutumisen seurannassa ei kuitenkaan saa unohtaa sitä, että myös ihmisten oikeuksien toteutumista on valvottava.

APULASOIKEUSASIAMIES JAAKKO JONKKA

NÄKÖKULMIA LAILLISUUSVALVONTAAN

Mitä virkaa laillisuusvalvonnalla?

Laillisuusvalvontaan kohdistuu odotuksia monelta taholta. Koska odotukset ovat moninaisia, ei pettymyksiltäkään aina ole mahdollista välttyä. Esimerkiksi kantelija, joka ei ole saanut toivomaansa apua, voi pitää laillisuusvalvontaa turhanaikaisena. Kantelun kohteena oleva virkamies puolestaan kenties paheksuu sitä, että laillisuusvalvoja on puuttunut hänen harkintavaltansa käyttöön – varsinkin kun hän ei edes voi hakea muutosta laillisuusvalvojan tulkintaan. Joku taas saattaa kaivata kovempia otteita, näyttävämpää puuttumista epäkohtiin.

Arvioitaessa laillisuusvalvonnan merkitystä on lähtökohtaisesti muistettava, että laillisuusvalvoja ei voi määrätä virkamiehiä tai viranomaisia toimimaan tietyllä tavalla eikä muuttaa heidän päätöksiään. Kannanotot eivät myöskään ole täytäntöön pantavissa kuten esimerkiksi tuomioistuimen ratkaisut.

Mihin siis perustuu laillisuusvalvonnan teho? Tosiasiahan on, että oikeuskulttuurissamme pannaan painoa ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuille. Virkamiehet ja viranomaiset ottavat kannanotot todesta.

Laillisuusvalvonnan tärkein työkalu on oikeudellinen argumentaatio. Koska laillisuusvalvojalla ei ole käskyvaltaa, viime kädessä ainoa vaikuttamiskeino on kannanottojen perustelujen vakuuttavuus.

Tarkastelen seuraavassa joitakin puolia laillisuusvalvonnasta ja siitä, millä tavalla se yhteiskunnassa vaikuttaa. Näkökulmat perustuvat



KUVA: JUSSI AALTO

niihin kokemuksiin, joita olen saanut omilla valvontasektoreillani.

Laillisuusvalvonnan korjaava tehtävä

Kantelut juontuvat monesti virkamiehen ja asiakkaan välisestä väärinkäsityksestä tai siitä, että tilanne on ajautunut syystä tai toisesta umpikujaan. Ulkopuolinen taho – esimerkiksi juuri

laillisuusvalvoja – saattaa aukaista solmun. Ei ole harvinaista, että pelkkä yhteydenotto oikeusasiamiehen kansliasta johtaa tilanteen korjaantumiseen. Virkamiehelle osoitettu kysely voi saada aikaan sen, että tämä korjaa mahdollisen virheen. Myös väärinkäsitys voi puolin ja toisin oieta. Kantelija esimerkiksi saa virkamiehen selvityksessä vastauksen, jota hän on kaivannut.

Kantelija saattaa odottaa myös aineetonta hyvitystä esimerkiksi siinä muodossa, että laillisuusvalvoja toteaisi hänen olleen oikeassa ja virkamiehen väärässä. Tällaisella hyvityksellä voi olla kantelijalle suurikin merkitys, ja siinä mielessä tätäkään puolta ei voi sivuuttaa laillisuusvalvonnan merkitystä arvioitaessa.

Tässä yhteydessä todettakoon, että jos virkamies itse havaittuaan erehdyksensä heti selvittäisi asiakkaalle asian ja tarvittaessa pahoittelisi tapahtunutta, monelta kantelulta kenties vältyttäisiin. Selvitystä tilanteeseen ei tarvitsisi tällöin hakea laillisuusvalvojan kautta.

Joskus kantelijat odottavat laillisuusvalvojalta apua myös vahingonkorvauskysymyksiin. Vahingonkorvauksen määräämiseen laillisuusvalvojan toimivalta ei kuitenkaan ulotu, ja mahdollonta summaarisessa menettelyssä vahingonkorvausvaatimuksia olisikin tutkia. Toinen asia on, että oikeusasiamiehen ratkaisuihin on toisinaan sisältynyt viranomaisille esitettyjä suosituksia ottaa harkittavaksi, olisiko kantelijalle aiheellista maksaa korvausta. Esimerkkinä viitataan tässä kertomuksessa selostettuun tapaukseen, jossa sakon maksanut joutui ulosottovirastossa tapahtuneen virheen vuoksi suorittamaan muuntorangeistuksen. Esitin harkittavaksi korvauksen suorittamista, mikä sittemmin tapahtuikin (ks. s. 151).

Korjausesitys voi koskea myös yleisempää ongelmaa kuten perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta puutteellista lainsäädäntöä tai alemman

asteista säännöstöä taikka ohjeistusta. Esimerkkinä voidaan mainita kertomusvuonna kanteluhavainnon perusteella tekemäni esitys tullin viihjepuheluiden arviointiohjeiden tarkentamisesta (ks. s. 300). Sisäasiainministeriön huomion kiinnittäminen telepakkokeinojen seurannassa ilmenneisiin puutteisiin puolestaan on johtamassa sekä valvonnan tehostamiseen että koulutuksen ja ohjeistuksen kehittämiseen (s. 81).

Viranomaistoiminnan ohjaus

Laillisuusvalvojan tehtävänä on tutkia, ovatko virkamiehet ja viranomaiset noudattaneet lakia ja täyttäneet velvollisuutensa. Laillisuusvalvoja ei ole valitusaste, joka tutkisi, onko viranomaisen ratkaisu ollut oikea ja jolta ratkaisuihin tyytymätön voisi hakea muutosta. Tätä varten ovat olemassa lainkäyttöelimet. Laillisuusvalvojan asia ei ole käyttää viranomaiselle kuuluvaa harkintavaltaa. Hänen ratkaisuihinsa voi kuitenkin joskus sisältyä harkintavallan käyttöä ohjaavia kannanottoja. Kysymys on tällöin eteenpäin tähtäävästä toiminnasta, käytännön ohjaamisesta vastaisuudessa.

Laillisuusvalvoja voi lausua käsityksen siitä, miten viranomaiselle joko lainsäädännössä tarkoituksellisesti jätettyä harkintavaltaa tai säännöksen tulkinnanvaraisuuden vuoksi tosiasiallisesti jäänyttä harkinnanvaraa olisi oikeudellisesti perusteltua käyttää. Harkintavallan käyttöä voidaan nimittäin arvioida oikeudellisin kriteerein. Laillisuusvalvoja voi ratkaisussaan esimerkiksi lausua, miten poliisin olisi jossakin pakkokeinon käyttöä koskevassa rajatapauksessa perus- ja ihmisoikeudet huomioon ottaen aiheellista menetellä.

Monesti juuri tulkinnallisissa rajatapauksissa ja harkintavallan käytössä perus- ja ihmisoikeuksien todellinen merkitys viranomaistoimin-

nassa testataan. Vaativimmillaan lainsoveltaminen on eri suuntaisten periaatteiden punnintaa. Aina ei riitä, että ratkaisu tehdään lain tulkintavaihtoehtojen tarjoaman harkintavallan rajoissa. Harkintavaltaa on käytettävä perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla. Laillisuusvalvontakaan ei voi olla pelkkää teknisuontoista viranomaisten ja virkamiesten toiminnan tarkastelua lainkirjainten valossa vaan siinä joudutaan tätä laajemmin ottamaan kantaa mm. menettelyn oikeudenmukaisuuteen ja hyvän hallinnon vaatimuksiin.

Normatiivinen perusta tällaisille kannanotoille löytyy perustuslain 109 §:stä ja oikeusasiamiehen johtosäännön 9 §:n 2 momentista. Viimeksi mainitussa säännöksessä lausutaan, että oikeusasiamies voi, jos aihetta on, saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain oikeasta tulkinnasta taikka kiinnittää huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

Viranomaistoiminnan ohjauksella on rajansa. Lainkäyttöratkaisuihin puuttumista koskevien rajoitusten osalta viittaa tässä vain siihen, mitä oikeusasiamies Lauri Lehtimaja on esittänyt puheenvuorossaan vuoden 1999 toimintakertomuksessa (s. 17 – 20). Käytännössä tärkeä on rajanveto yhtäältä laillisuuskysymyksen ja toisaalta tarkoituksenmukaisuusarvion tai poliittisen kannanoton välillä. Toisinaan joudutaan pohtimaan sitäkin, kuuluisiko arviointi pikeminkin moraalien taikka yleisen käyttäytymisnormiston alueelle kuin laillisuusvalvontaan.

Otan muutaman esimerkin. Poliisioperaation arvioinnissa on tärkeää pitää selvänä raja erityisesti poliisitaktisiin kysymyksiin (esim. operaation massiivisuus, työturvallisuuden nimissä tehdyt valinnat jne.). Viranomaistoiminnan painopistealueiden taikka resurssien suuntaamisen arvioinnissa puolestaan voidaan liikkua perusoi-

keuskannanoton ja poliittisen kannanoton rajoilla. Esim. poliisipalveluiden saatavuus maan eri osissa on johonkin mittaan perusoikeuskysymys vaikka pääosaltaan sen arviointi on jotakin muuta kuin laillisuusvalvojan asia. Virkamiehen käytöksen arvioinnissa taas ollaan laillisuuden ja yleisen kohteliaisuusnormiston raja-alueella. Itse näen, että ainakin tietynlainen peruskohteliaisuus kuuluu virkamieheltä vaadittavan asianmukaisen viranhoidon piiriin ja on siten virkavelvollisuus.

Laillisuusvalvonta tukee viranomaistoimintaa

Laillisuusvalvonnalla on oma tärkeä merkityksensä virkatoiminnan uskottavuuden ylläpitäjänä. Se, että ihmiset tietävät viranomaisten toimintaa valvottavan, tukee luottamusta toiminnan asianmukaisuuteen ja tätä kautta vahvistaa osaltaan koko oikeusjärjestyksen uskottavuutta. Vain valvottu vallankäyttö voi olla aidosti luottamusta herättävää. Näin ihmiset tietävät, että heille epämieluisatkaan viranomais-toimet eivät perustu kontrolloimattomaan vallankäyttöön, ja jos he mielivaltaa epäilevät, heillä on keinot saattaa toimenpiteen laillisuusorganisaation ulkopuolisen elimen tutkittavaksi. Eräässä mielessä tällaista mahdollisuutta voidaan pitää järjestelmän varaventiilinä.

Organisaatioiden ulkopuolisen valvonnan merkitys korostuu alueilla, joissa viranomaistoimintot eivät syystä tai toisesta ole (tai eivät voi olla) kovin avoimia tai julkisia. Suljetut laitokset ja poliisitoiminta ovat tästä yksi esimerkki, poliisin salaiset pakkokeinot puolestaan ääriesimerkki.

Oikeussuojajärjestelmien täydentäjä

Joskus on julkisuudessaakin valitettu, että laillisuusvalvojat käsittelevät virkamiehiä helläkätisesti. Tässä yhteydessä viitataan tavallisesti

siihen, että he nostavat vain harvoin syytteitä. Mielestäni tällaisen kritiikin perusteet eivät kailta osiltaan osu kohdalleen. Ensinnäkään kaikki virheellinen viranomaismenettely ei ole rangaistavaa virkarikollisuutta. Ja toiseksi on muistettava, että laillisuusvalvonta on rikosoikeudellisessakin mielessä vain täydentävä kontrollin muoto. Poliisin ja syyttäjälaitoksen tehtävä on saattaa rikokset – myös virkarikokset – asianmukaiseen tutkintaan ja sitä kautta tekijät vastuuseen. Jos laillisuusvalvojat joutuisivat nostamaan paljon syytteitä, olisi se merkki siitä, että

normaali koneisto ei toimi asianmukaisesti. Laillisuusvalvojan syyteoikeus on tärkeä nähdäkseni lähinnä vain valvonnan viimekätisenä tehosteenä, virkarikosvastuun tehokkaana pitämisestä huolehtii yleinen rikosoikeudellinen koneisto.

Laillisuusvalvonnan muita oikeussuojajärjestelmiä täydentävään tehtävään kuuluu mm. se, että sen tulee erityisen valppaasti seurata muilta valvontamuodoilta syystä tai toisesta jääviä katvealueita. Tämä edellyttää sellaista herkkäkorvaisuutta, että myös vähemmän ääntä pitävät tulevat asianmukaisesti huomioiduiksi.

2. EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINTA VUONNA 2000

TOIMINTAVUOTTA KOSKEVA YLEISARVIO

Vuosi 2000 oli eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnan kahdeksaskymmenes vuosi. Toiminnan alkamisen juhlapäivää 7.2.2000 vietettiin eduskunnassa järjestetyn kansainvälisen oikeusasiamiessymposiumin ja juhlavastaanoton merkeissä. Loppuvuodesta ilmestyi englanninkielinen 80-vuotisjuhlakirja. Kertomusvuonna uudistui täydellisesti myös oikeusasiamiehen toiminnan säädöspohja, kun uusi perustuslaki ja kokonaisuudessaan uudistettu oikeusasiamiehen johtosääntö tulivat voimaan 1.3.2000. Olennaisia muutoksia tämä ei kuitenkaan merkinnyt oikeusasiamiehen jokapäiväiseen työhön.

Vuonna 2000 kirjattiin uusia laillisuusvalvonta-asioita (kanteluita, omia aloitteita ja lausunto-pyyntöjä) 2 759 eli uusi ennätysmäärä. Edellisvuonna vastaava luku oli 2 708. Lisäys oli todellisuudessa vielä suurempi, koska loppuvuodesta kanteluiden ns. kirjaamiskynnystä nostettiin korkeilukuontoisesti. Tämä tarkoitti, että selvästi puutteellisiin ja perusteettomiin kanteluihin ryhdyttiin antamaan ns. pikavastauksia eikä tällaisia yhteydenottoja enää kirjattu tilastoissa näkyviksi varsinaisiksi kanteluiksi. Näitä pikavastauksia annettiin kertomusvuonna noin 70.

Asioita ratkaistiin 2 750 eli melkein yhtä paljon kuin uusia asioita tuli vireille. Kertomusvuonna ei siten päästy edellisen vuoden ennätystulokseen eli 2 844 ratkaistuun asiaan. Toimenpideratkaisujen osuus kaikista ratkaisuista jatkoi nousevaa suuntaustaan. Samalla asioiden keskimääräinen käsittelyaika lyheni 8,8 kuukaudesta

8,7 kuukauteen, joskaan tämä lyhennys ei ollut niin merkittävä kuin oli tavoitteena. Ratkaisemattomien asioiden määrä säilyi kutakuinkin ennallaan, mutta näistä yli vuoden vanhojen asioiden osuus oli vuoden lopussa hieman suurempi kuin sen alussa. Tarkastuspäivien määrä pysyi samana kuin edellisellä vuonna, mutta tarkastuskohteita oli muutama vähemmän.

Vaikka kertomusvuoden tulos oli sinänsä määrällisesti tyydyttävä, tulevaisuudennäkömät antavat aihetta huoleen. Uusien kanteluiden sisäntulo on selvästi lisääntynyt, ja vauhti on vuodenvaihteen jälkeen vain kiihtynyt. Yksi syy tähän on sähköpostin käytön yleistyminen – tämä on ilmeisesti madaltanut kansalaisten yhteydenottokynnystä. Ilmiö on pakottanut edellä mainittuun uuteen järjestelyyn, jossa selvästi puutteellisia tai perusteettomia kanteluita ei enää kirjata kanteluiksi, vaan päivystävä lakimies antaa niihin ns. pikavastauksia omalla vastuulla. Asiakaspalvelun kannalta tämä on parannus, koska se mahdollistaa entistä nopeamman vastaamisen.

Toisena toiminnallisena ongelmana voidaan mainita henkilöstön suuri vaihtuvuus varsinkin virkaiältään nuorempien lakimiesesittelijöiden kohdalla. Samoin on viime aikoina jouduttu erisyistä myöntämään yhä useammille kanslian virkamiehille virkavapautta muiden tehtävien hoitamista varten. Henkilöstön liikkuvuus on myönteistä siltä osin kuin se lisää kokemusta ja työmotivaatiota. Samalla se kuitenkin aiheuttaa toiminnallisia hankaluuksia ja hidastaa asioiden käsittelyä, etenkin kun keskeneräisiä asioita joudutaan siirtämään uusille käsittelijöille. Kysy-

mys saattaa olla myös työssä jaksamisesta: oikeusasiamiehen esittelijän työtä pidetään psykisesti raskaana – onhan usein kysymys ahdingossa olevien ihmisten kohtaamisesta.

Kolmas ongelma on siinä, että eduskunnan tilanahtauden takia oikeusasiamiehen kanslia joutui luovuttamaan käytössään olleita työtiloja eduskunnalle. Tämän takia noin 10 kanslian virkamiestä siirrettiin vuoden 2001 alussa tilapäisiin vuokratiloihin ns. Graniittitaloon (noin 300 metrin päähän kansliasta). Kanslian henkilökunnan jakautuminen kahteen toimipisteeseen on pakottanut toiminnallisiin uudelleenjärjestelyihin, jotka haittaavat varsinkin asiakkaiden vastaanottamista.

ASIAJAKO RATKAISIJOIDEN KESKEN

Oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksen (2 ja 3 §) mukaan oikeusasiamies jakaa kansliaan saapuvat kantelu- ja lausuntopyyntöasiat ratkaisijoille erikseen vahvistettavan asiajaon mukaan.

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

- periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä,
- valtioneuvostoa ja korkeimpia oikeuksia,
- muita ylimpiä valtioelimiä,
- tuomioistuimia,
- puolustuslaitosta ja rajavartiolaitosta,
- ulkoasiainhallintoa,
- ympäristöhallintoa,
- maa- ja metsätaloutta,
- liikennettä ja viestintää,
- kauppaa ja teollisuutta sekä
- ulkomaalaisia.

AOA Paunio puolestaan on ratkaissut asiat, jotka koskevat

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

AOA Jonkka on ratkaissut asiat, jotka koskevat

- vankeinhoitoa ja rangaistusten täytäntöönpanoa,
- kriminaalihuoltoa,
- oikeusrekistereitä,
- rikoksentekijäin luovuttamista,
- poliisia,
- syyttäjälaitosta,
- ulosottoa,
- konkurssia,
- velkajärjestelyä,
- verotusta,
- tullia,
- yleistä järjestystä ja turvallisuutta,
- onnettomuustutkintaa,
- väestönsuojelua,
- palo- ja pelastusasioita,
- väestökirjanpitoa,
- saamelaisasioita ja poronhoitoa sekä
- yleisiä kunnallisasiota.

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

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

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

PERUSTUSLAKI JA UUSI JOHTOSÄÄNTÖ

Suomen uudessa perustuslaissa, joka tuli voimaan 1.3.2000, säädetään myös eduskunnan oikeusasiamiehestä ja oikeusasiamiehen harjoittamasta laillisuusvalvonnasta. Oikeusasiamiehen tehtävät ja toimivalta eivät olennaisesti muuttuneet, joskin oikeusasiamiehen tehtäviin sisällytettiin uudessa perustuslaissa myös tasavallan presidentin virkatointien laillisuuden valvonta. Tätä perusteltiin sillä, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivaltuuksien pitäisi olla yhdenmukaiset.

Eduskunta hyväksyi 22.2.2000 oikeusasiamiehen uuden johtosäännön (251/00) ja se tuli voimaan yhtäaikaan uuden perustuslain kanssa 1.3.2000. Aiempi johtosääntö oli peräisin vuodelta 1920, joskin sitä oli usein jouduttu tarkistamaan. Johtosäännön kirjoittamistapaa ja rakennetta nykyaikaistettiin uudistuksen yhteydessä. Siihen otettiin myös uusia, laillisuusvalvonnan nykykäytäntöä vastaavia säännöksiä, jotka koskevat esimerkiksi kantelun tekemistä, oikeusasiamiehen omia aloitteita sekä oikeusasiamiehen käsityksiä ja esityksiä.

Johtosääntö käsittää kolme pääjaksoa. Ensimmäisessä säädetään oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta, toisessa oikeusasiamiehen kanslian hallinnosta ja kolmannessa kanslian henkilökunnan asemasta.

Eduskunnan puhemiesneuvosto asetti 12.5.2000 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus eduskunnan oikeusasiamiestä koskevaksi lainsäädännöksi. Kansliapäällikkö Ilkka Raution johtama työryhmä luovutti 17.11.2000 mietintönsä eduskunnan puhemiesneuvostolle. Työryhmä ehdotti oikeusasiamiestä koskevan lainsäädännön pohjaksi uusittua johtosääntöä vastaavaa sääntelyä. Uuteen oikeusasiamieslakiin ehdotettiin kuitenkin otettavaksi myös oikeusasiamiehen sidonnaisuusselvitystä ja valvottavan asemaa kuultavana koskevat säännökset. Johtosääntöön jäisi edelleen eräitä oikeusasiamiehen kanslian hallintoa koskevia säännöksiä. Puhemiesneuvosto lähetti mietinnön oikeusministeriölle jatkovalmistelua varten.

Oikeusministeriö pyysi mietinnöstä lausunnon valtioneuvoston oikeuskanslerilta, korkeimmalta oikeudelta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Oikeusministeriössä valmistellaan hallituksen esitystä laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä.

KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että ”tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.” Asiallisesti samansisältöinen säännös oli aikaisemmin hallitusmuodon 49 §:ssä.

Kuka tahansa voi kannella oikeusasiamiehelle tämän toimivaltaan kuuluvasta asiasta. Kantelun ei välttämättä tarvitse koskea kantelijan omaa asiaa. On myös ns. kansalaiskanteluja, joissa oikeusasiamiehen huomiota kiinnitetään yleisiin epäkohtiin. Kanteluiden tutkinta vie oikeusasiamiehen työajasta yhä suuremman osan. Yleisesti voidaan todeta kanteluasioiden vaikeutuneen ja monimutkaistuneen. Kanteluiden laatuun ja käsittelytapaan on vaikuttanut myös 1.8.1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen yhteydessä oikeusasiamiehelle uskottu erityistehtävä, perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvominen.

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

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

Kertomusvuoden aikana oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tuli kaikkiaan 2 759 uutta laillisuusvalvonta-asiaa. Näistä oli kanteluita 2 701, lausuntopyyntöjä eri viranomaisilta 27 ja omina aloitteina vireille tulleita asioita 31. Edellisvuonna kanteluasioita oli 2 644, lausuntopyyntöjä 23 ja omia aloitteita 41. Vuonna 1998 vastaavat luvut olivat 2 507, 21 ja 32.

Laillisuusvalvonta-asioita ratkaistiin kertomusvuonna yhteensä 2 750. Näistä kanteluasioiden määrä oli 2 677. Omana aloitteena vireille tulleita asioita ratkaistiin 37 ja lausuntoja annettiin 36. Vuonna 1999 ratkaistiin 2 788 kantelua ja 39 omana aloitteena vireille tullutta asiaa sekä annettiin 17 lausuntoa. Vuonna 1998 vastaavat luvut olivat 2 310, 28 ja 23.

SOSIAALIASIAT SUURIN ASIARYHMÄ

Kertomusvuonna ratkaistiin eniten sosiaalihoitoa ja -vakuutusta koskevia laillisuusvalvonta-asioita. Seuraavaksi eniten ratkaistiin poliisia, tuomioistuimia ja oikeushallintoa sekä terveydenhuoltoon koskevia asioita.

Kertomusvuonna ratkaistujen laillisuusvalvonta-asioiden (kantelut, omat aloitteet ja lausuntopyyntöt) kaksitoista suurinta kohderyhmää olivat (%-osuus kaikista ratkaisuista):

Sosiaaliasiat		
(sosiaalihuolto ja -vakuutus)	470	(17 %)
Poliisi	372	(14 %)
Tuomioistuimet ja		
oikeushallinto	290	(11 %)
Terveystenhoito	213	(8 %)
Vankeinhoito	143	(5 %)
Yleiset kunnallisasiat	104	(4 %) ¹
Ulosottoviranomaiset	96	(3 %)
Ympäristöasiat	94	(3 %)
Verotus	84	(3 %)
Työvoimaviranomaiset	82	(3 %)
Opetus	76	(3 %)
Puolustusvoimat	70	(3 %)

Edellä mainitut kohderyhmät olivat suurimpia myös vuonna 1999, vaikka ryhmien keskinäinen järjestys kertomusvuonna jonkin verran muuttuikin. Joukkoon on lisäksi tullut uusina isoina ryhminä ulosottoviranomaiset ja työvoimaviranomaiset. Ulosottoviranomaisia koskevien ratkaisujen lukumäärä kasvoi vuoteen 1999 verrattuna 63 %. Vuoteen 1999 verrattuna myös poliisi- ja sosiaaliasioita koskevien ratkaisujen suhteellinen osuus kasvoi hieman (yhden prosenttiyksikön), kun taas tuomioistuinasioiden osuus laski.

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

esimerkiksi kanslian tarkastajan suorittamia puhutteluja ja tarkastuskäyntejä.

OIKEUSASIAMIEHEN TOIMENPITEET

TOIMENPITEISTÄ YLEENSÄ

Oikeusasiamiehen *toimenpiteillä* sanan perinteisessä merkityksessä tarkoitetaan niitä keinoja, joilla oikeusasiamies reagoi havaitsemiinsa epäkohtiin. Ankarin reaktiokeino on *virkasyytteen nostaminen*. Virkasyytteitä on kuitenkin viime vuosina nostettu vain harvoin, osaksi siitäkin syystä, että rikoslaki ei (vuonna 1989 säädetyn muutoksen jälkeen) enää määrittele kaikkia virkavirheitä rangaistaviksi virkarikoksiksi kuten aikaisemmin. Virkasyyte tulee nykyään kysymykseen vain vakaviksi katsotuissa tapauksissa.

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

Selvästi lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden laiminlyönnistä seuraa pääsäännön mukaan oikeusasiamiehen virallinen moite, jota kutsutaan *huomautukseksi*. Tästä on säädetty johtosäännön 9 §:n 1 momentissa. Huomautus ei ole oikeudellisessa mielessä rangaistus, kuten esimerkiksi tuomioistuimen antama varoitus, mutta käytännössä se usein koetaan sellaiseksi. Sen

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

vuoksi huomautusta ei anneta, jollei menettelyn lainvastaisuudesta tai velvollisuuden laiminlyönnistä ole varmuutta.

Jos oikeusasiamiehen toteamaan lainvastaiseen menettelyyn tai velvollisuuden laiminlyöntiin liittyy lieventäviä asianhaaroja taikka jos asia on oikeudellisesti tulkinnanvarainen, oikeusasiamies voi tyytyä huomautuksen sijasta ainoastaan lausumaan *käsityksensä* lain oikeasta tulkinnasta taikka vastaisen varalle kiinnittämään valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Käsitysten lausumisesta ja huomion kiinnittämisestä on säädetty johtosäännön 9 §:n 2 momentissa.

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

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

Käytännössä oikeusasiamies on kuitenkin joskus viran puolesta pyytänyt korkeimpia oikeuksia purkamaan selvästi virheellisiä tuomioita tai hallintopäätöksiä. Muillekin toimivaltaisille viranomaisille on toisinaan tehty esityksiä tapahtuneiden virheiden oikaisemiseksi tai epäkohtien korjaamiseksi. Uuden johtosäännön 10 §:n 1 momentissa onkin säädetty, että oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Oikeusasiamies voi kiinnittää myös valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä *esityksiä* niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi (10 §:n 2 momentti).

KERTOMUSVUODEN TOIMENPITEET

Kertomusvuonna määrättiin nostettavaksi kaksi virkasyytettä ja annettiin 13 huomautusta. Käsityksiä (sekä moittivia että ohjaavia) lausuttiin yhteensä 319 tapauksessa. Käsitysten osuus kaikista toimenpideratkaisuista oli siten 94 %. Eri käsitystyyppejä, moittivaa ja ohjaavaa, ei ole tilastoissa eroteltu. Esityksiä lainsäädännön kehittämiseksi tehtiin seitsemässä asiassa.

Näitä kaikkia ns. toimenpideratkaisuja oli vuonna 2000 yhteensä 341, mikä on 12,4 % kaikista ratkaisuista. Edellisenä vuonna vastaava prosenttiosuus oli 12,1 %, vuonna 1998 taas 9,8 % ja vuonna 1997 vain 8,9 %. Muutoksen suunta viittaa siis siihen, että yhä useammassa asiassa on katsottu olevan joko moitteen tai ainakin ohjauksen tarvetta. Tämä saattaa heijastaa ns. toimenpidekynnyksen alenemista, joka puolestaan liittyy perus- ja ihmisoikeusnäkökulman

painottumiseen. Vaikkei jokin viranomaismenettely perinteisen laillisuusvalvonnan mielessä antaisikaan laillisuusvalvojalle aihetta puuttua asiaan, perus- ja ihmisoikeusnäkökulma saattaa paljastaa siinä uusia kysymyksenasetteluja, jotka mahdollisesti antavat aiheen esimerkiksi ohjaavan käsityksen lausumiseen.

Toimenpideratkaisujen osuus kahtatoista suurinta asiaryhmää koskevien ratkaisujen kokonaismäärästä oli seuraava:

Puolustusvoimat	44 %
Ympäristöasiat	32 %
Opetus	21 %
Ulosottoviranomaiset	18 %
Yleiset kunnallisasiat	15 %
Poliisi	14 %
Sosiaaliasiat (sosiaalihuolto ja -vakuutus)	12 %
Vankeinhoito	10 %
Verotus	10 %
Työvoima	9 %
Tuomioistuimet ja oikeushallinto	7 %
Terveystenhoito	5 %

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

Oikeusasiamiehen toiminnan vaikutuksia ei kuitenkaan ole perusteltua arvioida pelkästään

oikeusasiamiehen toimenpideratkaisujen määrän perusteella. Usein viranomaisen virhe oikaistaan tai havaittu epäkohta korjataan viranomaisen omasta aloitteesta heti, kun oikeusasiamies on siihen puuttunut esimerkiksi viranomaiselle osoitetun selvityspyynnön muodossa tai jo ennen sitä. Tämä on luonnollisesti kantelijan itsensä kannalta toivottavin ratkaisu. Näitä jo kantelun käsittelyaikana tapahtuneita *korjauksia* viranomaisen tai virkamiehen omasta aloitteesta tapahtui kertomusvuonna 46 tapauksessa.

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

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

TARKASTUKSET

Kanteluiden ja omien aloitteiden ohella oikeusasiamies suorittaa tarkastuksia laillisuusvalvonnan kohteina olevissa laitoksissa ja virastoissa. Nämä tarkastukset muodostavat perinteisesti tärkeän osan oikeusasiamiehen työstä. Johtosääntö velvoittaa oikeusasiamiehen suorittamaan tarkastuksia etenkin vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa sekä puolustusvoimien yksiköissä. Uudessa johtosäännössä on erityises-

ti mainittu myös Suomen rauhanturvajoukot. Myös muihin virastoihin ja laitoksiin on tehty tarkastuksia, mikäli niissä käsitellään ihmisten oikeusturvan kannalta merkittäviä asioita. Etenkin sosiaali- ja terveystieteiden laitoksia on käyty tarkastamassa. Tarkastusten yhteydessä laitoksiin sijoitetuille henkilöille varataan aina tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun oikeusasiamiehen tai hänen edustajansa kanssa. Tarkastuksilla havaitaan usein epäkohtia, joita otetaan oikeusasiamiehen omana aloitteena selvitettäväksi. Tarkastuksilla on myös ennalta ehkäisevä tehtävänsä.

OA Lehtimaja sekä AOA:t Paunio ja Jonkka esittelijöineen tekivät kertomusvuonna tarkastuksia yhteensä 55 kohteeseen. Näistä kertyi tarkastuspäiviä 45. Edellisvuonna tarkastuskohteita oli 63 ja tarkastuspäiviä 44.

TIEDOTUSTOIMINTA

ULKONEN TIEDOTUS

Oikeusasiamiehen kannanottojen tärkeä vaikutuskanava on niiden asianmukainen tiedottaminen. Oikeusasiamiehen kansliassa on pyritty mahdollisimman avoimeen ja asiakasystävälliseen tiedotuskäytäntöön. Oikeudellisesti merkittävistä ratkaisuista laaditaan toimintakertomusta varten *kertomusseloste*. Tärkeimmistä ratkaisuista ja kannanotoista tehdään lisäksi *lehdistöiedote*, joka on löydettävissä myös verkosta eduskunnan kotisivulta (www.eduskunta.fi). Vuoden 2001 alusta on ryhdytty saattamaan kaikki oikeudelliselta tai yleiseltä kannalta mielenkiintoiset ratkaisut ja kannanotot myös suoraan verkkoon, jossa ne ovat tuoreeltaan sähköisesti luettavissa.

Ratkaisuista tiedotetaan harkinnan mukaan lisäksi sellaisille tahoille, joiden arvioidaan ole-

van erityisen kiinnostuneita jostakin tietystä asiasta tai kannanotosta. Tällaisen ns. *täsmätiedotuksen* kohderyhmiä ovat mm. eduskunnan asianomaiset valiokunnat, kyseisen alan keskeiset viranomaiset, tutkimuslaitokset ja yksittäiset tutkijat, aikakausjulkaisut ja kansalaisjärjestöt.

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

Oikeusasiamiehen kanslian tiedottaja välittää tietoa kanslian toiminnasta vastaamalla kansalaisten kyselyihin ja toimittamalla heille oikeusasiamiehen toimintaa esittelevää aineistoa. Myös ulkomaisiin tiedusteluihin on vastattu yhä useammin.

ESITELMÄT JA ALUSTUKSET

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

AOA Paunio esitelmöi 10.1.2000 Lääkäripäivillä aiheesta ”Eristäminen psykiatrisessa sairaalahoidossa kaipaa nykyistä täsmällisempää lainsäädäntöä”.

OA Lehtimaja esitelmöi Helsingin Hesperian Rotary-klubille 22.2.2000 oikeusasiamiehen historiasta ja nykypäivästä.

AOA Jonkka luennoi apulaissyöttäjien koulutuspäivillä 2.3.2000 näytön arvioinnista.

OA Lehtimaja piti juhlapuheen Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan opiskelijayhdistyksen LEX ry:n vuosijuhlassa 24.3.2000, aiheenaan ”Luottamus tuomioistuimiin”.

AOA Jonkka alusti Kriminaalihuoltoyhdistyksen 130-vuotisjuhlaseminaarissa 26.3.2000 aiheesta ”Seuraamusjärjestelmän oikeusongelmia”.

OA Lehtimaja luennoi Kuluttajaviraston henkilökunnalle 29.3.2000 aiheesta ”Uuden perustuslain haasteet julkiselle hallinnolle”.

AOA Paunio alusti 11.4.2000 Suomen Lakimiesliiton tasa-arvojaostossa aiheesta ”Kansalaisten yhdenvertaisuus”.

OA Lehtimaja esitti tervehdyspuheenvuoron Varusmiestoimikuntapäivillä Kajaanissa 12.4.2000.

AOA Paunio esitelmöi Kauppakaaren järjestämässä tilaisuudessa 18.5.2000 otsikolla ”Sosiaalinen säädösviidakko: löytyykö oikeussuojaa?”

AOA Paunio esitelmöi 12.6.2000 Sosiaali- ja terveysministeriön järjestämässä tilaisuudessa ”Terveysfoorum 2000” aiheesta ”Kansalaisten oikeudet”.

AOA Paunio esitelmöi 8.8.2000 Lääkintäoikeuden maailmankongressissa Helsingissä potilaiden oikeuksista otsikolla ”Status and Rights of Patients – Special Dilemmas Related to Vulnerable Groups”.

AOA Jonkka luennoi näytön arvioinnista Valtakunnansyyttäjäviraston järjestämällä Syyttäjäkurssilla 13.9.2000.

OA Lehtimaja esitti ajankohtaispuheenvuoron Maanpuolustuskorkeakoulussa Komentajien neuvottelupäivillä 14.9.2000.

AOA Paunio esitelmä aiheesta ”Tahdosta riippumaton psykiatrinen hoito: miten mielen-terveyslain ja -asetuksen henki toteutuu? esitetiin Itä-Suomen Lääketiede 2000 -päivillä Kuopiossa 20.9.2000 ”.

AOA Jonkka esitelmöi 27.9.2000 oikeusministeriön ja Vankeinhoidon koulutuskeskuksen järjestämässä seminaarissa ”Ihmis- ja perusoikeudet vankeinhoidossa” aiheesta ”Oikeusasiamies vankien ihmis- ja perusoikeuksien valvojana”.

AOA Paunio esitelmöi Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen ja Suomen Lääkintäoikeuden ja -etiikan Seuran 5.10.2000 järjestämässä seminaarissa aiheesta ”Perusoikeudet ja oikeudenmukaisuuden toteutuminen terveydenhuollossa”.

AOA Paunio alusti oikeuksista ja etiikasta terveydenhuollossa Suomen Lääkäriliiton Eettisten periaatekysymysten valiokunnassa 18.10.2000.

AOA Paunio alusti perusoikeuksien merkityksestä Valtakunnallisen vammaisneuvoston järjestämässä vammaisten syrjinnän vähentämistä käsittelevässä kansainvälisessä seminaarissa 20.10.2000.

AOA Jonkka alusti 31.10.2000 ”Poliisi ja ihmisoikeudet” -viikon asiantuntijaseminaarissa Tampereella aiheesta ”Perus- ja ihmisoikeudet ja poliisi”.

OA Lehtimaja esitelmöi 8.11.2000 Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen Mikkelin osaston 65-vuotisjuhlassa aiheesta ”Laillisuusvalvonta eilen, tänään ja huomenna”.

AOA Paunio esitelmöi Suomen Vakuutuslakimiesten yhdistyksen, Suomen Lääkintäoikeuden ja -etiikan Seuran sekä Suomen Vakuutuslääkärin yhdistyksen järjestämässä keskustelutilaisuudessa 9.11.2000 aiheesta ”Miksi asiantuntijalääkärin tulee olla esteetön?”

AOA Paunio alusti Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin päivystystoiminnan alueellisilla koulutuspäivillä 16.11.2000 aiheesta ”Oikeus kiireelliseen hoitoon”.

AOA Paunio esitelmöi mm. Mielenterveyden keskusliiton järjestämässä seminaarissa 27.11.2000 Vaasassa aiheesta ”Mielenterveyskuntoutujan oikeudet”.

LAKIMIESPÄIVYSTYS JA NS. YKSINKERTAISET KANTELUASIAT

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

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

Oikeusasiamiehen kansliaan tulee yhä enenevässä määrin sähköpostitse lähetettyjä viestejä. Nämä ovat sekä erilaisia tiedusteluja että kantelutyyppejä yhteydenottoja, mutta paljon on tullut myös keskustelukannanotoiksi tai pelkäksi asiakaspalautteeksi tulkittavia viestejä. Kertomusvuoden lopulla ryhdyttiin antamaan selvästi puutteellisiin tai perusteettomiin kanteluihin ns. pikavastauksia kirjaamatta niitä enää varsinaisiksi kanteluiksi. Pikavastauksia ovat antaneet päivystävät lakimiehet omalla vastuullaan, oikeusasiamiehen ja kansliapäällikön ohjeiden mukaan. Pyrkimyksenä on ollut nopeuttaa tällaisten asioiden käsittelyä samoin kuin keskittää voimavaroja merkittäviin laillisuusvalvonta-asioidiin. Tällaisia ns. pikavastauksia annettiin kertomusvuonna noin 70. Useimmiten niissä ohjattiin kansalaista kääntymään oikean viranomaisen puoleen.

Johtosäännön mukaan kantelu oikeusasiamiehelle on tehtävä aina kirjallisesti. Myös sähköisesti tehdyt kantelut on tutkittu. Tällaisissa tapauksissa myös oikeusasiamiehen päätös on usein toimitettu kantelijalle sähköpostitse. Merkittävät kantelupäätökset toimitetaan kuitenkin edelleen kirjepostina perille, vaikka kantelu olisi alun perin lähetetty sähköisesti.

LAUSUNNOT JA KUULEMISET

Oikeusasiamies osallistuu lainsäädännön ja oikeusjärjestelmän kehittämiseen myös antamalla valtioneuvostolle ja ministeriöille niiden pyynnöstä kirjallisia lausuntoja komiteamietinnoistä ym. ehdotuksista. Lausuntoja on annettu myös ulkomaisille viranomaisille ja kansainvälisille järjestöille. Lausunnot on pyritty yleensä rajaamaan laillisuusvalvontaa tai ihmisten perusoikeuksia koskeviin yleisiin kysymyksiin. Kertomusvuonna oikeusasiamies on antanut tällaisia lausuntoja yhteensä 36 (ks. s. 381).

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

Oikeusasiamies tai hänen edustajansa ovat vuoden 2000 aikana olleet kuultavina eduskunnan valiokunnissa ja muissa elimissä seuraavasti:

AOA Jonkka oli perustuslakivaliokunnan kuultavana 10.2.2000 hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä (HE 185/1999 vp).

OA Lehtimaja ja kansliapäällikkö Rautio olivat perustuslakivaliokunnan kuultavina 11.2.2000 pu-

hemiesneuvoston ehdotuksesta 2/1999 vp uudeksi eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännöksi.

AOA Jonkka oli 24.2.2000 lakivaliokunnan kuultavana hallituksen esityksestä laiksi poliisilain muuttamisesta (HE 34/1999 vp).

AOA Paunio oli 28.4.2000 sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan kuultavana vammaispalveluja koskevan selvityksen johdosta.

AOA Paunio oli kuultavana vammaispalveluista eduskunnan vammaispalvelutyöryhmässä 5.5.2000.

Kansliapäällikkö Rautio oli 24.5.2000 eduskunnan lakivaliokunnan kuultavana hallituksen esityksestä eräiden virkasyytteiden oikeuspaikkaa koskevien säännösten muuttamiseksi (HE 57/2000 vp).

OA Lehtimaja oli 7.6.2000 lakivaliokunnan kuultavana hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 15/2000 vp).

AOA Jonkka oli lakivaliokunnan kuultavana 13.6.2000 hallituksen esityksestä eräiden virkasyytteiden oikeuspaikkaa koskevien säännösten muuttamiseksi (HE 57/2000 vp).

AOA Jonkka oli 20.9.2000 hallintovaliokunnan kuultavana hallituksen esityksestä laiksi poliisilain muuttamisesta (HE 34/1999 vp).

Esittelijäneuvos Kuopus oli työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan kuultavana 20.9.2000 hallituksen esityksestä laiksi yksityisyyden suojasta työelämässä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 75/2000 vp).

Esittelijäneuvos Marttunen oli lakivaliokunnan kuultavana 6.10.2000 hallituksen esityksestä laeiksi sotilasoikeudenkäyntilain, yleisistä syyttäjistä annetun lain 9 §:n ja sotilaskurinpitolain muuttamisesta (HE 100/2000 vp).

AOA Jonkka oli 10.11.2000 lakivaliokunnan kuultavana hallituksen esityksestä laiksi rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 136/2000 vp).

OA Lehtimaja ja kansliapäällikkö Rautio olivat 28.11.2000 eduskunnan puhemiesneuvoston kuultavana oikeusasiamieslakityöryhmän mietinnöstä.

OA Lehtimaja ja AOA:t Paunio ja Jonkka olivat 30.11.2000 perustuslakivaliokunnan kuultavana oikeusasiamiehen toimintakertomuksesta 1999.

KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

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

OA Lehtimaja vieraili 10.4.2000 Entiseen Jugoslaviaan kuuluneessa Makedonian tasavallassa (FYROM) samalla kun hän tarkasti Kosovossa olevan suomalaisen rauhanturvajoukon 4. – 11.4.2000. Hän tapasi Makedonian oikeusasiamiehen, tasavallan presidentin, oikeusministerin ja parlamentin edustajia sekä piti lehdistötilaisuuden ja Suomen oikeusasiamiehen asemaa ja työtä koskevan yleisöluennon.

Viron oikeuskanslerinvirasto järjesti Tartossa 24. – 26.8.2000 virolais-suomalaisen laillisuusvalvontaseminaarin. Suomesta seminaariin osallistui oikeuskansleri Paavo Nikula sekä AOA Jonkka, kumpikin avustajineen. Seminaarissa käsiteltiin mm. EU:n perusoikeusasiakirjan val-

mistelua, oikeusasiamiehen toimintaa perus- ja ihmisoikeuksien valvojana, suljettuihin laitoksiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa sekä menettelytapoja kanteluiden käsittelemisessä.

OA Lehtimaja osallistui pohjoismaisten oikeusasiamiesten kokoukseen Nyborgissa Tanskassa 15. – 16.9.2000 ja esitelmöi yksityistämisen ongelmista laillisuusvalvonnan kannalta otsikolla ”Reflektioner kring privatisering”.

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Haapaniemi osallistui Euroopan unionin oikeusasiamiesverkoston yhteyshenkilöiden kokoukseen Strasbourgissa 21. – 23.9.2000.

Esittelijä Pirjola osallistui Euroopan neuvoston järjestämään kriminaalipoliittiseen konferenssiin Venäjän Veliky Novgorodissa 25. – 26.10.2000 ja esitelmöi oikeusasiamiehen harjoittamasta vankiloihin kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta otsikolla ”The Role of the Finnish Parliamentary Ombudsman in Controlling Public Prisons”.

OA Lehtimaja ja kansliapäällikkö Rautio osallistuivat Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin järjestämään oikeusasiamiesten VII maailmankongressiin Durbanissa Etelä-Afrikassa 30.10. – 2.11.2000.

OA Lehtimaja osallistui Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun Länsi-Euroopan oikeusasiamiehille järjestämään neuvotteluun Pariisissa 1.12.2000.

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Åström oli 1.9. – 30.11.2000 välisenä aikana pohjoismaisessa virkamiesvaihdossa Ruotsin syrjintävaltuutetun toimistossa.

OA Lehtimaja sekä AOA:t Paunio ja Jonkka tapasivat kertomusvuonna mm. seuraavia ulkomaisia vieraita.

Venäjän Federaation suurlähettiläs *Alexander Patsev* vieraili OA Lehtimajan luona 3.1.2000.

Vankilaylitarkastaja *Geoffrey Hughes* Iso-Britanniasta osallistui Helsingin keskusvankilan tarkastukseen yhdessä AOA Jonkan kanssa 1.2.2000 ja vieraili oikeusasiamiehen kansliassa 3.2.2000.

Venäjän ihmisoikeusvaltuutettu *Oleg Mironov* valtuuskuntineen vieraili oikeusasiamiehen kutsusta Helsingissä 8. – 9.2.2000. Vierailun yhteydessä järjestettiin keskustelutilaisuuksia, tutustumiskäyntejä ja lehdistötilaisuus.

Burkina Fason parlamentin valtuuskunta vieraili OA Lehtimajan luona 9.2.2000.

OA Lehtimaja tapasi Itä-Timorin vastarintaliikkeen puheenjohtajan *Xanana Gusmão*n 22.3.2000.

Ruotsin syrjintävaltuutettu *Margareta Wadstein* avustajineen vieraili AOA Paunion luona 5.4.2000.

Tšekien tasavallan parlamentin perustuslakivaliokunnan jäseniä puheenjohtajansa *Jitka Kupčová*n johdolla vieraili OA Lehtimajan luona 26.4.2000.

Saksan liittotasavallan Baijerin osavaltion maapäivien vetoamusvaliokunta vieraili AOA Jonkan luona 8.5.2000.

Kansainvälisen ihmisoikeuskurssin osanottajat Raoul Wallenberg -instituutista Lundista vierailivat OA Lehtimajan luona 19.5.2000.

Suomen ja Iranin välisen ihmisoikeusasiantuntijaseminaarin osanottajat vierailivat OA Lehtimajan luona 29.5.2000.

Jemeniläinen parlamenttivaltuuskunta vieraili parlamentin puhemiehen sheikki *Abdullah Bin Hussain Al-Ahmarin* johdolla OA Lehtimajan luona 8.6.2000.

Venezuelan oikeusasiamiehen viraston kansainvälisten suhteiden johtaja *Manuel Prada* vieraili OA Lehtimajan luona 12.6.2000.

OA Lehtimaja tapasi Kiinan kansantasavallan pääprokuraattorin *Han Zhubinin* tämän Suomen vierailun yhteydessä 12.6.2000.

Norjalainen kehitysvammahuollon asiantuntijavaltuuskunta vieraili AOA Paunion luona 23.8.2000.

Suomalais-unkarilaisen rikosoikeusseminaarin osanottajat professori *Imre A. Wienerin* johdolla vierailivat OA Lehtimajan luona 26.9.2000. Tilaisuudessa keskusteltiin oikeusasiamiehen kriminaalipoliittisesta roolista.

Korruptioilmiöitä tutkiva Euroopan neuvoston työryhmä (Greco Evaluation Team) vieraili OA Lehtimajan luona 4.10.2000.

Slovakian tasavallan ihmisoikeuksien ja kansallisten vähemmistöjen komitean puheenjohtaja *Laszlo Nagy* vieraili AOA Paunion luona 28.10.2000.

Indonesian oikeusasiamies *Antonius Sujata* valtuuskuntineen vieraili OA Lehtimajan luona 15.11.2000.

Keski-Amerikan parlamentin varapuhemies *Rafael Santos* vieraili AOA Jonkan luona 30.11.2000.

KERTOMUSVUODEN MUITA TAPAHTUMIA

OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINNAN 80-VUOTISJUHLA

Oikeusasiamiehen toiminnan 80-vuotisjuhlaa vietettiin 7.2.2000 järjestämällä kansainvälinen oikeusasiamiessymposiumi eduskunnan auditoriossa. Symposiumissa tarkasteltiin oikeusasiamiehen roolia erityisesti ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen edistäjänä. Kotimaisten asiantuntijoiden lisäksi tilaisuuteen oli kutsuttu oikeusasiamiehet muista Pohjoismaista ja Itämeren valtioista. Pääalustajana oli Alankomaiden entinen oikeusasiamies ja Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin entinen puheenjohtaja Marten Oosting. Tilaisuudessa

käyttivät puheenvuoron mm. Ruotsin, Puolan, Venäjän ja Viron oikeusasiamiehet. Symposiumin kielinä olivat englanti ja venäjä. Symposiumin jälkeen järjestettiin eduskunnan valtiosalissa juhlavastaanotto, jonne oli kutsuttu noin 300 vierasta. Ulkomaisille vieraille tarjottiin puhemiehen edustustiloissa illallinen.

VUODEN 1999 TOIMINTAKERTOMUKSEN LUOVUTUS

OA Lehtimaja luovutti oikeusasiamiehen toimintakertomuksen vuodelta 1999 eduskunnan puhemiehelle 5.10.2000. Luovutuksen jälkeen järjestettiin lehdistötilaisuus oikeusasiamiehen kansliassa.

KOULUTUSTILAISUUKSIA

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

Kansliassa järjestettiin koulutusta mm. uudesta holhouslainsäädännöstä, sähköisestä asioinnista hallinnossa, uudesta henkilötietolaita, julkisen hallinnon käsittelyajoista, julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuudesta, asiakkaiden kanssa käytäviin puhelinkeskusteluihin liittyvästä psykologiasta ja julkisuuslain soveltamisesta ulosottoasioissa.

Oikeusasiamiehen kanslia järjesti 13.11.2000 yhdessä oikeuskanslerinviraston kanssa koulutustilaisuuden EU:n perusoikeuskirjasta ja hyvän hallinnon säännöstöstä. Aiheista esitelmöivät oikeuskansleri *Paavo Nikula* ja Euroopan unionin oikeusasiamies *Jacob Söderman* OA Lehtimajan toimiessa puheenjohtajana.



KUVA: JUSSI AALTO

Symposiumiin osallistuneita oikeusasiamiehiä ja muita vieraita (eturivi vasemmalta oikealle): Jutta Müller, Jaakko Jonkka, Margrét Vala Kristjánsdóttir, Riitta-Leena Paunio, Claes Eklundh, Lauri Lehtimaja, Nils-Olof Berggren, Oleg Mironov, Larissa N. Dementieva ja Kamilzhan Kalandarov; (takarivissä): Matti Pellonpää, Gaukur Jörundsson, Kai Kramer-Johansen, Arne Fliflet, Marten Oosting, Kerstin André, Ole Espersen, Adam Zieliński, Rashid S. Feizukhanov ja Evgueni A. Zabroda.

MERKITTÄVIÄ KOTIMAISIA VIERAILUJA JA TAPAAMISIA

OA Lehtimaja, AOA:t Paunio ja Jonkka sekä kanslian henkilökunta tekivät tutustumiskäynnin valtakunnansyyttäjänvirastoon 11.1.2000.

Helsingin hovioikeuden tuomariyhdistys vieraili OA Lehtimajan luona 17.3.2000.

Åbo Akademin julkis- ja kansainvälisen oikeuden opiskelijat professori Markku Suksin johdolla vierailivat OA Lehtimajan luona 21.3.2000.

Teknillisen korkeakoulun hallinto-oikeuden

opiskelijoiden ryhmä vieraili OA Lehtimajan luona tutustumassa oikeusasiamiehen kanslian toimintaan 26.4.2000.

Lääninhallitusten sosiaali- ja terveystoimien osastopäälliköt vierailivat AOA Paunion luona 3.5.2000.

Oikeustoimittajat ry vieraili oikeusasiamiehen kansliassa 10.5.2000. Keskustelun teemana olivat uuden julkisuuslain vaikutukset oikeusasiamiehen työhön ja etenkin tiedottamiseen.

Suomen Asianajajaliiton puheenjohtaja Tomas Lindholm ja pääsihteeri Markku Ylönen luo-

vuttivat oikeusasiamiehelle asianajajaliiton uuden oikeusturvaohjelman 10.10.2000.

Vuoden poliisi, ylikonstaapeli Tapani Saari-
nen vieraili 20.10.2000 OA Lehtimajan luona.

Korkeimman oikeuden jäsenet vierailivat oi-
keusasiamiehen kansliassa 24.11.2000. Tilaisuu-
dessa keskusteltiin tuomioistuimiin kohdistuvas-
ta laillisuusvalvonnasta.

Helsingin Lehdistö-Poliisikerho ry:n jäsenet
vieraili AOA Jonkan luona 29.11.2000. Tilaisuu-
dessa keskusteltiin poliisikanteluiden käsittelys-
tä ja julkisuuskysymyksistä.

OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIAN HENKILÖKUNTA

Kertomusvuoden lopussa oikeusasiamiehen
kanslian vakinaiseen henkilökuntaan kuului
kansliapäällikkö, neljä esittelijäneuvosta, viisi
vanhempaa oikeusasiamiehen sihteeriä, seitse-
män oikeusasiamiehensihteeriä (nimikemuutos:
nuorempi oikeusasiamiehensihteeri 29.2.2000
saakka), tiedottaja (nimikemuutos: tiedotussi-
hteeri 29.2.2000 saakka), kaksi tarkastajaa, kolme
notaaria, arkistonhoitaja, kirjaaja ja apulaiskir-
jaaja, kolme osastosihteeriä sekä kolme toimisto-
sihteeriä eli yhteensä 32 henkilöä. Lisäksi kans-
liassa on ollut määräaikaissa virkasuhteessa
toimivia oikeusasiamiehensihteereitä ja ylimää-
räisiä esittelijöitä.

Kansliapäällikkö vastaa kanslian hallinnosta
ja henkilöstöasioista sekä esittelee myös periaat-
teellisesti tärkeitä kantelu- ja lausuntoasioita.
Vakinaisen kansliapäällikön Paunion toimiessa
apulaisoikeusasiamiehenä kansliapäällikön vir-
kaa on kertomusvuonna hoitanut määräaikaissa
virkasuhteessa käräjätuomari, lainsäädäntö-
neuvos *Ilkka Rautio*.

Kanslian vakinaiset lakimiesesittelijät jakau-
tuvat kolmeen ryhmään: esittelijäneuvoksiin

sekä vanhempiin oikeusasiamiehensihteereihin
ja oikeusasiamiehensihteereihin.

Vakinaisia *esittelijäneuvoksia* ovat

– dosentti, OTT, VT Jorma Kuopus

– VT Eero Kallio

– VT Raino Marttunen

– dosentti, OTT, VT Jaakko Jonkka (apulais-
oikeusasiamiehenä koko vuoden)

Määräaikaista esittelijäneuvoksen virkasuhdet-
ta (Jonkan sijaisena) on kertomusvuonna hoitanut

– vanhempi oikeusasiamiehensihteeri, VT
Lea Haapkylä

Vakinaisia *vanhempia oikeusasiamiehensihtee-
reitä* ovat

– VT Lea Haapkylä (esittelijäneuvoksena
koko vuoden)

– VT Henrik Åström (virkavapaa 1.9. –
30.11.2000)

– VT Harri Ojala

– VT Riitta Länsisyrjä (virkavapaa 31.3.2000
saakka)

– OTK Erkki Hännikäinen

Määräaikaista vanhemman oikeusasiamie-
hensihteerin virkasuhdetta ovat kertomusvuon-
na hoitaneet

– OTK Erkki Hännikäinen (Haapkylän sijai-
nen 30.6.2000 saakka)

– vanhempi hallintosihteeri, OTL Eila Rother
(Hännikäisen sijainen 30.6.2000 saakka ja
Haapkylän sijainen 1.7.2000 alkaen)

– vanhempi oikeussihteeri, VT Pekka Haapa-
niemi

– VT Mirja Tamminen (Länsisyrjän sijainen
31.3.2000 saakka)

Vakinaisia *oikeusasiamiehensihteereitä* ovat

– VT Kari Muukkonen

– VT Maija-Leena Paavola (virkavapaana
koko vuoden)

– VT Mirja Tamminen

– OTK Kaija Tanttinen-Laakkonen

- VT Juha Haapamäki
- OTK, VTK Aila Linnakangas (virkevapaana koko vuoden)
- VT Tuula Aantaa (1.6.2000 alkaen)

Määräaikaista oikeusasiamiehensihteerin virkasuhdetta ovat kertomusvuonna hoitaneet

- vanhempi lääninsihteerin, VT Tuula Aantaa (Paavolan sijainen 31.5.2000 saakka)
- VT Minna Verronen (Linnakankaan sijainen 1.1. – 30.6.2000)
- OTK Jouni Toivola (Linnakankaan sijainen 1.9. – 31.12.2000)
- VT Pekka Päivänsalo (Paavolan sijainen 1.9. – 31.12.2000)

Ylimääräisen esittelijän määräaikaisessa virkasuhteessa ovat toimineet

- VT Minna Verronen
- OTL, FM Jari Pirjola
- VT Pekka Päivänsalo (31.8.2000 saakka)
- VT Anu Rita
- OTK Jouni Toivola
- VT Nina Meincke
- oikeussihteerin, VT Jaana Hemminki (31.3.2000 saakka)
- VT Merja Rinne (17.1. – 30.6.2000)
- OTT Kirsti Kurki-Suonio (1.8.2000 alkaen)

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

- OTK Merja Haaranen
- käräjätuomari, VT Eija Iivonen
- OTL Pasi Pölönen
- oikeussihteerin, VT Reima Jussila
- Helsingin sosiaaliviraston lakimies, OTK Tapio Rätty
- OTK Tuija Sundberg
- OTT Kirsti Kurki-Suonio (1.1. – 31.7.2000)
- hallintosihteerin, OTK Ulla-Maija Lindström

- oikeussihteerin, VT Jaana Hemminki (1.4. – 30.9.2000)
- vakuutussihteerin, VT Juha Niemelä (23.5.2000 alkaen)
- vakuutussihteerin, VT Jyrki Ulvinen (23.5.2000 alkaen)
- hovioikeuden viskaali, VT Merja Rinne (15.8. – 30.9.2000 ja 15.10. – 30.11.2000)
- eduskuntasihteerin, VT Maija-Leena Paavola (16.10. – 31.12.2000)

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

Kanslian *tiedottajana* toimii FK Ilta Helkama. Tiedottajan tehtävänä on huolehtia kanslian sisäisestä ja ulkoisesta tiedottamisesta sekä suhteista tiedotusvälineisiin.

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

Notaareja ovat

- VN Raili Kerrman (samalla myös OA Lehtimajan sihteerin)
- VN Irmeli Kurenmaa (eläkkeelle 1.6.2000)
- HN Helena Rahko
- HN Taru Koskiniemi (1.6.2000 alkaen)

Tarkastajia ovat

- Kari Huttunen
- Astrid Geisor-Goman (virkevapaana 1.10.2000 alkaen)

Arkistonhoitajana on toiminut VN Marja-Liisa Pärssinen, *kirjaajana* Liisa Keinänen ja apulaiskirjaajan määräaikaisessa virkasuhteessa toimistosihteerin Anneli Hangaslahti 31.7.2000 saakka ja vakinaisena *apulaiskirjaajana* Helena Kattaja 1.9.2000 lähtien.

Osastosihteereitä ovat

- Päivi Ahola (samalla myös AOA Paunion ja AOA Jonkan sihteeri)
 - Päivi Karhu
 - VN Eeva-Maria Rosenstedt (1.8.2000 alkaen)
- Määräaikaisena osastosihteerinä toimi apulaiskirjaaja HN Taru Koskiniemi 31.5.2000 saakka.

Toimistosihteereitä ovat

- Kirsi Bärlund
 - Leena Helin
 - Mervi Stern (15.5.2000 alkaen)
- Määräaikaisessa toimistosihteerin virkasuhteessa 30.4.2000 saakka toimi eduskunnan puhelinvaihteenhoitaja Niina Hed.

3. PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA

PERUS- JA IHMISOIKEUKSISTA YLEISESTI

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

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

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

IHMISOIKEUDET

a) Suomen ihmisoikeuspolitiikasta

Suomen hallituksen ihmisoikeuspolitiikan lähtökohtana on ihmisoikeuksien universaalisuus ja ihmisoikeuksien kunnioituksen edistäminen kaikkialla maailmassa. Ihmisoikeudet ovat

tärkeällä sijalla myös ulko- ja turvallisuuspolitiikassamme. Suomi pyrkii siihen, että kaikki hallitukset liittyisivät kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja toteuttaisivat niitä myös käytännössä. Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopistealueita ovat naisten, lasten, vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen suojelu. Rasismin vastainen työ ja syrjimättömyyden edistäminen ovat Suomen hallituksen ihmisoikeuspolitiikan keskeisiä painopistealueita. Suomen ihmisoikeuspolitiikan periaatteet ja päämäärät käyvät ilmi ulkoasiainministerin marraskuussa 2000 eduskunnalle antamasta asiasta koskevasta selonteosta.

Euroopan unionin on todettu tarjoavan Suomelle entistä tehokkaamman kanavan toimia ihmisoikeuksien puolesta. Amsterdamin sopimuksessa vahvistettiin EU:n sitoutuminen vapauden, demokratian ja oikeusvaltion periaatteisiin sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamiseen, korostaen erityisesti yleistä syrjäntäkieltoa ja perusoikeuksien sosiaalista ulottuvuutta.

b) Kertomusvuoden ihmisoikeustapahtumista

Euroopan unionin perusoikeuskirja hyväksyttiin Eurooppa-neuvoston Nizzan kokouksessa joulukuussa 2000. Perusoikeuskirjassa on koottu yhteen sekä perinteiset kansalaisyhteiskunnat ja poliittiset oikeudet että keskeiset sosiaaliset, taloudelliset ja kulttuuriset oikeudet. Suomen hallituksen edustajat osallistuivat aktiivisesti perusoikeuskirjan valmistelutyöhön.

YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (CEDAW-sopimus) valinnainen pöytäkirja tuli kansainvälisesti voimaan joulukuussa 2000, jolloin myös Suomi ratifioi sopimuksen. Pöytäkirjan tarkoituksena on täydentää yleissopimuksen seurantarjestelmää. Pöytäkirjalla luotiin yksilövalitusjärjestelmä, jolla sopimusvaltio tunnustaa naisten syrjinnän poistamista käsittelevän komitean toimivallan käsitellä yksityisten henkilöiden ja henkilöryhmien ilmoituksia siitä, että sopimusvaltio on rikkonut sopimuksessa turvattuja oikeuksia. Sopimusmääräykset tulivat Suomessa valtiosisäisesti voimaan maaliskuussa 2001.

Useimmat kansainväliset ihmisoikeussopimukset sisältävät velvoitteen, jonka mukaan sopimusvaltioiden on määräajoin raportoitava sopimusveloitteiden kansallisesta täytäntöönpanosta. Kertomusvuonna Suomi raportoi Euroopan neuvostolle Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja lisäpöytäkirjan määräysten täytäntöönpanosta. YK:n ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvovissa komiteoissa käsiteltiin Suomen määräaikaisraportit YK:n rotusyrjintäsopimuksen, YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen sekä YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen määräysten täytäntöönpanosta.

Kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi perustettu Euroopan neuvoston komitea antoi maaliskuussa 1999 selonteon käynnistään Suomessa kesällä 1988. Suomen hallitus antoi komitealle seurantaraportin kesällä 2000. Raportissa selostetaan esimerkiksi niitä vankien kohteluun liittyviä toimenpiteitä, joihin Suomessa ryhdyttiin komitean selonteon johdosta.

Lapsen oikeuksien yleissopimukseen liittyvät valinnaiset pöytäkirjat, jotka koskevat lasten osallisuutta aseellisiin selkkauksiin sekä lasten

myyntiä, lapsiprostituutiota ja lapsipornografiaa, hyväksyttiin kumpikin YK:n yleiskokouksessa toukokuussa 2000. Suomi on allekirjoittanut molemmat valinnaiset pöytäkirjat.

Euroopan neuvosto hyväksyi kesällä 2000 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12. lisäpöytäkirjan. Ihmisoikeussopimukseen lisättiin tuolin yleinen syrjintä-artikla, joka selkeästi kieltää syrjinnän myös muiden kuin ihmisoikeussopimuksessa turvattujen oikeuksien osalta.

c) Suomen ihmisoikeustilanteeseen kohdistuvaa arvostelua

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

YK:n rotusyrjintäkomitea totesi Suomen 15. määräaikaisraportin johdosta elokuussa 2000 antamissaan päätelmissä, ettei poliisi aina puutu rikoksiin, jotka perustuvat rasistiseen motiiviin, ja että syrjintää koskevat tapaukset eivät Suomessa useinkaan johda tuomioistuinkäsittelyyn. Samassa yhteydessä puututtiin myös saamelaisen maa-oikeuksiin, turvapaikkahakemusten nopeutettuun käsittelyyn sekä romanien ja mahanmuuttajien työllisyys- ja asunotilanteeseen. Komitea esitti lisäksi, että Suomen tulisi kieltää

sellaiset järjestöt, jotka edistävät rotusyrjintää tai yllyttävät siihen.

YK:n lapsen oikeuksien komitea antoi loka-kuussa 2000 päätelmänsä ja suosituksensa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanoa koskevan Suomen toisen määräaikaishetimitin johdosta. Komitea kiinnitti Suomen huomiota mm. lapsiturvapaikanhakijoiden ja lapsipakolaisten asemaan, alle 12-vuotiaiden lasten kuulemiseen eräissä tapauksissa sekä pitkäaikaisraidaiden lasten asemaan.

YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia käsittelevä komitea esitti marras-kuussa 2000 Suomen määräaikaishetimitin johdosta antamissaan päätelmissä ja suosituksissa huolensa väestön rasisista asenteista, jotka johtavat syrjintään vähemmistöjä ja ulkomaalaisia kohtaan erityisesti työelämässä. Komitea kiinnitti lisäksi huomiota mm. naisiin kohdistuvan väkivallan lisääntymiseen ja ilmaisi pettymyksensä julkisen terveydenhoitojärjestelmän heikkenemisen johdosta.

Myös Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) sitoumusten noudattamista valvovan Helsinki-liiton vuosiraportin Suomea koskevassa osassa puututtiin rasisiin ilmiöihin Suomessa, puutteisiin kansalaisten taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen sekä kesällä 2000 voimaan tulleeseen ulkomaalaislain muutokseen, joka mahdollisti turvapaikanhakijoiden ns. pikakäännättämiseen.

Ihmisoikeusliitto ry laati kertomusvuoden aikana kolme ns. varjoraporttia, jotka liittyivät Suomen hallituksen eri ihmisoikeussopimusten valvontaelimille antamiin määräaikaishetimitteihin. YK:n rotusyrjintäkomitealle antamassaan varjoraportissa Ihmisoikeusliitto kiinnitti huomiota erityisesti turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan. Ihmisoikeusliitto oli huolissaan myös viranomaisten rasisista asenteista maahanmuuttajia kohtaan.

Amnesty International puolestaan moitti Suomea vuoden 2000 vuosiraportissaan mm. siivilipalvelusmiesten pitkistä palveluajasta, jota järjestö piti syrjivänä. Amnestyn mielestä Suomessa vankeustuomiota kärsiviä totaalikieltäytyjiä voidaan pitää omantunnonvankeina.

Suomea vastaan tehdään edelleen väkiluukuumme nähden runsaasti ihmisoikeusvalituksia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. Vuoden 2000 aikana ihmisoikeustuomioistuimessa rekisteröitiin 109 Suomea koskevaa valitusta. Ihmisoikeustuomioistuin pyysi kertomusvuonna Suomen hallituksen vastinetta yhteensä 14 ihmisoikeusvalituksen johdosta. Ihmisoikeusvalitusten suuri määrä ei kuitenkaan välttämättä kerro huonosta ihmisoikeuskulttuurista – ehkä pikemminkin päinvastoin. Mitä paremmin kansalaiset osaavat perätä oikeuksiaan, sitä parempaan suuntaan kehittyä myös maan ihmisoikeustilanne. Demokraattinen oikeusvaltio vaatii kansalaisilta aktiivisuutta. Se vaatii herkkää korvaa myös julkiselta vallalta: kritiikkiä ei ole pelkäämään siedettävä, vaan sitä on myös kuunneltava.

PERUSOIKEUDET

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

Perusoikeuksista on käyty viime aikoina myös kriittistä keskustelua. On korostettu, etteivät perusoikeudet ole patenttiratkaisu yhteiskunnan

ongelmiin: niillä ei voida oikeudellisesti taata sel- laista, mihin yhteiskunnan voimavarat tai poliit- tinen tahto eivät riitä.

PERUS- JA IHMISOIKEUSNÄKÖKUL- MA LAILLISUUSVALVONNASSA

Perus- ja ihmisoikeuksilla on keskeinen merki- tys tämän päivän laillisuusvalvonnassa. Perusoikeus- uudistuksen yhteydessä ylimmille laillisuus- valvoille, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja val- tioneuvoston oikeuskanslerille, asetettiin tehtä- väksi valvoa myös perusoikeuksien ja ihmisoikeus- kien toteutumista. Tämä ei varsinaisesti mer- kinnyt toimivallan laajenemista. Uudella tehtä- vänmäärityksellä haluttiin vain korostaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulman tärkeyttä laillisuusval- vonnassa. Ajatuksena on se, että perus- ja ihmisoikeus- kien toteutumista valvotaan elimellisenä osa- na perinteistä laillisuusvalvontaa. Asiasta anta- massaan mietinnössä eduskunnan perustuslakiva- liokunta (PeV 25/1994 vp.) edellytti, että oikeus- asiamiehen ja oikeuskanslerin toimintakertomuk- siin sisällytetään erityinen jakso perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Perus- ja ihmisoikeudet ”läpäisevät” koko laillisuusvalvonnan kentän. Lähes kaikissa oi- keusasiamiehen kannanotoissa voidaan erottaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulma. Tämän näkö- kulman ja sen merkityksen havainnollistamiseksi on tärkeitä saada läpileikkaus siitä, minkälai- sia perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä kysymyk- senasetteluja kertomusvuonna on ilmennyt ja minkälaisiin oikeusasiamiehen kannanottoihin ne ovat antaneet aiheita.

Jäljempänä luodaan siten yhteenvedonmai- nen katsaus siihen, miten perus- ja ihmisoikeus- näkökulma on ilmennyt oikeusasiamies (OA) Lehtimajan sekä apulaisoikeusasiamiesten

(AOA) Paunio ja Jonkan harjoittamassa lailli- suusvalvonnassa kertomusvuoden aikana ja minkälaisia konkreettisia ongelmia on tällöin noussut esiin. Katsauksessa viitataan sekä sellai- siin kannanottoihin, joita on muualla tässä ker- tomuksessa erikseen tarkemmin selostettu, että muihin kannanottoihin.

Tapausviittauksissa pyritään kiteyttämään se perus- tai ihmisoikeuksiin liittyvä huomio, kannanotto tai kysymyksenasettelu, jota asian- omainen laillisuusvalvoja on kussakin tapauk- sessa itse pitänyt olennaisena. Tarkoituksena ei ole antaa tilastotietoja erityyppisistä kannan- otoista vaan ainoastaan havainnollistaa perus- ja ihmisoikeusulottuvuuden merkitystä erityyppi- sissä elämäntilanteissa sekä tällä tavoin hahmot- taan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta saa- tavaa kokonaiskuva.

Tämän katsauksen jäsentely noudattaa uuden perustuslain mukaista systematiikkaa. Esitysta- pa on pääosiltaan sama, jota sovellettiin jo toi- mintakertomuksissa vuosilta 1996 – 1999. Tekstis- sä viitataan ainoastaan uuden perustuslain säännöksiin, vaikka kertomusvuoden tammi- ja helmikuussa vielä noudatettiinkin tuolloin voi- massa olleen hallitusmuodon (asiallisesti saman- sisältöisiä) säännöksiä.

Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate (PL 2 §)

Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate ovat Suomen valtiosäännön periaatteita. Kan- sanvaltaisuuden periaate ilmenee mm. siinä, että eduskuntatyötä koskevia säännöksiä sovelleta- essa on noudatettava ns. edustajamyönteistä tul- kintasääntöä: kansanedustajien toimintava- pautta ei tule tarpeettomasti rajoittaa. Tähän OA Lehtimaja viittasi perustuslain 115 §:n mu- kaisen muistutuskirjelmän allekirjoitusten pe-

ruuttamista koskevassa asiassa (726/4/00 ks. s. 361). Hän käsitteli myös yksittäisten kansanedustajien roolia julkisen hallinnon parlamentarisessa valvonnassa (2350/2/97 ks. s. 310).

Oikeusvaltion tärkeänä tunnusmerkkinä on pidetty sitä, että julkisen vallan käyttö perustuu aina lakiin. Suomalaisen oikeuskulttuurin tiukkaa laillisuusperinnettä ilmentää perustuslakiin sisällytetty vaatimus: kaikessa julkisessa toiminnassa (entisessä hallitusmuodon 92 §:n I momentissa: kaikessa ”virkatoinnissa”) on noudatettava tarkoin lakia. Julkiseen toimintaan kohdistettua lainalaisuuden vaatimusta ei ole ymmärrettävä vain lain kirjainta korostavaksi ohjelmajulistukseksi. Pikemminkin siinä viitataan lakiin sanan laajassa merkityksessä. Lainalaisuuden vaatimus merkitsee hallinnollisen mielivallan vastakohtaa. Tämä on myös perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen oikeudellinen lähtökohta. Lainalaisuuden takeeksi on virkamiehille säädetty yleinen vastuu virkatoinnista (PL 118 §). Tähän sisältyy myös rikosoikeudellinen vastuu ja loukatun oikeus vahingonkorvaukseen.

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

rus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, sekä lainkäytön osalta erityisesti perustuslain etusijaa painottavasta 106 §:stä.

Lainalaisuusperiaatteeeseen sisältyy myös vaatimus lakia alemmanasteisten säännösten lainmukaisuudesta. Tähän oikeudellisesti usein vaikeaan kysymykseen joudutaan myös laillisuusvalvonnassa usein kiinnittämään huomiota. OA Lehtimaja puuttui mm. kansalaisuusasetuksen kielitaitoselvitystä koskevan säännöksen aiheuttamiin ongelmiin Suomen kansalaisuutta myönnettäessä (1037/2/97 ks. s. 312).

Yhdenvertaisuus (PL 6 §)

Ihmisten yhdenvertainen kohtelu on oikeusjärjestelmämme kulmakiviä. Yhdenvertaisuus klassisessa merkityksessään tarkoittaa samanaista kohtelua samanlaisissa asioissa. Ketään ei saa ”ilman hyväksyttävää perustetta” asettaa toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Ihmisten yhdenvertaisuus ei kuitenkaan merkitse sitä, että kaikilla olisi oltava samat velvollisuudet ja samat oikeudet. Meillä on korostettu sitä, että julkisen vallan velvollisuutena on edistää tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa. Ns. hyväksyttävä yhteiskuntaintressi voi tällöin oikeuttaa ihmisten erilaisenkin kohtelun. Viime kädessä lainsäätäjän tai sen, jolle lainsäädäntövaltaa on kussakin asiassa delegoitu, asiana on arvioida ne yleisesti hyväksyttävät perusteet, jotka kulloinkin oikeuttavat asettamaan ihmiset tai ihmisryhmät erilaiseen asemaan. Tämä mutkistaa yhdenvertaisuusperiaatteen oikeudellisen merkityksen arvioimista käytännön tilanteissa. Laillisuusvalvojan onkin usein vaikea vetää rajaa toisaalta oikeudellisten ja toisaalta yhteiskuntapoliittisten näkökohtien välillä, etenkin silloin, kun puhutaan yhteiskunnallisen tasa-arvon suunnitelmallisesta edistämisestä tietyillä

elämänalueilla eikä pelkästään klassisen syrjintäkiellon rikkomisesta. Yhdenvertaisuusnäkökohtiin vedotaan oikeusasiamiehelle tulevissa kanteluissa hyvin usein.

OA Lehtimaja kiinnitti yhdenvertaisuusperiaatteeseen huomiota mm. asioissa, jotka koskivat puolustusvoimien virkanimityksiä (225/4/00 ks. s. 246, 1339/4/00 ks. s. 247 ja 2054/4/00), varusmiesten loma-anomusten käsittelyä (1050/4/00 ks. s. 244), vapaaehtoisen asepalveluksen arvostelua (1345/4/97 ks. s. 250), työministeriön virkanimitysasioiden valmistelua (819/4/98 ks. s. 287), kansallispuiston lähikylien asukkaalle myönnettyjä, luonnon hyödyntämiseen liittyviä erivapauksia (2651/4/97 ks. s. 345), Ilmailulaitoksen suhtautumista ilmailualan yrittäjiin helikopteripäivystystä koskevan tarjouskilpailun yhteydessä (2097/4/97 ks. s. 318), vesilentotoimintaa harjoittavilta yrittäjiltä vesilentosatamaa varten vaadittavia sijoituslupia (1428/4/98 ks. s. 338), valtion rataverkon käyttöoikeuden saaneen rautatieyrityksen tarjoamien kuljetuspalveluiden hinnoittelua (1697/4/99 ks. s. 317), television käyttöönottamista koskevaa Telehallintokeskuksen valvontaa (1087/4/98 ks. s. 319), televisioliähetyksen näkyvyyseroja maan eri osissa (629/4/00 ks. s. 325) sekä vapaa-ajan asuntojen osalta perittäviä jätemaksutaksoja (2764/4/99).

AOA Paunio puolestaan kiinnitti yhdenvertaisuusperiaatteeseen huomiota mm. asioissa, jotka koskivat opintotukihakemusten käsittelyä (2121/4/98, 2053/4/00 ja 2216/4/00 ks. s. 185), vaikeavammaisten tarvitsemien kuljetuspalvelujen järjestämistä (2580/4/99 ks. s. 162), näkövammaisen henkilön mahdollisuuksia käyttää uimahallia (1647/4/98 ks. s. 167), kaupungin liikennelaitoksen myöntämiä opiskelija-alennuksia (1932/4/98 ks. s. 323), työvoimatoimistojen noudattamaa työvoimapolitiittisten lausuntojen lähettämiskäytäntöä (2370/4/98 ks. s. 288), työt-

tömiä työnhakijoiden ottamista määräaikaisiin työtehtäviin (1589/4/98 ks. s. 290), toimeentulotukea koskevaa päätöksentekoa (2117/4/98 ks. s. 172 ja 2139/4/99 ks. s. 171) sekä päivähoiton järjestämistä lapselle tämän isän tai äidin ollessa kotona (1666/4/99 ks. s. 195).

AOA Jonkka taas kiinnitti yhdenvertaisuusperiaatteeseen huomiota mm. asioissa, jotka koskivat videoliikkeisiin kohdistuvia poliisin valvontaiskuja (639/4/98 ks. s. 124), virvoitusjuomien pakkausten ja pakkausjätteiden kierrätysjärjestelmiä (338/4/99 ks. s. 294), liikuntavammaisille auton hankintaa varten myönnettävää tukea (2647/2/00 ks. s. 304), pelastuslaitoksen helikopterin käyttöä laitoksen oman henkilökunnan kuljetuksiin (1670/2/99 ks. s. 357), armahdetujen vankien vapauttamista (528/4/98 ks. s. 117) sekä vankiloiden kurinpitovaltaa ja kurinpitoseuraamuksia (272/2/99 ks. s. 116).

Kansalaisuuden tai etnisen taustan perusteella tapahtuvaa syrjintää koskevat kantelut näyttävät lisääntyneen. Oikeusasiamies on osaltaan pyrkinyt aktiivisesti puuttumaan tapauksiin, joissa on ollut viitteitä virkamiesten rasistista tai muukalaisvihamielisistä asenteista. OA Lehtimaja arvosteli paikallispoliisia tiedotustoiminnasta, jonka perusteella koko romaniväestö leimautui rikolliseksi (1517/2/99 ks. s. 134). AOA Jonkka puolestaan korosti, että poliisilaitoksen virallisessa tiedotteessa tulee käyttää asiallista kieltä viitattaessa epäillyn etniseen alkuperään (429/2/00 ks. s. 132).

Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksessä muistutetaan erityisesti lasten oikeudesta tasa-arvoiseen kohteluun sekä heidän oikeudestaan saada itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Kaikessa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa tulisi ottaa lapsen etu asianmukaisesti huomioon. OA Lehtimaja muistuttikin, että kuntien tulisikin kiinteistöjen huollossa kiinnit-

tää erityistä huomiota koulujen ja päiväkotien pihojen sekä leikkipuistojen talvikunnossapitointiin (700/4/00 ks. s. 207). Hän arvosteli myös ulkomaalaishallinnon joustamattomuutta tapauksessa, jossa oli kysymys lapsen oleskeluluvan merkitsemisestä vanhempien passiin ja viime kädessä lapsen oikeudesta saada vanhempien perheelle valitsema sukunimi (2440/2/97 ks. s. 196). AOA Paunio puolestaan korosti yksityiseen lastensuojelulaitokseen sijoitettujen lasten oikeutta tulla kuulluiksi ja tehdä valituksia samoilla perusteilla kuin valtion tai kunnan vastaaviin laitoksiin sijoitetuilla lapsilla (779/2/98 ja 1897/4/98 ks. s. 198). Samoin hän kiinnitti huomiota pakolaisuuden vuoksi julkisen vallan vastuulla olleiden nuorten oikeusasemaan mm. verrattaessa heitä lastensuojelulain perusteella julkisen vallan vastuulla olleiden nuorten kanssa, mitä tulee esimerkiksi oikeuteen saada jälkihuollon luonteisia palveluita. Hän katsoi, että pakolaislasten oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin ei toteutunut, koska heillä ei aina ollut aiheuttamiensa kustannusten valtionkorvausten puuttumisen vuoksi mahdollisuutta sijoittua asumaan toivomaansa kuntaan, lähelle oman etnisen ryhmänsä edustajia (2822/2/99 ks. s. 209).

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

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

Ihmisarvoon liittyvät näkökohdat ovat usein olleet oikeusasiamiehen kannanottojen taustalla, vaikkei ihmisarvoon olisi aina nimenomaisesti viitattukaan. Valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin mukaan virkamiehen on käyttyädyttävä

virkamiesasemansa edellyttämällä tavalla. Tähän sisältyy luonnollisesti myös se, ettei virkamies saa omalla käytöksellään loukata kenenkään ihmisarvoa. Ihmisten kohtelun on oltava ”asiallista”, kuten ihmisarvon kunnioituksen ajatus mahtipontisuutta välttävässä virkakielessä usein vaatimattomasti ilmaistaan (ks. esim. esitutkintalain 24 §).

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

Perusoikeusuudistuksessa koottiin kaikki henkilöön kohdistuvat ns. fyysiset perusoikeudet samaan yhteyteen. Perusoikeussuoja on laajennettu koskemaan nimenomaisesti myös henkilökohtaista koskemattomuutta ja turvallisuutta eikä ainoastaan perinteisen määritelmän mukaisesti yksilön henkeä ja vapautta. Tämä kuvastaa nykyaikaista käsitystä fyysisen perusoikeussuojan laaja-alaisuudesta.

Fyysisten perusoikeuksien turvaamisessa on kaksi ulottuvuutta: toisaalta julkisen vallan on pidättäydyttävä itse loukkaamasta näitä oikeuksia, toisaalta sen on luotava olosuhteet, joissa nämä perusoikeudet nauttivat mahdollisimman hyvää suojaa myös yksityisiä loukkauksia vastaan. Jälkimmäisestä ulottuvuudesta on kysymys mm. suojattaessa ihmisiä rikollisuutta vastaan. Rikosoikeusjärjestelmän tehokkuus on tässä mielessä sekin perus- ja ihmisoikeuskysymys, joskin oikeutta turvallisuuteen on pidetty tällä ulottuvuudella myös ongelmallisena: yleismaailmallisesti ei näet ole harvinaista, että yksi-

lön vapausoikeuksia kohtuuttomasti rajoitetaan esimerkiksi kansalliseen turvallisuuteen vedoten. OA Lehtimaja arvostelikin sisäasiainministeriön eräissä kanteluasiassa esittämää näkemystä turvallisuudesta eräänlaisena ”ydinperusoikeutena” (836/4/97 ks. s. 277).

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

OA Lehtimaja otti monissa tapauksissa kantaa varusmiesten palvelusturvallisuuteen, kiinnittäen tällöin huomiota mm. kovapanosamuntojen lääkintähuollon järjestelyihin (2093/4/97 ks. s. 240), taisteluammuntojen asianmukaiseen suunnitteluun ja varotoimenpiteisiin (1211/2/99 ks. s. 234), varusmiesten levon tarpeeseen (1891/4/97 ja 2137/4/97 sekä 1224/4/99 ks. s. 231) sekä itsetuhoiseksi epäillyn varusmiehen hoitoon ohjaamiseen (474/4/99 ks. s. 245).

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

OA Lehtimaja puuttui mm. varusmieskouluttajan tarpeettoman ”räväkkään” käyttäytymiseen (2572/2/97 ks. s. 238), puolustusvoimien henkilökunnan kielenkäyttöön, joka loukkasi varusmiehiä ja erityisesti vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia naisia (1345/4/97 ks. s. 250), puolustusvoimien epäasiallisia piirteitä saaneisiin ”perinneleikkeihin” (2374/4/99 ks. s. 247)

sekä varusmiesesimiesten puutteelliseen valvontaan etenkin ns. vahvuuslaskentojen yhteydessä (2034/4/99 ks. s. 253 ja 70/4/97).

AOA Jonkka puolestaan kiinnitti huomiota laissa määrättyjen pidätysaikojen noudattamiseen (1302/4/99 ks. s. 137), vankien eristämiskäytäntöön (148/4/98 ks. s. 115 ja 80/4/98), vankiselien aamulla tapahtuvaan avaamiseen (2211/4/00), vankilakkoon osallistuneiden vankien vapaa-ajan toimintojen rajoittamiseen (959/4/99 ks. s. 119), vankien päihdetestien tulosten varmentamiseen (1654/4/98 ks. s. 114), vankiloissa samoin kuin lentoasemilla suoritettaviin henkilöntarkastuksiin (2416/4/98 ks. s. 116 ja 1186/4/98 ks. s. 297), poliisivankilassa säilytettävien oikeuteen saada ruokaa (1968/4/99 ja 2793/4/99 ks. s. 134), armahduspäätösten täytäntöönpanoon (528/4/98 ks. s. 117), tullin saamien vihjepuheluiden sisältämien tietojen arviointiin (350/4/99 ks. s. 300), poliisin velvollisuuteen valvoa ravintoloiden järjestyksenvalvojen toimintaa (1409/4/00), sekä sakon muuntorangeistukseen tuomitun mahdollisuuden suorittaa sakko vielä ennen muuntorangeistuksen täytäntöönpanoa (1681/4/98).

Fyysisiä perusoikeuksia rajoitettaessa on tärkeätä muistaa suhteellisuusperiaatteen vaatimus: viranomaisten käyttämiä voimakeinoja ei ole lupa ylimitoittaa, vaan voimakeinojen laatu ja määrä on suhteutettava niillä pyrittäviin tavoitteisiin. OA Lehtimaja arvosteli varusmies- ja siviilipalveluksesta kieltäytyneen henkilön panemista käsirautoihin hänen ilmoittauduttuaan vapaaehtoisesti viranomaisille (1430/4/97 ks. s. 248). AOA Jonkka puolestaan muistutti siitä, että vapautta vailla olevaa henkilöä ei saa tuoda kahlehdittuna oikeudenkäyntiin (270/4/00 ks. s. 99). Hän kiinnitti suhteellisuusperiaatteeseen huomiota myös tulitarkastuksissa (1611/4/97 ks. s. 303) ja ulosotossa (142/4/98 ks. s. 149 ja 2658/4/98 ks. s. 153).

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

Henkilökohtaiseen vapauteen kuuluu keskeisesti yksilön tahdon vapaus, jonka merkitystä AOA Paunio on painottanut monissa terveydenhuoltoa koskevissa kannanotoissaan. Ne koskivat mm. tahtonsa ilmaisemiseen kykenemättömien vanhusten tahdon selvittämistä (1969/4/98 ks. s. 365), potilaan tahdon vastaisesti suoritettua hoitotoimenpidettä (1019/4/98 ks. s. 222), potilaan asianmukaista informointia ennen steriloinnin suorittamista (1456/4/98 ks. s. 220) sekä synnytyksen jälkeisten repeämien ompelua paikallispuudutuksessa potilaan vaatiman nukutuksen sijasta (1054/4/98 ks. s. 223).

Henkilökohtaisen koskemattomuuden suojaan AOA Paunio kiinnitti huomiota myös tapauksissa, jotka koskivat mielenterveyslain mukaisia virka-apupyynnöitä (1346/4/98 ks. s. 218), lastensuojelulaitokseen sijoitettujen lasten oikeusturvaa (779/2/98 ja 1897/4/98 ks. s. 198) sekä koululaisille suoritettujen huumetestausten vapaaehtoisuutta (1097/4/98 ja 2413/4/99 ks. s. 262).

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (PL 8 §)

Yksi oikeusvaltion peruseriaatteita on se, että ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole säädetty laissa rangaistavaksi. Tätä kutsutaan rikosoikeudelliseksi lailli-

suuseriaatteenksi. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä se sisällytettiin perusoikeuksien luetteloon.

OA Lehtimaja muistutti varusmieskouluttajaa siitä, ettei tällä ollut oikeutta ”ojentaa” alaisiaan lakiin perustuvan kurinpitomenettelyn ulkopuolella mielivaltaisesti keksimillään seuraamuksilla (2572/2/97 ks. s. 238). Samoin hän arvosteli laillisuusperiaatteen näkökulmasta kunnallisiin järjestyssääntöihin perustuvia rangaistussäännöksiä (836/4/97 ks. s. 277) ja kiinnitti tähän periaatteeseen huomiota myös rikosoikeuden yleisiä oppeja ja virkarikoksia koskevien säännösten uudistamista koskevien uudistusedotusten johdosta antamissaan lausunnoissa (1301/4/00 ks. s. 356 ja 1216/4/00 ks. s. 354).

Liikkumisvapaus (PL 9 §)

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

Liikkumisvapaudesta oli kysymys OA Lehtimajan kannanotossa, joka koski moottorikelkailukieltoa kansallispuiston alueella (2651/4/97 ks. s. 345). AOA Paunio puolestaan korosti jokaisen oikeutta muuttaa asuinpaikkakuntaa ilman velvollisuutta ilmoittaa muuton syitä (1920/4/98 ks. s. 281).

Jokaisella on myös oikeus lähteä maasta. Passin saamista koskevat ehdot rajoittavat perusoikeutena turvattua liikkumisvapautta. Monissa kanteluissa onkin ollut kysymys passin saamisesta tai sen epäämisestä. OA Lehtimaja kiinnitti huomiota passin epäämistä koskevien harkintakriteerien perusoikeusmyönteiseen tulkintaan ja suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen (919/4/00 ks. s. 373). Samoin hän arvosteli passin väliai-

kaista poisottamista siihen tehtyjen lyijykynämerkintöjen takia ja tähdensi perusoikeusnäkökulman huomioon ottamista passintarkastajien ohjeistuksessa ja koulutuksessa (1475/4/98 ks. s. 371). OA Lehtimaja totesi myös ulkomaalaisen tarvitsevan passiaan oleskelulupahakemuksensa käsittelyn aikana, joten Ulkomaalaisvirasto ei voinut vaatia oleskelulupahakemuksen peruuttamista hakijan passin takaisin luovuttamisen ehtona (1175/4/00 ja 1361/4/00). AOA Jonkka puolestaan katsoi, ettei passin epäämistä voitu käyttää tehosteena kutsulle saapua poliisikuvasteluun (2768/4/99 ks. s. 129).

Liikkumisvapauden piiriin kuuluu myös ulkomaalaisten maahantulon ja maastalähdön sääntely. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädettiin nimenomaisesti myös ulkomaalaisen yleisestä palauttamiskiellosta sellaisiin oloihin, joissa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Ulkomaalaislain ns. pikakäännytystä koskevasta uudistusehdotuksesta antamassaan lausunnossa OA Lehtimaja korosti turvapaikkahakemusten tapauskohtaisen tutkimisen välttämättömyyttä (313/4/00 ks. s. 308). Lisäksi hän totesi, että ulkomaalaislain mukaisia käännäytämisperusteita oli muutenkin tulkittava suppeasti (1815/4/97 ks. s. 309). Maasta karkottamista koskevan valitusmenettelyyn joutuisuuteen ja tehokkuuteen hän kiinnitti myös huomiota (918/4/00 ks. s. 314).

Yksityiselämän suoja (PL 10 §)

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädettiin oikeudesta yksityiselämän suojaan uutena perusoikeutena, jonka esikuvana olivat vastaavat määräykset kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Oikeutta yksityiselämän (eli yksityisyyden) suojaan täydentävät siihen läheisesti liittyvät perusoikeudet kuten oikeus kunniaan ja

kotirauhaan sekä luottamuksellisen viestin suojaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa on yksityiselämään rinnastettu nimenomaisesti myös perhe-elämä. Samassa perusoikeussäännöksessä on myös henkilötietojen suoja mainittu osana yksityiselämän suojaa. Yksityiselämän suojaan liittyy läheisesti myös itsemääräämisoikeus, koska jokaisella on oikeus päättää suhteistaan muihin ihmisiin.

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

OA Lehtimaja katsoi, ettei ovelta ovelle tapahtuvan uskonnollisen sanoman levittäminen voinut sinänsä loukata kotirauhaa (836/4/97 ks. s. 277). Myöskään television käyttöönottamista koskevassa valvonnassa käytetyissä Telehallintokeskuksen kirje- ja puhelinkampanjoissa ei hänen mielestään ollut kysymys kotirauhan tai yksityiselämän suojan loukkaamisesta (1087/4/98 ks. s. 319). Viranomaisten huomiota hän kiinnitti haastetta kotirauhan piirissä tiedoksi annettaessa noudatettavaan hienotunteisuuteen (1950/4/00).

OA Lehtimaja puuttui myös varusmiesten peruskokeisiin sisältyvien psykologisten testien tuloksia koskevaan tiedottamiskäytäntöön (572/4/99 ks. s. 232) sekä varusmiesten loma-anomusten ja henkilökohtaisen postin nauttimaan tietosuojaan (70/4/97).

Myös ihmisen oikeus nimeensä nauttii yksityiselämän piiriin kuuluvaa suojaa. OA Lehtimaja puuttui viranomaisten tiedottamiskäytäntöön tapauksessa, jossa ulkomaalaiset vanhemmat luulivat olevansa velvollisia muuttamaan Suomessa nimensä saadakseen vastasyntyneen

lapsensa oleskeluluvan merkityksi passiinsa (2440/2/97 ks. s. 196).

AOA Paunio kiinnitti useissa kannanotoissaan huomiota perhe-elämän suojaan puuttuen mm. lasten ja vanhempien yhteydenpidon rajoittamiseen lastensuojelulain tarkoittamissa tapauksissa (735/4/99 ks. s. 208, 779/2/98 ja 1897/4/98 ks. s. 198) ja korostaen lastensuojelulaitokseen sijoitetun lapsen oikeutta läheisiin ja myönteisiin suhteisiin vanhempiensa kanssa (1012/4/98 ks. s. 205). Yksin maahan tulleiden ja ns. kohtuuttomuusperusteella oleskeluluvan saaneiden pakolaisten osalta hän katsoi perhe-elämän suojan toteutuneen riittämättömästi (2822/2/99 ks. s. 209).

AOA Paunio piti tärkeänä yksityisyyden suojan turvaamista Kansaneläkelaitokselle tulleita kirjeitä avattaessa (2203/4/98 ks. s. 184). Sukupuolen vaihtamista koskevan lain säätämistä hän piti kiireellisenä transseksuaalien yksityiselämän turvaamiseksi (567/4/00 ks. s. 214). Yksityiselämän suoja on ollut esillä ja sitä on erityisesti korostettu myös AOA Paunions psykiatriisiin sairaaloihin tekemillä tarkastuksilla.

AOA Jonkka puolestaan piti yksityisyyden suojan näkökulmasta ongelmallisena vankien vankilan alueelle tuomien autojen tarkastuskäytäntöä (1100/4/97 ks. s. 113) sekä vartijan läsnäoloa vangin ja tämän puolison pariterapiaistunnossa (131/4/00 ks. s. 114). Hän puuttui myös vangeille tulevien kirjeiden pidättämiseen (1090/4/99 ks. s. 114), vangin ja oikeusasiamiehen tarkastajan välisen keskustelun kuuntelemiseen (1313/4/99 ks. s. 117), ajokieltoseuraamusta koskevan kuulemisen tapahtumiseen poliisilaitoksen yleisökansliassa (1152/4/99 ks. s. 131), kotietsinnästä tehtävien ilmoitusten laiminlyöntiin (2001/4/99 ks. s. 132), yksityiselämää koskevien kirjeiden ottamiseen esitutkintapöytäkirjan liitteiksi (888/4/98) sekä ulosottoselvitykseen saapu-

mista koskevan kutsun jättämiseen postilaatikkoon avonaisena (2063/4/98 ks. s. 150). Esitutkinta- ja pakkokeinolakityöryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa AOA Jonkka piti arveluttavana ehdotusta, että tekninen kuuntelu ulotettaisiin kotirauhan ja yksityisyyden suojan ydinalueelle (2557/4/99 ks. s. 123). Henkilöstöturvallisuustoimikunnan mietinnöstä antamassaan lausunnossa hän kiinnitti huomiota turvallisuusselvitysten antamisen valvontaan (1232/4/00 ks. s. 124).

Uskonnon ja omantunnon vapaus (PL 11 §)

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

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

OA Lehtimaja katsoi, että uskonnollisen sanoman levittäminen on perustuslain erityisesti turvaamaa toimintaa ja että yhteiskunnalla on velvollisuus suojata myös yksilön tosiasiallisia mahdollisuuksia levittää tietoa omasta uskonnostaan (836/4/97 ks. s. 277). Toisaalta hän totesi, ettei puolustusvoimissa voida enää pakottaa uskonto- kuntiin kuulumatonta henkilöstöä osallistu-

maan paraatijumalanpalveluksiin tai muihin-
kaan uskonnollisiin tilaisuuksiin (1566/4/98 ja
2129/4/98 sekä 2718/4/99 ks. s. 251).

Sananvapaus ja julkisuus (PL 12 §)

Sananvapauteen kuuluu oikeus paitsi ilmaista
ja julkistaa myös vastaanottaa tietoja, mielipi-
teitä ja viestejä kenenkään ennakolta estämättä.
Sananvapaudesta on säädetty sekä omassa pe-
rustuslaissamme että kansainvälisissä ihmisoie-
keussopimuksissa lähes samansisältöisesti.

Oikeusasiamies on ottanut kantaa myös julki-
sen vallan yleiseen velvollisuuteen edistää sanan-
vapautta. Tähän kuuluu sekin, että viestinnän
teknisistä edellytyksistä kuten esimerkiksi yleis-
radiolähetysten vastaanottamismahdollisuudes-
ta huolehditaan asianmukaisesti. OA Lehtimaja
kiinnitti huomiota erityisesti siihen, että televi-
siolähetysten näkyvyysongelmat Pohjois-Suo-
messa tulee ratkaista oikeudenmukaisella tavalla
(629/4/00 ks. s. 325).

Sananvapauskanteluissa on usein ollut kysy-
mys nimenomaan virkamiehen sananvapaudes-
ta. Virkamiehellä on lähtökohtaisesti sama san-
nanvapaus kuin muillakin kansalaisilla. Hänen
sanankäytölleen voidaan kuitenkin asettaa tiet-
ty asiallisuusvaatimus. Sananvapauden mahdol-
liset rajoitukset voivat johtua joko hoidettavan
viran luonteesta tai virkamieheltä vaadittavista
yleisistä käyttäytymisnormeista.

OA Lehtimaja arvosteli poliisimiestä, joka oli
poliisihallinnon ”sähköisellä ilmoitustaululla”
vihjannut mahdollisuudesta kiinnittää asiaansa
huomiota tuomalla räjähteitä eduskuntaan (142/
2/00 ks. s. 137). Samoin hän muistutti siitä, että
poliisin velvollisuutena oli torjua rasististen ja
muukalaisvihamielisten asenteiden leviämistä
yhteiskunnassa ja että tämä oli otettava huo-
mioon laadittaessa sanomalehdessä ”poliisin

palstalla” julkaistavia kirjoituksia (1517/2/99 ks.
s. 134). OA Lehtimaja viittasi sananvapauteen
myös tapauksissa, joissa oli kysymys uskonnolli-
sen sanoman levittämisestä ovelta ovelle (836/4/
97 ks. s. 277) sekä sotilaspastorin käyttämistä
uskonnollisista ilmauksista ei-uskonnolliseksi
tarkoitettussa puhetilaisuudessa (1566/4/98 ja
2129/4/98 sekä 2718/4/99 ks. s. 251). Sananva-
paudesta oli osaltaan kysymys myös kanteluissa,
jotka koskivat television käyttöönottamista kos-
kevassa valvonnassa toimeenpantuja kirje- ja
puhelin kampanjoja ja niissä käytettyjä ilmauk-
sia (1087/4/98 ks. s. 319).

Sananvapauteen liittyä läheisesti oikeus julki-
suuteen eli oikeus saada tietoja viranomaisen hal-
lussa olevasta asiakirjasta tai muusta tallentees-
ta. Tallennejulkisuus on kotimaista perua oleva
perusoikeussäännös. Joulukuussa 1999 voimaan
tullut uusi laki viranomaisten toiminnan julki-
suudesta on korostanut erityisesti tiedonsaannin
aktiivista avustamista. Hallinnon avoimuuden
lisääminen on ajankohtainen keskustelukysy-
mys myös Euroopan unionin piirissä.

Tallennejulkisuutta koskevia kanteluita on
tullut oikeusasiamiehelle paljon, joskin useimmi-
ten kantelijalla on vielä ollut mahdollisuus käyt-
tää laissa säädettyä mahdollisuutta saattaa asia
toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Täl-
löin oikeusasiamies on ohjannut kantelijan
yleensä käyttämään ensisijaisesti tätä oikeuskei-
noa. Monissa asiakirjajulkisuutta koskevissa
kanteluissa on kuitenkin ollut kysymys tiedon-
pyyntöä koskevan asian käsittelyajasta. Lain
mukaan viranomaisen on käsiteltävä tällainen
asia ”viipymättä”.

Hallinnon julkisuuteen liittyä läheisesti myös
yleinen vaatimus hallinnon avoimuudesta ja pal-
veluhenkisyudesta hallinnon asiakkaan etsiessä
tarvitsemaansa tietoa. Näihin lähinnä hyvää tie-
donhallintotapaa koskeviin näkökohtiin OA

Lehtimaja kiinnitti huomiota mm. tapauksissa, jotka koskivat valtion vesialueen myynnistä ilmoittamista (2228/4/97 ks. s. 345), julkiseen rakentamiseen liittyvien tontinvarauspäätösten valmistelua (1417/4/99 ks. s. 331), kuluttajavalituslautakunnalta tilattujen asiakirjojen lähettämistä (167/4/99 ks. s. 359), tuomioistuimille osoitettujen, oikeudenkäyntiasiakirjoja koskevien asiakirjatilausten yksilöintiä (2625/4/99 ks. s. 105), Säteilyturvakeskukselta pyydettyjen tietojen luotettavuuden tarkistamisesta (540/4/98 ks. s. 360) sekä kansanedustajien ulkomaalaisasioissa tekemiin yhteydenottoihin vastaamista (2350/2/97 ks. s. 310). AOA Paunio puolestaan kiinnitti huomiota tietojen antamiseen päivähoitopaikkaa jonoaville perheille (1381/4/98 ks. s. 193 ja AOA Jonkka arvosteli poliisia puutteellisesta neuvonnasta esitutkinta-asiakirjoja koskevan tilauksen yhteydessä (1900/4/00).

Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (PL 13 §)

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

OA Lehtimaja arvosteli yhdistysrekisteriä menettelystä, jonka hän katsoi tarpeettomasti rajoittavan rekisteröintiä hakevan yhdistyksen vapautta päättää omien sääntöjensä sisällöstä (970/4/00 ks. s. 362).

Vaali- ja osallistumisoikeudet (PL 14 §)

Myös ns. poliittiset oikeudet eli vaali- ja osallistumisoikeudet on yhä selvemmin mielletty yk-

silön perusoikeuksiksi. Tätä kuvastaa sekin, että ns. KP-sopimuksen nimessä rinnastetaan kansalaisoikeudet ja poliittiset oikeudet. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä näistä poliittisista osallistumisoikeuksista haluttiin nimenomaisesti säätää jo perustuslain tasolla.

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

OA Lehtimaja arvioi kunnallisvaalien järjestämistä kuntajaon muutosta koskevan valitusmenettelyn vireillä ollessa ja totesi vaalioikeuksien ja muutoksenhakuoikeuden olevan tällaisessa tilanteessa osaksi ristiriidassa keskenään (1953/4/00 ks. s. 275). Hän otti kantaa myös kunnallista kansanäänestystä koskevaan päätösharkintaan (2113/4/99 ks. s. 271) ja alueiden kehittämisestä annetun lain mukaisen lausuntonettelyn järjestämiseen (2429/4/98) sekä kiinnitti huomiota eri tahojen väliseen vuorovaikutukseen kaavoituksessa ja muissa maankäyttöä koskevissa ratkaisuisissa (958/4/98 ks. s. 336).

Osallistuvan kansalaistoiminnan edellytyksenä on käytännössä, että julkinen valta tiedottaa asioista riittävän aktiivisesti ja avoimesti. Eri-tyisen tärkeätä tämä on silloin, kun kysymys on

ihmisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavien hankkeiden valmistelusta. Niillä tahoilla, joita valmisteltavat hankkeet koskevat, on oikeus tulla hankkeiden johdosta kuulluiksi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tiedottaminen on tärkeätä myös sen vuoksi, että kansalaiset voisivat arvioida hankkeiden todennäköisiä vaikutuksia omaan toimintaansa. OA Lehtimaja otti kantaa mm. vanhusten asuin- ja palvelutaloa koskevan tontinvarausasian valmisteluun kaupungin elimissä (1417/4/99 ks. s. 331).

Omaisuu den suoja (PL 15 §)

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

Julkisen vallan on ensinnäkin tosiasiallisesti turvattava yhteiskunnassa sellaiset olosuhteet, joissa omaisuuden suoja ei tarpeettomasti vaarannu. OA Lehtimaja moitti mm. kaupungin rakennusvalvontaviranomaisia siitä, että nämä olivat laiminlyöneet valvoa rakennuksen purkamistöistä annettujen määräysten noudattamista (968/4/97 ks. s. 335).

Omaisuu den suoja joutuu usein intressiristiriitaan jonkin toisen perusoikeuden kanssa. Tällainen tilanne syntyy esimerkiksi ympäristöä suojelemaan. Tällöin omaisuuden suoja on jouduttu tarkastelemaan yhdessä luonnon monimuotoisuutta ja ympäristön terveellisyyttä koskevan ”kilpailevan” perusoikeussäännöksen (PL 20 §) kanssa. Kahta eri suuntiin vaikuttavaa perusoikeussäännöstä on punnittava vastakkain. OA Lehtimaja otti kantaa mm. kulttuurihistoriallisen rakennussuojelun ja rakennuksen omistajan

omaisuudensuojan väliseen jännitteeseen, joka korostuu etenkin silloin, kun rakennussuojelulain mukainen toimenpidekielto on pitkiä aikoja voimassa (369/4/97 ks. s. 331).

Kysymys omaisuuden suojan merkityksestä herätetään usein juuri sellaisissa tilanteissa, joissa julkinen valta rajoittaa omaisuuden haltijan mahdollisuuksia määrätä vapaasti omaisuudestaan. OA Lehtimaja moitti mm. rakennuslautakuntaa, joka oli lakiin perustumattomilla syillä hylännyt rakennuslupahakemuksen (1474/4/98 ks. s. 330).

Omaisuu den suojan piiriin kuuluvat myös maksettavaksi erääntyneet suoritukset. OA Lehtimaja arvosteli oikeusministeriötä siitä, että se oli eläkemaksuja koskevan tulkintaepäselvyyden vuoksi viivyttänyt maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain mukaisten palkkioiden suorittamista asianajajalle (1008/4/98 ks. s. 109).

Omaisuu den suoja on otettava huomioon myös ulosottomenettelyssä. AOA Jonkka katsoi, ettei ulosottolain uudistussuunnitelmissa ole kaikilta osin kiinnitetty perusoikeusnäkökulmaan riittävästi huomiota (1296/4/00 ks. s. 148). Hän kiinnitti myös kihlakunnanvoudin huomiota suhteellisuusperiaatteen huomioon ottamiseen ulosotossa (142/4/98 ks. s. 149) ja arvosteli ulosottoviranomaista siitä, että velallisen suojaosuutta ja velkojien maksunsaantijärjestystä koskevista pakottavista säännöksistä oli poikettu (2382/4/98 ks. s. 151).

Sivistykselliset oikeudet (PL 16 §)

Maksuton perusopetus turvataan jokaiselle subjektiivisena perusoikeutena. Lisäksi kaikilla on oltava yhtäläinen mahdollisuus saada myös muuta opetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Tämä merkitsee elinikäisen koulutuksen periaatteen tunnustamista perusoi-

keutena. Kysymys ei kuitenkaan tältä osin ole subjektiivisesta oikeudesta vaan julkisen vallan velvollisuudesta luoda ihmisille edellytyksiä kouluttaa ja kehittää itseään, kukin kykyjensä ja tarpeidensa mukaan. Myös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta on säädetty perusoikeustasolla.

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

AOA Paunio puuttui vammaisten lasten koulukäynnissä ilmenneisiin ongelmiin korostaen mm. koulun ja vanhempien välisen yhteistyön tärkeyttä lapsen perusopetuksen turvaamiseksi (837/4/98 ks. s. 265). Hän painotti myös kuntien asianmukaista valvontaa, jotta huostaanotettujen ja sijaishuoltoon sijoitettujen lasten oikeus perusopetukseen voitaisiin toteuttaa (779/2/98 ja 1897/4/98 ks. s. 198), sekä otti kantaa uusien opiskelijoiden kouluun tutustuttamiseen ja koulujen yhteishengen luomiseen (1687/4/98 ks. s. 266).

Peruskoulujen opettajien lomautuksista johtuvia väliaikaisia opetusjärjestelyjä AOA Paunio piti perusoikeusnäkökulmasta ongelmallisina, koska ne olivat omiaan tosiasiallisesti heikentämään perusopetuksen laatua ja määrää (673/4/98, 1028/4/98 ja 1415/4/98 ks. s. 257).

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (PL 17 §)

Perustuslaissa on turvattu paitsi suomen ja ruotsin kielten yhdenvertainen asema maan kansalliskielinä myös saamelaisten, romanien ja muiden ryhmien kielelliset ja kulttuuriset oikeudet. Kielellisten oikeuksien yhteydessä on korostettu, että kysymys on tosiasiallisesta eikä vain muodol-

lisesta tasa-arvosta eri kieliryhmien välillä.

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

OA Lehtimaja otti kantaa mm. Suomen ai-noassa ruotsinkielisessä varuskunnassa palvelevien ruotsinkielisten varusmiesten lomamatkojen pituuteen (189/2/97 ks. s. 241) sekä oikeustieteellisten tiedekuntien opiskelijavalinnoissa käytettävien kielikiintiöiden laillisuuteen (1287/4/00).

AOA Paunio piti tärkeänä parantaa ruotsinkielisten poliisipalvelujen saatavuutta sekä korosti rikoksesta epäillyn oikeutta vapaasti valita, käyttääkö tämä esitutkinnassa suomea vai ruotsia (2377/2/98 ks. s. 349). Hän kiinnitti myös Kansaneläkelaitoksen huomiota asianmukaiseen palveluun molemmilla kansalliskielillä (1244/4/98 ks. s. 351). Erityisesti hän painotti jokaisen oikeutta saada sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja omalla äidinkielellään (2637/4/98 ks. s. 351).

AOA Jonkka perehtyi kertomusvuonna mm. saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon sekä saamelaiskäräjien toimintaan ja kolttien asemaan. Maahan, veteen ja luonnonvaroihin kohdistuvia oikeuksia saamelaisten kotiseutualueella koskevaa selvitysmiehen ehdotusta hän piti oikeasuuntaisena joskin eräiltä osin tulkinnanvaraisena (2350/4/99 ks. s. 329). Jonkka otti kantaa myös poliisihallinnon määräysten ja ohjeiden so-

vellettävyyteen Ahvenanmaan maakunnassa sekä niiden saatavuuteen ruotsin kielellä (61/2/99 ks. s. 126).

Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §)

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

OA Lehtimaja katsoi, että oikeusministeriön viivyttely asianajajalle kuuluvien palkkioiden maksattamisessa oli omiaan vaarantamaan tämän oikeutta elinkeinon harjoittamiseen (1008/4/98 ks. s. 109). Hän otti kantaa myös kansallispuiston lähikylien asukkaille myönnettyihin kalastusta ja riekon metsästyksistä koskeviin erivapauksiin (2651/4/97 ks. s. 345). Television käyttöönoton valvontakeinoja käsitellessään hän arvioi elinkeinovapauden ja kilpailunäkökohtien kannalta myös sitä mahdollisuutta, että television myyjille asetettaisiin ostajia koskeva ilmoitusvelvollisuus (1087/4/98 ks. s. 319).

Sekä OA Lehtimaja että AOA Paunio kiinnittivät huomiota maatalousyrittäjien lomituspalvelujen järjestämisessä ilmenneisiin ongelmiin (1264/4/00 ks. s. 347 sekä 1323/4/98 ks. s. 279).

Oikeus sosiaaliturvaan (PL 19 §)

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädettiin erikseen myös oikeudesta sosiaaliturvaan. Keskeiset sosiaaliset perusoikeudet koottiin samaan säännökseen. Jokaisella on subjektiivinen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja hu-

lenpitoon. Erikseen mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa taataan lisäksi jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan. 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 kuin myös jokaisen oikeutta asuntoon. Oikeusasiamiehelle tulevista kanteluista suuri osa kohdistuu sosiaali- ja terveysviranomaisiin, mistä syystä sosiaalisia perusoikeuksia koskevat säännökset ovat oikeusasiamiehen työssä keskeisiä.

Perusoikeusuudistus on tuonut uusia painotuksia sosiaaliturvaa koskevaan laillisuusvalvontaan. Aikaisemmin on kysymys ollut paljolti menettelytapojen asianmukaisuuden seuraamisesta. Kun uusissa perusoikeussäännöksissä kuitenkin on asetettu julkiselle vallalle myös aineellista sosiaaliturvaa koskevia velvoitteita, laillisuusvalvonnan kannanotot ulottuvat yhä useammin sosiaaliturvan aineellistakin sisältöä koskeviin kysymyksiin.

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Nykyisin tätä perusoikeutta turvaava tukijärjestelmä on ennen kaikkea toimeentulotuki. Tähän liittyvät oikeusturvaongelmat ovat viime vuosina olleet oikeusasiamiehen erityisen huomion kohteena. Toimeentulotuesta on tehty runsaasti kanteluita.

Useissa toimeentulotukea koskevissa kanteluissa on tullut esiin puutteita toimeentulotukihakemusten käsittelyssä. AOA Paunio painotti asiantuntevan ja riittävän henkilökunnan tarvetta näissä asioissa (1274/4/98 ks. s. 165). Lisäksi hän korosti yhdenvertaisen kohtelun tärkeyttä, joskin toimeentulotukipäätösten tuli silti aina perustua hakijan kokonaistilanteen yksittäistapaukselliseen arvioon (2139/4/99 ks. s. 171). Toi-

meentulotuen takaisinperinnän hän katsoi mahdolliseksi vain laissa nimenomaan mainituilla perusteilla (34/4/99 ks. s. 170). AOA Paunio mukaan myös ilman oleskelulupaa maassa olevan henkilön toimeentulotuen tarve oli selvitetävää (1259/4/99 ks. s. 168). Lisäksi hän otti kantaa yrittäjälle myönnettävän toimeentulotuen tarpeen määrittelyyn (2117/4/98 ks. s. 172).

Perustoimeentulon osalta AOA Paunio korosti sosiaali- ja terveysministeriön velvollisuutta lain muutoksen valmisteluun sairausvakuutuslain 11a §:ään liittyvien, jo kauan tiedossa olleiden tulkintaongelmien poistamiseksi (313/4/98 ks. s. 179).

Sosiaali- ja terveystalouteen liittyen AOA Paunio korosti vaikeavammaisen oman näkemys huomioon ottamista tämän kuljetuspalveluja järjestettäessä (2580/4/99 ks. s. 162). Kuljetuspalveluiden järjestelmän tulisi olla riittävän selkeää ja helppokäyttöinen (461/4/98 ja 566/4/98 ks. s. 163). Hän painotti myös sitä, että kunnan oli mitoitettava määrärahat omaishoidon tukea varten sen tarpeen mukaan, joka kunnan tiedossa jo etukäteen oli (267/4/98 ks. s. 173). Lisäksi hän korosti, että oikeus lapsen päivähoitopaikkaan oli lapsen vanhemmille kuuluva subjektiivinen oikeus eikä kunta voinut yksipuolisesti puuttua vanhempien päätäntävaltaan siinä, järjestettiinkö lapselle päivähoitoa osa-aikaisesti vai kokopäiväisesti (1666/4/99 ks. s. 195). Tämä koski Paunio mukaan myös koulujen loma-aikoja (2329/4/98 ks. s. 195).

Sosiaalihuoltolaissa tarkoitettuja kotipalveluja tuli AOA Paunio mukaan suunnata erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa oleville, mikäli niitä ei riittänyt kaikille (1351/4/98 ks. s. 166). Hän otti kantaa myös transseksuaalisten henkilöiden sukupuolenvaihdon yhteydessä tarvitsemiin sosiaalipalveluihin (567/4/00 ks. s. 214).

Sosiaaliturvaa koskevaan perusoikeussääntönsä velvoitetaan julkinen valta edistämään myös jokaisen oikeutta asuntoon. AOA Paunio piti tämän valossa perusteltuna, että toimeentulotukea olisi myönnetty häätoihun edessä olevan perheen asumismenoihin myös takautuvasti (2132/4/98 ks. s. 164).

Puolustusvoimien osalta OA Lehtimaja muistutti siitä, että sotilashenkilöiden kuolonhuoltoon kiinnitetään riittävää huomiota (487/2/98 ks. s. 243), että itsetuhoaikeista epäillyt varusmiehet ohjataan asianmukaiseen hoitoon (474/4/99 ks. s. 245), että sotilaslääkäreille annetaan riittävän selkeät ohjeet palveluskelpoisuusluokan määrittämiseksi (40/4/00 ks. s. 254 ja 2246/4/97 ks. s. 255) ja ettei sotilaslääkäreiden harkintavaltaa tarpeettomasti rajoiteta varusmiehen terveydentilan vaatimia palvelushelpotuksia määrittäessä (926/4/00 ks. s. 249), kuitenkin niin, että varusmieslääkärien palvelushelpotuskäytäntöä valvotaan asianmukaisesti (159/4/99 ks. s. 240).

AOA Jonkka puolestaan kiinnitti huomiota ulosottomenettelyssä velallisen eduksi tarkoitettua suojaosuutta koskevien säännösten tiukkaan noudattamiseen (2382/4/98 ks. s. 151).

Vastuu ympäristöstä (PL 20 §)

Ympäristön säilyminen elinkelpoisena on edellytys lähes kaikkien muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Oikeutta terveelliseen ympäristöön voidaan nykyään pitää kansainvälisenä ihmisoikeutena. Perusoikeusudistuksen 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.

Oikeusasiamiehen arvioitavaksi on useimmiten tullut kysymys ympäristöviranomaisten harjoittaman valvonnan tehokkuudesta ja riittävydestä. OA Lehtimaja puuttui mm. autokorjaamotoinnin aiheuttamia ympäristöhaittoja koskevaan valvontaan (2377/4/99 ks. s. 341), ympäristölupaa edellyttävän vesilentotoiminnan valvontaan (1428/4/98 ks. s. 338) sekä rantarakentamisen (2719/4/97 ks. s. 334), rakennuksen purkamistöiden (968/4/97 ks. s. 335) ja kaatopaikan valvontaan (650/4/98).

Jätehuoltoa koskevalla sääntelyllä on tärkeä merkitys elinympäristön kannalta. Tätä asiaa koskevista monista kanteluista voi päätellä, ettei yhteistä vastuuta ympäristöstä ole vielä ehkä täysin sisäistetty ja että varsinkin kustannusten jakamisen oikeudenmukaisuudesta on ilmennyt erilaisia käsityksiä. Herää kysymys, onko jätelakia ja sen periaateratkaisuja koskeva tiedottaminen ollut riittävää ja onko se mennyt perille. Monissa jätekanteluissa on ollut kysymys myös kunnan ympäristöviranomaisten valvonnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä. OA Lehtimaja kiinnitti huomiota mm. vapaa-ajan asutuksen jätteiden aluekeräysjärjestelmän asianmukaiseen järjestämiseen (1392/4/00) sekä kiinteän jätemaksun perimiseen liittyviin ongelmiin (2386/4/98).

OA Lehtimaja otti kantaa myös rakennussuojelulain mukaisiin toimenpidekieltoihin (369/4/97 ks. s. 331), rauhoitettujen lintujen maahan tuontia koskevaan neuvontaan (1389/4/97 ks. s. 298), huoltoasemaa koskevaan kaavoitus- ja ympäristölupa-asiaan (958/4/98 ks. s. 336), koulujen ja päiväkotien pihojen sekä leikkipuistojen talvikunnossapitoon (700/4/00 ks. s. 207), vesilaitosten myymän veden radonpitoisuuksia koskevan tiedon julkistamiseen (540/4/98 ks. s. 360), vanhusten asuin- ja palvelutaltoa koskevan tontinvaarasian valmisteluun (1417/4/99 ks. s. 331) ja

moottorikelkalla liikkumiseen kansallispuiston alueella (2651/4/97 ks. s. 345).

Oikeusturva (PL 21 §)

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

Oikeusturvaa koskevan perusoikeussäännöksen esikuvana on ollut Euroopan ihmisoikeussovimuksen 6 artikla, joskin kotimainen perusoikeussäännös on kuitenkin soveltamisalaltaan huomattavasti laajempi: siihen kuuluu myös hallintomenettely eri viranomaisissa eikä ainoastaan lainkäyttö tuomioistuimissa. Se käsittää siten yleisen perusoikeuden ns. hyvään hallintoon.

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

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

Suomen järjestelmälle on ominaista se, että jo virkamiehen rangaistuksella tehostettuihin yleisiin virkavelvollisuuksiin kuuluu noudattaa hy-

vän hallinnon periaatteita, siltä osin kuin nämä periaatteet ilmenevät ”virkatoiminnassa noudatettavista säännöksistä ja määräyksistä”. Rangaistusuhan ulkopuolelle jää hyvästä hallinnosta poikkeaminen kuitenkin siinä tapauksessa, että tekoa pidetään rikoslain määrittelemällä tavalla ”kokonaisuutena arvostellen vähäisenä”. Tällä harmaalla (ei-kriminalisoidulla) vyöhykkeellä oikeusasiamiehen harjoittamalla laillisuusvalvonnalla on erityisen suuri merkitys.

Toisin kuin Euroopan ihmisoikeussopimukseen Euroopan unionin uuteen perusoikeuskirjaan sisältyy myös hyvää hallintoa koskeva säännös. Euroopan unionin oikeusasiamiehen tehtäväksi on puolestaan määritelty ”hallinnollisten epäkohtien” (maladministration) tutkiminen. Hallinnollinen epäkohta tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että ”julkinen elin ei toimi sitä sitovan määräyksen tai periaatteen mukaisesti”. EU:n oikeusasiamies on laatinut suositusluonnoksen hyvän hallintotavan säännöksi, joka on tarkoitettu noudatettaviksi unionin toimielinten ja yleisön välisissä suhteissa. Myös Euroopan neuvoston piirissä on koottu hallintomenettelyä koskevat periaatteet yhtenäiseksi ohjeistoksi.

Itse viranomaismenettelyyn liittyvä oikeus- turva on perinteisesti ollut oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan ydinaluetta. Näin ollen on luonnollista, että juuri oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvä hallinto ovat useimmin olleet oikeusasiamiehen huomion kohteena. Näille käsitteille tulisi antaa eri aloilla ja eri viranomaisissa mahdollisimman yhdenmukainen sisältö, min-kään asiaryhmän tai hallinnonalan erityisvaatimuksista kuitenkaan tinkimättä.

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

A) oikeus saada asiansa käsitellyksi viranomaaisessa

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

”Asian käsitteleminen” on tässä yhteydessä ymmärrettävä laajasti. Kysymyksen ei tarvitse olla jostakin viranomaisen toimivaltaan muodol- lisesti kuuluvasta asiasta. Oikeusasiamiehelle kannellaan usein siitä, etteivät viranomaiset vas- taa niille osoitettuihin pyyntöihin tai tiedustelui- hin. Viranomaisten suhtautumisen on väitetty olevan tässä suhteessa ylimielistä. Usein on kysy- mys siitä, että viranomaiset pitävät kansalaisten pyyntöjä esimerkiksi mahdottomina toteuttaa tai muuten toisarvoisina. Pelkästään se, että vi- ranomainen itse pitää kansalaisen esiintuomaa asiaa toisarvoisena, ei kuitenkaan oikeuta vas- taamatta jättämiseen. Viranomaisten tehtävänä on palvella kansalaisia.

Oikeusasiamies on toistuvasti korostanut hy- vään hallintoon kuuluvan, että viranomaiselle osoitettuihin pyyntöihin ja kirjeisiin vastataan kohtuullisessa ajassa, mikäli yhteydenotot ovat asiallisia ja olosuhteista on pääteltävissä, että kirjeen lähettäjä odottaa vastausta.

OA Lehtimaja on kertomusvuonna muistut- tanut tästä asiasta mm. valtiovarainministeriötä (702/4/00), maa- ja metsätalousministeriötä (986/ 4/97 ks. s. 348), ympäristöministeriötä (1393/4/99 ks. s. 330), Ilmailulaitosta (188/4/97 ks. s. 322 ja

2061/4/98), käräjäoikeuden laamannia (570/4/00 ks. s. 106), kaupunginhallitusta (2591/4/99 ks. s. 340 ja 1650/4/99), kunnanhallitusta (1680/4/98), rakennus- ja ympäristölautakuntaa (805/4/99), maaseutulautakuntaa (1467/4/97) ja rakennus-tarkastajaa (2443/4/98 ks. s. 342). Korkeimman hallinto-oikeuden kansliapäällikön huomiota hän kiinnitti erityisesti siihen, että vastaus on annettava ennen mahdollisten määräaikojen umpeen kulumista, vaikka nämä määräajat eivät vaikuttaisikaan asian lopputulokseen (2396/4/99 ks. s. 103). AOA Paunio puolestaan muistutti sairaanhoitopiirin lakimestä velvollisuudesta vastata asiakkaan kirjeisiin (2297/4/98).

Useissa tapauksissa on ollut kysymys asianosaisen oikeudesta saada asiassaan valituskel-poinen päätös. AOA Paunio korosti, että valituskel-poinen päätös tulisi antaa mm. toimeentulotuki-hakemukseen (1259/4/99 ks. s. 168), Kansaneläke-laitokselle osoitettuun kuntoutushakemukseen (476/4/00 ks. s. 183), päivähoitopaikkaa koske-vaan hakemukseen (1381/4/98 ks. s. 193) sekä lap-sen ja hänen vanhempiensa välisen yhteydenpi-don rajoittamista koskevassa asiassa (735/4/99 ks. s. 208) ja lastensuojelulaitokseen sijoitetun lapsen oikeuksien rajoittamista koskevissa asioissa (779/2/98 ja 1897/4/98 ks. s. 198). Kunnan asiana oli hänen mukaansa valvoa, että myös kunnan omis-tama kiinteistösaakeyhtiö tekee vuokra-asunto-hakemukseen asianmukaisesti perustellun pää-töksen (1920/4/98 ks. s. 281). OA Lehtimaja puo-lestaan katsoi suurlähetystön ylittäneen toimival-tansa, kun se oli pitänyt sille oleskelulupa-asiassa toimitettua kantelua aiheettomana ja sillä perus-teella päättänyt olla toimittamatta asiakirjoja edelleen kantelun ratkaisemiseen oikeutetulle vi-ranomaiselle (1471/4/97 ks. s. 312).

Perusoikeusmyönteisessä laintulkinnassa on lähdettävä siitä, ettei asiakkaan kanteen, pyyn-nön tai hakemuksen tutkimiselle ole asetettava

lakiin perustumattomia prosessuaalisia esteitä ja että mahdollisia estesäännöksiä tulkitaan ahtaasti. AOA Paunio ei nähnyt estettä sille, että esimer-kiksi toimeentulotukiasioita voitaisiin hoitaa tar-vittaessa myös asiamiehen välityksellä. Päänvas-tainen kannanotto tulisi ainakin perustella (1563/4/98 ks. s. 166). AOA Jonkka puolestaan arvosteli Valtiokonttoria korvaushakemuksen tutkimatta jättämistä ennaikaisena (2426/4/00 ks. s. 370).

Virkavastuulla toimiva virkamies ei voi edes sovintoneuvotteluissa asettaa vastapuolelle sel-laisia ehtoja, jotka estäisivät hänen omien virka-tointensa laillisuuden tutkimisen. AOA Jonkka moitti maakuntahallituksen kansliapäällikköä, joka oli oikeudenkäyntikuluja koskevan sovinnon ehdoksi asettanut maakuntahallituksen virkamiehiin kohdistetun, oikeusasiamiehelle teh-dyn kantelun peruuttamisen (335/4/00 ks. s. 369).

Monissa tapauksissa on ollut kysymys oikeu-desta saada epäilty rikos poliisin tutkittavaksi. AOA Jonkka kiinnitti huomiota siihen, että poliisin tulee tarvittaessa aktiivisesti kyselyin sel-vittää , onko asiakkaan tarkoitus tehdä asiassa rikosilmoitus vai ei (476/4/00 ks. s. 184, 145/4/98, 197/4/00 ja 1864/4/00). Hän arvosteli poliisia siitä, ettei poliisille tehdyn tutkintapyynnön joh-dosta ollut suoritettu edes alustavaa tutkintaa (516/4/00), kuin myös siitä, että esitutkinta oli liian herkästi keskeytetty (492/4/99). Epäasian-mukaisena hän piti sitä, että poliisin väkivaltaisesta vastustamisesta epäilty henkilö ei saanut heti tutkittavaksi itse esittämiään väitteitä poliis-in häneen kohdistamasta pahoinpitelystä (2610/4/99 ks. s. 145).

AOA Jonkka piti oikeusturvan kannalta ongelmallisena vankeinhoitoasetuksessa olevaa valituskieltoa, joka esti vangilta mahdollisuuden valittaa vankilan johtokunnan antamasta kurin-pitorangaistuksesta tuomioistuimeen (707/4/99 ks. s. 115).

Usein on ollut kysymys myös asianosaisase-
man myöntämisestä jollekin taholle. OA Lehti-
maja otti kantaa kilpailevien yrittäjien asian-
osaisasemaan kauppaliiikkeen aukioloaikaa kos-
kevassa asiassa (1989/4/99). AOA Jonkka puoles-
taan arvosteli syyttäjää, joka ei katsonut kalas-
tuskuntaa asianomistajaksi luvatonta kalastusta
koskevassa asiassa (1585/4/98 ks. s. 142), sekä
toista syyttäjää, jonka tekemä syyteharkintara-
jaus oli riistänyt asianomistajan aseman yhdeltä
rikoksen uhrilta (2503/4/97 ks. s. 144).

B) oikeussuojakeinojen tehokkuus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 ar-
tiklan tulkintakäytännössä on korostettu oikeus-
suojan tehokkuuden vaatimusta. Ensinnäkin on
tärkeätä, että yhteiskunnan oikeussuojapalvelut
ovat kaikkien niitä tarvitsevien saatavilla ja että
niistä on käytettävistä täsmällistä ja oikea-ai-
kaista tietoa. Ei myöskään riitä, että tuomiois-
tuin tai muu viranomainen ottaa asian käsiteltä-
väksi ja antaa siinä päätöksen. Julkisen vallan on
huolehdittava siitäkin, että lainvoimaisia pää-
töksiä noudatetaan ja että päätökset voidaan
tarvittaessa panna täytäntöön. Samoin on olen-
naista, että hallinnon ja lainkäytön menettelyta-
vat ovat rationaalisia ja ennustettavia.

OA Lehtimaja korosti oikeussuojakeinojen teh-
okkuuden merkitystä mm. oikeusapujärjestel-
män (2536/4/99), riita-asiain oikeudenkäyntime-
nettelyn (1035/4/00 ks. s. 91) ja hovioikeusmenet-
telyn (2270/4/00 ks. s. 95) uudistamista koskevis-
sa lausunnoissaan. Hän arveli EU:n perusoikeus-
kirjan osaltaan tehostavan myös Euroopan ih-
misoikeussopimuksen käytännön vaikutuksia
EU:n jäsenvaltioissa (2560/4/99 ks. s. 353).

Muutoksenhakumahdollisuus on olennainen
osa oikeussuojakoneistoa. Oikeus muutoksenha-
kuun ei saa jäädä pelkästään näennäiseksi eli

kosmeettiseksi oikeussuojatakeeksi, vaan siltä-
kin on vaadittava tehokkuutta. Lainvoimaa
vailla olevan päätöksen täytäntöönpano ei saisi
tehdä muutoksenhakua tarpeettomaksi. OA
Lehtimaja kiinnitti huomiota mm. ongelmiin,
joita ilmeni mm. maasta karkottamista koske-
van valituksen käsittelyn (918/4/00 ks. s. 314)
sekä kuntajaon muutosta koskevan päätöksen
toimeenpanon valmistelun yhteydessä (1953/4/
00 ks. s. 275).

Monissa tapauksissa on ollut kysymys myös
siitä, että viranomaisen tulisi antaa muutoksen-
hakua varten valitusosoitus tai ainakin riittävät
tiedot muutoksenhakuoikeuden käyttämistä
varten. OA Lehtimaja muistutti tästä ympäris-
tölautakuntaa sopimuksen vahvistamista koske-
vassa asiassa (1583/4/97 ks. s. 333). AOA Paunio
puolestaan kiinnitti työttömyysturvalautakun-
nan huomiota asiakkaan riittävään informoin-
tiin valitusoikeutta koskevien mahdollisten vää-
rinkäsitysten oikaisemiseksi (1482/4/98 ks. s.
286). AOA Jonkka katsoi kunnan jäsenten vali-
tusoikeuden kannalta tärkeäksi, että kunnan il-
moitustaululla annetaan riittävät tiedot toimi-
elinten kokousten ajankohdista (60/4/99 ks. s.
270).

OA Lehtimaja otti kantaa myös asianosaisen
mahdollisuuteen saada oikeudenkäynnin äänit-
teitä maksutta (773/4/98) sekä oikeusasiamiehen
tietojensaantioikeuden käytännön toteutumise-
seen (445/4/97 ks. s. 347). AOA Jonkka puoles-
taan korosti, että syyttäjän tulisi ajoissa ilmoit-
taa kieltäytymisestään ajaa asianomistajan yksi-
tyisoikeudellista vaatimusta, jotta asianomista-
jalle jäisi aikaa valmistautua oikeudenkäyntiin
(2378/4/99 ks. s. 144).

Hyvän hallinnon näkökulmasta ei ole aina
riittävä, että viranomaisen virhe pelkästään to-
detaan tapahtuneeksi. Oikeussuojan tehokkuu-
den kannalta tulisi pääsäännöksi asettaa, että

julkinen valta myös tavalla tai toisella pyrkii *hyvittämään* kansalaiselle viranomaisen virheetä aiheutuneen haitan. OA Lehtimaja totesi, että tällainen hyvitys voi tapauksesta riippuen olla joko taloudellista tai immateriaalista, vaikkapa anteeksipyyntö (1347/4/99 ks. s. 103).

C) asian käsittelyn joutuisuus

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

OA Lehtimaja on kertomusvuonna kiinnittänyt huomiota joutuisan käsittelyn vaatimukseen asioissa, jotka koskivat mm.:

rakennussuojeluasian käsittelyä ympäristöministeriössä (369/4/97 ks. s. 331), maasta karkottamista koskevien valitusasiakirjojen toimitamista Ulkomaalaisvirastosta hallinto-oikeuteen (918/4/00 ks. s. 314), oikeusasiamiehen oikeusministeriölle esittämään lausuntopyyntöön vastaamista (426/2/98), järven vedenpintaa koskevan hakemusasian käsittelyä ympäristölupavirastossa (401/4/00), rikosvahinkolain mukaisen korvausasian käsittelyä Valtiokonttorissa (1203/4/98), työ- ja oleskelulupahakemusasian käsittelyä Ulkomaalaisvirastossa (2575/4/99), puolustusvoimien henkilöstöä koskevien siirtohake-

musten käsittelyä (1426/4/98 ks. s. 233), yksityis-tieasian käsittelyä tielautakunnassa (445/4/97 ks. s. 347), yleisen alueen mittaukseen koskevan asian käsittelyä kaupungin ympäristökeskuksessa (776/4/97 ks. s. 333) sekä kunnan terveystarkastajan vastuulla ollutta jätehuoltoasiaa (1467/4/97).

AOA Paunio puolestaan arvosteli viranomaisia asioiden viivästyttämisestä mm. seuraavissa asioissa:

ulkomaalaishallintoa pakolaislasten turva-
paikkahakemusten käsittelyssä (2822/2/99 ks. s. 209), työttömyyskassaa työttömyysturvalain mukaisessa päiväraha-asiassa (691/4/98 ks. s. 285), työvoimatoimikuntaa ja työvoimatoimistoa työmarkkinatukea ja työvoimapolitiittisia lausuntoja koskevissa asioissa (840/4/98 ks. s. 284, 1537/4/98 ks. s. 288 ja 2005/4/98 ks. s. 289), työttömyysturvalautakuntaa työttömyysturva-asiassa (840/4/98 ks. s. 284), vakuutusyhtiötä liikennevakuutuslain mukaisessa korvausasiassa (303/4/98 ks. s. 180), Kansaneläkelaitosta kuntoutustukea ja eläkettä koskevissa asioissa (758/4/98 ks. s. 180 ja 1887/4/98 ks. s. 188), kunnanhallitusta ja yliopiston tiedekuntaa asiakirjajulkisuutta koskevissa asioissa (505/4/98 ks. s. 262 ja 1720/4/98), lääninhallitusta kanteluiden käsittelyssä (1365/2/99 ks. s. 215), lääninoikeuslääkäriä kuolemansyyn selvittämistä koskevassa asiassa (56/4/00 ks. s. 216) sekä sosiaalilautakuntia ja niiden alaisia viranhaltijoita toimeentulotukea koskevissa asioissa (1274/4/98 ks. s. 165, 1546/4/98 ks. s. 169 ja 34/4/99 ks. s. 170).

AOA Jonkka taas on joutunut usein puuttumaan eri syistä tapahtuneisiin viivästyksiin rikosasioiden esitutkinnassa (387/2/00 ks. s. 128, 1971/4/98 ks. s. 127, 606/4/97, 314/4/98, 1382/4/99 ja 2491/4/99). Hän arvosteli poliisin viivyttelyä erityisesti rasistisia tekoja koskevien rikosepäilyjen tutkinnassa (1344/4/98 ks. s. 128). Jonkka

moitti viivytystä myös käräjäoikeutta velkajärjestelyä koskevassa asiassa (1147/4/99 ks. s. 155) ja avustavaa ulosottomiestä maksukieltojen lähettämisessä (1912/4/98 ks. s. 150).

Yleispiirteinä voidaan todeta, että oikeusasiamies on pyrkinyt tapauskohtaisesti selvittämään viivästysten syyt ja monesti myös suositamaan parannuskeinoja tai ainakin kiinnittämään ylemmän viranomaisen huomiota voimavarojen puutteellisuuteen. Asioiden käsittely on havaittu viivästyneen mm. seuraavista syistä: työruuhkista ja työmäärien epätasaisesta jakautumisesta sekä puutteellisista henkilö- ja muista voimavaroista, henkilöstön vaihtuvuudesta sekä vuosi- ja sairaslomista, virastojen organisaatiomuutoksista, lainsäädännön muuttumisesta ja uusiin järjestelmiin kouluttautumisesta, tietojenkäsittelyjärjestelmien puutteista tai asioiden ketjuuntumisesta eli liittymisestä muihin vielä ratkaisematta oleviin asioihin. Oikeusasiamies on korostanut, ettei pelkästään viittaus ”yleiseen työtilanteeseen” riitä selitykseksi kohtuullisten käsittelyaikojen ylittymiseen.

Käsittelyaikojen yleiseksi nopeuttamiseksi oikeusasiamies on suosittanut mm. käsiteltävien asioiden suunnitelmallista kiireellisyysluokitusta, voimavarojen lisäämistä ja entistä tarkoituksenmukaisempaa jakamista, sijaisjärjestelyjen sekä työnjohdon, valvonnan ja asioiden eri käsittelyvaiheiden seurannan tehostamista, henkilökohtaisen virkavastuun entistä näkyvämpää kohdentamista, tiedoksiantojen nopeuttamista, hallintomenettelylain 21 §:n mukaisten määräaikojen asettamista sekä tavoitteellisten käsittelyaikojen sisällyttämistä tulostavoitesopimuksiin. On korostettu myös sitä, että asianosaisille tulisi antaa, mikäli mahdollista, viran puolesta väliakatietoja odotettavissa olevista viivästyksistä asioiden käsittelyssä. Myös määräaikojen ylitykset olisi erikseen perusteltava.

D) asianosaisen kuuleminen

Asianosaisen kuuleminen ilmentää klassista oikeusperiaatetta, jonka painoarvo on myös kotimaisessa oikeudessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa koskevan tulkintakäytännön vaikutuksesta viime vuosina entisestään lisääntynyt. Vaikka ihmisoikeussopimus tältä osin sääntelee vain tuomioistuimenmenettelyä, kuulemisperiaate on saanut entistä enemmän huomiota myös tuomioistuimessa tapahtuvan lainkäytön ulkopuolella. Sen katsotaan nykyään kuuluvan olennaisesti myös hyvän hallinnon keskeisiin elementteihin. Hallintomenettelyn osalta kuulemisesta on nimenomaan säädetty hallintomenettelylain 15 §:ssä.

OA Lehtimaja arvosteli kärjätuomaria siitä, että tämä oli haastehakemuksen yksiselitteisestä sanamuodosta huolimatta antanut kantajaa kuulematta haasteen toiseen tuomioistuimeen kuin kantaja oli pyytänyt (2590/4/98 ks. s. 101). Hän otti kantaa asianosaisen kuulemiseen myös Valtiokonttorin käsittelemässä rikosvahinkolain mukaisessa korvausasiassa (1203/4/98).

AOA Paunio puolestaan kiinnitti kuulemisperiaatteeseen huomiota vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluita (275/4/98 ks. s. 164), holhottavan tahdon selvittämistä (1969/4/98 ks. s. 365) ja virkojen siirtoja (1334/4/98 ks. s. 164) koskevissa asioissa. Kanteluasioissa hän korosti kuulemisen tärkeyttä erityisesti silloin, kun kantelijan ja kantelun kohteen kertomukset poikkeavat toisistaan tai tapahtumien kulku on muuten jäänyt epäselväksi (1456/4/98 ks. s. 220). Kun kysymys oli toistaiseksi voimassa olevan hallintopäätöksen suoman edun menettämisestä, asianosaisen kuuleminen oli Paunion mukaan erityisen tärkeitä (1351/4/98 ks. s. 166).

AOA Jonkka otti useissa tapauksissa kantaa asianosaisten kuulemiseen ulosottoasioissa

(1005/4/99 ja 671/4/99) . Hän korosti mm. sitä, että ulosmittauksesta tulisi toimittaa ennakkoilmoitus määrääjässä (2279/4/98 ks. s. 154) ja että myös lainvoimaa vailla olevan saamisturvaamistoimenpiteen täytäntöönpanosta pitäisi ennalta ilmoittaa velalliselle (1654/4/99 ks. s. 155). Ulosottoselvitykseen kutsumista hän piti aiheellisena (1964/4/98 ks. s. 155).

Kuulemisperiaate ilmenee myös siinä, että asianosaisten tulee saada ajoissa tieto kaikista heidän asiansa ratkaisuun vaikuttavista selvityksistä ja lausunnoista sekä että heille tulee varata tilaisuus osallistua heidän asiassaan toimitettaviin katselmuksiin. OA Lehtimaja arvosteli tältä kannalta maa-oikeuden yleistietoimisasiassa suorittamaa katselmusta (8/4/98 ks. s. 109). Samaa periaatetta tulisi hänen mukaansa soveltuvin osin noudattaa myös katselmuksen luonteisissa tarkastuksissa ja tarkistusmittauksissa (2591/4/99 ks. s. 340, 56/4/98 ja 2040/4/00). Edelleen hän katsoi, että sotilaskurinpitomenettelyn kohteella oli oikeus saada viipymättä tietoonsa sotilaslakimiehen hänen asiassaan antama lausunto (1351/4/97 ks. s. 242).

Myös itse kuulemismenettely on täytettävä laissa säädetyt vaatimukset. AOA Jonkka kiinnitti poliisin huomiota siihen, että puhelimitse toimitettava kuulustelu on mahdollinen vain esitutkintalaissa erikseen mainituissa tilanteissa (2268/4/98 ks. s. 127). Kuuleminen ei saa olla pelkkä muodollisuus, vaan kuultavalle on varattava todellinen tilaisuus lausua asiasta. AOA Jonkka korosti mm., että käräjäoikeuden on varattava riittävästi aikaa vastineen antamiseen konkurssihakemuksen johdosta (781/4/99 ks. s. 100).

Hyvään hallintoon kuuluu myös se, että asianosaiselle itselleen ilmoitetaan häntä koskevista ratkaisuista ennen kuin ne tulevat yleiseen tietoon. OA Lehtimaja katsoi, ettei puolustus-

voimien upseeria koskevaa siirtopäätöstä olisi tullut julkaista joukko-osaston tietoverkossa ennen kuin asiasta oli ilmoitettu hänelle itselleen (1377/4/98). Hän arvosteli myös sitä, että upseerille kurinpitorangeistuksena annettu varoitus luettiin julkisesti ”rivin edessä” ennen kuin se oli annettu seuraamuksen kohteelle itselleen virallisesti tiedoksi (1351/4/97 ks. s. 242).

E) päätösten perustelevinen ja virkakielen selkeys

Viime vuosina oikeusasiamiehelle on kanneltu usein viranomaisratkaisujen vaikeatajuisuudesta ja puutteellisista perusteluista. Hallinnon ja tuomioistuinlaitoksen asiakkaiden vaatimustaso on noussut. Ihmisille ei enää riitä, että he saavat kuulla ratkaisun lopputuloksen. He haluavat myös tietää, miten siihen on päädytty ja millä perusteilla. Päätöksen perusteluista on käytävä ilmi sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Päätökset on perusteltava siten, että niistä käy yksiselitteisesti ilmi, mihin asianomainen on oikeutettu tai veloitettu. Myös päätöksissä käytetyn kielen tulisi olla mahdollisimman ymmärrettävää. Sama vaatimus koskee laki- ja virkakieltä yleensäkin.

Päätösten perusteleminen velvollisuus ei ole sinänsä uusi asia, mutta siihen on viime vuosina ryhdytty suhtautumaan entistä vakavammin. Tässäkin voidaan viitata Euroopan ihmisoikeus-sopimuksen tulkintakäytännössä kehitettyihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteisiin. Vaikka ne koskevatkin vain tuomioistuinmenettelyä, niiden vaikutus on ulottunut myös hallintopäätöksiin.

Perusteleminen vaatimus ei kuitenkaan rajoitu ainoastaan lainkäyttö- ja hallintopäätöksiin, vaan se on ulotettavissa myös viranomaisen muihin lausumiin, ilmoituksiin ja tiedotteisiin. Kan-

nanottojen selkeä perusteleminen kuuluu tänä päivänä olennaisena osana kaikkeen ns. hyvään hallintoon. Perusteluissa ei ole tärkeitä määriä vaan myös ja nimenomaan niiden laatu. Perustelujen ”punaista lankaa” ei saa kätkeä niiden paljouteen.

OA Lehtimaja korosti säädösten selkeyden ja ymmärrettävyyden merkitystä lainvalmistelun kehittämisohjelmasta antamassaan lausunnossa (1109/4/00 ks. s. 353). Hän kiinnitti huomiota myös kansalaisuusasetuksen sanamuodon epäselvyyteen, mitä tuli kansalaisuuden saamisen ehtoihin (1037/2/97 ks. s. 312).

OA Lehtimaja puuttui viranomaisratkaisujen perusteleamiseen mm. seuraavissa tapauksissa:

Käräjäoikeuden pöytäkirjaan tehdystä korjausmerkinnästä ei ilmennyt merkinnän tekijän nimenselvennystä ja virka-asemaa (213/4/00 ks. s. 97). Rikosasian tuomion perusteluissa ei ollut mainittu viran puolesta määrättävän menettämisseuraamuksen tuomitsematta jättämisestä (1238/4/98 ks. s. 106). Kauppa- ja teollisuusministeriön yrityspalvelun pienyritystukiasiassa annettua kielteistä päätöstä ei ollut riittävästi perusteltu (354/4/98 ks. s. 359). Yhdistyksen rekisteröintiasiassa annettu välipäätös antoi harhaanjohtavan kuvan yhdistysrekisterin tekemien korjausohjeiden velvoittavuudesta (970/4/00 ks. s. 362). Kaupunginhallitus ei ollut käyttänyt mitään lähetekirjettä siirtäessään sille osoitetun pyynnön käsiteltäväksi lainkäyttöasiana tuomioistuimessa (958/4/98 ks. s. 336). Kuluttajavalituslautakunnan päätösten päiväyskäytäntö antoi harhaanjohtavan kuvan päätösten tosiasiallisesta antopäivästä (1454/4/00 ks. s. 366). Varusmiehen loma-anomuksen hylkäämistä ei ollut pyynnöstä huolimatta perusteltu ja aikaisemman virheellisen päätöksen oikaisumerkinnot olivat omiaan antamaan asiasta harhaanjohtavan käsityksen (1050/4/00 ks. s. 244).

AOA Paunio kiinnitti ratkaisujen asianmukaiseen perusteleamiseen huomiota tapauksissa, jotka koskivat mm. seuraavia asioita:

tapaturma-asiaain korvauslautakunnan vaakuutuslaitoksille korvausasioissa antamia lausuntoja (613/4/98 ks. s. 178), eläkeajan laskemista koskevia erivapauspäätöksiä (1685/4/99), ylimääräisiä sanomalehtimieseläkkeitä koskevia päätöksiä (1230/4/98 ks. s. 177), Kansaneläkelaitoksen kuntoutusasioissa antamia päätöksiä (476/4/00 ks. s. 183 ja 1425/4/98 ks. s. 184), eläkelaitoksen työkyvyttömyyseläkkeitä koskevia ratkaisuja (757/4/99 ks. s. 178), sairausvakuutuksen päivärahaa koskevia päätöksiä (770/4/98 ks. s. 181), tapaturmavakuutuslain mukaisia vakuutusyhtiön korvauspäätöksiä (1157/4/98 ks. s. 181), työttömyyskassan ratkaisemaa päivärahaasiaa (691/4/98 ks. s. 285), lääninhallituksen kanteluasioissa antamia päätöksiä (1346/4/98 ks. s. 218, 1012/4/98 ks. s. 205 ja 1105/4/98 ks. s. 206), tietosuojavaltuutetun syyttäjälle antamaa lausuntoa (764/4/98 ks. s. 364), yliopiston professorinimitystä koskevaa virkaehdotusta (7/4/98 ks. s. 261), sosiaaliviranomaisten toimeentulotukipäätöksiä (602/4/99 ks. s. 174 ja 1157/4/00 ks. s. 172), virkalääkärin päätöstä maksusitoumuksen epämisestä (791/4/98 ks. s. 224) sekä viran tilapäistä siirtoa koskevaa päätöstä (1334/4/98 ks. s. 164).

AOA Jonkka puuttui ratkaisujen perustelemissuoritusvaatimukseen mm. seuraavissa tapauksissa:

Ulosottomies ei ollut perustellut ulosmitatun omaisuuden omistusoikeudesta tehdyn väitteen hylkäämistä (1115/4/98). Henkikirjoittaja ei ollut pyynnöstä huolimatta ilmoittanut kirjallisesti perusteita perukirjan vahvistamatta jättämiselle (2449/4/99). Verotoimiston verovelvollisille lähettämiä selvityspyynnöitä ei ollut riittävästi yksilöity (2547/4/98). Valtionsyyttäjä ei maininnut syyteoikeuden vanhentumisesta syyteharjintakanteluun antamassaan vastauksessa (171/

4/00 ks. s. 145). Vankien yksinäishuoneessa säilyttämisen perusteita ei ollut asianmukaisesti kirjattu (148/4/98 ks. s. 115), ei myöskään tulliviranomaisten suorittamien pakkotointen syitä (1186/4/98 ks. s. 297).

AOA Paunio kiinnitti erityisesti sosiaaliviranomaisten huomiota päätösten selkeään kirjoittamistapaan (602/4/99 ks. s. 174). Kotipalveluita koskevassa asiassa hän vaati viranomaisten kirjeiltä sekä lomakkeilta ja tiedotteilta selkeyttä ja täsmällisyyttä. Tämä oli tärkeätä, kun oli kysymys erityisesti vanhusväestölle suunnatuista palveluista (1351/4/98 ks. s. 166). Hän korosti myös sitä, etteivät pelkästään päätökseen valmiina tulostettavat ns. fraasiperustelut riitä täyttämään asianmukaisen perustelemisen vaatimusta (476/4/00 ks. s. 183). Myös OA Lehtimaja moitti perusteluja, joissa vain toistetaan lakipykälän sisältöä kertomatta sitä, mitkä tosiseikat on katsottu selvitettyiksi ja mikä oikeudellinen merkitys niille on annettu (354/4/98 ks. s. 359).

F) huolellisuus asioiden käsittelyssä

Asioiden käsittelyn asianmukaisuuteen sisältyy myös yleinen huolellisuusvelvollisuus. Virheiden korjaaminen ei saisi jäädä pelkästään hallinnon asiakkaiden oman aloitteellisuuden varaan. Virkavastuun kohdentamisen kannalta olisi tärkeätä, että virheiden syntyhistoria kyetään jälkikäteen selvittämään. Isoissa organisaatioissa tämä tuottaa kuitenkin joskus vaikeuksia.

OA Lehtimaja kiinnitti viranomaisten ja virkamiesten huomiota asianmukaisen huolellisuuden noudattamiseen mm. ympäristölautakunnan päätöksessä annetun muutoksenhakuohjauksen (2489/4/97 ja 884/4/00), kaupungin valvontalautakunnan kokouskutsun (205/4/99), ympäristökeskuksen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä antamien lausuntojen (569/4/99)

sekä vesistöitä koskevien suunnitelmien ja toimenpiteiden (328/4/98 ks. s. 339), kaavoitusjohtajan toimivallan ylityksen (2485/4/00 ks. s. 342), eduskunnan päätöspöytäkirjan otteen katoamisen (2641/4/99 ks. s. 367), työministeriön virkanimitysasian valmistelun (819/4/98 ks. s. 287), sotilasviranomaisen sotilaspassiin tekemien korjausmerkintöjen (1345/4/97 ks. s. 250), varusmiehen henkilöttestausta koskevien tietojen antamisen (572/4/99 ks. s. 232), varusmiehen palveluskelpoisuusluokan määrittämisen (2246/4/97 ks. s. 255), valtiovarainministeriöön (702/4/00) ja ympäristöministeriöön (1393/4/99 ks. s. 330) saapuneiden kirjeiden kirjaamisen, patenti- ja rekisterihallituksen suorittaman osakepääoman maksuvalvonnan (44/4/99) sekä hovioikeuden määrittämien todistajanpalkkioiden maksatuksen (1347/4/99 ks. s. 103) osalta.

AOA Paunio puolestaan kiinnitti viranomaisten ja virkamiesten huomiota asianmukaiseen huolellisuuteen mm. eläkelaitoksen käsittelemän eläkeasian (1707/4/98), lääninhallituksen käsittelemän kanteluasian (1456/4/98 ks. s. 220), maataloustuotannon lopettamistukea koskevan esitteen (1632/4/98 ks. s. 178), edunvalvonta-asioden hoidon ja valvonnan (2300/4/98 ks. s. 363 ja 1969/4/98 ks. s. 365), toimeentulotukipäätösten (1546/4/98 ks. s. 169), työvoimapolitiittisten lausuntojen (1082/4/98), potilaan sairauskertomusten (1871/4/98 ks. s. 221), Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskuksen asiakirjalähetysten (2121/4/98, 2053/4/00 ja 2216/4/00 ks. s. 185) sekä päivähoidopaikkaa koskevan hakemuksen käsittelyn (1381/4/98 ks. s. 193) osalta.

AOA Jonkka kiinnitti viranomaisten ja virkamiesten huomiota asianmukaisen huolellisuuden noudattamiseen mm. vangin sellin avaamisen (2211/4/00), poliisilaitokselle toimitetun kantelun kirjaamisen (1897/4/00), käräjäoikeuden käsittelemän velkajärjestelyasian (1503/4/98), ve-

rotuksessa tapahtuneiden virheiden (462/4/98 ks. s. 293), sakon muuntorangaistuksen täytäntöönpanon (134/4/98), pysäköintivirhemaksun käsittelyn (749/4/98), velallisen omaisuuden ulosmittauksen (2417/4/98 ks. s. 158), poliisin tuomioistuimelle pakkokeinoasiassa antamien tietojen (1485/4/98 ks. s. 136), öljylämmityslaitteiston katsastusasiassa annettavan valitusosoituksen (1729/4/99), kaupunginhallituksen päätökseen liitettävän muutoksenhakuohjeen (520/4/00 ks. s. 274), kunnan asiakirjojen arkistoinnin (1422/4/98 ks. s. 271), rangaistummääräyksiin liittyvien tietojen tallentamisen (25/4/00), kunnan perimien maksujen (1532/4/00 ks. s. 278), poliisille tehdyn asiakirjatilauksen käsittelyn (1820/4/00, 1467/4/99 ja 2311/4/97), esitutinnan toimittamisen (1611/4/97 ks. s. 303), esitutinnan päättämisestä annettavan ilmoituksen (2605/4/98 ja 2198/4/97), esitutkinta- ja kotietsintäpöytäkirjaan tehtävien merkintöjen (2694/4/97 ks. s. 127 ja 290/4/98 ks. s. 125), eläinsuojelulain perusteella suoritetun huostaanoton (777/4/98), ulosoton ATK-järjestelmään tehtävien kirjaamisten (2418/4/98 ks. s. 150), ulosoton täytäntöönpanoasiakirjojen tarkistamisen (738/4/99) ja käräjäoikeuden pöytäkirjamerkintöjen (1477/4/97 ks. s. 104) osalta.

G) neuvonta- ja palveluvollisuus

Hyvään hallintoon kuuluu myös se, että viranomaiset neuvovat hallinnon asiakkaita toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Kysymys ei ole asianajollisten neuvojen antamisesta vaan lähinnä siitä, että kansalaisille kerrotaan, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia heillä on ja miten heidän pitäisi menetellä saadakseen asiansa vireille ja vaatimuksensa tutkituiksi. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset on pyrittävä omaaloitteisesti oikaisemaan. Hyvään hallintoon kuuluu

tiedottaa myös uusien lakien ja määräysten sisällöstä sekä hallinnonalan keskeisestä lainsäädännöstä muutenkin.

Toisaalta on tärkeätä, että neuvonnassa ollaan varovaisia ja muistetaan viranomaiseen kohdistuva puolueettomuusvaatimus. Myös tapausten erilaisuus on aina otettava huomioon. Neuvonnan tulee olla selkeätä ja ymmärrettävää. Näitä näkökohtia on oikeusasiamiehen kannotoissa toistuvasti painotettu.

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

OA Lehtimaja otti kantaa mm. käräjäoikeuden virkailijan huoneenvuokra-asiassa tehtävän haastehakemuksen laatimista varten antamiin neuvoihin (1636/4/99 ks. s. 96), oikeudenkäyntimaksuja ja muita oikeussuojakeinojen käyttämisestä aiheutuvia kustannusriskejä koskevaan tiedottamiseen (1617/4/99), passilainsäädännön sisältöä koskevaan neuvontaan (919/4/00 ks. s. 373), maahantulijoiden opastukseen ja ohjaukseen lentoasemilla (1777/4/99 ks. s. 310), käräjäoikeudelta oikeudenkäyntiasiakirjoja tilaavan asiakkaan avustamiseen tilattavien asiakirjojen yksilöinnissä (2625/4/99 ks. s. 105), rauhoitettujen lintujen maahantuontia koskeviin tullivirkailijoiden antamiin ohjeisiin (1389/4/97 ks. s. 298), oleskeluluvan hakemista koskevaan opastukseen (2440/2/97 ks. s. 196 ja 1505/4/99), rakennustarkastajan rakennuslupa-asiassa antamiin etukäteistietoihin (168/4/98) sekä Ajoneuvohallintokeskuksen puhelinpalveluun (2462/4/99 ks. s. 317). Parempaa palveluhenkisyttä hän odotti

erityisesti Ulkomaalaisvirastolta (2350/2/97 ks. s. 310), kuluttajavalituslautakunnalta (167/4/99 ks. s. 359) ja tasa-arvovaltuutetun toimistolta (1758/4/00 ks. s. 369).

AOA Paunio korosti asiakkaiden riittävän neuvonnan tärkeyttä etenkin asumisperusteisen sosiaaliturvan osalta (1936/4/98 ks. s. 185). Hän otti kantaa mm. työvoimatoimiston asiakkailleen antamiin ohjeisiin (2554/4/98), sivistyslautakunnalle osoitetun hakemuksen käsittelyn lykkäämistä koskevaan tiedottamiseen (95/4/98 s. 257), Kansaneläkelaitoksen vastaukseen korkojen vähennysoikeutta koskevaan tiedusteluun (2160/4/98), toimeentulotukiasiassa annettuihin neuvoihin (602/4/99 ks. s. 174, 1546/4/98 ks. s. 169 ja 2170/4/99), sairaanhoitopiirin antamiin neuvoihin asiakirjajulkisuutta koskevassa asiassa (363/4/98 ks. s. 220), vainajan omaisten informointiin oikeustieteelliseen ruumiinavaukseen liittyvistä lisänäynteistä (2548/4/98 ks. s. 225) ja perheyhteisöön sijoitetun lapsen liikkumisvapauden rajoituksia koskevaan ohjaukseen (779/4/98 ja 1897/4/98 ks. s. 198). AOA Paunio korosti erityisesti sitä, että viranomaisten tulisi tiedotuksessaan ottaa huomioon vastaanottaja. Se mikä on viranomaiselle itsestään selvää, saattaa olla asiakkaalle uutta tai ainakin kertausta vaativaa (1779/4/98).

AOA Jonkka puolestaan kiinnitti huomiota poliisin velvollisuuteen tarvittaessa aktiivisesti kyselyin selvittää, mitä poliisin puoleen kääntyvä asiakas milloinkin poliisilta haluaa (476/4/99 ks. s. 126, 145/4/98, 197/4/00 ja 1864/4/00). Samoin hän korosti palveluperiaatteen merkitystä mm. autoveroasioissa (1762/4/98 ks. s. 299 ja 1279/4/98 ks. s. 302).

Virkamiehellä on myös velvollisuus ilmoittaa nimensä ja virka-asemansa sitä tiedustelevalle asiakkaalle. Tähän kiinnittivät huomiota sekä AOA Paunio (2835/4/99 ks. s. 217) että AOA

Jonkka (1160/4/99 ks. s. 130). Erityisen tärkeitä tämä on silloin, kun kysymys oli siviiliasuisesta poliisimiehestä (2005/4/00 ks. s. 130).

H) rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet

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

OA Lehtimaja otti kantaa oikeudenmukaista rikosoikeudenkäyntiä koskevien vaatimusten yhteensovittamiseen: miten voidaan turvata yhtäältä asianosaisten oikeus asian joutuisaan ja keskitettyyn käsittelyyn ja toisaalta syytetyn oikeus itse valittuun avustajaan ja tehokkaaseen puolustukseen (523/4/00 ks. s. 97). Tuomarien tekemien virkarikosten osalta hän korosti, että ylimmillä laillisuusvalvojilla oli yksinomainen toimivalta syyteharkinnan suorittamiseen (1831/2/99 ks. s. 142). Hän muistutti myös siitä, että ennen esitutkinnan päättämistä tulisi asianosaiselle pyydettyä varata tilaisuus loppulausunnon antamiseen (336/4/97) ja että rikosasian asianomistajan pyytämän, oikeudenkäyntiä koskevan äänitteen saaminen maksutta riippui tuomioistuimen tarpeellisuusharkinnasta (773/4/98).

AOA Paunio korosti oikeutta oman kielen käyttämiseen esitutkinnassa (2377/2/98 ks. s. 349).

AOA Jonkka puolestaan painotti, ettei syyttäjän tulisi suorittaa syyteharkintaa puutteellisen esitutkinnan varassa (1264/4/98 ks. s. 141). Hän kiinnitti huomiota myös vangille määrättyjen kurinpitoseuraamusten ja tuomioistuimessa tuomittavien rangaistusten epäselvään suhteeseen, joka saattoi johtaa kaksinkertaiseen ran-

kaisemiseen (707/4/99 ks. s. 115). Kihlakunnanvoudin huomiota hän kiinnitti varovaisuuteen ulosottovelallisen avustajaa koskevien rikosepäilyjen esittämisessä (187/4/99 ks. s. 157). Esitutkinta- ja pakkokeinolakityöryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa hän kaipasi vakuuttavampia perusteluja aikomukselle madaltaa pakkokeinojen näyttökynnyksiä (2557/4/99 ks. s. 123).

I) virkamiesten esteellisyys

Julkisen hallinnon esteellisyyskysymyksiin suhtaudutaan nykyään selvästi tiukemmin kuin aikaisemmin. Tämä johtuu osaksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomarinjävejä koskevista linjauksista, jotka ovat heijastuneet myös julkiseen hallintoon. Rajanveto varsinaisten esteellisyystapausten ja ns. luottamusta heikentävien, lähinnä viranomaisen puolueettomuuskuvaa koskevien ”etikettivirheiden” välillä on kuitenkin käytännössä vaikeata.

Virkamiehiin kohdistuvia esteellisyysväitteitä esitetään oikeusasiamiehelle saapuvissa kan teluissa yhä useammin. Osaksi tämä saattaa joh tua oikeudenmukaisuuskäsitysten aidosta muuttumisesta, osaksi voi olla kysymys myös taktisista yrityksistä saada itselle epäedulliseen lopputulokseen päättynyt asia uuteen käsittelyyn.

OA Lehtimaja katsoi hovioikeuden jäsenen (1168/4/97 ks. s. 106) ja käräjäoikeuden lautamiehen (1423/4/99 ks. s. 100) osallistuneen esteellisenä asian käsittelyyn, edellisen riita-asiassa ja jälkimmäisen rikosasiassa. Hän otti kantaa myös kunnanhallituksen jäsenen esteellisyyteen rakennuslupa-asiassa (1625/4/97 ks. s. 273).

AOA Paunio katsoi, ettei toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien lääkärijäsenten pitäisi samanaikaisesti toimia vakuutusyhtiöiden asiantuntijalääkäreinä, koska tästä kaksoisroo-

lista aiheutuu esteellisyysilanteita (1124/2/99 ks. s. 186). Hän katsoi myös lääninlääkärin esteelliseksi antamaan lääninhallituksen puolesta lausuntoa lääninlääkärin omaa menettelyä koskevassa asiassa (2141/4/98 ks. s. 216).

AOA Jonkka otti kantaa kunnallisten luottamusmiesten esteellisyyteen (1804/4/97 ks. s. 272 ja 2131/4/98 ks. s. 278).

J) viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ilmentämälle ajattelulle on ominaista, että oikeussuojaa antavan viranomaistoiminnan on oltava myös ulkonaisesti uskottavaa. Tällöin on ennen kaikkea kysymys viranomaistoiminnan objektiivisuudesta ja puolueettomuudesta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kiteyttämän säännön mukaan ei riitä, että oikeus tapahtuu; sen täytyy myös näkyä tapahtuvan. Tältäkin osin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ajattelu-tapa 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 valankäytön on nautittava kansalaisten luottamusta.

Uskottavuusvaatimus koskee yhtäältä oikeussuojakoneiston rakenteita ja toisaalta sen toimintaa yksittäistapauksissa. Esimerkiksi tuomarien virka-aseman on oltava valtiosääntöoikeudellisesti riippumaton, minkä lisäksi tuomarien on käsiteltävä asiat puolueettomasti ja luottamusta herättävällä tavalla. Ulkonaisten seikkojen takia ei saa syntyä perusteltua aihetta epäillä viranomaisen tai virkamiehen puolueet-

tomuutta. Tällöin on otettava huomioon sekin, antaako virkamiehen aiempi toiminta tai hänen jokin erityinen suhteensa asiaan objektiivisesti arvioiden perusteltua aihetta epäillä hänen kykyään toimia puolueettomasti.

Viranhoidon uskottavuus ja luottamus sen puolueettomuuteen riippuu usein siitä, miten selkeästi asianomaisen virkamiehen virkamiesrooli on erotettavissa hänen muista rooleistaan sekä viran ulkopuolisista sivutoimista ja harrastuksista. Virkamiehen tulisi pidättäytyä kaikesta sellaisesta toiminnasta, joka voi heikentää luottamusta virkatoiminnan puolueettomuuteen ja objektiivisuuteen. Hänen ei tulisi antaa aihetta virkatoimiensa asianmukaisuutta koskeviin aiheittomiinkaan epäluuloihin, mikäli hänen on mahdollista ehkäistä sellaisia jo ennakolta. Aina ei ole kysymys pelkästään laissa tarkoitettujen esteellisyytilanteiden välttämisestä vaan laajemminkin hyvän virkamiestavan, eräänlaisen ”virkaetiketin” noudattamisesta.

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

OA Lehtimaja kiinnitti huomiota siihen, että Ilmailulaitoksessa hoidetaan viranomaisluonteisia tehtäviä sekä lentoturvallisuushallinnossa että myös liikelaitospuolella. Tällainen järjestely oli omiaan hämärtämään eroa julkisen vallan käytön ja markkinaehtoisen liiketoiminnan välillä sekä herättämään puolueettomuusepäilyjä (188/4/97 ks. s. 322). OA Lehtimaja arvosteli Ilmailulaitosta muutenkin mm. sen epäasiallisesta

suhtautumisesta ilmailualan yrittäjään, joka oli osallistunut helikopteripäivystyspalvelua koskevaan tarjouskilpailuun (2097/4/97 ks. s. 318). Hän tähdensi asianmukaisen puolueettomuuskuvan merkitystä myös sotilasrikosten esitutkinnaissa (1461/4/97 ks. s. 233 ja 474/4/99 ks. s. 245), virkanimitysasioissa (819/4/98 ks. s. 287, 225/4/00 ks. s. 246 ja 1339/4/00 ks. s. 247) ja vesilain noudattamisen valvonnassa (328/4/98 ks. s. 339). Tuomareiden kurinpitotyöryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa hän katsoi kaivattavan tuomarieettistä normistoa ja ”hyvän tuomaritavan” valvontaa sekä ehdotti erityisen tuomaritapalautakunnan perustamista (1330/4/00 ks. s. 93).

AOA Paunio puolestaan arvosteli kunnan kirjastotoimenjohtajaa siitä, että tämä oli kytkenyt yksityisen tietokonehankintansa kunnankirjaston tietokonehankintaan (1448/4/98 ks. s. 279).

AOA Jonkka piti ylikonstaapelin televisiossa antamia, vireillä olevaa esitutkintaa koskevia lausuntoja ongelmallisina puolueettomuusnäkökulmasta (1641/4/98). Hän otti kantaa myös avustavan ulosottomiehen toimintaan vakuutusyhtiön vihjeasiamiehenä. Tällainen sivutoimi saattoi vaarantaa luottamusta viranhoidon puolueettomuuteen (1357/2/99 ks. s. 157). Poliisia hän arvosteli virkojen täyttämisestä ilman että niitä oli julistettu haettaviksi (1216/4/98 ks. s. 136).

K) virkamiesten käytös

Virkamiehen toimintaa kohtaan tunnetta-vaan luottamukseen liittyy läheisesti myös virkamiehen käytös sekä virassa että sen ulkopuolella. Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Vaatimukset voivat siis jonkun verran vaihdella virka-asemasta

riippuen. Minimivaatimuksena voidaan kuitenkin pitää ihmisten välisessä normaalissa kanssakäymisessä edellytetyjä hyviä käytöstapoja. Lähtökohtana on asianosaisten tasapuolinen kohtelu. Virkamiesten käytöksestä kannellaan useimmiten juuri sen takia, että käytöksen katsotaan tavalla tai toisella ilmentävän puolueellista asennetta. Monesti väitetään virkamiesten käytöstä myös töykeäksi tai ylimieliseksi.

OA Lehtimaja katsoi poliisimiehen käyttäytyneen sopimattomasti, kun tämä oli vihjaillut mahdollisuudesta kiinnittää asiaansa huomiota tuomalla räjähteitä eduskuntaan (142/2/00 ks. s. 137). Ulkoasiainministeriön virkamiesten huomiota hän kiinnitti asialliseen ja tahdikkaaseen käyttäytymiseen asiakaspalvelun yhteydessä (1469/4/98, 2081/4/99 ja 2082/4/99).

AOA Paunio puolestaan korosti, että holhouslautakunnan puheenjohtajan tuli välttää asiasta loukkaavaa käytöstä (2046/4/98).

AOA Jonkka taas painotti, että poliisin ja tullilaitoksen virkamiesten tulee suhtautua asiallisesti myös heihin itsensä kohdistettuun kritiikkiin (1611/4/97 ks. s. 303 ja 1160/4/99 ks. s. 130). Hän arvosteli myös tullivalvojan kanteluasiassa antamaa vastinetta (260/4/99). Epäasianmukaisena hän piti sitä, että vankilan henkilökunta käytti laitoksen sijoitetuista lisänimiä (2581/4/98 ks. s. 113) ja että poliisitiedotteessa kutsuttiin rikoksesta epäiltyä etniseen taustaan viittaavalla asiattomalla nimityksellä (429/2/00 ks. s. 132).

YHTEENVETO

Yllä olevan läpileikkauksen perusteella voidaan havaita, että oikeusasiamiehen kannanotoissa on useimmiten kysymys viranomaisten menettelytapoihin, ei niinkään aineellisiin oikeuskysymyksiin liittyvistä ongelmista. Tämä johtuu jo lainkäytön ja laillisuusvalvonnan väli-

sestä työnjaosta. Aineelliset oikeuskysymykset tulevat yleensä tuomioistuinten ratkaistaviksi.

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

Oikeusasiamiehen yllä kuvattujen kannanottojen perusteella ei luonnollisestikaan voida esittää tyhjentävää kokonaisarviota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa. Osa esiin nostetuista ongelmista saattaa näyttää vähäpätöisiltäkin, mutta tällöin on muistettava, että oikeusasiamiehen kannanotoilla on useimmiten ennalta ehkäisyyn tähtäävä ohjauspyrkimys. Kaikkien kannanottojen aiheena ei ole ollut edes viranomaisen virheelliseksi katsottava menettely vaan ainoastaan oikeusasiamiehen huoli perusoikeuksien mahdollisesta vaarantumisesta muissa samankaltaisissa tapauksissa.

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

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

4. TELEKUUNTELU, TELEVALVONTA JA TEKNINEN KUUNTELU

Telepakkokeinot

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

Televalvonnalla tarkoitetaan salassa pidettävien tunnistamistietojen hankkimista telediittymään tulevista tai siitä lähtevistä televiesteistä sekä telediittymän tilapäistä sulkemista. Tunnistietoja ovat mm. telepäänteen osoitetiedot, puhelinnumero, teleyhteyksien tapahtuma-ajat ja kesto sekä tieto matkapuhelimen sijainnista.

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

Telekuuntelua, televalvontaa ja teknistä kuuntelua kutsutaan tässä yhteisellä nimellä telepakkokeinoiksi. Niitä koskevat säädökset ovat pakkokeinolaissa ja poliisilaissa. Telekuuntelu mahdollistettiin vuonna 1995 voimaantulleella pakkokeinolain muutoksella, jolloin myös tarkistettiin televalvontaa koskevia säännöksiä sekä otettiin lakiin säännökset teknisin laittein suoritettavasta tarkkailusta. Telepakkokeinoja koskevia säännöksiä on tämän jälkeen tarkistettu muutamia kertoja, viimeksi maaliskuussa 2001 voimaantulleella poliisilain muutoksella, jolla mm. televalvonnan ja teknisen tarkkailun käyttöalaa laajennettiin. Uudistushankkeista periaatteellisesti merkittävien lienee oikeusministeriön työryhmän ehdotus, joka mm. mahdollistaisi laajasti vakituiseen asumiseen käytetyn tilan teknisen kuuntelun (AOA Jonkan lausunto mietinnöstä ks. s. 123). Nykyään tämä on mahdollista vain erittäin rajoitetusti.

Telepakkokeinoilla puututaan perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin (yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojaan). Niiltä ei kuitenkaan voida edellyttää samaa julkisuutta kuin muilta pakkokeinoilta. Ollakseen tehokkaita niiden tulee pysyä kohteelta salassa ainakin tutkinnan alkuvaiheessa. Telepakkokeinon kohteena oleva henkilö ei yleensä ainakaan heti saa tietoa pakkokeinon käytöstä eikä pakkokeinohakemusta tuomioistuimessa käsiteltäessä sen kohteelle varata tilaisuutta tulla kuulluksi. Lain mukaan sekin on mahdollista, että ilmoitus pakkokeinon käytöstä saadaan tuomioistuimen luvalla jättää kokonaan tekemättä. Telepakkokeinoista onkin käytetty myös nimitystä salaiset pakkokeinot.

Salaisten pakkokeinojen kohdalla oikeusturvavakysymykset ovat korostetun tärkeitä niin niiden kohteiksi joutuvien kannalta kuin ylipääntään koko oikeudellisen järjestelmän uskottavuuden kannalta. Jos valvontajärjestelmä ei ole omiaan herättämään luottamusta, voi syntyä epäluuloja myös itse telepakkokeinojen käyttöä kohtaan. Oikeusturvaa onkin pyritty varmistamaan erityisjärjestelyillä. Ensinnäkin päätöksenteko on (pääsääntöisesti) uskottu poliisiorganisaation ulkopuolelle tuomioistuimelle.

Myös jälkivalvontaa on korostettu. Sisäasiainministeriön tulee valvoa näiden pakkokeinojen käyttöä. Se antaa eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä samoin kuin selvityksen teknisen tarkkailun käytöstä rangaistuslaitoksissa. Puolustusministeriö antaa vuosittain kertomuksen puolustusvoimissa suoritettusta teknisestä kuuntelusta.

Perustuslakivaliokunta totesi telekuuntelun mahdollistaneesta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa, että oikeusasiamiehen kertomukseen tulisi sisällyttää telepakkokeinoja koskeva erillisyjakso (PeVL 8/1994). Tällainen jakso onkin ollut oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodesta 1995 lähtien.

Pakkokeinoista päättäminen

Telekuuntelua ja televilvontaa voidaan käyttää ainoastaan tuomioistuimen päätöksen nojalla. Poliisilla tosin on maaliskuussa 2001 voimaan tulleen poliisilain muutoksen myötä oikeus kiireellisissä tilanteissa aloittaa televilvontaa ilman tuomioistuimen lupaakin, mutta toimenpiteistä on vuorokauden kuluessa ilmoitettava tuomioistuimelle. Teknisen kuuntelun käyttö on pääsääntöisesti esitutkintaviranomaisen itsensä ratkaisovallassa. Siitä päättää kuitenkin tuomioistuin sellaisissa tilanteissa, joissa kuuntelulaite on tarkoitettu sijoittamaan epäillyn käyttämään ajoneuvoon tai tilaan, jossa epäilty oleskelee (kiireellisissä tapauksissa poliisilla on oikeus aloittaa toimenpide kuten edellä televilvonnan osalta on selostettu).

Tuomioistuimen tulee ottaa kantaa ensinnäkin siihen, ylittyykö näyttöä koskeva kynnys ("on syytä epäillä") ja toiseksi siihen, onko kyse sellaisesta rikoksesta, johon pakkokeinoja voidaan käyttää. Kolmanneksi on arvioitava pakkokeinon konkreettinen tarpeellisuus kyseessä olevan rikoksen esitutkinnassa. Laki nimittäin edellyttää, että telekuuntelulla tai televilvonnalla saatavilla tiedoilla voidaan olettaa olevan *erittäin tärkeä merkitys* rikoksen selvittämiseksi.

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

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

Telepakkokeinojen valvonta ja sen kehittäminen

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

Telepakkokeinoja koskevia kanteluita on tullut oikeusasiamiehelle vain muutamia. Syynä voi osaltaan olla pakkokeinojen luonne: niiden kohteet eivät aina saa tietoa edes siitä, että tällaisia pakkokeinoja on käytetty. Osa kanteluista on yleisluontoisia epäilyjä siitä, että kantelijan puheluita kuunnellaan. Vuonna 2000 ratkaistiin viisi kantelua, joissa oli esitetty kuuntelu epäily. Nämä kantelut eivät antaneet aiheutta toimenpiteisiin. Vuoden 2001 alkupuolella tulivat ensimmäiset kaksi laajempaan selvittelyyn johtanutta telepakkokeinoja koskevaa kantelua. Niiden tutkiminen on kesken.

Oikeusasiamies kiinnittää myös tarkastuksiltaan huomiota telekuuntelun ja -vilvonnan sekä teknisen tarkkailun käyttöön ja saa lisätietoja tätäkin kautta. Kertomusvuonna telepakkokeinojen käytön seuranta on ollut yksi poliisiin kohdistuvien tarkastusten painopisteistä ja tätä on tarkoitus jatkaa. Sisäasiainministeriön poliisi-osaston tarkastuksella toukokuussa 2000 keskusteltiin telepakkokeinojen käytöstä sekä niiden valvonta- ja raportointijärjestelmän ongelmista. Poliisiyksiköiden tarkastuksilla on puolestaan tullut ilmi kovin eritasoista suhtautumista telepakkokeinojen valvontajärjestelmään. Osa poliisi-

silaitoksista on hoitanut tehtävän moitteetta, mutta kertomusvuodelta voi toisaalta mainita kahden poliisilaitoksen tarkastuksella tulleen esiin puutteita tutkinnanjohtajien raportoinnissa: televälvontapöytäkirjoja ei ollut toimitettu ministeriölle. AOA Jonkka otti vakavamman näistä tapauksista tutkittavakseen.

Sisäasiainministeriön raportointi telepakkokeinoista oikeusasiamiehelle on tarkoitettu täydentämään normaalia laillisuusvalvontaa (kantelut, tarkastukset) ja parantamaan telepakkokeinojen seurantamahdollisuuksia. Ministeriön kertomuksen kautta telepakkokeinoihin kohdistuvaa valvontaa voidaan luonnehtia lähinnä valvonnan valvonnaksi. Ministeriö saa omaa raportointi- ja valvontavelvollisuuttansa varten tietoa ja pakkokeinojen käytöstä esitutkintaviranomaisten sille toimittamien pöytäkirjojen välityksellä.

Ministeriön oikeusasiamiehelle toimittamat kertomukset ovat sisältäneet lähinnä tilastollista tietoa pakkokeinojen käytön laajuudesta sekä tietoa siitä, miten pakkokeinojen käytön edellytykset ovat ministeriön mielestä toteutuneet. On selvää, että kertomuksesta välittyvä tämän tyyppinen pääosin tilastoluontoinen tieto ei käytännössä juuri mahdollista yksittäistapauksellista laillisuusvalvontaa. Todettakoon kuitenkin, että AOA Jonkka otti ministeriön vuoden 1999 kertomuksessa esitetyn johdosta tutkittavakseen yhdeksän tapausta, joissa poliisi oli hakenut ja tuomioistuin myöntänyt luvan tietyn telepäätelaitteen valvontaan. Laki ei kuitenkaan tällaista mahdollisuutta tunne, vaan lupa tulisi myöntää teleliittymän valvontaan. Kysymys oli tilanteesta, johon lakia säädettäessä ei ollut voitu varautua (ns. easy-liittymät). Asia ratkaistiin toukokuussa 2001: AOA saattoi käsityksensä pakkokeinolain soveltamisesta ao. tuomioistuinten ja poliisin tietoon (ratkaisuseloste dnro

1515/2/00 löytyy eduskunnan kotisivuilta www.eduskunta.fi).

Valvonta- ja raportointijärjestelmässä on näihin asti ollut toivomisen varaa. Tähän asiaan ovat kiinnittäneet huomiota niin eduskunnan perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta kuin eduskunnan apulaisoikeusasiamieskin. AOA Jonkka lähetti elokuussa 2000 sisäasiainministeriölle selvityspyynnön, jossa hän pyysi – paitsi tarkentavia lisätietoja vuoden 1999 kertomukseen – tietoja ministeriön valvontatoimen käytännön järjestelyistä ja telepakkokeinoja koskevasta koulutuksesta sekä selvitystä siitä, miten valvonta- ja raportointijärjestelmää aiotaan kehittää (ks. tästä tarkemmin EOA:n kertomus 1999 s. 85 – 86). Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta pyysi helmikuussa 2001 ministeriöltä selvityksen telepakkokeinojen raportointijärjestelmän ongelmista ja mahdollisuuksista kehittää sitä.

Sisäasiainministeriö toimitti vuotta 1999 koskevat AOA:n pyytämät lisätiedot ja myönsi, että valvontajärjestelmän uudistaminen on tarpeen. Esimerkiksi tutkinnanjohtajien raportoinnissa ministeriölle tuli esiin puutteita. Muun muassa televälvontalupia oli vuonna 1999 todellisuudessa 948, kun niitä ministeriön oikeusasiamiehelle antaman kertomuksen mukaan oli vain 817. Tutkinnanjohtajat olivat siis laiminlyöneet toimittaa pakkokeinopöytäkirjoja ministeriölle. Tällaisia tapauksia oli tullut esiin AOA:n tarkastuksilakin. Kun ministeriö saa omaa raportointi- ja valvontavelvollisuuttansa varten tietoa pakkokeinojen käytöstä olennaiselta osin juuri näiden pöytäkirjojen välityksellä, on valvonnan kattavuuden kannalta kestävämpiä, mikäli näitä tietoja ei ministeriölle aina toimiteta.

Ministeriön mukaan valvonta tullaan organisoimaan uudelleen ja jatkossa sekä telekuunteluttä televälvontaluvat välitetään keskitetysti

keskusrikospoliisin kautta. Tehokkaamman valvonnan mahdollistava seurantajärjestelmä otetaan käyttöön ja valvontaan käytettäviä voimavaroja samoin kuin telepakkokeinoja koskevaa koulutusta lisätään. Ministeriö antaa uuden määräyksen telepakkokeinojen käytöstä ja lisää tarkastuksiaan poliisiyksiköissä. Lisäksi poliisin lääninjohdot ja poliisilaitoksien johto veloitetaan nykyistä aktiivisemmin valvomaan näiden pakkokeinojen käyttöä.

Myös tullihallitus ilmoittaa tehostaneensa telepakkokeinojen käytön valvontaa. Näitä pakkokeinoja käytettäviä tutkinnanjohtajia on tullissa vain kymmenkunta, joten heidän valvontansa on helpommin järjestettävissä kuin poliisin puolella. Tulli ei itse järjestä telepakkokeinoista koulutusta, mutta sen henkilöstö osallistuu poliisihallinnon kursseille.

Ministeriön selvitys osoittaa, että telepakkokeinojen käyttöä ja niiden valvontaa koskevia epäkohtia on ryhdytty korjaamaan monipuolisilla ja oikeasuuntaisilla toimenpiteillä. Vielä on liian varhaista arvioida, ovatko toimenpiteet riittäviä – tähän on mahdollista ottaa kantaa vasta sitten, kun nähdään, miten suunnitellut uudistukset käytännössä toteutuvat (AOA Jonkan vastaus dnro 1858/2/00 sisäasiainministeriön selvitykseen löytyy eduskunnan kotisivuilta www.eduskunta.fi). Joka tapauksessa voidaan todeta, että ministeriön vuotta 2000 koskeva kertomus on saatu aikaisempaa konkreettisemmäksi.

Oikeusasiamiehen saamat valvontatiedot vuodelta 2000

Kun sisäasiainministeriön kertomusta on kehitetty konkreettisemmaksi, on samalla jouduttu harkitsemaan sen julkisuusastetta. Vuotta 2000 koskeva kertomus olikin jaettu julkiseen ja

salassa pidettävään osaan (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 24 § 1 mom. 5-kohta). Näin on ilmeisesti perusteltua menetellä jatkosakin.

Sisäasiainministeriön kertomus (julkinen osa saatavilla osoitteessa www.poliisi.fi/julkaisut/telekuuntelu.pdf) telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä vuodelta 2000 saapui eduskunnan oikeusasiamiehelle 17.5.2001. Puolustusministeriö ilmoitti, että edellisvuosien tapaan vuonna 2000 puolustusvoimissa ei ollut käytetty poliisi- eikä pakkokeinoilaisissa tarkoitettua teknistä kuuntelua.

Seuraavassa esitetään keskeisimmät ministeriöltä saadut tilastotiedot telepakkokeinojen käytöstä.

Ministeriön mukaan tuomioistuimet ovat myöntäneet telekuunteluluvan poliisille ja tullille 498 tapauksessa. Telekuuntelun käyttö on siten edelleen selvästi lisääntynyt: v. 1999 tapauksia oli 326 (230 kpl v. 1998, 17 kpl v. 1997 ja 3 kpl v. 1996). Kuuntelun kohteena on ollut 304 henkilön 626 telediittymää (v. 1999 luvut olivat 217/445). Tullille myönnettiin telekuuntelulupa 61 tapauksessa (35 kpl v. 1999 ja 6 kpl v. 1998). Tullikin on siten lisännyt tämän pakkokeinojen käyttöä. Ministeriön mukaan yhtään telekuunteluhakemusta ei kertomusvuonna hylätty. Myönnetty lupa jätettiin käyttämättä 41 tapauksessa joko teknisten ongelmien vuoksi tai koska kuuntelu oli käynyt tarpeettomaksi.

Saman tapauksen eli rikoksen tai rikossarjan selvittämiseksi tuomioistuimet myönsivät monesti uusia, saman kuuntelun jatkamista tarkoittavia lupia. Näin ollen lupamäärä on sinänsä merkittävästi suurempi kuin telekuuntelutapausten määrä (lupia yhteensä 813). Yhdellä epäillyllä voi myös olla käytössään monta liittymää.

Telekuuntelua on aiempien vuosien tapaan käytetty pääasiassa törkeiden huumausainerikosten

selvittämisessä (84 % tapauksista). Muista tutkitavina olleista rikostyypeistä mainittakoon henkirikokset ja niiden yritykset (6 %), törkeä ryöstö (4 %) ja törkeä kätkemisrikos (3 %). Telekuuntelun keskimääräinen kesto-aika on ollut 31 päivää.

Televalvontalupia myönnettiin ministeriön seurantatietojen mukaan vuonna 2000 yhteensä 904, joista tullin osuus oli 188 kpl (lupia yhteensä 948 kpl v. 1999, 756 kpl v. 1998, 468 kpl v. 1997 ja 439 kpl v. 1996). Televalvonnan käyttö on poliisissa jopa vähentynyt, mutta tullissa käyttö on yli kaksinkertaistunut edellisvuodesta. Sitä, onko televalvonnan yleinen taso vakiintumassa, on tarkastelujakson lyhyiden vuoksi mahdotonta arvioida. Poliisi kohdisti televalvontaa 762 epäiltyyn ja tuli 138 epäiltyyn; valvonnan kohteena oli liittymiä poliisilla 1 202 ja tullilla 205.

Televalvontaa on eniten käytetty huumausainerikostutkinnassa (40 %). Lasku viime vuoteen (60 %) verrattuna on selvä. Televalvontaa on muutoin yleisimmin käytetty törkeiden varkauksien (18 %), henkirikosten ja niiden yritysten (n. 9 %) sekä törkeiden ryöstöjen ja niiden yritysten (6 %) tutkinnassa. Ministeriön mukaan televalvontaa on käytetty aiempaa enemmän ATK-rikosten tutkinnassa. Televalvonnan keskimääräinen kesto-aika on ollut 128 päivää.

Ministeriön mukaan käräjäoikeudet hylkäsivät viisi televalvontahakemusta. Näistä kahdessa tapauksessa hovioikeus myönsi luvan tutkinnanjohtajan kanneltua ratkaisusta.

Ministeriön kertomuksesta käy ilmi, että tuomioistuimien on myöntänyt kymmenkunnassa tapauksessa televalvontaluvan, vaikka rikosnimikeluettelon mukaan kysymys ei näyttäisi olevan sellaisesta rikoksesta, johon televalvontaluvan voisi myöntää. Ministeriöltä on pyydetty lisäselvitystä näistä tapauksista.

Tuomioistuimet myönsivät poliisille tekniseen kuunteluun lupia 14 (3 kpl v. 1999), joista viittä

ei käytetty. Poliisi on siis käyttänyt teknistä kuuntelua varsin vähän. Tällöin on ollut kysymys törkeiden huumausainerikosten, henkirikosten tai törkeiden kätkemisrikosten tutkinnasta. Teknistä kuuntelua on kaksi kertaa käytetty poliisivankilassa. Tulli ja puolustusvoimat eivät käyttäneet tätä pakkokeinoa lainkaan.

Tutkinnanjohtajien arvioiden mukaan telekuuntelulla on ollut ratkaiseva tai tärkeä merkitys rikoksen selvittämisessä 74 %:ssa tapauksia (televalvonnassa vastaava merkitys 63 %:ssa tapauksia). Tullin osalta vastaavat arviot ovat telekuuntelussa 75 % ja televalvonnassa 90 %.

Ministeriön esittämistä tilastotiedoista ilmenee, että tuomioistuimien 136 tapauksessa päättänyt, että poliisi saa tehdä ilmoituksen telekuuntelun käytöstä myöhemmin tai jättää kokonaan tekemättä (televalvonta 52 kpl). Näistä luvuista ei voi vielä päätellä, kuinka moni tapaus jää kokonaan ilmoittamatta pakkokeinon kohteelle. Tarkastushavainnot kuitenkin viittaavat siihen, että yleensä poliisille annetaan lupa jättää ilmoitus kokonaan tekemättä. Ns. ylimääräisen tiedon käyttö on ministeriön mukaan ollut pidettyväistä.

Arvioita telepakkokeinojen käytöstä

Sisäasiainministeriön kertomuksen, tutkinnanjohtajien merkityksellisyysarvioiden ja tarkastushavaintojen perusteella voidaan arvioida, että telepakkokeinot ovat ilmeisesti olleet tehokkaita keinoja rikostutkinnassa, erityisesti huumausainerikosten osalta. Tosin varsinainen tutkimustieto niiden konkreettisesta tuloksellisuudesta puuttuu.

Toiminnassa on kuitenkin ollut havaittavissa ongelmia eri tasoilla.

Ensinnäkin itse lainsäädäntö on ministeriön mukaan osalle käyttäjistä (sekä poliisissa että

tuomioistuimissa) vierasta ja teknisyytensäkin vuoksi vaikeaa. Ongelmat korostuvat silloin, kun ainakin osalle viranomaisia soveltamistilanteita tulee varsin harvoin. Esimerkiksi televälvontaa ovat ministeriön mukaan käyttäneet lähes kaikki maamme poliisilaitokset. Kun kokemus, osaaminen ja laintuntemus on vaihtelevaa, niin käytäntö ei ministeriön mukaan ole ollut riittävän yhdenmukaista.

Informaatioteknologian erittäin nopea kehitys voi johtaa lainsäädännön jälkeensä jääneisyyteen. Ministeriö katsookin, että teknisen kehityksen vaatima lainvalmistelutyö tulisi aloittaa nopeasti, jos halutaan säilyttää esitutkintaviranomaisten tehokkaat toimintamahdollisuudet.

Kysymys on myös oikeusturvasta, jos lainsoveltaja joutuu toimimaan tilanteissa, joita lainsäätäjät ei ole edes voinut ottaa huomioon. Joitakin merkkejä on jo näkynyt siitä, että jos tekninen kehitys ajaa lainsäädännön ohitse, käytäntö voi rikostutkinnan tehokkuuden nimissä pyrkiä tulkitsemaan vanhentuneiksi katsottuja säännöksiä laajentavasti (esimerkkinä edellä mainittu AOA Jonkan omana aloitteena tutkima ns. easy-liittyviä koskenut asia dnro 1515/2/00). Kuitenkin salaisten pakkokeinojen kohdalla pitäisi oikeusturvan – ja toiminnan uskottavuudenkin – vuoksi olla erityisen tarkkana, että niiden käytön edellytysten tulkinta on asianmukaisen tiukkaa.

Lainsäädäntö ei ole kaikilta osin riittävän selkeä – esimerkkinä voi mainita ylimääräisen tiedon käyttöä, käsittelyä ja arkistointia koskevat säännökset. Poliisin taholta on jopa esitetty, että koko pakkokeinolain 5a luku olisi syytä kirjoittaa uudelleen. Kaikkia tarkempaa sääntelyä kaipaavia tilanteita voikin olla vaikeaa saada asianmukaisesti säännellyksi esim. ministeriön ohjeistuksella. Ministeriön esiin tuomista käytännön tulkintaongelmista voi mainita myös sen, milloin

huumausainerikoksen täytäntöönpanotoimi katsotaan alkavaksi. Ongelma korostuu, kun telekuuntelu painottuu vahvasti törkeiden huumausainerikosten tutkintaan. Rajanveto siitä, milloin toiminta ylittää esitutkintakynnyksen, on ministeriön mukaan erittäin vaikeaa. Ylipäätään poliisi on esittänyt, että säännökset vaikuttavat laaditun selväpiirteisiä yksittäisiä rikollisia tekoja silmällä pitäen ja niiden soveltaminen esimerkiksi huumausainerikollisuuden tapaiseen, usein jatkuvaan useiden henkilöiden samanaikaisesti eri suuntiin rönsyilevään tekokokonaisuuteen on ongelmallista.

Huomiota on edelleenkin kiinnittänyt se, että telepakkokeinohakemuksia hylätään tuomioistuimissa hyvin vähän, vain muutamia vuosittain. Tarkastusten yhteydessä poliisi on esittänyt selityksenä, että telepakkokeinojen hakeminen perustuu erityisen tarkkaan harkintaan eikä esim. telekuuntelua sen kalleuden ja paljon työvoimaa vaativan luonteen vuoksi ole mahdollista käyttää kuin erittäin valikoiden. On myös käynyt ilmi, että tuomioistuin on joskus etukäteen ilmoittanut poliisille, ettei hakemusta tulla hyväksymään, jolloin siitä on voitu luopua tai sitä täydentää. Tällaiset tapaukset eivät luonnollisesti näy tilastoissa hylättyinä hakemuksina.

Jälkivalvonnan kannalta tuomioistuinmenettelyn arvioinnin mahdollisuuksia vaikeuttaa se, että osa esitutkintaviranomaisten tuomioistuintelle antamasta informaatiosta on ministeriön mukaan suullista eli sellaista, joka ei näy pakkokeinovaatimuksesta. Myös tuomioistuinten kirjaamisen menettelyssä on ilmeistä kirjavuutta. Sisäasiainministeriö on ilmoittanut käynnistäväänsä oikeusministeriön kanssa keskustelut tilanteen korjaamiseksi.

Sisäasiainministeriön mukaan teleoperaattorien toimintatavat eivät ole yhtenäisiä, mistä on aiheutunut toiminnallisia ongelmia. Myös tele-

pakkokeinojen kustannuskysymykset ja varautuminen seuraavan sukupolven matkaviestimiin (GPRS ja UMTS) ja ylipäätään teknologian kehitys edellyttänevät paitsi sisäasiainministeriöltä myös ainakin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalta toimia, joilla varmistetaan asianmukaisen yhteistyön mahdollisuudet teleoperaattorien kanssa.

Lopuksi

Telepakkokeinojen käytön laillisuuden takeet liittyvät ensi sijassa päätöksentekoprosessiin ja itse pakkokeinojen käyttöön. Toimivakin jälkivalvonta voi olla vain täydentävää. Tässä mielessä telepakkokeinoja käyttävien poliisien koulutus ja ohjeistus ovat tärkeitä. Samoin on merkittävää, mikä on tuomioistuinten tosiasiallinen rooli päätöksenteossa.

Jälkivalvonnan tehokkuus on pitkälti sisäasiainministeriön poliisiosaston varassa. Sen tulee lain mukaan valvoa telepakkokeinojen käyttöä ja sillä on esimiesvirastona ensisijainen vastuu ja toimivallankin puolesta parhaat mahdollisuudet reagoida havaittuihin epäkohtiin, laiminlyönteihin ja lainvastaisuuksiin. Valvonnan onnistumisen perusedellytys on se, että ministeriöllä on luotettavaa tietoa tuottava seurantajärjestelmä ja että tähän valvontaan myös riittävästi panostetaan. On syytä olettaa, että toiminnan keskittäminen, kokemusten karttuminen sekä poliisin sisäisen ohjeistuksen ja seurannan kehittäminen parantavat tilannetta. Toivottavaa myös olisi, että telepakkokeinojen käytöstä, päätöksentekoprosessista (mukaan lukien tuomioistuinten rooli) ja merkityksellisyydestä saataisiin tutkimustietoa.

5. LAILLISUUSVALVONTA ASIARYHMITÄIN

TUOMIOISTUIMET JA OIKEUSHALLINTO

YLEISTÄ

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

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen välisen asiajaon mukaan tuomioistuimet ja oikeushallinto kuuluvat OA *Lehtimajalle*. Tämän asiaryhmän pääesittelijänä on kertomusvuonna toiminut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Pekka Haapaniemi*.

TUOMIOISTUIMET JA OIKEUSHALLINTO KERTOMUSVUONNA 2000

Tuomioistuinlaitos oli kertomusvuonna edelleenkin merkittävien uudistushankkeiden kohteena. Vaikka rikos- ja riita-asiain oikeudenkäyntiä koskevat säännökset uudistettiin lähes kokonaan 1990-luvulla, uudistukset eivät ole kuitenkaan toteutuneet täysin ongelmitta. Uutta oikeudenkäyntimenettelyä on arvosteltu tarpeettomasta raskaudesta ja kalleudesta. Tu-

mioistuinpalvelujen saatavuuden on sanottu tosiasiallisesti heikentyneen varsinkin ns. keskituloisten kohdalla. Huolta on aiheuttanut myös hovioikeuksien resurssien riittävyys. Hovioikeuksien suullisten pääkäsittelyjen määrä on noussut ja seuraavalle vuodelle siirtyvien asioiden määrä on kasvanut.

Oikeudenkäyntimenettelyssä havaitut ongelmat ovat jo johtaneet useisiin muutosehdotuksiin. Keväällä 2001 annettiin hallituksen esitys laiksi oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien riita-asiain valmistelua, pääkäsittelyä sekä hakemusasioiden käsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta (HE 32/2001 vp.). Riita-asioiden oikeudenkäyntiä esitetään tehostettavaksi. Valmistelua kevennettäisiin ja eri käsittelyvaiheiden päällekkäisyyttä karsittaisiin. Asianosaisten tiedonsaantia käsittelyn eri vaiheissa parannettaisiin. Tuomarin aktiivista roolia oikeudenkäynnin johtajana korostettaisiin. Uudistus mahdollistaisi nykyistä nopeamman ja halvemman oikeudenkäynnin.

Loppukeväästä 2001 annettiin hallituksen esitys hovioikeusmenettelyä koskevien säännösten muuttamiseksi. Ehdotuksen tavoitteena on keventää ja tehostaa nykyistä hovioikeusmenettelyä, pienentää siitä asianosaisille aiheutuvia kustannuksia sekä turvata hovioikeuksien voimavarojen riittävyys.

Samoihin aikoihin annettiin myös hallituksen esitys oikeusapulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Nykyinen yleinen oikeusapu ja maksuton oikeudenkäynti korvattaisiin yhtenäisellä oikeusapujärjestelmällä. Julkista oikeusapua voitaisiin antaa oikeudellisissa asioissa sellaisille kansalaisille, jotka eivät itse kykene vastaamaan

tarvitsemansa oikeusavun kustannuksista. Julkisen oikeusavun piiriin tulisi arviolta kolme neljäsosaa kotitalouksista. Näin ns. keskituloisetkin pääsisivät osakorvausta vastaan julkisen oikeusavun piiriin.

Näiden jo toteutumisvaiheessa olevien uudistusten lisäksi on vireillä ollut myös muita laajakantoisia uudistushankkeita. Tammikuussa 2001 asetettiin toimikunta selvittämään, tulisiko muutoksenhakua yleisissä tuomioistuimissa uudistaa. Tarkasteltavaksi tulevat myös ns. ylimääräiset muutoksenhakukeinot. Toimikunnan on määrä saada työnsä valmiiksi 31.3.2002. Valtionneuvosto asetti lokakuussa 2000 oikeusturvasiain neuvottelukunnan. Sen tehtävänä on seurata yleisesti oikeusturvan toteutumista ja pyrkiä sen kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. Neuvottelukunnan toimikausi päättyy lokakuun loppuun 2003.

Myös tuomioistuinorganisaatiota uudistettiin. Kertomusvuonna maaoikeudet erityistuomioistuimina päätettiin lakkauttaa. Asiaa koskevat lait tulivat voimaan 1.3.2001. Myös kilpailuneuvoston ja markkinatuomioistuimen lakkauttaminen oli kertomusvuonna pohdittavana. Niiden tilalle on suunniteltu perustettavaksi uusi tuomioistuin, *markkinaoikeus*. Tätä koskeva hallituksen esitys annettiin heinäkuussa 2001. Oikeusasiamies antoi kesällä 2000 lausunnon asiaa koskeneesta työryhmän mietinnöstä. Myös asunto-oikeuksien lakkauttamista koskeva hanke oli kertomusvuonna vireillä. Hallitus antoi tätä koskevan esityksen keväällä 2001.

Uudesta tuomareiden nimitysjärjestelmästä saatiin kertomusvuonna ensimmäisiä kokemuksia. Laki tuomareiden nimittämisestä (205/2000) tuli voimaan 1.3.2000 ja tuomarinvalintalautakunta asetettiin 11.5.2000. Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen tuomareiden sivutoimien muuttamisesta luvanvaraisiksi (HE 26/1999 vp.)

huhtikuussa 2001, ja laki tuli voimaan kesäkuun alusta 2001. Tuomarin esteellisyyttä koskeva hallituksen esitys (HE 78/2000 vp.) annettiin eduskunnalle kesällä 2000. Eduskunta hyväksyi uudet esteellisyyssäännökset huhtikuussa 2001, ja ne tulevat voimaan 1.9.2001 lukien. Oikeusministeriössä on lisäksi ollut pohdittavana mm. tuomareiden koulutuksen ja kurinpitöjärjestelmän uudistaminen. Oikeusministeriön työryhmä katsoi maaliskuussa 2000 antamassaan mietinnössä, ettei erityinen tuomareiden kurinpitöjärjestelmä ole tarpeen. Oikeusasiamies antoi mietinnöstä lausunnon kesällä 2000. Tuomarikoulutustoimikunta antoi mietintönsä loppuvuodesta 2000. Oikeusasiamies antoi siitä lausunnon toukokuussa 2001.

Laki turvatarkastuksista tuomioistuimissa tuli voimaan 1.1.2000. Joulukuun 1999 alusta voimaan tullut uusi julkisuuslainsäädäntö merkitsi muutoksia myös tuomioistuinten työssä. Oikeusministeriö asetti toukokuussa 2000 toimikunnan valmistelemaan oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta.

Vuoden 1999 alussa oikeusministeriö asetti työryhmän selvittämään ruotsia äidinkielenään puhuvien henkilöiden mahdollisuuksia asioida äidinkielellään tuomioistuimissa. Tämä perustui OA Lehtimajan 24.4.1998 tekemään esitykseen (ks. EOA:n kertomus 1998 s. 85). Työryhmä antoi mietintönsä tammikuussa 2000. Kielilainsäädännön kokonaisuudistus oli puolestaan 26.8.1999 asetetun kielilakikomitean tehtävänä. Komitea antoi mietintönsä kesäkuussa 2001.

TUOMIOISTUIMIIN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu valvoa, että tuomioistuimet ja tuomarit noudattavat la-

kia sekä täyttävät velvollisuutensa. Tähän kuuluu erityisesti sen seuraaminen, että jokaiselle perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin myös käytännössä toteutuu. Tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta ei loukkaa tuomioistuinten valtiosääntöoikeudellisesti riippumatonta asemaa. Lähtökohtana on kuitenkin se, että tulkinvaraisessa tilanteessa laillisuusvalvoja kunnioittaa riippumattoman lainkäyttäjän ratkaisua.

Oikeusasiamiehen puoleen kääntyvillä oikeuslaitoksen asiakkailta on usein liiallisia odotuksia oikeusasiamiehen mahdollisuuksista auttaa heidän asioissaan. Oikeusasiamies ei näet voi laillisuusvalvojan roolissaan vaikuttaa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyyn eikä muuttaa tuomioistuimen ratkaisuja. Oikeusasiamies ei voi muutenkaan tutkia tuomioistuimen ratkaisun oikeellisuutta sinänsä. Hänen tehtävänä on ottaa kantaa ainoastaan siihen, onko lainkäyttäjä toiminut sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan rajoissa. Muutosta on haettava normaalia muutoksenhakutietä, yleensä ylemmältä tuomioistuimelta. Vaikka oikeusasiamiehen on vanhastaan katsottu voivan hakea tuomionpurkua tai ryhtyvän kansalaisen puolesta muuhun ylimääräiseen muutoksenhakukeinoon yleisen edun niin vaatiessa, tämä on kuitenkin käytännössä ollut harvinaista. Asianosaisilla on yleensä mahdollisuus hoitaa omat asiansa itse ja saada niihin pätevää oikeusapua.

Sen sijaan laillisuusvalvonnan keskeisenä tehtävänä on itse oikeusjärjestelmän kehittäminen: toimintakertomuksessaan oikeusasiamiehen tulee muun ohella arvioida *lainkäytön* yleistä tilaa. Laillisuusvalvonnan odotetaan antavan palautetta myös lainsäätäjälle. Laillisuusvalvontaan liittyvä vuorovaikutus on siten useansuuntaista.

Tuomioistuimiin kohdistuvassa laillisuusval-

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

Tuomioistuimia koskeneet laillisuusvalvontasiat (kantelut, omat aloitteet ja lausunnot) olivat oikeusasiamiehen kertomusvuonna 2000 ratkaisemista asioista *kolmanneksi suurin* asiaryhmä. Tuomioistuimia koskeneita ratkaisuja oli yhteensä 290 eli 11 % kaikista asioista. Näiden osuus on jonkin verran laskenut siitä, mikä se on ollut viime vuosina; edellisvuoden vastaava osuus oli 15 % ja sitä edeltävän vuoden 17 %. Toimenpideratkaisujen osuus kaikista tuomioistuimia koskeneista ratkaisuista oli kertomusvuonna vain 7 %, mikä taas oli pienempi kuin kertomusvuoden keskimääräinen toimenpideprosentti 12 %. Tuomioistuimia koskevien toimenpideratkaisujen lukumäärä on edellisestä vuodesta puolittunut. Vaikka tuomioistuimista edelleen kannellaankin melko paljon, luvut viittaavat siihen, että huomattava osa näistä kanteluista on sellaisia, joissa oikeusasiamies ei voi asiaan puuttua.

Asioiden käsittelyn viipyminen käräjäoikeuksissa on ongelma, josta usein kannellaan oikeusasiamiehelle. Viivästykset ovat useimmiten johduneet käräjätuomareiden suurista työmääristä.

Myös tuomarin esteellisyyteen ja yleisemminkin lainkäytön puolueettomuuteen liittyviä kanteluita on runsaasti. Tuomareiden esteellisyyttä arvioitaessa on ollut ongelmana erityisesti säännösten vanhentuneisuus ja tulkinnanvaraisuus. Merkittävä parannus saadaankin aikaan, kun tätä koskevat uudet säännökset tulevat voimaan.

Samoin on riittänyt tuomarin käytöstä ja asiakkaiden yleistä kohtelua koskevia kanteluita. Oikeudenkäynnin asianosaisten kohtelusta yleensä riippuu, kokevatko he itse saaneensa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin. Vaikka tuomarin käytöstä koskevia kanteluväitteitä ei ole sellaisenaan aina voitukaan näyttää toteen, oikeusasiamies on kuitenkin ohjaavassa mielessä usein muistuttanut tuomareita asianmukaisen käyttäytymisen tärkeydestä. Tuomareiden nimittämistä koskevan uuden lain mukaan kaikkien tuomareiden on nykyään ilmoitettava sidonnaisuuksistaan. Oikeusasiamies on ottanut omana aloitteenaan selvitettäväkseen mm. tuomareiden velvollisuuden ilmoittaa jäsenyyksistään aatteellisissa yhdistyksissä.

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

TARKASTUKSET

Yksittäisiin tuomioistuiimiin on tehty tarkastuksia aina kun siihen on ilmennyt erityistä aiheutta esimerkiksi kanteluista ilmitulleiden tietojen perusteella. Muutoin tarkastuksia on suori-

tettu voimavarojen sallimissa rajoissa. Myös tarkastusten alueelliseen tasapuolisuuteen on kiinnitetty huomiota. Kertomusvuonna OA Lehtimaja tarkasti Mikkelin ja Kouvolan käräjäoikeudet sekä Itä-Suomen maa oikeuden II jaoston. Tarkastuksissa oli erityisenä huomion kohteena mm. prosessi uudistusten toimivuus käytännössä sekä maa oikeuksien käräjäoikeuksiin liittämistä aiheuttavat ongelmat.

Tuomioistuinten tarkastukset 2000

Mikkelin käräjäoikeus	9.11.2000
Kouvolan käräjäoikeus	9.11.2000
Itä-Suomen maa oikeus/	
II jaosto	9. ja 16.11.2000

LAUSUNNOT

RIITA-ASIAIN OIKEUDENKÄYNTI-MENETTELYN UUDISTAMINEN

Oikeusministeriö pyysi oikeusasiamieheltä lausuntoa riita-asian oikeudenkäyntimenettelyn kehittämistä koskevan työryhmän mietinnöstä. Lausuntonaan OA Lehtimaja esitti seuraavan.

Suomen perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskeva perusoikeussäännös korostaa kansalaisten *tosiasiallista* mahdollisuutta saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Sen vuoksi onkin ennakolluultomasti tarkasteltava, voidaanko voimassa olevaa riita-asoiden oikeudenkäyntimenettelyä parantaa niin, että asiat voitaisiin käsitellä nykyistä halvemmin ja nopeammin oikeusvarmuudesta silti tinkimättä. Mietinnön *lähtökohta* nopeamman ja halvemman oikeudenkäynnin saavuttamiseksi oli OA:n mielestä oikea. Menettelysääntöjen tuli olla riittävän joustavia ja antaa tuomioistuimelle tapauskohtaista harkintavaltaa. Osa tähänastisista ongelmista

on ilmeisesti johtunut liian ehdottomasta sääntelystä. Toisaalta prosessin peruseriaatteen, suullisuus, välittömyys ja keskitys, tulisi säilyttää.

Mietinnössä esitettiin oikeudenkäymiskaarta muutettavaksi niin, että kolmen tuomarin istuntojen määrä lisääntyisi. Tässä kokoonpanossa käsiteltävät asiat määräytyisivät asian laadun ja laajuuden mukaan. Ehdotus oli OA:n mielestä perusteltu. Mietinnössä esitettiin myös, että asianosaisella tulisi olla ehdoton oikeus saada asiansa käsitellyksi ”täysilukuisessa kokoonpanossa”. Tältä osin tulisi OA:n mielestä vielä harkita, oliko asianosaisen suostumus sittenkään aina tarpeen asian käsittelemiseksi yhden tuomarin kokoonpanossa.

Haastehakemusta koskevia säännöksiä esitetiin muutettavaksi niin, ettei haastehakemuksessa edellytettävien perustelujen yksityiskohtaisuutta enää erityisesti korostettaisi. Tavoite oli OA:n mielestä oikeansuuntainen, mutta samalla oli varottava, ettei jouduta ojasta allikkoon. Edelleenkin olisi näet ilmoitettava yksilöidysti kaikki ne (ja vain ne) relevantit oikeustositteikat, joihin vaatimus perustui. Kantajan on kuitenkin etukäteen vaikea tietää, mitkä seikat lopulta olivat välittömästi relevantteja. Jos haastehakemus on kovin suppea, vastaajan on hankala vastata siihen. Jatkovalmistelu saattaisi muutenkin hankaloitua ja aiheuttaa esimerkiksi tarvetta lisäkierrojen vaihtoon.

Mietinnössä korostettiin asianmukaisen haastehakemuksen merkitystä jatkovalmistelussa. Voimassa olevan säännöksen etuna on se, että asianosaisen on perehdyttävä asiaan riittävän seikkaperäisesti jo ennen haastehakemuksen jättämistä. Vaikka uudistuksen tavoite eli tarpeettoman laajojen haastehakemusten torjuminen olikin sinänsä hyväksyttävä, oli ehdotetun muutoksen sanamuotoa OA:n mielestä syytä kuitenkin vielä harkita.

Oikeusasiamiehelle on kanneltu usein siitä, että riita-asiat viipyvät käräjäoikeudessa. Jos asianosainen saisi tuomioistuimelta väliaikatie-toja asiansa käsittelyvaiheista, tämä olisi omiaan vähentämään turhaa epätietoisuutta varsinkin silloin, kun asian käsittely syystä tai toisesta pitkittyy. Tuomioistuimen tällaista ilmoitusvelvollisuutta koskeva säännös oli siten OA:n mielestä tarpeellinen.

OA piti ehdotettuja muutoksia oikeansuuntaisina. Uudistukset tulisivat epäilemättä parantamaan tuomioistuinpalvelujen laatua ja ennen kaikkea tosiasiallista saatavuutta riita-asioissa.

OA Lehtimajan kirje oikeusministeriölle 16.8.2000, dnro 1035/4/00

Hallituksen esitys (HE 32/2001 vp.) laiksi oikeudenkäymiskaaren ja näiden muiden lakien riita-asiain valmistelua, pääkäsittelyä sekä hakemusioiden käsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta annettiin keväällä 2001.

KILPAILUNEUVOSTOA JA MARKKINA-TUOMIOISTUINTA KOSKEVA UUDISTUS

Oikeusministeriö pyysi oikeusasiamieheltä lausuntoa työryhmän mietinnöstä, joka sisälsi luonnoksen hallituksen esitykseksi kilpailuneuvoston ja markkinatuomioistuimen asioiden käsittelystä.

Mietinnössä esitettiin kaksi vaihtoehtoa nykyisin kilpailuneuvostossa ja markkinatuomioistuimessa käsiteltävien asioiden käsittelyn järjestämiseksi. Työryhmän kannattaman vaihtoehdon mukaan kilpailu- ja hankinta-asiat käsiteltäisiin Helsingin hallinto-oikeudessa erityisessä *kilpailutuomioistuimeksi* kutsutussa kokoonpanossa ja markkinatuomioistuimessa käsiteltävät asiat taas Helsingin käräjäoikeudessa *markkinatuomioistuimeksi* nimetyssä kokoonpanossa. Toi-

sen vaihtoehdon mukaan perustettaisiin uusi erityistuomioistuin.

OA Lehtimaja totesi lausuntonaan mm. seuraavan.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamisen kannalta olisi parempi, jos asioiden käsittely järjestetään muun lainkäytön yhteydessä jo olemassa olevissa, riittävän suurissa tuomioistuinyksiköissä. Uusi erityistuomioistuin saattaisi jäädä epätarkoituksenmukaisen pieneksi. Myös oikeudenkäyntimenettelyn ja muutoksenhakujärjestelmän selkeyden kannalta olisi tämä vaihtoehto perustellumpi. Kilpailuneuvoston ja markkinatuomioistuimen toimivaltaan kuuluvien asioiden käsittelemisestä hallinto-oikeudessa tai käräjäoikeudessa olisi saavutettavissa sekin etu, että tällöin niiden yhteydessä voitaisiin tutkia sellaisiakin asioita, jotka jäisivät erityistuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle mutta kuuluisivat kuitenkin hallinto-oikeuden tai käräjäoikeuden toimivaltaan. Tällaisia olisivat erityisesti vahingonkorvausvaatimukset ja kunnallisvalitukset.

OA Lehtimajan kirje oikeusministeriölle 16.8.2000, dnro 1300/4/00

Hallitus antoi eduskunnalle heinäkuussa 2001 esityksen uuden erityistuomioistuimen eli markkinaoikeuden perustamisesta. Markkinaoikeus käsittelee nykyisin markkinatuomioistuimen ja kilpailuneuvoston toimivaltaan kuuluvia asioita.

TUOMAREIDEN KURINPITOTYÖRYHMÄN MIETINTÖ

Oikeusministeriö pyysi oikeusasiamieheltä lausuntoa tuomareiden kurinpitotyöryhmän mietinnöstä. Työryhmän tehtävänä oli selvittää erilaiset vaihtoehdot tuomareiden kurinpitojärjestelmäksi ja siinä yhteydessä pohtia myös tuo-

mareiden eettisen lautakunnan tarvetta. Työryhmän ehdotusten tuli täydentää voimassa olevia virkasyyte- ja laillisuusvalvontamenettelyjä.

Lausuntonaan OA Lehtimaja totesi seuraavan.

Eri maissa tuomareiden käyttäytymisen valvontaa eli ns. kurinpitoa koskevissa kysymyksissä omaksutut ratkaisut voivat erota varsin paljon toisistaan. Tuomareiden valvonnan järjestäminen on läheisessä yhteydessä *koko oikeuskulttuuriin*. Itse ”kurinpito” on tuomareista puhuttaessa epäonnistunut termi. ”Kurinpidossa” ei lieneäkään kysymys ainoastaan sanktioinnista, kurinpidosta sanan varsinaisessa merkityksessä, vaan myös laajemmasta valvonnasta ja ohjauksesta, joka tähtää ongelmien ennalta ehkäisyyn. Tuomioistuinlaitoksen itsensäkin kannalta uskottava ”kurinpito” edellyttää tuomareiden työn ja toimintaympäristön hyvää tuntemusta sekä resursseista huolehtimisesta. Näin ollen huomioon on otettava myös se, miten tulostulosohjaus tuomioistuimissa toteutetaan.

Kurinpitojärjestelmästä

Työryhmä on pitänyt tuomareihin kohdistuvan erityisen kurinpitojärjestelmän luomista epätarkoituksenmukaisena ja katsonut paremmaksi vaihtoehdoksi kehittää olemassa olevaa valvontajärjestelmää.

OA:n mielestä kurinpitojärjestelmän vaihtoehtoa ei tullut kuitenkaan sulkea kokonaan pois, joskin työryhmän ehdottamat uudistukset (kirjallinen varoitus ja viraltapanomahdollisuuden laajennus) olivat nykytilanteeseen nähden jo huomattavia parannuksia.

Jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon myös virkarikoslainsäädäntöön tehtävät muutokset. Olisi määriteltävä yksityiskohtaisemmin se moitittava toiminta, josta tuomarille mahdollisesti voitaisiin määrätä kurinpitoseuraamus, ja

toisaalta ne seuraamuslajit, joita kurinpitomenettelyssä voitaisiin käyttää. Lähtökohtaisesti kurinpitomenettelyn piiriin voisivat kuulua vain sellaiset menettelyt, jotka ovat vähemmän moitittavia kuin rikoslaissa rangaistaviksi säädetty teot. Kurinpitomenettelyn piiriin tyypillisesti kuuluvia asioita voisivat olla esimerkiksi asioiden käsittelyn aiheeton viivästys sekä tuomarin epäasiallinen käytös. Lainkäytön sisältökysymykset ja aineellinen prosessinjohto eivät sitä vastoin voisi tuomarin riippumattomuuden takia kuulua kurinpitomenettelyyn. Nämä kysymykset voidaan yleensä saattaa muutoksenhaun kautta ylemmän tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kurinpitajärjestelmä ei tietenkään miltään osin korvaisi muutoksenhakujärjestelmää.

Tuomarietiikan kehittämistä

Tuomareihin kohdistuva nykyinen valvontajärjestelmä on osaksi rikosoikeudellinen ja osaksi virkamiesoikeudellinen. Ns. tuomarieettinen ohjaus eli ”hyvän tuomaritavan” valvonta putoaa tässä järjestelmässä väliin.

Suomen perustuslain 99 §:n mukaan ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Tämän valvontatehtävän on katsottu tarkoittavan lähinnä alempien tuomioistuinten valvontaa viranomaislaitoksena. Valvonta ei merkitse oikeutta puuttua yksittäisen lainkäyttöasian käsittelyyn. Käytännössä ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävään kuuluu myös lainkäytön yhtenäisyyden, asioiden käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden valvominen sekä neuvottelupäivien järjestäminen ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen. Hyvän tuomaritavan noudattamista koskeva valvontatehtävä antaisi uutta sisältöä tälle säännökselle. Mietinnössä tätä mahdollisuutta ei ollut pohdittu.

”Tuomarieettinen infrastruktuuri” ei liene Suomessa niin kehittynyt kuin työryhmä on antanut uskoa. OA:n mielestä tarvittaisiin johdonmukaisia linjauksia siitä, mikä tänä päivänä oli ”hyvä tuomaritapa”, ottaen huomioon esimerkiksi tuomarin roolinmuutokset sekä rikos-, riitettä hallintoasioiden oikeudenkäynnissä samoin kuin eurooppalaisen ihmisoikeusajattelun myötä korostuneet puolueettomuus- ja uskottavuusvaatimukset.

Tällöin pitäisi ottaa kantaa myös siihen, mikä tuomarille sopii yksityiselämässä ja mikä ei. Tuomarin työn luonteeseen nähden ei ole aina helppoa määritellä, milloin tuomari toimii tuomarina ja milloin taas yksityishenkilönä. Tuomarinvirkaan kuuluva tiukka puolueettomuusvaatimus rajoittaa tuomarin toiminta- ja osallistumismahdollisuuksia viran ulkopuolella. Oikeusasiamiehen harjoittamassa laillisuusvalvonnassa on viime vuosina ilmennyt useita tähän liittyviä vaikeita rajanvetokysymyksiä. Tilanteen selkeyttämiseksi tarvittaisiin tuomarieettistä käytäntöä, jonka pohjalta voitaisiin myöhemmin, jos tarvetta ilmenee, laatia tuomarieettisiä normistoja. Tuomari voitaisiin velvoittaa käyttäytymään virantoimituksen ulkopuolellakin niin, ettei hän vaaranna tuomarinviran arvoa eikä tuomioistuinten nauttimaa luottamusta. Vastaava käyttäytymisvelvoite on säädetty mm. poliisihenkilöille.

Tuomaritapalautakunnan hahmottelua

Työryhmä on pitänyt eettisistä kysymyksistä keskustelevan toimielimen luomista sinänsä tarpeellisenä mutta katsonut, että se voisi tapahtua vapaaehtoiselta pohjalta. OA kuitenkin epäili, ettei vapaaehtoisuus tuottaisi tässä asiassa toivottuja tuloksia. Hänen mielestään olisi mahdollista säätää lailla hyvän tuomaritavan yleisistä

perusteista ja samalla asettaa lakisääteinen elin valvomaan sen noudattamista.

Tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus vaatisi, että hyvää tuomaritapaa valvova elin olisi nimenomaan tuomioistuinlaitoksen oma. Tällaisessa elimessä tulisi olla sekä yleisten että hallinto-tuomioistuinten edustus. Näin voitaisiin taata tuomarieettisen normiston yhtenäisyys, mikä osaltaan vahvistaisi myös tuomarin ammattidentiteettiä. Hyvän tuomaritavan noudattamista voisi valvoa lailla perustettava tuomarieettinen lautakunta (”tuomaritapalautakunta”).

Lautakunnan valvontaan kuuluisivat kaikki tuomarit, alimmasta ylimpään. Olisi luontevaa, että lautakunta muodostuisi korkeimpien oikeuksien jäsenistä. Heillä voidaan olettaa olevan laaja-alaista näkemystä koko tuomioistuinlaitoksen kentästä.

Tuomaritapalautakunnalla voisi olla oikeus antaa ammattieettisten suositusten ohella myös huomautuksia tai jopa kirjallisia varoituksia. Viimeksi mainittu sanktio olisi tällöin painavampi ja arvovaltaisempi kuin asianomaisen päällikkötuomarin antamana. Samalla voitaisiin taata yhdenmukainen varoituskäytäntö koko maassa. Toinen mahdollisuus olisi se, että päällikkötuomarin antamasta varoituksesta voitaisiin valittaa suoraan lautakuntaan. Päällikkötuomarin työhöndolliseen valvontavaltaan luottaminen ei olisi välttämättä hyvä ratkaisu. Kirjallisten varoitusten käyttö jäisi epäyhtenäiseksi ja virastojen sisäiset johto- ja henkilösuhteet voisivat tarpeettomasti kärjistyä.

Tuomaritapalautakunnan perustaminen täydentäisi jo olemassa olevia valvontajärjestelmiä. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voisivat harkintansa mukaan siirtää osan niille osoitetuista tuomarikanteluista tuomaritapalautakunnan käsiteltäviksi. Myös muissa asioissa saattaisi ylimmillä laillisuusvalvojilla olla hyödyllistä

pyytää lausuntoja tuomaritapalautakunnalta, etenkin sellaisissa rajatapauksissa, joissa joudutaan suorittamaan rajankäyntiä esimerkiksi huomautuksen ja virkasyytteen välillä. Samoin tuomioistuin voisi tarvittaessa pyytää lautakunnalta lausunnon ennen tuomarin viraltapanoa tai virantoimituksesta pidättämistä.

OA Lehtimajan kirje oikeusministeriölle
31.8.2000, dnro 1330/4/00

HOVIOIKEUSMENETTELYN UUDISTAMINEN

Oikeusministeriö pyysi oikeusasiamieheltä lausuntoa hovioikeusmenettelyn kehittämistä koskevan työryhmän mietinnöstä sekä siihen liittyvästä muistiosta. OA Lehtimaja esitti lausuntonaan seuraavan.

Mietinnössä esitetyillä muutoksilla pyritään keventämään ja jouduttamaan nykyistä hovioikeusmenettelyä. On kuitenkin kyseenalaista, voidaanko asetettuihin tavoitteisiin päästä ja hovioikeuksien uhkaavaa ruuhkaantumista estää pelkästään *teknisluonteisilla* muutoksilla. Jää vielä erikseen harkittavaksi, onko tarvetta koko hovioikeusprosessin ja ehkä koko muutoksenhakujärjestelmän laajakantoiseen uudistamiseen.

Tärkeätä on joka tapauksessa seurata huolellisesti hovioikeuksien työtilanteen kehittymistä. Samalla on huolehdittava siitä, että hovioikeuksilla on riittävät resurssit, jotta asiat voidaan käsitellä riittävän joutuisasti. Etenkin suullinen hovioikeusprosessi edellyttää onnistuakseen, että hovioikeuteen saapuvien asioiden valmistelu voidaan aloittaa jotakuinkin välittömästi niiden saavuttua hovioikeuteen.

OA piti myös järkevänä lisätä hovioikeuksien harkintavaltaa arvioitaessa pääkäsitellyn järjestämisen tarpeellisuutta. On perusteltua keskit-

tää hovioikeuksien voimavarat niihin asioihin, joissa asianosaisen oikeusturva todella edellyttää pääkäsittelyn toimittamista.

OA Lehtimajan kirje oikeusministeriölle 14.12.2000, dnro 2270/4/00

Alkuvuodesta 2001 oikeusministeriö asetti toimikunnan selvittämään, tulisiko muutoksenhakua yleisissä tuomioistuimissa uudistaa. Selvityksen kohteena olivat muutoksenhaku kärjäoikeudesta hovioikeuteen ja sieltä korkeimpaan oikeuteen sekä ylimääräiset muutoksenhakukeinot. Hallituksen esitys (HE 83/2001 vp.) oikeudenkäymiskaaren hovioikeusmenettelyä koskevien säännösten ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttamiseksi annettiin loppukeväästä 2001.

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

KÄRJÄOIKEUDEN OIKEUDENKÄYNTI- MAKSUA KOSKEVA NEUVONTA

Kantelija arvosteli sitä, ettei hänelle ollut etukäteen kerrottu huoneenvuokra-asian käsittelystä perittävästä 800 markan oikeudenkäyntimaksusta, kun hän oli jättänyt haastehakemuksensa kärjäoikeuden kansliaan. Kantelija kertoi kysyneensä kärjäoikeuden virkailijalta, minkä määrän hän merkitsisi haastehakemukseen vastapuolelta vaadittavaksi oikeudenkäyntikuluksi, ”kun tämä on helppo tapaus”. Tähän virkailija oli kantelijan mukaan vastannut, että ”laita sitten alimman taksan mukaan eli 350 mk”. Vastaja oli kuitenkin kiistänyt kanteen, jolloin asia oli mennyt istuntokäsittelyyn ja oikeudenkäyntimaksuna oli peritty kantelijalta 800 markkaa.

Helsingin kärjäoikeudessa ei muistettu tällaista keskustelua. Yleensä asiakkaalle kerrotaan

vain se, että oikeudenkäyntimaksu on 350 mk, mikäli vastaaja myöntää kanteen ja asia päättyy kirjallisessa valmistelussa, mutta että muussa tapauksessa asia menee istuntokäsittelyyn, jolloin maksu on 800 mk.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Kantelijan virkailijalle esittämässä kysymyksessä ollut viittaus tapauksen helppouteen oli saattanut antaa virkailijalle aiheen ajatella, ettei vastaaja tulisi kiistämään kantetta. Tällöin asia olisi voitu ratkaista ilman istuntokäsittelyä, jolloin oikeudenkäyntimaksu olisi ollut 350 mk. Monet huoneenvuokra-asiat ovatkin riidattomia ja ne voidaan ratkaista ilman istuntokäsittelyä. Haastehakemusta jätettäessä ei kuitenkaan koskaan varmuudella voida tietää, miten vastaaja tulee suhtautumaan kanteeseen. Jos vastaaja kiistää kanteen, asiaa ei tällöin yleensä voida ratkaista siirtämättä sitä istuntokäsittelyyn.

Tässä tapauksessa virkailija olisi luonnollisesti voinut erikseen kertoa eri vaihtoehtojen sisällöstä. Toisaalta oli huomattava, ettei kärjäoikeuden virkailija voinut puolueettoman tuomioistuimen edustajana antaa asianosaisille *asianajollisia* ohjeita, toisin sanoen neuvoa asianosaisista siitä, mitä vaatimuksia tämän *kannattaisi* kohdistaa vastapuoleen. Jos kärjäoikeuden virkailija oli todella kehottanut kantelijaa merkitsemään oikeudenkäyntikulut ”alimman taksan mukaan”, virkailijan menettelyä olisi voitu arvostella. Saadun selvityksen valossa jäi kuitenkin epäselväksi, minkälainen keskustelu oli loppujen lopuksi käyty virkailijan ja kantelijan välillä.

Julkishallinnon nykyaikaiseen asiakaspalveluun kuin myös hyvään tuomioistuintapaan kuuluu se, että asiakkaille kerrotaan, mitä oikeuskeinoja heillä on käytettävissään ja mitä ne käytännössä merkitsevät. Neuvonnassa on kui-

tenkin noudatettava erityistä varovaisuutta, kun kysymyksessä on tuomioistuimessa käsiteltävä riita-asia. Etukäteen ei voida varmuudella tietää, miten asia tulee etenemään. Tapausten erilaisuutta ei aina pystytä ottamaan huomioon. Toisaalta neuvonnassa tulee varautua kaikkiin tavallisesti esiin tuleviin kysymyksiin. Selvää on, että neuvonnassa on kaikissa olosuhteissa pyrittävä mahdollisimman suureen tarkkuuteen ja oikeellisuuteen.

OA katsoi, että tässä tapauksessa ei ollut ilmennyt aihetta epäillä sellaista lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, johon hänellä olisi ollut syytä puuttua. OA saattoi kuitenkin edellä esitetyt yleiset asiakasneuvontaa koskevat näkökohdat käräjäoikeuden tietoon vastaisen varalle.

OA Lehtimajan kirje 7.3.2000, dnro 1636/4/99

KORJAUSMERKINNÄN TEKEMINEN KÄRÄJÄOIKEUDEN PÖYTÄKIRJAAN

Kantelija arvosteli Helsingin käräjäoikeuden pöytäkirjaan tehtyä korjausmerkintää siitä, ettei siinä ollut tekijän nimenselvennystä, virka-asemaa eikä tuomioistuimen leimaa. Korjauksesta saattoi saada sen vaikutelman, että sen olisi voinut tehdä kuka tahansa.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan kirjoitus- tai laskuvirheen taikka muun niihin rinnastettavan selvän virheen korjaus on merkittävä tuomioon sekä asianosaiselle annettuun tuomion jäljennökseen tai kapaleeseen. Oikeuskäytännössä tuomarin on katsottu menetelleen virheellisesti, kun hän oli jättänyt korjausmerkinnät päiväämättä ja allekirjoittamatta. Tätä ei kuitenkaan luettu hänen syykseen rangaistavana tekona, koska laissa ei

ollut nimenomaista säännöstä siitä, missä muodossa oikaisu oli tehtävä (KKO 1980 II 66).

Käräjätuomari oli kantelijan tapauksessa varustanut korjausmerkinnän päiväyksellä ja allekirjoituksellaan. Tämä vastasi sitä, mitä edellä mainitussa korkeimman oikeuden päätöksessä oli pidetty asianmukaisena. OA katsoi kuitenkin, että lisäksi ainakin nimenselvennys ja virka-asema olisi ollut paikallaan. Hyvään hallintoon ja hyvään tuomioistuintapaan kuuluu se, että julkista luotettavuutta nauttivaan asiakirjaan tehdyn korjauksen tekijä voidaan myöhemmin vaikeuksitta selvittää. Ilman nimenselvennystä korjausmerkinnän tekijän tunnistaminen voi osoittautua hankalaksi varsinkin suuressa tuomioistuimessa, jossa on paljon tuomareita. Korjauksen voi näet lain mukaan tehdä muukin tuomioistuimen jäsen kuin se, joka on osallistunut asian käsittelyyn. Myös asian käsittelyyn osallistuneita tuomareita voi olla useita.

Laissa ei ole kuitenkaan nimenomaista säännöstä, joka velvoittaisi tuomarin sisällyttämään edellä mainitut lisätiedot korjausmerkintään. Tämän vuoksi ja kun käräjätuomari oli menetellyt korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä asianmukaisena pidetyllä tavalla, OA katsoi, ettei käräjätuomari ollut menetellyt lainvastaisesti. OA saattoi kuitenkin edellä mainitun käsityksensä hyvän tuomioistuintavan vaatimuksesta käräjätuomarin tietoon.

OA Lehtimajan kirje 10.3.2000, dnro 213/4/00

SYYTETYN OIKEUS OIKEUDEN- KÄYNTIAVUSTAJAAN

Asianajaja arvosteli Kouvolan käräjäoikeutta siitä, ettei se ollut rikosasian pääkäsittelyn istuntopäiviä määrätessään ottanut huomioon, että hän oli jo sopinut erään toisen oikeudenkäynnin istuntopäivistä. Suurin osa käräjäoikeuden mää-

räämistä istuntopäivistä meni päällekkäin näiden kanssa. Käräjäoikeus oli ilmoittanut asianajajan päämiehelle, että mikäli kyseinen asianajaja ei voisi toimia vastaajan avustajana, tämän tulisi kääntyä toisen avustajan puoleen. Asianajajan päämies oli kuitenkin edellyttänyt, että asianajaja avustaisi päämiestään asian kaikissa vaiheissa henkilökohtaisesti.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Rikosasian vastaajalla on oikeus tehokkaaseen puolustukseen. Jos syytetty on valinnut tietyn henkilön avustajakseen, voidaan lähteä siitä, että heidän välillään vallitsee luottamuksellinen suhde. Itse valittu avustaja voi yleensä parhaiten puolustaa päämiestään. Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön mukaan on syytetyn pyyntöä saada tietty henkilö avustajakseen yleensä kunnioitettava. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin katsonut, että rikoksesta epäillyn oikeus itse valittuun avustajaan ei ole ehdoton. Vaikka syytetyn pyyntöön onkin kiinnitettävä huomiota, se voidaan myös sivuuttaa, mikäli tähän on asiallisia perusteita.

OA:n mielestä myös pääkäsittelyn järjestämiseen ja oikeudenhoitoon yleensä voi liittyä välttämättömiä syitä, joiden vuoksi syytetyn pyyntöä saada tietty henkilö avustajakseen ei aina voida sellaisenaan noudattaa. Tuomioistuimen on lain mukaan huolehdittava esimerkiksi siitä, ettei pääkäsittely aiheuttomasti viivästy ja että se voidaan toteuttaa lain edellyttämällä tavalla keskitetysti ja yhtäjaksoisesti.

Kuten oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain esitöissä (HE 82/1995 vp.) todetaan, tuomioistuimen on etukäteen neuvoteltava syytetyn nimeämän avustajan kanssa tälle sopivista käsittelypäivistä. Tuomioistuimen tulee kaikin keinoin pyrkiä siihen, että käsittelypäivät määrätään yhteisymmärryksessä syytetyn avusta-

jan kanssa. Avustajan oma aikataulu voi kuitenkin käsittelypäiviä määrätessä olla jo niin lukkoon lyöty, ettei sopivia päiviä yksinkertaisesti löydy, jos pääkäsittely halutaan järjestää lain vaatimalla tavalla viivytyksettä ja yhtäjaksoisesti. Tällaisessa tapauksessa syytetylle on varattava tilaisuus toisen avustajan hankkimiseen.

Toisen avustajan hankkiminen voi kuitenkin olla epätarkoituksenmukaista ja jopa mahdotonta, mikäli kysymyksessä on laaja ja vaikea asia. Tällaisessa tapauksessa joudutaan punnitsemaan keskenään kahta oikeudenmukaiseen rikosoikeudenkäyntiin kuuluvaa ainesosaa: yhtäältä oikeutta asian joutuisaan ja keskitettyyn käsittelyyn sekä toisaalta oikeutta tehokkaaseen puolustukseen. Samalla on kiinnitettävä huomiota myös siihen, liittyykö ”aikatauluvaikeuksiin” mahdollisesti oikeudenkäynnin tahallista viivyttämistä.

Vaikka syytetyllä ei ole ehdotonta oikeutta *tiettyyn* avustajaan, tuomioistuimen on kuitenkin huolehdittava siitä, että rikoksesta epäillyn tehokas puolustus toteutuu mahdollisimman hyvin ja että oikeudenkäynti myös kokonaisuutena muodostuu oikeudenmukaiseksi. Tuomioistuin on velvollinen tarvittaessa oma-aloitteisestikin huolehtimaan siitä, että rikosoikeudenkäynti on oikeudenmukainen. Pelkästään tuomioistuimen omat ”mukavuussyyt” eivät saa vaikuttaa siihen, että puolustuksen tehokkuudesta ja oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuudesta tingitään.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että syytetyn avustajalla tulee olla mahdollisuus keskustella päämiehensä kanssa ennen oikeudenkäyntiä. Pelkästään avustajan ”nimeäminen” oikeudenkäyntiin ei ole riittävä toimenpide, vaan tämän täytyy myös tosiasiallisesti voida ”avustaa” päämiestään. Siinäkin tapauksessa, että syytetty on joutunut avustajansa esteen vuoksi vaihtamaan avustajaa, uuden avus-

tajan tulee saada jutun laadun ja laajuuden kussakin tapauksessa edellyttämä riittävän pitkä aika ja muut tosiasialliset mahdollisuudet valmistautua asiakkaansa puolustamiseen.

Käräjäoikeuden on oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 6 luvun 1 §:n mukaan ennen rikosasian pääkäsittelyn aloittamista selvitettävä, voidaanko asia ottaa lopullisesti käsiteltäväksi. Saman luvun 2 §:n mukaan pääkäsittelyä ei voida aloittaa silloin, jos avustaja, joka vastaajalle on määrätty, ei ole saapuvilla tai saatavissa heti paikalle, eikä vastaajalle saada myöskään uutta avustajaa, joka voisi heti ryhtyä häntä avustamaan.

Perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta johdetaan, että jos rikosasian pääkäsittely kestää useita päiviä, rikoksesta epäillyllä tulisi olla *jokaisella käsittelykerralla* asiaan perehtynyt avustaja. Riittävää ei ole se, että tällainen avustaja on saapuvilla vain pääkäsittelyä aloitettaessa. Pääkäsittely on ymmärrettävä yhdeksi kokonaisuudeksi, vaikka se kestäisikin useita päiviä. Näin ollen rikosasian pääkäsittelyä ei OA:n mielestä saisi lainkaan aloittaa, jos jo heti voidaan havaita, että jollakin käsittelykerralla vastaajalla ei tulisi olemaan edellä mainitussa lainkohdassa tarkoitettua avustajaa.

Toisaalta rikoksesta epäillyllä on lain mukaan oikeus myös itse huolehtia puolustuksestaan. Hänelle voidaan viran puolesta määrätä avustaja vain laissa mainituista erityisistä syistä. Rikosasian pääkäsittelyn aloittamiselle ei ole OA:n mielestä estettä, jos syytetty ilmoittaa, ettei hän halua käyttää lainkaan avustajaa tai että hän haluaa käyttää vain tiettyä avustajaa tiettyinä käsittelypäivinä, ellei oikeus katso olevan aihetta määrätä hänelle viran puolesta avustajaa. Tällöin on kuitenkin varmistauduttava siitä, että syytetyn ilmaisema tahto on aito eikä se johdu painostuksesta tai vastentahtoisesta alistumisesta olosuhteiden pakkoon.

Kantelussa tarkoitettussa tapauksessa käräjäoikeuden laamanni väitti asianajajan laiminlyöneen ilmoittaa ajoissa omista aikatauluesteistään. Kihlakunnansyyttäjän näkemyksen mukaan avustajan vaihtaminen ei ollut enää tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista mm. jutun laajuuden takia. OA katsoi, että pääkäsittelyn aloittamisesta päättäminen kuuluu käräjäoikeuden harkintavaltaan sen toimiessa riippumattomana lainkäyttöviranomaisena. Asiassa ei ollut tullut ilmi sellaista lainvastaista tai velvollisuuksien vastaista menettelyä, johon hänellä olisi ollut aihetta puuttua.

OA kiinnitti kuitenkin käräjäoikeuden huomiota sen velvollisuuteen huolehtia oma-aloitteisesti rikosoikeudenkäynnin kaikinpuolisesta oikeudenmukaisuudesta sekä erityisesti siitä, että vastaaja saa todellisen mahdollisuuden tehokkaaseen puolustautumiseen.

OA Lehtimajan päätös 16.3.2000, dnro 523/4/00

VANGIN TUOMINEN KÄSIRAUDOISSA OIKEUDENKÄYNTIIN

AOA Jonkka otti vankilatarkastuksen yhteydessä esiin tulleen perusteella omana aloitteenaan tutkittavaksi, onko Helsingin käräjäoikeudessa oikeuden puheenjohtajana toiminut käräjätuomari antanut vanginvartijalle luvan pitää vanki käsiraudoin kahlehdittuna oikeudessa kuultaessa.

Hankitun selvityksen perusteella käräjätuomarin ei ollut näytetty antaneen lupaa pitää vankia kahleissa oikeuden istunnon ajan tai huomanneen, että vanki olisi ollut istunnossa kahlehdittuna. Käräjätuomari oli kuitenkin asiaa häneltä ennakolta tiedusteltaessa ilmoittanut, että vangin saa tarvittaessa tuoda istuntosaliin asti käsiraudoissa. Selvityksensä mukaan kärä-

jätuomari ei ollut tarkoittanut antaa lupaa pitää vankia käsirauhoissa istunnon aikana.

Rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 2 luvun 11 §:n mukaan kahleet on poistettava, kun vanki on kuultavana tuomioistuimessa. Vastaava säännös on tutkintavankeudesta annetun lain 15 §:ssä.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Säännös kahleiden poistamisesta oikeuden istunnossa on ehdoton. Säännöstä tulee tulkita siten, että kahleet on pääsääntöisesti poistettava jo ennen istuntohuoneeseen tuomista. Muut turvallisuusjärjestelyt kuin kahlehhdittuna oikeuden eteen tuominen ovat ensisijaisia. Istuntosalissa järjestyksenpidosta vastaa oikeuden puheenjohtaja. Hänen tulisi selvittää muiden turvallisuusjärjestelyjen mahdollisuus ennen myöntymistä vangin tuomiseen istuntohuoneeseen asti kahlehhdittuna. Selvityksestä ei ilmennyt, että käräjätuomari olisi menetellyt tällä tavoin.

AOA Jonkka saattoi käsityksensä lain tulkinasta käräjätuomarin tietoon.

AOA Jonkan päätös 29.5.2000, dnro 270/4/00

KUULEMINEN KÄRÄJÄOIKEUDESSA

Kantelija arvosteli Kuopion kärjäoikeuden käräjätuomarin menettelyä katsoen mm., ettei vastaajayhtiölle ollut tosiasiallisesti jätetty lainkaan aikaa vastustaa velkojan konkurssihakemusta, kun lausumapyyntöön tuli vastata samana päivänä kello 14.00 mennessä.

Velkojan haettua kommandiittihtiön asettamista konkurssiin kärjäoikeus oli varannut yhtiölle tilaisuuden kuluvana päivänä kello 14.00 mennessä vastata hakemukseen. Velallisyhtiö oli saanut hakemuksen ja lausumapyynnön tiedoksi kello 11.30.

AOA Jonkka totesi, että vastaajalle on annet-

tava riittävän pitkä aika perehtyä konkurssihakemukseen ja vastauksen laatimiseen sekä avustajan hankkimiseen. Jonkka katsoi, että kärjäoikeuden menettely nopeuttaa konkurssiin asettamista loukkasi vastaajan oikeutta tulla asianmukaisesti kuulluksi siitakin huolimatta, että velkoja oli kertonut velallisyhtiön parhaillaan hukkaavan omaisuuttaan myymällä sitä ilmeiseen alihintaan. Jonkan mukaan velkojan oikeudet olisivat tulleet turvatuiksi väliaikaisella turvaamistoimipäätöksellä ja sen täytäntöönpanolla, joihin molempiin voidaan velkojan hakemuksesta myöntyä vastapuolta kuulematta.

AOA Jonkka saattoi käsityksensä asianosaisen asianmukaisen kuulemisen tärkeydestä käräjätuomarin tietoon.

AOA Jonkan päätös 31.5.2000, dnro 781/4/99

LAUTAMIEHEN ESTEELLISYYS

Raahen holhouslautakunta oli esittänyt Raahen kärjäoikeudelle kantelijan asettamista holhouksenalaiseksi. Asian oli käynnistänyt holhouslautakunnalle osoitettu kirje, jossa kantelijan nostamiin oikeusjuttuihin viitaten esitettiin harkittavaksi kantelijan holhoukseen asettamista ja katsottiin hänen voivan oikeusjutuillaan aiheuttaa itselleen merkittävää taloudellista vahinkoa. Kirjeen oli lähettänyt asianajaja, jonka päämiestä vastaan kantelija oli nostanut kärjäoikeudessa syytteen. Kantelija katsoi, että Raahen kärjäoikeuden lautamies, joka oli holhouslautakunnan jäsenenä osallistunut tämän holhousesityksen tekemiseen, oli myöhemmin lautamiehenä esteellinen käsiteltäessä edellä mainittua syyteasiaa.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Lautamieheen sovelletaan tuomaria koskevia esteellisyysäännöksiä. Mikään oikeudenkäy-

miskaaren esteellisyyserusteista ei kuitenkaan sinänsä soveltunut tähän tapaukseen. Asiaa arvioitaessa olikin otettava huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ja sen soveltamiskäytäntö. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan on tuomarinteellisyttä arvioitaessa kiinnitettävä huomiota mm. siihen, ettei tuomarilla saa olla ennakkokäsitystä ratkaistavasta asiasta ja että kaikki oikeutetut epäilykset täytyy tässä suhteessa poissulkea. Tuomioistuimen ja yksittäisen tuomarinteellisuuden tulee olla tosiasiallisesti puolueetonta ja myös näyttää siltä ulkopuolisesta tarkastelijasta.

Kantelijan holhottavaksi esittämistä koskeva holhouslautakunnan päätös oli perustunut seikkoihin, jotka olivat samalla sisältäneet arvion kantelijan nostamien oikeusjuttujen perusteetomuudesta. Tästä holhousasian vireillepanija eli kantelijan vastapuolen asianajaja oli esimerkkinä erityisesti viitannut kantelijan hänen päämiestään vastaan nostamaan syytteesen. Lautamies oli ollut holhouslautakunnan jäsenenä mukana tekemässä tätä päätöstä. Tähän nähden hän ei ollut voinut uskottavasti esiintyä puolueettomana lautamiehenä käsiteltäessä mainittua rikosasiaa. Kantelijalla oli ollut perusteltu aihe epäillä lautamiehen jo ennakolta pitävän hänen ajamaansa rangaistusvaatimusta perusteettomana. OA katsoikin lautamiehen olleen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan nojalla esteellinen toimimaan lautamiehenä ko. rikosasiassa.

Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan OA otti kuitenkin huomioon seuraavat seikat. Ei ollut aihetta epäillä, että esteellisen lautamiehen mukanaolo olisi vaikuttanut asian lopputulokseen tai ettei lautamies olisi pyrkinyt olemaan puolueeton, kuten hän itse oli selityksessään todennut. Lautamiehiltä ei voida vaatia samanlaisia laintuntemusta kuin tuomioistuimen lainop-

pineilta jäseniltä. Vaikka OA katsoikin lautamiehen menetelleen lainvastaisesti, hän piti tekoa rikoslain 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettulla tavalla vähäisenä eikä katsonut lautamiehen syyllistyneen rangaistavaan virkarikokseen.

Lisäksi OA totesi, että lautamies oli tuolloin voimassa olleen holhouslain vastaisesti ollut yhtäaikaan sekä käräjäoikeuden että holhouslautakunnan jäsen. Asian tultua käräjäoikeuden tietoon lautamies oli kuitenkin vapautettu holhouslautakunnan jäsenyydestä. Nykyisen lainsäädännön mukaan tällainen kaksoisjäsenyys ei ole mahdollista, kun holhouslautakuntia ei enää ole. Vaikka tietämättömyys lain sisällöstä ei sinänsä riitäkään vapauttamaan virkamiestä rikosoikeudellisesta vastuusta, OA piti lautamiehen kannalta lieventävänä seikkana sitä, ettei tämä tieninyt ”kaksoisjäsenyyden” olevan lainvastaista. Lautamiehellä ei ollut syytä epäillä sen päätöksen laillisuutta, jolla hänet oli holhouslautakuntaan valittu. Näillä perusteilla OA piti myös tätä tekoa rikoslaisa tarkoitettulla tavalla vähäisenä.

OA saattoi lautamiehen tietoon käsityksensä tämän esteellisyydestä lautamiehenä sekä edellä kuvatusta lainvastaisesta kaksoisroolista.

OA Lehtimajan päätös 5.6.2000, dnro 1423/4/99

HAASTEEN ANTAMINEN RIITA-ASIASSA

Kantelijayhtiö kertoi pyytäneensä velkomusasiassa haastetta *Turun* käräjäoikeudelta, mutta tälle käräjäoikeudelle osoitettu haastehakemus olikin yhtiöstä riippumattomasta syystä toimitettu *Turunseudun* käräjäoikeuteen. Käräjätuomari oli antanut haasteen *Turunseudun* käräjäoikeuteen, missä asiaa oli käsitelty valmistelutunnossa ja sen yhteydessä pidetyssä pääkäsittelyssä. Kanne oli jätetty tutkimatta, koska oikea oikeuspaikka olisi ollut *Turun* käräjäoikeus. Yh-

tiö oli joutunut korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut.

Käräjätuomari kertoi, että hän oli haastehakemuksen saapuessa Turunseudun käräjäoikeuteen ajatellut yhtiön haluavan asian tähän käräjäoikeuteen, vaikka haastehakemus olikin osoitettu Turun käräjäoikeudelle. Hän oli olettanut, että haastehakemuksessa oli ”kirjoitusvirhe”.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Käräjätuomari väitti yhtiön asiamiehen toimittaneen haastehakemuksen Turunseudun käräjäoikeuteen, mutta yhtiö taas epäili postin erehtyneen asiassa. OA:n mielestä sillä, mistä syystä haastehakemus oli alun perin joutunut väärään käräjäoikeuteen, ei kuitenkaan ollut merkitystä. Haasteen antamisen kannalta ratkaisevaa oli ollut haastehakemuksen sanamuodon mukainen sisältö eli se, mille tuomioistuimelle haastehakemus oli *osoitettu*.

Haaste oli annettu Turunseudun käräjäoikeuteen, vaikka haastehakemus oli selvästi osoitettu Turun käräjäoikeudelle. Käräjätuomari ei myöntänyt oman menettelynsä johtuneen huomattomuudesta vaan siitä, että hän oli olettanut haastehakemuksessa olleen kirjoitusvirhe. Koska velkomus oli liittynyt Turunseudun käräjäoikeuden toimialueella olevan kiinteistön rakennussuunnitteluun, hän oli ”ajatellut kantajan haluavan kanteen kiinteistöfoorumiin”.

OA korosti, ettei puolueeton tuomari voi haastetta antaessaan ryhtyä tulkitsemaan kantajan mahdollisia tarkoituspäitä. Tuomarin täytyy pitäytyä siihen, mitä kantaja on nimenomaisesti pyytänyt. Kantaja voidaan velvoittaa korvaamaan vastaajan oikeudenkäyntikulut, jos kanne pannaan vireille väärässä oikeuspaikassa. Tuomari ei voi toimia kantajan roolissa.

Jos haastehakemus on niin puutteellinen tai ristiriitainen, ettei siitä riittävällä tarkkuudella

ilmene, missä tuomioistuimessa kantaja tahtoo panna oikeudenkäynnin vireille, on tuomarin pyydettävä kantajaa selvittämään haastehakemuksista ja korjaamaan haastehakemuksessa mahdollisesti olevat puutteet. Siinä tapauksessa, että asiassa on vaihtoehtoisesti toimivaltaisia tuomioistuimia, jää kantajan asiaksi päättää, missä tuomioistuimessa hän nostaa kanteen.

OA:n mukaan käräjätuomarin olisi pitänyt kokeneena tuomarina jo haastetta antaessaan havaita, että Turunseudun käräjäoikeus oli haastehakemuksen sisältöön nähden väärä oikeuspaikka. Kysymys oli velkomuskanteesta, ja haastehakemuksen mukaan vastaajan kotipaikka oli Turku. Haastehakemukselta oli oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 2 §:ssä tarkoitettulla tavalla yksiselitteisesti ilmennyt Turun käräjäoikeuden toimivallan peruste. Kun haastehakemus oli osoitettu Turun käräjäoikeudelle, ei asiassa ollut OA:n mielestä mitään aihetta epäillä ”kirjoitusvirhettä”, vaikka haastehakemus olikin saapunut Turunseudun käräjäoikeuteen.

Jos käräjätuomari olisi kaikesta huolimatta pitänyt haastehakemuksen sanamuotoa puutteellisena, hänen olisi joka tapauksessa pitänyt oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 5 §:n mukaisesti kehottaa kantajaa määräajassa korjaamaan haastehakemuksessa ollut puute. Myös se seikka, että Turun ja Turunseudun käräjäoikeudet oli käräjätuomarin tietämän mukaan aikaisemmin sekoitettu toisiinsa, puhui sen puolesta, että käräjätuomarin olisi tullut varmistua kantajan tarkoituksesta, jos hän näki asiassa epäselvyyttä.

OA katsoi käräjätuomarin menetelleen virkavelvollisuutensa vastaisesti siinä, että hän oli yksiselitteisestä haastehakemukselta huolimatta antanut kantajaa kuulematta haasteen toiseen tuomioistuimeen kuin mihin kantaja oli pyytänyt. Tämän vuoksi OA antoi käräjätuoma-

rille huomautuksen virkavelvollisuuden vastaisesta menettelystä.

OA kiinnitti vielä oikeusministeriön huomiota siihen, että samalla seudulla toimivilla käräjäoikeuksilla oli keskenään helposti toisiinsa sekoittuvat nimet. Tämäntapaisia sekaannuksia olisi omiaan vastaisuudessa ehkäisemään se, jos tuomioistuimilla eli tässä tapauksessa Turun ja Turunseudun käräjäoikeuksilla olisi selkeästi toisistaan poikkeavat nimet.

OA Lehtimajan päätös 16.6.2000, dnro 2590/4/98

TODISTAJANPALKKION MAKSATUS HOVIOIKEUDESSA

Kantelijaa oli kuultu todistajana Turun hovioikeuden suullisessa käsittelyssä. Tällöin hänelle oli määrätty maksettavaksi valtion varoista todistajanpalkkiona ja matkakorvauksena yhteensä 1060,20 markkaa. Hän ei ollut kuitenkaan saanut suoritusta tililleen.

Saadun selvityksen mukaan hovioikeuden esittelijä oli epähuomiossa jättänyt toimittamatta todistelukustannusten korvausta koskevan maksulapun hovioikeuden osastosihteerille maksun suorittamista varten. Korvaus oli maksettu kantelijalle vasta oikeusasiamiehelle osoitetun kantelun tultua vireille.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Todistajanpalkkion maksaminen oli hovioikeuden esittelijän laiminlyönnin johdosta viivästynyt noin puolitoista vuotta. Valtion varoista maksettavista todistelukustannuksista annettus laissa ei ole erityistä säännöstä, jonka perusteella viivästyneenä suoritettulle todistajanpalkkion voitaisiin maksaa korkoa. Todistajanpalkkio on julkisoikeudellisesta perusteesta johtuva velkasuhde. Tämän vuoksi sille ei voida myös-

kään korkolain yleisten säännösten nojalla määrätä maksettavaksi korkoa. Laissa ei ole säännöstä ns. huomautuspalkkionkaan maksamisesta tämänkaltaisessa tilanteessa.

Todistajanpalkkion maksaminen kantelijalle oli kuitenkin hovioikeuden esittelijän laiminlyönnin johdosta viivästynyt pitkähkö ajan. OA:n toimivaltaan ei kuulunut selvittää, oliko tässä asiassa vahingonkorvauslain mukaisia edellytyksiä taloudellisen menetyksen korvaamiseen. Hyvän hallinnon periaatteisiin kuitenkin kuuluu, että julkinen valta pyrkii tavalla tai toisella hyvittämään kansalaiselle virkamiehen tekemistä virheistä aiheutuneen haitan. Hyvitys voi tapauksesta riippuen olla joko taloudellista tai immateriaalista, vaikkapa anteeksipyyntö. OA saattoi tämän käsityksensä hovioikeuden tietoon ja kiinnitti vastaisen varalle myös hovioikeuden esittelijän huomiota huolellisuuteen virkatoimien suorittamisessa.

OA kiinnitti hovioikeuden huomiota myös siihen, että sen tulisi asianmukaisella tavalla valvoa todistajanpalkkioiden maksatusta hovioikeudessa niin, ettei tämänkaltaisen esittelijän unohtus vastedes koituisi todistajan vahingoksi. OA pyysi hovioikeutta ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se oli valvonnan parantamiseksi ryhtynyt.

OA Lehtimajan päätös 28.6.2000, dnro 1347/4/99

Hovioikeuden presidentti on 4.9.2000 antanut ohjeen valtion varoista maksettavien todistelukustannusten maksatuksen valvomiseksi.

TUOMIOISTUIMEN PALVELUJEN SAATAVUUS

Kanteliija arvosteli korkeinta hallinto-oikeutta siitä, että se oli palauttanut hänen kirjoituk-

sensa, jossa hän oli pyytänyt korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen poistamista vesi- ja viemärijohtojen sijoittamista koskevassa asiassa. Kantelija katsoi, että näin oli estetty hänen asiansa käsittely ennen purkuhakemukselle säädetyn määräajan päättymistä.

Kirjoitus oli ollut jo kantelijan neljäs pyyntö saman päätöksen poistamiseksi. Korkein hallinto-oikeus oli hylännyt aikaisemmat purkuhakemukset. Koska asia oli jo ratkaistu useamman kerran ja kun kirjoituksessa ei ollut esitetty uusia perusteita päätöksen purkamiseksi, korkeimman hallinto-oikeuden kansliapäällikkö oli varannut kantelijalle tilaisuuden harkita, halusiko tämä asiansa vielä uudelleen käsiteltäväksi. Näin voitiin varmistua myös siitä, ettei asiasta aiheutunut kantelijalle tarpeettomia kustannuksia. Kansliapäällikkö luonnehti menettelyään ”muutoksenhakemuksen vireillepanoa koskevaksi neuvonnaksi”.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Korkeimman hallinto-oikeuden kansliapäällikön menettely oli tältä osin ollut palveluperiaatteen mukainen, kun otetaan huomioon se, että kantelija oli nimenomaan pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta ”maksutonta” päätöstä.

OA kiinnitti tässä yhteydessä kuitenkin huomiota siihen, että kantelijan ”kanteluksi” otsikoima kirjoitus oli saapunut korkeimpaan hallinto-oikeuteen jo yli viisi kuukautta ennen kuin purkuhakemuksen tekemiselle säädetty viiden vuoden määräaika oli päättynyt. Hänelle oli kuitenkin vastattu vasta tämän määräajan päätyttyä. OA:n mielestä olisi ollut perusteltua, että kantelijalle olisi vastattu asiassa jo ennen purkuhakemukselle säädetyn määräajan päättymistä. Tämä viivästys ei ollut ilmeisesti vaikuttanut asian lopputulokseen, mutta se oli kuitenkin saattanut horjuttaa asianomaisen luottamusta

tuomioistuimen palvelujen saatavuuteen.

Korkeimman hallinto-oikeuden menettely ei ollut ilmeisesti loukannut kantelijan oikeusturvaa. Tähän nähden OA tyytyi kiinnittämään korkeimman hallinto-oikeuden kansliapäällikön huomiota vastaisen varalle siihen, että kirjeisiin vastataan riittävän joutuisasti, ottaen huomioon myös kussakin asiassa kysymykseen tulevat määräajat.

OA Lehtimajan kirje 30.8.2000, dnro 2396/4/99

RIITA-ASIAIN VALMISTELU

Kantelija arvosteli Lahden käräjäoikeuden käräjätuomarin menettelyä riita-asian käsitteilyssä.

Suullisen valmisteluistunnon pöytäkirjan sisältö

Kantelija kertoi nimenneensä jatketussa suullisen valmistelun istunnossa todisteeksi laskunauhan ja laskunipun, ilmoittaneensa niiden osalta todistusteeman ja jättäneensä ne oikeudelle. Tästä ei kuitenkaan ollut mitään merkintää istunnon pöytäkirjassa.

AOA katsoi, että jatketun suullisen valmistelun istunnon pöytäkirja oli oikeudenkäymiskäärän 22 luvun 4 §:n vastainen siltä osin kuin puuttui maininta todisteesta ja todistusteemasta. Todisteet on kuitenkin liitetty jutun asiakirjavihkoon käräjäoikeudessa.

Kun mitään selvitystä pöytäkirjaamisesta anetuista mahdollisista ohjeista ei ollut enää saatavissa, Jonkka katsoi sekä käräjätuomarin että pöytäkirjan laatineen notaarin menettelleen virheellisesti siinä, että valmistelun istunnon pöytäkirjan merkinnät ovat edellä kerrotuilla tavoilla olleet puutteelliset.

Välitön pääkäsittely

Kantelijan mukaan käräjätuomari ei tiedustellut asianosaisilta suostumusta jatkettuna suullisen valmistelun istunnon jälkeen pidettyyn välittömään pääkäsittelyyn. Hänen mukaansa pöytäkirjamerkintä siitä, että asianosaiset olisivat pyytäneet välitöntä pääkäsittelyä, oli väärä.

Kantelijan ja vastapuolen asiamiehen kertomukset eivät tukeneet pöytäkirjaan merkittyä väitettä siitä, että asianosaiset olisivat pyytäneet asian siirtoa välittömään pääkäsittelyyn. Toisaalta ne eivät myöskään tukeneet sitä väitettä, että asianosaisilta olisi edes tiedusteltu suhtautumista pääkäsittelyvaihtoehtoihin tai käsittelyn ajankohtaan.

AOA Jonkka katsoi käräjätuomarin menetelleen asiassa virheellisesti siltä osin kuin tämä ei ohjannut pöytäkirjaa pitänyttä notaaria asianmukaisesti merkitsemään pöytäkirjaan sitä, miten istunnossa oli käsitelty kysymystä asian siirtämisestä pääkäsittelyyn.

Itse päätöksen asian siirtämisestä käräjätuomari oli tehnyt harkintavaltansa puitteissa. Käräjätuomari oli jo kutsussa suullisen valmistelun istuntoon ilmoittanut välittömän pääkäsittelyn ajankohdan. Kantelija oli oman kertomuksensa mukaan ja vastapuolen asiamiehen kertomuksen mukaan valmistelun kuluessa esittänyt oman käsityksensä asian siirtämisestä kolmen tuomarin käsittelyyn.

AOA saattoi esittämänsä käsitykset käräjätuomarin ja silloisen notaarin tietoon ja samalla hän kiinnitti käräjätuomarin huomiota vastaisen varalle huolellisuuteen pöytäkirjaamisessa.

AOA Jonkan päätös 31.8.2000, dnro 1477/4/97

ASIAKIRJAPYYNNÖN YKSILÖIMINEN

Kantelijalle oli ilmoitettu sekä Helsingin käräjäoikeudessa että Helsingin hovioikeudessa, ettei julkisia oikeudenkäyntiasiakirjoja saanut ”ilman syytetyn nimeä tai diaarinumeroa”. Kantelijan mielestä julkisuusperiaate ei ollut toteutunut.

OA Lehtimaja totesi päätöksessään seuraavan.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun 1.12.1999 voimaan tulleen lain 13 §:n mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjasta on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. Myös aikaisemmin voimassa olleen lain aikana oli tiedon pyytäjän riittävästi yksilöitävä pyyntönsä. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta ja julkishallintoa velvoittava palveluperiaate edellyttivät myös vanhan lain aikana, että asiakasta mahdollisuuksien mukaan avustettiin tarvittavien asiakirjojen yksilöimisessä.

OA korosti, että julkisuusperiaatteen toteutuminen edellytti tiedonhakijan aktiivista avustamista. Yksilöintivelvollisuus oli kuitenkin sekä vanhan että uuden lain mukaan lähtökohtaisesti tiedon pyytäjällä itsellään. Viranomaisella on aina tapauskohtaista harkintavaltaa arvioida, milloin pyyntö on riittävästi yksilöity tiedon antamiseksi. Tällöin voidaan ottaa huomioon myös viranomaisen tosiasialliset mahdollisuudet avustaa asiakasta. Ne voivat vaihdella tuomioistuimen koosta ja kulloisestakin työtilanteesta riippuen. OA:n mielestä tässä tapauksessa ei ollut aihetta epäillä, että tuomioistuimet olisivat menelleet lainvastaisesti katsoessaan kantelijan pyynnön riittämättömästi yksilöidyksi.

OA Lehtimajan kirje 11.9.2000, dnro 2625/4/99

MENETTÄMISSEURAAMUKSEN TUOMITSEMATTA JÄTTÄMINEN

Kantelija arvosteli Pietarsaaren kärjäoikeutta siitä, että se ei ollut lausunut tuomioissaan mitään kalastuslaissa säädetystä, kiellettyjä pyyntivälineitä koskevasta menettämisseuraamuksesta, vaikka kärjäoikeus oli tuominnut vastaajat kalastusrikkomuksista sakkorangaistuksiin.

Kärjäoikeuden laamannin mukaan menettämisseuraamukset oli päätetty ”harkitusti” jättää tuomitsematta rikoslain 3 luvun 5 §:n nojalla. Tämä perustelu oli kuitenkin epähuomiossa jäänyt merkitsemättä tuomioihin.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Oikeuskäytännössä on pidetty tulkinnanvaraisena, voidaanko menettämisseuraamus jättää tuomitsematta rikoslain 3 luvun 5 §:n nojalla. Oikeusasiamiehellä laillisuusvalvojana ei kuitenkaan ollut aihetta laillisuusperusteella puuttua kärjäoikeuden laintulkintaan. Sitä vastoin OA katsoi kärjäoikeuden menetelleen virheellisesti siinä, ettei viran puolesta määrättävän menettämisseuraamuksen tuomitsematta jättämisestä ollut lainkaan lausuttu tuomion perusteluissa. Virheen moitittavuutta arvioidessaan OA otti kuitenkin huomioon, että perustelulausuman oli ilmoitettu jääneen pois epähuomiossa. OA katsoi riittäväksi kiinnittää laamannin huomiota vastaisen varalle siihen, että tuomioiden perustelutemisessa noudatetaan asianmukaista huolellisuutta.

OA Lehtimajan päätös 24.10.2000, dnro 1238/4/98

ASIAKIRJAPYYNTÖÖN VASTAAMINEN

Kantelija oli tilannut Turunseudun kärjäoikeudesta jäljennöksen erästä henkilöä koskevas-

ta rikostuomiosta. Kantelija arvosteli kärjäoikeutta siitä, ettei jäljennöstä ollut toimitettu hänelle tai edes ilmoitettu, miksi hänen pyyntöönsä ei ollut suostuttu.

Asiassa esitetystä selvityksestä kävi ilmi, ettei kärjäoikeus ollut lainkaan antanut sellaista tuomiota, jota kantelijan jäljennöstilaus oli koskenut, ja ettei sellaista asiaa ollut myöskään vireillä. Tilausta kärjäoikeudessa hoitanut toimistovirkailija, jolla oli kantelijan yhteystiedot käytössään, ei kuitenkaan ollut vastannut kantelijalle.

OA Lehtimaja katsoi hyvän hallinnon periaatteen edellyttävän, että kantelijalle olisi ilmoitettu, miksi asiakirjatilasta ei ollut voitu toimittaa. OA saattoi käsityksensä hyvän hallinnon mukaisesta asiakaspalvelusta kärjäoikeuden laamannin tietoon.

OA Lehtimajan päätös 6.11.2000, dnro 570/4/00

HOVIOIKEUDEN JÄSENEEN ESTEELLISYYS

Kantelijan mielestä Helsingin hovioikeuden hovioikeudenneuvos oli ollut esteellinen osallistuessaan riita-asian käsittelyyn hovioikeuden kolmijäsenisessä jaostossa. Kantelijan vastapuolta edustanut asianajaja oli ollut osakas samassa asianajotoimistossa, jossa osakkaina olivat myös hovioikeudenneuvoksen isä ja veli. Kantelija kiinnitti erityisesti huomiota siihen, että hovioikeuden ratkaisu syntyi äänestyksen tuloksena, jolloin edellä mainitun hovioikeudenneuvoksen mielipide oli ratkaissut hovioikeuden tuomion lopputuloksen.

Hovioikeudenneuvos puolestaan korosti, ettei asiamiehen henkilöllisyys tai hänen osakkuutensa tietyssä asianajotoimistossa ollut millään tavalla vaikuttanut kantelussa tarkoitetun riita-

asian ratkaisun lopputulokseen. Hän myönsi olleensa tietoinen kysymyksessä olevasta esteellisyysongelmasta ja kertoi tästä neuvotellun myös hovioikeuden muiden jäsenten kanssa. Kantelussa tarkoitettua riita-asiaa ei hänen mielestään olisi oikeastaan pitänyt lainkaan osoittaa sellaisen kokoonpanon ratkaistavaksi, jossa hän oli mukana. Kun näin oli kuitenkin päässyt tapahtumaan, hovioikeus oli päättänyt käsitellä asian tällaisessa kokoonpanossa, ottaen huomioon, että asetelma oli ”rutiinimainen ja ongelmaton”.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Vaikka oikeudenkäymiskaarsa ei tapahtuma-aikana vielä ollutkaan säännöksiä tuomarin esteellisyydestä sillä perusteella, että hänen lähisukulaisensa avustaa tai edustaa tuomarin käsiteltäväksi tulevan asian asianosaista, tuomarin ja asianosaisen asiamiehen tai avustajan lähisukulaisuus antaa aiheen perustellusti epäillä tuomioistuimen puolueettomuutta. Tätä modernia puolueettomuuskäsitystä ilmentävät osaltaan hallintomenettelylain esteellisyyssäännökset samoin kuin tuomarin esteellisyyttä koskeva uudistusehdotus.

Kantelussa tarkoitettussa tapauksessa tuomarin esteellisyyden voitaisiin ajatella perustuvan joko siihen, että ratkaistavan jutun lopputuloksesta olisi odotettavana ”erinomaista hyötyä tai vahinkoa” tuomarin lähisukulaisille, tai siihen, että kantelijan vastapuolen asiamiehen osakskumppanuus tuomarin lähisukulaisten kanssa ja siihen liittyvä lähisukulaisten kytkentä asiaan antaisi perustellun aiheen epäillä tuomarin objektiivista puolueettomuutta.

OA tarkasteli ensin asian ratkaisun tosiasiallista merkitystä kyseisen asianajotoimiston osakkaille. Asianajotoimiston osakkaalle on merkitystä sillä, miten toimiston lakimiesten hoitamat asiat ratkaistaan tuomioistuimessa, olipa kysy-

mys osakkaan omasta tai toisen osakkaan taikka toimiston muun lakimiehen hoitamasta toimeksiannosta. Toimiston ammatilliseen arvostukseen ja sen mukana myös taloudelliseen tulokseen vaikuttaa se, miten menestyksellisesti toimiston lakimiehet hoitavat toimeksiantojaan. Asianajotoimiston ja sen lakimiesten, varsinkin sen osakkaina toimivien asianajajien ammatillista arvostusta ei voida erottaa toisistaan. Päämiehen kannalta myönteiseen lopputulokseen päätyvät jutut nostavat paitsi jutun hoitaneen asianajajan myös koko toimiston ammatillista arvostusta. Tämä koituu myös muiden osakkaiden taloudelliseksi eduksi, vaikka yksittäisen asian lopputuloksella ei heille olisikaan välitöntä taloudellista vaikutusta. Tästä näkökulmasta voitiin arvioida, että hovioikeuden ratkaisulla kantelussa kerrotussa asiassa on ollut merkitystä myös hovioikeudenneuvoksen isälle ja hänen veljelleen.

Tässä tapauksessa tuomarin lähisukulaiset olivat osakkaina asianajotoimistossa, jonka liikevaihto oli ilmoitettu huomattavan suureksi ja jossa tuolloin toimi kymmenkunta asianajajaa tai muuta lakimiestä. Asianajotoimiston liikevaihdosta ja lakimiesten lukumäärästä esitetyt tiedot viittasivat siihen, että toimiston osakkaan hoitaman yksittäisen toimeksiannon lopputuloksella ei ollut kovin olennaista vaikutusta muiden osakkaiden taloudelliseen asemaan.

Saatu selvitys ei osoittanut, että kantelussa tarkoitettun riita-asian lopputuloksesta olisi ollut hovioikeudenneuvoksen isälle tai veljelle odotettavana lain tarkoittamaa ”erinomaista hyötyä tai vahinkoa”. Hovioikeudenneuvos ei siten ollut OA:n mielestä ollut esteellinen toimimaan asiasa tuomarina oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 §:stä ilmenevällä perusteella. OA arvioi kuitenkin myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan valossa sitä, oliko hovioikeudenneuvok-

sen lähisukulaisten osakaskumppanuus asianosaisen asiamiehen kanssa antanut muuten perustellun aiheen epäillä tämän objektiivista puolueettomuutta.

Lähisukulaisten välillä vallitsee tavanomaisesti erityinen lojaalisuussuhde, mitä esteellisyysäännöksetkin ilmentävät. On ymmärrettävää, että riita-asian asianosainen voi epäillä lähisukulaisten intressien voivan vaikuttaa tuomarin puolueettomuuteen, vaikka asialla ei olisi-kaan sukulaisille erityisen suurta merkitystä.

Asianajotoimiston osakkaalle on ammatillista ja ainakin välillisesti taloudellistakin merkitystä sillä, kuinka onnistuneeseen lopputulokseen toimiston lakimiesten hoitamat toimeksiannot joutavat. Asianajotoimisto ja sen osakkaat muodostavat sellaisen yhteisön, jonka jäseniä yhdistää voimakas lojaalisuusside. Toimisto ja sen osakkaat samaistuvat helposti myös ulkopuolisen näkökulmasta katsottuna.

Tässä tapauksessa jo asianajotoimiston kaksiosaisessa nimessä esiintyi asianomaisen tuomarin sukunimi, mikä saattoi ulkopuolisessa herättää mielikuvan siitä, että tuomarin lähisukulaisilla oli asianajotoimistossa keskeinen asema. Tuomarin lähisukulaisten tiedettiin olevan toimiston osakkaita ja sen toiminnassa mukana, hänen veljensä jopa päätoimisesti.

Oli otettava huomioon myös se, että ulkopuolisen on vaikea saada tarkkaa tietoa asianajotoimiston osakkaiden taloudellisia suhteita koskevista sopimuksista. Asianajotoimiston osakasten keskinäisiä suhteita säätelevä yrityskulttuuri on ulkopuoliselle yleensä tuntematonta. Puolueettomuusepäily voi silti olla objektiivisesti perusteltu, vaikkei epäilijä tuntisikaan kaikkia asiaan vaikuttavia yksityiskohtia.

OA:n käsityksen mukaan tässä tapauksessa oli ollut ulkonaisten olosuhteiden vuoksi perusteltu syy epäillä hovioikeudenneuvoksen puo-

luettomuutta puheena olevassa riita-asiassa, vaikka asiassa ei ollutkaan viitteitä siitä, että hovioikeudenneuvoksella olisi ollut ennakkokäsitystä tai etukäteiskantaa ratkaistavassa asiassa. Tämän vuoksi hovioikeudenneuvos oli OA:n mielestä ollut hovioikeuden jäsenenä esteellinen.

Hovioikeudenneuvoksen menettelyä arvioitaessa oli kuitenkin otettava huomioon, että tuomarin esteellisyyttä koskeva lainsäädäntö oli vanhentunutta ja ettei oikeuskäytännöstä tuolloin löytynyt eikä vielääkään löydy tällaista tapausta suoranaisesti koskevaa ennakkopäätöstä, vaikka korkein oikeus oli kantelussa mainitun tapauksen jälkeenkin antanut lukuisia tuomarin esteellisyyttä koskevia ennakkopäätöksiä. Esteellisyyssikäytäntö oli tuolloin vasta muotoutumassa. Tuomarin esteellisyyssäännösten uudistamista koskevan hallituksen esityksen (HE 78/2000 vp.) perustelujen mukaan ”kysymys (tuomarin) esteellisyydestä on ollut eräänlaisessa käymistilassa sen jälkeen, kun asiaa on ryhdytty arvioimaan oikeudenkäymiskaaren ohella myös ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan nojalla”.

Tällaisessa tilanteessa oli OA:n mielestä lähdeittävä siitä, että riippumattoman tuomarin on voitava ilman virkasyytteen uhkaa käyttää hänelle lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa. Laillisuusvalvojan on kunnioitettava lainkäyttäjän riippumattomuutta silloinkin, kun hän itse on eri mieltä lainkäyttöratkaisun lopputuloksesta.

Tämän vuoksi ja kun hovioikeudenneuvos oli OA:n saaman tiedon mukaan jo siirtynyt hovioikeudenneuvoksen virasta muihin tehtäviin, OA tyytyi saattamaan edellä mainitun käsityksensä tuomarin esteellisyyttä koskevasta tulkinnastaan hovioikeudenneuvoksen tietoon. Samalla OA kiinnitti Helsingin hovioikeuden huomiota Euroopan ihmisoikeussopimuksen tuomarin puolueettomuudelle asettamiin vaatimuksiin

sekä näiden vaikutukseen tuomarin esteellisyys-säännöksiä koskevaan kansalliseen laintulkintaan.

OA Lehtimajan päätös 11.12.2000, dnro 1168/4/97

Tuomarin esteellisyttä koskevat säännökset on uudistettu 1.6.2001 annetulla lailla oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta (441/2001), joka tulee voimaan 1.9.2001.

ASIANOSAISTEN KUTSUMINEN MAAOIKEUDEN KATSELMUKSEEN

Kun Pohjois-Suomen maaoykeus käsitteli kantelijan yleistietoimituksesta tekemää valitusta, maaoykeustuomari ja maaoykeusinsinööri olivat suorittaneet kantelijan kiinteistöllä katselmuksen jo ennen maaoykeuden istuntoa, ollessaan matkalla istuntopaikalle. Tästä katselmuksesta ei ollut kuitenkaan ilmoitettu kantelijalle eikä hän voinut siten olla läsnä siinä.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Katselmus on ollut tärkeä todistelukeino maaoykeudessa käsiteltävissä asioissa. Pääsäännön mukaan katselmus on toimitettu pääkäsittelyn aikana sen jälkeen, kun asianosaiset ovat maaoykeudessa puolin ja toisin esittäneet vaatimuksensa ja niiden perustelut. Tapahtuma-aikaan voimassa olleen lain mukaan katselmus voitiin kuitenkin toimittaa myös pääkäsittelyn ulkopuolella. Nytemmin jo kumotussa jakolaissa ei ollut nimenomaista säännöstä asianosaisten kutsumisesta pääkäsittelyn ulkopuolella suoritettavaan katselmukseen. Jakolain esitöissä kuitenkin todettiin, että silloinkin kun katselmus toimitetaan pääkäsittelyn ulkopuolella ja sitä eivät ole toimittamassa kaikki maaoykeuden jäsenet, asianmukaisena oli pidettävä sitä, että asianosaiset

olivat saapuvilla katselmusta toimitettaessa. Asianosaisten kannanottojen ja lausumien avulla katselmus tuli monipuolisemmin toimitetuksi kuin jos sitä olisi ollut toimittamassa ainoastaan maaoykeuden jäsen tai jotkut jäsenistä.

OA katsoi, että myös pääkäsittelyn ulkopuolella suoritettavassa katselmuksessa oli nimenomaisen säännöksen puuttuessa noudatettava kuulemisperiaatetta. Näin siitä huolimatta, että katselmushavainnot tulivat oikeudenkäyntiaineistoksi, kun ne selostettiin pääkäsittelyssä suullisesti tai niistä otettiin selko esimerkiksi katselmuksesta laaditun pöytäkirjan avulla. Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu asianomaisen oikeus tulla kuulluksi. OA katsoi maaoykeuden menetelleen virheellisesti siinä, ettei se ollut varannut kantelijalle tilaisuutta osallistua katselmukseen.

OA saattoi käsityksensä maaoykeustuomarin ja maaoykeusinsinöörin tietoon ja kiinnitti Pohjois-Suomen maaoykeuden huomiota vastaisen varalle kuulemisperiaatteen tärkeyteen.

OA Lehtimajan päätös 14.12.2000, dnro 8/4/98

Pääkäsittelyn ulkopuolella suoritettavaa katselmusta koskeva säännös on sittemmin kumottu 1.3.2001 voimaan tulleella lailla kiinteistönmuodostamislain muuttamisesta. Samanaikaisesti lakautettiin maaoykeudet erityistuomioistuimina.

VIIVÄSTYS AVUSTAJANPALKKIOIDEN MAKSAMISESSA

Asianajaja arvosteli siitä, että hänelle ei ollut maksettu maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain mukaisia palkkioita ja kulujen korvauksia, jotka tuomioistuimet olivat määränneet hänelle maksettaviksi valtion varoista. Oikeusministeriöstä oli hänelle ilmoitettu, ettei

suorituksia voitu tehdä, koska ministeriössä oli epäselvyyttä siitä, pitikö maksuista pidättää eläkemaksun osuus vai ei.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuudensuojan piiriin kuuluvat mm. saamiset ja maksettavaksi langenneet julkisen vallan rahasuoritusvelvollisuudet. Myös maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain nojalla lainvoimaisesti maksettaviksi määrättyjen palkkioiden ja kulujen korvausten voidaan katsoa kuuluvan palkkionsaajan omaisuudensuojan piiriin.

Tässäkin tapauksessa maksettaviksi määrättyt palkkiot olivat niistä mahdollisesti perittävän eläkemaksun ylittävältä osalta olleet ”lopullisia ja täytäntöön pantavissa olevia” sillä tavoin, kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä tarkoitettiin. Sen vuoksi suorituksen ”jäädättämistä” kokonaisuudessaan epämääräiseksi ajaksi voitiin pitää puuttumisena perusoikeutena turvattuun omaisuudensuojaan.

Asianmukaista olisi OA:n mielestä ollut se, että eläkemaksun pidättämisvelvollisuutta selvitetessä olisi palkkioista ehdollisesti pidätetty työntekijän eläkemaksun suuruinen erä eli 4,7 prosenttia. Eläkemaksun osuus olisi voitu maksaa palkkionsaajalle myöhemmin, jos olisi todettu, ettei eläkemaksun osuutta olisi tullutkaan pidättää. Sen sijaan palkkioiden ja kulujen korvausten jättäminen tuossa tilanteessa kokonaan maksamatta oli OA:n mielestä ollut suhteellisuusperiaatteen vastaista, erityisesti kun otettiin

huomioon työntekijän eläkemaksun pieni osuus palkkionsaajalle maksettavasta palkkioiden kokonaismäärästä.

Oikeusministeriön menettely oli ollut omiaan vaarantamaan kantelijan ja muiden vastaavassa asemassa olleiden palkkionsaajien mahdollisuuden hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Vaarantuminen oli saattanut olla, tilanteesta riippuen, vakavaakin, ainakin silloin kun maksuttoman oikeudenkäynnin nojalla maksettavat palkkiot olivat muodostaneet huomattavan osan elinkeinonharjoittajan kokonaistulosta. Jättäessään palkkiot kokonaan maksamatta oikeusministeriö oli OA:n mielestä liaksi kiinnittänyt huomiota pelkästään hallinnon mukavuus- ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin. Ministeriö ei ollut ottanut riittävästi huomioon niitä kielteisiä seurauksia, joita sen toimenpiteestä oli voinut aiheutua yksittäiselle palkkionsaajalle ja hänen perusoikeuksilleen.

Oikeusministeriö oli tämän kantelun tultua vireille maksanut asianajajalle ennakkosuorituksen hänen sitä kirjallisesti vaadittuaan. Muittenkin palkkionsaajien maksut oli saatujen täsmennysten jälkeen suoritettu. Eläkemaksuja koskevasta tulkintaepäselvyydestä aiheutunut maksujen viivästyminen oli siten jäänyt suhteellisen lyhytaikaiseksi. Tämän vuoksi OA tyytyi kiinnittämään oikeusministeriön huomiota vastaisen varalle siihen, mitä hän oli edellä todennut oikeusministeriön menettelyn epäasianmukaisuudesta.

OA Lehtimajan päätös 14.12.2000, dnro 1008/4/98

VANKEINHOITO

VANKILOIHIN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Vankeinhoitoasioita koskeva laillisuusvalvonta kuuluu kanslian työjärjestykseen perustuvan asijaon mukaan AOA *Jonkalle*. Pääesittelijänä on kertomusvuonna ollut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Harri Ojala*.

Vankeinhoidon valvonta on yksi oikeusasiamiehen toiminnan painopistealueista. Oikeusasiamiehen tulee johtosäätönsä mukaan toimittaa tarkastuksia erityisesti vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain perusteella vankien kantelut ovat keskittyneet viimeksi mainitulle. Vuosittain oikeuskanslerinvirastosta siirretäänkin useita vankeinhoitoa koskevia kanteluita oikeusasiamiehen käsiteltäväksi.

Laillisuusvalvonnan merkitystä vankeinhoidon kannalta on korostanut se, että vankien oikeuksia koskevat vankeinhoitoviranomaisten ratkaisut ja heihin laitoksissa kohdistetut toimenpiteet ovat pääosin sellaisia, joista vangilla ei ole mahdollisuutta valittaa. Näin ollen päätökseen tai toimenpiteeseen tyytymättömän vangin lähes ainoa mahdollisuus on kannella oikeusasiamiehelle tai – jos kysymys on rangaistuslaitoksen menettelystä – myös oikeusministeriön vankeinhoito-osastolle. Valituskieltoa koskeva säännös on vankeinhoitoasetuksessa (75 §). Asetukseen sisältyvä valituskielto on perusoikeusnäkökulmasta hyvin ongelmallinen. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oltava oikeus hakea muutosta oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevassa asiassa. Tähän on puuttunut myös perustuslakivaliokunta lausunnossaan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 10/1998 rangaistusten

täytäntöönpanosta annetun lain muuttamiseksi. Asia on ollut selvitettävänä myös valtioneuvoston 23.9.1999 asettamassa komiteassa (määräaika päättyy 1.6.2001), jonka tehtävänä on valmistella ehdotus laeiksi vankeutta ja ehdonalaista vapautta koskevien säännösten uudistamiseksi. Kertomusvuoden aikana on ministeriössä valmisteltu vankien kurinpitoasioita koskevan muutoksenhakujärjestelmän osittaisuudistusta. Asiaa koskeva hallituksen esitys (HE 13/2001 vp.) on annettu eduskunnalle alkuvuonna 2001.

Toimintavuoden aikana uudistettiin vankien sijoittamisjärjestelmää siten, että osa vankiloista määrättiin kunkin vankeinhoitoalueen sijoittajyksiköksi. Uudistus tuli voimaan 1.6.2000.

Kertomusvuoden aikana annettiin asetus vankiloiden uusista nimistä. Asetus tuli voimaan 1.1.2001.

VANKIKANTELUT

Vankien kantelut ovat edelleen lukumäärältään yksi suurimmista kanteluryhmistä. Kertomusvuonna saapui 144 kantelua, joista kolme oli omaa aloitetta. Vastaavasti kertomusvuonna ratkaistiin 143 kanteluasiata, joista yksi oli oma aloite.

Tarkastusvuonna ratkaistut kantelut koskivat samoin kuin aikaisempinakin vuosina hyvin erilaisia asioita. Oikeusasiamiehelle kanneltiin mm. menettelystä pakkokeinojen tai kurinpitovallan käytössä, henkilökunnan käytöksestä, vankien oloista vankilassa ja vankien mahdollisuuksista pitää yhteyttä rangaistuslaitoksen ulkopuolelle (poistumisluvista, kirjeenvaihdosta, puhelimen käytöstä, tapaamisjärjestelyistä). Osa kanteluista koski avolaitosmääräyksen peruuttamismenettelyä taikka siirtoja laitoksesta toiseen. Osa vangeista oli tyytymättömiä terveydenhoitopalveluihin vankilassa. Samat teemat

ilmenivät myös kanteluissa, jotka tulivat vuoden aikana vireille.

Vangit kantelevat myös muiden kuin vankeinhoitoviranomaisten menettelystä. Pääosin ne kuitenkin liittyvät näiltäkin osin tuomittuun rangaistukseen, kuten asian esitutkintaan tai käsitteelyyn tuomioistuimessa.

TARKASTUSTOIMINTA

AOA Jonkka tarkasti vuonna 2000 seuraavat vankilakohteet: Helsingin keskusvankilan (1.1.2001 lukien Helsingin vankila), Kuopion lääninvankilan (Kuopion vankila), Satakunnan avovankilan (Satakunnan vankila) sekä Helsingin lääninvankilan (Helsingin tutkintovankila) ja lääninvankilan alaisen Helsingin työsiirtolan.

Vankiloiden lisäksi AOA Jonkka tarkasti Kriminaalihuoltoyhdistyksen Kuopion aluetoimiston. Hän kävi myös oikeusministeriön vankeinhoito-osastolla, jossa käytiin keskustelua kanteleiden ja tarkastusten yhteydessä esille tulleista asioista.

Vankiloiden tarkastuksilla kiinnitettiin erityisesti huomiota vankiloiden tiloihin ja niiden kuntoon, vankien asuinolosuhteisiin sekä suljettujen ja eristysosastojen olosuhteisiin ja perhetapaamistiloihin, vankien yhteyksiin laitoksen ulkopuolelle, mahdollisuuksiin vapaa-ajan toimintoihin sekä laitosten kurinpitokäytäntöön. AOA selvitti laitosten johdon kanssa käydyissä keskusteluissa myös sitä, miten vankien tekemiksi epäillyt rikkomukset tutkitaan. Kuluvan vuoden tarkastuksilla jatkettiin vuoden 1999 kesällä vankiloille annettujen uusien pakkokeinovaltuuksien soveltamiskäytännön seurantaa. Lisäksi tarkastuksilla keskityttiin edelleen vankien terveydenhuollon järjestelyihin ja erityisesti siihen, miten pakkokeinojen kohteeksi joutuneiden vankien terveydentilaa seurattiin.

Keskeistä tarkastuksilla oli vankien mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti apulaisoikeusasiamiehen kanssa. Yleensä vankien asiat voitiin selvittää jo tarkastusten yhteydessä. Tarkastusten yhteydessä AOA on myös keskustellut paitsi laitoksen johdon myös henkilöstön edustajien kanssa.

Yksittäisistä tarkastusteemoista mainittakoon Kuopion lääninvankilassa toimeenpantava seksuaalirikollisten kuntoutusohjelma (STOP) sekä Helsingin työsiirtolassa osittain toimeenpantava Kiskon yhteisohoidon-projekti. Kuopion lääninvankilassa oli käynnissä järjestykseltään toinen kuntoutusjakso. Näistä osa oli vapautunut ja osa palannut suorittamaan vankeusrangaistustaan. Kuntoutusohjelman, joka kestää kokonaisuudessaan kahdeksan kuukautta, vaikutuksista ei voitu vielä tehdä täsmällisiä arvioita. Epävarmuutta aiheutti erityisesti se, että ohjelma rajoittui vain vankilassa oloaikaan.

Kisko-projekti liittyy vankien päihdekuntoutukseen ja siitä toteutetaan II jakso Helsingin työsiirtolassa. Helsingin työsiirtolassa järjestettiin yhteistyössä Helsingin kaupungin sosiaaliviraston ja työtoimiston kanssa kuntouttavaa vankityökokeilua Helsingin seudulta oleville vankeille.

Helsingin lääninvankilan tarkastuksella tuli esiin ulkomaalaislain nojalla säilöön otettujen ongelmallinen tilanne. AOA kiinnitti valtioneuvoston huomiota asiaan kirjeellään 14.12.2000 (dnro 2814/4/00) ja pyysi samalla valtioneuvostoa selvittämään mihin toimenpiteisiin tehdyt havainnot antoivat aihetta. Sisäasianministeriön AOA:lle antamassa vastauksessa 15.1.2001 kerrottiin, että työministeriön alainen erityinen suljettu säilöönottotila aloittaisi toimintansa 1.12.2001. Säilöönottotila on tarkoitus sijoittaa Helsingin vastaanottokeskuksen yhteyteen tai sen välittömään läheisyyteen.

Kriminaalihuoltoyhdistyksen Kuopion alue-toimistossa AOA tutustui yhdyskuntapalvelu-rangaistuksen täytäntöönpanoon. AOA keskusteli myös vankien vapautteen valmistamiseen ja vapautuneiden jälkihuoltoon ja -valvontaan liittyvistä ongelmista. Keskusteluissa ilmeni, että kriminaalihuoltoyhdistysten toiminnan painopiste on ollut yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanossa, mutta että Kuopion alueella sitä oliin siirtämässä enemmän valvonnan puolelle. Jälkihuollon osalta Kriminaalihuoltoyhdistys oli siirtynyt puolestaan palvelujen tuottajasta niiden organisoijaksi.

Vankeinhoidon tarkastukset 2000

Helsingin keskusvankila	1.2.2000
Satakunnan avovankila	18.2.2000
Kuopion lääninvankila	13.4.2000
Kriminaalihuoltoyhdistyksen Kuopion aluetoimisto	13.4.2000
Helsingin lääninvankila	19.10.2000
Helsingin työsiirtola	17.11.2000

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

VANGIN AUTON TARKASTAMINEN

Huittisten varavankilassa rangaistustaan suorittanut henkilö arvosteli kantelussa sitä, että vartijat tarkastivat hänen autonsa.

Selvityksen mukaan varavankilan henkilökunta oli saanut luotettavana pidettävän vihjetiedon siitä, että kantelija olisi poistumislupansa aikana syyllistynyt rikoksiin, joihin liittyviä esineitä hänellä olisi vankilan alueella olevassa autossaan. Tämän vuoksi vankeinhoito-osaston tarkastaja määräsi kantelijan auton tarkastettavaksi.

AOA Jonkka totesi, että kulkuneuvot eivät sinänsä kuulu kotirauhan piiriin, ellei niitä käytetä asumiseen. Kulkuneuvossa toimitetulle etsinnälle asetetaan kuitenkin pakkokeinolaissa samat edellytykset kuin kotirauhan suojaamille paikoille. Tämä koskee myös vankeja, eikä vankien oikeuksien kaventamista voida perustella ”laitosvallalla”. Rajoitusten on perustuttava lakiin.

Vankeinhoito-osasto katsoi lausunnossaan, että kantelijan auton tarkastaminen voitiin perustaa rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain säännökseen, joka oikeuttaa tarkastamaan vankien käytössä olevia tiloja ja vankien hallussa olevaa omaisuutta.

AOA piti ongelmallisena sellaista yleisenä sääntönä sovellettavaa tulkintaa, että vangin rangaistuslaitoksen alueelle tuoma auto aina olisi lainkohdan tarkoittamassa mielessä vangin hallussa olevaa omaisuutta. Tässä yksittäistapauksessa olosuhteet olivat kuitenkin sellaiset, että autojen voitiin katsoa ainakin jossain määrin olleen vankien ”hallussa” ja ”käytössä” sinäkin aikana, kun he olivat rangaistustaan suorittamassa. AOA:n mukaan auton tarkastaminen ei tässä tapauksessa ollut laitonta. – Päätöksessä oli lisäksi kyse vankeinhoito-osaston tarkastajan valtuuksista.

AOA Jonkan päätös 17.1.2000, dnro 1100/4/97

VIRKAMIEHEN KÄYTÖS

Kantelija arvosteli Pelson keskusvankilan vanhemman vartijan menettelyä katsoen tämän mm. panetelleen häntä. Vartija kiisti selvityksessään panettelun, mutta piti mahdollisena, että oli saattanut kantelijalle pitämänsä puhuttelun yhteydessä sotkea hänet toiseen henkilöön. Selvityksessään vartija viittasi kantelijasta ja toisesta henkilöstä käytettyihin lisänimiin.

AOA Jonkka totesi pitävänsä epäasianmukaisena sitä, että vankilan henkilökunta käyttää laitokseen sijoitetuista lisänimiä ja pitävänsä tällaista nimitettyä virkamieslain 14 §:ssä edellytetyn käyttäytymisvelvoitteen vastaisena jo sellaisenaan.

AOA Jonkan kirje 10.2.2000, dnro 2581/4/98

VANGILLE TULLEEN KIRJELÄHETYKSEN PIDÄTTÄMINEN

Kantelija arvosteli Hämeenlinnan keskusvankilan menettelyä, koska se oli palauttanut vangille tulleen kirjelmäehityksen lähettäjälle, mutta lähetyksen pidättämisestä ei heti ilmoitettu kirjeen vastaanottajalle.

AOA Jonkka totesi, että kirjelmäehityksen pidättämiseen ei olisi ollut perusteita. Lähetyksen pidättämisestä olisi myös tullut viipymättä ilmoittaa kirjeen vastaanottajalle. Koska virhe perustui lähinnä väärinkäsitykseen ja huolimattomuuteen, AOA tyytyi lähettämään kannanottonsa vastaisen varalle Hämeenlinnan keskusvankilan tiedoksi.

AOA Jonkan kirje 21.2.2000, dnro 1090/4/99

VANGIN PÄIHDETESTI

AOA Jonkka kiinnitti Kuopion lääninvankilan huomiota siihen, että pikatesterillä vangin virtsanäytteen positiivinen tulos olisi tullut vankeinhoito-osaston ohjeen mukaisesti varmennuttaa Kansanterveyslaitoksella. Hän pyysi vankeinhoito-osastoa ilmoittamaan, katsoiko se pikatesterituloksen epäluotettavuus huomioon ottaen olevan aihetta poistaa tieto positiivisesta virtsanäytteestä kantelijan vankiasiakirjoista.

AOA Jonkan päätös 5.4.2000, dnro 1654/4/98

Oikeusministeriön vankeinhoito-osasto ilmoitti 9.5.2000, että ko. tieto on korjattu.

PARITERAPIASTA PÄÄTTÄMINEN JA YKSITYISYYS

Kantelija arvosteli Turun keskusvankilan johtajaa mm. siitä, että tämä ei sallinut kantelijan ja hänen keskusvankilassa vankeusrangaistusta suorittavan miehensä pariterapiaa. Psykologin johtamaa pariterapiaa oli pidetty yksi istunto siten, että vartija oli läsnä, mitä kantelija piti nöyryyttävänä. Keskusvankilan johtaja ei sallinut enempää pariterapiaistuntoja vedoten turvallisuussyihin. Vanki oli puolisen vuotta aiemmin syyllistynyt vaimonsa törkeään pahoinpitelyyn.

AOA Jonkka yhtyi vankeinhoitolaitoksen ylläkäarin esittämään siitä, että psykologin vastaanotolla tapahtuva pariterapia on terveydenhuollon ammattihenkilön antamaa hoitoa, jonka tarpeen arvioi psykologi tai lääkäri, ei vankilanjohtaja. AOA piti virheellisenä johtajan menettelyä evätä psykologin tarpeellisenä pitämän pariterapian jatkaminen.

Sen sijaan johtajan tehtäviin on kuulunut harjonta, minkälaisista valvontaa pariterapian toteuttaminen edellyttää. Tässä tapauksessa vartija oli johtajan määräyksestä läsnä istunnossa.

Vaikka vartijaa koskee salassapitovelvollisuus, hän on hoitosuhteessa ulkopuolinen ja hänen läsnäolonsa voi tehdä terapian mahdottomaksi. Vartijan läsnäolo hoitotilanteissa tulee kysymykseen vain poikkeuksellisissa tilanteissa, lähinnä kun se katsotaan välttämättömäksi epäiltäessä karkaamista tai turvallisuussyistä, joihin johtaja onkin vedonnut. Psykologin mukaan ei kuitenkaan ollut tullut esiin seikkoja,

jotka antaisivat aiheita epäillä, että vanki pyrki si pahoinpitelemään vaimoaan terapiaistunnossa.

AOA Jonkka katsoi, että turvallisuussyyt eivät edellytä, että vartijan tulisi esimerkiksi kuulla, mitä terapiaistunnossa puhutaan. Psykologin mukaan vartija voisi esimerkiksi olla oven takana tai muutoin siten, että hänet saa nopeasti hälytettyä paikalle. Mikäli katsotaan ehdottoman välttämättömäksi, että vartija valvoo terapiaistuntoa, AOA:n mukaan tämä valvonta on järjestettävä siten, että istuntoon osallistuvien yksityisyyttä loukataan mahdollisimman vähän. Saatu selvitys viittaa siihen, että näin ei tässä tapauksessa ollut tehty. Lisäksi hoitohenkilökunnan ja muiden läsnäolijoiden kanta valvontaan tulisi selvittää.

AOA Jonkka saattoi käsityksensä vankilanjohtajan virheellisestä menettelystä ja yksityisyyden suojasta hoitotilanteesta tämän tietoon.

AOA Jonkan päätös 6.4.2000, dnro 131/4/00

ERISTETYN VANGIN TERVEYDENTILA

Vanki kanteli eristämisestään Pelson keskusvankilassa.

AOA Jonkka totesi, että kantelijan tarkoittamassa asiassa ei voitu osoittaa menetellyn lainvastaisesti. Hän katsoi kuitenkin aiheelliseksi korostaa, että terveydenhoitohenkilökunta seuraisi yksinäishuoneeseen määrättyjen ja muiden eristettyjen vankien terveydentilaa henkilökohtaisesti riittävän usein. Kun vankeinhoito-osasto oli jo kiinnittänyt keskusvankilan ylilääkärin huomiota asiaan, AOA piti riittävänä, että hän lähetti jäljennöksen päätöksestään tiedoksi ylilääkärille.

AOA Jonkan kirje 18.5.2000, dnro 148/4/98

VANKIEN KURINPITORANGAISTUKSEN JA RIKOSPROSESSIN SUHDE

Kantelija arvosteli oikeusministeriön vankeinhoito-osastoa siitä, että se ei ollut muuttanut vankilan johtokunnan aikaisemmin antamaa kurinpitorangaistusta, vaikka käräjäoikeus oli myöhemmin hylännyt syytteen samassa asiassa.

AOA Jonkka piti vastauksessaan kantelijan oikeusturvan kannalta ongelmallisena, että kantelijalla ei ollut vankeinhoitoasetuksen 75 §:stä johtuvan valituskiellon takia mahdollisuutta valittaa Hämeenlinnan keskusvankilan johtokunnan antamasta kurinpitorangaistuksesta tuomioistuimeen tai riippumattomaan lainkäyttöelimeen.

AOA piti lisäksi kurinpitomenettelyssä määrättävien rangaistusten ja tuomioistuimen käsiteltäväksi menevien asioiden suhdetta epäselvänä. Laki sallii sen mahdollisuuden, että vanki voi joutua samasta teosta tuomittavaksi kahdessa instanssissa, sekä kurinpitomenettelyssä vankilassa että yleisessä tuomioistuimessa. Käytännössä ei ole aina ollut selvää tuleeko vangille määrätä kurinpitorangaistus, jos vankila saa tietää poliisin aloittaneen samassa asiassa esitutkinnan.

Lainsäädäntöön sisältyvä kahden mahdollisen sanktion väylä ei AOA:n mukaan ole sopuisuudessa sen periaatteen kanssa, että ketään ei tulisi rangaista kahdesti samassa asiassa. Aikaisempi kurinpitorangaistus on lain mukaan tosin pääsääntöisesti otettava tuomioistuimessa huomioon, jos henkilö tuomitaan samasta rikoksesta. Laissa ei kuitenkaan näy varaudutun nyt kyseessä olleeseen tilanteeseen, jossa tuomioistuin vapautti henkilön, joka aikaisemmin oli tuomittu samasta teosta kurinpitorangaistukseen.

AOA Jonkka totesi, että oikeusministeriön vankeinhoito-osaston tai Hämeenlinnan keskus-

vankilan ei voitu osoittaa menetelleen kantelun tarkoittamassa asiassa lainvastaisesti. Ongelma aiheutui lainsäädännön puutteellisuudesta.

AOA saattoi käsityksensä asiassa havaitsemistaan epäkohdista oikeusministeriön vankeinhoito-osastolle.

AOA Jonkan kirje 23.5.2000, dnro 707/4/99

HENKILÖNTARKASTUKSEN TOIMITTAMINEN

Kantelija arvosteli oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelussa Riihimäen keskusvankilan henkilökunnan häneen kohdistamaa henkilöntarkastusta, jossa hänet riisutettiin alasti toista sukupuolta olevan muuhun kuin sairaanhoitohenkilökuntaan kuuluvan läsnäollessa.

AOA Jonkka totesi, että henkilöntarkastus on lain mukaan toimitettava todistajan läsnä ollessa. Jos henkilöntarkastus edellyttää riisuuntumista tai koskettamista, henkilöntarkastuksen suorittajan ja todistajan tulee olla samaa sukupuolta kuin tarkastettava.

Koska vankila oli selvityksen mukaan pahoitellut erehdyttä ja johtaja ilmoitti täsmentävänsä vankilan sisäisiä ohjeita, AOA katsoi, ettei kantelu antanut aihetta muuhun kuin, että hän saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä vankilan johtajan tietoon.

AOA Jonkan kirje 30.5.2000, dnro 2416/4/98

Vankilan johtajan 27.7.2000 toimittaman selvityksen mukaan asiasta oli jo kantelun vireillä ollessa pidetty koulutusta vankilan henkilökunnalle. Erillisiä ohjeita ei koettu tarvittavan, koska asiasta oli säädetty kattavasti jo laissa.

KURINPITORANGAISTUSTEN YHDENMUKAISUUS VANKILOISSA

Rangaistuslaitosten tarkastusten ja kanteluiden tutkimisen yhteydessä oli tullut esille kysymys kurinpitojärjestelmän yhdenmukaisuudesta. Koska kysymys yhdenmukaisesta kohtelusta on laillisuusvalvonnan kannalta keskeinen, päätti AOA Jonkka selvittää omana aloitteenaan, miten kurinpitorangeistusten soveltamiskäytäntö eri laitoksissa mahdollisesti poikkeaa.

Kansliassa tehty selvitys antoi selviä viitteitä siitä, että laitokset noudattivat erilaista kurinpitokäytäntöä mm. päihderikkomuksien, erityisesti päihteiden hallussapidon, poistumisluparikkomusten ja osallistumisvelvollisuutta koskevien rikkomusten suhteen.

Asian johdosta antamassaan lausunnossa vankeinhoito-osasto totesi, että osa vankiloiden välisistä eroista kurinpitorangeistusten määrittämisessä on todellisia, osa eroista kuitenkin johtuu laitosten erilaisuudesta.

AOA Jonkka totesi keskeistä olevan, että kurinpitovaltaa eri laitoksissa sovelletaan yhdenmukaisin perustein tapauskohtaista harkintaa käyttäen. Poikkeamat seuraamuskäytännössä ovat ongelmallisia vankien yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Ongelma korostuu silloin, kun vanki siirretään toiseen laitokseen. Koska vangilla on vain rajoitettu mahdollisuus hakea muutosta häntä koskevaan kurinpitorangeistukseen, on erilainen käytäntö omiaan heikentämään luottamusta oikeudenmukaisuuteen ja johtaa perusteettomiinkin siirtohakemuksiin toiseen vankilaan.

Selvitys osoitti, että kurinpitokäytännöt eroavat erityisesti poistumisluparikkomusten osalta. Myös niiden vankilakohtaiset määrät vaihtelivat. Tämä tosin selittyi osin sillä, että vankiloiden linjat poistumisluvan myöntämisessä vaih-

televat. Ääripäinä voitiin mainita Helsingin ja Turun keskusvankilat, joista jälkimmäisen edusti selvästi tiukempaa linjaa.

Toimitettu alustava kartoitus ja sen johdosta hankittu tarkempi selvitys kokonaisuudessaan osoittivat AOA:n käsityksen mukaan sen, että vankiloiden kesken on eroja kurinpitovallan ja -seuraamusten käytössä. Yksityiskohtaisempaan erojen analysointiin ei käytettävissä olevan selvityksen perusteella ollut mahdollisuutta. Selvitys osoitti AOA:n mukaan kiistatta kuitenkin sen, että seuraamusjärjestelmää on syytä arvioida uudelleen.

Koska valtioneuvoston asettaman komitean toimeksianto sisältää myös kurinpito- ja muutoksenhakukysymysten selvittämisen ja ehdotuksen tekemisen niiden uudistamiseksi, AOA katsoi, ettei asia antanut hänelle tässä yhteydessä aihetta enempiin toimenpiteisiin.

AOA saattoi käsityksensä vankeinhoito-osastolle tiedoksi.

AOA Jonkan päätös 7.6.2000, dnro 272/2/99

Hallitus on antanut eduskunnalle asiaa koskevan esityksen (HE 13/2001 vp.) keväällä 2001.

PUHELUN KUUNTELU JA VANGINVARTIJAN KÄYTÖS

Vanki arvosteli kantelussaan mm. Turun keskusvankilan vanginvartijan epäasiallisena ja loukkaavana pitämäänsä kielenkäyttöä.

AOA Jonka katsoi selvitettyksi, että kantelun kohteena ollut vartija oli puhutellut vankia tavalla, joka oli ristiriidassa vankeinhoitohenkilökunnan käytöstä säätelevien säännöksiensä kanssa. Asia ei kuitenkaan ollut sen laatuinen, että se olisi tältä osin antanut aihetta muuhun kuin, että

AOA saattoi käsityksensä vankeinhoitolaitoksen palveluksesta sittemmin jo eronneen vartijan tietoon.

Asiaa selvitettyä oikeusasiamiehen kanslian tarkastaja oli kuullut puhelimitse erästä keskusvankilan vankia todistelutarkoituksessa. Tämä ilmoitti myöhemmin kirjeessään, ettei ollut voinut puhua vapaasti puhelimesta, koska vartija oli koko ajan ollut kuulomatkan sisällä. Selvittely osoitti, että vartija oli ilmeisestikin kuullut vangin osuuden puhelinkeskustelusta.

Lain mukaan rangaistuslaitosten toimintaa valvovan viranomaisen ja vangin välistä keskustelua ei saa kuunnella. Laissa on muutoinkin pyritty turvaamaan tällaisen yhteydenpidon luottamuksellisuus esimerkiksi kirjeenvaihdon osalta. Tämä päämäärä vesittyy, jos vangin osuutta puhelinkeskustelusta kuunnellaan.

Turun keskusvankilan ilmoituksen mukaan vastaavissa tilanteissa tullaan jatkossa järjestämään tila, jossa vanki voi puhua vartijoiden kuulematta. Tähän nähden AOA piti riittävänä, että hän saattoi käsityksensä keskusvankilan edellä todetusta lainvastaisesta menettelystä vankilanjohtajan tietoon ja otettavaksi huomioon koulutuksessa.

AOA Jonkan päätös 14.6.2000, dnro 1313/4/99

ARMAHDETUN VAPAUTUMISEN VIVÄSTYMINEN

Kanteliija arvosteli kantelussaan oikeusasiamiehelle sitä, että hän joutui olemaan vankilassa viikkoja armahduksensa jälkeen.

Alustavan selvityksen perusteella AOA Jonka määräsi keskusrikospoliisin toimittamaan asiassa esitutkinnan. Siinä kävi ilmi, että kanteliija oli suorittamassa vankeusrangaistusta Hämeenlinnan keskusvankilassa, kun tasavallan

presidentti 6.2.1998 armahti hänet muuttaen rangaistuksen ehdolliseksi. Armahdettu pääsi kuitenkin vapaaksi vasta 2.3.1998, koska oikeusministeriön vankeinhoito-osastolle toimitettua armahduspäätöstä ei toimitettu tiedoksi vankilaan. Asia paljastui vasta, kun vanki poistumisluvallaan kävi kotonaan ja löysi armahduspäätöksen postinsa joukosta. Vanki oli ottanut perjantaina 27.2.1998 ilmeisesti virka-aikana yhteyttä keskusvankilaan, mutta häntä oli kehoitettu palaamaan vankilaan, kun sieltä ei löydetty mitään tietoa armahduspäätöksestä. Armahdettu palasikin viikonloppuna armahduspäätös mukanaan vankilaan, mutta hänet voitiin vapauttaa vasta maanantaina, kun päätös oli saatu varmistetuksi vankeinhoito-osastosta.

AOA Jonkka katsoi esitutinnan perusteella selvityksi, että vankeinhoito-osaston osastosihteeri oli laiminlyönyt lähettää tiedon armahduspäätöksestä vankilaan. AOA piti selvityksen perusteella todennäköisenä, että kun asiaa oli alettu selvittää, virkamies oli laiminlyöntinsä salatakseen tehnyt vääriä merkintöjä vankeinhoito-osaston tuomiorekisteriin.

Kantelija oli saanut vankeinhoito-osaston kanssa tekemänsä sopimuksen mukaisesti korvauksena tapahtuneesta 12 000 markkaa.

AOA Jonkka kehotti valtakunnansyyttäjä määräämään valtiosyyttäjän ajamaan syytetty osastosihteeriä vastaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta (armahduspäätöksestä tiedottamisen laiminlyöminen) sekä virkavelvollisuuden rikkomisesta ja väärennyksestä (väärä rekisterimerkintä).

Tämän lisäksi AOA totesi, että Hämeenlinnan keskusvankilasta olisi ollut aiheellista heti vangin ilmoitettua armahduspäätöksestä ottaa yhteyttä vankeinhoito-osastoon eikä vain tyytyä tarkistamaan vankilan omat tiedot asiasta. AOA kiinnittikin keskusvankilan johtajan huomiota

tapahtuneeseen, vaikka jälkikäteen ei voitukaan sanoa, viivyttikö tämä tapahtuma vapautumista.

Asiaa tutkittaessa AOA havaitsi armahduspäätösten täytäntöönpanossa yleisempiäkin ongelmia. Menettely tulisi hänen mukaansa järjestää siten, että armahdettu henkilö voitaisiin vapauttaa viipymättä. Vaikka esimerkiksi kantelijan tapauksessa olisi menetelty normaalikäytännön mukaisesti, niin vapautuminen olisi siirtynyt ainakin neljällä päivällä pelkästään sen vuoksi, että päätös siirrettiin oikeusministeriön yleiseltä osastolta vankeinhoito-osastolle postitse. On myös ilmeistä, että menettelytapoja tulisi kehittää, että voitaisiin varmistaa vankien vaputtaminen poikkeuksellisissakin tilanteissa ja myös virka-ajan ulkopuolella. Lisäksi kävi ilmi, että vankiloilla on ollut erilaisia käytäntöjä armahdettujen vapauttamisessa. AOA piti erilaisia käytäntöjä yhdenvertaisuusnäkökulmasta arveluttavina. Hän pyysi oikeusministeriöltä vuoden loppuun mennessä selvitystä siitä, mihin toimenpiteisiin se näiden havaintojen johdosta ryhtyy.

AOA Jonkan päätös 21.9.2000, dnro 528/4/98

Oikeusministeriö ilmoitti 18.12.2000, että vankeinhoito-osasto on laatinut määräyksen vapauttamisesta vankilasta eräissä tapauksissa. Määräyksessä on annettu uudet pysyväisohjeet vangin vaputtamisesta tasavallan presidentin päätöksellä. Asiaa on käsitelty myös vankeinhoito-osaston järjestämällä rangaistusten täytäntöönpanoa koskevilla koulutuspäivillä.

Oikeusministeriön yleisen osaston ja vankeinhoito-osaston välillä on lisäksi sovittu menettelytavoista, jotka mahdollistavat armahdetun vangin vapautumisen viipymättä armahduspäätöksen jälkeen.

Helsingin käräjäoikeus tuomitsi 20.4.2001 AOA:n ajettavaksi määräämään syytteen nojalla vankeinhoito-osaston osastosihteerin tuottamuksel-

lisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta 25 päiväsakkoon. Käräjäoikeus piti selvitettyinä, että osastosihteeri oli laiminlyönyt toimittaa armahduspäättöksen tiedoksi keskusvankilaan. Sen sijaan käräjäoikeus katsoi, ettei esitetty selvitys täydellä varmuudella osoittanut, että osastosihteeri olisi laiminlyöntinsä salatakseen tehnyt vääriä merkintöjä tuomiorekisteriin. Tämän vuoksi käräjäoikeus hylkäsi syytteen tältä osin. Tuomio on lainvoimainen.

NS. VANKILAKKON OSALLISTUNEIDEN VANKIEN OIKEUKSIEN MENETYKSET

Vanki arvosteli Riihimäen keskusvankilan johtajan menettelyä siitä, että tämä oli määrännyt ns. vankilakkoon osallistuville vangeille rajoituksia vapaa-ajan toimintoihin ja kanttiinios-
toihin sekä rajoittanut mahdollisuutta soittaa ns. kolikkopuhelimella.

AOA Jonkka totesi, että vangille voidaan määrätä kurinpitorangeistuksena mm. oikeuk-

sien menettäminen tai vähentäminen, joka voi koskea osallistumista vapaa-ajan toimintaan, tavaran ostoihin ja hallussapitoon.

Selvityksen mukaan vapaa-ajan toimintaa ja tavaran osto-oikeutta koskevia rajoituksia ei ollut määrätty kurinpitomenettelyssä. Lisäksi ne oli määrätty kollektiivisena kaikkia työlakkoon osallistuvia koskevina. Johtajan menettely ei tältä osin perustunut lakiin.

Vaikka vangin oikeus soittaa on harkinnanvaraista, soittoluvan myöntäminen on arvioitava kussakin tapauksessa erikseen. Kollektiivinen kielto rajoittaa vangin mahdollisuuksia saada soittaa oli tässä tapauksessa luonteeltaan lähinnä kurinpidollinen seuraamus. Soittoluvan kieltämistä työlakkoon osallistumisen perusteella AOA pitikin arvostelulle alttiina. Hän otti huomioon toimenpiteitä harkitessaan myös sen, että vangeilla oli ollut mahdollisuus soittaa asiointipuhelut virkailijoiden avustuksella.

AOA Jonkan kirje 14.11.2000, dnro 959/4/99

POLIISI

POLIISIIN KOHDISTUVASTA LAILLISUUSVALVONNASTA

Poliisia koskeva laillisuusvalvonta kuuluu kanslian työjärjestykseen perustuvan asiajaon mukaan AOA *Jonkalle*. Myös OA *Lehtimaja* ja AOA *Paunio* ratkaisivat yksittäisiä poliisia koskevia kanteluista. Poliisiasioiden pääesittelijä kertomusvuonna oli oikeusasiamiehensihteeri *Juha Haapamäki*.

Poliisia koskevat kantelut ovat yksi suurimmista kanteluryhmistä. Viime vuonna ratkaistiin 364 poliisin toiminnasta tehtyä kantelua eli käytännössä sama määrä kuin edellisvuonnakin. Oikeuskanslerinvirasto siirtää osan sinne tehdyistä poliisikanteluista oikeusasiamiehelle, koska oikeuskansleri on vapautettu valvontavelvollisuudesta asioissa, jotka koskevat eräitä pakkokeinolaissa säädeltyjä vapauden rajoittamista koskevia pakkotoimia ja muita vapauden riistoja sekä laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan (mm. poliisivankilat).

Poliisikantelujen osuus kaikista oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista on viime vuosina vaihdellut 10 ja 15 %:n välillä. Ne näyttävät myös tilastojen mukaan johtavan hieman keskimääräistä useammin toimenpideratkaisuun. Tästä ei kuitenkaan voida esittää pitkälle meneviä arvioita poliisitoiminnan yleisestä tasosta. Luvut ovat tällaiseen tarkasteluun liian pieniä. Eräänä selityksenä kantelujen määrään ja toimenpideprosenttiin voi olla poliisitoiminnan luonne. Poliisi joutuu puuttumaan ihmisten perusoikeuksiin usein melko voimakkaastikin ja monesti näissä tilanteissa on niukasti harkinta-aikaa. Läheskään kaikista poliisin toimenpiteistä ei myöskään ole muutoksenhakumahdollisuutta.

Valtaosa poliisiin kohdistuneista kanteluista koskee esitutkintaa ja erilaisten pakkokeinojen käyttöä. Tyypillisiä poliisikanteluista ovat kirjoitukset, joissa katsotaan, että esitutkinta on puutteellinen tai pidetään virheellisenä päätöstä olla toimittamatta esitutkintaa taikka arvostellaan tutkinnan kestoa. Usein tulee esiin kantelijoiden väärinkäsitys, että oikeusasiamies voisi määrätä esitutkinnasta, esimerkiksi siirtää sen paikallispoliisista keskusrikospoliisille. Oikeusasiamies voi kuitenkin pyytää esitutkinnan toimittamista tai muutoin määrätä esitutkinnasta vain valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa, joten yksityishenkilön tekemäksi väitetyn rikoksen esitutkinnasta oikeusasiamies ei voi määrätä. Pakkokeinoista kannellaan useimmiten kotietsinnästä ja erilaisista vapaudenmenetyksistä. Ei ole myöskään harvinaista, että kantelijat arvostelevat poliisin käyttäytymistä tai puolueelliseksi koettua menettelyä. Poliisin suhtautuminen esimerkiksi erilaisiin vähemmistöryhmiin tulee aika ajoin kanteluissa esiin.

Poliisia koskevat kanteluratkaisut eivät kertomusvuonna aiheiltaan tai määrältään mainittavasti poikenneet viime vuosista. Esimerkiksi esitutkinnan aiheetonta viivästyminen koskevia kanteluratkaisuja oli viime vuonnakin useita. Toistuvasti on myös jouduttu kiinnittämään huomiota erilaisten pakkokeinojen käytön edellytyksiin, erityisesti niille asetettujen näyttökynnysten huolelliseen punnintaan. Pakkokeinoilla puututaan perustuslaissa suojattuihin perusoikeuksiin, minkä vuoksi niiden edellytyksiä on tulkittava ahtaasti. Näiden oikeuksien suoja vesittyy, mikäli pakkotoimien aineellisten edellytysten lisäksi niitä koskevia näyttökynnyksiä ei tulkittaisi perusoikeusmyönteisesti.

Kanteluasioiden ja omina aloitteina tutkittujen asioiden (joita kertomusvuonna oli seitsemän) lisäksi poliisiin kohdistuvaan laillisuusval-

vontaan kuuluvat tarkastukset. Niitä toimitaan lähinnä kihlakuntien poliisilaitoksilla ja läänien poliisiosastoilla. Kertomusvuonna tehtiin tarkastuskäynti myös poliisiin ylijohdossa, jonka kanssa on muutoinkin pidetty yllä yhteyttä mm. telepakkokeinojen käytön valvontaan liittyen. Tarkastuskohteilta hankitaan etukäteen asiakirjamateriaalia: esimerkiksi selvityksiä kiinnitoista ja pidätyksistä sekä muita esitutkintaan liittyviä päätöksiä, selvityksiä pitkään esitutkinnassa olleista jutuista jne. Tämän aineiston pohjalta tarkastuksella selvitetään tapahtumia tarpeen mukaan tarkemmin. Tarkastushavainnot voivat johtaa esimerkiksi siihen, että asia otetaan tutkittavaksi omana aloitteena: näin tehtiin mm. kertomusvuonna ratkaistussa asiassa, joka oli lähtenyt liikkeelle vuonna 1998 Vantaan kihlakunnan poliisilaitoksen tarkastuksella, kun oli tullut ilmi, että esitutkinnassa olleita asioita jopa vanheni tutkinnan aikana (dnro 387/2/00 s. 128). Tarkastustoiminta ja kantelujen tutkiminen tukevat toisiaan: kantelujen perusteella voidaan suunnata tarkastustoimintaa ja tarkastuksilla puolestaan saadaan kantelujen ratkaisemisen kannalta hyödyllistä tietoa poliisitoiminnasta.

Tarkastustoiminnassa on pyritty toteuttamaan painopisteajattelua. Erityishuomiota on kiinnitetty toimenpiteisiin, jotka on perusoikeuksien toteutumisen kannalta tai muusta syystä katsottu tärkeäksi. Painopistealueet tarkastuksissa tai muussa oma-aloitteisessa laillisuusvalvonnassa vaihtelevat jonkin verran vuosittain. Esimerkiksi viime vuonna esille nousi voimakkaasti telepakkokeinojen valvonnan kehittäminen. Viime vuonna ryhdyttiin omasta aloitteesta myös selvittämään ns. putkakuolemien tutkintaa ja poliisin toimenpiteitä niiden ehkäisemiseksi.

HALLINNONALAN OIKEUSTILASTA

Periaatteellisesti merkittävä uudistus oli eduskunnan kertomusvuonna hyväksymä poliisilain muutos, jolla poliisi sai mm. valtuudet eräisiin ns. epäsovinnaisiin rikostutkinta- ja rikostorjuntakeinoihin (valeosto ja peitetoiminta). Lainmuutos tuli voimaan 1.3.2000. Sisäasiainministeriön tulee vuosittain antaa oikeusasiamiehelle kertomus peitetoiminnan käytöstä.

Valmisteltavana ovat mm. esitutkinta- ja pakkokeinolain uudistaminen (ks. EOA:n kertomus 1999 s. 141), poliisin henkilörekisterilain uudistus ja turva-alan kokonaisuudistus. Viimeksi mainitussa hankkeessa on tarkoitus mm. selkeyttää rajaa yhteiskunnan ja yksityisten turvallisuuspalvelujen välillä. Myös apulaisoikeusasiamiesten jo vuosien ajan tarpeellisenä pitämä poliisin tiloissa säilytettäviä henkilöitä koskevien säännösten kehittäminen on edennyt: tämänhetkisen tiedon mukaan asiaa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2001.

Sisäasiainministeriön asettama Poliisitoiminnan arviointi ja toimintaedellytysten turvaaminen -niminen hanke sai työnsä valmiiksi tammikuussa 2001. Hanke jakautui kahteen työryhmään, joista ns. Kosken työryhmän tehtävänä oli arvioida poliisipalveluja suhteessa muihin yhteiskunnan peruspalveluihin, määritellä poliisipalvelujen tarve ja arvioida poliisitoiminnan tehokkuutta, palvelutasoa, teknologiaa ja painotuksia. Työryhmä ehdotti mm. eräiden tehtävien siirtoa pois poliisilta (vanginkuljetus, ei-väkivaltaisten juopuneiden säilytys, eräät liikenteen valvontatehtävät) ja toisaalta poliisin roolin laajentamista. Työryhmän käsityksen mukaan poliisin resurssit ovat nykymuodossa ja jakaumalla liian vähäiset kasvaneeseen työmäärään ja kansalaisten odotuksiin nähden, minkä lisäksi poliisi-

sin toimintaympäristö tulee lähivuosina entisestään vaikeammaksi.

Poliisin toimintaympäristöä muuttaa mm. Schengenin säännösten täysimääräinen soveltaminen, joka alkoi 25.3.2001. Sen mukanaan tuoman lisääntyneen liikkumisvapauden vastapainona ovat mm. SIS-tietojärjestelmä (esim. erilaisia etsintäkuulutuksia koko Schengen-alueelta) sekä tiivistyvä kansainvälinen poliisiyhteistyö, myös esim. valtioiden rajojen yli jatkuva tarkailu ja takaa-ajo.

TARKASTUSHAVAINTOJA

Varsinaisia poliisilaitosten tarkastuksia oli kertomusvuonna kolme (Pori, Raasepori ja Inari-Utsjoki). Tämän lisäksi AOA Jonkka tutustui Helsingin keskustassa poliisin kenttätöimintään ja muutoinkin pääkaupungin viikonloppuyön tapahtumiin poliisin näkökulmasta. Kanslian tarkastaja tarkasti Sisä-Savon kihlakunnan poliisivankilan.

Poliisilaitosten tarkastuksilla tutustuttiin laitosten toimintaan ja tiloihin sekä selvitettiin kihlakuntauudistuksen vaikutuksia mm. poliisipalvelujen saatavuuteen. AOA Jonkka tutustui myös poliisilaitosten sivutoimipisteisiin eli palvelutoimistoihin. Etukäteen hankitun aineiston pohjalta selviteltiin erityisesti esitutkinnan joutuisuutta ja pakkokeinojen käyttöä.

Raaseporin ja Inarin-Utsjoen kihlakunnissa tuli esiin esitutkintojen ruuhkautumista ja niin vakavanlaatuisia viivästyksiä, että AOA Jonkka otti tapaukset omana aloitteena tutkittavakseen. Mainittujen poliisilaitosten johdon mukaan resurssipula haittaa merkittävästi tehtävien hoitamista. Raaseporissa tuli myös esiin, ettei suoritetuista tevelvonnoista ollut lainkaan laadittu pöytäkirjoja eikä niistä siten ollut mennyt tietoa

sisäasiainministeriölle. AOA Jonkka otti tämänkin asian tutkittavaksi omana aloitteena. Myös Inarin-Utsjoen kihlakunnassa tuli esiin puutteita tevelvontapöytäkirjojen laadinnassa. Lisäksi tarkastushavaintojen johdosta ilmeni aihetta korostaa päätösten asianmukaista perustelemista.

AOA Jonkka tarkasti myös sisäasiainministeriön poliisiosaston. Tällöin keskusteltiin poliisitoiminnan yleisistä kysymyksistä kuten poliisin toiminnan suuntaamisesta ja tärkeimmistä meillä olevista hankkeista. Poliisin ylijohdon mukaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden taso on pikkuhiljaa laskemassa, mikä johtuu resurssipulasta. Esimerkiksi huumausainetilanne on nopeasti vaikeutunut, mikä näkyy myös perinteisten omaisuusrikosten lisääntymisenä. Vakavana uhkana pidettiin ammattimaisen ja järjestäytyneen rikollisuuden kasvua ja kansainvälistymistä. Lisäksi keskusteltiin mm. poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkintajärjestelmän ongelmista, poliisipalveluiden saatavuuden turvaamisesta myös harvaan asutuilla seuduilla ja poliisin rasisminvastaisesta toiminnasta.

Poliisihallinnon tarkastukset 2000

Porin kihlakunnan poliisilaitos	17.2.2000
Sisä-Savon kihlakunnan poliisivankila	12.4.2000
Sisäasiainministeriön poliisiosasto ..	31.5.2000
Helsingin kihlakunnan poliisilaitos ...	9.6.2000
Raaseporin kihlakunnan poliisilaitos ja Hangon palvelutoimisto	16.8.2000
Inarin-Utsjoen kihlakunnan poliisilaitos ja Utsjoen palvelutoimisto	6.–7.9.2000

LAUSUNNOT

ESITUTKINTA- JA
PAKKOKEINOLAKITYÖRYHMÄN
MIETINTÖ

Oikeusministeriö pyysi lausuntoa esitutkinta- ja pakkokeinolain sekä eräiden näihin liittyvien lakien muuttamista pohtineen työryhmän mietinnöstä.

AOA Jonkka piti perusteltuna, että esitutkinta- ja pakkokeinolakeja ja niiden muutostarpeita arvioidaan kokonaisuudessaan, kun lait ovat olleet voimassa yli vuosikymmenen ja niihin on tehty lukuisia muutoksia.

Esitutkintalain osalta AOA piti periaatteellisesti tärkeänä kysymystä avustajan valinta-oikeuden rajoittamisesta. Lähtökohtaisesti on hyväksyttävää, että tietyn avustajan epääminen olisi rikostutkinnallisista syistä mahdollista. Muita perusteita AOA piti ongelmallisina ja ehdotus jätti tässä samoin kuin selkeyden suhteen toivomisen varaa. Muutoin AOA ei nähnyt mietinnössä esitutkintalain osalta suuria periaatteellisia ongelmia. Hän toi kuitenkin esiin, että siinä ei ollut käsitelty käytännössä tärkeää kysymystä esitutkinnan keskeyttämisestä. Lisäksi AOA kiinnitti huomiota siihen, että äidinkieltään ruotsia esitutkinnassa käyttää haluavien asemaa turvaavia säännöksiä tulisi harkita.

Mietinnössä ehdotetaan pakkokeinolakiin useita tärkeitä ja periaatteellisia muutoksia, joista osaan liittyy merkittäviä ongelmia. Useiden pakkokeinojen (esim. pidättäminen, matkustuskielto, vakuustakavarikko) näyttökynnyksiä esitetään madallettavaksi. Perustelut eivät AOA:n mielestä yleensä olleet vakuuttavia. Pakkokeinojen ehkä tiukatkin aineelliset edellytykset vesittyvät, mikäli näyttökynnykset ovat ma-

talia ja/tai epämääräisiä. Säännöksistä voi tulla niin epämääräisiä, että niiden noudattamisen valvonta jälkikäteen on todella vaikeaa.

AOA piti valitettavana, että työryhmä ei ollut käsitellyt uuden informaatioteknologian vaikutusta mm. pakkokeinojen käytölle. Se, miten esimerkiksi kotietsintää tai takavarikkoa koskevia säännöksiä sovelletaan ATK-ympäristössä, on kaikkea muuta kuin ongelmatonta.

Periaatteellisesti merkittävimmät ja myös ongelmallisimmat ehdotukset koskevat ns. telepakkokeinoja (pakkokeinolain 5a luku). Teknisen kuuntelun ulottamisella vakituiseen asumiseen käytettyyn tilaan puututaan toimenpiteen kohteena olevien kotirauhan ja yksityisyyden ydinalueeseen. AOA arvosteli myös ehdotetun säännöksen selkeyttä ja toimenpiteen kriteerien väljyyttä. Hän piti periaatteellisesti arveluttavana sitä, että poliisille annettaisiin oikeus aloittaa telepakkokeinojen käyttö (myös telekuuntelu) ennen tuomioistuimen lupaa. Kun poliisi sai telekuuntelumahdollisuuden, pidettiin keskeisenä oikeusturvatakeena sitä, että asiasta aina päätetään tuomioistuin. AOA ei pitänyt ehdotuksen perusteluja vakuuttavina. Julkisen asiamiehen tehokkuudesta oikeusturvatakeena telepakkokeinoasioiden tuomioistuinkäsittelyssä voidaan esittää vahvoja epäilyjä.

AOA totesi myös, että telepakkokeinot ovat olleet käytössä vain viisi vuotta. Tuonakin aikana niitä koskevia säännöksiä on muutettu ja poliisin valtuuksia lisätty. AOA:n käsityksen mukaan olisi tarpeen saada nykyisin voimassa olevien pakkokeinojen toimivuudesta ja mahdollisista ongelmista enemmän tietoa ennen kuin niiden käyttöalaa laajennetaan.

AOA Jonkan kirje oikeusministeriölle
31.1.2000, dnro 2557/4/99

POLIISIN ULKOISTA TIEDOTTAMISTA KOSKEVAN OHJEEN LUONNOS

Sisäasiainministeriö pyysi lausuntoa poliisin ulkoista tiedottamista koskevan ohjeen luonnoksesta.

AOA Jonkka totesi ulkoisen tiedottamisen olevan tärkeää ja ohjeiden antamisen siitä olevan perusteltua yhdenmukaisuuden ja toiminnan ohjaamisen kannalta. Positiivista oli se, että ohjeissa oli otettu huomioon perusoikeusnäkökulma samoin kuin se, että ohjeessa oli nimenomaisesti kielletty mitään ihmisryhmää halventava ja leimaava tiedottaminen, mitä kantaa oli myös selvennetty esimerkein. Lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta voisi AOA:n mielestä käsitellä selvästi laajemminkin, koska se vaikuttaa poliisin tiedottamiseen varsin perustavanlaatuisesti.

AOA Jonkan kirje sisäasiainministeriölle
17.5.2000, dnro 1108/4/00

Uusi ohje poliisin ulkoisesta tiedottamisesta annettiin 26.6.2000.

HENKILÖSTÖTURVALLISUUSTOIMIKUNNAN MIETINTÖ

Oikeusministeriö pyysi oikeusasiamiehen lausuntoa oikeusministeriön henkilöstöturvallisuustoimikunnan laatimasta mietinnöstä.

AOA Jonkka totesi lausunnossaan, että mietinnössä esitetyt perusteet turvallisuusselvityksistä annettavan lain tarpeellisuudesta ja soveltamisalasta olivat perusteltuja. Hän kiinnitti kuitenkin huomiota ehdotettujen säännösten väljyyteen.

Turvallisuusselvitysten tekemisellä puututaan perustuslaissa taattuun ihmisten yksityiselämän suojaan. Turvallisuusselvitys laajeni ja

tehostuisi nykyisestä, mikä merkitsee sitä, että menettelyllä puututtaisiin entistä enemmän henkilön yksityiselämän suojaan.

Mietinnössä ehdotettu jaottelu suppeaan, normaaliin ja laajennettuun turvallisuusselvityksiin on AOA:n mielestä perusteltu.

Yleistoteamuksena AOA katsoi, että monet ehdotetut säännökset ovat hyvin väljiä ja sellaisia, että ohjeistukselle ja soveltamiskäytännölle jää huomattavan suuri liikkumavara. Perusoikeuksiin puuttuvassa laissa tätä voidaan pitää arveluttavana. AOA:n mielestä epäselväksi jää myös se, millä tavalla turvallisuusselvitysten antamista voidaan valvoa. Hän katsoikin, että lain jatkovalmistelussa olisi aiheellista kiinnittää huomiota yhtäältä säännösten täsmentämiseen ja toisaalta oikeusturvanäkökohtiin ja valvontamahdollisuuksien parantamiseen.

AOA Jonkan kirje oikeusministeriölle
30.8.2000, dnro 1232/4/00

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

YHDENVERTAINEN KOHTELU POLIISIN VALVONTATOIMINNASSA

Kantelijan mukaan videoliikkeiden poliisivalvontaa ei suoriteta koko maata ajatellen tasapuolisesti. Kantelijan mielestä poliisin tulisi tarkastaa kaikki alan liikkeet tai jättää kaikki tarkastamatta. Erityisesti kantelija arvosteli sitä, että Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksen tammikuussa 1998 suorittama valvontaisku ei ollut kohdistunut yhdenmukaisesti kaikkiin seksivideoita välittäviin liikkeisiin.

AOA Jonkka totesi poliisin suorittaman valvontatoimen osalta, ettei yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta voida ymmärtää sillä tavoin me-

kaanisesti, että poliisi loukkaisi automaattisesti yhdenvertaisuutta, ellei se tarkasta kaikkia Suomessa seksivideoita välittäviä liikkeitä, tai vaihtoehtoisesti jätä kaikki liikkeet tarkastamatta. Poliisi toimintaan vaikuttaa tältä osin hyväksyttävästi mm. rikostutkintaan kulloinkin käytävissä olevat voimavarat ja konkreettiset epäilyt asiaan liittyvästä rikoksesta. AOA:n mukaan sisäasiainministeriön poliisiosaston olisi kuitenkin hyvä seurata yhdenvertaisuuden toteutumisesta myös valvonnassa löytyvien tarkastamattomien videokasettien osalta, koska hankitun selvityksen mukaan kaikissa tapauksissa ei ole tältä osin menetelty samalla tavalla.

Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksen seksivideoita välittäviin liikkeisiin tammikuussa 1998 kohdistaman valvontaiskun osalta AOA katsoi, ettei hankittu selvitys tukenut kantelijan esittämiä epäilyjä siitä, että yhden liikkeen tarkastamatta jääminen olisi johtunut epäasiallisista vaikuttimista. Kyseisessä liikkeessä oli sittemmin heinäkuussa 1999 suoritettu erillinen valvontaisku, jossa oli myös takavarikoitu videolokuvia. AOA kuitenkin totesi, että tasapuolisen kohtelun vaatimus olisi tässä tapauksessa toteutunut ulospäin uskottavammalta näyttävällä tavalla, mikäli kyseiseen liikkeeseen kohdistunut tarkastus olisi suoritettu nopeammin eikä vasta oikeusasiamiehen kansliasta esitetyn tiedustelun jälkeen.

AOA Jonkan päätös 5.1.2000, dnro 639/4/98

ESITUTKINTAPÖYTÄKIRJAAN TEHTÄVÄT MERKINNÄT

Kantelija arvosteli Joensuun kihlakunnan poliisilaitoksen ylikonstaapelin menettelyä esitutkintapöytäkirjaan tehtävien merkintöjen osalta. Kantelija katsoi, että asiassa tutkijana toimi-

neen ylikonstaapelin olisi pitänyt tehdä esitutkintapöytäkirjaan merkintä siitä, että kantelijan alaikäistä tytärtä oli pian väitetyn pahoinpitelyn jälkeen yritetty kuulla esitutkinnassa asianomistajana.

Kantelijan tytär oli saapunut asian selvittämistä varten poliisiasemalle järjestettyyn tilaisuuteen. Kun tytär ei kuitenkaan ollut suostunut puhumaan mitään kyseisessä tilaisuudessa, oli ylikonstaapeli luopunut kuulustelun toimittamisesta. Keskustelutilaisuudesta ei laadittu pöytäkirjaa, eikä siitä myöskään tehty merkintöjä myöhemmin valmistuneeseen esitutkintapöytäkirjaan.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Kun kantelijan tytärtä ei ole kuulusteltu keskustelutilaisuudessa eikä keskustelutilaisuuden järjestämistä voida ainakaan yksiselitteisesti pitää muuna laissa tarkoitettuna esitutkintatoimenpiteenä, ei ylikonstaapelin menettelyä voida pitää sinänsä virheellisenä, vaikka hän ei olekaan tehnyt keskustelutilaisuudesta pöytäkirjaa tai merkintöjä esitutkintapöytäkirjaan.

Kun esitutkintapöytäkirjasta tulisi kuitenkin ilmetä kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja kun esitutkinnan toimittaminen on hankitun selvityksen mukaan viivästynyt jossain määrin myös sen vuoksi, ettei kantelijan tytärtä ole voitu heti kuulustella, olisi tässä tapauksessa ollut perustelumpaa tehdä asiasta merkintä esitutkintapöytäkirjaan. Sillä seikalla, ettei kantelijan tytär ole keskustelutilaisuudessa suostunut puhumaan asiasta mitään, on saattanut olla merkitystä arvioitaessa hänen myöhemmin antamansa kertomuksen luotettavuutta syyteharkinnassa.

AOA Jonkka saattoi esitutkintapöytäkirjaan tehtävien merkintöjen osalta lausumaansa käsityksen ylikonstaapelin tietoon.

AOA Jonkan päätös 17.1.2000, dnro 290/4/98

RIKOSILMOITUKSEN KIRJAAMINEN

Kantelijan mukaan Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksella ei otettu hänen rikosilmoitustaan vastaan. Käytettävissä olleen selvityksen perusteella jäi epäselväksi se, mitä kantelijan ja hänen kanssaan asioineen ylikonstaapelin kahdenkeskisessä keskustelussa oli tapahtunut. Rikosilmoitusta ei ainakaan tuolloin kirjattu vaan vasta muutamaa kuukautta myöhemmin. AOA Jonkka katsoi, että ylikonstaapelin olisi tullut varmistautua siitä, haluaako kantelija tehdä rikosilmoituksen vai mikä hänen käyntinsä tarkoitus oli. Hän saattoi käsityksensä ylikonstaapelin tietoon.

AOA Jonkan päätös 7.2.2000, dnro 476/4/99

AOA Jonkka on myös seuraavissa ratkaisuisaan kiinnittänyt huomiota siihen, että poliisiin tulee tarvittaessa aktiivisesti kyselyin selvittää, onko asiakkaan tarkoitus tehdä rikosilmoitus vai mitä hän poliisilta haluaa (145/4/98, 197/4/00 ja 1864/4/00).

POLIISIN OHJEISTUS AHVENANMAAN MAAKUNNASSA

Eduskunnan oikeusasiamiehelle osoitetussa kantelussa arvosteltiin poliisin menettelyä Maa-rianhaminassa toteutuneen kotietsinnän yhteydessä. Asiassa annetusta selvityksestä kävi ilmi, että osa määräyksistä ja ohjeista, joihin sisäasiainministeriö viittasi ja joita poliisihallinto Ahvenanmaalla sovelsi oli olemassa ainoastaan suomenkielellä.

AOA Jonkka selvitti ns. omana aloitteena edellä mainitun asianlaidan ja esitti omana kannottonaan asiassa mm. seuraavan:

Ahvenanmaan itsehallintolain 36 §:n mukaan maakunta on yksikielisesti ruotsinkielinen. Valtiohallinnon, maakuntahallinnon ja kunnallis-

hallinnon virkakieli on ruotsi. Ahvenanmaan maakunnan poliisihallinnosta annetun asetuksen 1 §:ssä säädetään valtakunnan ja maakunnan välisestä toimivaltajaosta. Asetuksen 4 §:n mukaan maakunnan poliisimiehellä on samat valtuudet kuin valtakunnan poliisimiehellä suorittaessaan virkatehtäviä valtakunnassa. Valtakunnan poliisimiehellä on vastaavasti samat valtuudet maakunnassa.

Poliisin hallinnosta annetun lain 4 §:n mukaan poliisin ylimpänä johtona toimii sisäasiainministeriön poliisiosasto. Poliisin ylijohdon tehtävänä on mm. suunnitella, kehittää ja johtaa poliisitoimintaa koko maassa sekä päättää paikallispoliisin ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden yhteistoiminnan perusteista läänissä.

Poliisihallinto kuuluu selvityksen mukaan oikeusalaan, jossa lainsäädäntö- ja hallintotoimivalta on jaettu valtakunnan ja maakuntahallinnon välillä. Maakunnan poliisi vastaa ”yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta” ja muista poliisille kuuluvista tehtävistä. Valtakunnan poliisiviranomainen maakunnassa vastaa valtion turvallisuudesta ja niistä tehtävistä, jotka kuuluvat suojelupoliisille ja keskusrikospoliisille.

Asiassa saadusta selvityksestä ei käynyt ilmi Ahvenanmaan poliisiviranomaisten käytännössä soveltamat määräykset, ohjeet ja muut normit. Tämä asian laita oli epätyytyttävä ja vaikeutti poliisin toimintaa Ahvenanmaalla sekä oli oikeusturvalle vaaratekijä.

Poliisin korkeimman johdon sekä maakunnan asianomaisten viranomaisten tulee joka tilanteessa tietää, mitä normeja poliisi soveltaa toiminnassaan maakunnassa. Selvityksestä ei yksiselitteisesti ilmene, mitkä poliisin määräykset, ohjeet ja muut normit oli saatavana ruotsinkielellä. AOA piti tätä asiantilaa epäkohtana, johon oli kiireesti saatava korjaus.

AOA kehotti sisäasiainministeriötä yhdessä

Ahvenanmaan maakuntahallituksen kanssa selvittämään Ahvenanmaan poliisiviranomaisten soveltamat määräykset, ohjeet ja muut normit, ja joita tulee olla saatavilla ruotsiksi. Hän kehotti Ahvenanmaan maakuntahallitusta vastaamaan niistä toimenpiteistä, joita tarvitaan määräysten ja ohjeiden antamiseksi niissä kysymyksissä, joissa toimivalta kuuluu Ahvenanmaalle. Sisäasiainministeriötä ja Ahvenanmaan maakuntahallitusta kehoitettiin vuoden 2000 loppuun mennessä raportoimaan eduskunnan oikeusasiamiehelle niistä toimenpiteistä, joihin päätös antaa aiheen.

AOA Jonkan päätös 14.2.2000, dnro 61/2/99

Sisäasiainministeriö ja Ahvenanmaan maakuntahallitus ovat 21. ja 22.12.2000 toimittaneet oikeusasiamiehen kansliaan selvitykset tarvittavista ministeriön ja maakuntahallituksen välisestä yhteydenpidosta sekä järjestelyistä, joilla voitaisiin turvata sen, että maakunnassa kulloinkin sovellettavat poliisinnormit olisi saatavana ruotsin kielellä.

TIETOKONEEN KOVALEVYN KOPIOINTI

Tietokoneen kovalevy kopioitiin kotietsinnän yhteydessä. AOA Jonkka piti virheellisenä sitä, että toimenpidettä ei merkitty kotietsintäpöytäkirjaan, vaikka selvityksen mukaan poliisien koulutuksessa tähän asiaan on kiinnitetty huomiota. Hän saattoi tämän käsityksensä toimenpiteestä päättäneen keskusrikospoliisin rikoskomisarian tietoon.

AOA totesi jo kiinnittäneensä oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa huomiota siihen, että pakkokeinolain säännösten soveltaminen ATK-ympäristössä toimitettaviin pakkokeinoihin on ongelmallista (ks. dnro 2557/4/99 s. 123).

Lisäksi hän ilmoitti ottavansa ohjeistuksen tarpeen esiin poliisin ylijohdon kanssa käytävissä keskusteluissa.

AOA Jonkan kirje 15.2.2000, dnro 2694/4/97

SYLLISEKSI EPÄILLYN KUULUSTELU

Kahta syylliseksi epäiltyä oli kuulusteltu esitutkinnassa puhelimitse, vaikka he olivat kiistäneet rikosilmoituksen oikeellisuuden ja vaikka asiaa ei ollut pidettävä merkitykseltään vähäisenä. AOA Jonkka kiinnitti kuulustelijana toimineen Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ylikonstaapelin ja tutkinnanjohtajana toimineen Forssan kihlakunnan poliisilaitoksen rikoskomisarian huomiota esitutkintalain säännökseen, jonka mukaan tällaisissa tilanteissa kuulusteltavan tulee olla itse läsnä.

AOA Jonkan päätös 2.3.2000, dnro 2268/4/98

ESITUTKINNAN VIIVÄSTYMINEN

Kantelija (Kouvolan kihlakunnansyyttäjä) arvosteli Kouvolan kihlakunnan poliisilaitosta esitutkinnan viivymisestä. Esitutkinnan toimitaminen epäillyn petosrikoksen osalta oli kestänyt noin neljä ja puoli vuotta. Esitutkinnan kesto oli selvityksissä perusteltu lähinnä Kouvolan poliisilaitoksen huonolla tutkintatilanteella, minkä seurauksena asioita oli jouduttu laittamaan tärkeysjärjestykseen.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Asiassa tutkinnanjohtajaksi määrätty rikoslikomisario on ollut viime kädessä vastuussa siitä, että esitutkinta toimitetaan laissa edellytetyin tavoin ilman aiheetonta viivytystä. Vaikka tutkittavina olevia asioita voidaankin laittaa tärkeysjärjestykseen, on esitutkinnan kokonais-

kestoajaksi tässä tapauksessa ollut kohtuuttoman pitkä. Kysymys ei ole ollut mistään erityisen laajasta tai poikkeuksellisen mutkikkaasta asiasta. Kymen lääninhallituksen poliisiosasto oli myös kiirehtinyt asiaa jo joulukuussa 1996, mutta siitä huolimatta esitutkintaa oli jatkettu vasta vuoden 1997 lopussa. Esitutinnan pitkistä kestoista on tässä tapauksessa aiheutunut myös se tilanne, että syyttäjä on joutunut tekemään syyteharkinnan kohtuuttoman lyhyensä ajassa.

AOA Jonkka saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä tutkinnanjohtajana olleen Kouvolan kihlakunnan poliisilaitoksen rikosylikomisarion tietoon.

AOA Jonkan päätös 17.3.2000, dnro 1971/4/98

Myös seuraavissa ratkaisuissa on kyse esitutinnan viivästyttämisestä.

Kantelija kertoi erään Turun kaupunginvaltuutetun vappupäivänä 1998 julkisesti pitämässään puheessa esittäneen rasistisia ja ihmisoikeuksia loukkaavia näkemyksiä.

AOA Jonkka katsoi asiassa antamassaan päätöksessä, että kantelukirjoituksessa tarkoitettu vappupuhe oli vuoden 1998 toukokuun alusta ollut Turun kihlakunnan poliisipäällikön ja Turun kihlakunnan poliisilaitoksen tiedossa poliisilaitoksen ryhtymättä selvittämään, täyttikö puhe rikoksen tunnusmerkistön. Poliisilaitos alkoi tutkia asiaa vasta tammikuussa 1999 Turun kihlakunnansyyttäjän pyynnöstä.

Poliisiin tai muun esitutkintaviranomaisen on esitutkintalain mukaan toimitettava esitutkinta kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muutoin on syytä epäillä, että rikos on tehty. Lain mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheutonta viivytystä. Sisäasiainministeriön suvaitsevuuden lisäämistä ja rasismien ehkäisemistä poliisissa koskevan ohjeen mukaan poliisiin on puuttettava rasistisiin tekoihin tehostamalla syrjin-

tärikosten ja kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevien rikosten selvittämistä ja syyteharkintaan saattamista.

AOA katsoi, että Turun poliisipäällikön olisi tullut esitutkintalain mukaan sekä mainitusta sisäasiainministeriön ohjeesta ilmenevät periaatteet huomioon ottaen ryhtyä ripeämmin ja tarkokkaammin toimiin kantelussa tarkoitettujen rikosten tutkimiseksi.

AOA saattoi käsityksensä poliisipäällikölle tiedoksi.

AOA Jonkan päätös 22.8.2000, dnro 1344/4/98

AOA Jonkka tarkasti Vantaan kihlakunnan poliisilaitoksen 26.11.1998. Tuolloin ilmeni, että esitutkinta-ajat olivat usein pitkiä. Asioita jopa vanheni rikosoikeudellisesti esitutinnan aikana. Kun oli aihetta epäillä, että poliisilaitoksella oli laiminlyöty toimittaa esitutkintoja ilman aiheutonta viivytystä, AOA otti asian omasta aloitteestaan tutkittavakseen. Tutkinnassa keskityttiin tapauksiin, joissa rikoksen syyteoikeus oli vanhentunut esitutinnan aikana.

AOA totesi tutkinnanjohtajien valvontavastuun osalta, että suurten juttumäärien seuranta ei voi tapahtua muistinvaraisesti tai perustua pelkästään tutkijoiden ilmoituksiin. Tehokkaaseen seurantaan on nykyään riittävät mahdollisuudet ATK:n avulla.

Juttujen siirtäminen tutkijalta tai tutkinnanjohtajalta toiselle oli osaltaan hidastanut esitutkintoja Vantaalla. Siirroista ei ollut aina tiedotettu eikä niitä ollut rekisteröity asianmukaisesti. Myös tutkijoiden siirrot poliisilaitoksen sisällä olivat voineet johtaa epäselvyyksiin siitä, kuka toimii tutkinnanjohtajana.

AOA totesi, että esiin tulleissa tapauksissa oli havaittavissa puutteita niin tutkijoiden kuin tutkinnanjohtajien toiminnassa samoin kuin esitutkinnan yleisessä organisoinnissa. Oli myös ilmeis-

tä, että Vantaalla oli ollut työvoimaan nähden runsaasti asioita esitutkinnaissa. Virkoja oli jouduttu pitämään täyttämättä ja henkilöstön jatkuva vaihtuminen oli vaikeuttanut tilannetta. Esitutkintojen priorisointi oli kuitenkin näyttänyt toimineen siinä mielessä, että syyteoikeudeltaan vanhentuneet jutut olivat lähes poikkeuksetta varsin vähäisiä.

Saaduissa selvityksissä oli katsottu, että esitutkinnan uusittu organisointitapa on sittemmin tehostanut tutkintaa. Lisäksi tutkintaruuhkan hoitamiseksi perustettiin vuonna 1999 ns. juttuprojekti, jonka avulla tilanne jonkin verran helpottui. Muutoinkin ongelmat on tiedostettu, ja niitä on selvitysten mukaan pyritty myös muilla tavoin ratkaisemaan.

AOA Jonkka saattoi käsityksensä neljän rikostutkijan ja neljän tutkinnanjohtajan virheellisestä menettelystä heidän tietoonsa. Lisäksi hän kiinnitti rikostorjunnan vastuualueen rikosylikomisarion huomiota todettuihin virheellisiin menettelyihin ja muihin ongelmiin poliisilaitoksen esitutkintatoiminnassa. AOA saattoi havaintonsa myös Vantaan kihlakunnan poliisipäällikön ja Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisi-osaston tietoon.

AOA Jonkan päätös 19.9.2000, dnro 387/2/00

Lisäksi AOA Jonkka on kiinnittänyt huomiota esitutkinnan viivästymiseen seuraavissa ratkaisuisaan (606/4/97, 314/4/98, 1382/4/99 ja 2491/4/99).

PASSIN EPÄÄMINEN

Kantelija kertoi, että mentyään sovittuna päivänä noutamaan passiaan Hyvinkään kihlakunnan poliisilaitokselta hänelle ei annettu passia. Syyksi ilmoitettiin, että keskusrikospoliisi oli kieltänyt passin antamisen. Kantelija katsoi,

että hänet oli pakkokeinolain säännöksiä kiertäen tosiasiallisesti määrätty matkustuskieltoon.

Selvityksen mukaan kantelijalla oli tuolloin keskeneräisiä keskusrikospoliisin tutkinnaissa olevia rikosasioita. Poliisilaitoksen toimistosihtööri oli ottanut yhteyttä keskusrikospoliisiin, jolloin sieltä ilmoitettiin, ettei passia tulisi tässä vaiheessa antaa. Kun kantelija tuli noutamaan passiaan, häntä kehoitettiin menemään ensin kuulusteluun keskusrikospoliisiin. Kantelijan käytyä muutaman päivän kuluttua kuulustelussa keskusrikospoliisi ilmoitti, ettei passin antamiselle ole estettä ja passi tehtiin valmiiksi.

AOA Jonkka totesi, että tosiasiallisesti kysymys oli passin epäämisestä. Poliisilaitoksen työjärjestyksen mukaan erityistä harkintaa vaativat ratkaisut mm. passiasioissa kuuluivat poliisipäällikölle. Näin ollen asiaa hoitaneiden toimistosihtöerien olisi tullut siirtää poliisipäällikön ratkaistavaksi, oliko tässä tapauksessa passilain tarkoittamaa perustetta evätä passi. Passin epäämistä ei voida käyttää kuulusteluun saapumisen tehosteena eikä sen antamista voida toimistosihtöerien esittämällä syillä viivyttää.

Sitä, olisiko kantelija saanut passinsa heti, jos asiassa olisi menetelty työjärjestyksen mukaisesti, ei voitu tässä yhteydessä ratkaista, koska asia ei siis koskaan tullut poliisipäällikön harkittavaksi. AOA kuitenkin totesi, että passin myöntäjä ei ole sidottu niihin näkemyksiin, joita muut viranomaiset asiassa esittävät, vaan hänen tulee hankkia asiassa riittävä selvitys ja sen nojalla itsenäisesti ratkaista, onko passin epäämiselle lainmukaiset perusteet. Lisäksi AOA katsoi hyvän hallintotavan puoltavan sitä, että passin hakijalle tulisi viipymättä – jo ennen varsinaista kuulemistä – ilmoittaa, mikäli passin epäämistä harkitaan, jotta hän voisi varautua tilanteeseen mahdollisimman ajoissa.

AOA Jonkan päätös 30.3.2000, dnro 2768/4/99

POLIISIMIEHEN VELVOLLISUUS NIMENSÄ ILMOITTAMISEEN

Kantelijat arvostelivat Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen vanhempaa ja nuorempaa konstaapelia siitä, etteivät nämä olleet pyynnöistä huolimatta ilmoittaneet koko nimeään. Lisäksi kantelijat arvostelivat vanhempaa konstaapelia asiattomasta käytöksestä. He epäilivät poliisimiehiä myös etnisestä syrjinnästä.

Konstaapelit olivat liikennevalvontaa suorittaessaan pysäyttäneet kantelijoiden auton. Kantelijat olivat useaan kertaan tiedustelleet konstaapelien nimiä. Vanhempi konstaapeli oli selvitysten mukaan ilmoittanut ainoastaan sukunimensä ja nuorempi konstaapeli oli ilmoittanut sukunimensä ja etunimensä ensimmäisen kirjaimen.

Konstaapelit perustelivat etunimen ilmoittamatta jättämistä lähinnä sukunimiensä harvinaisuudella. Konstaapelit katsoivat, että heidät olisi tarvittaessa voinut yksilöidä pelkän sukunimen perusteella. Vanhemman konstaapelin selvityksessä tuotiin esille myös turvallisuusseikat. Lisäksi konstaapelit vetosivat siihen, että heillä oli nimilaatat. Toisen konstaapelin nimilaatassa oli tämän koko nimi ja toisen laatassa sukunimi ja etunimen ensimmäinen kirjain.

AOA Jonkka katsoi, ettei kantelijoiden etnisen taustan voitu osoittaa vaikuttaneen poliisimiesten toimintaan. Muutoin hän totesi kannanottonaan seuraavan.

Konstaapeleiden kieltäytymistä ilmoittaa koko nimensä sitä nimenomaan tiedusteltaessa voidaan pitää kritiikille alttiina asianmukaisen viranhoidon kannalta.

Poliisin kanssa asioivan tulee saada tietää, kuka poliisimies hänen oikeuksiinsa on puuttumassa. Tähän kuuluu se, että hänelle pyydetäessä kerrotaan koko nimi. Ainoastaan painavista ja

objektiivisesti perustelluista syistä tästä voidaan tinkiä. Konstaapeleiden selvityksissä esiin tuotuja syitä ei tässä asiayhteydessä voida arvioida kovinkaan painaviksi.

Nimen ilmoittamisesta kieltäytyminen on tässä tapauksessa myös kärjistänyt tilannetta. Tällainen menettely antaa kuvan ylimielisestä suhtautumisesta, mikä ei ole omiaan ylläpitämään luottamusta poliisin toiminnan puolueettomuuteen ja muuhun asianmukaisuuteen. Tässä valossa konstaapelien menettely ei ole ollut poliisilain edellyttämää asiallista ja sovinnollisuutta edistävää toimintaa.

AOA:n mielestä vanhempi konstaapeli oli lisäksi käyttäytynyt moitittavasti kantelijoiden tultua tapahtuman jälkeen Pasilan poliisitalon päivystykseen. Vanhempi konstaapeli on selvityksessään kertonut, että hän oli tuolloin ”ihmetelty ääneen heidän haluaan kerätä poliisien nimiä”. AOA ei pitänyt kyseistä lausumaa asiallisena. Virkamiehen odotetaan hankalissakin tilanteissa käyttäytyvän valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentista ilmenevin tavoin asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Poliisin kielenkäytön tulee AOA:n mielestä pysyä asiallisena myös silloin, kun poliisin omaan toimintaa kohdistetaan arvostelua.

AOA saattoi käsityksensä nimen ilmoittamisesta vanhemman ja nuoremman konstaapelin tietoon otettavaksi huomion vastaisen varalle. Lisäksi AOA saattoi käsityksensä virkamiehiltä edellytettävästä asianmukaisesta käytöksestä vanhemman konstaapelin tietoon.

AOA Jonkan päätös 4.5.2000, dnro 1160/4/99

Myös seuraavassa ratkaisussa on kyse poliisin nimen ilmoittamisesta.

Kantelija arvosteli Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksen poliisimiehiä mm. siitä, etteivät nämä olleet ilmoittaneet hänelle nimiään.

Selvityksen mukaan tunnuksettomalla poliisiautolla liikkunut siviiliasuinen poliisipartio oli pysäyttänyt kantelijan auton epäilyllä liikenne-rikkomuksen vuoksi. Kantelijan auton luokse mennyt poliisimies oli esittänyt virkamerkinsä ja sanonut olevansa poliisi. Sen sijaan kantelijalta pyydettyjä asiapapereita poliisiautossa suoritettun tarkastuksen jälkeen palauttamaan mennyt ja kantelijalle liikenne-rikkomuksesta suullisen huomautuksen antanut poliisimies ei ollut esittänyt virkamerkkiään tai ilmoittanut asemaansa ja nimeään.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Poliisin toiminnan tulee olla mahdollisimman avointa. Poliisin kanssa asioivan tulee saada tietää, kuka poliisimies on hänen oikeuksiinsa puuttumassa. Asiallisella esittäytymisellä pidetään osaltaan yllä luottamusta poliisin toiminnan puolueettomuuteen ja asianmukaisuuteen. Sillä parannetaan myös toimenpiteen kohteeksi joutuneen mahdollisuutta saattaa poliisin menettelyn lainmukaisuus jälkikäteiseen kontrolliin. Esittäytyminen on erityisen tärkeää tällaisissa tilanteissa, joissa poliisin asemaa ei voida päätellä ulkoisista seikoista, kuten virkapuvusta tai poliisin tunnuksin varustetusta autosta.

AOA katsoi, ettei hänellä ollut sinänsä laillisuusperusteella huomautettavaa kantelijan auton luokse ensin menneen poliisimiehen esittäytymisen osalta. Asianmukaisen viranhoidon kannalta voidaan AOA:n mukaan kuitenkin puoltaa sitäkin näkemystä, että kyseisen poliisimiehen olisi tullut oma-aloitteisesti ilmoittaa myös nimensä. Asianmukaiseen viranhoitoon kuuluu myös vaatimus eräiden keskeisten kohteliaisuusperiaatteiden noudattamisesta.

Sen sijaan asiapapereita palauttamaan menneen poliisimiehen menettely tilanteessa on AOA:n mielestä altis kritiikille myös laillisuuspe-

rusteella. Kyseisen poliisimiehen menettelyä tilanteessa ei voida pitää asianmukaisena erityisesti siihen nähden, että hän oli antanut kantelijalle suullisen huomautuksen liikenne-rikkomuksesta.

AOA Jonkan päätös 20.11.2000, dnro 2005/4/00

AJOKIELTOSEURAAMUKSEN MÄÄRÄÄMINEN

Kantelija arvosteli Lahden kihlakunnan poliisilaitoksen komisariota siitä, että ajokieltoseuraamuksen määräämiseen liittyvä kuuleminen oli toimitettu Padasjoen poliisilaitoksen yleisökansliassa.

Komisario perusteli menettelyään lähinnä soveltuvien tilojen puutteella. Hän myös katsoi, ettei menettelystä aiheutunut kantelijalle juurikaan haittaa, koska kuuleminen toteutettiin ovien ja niin sanotun palvelutiskin erottamassa tilassa. Komisario vetosi siihen, ettei yleisötiloissa hänen muistikuvansa mukaan käynyt kuulemisen aikana muita asiakkaita.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Kaikkeen poliisin toimintaan sovelletaan poliisilaista ilmeneviä poliisin toiminnan yleisiä periaatteita. Tällainen on mm. vähimmän haitan periaate, jonka mukaan kenenkään oikeuksiin ei saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä. Vähimmän haitan periaatteeseen liittyy läheisesti hienotunteisuusperiaate, jonka mukaan ketään ei saa aiheuttomasti saattaa epäluulon alaiseksi ulkopuolisten silmissä. Hienotunteisuusperiaatteesta on nimenomainen säännös esitutkin-talaissa.

Ajokieltoseuraamus saattaa todellisuudessa olla sen kohteena olevan henkilön kannalta jopa ankarampi rangaistus kuin esimerkiksi rikoksesta tuomittava sakko. Ajokielto saattaa olla

omiaan myös leimaamaan ainakin jossakin määrin sen kohteeksi joutunutta. Tällaisen henkilön asema rinnastuu tässä suhteessa pitkälti rikoksesta epäillyn kohteena olevan asemaan. Sen vuoksi voidaan katsoa, että samat syyt, jotka puoltavat hienotunteisuusperiaatetta esitutkinnaissa, tekevät perustelluksi sen ottamisen huomioon toimintaa ohjaavana yleisenä periaatteena myös ajokieltoseuraamusta määrättäessä. Voidaan myös katsoa, että asiakkaiden tarpeettoman leimaamisen kieltö sisältyy hallintotoimintaan yleensäkin.

AOA:n mukaan komisarion esittämiä perusteita ei voida pitää hyväksyttävänä syinä kuulemisen järjestämiseen yleisökanslian takaosassa. Menettelyllä on puututtu kantelijan oikeuksiin enemmän kuin on välttämätöntä. Kantelija on menettelyllä saatettu aiheettomasti alttiiksi ulkopuolisten uteliaisuudelle ja epäluulolle. Tällaisella menettelyllä saatetaan myös heikentää sen kohteena olevan mahdollisuuksia esittää kaikkia ajokiellon määräämiseen vaikuttavia, mahdollisesti arkaluontoisikin tietoja. Tapahtuman jälkeen voimaan tullessa henkilötietolaissa on korostettu huolellisuutta ja hyvää tietojenkäsittelytapaa henkilötietojen käsittelyssä. Sovelioiden tilojen puutteella ei voida hyväksyttävästi perustella tällaista yksityisyyden aiheetonta vaarantamista. Menettelyä ei voida oikeuttaa myöskään sillä sattumanvaraisella seikalla, ettei yleisötiloissa tässä tapauksessa ole komisarion antaman selvityksen mukaan ollut muita asiakkaita kuulemisen aikana.

AOA saattoi käsityksensä ajokiellon määräämiseen liittyvän kuulemispaikan valinnan osalta komisarion tietoon.

AOA Jonkan päätös 18.5.2000, dnro 1152/4/99

KOTIETSINNÄSTÄ ILMOITTAMINEN

Kantelija arvosteli Iisalmen poliisin menettelyä kotietsinnässä. Kantelijan asuntoon tehdystä kotietsinnästä ei tehty lain edellyttämää ilmoitusta. AOA Jonkka kiinnitti poliisin huomiota siihen, että pakkokeinolain mukaan kotietsinnästä on aina viipymättä ilmoitettava sille, jonka luona se on tapahtunut. Ilmoitusta ei voi jättää tekemättä, sillä perusteella, että siihen ”ei katsota olevan tarvetta” tai jos ilmoitus muuten tuntuu ”kohtuuttomalta”, kuten saadussa selvityksessä ilmoituksen tekemättä jättämistä perusteltiin.

AOA Jonkan kirje 18.5.2000, dnro 2001/4/99

ETNISEEN TAUSTAAN VIITTAAMINEN POLIISITIEDOTTEESSA

Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen poliisitiedotteessa käytettiin rikoksesta epäillyn etniseen alkuperään viittaavana ilmaisuna sanaa ”neekeri” lukuisia kertoja ja sellaisissa yhteyksissä, joissa sitä ei voitu perustella pelkästään tuntomerkkien ilmoittamisella tai muillakaan tiedotteen tavoitteilla. Tiedote herätti runsaasti huomiota ja asiasta tuli oikeusasiamiehen kansliaan yhteydenottoja.

AOA Jonkka otti tutkittavakseen tiedotteen asianmukaisuuden ja yleisemminkin sen, miten etniseen alkuperään viittaaminen oli poliisissa ohjeistettu ja miten asia oli poliisikoulutuksessa otettu huomioon.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto piti ilmaisun ”neekeri” käyttämistä poliisissa asiattomana ja sopimattomana. Etniseen taustaan voidaan esim. tuntomerkkien ilmoittamiseksi viitata, kunhan se tapahtuu asiallisesti. Poliisiosaston mielestä tulisi käyttää esimerkiksi sanaa ”mus-taihoinen”.

AOA Jonkka piti poliisiosaston linjausta asianmukaisena. Hän totesi kannanotossaan lisäksi seuraavan.

Vaikka neekeri-sanalla ei välttämättä haluta osoittaa halveksuntaa tai rasismia, ei virkatoiminnassa voida pitää mittapuuna vain omia arvioita ja arvostuksia. Toimintaa arvioivat myös ulkopuoliset. On otettava huomioon kielen merkityksen muuttuminen sekä muidenkin kuin valtaväestöön kuuluvien näkemykset. Todennäköisesti varsin merkittävä osa Suomessa asuvista pitää sanaa rasistisena ja halventavana. Näin ollen sitä ei voida enää pitää riittävän neutraalina virkakieleen, kuten poliisin ylijohdonkin oli katsonut.

AOA Jonkka esitti ratkaisussaan vielä seuraavia yleisiä näkökohtia.

”Sananvalinnat heijastelevat käyttäjänsä arvostuksia tai ainakin niistä voidaan tehdä arvostuksia koskevia tulkintoja. Rasistisista ilmiöistä on viime aikoina aiheellisesti kannettu huolta. Suomen kansainväliset sitoumuksetkin, esimerkiksi kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 37/70), asettavat julkiselle vallalle velvollisuuden aktiivisesti toimia tällaisia ilmiöitä vastaan. Poliisi on keskeisessä asemassa rasismien ja sen sukulaisilmiöiden torjunnassa. Meilläkin on viime vuosina tullut ilmi rasistisiksi luokiteltavia rikoksia. Tämä osaltaan osoittaa, että maaperää rasismien kasvulle on. Tämän vuoksi onkin tärkeää kiinnittää huomiota tällaista ilmiötä ruokkiviin tekijöihin, mukaan lukien sinänsä ehkä tahattomat piilovaikutukset. Tässä valossa ei ole merkityksetöntä, millainen kuva poliisin suhtautumisesta rasismiin tai ylipäättään etnisiin kysymyksiin välittyy julkisuuteen – esimerkiksi juuri poliisin antamien tiedotteiden ja niiden sananvalintojen kautta.

Kysymys on myös poliisin puolueettomuuden ulkoisesta uskottavuudesta. Poliisitoimintaan kohdistuu luonteensa vuoksi korostettuja puo-

luettomuusodotuksia. Poliisin tulee toimia siten, ettei puolueellisuudesta ja asenteellisuudesta herää perusteltuja epäilyjä. Esimerkiksi kulttuurierot voivat aiheuttaa tässä suhteessa helposti väärinkäsityksiä. Tämän seikan merkitys tulee erityisesti esille maassamme asuvien vähemmistöjen, esimerkiksi maahanmuuttajien ja romanien kohdalla. Poliisin tulee ottaa huomioon myös se, miten tällaisiin vähemmistöihin kuuluvat kokevat poliisin toiminnan. Tähän liittyy osaltaan senkin huomioon ottaminen, mitä nämä pitävät asiallisena nimityksenä itsestään, jottei syntyisi kuvaa puolueellisuudesta, asenteellisuudesta tai siitä, että poliisi esimerkiksi vähättelisi rasistisia ilmiöitä. Kysymys on myös poliisin toimintaa ohjaavasta hienotunteisuusperiaatteesta.”

AOA Jonkka katsoi, että tiedotteen laatineen rikoskomisarion menettelyssä oli kuitenkin kysymys lähinnä harkitsemattomuudesta ja siitä, ettei hän ollut tiedostanut käyttämänsä ilmaisun ongelmallisuutta. AOA kiinnitti rikoskomisarion huomiota edellä esitettyihin näkökohtiin ja poliisin ylijohdon kantaan. Hän totesi myös poliisin ylijohdolla olevan aihetta kiinnittää asiaan jatkossakin erityistä huomiota.

AOA Jonkan päätös 24.5.2000, dnro 429/2/00

Sisäasiainministeriö antoi 26.6.2000 uuden ohjeen poliisin ulkoisesta tiedottamisesta. Siinä todettiin mm., että poliisin tiedottamisella ei saa leimata eikä halventaa yksittäisiä ihmisiä ja että eri ihmisryhmistä tulee käyttää ilmaisuja, joita nämä itse pitävät soveliaina. Esimerkkinä todettiin, että sanat neekeri ja mustalainen koetaan halventavina, joten niiden sijasta tulisi käyttää sanoja mustaihoisen ja romani.

PIDÄTETTYJEN RUOKAILU

Kantelijat kertoivat, että heille oli Kuopion poliisilaitoksella tarjottu pidätysaikana ruokaa riittämättömästi ja epäsäännöllisesti.

AOA Jonkka totesi, että tarkemman ministeriötason ohjauksen puuttuessa kiinniotettujen ja pidätettyjen ruokailun järjestäminen on jäänyt kunkin paikallisyksikön hoidettavaksi parhaaksi katsomallaan tavalla. Selvityksen mukaan Kuopion kihlakunnan poliisilaitoksella ruokaa tarjoillaan kahdesti päivässä. Aamu- ja ilta-palat kuuluvat vasta tutkintavangeille, joskin pidätetylläkin on oikeus pyytää aamupalaa omalla kustannuksellaan.

AOA lausui käsityksensä, että vain kahdesti päivässä järjestetty maksuton ruokailu voi johtaa varsin pitkiin ruokailuväleihin. Kaikilla ei ole mahdollisuuksia hankkia lisäruokaa omilla varoillaan. Tällaisten ruokailujärjestelyä ei voida pitää kaikissa suhteissa täysin tyydyttävänä.

AOA Jonkan päätös 12.6.2000, dnro 1968/4/99

Seuraavassa tapauksessa on kyse kiinniotetun oikeudesta saada tarvittaessa ruokaa.

Kantelija oli otettu kiinni kotirauhan suojaamiseksi ja hän oli säilössä Joensuun poliisilaitoksella klo 8 ja 17 välisen ajan. Hän arvosteli mm. sitä, ettei hän saanut tuona aikana lainkaan ravintoa.

Ravinnon antamisesta tällaisissa tapauksissa ei ole voimassa velvoittavia säännöksiä. AOA Jonkka totesi, että asia on ratkaistava tapauskohtaisesti erityisesti vapaudenmenetyksen pituus huomioon ottaen. Pelkästään se, että säilönotettu on päihtynyt, ei ole peruste jättää ravintoa antamatta. Tässä tapauksessa ravinnon antamista puolsi vielä se, että kantelija oli ilmoittanut poliisimiehille edellisestä ruokailustaan kuluneen jo lähes vuorokauden ja haluavansa syötävää. Lisäksi oli otettava huomioon, että vapaudenmenetyks sattui vuorokaudenaikaan,

jolloin normaalisti syödään vähintään yksi ateria.

AOA Jonkan kirje 11.8.2000, dnro 2793/4/99

Sisäasiainministeriön poliisiosasto antoi 3.4.2001 ohjeen pidätettyjen kohtelusta. Sen mukaan ateriointiin kuuluu pääsääntöisesti kolme ateriaa vuorokaudessa, joista vähintään yhden on oltava lämmin. Myös alle 12 tuntia vapautensa menettäneelle tulee antaa tarvittaessa soveltuvaa ravintoa.

POLIISIMIEHEN SOPIMATON LEHTIKIRJOITUS

Oikeusasiamiehen tietoon tuli, että Haapajärven kihlakunnan poliisilaitoksen vanhempi konstaapeli oli paikallisen sanomalehden ”Poliisin palstalla” julkaissut romanien tekemiä rikoksia käsittelevän kirjoituksen, jonka perusteella konstaapelin epäiltiin syyllistyneen kiihottamiseen kansanryhmää vastaan. Asiassa oli toimitettu esitutkinta. Kun oikeusasiamiehen tutkittavana oli tuolloin samantyyppinen asia (ks. EOA:n kertomus 1999 s. 173, dnro 1261/4/96 ym.) ja kun asialla oli yleisempääkin merkitystä, OA Lehtimaja otti ko. poliisimiehen menettelyn omana aloitteena tutkittavakseen siltä osin kuin tapauksen yhteydessä oli kysymys mahdollisesta virkavelvollisuuksien rikkomisesta.

Kirjoituksessa todettiin mm. seuraava: ”Poliisi haluaa muistuttaa kansalaisia erään heimovähemmistön edustajien toimintatavoista. Ulkopaikkakunnilta saapuneet heimolaiset eivät useinkaan keskity pelkästään lomailemaan, vaan he etsivät aktiivisesti erityisesti yksin asuvia vanhuksia. Tarkoituksena on yksinkertaisesti anastaa heiltä rahaa ja omaisuutta. — — — Ei ole olemassa mitään syytä, minkä perusteella outoja kyseisen heimon jäseniä voi päästää sisälle taloon.”

Kirjoittajan kertoman mukaan kihlakunnan alueella oli kirjoitusta edeltäneen puolen vuoden aikana sattunut useita anastusrikoksia, joiden tekijöiden tuntomerkit selkeästi viittasivat romaneihin. Kirjoittaja selitti, että hänen tarkoituksensa oli varoittaa ihmisiä ja siten estää vastaavien rikosten toistuminen.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Esitutkintapöytäkirjan mukaan Nivalan poliisi oli jo pitkään kirjoittanut paikalliseen sanomalehteen poliisin ajankohtaisista asioista. Pari vuotta sitten lehteen oli perustettu erityinen ”Poliisin palsta”, jonne poliisimiehet olivat kirjoittaneet poliisin toiminnasta. Näistä vapaaehtoisista, mutta kuitenkin työajalla laadituista kirjoituksista ei ollut maksettu palkkiota.

Oli tulkinnanvaraista, kuuluiko tämänkaltaisen palstan pitäminen poliisimiehen varsinaiseen virkatoimintaan. Puheena olevan kirjoituksen sisältö kuitenkin viittasi vahvasti siihen, että kirjoitus oli tarkoitettu osaksi poliisin viran puolesta tapahtuvaa tiedotustoimintaa, joka tähtäsi rikosten ennalta ehkäisemiseen.

Rikoksia ennalta ehkäisevä tiedottaminen, jolla pyritään vaikuttamaan mm. rikosten mahdollisiin uhreihin tai kohteisiin, kuuluu poliisin tehtäviin ja on sinänsä täysin perusteltua. Kysymys olikin siitä tavasta, jolla se tässä tapauksessa tehtiin.

Kirjoituksessa varoitettiin nimenomaan ”heimovähemmistöstä”, jolla kirjoituksessa varsin yksiselitteisesti viitattiin romaneihin. Tämän oli kirjoittajakin myöntänyt. Kirjoituksessa annettiin sellainen kuva, että romanit *enimmäkseen* olisivat liikkeellä rikollisessa tarkoituksessa. Kirjoituksen saattoi ymmärtää niin, että siinä haluttiin leimata koko romaniväestö rikolliseksi.

Tällaisen yhtä kansanryhmää leimaavan vaihtelun antamista olisi OA:n mielestä tullut

erityisesti varoa. Vaikka poliisin tiedossa olisikin ollut nimenomaan romaneja koskevia todellisia rikostapauksia, kansalaisille tarkoitettuja varovaisuusohjeita ei ollut tarpeen rajata pelkästään yhtä väestöryhmää koskeviksi. Samanlainen varovaisuus oli näet perusteltua aina kun tunteuttomat henkilöt, kuuluivatpa he mihin etniseen ryhmään tahansa, pyrkivät yksin asuvien vanhusten asuntoihin.

”Poliisin palstalla” julkaistut kirjoitukset mielletään helposti poliisin viralliseksi tiedottamiseksi. Niistä voidaan tehdä ja ilmeisesti tehdäänkin päätelmiä myös poliisin yleisestä suhtautumisesta erilaisiin vähemmistöihin. Ei ole merkityksetöntä, millainen kuva poliisin asenteista julkisuuteen välittyy. Poliisilla on yhteiskunnassamme keskeinen asema vähemmistöjen turvaamisessa. Poliisi toimii näkyvällä paikalla julkisen vallan edustajana ja on siten avainasemassa pyrittäessä suvaitsevaisuuden lisäämiseen sekä rasististen ja muukalaisvihamielisten asenteiden ehkäisemiseen.

Edellä todetuista syistä OA piti kirjoitusta epäasiallisena ja poliisille sopimattomana siltä osin kuin siitä välittyi sellainen kuva, että kaikki romaniväestöön kuuluvat ovat uhkana yksin asuville vanhuksille ja että kaikkia romaneja on tästä syystä aihetta pelätä.

Vaikka vanhemman konstaapelin voitiinkin edellä kerrotuilla perusteilla arvostella, OA ei kuitenkaan katsonut hänen menettelyllään syyllistyneen virkavelvollisuutensa rikkomiseen. Sen vuoksi OA tyytyi kiinnittämään hänen huomioitaan vastaisen varalle siihen, että poliisin velvollisuutena on osaltaan torjua rasististen ja muukalaisvihamielisten asenteiden leviämistä yhteiskunnassa.

OA siirsi asian oikeusministeriön arvioitavaksi siltä osin kuin kysymys oli mahdollisesta painovapausrikoksesta.

OA Lehtimajan kirje 29.6.2000, dnro 1517/2/99

Oikeusministeriö ilmoitti 18.10.2000, ettei poliisimiehen kirjoitus antanut aihetta painovapaussa tarkoitettuihin toimenpiteisiin. Se oli ministeriön mielestä sisällöltään siinä määrin yleisluontoinen, ettei kirjoittajan voitu katsoa syyllistyneen rikoslaisa rangaitavaksi säädettyyn kiihottamiseen kansanryhmää vastaan.

VIRAN TÄYTTÄMINEN

Kantelijat arvostelivat Vantaan kihlakunnan poliisilaitoksen apulaispoliisipäällikköä kahden toimistosihteerin virkojen täyttämistä julistamatta niitä haettavaksi.

Apulaispoliisipäällikkö myönsi menettelleensä virkojen täyttämistä koskevassa asiassa virkamiesasetuksen vastaisesti. Hän kuitenkin perusteli menettelynsä viittaamalla asian kiireellisyyteen.

AOA Jonkka korosti päätöksessään, että taroituksenmukaisuutta tai joustavuutta koskevat syyt eivät voi olla perusteita säännösten vastaiselle menettelylle.

AOA Jonkan päätös 16.8.2000, dnro 1216/4/98

PAKKOKEINOASIASSA TUOMIOISTUIMELLE ANNETTAVAT TIEDOT

Kantelija katsoi, että matkustuskieltoa koskevassa asiassa käräjäoikeudelle oli jätetty keskusrikospoliisin rikoskomisarion laatima kirjelmä, jossa oli virheellisesti väitetty, että kanssasytettyjen kertomusten mukaan kantelija oli murtautunut yhdessä neljän muun henkilön

kanssa erääseen laboratorioon ja anastanut sieltä kaneja.

Esitutkintapöytäkirjan mukaan vain yksi kanssaepäillyistä oli nimennyt kantelijan osalliseksi eikä tämäkään kertomus perustunut varmaan tietoon vaan lähinnä päätelmiin. Toinen kanssaepäilty oli puolestaan kertonut kantelijaa nimeämättä tapahtumista siten, että yhdessä edellä mainitun kertomuksen kanssa senkin voitiin katsoa puhuvan kantelijan osallisuuden puolesta.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavaa.

Rikoskomisarion kirjelmää voitiin pitää epä-tarkkana. Se oli pikemminkin johtopäätös esitutkinnassa esiintulleesta ja kuitenkin se oli esitetty kiistattoman tosiasian muodossa.

Oli tosin huomattava, että rikoskomisario selvitti kirjelmässä itse tekemänsä matkustuskieltopäätöksen perusteita. Omassa päätöksessään rikoskomisario on sinänsä voinutkin tehdä johtopäätöksiä näytöstä harkitessaan, onko rikosepäilylle matkustuskiellon edellyttämiä todennäköisiä syitä. Tietoja tuomioistuimelle annettaessa tulisi kuitenkin joka tapauksessa tehdä selvä ero tosiasioiden ja niistä tehtyjen päätelmien välillä.

Pakkokeinoasiaa tuomioistuimessa käsitellessä sen harkitseminen, onko epäillyn syyllisyyden tueksi riittäviä syitä, kuuluu tuomioistuimelle. Tämä harkinta on johtopäätösten tekemistä poliisin hankkimasta näytöstä. Jotta tämä voisi tapahtua asianmukaisesti, tuomioistuimen tulee saada oikea kuva esitutkinnassa esiin tulleista seikoista. Poliisin antamien tietojen oikeellisuuden ja tarkkuuden vaatimus korostuu, koska tuomioistuin on esitutkinnan tulosten suhteen usein poliisin ilmoitusten varassa eikä vastapuolellakaan yleensä ole tehokkaita keinoja puolustautua poliisin esittämää vastaan.

Rikoskomisarion kirjelmää ei kuitenkaan voi-

tu pitää sillä tavoin harhaanjohtavana, että asia olisi antanut aihetta muuhun kuin että AOA saattoi käsityksensä rikoskomisarion menettelystä tämän tietoon.

AOA Jonkan päätös 11.9.2000, dnro 1485/4/98

ESITUTKINTA ASIASSA, JOSTA ON KANNELTU OIKEUSASIAMIEHELLE

Kantelijan mukaan poliisi kieltäytyi ottamasta vastaan hänen tutkintapyyntöään, koska samasta asiasta oli jo kanneltu oikeusasiamiehelle. Saatu selvitys ei tukenut kantelijan väittämää.

AOA Jonka totesi kuitenkin yleisenä kannanottona seuraavan.

Laillisuusvalvojalle tehty kantelu ei sellaiseen vaikuta esitutkintaviranomaisen esitutkintalakiin perustuviin velvollisuuksiin. Jos esitutkintaviranomaisen tutkittavaksi tulee asia, josta tiedetään kannellun myös laillisuusvalvojalle, on selvyuden vuoksi suositeltavaa ottaa yhteyttä kyseiseen laillisuusvalvojaan.

AOA Jonkan kirje 15.9.2000, dnro 1314/4/99

KOTIETSINNÄN SUORITTAMISEN AJANKOHTA JA PIDÄTYSAJAN YLITTÄMINEN

Kantelija arvosteli Seinäjoen poliisiviranomaisten menettelyä mm. siitä, että poliisi oli tehnyt kotietsinnän kantelijan entisen vaimon kotiin klo 22.00 jälkeen.

AOA Jonka totesi kanteluun antamassaan vastauksessa, että kotietsintää ei saa pakkokeinonlain mukaan aiheetta toimittaa kello 21:n ja 6:n välisenä aikana. Saadusta selvityksestä ei ilmennyt, miksi kotietsintä oli tehty klo 21 jälkeen ja mikä oli se erityinen lain tarkoittama ”aihe”, jonka takia kotietsintään ryhdyttiin vie-

lä tähän aikaan illalla. Hän kiinnitti tutkinnanjohtajan huomiota asiaan.

Poliisilta saadusta selvityksestä kävi myös ilmi, että kantelijan pidätysaika meni 2 tuntia 45 minuuttia yli laissa säädetyn määräjän.

AOA katsoi, että tutkinnanjohtaja ja esitutkintaa suorittanut rikosylikonstaapeli olivat lainminlyöneet heille kuuluneen tehtävän valvoa pidätysaikoja koskevien säännösten noudattamista. Hän kiinnitti heidän huomiotaan laissa määrättyjen pidätysaikojen tarkkaan noudattamiseen.

AOA Jonkan kirje 4.10.2000, dnro 1302/4/99

POLIISIN EPÄASIALLINEN SANANKÄYTTÖ

OA Lehtimaja antoi vuonna 1999 helsinkiläiselle vanhemmalle rikoskonstaapelille huomautuksen sellaisten poliisin arvolle sopimattomien julkisten kannanottojen esittämisestä, joiden voitiin ymmärtää kuuluvan poliisin viralliseen tiedotustoimintaan (ks. EOA:n kertomus 1999 s. 173). Myöhemmin ilmeni, että konstaapeli oli päätöksen saatuaan toimittanut poliisihallinnon sisäiselle ns. sähköiselle ilmoitustaululle (Tiimi Foorumi) kirjoituksen, jossa hän arvosteli OA:n päätöstä ja totesi lopuksi: *”Kaikki nämä seikat olen tuonut esiin eduskunnan oikeusasiamiehen toimistossa käymissäni neuvotteluissa, eikä niitä oteta lainkaan huomioon. Onko ainoa mahdollisuuteni viedä tonni räjähteitä eduskuntatalon sisäpihalle ja soittaa sieltä hälytyskeskukseen?”*

OA Lehtimaja otti omana aloitteena tutkittavakseen, mitä kirjoituksella oli tarkoitettu. Hän lausui kannanottonaan seuraavan.

Perustuslain turvaamaan sananvapautteen sisältyy mm. oikeus ilmaista ja julkistaa mielipiteitä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaus ei kuitenkaan merkitse sitä, että yhteiskun-

nan tulisi sietää mitä tahansa sanankäyttöä. Yksi esimerkki tästä on se, että perätön vaarailmoitus on rikoslaisa säädetty rangaistavaksi teoksi.

Sananvapaus kuuluu perusoikeutena myös poliisimiehille. Sekä valtion virkamieslaista että poliisilaista johtuu kuitenkin eräitä poliisimiehen virkarooliin liittyviä käyttäytymisveloituksia, jotka tosiasiallisesti rajoittavat poliisimiehen sananvapautta. Omia mielipiteitään esittäessään poliisimiehen tulee pysyä asiallisuuden rajoissa. Sellaisetkin kärjistykseltä, jotka vielä voitaisiin keskivertokansalaiselle sallia, eivät välttämättä sovi poliisimiehen julkisesti esittämiksi. Sanankäyttö voi tuki olla elävää ja värikästäkin olematta silti epäasiallista.

Vanhempi konstaapeli oli kiistänyt uhanneensa eduskunnan turvallisuutta. Hän oli ilmoittanut käyttäneensä kirjoituksessaan vain ”retorisista kysymyksiä”, jonka tarkoituksena oli kärjistämällä ärsyttää lukijaa sekä varmistaa, että myös poliisipäällystö tuli tekstin lukemaan.

Vanhemman konstaapelin esittämä ”retorinen kysymys” räjähteiden tuomisesta eduskunnan sisäpihalle ei OA:n mielestä tässä yhteydessä täyttänyt perättömän vaarailmoituksen tunnusmerkkejä. Oli kuitenkin selvää, ettei tällainen vihjailu ollut edes leikkimielessä sopivaa poliisimiehelle, jonka virkatehtäviin kuuluu oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen. Kun kysymys on poliisimiehestä, tällainen puhe ei osoita ainoastaan huonoa makua vaan myös vakavaa harkintakyvyn puutetta. Oikeusasiamiehen kritiikin kohteeksi joutuneella poliisimiehellä on luonnollisesti oikeus esittää myös vastakritiikkiä, mutta sitä ei saa esittää sopimattomalla tavalla.

Vaikka poliisihallinnon sisäinen ”sähköinen ilmoitustaulu” ei olekaan julkinen viestintäväline, siinä julkaistavat viestit leviävät laajan vastaanottajapiirin tietoon. Poliisimiesten tulisi mieltää, että kielenkäytön asiallisuudelle asetettavat vaatimukset ovat tällöin tiukempia kuin esimerkiksi kahdenkeskisessä viestinnässä poliisimiesten kesken.

OA:n mielestä vanhempi konstaapeli oli käyttäytynyt poliisin arvolle sopimattomasti vihjaillessaan mahdollisuudesta kiinnittää asiaansa huomiota tuomalla räjähteitä eduskuntaan. Samalla hän kuitenkin totesi, että heti kirjoituksen jälkeen olivat konstaapelin esimiehet ottaneet konstaapelin puhutteluun kirjoituksen johdosta. Tästä syystä OA tyytyi vain kiinnittämään vastaisen varalle vanhemman konstaapelin huomiota asialliseen sanankäyttöön myös poliisihallinnon sisäisessä viestinnässä.

Samalla OA kiinnitti sisäasiainministeriön poliisiosaston huomiota siihen, että poliisimiesten sanankäytön asiallisuusvaatimuksesta voi olla syytä yleisemminkin muistuttaa myös poliisihallinnon sisäisessä viestinnässä.

OA Lehtimajan päätös 29.12.2000, dnro 142/2/00

Sisäasiainministeriön poliisiosaston 16.1.2001 poliisihallinnolle osoittamassa kirjeessä veloitettiin oikeusasiamiehen päätökseen viitaten poliisin lääninjohtoa, valtakunnallisten yksiköiden ja poliisioppilaitosten päälliköitä sekä Helsingin kihlakunnan poliisilaitosta kiinnittämään alaistensa yksiköiden päälliköiden huomiota siihen, että poliisimiesten mielipiteiden ilmaisut sekä julkisuudessa että poliisihallinnon sisäisessä viestinnässä pyyvät asiallisuuden rajoissa.

SYYTTÄJÄLAITOS

YLEISTÄ

Syyttäjäasioita ovat yleisiä syyttäjiä koskevat laillisuusvalvonta-asiat. Niinpä esimerkiksi sotilasoikeudenkäynnissä syyttäjänä toimivien sotilaslakimiesten menettelystä tehdyt kantelut katsotaan puolustuslaitosta koskeviksi asioiksi.

Syyttäjiä koskevissa kanteluissa on usein kanneltu poliisinkin menettelystä. Samoin tuomioistuimia ja poliisia koskevissa kanteluissa on saatettu käsitellä myös syyttäjän menettelyä. Pääsääntönä on edelleen, kuten aikaisempinakin vuosina, ollut kantelun sijoittaminen siihen ryhmään, mihin se eniten painottuu. Esimerkiksi kantelut syyttäjän toimimisesta poliisirikosasiassa tutkinnanjohtajana ovat painottuneet yleensä siinä määrin esitutkintaan, että ne on lähes poikkeuksetta tilastoitu poliisikanteluiksi. Kun jokaisesta ratkaisusta on tehty vain yksi tilastomerkintä, syyttäjän menettelyä koskevia kanteluita on siten tosiasiaa jonkin verran tilastoitua enemmän.

Syyttäjäasiat kuuluvat työjärjestykseen perustuvan asijaon mukaan AOA *Jonkan* ratkaistaviksi. Myös OA *Lehtimaja* on ratkaissut joitakin syyttäjäasioita. Syyttäjäasioiden pääesittelijänä toimii esittelijäneuvos *Eero Kallio*.

SYYTTÄJIEN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSISTA

Ylimmän syyttäjäviranomaisen tehtävät siirtyivät 1.12.1997 valtioneuvoston oikeuskanslerilta valtakunnansyyttäjälle. Valtakunnansyyttäjän tehtäväksi tuli mm. syyttäjien toiminnan yleinen johtaminen ja kehittäminen sekä syyttäjien valvonta. Hänellä on myös oikeus antaa

syyttäjien toimintaa koskevia yleisiä määräyksiä ja ohjeita.

Valtakunnansyyttäjä antoi kuluvana vuonna mm. ohjeet seuraamusluonteisesta syyttämättä jättämisestä pahoinpitelyrikoksissa (VKS:2000:4) ja huumausainerikoksissa (VKS:2000:5). Molemmat ohjeet herättivät huomiota myös julkisuudessa. Valtakunnansyyttäjän menettelystä jälkimmäisen ohjeen osalta kanneltiin oikeusasiamiehelle. AOA Jonkka totesi ratkaisussaan (dnro 1063/4/00), että ohjeen tarkoituksena on ollut yhtenäistää syyttämättä jättämiskäytäntöä ja ettei valtakunnansyyttäjä ollut ylittänyt toimivaltaansa.

Syyttäjälaitoksen organisaatiouudistus merkitsi laillisuusvalvonnan kannalta sitä, että myös maan ylin syyttäjäviranomainen tuli oikeusasiamiehen valvonnan piiriin. Aikaisemmin näin ei ollut, koska oikeusasiamiehellä ei ollut oikeutta valvoa oikeuskanslerin virkatoimia myöskään syyttäjälaitoksen johtamisen osalta.

Samassa yhteydessä muutettiin myös esitutkintalakeja siten, että syyttäjät toimivat tutkinnanjohtajina poliisien tekemiksi epäiltyjen rikosten tutkinnassa. Tällä tavalla voidaan välttää tutkinnan puolueettomuuteen kohdistuvia epäilyjä, koska tutkintaa johtaa poliisiorganisaation ulkopuolinen virkamies. Tosin uudessakin järjestelmässä on ilmennyt eräitä ongelmia. Tätä syyttäjän toimintaa poliisirikosten tutkinnanjohtajana on käsitelty poliisia koskevassa jaksossa (ks. s. 120).

Oikeudenkäynti rikosasioissa uudistettiin lokakuun alusta 1997. Uudistus lisäsi syyttäjän merkitystä rikosprosessissa. Oikeudenkäyntimenettely hovioikeudessa uudistui toukokuun alusta 1998. Uudessa menettelyssä hovioikeuden on eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta toimitettava rikosasiassa suullinen käsittely, jos asianomistaja tai vastaaja sitä vaatii. Suulliset käsittelyt ovatkin tämän uudistuksen jälkeen lisääntyneet

hoviouksissa. Rangaistusmääräysten antaminen oli jo aikaisemmin siirretty tuomioistuimilta syyttäjille.

SYYTTÄJÄLAITOKSEEN KOHDISTUVASTA LAILLISUUSVALVONNASTA

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

Oikeusasiamies ja valtakunnansyyttäjä ovat pyrkinet välttämään syyttäjien päällekkäistä valvontaa ja samojen asioiden tutkimista. Käytännöksi on muotoutunut, että oikeusasiamiehelle tehdyt syyteharkintaa koskevat ns. muutoksenhakutyypiset kantelut on siirretty valtakunnansyyttäjälle, mikäli kysymys on ollut muusta kuin oikeusasiamiehen valvontavaltaa kuuluvasta asiasta. Valtakunnansyyttäjä voi toimivaltansa puitteissa suorittaa tällöin uuden syyteharkinnan, mihin oikeusasiamiehellä ei ole mahdollisuutta. Oikeusasiamies voi tällaisessa tapauksessa vain arvioida yleisen syyttäjän toiminnan lainmukaisuuden. Näiden syyteharkintakanteluiden siirtäminen on katsottu kantelijan kokonaisedun mukaiseksi. Valtakunnansyyttäjälle siirrettiin kertomusvuonna 10 kantelua. Edellisenä vuonna siirrettiin vastaavalla perusteella 13 kantelua.

Kertomusvuonna syyttäjiä koskevia kanteluratkaisuja tehtiin 61, joista yksi oli otettu omana aloitteena käsiteltäväksi. Edellisenä vuonna syyttäjiä koskevia ratkaisuja oli 4 enemmän (vuonna 1998 oli 52 ja 1997 vain 38 tapausta).

Kertomusvuonna kymmenen kantelua johti toimenpiteisiin (edellisenä vuonna yhdeksän ja vuonna 1998 kuusi kantelua). Kaikki toimenpi-

teet olivat käsityksiä. On kuitenkin otettava huomioon, että vuonna 1999 tilastoiduista käsityksistä seitsemän kohdistui samaan kihlakunnansyyttäjän menettelyyn. Nyt kaikki olivat erillisiä ratkaisuja.

Uusi syyttäjälainsäädäntö ja valtakunnan-syyttäjän viran perustaminen ovat herättäneet kysymyksiä myös oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin syyttäjätehtävien koordinoinnista suhteessa yleiseen syyttäjäntoimeen. Erilaisia tulkintoja on ehditty esittää mm. siitä, missä tapauksissa ja millä tavalla ylimmät laillisuusvalvojat voivat puuttua yleisten syyttäjien suorittamaan syyteharkintaan virkarikosasioissa sekä missä vaiheessa ylimpien laillisuusvalvojen katsotaan ottaneen tällaisen syyteharkinnan itselleen.

Asia tuli ajankohtaiseksi edellisenä vuonna ns. Matapupu -jutussa (ks. vuoden 1999 toimintakertomuksessa s. 173), jossa epäiltiin poliisin syyllistyneen lehtikirjoituksissaan syrjintään. Oikeusasiamies oli pyytänyt asiassa sisäasiainministeriöltä lausuntoa ja selvitystä. Sisäasiainministeriö määräsi esitutkinnan suoritettavaksi. Esitutkintapöytäkirja toimitettiin kuitenkin Helsingin kihlakunnansyyttäjälle, joka teki asiassa syyttämättäjäntämispäätöksen ottamatta ennen ratkaisun tekemistä yhteyttä oikeusasiamieheen, vaikka asia oli yhä vireillä oikeusasiamiehen kansliassa. Oikeusasiamies esitti oikeusministeriölle, että ministeriö harkitsisi sopivia keinoja havaittujen epäkohtien poistamiseksi. Hän esitti lisäksi valtakunnansyyttäjän harjittavaksi, miten yleisten syyttäjien ohjeistusta voitaisiin parantaa kerrotunkaltaisten tilanteiden estämiseksi. Oikeusasiamiehen esityksen johdosta oikeusministeriössä järjestettiin 26.4.2000 neuvottelu ministeriön, oikeusasiamiehen kanslian, oikeuskanslerinviraston ja valtakunnansyyttäjänviraston edustajien kesken. Neuvotteluissa

todettiin ensisijaiseksi tarve täydentää syyttäjien ohjeistusta. Valtakunnansyyttäjä antoikin 17.5.2000 yleisen ohjeen syyttäjille (VKS 2000:6, dnro 15/3/00) eräistä oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen tietoon saatettavista asioista.

TARKASTUKSET

Oikeusasiamies on tarkastanut syyttäjänvirastoja suhteellisen harvoin. Syyttäjälaitosuidistuksen toteuduttua on syyttäjälaitoksen sisäinen valvonta parantunut, joten oikeusasiamiehen ei ole ollut tarkoituksenmukaista lisätä näitä tarkastuksia. Toimivaksi on osoittautunut paikallisen syyttäjänviraston ja poliisilaitoksen tarkastaminen samalla kertaa, jolloin saadaan tietoa mm. poliisin ja syyttäjän yhä tärkeämmäksi käyvästä yhteistyöstä. Näin pystytään myös hahmottamaan paremmin kuvaa esitutkinnan ja syyttäjän toiminnan mahdollisista ongelmista.

Syyttäjätarkastusten painopisteiksi ovat – yhteistyökysymysten lisäksi – muotoutuneet syyteharkinnan joutuisuuden seuranta, syyttämättä jättämispäätösten perustelujen taso sekä rikosprosessiuudistuksen tavoitteiden toteutuminen syyttäjän työssä. Aiheellista on myös ollut seurata asianomistajan yksityisoikeudellisten vaatimusten esittämiskäytäntöä rikosoikeudenkäynneissä.

AOA Jonkka tarkasti kertomusvuonna kaksi syyttäjäviranomaista, Raaseporin kihlakunnan syyttäjäsoston ja Sodankylän kihlakunnan syyttäjäsoston Inarin palvelutoimiston.

Syyttäjälaitoksen tarkastukset 2000

Raaseporin kihlakunnan syyttäjäsosto	16.8.2000
Sodankylän kihlakunnan syyttäjäsoston Inarin palvelutoimisto	6.9.2000

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

SYYTEHARKINNAN SUORITTAMINEN

Kantelija arvosteli Helsingin kihlakunnan syyttäjän menettelyä syyteharkinnassa. Syyttäjä oli syyteharkinnan aikana, keskusteltuaan kahden kesken asianomistajan kanssa, ottanut huomioon asianomistajan asiassa esittämiä näkökohtia ja selvitystä antamatta jutussa epäiltyä olleelle kantelijalle mahdollisuutta tutustua niihin ja lausua niistä. Syyttäjä oli 21.2.1997 eli vain noin kuukausi ennen rikoksen syyteoikeuden vanhentumista päättänyt nostaa kantelijaa vastaan syytteen avunannosta tärkeään petokseen. Syyttäjä oli kuitenkin samalla pyytänyt poliisia suorittamaan asiassa lisätutkintaa asianomistajan syyttäjälle ilmoittamien todistajien kuulemiseksi ja asiakirja-aineiston hankkimiseksi. Syyttäjä esitti syytteen oikeudenkäynnissä 29.5.1997. Lisätutkinta oli valmistunut 27.5.1997, mutta syyttäjä ei ollut ehtinyt tutustua siihen ennen oikeudenkäyntiä. Syyttäjä luopui syytteestä rikosasian jatkokäsittelyssä 18.9.1997.

AOA Jonkka esitti kannanottonaan seuraavan.

Syyttäjä oli suorittanut syyteharkinnan omankin käsityksensä mukaan täydennystä kaipaavan ja siten puutteellisen esitutkinnan sekä ainakin osaksi asianomistajan kanssa käydyssä keskustelussa saadun lisätiedon varassa. Syyttäjä oli siten suorittanut syyteharkinnan ennen kuin edellytykset siihen olivat olleet olemassa ja näin menetellessään ottanut syyttäjän toimeen sopimattoman riskin epäillyn oikeusturvan vaarantumisesta päätöksensä seurauksena. Syyttäjä ei myöskään ollut riittävästi kiinnittänyt huomiota siihen, että hän saattaa tulla antaneeksi

aihetta epäilyille toimintansa tasapuolisuutta kohtaan. Syyttäjällä olisi ollut mahdollista hankituttaa haluamansa lisätutkinta jo aikaisemmassa vaiheessa, jolloin kerrottuun menettelyyn ei olisi ollut tarvetta.

AOA:n mukaan syyttäjän menettelyä ei voitu pitää syyttäjän rikosprosessuaalinen rooli ja syytepäätöksen merkitys huomioon ottaen hyväksyttävänä. Syyttäjä ei ollut painottanut menettelynsä eri vaiheissa oikeusturvanäkökohtia ja oikeudenmukaisen rikosprosessin vaatimuksia riittävällä tavalla.

AOA saattoi käsityksensä kihlakunnansyyttäjän tietoon.

AOA Jonkan päätös 29.2.2000, dnro 1264/4/98

ESITUTKINNAN KATTAVUUDEN ARVIOINTI

Kalastuskunta arvosteli Sodankylän kihlakunnansyyttäjän rikoksen vähäisyyden perusteella tekemää kolmea syyttämättäjättämispäätöstä luvatonta kalastusta ym. koskevassa asiassa.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Syyttäjän velvollisuuksiin kuuluu sen arviointi, onko esitutkinta ollut riittävän kattava ja perusteellinen syyteharkinnan pohjaksi. Syyttäjän on tarvittaessa pyydettävä poliisilta lisätutkintaa. Tässä tapauksessa se, että tutkinnan kohteena ollut luvaton pyynti oli tapahtunut myös ilman vesialueen omistajan eli kalastuskunnan lupaa oli käynyt esitutkintapöytäkirjasta siten ilmi, että kihlakunnansyyttäjän olisi tullut kiinnittää asiaan huomiota ja selvityttää luvatonta pyyntiä nyt tapahtunutta seikkaperäisemmin. Puheena oleva kalastaminen oli loukannut myös

kalastuskunnan oikeuspiiriä siten, että sitä olisi tullut kohdella asianomistajana.

Siitä, että kihlakunnansyyttäjä ei katsonut kalastuskuntaa asianomistajaksi, johtui, ettei syyttämättäjättämispäätöksiä myöskään toimitettu tiedoksi kalastuskunnalle. Näin ollen kalastuskunnalla ei ollut edes mahdollisuutta harkita, olisiko sillä ollut aihetta käyttää syyteoikeuttaan asiassa.

AOA saattoi käsityksensä kihlakunnansyyttäjän virheellisestä menettelystä tämän tietoon.

AOA Jonkan päätös 12.4.2000, dnro 1585/4/98

SYYTEHARKINTAVALTA TUOMARIA KOSKEVASSA VIRKARIKOSASIASSA

Kanteluasiaa dnro 1423/4/99 (ks. s. 100) tutkittaessa kävi ilmi, että Raahen johtava kihlakunnansyyttäjä oli tehnyt syyttämättäjättämispäätöksen asiassa, jossa kysymys oli ollut Raahen käräjäoikeuden lautamiehen esteellisyydestä eräässä rikosasiassa. Kun syytteen nostamisesta tuomaria vastaan voi päättää vain valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies, OA Lehtimaja otti syyttäjän menettelyn tutkittavakseen omasta aloitteestaan ja totesi kannanottonaan seuraavan.

Käräjäoikeuden jäsenenä toimiva lautamies katsotaan tuomariksi. On selvää, ettei kihlakunnansyyttäjä ole toimivaltainen *nostamaan syytetä* asiassa, joka koskee lautamiehen tehtävässään tekemäksi epäiltyä virkarikosta. Kysymys oli nyt siitä, voiko kihlakunnansyyttäjä (tai muu yleinen syyttäjä) tehdä lautamiehen tai muun tuomarin epäiltyä virkarikosta koskevassa asiassa edes syyttämättäjättämispäätöstä.

Lain sanamuodon mukaan kysymys on *syytteen nostamisesta päättämisestä*. Laki on tältä osin

kuitenkin tulkinnanvarainen. Johtava kihlakunnansyyttäjä oli tulkinnut lainkohtaa niin, että kihlakunnansyyttäjä olisi toimivaltainen tekemään tuomaria koskevassa virkarikosasiasa syyttämättäjättämispäätöksen ja että asia tulisi siirtää oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen ratkaistavaksi vain silloin, jos ”esillä olevien asiahaarojen vallitessa on nähtävissä, että juttu voi johtaa toimenpiteisiin”.

OA kuitenkin katsoi lainkohdan syntyhistorian ja erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon puoltavan sitä tulkintaa, että tuomareiden osalta ei ainoastaan syytteen nostaminen vaan *syyteharkinta kokonaisuudessaan* kuuluu oikeuskanslerille tai oikeusasiamiehelle eli heillä on tältä osin ns. syyteharkintamonopoli. Jos yleiset syyttäjät tekisivät itsenäisesti syyttämättäjättämispäätöksiä tuomareita koskevissa virkarikosasioissa, valvoisivat he osaltaan tuomioistuinten toiminnan laillisuutta. Lainsäätäjä on kuitenkin tarkoittanut varata tämän valvontavallan pelkästään ylimmille laillisuusvalvojille, oikeuskanslerille ja oikeusasiamiehelle. Laissa käytetyn ilmaisun ”syytteen nostamisesta päättäminen” on siten katsottava viittaavan pikemminkin syyteharkintaan kokonaisuutena kuin vain siihen lopputulokseen, että syyte nostetaan.

Tosin ei OA:n mielestä olisi periaatteessa mahdollonta, että yleinen syyttäjä voisi suoraankin tehdä syyttämättäjättämispäätöksen tapauksessa, jossa tuomariin kohdistuva virkarikosepäily on selvästi perusteeton ja varsinkin jos tällainen rikosepäily ilmenee muun rikosasian yhteydessä. Tämä saattaisi olla prosessitaloudellisesti järkevää. Toisaalta on selvää, ettei ainkaan seuraamusluontoinen syyttämättä jättäminen voi tuomareiden osalta milloinkaan kuulua yleisen syyttäjän toimivaltaan. Virkarikosten seuraamusluontoinen syyttämättä jättäminen liittyy läheisesti virkatoimintaan kohdistu-

vaan yleiseen laillisuusvalvontaan.

Lakia on tulkittava siten, että tuomarien virkarikosten osalta oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on yksinomainen toimivalta toimittaa syyteharkinta. Yleisillä syyttäjillä ei siten ole toimivaltaa tehdä edes syyttämättäjättämispäätöstä, jollei rikosepäily osoittaudu selvästi perusteettomaksi. Tällöinkin olisi välittömästi ilmoitettava asiasta oikeuskanslerille tai oikeusasiamiehelle.

OA totesi aikaisemminkin havainneensa lainsäädännön olevan puutteellista, mitä tulee ylimpien laillisuusvalvojien ja yleisten syyttäjien väliin toimivaltasuhteisiin. OA oli esittänyt oikeusministeriölle, että se harkitsisi sopivia keinoja näiden puutteiden poistamiseksi (ks. EOA:n kertomus 1999 s. 198).

On pohdittu myös sitä, miten oikeuskansleri tai oikeusasiamies saavat tietoja tuomareihin kohdistuvista, syyteharkintaa edellyttävistä virkarikosepäilyistä. Esitutkintaviranomaisia on kehoitettu ilmoittamaan oikeuskanslerinvirastolle tällaisesta virkarikosepäilyistä. Valtakunnansyyttäjä on puolestaan kehottanut yleisiä syyttäjiä ilmoittamaan (ensi sijassa) oikeuskanslerille, jos puheena olevan kaltainen asia tai sellaista koskeva ilmoitus saapuu syyttäjälle.

OA viittasi lain tulkinnanvaraisuuteen ja katsoi, ettei johtava kihlakunnansyyttäjä ollut menetellyt asiassa lainvastaisesti. Sen vuoksi OA tyytyi saattamaan käsityksensä puheena olevan lainkohdan oikeasta tulkinnasta johtavan kihlakunnansyyttäjän tietoon. Lisäksi OA otti kysymyksessä olevan lautamiehen virkarikosepäilyn kohteena olevan menettelyn tutkittavakseen kanteluasian dnro 1423/4/99 yhteydessä (ks. s. 100).

OA Lehtimajan päätös 5.6.2000, dnro 1831/2/99

VELALLISEN RIKOS JA LUOTTAMUSASEMAN VÄÄRINKÄYTTÖ

Kantelija arvosteli Tampereen kihlakunnan syyttäjävirston kihlakunnansyyttäjää siitä, että tämä oli syyteharkintaa tehdessään katsonut, että luottamusaseman väärinkäyttö sisältyy velallisen rikokseen.

Toimitusjohtaja oli myynyt osakeyhtiön liiketoiminnot toiselle yhtiölle. Menettelyä oli esitutkinnassa tutkittu yhtiön omistajiin kohdistuneena luottamusaseman väärinkäyttönä ja osakeyhtiön velkojiin kohdistuneena velallisen rikoksena.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Lain esitöissä on sinänsä katsottu, että luottamusaseman väärinkäyttö on esimerkiksi kavallusrikoksiin ja petosrikoksiin nähden toissijainen. Säädöksen toissijaisuudella tarkoitetaan kuitenkin esitöiden perusteella muita samalla teolla toteutettavia rikoksentehtävien päämieheen kohdistuvia oikeudenloukkauksia. Näin ollen on kyseenalaista, voidaanko luottamusaseman väärinkäytön katsoa sisältyvän sellaiseen rikokseen, jonka suojeluobjektina ovat ainoastaan päämiehen velkojat. Päämieheen mahdollisesti kohdistuva rikos jää tällöin kokonaan tutkimatta. Päämiehellä ei ole edes asianomistajan asemaa, eikä mahdollisuutta esittää rikosprosessissa vahingonkorvausvaatimuksia.

AOA katsoi, että olisi ollut perustellumpaa ottaa syyteharkinnan lähtökohdaksi se, etteivät luottamusaseman väärinkäyttö ja velallisen rikos ole keskenään lainkonkurrenssissa tällaisessa tilanteessa, jossa rikollisen menettelyn epäillään kohdistuvan velkojien lisäksi myös päämieheen.

AOA saattoi käsityksensä kihlakunnansyyttäjän tietoon.

AOA Jonkan päätös 25.10.2000, dnro 2503/4/97

ASIANOMISTAJAN KORVAUSVAATIMUKSEN AJAMINEN

Kantelija arvosteli sitä, että hänelle jäi ainoastaan yksi arkipäivä aikaa valmistautua oikeudenkäyntiin sen jälkeen, kun Espoon kihlakunnansyyttäjä oli ilmoittanut, ettei hän esitä oikeudessa kantajan yksityisoikeudellisia korvausvaatimuksia.

AOA Jonkka esitti kannanottonaan seuraavan.

Kantelijalle jäi viikko aikaa valmistautua asianomistajan vaatimusten esittämiseen. Viikkoa voidaan sinänsä pitää riittävänä valmistautumisaikana. Pääsääntöä takia kantelijalle jäi tässä tapauksessa kuitenkin käytännössä vain yksi arkipäivä valmistautua oikeudenkäyntiin. Yhtä päivää voidaan pitää maallikolle liian lyhyenä valmistautumisaikana etenkin, kun kantelija oli jäänyt syyttäjän kanssa aikaisemmin käymässä puhelinkeskustelussa siihen käsitykseen, että syyttäjä esittäisi oikeudessa myös hänen yksityisoikeudelliset korvausvaatimuksensa.

Syyttäjällä olisi tässä tapauksessa ollut esitutkintapöytäkirjaan perehdyttyään mahdollisuus ilmoittaa kieltäytymisestään jo ennen kuin hän suoritti syyteharkinnan muodollisesti loppuun. Näin erityisesti kun hän tiesi sen, että haastehakemus ehtisi Espoon käräjäoikeuteen ennen pääsiäistä ja sen että vastaajien nuoruuden takia pääkäsittely määrättäisiin korkeintaan kahden viikon päähän haastehakemuksen saapumisesta. Tämä olisi ollut tarkoituksenmukainen menettelytapa. Tätä voidaan perustella myös perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tulkinnalla, koska näin olisi varmistettu se, että asianomistajalla on myös tosiasiallisesti mahdollisuus toteuttaa oikeutensa korvausvaatimuksen esittämiseksi. Syyttäjä tuli menettelyllään osaltaan vaikuttaneeksi siihen, että kantelijalle jäi riittämätön

aika valmistautua oikeudenkäyntiin.

AOA Jonkka saattoi kihlakunnansyyttäjän tietoon käsityksensä siitä, että tämän olisi tullut ottaa huomioon pääsiäisen läheisyys ja tästä aiheutuvat asianomistajan tosiasialliset toimimismahdollisuudet sekä ilmoittaa kieltäytymisestäään ajaa asianomistajan yksityisoikeudellista vaatimusta niin ajoissa, että asianomistajalle olisi jäänyt riittävästi aikaa valmistautua oikeudenkäyntiin.

AOA Jonkan päätös 9.11.2000, dnro 2378/4/99

VALTIONSYYTTÄJÄN KIRJEEN TÄSMÄLLISYYS

Valtionsyyttäjän kirjeessä kantelijalle oli kerrottu, ettei syyteharkintakantelua ehdittäisi ratkaista ennen syyteoikeuden vanhentumista. Kirjeessä olisi tullut kertoa myös se, että yhden teon syyteoikeus vanhentui muutaman päivän kuluessa.

Syyteoikeus oli vanhentunut sinä aikana, kun asia oli syyteharkintakanteluna valtakunnansyyttäjän virastossa käsiteltävänä. Saadun selvityksen mukaan kanteluasiat pyritään ratkaisemaan valtakunnansyyttäjänvirastossa ennen syyteoikeuden vanhentumista. Syyteoikeuden vanhentumista ei ollut kuitenkaan tässä tapauksessa voitu virheellisten tietojen vuoksi päätellä syyttämättäjäntämispäätöksestä. Asiaa käsitellyt valtionsyyttäjä oli ilmoittanut välittömästi, oikeat vanhentumisajat havaittuaan, kirjeitse kantelijalle, ettei kanteluratkaisu ehdi valmistua ennen vanhentumisaikojen umpeen kulumista.

AOA Jonkan käsityksen mukaan valtionsyyttäjän kirje olisi voinut olla täsmällisempi. Siinä ei kerrottu esimerkiksi sitä, että syyteoikeus oli toisen teon osalta vanhentumassa muutaman päivän kuluttua. Valtionsyyttäjän olisi ollut aiheel-

lista – ottaen huomioon, ettei kantelijalla ollut oikeustieteellistä koulutusta – ilmoittaa kirjeessään kyseisten tekojen todelliset vanhentumisajat ja muistuttaa, että kantelijalla oli itsellään mahdollisuus omalla vastuullaan haastaa epäilemänsä henkilöt oikeuteen vastaamaan mahdollisiin rangaistus- ja korvausvaatimuksiin.

Valtionsyyttäjä totesi selvityksessään, ettei hän olisi nostanut kysymyksessä olevista teoista syytettä siinäkään tapauksessa, että ne eivät olisi ehtineet vanhentua.

AOA Jonkka saattoi edellä kerrotun käsityksensä kirjeen sisällöstä valtionsyyttäjän tietoon.

AOA Jonkan kirje 30.11.2000, dnro 171/4/00

POLIISIMIEHEN TEKEMÄKSI VÄITETTY RIKOS

Kantelija katsoi poliisimiehen pahoinpidelleen häntä kiinniottamisen yhteydessä ja arvosteli mm. sitä, että tapauksen tutki tapahtumapaikan poliisi.

Kotkan kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipartio oli ottanut kantelijan kiinni epäiltynä kotirauhan rikkomisesta ja virkamiehen väkivaltaisesta vastustamisesta, joista hänet sittemmin tuomittiinkin. Kantelijaa syylliseksi epäiltynä tapahtumapäivänä kuulusteltaessa hän katsoi poliisimiehen pahoinpidelleen häntä, vaati tälle rangaistusta ja ilmoitti asian syytteeseenpanoa varten. Kotirauhan rikkomista ym. koskevan rikosasian tutkinnanjohtajana toiminut rikosylikomisario lähetti asiakirjat Kouvolan kihlakunnan syyttäjäosastolle. Kihlakunnansyyttäjä totesi vastauskirjeessään rikosylikomisariolle mm., ettei heti tapahtuman jälkeen syylliseksi epäillyn kuulustelussa tekemä yksilöimätön väite liian kovakouraisesta käsittelystä ole sellainen rikosilmoitus, joka ylittäisi esitutkinnan aloittamis-

kynnyksen ns. poliisirikosasiassa.

AOA Jonkka totesi ensinnäkin, että poliisiin olisi tullut kirjata kantelijan esittämän johdosta rikosilmoitus.

Lisäksi kihlakunnansyyttäjän päätöksen perustelut olivat AOA:n mukaan arvostelulle alttiita erityisesti seuraavista syistä.

Kantelija oli kertonut tapahtumista varsin yksityiskohtaisesti. Myöskään se, että hän oli pitänyt kohteluaan pahoinpitelynä heti tapahtumien jälkeen, ei mitätöi kertomuksen merkitystä. Perusteltu ei ollut myöskään viittaus siihen, että kysymys oli vain syylliseksi epäiltynä annetusta kertomuksesta.

AOA piti myös virheellisenä kihlakunnansyyttäjän päätöksestä ilmi käyvää ajatusta siitä,

että ensin tutkittaisiin virkamiehen väkivaltaisen vastustaminen, jolloin saataisiin selville poliisin voimakeinojen oikeutus, minkä jälkeen kantelija voisi harkita, mihin toimenpiteisiin ryhtyy. Esitutkintalain 14 §:n 2 momentin säätämällä pyrittiin nimenomaan pääsemään eroon mm. tämäntyyppisistä tilanteista. Asianomistajan oikeusturvan kannalta ei myöskään voi pitää perusteltuna, että hänen tulisi odottaa poliisimieheen kohdistuneeksi väitetyn rikoksen esitutkinnan tuloksia saadakseen poliisimiehen menettelyn tutkittavaksi.

AOA saattoi käsityksensä rikosylikomisarion ja kihlakunnansyyttäjän tietoon.

AOA Jonkan päätös 5.12.2000, dnro 2610/4/99

ULOSOTTO JA MAKSUKYVYTTÖMYYS- MENETTELYT

Asiaryhmään kuuluvat ulosottoa, konkurssia, yksityishenkilön velkajärjestelyä ja yrityssaneerausmenettelyä koskevat asiat. Mikäli kantelu koskee tästä ryhmästä esimerkiksi ulosottoa tai muuta täytäntöönpanoa se luetaan tähän ryhmään, vaikka kysymys olisi menettelystä tuomioistuimessa.

Asiat ratkaisee AOA *Jaakko Jonkka*. Pääesittelijänä tammikuusta maaliskuun loppuun on toiminut esittelijä *Merja Rinne* ja loppuvuoden vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Riitta Länsi-syrjä*.

TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Kertomusvuonna käytiin yhteiskunnallista keskustelua ylivelkaantuneiden aseman parantamismahdollisuuksista ja -keinoista.

Laki talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä tuli voimaan 1.9.2000. Ensimmäiset velkaneuvonnan järjestämistä koskevat sopimukset voitiin kuitenkin solmia alkaviksi aikaisintaan 1.1.2001. Lain mukaan lääninhallitusten tehtävänä on kuluttajaviraston alaisuudessa huolehtia talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä. Ensi sijassa lääninhallituksen tulee pyrki siihen, että kunnat ottavat toimeksiantosopimuksella tehtävän hoidettavakseen. Kunta voi sitten järjestää velkaneuvonnan osa- tai kokopäivätoimisesti sekä yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Mikäli kunta ei järjestä velkaneuvontaa, tulee lääninhallituksen huolehtia sen järjestämisestä. Lain voimaantulon jälkeen on lehdistössä ollut useita kirjoituksia uusien järjestelyjen käynnistymisvaikeuksista ja neuvonnan ruuhkista eri-

tyisesti Pohjois-Suomessa, pääkaupunkiseudulla, Turussa ja Tampereella.

Ulosottolain kokonaisuudistuksen toista vaihtetta koskeva ehdotus valmistui kertomusvuonna. Ehdotus sisältää ulosottomenettelyn kattavan sääntelyn ja ennen kaikkea ylivelkaantuneen aseman kannalta tärkeän ehdotuksen ulosoton määräaikaaisuudesta. Hallituksen esitys aiotaan antaa tiettävästi loppuvuodesta 2001 ja uudistus on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2003 alkupuolella, kun ulosoton uusi valtakunnallinen tietojärjestelmä on mahdollista ottaa käyttöön.

Mahdollisuutta elinikäisen velkavastuun rajoittamiseen selvitetään oikeusministeriön toimikunnassa, joka valmistelelee velan vanhentumista koskevan lainsäädännön uudistamista. Oikeusministeriön työryhmässä valmistellaan myös korkolain uudistamista. Tarkoituksena on viivästyskoron kohtuullistamismahdollisuus nykyistä useammassa tapauksessa. Velkajärjestelylain toimivuutta arvioitiin laajalla lausuntokierroksella, jonka määräaika päättyi vuoden 2001 maaliskuun lopussa.

OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIASSA KÄSITELLYISTÄ ASIOISTA

Kertomusvuonna ratkaistiin ulosottoviranomaisen menettelyä koskevia kanteluasioita 94 kpl, tehtiin yksi oma aloite ja annettiin yksi lausunto. Ulosottoa koskevia kanteluita saapui 75 kpl. Ratkaistuista asioista päätyi toimenpiteeseen eli joko huomautukseen, käsitykseen tai esitykseen 17 ratkaisua.

Kantelujen kohteena olivat ulosottohenkilökunnan lisäksi velkaneuvojat ja tuomioistuimet. Useita kanteluita tehtiin palkan ja eläkkeen ulosmittauksen suojaosuuden määrästä. Velalliset kantelivat ulosottohenkilöstön kohtelusta ja

käyttäytymisestä sekä velkojat ulosoton tehotomuudesta ja käsittelyajoista. Muutamassa kantelussa valitettiin puutteita erityisesti ulosotoselvityksessä ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumista ulosottomenettelyssä. Monessa kantelussa puututtiin myös oikeusministeriön toimenpiteisiin ja viranomaisten vastuuseen yleensäkin ylivelkaantumisen syntymisestä ja näiden henkilöiden ahdingon pitkittymisessä.

AOA Jonkka antoi lausuntonsa edellä mainitusta oikeusministeriön esityksestä ulosottolain muuttamiseksi. Hän otti mm. kantaa ulosottoperusteen määräaikaisuutta koskevaan esitykseen. Kirkon diakonia- ja yhteiskuntatyön keskus pyysi oikeusasiamiestä tukemaan kirkkohallituksen valtioneuvostolle tekemiä ehdotuksia ylivelkaantuneita koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Vireillä oleviin lainsäädäntöhankkeisiin viitaten OA Lehtimaja ilmoitti seuraavansa tilanteen kehitystä ja saattavansa tarvittaessa omat havaintonsa lainsäädäntöä uudistettaessa huomioon otettavaksi.

AOA Jonkka tarkasti Inari-Utsjoen kihlakunnan ulosotto-osaston. Tarkastuksella selvitettiin palvelujen alueellista saatavuutta ja kattavuutta, tehokkuutta ja viraston yhteisen henkilökunnan asemaa.

TULEVAISUUDENNÄKYMÄ

Kuluvan vuoden alusta voimaan tulleen velkaneuvontalain vaikuttavuus riippuu ennen kaikkea toiminnan taloudellisista resursseista mutta myös toiminnan painopistealueista: laissa lähdetään siitä, että velkaneuvonnan lisäksi tulee antaa ennaltaehkäisevää talousneuvontaa. Mahdollista on, että velkaneuvonnan käsittelyajoista ja palveluajan saatavuudesta tullaan tekemään kanteluja. Kansliassa on tarkoitus myös

oma-aloitteisesti seurata mm. tutustumisvierailuin lain toimeenpanon käynnistymistä.

Ulosottoimen tarkastus 2000

Inarin-Utsjoen kihlakunnan ulosotto-osasto	6.9.2000
---	----------

LAUSUNTO

ULOSOTTOLAIN MUUTTAMISTA KOSKEVA ESITYS

Oikeusministeriö pyysi lausuntoa ulosottolain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä.

Lausunnossaan AOA Jonkka totesi, että eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa kysymys ulosottomenettelyn puutteellisesta sääntelystä on tullut toistuvasti esille ja vaatinut turvautumista epämääräiseen hyvän ulosottotavan käsitteeseen arvioitaessa menettelyn oikeellisuutta. Niinpä kysymyksessä oleva esitys ulosottolainsäädännön kokonaisuudistuksen toisena vaiheena toteutettavasta ulosottolain muutoksesta, joka mm. sisältää ulosoton yleiset menettelysäännökset ja häätömenettelyä koskevat säännökset, on yksilön oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämätön. Näin on erityisesti viime aikoina toteutettujen ulosoton tehostamisuudistusten jälkeen, kun oikeusturvan menettelylliset takeet ovat ulosottolaissa jääneet puutteellisiksi samalla kun mm. kolmansien henkilöiden oikeusasemaan on merkittävästi puututtu.

Täytäntöönpanoa kehitettäessä on otettava huomioon toisaalta menettelyn tehokkuus velkojan intressissä ja toisaalta asianmukaisuuden ja oikeusturvan vaatimus velallisen aseman turvaamiseksi. Näiden intressien punnintaa erityi-

sesti perusoikeusnäkökulmasta ei esitykseen sisälly, mutta esityksen lähtökohtana onkin Ulosotto 2000 -toimikunnan mietintö (KM 1998:2), jossa ulosoton tavoitteita on pohdittu.

Mietinnössä ei myöskään ole kiinnitetty riittävästi huomiota perusoikeusnäkökulmaan tavoitteiden arvottamisessa. Ulosoton tehokkuusvaatimuksen korostaminen esimerkiksi väljillä kuulemis- ja tiedoksiantosäännöksillä sekä ulosottomiehen toimivaltuuksien lisäämisellä vaatisi vielä kautta esityksen tarkastelua, jossa lähtökohtana on se, että pääsääntöisesti ulosottovelalliseksi joutuminen johtuu maksukyvyttömydestä. Tällöin toimenpiteitä ei tulisi mitoitaa pääsääntöisesti epäasiallisin keinoin ulosottoa välttelevien velallisten mukaan, joiden osalta merkittävämpi puuttuminen yksityisyyden suojan piiriin on sallittua. Riski maksukyvyttömydestä – sosiaalisen suoritusasteen ollessa kysymyksessä – ei yksin voine olla velallisen, eikä erityisesti kolmansien henkilöiden oikeuksia tulisi rajoittaa kuin aivan poikkeustapauksissa.

AOA piti esitystä kiitettävän kattavana, mikä on tarpeellista esityksessäkin korostetun ulosottoprosessin summaarisen erityisluonteen, pitkälti massamenettelyn ja kiireellisyyden, vuoksi. Tästä kuitenkin seuraa, että ulosottomiehen harkintavallalle tulisi asettaa selvemmät rajat kuin esityksessä monessa kohdin on asetettu.

AOA arvioi erityisesti esityksiä, jotka koskivat ulosottomiehen esteellisyyttä, ulosottomenettelyn yleisiä vaatimuksia, ulosoton määräämisuutta, ulosottoasiakirjojen julkisuutta, tietojen luovutusta luottotietorekisteriin, alkupe räisiä asiakirjoja, ilmoituksia, asiakirjojen antamista tiedoksi, kuulemista, väitepäätöksiä ja pakkokeinoja.

AOA Jonkan kirje oikeusministeriölle 29.9.2000, dnro 1296/4/00

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

SUHTEELLISUUSPERIAATE ULOSOTOSSA

Kantelija kanteli 62 markan suuruisen jäljennösmaksun perimistä koskevasta Lohjan kihlakunnanvoudin toimenpiteistä.

Kihlakunnanvouti oli pyytänyt kantelijaa luokseen selvittääkseen tälle postiennakolla kihlakunnanviraston ulosotto-osastolta lähetetyistä asiakirjoista syntynyttä 62 markan saatavaa. Kihlakunnanvouti oli vakuuttunut siitä, että kantelijalla oli rahavaroja mukanaan, koska tämä oli esiintynyt juuri pidetyssä pakkohuuto-kaupassa kiinteistön ostajana. Koska kantelija ei ollut suostunut esittämään lompakkoaan, kihlakunnanvouti oli pyytänyt poliisilta ulosottolain 3 luvun 30 §:n mukaista virka-apua. Kihlakunnanvouti oli kuitenkin luopunut lompakon poisottamisesta, koska kantelija oli kiistänyt tilanneensa asiakirjoja ja vedonnut siihen, ettei hänellä ollut ollut valitusmahdollisuutta asiassa. Toimenpiteistä luopumiseen oli vaikuttanut myös saatavan vähäinen määrä.

AOA Jonkka totesi ratkaisussaan, että ulosottolain 3 luvun 30 §:n säännöstä on vakiintuneesti tulkittu niin, että se lähtökohtaisesti sallii ulosottokelpoisen omaisuuden poisottamisen henkilöltä, joka ei suostu sitä vapaaehtoisesti luovuttamaan, mutta ei sen sijaan pakkokeinolain tapais- ta henkilöntarkastusta tai -katsastusta.

AOA arvioi tapausta myös ulosottolain 3 luvun 30 §:n ulosottopakolle asettaman suhteellisuusperiaatteen valossa. Tapauksessa perittävä maksu oli ollut määrältään vähäinen, ja se oli ollut ulosotto-osaston oma saatava. Kihlakunnanvouti oli ryhtynyt maksua koskeviin ulosotto toimiin jossain määrin spontaanisti. Tätä

osoitti mm. se, että päiväkirjakortti oli päivätty vasta tapahtuman jälkeen, ja että kihlakunnanvouti oli vasta jälkikäteen havainnut, että kantelijalla oli ollut saamisrekisterissä muita perittäviä.

Valmistautumattomuus jäljennösmaksun perimiseen ulosottotoimin oli AOA:n mielestä osaltaan johtanut siihen, että tilanne oli kiristynyt. Kihlakunnanvouti oli kuitenkin luopunut kantelijan lompakon poisottamisesta tarvittaessa voimakeinoja käyttämällä mm. saatavan vähäisen määrän vuoksi, vaikka olikin kutsunut paikalle poliisin. Tätä AOA piti suhteellisuusperiaatteen toteutumisen kannalta hyvänä ratkaisuna. AOA katsoi, ettei kihlakunnanvouti ollut käyttänyt maksun ulosotto-perinnässä perusteettomia keinoja eikä siten rikkonut virkavelvollisuuttaan. AOA totesi silti, että suhteellisuusperiaatetta olisi alun alkaen voitu painottaa toisinkin.

AOA kiinnitti kihlakunnanvoudin huomiota ulosotossa noudatettavan suhteellisuusperiaatteen tärkeyteen sekä ulosotto-toimenpiteisiin valmistautumisen merkitykseen niiden asianmukaisuuden turvaamiseksi.

AOA Jonkan kirje 12.1.2000, dnro 142/4/98

KUTSU ULOSOTTOSELVITYKSEEN

Oulun kihlakunnan ulosottoviraston avustava ulosottomies jätti kantelijan postilaatikkoon kutsun saapua ulosotto selvitykseen, jonne kantelijan oli saavuttava noudon uhalla. Kantelija arvosteli erityisesti sitä, että kutsu jätettiin postilaatikkoon avonaisena (sulkematta sitä kirjekuoreen). Näin sen tuleminen sivullisten tietoon oli mahdollista.

AOA Jonkka piti virheellisenä avustavan ulosottomiehen menettelyä jättää kutsulappu kantelijan postilaatikkoon avonaisena ja siten

periaatteessa sivullisten luettavissa olevana sen sijaan, että olisi noudattanut jotakin tiedoksiantosta hallintoasioissa annetun lain 4 §:ssä säädettyä tiedoksiantotapaa.

AOA saattoi käsityksensä avustavan ulosottomiehen tietoon.

AOA Jonkan päätös 12.1.2000, dnro 2063/4/98

HUOLELLISUUS ULOSOTOSSA

AOA Jonkka totesi Ylä-Savon kihlakunnanviraston ulosotto-osaston menetelleen virheellisesti perittävänä olevan saatavan kirjaamisessa ATK-järjestelmään siten, että velan yhteisvastuullista maksuvelvollisuutta ei ollut otettu huomioon. Velka oli merkitty kummallekin maksuvelvolliselle täysimääräisesti, minkä vuoksi velkaa oli peritty takaajilta liikaa. Velan pääomalle oli myös virheellisesti kirjattu maksettavaksi korkoa.

Koska ulosotto-osasto oli ryhtynyt toimenpiteisiin liikaa perittyjen varojen palauttamiseksi heti siitä tiedon saatuaan, kantelu ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että AOA kiinnitti ulosotto-osaston huomiota huolellisuuden ja erityisesti yhteisvastuullisen velan kirjaamisessa.

AOA Jonkan päätös 22.3.2000, dnro 2418/4/98

MAKSUKIELTOJEN VÄLITTÖMÄN LÄHETTÄMISEN LAIMINLYÖNTI

Kantelija arvosteli Joensuun kihlakunnanviraston avustavan ulosottomiehen menettelyä mm. siksi, että tämä oli viivytellyt maksukieltojen lähettämistä eläkkeenmaksajille.

Avustava ulosottomies oli 5.5.1997 pannesaan täytäntöön käräjäoikeuden lainvoimaa vailla olevaa maksutuomiota julistanut velallis-

ten eläkkeet tietyiltä osin ulosmitatuiksi. Velalliset olivat 9.5.1997 pyytäneet ulosotto-osastolle osoitetussa hakemuksessaan täytäntöönpanon keskeyttämistä mm. sen vuoksi, että kärjäoikeuden tuomio tulisi heidän mielestään hyvin todennäköisesti muuttumaan hovioikeudessa. Hovioikeuden pysytettyä 25.11.1997 kärjäoikeuden tuomion, avustava ulosottomies oli 12.12.1997 lähettänyt eläkkeenmaksajille maksukiellot.

AOA Jonkka katsoi, että avustavan ulosottomiehen olisi tullut lähettää maksukiellot eläkkeenmaksajille välittömästi ulosmittausjulistusten jälkeen. AOA Jonkka totesi, että avustava ulosottomies oli jättämällä maksukiellot lähettämättä tosiasiallisesti (ja vastoin muutoksenhakuuomioistuimelle kuuluvaa toimivaltaa) keskeyttänyt täytäntöönpanon eläkkeiden osalta.

Huomioon ottaen asiasta ilmenneet velallista johtuneet inhimillisinä pidettävät seikat, AOA Jonkka tyytyi ainoastaan saattamaan käsityksensä avustavan ulosottomiehen ja kihlakunnanvoudin tietoon.

AOA Jonkan päätös 3.4.2000, dnro 1912/4/98

ULOSOTTOLAIN MUKAISET SUOJAOSUUDET JA ETUSIJAJÄRJESTYS

Kantelija arvosteli Kotkan kihlakunnan ulosottoviraston avustavan ulosottomiehen menettelyä katsoen, että avustava ulosottomies oli menetellyt virheellisesti ulosmitatessaan hänen eläkettään, vaikka kantelijan mukaan hänen eläkkeensä vähyydestä johtuen sitä ei olisi tullut lainkaan ulosmitata. Kantelijan käsityksen mukaan eläkkeestä kertyneet suoritukset olisi myös tullut kohdentaa pelkästään sakkojen suorittamiseksi eikä perittävänä myös olleen sairaalamaksunkin hyväksi.

Avustavan ulosottomiehen antaman selvityksen mukaan eläkkeenmaksajan ilmoitettua hänelle, ettei sen käyttämällä ATK-järjestelmällä ollut mahdollista tilittää ulosottomiehelle 75 markkaa pienempiä suorituksia, hän oli sopinut kantelijan kanssa, että eläkkeestä ulosmitataan asianmukaisen 56,25 markan asemesta 75 markkaa kuukaudessa. Kantelijan kanssa oli myös sovittu, että sakot perittiin ennen sairaalamaksua.

AOA Jonkka katsoi, ettei velallisen eduksi tarkoitettua suojaosuuden määrästä ja velkojen maksunsaantijärjestyksestä tullut poiketa edes velallisen suostumuksin saati eläkkeenmaksajan käyttämän ATK-järjestelmän vuoksi.

AOA Jonkan päätös 11.4.2000, dnro 2382/4/98

AVUSTAVAN ULOSOTTOMIEHEN LAIMINLYÖNTI

Kantelija kertoi, että hän oli avustavan ulosottomiehen kanssa sopimansa mukaisesti maksanut kaksi sakkoo. Kantelija oli kuitenkin joutunut yllättäin suorittamaan muuntorangeistuksen toisesta maksamaksi luulemastaan sakosta.

Saadusta selvityksestä ilmeni, että tilillepanokortissa olleet viitetiedot eivät olleet ulosottovirastossa tapahtuneen erehdyksen vuoksi siirtyneet avustavalle ulosottomiehelle. Tämän vuoksi avustava ulosottomies ei ollut voinut kohdentaa maksua niiden mukaisesti sakkojen maksuksi.

AOA Jonkka katsoi, että avustava ulosottomies oli kuitenkin menetellyt vastoin virkavelvollisuuttaan siinä, ettei hän ollut – saatuaan kantelijan sakon suorituksiksi tietämänsä maksun – pyytänyt täytäntöönpanoa varten tarvittavia tietoja tai asiakirjoja oikeusrekisterikeskukselta maksun asianmukaista kohdistamista varten. Mikäli hän olisi näin menetellyt, kanteli-

jan maksu olisi todennäköisesti kohdennettu sakkojen suorituksiksi.

AOA antoi avustavalle ulosottomiehelle huomautuksen. AOA myös kiinnitti vastaisen varalle ulosottoviraston huomiota riittävään huolellisuuteen niin, että vastedes maksujen viitetiedot välittyvät maksuja ulosotossa kohdentaville.

Lisäksi AOA totesi seuraavaa.

Tapahtuneesta oli aiheutunut se, että kantelijan suoritus oli käytetty osaksi muulla kuin hänen osoittamallaan tavalla. Yleisesti katsotaan, että vapaaehtoisessa suorituksessa ulosottomiehelle velallisella on oikeus määrätä, minkä saamisen maksamiseksi suoritus on kohdennettava.

Lisäksi oli arvioitava, oliko tapahtuneen maksun johdosta sakosta määrätty muuntorangaistus rauennut. Rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 6 luvun 12 §:n mukaan, jos sakotettu maksaa vankeudeksi muunnetun sakon kokonaan, muuntorangaistus raukeaa. Ulosottomies oli oikeutettu ottamaan vastaan sakkoja koskeneen suorituksen. Kantelijan suoritus oli ollut täsmälleen sakkojen suuruinen ja tilillepanokortti varustettu asianmukaisilla viitetiedoilla.

Toisaalta kantelijan suoritusta ei hänen sittemmin muuntorangaistuksena suorittamansa sakon osalta ollut ulosotossa kohdennettu tämän sakon maksuksi eikä tilitetty sakkojen perinnästä huolehtivalle oikeusrekisterikeskukselle. Kantelija ei ollut myöskään saanut sellaista valtion perimiskuittia, joka olisi osoittanut sakon tulleen suoritetuksi.

Mitä ensinnä perimiskuittiin tuli, AOA totesi, että lainsäädännössä ei ollut säännöstä, jonka mukaan sakko tulisi pätevällä tavalla suoritetuksi vasta kun siitä oli velalliselle kirjoitettu perimiskuitti. Oikeuskirjallisuudessa oli päinvastoin katsottu, että perimiskuitti on vain sisäisen valvonnan välinen.

Toiseksi mikäli kantelija oli vapautunut valtiota sitovalla tavalla sakosta maksamalla sen *ulosottoviraston* tilille, ei tämän jälkeen pätevän maksun kannalta ollut enää oikeudellista merkitystä sillä, oliko suoritus tilitetty edelleen oikeusrekisterikeskukselle.

AOA:n mielestä voitiin pohtia kuitenkin myös sitä, mitä merkitystä oli sillä, että kantelijalle oli palautettu osa hänen tekemästään suorituksista. Perimiskuittien ohella kantelijan saaman maksunpalautuksen voitiin katsoa osoittaneen, ettei hänen suoritustaan ollutkaan käytetty kokonaisuudessaan sakkojen maksuksi.

Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Tämän hallinnon lainalaisuuden periaate ilmenee perustuslain 2 §:n 3 momentista. Jokaisella on myös perustuslain 21 §:n mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti.

Maksunpalautus oli johtunut viranomaisen virheestä. Kantelijalle ei hallinnon lainalaisuuden ja viranomaisten toimiin kohdistuva luottamuksensuoja huomioon ottaen voitu AOA:n mielestä vällinneissa olosuhteissa asettaa nimenomaisen säännöksen puuttuessa oikeudellista velvollisuutta varmistautua siitä, että hänen asianmukainen maksusuorituksensa oli myös tosiasiaa käytetty sakkojen maksuksi.

AOA esitti harkittavaksi, olisiko kantelijalle suoritettava korvausta sen johdosta, että muuntorangaistus oli pantu täytäntöön, vaikka AOA:n käsityksen mukaan kantelija oli suorittanut sen perusteena olleen sakon.

AOA:n Jonkan päätös 9.8.2000, dnro 134/4/98

Valtiokonttori ilmoitti 30.10.2000, että oikeusministeriö ja kantelija ovat sopineet, että kantelijalle maksetaan korvaukseksi aiheuttomasta vapaudenmenetyksestä ja asianajokuluista yhteensä 16 440 markkaa.

PAKKO- JA VOIMAKEINOJEN KÄYTTÖ ULOSOTOSSA

Kantelija arvosteli Espoon kihlakunnanviraston kihlakunnanvoudin menettelyä ulosmitattujen asunto-osakkeiden haltuunotossa. Hän pyysi tutkimaan, oliko ulosottomies menetellyt lainvastaisesti jatkaessaan ulosottotoimia Espoon käräjäoikeuden aulassa ja ulosottovirastossa siitä huolimatta, että oli tietoinen Espoon käräjäoikeuden päätöksestä, jolla kantelijan velkajärjestely oli aloitettu.

Selvityksen mukaan tilanne oli käräjäoikeuden aulassa mennyt ”piirileikiksi” ulosottomiehen yrittäessä saada kantelijalta ja tämän avustajalta salkkua käsiinsä. Koska nämä olivat siirtäneet salkkua henkilöltä toiselle, oli ulosottomies olettanut, että osakekirjat olivat salkussa.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Toimivalta ryhtyä haltuunottoon

Tässä tapauksessa ulosottomiehen toimenpiteiden tarkoituksena on ollut toteuttaa voimakeinoin osakekirjan haltuunotto, mikä on estynyt velallisen menetellyä ulosottolain 3 luvun 33 §:n 1 momentin vastaisesti kieltäytymällä ilmoittamasta, missä hän säilytti osakekirjaa. Menettely ei vaikuttanut tai edes voinut vaikuttaa velallisen taloudelliseen asemaan eikä sillä muutoinkaan ollut merkitystä velkajärjestelyn kannalta, koska se ei riistänyt häneltä rauhoitusaikaa maksuohjelmaehdotuksen valmistelua varten. Näin ollen haltuunottoon ei ollut velkajärjestelylain 17 §:n perusteella laillista estettä. Kun käräjäoikeus oli määrännyt osakekirjasta siten, että velallinen voi säilyttää asuntonsa velkajärjestelyssä, ulosottomies oli välittömästi luovuttanut osakekirjat takaisin. Haltuunottomenettely oli vain ennen velkajärjestelyn aloittamista toimitetun

ulosmittauksen kohteeseen liittyvä varmistustoimi, joka oli tarkoitettu turvaamaan ulosmittauksen tehokas voimassa pysyminen jatkossakin.

Näin ollen AOA Jonkka katsoi, ettei ulosottomies ollut ylittänyt toimivaltaansa ryhtyessään toimenpiteisiin haltuunoton toimittamiseksi.

Pakko- ja voimakeinojen käyttö

Ulosottolain 3 luvun 30 § antaa ulosottomiehelle toimivallan säännöksessä mainittujen voimakeinojen käyttämiseen paikkaan kohdistuvan etsinnän toteuttamiseksi. Sen sijaan voimassa olevassa ulosottolaissa ei ole säännöksiä henkilöön kohdistuvasta omaisuuden etsimisestä. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että ulosottomiehellä on oikeus ottaa esine henkilön kädestä tai taskusta.

Toimenpiteen edellytyksenä on varmuus siitä, että henkilöllä on kädessään tai yllään täytännönpanon kohteena oleva esine tai muuta ulosmittauskelpoista omaisuutta. Saadusta selvityksestä ei kuitenkaan ilmennyt, että ulosottomies olisi tai olisi voinutkaan olla varma osakekirjan löytymisestä salkusta. Sittemmin osoittautuikin, että asiakirja ei siellä ollut. Näin ollen tämä edellytys haltuunotolle ei täytynyt.

Toisena edellytyksenä menettelyyn ryhtymiselle oli, että asianosaista tuli nimenomaisesti pyytää vapaaehtoisesti asiakirjan luovuttamiseen. Tältä osin asianosaisten kertomukset olivat ristiriitaiset eikä niiden perusteella voitu katsoa näytetyn, että ulosottomies olisi menetellyt virheellisesti.

Vielä oli otettava huomioon ulosottolain 3 luvun 30 §:stäkin ilmenevä suhteellisuusperiaate; virkatoimella ei tule aiheuttaa enempää vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi. Arvioitaessa tavoiteltavaa

hyötyä tässä tapauksessa oli otettava huomioon, että täytäntöönpanon jatkamisen kannalta osakekirjan haltuunotto ei ollut välttämätöntä velkajärjestelyn aloittamisen keskeytettyä omaisuuden realisointiin johtavat täytäntöönpanotoimet. Toisaalta myös samasta syystä velallislle aiheutuva haitta haltuunotosta oli melko vähäinen.

Se, että täytäntöönpanon toteutumiseen kohdistunut haitta oli velallisen kannalta vähäinen, ei kuitenkaan ollut ainoa toimenpiteen välttämättömyyttä arvioitaessa huomioon otettava seikka. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti olisi tullut valita keino, joka ei olisi etukäteisharkinnan perusteella voinut johtaa velallisen perusoikeuksia vaarantavaan tilanteeseen. Salkun riistämässä henkilön kädestä on helposti tarjolla vaara, että tämän henkilökohtaista koskemattomuutta loukataan. Ulosottolain 3 luvun 34 d §:n mukaisena pakkokeinona olisi tullut kysymykseen uhkasakko, joka olisi ollutkin ensisijainen keino ottaen huomioon, että voimakeinoin tullee turvautua vain, jos se on ehdottoman välttämätöntä. Asiassa on myös otettava huomioon se, että toimenpide suoritettiin yleisötilassa, jossa oli ulkopuolisia henkilöitä. Ulosotossa tulee suhteellisuusperiaatteen liittyen noudattaa myös hienotunteisuusperiaatetta, joka merkitsee tarpeettoman julkisuuden ja sitä kautta syntyvän nöyryyttämisen välttämistä. Vaikka asianosaisten kertomukset olivat tältäkin osin ristiriitaiset, olisi ulosottomiehen tullut ensin pyrkiä sopimaan asianosaisten siirtymisestä ulosottoviraston tiloihin.

AOA katsoi, että haltuunoton toteuttamiselle voimakeinoin ei ollut ulosottolain 3 luvun 30 §:n ja hyvän ulosottotavan mukaisia edellytyksiä, koska ulosottomiehellä haltuunotto toimiin ryhtyessään ei ollut ollut varmuutta osakekirjojen säilytyspaikasta eikä menettely myöskään ollut

lainkohdassa säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaista.

AOA antoi kihlakunnanvoudille huomautuksen edellä selostetusta lainvastaisesta menettelystä.

AOA Jonkan päätös 31.10.2000, dnro 2658/4/98

ENNAKKOILMOITUS ULOSOTOSTA

Kantelija arvosteli Loimaan kihlakunnanviraston ulosotto-osaston avustavan ulosottomiehen menettelyä mm. sen vuoksi, että saatavan ulosmittaus oli toimitettu hänen asuntonsa asemesta virkahuoneessa ja että hänelle oli ilmoitettu tulevasta ulosmittauksesta liian myöhään.

AOA Jonkka piti avustavan ulosottomiehen menettelyä virheellisenä siltä osin kuin kantelijalle ei ollut toimitettu ennakoilmoitusta ulosmittauksesta määrääjässä ja siltä osin kuin saatavan ulosmittaus oli toimitettu virkahuoneessa kantelijan olematta toimituksessa läsnä. Kantelijalle olisi tullut myös lähettää viipymättä ulosmittauksen jälkeen asianmukaisesti laadittu ilmoitus ulosmittauksesta valitusosoituksineen.

Kantelija oli ennen ulosmittausta saanut tiedokseen kolme maksukehotusta ja ulosmittauspäivänä ennakoilmoituksen ulosmittauksesta. Avustava ulosottomies oli myös ainakin kaksi kertaa puhelimitse keskustellut kantelijan kanssa perintätoimenpiteistä ja velallisen velvollisuudesta suorittaa ulosottomaksu niin sanotusta ohimaksusta huolimatta. Kantelijalle oli myös toimitettu ennalta laadittu ulosmittauspöytäkirja valitusosoituksineen, joten hänellä olisi ollut mahdollisuus valittaa ulosmittauksesta käräjäoikeuteen. Mainituista syistä kantelijan oltua tosiasiallisesti tietoinen siitä, että maksuvelvollisuuden laiminlyönti johtaisi ulosmittaukseen, AOA Jonkka tyytyi ainoastaan saattamaan kä-

sityksensä avustavan ulosottomiehen virheellisesti menettelystä tämän tietoon.

AOA Jonkan päätös 6.11.2000, dnro 2279/4/98

Myös seuraavassa ratkaisussa on kyse ennakoilmoituksen laiminlyönnistä.

AOA Jonkka totesi Joensuun kihlakunnan ulosottoviraston johtavan kihlakunnanvoudin menetelleen virheellisesti, kun tämä pani täytäntöön käräjäoikeuden lainvoimaa vailla olevan varsinaista saamisturvaamistoimenpidettä koskevan päätöksen ilmoittamatta täytäntöönpanosta ennalta vastaajille, jotka eivät myöskään olleet täytäntöönpanossa läsnä ja olosuhteiden ollessa sellaiset, ettei ollut ilmennyt syytä olettaa vastaajien pakoilevan täytäntöönpanoa.

AOA Jonkan päätös 6.11.2000, dnro 1654/4/99

Ennakoilmoituksen laiminlyönnistä oli kyse myös ratkaisussa 1005/4/99.

JOUTUISAN KÄSITTELYN LAIMINLYÖNTI

Kantelijat arvostelivat Oulun käräjäoikeuden menettelyä mm. siksi, että käräjäoikeus oli suosunut selvittelijöiden pyynnöstä useita kertojan lykkäämään heidän yksityishenkilön velkajärjestelyä koskevien asioidensa käsittelyä. Asiat olivat olleet käräjäoikeudessa vireillä 30.3.1994–14.4.1999.

Saaduista selvityksistä ilmeni, että asioita oli käsitellyt vuorollaan neljä käräjätuomaria ja että kaksi kolmesta selvittäjästä oli heidän pyynnöstään vapautettu tehtävistään sekä että asioiden käsittely oli ollut pisimmän ajan (keväästä 1997 tammikuun loppuun 1998) keskeytyneenä toisen kantelijan pyynnöstä. Asiat olivat olleet laadultaan vaikeita ja erittäin riitaisia, minkä vuoksi niitä oli jouduttu käsittelemään myös istunnoissa. Käräjäoikeudessa oli ollut tuolloin

runsaasti muitakin velkajärjestelyasioita vireillä.

AOA Jonkka totesi, ettei käräjäoikeuden olisi tullut suostua selvittäjän toistuviin pyyntöihin saada lisää aikaa ohjelmien laatimiseksi tai niiden korjaamiseksi. Näin siitäkin huolimatta, että maksuohjelmaehdotusten laatiminen oli osoittautunut työlääksi.

Käräjäoikeuden nykyisen laamannin ilmoitettua, että käräjäoikeudessa on sittemmin kiinnitetty erityistä huomiota velkajärjestelyasioihin mm. keskittämällä niiden käsittely ja seuraamalla käsittelyaikoja tiukasta, AOA tyytyi päätöksestään tarkemmin ilmenevistä syistä ainoastaan saattamaan käsityksensä joutuisan käsitteilyn tärkeydestä Oulun käräjäoikeuden tietoon.

AOA Jonkan päätös 6.11.2000, dnro 1147/4/99

ULOSOTTOSELVITYKSEEN KUTSUMINEN JA OIKEUS AVUSTAJAAN

Kantelija arvosteli Raaseporin kihlakunnanvoudtia mm. siitä, että tämä ei ollut lähettänyt hänelle kutsua saapua ulosottoselvitykseen. Lisäksi kantelija katsoi, että kihlakunnanvoudi oli kieltänyt häntä ottamasta yhteyttä avustajaansa puhelimitse. Kantelija olisi halunnut soittaa avustajalle neuvoja kysyäkseen.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan kanteleluun mm. seuraavaa.

Ulosottoselvitykseen kutsuminen

Vaikka kutsu ei nimenomaisesti ole säädetty ulosottoselvityksen pitämisen edellytykseksi, ulosottoselvityksen oikeusvaikutukset huomioon ottaen on sekä velallisen oikeusturvanäkökulmasta että toimen onnistumisen kannalta aiheellista, että velallisella on mahdollisuus val-

mistautua selvityksen antamiseen ja näin varmistautua antamiensa tietojen oikeellisuudesta. Tästä voidaan kuitenkin erityisestä syystä poiketa. Tällaisia erityisiä syitä voisivat olla täytäntöönpanon kiireellisyys ja yllätyksellisuuden tarve.

Epäily huomattavien ulosmittauskelpoisten varojen siirrosta ulosoton ulottumattomiin oli puoltanut sitä, että ulosotto selvityksen toimittamiseen oli kiire ja tietty yllätyksellisyyskin lienee ollut edullista. Ulosottomies oli selvityksestä laaditun pöytäkirjan mukaan kuitenkin turvannut velallisen oikeutta varmistautua antamiensa tietojen oikeellisuudesta lykkäämällä ulosotto selvitystä siltä osin kuin oli kysymys maksettujen laskujen selvittämisestä. Varojen siirrot toisille henkilöille velallinen oli tässä tilaisuudessa jo vaadittaessa ilmoittanut.

AOA Jonkka katsoi, että ulosottomiehen menettelyä ei voitu pitää lainvastaisena. Hän korosti kuitenkin, että kysymys on tulkinnanvarainen ja asiassa olisi voitu menetellä toisinkin. Ulosottomies olisi voinut varmistua siitä, että avustava ulosottomies oli lähettänyt kutsun ulosotto selvitykseen. Tällä on velallisen oikeusturvan kannalta merkitystä erityisesti ottaen huomioon sen, että hänelle ei varattu tilaisuutta yhteydenottoon avustajaansa.

Oikeus yhteydenottoon avustajaan

Kihlakunnanvouti kertoi kieltäneensä kantelijan soittamasta avustajalleen mm. sen vuoksi, että hänellä ei ollut varmuutta siitä, kenelle tämä soittaisi eikä tämä ollut kertonut tarvitsevansa avustajaa. Mitä yhteydenotosta avustajaan tuossa tilanteessa oli puhuttu, jäi tarkemmin selvittämättä.

Ulosottolaissa ei ole säännöstä avustajan käytöstä ulosotto selvityksessä. Oikeus avustajan käyttöön on rikosprosessin osalta nimenomaisesti todettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (3c) artiklassa. Oikeus avustajan käyttämiseen sisältää myös oikeuden luottamukselliseen neuvonpitoon avustajan kanssa.

Ulosottokäytännössä vastaajalle lienee yleensä ainakin epäselvissä ja vaikeissa ulosotto asioissa myönnetty oikeus käyttää avustajaa ja sallittu avustajan läsnäolo ulosotto selvityksessä.

Jo oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset huomioon ottaen tulisi velalliselle pääsääntöisesti varata tilaisuus kutsua avustaja ulosotto selvitystilaisuuteen tai mahdollisuus muutoin luottamuksellisesti neuvotella hänen kanssaan. Avustajan käyttö voitaisiin kieltää tai sille asettaa rajoituksia, jos yhteydenotto voisi johtaa siihen, että velallinen avustajaa käyttämällä voisi ryhtyä täytäntöönpanon toimittamista estäviin tai vaikeuttaviin toimituksiin ulosotto selvityksessä tietoonsa saamien seikkojen perusteella.

Kysymyksessä olevassa tilanteessa oli ymmärrettävää, että yhteydenotolle voitiin asettaa rajoituksia. Avustajan käyttö olisi parhaiten toteutunut sillä, että ulosottomies olisi varannut velalliselle tilaisuuden kutsua avustaja ulosotto selvitykseen tai muutoin varata hänelle tilaisuus luottamukselliseen neuvonpitoon avustajan kanssa esimerkiksi ulosotto-osaston tiloissa. Tätä olisi erityisesti puoltanut velallisen oikeusturvasta huolehtiminen.

AOA Jonkka saattoi esittämänsä käsitykset ulosotto selvitykseen kutsumisesta ja avustajan käytöstä ulosottomiehen tietoon.

AOA Jonkan päätös 9.11.2000, dnro 1964/4/98

**PERUSTEETTOMAT VÄITTEET
OIKEUSASIAMIEHELLE ANNETUSSA
SELVITYKSESSÄ**

Kantelija arvosteli Raaseporin kihlakunnanviraston kihlakunnanvoudin menettelyä tämän antaessa AOA:lle selvitystä kantelijan päämiehen tekemään kanteluun.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Kihlakunnanvoudin ei olisi tullut selvityksensä esittää perusteettomia väitteitä ja vihjauksia ulosottovelallisen lakimiehen eli kantelijan vähintäänkin sopimattomasta menettelystä. Kihlakunnanvouti oli laiminlyönyt noudattaa hänelle ulosottomiehenä kuuluvaa varovaisuutta rikosepäilyjä koskevilla lausumisillaan. Hänen menettelynsä ei ole ollut valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin mukaista. Lisäksi oli huomattava, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleesta ilmenevästä syyttömyysoletuksen periaatteesta on johdettavissa, että viranomaisen henkilön syyllisyyteen viittaavaa vaapamuotoista lausumaakin voidaan tietyin edellytyksin pitää syyttömyysoletuksen loukkauksena. Kihlakunnanvouti on laillisuusvalvojalle antamassaan selvityksessä esittänyt sellaisen vihjauksen velallisen lainopillisen avustajan menettelystä, mitä ei voida pitää syyttömyysoletuksen kannalta asianmukaisena.

AOA Jonkka antoi kihlakunnanvoudille huomautuksen edellä selostetusta virkavelvollisuuden vastaisesta menettelystä.

AOA Jonkan päätös 9.11.2000, dnro 187/4/99

**AVUSTAVAN ULOSOTTOMIEHEN
SIVUTOIMI**

AOA Jonkka päätti tarkastushavaintojen perusteella ottaa tutkittavaksi Koillis-Lapin kihla-

kunnanviraston avustavan ulosottomiehen sivutoimen vakuutusyhtiön asiamiehenä.

AOA Jonkka totesi, että asiamiessuhde saattaa vaikuttaa ratkaisuihin itse viranhoidossa. Tämä voisi ilmetä ennen kaikkea kertyneiden varojen jaossa kilpailevien velkojien saatavien kesken, mutta myös muissa käytännön perintätoimien suorittamisessa, kuten perintäkeinojen valinnassa ja tehtävien priorisoinnissa. Vaikka tutkittavassa asiassa ei ollut aihetta epäillä asiamiessuhteen vaikuttaneen virkatehtävien hoitamiseen, oleellista oli, että jo tällaisen vaaran olemassaolo yleensä voi objektiivisesti arvostellen vaarantaa ulkopuolisten luottamusta virkamiehen puolueettomuuteen.

Asiamiessuhteen olemassaolosta voi syntyä vaikutelma, että avustavan ulosottomiehen toimintaan saattaisi vaikuttaa viran ulkopuolinen, sivutoimeen liittyvä intressi. Näin ollen sivutoimi vakuutusyhtiön vihjeasiamiehenä vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen virkatehtävien hoidossa siten kuin valtion virkamieslain 18 §:n 2 momentissa tarkoitetaan. Tällä perusteella kyseinen sivutoimi ei ollut hyväksyttävä.

AOA Jonkka saattoi käsityksensä sivutoimen hyväksyttävyydestä avustavan ulosottomiehen ja kihlakunnanvoudin tietoon.

AOA Jonkan päätös 10.11.2000, dnro 1357/2/99

Kihlakunnanvouti ilmoitti 17.11.2000, että avustava ulosottomies oli saatuaan päätöksen tiedoksi ilmoittanut luopuvansa sivutoimestaan 1.1.2001 lukien.

**ULOSMITTAUS VELKAJÄRJESTELYN
PIIRIIN KUULUVASTA VELASTA**

Kantelija arvosteli Jyväskylän avustavaa ulosottomiestä siitä, että tämä oli ulosmitannut kantelijalle tulleen veronpalautuksen velasta, jonka osalta kantelijalle oli myönnetty velkajärjestely.

Selvitys osoitti, että ulosmittaus oli välittömästi oikaistu, joten kantelijalle ei ollut aiheutu-

nut vahinkoa. AOA Jonkka katsoi avustavan ulosottomiehen kuitenkin menetelleen yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain vastaisesti ulosmitatessaan kantelijan omaisuutta tämän velkajärjestelyssä huomioidun velan osalta. AOA saattoi käsityksensä avustavan ulosottomiehen tietoon.

AOA Jonkan päätös 29.12.2000, dnro 2417/4/98

SOSIAALIHUOLTO

YLEISTÄ

Sosiaalihuoltoa koskevilla kanteluissa on kysymys ensisijaisesti kuntien järjestämistä sosiaalihuollon palveluista ja perusoikeuksina turvatuista sosiaalipalveluista ja välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvasta. 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.

Kuten aikaisempinakin vuosina suurin osa sosiaalihuoltoon liittyneistä kanteluista koski kertomusvuonnakin toimeentulotukea ja lastensuojelua. Näiden ohella ratkaistiin aikaisempien vuosien tapaan myös useita vammaispalveluja ja pienten lasten päivähoitoa koskevia kanteluja. Kanteluissa oli lähes poikkeuksetta kysymys myös hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisesta.

Sosiaalihuolto kuuluu oikeusasiamiehen kanslian tilastoryhmittelyssä sosiaaliasioiden kokonaisuuteen, josta se muodostaa merkittävän osan. Toinen suuri asiaryhmä sosiaaliasioiden kokonaisuudessa on sosiaalivakuutus. Sosiaalivakuutusta käsitellään erikseen jäljempänä s. 175. Sosiaalihuoltoon kuuluvaa lastensuojelua ja sosiaaliviranomaisten toimia lasten huoltoon ja tapaamisoikeuteen liittyvissä asioissa sekä lasten päivähoitoa puolestaan käsitellään jäljempänä erikseen lapsiasioita koskevassa jaksossa s. 189. Tästä syystä tämä jakso ei anna yksin kokonaiskuvaa sosiaalitoimeen liittyvästä laillisuusvalvonnasta.

Kertomusvuonna sosiaaliasiota ratkaistiin yhteensä 470, joista ns. toimenpideratkaisujen

osuus oli noin 16 prosenttia. Toimenpideratkaisuihin luokitellaan ne ratkaisut, jotka johtavat käsityksen esittämiseen, huomautuksen antamiseen tms. toimenpiteeseen. Toimenpideprosentti sosiaaliasioiden osalta on noussut vuosittain jonkin verran. Vuonna 2000 se oli kaksi prosenttiyksikköä suurempi kuin edellisellä vuonna.

Sosiaalihuoltoasiat kuuluvat oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaan AOA *Pauniolle*. Pääesittelijänä tässä asiaryhmässä toimi kertomusvuonna oikeusasiamiehensihteeri *Tuula Aantaa*.

TOIMEENTULOTUKI

Perustuslain 19 §:ssä turvataan siis perusoikeutena jokaiselle oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömän toimeentulon viimesijaisena turvana on käytännössä toimeentulotuki.

Useimmiten kantelut koskivat toimeentulotuen määrää tai sitä, että toimeentulotukea ei ollut myönnetty lainkaan, vaikka kantelija olisi ollut mielestään oikeutettu tukeen. Koska oikeusasiamies ei voi puuttua viranomaisen harkintavaltansa rajoissa tekemiin ratkaisuihin, on kantelijoita näissä tapauksissa ensisijaisesti ohjattu käyttämään säännönmukaisia muutoksenhakukeinoja aina, jos päätös antaa siihen aihetta.

Aikaisempien vuosien tapaan on kuitenkin voitu havaita, että toimeentulotukea koskevat päätökset eivät aina täytä hallintomenettelylaisia säädettyjä hallintopäätösten edellytyksiä. Monissa ratkaisuissa onkin puututtu viranomaisen menettelyyn hallintomenettelylain soveltamisessa. Ratkaisuissa on todettu mm., että viranomaisen velvollisuutena on antaa hakemuksen johdosta asianmukaisesti perusteltu päätös muutoksenhakuosoituksineen. Sosiaaliviran-

omaisten huomiota on kiinnitetty myös päätösten selkeään kirjoittamistapaan ja ymmärrettävyyteen sekä huolellisuuteen asioiden käsittelyssä, esimerkiksi suullisesti esitettyjen vaatimusten kirjaamiseen.

Hyvään hallintoon kuuluu myös asioiden käsittelyn joutuisuus. Kanteluratkaisuissa on todettu, että koska toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloa turvaava etuus, sitä koskevat hakemukset on asian luonteen vuoksi käsiteltävä aina viivytyksettä. Lisäksi on korostettu, että toimeentulotuen myöntämismenettelyssä tulee pitää huolta siitä, että kiireellisen avun tarpeessa oleva asiakas saa tarvitsemansa avun riittävän ajoissa. Nyttemmin toimeentulotukilakia onkin muutettu. Laissa edellytetään nyt sitä, että toimeentulotukiasiat käsitellään kunnissa viivytyksettä.

Kantaa on otettu myös oikaisuvaatimusten käsittelyaikoihin sosiaalilautakunnissa. Kahdessa ratkaisussa AOA katsoi, että kantelijan toimeentulotukea koskevaa oikaisuvaatimusta ei ollut käsitelty lautakunnassa sosiaalihuoltoasetuksen 16 §:ssä edellytetyllä tavalla kiireellisesti. Molemmissa tapauksissa asian käsittely lautakunnassa oli kestänyt yli 4 kuukautta. Lisäksi on korostettu hakemusten asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn edellyttävän riittävää ja asiantuntevaa henkilökuntaa.

Myös muihin hyvän hallinnon vaatimuksiin kuten virkamiesten käyttäytymiseen, asiakkaiden kohtelun asiallisuuteen samoin kuin asiakkaiden neuvontaan ja ohjaukseen on ratkaisuissa edelleen ollut syytä kiinnittää huomiota. Eräässä ratkaisussa AOA korosti asiakkaan oikeutta käyttää avustajaa toimeentulotukiasiassaan.

Ratkaisuissa on korostettu myös sitä, että laissa olevia säännöksiä on tulkittava perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla myös hallinnossa. Tämä tarkoittaa sitä, että hallintoviran-

omaisten on valittava myös toimeentulotukilain perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien taroituksen toteutumista. Eräässä ratkaisussa AOA totesi, että toimeentulotukea olisi voitu toimeentulotukilain 15 §:n 3 momentin perusteella myöntää perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti lakia tulkiten takautuvasti kantelijan maksamatta jääneisiin vuokriin (dnro 2132/4/98 ks. s. 164).

VAMMAISPALVELUT

Vammaispalveluja koskevista kanteluista oli aikaisempien vuosien tapaan useimmiten kyse kuljetuspalveluista. Perinteisten ongelmien kuten vaikeavammaisuuden määrittelyn ja myönnettujen yhdensuuntaisten matkojen kuukausittainen määrän ja tarpeellisuuden määrittelyn lisäksi uusia ongelmia on ilmennyt siitä, että jotkin kunnat ovat alkaneet toteuttaa kuljetuspalveluita erilaisina yhteiskuljetuksina siten, että vaikeavammaisten henkilöiden yksilökuljetuksia on samalla rajoitettu tai jopa kokonaan eväty. Kantelujen kautta on tullut esille myös selviä puutteita tulkkipalveluiden järjestämisessä, joiden kohdalla keskeinen ongelma on riittämätön tuntimäärä. Lisäksi asetuksessa mainitut tuntimäärät tulkitaan yleensä enimmäismääräksi.

Vammaispalvelulain mukaisten määrärahasidonnaisten palvelujen ja tukitoimien saatavuudessa esiintyy myös edelleen ongelmia, koska kunnat eivät ole varanneet talousarvioonsa riittäviä määrärahoja palvelujen toteuttamiseksi. Ongelmia on esiintynyt erityisesti henkilökohtaisen avustajan saamisessa. Avustajaa ei joko myönnetä lainkaan tai myönnetty tuntimäärä on pieni suhteessa todelliseen avun tarpeeseen.

Myös vammaispalveluja koskeneissa kanteluissa on lähes poikkeuksetta ollut lisäksi kyse

hyvän hallinnon vaatimusten noudattamisesta. Edellä mainittujen puutteiden lisäksi heikko tiedottaminen lainsäädännön sisällöstä sekä vammaisen henkilön oikeuksista on selvästi noussut esiin.

Yksittäisiä sosiaalihuoltoon liittyviä toimenpideratkaisuja on selostettu jäljempänä.

KERTOMUSVUODEN LAINSÄÄDÄNTÖUUDISTUKSIA

Kertomusvuonna ei tullut voimaan merkittäviä lainsäädäntöuudistuksia sosiaalihuollon alueella. Sen sijaan kertomusvuonna vahvistettiin sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskeva laki (812/2000), joka tuli voimaan vuoden 2001 alussa. Laki sisältää sosiaalihuollon asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyvät keskeiset oikeudelliset periaatteet. Laki pyrkii edistämään asiakaslähtöisyyttä ja asiakkaan oikeutta hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun. Laki määrittelee myös tietosuojaa koskevia kysymyksiä. Lain mukaan jokaisessa kunnassa on oltava sosiaaliasiamies, joka neuvoo ja opastaa sosiaalihuollon asiakkaita.

Kertomusvuoden loppupuolella eduskunta hyväksyi toimeentulotukijärjestelmän toimivuuden parantamiseksi myös hallituksen esityksen toimeentulotuesta annetun lain muutokseksi (HE 134/2000 vp.). Säädosmuutoksella on tarkoitus kehittää toimeentulotukijärjestelmää mm. laajentamalla ehkäisevän toimeentulotuen käyttöä kunnissa ja lyhentämällä toimeentulotukiasioiden käsittelyaikoja. Säädosmuutos tuli voimaan 1.4.2001.

Sosiaali- ja työhallinnon yhteisasiakkaiden aktivoitumista ja työllistämistä selvittäneiden työryhmien esitysten pohjalta hallitus antoi

myös esityksensä kuntouttavasta työtoiminnasta (HE 184/2000 vp.), joka käynnistyy 1.9.2001.

TARKASTUSTOIMINTA

AOA perehtyi kertomusvuonna myös tarkastuksilla sosiaaliviranomaisten toimintaan. Eräiden tarkastusten tavoitteena oli pyrkiä erityisesti selvittämään päihdehuollon palveluiden saatavuutta ja niiden jakautumista sosiaaliviranomaisten ja terveydenhuollon viranomaisten kesken. Tähän liittyen tarkastusten kohteina olivat mm. Helsingin kaupungin sosiaalivirasto, Järvenpään sosiaalisairaala ja Tervalammen kuntoutuskeskus.

Tarkastuksilla kävi mm. ilmi, että katkaisu- ja jatkohoitopaikkojen puute vaikeuttaa päihde-työtä erityisesti huumeongelmaisten keskuudessa. Helsingissä erityisesti asunnottomilla päihteiden käyttäjillä on keskusteluissa esitettyjen näkemysten mukaan ongelmia myös terveydenhuoltopalvelujen saamisessa.

Helsingin sosiaaliviraston ja sen erityissosiaalitoimiston tarkastukseen liittyen AOA perehtyi myös päihdeongelmaisten asumispalveluihin. Kohteina olivat Helsingin kaupungin Sahaajankadun ensisuoja sekä ostopalveluina käytettävä Hyttitien asuntola. Ne olivat AOA:n käsityksen mukaan kunnoltaan ala-arvoisia. Sanotun johdosta AOA pyysi kaupunginhallitusta selvittämään, mitä suunnitelmia kaupungilla on Sahaajankadun tilojen parantamiseksi taikka Hyttitien asuntolan korvaamiseksi asianmukaisilla tiloilla sekä myös, milloin tilojen kunnostamiseen taikka korvaamiseen ryhdytään.

AOA:n tarkoituksena on jatkaa päihdehuollon palveluihin kohdistuvia tarkastuksia myös vuonna 2001.

Tarkastuksen kohteina olivat myös lääninhal- litusten sosiaali- ja terveysosastot. Kertomus-

vuonna tarkastettiin Etelä-Suomen lääninhallituksen, Länsi-Suomen lääninhallituksen ja Oulun lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastot. Näiden tarkastusten tarkoituksena puolestaan oli tutustua yleisesti sosiaali- ja terveysosastojen työhön sekä perehtyä erityisesti lastensuojelun valvontaan, yksityisten hoitokotien valvontaan, oikeuslääketieteellisen kuolemansyyn selvittämisen tilanteeseen ja kantelujen käsittelyyn sosiaali- ja terveysosastoilla.

Tarkastuksissa kävi ilmi, että lääninhallituksen suorittamaa lupahallinnon valvontaa vaikeuttaa osaltaan se, että nykyiset yksityisen sosiaalihuollon ja terveydenhuollon valvontarekisterit ovat vanhentuneet. AOA piti tärkeänä sitä, että lääninhallituksen käytössä ovat sellaiset työvälineet, että valvonta on mahdollista toteuttaa mahdollisimman tehokkaasti. Hänen mielestään myös oikeuslääkinnällisten tehtävien suorittamiseen on ohjattava riittävät resurssit siten, että tehtävät tulevat asianmukaisesti ja joutuisasti suoritettua. Näillä tehtävillä on suuri merkitys ihmisten oikeusturvalle.

Lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen tarkastukset jatkuvat vuonna 2001.

Sosiaalitoimen tarkastukset 2000

Länsi-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto	8.3.2000
Kärkullan keskuslaitos	8.3.2000
Järvenpään sosiaalisairaala	8.5.2000
Oulun lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto	24.5.2000
Tervalammen kuntoutuskeskus	12.9.2000
Helsingin kaupungin erityissosiaalitoimisto	27.10.2000
Sahaajankadun ensisuoja	27.10.2000
Hyttitien asuntola	27.10.2000
Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto	2.11.2000

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

VAIKEAVAMMAISEN KULJETUSPALVELUT

Kantelija arvosteli korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä vammaispalvelua koskevassa asiassa ja pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan päätöksen lainmukaisuuden. Hän pyysi kannanottoa myös siihen, voidaanko psyykkisesti sairas henkilö katsoa vammaispalvelulaissa säänneltyyn kuljetuspalveluun oikeutetuksi vaikeavammaiseksi henkilöksi.

Kantelijalle ei ollut myönnetty vammaispalvelulain mukaisia vaikeavammaisen kuljetuspalveluja niihin liittyvine saattajapalveluineen. Hän oli lääkärintodistusten mukaan muun ohella psyykkisesti sairas. Korkein hallinto-oikeus oli äänestyksen jälkeen pysyttänyt Lapin lääninoikeuden päätöksen, jonka mukaan asiakirjoissa ei ollut ollut sellaista selvitystä, jonka perusteella olisi voitu katsoa, että kantelija ei vammansa tai sairautensa vuoksi voinut käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia. Kantelijaa ei siis korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan ollut pidettävä vammaispalvelulaissa ja -asetuksessa tarkoitettuna vaikeavammaisena henkilönä.

AOA Paunio katsoi ratkaisussaan korkeimman hallinto-oikeuden, Lapin lääninoikeuden ja Leppävirran kunnan sosiaaliviranomaisten ratkaisseen asian niille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla ja rajoissa. Tämän vuoksi hän ei voinut puuttua niiden ratkaisuihin. Hän totesi kuitenkin vaikeavammaisuudesta seuraavaa.

Vaikeavammaisena pidetään vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen 5 §:n mukaan henkilöä,

jolla on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa ja joka ei vammansa tai sairautensa vuoksi voi käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttoman suuria vaikeuksia. Vaikeavammaisuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon henkilön fyysiset, psyykkiset ja sosiaaliset seikat. Fyysisten liikkumista rajoittavien vammojen ja sairauksien lisäksi kuljetuspalvelujen tarpeeseen voi siis olla syynä se, että henkilö ei pysty esimerkiksi aistivamman taikka psyykkisen sairauden tai vamman vuoksi hahmottamaan ympäristöään tai liikkumaan itsenäisesti. Myös henkilön oma näkemys ja kokemus sairaudestaan tai vammastaan tulisi arviointia tehtäessä ottaa huomioon. Kunkin henkilön liikuntarajoitteet tulee arvioida tapauskohtaisesti ottaen huomioon hänen yksilölliset olosuhteensa.

AOA totesi vielä, että oikeuskäytännössä on yksittäistapauksissa katsottu henkilön olleen psyykkisen sairautensa vuoksi vammaispalvelulaissa tarkoitettu vaikeavammaisen henkilö, jolle kunnan on järjestettävä kuljetuspalvelut (esim. KHO 1.12.1998 taltio 2680).

AOA Paunion kirje 17.1.2000, dnro 2580/4/99

Eräät kantelijat arvostelivat puolestaan Maarianhaminan kaupungin sosiaalilautakunnan tekemiä kuljetuspalvelua koskevia päätöksiä. He katsoivat, että vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annettu laki ei oikeuta kuntaa harkitsemaan erikseen niiden 18 yhdensuuntaisen kuukausittaisen matkan tarpeellisuutta, joihin vammaisella lain mukaan on oikeus eikä kunta voi lain nojalla edellyttää erillisiä hakemuksia näiden matkojen korvaamiseksi. Kantelijoiden käsityksen mukaan kunnan päätökset aiheuttivat sekä edunsaajille että kunnalle kohtuutonta byrokratiaa.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan kanteluihin, että sosiaalilautakunta oli ollut oikeutettu har-

kitsemaan hakijoiden oikeutta kuljetuspalveluihin ja arvioimaan heidän henkilökohtaista tarvettaan niihin. Sen sijaan sen jälkeen kun sosiaalilautakunta oli todennut, että hakija oli oikeutettu kuljetuspalveluihin, lautakunta ei ollut oikeutettu arvioimaan yksittäisten matkojen tarvetta. Hänen mukaansa asiassa saatu selvitys ei tukenut kanteluiden väitteitä siitä, että Maarianhaminan kaupunki olisi edellyttänyt erillisiä hakemuksia yksittäisten matkojen osalta, suorittanut tarveharkintaa yksittäisten matkojen osalta tai alueellisesti rajoittanut edunsaajien oikeutta käyttää matkoja. Kaupunki ei ollut hänen käsityksensä mukaan menetellyt virheellisesti myöskään järjestämällä kuljetuspalvelut siten, että palveluihin oikeutetut olivat saaneet ostaa kuljetuslippuja kunnalta.

AOA:n käsityksen mukaan kantelu, asiassa hankittu selvitys ja siitä annetut vastineet osoittivat, että kuljetuspalveluiden arvostelu johtui siitä, että kaupunki ei ollut tiedottanut järjestelmästä riittävästi ja siitä, että tieto ei ollut saavuttanut palveluiden käyttäjiä. Kaupunki myönsikin, että tiedottamisessa oli esiintynyt puutteita ja että tämä oli ollut omiaan aikaansaamaan virheitä asioiden käsittelyssä. Selvityksen mukaan järjestelmän puutteet oli sittemmin korjattu.

AOA korosti sitä, että vaikeavammaisten kuljetuspalvelujen järjestelmän tulee olla käytännöllinen ja helppokäyttöinen ja että riittävällä ja tehokkaalla tiedottamisella tulisi pyrkiä välttämään järjestelmää koskevia väärinkäsityksiä. Hän saattoi käsityksensä Maarianhaminan kaupungille tiedoksi.

AOA Paunion päätös 14.4.2000, dnrot 461/4/98 ja 566/4/98

TOIMEENTULOTUEN MYÖNTÄMINEN

Kantelija arvosteli Tampereen sosiaali- ja terveystointia siitä, ettei hänelle ollut myönnetty toimeentulotukea takautuvasti asumismenoihin. Hän ei ollut ollut toimeentulotuen tarpeessa sinä aikana, jolloin asunnon vuokrat olivat jääneet maksamatta.

AOA Paunio totesi kannanottonaan asiassa seuraavaa.

Toimeentulotukilain 15 §:n 3 momentin mukaan toimeentulotuki tai osa siitä voidaan erityisestä syystä myöntää takautuvasti toteennäytettyjen toimeentulotukeen oikeuttavien menojen maksamiseen. Säännöstä on mahdollista tulkita siten, että toimeentulotuki voidaan evätä, mikäli toimeentulotuen hakija olisi voinut itse suoriutua takautuvasta menosta sen syntyhetkellä. Tampereen sosiaali- ja terveystoimen viranhaltijat eivät olleetkaan AOA:n käsityksen mukaan menelleet asian käsittelyssä lainvastaisesti.

AOA korosti tässä yhteydessä kuitenkin, että julkisen vallan tehtävänä on perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan edistää jokaisen oikeutta asuntoon. Tämä velvollisuus voidaan ottaa huomioon toimeentulotukilakia sovellettaessa varsinkin tilanteessa, jossa arvioidaan perheen mahdollista häättöuhkaa. Lakia on tulkittava perusoikeusmyönteisellä tavalla myös hallinnossa. Tämä merkitsee sitä, että lakia sovellettaessa on perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista valittava se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista.

AOA lähetti jäljennöksen vastauksestaan tiedoksi Tampereen sosiaali- ja terveystoimelle.

AOA Paunion kirje 31.1.2000, dnro 2132/4/98

VAATIMUSTEN KIRJAAMINEN SOSIAALIHUOLLON ASIAKIRJOIHIN

Kantelija arvosteli Helsingin sosiaaliviraston Maunulan sosiaalipalvelutoimiston sosiaalityöntekijän ja toimistosihteerin menettelyä. Hän oli hakenut vammaispalvelulain mukaisia kuljetuspalveluita. Hänen mielestään häntä oli painostettu suostumaan 12 yhdensuuntaiseen matkaan kuukaudessa 18 matkan sijasta.

Sosiaalityöntekijän päätös kantelijan oikeudesta kuljetuspalveluihin perustui toimistosihteerin käsitykseen kantelijan avuntarpeesta. Käsitys oli syntynyt toimistosihteerin ja kantelijan välisissä keskusteluissa. Kun tämä käsitys oli osoittautunut virheelliseksi, kantelijan oikeus kuljetuspalveluun oli korjattu välittömästi. Häntä oli myös pyydetty anteeksi tapahtunutta.

AOA Paunio totesi kannanottonaan, että sosiaalityöntekijä ja toimistos sihteeri eivät olleet menelleet asiassa lainvastaisesti tai siten, että asia antaisi hänelle aihetta toimenpiteisiin. Hän korosti kuitenkin, että asiakkaan esittämien vaatimusten kirjaaminen hakemukseen tai keskustelusta tehtäviin muistiinpanoihin saattaisi edesauttaa välttämään tapahtuneen kaltaisia väärinkäsityksiä. Erityisesti asiakkaan mielipide hänen tarvitsemiensa matkojen määrästä saattaisi olla tarpeen kirjata asiakirjoihin asian asianmukaisen käsittelyn turvaamiseksi. Hän saattoi tämän käsityksensä sosiaalipalvelutoimiston tietoon.

AOA Paunion päätös 28.2.2000, dnro 275/4/98

VIRANHALTIJAN KUULEMINEN

Kantelijat arvostelivat Joutsan kunnan sosiaalilautakunnan ja sosiaalijohtajan menettelyä viran tilapäistä siirtoa koskevassa asiassa. Kantelijalle ei hänen pyynnöstään huolimatta ollut

ilmoitettu kirjallisesti siirron syitä eikä annettu tilaisuutta antaa asiassa kirjallisesti vastinetta. Perusteeksi tälle oli esitetty, että kantelija oli ollut läsnä henkilöstöneuvottelussa, jossa käsiteltiin siirron syitä, minkä lisäksi häntä oli kuultu suullisesti ennen siirtopäätöksen tekemistä.

AOA Paunio totesi, että vaikka kunnassa voimassa olevan virkasäännön mukaan viran tilapäiseen siirtoon ei tarvita viranhaltijan suostumusta, tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö siirron perusteita tarvitsisi ilmoittaa asianosaiselle hallintomenettelylain 24 §:n edellyttämällä tavalla. Perustuslain 21 §:ssä turvataan oikeus hyvään hallintoon. Tähän sisältyy mm. oikeus tulla kuulluksi ja saada asiassaan perusteltu päätös.

AOA katsoi, että kantelijalle olisi tullut tämän pyynnöstä ilmoittaa siirron perusteet kirjallisesti sekä varata tilaisuus kirjallisen vastineen antamiseen. Hän kiinnitti sosiaalilautakunnan ja sosiaalijohtajan huomiota hallintomenettelylaissa säädettyyn perusteluvelvollisuuteen.

AOA Paunion kirje 9.3.2000, dnro 1334/4/98

TOIMEENTULOTUKEA KOSKEVA OIKAISUVAATIMUS

Kantelija arvosteli Vantaan sosiaali- ja terveysviraston Hakunilan sosiaali- ja terveyskeskuksen menettelyä. Hänen mielestään sosiaaliviranomaiset olivat tahallisesti vaikeuttaneet ja estäneet häntä saamasta toimeentulotukea antamalla ristiriitaisia tietoja ja neuvoja toimeentulotuen hakemisesta. Hän arvosteli myös oikaisuvaatimuksensa hidasta käsittelyä sosiaali- ja terveyslautakunnassa.

Selvityksen mukaan sosiaalikeskuksen sosiaalityöntekijät vaihtuivat erään sosiaalityöntekijän hoitovapaan vuoksi useaan otteeseen juuri sinä ajankohtana, johon tapahtumat ajoittuivat.

Selvityksen mukaan tämä oli saattanut vaikeuttaa kantelijan asioiden hoitoa sosiaalikeskuksessa, mutta kantelijaa oli kuitenkin palveltu samoin periaattein kuin muitakin toimeentulotukea hakeneita asiakkaita.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan, että mikään ei saadun selvityksen perusteella viitannut siihen, että sosiaaliviranomaiset olisivat tietoisesti vaikeuttaneet tai estäneet kantelijan toimeentulotukiasioiden hoitoa. Hän korosti kuitenkin sosiaali- ja terveyslautakunnan velvollisuutta huolehtia toimeentulotukihakemusten asianmukaisesta käsitlemisestä. Tämä on erityisen tärkeää, koska kyse on perustuslain 19 §:ssä jokaiselle perusoikeutena turvatusta oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, jona viimesijaisena turvana on käytännössä juuri toimeentulotuki. Hänen mukaansa hakemusten asianmukainen käsittely edellyttää muun ohella riittävää ja asiantuntevaa henkilökuntaa.

Oikaisuvaatimuksen käsittely Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunnan jaostossa kesti noin neljä ja puoli kuukautta. Selvityksen mukaan oikaisuvaatimuksen käsittely kesti kauan, kun otetaan huomioon sosiaalihuoltoasetuksen 16 §:n vaatimus tällaisen asian kiireellisestä käsittelystä.

AOA totesi ratkaisussaan tältä osin, että toimeentulotukea koskevat asiat on jo niiden luonteen vuoksi käsiteltävä viivytyksettä. Asian käsittelyajalla on olennainen merkitys hakijan oikeusturvalle erityisesti, kun on kyse toimeentulotuesta. AOA piti oikaisuvaatimuksen käsittelyaikaa kohtuuttoman pitkänä. Hänen mielestään oikaisuvaatimusta ei ollut käsitelty sosiaalihuoltoasetuksen 16 §:ssä edellytetyllä tavalla kiireellisesti. Hän saattoi käsityksensä Vantaan sosiaali- ja terveyslautakunnan jaoston tietoon. Hän kiinnitti lautakunnan huomiota yleisemminkin sen velvollisuuteen huolehtia toimeentu-

lotukihakemusten asianmukaisesta ja joutuisasta käsittelemisestä sosiaalikeskuksessa.

AOA Paunion päätös 27.3.2000, dnro 1274/4/98

OIKEUS KÄYTTÄÄ AVUSTAJAA TOIMEENTULOTUKIASIOISSA

Kantelija arvosteli Rauman kaupungin sosiaalityöntekijän menettelyä, koska tämä ei antanut tietyn henkilön toimia hänen asiamiehennään toimeentulotukea koskevassa asiassa.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan, että hallintomenettelylain 6 §:n nojalla asianosaisella on oikeus käyttää hallintomenettelyssä asiamiestä tai avustajaa. Viranomainen voi kuitenkin kieltää asiamiestä esiintymästä asiassa silloin, kun tämä osoittautuu tehtävänsä sopimattomaksi. Asianosaisen on lisäksi tultava henkilökohtaisesti paikalle aina silloin, kun se on tarpeen asian selvittämiseksi. Asiamiehen on aina pyydyttävä esitettävä valtakirja oikeudestaan toimia päämiehensä puolesta.

Koska asiassa saadun selvityksen mukaan sosiaalivirastoon ei ollut toimitettu kantelijan valtakirjaa, AOA ei katsonut sosiaalityöntekijän menetelleen lainvastaisesti tai laiminlyöneen velvollisuuksiaan, kun tämä ei antanut kyseisen henkilön toimia kantelijan asiamiehenä.

Sosiaalityöntekijän oikeusasiamiehelle toimittamasta selvityksestä saattoi kuitenkin saada sen kuvan, että henkilöllä voisi olla asiamies vain silloin, kun hän ei itse kykene asioimaan viranomaisessa. Tämän vuoksi AOA korosti ratkaisussaan, että vaikka toimeentulotukiasioita hoidetaan yleensä henkilökohtaisesti, ei lähtökohtaisesti ole estettä sille, että niitä voitaisiin hoitaa myös asiamiehen välityksellä. Toimeentulotukea hakevan asiakkaan on kuitenkin tultava henkilökohtaisesti paikalle silloin, kun se on

tarpeen asian selvittämiseksi. Mikäli virkamies kieltää asiamiehen käyttämisen, tulee hänen perustella, miksi hakijan henkilökohtainen läsnäolo on välttämätöntä.

AOA saattoi nämä näkökohdat sosiaalityöntekijän tietoon.

AOA Paunion kirje 2.5.2000, dnro 1563/4/98

OIKEUS KOTIPALVELUINA JÄRJESTETTÄVÄÄN KULJETUSTUKEEN

Kantelija arvosteli Lahden kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden käytäntöä järjestää vähävaraisille vanhuksille kuljetustukea kotipalvelujen tukipalveluina. Kantelun mukaan kuljetustukea järjestettiin vain tuen hakijan taloudellisen aseman perusteella. Kantelussa arvosteltiin myös viraston käytössä olevia tuen hakemuslomakkeita sekä epäiltiin viraston tekemien takautuvia päätöksiä kuljetustuesta.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan tältä osin mm. seuraavaa.

Sosiaali- ja terveystieteiden virasto järjesti kotipalvelujen tukipalveluina kuljetustukea siten, että tukeen oikeutettuja olivat vain vähävaraiset vanhuksat. Tuen myöntämiseen eivät vaikuttaneet taloudellisen aseman lisäksi muut tuen hakijan yksilölliset olosuhteet.

Sosiaalipalvelujen ja sosiaalihuoltolain mukaisten tukitoimien järjestäminen perustuu sosiaalihuoltolain 17 §:n ja sosiaalihuoltoasetuksen 6 §:n mukaan asiakkaan yksilölliseen tarpeeseen. Tätä tarvetta arvioitaessa otetaan huomioon mm. hakijan yksilölliset olosuhteet, hänen oma käsityksensä palvelujen järjestämisestä, kunnan käytettävissä olevat voimavarat sekä muut palvelun järjestämiseen vaikuttavat seikat. Kotipalveluja järjestetään kunnan varaamien määrärahojen puitteissa. Määrärahoja on mahdollista suunnata kaikkein heikoimmassa asemassa ole-

ville henkilöille, mikäli niitä ei ole varattu kunnassa esiintyvän tarpeen mukaisessa laajuudessa. Tällöinkin palvelujen tarve tulee selvittää yksilökohtaisesti. Määrärahojen kohdentaminen yksinomaan tulo- ja varallisuusharkintaa käyttäen ei AOA:n käsityksen mukaan ole sopusoinnussa sosiaalihuoltolain kotipalvelujen antamista ja niiden edellytyksiä koskevien säännösten kanssa.

Sosiaali- ja terveystieteiden vuonna 1998 käytössä olleissa, asiakkaille jaetuissa lomakkeissa todettiin sosiaali- ja terveystieteiden edellyttävän, että vuoden 1998 aikana tarkistetaan myös ennen vuotta 1998 myönnettyjen kuljetustukien saajien tulot, talletukset ja omaisuus. Lomakkeiden mukaan hakijan katsotaan luopuneen tulo-, talletus- ja omaisuusrajojen vuoksi kuljetustuesta, mikäli tietoja ei ilmoiteta sosiaalikeskukseen.

Sosiaali- ja terveystieteiden selvityksen mukaan kyse ei ollut takautuvista päätöksistä. Tarkoituksena oli, että mikäli hakemus hylätään, hakija voi saattaa viranhaltijan päätöksen sosiaali- ja terveystieteiden jaoston käsittelyyn.

AOA:n käsityksen mukaan toistaiseksi tehty edunsaajat hallintopäätökset eivät saa sellaista pysyvyyttä, etteikö niitä voitaisi muuttaa edellytysten muuttuessa myöhemmin. Päätöksenteossa on kuitenkin otettava huomioon hallintomenettelylain kuulemis- ja päätöksen perusteleminen vaatimukset. Mikäli kyse on toistaiseksi voimassa olevasta edunsaajasta hallintopäätöksestä, on asianosaista kuultava ennen uuden päätöksen tekemistä hallintomenettelylain 15 §:n mukaisella tavalla varaamalla hänelle tilaisuus antaa selityksensä asiasta, mikäli edellytykset edunsaajaksi muuttuvat tai lakkaavat.

Kun sosiaali- ja terveystieteiden ilmoituksen mukaan kuljetustuesta ei ollut tehty takautuvia muutospäätöksiä ja kun selvityksen mukaan kul-

jetustuen edellytyksiä tarkistettaessa tehtiin aina tarvittaessa sosiaalihuoltolain mukainen yksilöhuollon muutoksenhakuelpöinen päätös, oli menettely AOA:n käsityksen mukaan asianmukaista.

AOA totesi kuitenkin käsityksensä, että sosiaali- ja terveystieteiden lomakkeista saattoi saada sellaisen käsityksen, että päätöksen voimassaolo lakkaa automaattisesti mikäli tulo- ja omaisuustietoja ei ilmoiteta. Tältä osin lomake oli omiaan johtamaan lukijaa harhaan.

Hän korosti, että kun kotipalvelujen tukipalveluja järjestetään pääasiassa vanhusväestölle, on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen informaatioon, jota virasto antaa heille palvelujen ja tukien myöntämisen ja järjestämisedellytyksistä. Hyvään hallintoon kuuluu mm. se, että viranomaisten kirjeet samoin kuin lomakkeet ja tiedotteet ovat selkeitä ja täsmällisiä. Ne eivät saa johtaa etuuksien menetyksiin tai menettelyllisen oikeusturvan kavennuksiin sen johdosta, että niiden tulokannasta saattaa syntyä asiakkaiden keskuudessa väärinkäsityksiä ja epävarmuutta.

AOA kiinnitti Lahden sosiaali- ja terveystieteiden huomiota kuljetustukea koskevan hakemuslomakkeen sekä yleisemminkin kirjeiden ja lomakkeiden selkeyteen ja täsmällisyyteen.

AOA Paunio päätös 9.5.2000, dnro 1351/4/98

NÄKÖVAMMAISEN KOHTELU

Kantelija arvosteli Vantaan kaupungin menettelyä sen johdosta, että näkövammaisten opaskoiralle osoitettu koppi oli poistettu Martinlaakson uimahallin yhteydestä. Kantelijan näemyksen mukaan tämä esti häntä käyttämästä uimahallin palveluja, koska opaskoiralla ei enää ollut rauhallista oleskelutilaa odottamiseen.

AOA Paunio kiinnitti asiassa huomiota siihen,

että opaskoiran kanssa liikkuvalla vammaisella asiakkaalle on tärkeää, että hänellä on mahdollisuus asioida uimahallissa siten, että hänen opaskoirallaan on asianmukainen tila odotukseen. Tällä turvataan vammaisen henkilön yhdenvertaisia mahdollisuuksia muiden kanssa kunnan liikuntapalvelujen käyttämiseen.

Vantaan kaupunginkanslian mukaan uimahallin muutokset johtuivat perusparannuksesta, minkä vuoksi vanhaa ratkaisua ei voitu enää jatkaa. Vantaan liikuntatoimesta vastaavat viranomaiset olivat kuitenkin osoittaneet myös muutostöiden jälkeen opaskoirille uinnin ajaksi oleskelupaikan ja velvoittaneet henkilökunnan huolehtimaan, ettei opaskoiraa kiusata ja häiritä. AOA:n näkemyksen mukaan järjestelyä oli pidettävä asianmukaisena eikä kirjoitus antanut AOA:lle aihetta toimenpiteisiin.

AOA Paunion kirje 9.6.2000, dnro 1647/4/98

PÄÄTÖKSEN TEKEMINEN TOIMEENTULOTUKIASIASSA

Kantelija arvosteli Valkealan sosiaalilautakuntaa, joka ei ollut myöntänyt toimeentulotukea hänen perheensä asumismenoihin, koska kantelija itse oli suorittamassa vankeusrangaitusta ja koska hänen vaimollaan ei ollut oleskelulupaa Suomeen. Kantelijan mukaan sosiaalilautakunta ei ollut tehnyt asiassa päätöstä eikä ollut selvittänyt perheen tarvetta toimeentulotukeen.

Valkealan sosiaalilautakunta katsoi, ettei sillä ollut velvollisuutta myöntää perheelle toimeentulotukea, koska vaimolla ei ollut oleskelulupaa Suomeen ja kantelija itse oli kärsimässä vankeusrangaitusta.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan mm. seuraavaa.

Toimeentulotuen myöntää toimeentulotukilain 14 §:n mukaan hakemuksesta sen kunnan

toimielin, jonka alueella henkilö tai perhe vakinaisesti oleskelee. Jos tuen tarve on kiireellinen, toimeentulotuen myöntää sen kunnan toimielin, jossa perhe tai henkilö oleskelee hakemusta tehtäessä. Toimeentulotukilain 14 §:ssä tarkoitettua vakinaista oleskelua arvioitaessa on oleellista se, minkälaiset ovat toimeentulotuen hakijan yksilölliset olosuhteet.

Kantelijan tilanne oli se, että hän oli avioliitossa ja hänen vaimonsa oli oleskellut yhdessä puolisonsa kanssa Valkealan kunnassa. He olivat siten toimeentulotukilain 3 §:ssä tarkoitettu perhe. Kun vaimon oleskelulupahakemus umpeutui 1999 tammikuussa, sosiaalilautakunnan viranhaltijoiden olisi tullut selvittää hänen oleskelunsa luonne Valkealassa. Mikäli vaimo oli jäänyt tammikuun 1999 jälkeen asumaan perheen yhteiseen asuntoon, oleskeli hän edelleen toimeentulotukilain 14 §:n tarkoittamin tavoin vakinaisesti Valkealan kunnassa.

Valkealan sosiaalilautakunta ei ollut AOA:n käsityksen mukaan toiminut täysin asianmukaisesti toimeentulotuen tarpeen selvittämisessä ja tuen järjestämisessä ilman oleskelulupaa kunnassa oleskelleelle kantelijan vaimolle. Hän toteasi, että vaimon asumisen ja toimeentulotuen tarpeen selvittäminen tapahtunutta yksityiskohdaisemmin olisi ollut omiaan turvaamaan tapahtunutta paremmin myös vaimon ja hänen lapsensa perustuslain 19 §:ssä turvatun välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon. Kantelijaa olisi lisäksi tullut, hänen hakiessaan toimeentulotukea asumismenoihin, ohjata hänen vaimonsa uuden oleskelulupahakemuksen tekemisessä sekä selvittää puolison oleskelun luonne Valkealan kunnassa. AOA saattoi tämän käsityksensä Valkealan sosiaalilautakunnan tietoon.

Kantelija haki siis toimeentulotukea mm. perheensä asumiskustannuksiin maaliskuussa 1999. Sosiaalilautakunta ilmoitti hänelle kirjeellään,

ettei se myönnä asumiskustannuksiin toimeentulotukea. Asiassa ei tehty hallintomenettelylain mukaista päätöstä. Sosiaalilautakunnan viranhaltijoiden kielteisestä kannasta ilmoitettiin kantelijalle puhelimitse ja kirjeitse.

Jättäessään muutoksenhakukelpoisen päätöksen tekemättä toimeentulotukihakemukseen Valkealan kunnan sosiaalilautakunta ja sen alaiset viranhaltijat menettelivät hallintomenettelylain 24 ja 24 a §:n sekä sosiaalihuoltolain 45 §:n (toimeentulotukilain 24 §:n) säännösten vastaisesti. Tältä osin AOA antoi sosiaalilautakunnalle huomautuksen sen alaisten viranhaltijoiden lainvastaisesta menettelystä.

AOA Paunion päätös 16.6.2000, dnro 1259/4/99

TOIMEENTULOTUKIPÄÄTÖKSEN PUUTTEELLISUUS JA OIKAISUVAATIMUKSEN KÄSITTELYN VIIVÄSTYMINEN

Kantelija oli tyytymätön muun ohella siihen, että hänelle syyskuussa 1996 annetun toimeentulotukipäätöksen oli katsottu koskeneen vain mainittua kuukautta, vaikka päätöksessä ei ollut mainittu sen voimassaoloaikaa. Hän arvosteli myös oikaisuvaatimuksensa pitkää käsittelyaikaa Helsingin sosiaali- ja terveyslautakunnan sosiaali- ja terveysjaostossa.

Viranhaltijan päätös oli tehty kantelijan sosiaalityöntekijän vastaanotolla tekemän suullisen hakemuksen perusteella parin päivän kuluttua asiakaskäynnistä. Siihen ei ollut nimenomaisesti kirjattu, että se koski syyskuuta 1996. Asiakirjoista ei ilmennyt yksiselitteisesti se, oliko kantelijalla ollut tarkoitus hakea toimeentulotukea myös muulle ajalle. Sekä sosiaali- ja terveysjaosto että Uudenmaan lääninoikeus olivat kat-

sonet, että päätös koski toimeentulotukea ainoastaan syyskuulle 1996.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan, että kantelun tarkoitamana ajankohtana voimassa olleen toimeentulotuen yleisistä perusteista annetun valtioneuvoston päätöksen 8 §:n mukaan toimeentulotuki määrättiin kuukaudelta ja se määräytyi kunkin kuukauden tarpeen mukaan. Koska viranhaltijan päätöksestä ei ilmennyt, että se olisi tehty kuukautta pidemmälle ajalle, hän oli yhtä mieltä Helsingin sosiaaliviranomaisten ja lääninoikeuden kanssa siitä, että päätös koski vain syyskuuta. Hän totesi kuitenkin hallintomenettelylain 4, 20 ja 23 §:n säännöksiin viitaten, että päätökseen olisi tullut kirjata selkeästi, että se koski ainoastaan syyskuuta 1996 ja asiakasta olisi tullut neuvoa tässä suhteessa.

Oikaisuvaatimuksen käsittely sosiaali- ja terveysjaostossa kesti hieman yli neljä kuukautta. AOA:n käsityksen mukaan oikaisuvaatimusta ei ollut käsitelty sosiaali- ja terveysjaostossa sosiaalihuoltoasetuksen 16 §:ssä edellytetyllä tavalla kiireellisesti. Hän viittasi myös perustuslain 21 §:ään (aikaisemmin hallitusmuodon 16 §), jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä ja korosti sosiaali- ja terveysjaoston velvollisuutta huolehtia toimeentulotukea koskevien oikaisuvaatimusten asianmukaisesta käsittelemisestä myös henkilökunnan vuosilomien aikana.

AOA saattoi käsityksensä sosiaali- ja terveysjaoston tietoon. Hän kiinnitti myös sen alaisten viranhaltijoiden huomiota hallintomenettelylain 4 §:n, 20 §:n ja 23 §:n säännösten noudattamiseen.

AOA Paunion päätös 19.6.2000, dnro 1546/4/98

HAKEMUSASIAN ASIANMUKAINEN KÄSITTELEMINEN

Kantelija arvosteli Turun kaupungin sosiaalilautakunnan menettelyä lastentarhanopettajan nimitysasiassa. Kantelija haki lastentarhanopettajan virkaan, mutta hänet merkittiin virantäyttökokouksessa muodollisesti epäpäteväksi. Kantelijan käsityksen mukaan merkintä oli väärä, sillä hän täytti mielestään lastentarhanopettajan viralle asetetut kelpoisuusehdot.

Sosiaalilautakunta ilmoitti lausunnossaan, että kantelija voidaan katsoa päteväksi lastentarhanopettajan virkaan. Hän oli kuitenkin hakenut hakemuksensa liitteinä olleet asiakirjat pois, mistä syystä jälkikäteen oli mahdotonta selvittää, miksi hänen ei virantäyttökokouksessa katsottu täyttäneen pätevyysvaatimuksia.

AOA Paunio totesi kannanottonaan asiassa, että jälkikäteen on vaikea selvittää, mitä tutkintotodistuksia ja muita liitteitä on ollut oheistettuna kantelijan hakemuksen tueksi, ellei liitteitä ole luetteloitu hakemukseen. Hakijoista laadittuun yhteenvetoon oli kuitenkin merkitty, että kantelija oli suorittanut lastentarhanopettajan tutkinnon, minkä lisäksi siinä oli tietoa hänen työkokemuksestaan. Tämä viittasi AOA:n näkemyksen mukaan siihen, että tutkinto- ja työtodistuksia oli ollut mukana hakemusasiakirjoissa.

Asian esittelijän olisi AOA:n käsityksen mukaan tullut tutustua huolellisesti kaikkiin lautakunnalle toimitettuihin tietoihin hakijoiden ansioista ennen kuin kantelija merkittiin lastentarhanopettajan virkaan muodollisesti epäpäteväksi. AOA:n näkemyksen mukaan pöytäkirjamerkintä, jossa henkilö todetaan virkaan muodollisesti epäpäteväksi, tulee perustua tarkkoihin ja tutkittuihin selvityksiin. Asianmukaista ei ole, että kelpoisuusehdot täyttävä henkilö merkitään virantäyttökokouksessa muodollisesti epäpäteväksi. Epäselvissä tapauksissa tulee tarkistaa

hakijan ansiot, jotta hänestä ei tehtäisi virheellisiä merkintöjä.

AOA katsoi, että nimitysasiaa ei ollut valmisteltu huolellisesti ja asianmukaisesti sosiaalilautakunnan kokoukseen. Kantelijan tutkinnoista ja ansioista esitettyjä tietoja ei ollut tarkistettu huolellisesti ennen pöytäkirjaan tehtyjä merkintöjä tavalla, jota voidaan edellyttää hyvältä hallinnolta. Hän saattoi näkemyksensä Turun sosiaalilautakunnan tietoon ja kiinnitti huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin sekä perustuslaissa jokaiselle turvattuun oikeuteen saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti.

AOA:n Paunion päätös 20.6.2000, dnro 280/4/98

TOIMEENTULOTUKIPÄÄTÖKSEN TIEDOKSIANTO JA TOIMEENTULOTUEN TAKAISINPERINTÄ

Kantelija arvosteli Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveysviraston Myyrmäen sosiaali- ja terveyskeskusta muun ohella siitä, ettei viranhaltijan antamaa toimeentulotukipäätöstä ollut postitettu hänelle hänen sitä tiedusteltuaan.

Sosiaali- ja terveysviraston lausunnon mukaan viranhaltijan tekemä toimeentulotukipäätös oli postitettu asiakastietojärjestelmän mukaan kantelijalle päätöksentekopäivänä tavallisena kirjeenä. Kantelijan ilmoitettua, että hän ei ollut saanut päätöstä, se oli postitettu hänelle viipymättä uudelleen.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan mm., että tiedoksiantoa koskevissa säännöksissä ei ole määräaika, jonka kuluessa päätös on viimeistään annettava postin kuljetettavaksi. Toimeentulotukea koskeva päätös on hänen käsityksensä mukaan kuitenkin asian kiireellisen luonteen vuoksi annettava tiedoksi välittömästi. Asiassa

ei ollut pystytty selvittämään sitä, annettiinko viranhaltijan päätös postin kuljetettavaksi päätöksentekopäivänä eikä sitä, mistä syystä se ei ollut saapunut perille. Kun kantelijalle oli kuitenkin lähetetty hänen pyynnöstään postitse uusi päätös ja kun hän oli saanut oikaisuvaatimuksensa käsitellyksi sosiaali- ja terveyslautakunnan jaostossa, AOA ei katsonut aiheelliseksi puuttua asiaan enemmälti.

Kantelun liitteenä olevista asiakirjoista ilmeni, että viranhaltija oli myöntänyt 2.12.1998 tekemällään päätöksellä kantelijan puolisolle tämän pyynnöstä harkinnanvaraista toimeentulotukea 100 markkaa. Päätöksen mukaan hakijan kanssa oli sovittu siitä, että tämä ennakkoon myönnetty toimeentulotuki huomioidaan seuraavassa toimeentulotukilaskelmassa tukea vähentävänä tekijänä. Asiakirjojen mukaan näin tehtiinkin ajalle 1.1. – 31.3.1999 tehdyssä toimeentulotukilaskelmassa.

AOA totesi tämän johdosta, että toimeentulotuen takaisinperintä on mahdollista vain toimeentulotukilaisissa säädettyillä perusteilla. Hän totesi, että toimeentulotuen takaisinperinnän edellytyksenä on lain mukaan, että korvausvelvollisella on asiasta päätettäessä tai myöhemmin oikeus saada sellaisia tuloja tai varoja, joista korvaus voidaan periä. Säännösten mukaan takaisinperintää ei voida kohdistaa vastaisiin toimeentulotukiin. Kunnan viranomaisella ei siis ole oikeutta periä mitään saatavia toimeentulotuesta.

Viranhaltija menetteli AOA:n käsityksen mukaan lainvastaisesti, kun hän otti toimeentulotukea myöntäessään tukea vähentävänä tekijänä huomioon aiemmin ennakkoon maksettua toimeentulotukea. AOA saattoi käsityksensä viranhaltijan virheellisestä menettelystä sosiaali- ja terveyskeskuksen tietoon.

AOA Paunion päätös 31.8.2000, dnro 34/4/99

TOIMEENTULOTUKI KANSALAIUUSHAKEMUKSEN KULUIHIN

Kantelija arvosteli Oulun kaupungin sosiaali- viranomaisia siitä, että hänelle ei ollut myönnetty toimeentulotukea kansalaisuuden hakemisesta aiheutuviin kustannuksiin. Koska Oulun kaupunki oli myöntänyt hänen veljelleen toimeentulotukea samanlaisiin kuluihin, kantelija katsoi, ettei häntä ollut kohdeltu yhdenvertaisesti hänen veljensä kanssa.

AOA Paunio katsoi saamansa selvityksen perusteella Oulun sosiaaliviranomaisten ratkaiseen kantelijan toimeentulotukihakemuksen harkintavaltansa rajoissa. Hän ei katsonut aiheelliseksi ryhtyä tutkimaan kantelijan veljen asiaa. Hän totesi, ettei kantelijan veljen saama ratkaisu merkinnyt sitä, että viranomaiset olisivat menetelleet kantelijan kohdalla lainvastaisesti.

Hän korosti kuitenkin, että toimeentulotuen asiakkaita tulee kohdella yhdenvertaisesti ja että perustuslain yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Hän totesi, että toimeentulotuen hakijoiden tilannetta ei voida kuitenkaan suoraan verrata toisiinsa. Yhdenvertaisuuden toteutumista onkin hänen mielestään arvioitava ottaen huomioon kunkin hakijan kokonaistilanne ja se, että toimeentulotuen myöntämisen tulee aina perustua yksittäistapauksittaiseen harkintaan. Asiaa ratkaistessa tulee siis kiinnittää huomiota ratkaistavassa tapauksessa ilmeneviin erityispiirteisiin.

Asia ei antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin.

AOA Paunion kirje 31.8.2000, dnro 2139/4/99

YRITTÄJÄN OIKEUS TOIMEENTULOTUKEEN

Yrittäjä arvosteli Ylivieskan sosiaalilautakunnan viranhaltijoitten menettelyä perheensä toimeentulotukea koskevassa asiassa. Hänen mielestään päätöksen perusteena oleva toimeentulotukilaskelma hänen perheensä tuloista, varoista ja menoista oli tehty riittämättömin perustein eikä se vastannut todellista tilannetta.

Sosiaalilautakunnan alainen viranhaltija oli syksyllä 1998 hylännyt hakijan toimeentulotukihakemuksen tämän yritystulojen perusteella. Päätökseen oli merkitty hakijan tuloksi yrityksestä saatava laskennallinen tulo. Päätöksestä tai muistakaan asiakirjoista ei ilmennyt, oliko hakijan yritystuloa pyritty selvittämään. Sosiaalilautakunnan selvityksen mukaan viranhaltijan toimeentulotukipäätös oli tehty sosiaalilautakunnan vahvistamien yleisohjeiden mukaisesti.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan, että arvioitaessa henkilön tai perheen oikeutta toimeentulotukeen on huomioon otettava perheen tai henkilön yksilölliset olosuhteet. Toimeentulotuen määrä on toimeentulotukilain mukaan määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Lähtökohtana toimeentulotukea määrättäessä ovat siis henkilön tai perheen tosiasialliset tulot ja menot. Yrittäjätuloa laskettaessa on toimeentulotukea määrättäessä pyrittävä selvittämään toisaalta yritystoiminnan tulot ja menot ja toisaalta henkilön toimeentulotukilain tarkoittamat tulot ja menot. Mikäli tämän jälkeen ilmenee, että yrittäjänä toimiva henkilö tai perhe on toimeentulotuen tarpeessa ja oikeutettu siihen, on toimeentulotukea myönnettävä lain mukaisella tavalla.

AOA korosti, että toimeentulotuki on viimeisjainen etuus. Toimeentulotukea on myönnettävä, mikäli toimeentulotuen epäminen olisi koh-

tuutonta ja henkilö tai perhe jäisi vaille ihmisarvoisen elämän turvaa perustuslain 19 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla.

AOA:n näkemyksen mukaan kunnan sisäisillä ohjeilla ja määräyksillä toimeentulotuesta voi olla myönteistä merkitystä, mikäli niiden tarkoituksena on yhtenäistää käytäntöä kunnassa ja edistää näin kunnan asukkaiden yhdenvertaista kohtelua päätöksenteossa. Vaarana on kuitenkin, että ne saattavat kaavamaisesti käsittelyä sillä tavoin, että päätöksenteossa ei suoriteta yksilöllistä arviointia. Ohjeet eivät saa estää asioiden yksittäistapauksittaista harkintaa ja ratkaisemista. Ohjeilla ei voida rajoittaa lain suomaa oikeutta toimeentulotukeen, eikä viranhaltija saa päätöksenteossaan soveltaa sellaisia ohjeita.

Viranhaltijan päätöksenteon moitittavuutta arvioidessaan AOA otti huomioon sen, että päätöksenteko oli perustunut sosiaalilautakunnan ohjeisiin ja sosiaalitoimen tuolloisiin työkäytäntöihin. Hän saattoi käsityksensä päätöksenteossa noudatettavasta yksilöllisestä harkinnasta sosiaalilautakunnan ja sen alaisten viranhaltijoiden tietoon.

AOA Paunion päätös 8.9.2000, dnro 2117/4/98

TOIMEENTULOTUKIPÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN

Kantelija arvosteli Kärsämäen kunnan sosiaaliviranomaisia muun ohella siitä, että viranhaltijan toimeentulotukea koskevaan päätökseen oli kirjattu ainoastaan toimeentulotukea myönnettäessä huomioon otetut terveydenhuoltomenot.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan mm., että viranhaltijan antamista toimeentulotukipäätöksistä, joihin oli liitetty normilaskelmat, ilmenivät hakijan tulot ja hyväksyttävät menot sekä toimeentulotukena myönnettävä määrä, mutta

niistä ei kuitenkaan ilmennyt haettujen terveydenhuoltomenojen kokonaismäärä. Tämä tieto ilmeni erillisistä asiakirjoihin liitetyistä apteekkilaskujen kopioista. Päätöksistä eivät siis käyneet ilmi ne perusteet, joilla ratkaisu oli tehty ja niistä puuttui myös maininta sovelletuista säännöksistä. Ne olivat siten tältä osin hallintomenettelylain 23 ja 24 §:n vastaiset.

Sosiaalityöntekijä ilmoitti kantelua tutkittaessa, että kantelijan toimeentulotukipäätöksiin tullaan jatkossa merkitsemään sekä sovelletut oikeusohjeet että perusteltu maininta siitä, miltä osin hakemus on hylätty. Tämän johdosta ja koska päätösten puutteellisesta perustelemisesta ei ollut aiheutunut kantelijalle vahinkoa, koska hän oli saattanut asiansa hallinto-oikeuden ja edelleen korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi, asia ei antanut AOA:lle aihetta muuhun kuin että hän saattoi käsityksensä Kärämäen kunnan sosiaali- ja terveyslautakunnan ja asiaa käsitelleen sosiaalityöntekijän tietoon.

AOA Paunio kirj. 28.9.2000, dnro 1157/4/00

TALOUSARVIOSIDONNAINEN TUKITOIMI JA VAIKEAVAMMAISEN LAPSEN KULJETUSPALVELUT

Kantelussa arvosteltiin Vehmaan kunnan sosiaalilautakunnan menettelyä sen johdosta, että se järjesti kunnassa asuvalle alaikäiselle vaikeavammaiselle lapselle vammaispalvelulain tarkoittamia jokapäiväiseen elämään liittyviä kuljetuspalveluja vähemmän kuin laissa edellytetyt 18 yhdensuuntaista matkaa. Kantelussa arvosteltiin myös sitä, ettei sosiaalihuoltolain tarkoittamaan omaishoidontukeen ollut varattu riittäviä, kunnassa esiintyvän tarpeen mukaisia määrärahoja.

AOA Paunio totesi kannanottonaan asiassa seuraavaa.

Kunnan on järjestettävä vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaan vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Vammaispalveluasetuksen 4 §:n mukaan kuljetuspalveluihin niihin liittyvine saattajapalveluineen kuuluu vaikeavammaisen henkilön työssäkäynnissä, opiskelun, asioimisen, yhteiskunnallisen osallistumisen, virkistyksen tai muun sellaisen synn vuoksi tarpeelliset, jokapäiväiseen elämään kuuluvat kuljetukset. Vammaispalveluasetuksen 6 §:n mukaan kuljetuspalveluja on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle siten, että hänellä on mahdollisuus suorittaa välttämättömiin työhön ja opiskeluun liittyvien matkojen lisäksi vähintään 18 yhdensuuntaista jokapäiväiseen elämään kuuluvaa matkaa kuukaudessa.

Sosiaalilautakunta oli järjestänyt kantelijan alaikäiselle vaikeavammaiselle lapselle vammaispalvelulain tarkoittamia kuljetuspalveluja alle lain tarkoittaman 18 yhdensuuntaisen matkan vähimmäismäärän. Se oli perustanut päätöksensä lapsen ikään sekä lapsen kuljetustarpeeseen.

AOA:n käsityksen mukaan kunnalla ei ole oikeutta rajata vammaispalvelujen määrää silloin, kun siihen ei ole laissa säädettyä perustetta. Vehmaan sosiaalilautakunta oli, järjestäessään kuljetuspalveluja alle vammaispalvelulaissa tarkoitettua vähimmäismäärän, toiminut AOA:n käsityksen mukaan vammaispalvelulain vastaisella tavalla. Koska Turun hallinto-oikeus oli päätöksellään kumonnut Vehmaan sosiaalilautakunnan kuljetuspalveluja koskevan päätöksen, AOA tyytyi saattamaan käsityksensä kuljetuspalvelujen järjestämisestä sosiaalilautakunnan tietoon.

Omaishoidon tukeen varattujen määrärahojen osalta AOA totesi, että yleensä kunta järjestää sosiaalipalveluja tarkoitukseen varattujen määrärahojen edellyttämässä laajuudessa (yleinen järjestämisvelvollisuus). Järjestämisvastuu on määrärahoista riippumatonta silloin kun kysymys on subjektiivisena oikeutena turvatusta etuudesta (erityinen järjestämisvelvollisuus). Myös yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien etuuksien järjestäminen on kuitenkin kunnan lakisääteinen tehtävä. Kunnan on sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 3 §:n mukaan osoitettava voimavaroja valtionosuuden perusteena olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

Vehmaan sosiaali- ja terveyslautakunta oli varannut omaishoidon tukeen vuoden 1999 talousarvion käyttösuunnitelmassa yhteensä 55 000 markkaa. Tämä oli johtanut siihen, että kunta irtisanoi voimassa olleita omaishoidontukea koskevia sopimuksia.

Omaishoidontukea järjestetään määrärahojen perusteella kunnassa esiintyvän tarpeen mukaisessa laajuudessa. Tällöin kunnan tulisi pyrkiä määrärahoja varatessaan varmistumaan siitä, että ainakin tiedossa oleva tarve tulee mahdollisuuksien mukaan turvattua. Asianmukaista ei ole siten se, että kunta mitoittaa määrärahojaan tietoisesti tiedossa olevaa palvelun tarvetta vähäisemmäksi.

AOA kiinnitti Vehmaan sosiaali- ja terveyslautakunnan huomiota siihen, että määrärahoja varattaessa tulee yhdenvertaisella tavalla turvata sosiaalipalvelujen järjestäminen kunnassa. Hän saattoi käsityksensä Vehmaan sosiaali- ja terveyslautakunnan tietoon.

AOA Paunion päätös 23.10.2000, dnro 267/4/98

NEUVONTAVELVOLLISUUS JA TOIMEENTULOTUKIPÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN

Kantelija arvosteli Helsingin kaupungin sosiaaliviraston Reijola-Munkkiniemen sosiaalipalvelutoimistoa muun ohella siitä, että hänen mielestään toimiston menettelyn johdosta osa hänen vuoden 1998 elo-syyskuun vuokrastaan maksettiin vuokranantajalle myöhässä.

Sosiaalipalvelutoimiston selvityksen mukaan toimiston maksettavaksi kuulunut vuokran osuus jäi elo-syyskuulta 1998 maksamatta ajoissa, koska kantelija ei ollut toimittanut tarvittavia pankkisiirtolomakkeita toimistoon.

AOA Paunio totesi päätöksessään, että mikäli toimeentulotukena maksettavan vuokran osan suorittaminen edellytti sosiaalipalvelutoimiston mielestä sen tiedossa jo olleiden vuokranantajan pankkitilitietojen lisäksi pankkisiirtolomakkeiden toimittamista virastoon, olisi sen tullut informoida kantelijaa asiasta. Näin oli asianlaita siitä huolimatta, että kantelija oli ollut toimeentulotukiasiakkaana jo pitkään ja, että hän oli aikaisemmin toimittanut pankkisiirtolomakkeita toimistoon. Koska sosiaalipalvelutoimiston menettely ei ollut kuitenkaan selvityksen perusteella aiheuttanut kantelijalle oikeudenmenetyksiä, asia ei antanut AOA:lle aihetta muuhun kuin että hän kiinnitti Helsingin sosiaaliviraston huomiota hallintomenettelylain 4 §:n neuvontavelvollisuuteen.

Viranhaltijan päätös oli AOA:n käsityksen mukaan hakemus/asiaselosteen ja päätöstekstin osalta epätasällinen. Hän kiinnitti tästä syystä sosiaaliviraston huomiota myös päätösten selkeään kirjoittamistapaan ja päätösten perusteleamiseen.

AOA Paunion päätös 1.11.2000, dnro 602/4/99

SOSIAALIVAKUUTUS

YLEISTÄ

Jokaisen oikeus perustoimeentulon turvaan sosiaalisten riskien varalta on kirjattu Suomen perustuslain 19 §:n 2 momenttiin. Perustoimeentulo on turvattu työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Sosiaalivakuutuksella tarkoitetaan lakisääteisesti järjestettyä pakollista vakuutusta näiden riskien varalta.

Kertomusvuonna ratkaistiin kaikkiin sosiaaliviranomaisiin kohdistuneita kanteluista yhteensä 470 eli 17 % kaikista ratkaisuista kanteluista. Ratkaisuista noin 12 % antoi aiheutta toimenpiteisiin ts. huomautuksen tai käsityksen esittämiseen tms. Näistä kanteluista kohdistui osa sosiaalihuoltoon ja osa sosiaalivakuutukseen. Yli puolet koski sosiaalivakuutusta. Näihin lukuihin ja tähän jaksoon eivät kuitenkaan sisälly työttömyysturvaa koskevat asiat, vaikka työttömyysturva on sosiaalivakuutuksen keskeinen osa-alue. Niitä käsitellään erikseen s. 283 jaksossa, jossa käsitellään työvoimahallintoa ja työsuojeluviranomaisten menettelyä.

Sosiaalivakuutusasiat kuuluvat oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaan AOA *Pauniolle*. Pääesittelijänä tässä asiaryhmässä toimii esittelijäneuvos *Lea Haapkylä*.

LAILLISUUSVALVONTA SOSIAALIVAKUUTUSASIOISSA

Sosiaalivakuutukseen liittyvistä kanteluista kohdistui kertomusvuonna suurin osa työkyvyttömyyseläkkeisiin sekä sairausvakuutuslain mu-

kaisiin päiväraha-asioihin, asumistukeen, opintotukeen, kuntoutukseen sekä kansaneläkelain ja tapaturmavakuutuslain mukaisiin etuuksiin. Myös sotilasvammalain mukaisista korvausasioista tuli kanteluita jonkin verran. Yleisin arvostelun aihe näissä asioissa oli aikaisempien vuosien tapaan se, että kantelija ei saanut etuutta, johon hän mielestään olisi ollut oikeutettu taikka että etuus, joka hänelle oli myönnetty, ei ollut riittävän suuri. Koska oikeusasiamies ei voi yleensä puuttua etuutta koskevan ratkaisun sisältöön, jouduttiin vastauksissa usein toteamaan, että viranomaisen oli ratkaissut asian sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla ja ohjaamaan kantelijoita käyttämään heidän käytössään olevia muutoksenhakukeinoja.

Kertomusvuonna tuli edelleen kanteluita, jotka koskivat kansaneläkelain mukaisen pohjaosan vähitellen tapahtuvaa poistamista. Erityisesti arvosteltiin ns. kaksinkertaista pohjaosan määrän mukaista vähentämistä. Kysymys on kuitenkin lainsäädäntöasiasta, johon oikeusasiamies ei voi vaikuttaa.

Kantelut kohdistuivat paljolti myös menettelyyn liittyviin kysymyksiin ja ylipäänsä hyvän hallinnon ja lainkäyttömenettelyn vaatimuksiin. Päätösten riittämättömät perustelut olivat usein arvostelun kohteena. Useissa ratkaisuissa todettiin, että päätöksistä eivät käyneet ilmi ne perusteet, joilla ratkaisu oli tehty eivätkä niistä myöskään ilmenneet päätöksen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat. Myös harkinnanvaraisia etuuksia, kuten sanomalehtimieseläkkeitä ja kuntoutusta koskevilta päätöksiltä sekä eräiltä lausunnoilta edellytettiin riittäviä perusteluita. Vaikka päätösten perustelut ovat parantuneet jonkin verran, näyttää niissä olevan edelleen kehittämisen varaa.

Ratkaisussa todettiin jälleen puutteita myös viranomaisten huolellisuudessa ja selvittämis-

neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuudessa sekä asioiden käsittelyn joutuisuudessa. Ratkaisuisia korostettiin erityisesti sitä, että perustoimeentuloa turvaavat asiat tulee käsitellä ilman aiheutonta viivytystä.

ERÄITÄ ERITYISTAPAUKSIA

Ihmisten vapaa liikkuvuus EU-alueella samoin kuin ns. paluumuuttajien tulo Suomeen on tuonut uusia ulottuvuuksia sosiaalivakuutuksen alueelle. Sosiaaliturvan muuttuminen asumisperusteiseksi on heikentänyt paluumuuttajien oikeuksia saada Kansaneläkelaitoksen maksamia etuuksia. Tyytymättömyys tämän lainmuutoksen seurauksiin ilmenee myös kanteluissa.

Myös pohjoismaista, lähinnä Ruotsista Suomeen, muuttaneiden eläkeläispaluumuuttajien keskuudessa on ilmennyt tyytymättömyyttä sen johdosta, että heiltä peritään heidän käsityksensä mukaan liikaa sairausvakuutusmaksua. Myös heidän verokohtelunsa on koettu muita ankarammaksi silloin, kun Suomessa asuvalla eläkkeensaajalla on eläketuloja sekä Suomesta että Ruotsista.

Myös yhdenvertainen kohtelu etuuksia myönnettäessä samassa tilanteessa olevien hakijoiden kohdalla puhututtaa kantelijoita. Mm. eräässä tapauksessa voitiin todeta, että vaikka opintotuen muutoksenhakulautakunta oli tehnyt useita myönteisiä opintotukipäätöksiä samassa oppilaitoksessa opiskeleville hakijoille, opintotukikeskus hylkäsi edelleen uudet vastaavanlaiset hakemukset. Asiaa selostetaan jäljempänä s. 185 (dnro 2121/4/98).

Jo vuonna 1999 vireille tulleissa kanteluissa samoin kuin viestintävälineissä kiinnitettiin huomiota toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien lääkärijäsenten riippumattomu-

teen. Asian tutkinta johti kannanottoon sosiaali- ja terveysministeriölle siitä, että muutoksenhakulautakuntien lääkärijäsenten ei tulisi lainkaan toimia vakuutusyhtiössä vakuutuslääkärinä. Asiaa selvitetään jäljempänä s. 186 (dnro 1124/2/99). Oikeusministeriö asetti 2.2.2000 komitean, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmän uudistamisesta. Komitean tehtävänä on tehdä mm. kokonaisselvitys muutoksenhakumenettelystä eri lautakunnissa ja selvittää mahdollisuuksia lautakuntajärjestelmän ja niissä noudatettavan menettelyn selkeyttämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Ongelmana nähtiin mm. valitusviranomaisten puolueettomuuden ja riippumattomuuden toteutuminen, joten lautakuntien lääkärijäsenten asema tulee myös tässä komiteassa arvioitavaksi.

Sairausvakuutuslain 11 a §:n soveltamisen on todettu osoittautuneen ongelmalliseksi jo eräässä kanteluratkaisussa vuonna 1998, jolloin AOA esitti sosiaali- ja terveysministeriölle, että se ryhtyisi kiireellisiin toimenpiteisiin lainkohdan selkiyttämiseksi niin, että vakuutettujen oikeusturva sairaanhoitokustannusten korvaamisessa varmentuisi. Asia oli edelleen ajankohtainen ja lain muutosta peräänkuulutettiin uudelleen.

Yksittäisiä toimenpideratkaisuja sosiaalivakuutuksia koskevissa asioissa on selostettu jäljempänä yksityiskohtaisemmin.

TARKASTUSTOIMINTA

AOA teki kertomusvuonna tarkastuksen mm. Kansaneläkelaitoksen keskushallintoon. Tämä tarkastus saattoi päätökseen Kansaneläkelaitoksen yksiköihin kertomusvuonna 1999 aloitetut tarkastukset. Tarkastuksia tehtiin tuolloin Etelä-Suomen aluekeskukseen, Hollolan paikallis-

toimistoon, Salpausselän vakuutuspiiriin, Lahden paikallistoimistoon, Itä-Suomen aluekeskukseen, Kuopion paikallistoimistoon, Siilinjärven paikallistoimistoon, Vantaan vakuutuspiirin Tikkurilan paikallistoimistoon, (mukaan lukien Maahanmuuttajien yhteispalvelutoimisto), Helsingin vakuutuspiirin Käpylän paikallistoimistoon, Kansainvälisten asiain ryhmään sekä Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosastolle.

Keskushallinnon tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota mm. Kansaneläkelaitoksen antamiin ohjeisiin etuusasioiden ratkaisemisessa, käsitteilyaikoihin, asiakirjojen ja toiminnan julkisluonteen, keskushallinnon sisäiseen tarkastukseen, takaisinperintään, päätösten perustelemiseen, laatu- ja palvelusitoumuksiin sekä sähköiseen asiakirjahallintaan.

Tarkastuksella kävi ilmi mm., että Kansaneläkelaitoksen lähivuosien toimintasuunnitelmassa on priorisoitu päätösten perustelujen kehittämistä. Tavoitteena on parantaa perustelujen yksilöllisyyttä ja lisätä niiden ymmärrettävyyttä. AOA piti erittäin tärkeinä ihmisten oikeusturvan kannalta sitä, että Kansaneläkelaitos on selkeästi priorisoinut päätösten perustelamista ja panostanut sen edellyttämällä tavalla kehitys- ja koulutustyöhön.

Sosiaalivakuutuksen tarkastus 2000

Kansaneläkelaitoksen keskushallinto	5.12.2000
--	-----------

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

YLIMÄÄRÄISTÄ SANOMALEHTIMI- ELÄKETTÄ KOSKEVAN PÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN

Kanteliija arvosteli opetusministeriön päätöstä ylimääräisestä sanomalehtimieseläkkeestä mm. sen johdosta, että päätöstä ei ollut hänen mielestään perusteltu riittävästi.

Ylimääräinen sanomalehtimieseläke myönnetään valtioneuvoston ylimääräisistä sanomalehtimieseläkkeistä annetun päätöksen (37/1997) 2 §:n mukaan sanomalehtimiehelle tunnustukseksi hänen ansiokkaasta toiminnastaan sanomalehtimiehenä. AOA Paunio totesi ratkaisussaan, että opetusministeriöllä eläkkeen myöntäjänä on laaja harkintavalta eläkkeitä myöntäessä. Tässä tapauksessa ei ollut perusteita epäillä, että opetusministeriö olisi ylittänyt tämän harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin.

Perusteiltaan lähinnä apurahaan verrattavaa ylimääräistä eläkettä ei voida rinnastaa lakisääteisiin eläkkeisiin. Ylimääräistä sanomalehtimieseläkettä koskevalta päätökseltä ei tämän vuoksi voida edellyttää yksityiskohtaista perustelua kunkin hakijan ansioituneisuudesta ja muista eläkkeen myöntämisen edellytyksistä. Perusteluissa ei myöskään voida ilmoittaa kanssahakijoista sellaisia tietoja, joiden osalta viranomaisella on salassapitovelvollisuus.

Kullekin hakijalle annetusta päätöksestä tulisi kuitenkin käydä ilmi ne yleiset perusteet, joihin ministeriö on perustanut ratkaisunsa sekä se, onko toimittajalautakunta puoltanut hakijan hakemusta. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaan olisi myös se, että hakija saisi suoraan omasta päätöksestään tai sen liitteestä tietoonsa

niiden hakijoiden nimet, joille eläke myönnettiin. Hän saattoi käsityksensä ylimääräisen sanomalehtimieseläkkeitä koskevien päätösten perustelemisen vaatimuksista opetusministeriön tietoon.

AOA Paunion päätös 18.2.2000, dnro 1230/4/98

ELÄKELAITOKSEN ESITTEEN VIRHEELLISYYS

Kantelija arvosteli Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen menettelyä. Sen esitteessä oli annettu virheellistä tietoa maatalouden lopettamistuen edellytyksistä. Kantelija kertoi tehneensä pelto- maastaan kaupat luottaen esitteessä olleeseen, sittemmin virheelliseksi osoittautuneeseen tietoon.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan, että maatalouden lopettamistuen saamiselle laissa säädetty edellytykset oli Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen esitteessä ilmaistu lain säännöksestä poikkeavasti. Kyse ei ollut hänen käsityksensä mukaan epätarkkuudesta kuten eläkelaitos oli esittänyt puolustukseensa, vaan esitteen tekstissä oli selkeä virhe. Hänen käsityksensä mukaan maataloustuotannon lopettamistukea hakevan on etuutta hakiessaan voitava luottaa lakisäateistä tehtävää hoitavan eläkelaitoksen esitteeseen ja siinä asiasta esitettyihin tietoihin. Hän katsoi eläkelaitoksen menetelleen esitteen laatimisessa hyvän hallinnon periaatteiden vastaisesti.

Hän saattoi käsityksensä Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen virheellisestä menettelystä sen tietoon.

AOA Paunion päätös 6.3.2000, dnro 1632/4/98

TYÖKYVYTTÖMYYSELÄKETTÄ KOSKEVIEN PÄÄTÖSTEN PERUSTELEMINEN

Kantelija arvosteli muun ohella eläkelaitoksen sekä eläkelautakunnan työkyvyttömyys- ja kuntoutusasiassa tekemiä ratkaisuja ja niiden perusteluja.

AOA Paunio totesi eläkelaitoksen päätösten perustelujen täyttävän perusteluille asetettavat vähimmäisvaatimukset, koska perusteluissa oli todettu keskeiset hakijaa koskevat lääketieteelliset löydökset ja esitetty kannanotto siitä, että kantelijaa ei voitu pitää lain edellyttämällä tavalla työkyvyttömänä. Perusteluissa ei kuitenkaan ollut tarkemmin arvioitu kantelijan terveydentilasta esitetyistä lääkärinlausunnoista ilmenneviä seikkoja eikä esimerkiksi verrattu terveydentilaa tai työkyvyn alenemaa niihin kriteereihin, joiden täytyminen eläkelaitoksen käsityksen mukaan on edellytyksenä eläkkeen myöntämiselle.

AOA totesi, että vaikka eläkelaitosten ja muutoksenhakuasteiden päätökset ovat hänen havaintojensa mukaan kehittyneet viime vuosina aikaisempaa yksilöllisemmiksi, tältä osin eläkelaitoksen sekä muutoksenhakuasteiden perustelukäytännössä on edelleen kehittämisen varaa.

AOA Paunion kirje 14.3.2000, dnro 757/4/99

TAPATURMA-ASIAIN KORVAUSLAUTAKUNNAN LAUSUNNON PERUSTELEMINEN

Kantelija arvosteli muun ohessa tapaturmasiain korvauslautakunnan antamaa lausuntoa siitä, että sitä ei ollut perusteltu riittävästi.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan, että nimenomaisia säännöksiä ei ole siitä, onko asioiden käsittelyssä tapaturma-asiain korvauslautakun-

nassa sovellettava hallintomenettelylain säännöksiä.

Hallintomenettelylaista ilmenevät päätösten perustelua koskevat periaatteet tulisi hänen näkemyksensä mukaan kuitenkin ottaa huomioon myös tapaturma-asiain korvauslautakunnassa, kun se antaa vakuutuslaitoksille lausuntoja tapaturmavakuutuslain mukaisissa korvausasioissa. Lausunnolla saattaa olla korvauksenhakijalle erityistä merkitystä niissä tapauksissa, joissa päätös poikkeaa hänen tappiokseen korvauslautakunnan lausunnosta, mutta myös niissä tapauksissa, joissa vakuutuslaitoksen kielteinen ratkaisu perustuu lautakunnan lausuntoon. Myös sosiaali- ja terveysministeriön tapaturma-asiain korvauslautakunnasta annetun päätöksen 1 ja 2 §:ssä ilmaistujen tavoitteiden toteutuminen edellyttää hänen mielestään, että lautakunnan päätökset perustellaan riittävästi.

AOA saattoi tapaturma-asiain korvauslautakunnan tietoon käsityksensä korvauslautakunnan lausuntojen perustelemisen tärkeydestä lautakunnan toiminnan tavoitteiden ja korvauksenhakijan oikeusturvan kannalta.

AOA Paunion päätös 5.4.2000, dnro 613/4/98

SAIRAANHOIDON KUSTANNUSTEN KORVAAMINEN

Kantelun mukaan Kansaneläkelaitoksen Vammalan toimisto sekä Lounais-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta ja tarkastuslautakunta olivat menelleet virheellisesti, kun ne olivat hylänneet yhdistyksen sydänpotilaille järjestämää liikunnallista kuntoutusta koskeneet sairausvakuutuskorvausta koskevat hakemukset ja hakemuksia koskeneet valitukset sillä perusteella, että potilaiden liikunnallinen kuntoutus oli tapahtunut kunnan tarkoitukseen luovuttamisessa julkisissa tiloissa. Yhdistys pyysi oikeusasia-

miestä selvittämään hylkäyspäätösten laillisuuden.

AOA Paunion mukaan Kansaneläkelaitoksen, Lounais-Suomen vakuutusalueen sosiaalivakuutuslautakunnan tai tarkastuslautakunnan ei voitu epäillä menetelleen lainvastaisesti lakia soveltaessaan. Sairausvakuutuslaki on tältä osin tulkinnanvarainen. Kokonaan toinen asia on se, että sydäntauteja sairastavien ja liikunnallista kuntoutusta lääkärin mukaan tarvitsevien potilaiden kannalta tilanne ei ole tyydyttävä. AOA totesi, että sairausvakuutuslain soveltamista koskeva tulkintaerimielisyys on ollut jo aikaisemmin hänen tutkittavanaan ja hän on päätöksessään (1132/4/96) esittänyt sosiaali- ja terveysministeriölle, että se ryhtyisi kiireellisiin toimenpiteisiin sairausvakuutuslain 11 a §:n selkiyttämiseksi niin, että vakuutettujen oikeusturva sairaanhoitokustannusten korvaamisessa varmentuisi.

AOA totesi, että perustuslain 22 §:n julkiseen valtaan kohdistuva velvoite turvata perusoikeuksien, mm. sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutuminen, voidaan toteuttaa mm. perusoikeuksia turvaavalla ja täsmäntävällä lainsäädännöllä. Sosiaali- ja terveysministeriöllä on hänen käsityksensä mukaan lain valmistelusta vastaavana ministeriönä perustuslain nojalla velvollisuus lain tulkintaongelmat poistavan lain valmisteluun. Hän viittasi sosiaali- ja terveysministeriön lausuntoon, jonka mukaan ministeriö on tietoinen sairausvakuutuslain 11 a §:ään liittyvistä tulkintaongelmista ja jonka mukaan ministeriössä on käynnistetty asiaan liittyvä selvitystyö.

AOA korosti lainsäädännön selkiyttämisen kiireellisyyttä. Hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan selvitystyön vaiheista sekä työn valmistumisesta ja sen jatkotoimista 30.6.2000 mennessä.

AOA Paunion päätös 18.4.2000, dnro 313/4/98

Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti 19.6.2000, että sen tarkoituksena on asettaa erillinen työryhmä selvittämään mm. sairausvakuutuslain 11 a §:n ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n keskinäiseen toimivuuteen liittyviä tulkintaongelmia.

Sosiaali- ja terveysministeriöstä 23.8.2001 saadun tiedon mukaan em. työryhmää ei ole asetettu, vaan asia on valmistelussa, jossa ovat mukana Kansaneläkelaitos, Kuntaliitto sekä ministeriön vakuutus- ja palveluosastot.

HAKEMUSASIAN KÄSITTELYN VIIVÄSTYMINEN

Vakuutusosakeyhtiö Sampo

Kantelija arvosteli Vakuutusosakeyhtiö Sampoa siitä, että liikennevakuutuslain mukaisen korvausasian käsittelyssä oli viivytelty. Hänen puolisonsa menehtyi liikenneonnettomuudessa saamiinsa vammoihin marraskuussa 1996. Hän jätti hakemuksen korvauksen ja perhe-eläkkeen saamisesta välittömästi puolisonsa kuoleman jälkeen, mutta Vakuutusosakeyhtiö Sampo antoi asiassa päätöksen vasta huhtikuussa 1998.

AOA Paunio totesi kannanottonaan seuraavan.

Lakisääteisiä vahinkovakuutuksia koskevien yksityisten vakuutusyhtiöiden on myönnettävä lakiin perustuvat edut ja oikeudet yhtä lailla asianmukaisesti kuin, jos kysymys olisi viranomaisen päätöksenteosta (näin on todettu hallituksen esityksessä eduskunnalle eräiden valtioneuvoston oikeuskansleria ja eduskunnan oikeusasiamiestä koskevien säännösten muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi HE 72/1990 vp. s. 6). Hän viittasi Suomen perustuslain 21 §:ään, jonka

mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

AOA:n käsityksen mukaan kaikkien julkista tehtävää hoitavien, siis myös liikennevakuutuslain mukaista ratkaisutoimintaa hoitavien yhtiöiden päätöksenteon joutuisuus on yksilön oikeusturvan kannalta tärkeää. Kantelijan liikennevakuutuslain mukaisen korvausasian käsittely ei ollut tapahtunut Vakuutusosakeyhtiö Sammossa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Hän saattoi näkemyksensä Vakuutusosakeyhtiö Sammon tietoon ja antoi vakuutusyhtiölle huomautuksen hyvän hallintotavan vastaisesta menettelystä asiassa.

AOA Paunion päätös 9.5.2000, dnro 303/4/98

Kansaneläkelaitos

Eräs kantelija arvosteli puolestaan Kansaneläkelaitosta siitä, että hänen kuntoutustukea koskevan jatkohakemuksensa käsittelyssä oli viivytelty. Asian käsittely kesti Kansaneläkelaitoksessa yhteensä 11 kuukautta.

AOA Paunio viittasi myös tässä asiassa Suomen perustuslain 21 §:ään ja korosti, että viranomaisten ratkaisutoiminnan joutuisuus on yksilön oikeusturvan kannalta tärkeää. Kantelijan kansaneläkelain mukaisen etuusasian käsittely ei ollut tapahtunut hänen käsityksensä mukaan asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan hän otti huomioon Kansaneläkelaitoksen lausunnoissaan ilmaisemat viivästyksen vaikuttaneet seikat: kantelijan asiassa aikaisemmin annetun päätöksen poistaminen ja takaisinperinnästä aiheutuneet syyt sekä opintotukiasioiden aiheutama ruuhka. Hän katsoi kuitenkin, että mahdollisen takaisinperintäpäätöksen johdosta kui-

tattavaksi tuleva liikamaksu ei saa viivyttaa varsinaisen etuuspäätöksen antamista.

AOA saattoi näkemyksensä Kansaneläkelaitoksen tietoon ja kiinnitti huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin sekä perustuslaissa jokaiselle turvattuun oikeuteen saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

AOA Paunion päätös 12.5.2000, dnro 758/4/98

TAPATURMAVAKUUTUSLAIN MUKAISEN KORVAUSPÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN

Kantelija arvosteli Yrittäjien Fennian menettelyä tapaturmavakuutuslain mukaisessa korvausasiassaan. Hänen mielestään vakuutusyhtiön päätöstä ei ollut perusteltu hallintomenettelylain ja hyvän hallintotavan edellyttämällä tavalla.

Kantelija putosi työssään maansiirtotraktorin päältä, minkä seurauksena hänellä todettiin mm. useita murtumavammoja. Vakuutusyhtiö myönsi hänelle tapaturmaeläkettä 100 %:n työkyvyn alentuman sekä haittarahaa 10. haittaluokan mukaisesti. Kantelija toimitti myöhemmin vakuutusyhtiölle lääkärinlausunnon, josta ilmeni, että hänelle oli annettu kahteen otteeseen sairaanhoitoa akuuttipsykiatrian osastolla. Vakuutusyhtiö antoi hakemuksen johdosta päätöksen, jossa tapaturmavamman arvioitiin edelleen 10. haittaluokaksi, minkä lisäksi päätökseen oli merkitty, että sairaalajaksot eivät liittyneet tapaturmavamman hoitoon. Päätöksessä ei ollut perusteluja.

AOA Paunio totesi asiassa kannanottonaan seuraavan.

Päätökset on perusteltava asianmukaisesti ja niistä tulee käydä ilmi, mihin asianomainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia muu-

ten on ratkaistu. Silloinkin kun on kysymys monivammaisuudesta, tulee haittarahapäätöksestä käydä ilmi vammat, joihin päätös perustuu. Myös vammautuneelle kielteiset asiat tulee tuoda esiin päätöksen perusteluissa, koska niillä on tärkeä merkitys muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta. Perustelut ohjaavat kiinnittämään muutoksenhakemuksessa huomiota niihin seikkoihin, joilla on merkitystä muutoksenhakua ratkaistaessa. Riittävät perustelut saattavat myös vähentää tarpeetonta muutoksenhakua. Seikkaperäiset perustelut voivat lisätä luottamusta ratkaisujen sisältöön.

Menettely tapaturmavakuutuslain mukaisissa korvausasioissa on kirjallista, minkä johdosta myös päätökset ja niiden perustelut tulee laatia kirjallisesti. Vaikka hakijan tai hänen asiamiehensä kanssa olisi keskusteltu puhelimesta, tulee päätöksen perustelut silti tuoda esiin myös kirjallisesti.

AOA viittasi Suomen perustuslain 21 §:ään, hallintomenettelylain 23 ja 24 §:iin ja totesi, että Yrittäjien Fennian tapaturmavakuutuslain mukaista korvausasiaa koskevan päätöksen perustelut eivät olleet asianmukaiset. Hän saattoi näkemyksensä Yrittäjien Fennian tietoon ja kiinnitti huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin sekä perustuslaissa jokaiselle turvattuun oikeuteen saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti.

AOA Paunion päätös 20.6.2000, dnro 1157/4/98

SAIRAUSVAKUUTUSLAIN MUKAISEN KORVAUSPÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston menettelyä sairausvakuutuslain mukaisessa korvausasiassa. Hänen mielestään

paikallistoimiston päätöstä ei ollut perusteltu hallintomenettelylain ja hyvän hallintotavan edellyttämällä tavalla.

Kansaneläkelaitoksen paikallistoimisto hylkäsi hakijan sairausvakuutuslain mukaisen päiväraahakemuksen. Päätöksen perusteluissa todettiin, että päivärahaan on oikeus työkyvyttömyydellä henkilöllä ja selvitettiin, mitä työkyvyttömyydellä tarkoitetaan. Lopuksi todettiin, että hakijaa ei esitetyn selvityksen perusteella voitu pitää kykenemättömänä tekemään työtään tai siihen läheisesti verrattavaa työtä.

AOA Paunio katsoi, että Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston sairausvakuutuslain mukaista päivärahaa koskevan päätöksen perustelut eivät olleet asianmukaiset. Hän saattoi näkemysensä Kansaneläkelaitoksen tietoon ja kiinnitti huomiota siihen, että sekä perustuslain että hallintomenettelylain säännökset edellyttävät asianmukaisia perusteluja.

AOA:n Paunion päätös 26.9.2000, dnro 770/4/98

ASIANOSAISEN OIKEUS SAADA TIETO HÄNTÄ ITSEÄN KOSKEVISTA ASIAKIRJOISTA

Kantelija arvosteli eläkelaitosten, eläkelautakunnan, tarkastuslautakunnan ja vakuutusoikeyden menettelyä sen johdosta, että hän ei ollut mielestään saanut nähdäkseen itseään koskevia asiakirjoja eikä asiakirjaan sisältyviä tietoja työkyvyttömyyseläke-/kuntoutustukiasiassa.

AOA Paunio totesi kannanottonaan seuraavan.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki 621/99) 11 §:n mukaan asianosaisella on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitteeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin sellaisen julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsit-

telyyn. Tästä pääsäännöstä on tiettyjä poikkeuksia, jotka on säädetty 11 §:n 2 ja 3 momentissa. Lain 12 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista 11 §:n 2 ja 3 momentissa säädettyin rajoituksin.

Julkisuuslain samoin kuin aikaisemmin voimassa olleen yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain mukaan asianosaisella on siis oikeus saada tieto häntä itseään koskevista asiakirjoista ja asiakirjaan sisältyvistä tiedoista. Poikkeuksena on kuitenkin oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 7 §:ssä tarkoitettu neuvottelu. Tuomari ei sanotun säännöksen mukaan voi ilmaista oikeutta käyville eikä muille niitä neuvotteluita, joita oikeus suljettujen ovien takana pitää. Tästä säännöksestä seuraa, että ns. neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvat myös tuomioistuimissa laaditut esittelijän muistiot ja mm. vakuutusoikeyden lääkärijäsenen kannanotot. Näistä tiedoista ja asiakirjoista voi saada tiedon vain viranomaisen avulla.

AOA totesi, että asianosaisella on oikeus saada tieto esimerkiksi vakuutusyhtiön asiantuntijalääkärin hakijan työkyvystä laatimista lausunnoista ja että hän voi pyytää vakuutusyhtiöltä näitä lausuntoja nähdäkseen. Sen sijaan vakuutusoikeyden esittelijän muistio ja lääkärijäsenen lausunto kuuluvat neuvottelusalaisuuden piiriin. Hakijalla on oikeus saada niistä tieto, jos vakuutusoikeyden myöntää siihen luvan. Koska asiassa ei ollut menetelty virheellisesti, asia ei antanut AOA:lle aihetta toimenpiteisiin.

AOA Paunion kirje 22.8.2000, dnro 673/4/00

OIKEUSASIAMIEHEN TOIMIVALTA JA SAIRAUSVAKUUTUSETUUKSET

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko Kansaneläkelaitoksen työpaikkakassolle

ja apteekkeille osoittama kirje sisällöltään lainmukainen sekä oliko vakuutuskassan menettely lainmukainen.

AOA Paunio ei tutkinut asiaa lisäetuuksien osalta. Hän totesi oikeusasiamiehen toimivallan osalta kannanottonaan, että oikeusasiamies tutkii vakuutuskassojen toimintaa ainoastaan siltä osin kuin on kysymys lakisääteisistä sairausvakuutusetuksista. Oikeusasiamies ei voi sen sijaan tutkia toimivaltansa puitteissa vakuutuskassojen menettelyä siltä osin kuin kysymys on sairausvakuutusetuksia täydentävistä lisäetuksista.

Vakuutuskassalain tarkoittamat vakuutus-kassat myöntävät sairausvakuutuslain mukaisia lakisääteisiä sairausvakuutusetuksia. Sen lisäksi ne myöntävät usein sääntöjensä mukaan sairausvakuutusetuksia täydentäviä lisäetuksia, jotka rahoitetaan tätä toimintaa varten perittävillä vakuutusmaksuilla.

AOA Paunion päätös 13.9.2000, dnro 1146/4/98

KANSANELÄKELAITOKSEN MENETTELY SAIRAUSPÄIVÄRAHA- JA ELÄKEASIASSA

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen Kauhavan toimiston ja paikallisjohtajan menettelyä sairauspäiväraha- ja kuntoutusasiassaan.

AOA Paunio katsoi saadun selvityksen perusteella Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston ratkaiseen kantelijan päiväraha-asian sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla. Vaikka muutoksenhakuelin oli arvioinut tapauksen tosiseikkoja toisella tavalla kuin paikallistoimisto ja päätyntä näin soveltamaan työtulon arvioinnissa eri säännöstä kuin paikallistoimisto, se ei merkinnyt sitä, että paikallistoimiston päätöstä olisi tämän vuoksi pidettävä lainvastaisena. Hän

katsoi kuitenkin Kansaneläkelaitoksen paikallistoimiston laiminlyöneen velvollisuutensa tiedottaa kantelijalle eläkkeen hakemisesta sairausvakuutusasetuksen 44 a §:n edellyttämällä tavalla.

AOA saattoi käsityksensä Kansaneläkelaitoksen toimiston menettelystä sen tietoon.

AOA Paunion päätös 29.9.2000, dnro 752/4/98

KANSANELÄKELAITOKSEN KUNTOUTUSPÄÄTÖSTEN PERUSTELEMINEN

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen Leppävaaran toimiston päätöksiä siitä, että niistä ei käynyt ilmi, miksi hänen kuntoutushakemuksensa oli hylätty. Kantelijan mukaan hän ei myöskään ollut saanut jälkimmäiseen kuntoutushakemukseensa kirjallista päätöstä.

Kansaneläkelaitoksen antaman selvityksen mukaan hylkäävät päätökset olivat perustuneet siihen, että Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan sen järjestämällä kuntoutuksella ei mitään todennäköisimmin olisi päästy hyvään lopputulokseen, vaan riittämätön kuntoutus olisi saattanut pahimmillaan vaikeuttaa ja pitkittää tilanteen ratkaisua.

AOA Paunio ei katsonut Kansaneläkelaitoksen menetelleen lainvastaisesti tai ylittäneen sille kuuluvaa harkintavaltaa, kun se oli hylännyt kantelijan kuntoutushakemukset. Hän katsoi kuitenkin Kansaneläkelaitoksen laiminlyöneen antaa jälkimmäiseen kuntoutushakemukseen kantelijalle kirjallisen päätöksen.

Hän totesi kannanottonaan myös, että vaikka Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain 4 §:n mukaisesta ns. harkinnanvaraista kuntoutusta koskevasta päätöksestä ei olekaan valitusoikeutta, myös tämän lainkohdan mukaiset päätökset tulisi perustella hallintomenettelylain edellyttämällä tavalla. Perus-

teiden asianmukaisuudesta, ratkaisukäytännön johdonmukaisuudesta ja hakijoiden yhdenvertaisesta kohtelusta voidaan varmistua ainoastaan sillä, että ratkaisut perustellaan yksilöllisesti ja riittävästi. Perusteluille asetettavia vaatimuksia ei voida täyttää myöskään pelkkien ns. fraasiperusteluiden eli päätökseen valmiina tulostettavien perustelutekstien avulla.

Koska Kansaneläkelaitos oli jo ilmoittanut uudistavansa kuntoutusasioiden perustelukäytäntöään, AOA tyytyi saattamaan käsityksensä Kansaneläkelaitoksen menettelystä laitoksen tietoon ja kiinnittämään sen huomiota kuntoutusasioissa annettavien päätösten riittävään ja yksilölliseen perustelemiseen ja asiakkaalle eri kuntoutusmuodoista ja -vaihtoehtoista annettavien tietojen riittävyteen.

AOA Paunion päätös 29.9.2000, dnro 476/4/00

Eräs kantelija arvosteli puolestaan Kansaneläkelaitoksen Järvenpään paikallistoimiston päätöksiä siitä, että niistä ei käynyt ilmi, miksi hänen kuntoutushakemuksensa oli hylätty. Hän pyysi oikeusasiamiestä selvittämään, oliko Kansaneläkelaitos käyttänyt harkintavaltaansa väärin hänen kuntoutusasiassaan ja oliko sen päätöksentekomenettely hallintomenettelylain ja muiden säännösten mukaista.

Myös tässä asiassa AOA Paunio korosti, että ns. harkinnanvaraista kuntoutusta koskevat päätökset tulisi perustella hyvän hallinnon periaatteiden edellyttämällä tavalla yksilöllisesti ja riittävästi. Näin voidaan varmistua perusteiden asianmukaisuudesta, ratkaisukäytännön johdonmukaisuudesta ja hakijoiden yhdenvertaisesta kohtelusta. Näitä päämääriä ei voida saavuttaa, jos merkittävä osa ratkaisun tosiasiallisista perusteista jää ainoastaan ratkaisun tehneen toimihenkilän asiakkaalle suullisesti antamien tietojen varaan. Hän totesi päätösten pe-

rustelemisen ja eri kuntoutusvaihtoehtoista annetun informaation merkityksen korostuvan erityisesti sellaisessa tilanteessa, jossa kuntoutuksen järjestäminen edellyttää useiden viranomaisten yhteistyötä.

Hän saattoi myös tässä asiassa käsityksensä Kansaneläkelaitoksen menettelystä sen tietoon ja kiinnitti sen huomiota kuntoutusasioissa annettavien päätösten riittävään ja yksilölliseen perustelemiseen ja asiakkaalle eri kuntoutusmuodoista ja -vaihtoehtoista annettavien tietojen riittävyteen.

AOA Paunion päätös 29.9.2000, dnro 1425/4/98

YKSITYISHENKILÖLLE OSOITETUN KIRJEEN AVAAMINEN

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen Rovaniemen vakuutuspiirin paikallisjohtajaa hänelle osoitetun vastauskirjeen avaamisesta. Kyseessä oli Kansaneläkelaitoksen vastauskirje kuori, joka siis oli osoitettu kantelijalle. Kirjekuori oli palautunut Kansaneläkelaitokseen ja selvityksen mukaan avattu epähuomiossa keskitetyssä postinkäsittelyssä.

Kansaneläkelaitos oli ilmoituksensa mukaan selvittänyt postin kanssa vastauslähetyksen tiedottanut vastauskuorta käyttäville toimiyksiköilleen, että Kansaneläkelaitoksessa ei saa avata postilähetyksiä, joiden vastaanottajaksi on merkitty muu kuin Kansaneläkelaitos, vaikka lähetyksessä olisi käytetty Kansaneläkelaitoksen vastauskuorta. Nämä lähetykset on ohjeiden mukaan toimitettava lähimpään postitoimipaikkaan, joka lunastusmenettelyllä hoitaa ne vastaanottajalle.

Koska vastauskuori oli avattu epähuomiossa ja koska Kansaneläkelaitos oli ryhtynyt asiassa sellaisiin toimenpiteisiin, joilla vastauslähetyk-

menettelyssä voidaan jatkossa ehkäistä vastaavanlaisia tapauksia, AOA ei ryhtynyt asiassa enempään.

AOA Paunio kirjje 23.10.2000, dnro 2203/4/98

ILMOITUSMENETTELY ASUMIS- PERUSTEISEN SOSIAALITURVAN PIIRIIN KUULUMISESTA

Kyproksella matkaoppaana toiminut henkilö arvosteli Kansaneläkelaitosta siitä, että hänen hakemuksensa Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin kuulumisesta hylättiin takautuvasti myös siltä ajalta, jolta Kansaneläkelaitos oli aikaisemmin ilmoittanut hänen työnantajalleen hänen kuulumisestaan tämän turvan piiriin.

Kantelijan matkatoimistotyönantajan ja Kansaneläkelaitoksen välillä oli sovittu ilmoitusmenettelystä, jonka mukaan Kansaneläkelaitos työnantajan antamien tietojen perusteella ilmoittaa matkaoppaiden asumisperusteisesta sosiaaliturvasta tapauksissa, joissa oppaan komenusjakso on alle vuoden pituinen.

AOA Paunio totesi kannanottonaan tässä asiassa mm. seuraavaa.

Ilmoitusmenettely on ollut tarpeen matkaoppaiden sosiaaliturvan selkiennyttämiseksi. Ilmoituksesta on käynyt ilmi eräitä keskeisiä seikkoja asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta. Näiden seikkojen tunteminen on tärkeitä, koska matkaoppaiden työskentelyjaksot eri maissa saattavat olla työn luonteen vuoksi varsin vaihtelevia ja siten tämän ammattiryhmän sosiaaliturvan järjestäminen erityisen ongelmallista työskentelymaiden erilaisten ”piirteiden” vuoksi.

Ilmoituksesta olisi kuitenkin tullut käydä tahtunutta selkeämmin ilmi se, että oikeus asumiseen perustuvaan sosiaaliturvaan ratkaistaan

jokaisen kohdalla erikseen hakemuksesta ja että Kansaneläkelaitoksen lähettämällä ilmoituksella ei siten ole sitovaa vaikutusta asian ratkaisulle. Ilmoitus oli saattanut johtaa kantelijan siihen käsitykseen, että hän kuului edelleen Suomen sosiaaliturvan piiriin.

AOA korosti Kansaneläkelaitokselle, että asioissa, joissa on kyse henkilön oikeudesta perustoimeentulon turvaan, asianmukainen ja riittävä tiedotus on erityisen tärkeää. Myös perustuslain 21 §:ssä säädettyt hyvän hallinnon vaatimukset edellyttävät tätä. Asiaa koskevien ilmoitusten ja muun informaation tulee olla yksityiskohtaista ja selkeää.

AOA Paunio päätös 30.10.2000, dnro 1936/4/98

YHDENVERTAISUUS KANSANELÄKELAITOKSEN OPINTOTUKIKESKUKSEN PÄÄTÖKSENTEOSSA

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskusta siitä, että se ei ollut myöntänyt opintotukea yhdenvertaisesti kaikille opiskelijoille, jotka opiskelivat eräissä ilmailualan oppilaitoksessa Yhdysvalloissa. Opintotukikeskus oli kantelijan mukaan myöntänyt joillekin tässä oppilaitoksessa opiskeleville opintotukea opintotuen muutoksenhakulautakunnan päätöksen jälkeen, mutta uudet opintotukihakemukset oli kuitenkin tämän jälkeenkin hylätty.

AOA Paunio totesi kannanottonaan asiassa mm. seuraavaa.

Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskuksella on opintotuen myöntäjänä harkintavalta sen suhteen, katsooko se kyseisen liikenne- ja ansio- lentäjäkoulutuksen Yhdysvalloissa vastaavan opintoja Suomessa. Opintotuen muutoksenhakulautakunnan päätöksillä ei ole myöskään ns. ennakkopäätösarvoa kuten ylimpien tuomiois-

tuinten päätöksillä on. Tästä huolimatta muutoksenhakulautakunnan johdonmukaiselle, opintotukikeskuksen noudattamasta ratkaisukäytännöstä poikkeavalle tulkinnaalle olisi tullut antaa merkitystä, erityisesti perustuslain 6 §:n takaaman yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi.

AOA:n käsityksen mukaan muutoksenhakulautakunnan päätöksen, jonka seurauksena opintotukikeskus oli velvoitettu myöntämään opintotukea opintoihin kyseiseen oppilaitokseen, olisi tullut vaikuttaa opintotukikeskuksen opintotukea koskeviin ratkaisuihin. Hän saattoi käsityksensä opintotukikeskuksen menettelystä sen tietoon.

Kantelija arvosteli myös opintotukikeskuksen tarkastajan menettelyä, koska tarkastaja oli lähettänyt hänelle eräälle toiselle henkilölle tarkoitettuja asiakirjoja. Tarkastajan mukaan virheellisten tietojen lähettäminen oli ollut inhimillinen erehdys. Itse asiassa tiedot koskivat kantelijaa, vaikka kirjeessä oli toisen henkilön yhteystiedot. Tarkastaja oli pahoitellut tapahtunutta. AOA tyytyi kiinnittämään tarkastajan huomiota kaikkinaiseen huolellisuuteen asioiden käsittelyssä.

AOA Paunion päätös 18.12.2000, dnrot 2121/4/98, 2053/4/00 ja 2216/4/00

VAKUUTUSYHTIÖIDEN ASiantuntijalääkäreiden ja muutoksenhakulautakuntien lääkärjäsenten puolueettomuus

Julkisuudessa ja eräissä kanteluissakin oli esitetty epäilyjä vakuutusyhtiöiden asiantuntijalääkäreiden ja toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien lääkärijäsenten puolueettomuudesta. Tästä syystä AOA Paunio otti asian omansa aloitteena tutkittavaksi. Hän esitti käsityksensä asiasta mm. seuraavaa.

Vakuutuslääkäreiden puolueettomuus

Vakuutuslääkärit ovat vakuutuslaitoksiin työ- ja toimeksiantosuhteessa, mistä syystä he eivät ole vakuutusyhtiöstä riippumattomia. Sosiaalivakuutusjärjestelmä perustuu siihen, että ensi asteessa päätöksen tekee se taho, jossa henkilö on vakuutettu. Tässä päätöksenteossa tarvitaan lääketieteellistä arviointia ja asiantuntemusta. Asiantuntijalääkäri toimii arvioita tehdessään vakuutuslaitoksen päätöksenteon osana. Hän arvioi hakijan tilannetta suhteuttaen samalla sen lainsäädäntöön ja toisiin hakijoihin ratkaisukäytännön yhtenäisyyden vaalimiseksi.

Vakuutusyhtiön asiantuntijalääkäri ei ole riippumaton vakuutusyhtiöstä, johon hän on työ- ja toimeksiantosuhteessa. Käsitellessään yksittäistä asiaa vakuutusyhtiössä, tulee asiantuntijalääkäriä kuitenkin olla esteetön sekä toimia puolueettomasti ja asianmukaisesti siten kuin hallintomenettelylaissa säädetään.

Muutoksenhakulautakuntien lääkärijäsenten puolueettomuus

Muutoksenhakulautakuntien lääkärijäseniä koskevat ns. tuomarin jäävit. Suomalaisessa oikeuskäytännössä on vakuutusosoikeuden 10.9.1998 antaman ratkaisun myötä omaksuttu se periaate, että sosiaalivakuutuksen muutoksenhakuasteena toimivien lautakuntien ratkaisumenettelyn on täytettävä Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset.

Muutoksenhakulautakuntien lääkärijäseniä määrättäessä käytäntö oli aikaisemmin sellainen, että esim. eläkelautakuntaan ei määrätty lääkärijäseneksi henkilöä, joka oli eläkevakuutusyhtiön palveluksessa. Lautakuntaan saatettiin kuitenkin määrätä vahinkovakuutusyhtiön tai tapaturmavakuutusyhtiön palveluksessa ole-

va vakuutuslääkäri. Hän saattoi myös olla ratkaisemassa asiaa, jossa toisena osapuolena oli hänen työnantajansa kanssa samaan vakuutusyhtiöryhmään kuuluva eläkevakuutusyhtiö.

Nykykäytännön mukaan vahinkovakuutusyhtiön palveluksessa oleva vakuutuslääkäri voi edelleen toimia lääkärijäsenenä eläkelautakunnassa. Menettelytapoja on kuitenkin muutettu vakuutusoikeuden päätöksen jälkeen siten, että lääkärijäsen ei enää käsittele työnantajansa kanssa samaan vakuutusyhtiöryhmään kuuluvan eläkevakuutusyhtiön asioita eläkelautakunnassa. Käytännössä sen vakuutusyhtiön päätöksiin kohdistuvat valitukset, jossa lääkärijäsen työskentelee vakuutuslääkärinä, ohjataan sellaiselle jaostolle, jossa hän ei toimi jäsenenä.

Koska muutoksenhakulautakuntien lääkärijäsenten puolueettomuudelle tulee asettaa tiukat vaatimukset, sitä tilannetta ei voida pitää tyydyttävänä, että valitusasiat jaetaan lääkärijäsenten muista sivutoimista riippuen kulloinkin sopivalle jaostolle. Esim. eläkelautakunnan lääkärijäsen, joka toimii samanaikaisesti vahinkovakuutusyhtiön vakuutuslääkärinä, on tällaisen käytännön vallitessa pysyvästi esteellinen käsittelemään niitä valitusasioita, joissa toisena osapuolena on hänen työnantajansa kanssa samaan vakuutusyhtiöryhmään kuuluva eläkevakuutusyhtiö. Näin ollen tietty, käytännössä suuri määrä lautakuntaan tulevista valitusasioista on pysyvästi sellaisia, joita hän ei voi käsitellä.

Lääkärijäsenet toimivat lautakunnissa asiantuntijoina omilla erikoisaloillaan, eikä kaikissa lautakunnissa ole useita saman erikoisalan asiantuntijalääkäreitä, vaikka lääkärijäsenillä on luonnollisesti varahenkilönsä. Esim. eläkelautakunnassa on neljä varsinaista lääkärijäsentä, jotka kaikki ovat eri erikoisalojen lääkäreitä ja joiden asiantuntemus tulee olla koko eläkelautakunnan käytössä.

Yhtenäisen ratkaisukäytännön turvaaminen edellyttää, että lääkärijäsen voi arvioida ja käsitellä kaikkia sellaisia lautakunnassa vireillä olevia valitusasioita, jotka vaativat hänen oman erikoisalansa osaamista. Hyväksyttävänä ei voida pitää sitä, että järjestelmä vinoutuu niin, että yksi lääkärijäsen käsittelee jonkin vakuutusyhtiöryhmän ratkaisuihin kohdistuneita valituksia, toinen toisen jne.

Eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä hallituksen esitys tuomarin esteellisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 78/2000 vp.). Esityksen mukaan tuomioistuimen riippumattomuus ja puolueettomuus edellyttävät tuomioistuinlaitoksen sisällä sitä, että tuomioistuimen tapauskohtainen kokoonpano määräytyy yleisten kriteereiden perusteella ilman yksittäistapauksessa tapahtuvaa järjestelyä tai ohjailua. Esityksen mukaan tuomaria tai ratkaisukokoonpanoa ei tule määrätä yksittäisiä juttuja silmälläpitäen, vaan asioiden jakamisessa tuomareille ja kollegion täytäntöönpanon määräytymisessä tulee turvata sattumanvaraisuus. Tuomioistuimen tapauskohtaisen kokoonpanon määräytymien sattumanvaraisesti ja ilman järjestelyä taikka ohjailuja on aina ollut suomalaisen oikeusjärjestelmän keskeisiä periaatteita.

AOA katsoi, että muutoksenhakulautakuntien lääkärijäsenten tulee olla puolueettomia käsittelemään kaikkia lautakunnassa vireillä olevia oman erikoisalansa valitusasioita, vaikkakin he saattavat luonnollisesti olla esteellisiä käsittelemään juttuja tietyissä yksittäisissä asioissa, jolloin on kysymys hoitosuhteesta taikka siihen verrattavasta muusta yksittäistapauksittaisesta esteellisyyisperusteesta. Muutoksenhakulautakuntien lääkärijäsenten ei näin ollen tulisi hänen käsityksensä mukaan toimia lainkaan vakuutusyhtiössä vakuutuslääkärinä. Hän saattoi käsityksensä sosiaali- ja terveysministeriön tietoon

ja pyysi ministeriötä antamaan 31.5.2001 mennessä selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin ministeriö on asiassa ryhtynyt.

AOA Paunion päätös 19.12.2000, dnro 1124/2/99

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi 29.5.2000 antamassaan selvityksessä, että nykyisten muutoksenhaakulautakuntien lääkärijäsenet täyttävät lainsäädännössä asetetut vaatimukset myös riippumattomuuden ja puolueettomuuden osalta. Ministeriö viittasi oikeusministeriön 2.2.2000 asettamaan toimeentuloturvan muutoksenhaakujärjestelmän uudistamista selvittävään komiteaan, jonka määräaika päättyi 31.10.2001. Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti selvityksessään ryhtyvänsä tarvittaviin muutoksenhaakujärjestelmää koskeviin lainsäädäntötoimiin sen jälkeen, kun oikeusministeriön asettama komitea on saanut työnsä päätökseen.

ELÄKEHAKEMUKSEN KÄSITTELYN VIVÄSTYMINEN

Norjassa asuva kantelija arvosteli Suomen viranomaisia ja Kansaneläkelaitosta viivytystä eläkehakemuksensa käsittelyssä. Kantelija oli

toimittanut eläkehakemuksensa helmikuun loppuun 1998 Suomeen Kansaneläkelaitoksen Helsingin vakuutuspiiriin kansainvälisten asiain ryhmään. Kuntien eläkevakuutukselle eläkehakemus oli saapunut vasta syyskuussa 1998. Kokonaisuudessaan kantelijan eläkehakemuksen käsittely oli Suomessa kestänyt yli vuoden.

AOA Paunio totesi kannanottonaan asiassa, että kantelijan eläkeasian käsittelyn kokonaiskäsitteleyaika oli pitkä, mutta asian käsittely oli toisaalta vaatinut keskimääräistä enemmän selvittelyä kantelijan työskentelyjaksoista ulkoilla eikä asian käsittelyssä ollut viivytelty. Hän korosti, että kokonaiskäsitteleyajan kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että kukin eläkelaitos pääsee omalta osaltaan mahdollisimman nopeasti selvittämään eläkkeenhakijan oikeutta eläkkeeseen ja eläkkeen määrää. Eläkehakemukseen liittyvien vakuutuskausien tai muiden vastaavien teknisluontoisten seikkojen selvittely ei saisi tarpeettomasti hidastuttaa eläkkeeseen mahdollisesti liittyvää lääketieteellistä päätöksentekoa.

AOA kiinnitti Kansaneläkelaitoksen ja Kuntien eläkevakuutuksen huomiota perustuslaissa jokaiselle turvattuun oikeuteen saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä.

AOA Paunion päätös 20.12.2000, dnro 1887/4/98

LAPSEN OIKEUDET

YLEISTÄ

Lasten oikeuksia koskevista asioista muodostettiin 1.9.1998 alkaen uusi yhtenäinen asiaryhmä, jonka ratkaisijaksi tuli AOA *Paunio*. Vuonna 2000 lapsen oikeuksia koskevia ratkaisuja oli yhteensä 72, joista kolme oli otettu käsiteltäväksi omasta aloitteesta. Näistä ratkaisuista ns. toimenpideratkaisuja oli yhteensä 9 (12,5 %). Asia-ryhmään liittyviä tarkastuksia suoritettiin yhteensä 10. Lasten oikeuksia koskevien asioiden nykyinen pääesittelijä *Kirsti Kurki-Suonio* aloitti päätoimisen tehtävänsä 1.8.2000.

VANHEMMISTAAN EROSSA ASUVAN LAPSEN PERHE-ELÄMÄN SUOJA

Yhteydenpitoa koskeva ihmisoikeus

Lapsen oikeuksia koskevassa laillisuusvalvonassa lapsen ja hänen vanhempiansa välisen perhe-elämän suoja on ollut jo useamman vuoden ajan eräs keskeinen esillä ollut lapsen perus- ja ihmisoikeus. Tämä oikeus sisältyy perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan. Perhe-elämän suoja on turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa.

Erityisen korostetussa asemassa tämä oikeus on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa. Tämä on ymmärrettävää, sillä kysymys on lasten oikeudesta yhteyteen heille läheisimpien aikuisten kanssa. Tätä oikeutta koskee erityisesti sopimuksen 9 artikla, jonka mukaan sopimusvaltiot takaavat sen, että lapsia ei eroteta vanhemmistaan tai muista laillisista huoltajistaan muuten kuin laillisilla päätöksillä, jotka ovat lapsen

edun mukaisia. Lisäksi artiklassa tunnustetaan lapsen oikeus pitää yllä henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti, silloin kun lapsi syystä tai toisesta asuu erossa vanhemmistaan. Sopimuksen 10 artikla koskee lapsen oikeutta perheen jälleenyhdistymiseen silloin, kun lapsi on joutunut toiseen valtioon eroon vanhemmistaan.

AOA on viime vuosina kiinnittänyt toistuvasti huomiota lapsen ja vanhempien oikeuteen keskinäiseen yhteydenpitoon erityisesti huostaanotettujen lasten ja heidän vanhempiansa välisen yhteydenpidon rajoittamista koskevissa ratkaisuissaan (ks. erityisesti EOA:n kertomukset vuodelta 1998 s. 179 – 182 ja vuodelta 1999 s. 242 – 245). Hän on tehnyt myös esityksen valtioneuvostolle oikeusturvan parantamiseksi lasten ja vanhempien yhteydenpidon rajoittamista koskevissa asioissa. Kertomusvuonna AOA korosti jälleen viranomaisen velvollisuutta tehdä valituskelpoinen päätös huostaanotetun ja sijaishuollossa olevan lapsen ja hänen vanhempiansa yhteydenpidon rajoittamisesta mm. päätöksessään dnro 735/4/99 (ks. s. 208).

Kuttulan perheyhteisön valvontaa koskeva ratkaisu

Lapsen oikeuksia koskevassa laillisuusvalvonassa oli vuonna 2000 kaksi yleiseltä kannalta muita merkittävämpää ratkaisua, jotka oli alunperin otettu tutkittavaksi AOA:n omasta aloitteesta. Näistä toinen koski Kuttulan lastensuojelulaitoksen valvontaa. Toinen liittyi yksin tulleiden pakolaislasten oikeuksien toteutumiseen. Molemmista ratkaisuissa AOA kiinnitti huomiota lapsen ja hänen vanhempiansa yhteiselämän suojaan koskevan oikeuden toteutumiseen.

Kuttulan perheyhteisöä koskevassa päätöksessään AOA arvioi perheyhteisöön kohdistunut-

ta valvontaa ja kiinnitti huomiota siinä ilmenneisiin laiminlyönteihin. Lastensuojelulaitokseen oli sijoitettu vaikeahoitoisia lapsia ja nuoria. Vaikeahoitoisten, moniongelmaisten lasten ja nuorten laitoshoidossa joudutaan aika ajoin turvautumaan sellaisiin toimiin, joilla samalla rajoitetaan määrääjäksi lasten ja nuorten perus- ja ihmisoikeuksia. Lapselta tai nuorelta voidaan kasvatuksellisesta tai turvallisuussyistä evätä määrääjäksi esimerkiksi oikeus liikkua vapaasti laitoksessa tai sen ympäristössä tai hänet voidaan eristää muista.

Kuttulaan sijoitettujen lasten ja heidän vanhempiansa välistä yhteydenpitoa oli myös rajoitettu ilman, että asiasta oli tehty asianmukaisia päätöksiä. Menettely ei ollut hyväksyttävä lasten ja heidän vanhempiansa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Ratkaisussaan AOA kiinnitti erityistä huomiota siihen, että lasten kotikuntien sosiaaliviranomaisten ja lääninhallitusten tulisi lain edellyttämällä tavalla valvoa huostaanotettujen lasten sijoituksia mm. juuri sen vuoksi, että lasten perus- ja ihmisoikeuksien kannalta epätydyttäviin toimintatapoihin puututtaisiin asianmukaisesti. Ratkaisua on selostettu yksityiskohtaisemmin tämän kertomuksen s. 198.

Yksin tulleita pakolaislapsia koskeva ratkaisu

AOA tutki omasta aloitteestaan siis myös alaikäisten ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijoiden asemaa. Tähän liittyen hän mm. tarkasti kertomusvuonna suuren osan niistä ryhmä- ja perheryhmäkodeista, joihin näitä lapsia on sijoitettu ja keskusteli lapsia hoitavan henkilökunnan edustajien kanssa. Yksin tulleiden pakolaislasten oikeuksien toteutumista koskevassa päätöksessään hän arvioi pakolaislasten perus- ja

ihmisoikeuksien toteutumista.

Edellä selostettu lapsen perhe-elämän suojaaja koskevan perus- ja ihmisoikeuden toteutumisen ongelma ilmeni myös yksin tulleiden pakolaislasten kohdalla. Eräille yksin tulleille pakolaislapsille oli annettu oleskelulupa ns. kohtuuttomuusperusteella (Ulkomaalaislaki 537/99, 20 § 1 momentin 3 kohta). Niihin oleskelulupaa koskeviin hakemuksiin, joita näiden lasten vanhemmat tekevät perheen yhdistämiseksi, sovelletaan lain mukaan ankarampia edellytyksiä kuin muissa perheenyhdistämistapauksissa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kohtuuttomuusperusteinen oleskelulupa estää pakolaislapsen ja hänen vanhempiansa jälleenyhdistymisen Suomessa.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 10 artiklan mukaan perheen jälleenyhdistämiseksi tehtävät sopimusvaltion saapumista koskevat hakemukset on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti. Samassa yhteydessä viitataan lapsen oikeuksien sopimuksen 9 artiklan asettamiin lapsen ja vanhempien välisen yhteiselämän ja yhteydenpidon kunnioittamista koskeviin velvoitteisiin.

AOA katsoi, että ns. kohtuuttomuusperusteella annettu oleskelulupa, joka käytännössä estää yksin tulleiden pakolaislapsen perheen jälleenyhdistämisen, ei toteuta lapsen oikeuksia riittävästi tehokkaasti. Tätä päätöstä on selostettu tarkemmin s. 209.

Perhe-elämän rajoittamista koskevat ylimpien tuomioistuimien ratkaisut

Lapsen oikeuksien yleissopimuksessa mainitut lapsen oikeudet yhteydenpitoon vanhemman kanssa ja hänen oikeutensa perheyhteyteen omien vanhempiansa kanssa osana valtion maahanmuuttoa säätelevää oikeutta ovat esiintyneet myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8

artikkelia koskevassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä.

Suomalaisten viranomaisten suhtautuminen perhe-elämän suojaa koskevan perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen on tullut esille viime vuoden aikana myös tuomioistuimien ratkaisukäytännössä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi vuonna 2000 yhteensä kolme sellaista Suomea koskevaa ratkaisua, jotka koskivat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaista perhe-elämän suojaa (L v. Suomi 27.4.2000, K ja T v. Suomi 27.4.2000 sekä Nuutinen v. Suomi 27.6.2000; suuri jaosto päätti lokakuussa 2000 ottaa ratkaisun K ja T v. Suomi käsiteltäväkseen, jaoston 12.7.2001 antama tuomio oli Suomelle osin langettava).

Eräässä korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2000 antamassa ratkaisussa (19.9.2000/2303) korkein hallinto-oikeus muutti viranomaisten tekemää huostaanotettujen lasten sijoitusta koskevaa päätöstä siten, että sijoituspaikka vastasi paremmin lasten biologisen vanhemman ja tämän sukulaisten toiveita ja että sen voitiin olettaa tukevan aiempaa paremmin perheenjäsenten välistä yhteydenpitoa ja perheen mahdollista jälleenyhdistymistä. Ratkaisussa viitattiin perhe-elämän suojaa koskevaan ihmisoikeuteen.

Vanhemmistaan erossa asuvan lapsen yhteydenpito-oikeuden merkityksestä

Julkisella vallalla on erityinen vastuu niiden lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta, jotka on sijoitettu ilman vanhempiaan tai huoltajiaan joko lastensuojelutoimin tai esimerkiksi pakolaisuuden vuoksi kodin ulkopuolelle. Viranomaisilla on aina myös vastuu siitä, että kodin ulkopuolella tapahtuvaa lasten hoitoa valvotaan asianmukaisesti. Tähän velvoittavat osaltaan

myös lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 2 ja 3 kohta.

Lapsen oikeus yhteydenpitoon vanhempiensa ja huoltajiensa kanssa on yksi lapsen keskeisistä ihmisoikeuksista. Tämä ei merkitse sitä, että yhteydenpitoa ei voitaisi rajoittaa. Tämän rajoittamisen tulee päin vastoin olla mahdollista aina, kun lapsen etu edellyttää sitä. Mutta koska kysymyksessä on vanhemman ja erityisesti lapsen ihmisoikeus, tulee sen rajoittamista koskeva päätös aina voida saattaa riippumattoman elimen tutkittavaksi.

Huolestuttavana voidaan pitää sitä, että yhteydenpitoa ja perhe-elämää koskevan lapsen ihmisoikeuden toteutuminen tai sitä koskeva päätöksenteko on edellä kuvatuilla tavoin ongelmallista. AOA on eri yhteyksissä kiirehtinyt lastensuojelulain ja siihen läheisesti liittyvien lakien uudistamista lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa ilmenneiden puutteiden vuoksi.

Edellä mainitun valtioneuvostolle osoitetun esityksen johdosta sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti vuoden 1998 lopussa ottavansa AOA:n esille tuomat epäkohdat huomioon käynnistettävässä lastensuojelulain ja siihen läheisesti liittyvän lainsäädännön muutosvalmistelun. Ministeriön Sijaishuollon pakkotoimityöryhmän mietintö (1998:22) sisälsi ehdotukset siitä, miten lapsiin kohdistettavien pakotteiden ja rajoitusten sekä lapsen ja hänen vanhempiensa ja muiden lapselle läheisten henkilöiden yhteydenpitoa koskevaa säätelyä tulisi uudistaa. Yksityisen lastensuojelun asemaa ja valvontaa selvittää parhaillaan lastensuojelun sosiaalipalveluiden lupa- ja valvontamenettelyä selvittävä työryhmä, jonka määräaika päättyy 30.11.2001. Tämä työryhmä on jatkanut työtään aiemman yksityisten sosiaalipalvelujen toimintaedellytyksiä pohtineen työryhmän (SOSPA-työryhmä, 1998:17) tekemän työn pohjalta. Nämä erillistyöryhmien työn tu-

lokset on tarkoitus ottaa lastensuojelua koskevassa lainsäädäntötyössä yleisemminkin huomioon.

MUITA AJANKOHTAISIA KYSYMYKSIÄ LASTEN OIKEUKSIEN VALVONNASSA

Kantelujen perusteella tehtyjä muita ns. toimenpideratkaisuja selostetaan jäljempänä.

Oikeusasiamiehen on johtosäätönsä mukaan toimitettava tarkastuksia erityisesti suljetuissa laitoksissa ja valvoa niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua. Erityisen tärkeänä tarkastustoimintaa on pidettävä lasten oikeuksien valvomisessa, koska lasten mahdollisuudet toimia itse oikeuksiensa valvomiseksi ovat rajalliset. Myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa kiinnitetään erityistä huomiota laitoksiin sijoitettujen lasten olosuhteiden valvontaan (3 art. 2-3 kohta).

Vuoden 2000 aikana käynnistettiin kaikkia valtion koulukoteja koskeva tarkastusohjelma, joka tullaan viemään päätökseen vuoden 2001 aikana. Tarkastuksissa kiinnitetään erityistä huomiota lasten oikeuksien toteutumiseen pakotteiden ja rajoitteiden määrittämisen yhteydessä sekä koulukoteihin sijoitettujen lasten oikeuteen saada opetusta sekä tarvitsemiaan terveyden-, erityisesti mielenterveyden- ja sosiaalihuollon palveluja. Lasten oikeuksien toteutumiseen on kiinnitetty huomiota myös lastenpsykiatriin sairaaloihin ja sairaaloiden lasten- ja nuorisopsykiatrian osastoille tehdyillä tarkastuksilla. Näitä on selostettu lähemmin terveydenhuoltoa koskevassa jaksossa. Kuopion kaupungin lastensuojelutoimen tarkastuksen yhteydessä tutustuttiin myös yksityiskoteihin ja perhekoteihin sijoitettujen lasten olosuhteisiin ja heidän sijoitustensa valvontaan.

Lisäksi tarkastuksen kohteina olivat myös lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastot (ks. sosiaalihuoltoa koskeva jakso s. 161).

Tarkastukset 2000

Perniön vastaanottokeskus	7.3.2000
Turun perheryhmäkoti.....	7.3.2000
Pohjolakoti	24.5.2000
Ruukin vastaanottokeskus	25.5.2000
Oravaisten vastaanottokeskus	19.6.2000
Kontiolahden vastaanottokeskus	24.8.2000
Koivikon kasvun yhteisö	8.11.2000
Sairilan kasvun yhteisö	8.11.2000
Havurinteen perhekoti	8.11.2000
Kuopion lastensuojelutoimi.....	23.11.2000

LAUSUNTO

ITÄMEREN VALTIOIDEN NEUVOSTON IHMISOIKEUSVALTUUTETUN SELVITYS LAPSEN OIKEUKSISTA

Ulkoasiainministeriö pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä antamaan lausunnon Itämeren valtioiden neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun *Ole Esperssenin* lasten oikeuksia koskevaan selvitykseen, jonka ihmisoikeusvaltuutettu oli lähettänyt Suomen hallitukselle.

Ihmisoikeusvaltuutettu oli nostanut raportissaan esiin kolme osa-aluetta. Ne koskivat lasten seksuaalista hyväksikäyttöä, tiedotusvälineiden roolia suojeltaessa lapsia erityisesti väkivallalta ja tiedotusvälineiden muilta haitallisilta vaikutuksilta sekä pakolaislasten ja turvapaikkaa ha-

kevien lasten asemaa. Lisäksi hän oli suositellut niille Itämeren neuvoston jäsenmaille, joilla ei vielä ole erityistä lapsiasiavaltuutettua (*Children's Ombudsman system*), perustamaan tätä tarkoittavan lasten edunvalvontajärjestelmän.

AOA Paunio totesi lausunnossaan, että keskittäessään lapsen oikeuksia koskevat asiat yhdelle laillisuusvalvojalle, joko oikeusasiamiehelle tai jommalle kummalle apulaisoikeusasiamiehelle, eduskunta halusi korostaa lasten oikeuksien merkitystä laillisuusvalvonnassa. Eduskunta ei kuitenkaan tuolloin ottanut kantaa siihen, tulisi-ko Suomeen perustaa valtiollinen lapsiasiavaltuutetun virka. Lasten oikeuksia koskevat asiat ovat kuuluneet AOA Paunion ratkaistaviksi 1.9.1998 voimaan tulleen eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksen mukaisesti. Lasten oikeuksia koskevassa laillisuusvalvonnassa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus on ollut keskeisessä asemassa muiden lakien ja sitovien oikeusohjeiden ohella.

AOA viittasi lausunnossaan mm. siihen, että alaikäisten ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijoiden aseman selvittäminen kuului hänen vuoden 2000 tarkastusohjelmaansa ja että hän tulisi vuoden 2000 aikana perehtymään asiaan tarkemmin. Selvittelyn kohteena olivat myös lasten turvapaikkahakemusten käsittelyajat ja niiden tilastointi.

AOA Paunion yksin tulleita pakolaislapsia koskeva ratkaisua 2822/2/99 on selostettu sivulla 209.

Ruotsinkielinen seloste yksin tulleita pakolaislapsia koskevasta päätöksestä on lähetetty tiedoksi myös Itämeren valtioiden neuvoston ihmisoikeusvaltuutetulle.

AOA Paunion kirje ulkoasiainministeriölle 6.4.2000, dnro 2674/4/99

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

LASTEN PÄIVÄHOITO

Kunnan velvollisuus järjestää pienten lasten päivähoito

Lapsen vanhemmat arvostelivat Espoon kaupungin sosiaaliviranomaisten menettelyä heidän lapsensa päivähoiton järjestämisessä. Heidän kertomansa mukaan lapselle ei ollut myönnetty kunnallista päivähoitopaikkaa eikä sosiaaliviranomaisten asiakirjoihin ollut tehty merkintöjä heidän esittämistään perheen tilanteesta tapahtuneista muutoksista. He arvostelivat sosiaaliviranomaisia myös siitä, ettei asiassa ollut tehty ratkaisua. Kantelussa oli kyse myös lapsen vanhempien oikeudesta saada tietoja muista päivähoitojonossa olevista lapsista.

AOA Paunio totesi käsityksensä asiassa seuraavaa.

Kunnan velvollisuus järjestää päivähoito

Lasten päivähoidosta annetun lain 11 a §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat saada lapsille kunnan järjestämän päivähoitopaikan sen ajan päätyttyä, jolta voidaan suorittaa sairausvakuutuslaissa tarkoitettua äitiys-, isyys- tai vanhempainrahaa ja että lapsi voi olla päivähoidossa siihen saakka kunnes hän siirtyy perusopetuslaissa tarkoitettuna oppivelvollisena peruskouluun tai sitä vastaavaan kouluun. Lasten päivähoidosta annetun asetuksen 2 §:n mukaan päivähoitopaikkaa koskeva hakemus on tehtävä viimeistään neljä kuukautta ennen kuin lapsi tarvitsee päivähoitopaikan. Mikäli päivähoiton tarve johtuu työllistymisestä, opinnoista tai kou-

lutuksesta eikä tarpeen alkamisajankohta ole enakoitavissa, on päivähoitopaikka haettava niin pian kuin mahdollista, kuitenkin viimeistään kaksi viikkoa ennen kuin lapsi tarvitsee hoitopaikan.

Selvityksen mukaan kantelijat olivat tammi-kuussa 1998 hakeneet lapselleen päivähoitopaikkaa kesäkuun alusta 1998 lukien. Lapsi sai päivähoitopaikan päiväkodista elokuusta 1998. Päivähoitopaikka järjestettiin siis kahden kuukauden kuluttua siitä, kun se olisi pitänyt järjestää. AOA:n käsityksen mukaan Espoon kaupunki menetteli päivähoitopaikan järjestämisessä päivähoitolain ja -asetuksen velvoitteiden vastaisesti. Hän saattoi käsityksensä päivähoitopaikan järjestämisestä Tapiolan aluejaoston tietoon.

Selvityksen mukaan asiassa ei tehty myöskään hallintomenettelylain mukaista yksilöhuollon päätöstä, johon olisi liitetty asianmukaiset muutoksenhakuohjeet. AOA saattoi myös tämän käsityksensä aluejaoston tietoon. Hän kiinnitti sosiaaliviranomaisten huomiota siihen, että hakemukseen saada kunnan sosiaalihuollon palveluja on tehtävä hallintomenettelylain 24 ja 24 a §:ssä edellytetyllä tavalla asianmukaiset päätökset, joihin on myös liitettävä muutoksenhakuohjeet.

Suullisten ilmoitusten kirjaaminen

Selvityksen mukaan kantelijat olivat ilmoittaneet suullisesti sosiaaliviranomaisille lapsen päivähoidon tarpeeseen ja sitä koskevaan päätöksentekoon vaikuttaneita seikkoja. Näitä ei ollut kuitenkaan joko merkitty viranomaisten asiakirjoihin tai merkinnät oli tehty puutteellisesti.

Tältä osin AOA korosti, että asiakirjoihin tulee merkitä ne oleelliset seikat, jotka voivat vaikuttaa palvelun tai etuuden myöntämiseen tai

hallintoasian ratkaisemiseen. Vaikka hallintoasia pannaan hallintomenettelylain 7 §:n mukaan vireille kirjallisesti, viranomaisen suostumuksella asian saa panna vireille myös suullisesti. Viranomaisella on kuitenkin vastuu siitä, että kun se ottaa vastaan suullisia ilmoituksia, ne merkitään asianmukaisesti asiakirjoihin. Hyvän hallinnon takeisiin kuuluu nimenomaisesti se, että viranomaisen asiakirjat ovat ajantasaisia, asianmukaisesti laadittuja ja arkistoituja. Hän kiinnitti aluejaoston huomiota myös asiakirjojen huolelliseen laatumiseen.

Tietojensaantioikeus

Espoon sosiaaliviranomaiset olivat vaitiolovelvollisuuteensa vedoten kieltäytyneet antamasta tietoja siitä, miten päivähoitojono oli muodostunut ja minkälaisessa asemassa kantelijat olivat siinä.

Tältä osin AOA viittasi yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain tarkoittamaan asianosaisen tiedonsaantioikeuteen ja totesi käsityksensä, että oikeus päivähoitoon on luonteeltaan hakijan, siis huoltajien, subjektiivinen oikeus. Tämän laissa säädetyn oikeuden toteutumisen kannalta ei ole merkitystä sillä, miten muiden samaa palvelua hakevien osalta hakemukset ratkaistaan tai on ratkaistu. Asianosaisella on oikeus sellaisiin tietoihin, jotka voivat vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn tai ovat merkityksellisiä hänen asiassaan. Päivähoitojonosta voidaan antaa sellaisia tietoja, jotka eivät koske toista henkilöä koskevaa salassa pidettävää tietoa. Tällaisia tietoja ovat mm. hakijaperheen asema jonossa sekä myös päiväkotien vapaiden paikkojen ja näihin päiväkoteihin jonottavien lasten määrät.

AOA Paunion päätös 3.4.2000, dnro 1381/4/98

Kunnan velvollisuus järjestää päivähoitoa kokopäivähoitona

Kantelijan mukaan hänen vuonna 1995 syntyneelle lapselleen oli myönnetty Inkoon kunnassa kunnallinen päivähoitopaikka, mutta päivähoitoa oli järjestetty ainoastaan osapäiväisesti. Päivähoitoa koskevasta päätöksestä ilmeni, että mikäli toinen vanhemmista oli kotona työttömyyden tai äitiysloman takia, järjestettiin perheelle ainoastaan osapäivähoitoa. Kantelija tiedusteli, oliko kunnan menettely lain mukainen.

AOA Paunio totesi omana käsityksenään asiassa seuraavaa.

Lasten päivähoidosta annetun lain 11 a §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat saada lapselle kunnan järjestämän päivähoitopaikan sen ajan päätyttyä, jolta voidaan suorittaa sairaskorvauslaissa tarkoitettua äitiys-, isyys- ja vanhempainrahaa ja että lapsi voi olla päivähoitossa siihen saakka kunnes hän siirtyy perusopetuslaissa tarkoitettuna oppivelvollisena peruskouluun tai sitä vastaavaan kouluun. Lain 11 a §:n 2 momentin mukaan lapsen vanhemmilla on oikeus valita joko päivähoitopaikka tai lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukainen tuki. Lasten vanhemmille on siis lainsäädännössä turvattu oikeus haluamassaan muodossa järjestää lastensa hoito kodin ulkopuolella tai omassa kodissa.

Lainsäädännössä ei ole rajattu tätä oikeutta joihinkin tiettyihin laissa lueteltuihin tilanteisiin. Laissa ei ole myöskään annettu kunnalle oikeutta supistaa tai kaventaa tätä vanhemmille kuuluvaa valintaoikeutta. Kunnalla on erityinen velvollisuus järjestää päivähoitoa niille lapsille, jotka lain mukaan ovat siihen oikeutettuja. Kyse on vanhempien ja muiden huoltajien subjektiivis-

sesta oikeudesta. Tätä oikeutta voidaan rajoittaa lailla.

AOA:n käsityksen mukaan lasten vanhemmilla tai muilla huoltajilla on oikeus päättää päivähoitolain 11 a §:n nojalla, järjestetäänkö heidän lapselleen päivähoitoa osa-aikaisesti vai kokopäivähoitona. Kunnalla ei ole oikeutta yksilöhuollon päätöksessä yksipuolisesti rajata lapsen vanhemmille kuuluvaa laissa säädettyä subjektiivista oikeutta, mikäli vanhemmat (tai muut huoltajat) hakemuksessaan tai muutoin eivät ilmoita kokopäivähoidosta poikkeavasta hoitoajan tarpeesta.

AOA:n käsityksen mukaan kunnalla on siis velvollisuus järjestää päivähoitoa kokopäivähoitona, vanhempien niin halutessa myös silloin kun toinen lapsen vanhemmista on kotona esim. sairauden, työttömyyden tai toisen lapsen syntymän johdosta. Tällainen perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuuden rajausta voisi AOA:n käsityksen mukaan perustua ainoastaan lakiin.

AOA saattoi käsityksensä Inkoon kunnan perusturvalautakunnan tietoon.

AOA Paunion päätös 30.5.2000, dnro 1666/4/99

Päivähoitomaksujen perintä ajalta, jolloin kunta ei järjestä palvelua

Kantelijoiden mukaan Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystoimi ei järjestänyt päivähoitoa osapäiväryhmissä koululaisten syys-, joului- ja talvilomien aikana. Kaupunki peri kuitenkin heidän kertomansa mukaan hoitomaksut tuolta ajalta. Kantelijat tiedustelivat tämän menettelyn lainmukaisuutta.

AOA Paunio totesi vastauksessaan kantelijoille mm. seuraavan.

Mikäli osapäivähoidossa hoidetaan lasta, jon-

ka vanhemmilla on lasten päivähoidosta annetun lain 11 a §:n mukaan subjektiivinen oikeus päivähoitoon, ei päivähoidon järjestämistä voida lopettaa vastoin huoltajien suostumusta esimerkiksi koulujen loma-ajoiksi, ellei samanaikaisesti järjestetä muuta päivähoitolain tarkoittamaa hoitoa, esimerkiksi kokopäiväryhmässä. Mikäli taas kyse on muusta kuin subjektiivisen oikeuden piirissä olevasta lapsesta, on päivähoito järjestettävä siinä laajuudessa kuin lasta koskevassa yksilöhuollon päätöksessä on todettu.

Oulun kaupungin sosiaali- ja terveystoimen antaman selvityksen mukaan se järjesti, toisin kuin kantelussa väitettiin, osapäiväryhmissä oleville lapsille tarpeen mukaisessa laajuudessa päivähoitoa myös koulujen loma-aikana. Menettely oli AOA:n käsityksen mukaan lainmukaista eikä asia näin ollen antanut hänelle aiheutta enempään.

Päivähoitomaksuista hän totesi, että kunnalla on oikeus periä kuukausimaksu päivähoidosta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen (asiakasmaksuasetus) 32 §:n 1 momentin mukaisesti silloin, kun lapsi on huoltajasta johtuvasta syystä tilapäisesti poissa päivähoitopaikasta. Tilapäisellä poissaololla tarkoitetaan satunnaisia ja muita kuin ennalta tiedettyjä, suunniteltuja poissaoloja. Ennalta tiedetyt, säännönmukaiset ja suunnitellut poissaolot hyvitetään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (asiakasmaksulaki) 7 a §:n 6 momentissa säädetyllä tavalla.

Kun lapsi on poissa päivähoidosta kunnasta, siis palvelujen järjestäjästä johtuvasta syystä, kysymys ei ole asiakasmaksuasetuksen 32 §:n 1 momentin tarkoittamasta tilapäisestä hoidon keskeytyksestä. Mikäli päivähoitoa ei järjestetä osapäivähoitossa olevalle lapselle ollenkaan, esimerkiksi muussa ryhmässä, ei päivähoitomaksua voida AOA:n käsityksen mukaan periä tältä ajal-

ta asiakasmaksulain ja -asetuksen säännösten nojalla.

AOA:n käsityksen mukaan kunta voi siis periä sosiaalipalveluista maksun vain silloin, kun se on järjestänyt niitä tosiasiallisesti. Mikäli se ei voi tarjota ja järjestää palvelua, ei sillä ole oikeutta myöskään periä maksua saamatta jääneestä palvelusta.

AOA saattoi käsityksensä Oulun sosiaali- ja terveyslautakunnan tietoon.

AOA Paunion päätös 16.8.2000, dnro 2329/4/98

LAPSEN OLESKELULUVAN MERKITSEMINEN VANHEMMAN PASSIIN

Suomessa asuvat Venäjän kansalaiset olivat muuttaneet etu- ja sukunimensä suomalaisiksi. Heille syntyi täällä lapsi, jolle haettiin oleskelulupaa. Ulkomaalaisvirasto oli todennut, ettei lapsen oleskelulupaa voitu merkitä hänen isänsä tai äitinsä passiin, koska nämä passit oli annettu heidän entisillä nimillään eikä Suomessa tapahtunutta nimenmuutosta ollut niihin merkitty. Ulkomaalaisvirasto oli vaatinut, että venäläiset joko hankkivat Venäjältä uudet passit tai ottavat alkuperäiset nimensä takaisin. Saamiensa neuvosten perusteella venäläiset olivat päätyneet jälkimmäiseen vaihtoehtoon eli hakemaan takaisin vanhat venäläiset nimensä.

Nimilautakunta saattoi tapauksen oikeusasiamiehen tietoon. Se ei pitänyt Ulkomaalaisviraston linjaa asianmukaisena. Se johtaisi siihen, että ulkomaalaiset, joiden valtiot eivät tunnusta ulkomailla tapahtuneita nimenmuutoksia, olisivat pakotettuja ottamaan vanhat nimensä takaisin saadakseen oleskeluluvan Suomessa.

Sisäasiainministeriö korosti lausunnossaan, että ulkomaalaisasetuksen mukaan ulkomaalaisen passissa on oltava hänen oikea nimensä. Uu-

den passin hankkiminen nimenmuutostilanteessa ei ollut kuitenkaan aina välttämätöntä. Sille, joka ei saa asianmukaista passia kotimaansa viranomaiselta, voidaan näet myöntää Suomessa muukalaispassi. Käytännössä voidaan menetellä nimenmuutostilanteessa niinkin, että passiin kiinnitettävään oleskelulupatarraan merkitään uuden nimen jälkeen sulkeissa henkilön aikaisempi nimi.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Venäläiset olivat päättäneet Ulkomaalaisvirastolta saamansa informaation perusteella ottaa takaisin alkuperäiset nimensä. Tätä oli perusteltu sillä, että Venäjän passin saaminen uudella nimellä ei ollut mahdollista. Jälkikäteen oli vaikea selvittää, miten venäläiset olivat tulkinneet Ulkomaalaisvirastolta saamansa ohjeet ja oliko heille kerrottu sisäasiainministeriön mainitsemista vaihtoehtoisista menettelytavoista. Ilmeisesti näin ei ollut tehty.

OA:n mukaan oli sinänsä ymmärrettävää, että ulkomaalaisasetuksessa mainittujen passi-merkintöjen täsmällisyydestä pidettiin kiinni. Nimenmuutoksista aiheutuu joskus sekaannuksia, jotka voivat vaarantaa hallinnon sujuvuutta ja luotettavuutta. Toisaalta on muistettava, että viranomaisen vahvistaman nimenmuutoksen jälkeen myös uusi nimi nauttii perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettua yksityiselämän suojaa. Viranomaisten on myös nimiasioissa noudatettava sellaista hallintokäytäntöä, joka osaltaan edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. OA piti sisäasiainministeriön esittämiä joustavia ratkaisuvaihtoehtoja tässä mielessä perus- ja ihmisoikeusmyönteisinä. On tärkeitä, että eri vaihtoehdot myös selostetaan ulkomaalaiselle oleskeluluvan hakijalle hallintomenettelylain 4 §:n edellyttämällä tavalla.

Erityisen tärkeitä on hallinnon joustavuus tapauksissa, joissa on kysymys myös lapsen oikeuksien toteutumisesta. Puheena olevassa tilanteessa oli käsittelyn kohteena ollut nimenomaan vastasyntyneen lapsen oleskelulupaa koskeva hakemus. Mikäli vanhempien nimenmuutos olisi asetettu lapsen oleskeluluvan saamisen ehdoksi, olisi samalla puututtu lapsen oikeuteen saada vanhempien perheelle valitsema uusi sukunimi.

OA kiinnitti vastaisen varalle Ulkomaalaisviraston huomiota edellä esitettyihin yksityiselämän suojaa ja lapsen oikeuksia koskeviin näkökohtiin.

OA Lehtimajan päätös 28.4.2000, dnro 2440/2/97

LAPSEN SÄILYTTÄMINEN POLIISIN TILOISSA

Kantelija arvosteli sitä, että hänen 13-vuotiaasta tyttärtään säilytettiin lähes vuorokausi poliisivankilassa.

Kysymys oli sosiaalilautakunnan huostaanotetusta tytöstä, joka oli poistunut luvatta Koirikon koulukodista Mikkelistä ja joka oli etsintäkuulutettu koulukotiin palauttamista varten. Poliisi otti hänet kiinni illansuussa Helsingissä ja ilmoitti asiasta koulukotiin. Koulukodin johtaja ilmoitti kuitenkin poliisille, että koulukodilla oli mahdollisuus järjestää kuljetus Mikkeliin vasta seuraavana aamuna. Kun poliisillakaan ei ollut mahdollisuutta kuljetukseen, koulukodin johtaja pyysi, että poliisi säilyttäisi tätä yön yli. Poliisi ilmoitti asiasta myös Helsingin kaupungin sosiaalipäivystykseen. Säilytys poliisin suojissa katsottiin tuolloin parhaaksi vaihtoehdoksi, koska lastensuojeluviranomaisilla ei ollut varmaa sijoituspaikkaa karkaamisalttiille lapselle. Tällöin kuitenkin sattui ilmeisesti tietokatkos sen

suhteen, kuinka kauan tyttö joutuisi odottamaan kuljetusta.

Koulukodin henkilökunta haki tytön Itäkeskuksen poliisiaseman kiinniotettujen tiloista seuraavana päivänä aamupäivällä, jolloin tämä oli ollut poliisin huostassa noin 18 tuntia.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan kanteluun mm. seuraavaa.

Poliisilla oli etsintäkuulutuksen perusteella oikeus ottaa tyttö kiinni. Säilöissäpitäminen ei saanut kuitenkaan tällä perusteella ylittää kuutta tuntia. Hänet voitiin kuitenkin ottaa säilöön myös poliisilain 11 §:n nojalla enimmillään 24 tunniksi hänen suojaamiseksi mm. ruumiillisista koskemattomuutta, turvallisuutta ja terveyttä välittömästi uhkaavalta vaaralta, jollei hän kyennyt pitämään itsestään huolta eikä vaaraa muutoin voitu poistaa tai huolehtia hänestä muilla keinoin.

AOA piti kuitenkin selvänä, kun otettiin huomioon YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen periaate lapsen edun ensisijaisuudesta häntä koskevissa asioissa, että puheena olevan kaltaisissa tilanteissa poliisin kiinniottama lapsi oli mahdollisimman pian siirrettävä sosiaaliviranomaisten huostaan. Poliisiasemia ei ole suunniteltu eikä tarkoitettu lasten olinpaikaksi eikä siellä säilöissäpitäminen verrattuna sosiaaliviranomaisiin ole lapsen edun mukaista. Vaikka on sinänsä parempi, että suojelun tarpeessa oleva lapsi on jonkun viranomaisen huostassa kuin täysin suojaa vailla, tulisi poliisilaitoksella säilyttämisen rajoittua tapauksiin, joissa se on ehdottoman välttämätöntä. Tämä tulee pitää mielessä, vaikka poliisilain 11 § sinänsä oikeuttaa 24 tunnin säilöissäpitämiseen siinä sanotuilla edellytyksillä.

Poliisin ja sosiaaliviranomaisten välisessä yhteydenpidossa sattunutta tietokatkosta. AOA arvosteli ja totesi, että yhteydenpidossa olisi tulut tarkoin huolehtia tietojen oikeellisuudesta.

Lisäksi hän korosti, että myös lapsen sijoituspaikan (tässä tapauksessa koulukodin) tulee joko itse selvittää mahdollisuudet saada lapsi sijoitettua viipymättä sosiaaliviranomaisten huostaan tai ohjata poliisia selvittämään asia. Tässä tapauksessa ei ollut varmuutta siitä, oliko koulukodin johtaja menetellyt näin.

AOA saattoi Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen ja sen komisarion, koulukodin johtajan ja Helsingin kaupungin sosiaaliviraston tietoon käsityksensä siitä, että poliisin kiinniottama lapsi tulee puheena olevan kaltaisissa tilanteissa siirtää mahdollisimman pian poliisin tiloista sosiaaliviranomaisten huostaan. Lisäksi hän kiinnitti poliisilaitoksen ja sosiaaliviraston huomiota viranomaisten välisessä yhteydenpidossa vaadittavaan huolellisuuteen.

AOA Paunion päätös 12.5.2000, dnro 413/4/98

KUTTULAN PERHEYHTEISÖN VALVONTA

Kuttulan perheyhteisöön, Mäntyharjun kuntaan sijoitettujen lasten vanhempien perustama Tukivanhemmat yhdistys järjesti keväällä 1998 Helsingissä informaatio- ja keskustelutilaisuuden yhteisön toiminnasta ja kasvatusten menetelmistä. Arvostelua kohdistettiin myös lapsia Kuttulan perheyhteisöön sijoittaneisiin kuntiin. Myös Itä-Suomen lääninhallituksen toimintaa arvosteltiin tilaisuudessa siitä, että lääninhallitukselle Kuttulasta tehtyjä kanteluita ei ollut tutkittu asianmukaisesti sekä siitä, että kanteluita tutkittaessa oli kuultu vain Kuttulan henkilökuntaa eikä lainkaan lapsia.

Näiden väitteiden johdosta AOA Paunio päätti ottaa omana aloitteenaan tutkittavaksi viranomaisten toimet Kuttulan perheyhteisön valvonnassa. Myös eräät vanhemmat, joiden lapsia oli sijoitettu Kuttulan perheyhteisöön, ja

eräät perheyhteisössä työskennelleet opettajat kantelivat sittemmin Itä-Suomen lääninhallituksen menettelystä yhteisön valvonnassa.

AOA Paunio käsitteli päätöksessään Kuttulan perheyhteisön toiminnan valvontaa 27.12.1989 – 17.12.1998 välisenä aikana ja Kuttulan perheyhteisön tilalle perustetun Jukolan yksityisen lastensuojelulaitoksen toiminnan valvontaa sen perustamisesta 18.12.1998 lähtien kevääseen 2000 saakka. Hän totesi kannanottonaan asiassa mm. seuraavan.

Lääninhallituksen suorittama valvonta

Lääninhallituksen suorittama valvonta oli AOA:n käsityksen mukaan puutteellista ja riittämätöntä seuraavissa kohdin.

Kuttulan perheyhteisön perustamis- ja laajentamislupia myöntäessään lääninhallitus edellytti, että hoitopaikkojen ja henkilöstön määrä sekä kelpoisuus on lainmukainen. Se myönsi kuitenkin luvat riittämättömien selvitysten perusteella eikä varmistanut, että nämä toimintaedellytykset toteutuivat käytännössä. Se ei myöskään edellyttänyt Kanta-Kuttulan jakamista kolmeen asuinyksikköön eikä selvittänyt henkilöstön tehtäviä ja kelpoisuuksia lain edellyttämällä tavalla.

Lääninhallitus ei arvioinut henkilöstön kelpoisuutta asianmukaisena pidettävällä tavalla silloinkaan, kun se myönsi luvan Jukolan yksityiselle lastensuojelulaitokselle. Se ei myöskään arvioinut henkilöstön koulutuksen soveltuvuutta eikä sitä, edellyttivätkö tehtävät sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annetussa asetuksessa tarkoitettua ”laajaa tietoutta” eikä se myöskään edellyttänyt, että laitos olisi ilmoittanut lääninhallitukselle henkilöstön määrää koskevan lupaehdon täyttymisestä.

Lääninhallitus ei suorittanut riittävästi tar-

kastuskäyntejä perheyhteisöön eikä laatinut tarkastuskäynneistään pöytäkirjaa tai muistiota hyvän hallinnon periaatteiden edellyttämällä tavalla yhtä tarkastusta lukuun ottamatta. Vaikka tällaisten asiakirjojen puuttuessa on mahdotonta arvioida tarkastusten sisältöä, saaduista selvityksistä oli kuitenkin pääteltävissä, että lääninhallitus ei tarkastanut, olivatko lapsille asetetut rajoitukset lainmukaisia, se ei kuullut lapsia eikä valvonut perheyhteisössä toimineiden terveydenhuollon ammattihenkilöiden toimintaa.

Lääninhallitus ei myöskään ollut ryhtynyt toimiin tietoonsa jo vuonna 1991 tulneiden epäkohtien johdosta. Tällaisia sen tietoon saatettuja epäkohtia olivat sosiaaliohjelmoijien yhteydenpidon vaikeudet Kuttulaan, vaikeudet käydä huoltosuunnitelmanneuvotteluja (edellä mainitusta syystä), kasvatukseen, jotka tuntuivat ajoittain väkivaltaisilta, sijaintikunnan vaikeus suorittaa valvontaa ja väitteet kirjesalaisuuden rikkomisesta.

Lääninhallitus ei ohjannut eikä edellyttänyt perheyhteisöä saattamaan Nepaliin siirtymistä koskevaa asiaa lääninhallituksen käsiteltäväksi eikä millään tavoin puuttunut perheyhteisön toiminnan siirtymiseen Nepaliin. Lääninhallituksen antamista selvityksistä ei ilmennyt, varmisti-ko se, että Kuttulan perheyhteisöllä oli johtaja ja valvontalaissa tarkoitettu palveluista vastaava henkilö sen jälkeen, kun perheyhteisön silloinen johtaja oli muuttanut Norjaan lokakuussa 1998, ennen Jukolan yksityisen lastensuojelulaitoksen perustamista.

Lääninhallitukselta saaduista selvityksistä ei ollut selkeästi pääteltävissä myöskään se, valvoiko se Kuttulan perheyhteisöön sijoitettujen lasten perusopetusta ja erityisopetusta ja niiden järjestämisen asianmukaisuutta. Se oli virheellisessä käsityksessä Jukolan yksityisen lastensuojelulaitoksen kotikoulussa annetun perusopetuk-

sen järjestämisestä katsoessaan, että kotikoulu toimii Mäntyharjun kunnan koulutoimen alaisuudessa.

Lääninhallituksen olisi tullut myös selvittää perusteellisesti yhteydenpidon rajoittamista ja erityistä rajoitusta (liikkumisvapauden rajoittamista) koskevat väitteet. Koska perheyhteisön antamien selvitystenkin mukaan yhteydenpitoa ja liikkumisvapautta oli eräissä tapauksissa rajoitettu hoidollisista syistä ja koska rajoitusten määrästä ja niiden toteuttamisesta oli eräissä tapauksissa syntynyt erimielisyyttä ja tilanne oli tulkinnanvarainen, lääninhallituksen olisi tullut ohjata ja vaatia perheyhteisön johtajaa tai asianomaista sosiaalilautakuntaa tekemään yhteydenpidon rajoittamista koskevat asianmukaiset päätökset ja perheyhteisön johtajaa tekemään päätöksen erityisistä rajoituksista.

Lääninhallituksen olisi tullut myös Kuttulan perheyhteisöä koskeviin kanteluihin antamisaan päätöksissä ottaa yksilöidysti ja perustellusti kantaa kanteluissa esitettyihin väitteisiin.

Kahden lääninhallitukselle tehdyn kantelun käsittelyaika oli AOA:n käsityksen mukaan pitkä. Vaikka muiden kanteluiden käsittelyn kokonaisaika ei antanut aihetta arvostelulle, nekin olisi tullut käsitellä tapahtunutta nopeammin, koska kyse oli huostaanotettujen ja lastensuojelulaitokseen sijoitettujen lasten oloja koskevista kanteluista. Kanteluiden käsittelyä ei olisi myöskään tullut keskeyttää poliisille tehtyjen rikosilmoitusten takia.

Perheyhteisöön sijoitettujen lasten vanhempien perättyä lastensa oikeuksia ja perheyhteisön toiminnan tultua julkiseen keskusteluun, lääninhallitus kiinnitti perheyhteisön valvontaan aikaisempaa enemmän huomiota. Se ryhtyi tuolloin moniin asianmukaisena pidettäviin toimenpiteisiin. Se neuvotteli sijoittajakuntien edustajien kanssa. Se sopi erityisen (Kaivosojan – Mah-

kosen) selvitysraportin laatimisesta ja teki keskusrikospoliisille tutkintapyyntöä. Se alkoi myös laatia tarkastuspöytäkirjoja tarkastuskäynneistään, joiden lukumäärää se myös lisäsi. Lääninhallitus teki myös ns. hallinnollisen turvaamistoimenpiteen Kuttulan perheyhteisöön sijoitettavien lasten ja nuorten lukumäärän rajoittamiseksi. Toimenpide oli kuitenkin lakiin perustumaton.

Yksityisen lastensuojelulaitoksen valvonta on valvontalain mukaan ensisijaisesti lääninhallituksen vastuulla. Valvonnan tehokas toteuttaminen olisi ollut tässä tapauksessa erityisen tärkeää, koska kysymys oli perheyhteisöön useista eri puolilla maata sijaitsevista kunnista sijoitettavista nuorista, joilla oli psyykkisiä ongelmia, huumetaustaa ja koulunkäyntivaikeuksia. Lääninhallituksen tiedossa oli myös perheyhteisössä käytettävät, ajoittain väkivaltaisilta vaikuttaneet kasvatukseen ja silloisen johtajan henkilökohtainen suhde väkivallan käyttöön. Se oli niin ikään tietoinen siitä, että kysymyksessä oli ainakin jossain määrin eristäytynyt yhteisö. Nämä seikat olisivat AOA:n näkemyksen mukaan edellyttäneet lääninhallitukselta erityisen aktiivista valvontaa.

Lääninhallituksen menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti kuitenkin huomioon sen, että yksityisten lastensuojelulaitosten valvontaa koskeva lainsäädäntö oli ja on edelleen hajanaista ja yleisluontoista, että valvontatehtävät kuuluivat ja kuuluvat yhä useille eri tahoille eikä valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä ollut selkiytetty asianmukaisesti. AOA:n käsityksen mukaan myös lääninhallituksen väite siitä, että 1990-luvun alkupuolella valvonta käytännössä painottui ns. informaatio-ohjaukseen, piti paikkansa. Tämä ns. informaatio-ohjaus oli myös sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön linjauksen mukaista.

AOA antoi Itä-Suomen lääninhallitukselle huomautuksen sen edellä selostetuista laiminlyönneistä Kuttulan perheyhteisön ja Jukolan yksityisen lastensuojelulaitoksen valvonnassa.

Sijaintikunnan suorittama valvonta

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain (jäljempänä valvontalaki) mukaan yksityisten sosiaalipalveluiden valvonta kuuluu asianomaisen lääninhallituksen ohella sille kunnalle, jossa palveluja annetaan. Kun valvonta-tehtävä kuuluu kahdelle eri viranomaiselle, tulee valvonnan tehostamiseksi AOA:n käsityksen mukaan sopia selkeästä työnjaosta. Tällöin voidaan sopia esimerkiksi, että kunta suorittaa perheyhteisöön tarkastuskäyntejä myös omasta aloitteestaan. Asiakirjoista saadusta selvityksestä ei käynyt ilmi, olivatko lääninhallitus ja Mäntyharjun kunta mahdollisesti sopineet työnjaosta ja jos olivat, mikä tämä työnjako oli.

AOA:n käsityksen mukaan Mäntyharjun kunnan valvonta oli ollut niin vähäistä, että sillä ei ollut juuri ollut merkitystä. Toisaalta selvityksen nojalla ei ollut pääteltävissä eikä arvioitavissa, missä määrin kunnan viranomaiset olivat tietoisia epäkohdista laitoksen toiminnassa. AOA:n käsityksen mukaan sijaintikunnan olisi kuitenkin tullut laitoksen koko, erityispiirteet sekä erityisyys huomioon ottaen olla myös oma-aloitteinen valvontatoiminnassa ja sopia työnjaosta lääninhallituksen kanssa.

Valvontalaissa tarkoitettuun laitoksen toimintaedellytysten valvontaan sisältyy AOA:n käsityksen mukaan myös yksityiseen lastensuojelulaitokseen sijoitettujen lasten perusopetus ja erityisopetus sekä niiden järjestelyjen asianmukaisuus laitoksessa.

Sijaintikunnalle on asetettu velvollisuuksia

myös opetuslainsäädännössä. Perusopetuksen antaminen Kuttulan perheyhteisön kotikoulussa oli peruskoululain mukaisesti järjestettyä Mäntyharjun kunnan koulutoimen valvonnan alaista toimintaa. Asiakirjoista saatavasta selvityksestä ei käynyt ilmi, millä tavoin Mäntyharjun kunnan koulutoimi oli valvonut tätä sen vastuulla annettua opetusta. Perusopetuksen järjestäminen näytti olleen lähes kokonaan perheyhteisön esityksestä nimettyjen tutkivien opettajien varassa.

Mäntyharjun kunnan koululautakunta oli käsitellyt perusopetuksen järjestämistä koskevia asioita erittäin harvoin ja sen suorittama valvonta oli ennen sykyä 1999 ollut merkityksetöntä. Selvityksestä ei myöskään ilmennyt, millä tavoin se oli huolehtinut niiden oppivelvollisten oikeudesta perusopetukseen, jotka tarvitsivat erityisopetusta.

AOA saattoi nämä käsityksensä Mäntyharjun kunnan tietoon.

Sijoittajakuntien suorittama valvonta

Myös sijoittajakuntien suorittama valvonta oli AOA:n käsityksen mukaan yleisesti ollut puutteellista ja riittämätöntä.

Sijoittajakuntien edustajat eivät yleensä olleet käyneet tutustumassa Kuttulan perheyhteisöön ennen kuin sijoittivat sinne lapsia. Sijoittajakuntien ja Kuttulan perheyhteisön välillä ei myöskään laadittu kirjallisia sopimuksia sijoituksista.

Joidenkin sijoittajakuntien sosiaalityöntekijät eivät olleet käyneet kertaakaan katsomassa perheyhteisöön sijoitettua lasta. Joidenkin sijoittajakuntien sosiaalityöntekijät olivat käyneet perheyhteisössä tapaamassa kuntansa sijoittamaa lasta vain kerran vuodessa. Perheyh-

teison ollessa Nepalissa sijoittajakunnat eivät käyneet tapaamassa lastaan muutamaa kuntaa lukuun ottamatta. Moni sijoittajakunta piti yhteyttä sijoitettuun lapseen lähinnä puhelimitse ja kirjeitse. Muutamat sijoittajakunnat tyytyivät perheyhteisöstä saamaansa informaatioon ja luottivat sen antamaan huoltoon ja kasvatukseen. Selvityksen mukaan edellä sanotusta oli kuitenkin myös poikkeuksia: Joidenkin kuntien sosiaalityöntekijät kävivät säännöllisesti puolivuositain perheyhteisössä ja keskustelivat samalle sinne sijoitetun lapsen kanssa.

Sijoittajakunnat eivät yleensä erityisesti valvooneet sijoitetun lapsen oikeutta perusopetukseen eivätkä myöskään lapsen saamia terveydenhuollon palveluja. Kunnat ilmoittivat luottaneensa näissäkin asioissa laitoksen antamiin palveluihin.

Monet sijoittajakunnat olivat tietoisia sijoittamansa lapsen ja hänen vanhempiansa yhteydenpidon rajoituksista ns. vierihoidon tai ns. rauhoitusajan aikana, jonka pituuden yksi sijoittajakunta ilmoitti olleen kaksi kuukautta. Sijoittajakunnilta saaduista selvityksistä ei ilmennyt, että sosiaalilautakunnat olisivat huolehtineet yhteydenpidon rajoittamista koskevien, lakiin perustuvien asianmukaisten päätösten tekemisestä.

Kaikki sijoittajakunnat eivät olleet myöskään laatineet huoltosuunnitelmia sijoittamaansa lasta varten tai huoltosuunnitelma oli saatettu laatia suullisesti. Niitä ei yleensä täydennetty erillisillä hoito- ja kasvatussuunnitelmilla. Huoltosuunnitelmia tarkistettiin sattumanvaraisesti ja harvakseltaan; yksi kunta ei ollut tarkistanut huoltosuunnitelmaa lainkaan, jotkut kunnat kuitenkin säännöllisesti puolivuositain.

Perheyhteisöön sijoitettujen lasten vanhempien perätyä lastensa oikeuksia ja perheyhteisön toiminnan tultua julkiseen keskusteluun, si-

joitettujen lasten ja sosiaalityöntekijöiden väliset tapaamiset Kuttulan perheyhteisössä ja Jukolan yksityisessä lastensuojelulaitoksessa lisääntyivät. Myös huoltosuunnitelmia alettiin laatia säännönmukaisesti ja tarkistaa puolivuositain.

Kuttulan perheyhteisöön sijoitettujen lasten huollon ja edun valvominen olisi AOA:n käsityksen mukaan edellyttänyt kussakin tapauksessa huoltosuunnitelman tekemistä ja sen säännönmukaista tarkistamista. Sijoitettujen lasten psykiatrinen tausta ja vaikeahoitoisuus huomioon ottaen huoltosuunnitelmaa olisi tullut täydentää tarpeen mukaan erillisellä hoito- ja kasvatussuunnitelmalla.

Lasten huollon ja edun valvominen olisi AOA:n käsityksen mukaan edellyttänyt myös aktiivista perehtymistä heidän kasvuoloihinsa perheyhteisössä ja lasten mielipiteen selvittämistä. Nämä olisivat puolestaan edellyttäneet sosiaalityöntekijöiden säännöllisiä käyntejä perheyhteisössä sekä lasten ja sosiaalityöntekijöiden kahdenkeskisiä ja luottamuksellisia keskusteluja. Lasten kasvuoloihin perehtymistä sijaishuoltopaikassa edellyttää myös sen tutkiminen, ovatko huostaanoton edellytykset sijoituksen aikana edelleen olemassa.

Asianmukainen ja riittävä valvonta olisi AOA:n käsityksen mukaan siis merkinnyt tapahtunutta huomattavasti intensiivisempää ja aktiivisempaa sosiaalityötä. Samalla olisi tullut huolehtia siitä, että rajoituksista tehtiin asianmukaiset päätökset siten kuin laki edellyttää. AOA katsoi, että perheyhteisön siirtyminen Nepaliin merkitsi sijoittajakunnan kannalta samaa kuin lapsen sijaishuoltopaikan muuttaminen, joka puolestaan olisi kunkin lapsen kohdalla edellyttänyt sijaishuollon muuttamista koskevan päätöksen tekemistä lastensuojelulaissa edellytetyllä tavalla. Tällöin olisi tullut ottaa huomioon myös se, että muutto kauaksi Suomesta heikensi

olennaisesti lasten ja heidän vanhempiansa mahdollisuuksia keskinäiseen yhteydenpitoon.

Sijoittajakuntien ja Kuttulan perheyhteisön välillä olisi myös tullut tehdä sijoitusten valvonnan kannalta tuossa tilanteessa välttämättömät kirjalliset sopimukset.

AOA saattoi käsityksensä sijoittajakuntien menettelystä niiden sosiaalilautakuntien tietoon.

Sosiaali- ja terveysministeriö valvovana viranomaisena

AOA:n käsityksen mukaan lääninhallituksen, sijaintikunnan sekä sijoittajakuntien suorittama valvonta oli Kuttulan perheyhteisön ja Jukolan yksityisen lastensuojelulaitoksen kohdalla riittämätöntä ja puutteellista. AOA:n mukaan tähän vaikutti omalta osaltaan se, että näiden valvontaviranomaisten välinen työnjako oli epäselvä ja vastuu hajaantunut. Valvontaviranomaisilla ei ollut selkeää käsitystä siitä, minkälaisiin valvontatoimenpiteisiin ne saattoivat ryhtyä. Myös niiden välinen yhteistyö oli ollut vähäistä.

Valvontalain mukaan valvontalakiin perustuvan toiminnan yleinen ohjaus ja valvonta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. AOA totesi, että valvonnan sisältö on valvontalaissa jäänyt hyvin yleisluontoisesti säänneltyksi. Hän totesi edelleen, että koska yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnan sisällöstä ei ole yksityiskohtaisia säännöksiä eikä valvontakeinoista ja työnjaosta viranomaisten välillä ole ollut selvyyttä, sosiaali- ja terveysministeriön olisi tullut joko säännöksiä selkeyttämällä tai ohjeita antamalla toteuttaa sille kuuluvaa yleistä ohjausta ja valvontaa.

Sosiaali- ja terveysministeriön yleisen ohjaus- ja valvontavelvollisuuden merkitys korostuu erityisesti yksityisten lastensuojelulaitosten toiminnan valvonnassa ja ohjaamisessa, koska tätä

toimintaa sääntelevät useat eri lait ja sitä valvovat useat eri viranomaiset. Yksityisiä lastensuojelulaitoksia on myös perustettu 1990-luvun lopulla runsaasti, mikä sekin omalta osaltaan olisi edellyttänyt ministeriöltä toimia valvontamettelyn kehittämiseksi. Erityisesti näin oli asianlaita Kuttulan perheyhteisön tapaisessa yksityisessä lastensuojelulaitoksessa, jonne sijoitettiin lapsia useasta eri kunnasta ja jonne sijoitettavat lapset olivat vaikeahoitaisia ja moniongelmaisia.

AOA saattoi käsityksensä sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

Yksityisiä lastensuojelulaitoksia koskeva lainsäädäntö

Yksityisen lastensuojelun valvonnassa sovelletaan rinnakkain ja toisiaan täydentävinä valvontalakia ja lastensuojelulakia. Lapsen kasvatuksen ja kasvuoljen järjestämisen sisältö määrittyy puolestaan lapsen huollosta ja tapaamis-oikeudesta annetun lain nojalla.

Vaikka lastensuojelulain laitoshoidtoa koskevia säännöksiä on voitu soveltaa myös yksityisiin laitoksiin, nykyinen lainsäädännöllinen tilanne ei ole AOA:n käsityksen mukaan tyydyttävänä. Yksityisten lastensuojelulaitosten toiminnan sisältöä koskevat säännökset ovat hajallaan ja vastuu laitosten valvonnasta on täsmentymätöntä. Erityisesti myös joiltakin päätöksiltä, joilla puututaan yksityisessä lastensuojelulaitoksessa olevien lasten oikeuksiin, puuttuvat oikeus-turvatakeet.

Lastensuojelulaitoksen johtaja voi lastensuojelulain perusteella tehdä huostaanotetun lapsen sijaishuollon aikana lapsen ollessa sijoitettuna laitokseen eräitä lapsen oikeuksia olennaisella tavalla rajoittavia päätöksiä. Lastensuojelulain ja -asetuksen säännösten sanamuodon mukaan

laitoksen johtajan on AOA:n käsityksen mukaan tehtävä nimenomaiset päätökset määräämistään rajoituksista, jotka koskevat yhteydenpidon rajoittamista, henkilöön käyvää tarkastusta, liikkumisvapautta ja eristämistä. Näissä kohdin on kyseessä puuttuminen sellaisiin perusoikeuksiin, jotka kuuluvat lapsille heidän ikäkauttaan ja kypsyttään vastaavalla tavalla. Sen sijaan päihteiden haltuun ottamista ja postin tarkastamista koskevien lastensuojelulain säännösten sanamuoto ei AOA:n käsityksen mukaan edellytä nimenomaisten päätösten tekemistä.

Lastensuojelulain ja sosiaalihuoltolain mukaan kunnallisen lastensuojelulaitoksen johtajan tekemä päätös voidaan saattaa asianomaisen sosiaalilautakunnan käsiteltäväksi. Sen sijaan yksityisen lastensuojelulaitoksen johtajan tekemää päätöstä ei voida saattaa kunnan sosiaalihuollon toimielimen käsiteltäväksi.

Ainakin yhteydenpidon rajoittamista ja erityisiä rajoituksia koskeva lastensuojelulaitoksen johtajan tekemä päätös puuttuu lapsen oikeuksiin sellaisella tavalla, että asian saattaminen riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi olisi AOA:n näkemyksen mukaan perustuslain 21 §:n säännökset huomioon ottaen välttämätöntä. Oikeutta valittaa yksityisen lastensuojelulaitoksen johtajan tekemästä päätöksestä ei voida asettaa valtion tai kunnan lastensuojelulaitosten johtajien päätöksiin nähden eri asemaan. Oikeusturvan kannalta olisi välttämätöntä, että muutoksenhausta yksityisen lastensuojelulaitoksen johtajan tekemiin päätöksiin säädettäisiin laissa nimenomaisesti erikseen.

Edellä esitettyyn viitaten lastensuojelulaitoksen johtajan päätösvaltaa koskevaa sääntelyä ei voi pitää asianmukaisena. AOA:n näkemyksen mukaan nykyiset säännökset eivät tältä osin täytä niitä vaatimuksia, joita lainsäädännölle tulee asettaa puututtaessa perus- ja ihmisoikeuksiin.

Laissa tulisi säätää selkeästi ja tarkkarajaisesti, milloin valtion tai kunnan taikka yksityisen lastensuojelulaitoksen johtaja on velvollinen tekemään päätöksen rajoituksista ja mihin päätöksiin voidaan hakea muutosta.

Tärkeätä olisi myös rajanveto lapsen kasvatukseen kuuluvien rajojen ja tässä tarkoitettujen rajoitusten välille. Kaiken kaikkiaan AOA:n käsityksen mukaan on tarpeen arvioida lastensuojelulain rajoituksia koskevien säännösten asianmukaisuutta lastensuojelulaitosten toiminnan perustana. Niin ikään on välttämättömänä, että lastensuojeluasetusta täsmennetään siten, että lääninhallituksen valvontavelvollisuus säännöksen sanamuodon mukaan koskee erityisten rajoitusten lisäksi myös muita rajoituksia, joita lastensuojelulaitoksessa voidaan määrätä.

Valvontalain säätämisen tarkoituksena oli turvata yksityisiä sosiaalipalveluja saavien asiakkaiden asema ja varmistaa näiden palveluiden laatu. Valvontaviranomaisten tehtävät on kuitenkin valvontalaissa hajautettu eri tahoille eikä työnjako ole selkeä. Valvontaviranomaisilla ei ole ollut selkeää käsitystä siitä, minkälaisiin valvontatoimenpiteisiin ne ovat voineet ryhtyä. Eri viranomaisten välinen yhteistyö on niin ikään ollut vähäistä.

Kun otetaan huomioon se, että yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnan sisällöstä ei ole yksityiskohtaisia säännöksiä eikä valvontakeinoista ja työnjaosta viranomaisten välillä ole ollut selvyyttä, sosiaali- ja terveysministeriön tulisi AOA:n käsityksen mukaan joko säännöksiä selkeyttämällä tai ohjeita antamalla toteuttaa sille kuuluvaa yleistä ohjausta ja valvontaa.

AOA saattoi sosiaali- ja terveysministeriön tietoon käsityksensä lastensuojelu- ja valvontalainsäädännön täsmentämistarpeista. Hänen nähdäkseen lainsäädännön muuttaminen edellä sanotuissa suhteissa on tarpeen huostaanotettu-

jen, lastensuojelulaitoksiin sijoitettujen lasten oikeuksien turvaamiseksi. AOA totesi, että paras tapa toteuttaa perustuslain 22 §:n mukaan julkiselle vallalle kuuluvaa velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen lienee asianmukaisen lainsäädännön aikaansaaminen.

Lastensuojelun valvonnan merkityksestä

AOA totesi lopuksi, että lasten hullosta ja suojelusta vastaavien laitosten ja palvelujen valvonta ei ole pelkästään lapsen oikeuksien yleissopimuksen varassa. Kansallisen lainsäädäntöme mukaan lapsilla on oikeus turvattuun lapsuuteen. Viranomaisilla on velvollisuus valvoa tämän oikeuden toteutumista.

Lastensuojelulain mukaan lapsella on oikeus turvalliseen ja virikkeitä antavaan kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä etusija erityiseen suojeluun. Lastensuojelun tarkoituksena on turvata nämä lapsen oikeudet vaikuttamalla kasvuoloihin, tukemalla huoltajia lasten kasvatuksessa sekä toteuttamalla perhe- ja yksilökohtaista lastensuojelua. Tavoitteena on, että lapsi saa kaikissa olosuhteissa sellaisen huollon kuin lapsen hullosta ja tapamisoikeudesta annetussa laissa on säädetty. Lastensuojelulaissa säädettyjen edellytysten täytyessä sosiaalilautakunnan on otettava lapsi huostaan ja järjestettävä hänelle sijaishuolto. Kun lapsi on otettu sosiaalilautakunnan huostaan, sosiaalilautakunnalle siirtyy päätösvalta lapsen hullosta lastensuojelulain nojalla. Päätösvallan laajuus määräytyy huostaanoton tarkoituksen toteuttamisen perusteella.

Yksityisten lastensuojelulaitosten tarjoamien palvelujen laatu voidaan varmistaa valvomalla lastensuojelulaissa ja valvontalaissa säädettyjen laitoksen toimintaedellytysten täyttymistä etukäteen harkittaessa, voidaanko yksityiselle las-

tensuojelulaitokselle myöntää lupa palvelujen antamiseen ja myös jälkikäteen valvomalla toimintaedellytysten täyttymistä laitoksen toiminnan aikana. Toimintaedellytysten tehokkaalla etukäteis- ja jälkikäteisvalvonnalla turvataan julkisen vallan vastuulla olevien lasten oikeuksien toteutuminen. Näiden oikeuksien toteutumisesta vastaavat viime kädessä yksityistä lastensuojelua valvovat viranomaiset, siis sosiaali- ja terveysministeriö, lääninhallitus, sijaintikunta ja sijoittajakunnat.

Julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n nimennomaisen säännöksen mukaan velvollisuus toteuttaa perus- ja ihmisoikeudet. Tämä merkitsee AOA:nkäsityksen mukaan velvollisuutta tarpeellisiin lainsäädäntötoimiin asianmukaisen valvonnan toteuttamiseksi. Se merkitsee myös sitä, että julkisella vallalla on velvollisuus tarkoin seurata ja valvoa, että näiden lasten oikeudet myös toteutuvat käytännössä.

AOA Paunion päätös 13.10.2000, dnrot 779/2/98 ja 1897/4/98

HUOLELLISUUS PÄÄTÖKSENTEOSSA JA SIJAISHUOLTOON SIOJITETUN LAPSEN HUOLTO

Kantelija arvosteli Joensuun kaupungin sosiaaliviranomaisten menettelyä lastensuojelusiassa, joka liittyi yksityisen lastensuojelulaitoksen valvontaan. Hän arvosteli myös silloisen Mikkelin lääninhallituksen päätöstä sille tehtyyn kanteluun.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan lääninhallituksen antamasta päätöksestä seuraavan.

Lastensuojelulaitos oli ilmoittanut lääninhallitukselle tehdyn kantelun johdosta antamassaan selvityksessä, että lastensuojelulaitokseen sijoitetun lapsen ja hänen perheensä välistä

yhteydenpitoa oli rajoitettu hoidollisista syistä. Tästä huolimatta lääninhallitus ei ollut selvittänyt tarkemmin, oliko yhteydenpidon rajoittamisesta tehty asianmukaiset päätökset. Lääninhallitus oli tyytynyt päätöksessään vain toteamaan, että kysymyksessä olevan kaltaisissa erityistapauksissa oli ollut aiheellista rajoittaa kommunikointia hoidollisista syistä. Kantelijalle oli saatanut myös syntyä päätöksestä harhaanjohtava käsitys siitä, että lääninhallitus olisi kantelun tutkimiseksi tehnyt tarkastuskäynnin yksityiseen lastensuojelulaitokseen. Näin ei kuitenkaan ollut ollut asianlaista.

Lääninhallituksen päätös ei AOA:n käsityksen mukaan näiltä osin täyttänyt hallintomenettelylakiin kirjattuja hyvän hallinnon periaatteita, minkä käsityksen hän saattoi nykyisen Itä-Suomen lääninhallituksen tietoon.

Joensuun kaupungin peruspalvelulautakunnan menettelyn osalta AOA totesi seuraavan.

Perusturvalautakunta ei ollut lainkaan valvonut lapsen sijaishuoltopaikassaan saamaa yksilöllistä huoltoa ja lapsen etua. Se perusteli menettelyään sillä, että lapsen ollessa sijoitettuna laitokseen, joka ei ole sijoittavan kunnan alueella, on erittäin vaikea puuttua yksittäisiin väitettyihin tapahtumiin ja menettelytapoihin, koska lapsen kokonaisvaltainen ohjaaminen ja kasvatusta on käytännössä siirtynyt laitokselle, johon lapsi on sijoitettu.

AOA muistutti lastensuojelun tavoitteena olevan, että lapsi saa kaikissa olosuhteissa sellaisen huollon kuin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa on säädetty. Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain mukaan lapsen huollon tarkoituksena on turvata lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi lapsen yksilöllisten tarpeiden ja toivomusten mukaisesti. Huollon tulee turvata myönteiset ja läheiset ihmissuhteet erityisesti lapsen ja hänen van-

hempiensä välillä. Lapselle tulee turvata hyvä hoito ja kasvatusta sekä lapsen ikään ja kehitystasoon nähden tarpeellinen valvonta ja huolenpito. Lapselle on pyrittävä antamaan turvallinen ja virikkeitä antava kasvuympäristö sekä lapsen taipumuksia ja toivomuksia vastaava koulutus. Lasta tulee kasvattaa siten, että hän saa osakseen ymmärtämystä, turvaa ja hellyyttä eikä häntä saa alistaa, kurittaa ruumiillisesti eikä kohdella muulla tavoin loukkaavasti.

AOA korosti, että lapsen sijaishuoltopaikassaan saaman yksilöllisen huollon ja lapsen edun valvominen kuuluu nimenomaan lapsen huostaanottaneelle ja sijoittaneelle kunnalle. Lapsen edun valvominen edellyttää aktiivista perehtymistä hänen kasvuoloihinsa sijaishuoltopaikassa. Myös varmistuminen huostaanoton edellytysten täyttymisestä edellyttää tätä.

Hän saattoi nämä käsityksensä perusturvalautakunnan tietoon.

AOA Paunio päätti 18.10.2000, dnro 1012/4/98

LÄÄNINHALLITUKSEN PÄÄTÖSTEN SELKEYS JA NIIDEN PERUSTELEMINEN

Kantelija arvosteli Itä-Suomen lääninhallituksen antamaa päätöstä yksityisen lastensuojelulaitoksen valvontaa koskevaan kanteluunsa. Lääninhallitus ei ollut hänen mielestään tutkinut huolellisesti kantelukirjoituksessa esitettyjä väitteitä eikä perustellut antamaansa päätöstä.

AOA Paunio totesi kannanottonaan seuraavaa.

Lääninhallitus ei ollut ottanut päätöksessään selkeästi kantaa lapsen ja vanhempien välisen yhteydenpidon ja lapsen liikkumisvapauden rajoittamista koskeviin kantelukirjoituksen väitteisiin. Se oli todennut ainoastaan, että lasten-

suojelulaitoksen tuli kiinnittää huomiota siihen, että eri osapuolilla on selkeä käsitys siitä, oliko yhteydenpitoa rajoitettu vai ei. Liikkumisvapauden rajoittamista koskevaa väitettä käsiteltiin päätöksessä myös puutteellisesti; lääninhallitus oli vain viitannut lastensuojelulain ja -asetuksen asianomaisiin säännöksiin ja todennut, että laitos voi päättää kielloista ja rajoituksista mm. lapsen poistumisesta laitoksen alueelta määrääjäksi.

Lääninhallituksen kanteluun hankkimasta selvityksestä ilmeni, että rajoitusten määrästä ja niiden toteuttamisesta oli syntynyt erimielisyyttä ja että tilanne oli ollut tulkinnanvarainen. Tämän vuoksi lääninhallituksen olisi AOA:n käsityksen mukaan tullut selvittää, oliko yhteydenpidon ja liikkumisvapauden rajoittamisesta lastensuojelulaitoksessa tehty asianmukaiset päätökset. Lääninhallitus ei ollut myöskään ottanut yksilöidysti kantaa postin tarkastamista ja puheluiden kuuntelemista koskeviin väitteisiin.

AOA totesi, että lääninhallituksen päätös ei täyttänyt hallintomenettelylakiin kirjattuja hyvän hallinnon periaatteita, minkä käsityksen hän saattoi Itä-Suomen lääninhallituksen tietoon.

AOA Paunion päätös 18.10.2000, dnro 1105/4/98

KOULUJEN PIHOJEN TALVIKUNNOSSAPITO

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä vaikuttamaan siihen, että Helsingin kaupungin koulujen ja päiväkotien pihojen sekä leikkipuistojen talviaikaisesta hiekoittamisesta huolehdittaisiin nykyistä paremmin. Hän piti talvikunnossapitoa puutteellisena.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Kunta vastaa viime kädessä kiinteistön omistajana kunnan omistamien koulujen ja päiväkotien pihojen kunnossapidosta, esim. hiekoittamisesta talvella. Tämä tarkoittaa sitä, että kunta voi tietyin edellytyksin joutua myös vastaamaan kiinteistöllään sattuneesta liukastumisvahingosta vahingonkorvauslain nojalla. Kunnalle voidaan toisaalta katsoa kuuluvan myös julkisoikeudellinen velvollisuus pitää silmällä, että lakisäätteistä perusopetusta järjestävien koulujen pihojen talvikunnossapito hoidetaan asianmukaisesti. Siinäkin tapauksessa, että kunnossapitopalvelut ostetaan yksityisiltä kiinteistöhuoltoyrityksiltä, kunnalla on velvollisuus valvoa, että nämä palvelut täyttävät kohtuuden mukaan asetettavat laatuvaatimukset.

Järjestäessään lakisäätteisiä opetus- ja päivähoitopalveluja ylläpitämissään tai valvomissaan kouluissa ja päiväkodeissa kuntien tulee muutenkin ottaa huomioon näiden palvelujen järjestämiselle asetettavat ns. ulkoiset vaatimukset. Olosuhteiden tulee täyttää perustuslaista tai muusta lainsäädännöstä johtuvat minimiehdot, jotta palvelut käytännössä vastaavat tarkoitustaan. Pihojen liukkaus voi pahimmillaan olla todellinen terveystarve.

Perusopetuslain mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Lasten päivähoidosta annetun lain mukaan päivähoiton tulee terveydellisiltä ja muilta olosuhteiltaan olla lapselle ja lapsen hoidolle ja kasvatukselle sopiva. Asemakaavan mukaisella virkistysalueella sijaitsevan leikkipuiston (leikkikentän) osalta velvollisuus talvikunnossapitoon perustuu kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annettuun lakiin, jonka mukaan kunnan hallinnassa oleva tori, katuaukio, puisto ja muu näihin verrattava yleinen alue on kunnan pidettävä alueen käyttötarkoituksen vaatimassa kunnossa.

Yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyy se keskeinen vaatimus, että lapsia tulee kohdella aikuisväestöön nähden tasa-arvoisesti. Lapsen oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus edellyttää, että kaikessa lapsia koskevassa yhteiskunnallisessa päätöksenteossa otetaan lapsen etu asianmukaisesti huomioon. Kuntien tulisikin nimenomaan lasten oikeuksien näkökulmasta kiinnittää erityistä huomiota koulujen ja päiväkotien pihojen sekä tarpeellisilta osin myös leikkipuistojen talvikunnossapitoon.

OA saattoi tämän käsityksensä Helsingin kaupunginhallituksen tietoon.

OA Lehtimajan kirje 6.11.2000, dnro 700/4/00

SIJAISHUOLLOSSA OLEVAN LAPSEN JA HÄNEN VANHEMPIENSA YHTEYDENPIDON RAJOITTAMINEN

Kantelijat arvostelivat muun ohella sitä, että vanhempien ja lapsen välinen yhteydenpito ei ollut toteutunut vanhempia tyydyttävällä tavalla.

Asiakirjojen mukaan kantelijat olivat esittäneet tyytymättömyytensä huoltosuunnitelmassa esitettyyn heidän ja heidän lapsensa välisiin tapaamisiin ja muuhun yhteydenpitoon (puhelimien käyttö) pyytämällä kirjallisesti Ylihärmän kunnan sosiaali- ja terveyslautakuntaa tarkistamaan huoltosuunnitelman sekä toistamalla vaatimuksensa suullisesti lautakunnan kokouksessa.

Ylihärmän sosiaali- ja terveyslautakunta lausunnon mukaan kantelijoille ei ollut annettu valituskelpoista päätöstä asiassa.

AOA Paunio viittasi ratkaisussaan lastensuojelulain 24 §:ssä lapselle turvattuun oikeuteen tavata vanhempiaan ja muita läheisiään ja tote- si, että sosiaalilautakunnan on aktiivisesti tuet- tava lapsen yhteydenpito-oikeuden toteutumista. Tämä velvoite sisältää hänen näkemyksensä

mukaan veloitteen edistää eri yhteydenpitota- poja ja tapaamisten järjestämistä. AOA viittasi myös lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuk- sen 9 artiklaan, jonka mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat lapsen oikeutta pitää henkilökoh- taisia suhteita ja suoria yhteyksiä säännöllisesti kumpaankin vanhempaansa, paitsi jos se on lap- sen edun vastaista.

AOA totesi, että huostaanoton tarkoituksen toteutumisesta kuitenkin johtuu, että lapsen ja hänelle läheisten henkilöiden yhteydenpito ei voi olla kokonaan rajoittamatonta. Sosiaalilauta- kunnalla on lastensuojelulain 19 §:n 1 momentin perusteella huostaanoton tarkoituksen toteutta- miseksi oikeus päättää lapsen hoidosta, kasva- tuksesta, valvonnasta, muusta huolenpidosta ja olinpaikasta. Hän totesi, että tapaamisista ja muusta yhteydenpidosta lapsen ja hänelle läheis- ten henkilöiden kesken on pyrittävä sopimaan huoltosuunnitelmassa. Mikäli asianomainen on tyytymätön sosiaalilautakunnan esittämään yh- teydenpidon määrään tai tapaan tulee yhteyden- pidon rajoittamisesta tehdä päätös, jotta perus- tuslain 21 §:ssä säädetty oikeus saada oikeuk- siaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuo- mioistuimen käsiteltäväksi voisi toteutua.

Koska kantelun tekijät olivat saadun selvi- tyksen mukaan selkeästi ilmaisseet tyytymättö- myytensä heidän ja lapsensa välisiin tapaamisiin ja muuhun yhteydenpitoon, asiassa olisi AOA:n käsityksen mukaan pitänyt tehdä valituskelpoi- nen päätös, jotta kantelijat olisivat voineet saat- ta tapaamisista ja muusta yhteydenpidosta syntyneen erimielisyyden lääninoikeuden, ny- kyisin hallinto-oikeuden, ratkaistavaksi.

AOA korosti, että yhteydenpito-oikeus sijais- huollossa on lastensuojelulain 24 §:ssä säännelty oikeus, jonka rajoittaminen voi tapahtua vain lain 25 §:ssä sanotuilla syillä. Näillä säännöksillä turvataan perustuslain 10 §:ssä taattua yksityis-

elämän suojaa, joka pitää sisällään myös perhe-elämän suojan. Koska huostaanotetun lapsen ja hänen vanhempiensa yhteydenpidon rajoittamisessa on kysymys puuttumisesta perhe-elämän suojaan, on tärkeitä, että tällaisesta rajoittamisesta tehdään lakiin perustuva päätös aina kun yhteydenpidon määrästä ja tai sen toteuttamisesta syntyy vähäisintäkin erimielisyyttä. AOA korosti myös sitä, että julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan velvollisuus toteuttaa perus- ja ihmisoikeudet.

AOA saattoi Ylihärman sosiaali- ja terveyslautakunnan tietoon käsityksensä asianosaisen oikeudesta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva valituskelpoinen päätös yhteydenpidon rajoittamisesta.

AOA Paunion päätös 15.11.2000, dnro 735/4/99

YKSIN TULLEIDEN PAKOLAISLASTEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN

AOA Paunio arvioi ratkaisussaan alaikäisten ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijoiden sekä turvapaikkaa koskevan hakemuksensa perustella oleskeluluvan saaneiden lasten oikeuksien toteutumista. Näitä molempia ryhmiä yhdessä kutsutaan ratkaisussa lyhyesti yksin tulleiksi pakolaislapsiksi.

AOA myös tarkasti vuoden 2000 aikana osan niistä vastaanottokeskusten ryhmäkodeista, joissa huolehditaan alaikäisten ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijoiden vastaanotosta sekä joitakin perheryhmäkoteja, joihin sijoitetaan oleskeluluvan jo saaneita ilman huoltajaa tulleita lapsia. Hän keskusteli lapsia hoitavan henkilökunnan kanssa ja arvioi lasten olosuhteita heitä koskevien asiakirjojen perusteella.

Hän pyysi myös sisäasiainministeriötä selvit-

tämään lasten turvapaikkahakemusten keskimääräisiä käsittelyaikoja. Asia liittyi vuoden 1999 kertomuksessa mainittuun jo ratkaistuun kanteluasiaan (s. 257 – 258).

AOA ei havainnut erityistä huomauttamista tarkastamiensa ryhmä- ja perheryhmäkotien olosuhteissa. Lasten oikeuksien toteutumisessa oli kuitenkin muita ongelmia.

Turvapaikkahakemusten käsittelyajat

Näistä ensimmäinen koski turvapaikkahakemusten pitkiä käsittelyaikoja. Ryhmä- ja perheryhmäkotien työntekijät pitivät turvapaikkahakemusten pitkiä käsittelyaikoja lasten kannalta ongelmallisina. Niiden katsottiin mm. aiheuttavan lasten häiriökäyttäytymistä ja muuta levottomuutta sekä depressiota. Suuri osa niistä ryhmäkodeista, joihin lapset sijoittuvat turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajaksi, ovat nykyisin kuitenkin yhdistettyjä ryhmä- ja perheryhmäkoteja. Yhdistettyyn ryhmä- ja perheryhmäkotiin sijoitetun lapsen ei sen vuoksi tarvitse muuttaa uuteen yhteisöön turvapaikan tai oleskeluluvan saatuaan. Tämä järjestely vähentää niitä haittoja, joita pitkät käsittelyajat aiheuttavat, mutta se ei poista kokonaan esimerkiksi väliaikaisuuden aiheuttamaa epävarmuutta.

Sisäasiainministeriön selvityksen mukaan lasten keskimääräisiä turvapaikkahakemusten käsittelyaikoja ei ollut mahdollista selvittää keväällä 2000. Joulukuussa 2000 saadun tiedon mukaan ministeriön käytössä olleet tietojärjestelmät mahdollistivat periaatteessa keskimääräisiä käsittelyaikoja koskevan tiedonhaun, mutta tietojärjestelmien toiminnassa ilmenneiden ongelmien vuoksi keskimääräisiä käsittelyaikoja ei voitu edelleenkään selvittää. Lapsia hoitavan henkilökunnan arvioiden mukaan käsittelyajat vaihtelivat keskimäärin vuoden ja puolentoista

vuoden välillä. Äärimmillään käsittely oli venynyt yli kahteen vuoteen.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä 16.10.1997 todetaan, että yksin Suomeen saapuneen alaikäisten turvapaikkahakemuksen käsittely saa pääsääntöisesti kestää enintään kolme kuukautta. Sisäasiainministeriön ohjeen mukaan hakemus on käsiteltävä kiireellisenä.

AOA katsoi, että hakemusten käsittelyajat olivat liian pitkät näiden ohjeiden valossa. Hän otti edellä mainittujen ohjeiden lisäksi arvioinnissaan huomioon mm. pitkien käsittelyaikojen lapsille aiheuttamat ongelmat ja sen, että ratkaisuissa oli ulkomaalaislain 1 c §:n ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaan otettava huomioon lapsen etu.

Hän pyysi sisäasiainministeriötä selvittämään 30.6.2001 mennessä, miten ministeriö toteuttaa yksin tulleiden pakolaislasten hakemusten käsittelyn ohjeidensa ja valtioneuvoston asettaman tavoitteen mukaisesti. Hän myös toisti pyyntönsä, joka koski kaikkien alaikäisten turvapaikanhakijoiden hakemusten keskimääräisten käsittelyaikojen selvittämistä ja pyysi ministeriötä lisäksi esittämään tiedon ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten hakemusten käsittelyajoista.

Perheen yhdistäminen

Toinen esille tullut ongelma liittyi yksin tulleille pakolaislapsille myönnettyjen oleskelulupien seurauksiin. Ulkomaalaislain 1.5.1999 voimaan tulleen muutoksen (537/1999) jälkeen on joillekin yksin tulleille pakolaislapsille myönnetty oleskelulupa ns. kohtuuttomuusperusteella (ulkomaalaislain 20 § 1 momentti 3 kohta). Tästä on ollut lasten kannalta erityisesti kaksi epätoivottavaa seurausta, joista ensimmäinen koskee lapsen ja hänen perheensä yhdistämistä.

Oleskeluluvan saaneen henkilön perheenjäsen voi saada Suomesta oleskeluluvan perhesiteen perusteella. Kun oleskelulupa on myönnetty ns. kohtuuttomuusperusteella, on edellytyksenä kuitenkin vielä se, että perheenjäsenen toimeentulo on täällä turvattu (ulkomaalaislain 18 c § 2 momentti). Toimeentuloa koskevan edellytyksen täyttäminen on ilmeisesti useimmiten käytännössä mahdotonta. Samaa edellytystä ei ole silloin, kun lapsi on saanut oleskeluluvan ulkomaalaislain 30 § tai 31 § nojalla.

Oikeus perhe-elämään on suojattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja perustuslain 10 §:ssä. Erityisesti lasten yhteyttä omiin vanhempiinsa turvaavat vielä lapsen oikeuksien yleissopimuksen 9 ja 10 artikla. Jälkimmäisen mukaan perheen jälleenyhdistämistä koskevat hakemukset on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti. Oikeus perheen yhdistämiseen on siis lapsen ihmisoikeus.

AOA katsoi, että vallitseva tilanne on ristiriidassa lapsen oikeuksien kanssa. Tieto siitä, että perheen yhdistäminen jää ainakin toistaiseksi toteutumatta, aiheutti lapsia hoitavan henkilökunnan mukaan lapsissa mm. mielenterveydellisiä ongelmia. Tulos oli siten ristiriidassa myös ulkomaalaislain 1 c §:stä ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklasta ilmenevän lapsen edun ensisijaisuutta koskevan oikeusohjeen kanssa.

AOA huomautti, että perustuslain 22 § mukaan julkinen valta on velvollinen turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ja pyysi sisäasiainministeriötä arvioimaan 30.6.2001 mennessä, millä tavoin yksin tulleiden pakolaislasten perheen yhdistämistä koskevat ihmisoikeudet voidaan toteuttaa nykyistä tehokkaammin.

Sijoittuminen kuntaan

Toinen ongelma, jonka ns. kohtuuttomuusperusteella saatu oleskelulupa aiheuttaa, liittyy lapsen aiheuttamien kustannusten korvaamiseen kunnille. Maahanmuuttajien kotouttamista ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevan lain (493/1999) mukaan valtio korvaa yleensä kunnille oleskeluluvan saaneiden lasten aiheuttamia kustannuksia. Ns. kohtuuttomuusperusteella oleskeluluvan saaneen lapsen kustannuksia ei kuitenkaan korvata, vaan ne jäävät kunnan kustannettavaksi. Tämän vuoksi kunnat eivät aina ole halukkaita ottamaan näitä lapsia vastaan.

Lapsen kannalta tämä on ongelmallista etenkin silloin, kun lapsi toivoisi voivansa sijoittua sellaiseen kuntaan, missä hän voisi olla yhteydessä oman etnisen ryhmänsä jäseniin. Tämä toive on sopusoinnussa lapsen oikeuksien yleissopimuksen 20 artiklan 3 kohdan kanssa, jonka mukaan lapsen sijoitusta harkittaessa olisi kiinnitettävä huomiota mm. lapsen etniseen, uskonnolliseen, sivistykselliseen ja kielelliseen taustaan. Lapsen ilmaiset toiveet tulee myös ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12 artiklan ja perustuslain 6 §:n mukaisesti.

AOA katsoi, että pakolaislapsen oikeuksien turvaaminen edellyttää lainsäädännön muutosta. Tällainen uudistus on hänen käsityksensä mukaan toteutettava kiireellisesti. Hän saattoi käsityksensä työministeriön tietoon.

Muut seikat

AOA kiinnitti vielä huomiota niiden yksin Suomeen tulleiden pakolaislasten asemaan, jotka ovat täällä täyttäneet 18 vuotta. Näitä nuoria varten ei ole erityisiä tukipalveluita. Heille ei ole laissa turvattu mahdollisuutta saada esimerkiksi tukihenkilöä tai asumiseen, opintoihin, loman-

viettoon tms. liittyviä palveluita. Lastensuojelulain perusteella huostaanotetuilla ja sijaishuoltoon sijoitetuilla lapsilla sen sijaan on oikeus saada näitä palveluita ns. jälkihuoltona (lastensuojelulain 34 §, 13 § 1 momentti ja 14 §, 139/1990).

AOA katsoi, että yhteiskunnan vastuulla pakolaisuuden vuoksi olevia lapsia ei tulisi asettaa huonompaan asemaan kuin niitä lapsia, jotka ovat yhteiskunnan vastuulla lastensuojelutoimenpiteiden vuoksi. Hänen nähdäkseen näiden nuorten yhdenvertainen kohtelu perustuslain 6 §:n mukaisesti edellyttäisi, että yksin tulleet pakolaislapset voisivat saada 18 vuotta täytettyään samantyyppisiä palveluita, joihin lastensuojelulain perusteella huostaanotetut ja sijaishuoltoon sijoitetut lapset ovat oikeutettuja 18 vuotta täytettyään. AOA saattoi myös nämä havaintonsa työministeriön tietoon.

AOA Paunion päätös 29.12.2000, dnro 2822/2/99

Työministeriö ilmoitti 12.2.2001, että korvausten puuttumisesta yksin tulleille pakolaislapsille aiheutuva ongelma on tarkoitus hoitaa lainsäädäntöteitse kevään 2001 aikana. Asiaa koskeva lakiesitys onkin annettu eduskunnalle 28.3.2001 (HE 25/2001 vp.).

Sisäasiainministeriö puolestaan ilmoitti 27.6.2001 mm., että sen antaman turvapaikkaohjeen (SM-2000-1284/Ka-23) perusteella ilman huoltajaa saapuneen alaikäisen tekemän turvapaikkahakemuksen käsittely asetetaan etusijalle kaikissa viranomaisissa. Turvapaikkaperusteiden tutkinnan siirrolla poliisilta Ulkomaalaisvirastolle 1.3.2001 alkaen pyritään mm. nopeuttamaan turvapaikkamenettelyä. Ministeriö kiinnittää ilmoituksensa mukaan myös erityistä huomiota turvapaikkamenettelyyn osallistuvien viranomaisten koulutukseen alaikäisten kohtelussa.

TERVEYDENHUOLTO

TERVEYDENHUOLTOON KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Yleistä

Terveydenhuoltoon kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa on keskeisesti kyse perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetyistä riittävästä terveyspalveluista. Oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluu julkisen terveydenhuollon laillisuusvalvonta. Sen sijaan itsenäisesti ammattiaan harjoittavien terveydenhuollon ammattihenkilöiden ja yksityisten terveydenhuollon palvelujen tuottajien toiminnan valvonta ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan.

Terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluvat kanslian työjärjestyksen mukaan AOA *Paunio*n tehtäviin. Pääesittelijänä näissä asioissa toimii oikeusasiamiehensihteeri *Kaija Tanttinen-Laakkonen*.

Kertomusvuonna ratkaistiin terveydenhuoltoon kohdistuvia kanteluita 210 ja 3 omaa aloitetta. Toimenpideratkaisujen osuus näistä oli noin 5 prosenttia.

Potilaan oikeuksiin ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvät kysymykset ovat usein kanteluissa keskeisiä. Myös kertomusvuonna kantelut ovat koskeneet pääosin näitä seikkoja: hoidon laatua, hoitoon pääsyä, terveyspalvelujen saatavuutta ja potilaiden kohtelua. Kertomusvuonna korostuivat edellisen vuoden tapaan potilaan itsemääräämisoikeuteen liittyvät kysymykset ja potilaan oikeus saada selvitystä niistä hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista, joilla on merkitystä päätettäessä hänen hoidostaan.

Näissä asioissa tehtyjä päätöksiä kuten muitakin toimenpideratkaisuja on selostettu tar-

kemmin jäljempänä. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että kanteluita tutkittaessa ja silloin kun ratkaisussa joudutaan arvioimaan hoitoa lääketieteellisin perustein, kantelun johdosta pyydetään ennen asian ratkaisemista aina Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen asiantuntijalausunto.

Terveyspalvelujen saatavuudesta oli kysymys myös kanteluissa, jotka koskivat lasten hampaiden oikomishoitoa sekä toisaalta opioidiriippuvaisten lääkkeellisen vieroitus- ja korvaushoidon sekä psykososiaalisen kuntoutuksen järjestämistä pääkaupunkiseudulla. Kertomusvuonna saapui myös kantelu, joka koski erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon järjestelyjä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin (HUS-piiriin) alueella. Kantelussa arvosteltiin kuntien jatkuvaa alibudjetointia ja kiinnitettiin huomiota HUS-piiriltä tilattavien palvelujen vähäisyyteen. Nämä asiat ovat edelleen selvittelyn kohteena.

Kertomusvuonna suoritettiin myös tarkastus Terveydenhuollon oikeusturvakeskukseen. Tarkastuksen tarkoituksena oli arvioida viraston hallinnon tilaa ja toimivuutta. Oikeusturvakeskuksen toimintakertomuksissa vuosina 1998 ja 1999 todettiin olleen virheitä, joiden johdosta AOA kiinnitti oikeusturvakeskuksen huomiota siihen, että viranomaisen on oltava huolellinen tiedottaessaan toiminnastaan ja edellytti, että viraston tulee huolehtia jatkossa siitä, että tilastomerkinnot laaditaan toimintakertomukseen sekä johdonmukaisesti että virheettömästi. Tarkastuksella todettiin myös, että oikeusturvakeskuksella ei ole internetissä kotisivuja, mutta tällaista hanketta oltiin kuitenkin käynnistämässä. Tähän liittyen AOA korosti sähköisen tiedonkulun merkitystä sekä sitä, että kotisivut tulisi pyrkiä saamaan valmiiksi mahdollisimman pian. Hän korosti myös sitä, että on tärkeää huolehtia

Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen lausuntojen ja ratkaisujen laadun tasosta ja ratkaisutoiminnan joutuisuudesta. Muilta osin viraston toiminnasta ei ollut huomautettavaa. Tarkastuksesta laaditut asiakirjat kannanottoineen toimitettiin tiedoksi sosiaali- ja terveysministeriölle.

Psykiatrisen sairaalahoidon valvonta

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa ns. suljetuissa laitoksissa olevien oloja ja kohtelua. Tämä tuo terveydenhuoltoon kohdistuvaan laillisuusvalvontaan keskeiseksi painopisteeksi tahdosta riippumattoman psykiatrisen sairaanhoidon. Käytännössä tämä merkitsee tällaista hoitoa antavien sairaaloiden tarkastamista. Tarkastuksilla kiinnitetään erityistä huomiota potilaiden itsemääräämisoikeuden rajoituksiin, kuten eristämiseen ja yhteydenpidon rajoituksiin. Myös muut potilaiden oikeudet ja rajoitukset, mm. heidän mahdollisuutensa ulkoiluun ovat olleet esillä tarkastuksilla.

Kertomusvuonna tarkastettiin neljä psykiatrista sairaalahoittoa antavaa toimintayksikköä. Erityisesti voidaan mainita vuoden 2000 alusta perustetun uuden sairaanhoitopiirin, HUS-piirin Hesperian sairaalan ja Lasten ja nuorten sairaalan psykiatristen toimintayksiköiden tarkastus.

Alaikäisten mielenterveyspotilaiden hoidon järjestäminen on ollut terveydenhuollon laillisuusvalvonnan yhtenä painopistealueena vuodesta 1996 lähtien. Asiassa omana aloitteena tehtyä päätöstä on selostettu vuoden 1997 kertomuksessa s. 204 – 207 ja vuoden 1998 kertomuksessa s. 191 – 192. Merkittävä asia alaikäisten mielenterveyspotilaiden hoidon järjestämisen kannalta oli se, että eduskunta lisäsi vuoden 2000 talousarvioon 70 miljoonan markan määrärahan ja vuoden 2001 talousarvioon 45 miljoonan mar-

kan määrärahan valtionavustuksen maksamiseksi lasten ja nuorten psyykkisen kehityksen tukemisesta, häiriöiden ehkäisystä ja psykiatristen hoitopalvelujen turvaamisesta kunnille ja kuntayhtymille aiheutuviin kustannuksiin. Avustus maksetaan sosiaali- ja terveysministeriön määräämin perustein. Valtionavustuksen turvin kunnissa on käynnistetty lasten ja nuorten psykiatrian kehittämiseksi toimintoja, joiden toimintojen jatkaminen on kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidolain mukaan kunnallisessa päätäntävällässä. Vuoden 2001 talousarviossa on myös lisätty kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksiin lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen parantamiseen 25 miljoonaa markkaa.

HALLINNONALAN LAINSÄÄDÄNTÖUUDISTUKSIA

Kertomusvuonna tulivat voimaan lainsäädäntömuutokset, jotka koskivat erikoissairaanhoidolakia, lakia potilaan asemasta ja oikeuksista sekä potilasvahinkolakia.

Erikoissairaanhoidolain ja potilaslain muutoksilla täydennettiin potilasrekisterinpitoa ja potilastietojen luovuttamista koskevia säännöksiä. Muutosten tavoitteena oli mahdollistaa potilaiden entistä sujuvampi tutkimus ja hoito, vähentää päällekkäisten tutkimusten tekemistä ja parantaa entisestään hoidon laatua ottaen huomioon myös potilaan tietosuojaa. Potilasvahinkolain muutoksella ajanmukaistettiin potilasvahinkolautakuntaa koskevaa sääntelyä säädöstaoltaan ja sisällöltään vastaamaan uuden perustuslain säännöksiä ja nykyisiä lainsäädäntöperiaatteita.

Kertomusvuonna annettiin lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen parantamiseksi tarvit-

tavat säädösmuutokset. Uudistuksen tavoitteena oli mahdollistaa mm. erikoissairaanhoidon pääsyn enimmäisajoista säättäminen ja hoitoketjun toimivuuden parantaminen. Hoitoon pääsyn enimmäisajoista säädetään seuraavasti: Lääkärin tehtyä lapsen tai nuoren henkilön mielenterveysongelmien vuoksi lähetteen erikoissairaanhoidon hoidon tarpeen selvittämiseksi, arvio hoidon tarpeesta ja kiireellisyydestä on tehtävä arvioinnin kiireellisyys huomioon ottaen viimeistään kolmen viikon kuluessa lähetteen saapumisesta sairaalaan, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Tarpeelliseksi todettu hoito on järjestettävä hoidon edellyttämä kiireellisyys huomioon ottaen viimeistään kolmen kuukauden kuluessa, jolleivät lääketieteelliset, hoidolliset tai muut vastaavat seikat muuta edellytä. Mielenterveyslain ja -asetuksen muutokset tulivat voimaan vuoden 2001 alusta lukien.

Kertomusvuonna muutettiin myös kansanterveyslakia ja -asetusta sekä sairausvakuutuslakia. Näistä muutoksista johtuu, että julkisesti tuettu hammashuolto laajenee 1.4.2001 lukien koskemaan asteittain koko väestön siten, että joulukuun alusta 2002 lukien hoito on järjestettävä kaikille iästä riippumatta. Tuosta ajankohdasta lukien koko väestöllä on myös oikeus sairausvakuutuksen hammashuollon korvauksiin.

Terveystieteiden tutkimuskeskukselle säädetty maksukatto tuli voimaan vuoden 2000 alusta. Joulukuussa hyväksyttiin vuoden 2001 alusta voimaan tullut lainmuutos, jonka mukaan kansallisen terveydenhuollon asiakasmaksuille säädetyn vuotuisen maksukaton seuranta-aika muutetaan kalenterivuodeksi.

Psykiatristen sairaaloiden tarkastukset 2000

Tammiharjun sairaala	27.9.2000
Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS-piirin) Hesperian psykiatrian osastot	24.10.2000
Vanhan Vaasan sairaala	7.11.2000
HUS-piirin Lasten ja nuorten sairaalan lasten- ja nuoriso-psykiatrian vastuualue	8.11.2000

Muut kohteet

Terveystieteiden tutkimuskeskus	18.4.2000
---------------------------------------	-----------

LAUSUNTO

TRANSSEKSUAALIEN ASEMAN KEHITTÄMISTYÖRYHMÄN MUISTIO

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi oikeusasiainneuvostolta lausuntoa transseksuaalien aseman kehittämistyöryhmän muistioista.

AOA Paunio totesi lausuntonaan mm. seuraavaa.

Työryhmän ehdotus, jonka mukaan sukupuolen vaihtamisen edellytyksistä ja oikeusvaikutuksista säädettäisiin lailla, on kannatettava. Tämä on perusteltua myös, kun otetaan huomioon työryhmän muistiossa mainitut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut sopimusvaltioiden positiivisesta velvollisuudesta suojata yksityiselämää. Lain säätämällä voidaan toteuttaa perustuslaissa julkiselle vallalle asetettua velvoitetta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta. Transseksuaalien oikeuksien turvaamiseksi ja nykyisten ongelmien vähentämiseksi AOA piti sukupuolen vaihtamista koskevan

lain säätämistä erittäin tärkeänä ja kiireellisesti toteutettavana.

AOA totesi myös mm., että työryhmä ei ollut kartoittanut transseksuaalien tarvitsemia sosiaalipalveluja tai näiden toteutumista. Se ei myöskään ollut riittävän perusteellisesti pohtinut tai selvittänyt transseksuaalien tutkimuksesta ja hoidosta aiheutuvia kustannuksia ja niiden korvaamista. Esimerkiksi työryhmän laatiman hoitosuosituksen mukaan tiettyjä kirurgisia ja kosmeettisia toimenpiteitä olisi mahdollista tehdä ainoastaan yksityissektorilla. Tämän vuoksi olisi perusteltua käsitellä tällaisten toimenpiteiden korvattavuutta sairausvakuutusjärjestelmästä. Myös transseksuaalien tarvitseman kuntoutuksen tarvetta, mahdollisuuksia ja toteutusta oli käsitelty muistiossa niukasti.

AOA:n käsityksen mukaan kaikki nämä kysymykset ovat kuitenkin merkittäviä transseksuaalien hoidon onnistumisen kannalta sekä myös taloudelliselta kannalta. Tämän vuoksi olisi tärkeätä, että näihin seikkoihin kiinnitettäisiin jatkovalmistelussa enemmän huomiota.

AOA Paunion kirje sosiaali- ja terveysministeriölle 2.5.2000, dnro 567/4/00

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

KANTELUIJEN KÄSITTELYN VIIVÄSTYS LÄÄNINHALLITUKSESSA

Kantelija arvosteli kantelunsa käsittelyaikaa Oulun lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastolla. Asiaa selvitetessä havaittiin, että sosiaali- ja terveysosastolla oli keväällä 1999 tuon kantelun lisäksi vireillä joitakin muitakin kanteluita vuodelta 1995. Lääninhallitukselta pyydettiin tämän johdosta selvitystä tuon tutkittavana ol-

leen kantelun käsittelyn viipymisestä sekä yleisemminkin sosiaali- ja terveystointia koskevien kanteluiden käsittelyn tilanteesta.

Lääninhallituksen selvityksen mukaan kantelut olivat ruuhkautuneet pääasiallisesti niiden lukumäärän huomattavan kasvun vuoksi. Terveystoimintaa koskevien kanteluiden käsittelyajat johtuivat myös lääninoikeuslääkärin suuren työmäärästä. Lääninoikeuslääkärin tehtäviin kuului oikeuslääketieteellisen kuolemansyyntutkimuksen ohessa kanteluiden käsittely.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan, että kantelijan kantelun käsittely oli kestänyt lääninhallituksessa kohtuuttoman kauan, kun se oli ollut vireillä lähes neljä vuotta. Pitkä käsittelyaika oli johtunut edellä mainituista syistä, mutta myös kantelijan lykkäyspyynnöistä ja lisävaatimuksista.

Hän totesi myös, että lääninhallituksen vuoden 1999 tulostavoitteiden mukaan sille osoitetuihin kanteluihin tulee vastata kuuden kuukauden kuluessa. Tällaisen tavoitteen saavuttaminen ja lääninhallituksessa kauan vireillä olleiden kantelujen ratkaiseminen edellyttää, että sosiaali- ja terveysosasto jatkuvasti huolehtii myös osaston tehtävien priorisoinnista ja että lääninhallitus huolehtii tehtävien suorittamiseksi käytettävissä olevista riittävästä voimavaroista. Lääninhallituksen selvitys osoitti, että sosiaali- ja terveysosasto oli jo panostanut kanteluiden käsittelyyn ja henkilökuntavahvistuksiin. Kanteluiden kasvaneisiin määriin oli näin reagoitu ja korjaustakin oli saatu aikaan.

AOA tyytyikin kiinnittämään lääninhallituksen huomiota siihen, että perustuslain 21 §:n nojalla jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

AOA Paunion päätös 26.1.2000, dnro 1365/2/99

KUOLEMANSYYN SELVITTÄMISEN VIIVÄSTYMINEN LÄÄNINHALLITUKSESSA

Kantelija arvosteli tammikuussa 2000 päivätyssä kirjoituksessaan Länsi-Suomen lääninoikeuslääkäriin menettelyä, koska hän ei ollut saanut toistuvista pyynnöistään huolimatta edesmenneen miehensä ruumiinavauspöytäkirjaa itselleen.

Selvityksen mukaan huhtikuussa 1999 kuolleen kantelijan puolison oikeuslääketieteellisen ruumiinavauksen histologiset tutkimukset valmistuivat helmikuussa 2000 ja loppulausunto laadittiin maaliskuussa 2000. Kuolemansyyn selvittämistä koskevien asiakirjojen laatiminen kesti siis 10 – 11 kuukautta. Lääninoikeuslääkäri totesi asian käsittelyn viivästyneen pääasiallisesti hänestä johtuneista syistä. Selvityksessään hän mainitsi myös töidensä ruuhkautumisen aiheuttaman paineen ja virastotalon peruskorjauksesta aiheutuneet haitat.

Länsi-Suomen lääninhallituksen tulossopimuksen mukaisena tavoitteena on, että kuolemansyyn selvityksen asiakirjat valmistuvat viimeistään kuuden kuukauden kuluessa.

Lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto totesi lausunnossaan, että se tulee valvomaan lääninoikeuslääkäriin viivästyneiden pöytäkirjojen valmistumista ja varmistaa työnjakoratkaisulla ja puuttuvaa viransijaista korvaavilla järjestelyillä, että uutta töiden ruuhkautumista ei pääse tapahtumaan.

AOA Paunio totesi käsityksenään, että lääninoikeuslääkäriin olisi tullut suorittaa kysymyksessä oleva virkatehtävänsä tapahtunutta nopeammin. Kun otettiin huomioon, että kantelija oli saanut ruumiinavauspöytäkirjan ja se, että lääninhallitus oli ilmoittanut jatkossa varmistavansa pöytäkirjojen valmistumisen ajallaan, hän

tyytyi kiinnittämään lääninoikeuslääkäriin huomiota vastaisen varalle asioiden joutuisaan käsittelyyn sekä virkatehtävien asianmukaiseen hoitamiseen.

AOA Paunion päätös 30.3.2000, dnro 56/4/00

Länsi-Suomen lääninhallitus ilmoitti 17.5.2000, että lääninoikeuslääkäri oli tehnyt puuttuvat oikeuslääketieteelliset ruumiinavauspöytäkirjat valmiiksi määräaikaan mennessä. Se ilmoitti myös, että lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston vuoden 2000 tulossuunnitelman mukaisesti huolehditaan siitä, että alueellisella työnsä ja tarvittavilla korvaavilla avausjärjestelyillä mm. yliopistojen kanssa varmistetaan kuolemansyynselvitysten kaikkien asiakirjojen valmistumisen viimeistään kuuden kuukauden määräajassa.

LÄÄNINHALLITUKSEN ESITTELIJÄN ESTEELLISYYS

Kantelija arvosteli Helsingin yliopistollisen keskussairaalan sekä Etelä-Suomen lääninhallituksen lääninlääkäriin menettelyä. Lääninhallitus antoi kantelun johdosta oikeusasiamiehelle lausunnon, jonka esittelijänä toimi kantelun kohteena ollut lääninlääkäri.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan mm. seuraavaa.

Vaatimus virkamiehen esteettömyydestä kuuluu hallinnon keskeisiin oikeusperiaatteisiin. Hallintomenettelylain nojalla virkamies on esteellinen, jos hän on itse asianosainen asiassa tai jos asian ratkaisusta on odotettavissa hänelle erityistä hyötyä tai vahinkoa. Virkamies on esteellinen myös silloin, kun hänen puolueettomuutensa vaarantuu muusta erityisestä syystä. Esteellinen virkamies ei saa käsitellä asiaa, paitsi

milloin esteellisyys asian laadun vuoksi ei voi vaikuttaa ratkaisuun.

AOA totesi lääninlääkäriin olleen esteellinen antamaan lausuntoa siltä osin kuin kyse oli hänen omasta menettelystään. AOA korosti, että vaikka lääninhallituksen lausunnolla ei ole oikeudellisesti sitovaa vaikutusta, se saattaa vaikuttaa siihen, millä tavalla kantelua käsittelevä laillisuusvalvoja arvioi kantelun kohteena olleiden virkamiesten menettelyä. Tällä tavalla se saattaa vaikuttaa asian ratkaisuun.

AOA otti lääninlääkäriin menettelyn moitittavuutta arvioidessaan huomioon kuitenkin sen, että asiakirjoista oli pääteltävissä lääninhallituksen tarkoituksena olleen, että lääninlääkäri antaa selvityksen omassa asiassa ja arvioi muilta osin kantelun kohteena olleiden virkamiesten menettelyn oikeellisuutta. Selvitystä ja lausuntoa on kuitenkin vaikeata erottaa yhdessä asiakirjassa toisistaan eikä selvityksen ja lausunnon antaminen samassa asiakirjassa anna ulospäin puolueetonta kuvaa asian käsittelemisestä.

AOA:n käsityksen mukaan perustellumpi menettely olisikin ollut se, että lääninlääkäri olisi antanut erillisen selvityksen tapahtumista ja että asian käsittelyyn aiemmin osallistumattomat virkamiehet olisivat arvioineet lausunnossa tämän menettelyn oikeellisuutta. Hän korosti, että esteellisyysääntöjä tulee noudattaa myös lausuntoja annettaessa. Hän saattoi käsityksensä Etelä-Suomen lääninhallituksen tietoon.

AOA Paunion kirje 10.4.2000, dnro 2141/4/98

OIKEUS SAADA TIETO VIRKAMIEHEN HENKILÖLLISYYDESTÄ

Kantelija oli asoinut Laakson terveysaseman vastaanottovirkailijan kanssa puhelimitse ja tiedustellut tämän jälkeen ylihoitajalta vastaanot-

toivirkailijan henkilöllisyyttä. Ylihoitaja oli kieltäytynyt ilmaisemasta virkailijan nimeä, mutta kehottanut kantelijaa laatimaan asiasta valituksen, jonka yhteydessä asiaan osallistuneet henkilöt tulisivat antamaan selvityksensä.

Ylihoitaja vetosi menettelynsä tueksi kantelijan uhkaavaan käyttäytymiseen. Lisäksi ylihoitaja kertoi olleensa yhteydessä terveysviraston hallintoläkämiehen, joka oli antanut ymmärtää, että vastaanottovirkailijan nimeä ei tarvitse heti ilmoittaa, koska kantelija oli joka tapauksessa tekemässä asiasta valitusta, jolloin vastaanottovirkailijan nimi tulisi kantelijan tietoon.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan kanteluun mm., että laissa ei ole säädetty erikseen virkamiehen velvollisuudesta ilmoittaa nimeään sitä tiedustelevalle asiakkaalle. Virkamiehet toimivat kuitenkin virkavastuulla eivätkä voi yleensä toimia virassaan anonyymeina henkilöinä. Lähtökohtana onkin näin ollen pidettävä sitä, että henkilön tiedustellessa sen virkamiehen nimeä ja virka-asemaa, joka käsittelee hänen asiaansa, on tämä tieto annettava. Tämä kuuluu hyvän hallinnon periaatteisiin. Joissakin yksittäisissä tapauksissa saattaa kuitenkin olla perusteltuja syitä menetellä toisin. Tällainen tilannekohtaisesta harkinnasta johtuva perusteltu syy saattaisi olla esimerkiksi asiakkaan uhkaava tai väkivaltainen käyttäytyminen.

Kantelusta tarkemmin ilmenevä tilanne huomioon ottaen AOA ei katsonut ylihoitajan laiminlyöneen velvollisuuttaan. Kantelijalla oli mahdollisuus tekemänsä valituksen tai kantelun avulla saada vastaanottovirkailijan nimi tietoonsa eikä hänen oikeusturvaansa ollut loukattu tapahtuneella tilanneharkintaan perustuvalla kieltäytymisellä.

AOA Paunion kirje 3.5.2000, dnro 2835/4/99

TERVEYSKESKUSLÄÄKÄRIN VIRKA- APUPYYNTÖ JA LÄÄNINHALLITUKSEN PÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN

Kantelija arvosteli Etelä-Suomen lääninhallituksen antamaa vastausta kanteluunsa, joka koski terveyskeskuslääkärin menettelyä. Terveyskeskuslääkäri oli pyytänyt poliisilta virka-apua kantelijan toimittamiseksi psykiatriseen hoitoon.

AOA Paunio tutki lääninhallituksen menettelyn lisäksi myös poliisin ja terveyskeskuslääkärin toiminnan.

Selvityksen mukaan kantelijan vaimo soitti terveyskeskuslääkärille saman päivän aikana kahteen eri otteeseen pyytäen toimenpiteitä kantelijan saamiseksi tahdosta riippumattomaan hoitoon. Hän kertoi näissä puheluissa miehensä uhanneen häntä aseella sekä uhanneen tappaa itsensä. Terveyskeskuslääkäri kehotti kertomansa mukaan vaimoa kääntymään poliisin puoleen. Tämä soitti kuitenkin hetken kuluttua uudelleen ja kertoi poliisin ilmoittaneen, että se ei voi toimia ilman lääkärin virka-apupyyntöä. Terveyskeskuslääkäri laati poliisille kirjallisen virka-apupyyntön. Poliisipartio toimitti kantelijan virka-apupyyntön perusteella terveyskeskukseen tilanteen arviointia varten.

Etelä-Suomen lääninhallitus ei kanteluun antamassaan ratkaisussa katsonut terveyskeskuslääkärin menetelleen asiassa virheellisesti. Lääninhallitus perusteli ratkaisuaan vetoamalla mielenterveyslain 8, 29, 30 ja 31 §:ään.

Terveyskeskuslääkärin menettely

AOA totesi terveyskeskuslääkärin menettelystä seuraavaa.

Terveyskeskuslääkäri pyysi virka-apua mielenterveyslain 31 §:n perusteella kantelijan kul-

jettamiseksi terveyskeskukseen. Poliisi onkin mielenterveyslain 31 §:n mukaan velvollinen avustamaan kuljetuksessa, jos terveyskeskuksen lääkäri katsoo, että henkilön kuljettamisessa terveyskeskukseen tarvitaan kuljetettavan väkivaltaisuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi terveydenhuoltoalan ammattikoulutuksen saaneen saattajan lisäksi muukin saattaja. Lähtökohtana on kuitenkin se, että kuljetettaessa henkilöä terveyskeskukseen tämän lainkohdan nojalla, mukana tulee aina olla terveydenhuoltoalan ammattikoulutuksen saanut saattaja. Tätä tulkintaa tukee lain sanamuoto, hallituksen esitys mielenterveyslaiksi sekä korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntö.

Henkilökohtainen koskemattomuus on yksi keskeisiä perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia, joihin voidaan puuttua ainoastaan laissa säädettyjen edellytysten vallitessa laissa säädettyjä menettelytapoja tarkoin noudattaen. Koska mielenterveyslain 31 §:n mukaisen virka-avun antaminen merkitsee henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumista, tulee erityistä huomiota kiinnittää siihen, millä perusteella virka-apupyyntö tehdään.

AOA katsoi terveyskeskuslääkärin menetelleen lainvastaisesti, kun hän pyysi poliisilta virka-apua mielenterveyslain 31 §:n mukaisesti, mutta jätti huolehtimatta siitä, että kuljetuksessa oli mukana terveydenhuoltoalan ammattikoulutuksen saanut henkilö. Hän korosti sitä, että on erotettava toisistaan lääkärin poliisille tekemä mielenterveyslain 31 §:n mukainen virka-apupyyntö siitä tilanteesta, jossa lääkäri saattaa poliisin tietoon sellaisen uhkaavan tilanteen, jossa poliisilla on toimintavelvollisuus poliisilain 1 §:n tai mahdollisesti mielenterveyslain 30 §:n nojalla.

Terveyskeskuslääkärin menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti kuitenkin huo-

mioon sen, että ratkaisu piti tehdä nopeasti ja että terveyskeskuslääkäri oli mieltänyt virka-apupyynnön ainoaksi mahdollisuudeksi saada poliisi paikalle erittäin kiireellisenä pitämänsä tilanteen turvaamiseksi. Koska terveyskeskuksessa oli valmiita virka-apupyyntölomakkeita, hän oli käyttänyt näitä.

AOA saattoi käsityksensä terveyskeskuslääkärin menettelyn lainvastaisuudesta terveyskeskuslääkärin ja terveyskeskuksen johtavan ylilääkärin tietoon.

Poliisin menettely

Poliisin menettelystä AOA totesi seuraavaa.

Mielenterveyslain 30 §:n mukaan poliisin on ilmoitettava terveyskeskukseen saatuaan tietää henkilöstä, joka todennäköisesti voidaan toimittaa hoitoon hänen tahdostaan riippumatta. Erittäin kiireellisessä tapauksessa poliisi on velvollinen toimittamaan hänet heti terveyskeskukseen tutkittavaksi. Antaessaan virka-apua mielenterveyslain 31 §:n nojalla, myös poliisin tehtävänä on huolehtia, että kuljetuksessa on mukana terveydenhuoltoalan ammattikoulutuksen saanut henkilö.

Saadun selvityksen mukaan kantelija ei tehnyt noudettaessa vastarintaa vaan lähti vapaaehtoisesti poliisin mukaan. Hän ei muutoinkaan käyttäytynyt uhkaavasti. Tämän vuoksi tilanne ei AOA:n mukaan ollut mielenterveyslain 30 §:n tarkoittamalla tavalla erittäin kiireellinen, vaan poliisin olisi lähtökohtaisesti tullut huolehtia siitä, että asiassa menetellään mielenterveyslain 31 §:n mukaisesti.

Saadun selvityksen mukaan poliisimpiesten alkuperäisenä tarkoituksena olikin tilata ambulanssi, mutta kantelija ilmoitti suostuvansa lähemään poliisien mukaan vain poliisiautolla. Tilanteen pysyttämiseksi rauhallisena poliisit

päättivätkin toimittaa kantelijan terveyskeskukseen poliisiautolla. Poliisimiehet olivat tietoisia lain asettamista vaatimuksista, mutta katsoivat yleisen turvallisuuden vaarantuvan, mikäli asiassa toimitaan vastoin kantelijan tahtoa.

AOA:n käsityksen mukaan poliisilla ei ollut tilanteessa tosiasiallista mahdollisuutta tai syytä toimia toisin. Suhteellisuusperiaatteen mukaista oli tässä tilanteessa suorittaa tehtävä tapahtuneella tavalla. Hän ei katsonutkaan poliisin menetelleen tässä asiassa moitittavasti. Hän korosti kuitenkin, että poliisilla on mielenterveyslain 30 §:n nojalla velvollisuus toimia erittäin kiireellisessä tapauksessa ilman virka-apupyyntöäkin. Poliisin tehtävänä ei ole sen arvioiminen, milloin lääkärin on tarpeen tehdä virka-apupyyntö.

Etelä-Suomen lääninhallituksen menettely

Lääninhallituksen menettelystä AOA totesi seuraavaa.

Lääninhallitus perusteli kantelijan kanteluun antamaansa päätöstä toteamalla, että tilanteessa toimittiin mielenterveyslain 8, 29, 30 ja 31 §:n mukaisesti. Se ei pohtinut ratkaisussaan enemmälti näiden lainkohtien tulkintaa tai muitakaan asiaan vaikuttaneita seikkoja.

Hallintokantelua käsitellessään lääninhallituksen tulee noudattaa hallintomenettelylain säännöksiä soveltuvin (1–13 §:t) osin sekä hyvän hallintomenettelyn asettamia yleisiä vaatimuksia. Vaikka kanteluasioissa ei tule sellaisenaan sovellettaviksi hallintomenettelylain säännökset esimerkiksi viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta tai päätöksen sisällöstä tai perustelemisesta, hyvän hallintotavan mukaista on tästä huolimatta selvittää kantelu ja perustella siinä annettava päätös asiaan kuuluvalla tavalla. Hallintomenettelylaissa on kirjattu hyvän hallinnon periaatteet, joita tulee pyrkiä noudattamaan mah-

dollisimman pitkälti kaikessa hallintomenettelyssä.

AOA ei katsonut lääninhallituksen virkamiehen menetelleen lainvastaisesti kantelua ratkaisessaan. Hän kiinnitti kuitenkin heidän huomiotaan siihen, että päätökset tulee pyrkiä myös kanteluasioissa perustelemaan mahdollisimman kattavasti ja että päätöksestä tulee käydä ilmi kaikki asiaan vaikuttaneet seikat.

AOA Paunion päätös 16.6.2000, dnro 1346/4/98

NEUVONTAVELVOLLISUUS JA ASIAKIRJOJEN JULKISUUS

Alaikäisen lapsen isä ei ollut saanut tietoja lastaan koskevasta Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän asiakirjoista. Sairaanhoitopiiri oli kieltäytynyt kirjallisesti antamasta tietoja lapsen sairauskertomusmerkinnöistä. Se ei ollut tehnyt asiassa lain tarkoittamaa päätöstä kieltäytymisestä. Isä kanteli mm. sairaanhoitopiiriin menettelystä.

AOA Paunio totesi käsityksensä asiassa tältä osin seuraavaa.

Asiakirjoista oli pääteltävissä, ettei sairaanhoitopiirissä ollut tehty lapsen isän pyyntöjen johdosta muutoksenhakukelpoista päätöstä. Lapsen isälle ei myöskään ollut selvitetty, miten hänen olisi tullut toimia saattaakseen asian viranomaisen ratkaistavaksi.

AOA:n käsityksen mukaan sairaanhoitopiiriin viranhaltijoiden olisi tullut antaa tietoa pyytäneelle isälle neuvoja ja ohjausta siitä, millä tavoin tämä olisi voinut saattaa asian päätettäväksi sairaanhoitopiirissä. Kun tällaista neuvontaa ja ohjausta ei annettu, oli asiassa laiminlyöty viranomaiselle kuuluva neuvontavelvollisuus. Hallintomenettelylain 4 §:n mukaan viranomai-

sen on tarpeen mukaan annettava asianosaiselle ja muullekin henkilölle neuvoja siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimittava. Asiakirjapyynnöt on käsiteltävä viivytyksettä ja, mikäli tietopyyntöön ei voida suostua, tietoa pyytävää on ohjattava menettelyssä.

AOA saattoi käsityksensä menettelystä sekä viranomaiselle kuuluvasta neuvontavelvollisuudesta sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän tietoon.

AOA Paunion päätös 26.9.2000, dnro 363/4/98

STERILOIMISTA KOSKEVAN KANTELUJEN KÄSITTELY

Kantelija arvosteli Itä-Suomen lääninhallituksen menettelyä, koska se ei ollut hänen mielestään tutkinut asianmukaisesti hänen kanteluunsa, joka koski steriloinnin suorittamista.

Kantelun mukaan lääninhallituksen nähtävänä ei ollut ollut potilasasiakirjoja, vaikka kantelussa oli nimenomaan pyydetty lääninhallitusta selvittämään hoidon lisäksi myös sairaalan sairauskertomusmerkintöjen kirjaamiskäytäntöä. Lääninhallituksen antama päätös oli kantelijan mukaan virheellinen myös siinä suhteessa, että päätöksessä ei pidetty steriloinnin esteenä potilaan aiemmin esiintuomaa epäröintiä toimenpiteen suhteen. Lääninhallitus ei ollut myöskään pyytänyt kantelijalta vastinetta selvityksen johdosta.

Selvityksen antaminen potilaalle ja varmistuminen potilaan suostumuksesta

AOA Paunio totesi käsityksensä, että ennen steriloinnin suorittamista on oltava varma potilaan tahdosta, koska toimenpide on usein peruuttamaton ja sillä on suuri merkitys potilaan elä-

mään. Sterilisoimislaki edellyttää, että potilaan tahto on ilmaistava kirjallisena. Tämä ei kuitenkaan poista lääkärin velvollisuutta antaa potilaalle potilaslain 5 §:n ja steriloidimislain 3 §:n edellyttämä selvitys. Päinvastoin, myös selvityksen antamisessa on oltava tällaisen toimenpiteen kyseessä olleen erityisen huolellinen. Lääkärin on myös varmistuttava siitä, että potilas ymmärtää hänelle annetun selvityksen.

Lääkärin menettelyä arvioidessaan lääninhallituksen olisi AOA:n käsityksen mukaan tullut ottaa huomioon ensinnäkin kantelijan edellisenä päivänä ilmaiseva epävarmuus toimenpiteen suhteen. Samoin sen olisi tullut ottaa huomioon, että kantelija oli vain kaksi vuorokautta aiemmin synnyttänyt kolmannen lapsensa. Sen olisi kokonaisharkinnassa tullut vielä ottaa huomioon se, että toimenpidettä ei ollut tarvetta suorittaa välittömästi. Toimenpiteen suorittaminen olisi hyvin voitu lykätä siihen, kunnes synnytyksestä olisi jo kulunut riittävästi aikaa. Kantelijalla olisi siten ollut aikaa arvioida asiaa rauhassa ja päätyä harkitusti ratkaisuunsa. Nämä asiat ovat AOA:n käsityksen mukaan sen laatuksia, että olisi ollut asianmukaista antaa niille merkitystä lääninhallituksen arvioinnissa ja myös tuoda ne ilmi ratkaisun perusteluissa.

Vastineen pyytäminen kantelijalta

Lääkärin kertoma poikkesi olennaisesti kantelijan kertomasta ja tapahtumien kulku oli jäänyt myös muutoin osin epäselväksi. Hyvän hallinnon periaatteet, joita on myös asian huolellinen selvittäminen, olisivat tämän vuoksi AOA:n näkemyksen mukaan edellyttäneet, että lääninhallitus olisi pyytänyt vastineen kantelijalta.

Potilasasiakirjoihin perehtyminen ja lääninhallituksen selvittämisvelvollisuus

Tältä osin AOA totesi, että hyvä hallintotapa edellyttää tutustumista potilasasiakirjoihin silloin, kun osapuolten näkemyksissä on ristiriitoja, joita voidaan asiakirjojen avulla selvittää. Joka tapauksessa niihin tulee tutustua silloin, kun tietojen kirjaamiseen potilasasiakirjoihin otetaan ratkaisussa nimenomaisesti kantaa.

AOA:n käsityksen mukaan Itä-Suomen lääninhallitus ei ollut selvittänyt asiaa riittävällä huolellisuudella, kun se oli laiminlyönyt tutustua asian selvittämisen kannalta ensisijaisen tärkeisiin potilasasiakirjoihin.

Hän saattoi käsityksensä lääninhallituksen päätöksen tehneiden virkamiesten menettelyn virheellisyydestä kanteluasian huolellisessa selvittämisessä ja vastineen pyytämässä heidän tietoonsa.

AOA Paunioin päätös 13.11.2000, dnro 1456/4/98

OIKEUS HYVÄÄN HOITOON

Kantelija arvosteli hoitoaan Riihimäen alue-sairaalassa. Hänelle oli suoritettu aluesairaalassa oikean jalkaterän alueen märkäpesäkkeen leikkaus. Hän kertoi olleensa hereillä leikkausta aloitettaessa nukutuksessa tapahtuneen hoitovirheen vuoksi ja tunteneensa erittäin voimakasta kipua. Hän ei kuitenkaan ollut voinut reagoida kipuun, koska hänelle oli annettu lääkitys, jonka vaikutuksesta refleksit katosivat.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan mm. seuraavaa.

Asiakirjoista käytettävissä olevan selvityksen perusteella anestesiahoitaja oli laiminlyönyt hänelle kuuluneet velvollisuutensa, kun hän oli jät-

tänyt antamatta kantelijalle anestesia lääkäri määräämät aloituslääkkeet ja antanut sittemmin lääkkeet virheellisessä järjestyksessä sekä jättänyt kysymättä anestesia lääkäriä ohjeita kantelijan verenkierto-ongelmiin. Anestesiahoitajan laiminlyöntien ja virheellisen menettelyn johdosta kantelija ei ollut saanut potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa tarkoitettua laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa. AOA antoi anestesiahoitajalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä.

Anestesia lääkäri menettelystä AOA totesi, että tämä oli asiakirjoista käytettävissä olevan selvityksen perusteella laiminlyönyt velvollisuutensa tehdä asianmukaiset merkinnät kantelijaa koskeviin potilasasiakirjoihin siten kuin potilaan asemasta ja oikeuksista annettu laki ja sosiaali- ja terveysministeriön potilasasiakirjojen laatimista ja säilyttämistä koskevat määräykset edellyttävät. Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan hän otti kuitenkin huomioon sen, että anestesia lomakkeelle tehdyillä puutteellisilla merkinnöillä ei ollut merkitystä kantelijan hoidossa, koska anestesiahoitaja oli ymmärtänyt merkinnät niiden puutteellisuuksista huolimatta. Hän otti myös huomioon sen, että sairaalan johtava lääkäri oli jo kantelijan tekemään muistutukseen antamassaan vastauksessa kiinnittänyt huomiota anestesia lomakkeelle tehtävien merkintöjen oikeellisuuteen ja riittävään selkeyteen. AOA saattoi käsityksensä anestesia lääkäri laiminlyönnistä tehdä asianmukaiset merkinnät kantelijaa koskeviin asiakirjoihin anestesia lääkäri tietoon.

AOA Paunio päätös 17.11.2000, dnro 1871/4/98

POTILAAN HOITAMINEN YHTEISYMMÄRRYKSESSÄ HÄNEN KANSSAAN

Toimenpiteen suorittaminen ilman potilaan suostumusta

Kantelija arvosteli Potilasvakuutusyhdistyksen antamia päätöksiä ja potilasvahinkolautakunnan antamaa lausuntoa. Päätökset ja lausunto koskivat hänelle Tampereen yliopistollisessa sairaalassa suoritettua varjoainetutkimusta. Hän katsoi, että tutkimuksen ja sen jälkeen hänellä todetun oikeanpuoleisen halvauksen välinen syy-yhteys oli todennäköinen ja että kysymyksessä oli potilasvahinko, joka tuli lain mukaan korvata.

Selvityksestä ilmeni, että kantelijalle suositeltiin sairaalassa aortokervikaalista angiografia-tutkimusta mahdollista leikkausta ajatellen. Häntä pyydettiin myös meneillään olleeseen NASCET-tutkimukseen. Hän tuli sairaalaan varjoainekuvausta varten. Hän ilmaisi tyytymättömyytensä varjoainetutkimuksesta saamaansa informaation ja ilmoitti, että hän ei ole halukas NASCET-tutkimukseen. Hän kertoi kuitenkin olevansa halukas varjoainekuvaukseen ja mahdolliseen leikkaukseen, jos ahtauman vaikeusaste sitä edellyttää. Hänelle tehtiin aortokervikaalinen angiografia DSA-tekniikalla. Tutkimukseen liitettiin myös selektiivinen varjoaineruiskutus yhteiseen kaulavaltimoon, kuten NASCET-tutkimuksessa tehdään.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan mm. seuraavaa.

Saadun selvityksen mukaan kantelijalle oli tiedotettu NASCET-tutkimuksesta, mutta hän oli tyytymätön saamaansa informaation, joka oli ollut hänen mielestään puutteellista eikä hän ollut saanut vastauksia esittämiinsä kysymyk-

siin. Myös asianomainen ylilääkäri totesi käsityksensä, että siitä hyvästä tutkimuksesta, joka kantelijalle täysin aiheesta tehtiin, olisi voinut etukäteen tarkemmin selittää. Hänelle ei siis ollut annettu ennen varjoainekuvausta potilaslaiissa edellytetyllä tavalla selvitystä hänen terveydentilastaan, hoidon merkityksestä, eri hoitovaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista sekä muista hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista, joilla oli merkitystä päätettäessä hänen hoitamistaan. Selvitys tulee antaa potilaalle henkilökohtaisesti hyvissä ajoin ennen tehtäväksi suunniteltua hoito- tai tutkimustoimenpidettä, jotta tämä voisi tosiasiaissa valita eri vaihtoehtojen välillä ja harkita hoito- tai tutkimustoimenpiteeseen suostumistaan.

Saadusta selvityksestä ilmeni myös, että DSA-tekniikkaan ei säännönmukaisesti kuulu selektiivinen varjoaineruiskutus yhteiseen kaulavaltimoon, kuten NASCET-tutkimuksessa tehdään. Selvityksen mukaan kantelija kieltäytyi NASCET-tutkimuksesta. Kieltäytyminen merkittiin myös häntä koskevaan sairauskertomukseen. Kieltäytymisen olisi AOA:n käsityksen mukaan tullut merkitä sitä, että kantelijalle ei olisi suoritettu kyseistä selektiivistä varjoaineruiskutusta.

Apulaisylilääkärin mukaan kantelijan viime vaiheessa ilmoittama tutkimuksesta kieltäytyminen ei ollut viestittynyt suuren sairaalan organisaatiossa radiologille saakka. Osittain syynä oli apulaisylilääkärin mukaan se, että röntgentutkimuksen läheteet oli toimitettu tutkimusajan saamiseksi röntgenosastolle useita päiviä aikaisemmin. Apulaisylilääkäri ilmoitti tämän olevan sairaalan normaali käytäntö.

AOA totesi käsityksensä, että kantelijaa ei ollut hoidettu potilaslaiissa tarkoitetulla tavalla yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Mitä vakavammasta potilaan koskemattomuuteen

puuttumisesta on kysymys, sitä tärkeämpää on vakuutautua potilaan tahdosta. Hän korosti, että kantelijalla oli oikeus kieltäytyä NASCET-tutkimuksesta ja siihen liittyen tuolloin tehdystä selektiivisestä varjoaineruiskutuksesta yhteiseen kaulavaltimoon. Tätä kieltäytymistä oli hänen hoidostaan vastanneiden terveydenhuollon ammattihenkilöiden kunnioitettava. Kantelijan hoidosta neurologian yksikössä vastuussa olleen lääkärin olisi tullut huolehtia siitä, että radiologi olisi saanut tiedon potilaan tutkimuksesta kieltäytymisestä.

AOA kiinnitti lisäksi Tampereen yliopistollisen sairaalan johtavan lääkärin ja asianomaisen ylilääkärin huomiota siihen, että sairaalan tietojärjestelmät ja tiedonvälitys tulee rakentaa niin, että tieto potilaan kieltäytymisestä hoito- tai tutkimustoimenpiteestä voidaan välittää reaaliajassa asianomaiselle terveydenhuollon ammattihenkilölle.

AOA ei voinut ottaa kantaa siihen, oliko edellä selostetuilla laiminlyönneillä ollut vaikutusta kantelijan oikeanpuoleiseen halvaukseen.

AOA Paunion päätös 20.11.2000, dnro 1019/4/98

Kivunlievityksestä huolehtiminen

Kantelija arvosteli lääkärin ja kättilön menettelyä imukuppsynnytyksen jälkeisen repeämän hoidossa Kuopion yliopistollisessa sairaalassa. Hän kertoi yli tunnin kestäneen repeämän ompelun aiheuttaneen hänelle äärimmäisen suurta kipua. Hän kertoi myös vaatineensa useita kertoja ompelua nukutuksessa.

Selvityksen mukaan synnytyksen kokonaiskesto oli 22 tuntia ja synnytyksen ponnistusvaiheen kesto yhteensä 2,5 tuntia. Kyseessä oli imukuppsynnytys pitkittyneen ponnistusvaiheen vuoksi. Välilihan leikkauksen jatkeena emätti-

meen syntyi syvä ja pitkä repeämä, jonka lääkäri ompeli paikallispuudutuksessa synnytyssalissa sairaalassa vakiintuneen käytännön mukaisesti. Paikallispuudutuksen lisäksi lääkäri määräsi kantelijalle kivunlievitykseksi happi-ilokaasuseosta, koska ompelu osoittautui kivuliaaksi. Myöhemmin kävi kuitenkin ilmi, että alkuvaiheessa kantelija oli saanut pelkkää 100-prosenttista happyä.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan mm. seuraavan.

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan potilaalla on oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon ja potilaan yksilölliset tarpeet on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon hänen hoidossaan ja kohtelussaan. Saamiensa asiantuntijalausuntojen perusteella AOA ei todennut lääkärin menetelleen lainvastaisesti tai velvollisuuksiaan laiminlyöden aloittaessaan repeämän ompelun paikallispuudutuksessa synnytyssalissa.

Asiantuntijalausuntojen mukaan kantelijan kivunlievityksessä kuitenkin epäonnistuttiin. Tämä johtui ilmeisesti osittain siitä, että kantelija ei ollut saanut puudutuksen lisäksi lääkärin hänelle määräämää happi-ilokaasuseosta. Toisaalta kantelijan kipujen lievittämiseksi ei ryhdytty mihinkään muihin toimiin silloinkaan, kun kävi ilmeiseksi, että happi-ilokaasuseosta ei voitu hänelle tosiasiallisesti antaa.

AOA:n käsityksen mukaan kantelijan hoidosta vastuussa olleen lääkärin olisi tullut reagoida tämän kipuihin. Hän totesi, että vaikka kyseisessä sairaalassa repeämät hoidettiin tavanomaisen käytännön mukaisesti paikallispuudutuksessa synnytyssalissa, hoitoratkaisut eivät saa olla kaavamaisesti samoja kaikkien potilaiden kohdalla. Kivunlievityksestä huolehtiminen kuului kantelijaa hoitaneelle lääkärille.

Asiantuntijalausunnon mukaan kaikkien osa-

puolten kannalta olisi ollut parempi muuttaa joustavasti hoitosuunnitelmaa ja siirtyä leikkaussaliolosuhteisiin repeämän laajuuden, näkyyden, lääkärin työskentelyolosuhteiden ja potilaan kivuliaisuuden huomioon ottaen. AOA:n käsityksen mukaan näin olisi ollut perusteltua menetellä. Hän saattoi käsityksensä lääkärin menettelystä tämän tietoon.

AOA totesi käsityksensä myös, että kättilö laiminlöi velvollisuutensa, kun tämä ei tarkistanut, että ilokaasulaitteen säädin oli oikeassa asennossa. Kättilön laiminlyönnin johdosta kantelija ei saanut ompelun alkuvaiheessa lääkärin hänelle kivunlievitykseksi määräämää happi-ilokaasuseosta. Kättilön tehtäviin olisi kuulunut toteuttaa tämä lääkärin määräys. AOA saattoi käsityksensä kättilön laiminlyönnistä hänen tietoonsa.

Lisäksi AOA kiinnitti lääkärin ja asianomaisen ylilääkärin huomiota vastaisen varalle siihen, että päätettäessä hoitoratkaisuista potilaan kanssa tämän kipuherkkyys on huomioitava. Vaikka Kuopion yliopistollisessa sairaalassa hoidettiin esillä olevan tapauksen kaltaiset repeämät tavanomaisen käytännön mukaisesti paikallispuudutuksessa synnytyssalissa, hoitoratkaisut eivät saa olla kaavamaisesti samoja kaikkien potilaiden kohdalla.

AOA Paunion päätös 13.12.2000, dnro 1054/4/98

MAKSUSITOUUMUSTA KOSKEVA PÄÄTÖS

Kantelija arvosteli mm. sitä, ettei päätöstä maksusitoumuksesta ollut annettu hänelle kirjallisena. Hän oli pyytänyt Kempeleen terveyskeskukselta maksusitoumusta leikkaukseen terveydellisistä syistä. Maksusitoumusta oli käsitelty useaan otteeseen terveyskeskuksessa. Yksityi-

nen sairaala oli tehnyt terveystarkastukselle tarjouksen maksusitoumusharkintaa varten. Tarjouksen tehneen sairaalan anestesialääkäri oli peruuttanut sittemmin tarjouksen, koska kantelijalla oli todettu verenvuototaipumus. Terveystarkastuksen johtava lääkäri ilmoitti tämän jälkeen samana päivänä kantelijalle puhelimitse, että maksusitoumusta ei voida myöntää. Kielteisestä ratkaisusta maksusitoumuksesta ei tehty kirjallista, mutta siitä tehtiin merkintä potilasasiakirjoihin.

Päätös maksusitoumuksen epäämisestä perustui johtavan lääkärin antaman selvityksen mukaan moniin tekijöihin eikä maksusitoumusta evätty yksinomaan taloudellisten seikkojen vuoksi. Päätös oli pitkäaikaisen harkinnan tulos, jossa oli otettu huomioon järkevä hoidon porrastus, kuntalaisten tasavertaisuus sekä hoidon lääketieteelliset seikat. Johtava lääkäri ei ollut katsonut tarpeelliseksi lähettää kantelijalle kirjallista ilmoitusta asiasta, koska hän oli keskustellut asiasta potilaan kanssa kahteen kertaan puhelimitse ja koska kantelija oli hänelle tuttu jo pitkältä ajalta. Hän katsoi asian tulleen hoidetuksi henkilökohtaisemmin, joustavammin ja yksilöllisemmin sekä myös perusteellisemmin keskustelemalla kuin pelkällä kirjallisella ilmoituksella.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan kanteluun mm. seuraavaa.

Maksusitoumuspäätös koski kantelijan oikeutta saada hoitonsa korvatuksi julkisin varoin yksityisessä terveydenhuollon yksikössä. Kysessä oli ratkaisu, joka koski hänen etuaan ja oikeuttaan. Siihen tuli siitä syystä hallintomenettelylain 1 §:n mukaisesti sovellettaviksi myös hallintomenettelylain säännökset päätöksen sisällöstä (23 §) ja perustelemisesta (24 §).

Kirjallisella ja hallintomenettelylain edellyttämällä tavalla perustellulla päätöksellä olisi voinut olla kantelijalle merkitystä hänen arvioides-

saan niitä oikeusturvakeinoja, joita hänen käytössään oli ja joihin hän halusi maksusitoumuksen epäämisen johdosta turvautua. AOA:n käsityksen mukaan päätös maksusitoumuksen epäämisestä olisikin tullut tehdä kirjallisesti. Päätöksessä olisi tullut selkeästi ilmaista myös se, joutuiko kielteinen päätös yksinomaan lääketieteellisistä seikoista vai taloudellisista seikoista vai molemmista.

AOA katsoi johtavan lääkärin menettelleen virheellisesti siinä, että hän ei ollut tehnyt hallintomenettelylaissa edellytettävää kirjallista päätöstä, kun hän epäsi kantelijalta tämän pyytämän maksusitoumuksen. Arvioidessaan johtavan lääkärin menettelyn moitittavuutta AOA otti kuitenkin huomioon sen, että lääkäri oli ilmoittanut heti päätöksen tehtyään siitä kantelijalle puhelimitse ja kertonut päätöksensä perustelut, sekä pyrkinyt kertomansa mukaan nimenomaisesti varmistamaan päätöksen ymmärrettävyyden. Kantelijalle ei ollut jäänyt epäselväksi, että maksusitoumus oli evätty. Tältä osin johtavan lääkärin menettely oli ollut asianmukaista. AOA otti johtavan lääkärin menettelyä arvioidessaan huomioon myös sen, että päätöksen perusteet oli osin kirjattu myös kantelijan potilasasiakirjoihin, mikä oli asianmukaista.

Edellä mainituista syistä AOA tyytyi kiinnittämään johtavan lääkärin huomiota siihen, että päätös maksusitoumuksen epäämisestä olisi tullut tehdä kirjallisesti hallintomenettelylain edellyttämällä tavalla.

AOA:n päätös 29.11.2000, dnro 791/4/98

OIKEUSLÄÄKETIETEELLINEN KUOLEMANSYYN SELVITTÄMINEN

Kantelija arvosteli edesmenneen äitinsä hoitoa Oulun yliopistollisessa sairaalassa ja hänelle

suoritettua oikeuslääketieteellistä kuolemansyyn selvittämistä. Hän oli mm. tyytymätön äidilleen suoritettuna oikeuslääketieteellisen ruumiinavauksen jälkeen tapahtuneeseen näyttöiden ottoon. Kantelija arvosteli erityisesti sitä, että vainajaa ja arkkua ei ollut lisänäytteiden ottamisen jälkeen saatettu samaan tilaan kuin ennen näyttöiden ottamista.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan mm. seuraavaa.

Terveysturvakeskuksen käsitteen mukaan omaisten kokemana järkytys olisi mahdollisesti välttävää, jos omaisille olisi tiedotettu tarpeelliseksi harkitusta, poikkeuksellisesta lisänäytteiden ottamisesta. Oikeusturvakeskuksen käsitteen mukaan yhteydenotto omaisiin ja asiasta ilmoittaminen olisi ollut suositeltavaa tilanteessa, jossa vainaja oli jo valmisteltu haudaukseen varten, asetettu arkkunsa ja kuljetettu kotipaikkakuntansa vainajien säilytystiloihin.

Tämä olisi ollut myös AOA:n käsityksen mukaan oikea menettelytapa. Hän totesi kannanottonaan myös, että vainajan oikeuslääketieteellisessä kuolemansyyn selvittämisessä meneteltiin epäasianmukaisesti, kun ruumiinavauksen jälkeisten lisänäytteiden ottamisen jälkeen vainajaa ja arkkua ei ollut saatettu samaan tilaan kuin ennen näyttöiden ottoa ja kun lisänäytteiden otosta ei ollut annettu tietoa omaisille. Hän kiinnitti läänioikeuslääkäriin huomiota esittämiinsä käsityksiin.

AOA Paunion päätös 19.12.2000, dnro 2548/4/98

PSYKIATRISEN POTILAAN OIKEUS ULKOILLA

Kantelija arvosteli sitä, ettei Helsingin kaupungin psykiatrisessa sairaanhoidossa oleville potilaille ole järjestetty mahdollisuutta riittävästi ulkoiluun. Hän kiinnitti erityisesti huomiota Hesperian sairaalan olosuhteisiin ulkoilun järjestämisessä.

AOA Paunio totesi, että mahdollisuus ulkoiluun kuuluu olennaisena osana hyvään ja asianmukaiseen hoitoon ja kohteluun psykiatrisessa erikoissairaanhoidossa. Tämä mahdollisuus on turvattava myös kaikille tahdosta riippumattomassa hoidossa oleville potilaille. Hän viittasi tarkastuskäynneillään tekemiinsä havaintoihin liikunnan ja ulkoilun myönteisistä vaikutuksista laitoksissa olevien psyykkiseen ja fyysiseen hyvinvointiin ja elämän laatuun. Erityisen tärkeää liikunta ja ulkoilu on hänen mielestään psykiatrisissa sairaaloissa olevien hoidossa ja kuntoutumisessa. Liikunnan ja ulkoilun merkitys korostuu sen mukaan, mitä pidempään potilas joutuu olemaan sairaalahoidossa.

Hesperian sairaalaan 24.10.2000 tekemällään tarkastuskäynnillä AOA oli painottanut päivittäisen ulkoilun ja liikunnan merkitystä osana potilaiden kokonaisuhoitoa. Hän oli todennut potilaiden ulkoilumahdollisuudet erityisesti sairaalan suljetuilla osastoilla vähäisiksi. Hän totesi kiinnittävänsä huomiota potilaiden hoitoon ja kohteluun ja sen yhteydessä myös heidän ulkoilumahdollisuuksiinsa tulevilla tarkastuskäynneillään Helsingin psykiatrisen sairaanhoidon yksiköihin.

AOA Paunion kirje 20.12.2000, dnro 1130/4/98

SOTILASASIAT JA PUOLUSTUSHALLINTO

YLEISTÄ

Oikeusasiamiehen tulee johtosäätönsä 8 §:n mukaan seurata erityisesti varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä rauhanturvaamishenkilöstön kohtelua ja suorittaa tarkastuksia puolustusvoimien eri yksiköissä. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain mukaan puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja rauhanturvaamishenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat kuuluvat oikeusasiamiehelle. Käytännössä oikeusasiamies on siten maassamme ainoa puolustusvoimien ulkopuolinen varusmiesten ja muiden sotilashenkilöiden oikeuksien valvoja. Kansainvälisesti vertaillaessa on melko harvinaista, että puolustusvoimiin ylipäänsä kohdistuu tällaista riippumattonta ulkopuolista valvontaa.

Oikeusasiamiehen kansliassa katsotaan sotilasioihin kuuluvaksi myös rintamasotilastunnuksia samoin kuin sisäasiainministeriön alaista mutta sotilaallisesti järjestettyä rajavartiolaitosta koskevat asiat. Sen sijaan sotilasvammaasiat on tilastoitu sosiaaliturvan piiriin. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asiajaon mukaan sotilasasiat ja puolustushallinto kuuluvat OA *Lehtimajalle*. Tämän asiaryhmän pääesittelijänä on toiminut esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOKSIA

Kertomusvuoden kesäkuussa vahvistettiin sotilasrikoksia koskevan rikoslain 45 luvun muutos (559/2000), joka tuli voimaan 1.1.2001. Mer-

kittävin muutos oli sotilaiden poliittista toimintaa koskevan kriminalisoinnin poistaminen. Kriminalisoinnin ei katsottu olevan sopusoinnussa sananvapautta koskevan perusoikeussäännöksen kanssa.

Kertomusvuoden joulukuussa vahvistetun ja 1.5.2001 voimaan tulleen sotilasoikeudenkäyntilain muutoksen (1115/2000) johdosta syyttäjän-tehtävät sotilasoikeudenkäyntiasioissa siirtyivät sotilaslakimiehiltä kihlakunnansyyttäjien hoitettaviksi. Apulaisvaltakunnansyyttäjä määräsi tammikuussa 2001 yhteensä 39 kihlakunnansyyttäjää sotilasrikosasioissa toimiviksi syyttäjiksi, joilla kaikilla on toimivalta koko maan alueella.

Kertomusvuonna muutettiin 1.5.2000 lukien myös mm. asevelvollisuuslakia (364/2000) ja naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annettua lakia (365/2000). Muutokset koskivat mm. asevelvollisten opetuskieltä, valvontaa, palveluskelpoisuuden määrittämistä sekä asevelvollisrekisteriä. Lakiin tuli myös uusi säännös sotilailisen yhdenmukaisuuden ja palvelusturvallisuuden edellyttämästä sotilaan ulkoasusta. Samassa yhteydessä muutettiin varusmiespalveluksen alaikäraja 18 vuodeksi.

Uuden perustuslain voimaantuloon liittyen muutettiin 1.3.2000 lukien valmiuslakia (198/2000), puolustustilalakia (199/2000) ja puolustusvoimista annettua lakia (228/2000). Samassa yhteydessä selkeytettiin mm. sotilaskäskyasian käsitettä sekä toimivaltaa sotilaskäskyasioissa. Myös rajavartiolaitoksesta annettuun lakiin tehtiin perustuslakiuudistuksen edellyttämät muutokset (229/2000). Kertomusvuoden elokuussa vahvistettiin lisäksi 1.1.2001 voimaan tullut aluevalvontalaki (755/2000), joka sisältää keskeiset säännökset Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta.

Kertomusvuonna käytiin vilkasta keskustelua varusmiespalveluksen ja siviilipalveluksen keskinäisestä suhteesta. Eduskunnan käsiteltävänä oli siviilipalveluslain muutosta koskenut hallituksen esitys (HE 160/2000 vp), jossa mm. siviilipalvelusaikaa ehdotettiin lyhennettäväksi yhdellä kuukaudella. Eduskunta kuitenkin päätti, ettei nykyistä 395 vuorokauden palvelusaikaa lyhennetä.

Sotilasvalasta annetulla valtioneuvoston asetuksella (741/2000) uudistettiin 1.9.2000 lukien sotilasvalan ja vakuutuksen kaavaa. Esimerkiksi ilmaisu "miehekkäästi" korvattiin termillä "ryhdikkäästi".

SOTILASASIOITA KOSKEVA LAILLISUUSVALVONTA

Sotilasasioista ovat kannelleet oikeusasiamiehelle sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen vakinainen henkilökunta että varusmiehet, joskus myös varusmiesten vanhemmat. Kantelukynnys on varusmiehille edelleen melko korkea. Usein he katsovat parhaaksi kääntyä oikeusasiamiehen puoleen vasta palveluksensa päättyessä tai sen jo päätyttyä. Varusmiesten kantelut ovat kuitenkin olleet selvästi keskimääräistä useammin aiheellisia. Ne liittyvät yleensä heidän yleiseen kohteluunsa tai heille määrättyihin kurinpitoseuraamuksiin. Huomattava osa kanteluista koskee lääkintähuoltoa ja erityisesti sairaiden varusmiesten kohtelua. Silloin tällöin on kanneltu myös simputusilmiöistä. Simputusperinteet ilmenevät enimmäkseen varusmiesten omassa piirissä, mutta oikeusasiamies on korostanut vakinaisen henkilökunnan valvontavastuuta. Varusmiehen kantelu voi koskea myös siviilielämään tai taloudellisiin huoliin liittyviä asioita.

Useissa tapauksissa oikeusasiamies ottaa varusmiesten asioita selvitettäväkseen varuskuntatarkastusten yhteydessä käytyjen luottamuksellisten keskustelujen perusteella.

Varusmiehet kantelevat myös palvelusajan pituudesta, koulutusvalinnoista, ylentämisistä, palveluspaikasta tai muista sotilaskäskyllä ratkaistavista asioista, mutta näissä asioissa ei voida yleensä puuttua päätösten sisältöön, ainoastaan päätöksenteossa noudatettuihin menettelytapoihin. Varusmiesten päivärahaa, toimeentulotukea tai muita taloudellisia asioita koskevissa kysymyksissä ei laillisuuden valvoja ole juuri voinut auttaa. Varusmiesten sosiaalisen aseman parantaminen kuuluu pikemminkin poliittisille päättäjille.

Henkilökunnan edustajien kantelut liittyvät useimmiten pakkosiirtoihin sekä palkkoihin ja muihin virka ja työehtosopimusteitse ratkaistaviin kysymyksiin. Tämän tyyppisiin asioihin oikeusasiamies ei toimivaltansa puitteissa ole yleensä voinut puuttua.

Sotilasasioita ratkaistiin kertomusvuonna 69 kpl, mikä oli edellisiä vuosia hieman enemmän. Noin puolet kanteluista oli varusmiesten tekemiä. Myös rintamasotilastunnuksia koskevia kanteluita tehtiin edelleen. Rintamasotilastunnushakemukset on yleensä hylätty joko sillä perusteella, että riittävää selvitystä tunnukseen oikeuttavasta sotatoimiin osallistumisesta ei ole esitetty, tai sen vuoksi, että hakemus on tehty vasta rintamasotilastunnuksesta annetussa asetuksessa asetetun viimeisen määräajan 31.12.1994 jälkeen. Näissä tapauksissa oikeusasiamiehellä ei ole ollut mahdollisuuksia puuttua asiaan.

VARUSKUNTATARKASTUKSET

Varuskuntatarkastuksia on pyritty tehostamaan ja ajallisesti tiivistämään. Tärkeintä on ollut tarjota nimenomaan varusmiehille tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun oikeusasiamiehen kanssa. Vakinaiselle henkilökunnalle keskustelutilaisuuksia on järjestetty varuskuntatarkastusten yhteydessä vain eri pyynnöstä tai ajan muuten salliessa. Varusmiesten kanssa käydyillä keskusteluilla on sekä symbolinen että ennalta ehkäisevä merkityksensä. Suurissa varuskunnissa on tosin ollut hankalaa löytää sellaisia aikoja ja puitteita, joissa kaikilla varusmiehillä olisi yhtäläinen tilaisuus tulla tapamaan oikeusasiain miestä. Oikeusasiamies on kuitenkin korostanut, että nämä tapaamiset tulisi järjestää varusmiehille niin vaivattomiksi kuin mahdollista. Tässä on joskus ilmennyt ongelmia, jos varusmiehen on esimerkiksi tarvinnut pyytää vapautusta muusta palveluksesta voidakseen tavata oikeusasiain miestä.

Varusmiesten kanssa käydyissä keskusteluissa on usein tullut esille asioita, jotka oikeusasiamies ottaa henkilökuntaan kuuluvien esimiesten kanssa puheeksi tarkastuksen ns. loppukeskustelussa. Monet pienehköt ongelmat tulevat jo tällä hoidetuiksi. Jos kysymys on periaatteellisista asioista tai vakavista epäkohdista, oikeusasiamies käynnistää tarkastuksen jälkeen erillisen selvityksen tai tutkinnan.

Tarkastusten yhteydessä on käynyt ilmi varusmiestoimikuntien tärkeä rooli varusmiesten palvelusolosuhteita kehitettäessä. Varusmiestoimikuntien edustajat ovat maininneet oikeusasiamiehelle usein myös sellaisista epäkohdista, joista muut varusmiehet eivät ole jostain syystä halunneet kertoa. Myös papin ja sosiaalikirjuriin kanssa käydyt keskustelut ovat olleet tärkeitä. Oikeusasiamies on osallistunut vuosittain valtakunnallisille varusmiestoimikuntapäiville.

Kertomusvuonna jouduttiin varuskuntatarkastuksia hieman vähentämään runsaiden kantelumäärien takia. Tarkastusten yhteydessä pyrittiin keskittymään erityisesti varusmiesten kohteluun ja palvelusturvallisuuteen liittyviin kysymyksiin.

PALVELUSTURVALLISUUS

Varusmiesten tiivistetty palvelusaika- ja koulutusjärjestelmä on koettu tiukkatahtiseksi. Tämän on epäilty olevan omiaan lisäämään onnettomuusriskiä sekä palveluksessa että myös lomamatkoilla. On kysytty, jääkö varusmiehille maastoharjoitusten aikana enää tilaisuutta riittävään lepoon. Oikeusasiamies joutui kertomusvuonnakin puuttumaan useisiin varusmiesten palvelusturvallisuuteen liittyneisiin tapauksiin. Niistä vakavin oli Niinisalon ampumistapaus, joka johti OA:n syytemääräykseen (ks. s. 234).

OA on korostanut, että kovilla panoksilla suoritettavien taisteluammuntojen lisääminen ei saa tapahtua varusmiesten palvelusturvallisuuden kustannuksella. Asevelvollisten tulee voida luottaa siihen, että asianmukaisen koulutuksen saanut puolustusvoimien henkilökunta huolehtii heidän henkilökohtaisesta turvallisuudestaan myös vaarallisissa koulutusilanteissa. Varusmiesten kouluttajilla on erityinen vastuu siitä, ettei henkilövahinkoja tapahdu.

Puolustusvoimat on järjestänyt varusmiehille kertomusvuonna kampanjoita, joiden tarkoituksena on ollut muistuttaa palvelusturvallisuuden tärkeydestä sekä palveluksessa että vapaa-aikana. Pääesikunnan koulutusosastolle päätettiin myös perustaa erityinen palvelusturvallisuusupseerin virka. Hänen tehtävänä on mm. koordinoita valtakunnallisesta varomääräysten kehittämistä sekä käsitellä onnettomuuksista ja vaaratilanteista kerättyä tietoa. Palvelusturval-

lisuusupseeri aloitti tehtävässään 1.2.2001 lukien.

SOTILASTERVEYDENHUOLTO

Palveluksen tiivistämisestä huolimatta eivät varusmiesten rasisurmurumat ja muut tuki- ja liikuntaelinten vammat näytä merkittävästi lisääntyneen. Kantahenkilökunnan kohdalla suurimpana terveysvaarana pidettiin kuulovauriota aiheuttavaa melua. Myös varusmiesten huumeiden käytön kerrottiin lisääntyneen.

Kertomusvuonna varusmiespalveluksen keskeytti kaikista palveluksensa aloittaneista noin 8,9 % eli hieman edellisvuosia enemmän (8,6 % vuonna 1999 ja 6,9 % vuonna 1998). Etelä-Suomen varuskuntien keskeytysluvut olivat korkeimmat. Keskeytyslukujen alentamiseksi arvioitiin kutsuntaikäisten palveluskelpoisuutta kertomusvuoden syksyllä järjestetyissä kutsunnoissa aiempaa tarkemmilla lääkäriin haastattelulla.

SOTILASOIKEUDENHOITO

Päeesikunnan rikos- ja seuraamustilastojen mukaan sotilasrikosten, esitutkintojen ja kurinpitoseuraamusten määrät lisääntyivät kertomusvuonna hieman edellisvuodesta. Sotilasrikkoksia tehtiin 5 877 (5 379 vuonna 1999), esitutkintoja 7 130 (7 060 vuonna 1999) ja kurinpitoseuraamuksia määrättiin yhteensä 5 205 kpl (5 069 vuonna 1999). Syyttäjille toimitettiin kertomusvuonna yhteensä 448 asiaa (316 asiaa vuonna 1999).

Varuskuntatarkastusten yhteydessä tarkastetaan yleensä myös kurinpitoasiakirjat sekä tutustutaan samalla maanpuolustusalueiden kurinpitoasioista vuosittain laatimiin kertomuksiin. Kanteluissa on usein kiinnitetty huomiota

myös sotilasrikosten esitutkintaan ja sen puolueettomuuteen. Oikeusasiamies on korostanut esimiehen olevan viime kädessä vastuussa siitä, etteivät hänen komennossaan olevat alaiset syyllisty epäasiallisuuksiin. Tämän vuoksi on ongelmallista, jos simputustapausten tutkinnasta vastaa esimies, joka samalla on itse vastuussa alaisensa varusmiesten valvonnan asianmukaisuudesta. Tällaisissa tapauksissa asiat tulisi jo alkuvaiheessa saattaa riippumattoman tahon tutkittavaksi. Sotilaskurinpitojärjestelmän julkisen luotettavuuden kannalta on tärkeää välttää sellaisen vaikutelman antamista, ettei kurinpitoesimiehen päätöksenteko perustuisi objektiiviseen harkintaan. Joskus on arvosteltu myös sitä, ettei epäiltyä sotilasrikosta ole saatettu tavallisen poliisin tutkittavaksi. Poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain mukaan tulee näin menetellä, mikäli tutkinnan puolueettomuus tai rikoksen vakavuus sitä edellyttää.

Päeesikunnan oikeudellinen osasto saattoi kertomusvuonna ajan tasalle viisi sotilasoikeudenhoidon kannalta keskeistä pysyväsasiakirjaa. Mm. sotilaslakimiehen kurinpitolausuntoa, seuraamusten täytäntöönpanoa sekä vahingonkorvausasioiden käsittelyä koskevat pysyväsasiakirjat uusittiin 1.3.2000 lukien. Sotilaskurinpitomenettelyä varten annettiin rikoslain 45 luvun muutoksen johdosta myös 1.1.2001 voimaan tullut uusi seuraamussuositus.

Puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen tarkastukset 2000

Suomen KFOR-pataljoona/	
Kosovo	4. – 8.4.2000
Utin Jääkäriyrykmentti	22.6.2000
Kymen Ilmatorjuntarykmentti	22.6.2000
Reserviupseerikoulu	22.6.2000

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

VARUSMIESTEN LEVON TARVE

Oikeusasiamiehelle kanneltiin varusmiesten lomamatkoilla tapahtuneista kolmesta eri liikenneturmasta, joissa kaikissa oli varusmieskuljettaja nukahtanut ratttiin. Kantelijoiden mielestä puolustusvoimissa ei ollut otettu riittävästi huomioon varusmiesten unentarvetta. Pääesikunnan mukaan tähänastiset havainnot varusmiesten uudistetusta koulutusjärjestelmästä eivät kuitenkaan osoittaneet varusmiesten palvelusturvallisuuden heikentyneen aiempaan verrattuna.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Oli sinänsä totta, että autoa kuljettaneiden varusmiesten väsymyksellä oli katsottu olleen osuutta tapahtuneisiin liikenneturmiin. Selvityksistä kävi kuitenkin ilmi, että liikenneturmia edeltäneiden leirien ja taisteluharjoitusten koulutus puheena olevissa joukko-osastoissa ei ollut poikennut tavanomaisesta. Viimeisenä yönä ei näissä harjoituksissa ollut enää nukkumisen estävää palvelusta. Ei ollut osoitettavissa, ettei varusmiehille olisi kanteluissa kerrotuissa tapauksissa varattu mahdollisuutta riittävään lepoon.

Varusmiesten riittävään lepoon ennen lomamatkoja on ainakin ohjetasolla kiinnitetty asianmukaista huomiota. Pysyväisohjeen mukaan varusmiehet päästetään lomille vasta "kunnollisen levon" jälkeen. Toisaalta ohjeessa korostetaan sodan ajan olosuhteiden harjoittelua ja koulutustilanteiden todenmukaisuutta. Koulutuksen tarkoituksena on ohjeen mukaan mm. "laajentaa henkisiä rajoja" ja "olla yllätyksellistä" sekä "antaa onnistumisen elämyksiä". Johtajakoulutuksen on kuormitettava koulutettavia voimakkaasti. Usein on tuotu esille se, että myös

unenpuutteen hallinta kuuluu sotilaallisen taistelajakoulutuksen tavoitteisiin.

Taistelukentän todenmukaisuuden korostaminen oli OA:n mielestä sinänsä ymmärrettävää pyrkimys, mutta se ei saa rauhan ajan koulutuksessa kuitenkaan merkitä palvelusturvallisuudesta tinkimistä. Erityisen vaarallisissa tehtävissä kuten taisteluammunnoissa ja yleensäkin ampumatarvikkeita ja räjähdysaineita käsiteltäessä tulee taata se, että varusmiesten suorituskyky ei ole olennaisesti heikentynyt.

OA:n havaintojen mukaan varusmiehet olivat kokeneet tiivistetyn koulutusjärjestelmän käytännössä erittäin tiukkatahtiseksi. Varusmiehille oli luvattu "vähemmän unta ja enemmän toimintaa". Tämä suuntaus saattoi OA:n mielestä olla omiaan lisäämään onnettomuusriskiä sekä palveluksessa että harjoitusten jälkeen lomamatkoilla, jos varusmiehille ei enää jäänyt maastoharjoitusten aikana tilaisuutta riittävään lepoon.

Yleisen palvelusohjesäännön mukaan esimiehillä on vastuu alaistensa varusmiesten palvelusturvallisuudesta. OA katsoi tämän vastuun ulottuvan myös siihen, että varusmiesten lomamatkojen turvallisuus pyritään mahdollisuuksien mukaan takaamaan. OA piti tässä mielessä myönteisenä, että puolustusvoimissa on käynnistetty varusmiehiin kohdistuvia, liikenneturvallisuuden parantamiseen tähtääviä tehokampanjoita.

Pääesikunnan lausunnossa viitattiin myös varusmiesten omaan vastuuseen ajokunnostaan ja heidän mahdollisuuteensa käyttää julkista liikennettä. Mainittiin siitakin, että varusmiehet voivat viettää vapaa-aikansa kasarmialueella, jos heidän kuntonsa ei sallinut lomalle lähtemistä. Tämä kaikki pitää luonnollisesti periaatteessa paikkansa, mutta silti OA katsoi, että varusmiesten näkökulmasta oli kohtuutonta säilyttää vastuuta lomamatkojen turvallisuudesta kokonaan

heille itselleen. Esimiesten on joka tapauksessa otettava huomioon se tosiasia, että huomattava osa varusmiehistä tulee aina lähtemään omilla autoillaan lomille, riippumatta siitä, ovatko he omasta mielestään levänneet riittävästi.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä vahvistettiin se periaate, ettei pelkkä "sotapalveluksesa oleminen" enää oikeuttanut yleisesti rajoittamaan kenenkään perusoikeuksia ilman nimenomaisia lain säännöksiä. Asevelvollisuuslain 5 a §:n 2 momenttia ei voida OA:n mielestä tulkita niin, että "tarpeellisella vapaa-ajalla" tarkoitettaisiin pelkästään asevelvollisuuslain 16 §:n nojalla myönnettäviä lomiam. Levon tarve on otettava riittävässä määrin huomioon palveluksenkin aikana, myös leiri- ja maasto-olosuhteissa. Tämä asettaa omat rajansa varusmieskoulutuksen tiivistämiselle ja tehostamiselle.

Varusmiesten tarve riittävään lepoon tulisi ottaa riittävästi huomioon varusmiesten palvelusta suunniteltaessa. Rasittavimmat ja varusmiesten kestäkykyä eniten koettelevat harjoituskaksot olisi mahdollisuuksien mukaan ajoitettava niin, että varusmiehille myös käytännössä järjestyy riittävä lepomahdollisuus lomalle läh- töä edeltävänä yönä.

OA saattoi Pääesikunnan tietoon nämä varusmiesten levon tarvetta korostavat näkökohdat, joihin tuli kiinnittää huomiota varusmiespalvelusta sääntelevää ohjeistusta edelleen kehitettäessä ja henkilöstöä koulutettaessa.

OA Lehtimajan päätös 28.1.2000, dnrot 1891 ja 2137/4/97 sekä 1224/4/99

Pääesikunnan koulutusosastolta 13.7.2001 saadun tiedon mukaan varusmiehille järjestetään vuosittain useampia turvallisuuskampanjoita, joihin sisältyy aina myös liikenneturvallisuutta käsittelevä osuus. Myös Sotilaan Käsi kirjassa 2001 käsitellään laajasti liikenneturvallisuutta (s. 296-298).

VARUSMIEHEN HENKILÖTESTAUSTA KOSKEVAN TIEDON ANTAMINEN

Varusmiehen isä arvosteli Panssariprikaatin vänrikkiä siitä, että tämä oli antanut kantelijalle puhelimesta virheellistä tietoa kantelijan pojan aliupseerikouluun valitsematta jättämisen perusteista ja erityisesti henkilöttestauksen eli ns. peruskokeiden tuloksista.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Peruskokeisiin sisältyvien psykologisten testien tulokset ovat henkilöä koskevia ns. arkaluonteisia tietoja. Kun testitulokset vaikuttaa henkilön oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen eli kun se on tällaista asiaa koskevan päätöksenteon perusteena, on testatulle varattava mahdollisuus saada selville testituloksensa. Tämän on luonnollisesti tapahduttava testin tarkoitusta vaarantamatta. Tietoa annettaessa on aina ensin varmistuttava tiedon oikeellisuudesta. Tietoja puhelimitse luovutettaessa on noudatettava erityistä harkintaa ja varovaisuutta.

Kantelussa tarkoitettussa asiassa vänrikki oli ilmoittanut aliupseerikouluun valitsematta jäämisen syyksi kantelijan pojan riittämättömän testituloksen eli ns. P-arvon. OA katsoi vänrikin menetelleen virheellisesti siinä, että tämä oli antanut tarkistamattoman ja myöhemmin vääräksi osoittautuneen tiedon kantelijan pojan peruskokeiden tuloksista. Vänrikin ei kuitenkaan näytetty tehneen tätä tahallisesti, eikä häneltä voitu edellyttää yksittäisen varusmiehen testituloksen muistamista noin puolen vuoden kuluttua. OA piti vänrikin virhettä kokonaisuudessaan vähäisenä, ottaen myös huomioon, että virhe oli myöhemmin oikaistu.

OA saattoi vänrikin tietoon käsityksensä epävarman tiedon tarkistamisvelvollisuudesta ennen tiedon antamista. Pääesikunnan huomiota OA kiinnitti mahdolliseen tarpeeseen antaa yle-

siä ohjeita siitä, miten peruskokeiden tuloksista ilmoitetaan testatuille varusmiehille tai näiden edustajille. Ohjeistuksessa tulisi kiinnittää huomiota sekä lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta että henkilötietolakiin. Lisäksi varusmiesten tietoon pitäisi saattaa varusmiesjohtajakoulutusta koskevat valintaperusteet hyvissä ajoin ennen valintojen tekemistä.

OA Lehtimajan päätös 17.2.2000, dnro 572/4/99

Puolustusvoimien Koulutuksen Kehittämiskeskus on 21.6.2001 antanut hallinnollisen ohjeen varusmiesten peruskokeiden toimeenpanosta, testimateriaalin käsittelystä ja tulosten ilmoittamisesta. Ohjeen mukaan peruskokeiden tulokset on ilmoitettava asianomaiselle itselleen hänen sitä pyytäessään. Niitä ei saa ilmoittaa sivullisille eikä ilman asianomaisen kirjallista lupaa myöskään muille henkilöille, jotka eivät tarvitse tuloksia tehtäviensä hoitamisessa.

ESITUTKINNAN PUOLUEETTOMUUS

Niskoittelusta epäiltynä kuulusteltu varusmies arvosteli Kaartin Jääkärirykmentin luutnanttia siitä, että tämä oli esitutkinnassa kuulustelijana taivuttanut varusmiestä luopumaan aikeestaan jättää ystävänsä laatima kirjelmä esitutkinta-aineiston liitteeksi. Kantelijan mielestä luutnantti oli siten vaarantanut esitutkinnan puolueettomuuden.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Esitutkinta pitää aina suorittaa ehdottoman puolueettomasti. Täytyy välttää sellaisen vaikutelman antamista, että epäillyn puolustusta pyritään ulkopuolelta jotenkin ohjailemaan tai manipuloimaan. Lähtökohta on se, että epäillyllä on oikeus puolustautua haluamallaan tavalla. Tästä

syystä kuulustelijan on syytä olla varovainen hyväinkin tarkoitettavien neuvojen antamisessa. Ne voidaan helposti tulkita väärin.

Kantelussa tarkoitettussa asiassa ei ollut näytetty luutnantin taivuttaneen tai painostaneen varusmiestä taikka toimineen muutenkaan lainvastaisesti. Ilmeisesti olisi kuitenkin väärinkäsitysten välttämiseksi ollut parempi menetellä niin, että kuulustelija olisi kaikesta huolimatta ottanut kuulusteltavan tarjoaman kirjoituksen vastaan ja liittänyt sen esitutkinta-asiakirjoihin.

OA saattoi käsityksensä luutnantin tietoon ja kiinnitti luutnantin huomiota vastaisen varalle kuulustelijan velvollisuuteen välttää esitutkinnassa kaikkea sellaista menettelyä, joka voisi horjuttaa luottamusta esitutkinnan puolueettomuuteen.

OA Lehtimajan kirje 9.3.2000, dnro 1461/4/97

SIIRTOPÄÄTÖKSEN TIEDOKSIANNON VIVÄSTYMINEN

Suomenlinnan Rannikkorykmentin opistoupseeri arvosteli sitä, että hän oli saanut tiedon siirtihakemuksensa johdosta tehdystä kielteisestä päätöksestä vasta vajaat kaksi viikkoa sen jälkeen, kun se oli saapunut hänen joukko-osastonsa komentotoimistoon. Pääesikunnan päätös oli saapunut rykmentin komentotoimistoon, mutta komentotoimiston päällikkö oli ollut muissa tehtävissä eikä hänelle ollut määrätty ketään sijaista.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Virkamiehen tulee saada tieto häntä koskevista päätöksistä viipymättä. Hyvään hallintoon kuuluu, että sijaisjärjestelyillä huolehditaan päätöksen tiedoksiannosta myös asianomaisten vastuuhenkilöiden poissaolojen aikana. Kantelijan tapauksessa hallinto ei ollut toiminut niin kuin sen olisi pitänyt.

OA kiinnitti Pääesikunnan ja Suomenlahden Meripuolustusalueen komentajan huomiota henkilöstöä koskevien päätösten viivytyksettömään tiedoksiantoon.

OA Lehtimajan kirje 16.3.2000, dnro 1426/4/98

KUOLEMANTUOTTAMUS TAISTELUAMMUNNAN YHTEYDESSÄ

Panssariprikaatin ampumaleirillä Niinisalossa suoritettun taisteluammunnan yhteydessä menehtyi alikersantti 24.4.1999 rynnäkkökiväärin luodista saamiinsa vammoihin. Ammunnan aikana maastossa edennyt moottoripyöräryhmä oli joutunut toisen ryhmän eteen sen ampumasektorille sillä seurauksella, että taaemmasta ryhmästä ammuttu laukaus oli osunut kuolettavasti moottoripyöräryhmän alikersanttiin.

Kankaanpään poliisilaitos suoritti Pääesikunnan tutkijoiden avustamana asiassa esitutkinnan, jossa kuultiin kuolemantuottamuksesta ynnä muusta epäiltyinä sekä puolustusvoimien henkilökuntaan kuuluneita että taisteluammuntaan osallistuneita varusmiehiä. Esitutkinnan aikana OA Lehtimaja pyysi Pääesikunnalta selvityksen kuolemantapauksen tutkintajärjestelyistä sekä ilmoitti myöhemmin ottavansa asian omaan syyteharkintaansa.

OA esitti kannanottonaan seuraavan.

Puolustusvoimien henkilökunnan suojeluvastuusta

Asevelvollisuuslain mukaan jokainen Suomen mies on asevelvollinen isänmaan ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustukseksi. Asevelvollisuuteen kuuluu varusmiespalvelus, jonka tarkoituksena on kouluttaa ja harjaannuttaa asevelvolliset sotilaallisen maanpuolustuksen

tehtäviin jo rauhan aikana. Varusmiespalvelusta suorittavalle asevelvolliselle kuuluvat OA:n mukaan kuitenkin samat perusoikeudet kuin muillekin ihmisille. Ainoastaan poikkeusoloissa voidaan lailla säätää toisin.

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Jo rauhanaikaiseen sotilaalliseen koulutukseen sisältyy luonnollisesti turvallisuusriskejä, etenkin jos siinä halutaan korostaa ”todellisuuden tuntoa”. Asevelvollisten on kuitenkin voitava luottaa siihen, että asianmukaisen koulutuksen saanut puolustusvoimien henkilökunta huolehtii heidän henkilökohtaisesta turvallisuudestaan varusmiespalveluksen aikana. Varusmiesten on voitava luottaa myös siihen, että koulutuksen vaarallisissakin vaiheissa henkilökuntaan kuuluvat esimiehet hallitsevat tilanteen.

Esimiesten ei tule ottaa sellaisia riskejä, jotka eivät ole hallittavissa. Tällaisten riskien ottamista ei voida perustella sillä, että koulutuksellinen tarve vaatii ”sodan ajan todellisuuden” jäljittelemistä. OA:n mielestä puolustusvoimien henkilökuntaan kuuluvilla varusmiesten kouluttajilla on erityinen oikeudellinen vastuu huolehtia siitä, että henkilövahinkoja ei tapahdu. Tämä vastuu ulottuu esimieshierarkian kaikille tasoille.

Taisteluammunnoista yleisesti

Taisteluammunnat ovat vaativin ja vaarallisin osa varusmieskoulutusta. Varusmieskoulutuksen yleisjärjestelyjä koskevan Pääesikunnan pysyväisohjeen mukaan ”taisteluammunnat ovat kaikissa puolustushaaroissa ja aselajeissa kovin taitotesti, joka joukolle voidaan rauhan oloissa järjestää”. Taisteluammunnoissa varusmiehet harjaannutetaan käsittelemään ja käyttämään kovia ampumatarvikkeita ”arkailemat- ta sekä taitavasti”.

Jo yleinen palvelusturvallisuus edellyttää varomääräysten tarkkaa noudattamista. Mitä vaarallisemmasta toiminnasta on kysymys, sitä suuremmat huolellisuusvaatimukset tulee toiminnasta vastaaville asettaa. Erityisen suurta huolellisuutta tulee OA:n mukaan noudattaa kovilla panoksilla suoritettavissa taisteluumunnoissa.

Puheena olevan ammunnan ongelmat

Kuolemantapausta selvittänyt tutkijalautakunta oli pitänyt puheena olevan taisteluumunnan järjestelyjä ja toteutusta useilta osin varomääräysten vastaisina. Ammunnan johtosuhteet ja käskytykset olivat jääneet epäselviksi. Ryhmien etenemisjärjestystä oli ampumakäskyn hyväksymisen jälkeen muutettu ja etenemisreitien kannalta keskeiselle paikalle oli harjoituksen aikana rakennettu tulenkuvauksenttä, mikä oli muuttanut ryhmien kulkusuuntia ja ampumasektoreita.

Alikersantin saaman osuman kannalta ratkaisevin seikka oli OA:n mukaan ollut se, ettei muilla harjoitukseen osallistuneilla ollut edes tietoa moottoripyöräryhmän toiminnasta. Ampumakäskystä ei selvästi ilmennyt, kenen alaisuuteen moottoripyöräryhmä kuului ja miten sen tuli toimia. Sitä ei ollut selvitetty ammuntaan osallistujille myöskään puhuttelujen tai harjoitusten yhteydessä.

Toinen merkittävä seikka oli ollut kypärien ja maalipallojen yhdennäköisyys. Ampuja oli ilmeisesti luullut alikersantin kypärää maalipallosi ja tähdännyt juuri siihen. Pallojen ja kypärien värien erilaisuus olisi saattanut estää tällaisen erehdyksen. Tosin oli huomattava, ettei maalipallojen ja kypärien sekoitettavuutta ollut varomääräyksissä nimenomaisesti otettu huomioon.

Tutkijalautakunta oli erityisesti korostanut johtosuhteiden ja tehtävienjaon epäselvyyksiä, mitkä juonsivat juurensa jo ampumakäskyn puutteellisuudesta. Oleellista vastuukysymyksiä arvioitaessa oli OA:n mukaan se, että jos ampumakäsky olisi ollut asianmukainen ja varomääräyksiä olisi noudatettu sekä ammuntaa olisi käytännössä riittävästi harjoiteltu, kukaan varusmiehistä ei olisi joutunut toisten tulilinjalle.

Tutkijalautakunnan lausunnon mukaan ammuntajärjestelyissä oli myös useita sellaisia puutteita, jotka eivät ole välttämättä olleet suoranaisesti syy-yhteydessä tutkittuun kuolemantapaukseen. Ne olivat OA:n mielestä kuitenkin olleet omiaan lisäämään kokonaisvaikutelmaa esimiesten välinpitämättömästä suhtautumisesta palvelusturvallisuuteen.

Syyteharkinta

Ampumaleirin johtaja

Ampumaleirin johtajana toiminut everstiluutnantti oli viime kädessä vastannut siitä, että taisteluumuntojen ampumakäskyt olivat varomääräysten mukaisia. Ampumakäskyn hyväksyessään hän oli ollut leirin johtajana ja ylimpänä esimiehenä vastuussa ammuntaan osallistuneiden palvelusturvallisuudesta. Hän oli tässä asemassaan ollut velvollinen varmistumaan hyväksymänsä käskyn asianmukaisuudesta ja oli näin ollen vastuussa myös käskyssä olleiden puutteiden ennalta arvattavista seurauksista.

Esitutkinnan perusteella näytti OA:n mukaan siltä, ettei everstiluutnantti ollut riittävästi perehtynyt yliluutnantin laatimaan ampumakäskyn vaan oli rutiinomaisesti hyväksynyt sen. Näin menetellessään hän oli huolimattomuudesta laiminlyönyt valvoa, että ampumakäsky täyt-

ti varomääräykset ja vastasi hänen itsensä aiemmin antamaa leirikäskyä. OA katsoi tältä osin olevan todennäköisiä syitä epäillä hänen syyllistyneen palvelusrikkomukseen.

Everstiluutnantin laiminlyönti oli osaltaan myötävaikuttanut ammunnan varojärjestelyjen puutteellisuuteen. Tästä oli puolestaan johtunut mm. se, että moottoripyöräryhmä oli joutunut takaa tulleen ampumasektorille ja alikersantti saanut surmansa rynnäkkökiväärin luodista.

Ampumakäsky oli OA:n mielestä ollut siinä määrin puutteellinen, että everstiluutnantin olisi pitänyt koulutuksensa ja kokemuksensa perusteella havaita nämä puutteet sekä ennakoita niistä ammuntaan osallistuville aiheutuvat riskit. Poissuljettuna tai epätodennäköisenä ei voida pitää hengenvaaraakaan näin puutteellisesti suunnitellussa kovapanosammunnassa. Varusmiehen kuolema oli näissä olosuhteissa ollut ennalta arvattava seuraus, kun otettiin huomioon mm. kypärien ja maalipallojen erehdyttävä samannäköisyys.

Everstiluutnantti ei ollut edellyttänyt, että ampumakäskyä olisi myöhemmin puhutteluissa tai harjoittelun yhteydessä täsmennetty. Hän ei ollut myöskään valvonut sitä itsekin tärkeäksi katsomaansa seikkaa, että ammuntaa olisi riittävästi valmisteltu myös maastossa tapahtuvilla harjoituksilla.

Everstiluutnantin rikosoikeudellista vastuuta arvioitaessa jouduttiin OA:n mukaan vielä kysymään, mikä merkitys ampumakäskyyn jälkikäteen tehdyillä muutoksilla oli ollut alikersantin kuoleman aiheuttamisen kannalta. Sekä everstiluutnantti että yliluutnantti olivat esitutkinnassa korostaneet näiden muutosten vähäisyyttä. Vaikka ne olivatkin epäilemättä lisänneet ammuntaan osallistuvien hämmennystä ja siten osaltaan lisänneet ammunnan kokonaisvaarallisuutta, OA ei kuitenkaan katsonut näiden jälki-

käteen tehtyjen muutosten katkaiseen syy-yhteyttä ampumakäskyn alkuperäisten puutteiden ja alikersantin saaman osuman välillä. Sekä annetusta asiantuntijalausunnosta että tutkijalautakunnan loppuraportista kävi OA:n mielestä ilmi, että juuri ampumakäskyn monet perustavanlaatuiset puutteet olivat luoneet sen vaaratilanteen, jossa varusmiehen kuoleman mahdollisuuden oli täytynyt olla myös ampumakäskyn hyväksyjän ennalta arvattavissa.

OA katsoi olevan todennäköisiä syitä epäillä, että everstiluutnantti on huolimattomuudellaan osaltaan aiheuttanut alikersantin kuoleman ja siten syyllistynyt menettelyllään myös kuolemantuottamukseen.

Ammunnanjohtaja

Yliluutnantti oli ammunnan johtajana ollut varomääräysten mukaan ensisijaisesti vastuussa ammuntaan osallistuvien varusmiesten palvelusturvallisuudesta. Hänen laatimansa ampumakäsky oli ollut edellä kerrotuin tavoin useissa suhteissa puutteellinen. Yliluutnantti oli ollut ammunnanjohtajana päävastuussa siitä, että ammunnan johtosuhteet ja käskytyt sekä muiden ammuntaan osallistuvien tehtävät, etenemisreitit ja tuliasemat tulivat kaikille osallistujille selviksi. Alkuperäiseen ampumakäskyyn oli harjoitteluvaiheessa tehty ryhmien järjestykseen sekä liike- ja ampumasuuntiin vaikuttaneita muutoksia, joista ei ollut ilmoitettu kaikille samalla alueella toimineille ryhmille. Näiden muutosten tekeminen olisi vaatinut maastossa tapahtuvan harjoittelun lisäämistä ja tehostamista sekä erityisesti huolehtimista siitä, että kaikki ammuntaan osallistuvat avainhenkilöt voivat osallistua harjoituksiin samanaikaisesti.

Yliluutnantti oli laiminlyönyt varmistua siitä, että myös moottoripyöräryhmän liikkeet oli-

sivat tulleet muiden ammuntaan osallistuvien tietoon. Tämä olisi ollut erityisen tärkeää siihen nähden, että moottoripyöräryhmälle tässä taistelumuunnassa annettu etenemiskäskey oli ylläluutnantin tietien poikennut vastaavanlaisissa ammunnoissa aikaisemmin noudatetusta menettelytavasta. Hän oli myös laiminlyönyt huolehtia siitä, että ammunnan turvallisuuden kannalta avainasemassa olleet tulentarkkaajat olisivat voineet riittävästi osallistua ammunnan harjoitteluun.

Ylläluutnantti oli edellä kerrotuin tavoin huolimattomuudesta jättänyt noudattamatta ammuntaa koskevia varomääräyksiä. Näin ollen OA katsoi olevan todennäköisiä syitä epäillä hänen syyllistyneen palvelusrikkomukseen.

OA:n mukaan oli ilmeistä, että kuolemantapaukselta olisi vältytty, mikäli ammunta olisi asianmukaisesti suunniteltu ja harjoitettu sekä jos ammunnan varojärjestelyt olisi alun perin asianmukaisesti käskytetty. Tästä laiminlyönnistä aiheutuva vahinkoseuraamus oli ollut ylläluutnantin ennakoitavissa. Ammuntaan osallistuvan yksittäisen varusmiehen kuolema ei voinut olla ammattisotilaan koulutuksen saaneelle upseerille näissä olosuhteissa ennalta arvaamaton seuraus, ottaen huomioon ammuntaan osallistuneiden varusmiesten määrä, ammunnassa käytetyt aseet sekä erityisesti kypärien ja ilmapallomaalien erehdyttävä samannäköisyys.

OA katsoi olevan todennäköisiä syitä epäillä, että ylläluutnantti on huolimattomuudellaan osaltaan aiheuttanut alikersantin kuoleman ja siten syyllistynyt myös kuolemantuottamiseen.

Muut harjoitukseen osallistuneet henkilöt

Esitutinnan perusteella OA ei katsonut olevan todennäköisiä syitä epäillä useiden syyllisek-

si epäiltynä kuultujen, henkilökuntaan kuuluvien kouluttajien syyllistyneen asiassa rangaitavaan menettelyyn. OA kuitenkin arvosteli ammuntaan osallistuneita kolmea tulentarkkaajaa siitä, etteivät nämä olleet riittävästi selvittäneet viereisten ryhmien toimintaa. Heidän olisi tullut osoittaa ammunnan valvonnassa suurempaa omaaloitteisuutta, kun heidän oli täytyntä havaita, että saadut käskyt olivat jääneet puutteelliseksi. Myös leirin varoupeerin olisi OA:n mukaan tullut suhtautua kriittisesti hänelle esitettyyn ilmeisen puutteelliseen ampumakäskeyn.

Tutkijalautakunnan mielestä varusmiehet olivat noudattaneet tässä tilanteessa varomääräyksiä ja heille annettuja ohjeita, joten heidän menettelyään ei voitu moittia. Tähän nähden ei ollut tarpeellista lähemmin arvioida sitä kysymystä, kuka varusmiehistä oli ampunut kuolettavan laukauksen. Tästä seikasta ei ollut saatu tutkimuksissakaan täysin luotettavaa selvitystä.

Toimenpiteet

Tutkijalautakunta oli esittänyt varomääräyksiin useita täsmennyksiä palvelusturvallisuuden lisäämiseksi mm. ammunnoissa käytettävien kypärien osalta. Lautakunta oli esittänyt myös henkilökunnan koulutukseen liittyviä toimenpiteitä taistelumuunnosten riskien ehkäisemiseksi. OA pyysi Pääesikuntaa ilmoittamaan 30.6.2000 mennessä, mihin toimenpiteisiin tutkijalautakunnan esitykset olivat antaneet aiheutta.

OA kehotti valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin ampumaleirin johtajana toimineen everstiluutnantin ja ammunnanjohtajana toimineen (sittemmin kapteeniksi ylennetyt) ylläluutnantin asettamiseksi syytteesen kuolemantuottamuksesta ja palvelusrikkomuksesta Helsingin hovioikeudessa.

OA Lehtimajan kirje valtakunnansyyttäjälle
17.3.2000, dnro 1211/2/99

OA:n syytemääräyksen mukaisesti valtiosyyttäjä Jukka Rappe vaati Helsingin hovioikeuteen 7.4.2000 toimittamassaan haastehakemuksessa everstiluutnantille ja kapteenille rangaistusta kuolemantuottamuksesta ja palvelusrikkomuksesta. Hovioikeus hylkäsi 19.1.2001 antamassaan tuomiossa everstiluutnanttia vastaan ajatun syytteen. Kapteenin hovioikeus sen sijaan tuomitsi palvelusrikkomuksesta ja toiseen sotilaaseen kohdistuneesta kuolemantuottamuksesta 60 päiväsakkoon. Hovioikeus katsoi, että alikersantin kuolema oli aiheutettu törkeällä huolimattomuudella sekä velvoitti Suomen valtion ja kapteenin yhteisvastuullisesti suorittamaan asianomistajille korvausta aiheutetusta kärsimyksestä. Valtio ja kapteeni ovat valittaneet päätöksestä korkeimpaan oikeuteen.

Pääesikunta on ilmoittanut, että päätöksessä mainitut varomääräykset oli tämän tapauksen johdosta tarkistettu ja että palvelusturvallisuuden parantamiseksi on Pääesikuntaan perustettu 1.2.2001 lukien palvelusturvallisuusupseerin päätoiminen virka.

VARUSMIESTEN EPÄASIAILLINEN KOHTELU

OA Lehtimajan Panssariprikaatissa suorittaman tarkastuksen yhteydessä varusmiehet arvostelivat kouluttajanaan toimineen vänrikin käyttäytymistä. Vänrikin kielenkäyttö ei varusmiesten mukaan ollut esimiehelle sopivaa. Hän oli myös käyttäytynyt varusmiehiä kohtaan väkivaltaisesti ja uhkaillut mm. "turpaan vetämisellä". Kerran vänrikki oli kaatanut ämpärillä vettä panssarimiehen päälle.

Panssarivaunujen ja jalkaväen yhteistoimintaharjoituksen yhteydessä vänrikki oli ollut kouluttajana taistelupanssarivaunussa, joka oli yöllä suorittanut maastossa tiedustelua. Tuolloin vaunu oli metsässä ollut vähällä ajaa teltan päälle, jossa nukkui varusmiehiä. Saman harjoituksen aikana oli ajettu panssarivaunulla vänrikin käskystä niin kovaa, että vaunua kuljettanut korpraali oli loukannut päänsä vaunun äkillisesti pysähtyessä maastoesteen takia.

OA:n määräyksestä suoritettun esitutkinnan perusteella OA totesi kannanottonaan seuraavan.

Vänrikin käytös yleensä

Vänrikin käyttäytyminen ei ollut kaikilta osin ollut yleisen palvelusohjesäännön mukaista ja alaisia kannustavaa. Myös vänrikin kielenkäytössä oli ollut toivomisen varaa. Kiroilu ja erilaiset uhkaukset eivät kuulu nykyaikaiseen varusmieskoulutukseen.

Varusmiesten henkilökohtaisen koskemattomuuden loukkaukset olivat kuitenkin olleet melko lieviä eikä vänrikin esittämiä uhkauksiakaan ollut ilmeisesti tarkoitettu kirjaimellisesti otettaviksi. Esimiehet olivat puolestaan pitäneet vänrikkiä kovana ja vaativana mutta ammattitaitoisena kouluttajana.

Veden kaato

Vänrikki oli myöntänyt heittäneensä ämpärillä vettä nukkuvan panssarimiehen päälle. "Räväkkä herätys" oli tarkoitettu ojennukseksi siitä, että panssarimies oli ollut nukkumassa krapulaansa pois muiden varusmiesten ollessa palveluksessa.

OA totesi, että sotilaskurinpitolaissa on säädetty sotilaille kurinpitomenettelyssä määrättä-

vistä kurinpitoseuraamuksista. Esimiehellä ei ole oikeutta ojentaa alaistaan lakiin perustuvan kurinpitomenettelyn ulkopuolella mielivaltaisesti keksimillään seuraamuksilla. OA:n mielestä veden kaataminen pukeissaan olevan henkilön päälle loukkasi toisen henkilökohtaista koskemattomuutta. Tämä oli myös Pääesikunnan simputuksen estämisestä antaman pysyväsiohjeen vastaista. OA piti tulkinnanvaraisena, oliko vänrikki syylistynyt tältä osin esimiesaseman väärinkäyttämiseen. Joka tapauksessa hän katsoi, että kysymyksessä oli ollut sotilaan sopimaton käyttäytyminen.

Kun asianomistajalla ei kuitenkaan ollut asiassa mitään vaatimuksia ja tapauksesta oli kulunut jo aikaa, OA piti syytteen nostamista ja kurinpitomenettelyn jatkamista tarpeettomana.

Teltan läheltä ajo

Panssarivaunujen ajo-ohjeissa korostetaan, että maastossa on ajettava tarpeellista varovaisuutta noudattaen. Esitutkinnassa kuultujen todistajien mukaan panssarivaunuilla tapahtunutta yöllistä tiedustelutehtävää oli pidetty vaikeana ja turvallisuuden kannalta jossain määrin riskialttiina. Vaunuilla oli ollut lupa ajaa tarvittaessa myös metsän kautta. Turvallisuuden takaamiseksi vaunuihin oli käsketty kouluttajat mukaan, ja myös valoja tuli metsään ajettaessa käyttää.

Kertomukset näkyvyydestä, metsässä käytetystä ajonopeudesta ja teltan läheltä ajamisesta olivat ristiriitaisia. Etäisyyttä panssarivaunun ja teltan välillä oli ilmeisesti ollut 9 – 10 metriä. Todistajankertomusten mukaan mitään varsinaista vaaratilannetta ei ollut syntynyt. Periaatteessa vaarallisena pidettiin tosin sitä, että ylipäänsä ajettiin yöllä panssarivaunulla metsässä, jossa oli myös jalkaväkeä. Tästä ratkaisusta ei

kuitenkaan vänrikki ollut vastuussa, vaan hän oli toiminut saamiensa ohjeiden mukaan.

OA:n mukaan ei ollut todennäköisiä syitä epäillä, että vänrikki olisi puheena olevassa tilanteessa laiminlyönyt velvollisuutensa huolehtia varusmiesten palvelusturvallisuudesta ja siten syylistynyt palvelusrikkomukseen tai muuhunkaan rangaistavaan menettelyyn.

Korpraalin loukkaantuminen

Todistajien mukaan vänrikki oli päivällä saman harjoituksen aikana hoputtanut panssarivaunun kuljettajaa ajamaan lujaa. Mitään nimenomaisia määräyksiä panssarivaunujen suurimmista sallituista ajonopeuksista ei kuitenkaan ollut. Ajouralla ollut kuoppa oli ilmeisesti tullut vaunun eteen niin yllättävästi, että siihen olisi ajettu alhaisemmallakin nopeudella. Ottaen huomioon todistajien ristiriitaiset kertomukset tapahtumakulusta OA katsoi, ettei ollut todennäköisiä syitä epäillä vänrikin tältä osin syylistyneen palvelusrikkomukseen tai muuhunkaan rangaistavaan tekoon.

Toimenpiteet

OA antoi vänrikille huomautuksen tämän sotilaille sopimattomasta käyttäytymisestä ja kiinnitti vänrikin huomiota varusmiesten asialliseen ja kannustavaan kohteluun sekä korosti, että vaaratilanteiden välttämiseksi panssarivaunujen ajonopeus oli pidettävä ajo-olosuhteisiin nähden riittävän alhaisena.

OA Lehtimajan päätös 23.3.2000, dnro 2572/2/97

VARUSMIESLÄÄKÄRIEN TOIMINNAN VALVONTA JA PALVELUSHELPOTUSTEN MÄÄRÄÄMINEN

Pohjan Prikaatin varusmieslääkäri oli ensin myöntänyt varusmiehelle palvelushelpotuksia mutta myöhemmin peruuttanut ne tämän nimenomaisesta toivomuksesta, koska varusmies oli halunnut osallistua iltaisin urheiluharjoituksiin. Varusmieslääkäri oli kuitenkin painottanut levon ja rasittamattomuuden tarvetta. Varusmies oli osallistunut normaalisti palvelukseen, kunnes hän oli kivun jatkuessa hakeutunut uudestaan vastaanotolle. Kantelija oli lähetetty röntgeniin, jossa oli paljastunut rasisurmuma.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan potilaalla on yleensä oikeus päättää hoidostaan. Potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Jos potilas kieltäytyy tietyistä hoidosta tai hoitotoimenpiteistä, häntä on mahdollisuuksien mukaan hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Edellä mainittua lakia sovelletaan myös puolustusvoimissa.

Yleisen palvelusohjesäännön mukaan potilaalle määrätään palvelushelpotuksia, kun sairauden tai vamman hoito ja niistä toipuminen sitä vaatii. Palvelushelpotusten määräämistä ei kuitenkaan voida pitää hoitona lain tarkoittamassa mielessä. Palvelushelpotukset ovat palvelusturvallisuuteen ja palveluksen tarkoituksen mukaiseen järjestämiseen vaikuttavia toimia, joiden määrääminen sinällään yleensä edistää potilaan paranemista. Palvelushelpotusten määrääminen kuuluu viime kädessä lääkintähenkilöstön harkintavaltaan. Ns. rajatapauksissa ainakin kokemattoman lääkärin on yleensä parempi määrätä palvelushelpotus kuin jättää se määräämättä.

Lääkärin harkintavallan käyttöön voivat vaikuttaa myös potilaan omat tuntemukset ja toivomukset. Lääkäri kuitenkin käyttää harkintavaltaansa itsenäisesti. Hän on viime kädessä vastuussa potilaansa terveydestä. Palveluksen rasittavuutta ei voi aina suoraan päätellä viikko- tai päiväohjelmasta.

Päeesikunnan terveydenhuolto-osasto katsoi lausunnossaan, ettei varusmieslääkäri ollut tässä tapauksessa menetellyt täysin ohjeiden mukaisesti. Hän oli kuitenkin toiminut Päeesikunnan mielestä niin huolellisesti kuin kohtuudella oli voitu edellyttää.

OA kiinnitti Päeesikunnan huomiota vastaisen varalle varusmieslääkäreiden toiminnan valvontaan ja palvelushelpotusten määräämistä koskevan ohjeistuksen mahdolliseen täsmentämistarpeeseen.

OA Lehtimajan kirje 27.3.2000, dnro 159/4/99

AMMUNTOJEN LÄÄKINTÄHUOLLON JÄRJESTELYT

Suomenlinnan Rannikkorykmentin Isosaaren linnakkeen päällikkönä toiminut kapteeni arvosteli lääkintähuollon järjestelyjä rannikkolinnakkeilla suoritettavien kovapanosammuntojen aikana. Hänen mukaansa varomääräysten mukaiset vaatimukset lääkärin paikallaolosta eivät aina olleet kelirikkoaikana täytettävissä.

OA Lehtimaja esitti kannanottonaan seuraavan.

Palvelusturvallisuuden takaamiseksi on ensisijaisen tärkeää, että kaikkia varomääräyksiä noudatetaan tarkasti myös ammuntojen lääkintähuollon osalta. Mitä vaarallisemmasta toiminnasta on kysymys, sitä suuremmat huolellisuusvaatimukset tulee toiminnasta vastaaville asettaa. Erityisen suurta huolellisuutta pitää noudattaa juuri kovapanosammunnoissa.

Kunkin ammunnan johtaja on varomääräysten mukaan vastuussa siitä, että varomääräyksiä kaikissa olosuhteissa ja kaikilta osin noudatetaan. Mikäli varomääräyksiä ei pystytä aukottomasti noudattamaan, ammuntoja ei ole lupa suorittaa.

Yksikön päällikkö vastaa myös alaistensa koulutustavoitteiden toteutumisesta. Kun varusmiesten palvelusaikoja on nyttemmin lyhennetty ja tiivistetty, joutuu päällikkö ammuntojen peruuttamista harkitessaan usein kohtuuttoman vaikeaan valintatilanteeseen. Hänellä itsellään ei liene juuri mahdollisuuksia vaikuttaa lääkintähuollon järjestelyihin. Hyviä koulutustuloksia edellyttävät ylempät esikunnat eivät OA:n mielestä voi tässä tilanteessa vain tyytyä toteamaan, että varomääräyksiä on noudatettava. Viime kädessä puolustusvoimien johto on vastuussa siitä, että tavoitteiden mukainen varusmieskoulutus voidaan toteuttaa palvelusturvallisuutta vaarantamatta.

OA esitti Pääesikunnalle ja Suomenlahden Meripuolustusalueelle kovapanosammuntojen lääkintähuoltojärjestelyjen kehittämistä niin, että ammuntoja koskevia varomääräyksiä voitaisiin kaikissa ennalta arvattavissa olosuhteissa konkreettisesti noudattaa. OA pyysi Pääesikuntaa ilmoittamaan 31.12.2000 mennessä, mitä kehitystä asiassa on tapahtunut.

OA Lehtimajan kirje Pääesikunnalle
13.6.2000, dnro 2093/4/97

Pääesikunnan terveydenhuolto-osaston ilmoituksen 18.12.2000 mukaan kenttälääkinnän koulutusta ja kenttäolosuhteissa tapahtuvan toiminnan ensihoitovalmiutta on pyritty kehittämään. Palvelusturvallisuuden parantamiseksi on joukko-osastoihin perustettu 1.11.2000 lukien yhteensä 40 sairaanhoitajan virkaa kentäsairaanhoitajan tehtäviä varten. Kovapanosammuntoja koskevaa pysy-

väismääräystä on 1.1.2001 lukien muutettu niin, että nyt edellytetään tarvittaessa joko lääkärin tai ensiapukoulutetun sairaanhoitajan paikallaoloa. Muutoksen tarkoituksena on ollut saada varotehtäviin entistä enemmän vakinaista, palkattua terveydenhuoltoalan henkilöstöä korvaamaan varotehtävissä nykyisin toimivia varusmieslääkäreitä.

RUOTSINKIELISTEN VARUSMIESTEN LOMAMATKAT

OA Lehtimajan suorittaessa Uudenmaan Prikaatin tarkastusta Tammisaaren varuskunnassa valittivat useat Pohjanmaalta kotoisin olevat ruotsinkieliset varusmiehet sitä, että he olivat joutuneet äidinkieltensä vuoksi palvelukseen kauaksi kotoaan Suomen ainoaan ruotsinkieliseen varuskuntaan. He pitivät epäoikeudenmukaisena sitä, ettei tätä seikkaa ollut otettu huomioon heidän ilmaisten lomamatkojensa määrässä. Varusmiesten mielestä heitä ei kohdeltu yhdenvertaisesti suomenkielisten varusmiesten kanssa, jotka usein pääsivät palvelukseen lähemmäksi kotiaan.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Asevelvollisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta on lähtökohtaisesti ongelmallista, että toisten varusmiesten kotimatkat aiheuttavat huomattavasti suurempia itse maksettavia kustannuksia kuin toisten. Kysymys on kaikille asevelvollisille lain mukaan kuluvan kansalaisvelvollisuuden suorittamisesta eivätkä varusmiehet voi itse valita palveluspaikkakuntaansa.

On kuitenkin selvää, että täydelliseen yhdenvertaisuuteen ei voida käytännössä koskaan päästä. Varusmiesten kotimatkojen pituus vaihtelee jo alueellisista syistä. Pohjanmaan ruotsinkielisten osalta tilanteen tekee kuitenkin erikoi-

seksi se, että perustuslaissa turvatun kielellisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi joudutaan ruotsinkieliset varusmiehet sijoittamaan nimenomaan Tammisaaren varuskuntaan, jonne Pohjanmaalla asuville varusmiehille tulee selvästi keskiarvoa pidempi matka. Toisaalta on selvityksestä käynyt ilmi, että merkittävä osa Pohjanmaan suomenkielisistä asevelvollisista on palvelleet varusmiehinä Sodankylässä tai Kajaanisissa, jonne matkat ovat Pohjanmaalta samaa suuruusluokkaa kuin Tammisaareenkin.

Pohjanmaalla tilanne on äskettäin vielä muuttunut siten, ettei siellä ole enää omaa varusmieskoulutusta suomenkielisillekään asevelvollisille. Muuallakin maassa on varuskuntia organisoitu uudelleen, kun on pyritty yhä suurempiin joukkokokonaisuuksiin. Tämän johdosta ovat asevelvollisten mahdollisuudet päästä varusmiespalvelukseen oman kotipaikkakuntansa lähelle ilmeisesti yleisestikin jossain määrin vähentyneet.

Nykytilanteessa ei voida OA:n mielestä katsoa, että nimenomaan ruotsinkielisten varusmiesten kohtelu olisi sillä tavoin perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista, että oikeusasiamiehellä olisi aihetta puuttua asiaan. OA tyytyi ainoastaan yleisesti kiinnittämään Pääesikunnan huomiota asevelvollisten yhdenvertaisen ja oikeudenmukaisen kohtelun tärkeyteen arvioitaessa niitä etuja ja haittoja, joita asevelvollisille aiheutuu palveluspaikkakunnan ja kodin välisistä etäisyyksistä.

OA Lehtimajan kirje 14.6.2000, dnro 189/2/97

KURINPITORANGAISTUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Pohjois-Karjalan Prikaatissa palveleva kapteeni kanteli prikaatin komentajan menettelystä

kurinpitoseuraamusta määrättäessä. Komentaja oli ensin suullisesti ilmoittanut kantelijalle määräävänsä tälle kurinpitorangeistuksena varoituksen. Sen jälkeen päätös oli luettu julkisesti "rivin edessä" kantelijan ja prikaatin muun upseeriston läsnä ollessa. Vasta tämän jälkeen oli tapahtunut päätöksen virallinen tiedoksianto eli päätös oli esitetty kantelijalle kirjallisena. Kantelija ei ollut pyynnöstään huolimatta saanut välittömästi tiedoksi sotilaslakimiehen tässä kurinpitoasiassa antamaa lausuntoa.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Sotilaskurinpitolain 46 §:n mukaan varoitus pannaan täytäntöön julkaisemalla se päiväkäskyssä. Täytäntöönpanoon ei saa ilman rangaitun suostumusta ryhtyä ennen valitukselle säädetyin määräajan päättymistä tai ennen kuin valitus on tuomioistuimessa ratkaistu. Sotilaskurinpitolaissa on puolestaan säädetty kurinpitorangeistusta koskevan päätöksen tiedoksi antamisesta rangaitulle. Siinä ei mainita tiedoksiannon tapaa tai ajankohtaa. Asiayhteydestä käy kuitenkin ilmi, että tiedoksiannon on ajateltu tapahtuvan siten, että päätös esitetään rangaitulle kirjallisesti.

Tässä asiassa ei ollut edes väitetty, että päätöksen "rivin edessä" lukeminen olisi ollut kurinpitorangeistuksen täytäntöönpanoa. Tosin toimenpiteen tarkoitus oli todennäköisesti ollut sama kuin varoituksen julkaisemisella päiväkäskyssä. Ilmeisesti myös kantelija itse oli voinut kokea "rivin edessä" lukemisen varoituksen tosiasiallisena täytäntöönpanona.

OA katsoi hyvän kurinpitotavan edellyttävän, että seuraamuksen kohteena oleva henkilö itse saa aina ensimmäisenä tietää omassa asiassa tehdystä ratkaisusta. Tämä periaate käy nykyään ilmi myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ns. ennakkotietosään-

nöksestä. Lainkohdan mukaan viranomaisen on mahdollisuuksiensa mukaan huolehdittava tarvittaessa siitä, että asianosainen voi saada asiakirjan sisällöstä tiedon ennen sen julkiseksi tuleamista.

Lienee sinänsä selvää ja kurinpidon kannalta jopa tärkeää, että kurinpitoesimies voi viipymättä ilmoittaa tekemistään kurinpitoratkaisuista myös muille alaisilleen. Tällöin pitäisi kuitenkin selvästi ilmoittaa myös se, onko jossakin kurinpitoasiassa annettu päätös lopullinen vai ei. Tässä tapauksessa asia oli tosin selvityksen mukaan ollut jo ennestään henkilökunnan tiedossa.

Vaikka OA ei katsonut komentajan menetelleen asiassa suorastaan lainvastaisesti, hän piti kuitenkin hyvän kurinpitotavan vastaisena sitä, että kurinpitorangaistus oli tosiasiallisesti pantu täytäntöön jo ennen sen virallista tiedoksiantoa rangaistulle.

Sotilaslakimiehen kurinpitoasiassa antama lausunto oli puolestaan osa esitutkinta-aineistoa. Se oli liitettävä asiakirjoihin tai siitä oli tehtävä niihin merkintä. Lausunto oli jo tullut julkiseksi siinä vaiheessa, kun komentaja oli tehnyt asiassa kurinpitoratkaisun. Oikeusupseeri ei ilmeisesti ollut tuntenut kysymykseen tulevia säännöksiä, minkä vuoksi asiaa oli jouduttu tiedustelemaan sotilaslakimieheltä. Tämän johdosta lausunnon kantelijalle luovuttaminen ei ollut tapahtunut lain edellyttämien tavoin ”viipymättä”. Asiassa ei ollut saatavissa tarkkaa tietoa siitä, miten pitkä viivästys oli ollut. Mikäli lausunto oli ollut kantelijan saatavilla jo samana päivänä, ei menettelyä voitu OA:n mielestä pitää ainakaan selvästi lainvastaisena.

OA kuitenkin korosti, että sotilaslakimiehen kurinpitoasiassa antama lausunto on kurinpitoesimiehen ratkaisun kannalta keskeinen asiakirja. Kun kurinpitorangaistuksia koskeva kolmen päivän valitus aika on lyhyt, on erityisen tärkeää

varmistaa, että lausunto samoin kuin muikin esitutkinta-aineisto voidaan pyydettyessä aina antaa rangaistulle viipymättä. Joukko-osastojen oikeusupseerien tulisi olla selvillä kurinpitomenettelyn kohteiden oikeusturvan kannalta keskeisistä lainsäännöksistä.

OA saattoi käsityksensä kurinpitopäätöksen oikeasta tiedoksiantotavasta prikaatin komentajana toimineen everstin tietoon. Hän kiinnitti myös Pääesikunnan huomiota siihen, että kurinpitomenettelyn kohteella on oikeus saada viipymättä tietoonsa sotilaslakimiehen kurinpitoasiassa antama lausunto ja että joukko-osastojen oikeusupseerien koulutuksesta huolehditaan myös tässä suhteessa asianmukaisella tavalla.

OA Lehtimajan päätös 14.6.2000, dnro 1351/4/97

SOTILASSOITTAJIEN KUULONSUOJAUS

OA Lehtimajan Hämeen Rykmentissä suorittaman tarkastuksen yhteydessä tuli esille puutteita varusmiessoittokunnan kuulonsuojauksessa. Soittajat kertoivat harjoittelevansa ahtaissa tiloissa, joissa melutaso oli korkea. Kertomansa mukaan heillä ei myöskään ollut asianmukaisia kuulonsuojaimia.

OA totesi kannanottonaan seuraavan.

Terveystieteiden järjestämisestä puolustusvoimissa annetun asetuksen mukaan on kiinnitettävä erityistä huomiota palvelukselle ominaisten terveysvaarojen vähentämiseen sekä tähän liittyvään terveyskasvatukseen. Pääesikunnan mukaan meluvammat ovat selvästi yleisin ammattitauti puolustusvoimien palkatulla henkilöstöllä. Myös 300 – 400 varusmiestä saa palveluksensa aikana meluvamman. Varusmiessoittajien ja muidenkin sotilassoittajien kuulonsuojauksessa oli Hämeen Rykmentissä suoritettun

tarkastuksen jälkeen tapahtunut kehitystä, mutta tilannetta ei voitu sotilassoittokuntia koskevan tutkimuksen mukaan vielääkään pitää tyydyttävänä.

OA korosti, että kuulonsuojaus kuului tärkeänä osana sotilaiden palvelusturvallisuuteen ja kiinnitti Pääesikunnan huomiota sotilassoittokuntien kuulonsuojauksen kehittämistarpeisiin sekä yleisemminkin kuulonhuollon riittävään huomioimiseen puolustusvoimissa.

OA Lehtimajan kirje 20.6.2000, dnro 487/2/98

VARUSMIEHEN LOMA-ANOMUKSEN KÄSITTELY

Varusmies arvosteli loma-anomuksensa käsittelyä Kaartin Jääkärirykmentissä. Hän oli anout lomaa 55 vuorokaudeksi osallistuakseen yliopiston pääsykokeisiin valmistavalle valmennuskurssille. Saatuaan tiedon perusyksikkönsä päällikkönä toimivan kapteenin kielteisestä ratkaisusta, kantelija toimitti hänelle kirjallisen perustelupyynnön. Kapteeni havaitsi tällöin päättäneensä asiasta, joka ei kuulunut hänen toimivaltaansa. Hän siirsi asian joukko-osaston komentajan sijaisen päätettäväksi. Tässä yhteydessä hän yliviivasi nimensä loma-anomuksen "en myönnä" -kohdasta ja lisäsi sen "en puolla" -kohtaan. Lisäksi hän merkitsi näkyviin ne maastoharjoitukset, joista varusmies olisi poissa, jos anottu loma myönnettäisiin. Joukko-osaston komentajan sijainen käsitteli asian eikä myöntänyt lomaa. Kantelija arvosteli erityisesti sitä, ettei kielteisistä lomapäätöistä ollut pyynnöstä huolimatta perusteltu.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Laissa ei erikseen säädetä sotilaskäskyasiassa annettavan päätöksen perusteluvelvollisuudes-

ta, mutta varsinkin asioissa, joilla on päätöksen kohteelle suuri merkitys, olisi esimiehen ainakin pyydettyä hyvä perustella päätöksensä. Tämä kuuluu hyvään hallintoon ja edistää myös esimiehen ja alaisen välisen luottamuksen rakentumista. Perusteleminen voi joskus olla tarpeen siitä huolimatta, että esimies ja alainen ovat jo keskustelleet asiasta. Päätös on syytä perustella varsinkin silloin, jos näyttää siltä, että alainen on ymmärtänyt asian väärin. Suullista perustelua voidaan kuitenkin yleensä pitää loma-anomusasioissa riittävänä.

Perusyksikön päälliköllä on oikeus myöntää lomaa henkilökohtaisista syistä enintään 7 vuorokaudeksi kerrallaan. Perusyksikön päällikkö ei voi harkintavaltansa puitteissa ratkaista asiaa, kun anottu HSL-loma on yli 7 vuorokautta. Hän ei voi siten tehdä myöskään tällaisen loma-anomuksen hylkäävää päätöstä. Tämän vuoksi OA katsoi kapteenin ylittäneen toimivaltansa ratkaistessaan kantelijan loma-anomusasian. Lieventävinä seikkoina OA otti huomioon, että päätöksenteko oli ajoittunut yöaikaan leiriolosuhteisiin ja että kapteeni oli ryhtynyt heti toimiin virheen korjaamiseksi. Hänen menettelynsä ei ollut kohtuuttomasti viivästyttänyt loma-anomuksen lopullista ratkaisua.

Loma-anomukseen tehtyjä merkintöjä voitiin eräiltä osin arvostella. Epäselvyyksien välttämiseksi kapteenin olisi ollut syytä erillisellä läheteellä selvittää aikaisemman päätöksensä virheellisyys ja ilmoittaa, että kysymys oli sen oikaisemisesta. Loma-anomuksen ratkaisemiseen vaikuttavat seikat kuten anotulle loma-ajalle osuvat maastoharjoitukset olisi voitu mainita eri paperilla. Asian esittelyn yhteydessä on vältettävä sellaisten sanavalintojen ja merkintätapojen käyttöä, jotka voivat antaa ratkaisijalle harhaanjohtavan kuvan lomaa anovan tarkoituksesta. Lisäksi OA totesi, että perusyksikön päälli-

kön olisi tullut saattaa asian ratkaisijan tietoon, että kantelija oli nimenomaan pyytänyt ratkaisun perustelemista.

Koska Kaartin Jääkärirykmentin komentaja oli jo huomauttanut kapteenille hänen menettelynsä ongelmakohdista, OA tyytyi ainoastaan vastaisen varalle kiinnittämään tämän huomiota asianmukaisesti menettelytapoihin loma-anomuksia käsiteltäessä.

Päaesikunnan huomiota OA kiinnitti loman myöntämisperusteita koskevien määräysten mahdolliseen täsmentämistarpeeseen vastaisten väärinymmärrysten välttämiseksi ja yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi. Käsitteiden sisällön ja niiden erojen tulisi käydä ilmi tavalla, joka varusmiehen olisi helppo ymmärtää.

OA Lehtimajan päätös 7.7.2000, dnro 1050/4/00

ITSETUHOAIKEISTA EPÄILLYN VARUSMIEHEN KOHTELU

Varusmies arvosteli Kaartin Jääkärirykmentin sotilaspoliisikomppanian päällikköä ja varapäällikköä siitä, että nämä olivat määränneet hänet varusmiestoveriensä ”tarkkailtavaksi”. Erityistarkkailun syynä oli ollut se, että kantelijan uskottiin olevan vaaraksi itselleen ja saattavan tehdä jotakin arvaamatonta. Tarkkailu oli kuitenkin saanut simputuksenomaisia piirteitä, kun tarkkailua suorittaneet varusmiehet olivat mm. kieltäneet kantelijaa käyttämästä veistä ja haarukkaa hänen ruokaillessaan. Tämän kantelija koki nöyryyttäväksi. Kun kantelija oli valittanut asiasta, tarkkailutehtävän antanut komppanianpäällikkö oli ottanut asian kurinpitoesimiehenä itse ratkaistavakseen ja päättänyt, ettei asiassa ollut aihetta varsinaiseen esitutkintaan.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Tarkkailun järjestämisellä oli ilmoitettu pyrittyn lähinnä täyttämään yleisen palvelusohjesäännön mukainen velvollisuus huolehtia yleisestä järjestyksestä ja palvelusturvallisuudesta. Tarkkailu ei ollut suoranaisesti perustunut voimassa oleviin säännöksiin tai määräyksiin, eikä vastaavanlainen menettely ollut puolustusvoimissa yleisesti käytössä. Tämänkaltaisen tarkkailu ei ollut myöskään lääketieteellinen hoitoimenpide. Varusmiehen tarkkailun oli kerrottu olleen osaksi esitutkinnallinen, osaksi ”hoivava” toimenpide, johon kuitenkin sisältyi ”pakkokeinonomaisia piirteitä”.

OA:n mielestä asiassa ei ollut aihetta epäillä, että tarkkailun tarkoitus olisi alun perin ollut epäasiallinen. Ilmeisesti olisi kuitenkin ollut parempi menetellä niin, että varusmies, jolla epäiltiin olevan itsetuhoisia ajatuksia, olisi toimitettu heti päivystysluontoisesti lääkärin tutkittavaksi sen sijaan että hänet määrättiin varusmiestovereidensa tarkkailtavaksi. Tämä olisi ollut parempi ratkaisu sekä yleisen palvelusturvallisuuden että varusmiehen hoidontarpeen kannalta.

Veitsen ja haarukan käyttökielto oli kumottu heti sen tultua kantahenkilökunnan tietoon. Päaesikunta myönsi, että veitsen ja haarukan käyttökielto oli tässä yhteydessä ollut epäasiallinen. Syyksi kiellon antamiseen ilmoitettiin ohjeiden väärinymmärrys.

OA korosti sitä, että käskyn antajalla on velvollisuus valvoa antamansa käskyn noudattamista ja että käskyn antaja on vastuussa epäselväksi jääneen käskyn väärinymmärryksestä aiheutuvista seurauksista. Varusmiehille on tehtävä selväksi myös heidän toimivaltaansa liittyvät rajoitukset niin, että omavaltaiset menettelytavat estyvät. Varsinkin poikkeuksellisia tai vaikeita tehtäviä antaessaan esimiehen on aina varmistuttava siitä, että hänet ymmärretään oikein. Järjestelyjä, jotka saattavat saada pakkokeinon-

omaisia tai simputuksenluonteisia piirteitä, tulee välttää.

OA katsoi perusyksikön päällikön ja varapäällikön menetelleen virheellisesti siinä, että he olivat jättäneet itsetuhoiseksi epäillyn varusmiehen tarkkailun toisten varusmiesten tehtäväksi ja lisäksi ohjeistaneet tämän tarkkailutehtävän niin puutteellisesti, että sen toteuttaminen oli saanut nöyryyttäviä piirteitä.

Esitutinnan suorittamatta jättämistä koskevan päätöksen osalta OA katsoi, ettei perusyksikön päällikkö ollut kurinpitoesimiehenä suoraan estettä. Yleisen uskottavuuden vuoksi olisi olosuhteisiin nähden ollut kuitenkin parempi, että hän olisi siirtänyt asian selvittämisen ylemmälle kurinpitoesimiehelle. Esitutinnan suorittamatta jättämistä koskeva päätös pitää aina pyrkiä tekemään ehdottoman puolueettomasti. Sotilaskurinpitojärjestelmän julkisen luotettavuuden kannalta on tärkeää välttää sellaisen vaikutelman antamista, että kurinpitoesimiehen päätöksenteko ei ole perustunut objektiiviseen harkintaan.

OA kiinnitti sotilaspoliisikomppanian päällikön ja varapäällikön huomiota esimiesten velvollisuuden varmistua siitä, että alaiset ymmärtävät annetut käskyt ja että käskyjen tarkoituksenmukaista toteuttamista myös valvotaan. OA saattoi päällikön tietoon myös käsityksensä kurinpitoesimiehen esteellisyyttä koskevien säännösten tulkinnasta. Pääesikunnan huomiota OA kiinnitti siihen, että itsetuhoaikeista epäillyt varusmiehet tulisi tarvittaessa ohjata heti asianmukaiseen hoitoon sen sijaan että heidät asetetaan varusmiestovereidensa tarkkailuun.

OA Lehtimajan päätös 11.9.2000, dnro 474/4/99

KARJALAN PRIKAATIN VIRKANIMITYKSET

Kahdessa kantelussa oli kysymys Karjalan Prikaatin terveydenhuoltoalan virkanimityksistä.

Sairaanhoitajan viran täyttäminen

Sairaanhoitajan viran hakijat kantelivat siitä, että epäpätevä hakija oli nimitetty virkaan "talon sisältä" ja ulkopuolisia päteviä hakijoita oli syrjitty.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Virkaan valitun henkilön suorittama tutkinto ei täyttänyt puolustusvoimissa noudatettavia sairaanhoitajan virkaan vaadittavia kelpoisuusvaatimuksia. Tällä perusteella OA katsoi prikaatin komentajan ylittäneen nimitysasiassa harkintavaltansa. Komentajan menettelyn moitittavuutta arvioidessaan OA otti kuitenkin huomioon terveydenhuoltoalan eri tutkintoja koskevien kelpoisuusvaatimusten vaikeaselkoisuuden.

OA korosti myös sitä, että virkanimityspäätöstä tehtäessä "talon sisäinen" työkokemus ei saa olla ainoa ratkaisukriteeri eikä sen painottaminen saa johtaa ulkopuolisten hakijoiden syrjimiseen. Tosin tällainen kokemus voi joskus objektiivisenkin arvion mukaan edistää mahdollisuuksia viran menestykselliseen hoitamiseen. Viranomaisen "kokonaisedun" huomioon ottaminen on sekin sallittua virkaa täytettäessä, joskaan tämä näkökohta ei koskaan voi syrjäyttää perustuslaissa säädettyjä virkanimitysperusteita. Lähinnä on kysymys siitä, minkä tyyppisiä ansioita missäkin virantäyttötilanteessa halutaan eniten painottaa. Virkamieslain mukaan esimerkiksi irtisanomisista on pyrittävä välttää

mään työn uudelleen järjestelyillä ja muilla vastaavilla tavoilla. Viranomaisella on velvollisuus aktiivisesti etsiä uusia ratkaisuja, kun jotakin virkamiestä uhkaa irtisanominen. OA saattoi Karjalan Prikaatin komentajan tietoon käsityksensä virkanimityksissä noudatettavista periaatteista.

OA Lehtimajan päätös 11.9.2000, dnro 225/4/00

Henkilökunnan kanssa käytävät ns. kehityskeskustelut

Karjalan Prikaatin työntekijä arvosteli sitä, ettei häntä ollut epäpätevänä valittu prikaatin hammashoitajan virkaan. Hän oli ymmärtänyt, että hänelle olisi ns. kehityskeskustelussa luvattu mahdollisuus myöhemmin täydentää koulutustaan.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Oli mahdollista, että kantelijan ja joukko-osaston komentajan käymä koulutukseen hakeutumista koskeva keskustelu oli johtanut väärinkäsitykseen. Eräässä toisessa kanteluasiassa oli tullut esiin samankaltaisia epäilyjä. Sen vuoksi OA korosti, että henkilöstön kanssa käytävissä ns. kehityskeskusteluissa olisi varottava luomasta sellaista mielikuvaa, että tietty virka voidaan "luvata" jollekulle etukäteen, jos asianomainen esim. hankkii tietyn koulutuksen. Kouluttautumaan kannustaminen on sinänsä hyväksyttävää, kunhan sillä ei luoda epärealistisia odotuksia eikä loukata yhdenvertaisuusperiaatetta. OA kiinnitti Karjalan Prikaatin komentajan huomiota hyvään hallintotapaan.

OA Lehtimajan päätös 13.9.2000, dnro 1339/4/00

PUOLUSTUSVOIMIEN HENKILÖKUNNAN "PERINNELEIKIT"

Kantelija arvosteli entisten esimiestensä menettelyä Savon Prikaatin kranaatinheitinkomppanian henkilökunnan saunaillassa. Kantelija kertoi joutuneensa komppanian uutena ylikersanttina sukeltamaan puukapulaa järvestä ja pitämään esitelmän alasti naisen läsnä ollessa.

Päaesikunnan mukaan kysymyksessä oli ollut komppanian henkilökunnan uuden tulokkaan tutustuttaminen työyhteisön leikkimielisiin perinteisiin. Päaesikunta tosin katsoi, että saunaillassa oli käyttäydytty kantelijaa kohtaan epäasiallisesti. Tilaisuudessa oli ollut "riehakas tunnelma" ja kantelijalle oli henkilökunnan taholta huudeltu asiattomuuksia.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Yleisen palvelusohjesäännön mukaan esimiehen vallan kaikenlainen väärinkäyttö, samoin kuin hyvien tapojen sekä ihmisarvoa loukkaavien menettelytapojen käyttäminen on kielletty. Asiassa ei ollut näyttöä siitä, että kantelijan osallistuminen saunaillan olisi ollut pakollista tai että kantelijaa olisi nimenomaan käsketty esiintymään alasti. OA:n mielestä henkilökunnan saunaillat järjestettäessä tulisi kuitenkin ottaa huomioon, että työyhteisön jäsenten huumorintaju ja leikinlaskun sietokyky voi vaihdella ja että jotkut saattavat kokea leikkimielisikkin tarkoitetut "perinteet" nöyryyttävinä ja yksityisyyttään loukkaavina. Muun joukon edessä pidettävät "esitelmät" voivat tarjota mahdollisuuden uusien tulokkaiden nolaamiseen tai jopa nöyryyttämiseen varsinkin siinä vaiheessa iltaa, kun yleisö on mahdollisesti humaltunut.

OA saattoi käsityksensä henkilökunnan ja perinneleikkien järjestämisestä Päaesikunnan ja Savon Prikaatin komentajan tietoon.

OA Lehtimajan kirje 29.9.2000, dnro 2374/4/99

VARUSMIESPALVELUKSESTA KIELTÄYTYNEEN KAHLEHTIMINEN

Kantelija oli vuonna 1997 määrätty aloittamaan varusmiespalvelus Suomenlahden Laivas-tossa. Hän oli kuitenkin ilmoittanut kieltäytyvänsä kokonaan palveluksesta ja jäänyt määrä-aikaan mennessä saapumatta Upinniemen varuskuntaan. Myöhemmin kantelija oli vapaaehtoisesti ilmoittautunut poliisille, jolloin hänet oli toimitettu Helsingin päävartioon ja luovutettu sotilasviranomaisten haltuun. Kantelijaa oli tul-lut noutamaan ylikersantin arvoinen sotilaspoliisi, joka toimi Suomenlahden Laivaston vartiopäällikkönä. Hän oli määrännyt kantelijan pan-tavaksi kuljetuksen ajaksi käsirautoihin ”turval-lisuussyistä”. Vasta matkan aikana kantelija oli vapautettu käsirautoista. Kantelijan mielestä hänen kohtelunsa ei ollut asianmukainen.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Oikeusasiamiehellä on aiemminkin ollut käsi-teltävänä ainakin kaksi tapausta, joissa oli kysymys sotilaspoliisien käyttämistä ylimitoit-tuista voimakkeista ja nimenomaan käsirautojen käytöstä. Molemmissa tapauksissa sotilaspoliisit puolustautuivat kertomalla toimineensa vain saamansa koulutuksen mukaisesti. Oikeus-asiamies on puolestaan korostanut, että sotilaspoliisitehtävissä on selkeästi erotettava toisaalta sodan ja toisaalta rauhan aikaiset toimintaperi-aatteet. Myös Euroopan ihmisoikeustuomiois-tuin arvosteli 16.12.1997 Suomea koskevassa ns. Ranisen tapauksessa sitä, että ase- ja siviilipalve-luksesta kieltäytynyt asevelvollinen oli pantu käsirautoihin, vaikka tämän oma käyttäytymi-nen ei ollut antanut siihen aihetta.

Nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa poliisille vapaaehtoisesti ilmoittautunut kantelija oli käyttäytynyt koko ajan asiallisesti. Mitään pe-

rusteltua aihetta hänen kahlitsemiseensa ei näy-tetty olleen edes kuljetuksen aikana. Yleisen pal-velusohjesäännön mukaan on rauhanaikaisissa oloissa pääsääntönä se, ettei kiinniotettua saa kahlehtia, ellei se ole erityisistä syistä tarpeen. Ylikersantti ei ollut edes väittänyt kantelijan itse antaneen aihetta kahlehtimiseen. OA katsoi yli-kersantin jättäneen noudattamatta Yleisen pal-velusohjesäännön kahlehtimista koskevaa mää-räystä ja syyllistyneen siten palvelusrikkomuk-seen.

Ylikersantin menettelyä arvioidessaan OA otti kuitenkin huomioon sen, että kantelijan kah-lehtiminen oli kestänyt vain noin puoli tuntia. Ylikersantti oli kuljetuksen aikana arvioinut ti-lanteen uudelleen ja antanut käskyn poistaa kä-siraudat. Ylikersantti ja hänen mukanaan ollut varusmiessotilaspoliisi olivat ilmoituksensa mu-kaan toimineet saamansa koulutuksen mukaises-ti ja samalla tavalla kuin aiemminkin vastaavis-sa kuljetustilanteissa. Käsirautoja oli neuvottu käyttämään kiinniotettujen ”oman turvallisuus-takia”. OA pitikin mahdollisena, että yliker-santin menettelyyn oli vaikuttanut hänen soti-laspoliisikoulutuksensa puutteellisuus. Tämän vuoksi OA piti ylikersantin syyksi lukemaansa palvelusrikkomusta vähäisenä. OA:n mielestä asiassa ei ollut aihetta syytteen nostamiseen, jo-ten hän tyytyi antamaan ylikersantille huomau-tuksen tämän lainvastaisesta menettelystä.

OA totesi kiinnittäneensä aikaisemminkin huomiota sotilaspoliisia koskevan koulutuksen ja ohjeistuksen puutteellisuuteen. Myös puolus-tusministeriö oli kehottanut Pääesikuntaa ryh-tymään toimenpiteisiin sotilaspoliisien koulu-tuksen ja käytännön sotilaspoliisitoiminnan uu-delleen ohjeistamiseksi.

Puolustusvoimissa on 14.2.2000 otettu käyt-töön uusi sotilaspoliisiopas. Tämänkin oppaan johdannossa todetaan, että oppaan painopiste on

sodan uhan ja sodan ajan toiminnassa. Oppaassa selostetaan menettelyä mm. sotavankeja kuljettettaessa. Koulutuksen keskittyessä sodan ajan toimintoihin saattaa OA:n mielestä kuitenkin helposti unohtua, että rauhan aikana tulevat sotilaspoliisinkin kohdalla kysymykseen ainoastaan Yleisessä palvelusohjesäännössä mainitut voimakeinot ja turvaamistoimenpiteet.

OA kiinnitti Pääesikunnan, Merivoimien Esikunnan ja Suomenlahden Meripuolustusalueen komentajan huomiota sotilaspoliisitehtävissä toimivien asianmukaiseen koulutukseen ja ohjeistukseen sekä pyysi Pääesikuntaa antamaan vuoden 2000 loppuun mennessä selvityksen sotilaspoliisikoulutuksen nykytilasta ja sen mahdollisista kehittämissuunnitelmista.

OA Lehtimajan päätös 24.10.2000, dnro 1430/4/97

Pääesikunta on lähettänyt 20.12.2000 päivätyn selvityksen, jossa todetaan, että sotilaspoliisin voimankäytön ohjeistus on sinänsä tällä hetkellä riittävä. Pääesikunta kuitenkin katsoo, että esimerkiksi vartiopäällikköjen koulutusta on edelleen tehostettava henkilökunnalle vuosittain järjestettävissä voimankäytön opetustilaisuuksissa. Ennen kaikkea asennekasvatus on tärkeää. Myös varusmieskoulutuksessa tulee kiinnittää enemmän huomiota siihen tapaan, jolla voimankäyttöä koulutetaan. Pääesikunnan tutkintaosasto puolestaan toteaa, että sotilaspoliisikoulutus edelleenkin keskittyy sodan ajan tehtäviin ja että rauhan ja sodan ajan tehtävien ja toimintatapojen erittely ei ole kaikilta osin riittävän selkeää.

LÄÄKÄRIN HARKINTAVALTA JA VARUSMIESTEN PALVELUSHELPOTUKSET

Varusmies arvosteli Kaartin Jääkärirykmentin lääkintäeverstiluutnanttia siitä, että tämä ei ollut kuunnellut häntä vastaanotolla eikä määrännyt hänelle kaikkia Keskussotilassairaalan esittämiä palvelushelpotuksia.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Se, että lääkäri päättää potilaan hoidosta osittain potilaan toiveiden vastaisesti, ei vielä merkitse sitä, etteikö lääkäri olisi kuunnellut potilasta. Lääkäri käyttää itsenäisesti harkintavaltaansa päättäessään hoidon tarpeesta ja määrätessään palvelushelpotuksia.

Tässä tapauksessa lääkintäeverstiluutnantti ei ollut määrännyt varusmiehelle Keskussotilassairaalan esittämiä palvelushelpotuksia, koska yleinen palvelusohjesääntö ei niitä siinä muodossa tuntenut. Santahaminan terveysasemalla tulkittiin Yleisen palvelusohjesäännön käsittämä luettelo palvelushelpotuksista tyhjentäväksi, eivätkä terveysaseman lääkärit määränneet muita kuin luettelossa nimenomaan mainittuja palvelushelpotuksia.

OA:n mielestä Santahaminan terveysasemalla noudatettu käytäntö kuitenkin rajoitti liiaksi hoitavan lääkärin harkintavaltaa yksittäistapauksissa. Yleisen palvelusohjesäännön mukaan lääkärin onkin palvelushelpotusta määrätessään harkittava, riittävätkö luettelon mukaiset merkinnät selvittämään varusmiehen esimiehille, miten palvelus olisi järjestettävä. Siinä kehoitetaan lääkäriä käyttämään sopivaksi katsomaansa merkitsemistapaa, jos luetellut palvelushelpotusmerkinnät eivät jossakin tapauksessa sovellu käytettäväksi.

Yleistä palvelusohjesääntöä olisi OA:n mielestä tulkittava siten, että kukin lääkäri voi itsenäisesti määrätä myös tarkemmin yksilöitäviä palvelushelpotuksia varusmiehen terveydentilan ja olosuhteiden niin vaatiessa. Tämän tulkinnan kanssa ristiriidassa olevia organisaatiokohtaisia käytäntöjä ei tulisi muodostaa.

OA saattoi käsityksensä Yleisen palvelusohjesäännön tulkinnasta ja sotilaslääkäriin harkintavaltaa rajoittavien käytäntösääntöjen ongelmallisuudesta Pääesikunnan ja Kaartin Jääkärirykmentin tietoon.

OA Lehtimajan päätös 24.10.2000, dnro 926/4/00

PUOLUSTUSVOIMIEN HENKILÖKUNNAN EPÄASIALLINEN KIELENKÄYTTÖ

Uudenmaan Prikaatissa vapaaehtoisen asepalveluksen suorittanut nainen kanteli palveluksensa arvostelusta kotiuttamisen yhteydessä. Kantelun mukaan palveluksen huono arvostelu oli ollut kosta siitä, että kantelija oli palveluksensa aikana valittanut erään sotilasmestarin alatyylisestä kielenkäytöstä. Kantelussa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että kantelijan sotilaspassiin merkityt arvosanat oli pyyhitty yli ja merkitty niiden tilalle uudet arvosanat, kuitenkin niin, että alkuperäisetkin arvosanat olivat vielä osittain erotettavissa. Muutettuja arvosanoja ei ollut lainkaan merkitty kantelijan kotiuttamiskorttiin. Myöhemmin tämä virhe oli korjattu ja kantelijalle oli annettu uusi sotilaspassi.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Esimiehen suorittama arvostelu on sinänsä harkinnanvarainen toimenpide. Se ei saa kuitenkaan olla mielivaltainen. Arvostelun tulee olla oikeudenmukainen ja tasapuolinen. Kaikkia arvosteltavia on kohdeltava yhdenmukaisin perus-

tein. Arvostelua ei saa jonkun arvosteltavan kohdalla muuttaa pelkästään "taktisista" syistä.

Kantelijan perusyksikön päällikkönä toiminut yliluutnantti myönsi muuttaneensa kantelijan palveluksen arvostelua tämän vaatimuksesta paremmaksi kuin se alunperin oli vaikka tämä oli sotinut hänen omaatuntoaan vastaan. Hän oli menetellyt näin, koska arvosanojen nostaminen näytti kantelijan tyytyväisyyden takaamiseksi tarkoituksenmukaiselta. Yliluutnantin menettelyä voitiin arvostella yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta, joskin hänellä ilmeisesti oli ollut toiminnalleen sinänsä hyväksyttävä tavoite. Esimiehen kielenkäytöstä tehdyn ilmoituksen ei ollut näytetty vaikuttaneen kantelijan palveluksen arvosteluun.

Sotilaspassiin merkitty korjaus oli tehty epäasiallisella tavalla. Korjausmerkinnät saattoivat antaa aihetta epäilyksiin, että arvostelumerkintöjä olisi jälkepäin oikeudettomasti muutettu. Yliluutnantin olisi tullut huolehtia siitä, että hänen allekirjoittamansa sotilaspassi oli ulkoasultaan viralliselta asiakirjalta vaadittavaa tasoa ja että sotilaspassiin tehty korjaus olisi välittömästi merkitty myös kantelijan kotiuttamiskorttiin.

Epäasiallinen kielenkäyttö

OA katsoi myös, että yliluutnantti oli laiminlyönyt riittävästi puuttua alaisensa sotilasmestarin epäasialliseen kielenkäyttöön. Uudenmaan Prikaatin henkilökunnan kielenkäytöstä oli jo aikaisemmin tullut valituksia oikeusasiamiehen suorittamien tarkastusten yhteydessä. OA Lehtimaja oli prikaatin komentajalle jo vuonna 1997 lähettämässään kirjeessä todennut, että prikaatin henkilökunnan karkean kielenkäytön oli kerrottava olevan melko yleistä. OA oli kehottanut komentajaa kiinnittämään jatkossa huomiota henkilökuntaan kuuluvien esimiesten asialliseen

kielenkäyttöön varusmiehiä puhuteltaessa.

Nyt kysymyksessä olevat tapaukset olivat sattuneet pian tämän kirjeen lähettämisen jälkeen. Prikaatissa oli tosin kerrottu järjestetyn puhutteluja ja muita tilaisuuksia, joissa esimiesten kielenkäyttöön oli kiinnitetty huomiota. OA:n mielestä vaikutti kuitenkin ilmeiseltä, etteivät puhuttelut olleet johtaneet tilanteen korjaantumiseen.

Tämän asian johdosta oli suoritettu esitutkinta, jonka johdosta sotilaslakimies oli kuitenkin tehnyt sotilasmestaria koskevan syyttämättä jättämispäätöksen. Esitutkinnassa saatu selvitys viittasi OA:n mielestä kuitenkin siihen, ettei sotilasmestarin kielenkäyttö ollut aina ollut Yleisen palvelusohjesäännön mukaista. Erityisesti se näytti olleen naispuolisia alaisia loukkaavaa.

Yliluutnantti ei sotilasmestarin esimiehenä kiistänyt sitä, että sotilasmestarin kielenkäyttö oli antanut aihetta arvosteluun. Hänen mukaansa sotilasmestarin puheet olivat kuitenkin olleet vain "sotilashuumoria", joskin ne saattoivat "joitakin herkkiä ihmisiä" loukata. Yliluutnantti oli kantelijan valituksen johdosta kieltänyt sotilasmestaria käyttämästä tällaista kieltä naisia kohtaan.

OA katsoi, että puolustusvoimien henkilökuntaan kuuluvan esimiehen alatyylinen kielenkäyttö sekä varusmiehiä että vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia naisia kohtaan oli loukannut alaisten ihmisarvoa ja oli siten lainvastaista. Ei ollut myöskään asiallista, että perusyksikön päällikkö vähätteli tällaista kielenkäyttöä selittämällä sen olevan vain "sotilashuumoria". OA:n mukaan oli syytä epäillä, ettei yliluutnantti ollut perusyksikön päällikkönä riittävästi puuttanut tiedossaan olleeseen epäasialliseen kielenkäyttöön.

OA kiinnitti prikaatin komentajan huomiota siihen, että prikaatin henkilökunnan kielenkäyt-

töä sekä vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien naisten kohtelua muutoinkin valvotaan asianmukaisella tavalla. OA kiinnitti myös sotilasmestarin huomiota Yleisen palvelusohjesäännön edellyttämään asialliseen kielenkäyttöön. OA pyysi Pääesikuntaa toimittamaan vuoden 2000 loppuun mennessä ilmoituksen siitä, mitä kehitystä Uudenmaan Prikaatissa oli henkilökunnan kielenkäytön valvonnan osalta tapahtunut.

OA Lehtimajan päätös 15.11.2000, dnro 1345/4/97

Uudenmaan Prikaatin komentajan selvityksen 5.12.2000 mukaan vastaavanlaisia ongelmia ei ollut esiintynyt enää tämän kanteluasian jälkeen. Prikaati tulee ennen palvelukseen astumista pidettävissä puhutteluissa edelleen muistuttamaan asiallisesta kielenkäytöstä sekä valvomaan asiaa prikaatissa. Myös uusi johtajakoulutus edistää pyrkimyksiä epäasiallisuuksien estämiseen.

USKONNONVAPAAUS PUOLUSTUSVOIMISSA

Vapaa-ajattelijain liitto ry ja Panssariprikaatissa palveleva kapteeni kantelivat kumpikin sotilaiden velvollisuudesta osallistua paraatijumalanpalveluksiin. Kanteluissa pidettiin uskonnonvapautta loukkaavana, että myös uskontokuntiin kuulumattomat sotilaat joutuivat vastoin vakaumustaan osallistumaan paraatijumalanpalveluksiin ja muihin sellaisiin tilaisuuksiin, joihin liittyy uskonnollisia piirteitä.

Kapteeni arvosteli lisäksi sotilaspastorin kotiuttamispuhetta sen sisältämien uskonnollisten ilmauksien vuoksi. Kotiuttamistilaisuutta ei ollut etukäteen määritelty hartaustilaisuudeksi.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Eduskunnan aikaisemmat oikeusasiamiehet ovat ratkaisuisaan 7.12.1982 (Jorma S. Aalto) ja 5.1.1989 (Olavi Heinonen) päätyneet siihen, ettei uskontokuntiin kuulumattomien asevelvollisten määrääminen osallistumaan paraatijumalanpalveluksiin ollut tuolloin voimassa olleen lain vastaista. Ratkaisuja on perusteltu mm. sillä, että asevelvollisen palvelusvelvollisuuden sisältö määräytyi Yleisen palvelusohjesäännön mukaan ja että hallitusmuoto antoi mahdollisuuden rajoittaa ns. erityisessä vallanalaisuussuhteessa olevien henkilöiden perusoikeuksia. Viitattiin myös paraatijumalanpalvelusten tarkoitukseen ja lyhyeen keston.

Näiden kannanottojen jälkeen on Suomessa toteutettu perusoikeusuudistus vuonna 1995. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että uudistuksella turvataan "osin aikaisemmasta laajennettuna" mm. uskonnonvapaus. Perusoikeusuudistuksen tärkeimpänä tavoitteena olikin yksilön oikeuksien perustuslaintasaisen turvan laajentaminen ja vahvistaminen. Samalla täsmennettiin perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä luovuttiin sotilashenkilöitä koskevasta perusoikeuksien yleisestä rajoitustamahdollisuudesta.

Uuteen uskonnonvapaussäännökseen kirjattiin nimenomaisesti myös ns. negatiivinen uskonnonvapaus, jonka mukaan kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen. Ketään ei siten voida velvoittaa vastoin tahtoaan osallistumaan jumalanpalvelukseen tai muuhun uskonnolliseen tilaisuuteen. Toisaalta ei ole tarkoituksena myöskään estää muiden ihmisten positiivista uskonnon harjoittamisen vapautta.

OA katsoi, ettei puolustusvoimissa enää voida pakottaa uskontokuntiin kuulumatonta henkilöstöä osallistumaan paraatijumalanpalveluk-

siin. Tätä tulisi välttää esimerkiksi työnjaollisten ja muiden hallinnollisten järjestelyjen avulla. OA katsoi perustuslain 11 §:stä johtuvan, että sotilasparaateihin sisältyvät lyhyetkin hartausketket on nykyään katsottava lain tarkoittamassa mielessä uskonnon harjoittamiseksi.

Uskontokuntiin kuulumattomilla, sekä henkilökunnan edustajilla että varusmiehillä, on oikeus niin halutessaan jäädä pois kaikista tällaisista tilaisuuksista. Jotta tähän olisi myös tosiasiallinen mahdollisuus, tulee negatiivisen uskonnonvapauden merkityksestä tiedottaa ymmärrettävällä tavalla joka kerta erikseen hyvissä ajoin ennen sellaista tilaisuutta, johon liittyy uskonnon harjoittamista. Paraatien ja muiden juhlatilaisuuksien ohjelma on suunniteltava niin, ettei edellä mainitun oikeuden käyttäminen saata uskontokuntiin kuulumattomia varusmiehiä myöskään kiusallisella tavalla eri asemaan muiden varusmiesten kanssa. Uskonnonvapauden vaatimat erityisjärjestelyt on toteutettava hienotunteisesti. Toisaalta on kiinnitettävä huomiota myös siihen, ettei näillä erityisjärjestelyillä puututa yhdenvertaisuusperiaatteen vaatimaan tasapuoliseen työnjakoon. Uskonnonvapauden perusteella tapahtuvat vapautukset eivät saisi merkitä lisärasitusta niille, jotka haluavat osallistua edellä mainittuihin tilaisuuksiin.

Kantelussa tarkoitettussa kotiuttamistilaisuudessa sotilaspastori oli pitänyt kotiutuville varusmiehille puheen, jossa hän käytti joitakin uskonnollisväritteisiä sanoja ja sanontoja. Tilaisuuteen ei kuitenkaan sisältynyt uskonnon harjoittamiseen liittyviä elementtejä kuten rukouksia tai virsiä. OA katsoi, ettei uskonnollisten käsitteiden käyttö sinänsä tee puheesta uskonnon harjoittamista. Hän korosti, että uskonnollista alkuperää olevat käsitteet kuuluvat luonnollisena osana yhteiseen kulttuuriperintöömme ja että myös puhujien sananvapautta on kunnioitetta-

va. Puhujalla on uskonnonvapauteen kuuluva oikeus ilmaista oma vakaumuksensa. Sotilaspastorin puheensa alussa käyttämä ilmaisu ”Isän, Pojan ja Pyhän Hengen nimeen” oli kuitenkin saattanut antaa kuulijoille harhaanjohtavan kuvan tilaisuuden luonteesta. OA:n mielestä olisi tässä yhteydessä ollut viisasta välttää tällaisen liturgisen ilmaisun käyttöä. OA otti kuitenkin huomioon, ettei sotilaspastori ollut tarkoittanut puhettaan hartauspuheeksi eikä hänen tarkoituksenaan ollut myöskään loukata paikalla olleiden uskonnonvapautta.

Pääesikunta on 25.11.1998 antanut uuden paraatikatselemusten kenttähartautta koskevan ohjeen. Tätä on täydennetty 31.5.2000 annetulla ohjeella uskonnonvapauden toteutumisesta puolustusvoimissa. OA katsoi, että näissä ohjeissa turvataan riittävällä tavalla yksilön uskonnon ja omantunnon vapaus perusoikeusudistuksen hengen mukaisesti. Pääesikunta selvitti OA:n pyynnöstä ohjeen soveltamiskäytäntöä eri varuskunnissa sekä muutenkin ohjeistusta ja nykykäytäntöä sotilasvalaa ja -vakuutusta annettaessa. OA:lla ei ollut tältä osin huomauttamista.

OA saattoi kuitenkin käsityksensä perustuslain 11 §:n tulkinnasta Pääesikunnan tietoon. Sotilaspastorin huomiota OA kiinnitti siihen, että liturgisten ilmaisujen käyttämistä tulisi välttää ei-uskonnolliseksi tarkoitettussa puheessa.

OA Lehtimajan päätös 8.12.2000, dnrot 1566 ja 2129/4/98 sekä 2718/4/99

SIMPUTUSTAPAUKSIA KOSKEVA VALVONTAVELVOLLISUUS

Panssariprikaatin entinen varusmies kanteli siitä, että hänen varusmiesesimiehenään toiminnut alikersantti oli kohdellut kantelijaa nöyryyt-

tävällä tavalla iltavahvuuslaskennan jälkeen käskemällä hänet komppanian eteen ja moittimalla häntä koko komppanian läsnä ollessa. Samassa tilanteessa alikersantti oli kommentanut koko komppanian punnertamaan 10 kertaa ”kantelijan epäsohilaallisen käyttäytymisen takia”. Kantelijan mielestä kantahenkilökunta ei ollut kiinnittänyt huomiota alikersantin harjoittamaan simputukseen.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Iltavahvuuslaskennat ovat tunnetusti ns. simputusherkkiä tilanteita varusmiespalveluksen aikana. Varsinkin silloin, kun varusmiesesimiehet kohtaavat uusia alokkaita ensimmäisissä iltavahvuuslaskennoissa, korostuu kantahenkilökunnan valvontavastuu. Henkilökunta ei voi välttää vastuutaan pelkästään sillä jo aikaisempien simputustapausten yhteydessä kuullulla selityksellä, ettei varusmiesten valvontaa voida säästösyistä järjestää enempää.

Kysymys ei ole pelkästään ulkokohtaisen valvonnan järjestämisestä, vaan myös sohilaallisen joukon asenteihin vaikuttamisesta ja oikean hengen luomisesta. Vaikka varusmiehiä tuleekin kohdella tasapuolisesti, on kuitenkin otettava huomioon myös yksilökohtaiset erot eri ihmisten stressinsietokyvyssä. Sen, minkä yksi tulkitsee huumoriksi, toinen voi kokea ihmisarvoa loukaavana nöyryytyksenä. Esimiehillä on oltava valmiuksia tunnistaa näitä eroja varsinkin varusmiesten peruskoulutuskauden aikana. Varusmiesesimiesten koulutuksessa tulisi erityisesti korostaa alaisen oikaisemisessa noudatettavia periaatteita ja esimiehen velvollisuutta yleensäkin suhtautua kuhunkin alaiseen tämän mielen-tilan edellyttämällä tavalla.

OA:n mielestä henkilökunta ei ollut tässä tapauksessa huolehtinut valvontavelvollisuudestaan olosuhteiden edellyttämällä tavalla. Tosin

kurinpitoesimiehet olivat käynnistäneet asiassa esitutkinnan heti kantelijan ilmoitettua koekeneensa joutuneensa nöyryytetyksi.

OA kiinnitti Panssariprikaatin komentajan huomiota simputuksen ehkäisemiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin. OA pyysi myös Pääesikuntaa määräaikaan mennessä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin Panssariprikaatissa oli asian johdosta ryhdytty.

OA Lehtimajan päätös 15.12.2000, dnro 2034/4/99

Pääesikunta ilmoitti, että Panssariprikaatissa oli kantelun tapahtumien jälkeen annettu käsky yleisestä päiväjärjestyksestä perusyksiköissä. Kyseisessä käskyssä on ohjeistettu myös iltavahvuuslaskennan pitäminen ja sen enimmäiskesto. Lisäksi Panssariprikaatissa on annettu käsky perusyksiköiden toiminnan valvomisesta. Tarkoituksena on järjestyksen säilymisen ja käyttäytymissäntöjen noudattamisen varmistaminen palvelusajan ulkopuolella. Panssariprikaatin komentaja on ryhtynyt pitämään varusmiesesimiehille oppitunteja esimiehen ja alaisen suhteista. Puolustusvoimien henkilöstöpäällikkö ja asessori tekivät OA:n kantelupäätöksen jälkeen Panssariprikaatiin tarkastuskäynnin, jonka erityisenä aiheena oli varusmiesten epäasiallisen kohtelun ja esimiesaseman väärinkäyttämisen ehkäiseminen.

PALVELUSKELPOISUUSLUOKAN MÄÄRITTELEMINEN

Kahdessa kantelussa oli kysymys varusmiehen palveluskelpoisuusluokan määrittämisestä ja palveluskelpoisuudessa tapahtuneiden muutosten huomioon ottamisesta.

Kutsuntatarkastuksen arvioinnin muuttaminen

Varusmiehen äiti arvosteli sitä, että hänen poikansa oli kutsuntatarkastuksessa katsottu palveluskelpoiseksi mutta heti varusmiespalveluksen alkamisen jälkeen palveluskelpoisuus oli määritelty uudelleen ja poika oli kotiutettu palveluksesta. Kuitenkaan pojan terveydentilassa ei ollut tapahtunut kutsuntatarkastuksen ja palvelukseenastumisen välillä muutoksia. Kantelijan mielestä puolustusvoimien tulisi huolehtia siitä, että asevelvollisten palveluskelpoisuus tutkitaan asianmukaisesti jo kutsuntavaiheessa. Hänen poikansa oli peruuttanut mm. opiskelupaikkansa ja irtisanonut asuntonsa lähtiessään varusmiespalvelukseen.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Olisi sekä asevelvollisen että puolustusvoimien edun mukaista, ettei tällaisia tilanteita pääsisi syntymään. Kutsuntatarkastuksia suorittaville lääkäreille tulisi antaa niin perusteelliset ohjeet palveluskelpoisuuden määrittämistä varten, että liian optimistilta kelpoisuusmäärittäyksiltä vältyttäisiin kutsuntavaiheessa ja että kelpoisuusarvioinnin muutoksista aiheutuvia haittoja voitaisiin siten minimoida. Ennen kaikkea olisi korostettava kutsuntatarkastuksen lopputuloksen tärkeyttä asevelvollisen itsensä kannalta, koska hän joutuu sen pohjalta järjestämään elämänsä varusmiespalveluksen aloittamista varten.

Jos palveluskelpoisuuden määrittäminen muuttokset johtuvat esimerkiksi pelkästään sotilaslääketieteellisistä koulukuntaeroista ja näistä muutoksista aiheutuu asevelvolliselle taloudellista vahinkoa, puolustusvoimilla tulisi OA:n mielestä olla valmiutta tällaisen vahingon hyvittä-

tämiseen. OA saattoi käsityksensä Pääesikunnan tietoon.

OA Lehtimajan kirje 29.12.2000, dnro 40/4/00

Varusmiehen terveydentilan seuranta palveluksen aikana

Varusmiehen vanhemmat arvostelivat Panssariprikaatin lääkintähenkilökuntaa siitä, ettei heidän poikansa aiempaa terveydentilaa otettu palvelusaikana riittävästi huomioon. Erityisesti kantelijat epäilivät, ettei varusmiehellä lapsuudessa todettua alentunutta vastustuskykyä ollut otettu huomioon palvelustehtävien järjestelyssä. Kantelijoiden pojalla oli ensimmäisten palveluskuukausien aikana ollut huomattavan runsaasti terveydellisiä ongelmia. Erään leirin aikana hän oli menettänyt toimintakykynsä ja saanut hypotermian oireita.

Kantelijoiden poika oli sekä kaksi vuotta ennen palvelukseen astumistaan että tulolääkärintarkastuksessa luokiteltu palveluskelpoisuusluokkaan A. Tulolääkärintarkastuksessa hän oli itse kokenut, ettei hän alentuneen vastustuskyvyn vuoksi kyennyt suorittamaan varusmiespalvelusta normaalisti. Tehdyssä tutkimuksessa ei kuitenkaan tullut ilmi seikkoja, jotka olisivat tukeneet tätä epäilyä. Lääkärin mukaan ei ollut aihetta palveluskelpoisuusluokan muutoksiin.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Kantelijoiden pojan tapauksessa Panssariprikaatin lääkintähenkilökunta ei ollut laininlyönyt velvollisuuksiaan. Palveluskelpoisuusluokitus olisi kuitenkin ollut hyvä ottaa vielä uudelleen harkintaan, kun varusmiehen terveydelliset ongelmat olivat jatkuneet useita kuukausia. OA kiinnitti Pääesikunnan huomiota siihen, että varusmiehen palveluskelpoisuusluokituksen muutostarvetta tulisi harkita aina, kun varusmiehen terveydentilassa tapahtuu merkittäviä muutoksia. OA esitti Pääesikunnan harkittavaksi, olisiko tarvetta antaa sotilaslääkäreille tässä suhteessa nykyistä täsmällisempiä ohjeita. OA pyysi Pääesikuntaa ilmoittamaan vuoden 2000 loppuun mennessä, mitä uutta kehitystä asiassa oli mahdollisesti tapahtunut.

OA Lehtimajan päätös 5.7.2000, dnro 2246/4/97

Pääesikunnan terveydenhuolto-osasto on lausunnossaan 13.12.2000 katsonut, että voimassa oleva ohjeistus antaa sinänsä riittävät ohjeet palveluskelpoisuuden tarkistuksista. Varusmiesten palvelusturvallisuuden takaamiseksi tullaan sotilaslääkäreiden opetustilaisuuksissa kuitenkin kiinnittämään erityistä huomiota palveluskelpoisuusluokan tarkistamiseen.

OPETUS

LAILLISUUSVALVONNASTA OPETUSALALLA

Opetusalaan luetaan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa opetukseen ja kulttuuritoimeen liittyvät asiat. Kanteluasiat koskivat kertomusvuonna kuten aikaisemminkin opetusalaan varsin laajasti, mm. eri oppilaitosten antamaa koulutusta, tutkimusta sekä opetuksen rahoitusta. Vuonna 2000 ratkaistuista 76 opetusalan kanteluasiasta 19 koski perusopetusta, 13 korkeakouluja, 6 opetusministeriötä, 5 ammattikorkeakouluja ja 3 ylioppilastutkintoa.

Opetusalaan koskeva laillisuusvalvonta kuuluu oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaan AOA *Pauniolle*. Esittelijäneuvos *Jorma Kuopus* on edellisvuoden tapaan toiminut tässä asiaryhmässä pääesittelijänä.

Opetusalan kanteluita ratkaistiin siis vuonna 2000 kaikkiaan 76. Määrä on samaa suuruusluokkaa kuin aikaisempinakin vuosina. Näiden ratkaisujen osuus kaikista vuonna 2000 ratkaistuista kanteluista oli noin 2,8 prosenttia. Käsitelmien esittämiseen johti 16 asiaa ratkaistuista kanteluista. Edellisvuonna tämä luku oli jonkin verran pienempi.

Kertomusvuonna tutkittavana oli edelleen peruskoulujen opettajien lomautuksiin liittyviä asioita. Vuonna 1998 oikeusasiamiehelle tehtiin lukuisia kanteluita peruskoulujen opettajien lomautuksista ja niiden aikaisista opetusjärjestelyistä. AOA otti puolestaan vuonna 1999 omaloitteisesti selvitettäväkseen opettajien lomautusten aikaiset opetusjärjestelyt niissä kolmen läänin 11 kunnassa, joiden peruskouluissa aiottiin lehtikirjoitusten mukaan lomauttaa opettajia vielä vuonna 1999. Tilanne oli vuonna 1999

sillä tavoin aikaisemmasta poikkeava, että perusopetusta koskeva lainsäädäntö oli muuttunut vuoden 1999 alusta oikeuttaen nyt oppilaat saamaan lain mukaan opetussuunnitelman mukaisesti opetusta kaikkina työpäivinä. Nämä suunnitellut lomautukset supistuivat sittemmin käytännössä vain muutamaa kuntaa koskeviksi. Luokkatunnit luopuivat kannattamattomiksi ja opetustyölle haitallisiksi osoittautuneista lomautuksista. Nämä asiat olivat osin vielä vuonna 2000 selvittelyjen alaisina.

Vuonna 2000 käytiin vilkasta keskustelua oppilaitosten huumeongelmista ja opiskelijoiden huumeusteistä, joihin AOA ja sittemmin myös valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin sijainen ottivat kantaa ratkaisuisaan. Kanteluista havaittavina myönteisinä asioina olivat näiden ongelmien vakava pohdinta sekä huumeiden vastaisen työn koordinointi.

Kertomusvuonna ratkaistut sellaiset muut opetusalan kantelut, jotka johtivat käsityksen esittämiseen, koskivat mm. hidasta asiakirjojen toimittamista yliopistossa, oppilaan siirtoa rinnakkaisluokalle, yliopiston puutteellisesti perusteltua virkaehtotusta virantäytössä, ammattikorkeakoulun puutteellista tiedotusta opiskelijavalinnassa jne. Näitä kanteluita selvitetään jäljempänä.

Kertomusvuonna ei toteutettu yhtään opetustointia koskevaa tarkastusta.

LAINSÄÄDÄNTÖUUDISTUKSISTA

Lääninhallituslakia muutettiin 15.4.2000 lukiin (348/2000) siten, että lääninhallituksen tehtävänä on arvioida asianomaisten ministeriöiden ohjauksessa alueellisesti toimialansa peruspalveluja. Tämä arviointi koskee myös opetustointia, jossa kertomusvuonna kiinnitettiin huomiota muun ohella koulutukseen kohdistuneiden sääs-

töjen vaikutuksiin, syrjäytymisen ehkäisemiseen sekä uuden koululainsäädännön tavoitteiden toteutumisen seurantaan.

Opetusministeriössä käynnistettiin myös ammattikorkeakouluja koskevan lainsäädännön uudistaminen. Sen tavoitteena on muun ohella kehittää ammattikorkeakoulujen menettelytapoja tutkintoon johtavien opintojen järjestämisessä ja parantaa opiskelijoiden oikeusturvaa. AOA oli esittänyt lainsäädännön valmistelua mm. opetuksen maksuttomuutta koskevien epäselvyyksien johdosta ratkaisussaan 24.11.1999 (dnro 2482/4/97).

Opetushallitus lähetti 18.10.2000 ohjeistuksen kouluille ja oppilaitoksille muistion huume- testeistä. Muistio tukeutui oikeudellisilta perusteiltaan AOA:n em. ratkaisuun. Keskeisenä viestinä oli se, että nuorten päihteiden käyttö on varhaistunut ja lisääntynyt ja että tarvitaan aiempaa monipuolisempia työmalleja ennaltaehkäisevään työhön sekä varhaiseen tunnistamiseen ja puuttumiseen. Vaikka uudet koululait määrittelevät oikeuden turvalliseen opiskeluympäristöön kouluissa ja oppilaitoksissa, opetushallitus ei pitänyt valtuuttavien normien puuttuessa mahdollisina huume- testeiden tekemistä joukkoseulontatutkimuksina. Huume- testeihin liittyvät käytännöt ovat muodostuneet kouluissa ja oppilaitoksissa hajanaisiksi.

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

HAKEMUKSEN KÄSITTELYN LYKKÄÄMINEN

Kantelija arvosteli Nummi-Pusulan kunnan sivistyslautakunnan menettelyä koulukuljetus- ja saattoavustushakemusten käsittelyssä. Hän piti moittittavana mm. sitä, että hänen saatto-

avustushakemuksiaan ei ollut käsitelty samanaikaisesti muiden hakijoiden hakemusten kanssa sen vuoksi, että hänellä oli lääninoikeudessa viireillä valitus koulukuljetusreitien muuttamisesta.

Sivistyslautakunta ratkaisi kantelijan syyslukukautta 1997 ja kevätlukukautta 1998 koskevat saattoavustushakemukset huhtikuussa 1999. Muiden hakijoiden hakemukset se oli ratkaissut huhtikuussa ja heinäkuussa 1998.

AOA Paunio totesi kannanottonaan asiassa, että päätöksenteon lykkäämiselle kantelijan kohdalla ei ollut ollut asiallisia syitä, koska lääninoikeudessa viireillä ollut kuljetusreitien muuttamista koskeva asia ei voinut enää jälkikäteen vaikuttaa saattoavustushakemusten käsittelyyn. Kantelijan hakemukset olisi siten voitu ratkaista samanaikaisesti muiden hakijoiden kanssa.

Kantelijalle olisi AOA:n käsityksen mukaan pitänyt myös hyvän hallintotavan mukaisesti ilmoittaa asian käsittelyn viivästymisestä ja sen syistä siinä vaiheessa, kun sivistyslautakunta oli päättänyt käsitellä hänen hakemuksensa vasta lääninoikeuden tehtyä päätöksensä kuljetusreitien muuttamista koskevassa asiassa.

AOA saattoi nämä käsityksensä sivistyslautakunnan ja sen esittelijänä toimineen koulutoimenjohtajan tietoon.

AOA Paunion päätös 20.3.2000, dnro 95/4/98

PERUSKOULUJEN OPETTAJIEN LOMAUTUKSET

Lomautukset vuonna 1998

Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtiin lukuisia kanteluja opettajien lomautuksista vuonna 1998. Yhdistys Rovaniemeltä arvosteli kaupungin toteuttamia peruskoulunopettajien lomau-

tuksia vuonna 1998 (dnro 1028/4/98). Yhdistys mainitsi kirjoituksessaan erityisesti Vaaranlammen ja Rantavitikan ala-asteen koulujen opetuksen epäkohdat lomautusten aikana. Kanteluita tehtiin myös Vantaan kaupunginvaltuuston päätöksestä lomauttaa peruskoulujen opettajat noin kuukauden ajaksi (dnrot 606 ja 673/4/98). Eräs lehtori arvosteli puolestaan valtioneuvoston oikeuskanslerille osoittamassaan kantelukirjoituksessa Kuusamon kunnan peruskoulun opettajien lomautuksia vuonna 1998. Hän pyysi tutkimaan, miten oikeus perusopetukseen oli toteutunut lomautusten aikana. Oikeuskansleri siirsi asian (dnro 1415/4/98) oikeusasiamiehen tutkittavaksi, koska oikeusasiamiehen tutkittavana oli muitakin opettajien lomautuksia koskevia kanteluita.

Kanteluiden tutkinnassa ilmeni, että Rovaniemen kaupungin Vaaranlammen ja Rantavitikan ala-asteen kouluissa vuonna 1998 toteutetut opettajien lomautukset heikensivät jossain määrin käytännöllisten aineiden opetusta ja tukiope- tusta sekä hankaloittivat muutoinkin opetustyötä. Käytännöllisiä oppiaineita korvattiin eräissä yksittäisissä tapauksissa teoriapainotteisella opetuksella tai kokonaan muulla opetuksella. Lomautusten aikainen opetus tapahtui myös tavanomaista suuremmissa opetusryhmissä, itsenäisen työskentelyn osuus oli tavanomaista suurempi, eräissä yksittäisissä aineissa oppitunteja jäi pitämättä ja oppiainekohtaisten tavoitteiden toteuttaminen edellytti jälkikäteistä opetuksen täydentämistä. Rovaniemellä toteutetut opettajien lomautukset vaikuttivat siten opetuksen määrää ja laatua jossain määrin heikentävästi ja aiheuttivat myös muita haittoja koulujen opetustyölle.

Vantaan kaikissa peruskouluissa etenkin tavanomaista enemmän tukea tarvitsevien oppilaiden oppimistavoitteiden saavuttamisessa oli

vuonna 1998 opettajien lomautuksista johtuneita puutteita. Opetussuunnitelman ja tuntijaon mukainen opetus ei toteutunut kaikissa kouluissa lomautusten aikana etenkin taito- ja taideaineissa eikä kielissä. Tunteja jouduttiin vaihtamaan joko keskenään toisen oppiaineen tunneiksi tai ne korvattiin oppiaineeseen liittyvillä kirjallisilla tehtävillä. Oppilaiden mahdollisuudet saada opetusta, ohjausta ja palautetta osaamisestaan lomautetun opettajan tunnilla vaihtelivat sekä kouluittain että oppiaineittain mm. lomautusten jaksotuksista, tilajärjestelyistä, käytettävistä olleista opettajista ja ulkopuolisesta avusta riippuen. Jaksoluku aiheutti sen, että lomautusten haitat kohdistuivat oppilaisiin eri laajuisina eri oppiaineissa. Korkein hallinto-oikeus katsoi 10.2.2000 Vantaan kaupungin puheena olevat lomautukset lainmukaisiksi.

Selvitysten mukaan myös Kuusamon kunnan kouluissa vuonna 1998 toteutetut opettajien lomautukset heikensivät opetusta ja hankaloittivat muutoinkin opetustyötä siitä huolimatta, että koulut ja opettajat pyrkivät monin toimin vähentämään näitä haittoja. Varsinkin oppimisvaikeuksista kärsivien lasten opetus vaikeutui. Lisäksi opetusjärjestelyt vaativat monissa kouluissa opettajilta huomattavan työpanoksen opetuksen järjestelyjen suunnittelussa, toteutuksessa sekä jälkikäteisessä puutteiden paikkaamisessa. Tämä lienee kuluttanut voimia tavanomaista opetustyötä enemmän ja saattanut omalta osaltaan myötävaikuttaa opetuksen kokonaisuuden heikentymiseen.

Kuusamon kunnan osalta kävi seikkaperäisten koulukohtaisten selvitysten perusteella ilmi, että lomautusten aikana opetus tapahtui monissa Kuusamon kunnan kouluissa ja luokissa niiden 14 koulupäivän aikana, jolloin opettajat olivat poissa opetustyöstä tavanomaista suuremmissa opetusryhmissä, itsenäisen työskentelyn

osuus oli tavanomaista suurempi, eräissä aineissa oppitunteja jäi pitämättä ja oppiainekohtaisten tavoitteiden toteuttaminen koko kouluasteen aikana edellytti jälkikäteistä opetuksen täydentämistä. Tämä ei ollut kuitenkaan mahdollista koulun keväällä 1998 jättäneiden oppilaiden kohdalla. Eräissä kouluissa oppilaiden poissaolot lisääntyivät, oppilaat työskentelivät myös joissakin yksittäisissä tapauksissa kotona. Opetusta annettiin kuitenkin kaikkina työpäivinä. Koulut pitivät ilmoituksensa mukaan työsuunnitelmassa mainitut eri luokka-asteilla vaadittavat tuntimäärät.

AOA Paunio totesi kannanotoissaan lomautuksista tehtyihin kanteluihin mm. seuraavaa.

Oikeus perusopetukseen on tärkeä sivistyksellinen perusoikeus. Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Vastaavansisältöinen säännös oli ennen 1.3.2000 voimassa olleen hallitusmuodon 13 §:ssä.

Perusopetuksesta säädettiin näiden lomautusten aikaan peruskoululaissa (476/1983). Sen mukaan peruskoulun lukuvuodessa tuli olla 187 – 190 työpäivää. Kunta ei voinut omilla päätöksillään vähentää tai lisätä työpäivien määrää. Peruskouluasetus (718/84) sisälsi puolestaan säännökset opetustuntien vähimmäismäärästä eri vuosiluokilla ja valtioneuvoston päätös (834/1993) peruskoulun tuntijaosta vähimmäistuntimäärät eri oppiaineissa. Kunnallisessa opetussuunnitelmassa oli määrätty oppiainekohtaiset tavoitteet ja opetukseen käytettävät tuntimäärät. Koulun työsuunnitelma perustui opetussuunnitelmaan. Koululainsäädäntöön ei sisällynyt kuitenkaan säännöksiä perusopetusryhmien koosta eikä myöskään erityissäännöksiä opettajan ja oppilaan vuorovaikutuksesta opetustilanteessa, ei myöskään oikeudesta saada opetussuunnitelman mukaista opetusta kaikkina työ-

päivinä. Kunnan ja koulun oppiainekohtaiset tavoitteet oli asetettu siten, että ne saavutetaan koko kouluasteen aikana.

Vuoden 1999 alusta voimaan tulleeseen perusopetuslakiin sisältyy sen sijaan säännös (30 §), jonka mukaan opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta ja jonka mukaan opetusryhmät tulee muodostaa siten, että opetussuunnitelmasa asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa.

AOA:n mukaan opettajien lomauttaminen ei sinänsä merkinnyt perusopetuksen oikeuden rikkomista. Tämän oikeuden toteutumista arvioidessa ratkaisevaa on se, miten opetus lomautusten aikana järjestettiin kussakin kunnassa ja koulussa. AOA päättyi käsityksensä siihen, että Rovaniemen ja Vantaan kaupungin sekä Kuusamon kunnan peruskoulujen lomautusten aikaisia opetusjärjestelyjä ei voitu pitää vuonna 1998 voimassa olleen peruskoululain ja sen nojalla annettujen määräysten vastaisina. Lomautuksia oli kuitenkin tarkasteltava myös sekä YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (1130/91 SopS 60) että perustuslakimme julkista valtaa perusoikeuksien turvaamiseen velvoittavien säännösten pohjalta.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Perustuslain 22 §:n (ja sitä vastanneen hallitusmuodon 16 a §:n) mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Keskeisiin keinoihin, joilla julkinen valta voi toteuttaa nämä velvoitteensa, kuuluu mm. taloudellisten voimavarojen kohdentaminen.

AOA katsoi, että sellaiset lomautuksista johdettavat opetusjärjestelyt, joilla tosiasiallisesti hei-

kennetään perusopetuksen laatua ja määrää, eivät ole lapsen edun mukaisia. Päinvastoin, opetuksen määrän ja laadun heikentäminen on lapsen edun vastaista ja omiaan vaarantamaan perusopetuksen oikeuden toteutumista. Ne toimet, jotka ovat johtaneet tällaisiin tosiasiallisiin heikennyksiin, eivät ole sopusoinnussa sen lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen keskeisen vaatimuksen kanssa, jonka mukaan kaikissa lapsia koskevissa hallintoviranomaisten toimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Nämä seikat olisi tullut ottaa huomioon lomautuksista ja niiden aikaisista opetusjärjestelyistä päätettäessä.

AOA saattoi Rovaniemen ja Vantaan kaupunginhallituksen sekä Kuusamon kunnanhallituksen tietoon nämä näkökohdat perusopetuksen oikeuden toteutumisesta niiden koulujen opettajien lomautusten aikaisissa opetusjärjestelyissä. Hän korosti, että opetusta määrällisesti ja laadullisesti tosiasiallisesti heikentävät järjestelyt eivät ole sopusoinnussa myöskään sen perustuslakiimme sisältyvän velvoitteen kanssa, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen.

AOA Paunio päätti 22.3.2000, dnrot 1028/4/98 ja 1415/4/98 sekä 29.9.2000, dnrot 606/4/98 ja 673/4/98

Lomautukset vuonna 1999

AOA Paunio otti alkuvuodesta 1999 tutkittavakseen omana aloitteenaan peruskoulujen opettajien suunnitellut lomautukset ja lomautusten aikaiset opetusjärjestelyt vuonna 1999. Lehtikirjoitusten mukaan eräät Länsi-Suomen, Etelä-Suomen ja Itä-Suomen kunnat aikoivat vuoden 1998 tapaan lomauttaa peruskoulujen opettajia myös vuonna 1999. Opettajien lomautuksia oli määrä toteuttaa lehtitietojen mukaan näiden

kolmen läänin alueella yhteensä ainakin 11 kunnassa. AOA:n tarkoitus oli arvioida vuoden 1999 alusta voimaan tulleen perusopetuslain 30 §:n toteutumista näiden lomautusten aikana.

Asiaa selvitettyä kävi ilmi, että suunniteltuja lomautuksia ei Etelä-Suomen läänissä sittemmin toteutettukaan eikä asia johtanut (dnro 309/2/99) lomautuksia suunnitelleiden, mutta niistä luopuneiden Mäntsälän ja Ruotsinpyhtään kuntien sekä Tammisaaren kaupungin osalta enempään.

Länsi-Suomen läänissä ainoastaan Pomarkun kunta lomautti peruskoulujensa opettajia vuonna 1999. Kaarinan, Köyliön ja Äetsän kunnat luopuivat suunnitelmistaan eivätkä siis lomauttaneet opettajiaan.

Länsi-Suomen lääninhallitus arvioi lausunnossaan Pomarkun kunnan lomautuksia. Se katsoi, että kunnan suunnitellut ja toteutetut opetusjärjestelyt olivat lomautusten aikana perusopetusta koskevaa lainsäädäntöä ajatellen ongelmallisia. Suunnitelma lomauttaa opettajia saattoi sen käsityksen mukaan rikkoa perusopetuslain säännöksiä ja se kehottikin kuntaa luopumaan lomautuksista. Kunta toteutti kuitenkin suunnittelemansa lomautukset.

Länsi-Suomen lääninhallitus katsoi myös erään kantelun johdosta 20.6.2000 antamassaan päätöksessä, että Pomarkun kunnan opettajien lomautukset vuonna 1999 olivat perusopetuslain 17, 29 ja 30 §:n vastaisia. Se huomautti kuntaa vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä perusopetuksen järjestämisessä.

Pomarkun kunnan osalta Länsi-Suomen lääninhallitus oli siis valvontaviranomaisena ryhtynyt vuoden 1999 lomautusten johdosta toimenpiteisiin. Tästä syystä AOA ei ryhtynyt asiassa enää enempään (dnro 310/2/99).

Itä-Suomen läänissä toteutettiin lomautuksia vuonna 1999 siten, että läänin kunnista Nilsiän

ja Varkauden kaupunki sekä Vesannon kunta lomauttivat peruskoulujensa opettajia. Sen sijaan Iisalmen kaupunki sekä Kangaslammin ja Tervon kunta eivät lomauttaneet opettajiaan suunnitellulla tavalla.

AOA esitti päätöksessään (dnro 311/2/99) käsityksensä Nilsiä, Varkauden ja Vesannon lomautusten aikaisista opetusjärjestelyistä. Hän totesi, että yksiselitteisiä perusopetuslain tai -asetuksen rikkomisia ei ollut ilmennyt vuoden 1999 opettajien lomautuksissa. Kuitenkin hänen käsityksensä mukaan sellaiset lomautuksista johtuvat väliaikaiset opetusjärjestelyt, joilla tosiasiallisesti heikennetään perusopetuksen laatua ja määrää, eivät ole lapsen edun mukaisia. Hän kiinnitti Nilsiä ja Varkauden kaupungin hallituksen sekä Vesannon kunnan hallituksen huomiota lapsen oikeuksien yleissopimuksen velvoitteisiin lapsen edun huomioon ottamisesta myös kaikissa hallintoviranomaisten toimissa.

AOA Paunio kirjje 21.12.2000, dnro 309/2/99 sekä päätökset 21.12.2000, dnrot 310-311/2/99

YLIOPISTOLLISEN VIRKAEHDOTUKSEN PERUSTELU

Kantelija arvosteli Helsingin yliopiston humanistisen tiedekunnan menettelyä kolmen eri professorin viran täytössä. Erityisesti hän arvosteli sitä, että yleisen historian apulaisprofessorin viran opetusala ei ollut hakuvaiheessa määritetty. Asiantuntijoiden lausunnossa muodostui kyseisen viran täytössä keskeiseksi Euroopan historian tutkimus. Kantelijan mielestä huomioon olisi tullut ottaa myös hakijoiden Euroopan ulkopuolista aluetta koskeva tutkimus.

Kantelijan mukaan humanistisen tiedekunnan virantäyttötoimikunta ja tiedekuntaneuvosto olivat todenneet asiantuntijoiden kaikkien

virkojen hakijoita koskevan, yhteisen asiantuntijalausannon ristiriitaiseksi ja siinä tehdyt virantäyttöesitykset riittämättömästi perusteluiksi. Siitä huolimatta tiedekunta ei ollut virkaehtotuksensa perusteluissa analysoinut, millainen vaikutus todetuilla puutteilla oli ollut päätöksenteolle.

AOA Paunio totesi käsityksensä asiassa mm. seuraavaa.

Virkaehdotus on korkeakoulun professorin ja apulaisprofessorin viran täyttämistä annetun lain 9 §:n mukaan perusteltava. Hakijan tulee virantäyttöön liittyvien asiakirjojen perusteella saada selko virantäyttötarkaisun perusteena olevista seikoista. Virkaehdotuksen perustelemisella on merkitystä viranhakijoiden oikeusturvan kannalta. Riittävien perustelujen merkitys korostuu erityisesti, koska valittaminen viran täyttämistä koskevista päätöksistä on lain 13 §:n nojalla kielletty.

Humanistisessa tiedekunnassa oli viitattu virkaehdotuksen perusteluina asiantuntijalausuntoon ja opetusnäytteistä annettuun arvosteluun. Asiantuntijalausunto oli kuitenkin todettu puutteelliseksi. Koska tapauksessa oli kyse kolmen tärkeän yliopistollisen viran täyttämistä, olisi sekä viranhakijoiden että yliopistoyhteisön etu edellyttänyt, että virat olisi voitu täyttää riittäväällä yksityiskohtaisuudella ja huolellisuudella jokainen erikseen tai kaikki yhdessä. Erityisesti tämä olisi edellyttänyt tiedekunnan virantäyttötoimikunnalta yksityiskohtaista kannanottoa asiantuntijalausunnoissa esiintyneistä puutteellisuuksista sekä perusteltua näkemystä niiden vaikutuksesta virkojen täyttöön. Ainoastaan tältä pohjalta olisi ollut mahdollista jälkikäteen arvioida, voitiinko asiantuntijalausannon katsoa puutteistaan huolimatta voineen toimia perustana tiedekunnan arvioinnille ja virkaehtotukselle. Virantäyttömenettely olikin AOA:n kä-

sityksen mukaan tältä osin selkeästi hyvän hallintotavan vastainen.

Helsingin yliopiston kansleri oli ottanut kantaa humanistisen tiedekunnan tiedekuntaneuvoston virkaehdotuksen perustelemiseen ja arvioinut asiaa samalla tavoin. Kansleri oli kuitenkin katsonut, ettei virkaehdotusta ollut sen puutteista huolimatta palautettava tiedekunnalle. AOA:n käsityksen mukaan kansleri oli ratkaissut asian hänelle lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla eikä asiassa ilmennyt aihetta epäillä, että kansleri olisi käyttänyt harkintavaltansa väärin tämän ratkaisun tehdessään.

AOA saattoi käsityksensä virkaehdotuksen huolellisen perustelemisen merkityksestä Helsingin yliopiston humanistisen tiedekunnan ja sen virantäyttötoimikunnan tietoon.

AOA Paunion päätös 10.5.2000, dnro 7/4/98

ASIAKIRJOJEN ANTAMISEN VIVÄSTYMINEN

Kantelija arvosteli Helsingin yliopiston humanistista tiedekuntaa siitä, ettei se ollut vastannut hänen asiakirjapyyntönsä eikä toimittanut viivytystä hänen pyytämiään asiakirjoja.

Selvityksen mukaan tiedekunnasta oli toimitettu kantelijalle hänen pyytämänsä asiakirjat yli kahden kuukauden kuluttua pyynnöstä. Tämä viivästys johtui tiedekuntasihteerin virkavapaudesta sekä vakinaisen tiedekuntasihteerin ja hänen sijaisensa vuosilomasta.

AOA Paunio katsoi humanistisen tiedekunnan menetelleen lainvastaisesti siinä, että se ei ollut antanut kantelijalle viivymättä yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 8 §:n 2 momentin mukaisesti tämän pyytämiä asiakirjoja tai päätöstä siitä, että asiakirjoja ei anneta. Hän korosti, että hyvään hallintoon kuuluu se, että virkamiesten vuosilomien tai sijaisuuksien

aikana on selkeästi määrätty, kuka tai ketkä päättävät asiakirjojen ja tallenteiden julkisuudesta. Sijausjärjestelyistä tulee huolehtia siten, että tällaisen asian käsittely voi tapahtua viivymättä myös vastuullisten virkamiesten lomaaikoina.

Helsingin yliopiston rehtori oli huomauttanut humanistista tiedekuntaa sen menettelystä. Tämän vuoksi AOA tyytyi saattamaan käsityksensä lainvastaisesta menettelystä tiedekunnan tietoon.

AOA Paunion päätös 9.6.2000, dnro 505/4/98

PERUSKOULUN JA AMMATILLISEN OPPILAITOKSEN HUUMETESTIT

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan (dnro 1097/4/98), loukkaavatko Vantaan sosiaali- ja terveysalan oppilaitoksen oppilailleen tekemät huumetestit opiskelijoiden oikeusturvaa. Hän tiedusteli, voiko opiskelija kieltäytyä testistä ja silti jatkaa opiskeluaan normaalisti.

Toisessa tapauksessa kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan (dnro 2413/4/99), loukattiinko yksilön oikeuksia Savitaipaleen kunnan kouluissa toteutetuilla laajoilla huumetestauksilla. Kantelijan mukaan henkilöä, jota ei epäillä rikoksesta tai muustakaan lainvastaisesta toiminnasta, ei saisi ilman omaa suostumustaan vaatia huumetestaukseen. Testauksesta kieltäytyville aiheutuu hänen mukaansa aiheutonta harmia ja haittaa.

AOA Paunio lausui kannanottonaan näihin kanteluihin mm. seuraavaa.

Vantaan sosiaali- ja terveysalan oppilaitos

Huumeiden käytön leviäminen lasten ja nuorten keskuuteen on vakava asia, jota tulee AOA:n mukaan aktiivisin viranomaistoimin vastustaa.

Myös sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden asiakkailta on oikeus turvalliseen sekä hyvään hoitoon ja kohteluun. Tämä edellyttää tällaisissa toimintayksiköissä työskentelevien henkilöiden päihteettömyyttä. Tällaisten perusteltujen tavoitteiden toteuttamiseksi Vantaan ammatillisen koulutuskeskuksen sosiaali- ja terveysala olikin AOA:n mukaan toiminut huumeiden vastaisessa kampanjassaan.

Osana huumeiden vastaista kampanjaa oppilaitos oli ottanut käyttöön oppilaan suostumukseen perustuvat huumetestit. Huumesteillä kajotaan kuitenkin perustuslaisia turvattuihin yksilön perusoikeuksiin. Perustuslakimme mukaan jokaisen henkilön vapaus, koskemattomuus ja yksityiselämä ovat suojatut perustuslain (731/99) 7 ja 10 §:n mukaan. Julkisen vallan on perustuslain 6 §:n mukaan kohdettava lapsia tasa-arvoisesti yksilöinä ja lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Tältä osin voimassa olevaa perustuslakia vastaavat säännökset sisältyivät ennen 1.3.2000 voimassa olleeseen hallitusmuotoomme.

Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettyä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Lailla säätämisen vaatimus on osa oikeusvaltioperiaatetta. Tämä merkitsee sitä, että henkilön velvoittaminen alistumaan huumestettiin on mahdollista ainoastaan lailla.

Oppilaitoksessa opiskelevaa ei voida nykyisen opetusalan lainsäädännön tai muunkaan lainsäädännön nojalla velvoittaa osallistumaan huumestettiin. Ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/98) tai muuallakaan opetusalan lainsäädännössä ei ole tällaisia säännöksiä.

AOA totesikin, että pakolliset tai velvoittavat huumetestit eivät ole voimassa olevan lainsäädännön mukaan mahdollisia oppilaitoksissa. Tämä merkitsee sitä, että myöskään sellaisia

huumetestauksia, jotka eivät perustu tosiasialliseen vapaaehtoisuuteen, ei voida käyttää yleisesti huumeiden käytön vastustamiseksi lain antaman valtuutuksen puuttuessa. AOA ei nähnyt kuitenkaan estettä sille, etteikö täysi-ikäinen henkilö voi niin halutessaan osallistua oman suostumuksensa nojalla huumestettiin. Sama koskee sellaista alaikäistä, joka kykenee arvostelemaan antamansa suostumuksen merkityksen. Näin lienee asianlaita yleensä ainakin yli 15-vuotiailla opiskelijoilla, joita Vantaan ammatillisen koulutuskeskuksen sosiaali- ja terveysalan oppilaitoksen opiskelijat ovat.

Jotta vapaaehtoisten testien tekemistä voitaisiin pitää hyväksyttävänä, on vapaaehtoisuuden oltava todellista, minkä lisäksi on huolehdittava tarkoin testiin osallistuvien oikeusturvasta. Tähän kuuluvat AOA:n mukaan oleellisena osana testien luotettavuus, niiden tekeminen terveydenhuoltohenkilöstön toimesta, henkilötietojen asianmukainen käsittely sekä se, että mahdollisten positiivisten testitulosten seurauksena opiskelija ohjataan hoitoon ja että testitulokset ei johda lakiin perustumattomiin seurauksiin opiskelussa.

Vantaan ammatillisessa koulutuskeskuksessa sosiaali- ja terveysalan opiskelija ei selvityksen mukaan menetä opiskeluoikeuttaan, mikäli hän kieltäytyy huumetestistä tai saa huumeen käyttöä osoittavan testituloksen. Näissä tilanteissa hänen soveltuvuuttaan sosiaali- ja terveydenhuoltoalan tehtäviin arvioidaan kuitenkin siten, että hän ei voi osallistua käytännön harjoitteluun eikä saattaa tällaista harjoittelua edellyttäviä opintoja päätökseen. Koska nämä seuraukset koskevat siis myös henkilöitä, jotka ovat kieltäytyneet huumesteistä, oppilaitoksessa järjestettyjä huumestejä ei AOA:n mukaan voida pitää vapaaehtoisina. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta koulutuk-

sesta annetun asetuksen (811/98) oppilaan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat säännökset huomioon ottaen ei ole mahdollista, että oppilaitokseen hyväksytylle opiskelijalle asetetaan opiskelun kestäessä uusia edellytyksiä opintoihin osallistumisen oikeudelle tai niiden läpiviennille. Mikäli tällaisia edellytyksiä asetetaan, mukaan lukien velvollisuus alistua huumetestiin, tulee näistä olla asianmukaiset säännökset ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa.

AOA piti perusoikeusnäkökulmasta perusteltuna sitä, että toteutetun kaltaiset huumetestaukset oppilaitoksissa perustuvat asianmukaiseen lainsäädäntöön. Laissa tulisi olla säännökset testien suorittamisen edellytyksistä, niiden suorittamisen tavasta, niiden luotettavuusvaatimuksista ja testien varmennuksesta, testien seurauksista opintojen suorittamiselle sekä muista opiskelijan oikeusturvaan vaikuttavista tekijöistä. Vantaan ammatillisessa koulutuskeskuksessa sen sosiaali- ja terveysalalla suoritettut testaukset osoittavat, miten ongelmallista ns. vapaaehtoisuus voi olla.

AOA:n mukaan opetushallituksen huumetestausta antama informaatio-ohjaus on tässä suhteessa ollut riittämätöntä. Huumetestejä koskevan sääntelyn tarvetta ja mahdollista sääntelytapaa selvitetään eri ministeriöissä.

AOA Paunio saattoi käsityksensä huumetestauksista oppilaitokselle tiedoksi ja kiinnitti sen huomiota niihin vaatimuksiin, joita suostumukseen perustuvien huumetestien toteuttamisen asianmukaisuudelle on asetettava.

Savitaipaleen kunnan peruskoulu ja lukio

Savitaipaleen kunnan peruskoulun ja lukion menettelyä koskevassa ratkaisussaan (dnro 2413/4/99) AOA tähdensi, että perusopetuslaissa tai lukiolaissa taikka muuallakaan opetusalan

lainsäädännössä ei ole säännöksiä velvollisuudesta osallistua huumetesteihin. Pakolliset tai velvoittavat huumetestit eivät ole siten voimassa olevan lainsäädännön mukaan mahdollisia peruskouluissa tai lukioissa. Tämä merkitsee sitä, että tällaisia huumetestejä ei voida käyttää yleisesti huumeiden käytön vastustamiseksi lain antaman valtuutuksen puuttuessa. Savitaipaleen peruskoulun ja lukion huumetestien osalta peruskoulun ja lukion oppilaat olivat kuitenkin voineet halutessaan kieltäytyä, myös vanhempien antamasta suostumuksesta huolimatta, osallistumasta huumetestiin. Testit olivat siten perustuneet kunkin testattavan suostumukseen.

AOA ei nähnyt estettä sille, etteikö täysi-ikäinen henkilö voi niin halutessaan osallistua huumetestiin testin tarkoituksesta ja vapaaehtoisuudesta informoituna. Sama koskee sellaista alaikäistä, joka kykenee arvostelemaan antamansa suostumuksen merkityksen. Näin lienee asianlaista yleensä ainakin yli 15-vuotiaiden kohdalla. Peruskoulun kolmen ylimmän vuosiluokan oppilaat ovat kuitenkin alle 15-vuotiaita. Heidän kohdallaan suostumuksen merkitystä tulee arvioida erikseen kussakin yksittäisessä tapauksessa.

Huumetestiin osallistumisen ja mahdollisen positiivisen testituloksen seurauksista oppilaille annetut tiedot olivat Savitaipaleella kuitenkin olleet osittain epäasianmukaisia ja lakiin perustumattomia. Tästä syystä AOA piti myös kyseenalaisena, voitiinko suostumuksen katsoa perustuneen asianmukaiseen ja riittävään tietoon. Näin ollen testien aito ja todellinen vapaaehtoisuus voitiin saattaa perustellusti kyseenalaiseksi.

Edellä sanotun perusteella AOA totesi johtopäätöksensä, että peruskoulussa ja lukiossa suoritettuja huumetestejä voidaan pitää hyväksyttävänä vain sikäli kuin oppilas itse on testin tarkoituksesta ja vapaaehtoisuudesta informoituna antanut testin toteuttamiseen omalta koh-

daltaan nimenomaisen suostumuksen. Edellytyksenä on, että alaikäinen oppilas kykenee arvostelemaan antamansa suostumuksen merkityksen. Testien suorittaminen edellyttää kuitenkin myös, että testitulosten oikeellisuudesta varmistutaan huolellisesti, testit suoritetaan asianmukaisesti terveydenhuollon ammattihenkilöiden toimesta, henkilötietojen käsittely tapahtuu tarkoin henkilötietolain edellyttämällä tavalla ja että positiivisen testituloksen seurauksena opiskelija saa tarvittaessa hoitoa. Testistä kieltäytymisestä ei saa olla kielteisiä seurauksia opiskelijalle. Kieltäytyminen tai myönteinen testitulos ei saa johtaa lakiin perustumattomiin seurauksiin.

AOA:n mukaan Savitaipaleen peruskoulussa ja lukiossa suoritettut huumetestaukset eivät ole olleet asianmukaisia, koska suostumus oli perustunut opiskelijoille annettuihin tietoihin, jotka olivat olleet osittain epäasianmukaisia ja lakiin perustumattomia.

AOA piti perusoikeusnäkökulmasta perusteltuna sitä, että Savitaipaleella toteutetun kaltaiset huumetestaukset kouluissa perustuisivat asianmukaiseen lainsäädäntöön. Lakia säädettäessä voitaisiin arvioida testauksen tarve ja edellytykset sekä säätää riittävästä oikeusturvatakeista, mm. testien suorittamisen tavasta, niiden luotettavuusvaatimuksista ja varmennuksesta, testien seurauksista sekä muista opiskelijan oikeusturvaan vaikuttavista tekijöistä. Hän saattoi käsityksensä opiskelijoiden huumetestauksista Savitaipaleen kunnanhallituksen, kunnan huumetyöryhmän sekä lukion ja peruskoulun rehtorien tiedoksi ja kiinnitti huomiota niihin vaatimuksiin, joita suostumukseen perustuvien huumetestien toteuttamisen asianmukaisuudelle on asetettava.

AOA lähetti kummankin päätöksen tiedoksi myös opetushallitukselle ja opetusministeriölle.

AOA Paunion päätökset 21.6.2000, dnrot 1097/4/98 ja 2413/4/99

OPPILAAN SIIRTÄMINEN RINNAKKAISLUOKALLE

Peruskoulun ala-asteen rehtori päätti erityisopetusta vaativan oppilaan siirrosta rinnakkaisluokalle juuri ennen kuin tämä aloitti viimeisen vuotensa ala-asteella. Oppilaalla oli Asperger-syndrooma ja tämän vuoksi hänelle oli saadun selvityksen mukaan erityisen tärkeää pysyvyys ihmissuhteissa ja ympäristössä. Vanhemmat arvostelivat rehtorin menettelyä.

Koulun rehtori perusteli siirtopäätöstään mm. lapsen opettajan ja vanhempien välisillä vaikeilla ristiriidoilla, mutta myös oppilaan sekä luokan muiden oppilaiden edulla. Hän perusteli ratkaisuaan myös henkilökunnan psyykkisen terveyden vaatimusten huomioon ottamisella.

AOA Paunio totesi kannanottonaan, että rehtorin ratkaisu asiassa ei ollut hänen käsityksensä mukaan lainvastainen. Kuitenkin tuossa tilanteessa olisi ollut perusteita myös toisenlaiseen ratkaisuun. Koska oppilas itse ja hänen vanhempansa vastustivat voimakkaasti siirtoa ja koska siirto tapahtui rajuna ja äkillisenä toimenpiteenä, siirrosta seurasi ainakin osaltaan myös se, että oppilas ei seuraavana syys- eikä kevätlukukautena osallistunut lainkaan opetukseen. Aina-kin tapahtunutta rauhallisempi ja sovittelevampi siirron valmistelu olisi AOA:n käsityksen mukaan ollut paikallaan.

Tilanteen pitkittyessä rehtorilla olisi AOA:n käsityksen mukaan myös ollut velvollisuus arvioida uudelleen oppilaalle ja tämän vanhemmille sopivaa ratkaisua ja pyrkiä tekemään voitavansa yhteisymmärryksen ja yhteistyön saavuttamiseksi huoltajien kanssa. Tällä menettelyllä

rehtori olisi voinut turvata perusopetuslain 2 §:ssä säädetyn opetuksen tavoitteiden toteutumisen tapahtunutta paremmin.

AOA korosti, että järjestettäessä vammaisen lapsen koulunkäyntiä vanhempien näkökohdat tulisi ottaa painokkaasti huomioon ja korostaa vanhempien ja koulun välistä yhteistyötä ja pyrkimyksiä yhteisymmärrykseen. Luonnollisesti on myös tärkeää ottaa huomioon muiden oppilaiden etu. Hän saattoi käsityksensä rehtorin tietoon.

AOA Paunion päätös 15.8.2000, dnro 837/4/98

AMMATTIKORKEAKOULUN TIEDOTUS OPISKELIJAVALINNASSA

Kaksi Helsingin liiketalouden ammattikorkeakouluun pyrkinyttä aikuisopiskelijaa kanteli ammattikorkeakoulun aikuiskoulutuksen opiskelijavalinnasta ja tiedottamisesta.

AOA Paunio totesi vastauksessaan heidän kanteluunsa mm. seuraavaa.

Ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain (255/95) 15 §:n mukaan ammattikorkeakoulut päättävät opiskelijavalinnoistaan, opiskelijavalinnan perusteista ja valintakokeiden järjestämisestä. Hakijoihin on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita. Ammattikorkeakouluopinnoista annetun asetuksen (256/95) 22 §:n mukaan hakijalla on 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta mahdollisuus hakea ammattikorkeakoululta oikaisua opiskelijaksi ottamista koskevaan päätökseen.

AOA kiinnitti ammattikorkeakoulun huomiota siihen, että sen tiedotteesta valitsematta jääneille hakijoille puuttui edellä mainitun asetuksen 22 §:n edellyttämä maininta hakijan mahdollisuudesta hakea oikaisua ammattikorkeakoulun opiskelijaksi ottamista koskevaan päätökseen.

Hänen näkemyksensä mukaan olisi ollut perusteltua, että vastauskirjeessä olisi kerrottu heti hakijan tilanne, hänen saavuttamansa pistemäärä sekä sijoittuminen mahdollisille varasijoille. Tällä tavoin menetellään muun ohella ammattikorkeakoulujen yhteishaussa opiskelupaikkaa vaille jääneiden kohdalla.

Koska ammattikorkeakoulu oli sittemmin täsmentänyt tiedotustaan valitsematta jääneille opiskelijoille, AOA tyytyi saattamaan havaintonsa opiskelijavalinnan puutteista ammattikorkeakoulun tietoon.

AOA Paunion kirje 22.9.2000, dnro 1370/4/98

MUSIIKKILUKION OPISKELIJOIDEN KOHTELU

Kantelija arvosteli Kuopion Yhteiskoulun Musiikkilukion ensimmäisen luokan oppilaiden kohtelua oppilaitoksessa syyslukukauden alussa järjestettävällä ököviikolla. Hänen mielestään opiskelijoita kohdellaan viikon aikana armeijan simputukseen rinnastettavalla tavalla.

AOA Paunio totesi kanteluun antamassaan ratkaisussa, ettei asiassa ollut esitetty näyttöä kantelussa esitettyjen väitteiden tueksi. Hänellä ei ollut siten aihetta epäillä opiskelijoiden joutuneen kiusatuiksi. Hän korosti kuitenkin, että opiskelijoiden kiusaaminen ei ole missään tilanteessa hyväksyttävää ja että ököviikon kaltaisissa ”riiteissä” tällainen vaara on aina olemassa. Opiskelijoiden kokemus kiusaamisesta on hyvin henkilökohtainen ja herkkien nuorten kohdalla tällainen kokemus on mahdollinen siitä huolimatta, että tapahtuman tarkoitus on sen järjestäjien mukaan yksinomaan positiivinen.

AOA:n mukaan ököviikon kaltaiset tapahtumat edellyttävät koulun ja opettajien taholta tarkkaa ja korostunutta valvontaa. Hänen mie-

lestään koulun uusien opiskelijoiden tutustuttaminen kouluun ja koulun yhteishengen luominen olisi tärkeää toteuttaa sellaisin myönteisin ja rakentavin keinoin, joita ei voida rinnastaa tai kokea simputukseksi. Hän saattoi käsityksensä

Kuopion kaupungin koulutuslautakunnan ja Kuopion Yhteiskoulun Musiikkilukion tietoon.

AOA Paunion päätös 30.10.2000, dnro 1687/4/98

YLEISET KUNNALLISASIAI

YLEISTÄ

”Yleiseksi kunnallisasioiksi” on tilastoitu lähinnä kuntien ja kuntayhtymien yleishallintoa kuten luottamushenkilöiden vaaleja, kunnallisia johtosääntöjä ja kunnan taloutta sekä keskushallinnon viranhaltijoiden nimittämistä, irtisanomista, lomauttamista ja sivutoimia kuin myös esteellisyyttä, asiakirjajulkisuutta sekä kunnallista päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevat asiat. Kunnallisten sosiaali-, terveys-, opetus-, holhous- ja ympäristöviranomaisten toimiin kohdistuvat kantelut on taas yleensä tilastoitu omiin asiaryhmiinsä. Rajanveto on kuitenkin liukuva. Jos kantelussa korostuu esim. kunnan itsehallintoon liittyvä kysymys, se on voitu tilastoida yleiseksi kunnallisasiaksi siitä huolimatta, että kantelu on kohdistunut jonkin erityisalan viranomaiseen.

Kertomusvuonna asiaryhmän ratkaisijana on toiminut AOA *Jaakko Jonkka* ja pääesittelijänä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Eila Rother*.

KUNNALLISHALLINNON PIIRTEITÄ

Perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kunnan hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kertomusvuonna ei lainsäädännöllisiä muutoksia tullut.

Kunnan hallinnossa yleensä noudatetaan vuonna 1995 voimaantullutta uutta kuntalakia. Kuntalailla lisättiin kuntien toimintavapautta erilaisten kuntakohtaisten ratkaisujen mahdol-

listamiseksi ja vähennettiin valtion kuntiin kohdistuvaa valvontaa. Kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamiskeinoista säädetään kunta-laissa aikaisempaa yksityiskohtaisemmin. Vuoden 1997 alusta kunnan kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä on siirrytty soveltamaan kirjanpitolaikaa ja -asetusta. Ammattitilintarkastuksen osuus on korostunut.

Kunnan hallinnossa noudatetaan myös hallintomenettelylakia. Kunnallishallinnon erityispiirteiden vuoksi on kuitenkin esimerkiksi esteellisyyttä koskeva sääntely eräiltä osin väljempää kuin valtion hallinnossa.

Lisäksi kunnan hallinnossa noudatetaan 1.12.1999 voimaan tullutta uutta julkisuuslain-säädäntöä, jollei siitä ole erikseen muuta säädetty.

YLEISIIN KUNNALLISASIOIHIN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Kunnan viranomaisen päätökseen tyytymättömällä asianosaisella kuin myös jokaisella kunnan jäsenellä on käytettävissään hallinto-oikeudelle tehtävä kunnallisvalitus, jota edeltää yleensä oikaisumenettely. Erityislakien mukaan kysymykseen voi tulla myös hallintovalitus.

Lisäksi kunnanhallitus valvoo kunnanvaltuuston päätösten laillisuutta. Jos kunnanhallitus jättää kunnanvaltuuston päätöksen täytäntöönpanematta ja kunnanvaltuusto pysyy edelleen päätöksessään, kunnanhallituksen on saatettava hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, onko täytäntöönpanolle esteitä. Lisäksi lääninhallitus voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin harjoittama laillisuusvalvonta täydentää kunnallishallinnon omaa oikeussuojajärjestelmää. Oikeus-

suojakeinojen runsaus ja erityisesti valitusoikeuden laajuus kuitenkin vähentävät kuntalaisten tarvetta kääntyä ylimpien laillisuusvalvojen puoleen. Kunnallisvalituksessa valitusviranomaisen toimivalta rajoittuu virheellisen päätöksen kumoamiseen ja asian palauttamiseen kunnallisille päättäjille. Erilaisissa ”umpikujatilanteissa”, joihin saattaa sisältyä paikallisia arvovaltaristiriitöjakin, oikeusasiamiehen kannanotto voi usein osoittautua kuntalaisen kannalta tervetulleeksi ratkaisuksi.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta voi kohdistua vain virkatoimintaan tai julkisten tehtävien hoitamiseen. ”Julkisen tehtävän” määrittelyssä on ilmennyt rajanveto-ongelmia erityisesti kunnallishallintoa yksityistettäessä.

Yleisiä kunnalliskanteluja on kertomusvuonna ratkaistu 104. Näistä 32 % oli sellaisia, joissa oikeusasiamiehellä oli aihetta arvosteluun tai muihin toimenpiteisiin. Kantelujen määrä on edelliseen vuoteen verrattuna pysynyt samalla tasolla.

Yleisissä kunnallisasioissa on yleensä kysymys kunnallisesta päätöksentekomenettelystä, esteellisyyksykysymyksistä, viranhaltijoiden asemasta ja sivutoimista sekä asioiden viipymisestä, asiakirjojen, valmistelun ja päätöksenteon julkisuudesta sekä yleensä hallintomenettelystä. Oikeusturvan toteutumisen kannalta kantelut ovat koskeneet muutoksenhakuohjeen oikeellisuutta ja kaupungin toimielinten pöytäkirjojen nähtävänä pitämistä. Kantelut ovat osin kohdistuneet myös julkisen vallan käyttöä koskeviin rajanvetotilanteisiin. Kantelijoina ovat yleensä olleet kuntalaiset omassa asiassa tai kunnan jäseninä mutta myös kunnalliset luottamushenkilöt. Kantelut ovat kohdistuneet sekä luottamushenkilöiden että kunnan viranhaltijoiden toimiin.

Keskeisiä ongelma-alueita ovat olleet päätöksenteon puolueettomuus ja avoimuus sekä hy-

vään hallintoon liittyvät kysymykset. Moni kantelija pyrkii kantelullaan myös vauhdittamaan jotakin asiaa, joka on jo vireillä muussa viranomaaisessa. Kantelusta voi olla apua, jos kysymys on aiheettomasta viivytyksestä asian käsittelyssä, mutta yleensä lähdetään siitä, ettei oikeusasiamies puutu muualla vireillä oleviin asioihin. Päättyneissä asioissa taas esiintyy muutoksenhakutyyppejä kanteluja, joissa arvostellaan paitsi alkuperäistä hallintopäätöstä myös kaikkia niitä valitusasteita, joissa asiaa on käsitelty. Oikeusasiamies ei kuitenkaan ole ylimääräinen muutoksenhakuaste eikä siten voi ottaa päättyneitä asioita uuteen käsittelyyn. Tällaisissa kanteluasioissa tutkitaan yleensä vain menettelyn laillisuus. Tutkinnan laajuus riippuu luonnollisesti kantelijan esittämien väitteiden laadusta.

Oikeusasiamiehen keskeinen panos yleisissä kunnallisasioissa lienee viime vuosina ollut siinä, että kunnallisia päättäjiä ja viranhaltijoita on muistutettu perus- ja ihmisoikeuksien heidän toiminnalleen asettamista reunaehdoista. Lukumääräisesti useimmin on ollut kysymys hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisesta kuntatasolla. Sitä vastoin oikeusasiamies on pyrkinyt olemaan puuttumatta asioihin, jotka kuuluvat kunnallisen itsehallinnon piiriin.

TULEVAISUUDENNÄKYMÄT

Kuntien itsehallintoon kuuluu kuntalaisten oikeus osallistua ja vaikuttaa itseään ja lähipiiriään koskevien asioiden käsittelyyn. Kun uusi julkisuuslainsäädäntö on lisännyt kunnan viranomaisten toiminnan avoimuutta ja tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa, laillisuusvalvonnassa korostunevat tulevaisuudessakin kunnallishallinnon avoimuus myös keskeneräisten asioiden valmistelu-

vaiheista sekä kuntalaisten mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kuntansa hallintoon. Myös kuntien varallisuuden ja taloudenhoito kiinnostaa enenevässä määrin kuntalaisia samoin kuin kunnan hankintojen asianmukaisuus. Laillisuusvalvonnan keskeisenä tavoitteena tulee olemaan kuntien ja kuntalaisten yhdenvertaisuuden sekä kunnallisen demokratian edistäminen.

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

OIKEUSASIAMIEHEN TOIMIVALTA JA JULKISUUSLAIN SOVELTAMISALA

Kantelija arvosteli Helsingin kulttuurikaupunkisäätiötä siitä, että se oli kieltäytynyt antamasta hänen nähtäväkseen säätiön hallituksen pöytäkirjoja.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Oikeusasiamiehen toimivallan kannalta oli ratkaisevaa se, voitiinko kulttuurikaupunkisäätiön katsoa hoitavan perustuslain 109 §:ssä tarkoitettua ”julkista tehtävää”. Kulttuurikaupunkisäätiö tuki ja tuotti sellaisia kulttuuripalveluja, joita voitaisiin tuottaa myös suoraan kunnan toimesta tai tukea kunnan avustuksin. OA:n mielestä oli tulkinnanvaraista, hoitiko säätiö pelkästään tällä perusteella ”julkista tehtävää”, vaikka kulttuurin tukeminen sinänsä kuuluukin kuntien lakisääteiseen toimintaan.

Kulttuurikaupunkihanke perustui kuitenkin Euroopan unionin poliittiseen päätökseen. Hankkeen rahoitus tuli pääasiassa julkisyhteisöiltä ja hanketta toteuttavan säätiön hallituksen kaikki jäsenet olivat julkisyhteisöjen valitsemia. Kulttuurikaupunkihakemuksen oli tehnyt

Helsingin kaupunki eikä säätiö. Nämä seikat kytkivät kulttuurikaupunkihankkeen tavantomaisia kulttuurihankkeita kiinteämmin nimenomaan Helsingin kaupungin ja muiden hankkeen takana olevien julkisyhteisöjen omaksi toiminnaksi. Näillä perusteilla OA katsoi, että kulttuurikaupunkihankkeen toteuttamista oli kokonaisuutena arvostellen pidettävä julkisen tehtävän hoitamisena. Vaikka hankkeen toteuttajaksi olikin perustettu säätiö, julkista tehtävää hoitavana elimenä se kuului oikeusasiamiehen valvontavaltaan.

Säätiöitä ei pidetä viranomaisina, mutta julkisuuslain mukaan se, mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Vaikka kulttuurikaupunkisäätiö hoitikin julkista tehtävää, näytti kuitenkin ongelmalliselta, voitiinko säätiön katsoa käyttävän julkista valtaa. Tämä oli kuitenkin julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaan julkisuuslain soveltamisen ehdoton edellytys.

OA:n mielestä kulttuurikaupunkisäätiön puheenjohtaja ei ollut ylittänyt tehtävänsä kuuluvaa harkintavaltaa katsoessaan, ettei säätiö ollut julkista valtaa käyttävä organisaatio. Oikeudellisesti sitovan ratkaisun näihin lainsoveltamiskysymyksiin saattoi kuitenkin antaa vain asianomainen hallintotuomioistuim, jos asia saatetaan sen ratkaistavaksi.

OA Lehtimajan kirje 3.4.2000, dnro 664/4/00

KAUPUNGIN TOIMIELINTEN PÖYTÄKIRJAN NÄHTÄVÄNÄ PITÄMINEN JA KOKOUKSISTA ILMOITTAMINEN

Harjavallan kaupunginhallitus, tekninen lautakunta sekä koulu- ja ympäristölautakunta olivat etukäteen päättäneet, milloin ja missä niiden

kokousten pöytäkirjat pidettiin nähtävinä. Pöytäkirjat pidettiin nähtävinä eri virastoissa. Toimielinten pöytäkirjojen nähtävänä pitämisestä laadittiin yhteenvedoilmoitus, joka oli nähtävänä julkisten kuulutusten ilmoitustaululla. Kaupunginhallituksen ylimääräisten kokousten ja lautakuntien kokousten ajankohtia ei kuulutettu julkisesti. Kunnan jäsen kanteli menettelystä.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Koska toimielinten pöytäkirjojen yleisesti nähtävänä pidosta on ilmoitettu ennakolta ja yhteenvedoilmoitus on julkaistu julkisten kuulutusten ilmoitustaululla, menettely pöytäkirjojen nähtävänä pitämisestä on lainmukainen.

Yhteenvedoilmoituksesta ilmenee, milloin ja missä pöytäkirjat ovat yleisesti nähtävinä toimielinten kokousten jälkeen. Yhteenvedoilmoituksesta tai muustakaan julkisten kuulutusten ilmoitustaululla olevasta ilmoituksesta ei ilmene, milloin ylimääräisiä kaupunginhallituksen kokouksia ja lautakuntien kokouksia pidetään. Kunnan jäsen ei näin ollen voi julkisten kuulutusten ilmoitustaululta saada tietoa siitä, mistä ajankohdasta muutoksenhaku aika alkaa.

Koska toimielinten pöytäkirjat on päätetty ennakoilmoituksen mukaisesti pitää nähtävinä muualla kuin julkisten kuulutusten ilmoitustaululla, kunnan ilmoitusten on, ottaen huomioon kunnan jäsenen muutoksenhakuajan alkaminen ja siitä tiedon saaminen, AOA:n mielestä oltava riittävän täsmällisiä. Ilmoituksista olisi ilmevä myös se, milloin toimielimen kokous on, jotta niistä olisi pääteltävissä, milloin kunnan jäsenen muutoksenhaku aika alkaa.

AOA saattoi käsityksensä toimielinten menettelyn puutteellisuudesta kaupunginhallituksen ja lautakuntien tietoon.

AOA Jonkan päätös 26.4.2000, dnro 60/4/99

ASIAKIRJOJEN KATOAMINEN

Kantelija arvosteli Ruoveden kunnan virkamiehiä siitä, että he eivät olleet antaneet hänelle jäljennöstä hänen omistamaansa yritystä koskevista asiapapereista. Hän olisi tarvinnut asiakirjoja tuona samana päivänä olleeseen käräjäoikeuden istuntoon.

Saadun selvityksen mukaan kantelijan pyytämiä asiakirjoja ei löytynyt Ruoveden kunnan arkistosta.

AOA Jonkka katsoi, että Ruoveden kunnassa oli menetelty arkistointia koskevien säännösten vastaisesti, koska asiakirjoja ei ollut säilytetty arkistossa asianmukaisesti. Menettelyn moitittavuutta arvioitaessa hän otti kuitenkin huomioon, että asiakirjojen kopiot oli, kun virhe oli huomattu, hankittu toiselta asianosaiselta kunnan haltuun. Virhe oli tältä osin korjaantunut.

AOA saattoi käsityksensä Ruoveden kunnan hallituksen ja kunnan teknisen osaston tietoon.

AOA Jonkan kirje 28.4.2000, dnro 1422/4/98

Asiakirjojen katoamisesta on kyse myös ratkaisussa 1804/4/97, jossa AOA Jonkka kiinnitti Porin sataman hallituksen huomiota asiakirjojen huolellisen säilyttämisen tärkeyteen.

KUNNALLISEN KANSANÄÄNESTYKSEN JÄRJESTÄMINEN

Kantelijat arvostelivat sitä, että Tampereen kaupunginvaltuusto oli hylännyt kuntalaisaloitteen kunnallisen kansanäänestyksen järjestämiseksi moottoriajoneuvosillan rakentamisesta ja että aloitteen yhtenä hylkäysperusteena oli mainittu aluetta koskevat kaavoitus sopimukset ja niihin perustuva kaupungin velvollisuus sillan rakentamiseen.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Päätös siitä, toimitetaanko kunnallinen kansanäänestys vai ei, kuuluu valtuuston harkintavaltaan. Päätösharkinta on tarkoituksenmukaisuusharkintaa eli ns. vapaata hallinnollista harkintaa. Sen lopputulos ei riipu sitovien lainsäädännön soveltamisesta ja tulkinnasta. Harkintavallan käytöllä on kuitenkin oikeudelliset rajat, jotka perustuvat hallinto-oikeuden yleisiin periaatteisiin sekä Suomen perustuslain turvaamiin perus- ja ihmisoikeuksiin. Päätöksentekoon eivät saa vaikuttaa asiaankuulumattomat tarkoituksetperät eikä päätös saa johtaa yhdenvertaisuus- tai suhteellisuusperiaatteen vastaiseen lopputulokseen.

Harkintavallan käyttöä ohjaavien yleisten oikeusperiaatteiden rajoissa kunnallinen viranomaismainen voi vapaasti punnita, millaista ratkaisua se tapauksessa ilmenevien seikkojen ja näkökohtien valossa pitää tarkoituksenmukaisena. Päätöksen tarkoituksenmukaisuus ei sinänsä voi olla oikeusasiamiehen harjoittaman laillisuusvalvonnan kohteena.

Kaavoitukseen liittyvät sopimukset oli mainittu valtuuston päätöksen perusteluissa muiden kaavoitusta ja maankäyttöä koskevien seikkojen ohella. Ei ollut aihetta epäillä, että nämä sopimukset olisivat olleet lainvastaisia tai että kaupunki olisi niiden takia menetellyt rakennuslainsäädännön vastaisesti. OA:n mielestä kaupunki oli voinut päätösharkinnassaan ottaa huomioon myös sopimusten toteuttamista koskevia näkökohtia.

Perustuslain mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Samassa yhteydessä mainitaan myös oikeudesta äänestää kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Laki jättää kuitenkin kansanäänestyksen järjestämisen yksittäistapauk-

ssa harkinnanvaraiseksi. Pääsäännöksi jää, että kuntalaisten ääni kuuluu edustuksellisen demokratian kautta. Jos valtuuston tiedossa on jo etukäteen sellaisia painavia näkökohtia, joita neuvoa antavan kansanäänestyksen ilmaisema mielipide ei näyttäisi voivan kumota, perustustaista ei OA:n mielestä voida johtaa velvollisuutta kansanäänestyksen järjestämiseen.

OA katsoi, ettei kaupunginvaltuusto ollut menetellyt päätöksenteon yhteydessä lainvastaisesti.

OA Lehtimajan kirje 5.5.2000, dnro 2113/4/99

SATAMALAUTAKUNNAN JA SATAMAN HALLITUKSEN JÄSENTEN ESTEELLISYYS

Yhdistys kanteli siitä, että Porin satamalautakunnan, sittemmin Porin sataman hallituksen jäsen otti esteellisenä osaa työnantajansa asioiden käsittelyyn. Joissakin kokouksissa tämä totesi esteellisyytensä, mutta toimi kuitenkin pöytäkirjan tarkastajana tai ei poistunut kokoushuoneesta.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Hallintomenettelylain esteellisyyssäännökset koskevat kunnallisen satamalautakunnan ja sataman hallituksen luottamushenkilöitä hallintoasioita käsiteltäessä. Esteellisyyssäännöksillä pyritään turvaamaan asian käsittelyn puolueettomuus yksittäistapauksissa.

Kyseinen hallituksen jäsen oli ollut esteellinen käsittelemään asioita, joissa oli ollut kysymys hänen työnantajansa kanssa solmituista vuokrasopimuksista ja niiden irtisanomisista eli asioista, joissa työnantaja oli ollut asianosainen. Hän ei ole voinut olla käsittelemässä tällaisia asioita eikä ole myöskään voinut toimia niissä pöytäkir-

jan tarkastajana. Jossain määrin jäi kuitenkin epäselväksi, olivatko vuokrasopimusten irtisanomisasiat olleet sellaisia, joiden käsittelyyn hän olisi esteellisyydestä huolimatta voinut osallistua sillä perusteella, ettei esteellisyys ollut asian laatu huomioon ottaen voinut vaikuttaa asian ratkaisuun.

Kyseinen hallituksen jäsen oli saattanut olla esteellinen myös asioissa, joissa asioiden ratkaisusta oli ollut odotettavissa hänen työnantajalleen hyötyä tai vahinkoa. Useissa asioissa oli käyty ennen asian käsittelyä neuvotteluja työnantajan kanssa, joten tällä oli ollut intressiä asioissa. Asiakirjoista ei kuitenkaan käynyt riittäväällä täsmällisyydellä ilmi, miten kukin asia oli liittynyt yhtiön toimintaan. Ottaen kuitenkin huomioon työnantajan toimialan ja saadut selvitykset, oli jokseenkin selvää, että ratkaisuilla oli voinut olla vaikutusta työnantajan toimintaan.

Kunnan luottamushenkilön esteellisyyttä pohdittaessa tulee huomiota kiinnittää siihen, kykeneekö luottamushenkilö muodostamaan kantansa objektiivisesti kunnan etu huomioon ottaen. Tällöin arvioinnissa tulee ottaa huomioon paitsi se, oliko asian ratkaisusta ollut odotettavissa työnantajalle erityistä hyötyä tai vahinkoa, myös se, vaarantuiko luottamus kyseisen hallituksen jäsenen puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä.

Esteellisyyden toteaminen on ensi sijassa asianomaisen itsensä tehtävä. Hallituksen jäsen olisi kuitenkin voinut saattaa esteellisyyksikysymyksen myös satamalautakunnan ja sataman hallituksen ratkaistavaksi. Myöskin satamalautakunnan ja sataman hallituksen esittelijän ja puheenjohtajan tehtävänä on omalta osaltaan pitää silmällä esteellisyyssäännösten noudattamista asianmukaisella tavalla.

AOA katsoi, että kyseinen hallituksen jäsen oli menetellyt esteellisyyssäännösten vastaisesti ai-

nakin toimiessaan pöytäkirjan tarkastajana työnantajansa vuokrasopimuksia käsiteltäessä. Muitakin asioita käsiteltäessä olisi ollut perusteltua esteellisyyssäännösten tarkoituksen, luottamushenkilön puolueettomuuden ja uskottavuuden turvaamisen näkökulmasta, että hän olisi katsonut itsensä esteelliseksi tai ainakin olisi saattanut esteellisyyksikysymyksen satamalautakunnan ja sataman hallituksen harkittavaksi. AOA saattoi käsityksensä kyseisen hallituksen jäsenen tietoon sekä lähetti jäljennöksen päätöksestään myös Porin sataman hallitukselle ja Porin kaupunginhallitukselle tiedoksi.

AOA Jonkan päätös 12.5.2000, dnro 1804/4/97

KUNNANHALLITUKSEN JÄSENE ESTEELLISYYS

Kantelijan mielestä hänen rakennuslupa-asiansa käsittelyä oli aiheettomasti viivytetty Luhangan kunnan rakennuslautakunnassa ”palloilemalla” asiaa vuoroin rakennuslautakunnassa, vuoroin kunnanhallituksessa.

Kantelijan veli, jonka puoliso omisti kantelijan rakennuspaikan naapurikiinteistön, oli Luhangan kunnanhallituksen edustajana rakennuslautakunnassa. Kantelija epäili veljensä olleen asiassa esteellinen. Rakennuslupa-asiaa oli käsitelty kolmessa rakennuslautakunnan kokouksessa. Kantelijan veli pidättyi osallistumasta rakennuslupa-asian käsittelyyn kahdessa ensimmäisessä kokouksessa. Kolmannella kerralla hän kuitenkin osallistui asian käsittelyyn. Tässä kokouksessa oli vain päätetty siirtää asia seuraavaan kokoukseen.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Muun kunnallisen luottamushenkilön kuin valtuutetun esteellisyyteen sovelletaan hallinto-

menettelylain säännöksiä, joiden mukaan esteellisenä ei saa käsitellä asiaa eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, paitsi milloin esteellisyys asian laadun vuoksi ei voi vaikuttaa ratkaisuun tai asian käsittelyä ei voida lykätä. Käsittelykielto koskee kaikkia asian ratkaisun vaiheita ja kaikkia toimia, jotka voivat jollakin tavoin vaikuttaa tehtävän päätöksen sisältöön. Puhtaasti teknisiä toimia tämä käsittelykielto ei koske. Esteellisyysäännösten tarkoituksena on turvata yksittäisen asian käsittelyn puolueettomuus sekä toisaalta säilyttää kansalaisten luottamus hallintoon ja asioiden käsittelyn puolueettomuuteen.

Kantelijan veli oli ollut asianomaisen lähisukulaisena esteellinen osallistumaan kantelijan ja tämän puolison rakennuslupa-asian käsittelyyn. Esteellisyys perustui tässä asiassa myös siihen, että kantelijan veljen puoliso omisti naapurikiinteistön.

Kantelijan veli kuitenkin perusteli osallistumistaan kolmanteen kokoukseen sillä, että lupasiaa ei tuolloin ollut ratkaistu. OA:n mielestä päätöksentekoa rakennuslupa-asian siirtämisestä seuraavaan kokoukseen ei voitu tässä tapauksessa pitää sellaisena teknisenä toimenpiteenä, jota esteellisyysäännöksen käsittely- ja läsnäolokielto ei koskisi. Kiellosta poikkeamiselle ei myöskään ollut laissa tarkoitettuja, asian laatuun tai kiireellisyyteen liittyviä perusteita. Sen vuoksi OA:n katsoi, että kantelijan veljen olisi tullut pidäytyä osallistumasta rakennuslupa-asian käsittelyyn myös kolmannessa kokouksessa. Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan OA otti kuitenkin huomioon sen, että kantelijan veljen läsnäolo ei todennäköisesti ollut vaikuttanut siirtämisspätöksen sisältöön. Sitten rakennuslautakunta oli myöntänyt haetun luvan. Asiassa ei ollut muutenkaan ilmennyt aihetta epäillä, että rakennuslupa-asian käsittelyä olisi aiheettomasti viivytetty.

OA kiinnitti asianomaisen kunnanhallituksen jäsenen huomiota vastaisen varalle esteellisyysäännösten asianmukaiseen noudattamiseen.

OA Lehtimajan päätös 30.6.2000, dnro 1625/4/97

VIRHEELLINEN MUUTOKSENHAKUOHJE

Lahden kaupungista oleva kantelija arvosteli Lahden kaupunginhallitusta siitä, että sen tekemään päätökseen oli liitetty virheellisesti valituskieltoa tarkoittava muutoksenhakuohje.

Lausunnossaan kaupunginhallitus totesi virheen tapahtuneen. Lausunnon laatinut apulaiskaupunginsihteeri ilmoitti tehneensä virheen. Virhe oli sittemmin korjattu.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Asianomaisen ja kunnan jäsenen on voitava luottaa siihen, että kunnan viranomaisen päätökseen liitetty muutoksenhakuohje on oikea. Muutoksenhakua koskeva säännöstö palvelee kunnan jäsenen ja asianosaisten oikeusturvaa sekä kunnan sisäistä hallinnollista ja taloudellista valvontaa. Oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoituksena on myös laajentaa kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuuksia kunnan sisäisessä päätöksenteossa.

Koska kaikilla kunnan jäsenillä oli oikeus tehdä oikaisuvaatimus kaupunginhallituksen päätöksestä, muutkin kuin kantelija olivat virheellisestä muutoksenhakuohjeesta johtuen saattaneet jättää aikanaan oikaisuvaatimuksen tekemättä. Näin ollen sillä seikalla, että kantelijalle ilmoitettiin hänen mahdollisuudestaan muutoksenhakukiellosta huolimatta tehdä oikaisuvaatimus, ei voitu perustella sitä, ettei virheellistä muutoksenhakuohjetta ollut korjattu välittömästi.

AOA katsoi apulaiskaupunginsihteerin menettelleen virheellisesti siinä, että hän oli liittännyt kaupunginhallituksen päätökseen virheellisen muutoksenhakuohjeen ja siinä, ettei hän ollut ryhtynyt toimenpiteisiin virheen korjaamiseksi välittömästi sen jälkeen, kun virhe oli havaittu.

AOA Jonkan päätös 30.8.2000, dnro 520/4/00

KUNNALLISVAALIEN JÄRJESTÄMINEN KUNTAJAON MUUTOKSEN YHTEYDESSÄ

Kuoreveden Tuki ry kanteli Kuoreveden kunnan ja Jämsän kaupungin kuntajaon muutoksen valmistelusta ennen 22.10.2000 pidettäviä kunnallisvaaleja. Yhdistys katsoi, että niin kauan kuin kumpikin kunta oli itsenäinen, kunnallisvaalit tuli järjestää erikseen kummassakin kunnassa. Vaikka Kuoreveden kunnanvaltuuston kuntajaon muutosta koskevaan päätökseen oli kunnallisvalituksella haettu muutosta, kunnanhallitus oli tehnyt valtioneuvostolle esityksen kuntajaon muuttamisesta. Kunnanvaltuuston päätös ei ollut lainvoimainen vielä silloinkaan, kun valtioneuvosto päätti Kuoreveden kunnan lakkauttamisesta ja uuden Jämsän kunnan perustamisesta vuoden 2001 alussa.

Länsi-Suomen lääninhallitus oli puolestaan asettanut kuntajakolain mukaisen järjestelytoimikunnan, vaikka valtioneuvoston päätös ei ollut vielä lainvoimainen. Oikeusministeriö taas oli katsonut, että kunnallisvaalit tuli järjestää kuntajakopäätöksen lainvoimaisuudesta riippumatta uutta kuntajakoa noudattaen.

Kantelun ollessa jo vireillä korkein hallinto-oikeus hylkäsi sittemmin sekä kunnallisvalitukset, jotka koskivat kunnanvaltuuston päätöstä, että valtioneuvoston päätöksestä tehdyt valitukset, jolloin kuntajaon muutos tuli lainvoimaiseksi.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Kun valitusviranomainen ei ollut kieltänyt kuntajaon muutosesitystä koskevan kunnanvaltuuston päätöksen täytäntöönpanoa, kunnanhallitus oli voinut laillisesti päättää, että valtuuston päätös pantiin täytäntöön ja sitä koskeva esitys tehtiin valtioneuvostolle siitä huolimatta, ettei valtuuston päätös ollut vielä lainvoimainen.

Koska järjestelytoimikunnan asettamista koskeva lääninhallituksen päätös ei ollut valtioneuvoston päätöksen täytäntöönpanoa, valtioneuvoston päätöksestä tehty valitus ei ollut voinut olla esteenä järjestelytoimikunnan asettamiselle. Lääninhallituksen toimivaltaa oli arvioitava pelkästään kuntajakolain 29 §:n 1 momentin säännöksen valossa. Kun lääninhallituksen päätöksenteko joka tapauksessa perustui lainvoimaa vailla oleviin kunnanvaltuuston ja valtioneuvoston päätöksiin, lääninhallitus olisi kuitenkin OA:n mielestä voinut tilanteen selkeyttämiseksi tehdä päätöksensä ehdollisena siten, että järjestelytoimikunnan asettamisen olisi todettu raukeavan, jos tuomioistuin olisi kumonnut kunnanvaltuuston tai valtioneuvoston päätökset. Tähän OA kiinnitti lääninhallituksen huomiota vastaisen varalle.

Kuntajakolain 29 §:n 1 momentista, jonka mukaan järjestelytoimikunta on asetettava kuukauden kuluessa siitä, kun kuntajaon muutos on määrätty, ei käynyt selvästi ilmi, tuliko valtioneuvoston päätöksen olla sitä ennen lainvoimainen vai ei. Kuntajakolaki kuitenkin velvoittaa rekisterihallinnon viranomaisia ja vaaliviranomaisia tällaisissa tapauksissa ryhtymään valmistaviin toimenpiteisiin kunnallisvaalien järjestämiseksi. Kun kysymyksessä oli perustuslailla suojatusta oikeudesta äänestää ja myös vaalikelpoisuuden määräytymisestä, OA katsoi, että

kuntajakolain säännösten tulisi olla ehdottoman selkeitä siinäkin tilanteessa, että kuntajakoa koskevista päätöksistä oli valitettu ja valitukset olivat vielä vireillä kunnallisvaalien lähestyessä.

Kuntajakolaki lähtee siitä, että uutta kuntaa perustettaessa järjestetään kunnallisvaalit uuden kuntajaon mukaisesti jo muutoksen voimaantuloa edeltävänä vuonna. Useat vaalien järjestämiseen liittyvät toimenpiteet ovat laissa säädettyihin määräaikoihin sidottuja. Tämän vuoksi kuntajakolain ja vaalilain säännösten yhteensovittaminen voi olla vaikeata. Yhtäältä on turvattava perustuslain 21 §:n mukainen oikeus muutoksenhakuun kuntajakoa koskevista hallintopäätöksistä, toisaalta on huolehdittava siitä, että perustuslain 14 §:n mukaiset vaalioikeudet toteutuvat ajallaan.

Kantelussa oli kysymys tällaisesta ristiriitatilanteesta. Jos kunnallisvaalit olisi päätetty järjestää vanhaa kuntajakoa noudattaen, olisi jouduttu ongelmalliseen tilanteeseen, kun korkein hallinto-oikeus hylkäsi kuntajakopäätöksestä tehdyt valitukset ja uuden kunnan perustamista koskeva päätös oli siten tullut lainvoimaiseksi. Ilmeisesti vaalit olisi silloin jouduttu järjestämään uudestaan uuden kuntajaon mukaisesti.

Vastaava tilanne olisi syntynyt siinäkin tapauksessa, että vaalit olisi tosin toimitettu uuden kuntajaon mukaisesti, mutta korkein hallinto-oikeus olisi omassa ratkaisussaan päätenyt päinvastaiseen lopputulokseen: silloin ei olisi vuoden 2001 alusta syntynytkään sitä uutta kuntaa, jolle olisi vuoden 2000 kunnallisvaaleissa jo valittu valtuusto.

Kun kunnallisvaaleja oli joka tapauksessa ryhdyttävä valmistelemaan jo ennen kuntajakopäätöksen lainvoimaiseksi tuloa, ei nyt puheena olevan kaltaisessa tilanteessa voitu ilmeisesti millään järjestelyillä kokonaan välttää sitä riskiä, että kunnallisvaalien valmistelutoimet olisi-

vat menneet hukkaan eikä lopullisia vaaleja olisi-kaan voitu järjestää kunnallisvaaleille säädettyinä aikana. Tämä on luonnollisesti lopputulos, joka olisi omiaan heikentämään luottamusta kunnallisen demokratian toteutumiseen. Sen vuoksi tällaista lopputulosta tulisi kaikin keinoin välttää tai ainakin sen todennäköisyyttä pitäisi minimoida.

Kun kaksi erityyppistä perusoikeutta joutuu keskenään ristiriitaan eikä laista löydy yksiselitteistä oikeusohjetta, ratkaisu on tehtävä tapauskohtaisen punninnan pohjalta. OA totesi, että oikeusministeriö oli tällaisessa tilanteessa toiminut sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan puitteissa katsoessaan, että kunnallisvaaleja voitiin ryhtyä valmistelemaan uuden kuntajaon mukaisesti, vaikka uutta kuntajakoa koskevat päätökset olivat vielä lainvoimaa vailla. Myöskään Kuoreveden kunnan virka- ja luottamushenkilöt eivät olleet OA:n mielestä menetelleet asiassa lainvastaisesti.

OA päätti kuitenkin ottaa omana aloitteena erikseen selvitettäväkseen, onko kuntajakolain 29 §:ää aihetta tarkistaa ja pitääkö valituksen vaikutuksesta kunnallisvaalien järjestämiseen nimenomaisesti säätää lailla.

OA Lehtimajan päätös 19.10.2000, dnro 1953/4/00

Oikeusasiamies on pyytänyt oikeusministeriötä ja sisäasiainministeriötä lausumaan käsityksensä lainsäädännön tarkistamisen tarpeellisuudesta 31.8.2001 mennessä.

OVELTA OVELLE TAPAHTUVA USKONNOLLINEN TOIMINTA

Jehovan todistajat -nimisen uskonnollisen yhdyskunnan hallituksen puheenjohtaja arvosteli kuntien ja poliisin kielteistä suhtautumista kotiovilla harjoitettavaan uskonnolliseen toimintaan. Maassamme oli edelleen useita kuntia, joiden järjestyssäännöissä oli kielletty ”aatteellisen tai uskonnollisen toiminnan harjoittaminen asunnosta asuntoon pyrkien”. Kantelussa korostettiin sitä, etteivät uskonnollisen sanoman tuotajat pyri asuntoihin sisälle vaan että keskustelut tapahtuvat asuntojen ulko-ovilla. Kunnallisten järjestyssääntöjen sanamuoto ei sinänsä kiellä ovikellon soittamista ja keskustelua ulko-ovella.

Sisäasiainministeriön mukaan nämä kiellot eivät rajoittaneet uskonnonvapautta vaan ainoastaan sitä *menettelytapaa*, jolla uskonnollista sanomaa välitetään muille ihmisille. Ne koskevat lähinnä toimintaa, jolla pyritään ilman asunnon haltijan etukäteistä suostumusta ja ennalta ilmoittamatta usein ennalta tuntemattomien henkilöiden asuntoihin. Kieltojen tarkoituksena on turvata henkilökohtaista turvallisuutta sekä kotirauhaa. Ministeriön mielestä oikeus turvallisuuden ja kotirauhaan kuuluivat ”ydinperusoikeuksiin”, jotka tulkintatilanteessa on nostettava muiden perusoikeuksien yläpuolelle.

OA Lehtimaja piti kuitenkin arveluttavana sisäasiainministeriön näkemystä turvallisuudesta ”ydinperusoikeutena”. Hän esitti kannanottonaan seuraavan.

Lähtökohtana tulee olla, että kaikki perusoikeudet pyritään toteuttamaan mahdollisimman laajasti. Perusoikeuksien rajoittaminen on mahdollista vain laissa säädetyillä, täsmällisillä ja tarkkarajaisilla perusteilla. Viimeaikaisessa perusoikeuskeskustelussa on muutenkin kyseenalaistettu ”turvallisuus” itsenäisenä perusoikeu-

tena, johon viittaamalla perinteisiä vapausoikeuksia olisi lupa aina tarpeen vaatiessa kaventaa.

OA:n mielestä ovelta ovelle tapahtuva uskonnollisen sanoman levittäminen ei voi sinänsä loukata kenenkään turvallisuutta tai kotirauhaa. On eri asia, että tällaisen toiminnan varjolla voidaan harjoittaa myös rikollista toimintaa, esimerkiksi pyrittäessä tekemisiin yksin kotona olevien lasten tai vanhusten kanssa. Lähtökohtana on kuitenkin se, että rikoslaki antaa suojaa sekä kotirauhan rikkomista että muita rikoksia vastaan. OA viittasi tältä osin jo aikaisemmassa ovelta ovelle myynnin kieltämisestä koskevassa kannanotossa 3.12.1999 lausumaansa (EOA:n kertomus 1999 s. 317 – 320).

OA korosti, että uskonnollisen sanoman levittäminen on perustuslain erityisesti turvaamaa toimintaa, jota suojasivat sekä uskonnon- että sananvapautta koskevat perusoikeussäännökset. Yhteiskunnalla on velvollisuus suojata myös yksilön tosiasiallisia mahdollisuuksia levittää tietoa omasta uskonnostaan. Ovelta ovelle tapahtuva tiedonvälitys on vain yksi viestintätapa muiden joukossa. Siihen liittyvä henkilökohtainen kontakti saattaa kuulua joidenkin uskonnollisten liikkeiden keskeisiin toiminta-ajatuksiin. Jehovan todistajien yhdyskuntajärjestyksen mukaan yhdyskunnan nimenomaisena tehtävänä on lähettää ihmisiä saarnaamaan ”talosta taloon”. Tämän asiakirjan oli opetusministeriö hyväksynyt.

Toisaalta oli OA:n mukaan muistettava, että perustuslaki turvaa myös ns. negatiivisen uskonnonvapauden. Sen mukaisesti kukaan ei ole velvollinen omantuntonsa vastaisesti osallistumaan uskonnon harjoittamiseen. Uskonnollisen sanoman levittäjillä on velvollisuus huolehtia siitä, ettei tämä toiminta saa hyökkäviä piirteitä. Selasta ei yhteiskunta ole velvollinen sietämään eikä suojaamaan. Kiinteistönhaltijoilla on pe-

rustuslain mukainen oikeus kieltää uskonnollisen sanoman levittäminen kotirauhan piiriin kuuluvilla alueillaan. Ei ollut kuitenkaan edes väitetty, että Jehovan todistajat olisivat kieltäytyneet noudattamasta poistumiskäskyä taikka kotirauhaa häiriten soitelleet uudelleen samoja ovikelloja.

OA piti perustuslain valossa kyseenalaisina eräiden kuntien järjestyssääntöihin vielä sisältyviä kieltoja, jotka koskevat ovelta ovelle tapahtuvaa aatteellisen tai uskonnollisen toiminnan harjoittamista, ainakin siinä tapauksessa, että näiden kieltojen tulkitaan koskevan jo ovikellon soittamista ja ovelta käytävää keskustelua eikä ainoastaan aktiivista asuntoon sisälle pyrkimistä. OA:n mielestä näitä kieltoja oli tulkittava suppeasti, koska niillä rajoitettiin perusoikeuksia. Oli myös ihmisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta ongelma, että järjestyssääntöjen sisältö tässä suhteessa vaihtelee kunnasta toiseen. Valmisteilla oleva järjestyslaki tulee poistamaan tämän ongelman. Sisäasiainministeriön asettama järjestyslakityöryhmä ei ole ehdottanut ovelta ovelle tapahtuvaa uskonnollista toimintaa kiellettäväksi. Työryhmän mukaan tällainen toiminta ei ole turvallisuuden kannalta ongelmallista.

Kun poliisi ei käytännössä ole tähänkään mennessä puuttunut Jehovan todistajien asiallisesti toteuttamiin kotikäynteihin ja kun kunnalliset järjestyssäännöt tultaneen joka tapauksessa uuden järjestyslain myötä kumoamaan, OA katsoi riittäväksi saattaa käsityksensä asiassa sisäasiainministeriön tietoon ja otettavaksi huomioon järjestyslakia koskevan hallituksen esityksen viimeistelyn yhteydessä.

OA Lehtimajan päätös 24.10.2000, dnro 836/4/97

Sisäasiainministeriöstä 19.6.2001 saadun tiedon mukaan järjestyslakia koskeva hallituksen esitys on valmis annettavaksi eduskunnalle syksyllä 2001.

HUOLELLISUUS MAKSUISTA ILMOITETTAESSA

Kantelija arvosteli Paraisten kaupungin rakennustarkastajaa siitä, että rakennustarkastaja oli kantelijan mukaan kieltäytynyt maksutta ilmoittamasta hänen omakotitalonsa viemärijärjestelmään sovellettavista määräyksistä. Kantelijan mukaan rakennustarkastaja oli ilmoittanut, että hänen pyytämänsä tiedot annetaan ainoastaan maksullisessa kirjallisessa lausunnossa.

Rakennustarkastaja myönsi selvityksessään ilmoittaneensa virheellisesti kaupungin perivän maksun lausunnon antamisesta. Rakennustarkastajan mukaan ilmoitus oli perustunut perittäviä maksuja koskevan kaupunginvaltuuston hyväksymän taksan vääryyden tulkintaan.

AOA Jonkka kiinnitti rakennustarkastajan huomiota huolellisuuteen asiakkailta perittävien maksujen ilmoittamisessa.

AOA Jonkan päätös 7.11.2000, dnro 1532/4/00

KAUPUNGINHALLITUKSEN JÄSENEEN ESTEELLISYYS

Yksityishenkilö kanteli siitä, että Porin kaupunginhallituksen jäsen otti esteellisenä osaa kaupungin ja työnantajansa välisen vuokrasopimuksen hyväksymistä koskevan asian käsitteilyyn.

Kaupunginhallituksen jäsenen selvityksen mukaan asian nopean käsittelyn vuoksi hän ei muistanut todeta itseään esteelliseksi asiaa käsiteltäessä. Hänen läsnäolonsa ei kuitenkaan vaikuttanut päätöksen lopputulokseen.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Esteellisyyden toteaminen on ensi sijassa asianomaisen itsensä tehtävä. Myöskin kaupunginhallituksen esittelijän ja puheenjohtajan teh-

tävänä on omalta osaltaan pidettävä silmällä esteellisyssäännösten noudattamista asianmukaisella tavalla.

Esteellisuuden vaikutus on se, ettei esteellisenä saa osallistua asian käsittelyyn tai valmisteluun eikä olla läsnä asiaa käsiteltäessä laissa säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta.

Koska kaupunginhallitus olisi myös voinut olla hyväksymättä vuokrasopimusta tai olisi voinut esittää tehtäväksi siihen muutoksia, vuokrasopimuksen hyväksymisasiä ei ole sellainen, että esteellisyys ei olisi voinut vaikuttaa päätöksen lopputulokseen. Asiassa ei ollut esitetty perusteita, miksi asiaa ei olisi voinut lykätä käsiteltäväksi esteettömässä kokoonpanossa.

AOA katsoi, että kaupunginhallituksen jäsen oli menetellyt esteellisyssäännösten vastaisesti, kun hän on osallistunut työnantajansa vuokrasopimusta koskevan asian käsittelyyn kaupunginhallituksessa.

AOA Jonkan päätös 14.11.2000, dnro 2131/4/98

MAATALOUSLOMITUSTYÖTÄ TEKEVIEN TYÖNTEKIJÖIDEN TYÖTURVALLISUUS

Kantelija arvosteli Helsingin kaupungin rakennusviraston viherosastoa, joka vaati, että kantelijan oli itse järjestettävä maatalouslomituksensa. Rakennusviraston päätös kumottiin sittemmin valitusteitse. Kaupungin rakennusvirasto perusteli lausunnoissaan ratkaisuaan mm. omien lomitustyöntekijöidensä työturvallisuuden vaarantumisella, mitä väitettä tuki Uudenmaan työsuojelupiirin antama lausunto.

AOA Paunio totesi kannanottonaan, että mikäli kaupunki on työnantajana huolissaan lomitustyötä tekevien työntekijöidensä työturvallisuudesta, sen tulisi pyrkiä ratkaisemaan työturvallisuusongelmat ensisijaisesti työturvallisuus-

lainsäädännön menetelmin eikä tekemällä maatalousyrittäjien lomituspalvelulakiin perustuvaa päätöstä.

Julkisen vallan on huolehdittava perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisesta työvoiman suojelusta työntekijöiden työturvallisuuden osalta ensi sijassa työturvallisuutta koskevan lainsäädännön mukaisin menetelmin. Sen sijaan maatalousyrittäjien lomituspalvelulailla on pyritty turvaamaan maatalousyrittäjän mahdollisuus pitää vuosilomaa, joka sekkin on osa perustuslain 18 §:n 1 momentin tarkoittamaa työvoiman suojelua.

AOA kiinnitti rakennusviraston huomiota esittämiinsä näkökohtiin.

AOA Paunion päätös 29.11.2000, dnro 1323/4/98

KUNNAN TIETOKONEHANKINTAAN YHDISTETYT YKSITYISET HANKINNAT

Kantelija arvosteli Punkaharjun kunnan kirjastotoimenjohtajan menettelyä kirjaston tietokonehankinnassa. Kirjastotoimenjohtaja ja eräät muutkin kunnan virkamiehet olivat hänen kertomansa mukaan hankkineet itselleen kotitietokoneita samassa yhteydessä alennuksella.

Kirjastotoimenjohtaja oli osoittanut yksityisille atk-alan yrityksille kirjaston puolesta tarjouspyynnön tietokoneiden hankinnasta. Kirjeitse esitetystä pyynnöstä ei ilmennyt tarkasti, mistä hankinnasta oli kysymys, ketä oli laskutettava mistäkin eikä myöskään se, mikä oli tietokoneiden hankintamäärä.

Kahdeksan atk-alan yritystä teki tarjouksen, joista tarjouksista tehtiin kunnan atk-asiantuntijan tuella vertailu. Tämän perusteella kirjastotoimenjohtaja teki mikrotietokoneista hankintapäätöksen. Se käsitti kahden mikrotietokoneen (CD-ROM -asemineen) sekä yhden kirjoittimen,

yhden peliohjaimen sekä kymmenen ohjelmistopakettin hankinnan 23 510 markan hinnasta kunnankirjastolle.

Yritys, jolta tietokoneet tilattiin, ei ollut tarjouksessaan esittänyt pyydetyllä tavoin tietoja kappalemäärän vaikutuksesta hintaan. Koska muiden yritysten tarjouskirjeitä ei ollut arkistoitu, eivätkä ne siis olleet käytettävissä, selvitystä ei saatu siitä, oliko tilattavien koneiden määrällä muutoin vaikutusta hintatarjouksiin. Hintatarjoukset vaihtelivat tarjouksista laaditun vertailun mukaan 8 970 markasta 11 200 markkaan (keskusyksikön, näytön, näppäimistön ja hiiren osalta).

Selvityksen mukaan kirjastotoimenjohtaja sekä neljä Punkaharjun kunnan palveluksessa tuolloin ollutta virkamiestä hankkivat kukin samalta yritykseltä samassa yhteydessä itselleen kotikäyttöön tietokoneen. Kirjaston tietokoneet toimittanut yritys lähetti virkamiesten henkilökohtaiset tietokoneet joko kunnankirjaston kautta tai suoraan asianomaisten virkamiesten koteihin ja laskutti heitä erikseen.

Selvityksessään oikeusasiamiehelle kirjastotoimenjohtaja kiisti yhteishankinnan. Muut virkamiehet kertoivat, että he olivat kiinnostuneita hankkimaan tuolloin myös itselleen tietokoneen ja tekivät tilauksen ns. ulkopuolisten listalle, jonka mukaisesti yritys toimitti nämä tietokoneet.

Kunnanhallitus totesi selvityksessään, että mikäli kysymyksessä oli yhteishankinta, se ei ollut kunnan hankintaohjeiden mukainen. Kunnanhallitus ei ollut hyväksynyt eikä hyväksy ilmoituksensa mukaan sitä, että kunnan hankintoihin liitetään yksityisiä tai viranhaltijoiden hankintoja siten, että hankintatoimessa kunnan puolueettomuus tai asema vaarantuu tai luodaan edes mahdollisuus käyttää väärin viranhaltijan asemaa.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan mm. seuraavaa.

Kirjaston ja yksityisten virkamiesten hankintaa oli pidettävä selvityksen valossa tosiasiallisesti yhteen liittyvänä hankintana, vaikkakaan muodollista yhteishankintaa ei tapahtunut. Siitä ei saatu selvitystä, oliko hankittavien koneiden lukumäärällä vaikutusta hintoihin. Kantelun tutkinnassa ei siis saatu näyttöä siitä, että kirjastotoimenjohtaja tai muut virkamiehet olisivat saaneet hankittua omat tietokoneensa poikkeuksellisen tai perusteettoman edullisesti.

Kuntien hankinnoissa on sovellettava julkisista hankinnoista annettua lakia (1505/1992). Lain säännöksillä pyritään kilpailun aikaansaamiseen ja tarjousmenettelyssä tarjoajien tasapuoliseen kohteluun, mutta nyt esillä olevan kaltaisesta tilanteesta ei tuossa laissa ole säännöksiä kuten ei kuntien hankintojen osalta muutoinkaan.

AOA:n mukaan kunnan hankintojen ja yksityisten hankintojen yhteisyys saattaa olla omiaan vaarantamaan sitä puolueettomuutta, joka on kaiken virkatoiminnan edellytys.

Asiaa voidaan arvioida tosin myös siten, että yksityisten virkamiesten tietokonehankintojen ajoittaminen kunnankirjaston hankinnan yhteyteen saattoi tuoda mukanaan etuja, jotka koituvat myös kunnan hyväksi. Tällaisina kunnalle koituvina etuina voidaan pitää tietotaidon lisääntymistä virkamiesten kotitietokoneiden käytön kautta sekä sitä, että tiettyjen virkatehtävien suorittaminen myös kotona etätyönä tuli yhteensopivien laiteratkaisujen kautta mahdolliseksi. Luonnollisesti hankintamäärä saattoi vaikuttaa myös kuntaa hyödyttävällä tavalla hankintahintaan. Hankintamäärän vaikutuksesta hintaan ei siis kuitenkaan tässä tapauksessa ollut näyttöä.

Viranomaisen ja yksittäisten virkamiesten yhteisten hankintojen yhteen liittäminen saattaa kuitenkin vaarantaa uskottavuutta ja luottamusta viranomaistoimintaan siitä huolimatta,

onko yksittäinen virkamies saanut asiassa tosiasiallisesti taloudellista tai muuta etua.

Eräs keskeinen seikka hyvässä hallinnossa on sen ulkoinen uskottavuus. Kaiken julkisen valvankäytön on paitsi oltava objektiivista ja puolueetonta, myös näytettävä puolueettomalta ja siten nautittava kansalaisten luottamusta. Viranhoidon uskottavuus ja luottamus sen puolueettomuuteen riippuu usein siitä, miten selkeästi virkamiehen rooli on erotettavissa hänen muista rooleistaan.

Luottamus virkamiehen puolueettomuuteen on AOA:n käsityksen mukaan omiaan heikkeneämään sen vuoksi, että virkamies yhdistää virkansa puolesta tekemiään ja yksityishenkilönä tekemiään hankintoja. Näistä syistä tällaisiin yhteishankintoihin tulee hänen käsityksensä mukaan suhtautua kielteisesti. Kunnankirjaston tietokonehankinta, johon käytännössä liittyi yksityisiä hankintoja ja joka koski tosiasiallisesti sekä kunnan että yksittäisten virkamiesten etuja, ei ollut myöskään Punkaharjun kunnan hankinnoissa noudatettujen ohjeiden mukainen. Aivan erityisesti luottamus vaarantuu silloin, kun yksittäinen virkamies kytkee oman yksityisen hankintansa siihen kunnan hankintaan, jota hän virassaan hoitaa. Näin oli tässä tapauksessa asianlaita kirjastotoimenjohtajan kohdalla. Hänen menettelynsä oli AOA:n käsityksen mukaan moitittavaa, minkä käsityksensä hän saattoi kirjastotoimenjohtajan tietoon.

AOA Paunion päätös 14.12.2000, dnro 1448/4/98

VUOKRA-ASUNTOHAKEMUKSEN HYLKÄÄMINEN

Kantelija arvosteli Vöyrin kuntaa siitä, että hän ei ollut saanut kunnasta vuokra-asuntoa.

Hän ei katsonut voivansa enää asua Oravaisissa, koska hänen henkilökohtaista turvallisuuttaan ja fyysistä terveydentilaansa oli uhattu siellä. Hän kertoi, että hänelle oli alustavasti lupailtu asuntoa Vöyrin kunnasta, mutta sen jälkeen, kun oli tullut tietoon, että hän oli romani, hänelle oli ilmoitettu, ettei asuntoa tullakaan antamaan. Syitä asunnon vaihtoon ei pidetty riittävinä.

Kantelija oli kirjoittanut asiasta myös ympäristöministeriölle, joka ei ollut pitänyt perusteita olla osoittamatta kantelijalle asuntoa lainmukaisina ja joka oli kehottanut Vöyrin kuntaa selvittämään, miten se voisi mahdollisimman nopeasti ratkaista kantelijan asumisen ongelmat.

AOA Paunio korosti ratkaisussaan ensiksi sitä, että kantelijalla oli oikeus vapaasti valita asuinpaikkansa ja muuttaa niin halutessaan Oravaisista Vöyriin eikä hänellä ole velvollisuutta ilmoittaa syitä muutolleen. Hänellä oli siis perustuslaissa turvattu oikeus valita vapaasti asuinpaikkansa ja tämän oikeuden toteutumista kunnan tuli omalta osaltaan pyrkiä tukemaan.

Koska kantelija kuitenkin oli vuokra-asunnon tarpeessa, hänen muuttonsa tosiasiallisena edellytyksenä oli vuokra-asunnon saanti Vöyrin kunnasta. Kantelijan vuokra-asuntohakemusta tuli arvioida aravavuokra-asuntojen ja aravavuokratulojen käytöstä, luovutuksesta ja omaksilunastamisesta annetussa laissa sanotuilla sosiaalisen tarkoituksenmukaisuuden ja taloudellisen tarpeen perusteilla. Tässä arvioinnissa tuli ottaa huomioon kantelijan asunnontarve, varallisuus ja tulot. Asunnontarvetta arvioitaessa tuli puolestaan ottaa huomioon kantelijan asunto-olot ja niiden parantamisen kiireellisyys sekä ruokakunnan koko ja ikärakenne.

AOA:n käsityksen mukaan kantelijan asuntohakemusta ei ollut arvioitu asianmukaisesti. Hänen mielestään oli varsin kyseenalaista, voitiinko asunnon tarvetta arvioida, kuten kantelijan koh-

dalla oli tehty, yksinomaan hakijan turvallisuuden kohdistuvalla uhalla tai sen puutteella. Joka tapauksessa tällainen uhka olisi hänen nähdäkseen mieluummin asunnon tarvetta tukeva kuin sitä vähentävä seikka.

Ympäristöministeriön antaman vastauksen jälkeen kantelijan vuokra-asuntohakemus oli hylätty toistamiseen kunnan omistaman kiinteistöosakeyhtiön hallituksen kokouksessa. Hylkäys perustui nytkin hakijan turvallisuuteen liittyviin näkökohtiin.

Kunnan tehtävänä on valvoa valtioneuvoston vahvistamien asukkaiden valintaperusteiden noudattamista kunnan omistamassa kiinteistöosakeyhtiössä. Tämän vuoksi kunnan olisi tullut AOA:n käsityksen mukaan viimeistään ympäris-

töministeriön kehotuksen jälkeen valvoa, että kantelijan vuokra-asuntohakemukseen tehtäisiin asianmukaisesti perusteltu päätös. Hyväksyttävää ei ollut, että ratkaisussa ei arvioitu asunnon tarvetta siten kuin laissa aravavuokra-asuntojen ja aravavuokralojen käytöstä, luovutuksesta ja omaksilunastamisesta sekä valtioneuvoston päätöksessä todetaan. Hänen käsityksensä mukaan näin ei ympäristöministeriön kehotuksen jälkeenkään ollut tehty.

AOA saattoi käsityksensä vuokra-asuntohakemuksen käsittelyssä ilmenneistä puutteellisuuksista Vöyrin kunnanhallituksen tietoon.

AOA Paunion päätös 20.12.2000, dnro 1920/4/98

TYÖVOIMAHALLINTO JA TYÖTTÖMYYSTURVA

YLEISTÄ

Tässä jaksossa käsitellään työvoimahallintoa sekä työttömyysturvaa koskevia laillisuusvalvonnassa esille tulleita asioita. Työttömyysturvassa on kysymys perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetusta perustoimeentulon turvasta työttömyyden aikana. Työttömyysturvaa koskevissa asioissa on siis kysymys keskeisesti tämän perusoikeuden toteutumisesta.

Kertomusvuonna ratkaistiin n. 90 sellaista kantelua, joissa oli kysymys ensisijaisesti näistä asioista. Oikeusasiamiehen huomautukseen, käsitykseen tms. toimenpiteeseen johti noin 9 prosenttia ratkaisuista. Sosiaalivakuutukseen liittyviä muita kuin työttömyysturvaa koskevia kanteluita käsitellään erikseen s. 175.

Tämän asiaryhmän asioiden käsittely kuuluu AOA *Paunion* tehtäviin. Asioiden valmistelusta vastaa pääosin oikeusasiamiehensihteeri *Kari Muukkonen*.

TYÖTTÖMYYSTURVAAN KOHDISTUVASTA LAILLISUUSVALVONNASTA

Useimmat tämän asiaryhmän kanteluista koskivat aikaisempien vuosien tapaan oikeutta työttömyyden aikaisiin etuuksiin, kuten oikeutta työttömyyspäivärahaan ja työmarkkinatukeen. Kantelut koskivat asioiden käsittelyä niin Kansaneläkelaitoksessa, työttömyyskassoissa, työttömyysturvalautakunnassa kuin vakuutus-oikeudessa. Joissakin kanteluissa oli kysymys kantelijan oikeudesta erorahaan.

Kantelijat olivat etupäässä tyytymättömiä etuusasioissa annettuihin ratkaisuihin. Niiden sisältöön oikeusasiamiehellä ei ole kuitenkaan yleensä mahdollisuutta puuttua. Oikeusasiamies ei voi määrätä, miten viranomaisen on ratkaistava sen käsiteltäväksi saatettu asia eikä vaikuttaa vireillä olevan asian ratkaisuun. Oikeusasiamies ei vakiintuneen käytännön mukaisesti puutu asioihin, joissa muutoksenhaku on kesken tai joihin voi vielä hakea muutosta. Monissa ratkaisuissa joudutaankin toteamaan nämä tosiasiat.

Kantelut koskivat kuitenkin myös menettelyyn liittyviä seikkoja. Kysymykset neuvontavelvollisuudesta ja sen puutteista, asiakaspalvelun väitetyistä epäkohdista ja asioiden pitkistä käsittelyajoista toistuivat kertomusvuonnakin. Useissa ratkaisussa arvosteltiin työttömyysturva-asioiden pitkiä käsittelyaikoja. Käsittelyaikojen joutuisuudella onkin erityistä merkitystä niissä tapauksissa, joissa on kyse ihmisten perustoimeentulon turvasta. Työttömyysturvalautakunnan käytäntöjä päätöstensä perustelemisessa selvitettiin myös omasta aloitteesta. Selvityksen kohteena oli, miten lautakunta on varmistanut sen, että sen päätökset perustellaan hallintolainkäyttölain edellyttämällä tavalla.

Kanteluita kohdistui aiempien vuosien tapaan työvoimatoimikuntien ja työvoimatoimistojen menettelyyn työvoimapolittisten lausuntojen antamisessa. Myös työttömyysturvan takaisinperintään liittyvät ongelmat olivat esillä.

Ihmisten vapaa liikkuvuus on tuonut uusia ulottuvuuksia myös työttömyysturvan alueelle. Esim. sellaisia kanteluita on ollut käsiteltävänä, joissa on kysymys oikeudesta työttömyysturvaan EU/ETA-maan alueelle suuntautuneen työnhakumatkan ajalta.

Työttömyysturvan ohella kantelut koskivat velvollisuutta osallistua työvoimakoulutukseen ja koulutuksen asianmukaista järjestämistä.

Myös työvoimatoimistojen toimet työttömien työnhakijoiden työllistämisessä sekä menettely työllistämistukea koskevissa asioissa olivat esillä joissakin yksittäisissä kanteluissa.

Sellaisia ratkaisuja selostetaan jäljempänä, jotka johtivat oikeusasiamiehen toimenpiteisiin työttömyysturvaa ja työvoimahallintoa koskevissa asioissa.

HALLINNONALAN LAINSÄÄDÄNTÖUUDISTUKSISTA

Työttömyysturvaa koskevissa asioissa tapahtui kertomusvuonna eräitä lainsäädännöllisiä uudistuksia, joilla on oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan kannalta merkitystä. Keskeisimpänä näistä voidaan pitää työttömyysetuuksien toimeenpanon valvontaa koskevan lainsäädännön uudistamista. Eduskunta hyväksyi hallituksen esitystä (HE 151/2000 vp.) koskevat lakimuutokset vuoden 2000 marraskuussa. Sen mukaisesti työttömyyskassojen, koulutus- ja erorahaston valvonta sekä työttömyysvakuutusrahaston talouden valvonta siirtyivät sosiaali- ja terveystoimialalta Vakuutusvalvontavirastolle 1.3.2001.

Hallitus antoi eduskunnalle kertomusvuoden lokakuussa myös esityksen työsopimuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 157/2000 vp.). Esityksessä ehdotettiin uudistettavaksi työsopimuslaki kokonaisuudessaan. Työsopimuslaki on työelämän peruslaki, jota sovelletaan kaikissa niissä oikeussuhteissa, joissa työtä tehdään vastiketta vastaan työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena. Eduskunta hyväksyi lakiesityksen eräin muutoksin 18.12.2000 ja uusi työsopimuslaki tuli voimaan 1.6.2001.

Työmarkkinatuen tarveharkinta lieventyi 1.9.2000 voimaan tulleella työmarkkinatuesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta annetulla lail-

la (3.12.1999/1131) siten, että puolison tuloista ennen tarveharkintaa tehtävä vähennys nousi 300 markasta kuukaudessa 1 400 markkaan kuukaudessa.

Lisäksi tässä yhteydessä on syytä mainita, että Euroopan unionin neuvosto antoi 27.11.2000 direktiivin yhdenvertaisesta kohtelusta työssä ja ammatissa (2000/78/EY). Sen tarkoituksena on luoda yleiset puitteet uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi työssä ja ammatissa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen toteuttamiseksi. Yhdenvertaisen kohtelun periaate merkitsee, ettei ketään saa syrjiä välittömästi tai välillisesti direktiivissä tarkoitettun syyn perusteella. Direktiiviä on pidettävä työsyrynnän ehkäisyä koskevilta velvoitteiltaan tärkeänä. Valmistelu direktiivin täytäntöön panemiseksi on alkanut työministeriössä.

RATKAISTUT KANTELOT JA OMAT ALOITTEET

TYÖTTÖMYYSTURVA-ASIAN KÄSITTELYN VIIVÄSTYMINEN

Kantelija kertoi valittaneensa työttömyysturvalautakuntaan Kansaneläkelaitoksen Turun toimiston päätöksestä, joka koski hänen oikeuttaan työmarkkinatukeen. Työttömyysturvalautakunta ei ollut vielä vuoden ja kolmen kuukauden kuluttua antanut päätöstä asiassa. Hän arvosteli sekä Turun työvoimatoimikunnan että työttömyysturvalautakunnan menettelyä.

Työvoimatoimikunnan menettely

Kansaneläkelaitoksen Turun toimiston pyytämän lausunnon antaminen kesti työvoimatoim-

mikunnassa yli neljä kuukautta. Työvoimatoimikunta ei näin ollen antanut lausuntoaan työministeriön antamissa työttömyysturva- ja työmarkkinatukiohjeissa (O 4/94 TM) edellytetyllä tavalla siten, että valituskirjelmä ja siihen liittyvät asiakirjat olisi pystytty toimittamaan työttömyysturvalautakunnalle työmarkkinatuesta annetun lain (1542/1993) 31 §:ssä säädetyn 30 päivän määräajan puitteissa.

Turun työvoimatoimikunta totesi selvityksessään, että asioiden käsittelyaika työvoimatoimikunnassa oli ollut jatkuvan seurannan kohteena. Työvoimatoimikunnan tehtäviä oli valmistellut kuitenkin vuoden 1997 aikana vain kaksi työvoimatoimikunnan sihteeriä. Vuodesta 1998 lähtien työvoimatoimikunnan sihteereitä oli ollut kolme. Työvoimatoimikunta ilmoitti selvityksessään myös, että työvoimatoimikunnan asioiden käsittelyaika oli saatu pidettyä jo pitkään alle yhdessä kuukaudessa.

AOA Paunio katsoi Turun työvoimatoimikunnan laiminlyöneen velvollisuutensa antaa siltä pyydetty lausunto määräajassa. Hän saattoi käsityksensä työvoimatoimikunnan tietoon ja kiinnitti sen huomiota asioiden viivytyksettömyyden käsittelyyn. Hän korosti, että työmarkkinatukea hakeneen oikeusturvan ja perustuslaissa turvatun perustoimeentulon oikeuden toteutumisen kannalta on tärkeää, että työvoimatoimikunta antaa siltä valituksen johdosta pyydetyn lausunnon viivytyksettä.

Työttömyysturvalautakunnan menettely

Kantelijan valituksen käsitteleminen kesti työttömyysturvalautakunnassa yli puolitoista vuotta eli noin kolme kertaa valitusten keskimääräisen käsittelyajan.

Selvityksen mukaan asian käsittelemistä työttömyysturvalautakunnassa viivästytti osal-

taan se, että Turun työvoimatoimikunta ei ollut antanut Kansaneläkelaitoksen Turun toimiston siltä pyytämää lausuntoa määräajassa. Valituksen käsittely pitkittyi myös siitä syystä, että työttömyysturvalautakunta joutui pyytämään asiassa lisäselvityksiä. Valitusasian käsittelemistä pitkitti selvitysten mukaan erityisesti työttömyysturvalautakunnan yhdenmukaisen ratkaisulinjan selvittämiseen liittyneet vaikeudet.

Siitä huolimatta, että työttömyysturvalautakunta oli selvityksessään esittänyt perusteltuja syitä asian käsittelyn pitkälle kestolle lautakunnassa, asian käsitteleminen kesti AOA:n käsityksen mukaan kohtuuttoman kauan, kun otettiin huomioon, että kysymys oli perustuslaissa turvatun perustoimeentulon turvaa koskevan asian ratkaisemisesta. Hän kiinnitti työttömyysturvalautakunnan huomiota perustuslain mukaiseen velvollisuuteen käsitellä asiat asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä.

AOA Paunion päätös 14.4.2000, dnro 840/4/98

Työttömyyskassan menettely

Eräs kantelija puolestaan arvosteli Metallityöväen Työttömyyskassan menettelyä työttömyysturvalain mukaisessa päiväraha-asiassaan sen johdosta, että kassa ei ollut antanut hänelle päätöstä hänen oikeudestaan päivärahaan.

Kantelijalle myönnettiin ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa helmikuusta 1994 alkaen. Päivärahasta oli kuitenkin vähennetty hänelle Ruotsista työtapaturman johdosta maksettu elinkorko. Kantelija valitti toimitetun vähennyksen johdosta työttömyysturvalautakuntaan, joka hylkäsi valituksen. Hän valitti asiassa vielä vakuutusosoikeuden, joka kumosi työttömyysturvalautakunnan päätöksen 31.10.1996 ja määräsi Metallityöväen Työttömyyskassan käsittelemään asian vähennyksen osalta kokonaisuudessaan uudestaan.

Kassa antoi asiassa päätöksen 24.8.1998 sen jälkeen, kun kantelija oli kirjoittanut asiasta oikeusasiamiehen kansliaan. Päätöksessä katsottiin toistamiseen, että päivärahaa oli vähennettävä Ruotsista maksettu etuus, mutta päätöstä ei ollut perusteltu millään tavoin. Kantelija valitti tästä päätöksestä vielä työttömyysturvalautakuntaan, joka hylkäsi valituksen samoin kuin vakuutus oikeus 15.6.2000 antamallaan päätöksellä.

AOA Paunio totesi kannanottonaan seuraavan.

Kantelijan työttömyysturvalain mukaisen etuusasian uudelleen käsittely kesti siis Metallityöväen Työttömyyskassassa lähes vuoden ja 10 kuukautta. AOA:n käsityksen mukaan kassa ei menettelyt asiassa asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Tehtävän asianmukainen hoitaminen olisi edellyttänyt, että työttömyyspäiväraha-asia olisi käsitelty tapahtunutta joutuisemmin.

Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan hän otti kuitenkin huomioon viivästykseen vaikuttaneet seikat: työttömyysturvan määrää arvioitaessa oli ollut erityisiä vaikeuksia selvittää Ruotsista maksettavan elinkoron suhdetta suomalaiseen korvausjärjestelmään. Tällä seikalla oli merkitystä arvioitaessa työttömyyspäivärahan suuruutta ja sitä, tuleeko ruotsalainen etuus vähentää työttömyyspäivärahasta. Kassa oli pyrkinyt selvittämään asiaa ottamalla yhteyttä Eläketurvakeskukseen, sosiaali- ja terveysministeriöön sekä ruotsalaiseen etuuden maksajaan. Tämä selvittelytyö oli kestänyt eikä kassa ollut saanut yksiselitteistä vastausta tiedusteluihinsa.

Kantelijan työttömyysturvalain mukaisen etuusasian käsittely kesti siis kaikkiaan yli kuusi vuotta. Käsittelyaika on kohtuuttoman pitkä, varsinkin kun otetaan huomioon se, että etuusasian lopputulos oli sama vuonna 2000 kuin ensiasteen päätöstä annettaessa vuonna 1994.

AOA:n käsityksen mukaan Metallityöväen Työttömyyskassan 24.8.1998 antamaa päätöstä ei ollut myöskään perusteltu asianmukaisesti. Kassan päätöksessä olisi ollut aivan erityisen suuri tarve päätöksen perustelemiselle, koska vakuutus oikeuden päätös velvoitti työttömyyskassan selvittämään Ruotsista maksettavan etuuden suhdetta suomalaisiin korvausjärjestelmiin. Kassa päätyi kuitenkin antamaan perustelemattoman ratkaisunsa saman sisältöisenä kuin alkuperäisessä päätöksessään. Myönteistä kassan menettelyssä oli se, että se oli pyrkinyt selvittämään päätöksen perusteluita kantelijalle puhelimitse ja ratkaisun ohien liitettyllä erillisellä kirjeellä.

AOA saattoi näkemyksensä Metallityöväen Työttömyyskassa tietoon ja kiinnitti huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin sekä perustuslain 21 §:ssä jokaiselle turvattuun oikeuteen saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä.

AOA Paunion päätös 31.8.2000, dnro 691/4/98

TYÖTTÖMYYSTURVALAUTAKUNNAN PÄÄTÖSJÄLJENNÖKSEN TOIMITTAMINEN VALITTAJALLE

Työttömyysturvalautakunta oli lähettänyt kantelijalle päätöksen tämän osoitteeseen, joka oli työttömyysturvalautakunnan tiedossa. Kantelija ei ollut ilmoituksensa mukaan saanut päätöstä. Se ei ollut myöskään palautunut työttömyysturvalautakunnalle. Lautakunnasta lähetettiin hänelle myöhemmin hänen pyynnöstään päätösjäljennös uuteen osoitteeseen. Hän arvosteli työttömyysturvalautakunnan menettelyä, jonka hän katsoi vaikuttaneen siihen, että hän oli menettänyt valitus oikeutensa valitusajan kuluttua jo umpeen hänen saatuaan päätösjäljennöksen.

AOA Paunion käsityksen mukaan työttömyysturvalautakunta ei menetellyt asiassa lainvastaisesti tai velvollisuuksiaan laiminlyöden. Hänen käsityksensä mukaan kantelijalle olisi kuitenkin voitu lähettää uusi päätös valitusosoituksineen, kun oli käynyt ilmi, että hän ei ollut saanut lautakunnan päätöstä. Saatekirjelmässä olisi voitu samalla ilmoittaa, että kysymyksen valitusajasta ratkaisee vakuutusosoikeus ja että valittajan tulee esittää sille syynsä valituksensa myöhästymiselle.

AOA:n käsityksen mukaan työttömyysturvalautakunta olisi voinut näin menetellen turvata tapahtunutta paremmin jokaiselle perustuslaissa turvatun oikeuden saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa.

AOA Paunion päätös 12.6.2000, dnro 1482/4/98

VIRANHAKIJOIDEN YHDENVERTAINEN KOHTELU

Työministeriön maahanmuutto-osaston neuvottelevan virkamiehen virkaa hakenut kantelija epäili, että virkanimityksestä oli päätetty jo ennen viran haettavaksi julistamista. Valtioneuvoston esittelylistan liitteenä olevassa muistiossa oli kantelijan työuran kesto ilmoitettu huomattavasti todellista lyhyemmäksi eikä muistiossa ollut tuotu esille hänen kansainvälistä kokemustaan samassa laajuudessa kuin virkaan nimityksi tulleen kohdalla.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Sekä ansioyhteenvedossa että esittelymuistiossa oli viranhakijan työministeriössä hankkima työkokemus merkitty yhteensä 8 vuotta

4 kuukautta todellista lyhyemmäksi. Vastaavanlainen työkokemus oli muiden hakijoiden kohdalla otettu huomioon.

Ministeriön ilmoituksen mukaan kyseessä oli ollut ”ansioita yhteenlaskettaessa sattunut tekninen virhe.” OA kuitenkin katsoi, ettei 8 vuoden työkokemuksen puuttuminen voinut johtua pelkästään laskuvirheestä, koska tätä työkokemusta ei ollut lainkaan kerrottu ansioyhteenvedossa eikä myöskään esittelymuistiossa.

Kansainvälisen kokemuksen osalta OA totesi arviointikysymykseksi, minkälaista kokemusta kyseisen viran täytössä oli pidetty merkittävänä ja miten laajalti hakijoiden ansioita olisi tämän mukaisesti tullut esittelymuistiossa eritellä. Kantelijan kokemus kansainvälisestä yhteistyöstä olisi kuitenkin OA:n mielestä voitu ainakin mainita muistiossa.

Esittelymuistion ja ansioyhteenvedon tarkoituksena on mahdollistaa se, että nimittävä viranomaisomainen voi objektiivisesti arvioida viranhakijoiden ansioita. Esittelymuistion rajaukset eivät saa olla sellaisia, että niistä muodostuu nimittäville viranomaiselle virheellinen kokonaiskuva. Viranhakijoita on myös kohdeltava tasapuolisesti. Kaikkien viranhakijoiden kohdalla tulee mainita tiedot samoin perustein. Muistioiden ja ansioyhteenvedojen tulee olla virheettömiä.

OA:n mielestä tämä tapaus ei ollut omiaan herättämään luottamusta virkanimitysasioiden valmistelun ja esittelyn objektiivisuuteen työministeriössä. Käytettävissä olevan selvityksen perusteella OA katsoi kuitenkin jääneen näyttämättä, että ansiovertailun virheet olisivat olleet tahallisia tai että viran täyttämisestä olisi kantelijan väittämin tavoin ennalta sovittu.

OA kiinnitti vastaisen varalle työministeriön huomiota huolellisuuteen ja objektiivisuuteen virkanimitysasioiden valmistelussa sekä erityisesti siihen, että kaikkia viranhaltijoita kohdel-

laan tasapuolisesti eikä ketään ilman hyväksyttävää perustetta aseteta eri asemaan.

OA Lehtimajan päätös 18.9.2000, dnro 819/4/98

TYÖVOIMAPOLIITTISEN LAUSUNNON ANTAMISEN VIIVÄSTYMINEN

Kantelija arvosteli Vantaan työvoimatoimistoa siitä, että työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen kesti liian kauan. Työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen kesti hänen kohdallaan noin kaksi kuukautta siitä, kun hän oli ilmoittautunut työnhakijaksi ja noin kuusi viikkoa siitä, kun hän oli toimittanut työvoimatoimistolle häntä pyydetyn selvityksen.

AOA Paunio totesi kannanottonaan asiassa mm. seuraavan.

Viranomaisten ratkaisutoiminnan joutuisuus on yksilön oikeusturvan kannalta erityisen tärkeää, kun kyse on perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettun perustoimeentulon turvan toteuttamisesta. Kantelijan työvoimapolitiittisen lausunnon käsittely ei tapahtunut asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivästystä. Työministeriön ohjeen mukaan työvoimapolitiittinen lausunto on annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun hakija on toimittanut työvoimatoimikunnalle vastauksensa ja tarvittavat muut selvitykset hänelle esitettyyn selvityspyyntöön. Henkilöstön vaihtuvuus, kesäloma-ajat ja atk-ongelmat eivät saisi viivästyttää työvoimapolitiittisen lausunnon antamista. Työvoimatoimiston henkilökunnan tulisi myös työnhakijan ilmoittautuessa työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon kiinnittää huomiota keskeneräisten opintojen kaltaisiin tosiseikkoihin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jotta näiden seikkojen merkitys työttömyysturvaan voitaisiin arvioida ilman aiheutonta viivästystä.

Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti kuitenkin huomioon, että työvoimapolitiittisen lausunnon antamisessa tapahtunut viivästys työministeriön ohjeisiin verrattuna oli ainoastaan vajaat kaksi viikkoa. Työvoima- ja elinkeinokeskus oli myös jo kiinnittänyt viivästyksiin huomiota ja työvoimatoimikunnan käsittelyajat olivat sittemmin korjaantuneet.

AOA kiinnitti työvoimatoimiston huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin ja erityisesti perustuslaissa jokaiselle turvattuun oikeuteen saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä.

AOA Paunion päätös 22.9.2000, dnro 1537/4/98

TYÖVOIMAPOLIITTISEN LAUSUNNON LÄHETTÄMINEN HAKIJALLE TIEDOKSI

Kantelija arvosteli Helsingin työvoimatoimistoa siitä, että se ei ollut lähettänyt antamaansa työvoimapolitiittista lausuntoa tiedoksi hänelle vaan ainoastaan työttömyyskassalle. Hänen mielestään Helsingin työvoimatoimiston menettely poikkesi monista muista työvoimatoimistoista ja merkitsi sitä, että Helsingin työvoimatoimiston asiakkaat joutuivat eriarvoiseen asemaan muiden kanssa.

Työvoimatoimiston tehtävänä on työvoimatoimikunnasta annetun asetuksen mukaan antaa Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassaa sitova lausunto mm. työttömyysturvalain 4 §:ssä säädettyjen työttömyysturvan saamisen työvoimapolitiittisten edellytysten täyttymisestä. Työministeriön ohjeiden mukaan työvoimapolitiittinen lausunto on toimitettava työttömyyspäivärahan tai työmarkkinatuen maksajalle. Mikäli työvoimatoimisto katsoo aiheelliseksi, voidaan työvoimapolitiittisesta lausunnon toimittaa ohjeiden mukaan tieto myös työnhakijalle.

AOA Paunio totesi tältä osin kannanottonaan seuraavaa.

Työvoimatoimistot ovat kooltaan hyvin erisuuruisia ja niiden käsittelemät asianmäärät poikkeavat toisistaan suuresti, minkä johdosta työministeriön ohjeissa myönnetyn harkintavallan nojalla työvoimatoimistoissa voidaan päätyä erilaisiin käytäntöihin työvoimapolitiittisten lausuntojen käsittelyssä. Erityisesti pienissä työvoimatoimistoissa saattaa olla mahdollista lähettää työvoimapolitiittinen lausunto työnhakijalle laajemmalti kuin esimerkiksi Helsingin työvoimatoimistossa. Ne saattavat siis pystyä palvelemaan asiakkaitaan paremmin kuin suuret toimistot. Tärkeätä on kuitenkin, että kaikissa työvoimatoimistoissa pystytään palvelemaan asiakkaita tavalla, joka täyttää hyvälle hallinnolle asetettavat vähimmäisvaatimukset. Jos jokin työvoimatoimisto pystyy palvelussaan ylittämään tämän tason, on sitä pidettävä myönteisenä asiana.

AOA:n käsityksen mukaan työministeriön ohjeissaan omaksumalle ja Helsingin työvoimatoimiston noudattamalle käytännölle on olemassa perusteet, koska työnhakijoiden edun mukaisista on pääsääntöisesti se, että työvoimapolitiittinen lausunto toimitetaan viivytyksettä työttömyysturvan maksajalle ja koska työnhakija ei yleensä kärsi oikeudenmenetyksiä siitä, että hän saa lausunnon sisällöstä tiedon vasta Kansaneläkelaitoksen tai työttömyyskassan päätöksestä.

AOA Paunion kirje 16.10.2000, dnro 2370/4/98

TYÖVOIMATOIMISTON NEUVONTA

Kantelija arvosteli Jyväskylän työvoimatoimistoa ja sen työvoimaneuvojaa virheellisten neuvojen antamisesta työmarkkinatukea koskevassa asiassa.

Jyväskylän työvoimatoimisto oli antanut kantelijalle ajalla 7.5.–23.9.1998 seitsemän työvoimapolitiittista lausuntoa, jotka kaikki koskivat hänen oikeuttaan työttömyysturvaan keväällä 1998 koulun päättymisen jälkeisenä aikana. Lausunnoista työvoimatoimiston työvoimaneuvoja oli antanut neljä, vaikka lausunnon antaminen olisi kuulunut työvoimatoimikunnan toimivaltaan. Kantelijalle oli annettu myös virheellisiä neuvoja. Työvoimatoimisto ja asianomainen työvoimaneuvoja myönsivät asian käsittelyssä tapahtuneen virheitä. Keski-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskus ilmoitti kiinnittävänsä jatkossa huomiota työvoimatoimistojen menettelyyn.

AOA Paunio viittasi kannanotossaan Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattuun oikeuteen saada asiansa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä käsitellyksi, mihin kuuluu oleellisena osana viranomaisen neuvontavelvollisuus. Neuvontavelvollisuuden toteutumisessa on keskeistä se, että viranomainen hallitsee hallinnonalansa ja pystyy neuvomaan asiakkaitaan toimimaan lain mukaisesti. Viranomaisen on osattava neuvoa asiakastaan toimimaan siten, että tämä voisi saada hakemansa etuuden. Hänen on myös pystyttävä selvittämään asiakkaalle mahdollisimman nopeasti se, mitä selvitystä etuuden saaminen edellyttää. Vain tällä tavalla viranomaisen toiminta saa uskottavuutta ja siihen voidaan luottaa. Viranomaisen on myös huolehdittava henkilöstönsä kouluttamisesta ja ammattitaidon ylläpitämisestä sekä pidettävä huoli siitä, että virkailijoiden ammattitaito ja kokemus vastaavat heille annettavia työtehtäviä.

AOA:n käsityksen mukaan työvoimatoimiston menettely ei täyttänyt perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaista asianmukaisen käsittelyn vaatimusta. Kantelijalle annettiin osin virheelli-

siä neuvoja ja kokonaisuudessaan hänen työmarkkinatukea koskevan asiansa käsittely kesti viisi kuukautta, mikä oli liian pitkä aika kun otetaan huomioon se, että kysymyksessä oli oikeus perustoimeentulon takaavaan etuuteen.

AOA saattoi käsityksensä asioiden asianmukaiseen käsittelyyn kuuluvan neuvontavelvollisuuden tärkeydestä Jyväskylän työvoimatoimiston ja työvoimaneuvojan tietoon ja kehotti työvoimatoimistoa vastaisen varalle myös kiinnittämään huomiota uusien työntekijöiden perehdyttämiseen työhönsä ja mahdollisesti järjestämään heidän työnsä alkuvaiheissa siten, että annetut työtehtävät vastaavat työntekijän työkokemusta, ja että uusien työntekijöiden työtä myös valvotaan asianmukaisesti.

AOA Paunion päätös 29.11.2000, dnro 2005/4/98

HELSINKILÄISTEN TYÖTTÖMIEN TYÖNHAKIJOIDEN ERITYISKOHTELU

Kantelija kertoi Helsingin kaupunginhallituksen päättäneen, että osa-aikavapaalla ja vuorotteluvapaalla olevien kaupungin työntekijöiden sijaisiksi palkattavien henkilöiden tuli olla helsinkiläisiä. Hän epäili, että menettely loukkaa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

Selvityksen mukaan Helsingin kaupunginhallitus teki helmikuussa 1994 päätöksen osa-aikatyöhön myönnettävän työllistämistuen käyttämisestä kaupungin työllistämistoimissa. Kaupunginhallitus oikeutti virastot ja laitokset ottamaan työttömiä työnhakijoita osa-aikatyöhön työllisyysasetuksen edellytyksin silloin, kun osa-aikatyöhön siirtyvälle kaupungin palveluksessa olevalle saadaan valtion työllisyysmäärärahoista ansiovähennyksen korvausta eli osa-aikalisää.

Kaupunginhallitus teki tammikuussa 1996 päätöksen myös vuorotteluvapaakoikeilusta. Se

kehotti päätöksessä virastojaan ja laitoksiaan suhtautumaan myönteisesti työvuorotteluun vuorotteluvapaakoikeilusta annetun lain ehtojen mukaisesti. Se kehotti myös virastoja ja laitoksia hyvissä ajoin ennen vuorotteluvapaasta sopimista hankkimaan vapaaksi jäävään tehtävään työttömän helsinkiläisen työnhakijan.

Saatujen tietojen mukaan kaupunki oli palkannut myös muita kuin helsinkiläisiä työttömiä vuorotteluvapaalla olevan kaupungin työntekijän sijaiseksi. Se oli palkannut myös osa-aikalisäjärjestelmän mukaiseen osa-aikatyöhön muita kuin helsinkiläisiä työttömiä erityisesti silloin, kun helsinkiläisiä työttömiä ei ollut saatu palkatuksi esimerkiksi kaupungin ulkopuolella oleviin laitoksiin.

Asiaa tutkittaessa kävi ilmi, että Helsingin kaupungin työttömien työnhakijoiden ja erityisesti pitkäaikaistyöttömien asema oli ollut pitkään vaikea. Mm. pitkäaikaistyöttömiä oli kaupungissa yli maan keskiarvojen elokuussa 1998. Pitkäaikaistyöttömistä useat olivat olleet työelämän ulkopuolella jo vuosia eikä heitä ollut pystytty työllistämään ilman erityisjärjestelyjä. Heidän syrjäytymisriskinsä yhteiskunnasta oli myös ollut suuri. Kaupungilla oli ollut viime vuosina vain rajoitetusti työpaikkoja kaupungin alueella asuville. Tämän vuoksi kaupunki oli pyrkinyt katkaisemaan helsinkiläisten työttömien työnhakijoiden usein varsin pitkään jatkuneen työttömyyden osa-aikalisä- ja vuorotteluvapaa-järjestelyillä vapautuvilla määräaikaisilla tehtävillä.

AOA Paunio katsoi ratkaisussaan, että Helsingin kaupunginhallitus oli esittänyt hyväksyttävänä pidettäviä perusteita sille, että se oli pyrkinyt palkkaamaan ensisijaisesti helsinkiläisiä työttömiä työnhakijoita määräaikaisiin työtehtäviin osa-aikalisä- ja vuorotteluvapaa-järjestelmiä koskevien kaupungin päätösten ja ohjeiden

mukaisesti. Hänen käsityksensä mukaan Helsingin kaupunki ei ollut toiminut asiassa kysymyksessä olleiden päätösten ja ohjeiden antamisen aikaan voimassa olleen Suomen hallitusmuodon 5 §:n yhdenvertaisuusvaatimuksen eikä sittemmin hallitusmuotoon lisätyn nimenomaisen syrjintäkieltosäännöksen vastaisesti.

Tässä arvioinnissaan hän antoi merkitystä edellä mainittujen hyväksyttävänä pidettävien tavoitteiden lisäksi sille, että kyseessä olivat ol-

leet kohtuullisen lyhyet määräaikaisten tehtävät sekä sille, että erottelu ei ollut perustunut sellaisiin erotteluperusteisiin, joihin henkilö ei voi itse vaikuttaa. Näillä perusteilla hän ei pitänyt helsinkiläisten työttömien työnhakijoiden positivistista erityiskohtelua ilmenneessä laajuudessa syrjintäkiellon vastaisena.

AOA Paunion kirje 30.11.2000, dnro 1589/4/98

VEROTUS

YLEISTÄ

Tähän asiaryhmään luetaan sekä välillinen että välitön verotus. Muiden kuin veroviranomaisten perimiä veronluonteisia julkisia maksuja koskevia asioita on tilastoitu myös muihin asiaryhmiin.

Verotusasioiden ratkaisijana on kertomusvuonna toiminut AOA *Jonkka* ja pääesittelijänä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Eila Rother*.

TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA SEN MUUTOKSET

Tuskin mikään muu julkinen vallankäyttö koskettaa yhtä laajasti yksityistä kansalaista kuin verotus. Sen vuoksi verotukselta voidaan edellyttää erityistä selkeyttä ja ennakoitavuutta. Myös verotuksen joutuisuus on tärkeää, koska verovelvollisen on voitava selvittää suunnittelemiensa varallisuusjärjestelyjen ehkä useana vuonna toistuvat veroseuraamukset mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Verotukseen liittyä myös korostettu lakisidonnaisuuden vaatimus.

Verohallinnossa on nykyään verotusta toimittavia alueellisia verovirastoja kahdeksan ja Helsingissä toimiva konserniverokeskus, jonka toimialueena on koko maa. Konserniverokeskus toimittaa suurimpien konsernien ja kansainvälistä toimintaa harjoittavien yritysten verotuksen.

Välittömän verotuksen ensimmäisinä muutoksenhakuasteina toimivat verotuksen oikaisulautakunnat. Lautakuntamenettelyn tarkoituksena on oikaista verotuksessa tapahtuneet virheet ja antaa siten verovelvollisille oikeusturvaa

nopeasti, asiantuntevasti ja mahdollisimman taloudellisesti. Hallinto-oikeuksiin ohjautuvien veroasioiden määrä on vähentynyt, joka johtunee suureksi osaksi uudistetusta oikaisumenettelystä. Oikaisumenettelyn seurantaan varten verohallitus on asettanut seurantaryhmän, jonka tehtävänä on käsitellä menettelyssä mahdollisesti esiintyviä ongelmia ja esittää ongelmien poistamiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin ryhtymistä.

VEROTUKSEEN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Verotukseen kohdistuva laillisuusvalvonta täydentää veroasioiden jo ennestään kattavaa oikeussuojajärjestelmää. Hallintotuomioistuinilla on veroasioissa parempi mahdollisuus kuin useissa muissa asioissa huolehtia kansalaisten oikeusturvasta, koska verotuspäätösten muutoksenhakuajat ovat pitkiä. Toisaalta verotuksen massamenettely sekä verolainsäädännön jatkuva muuttuminen ja sen vaikeaselkoisuus saattavat lisätä virheiden mahdollisuutta ja siten erityistä tarvetta myös yleiseen laillisuusvalvontaan.

Kertomusvuonna ratkaistiin verotusta koskevia kanteluja 83. Ratkaistuista asioista oli ns. toimenpideratkaisuja 10 %.

Verovelvolliset kantelevat useimmiten verotus-, verotarkastus-, oikaisu- ja tuomioistuinmenettelyistä, päätösten perustelemisesta sekä verovelvollisten kokemista verotukseen liittyvistä yleisistä ongelmista. Myös itse veron määräämisestä kannellaan. Vuoden 2000 kantelut kohdistuivat lähes kaikkiin verohallinnon viranomaisiin ja niiden toimintaan.

Kantelut koskevat usein verotusratkaisuja, joista on vielä mahdollisuus hakea muutosta, taikka muutoksenhakuviranomaisessa jo vireillä

olevaa tai sen jo päättämää asiaa. Lisäksi kannellaan asioiden viipymisestä ja verovelvollisen kohtelusta veroviranomaisessa. Verotuksen vaikeaselkoisuus ja ensiasteen verotuspäätösten niukka perusteleminen näyttäisivät lisäävän verovelvollisten halua selvittää oman verotuksensa perusteita. Muun muassa kansainvälisten verosopimusten soveltaminen eläketuloihin on herättänyt epätietoisuutta. Yhä useammin kanteluissa viitataan myös siihen, ettei verolainsäädännössä toteudu verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun periaate. Virvoitusjuomavero ja pantiin perustuvat päällysten kierrätysjärjestelmät on koettu epätasapuoliseksi pienten ja uusien yrittäjien kannalta.

Oikeusasiamies on verotusasioissa useimmiten puuttunut hyvän hallinnon yleisiin ongelmiin, kuten menettelyn joutuisuuteen ja huolellisuuteen, osapuolten asianmukaiseen kuulemiseen ja päätösten perustelemiseen sekä myös hallinnon palveluperiaatteen noudattamiseen, esimerkiksi veroviranomaisten ja verovelvollisten keskinäisen kanssakäymisen edistämiseen ja veroneuvonnan ongelmiin. Lainsäädännöllisiin puutteisiin on kiinnitetty huomiota virvoitusjuomaveron lisäverovelvollisuuden ja lisäveron suuruuden sääntelyssä.

Verosäännösten runsaus ja osin vaikeaselkoisuus on johtanut siihen, että oikeusasiamiehelle tehtävissä kanteluissa yhä useammin arvostellaan myös yksittäisen verotuspäätöksen asiiasältöä tai pyydetään kannanottoa jonkin säännöksen tulkintaan. Kattavasta muutoksenhaku-järjestelmästä johtuen oikeusasiamiehellä on vain harvoin tarvetta puuttua verotuksen aineellisiin kysymyksiin. Useissa tapauksissa hän viittaa siihen, että asiassa voidaan hakea vielä muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin, tai kertomaan, että oikeusasiamies ei vakiintuneen käytäntönsä mukaan ota tutkittavakseen

asiaa, jota koskeva muutoksenhaku on jo vireillä. Veroviranomaiset oikaisevat virheellisen menettelynsä usein myös itse heti kun oikeusasiamies on pyytänyt niiltä kantelun johdosta selvitystä.

TULEVAISUUDENNÄKYMÄT

Euroopan yhteisön oikeuden vaikutus, joka vaikeuttaa erityisesti välillisen verotuksen kokonaisuuden hallintaa, painottunee tulevaisuudessa kanteluissa entistä enemmän. Myös kilpailuoikeudelliset normit ja ympäristönäkökohdat tuovat uusia kanteluperusteita.

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

VASTUU VEROTTAJAN VIRHEISTÄ

Kantelijan haettua ennakonpidätyksen muutosta Porvoon verotoimistossa oli ennakonpidätystä laskettaessa otettu huomioon vähennyksenä työmatkakulut, vaikka hän ei ollut niitä ilmoittanut. Hän oli hakenut ennakonpidätyksen muutosta, koska oli muuttamassa ja hänellä ei enää ollut vähennettäviä työmatkakuluja.

Verotoimisto toi selvityksessään esille, ettei verovelvollinen ollut reagoinut, vaikka ennakonpidätysprosentti oli sama kuin aikaisemminkin. Se, että työmatkakuluvähennyksen poistaminen laskennasta nosti pidätysprosenttia, oli mitä todennäköisemmin verovelvollisen tiedossa.

AOA Jonkka totesi, että verotoimiston menettely ennakonpidätystä määrättäessä oli virheellinen. Samalla hän kiinnitti verotoimiston huomiota siihen, ettei verottajan virheiden korjaamista voida jättää verovelvollisen oman aloitteellisuuden varaan.

AOA Jonkan päätös 21.3.2000, dnro 462/4/98

VIRVOITUSJUOMAMVERON LISÄVERO JA PÄÄLLYSTEN KIERRÄTYSJÄRJESTELMÄT

Yhtiö kanteli siitä, että vaikka virvoitusjuomaverolain 4 §:n mukaan lisäveron suorittamisvelvollisuudesta voi vapautua kokonaan tai osittain, jos vähittäismyyntipakkaus kuuluu ympäristöministeriön hyväksymään panttiin perustuvaan päällysten kierrätysjärjestelmään, hyväksytyt kierrätysjärjestelmät eivät täytä avoimuuden ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta. Yhtiön mukaan pienten ja keskiuurten yritysten ainoa mahdollisuus veroedun saamiseksi on käytännössä liittyä jo perustettuun kierrätysjärjestelmään. Virvoitusjuomaverolain vapautussäännös ei myöskään ole yhdenvertaisuusperiaatteen ja kilpailuoikeudellisten normien mukainen.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Virvoitusjuomaveron
lisäverovelvollisuuden ja veron
suuruuden perusteiden säätäminen lailla

Virvoitusjuomaverolain lisäverovelvollisuuden ja lisäveron suuruuden sääntelyssä on lainsäädännöllisiä puutteita. Yhtäältä virvoitusjuomaverolain 4 §:ssä oleva viittaus ympäristöministeriön hyväksymään kierrätysjärjestelmään on liian väljä ja toisaalta ympäristöministeriön virvoitusjuomien ja alkoholijuomien vähittäismyyntipäällysten kierrätysjärjestelmän hyväksymisestä antama päätös (569/1994) ei perustu lain valtuutukseen. Koska verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteet tulee säätää lailla, ainakin valtuutus kierrätysjärjestelmän hyväksymismenettelystä tulisi olla voimassa olevassa laissa. Kun ympäristöministeriö hyväksyy asettamallaan ehdoilla kierrätysjärjestelmät, virvoitusjuomaverolaissa on tosiasiallisesti annettu harkintavaltaa veron

määräytymisen perusteista ympäristöministeriölle, jota seikkaa ei voida pitää perustuslain 81 §:n mukaisena menettelynä.

Virvoitusjuomaveron lisävero – yhdenvertaisuus ja kilpailu

Koska kilpailuvirasto on vuonna 1998 tehnyt valtiovarainministeriölle ja ympäristöministeriölle aloitteen muun ohella virvoitusjuomaveron lisäveron osalta ja kun Euroopan komission vuoden 2000 toukokuussa lähettämä tiedustelu-pyyntö koskee sekä virvoitusjuomaveroa että Suomen kierrätysjärjestelmiä, asia ei tältä osin antanut tässä vaiheessa aiheutta ryhtyä tutkimaan asiaa tarkemmin. Ympäristöministeriön ja valtiovarainministeriön tulisi kuitenkin selvittää virvoitusjuomaveron lisäveron kilpailuvaikutukset.

Ympäristöministeriön hyväksymien kierrätysjärjestelmien avoimuus ja yhdenvertaisuus

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi pakkauksista ja pakkausjätteistä (94/62/EY) on pantu täytäntöön valtioneuvoston päätöksellä (962/1997). Päätöksessä ei säädetä yksityiskohtaisesti siitä, miten tuottajayhteisön on täytettävä vastuunsa ja velvollisuutensa, tai miten taloudellisten toimijoiden on huolehdittava yhteistoimintavelvollisuudestaan jätehuoltoa koskevien velvollisuuksien täyttämiseksi. Ne jäävät pakkaajan itsensä harkittaviksi.

Direktiivin täytäntöönpanossa näyttäisi jättävän avoimeksi kysymys siitä, miten ympäristöviranomaiset voivat varmistaa kierrätysjärjestelmän avoimuuden ja syrjimättömyyden. Direktiivin mukaan tämä koskee myös järjestelmiin pääsyä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä

ja siitä mahdollisesti perittäviä maksuja. Järjestelmät on suunniteltava siten, että vältetään kaupan esteet ja kilpailun vääristyminen.

Ympäristöministeriön virvoitusjuomien ja alkoholijuomien vähittäismyyntipäällysten kierrätysjärjestelmän hyväksymisestä antaman päätöksen (569/1994) antaminen ei perustu lain valtuutukseen. Näin ollen vaikka ympäristöministeriö voi sen perusteella antamaansa kierrätystä koskevaan päätökseen sisällyttää erilaisia ehtoja sekä peruuttaa tai lakkauttaa hyväksymisensä päätöksessä mainituin edellytyksin, päätöstä ei voida sitovasti panna täytäntöön Suomen sisäisen oikeusjärjestelmän mukaan. Siten ympäristöviranomaisilla ei tosiasiaassa näyttäisi olevan keinoa varmistaa kierrätysjärjestelmien avoimuutta ja syrjimättömyyttä.

Ympäristöministeriön tehtävänä on omalla toimialallaan ottaa lainsäädännössä huomioon myös kilpailulainsäädäntö. Kilpailuvirasto on vuonna 1998 antamassaan aloitteessa kiinnittänyt asiaan huomiota.

AOA katsoi, että virvoitusjuomien vähittäismyyntipäällysten kierrätysjärjestelmän hyväksymisenettälyssä on lainsäädännöllisiä puutteita. Sitovasti ei ole myöskään säädetty siitä, miten viranomaiset voivat valvoa kierrätysjärjestelmien avoimuutta ja syrjimättömyyttä.

AOA kiinnitti valtiovarainministeriön huomiota siihen, että verolain tulee sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista, sekä ympäristöministeriön huomiota siihen, että sen päätös kierrätysjärjestelmän hyväksymisestä tulee perustua lain valtuutukseen ja että sen tulee pakkauksia ja pakkausjätteitä koskevassa lainsäädännössä varmistaa kierrätysjärjestelmien avoimuus ja syrjimättömyys. AOA pyysi ministeriöitä ilmoittamaan vuoden 2001 kesäkuun loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin päätös on mahdollisesti antanut ai-

hetta. Lisäksi AOA lähetti jäljennöksen päätöksestään tiedoksi valtioneuvostolle.

AOA Jonkan päätös 8.6.2000, dnro 338/4/99

Valtiovarainministeriö asetti 23.8.2001 juomapakkausten ympäristöohjausjärjestelmiä, erityisesti verojärjestelmiä selvittävän työryhmän. Työryhmälle annettu määräaika päättyy 31.10.2002.

VIRVOITUSJUOMAVEROVELVOLLISUUDEN PERUSTEISTA SÄÄTÄMINEN

Yhtiö kanteli siitä, että virvoitusjuomaverolaissa määritellään lain tarkoittamaksi virvoitusjuomaksi luontainen kivennäisvesi, jonka kivennäisluopitoisuus on yli 500 milligrammaa litraa kohti tai hiilihapotettu vesi kivennäisluopitoisuudesta riippumatta, mutta säännöksiä ei ole siitä, miten 500 milligramman raja-arvo määritellään. Raja-arvon alittavista kivennäisvesistä ei ole suoritettava virvoitusjuomaveroa eikä virvoitusjuomaveron lisäveroa.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Laissa tai sen valtuutukseen perustuvassa alemmanasteisessa säädöksessäkään ei ole säädetty siitä, miten mainittu raja-arvo tulisi mitata. Näin ollen verovelvollisuudesta ei ole säädetty asianmukaisella tavalla. AOA viittasi perustuslain 81 §:ään ja katsoi, että säännös raja-arvon mittaamismenetelmästä tai ainakin valtuutus mittaamismenetelmän alemmanasteisesta säätämisestä tulisi olla virvoitusjuomaverolaissa.

AOA kiinnitti valtiovarainministeriön huomiota siihen, että verolain tulee sisältää säännökset verovelvollisuuden perusteista. Koska asiassa oli jo annettu eduskunnalle asiaa koskeva hallituksen esitys, asia ei antanut aiheutta muihin toimenpiteisiin.

AOA Jonkan päätös 8.6.2000, dnro 400/4/99

TULLI

YLEISTÄ

Tähän asiaryhmään luetaan kaikki tullin menettelyä koskevat kantelut. Kantelut koskevat pääsääntöisesti toisaalta tullausta ja tulliverotusta sekä toisaalta tullivalvontamenettelyä. Myös tullirikostutkinnasta on kanneltu. Kertomusvuonna ei tullia koskevia asioita ollut tilastoitu erikseen, vaan ne tilastoitiin joko verotusta tai valtionvarainministeriön hallinnonalaan koskeviin kanteluihin.

Tulliasioiden ratkaisijana on kertomusvuonna toiminut AOA *Jonkka* sekä pääesittelijöinä vanhemmat oikeusasiamiehensitteerit *Riitta Länsisyrjä* ja *Eila Rother*.

TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA SEN MUUTOKSET

Tullilaitoksen organisaatiota uudistettiin vuonna 1999. Tullipiirien määrä laski tuolloin seitsemästä viiteen. Tullihallituksen organisaatiomuutoksella pyrittiin kunkin perustoiminnon – hallinto, tullaus, valvonta, verotus ja tariffi – vastuusuhteiden ulottamiseen läpi koko tullilaitoksen organisaation. Vuonna 2000 perustoimintojen määrä supistettiin neljään siten, että tariffi sisällytettiin tullaukseen ja verotukseen. Muutos tuli voimaan vuoden 2001 alusta.

Autoverolakia koskevaa selvitystyötä jatkettiin mm. käytettyjen ajoneuvojen verotuksen mahdollisen muutoksen vuoksi. Eduskunnalle annettiin joulukuussa hallituksen esitys autoverolain muuttamiseksi (197/2000). Esitys koski eräitä muuttotavarana maahan tuotavan ajoneuvon veron määrääytymistä koskevia kysymyksiä.

Korkein hallinto-oikeus on tehnyt Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle autoverotusta koskevan ennakkoratkaisupyynnön. Pyyntö koskee mm. autoveron laskentatapaa ja sen vaikutusta erityisesti käytettyjen ajoneuvojen tuontiin. Ennakkoratkaisua on pyydetty myös autoverosta kannettavasta arvonlisäverosta.

TULLIIN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna saapui ja ratkaistiin parikymmentä tullia koskevaa kantelua. Viimeisen viiden vuoden aikana on tullia koskevien kanteluiden määrä vaihdellut hieman yli kymmenestä pariinkymmeneen. Merkille pantavaa on toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisujen suuri osuus eli kertomusvuonna 7 kappaletta.

Kantelut koskevat useimmiten autoverotusta ja erityisesti muuttotavara- ja turistiautokohtelua. Usein kantelut koskevat verotusratkaisuja, joista on vielä mahdollisuus hakea muutosta, taikka muutoksenhakuviranomaisessa jo vireillä olevaa tai sen jo päättämää asiaa. Yhä useammin kanteluissa viitataan kuitenkin myös siihen, ettei verolainsäädännössä toteudu verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun periaate.

Autoveron palautusta invaliditeetin perusteella koskevia kanteluita on yhä edelleen tullut oikeusasiamiehelle useita. Järjestelmää on pidetty epätasapuolisena ja epäoikeudenmukaisena. AOA *Jonkka* onkin tehnyt jäljempänä kerrotun esityksen valtioneuvostolle palautusjärjestelmän uudistamisesta (ks. s. 304).

Veron määrääytymistä koskevien säännösten tulkinnan lisäksi menettelyä koskevat kantelut ovat olleet yleisiä. Tällöin on ollut erityisesti kysymys selvityksen hankkimismenettelystä, käsittelyajoista, kuulemisesta ja päätöksen perustelemisesta. Toisinaan neuvontaa on tullivero-

tusta koskevista kanteluissa arvosteltu puutteelliseksi, harhaanjohtavaksi ja jopa osittain virheelliseksi. Selvityksen saaminen suullisten keskustelujen sisällöstä usein vasta pitkän ajan kuluksi on luonnollisesti vaikeaa.

Oikeusasiamies on useimmiten puuttanut hyvän hallinnon yleisiin ongelmiin, kuten menettelyn joutuisuuteen ja huolellisuuteen, osapuolten asianmukaiseen kuulemiseen ja päätösten perustelemiseen sekä myös hallinnon palveluperiaatteen noudattamiseen ja neuvonnan ongelmiin.

Kertomusvuonna ratkaistiin myös useita tullivalvontamenettelyyn, erityisesti henkilöön kohdistuvaan tarkastukseen liittyviä kanteluita. Tapausten selvittämistä ja erityisesti tarkastuskynnyksen ylittymisen arvioimista vaikeutti osaltaan puutteellisuus toimenpiteiden kirjausmenettelyssä. Eräissä kanteluissa oli viitattu myös etnisestä alkuperästä johtuvan syrjinnän mahdollisuuteen. Tällaista lainvastaista menettelyä ei kuitenkaan ole voitu yhdessäkään tapauksessa osoittaa. Ratkaisuissa on mm. kiinnitetty huomiota kohtelun ja kielenkäytön asiallisuuteen. Erään kantelun johdosta AOA Jonkka kehotti Tullihallitusta täsmentämään ohjeistusta vihjepuheluiden arvioinnissa (ks. s. 300). Tullivalvontaa koskevista ratkaisuista on myös toistuvasti nähty aiheelliseksi korostaa perusoikeusnäkökulmaa, kun valvonnassa joudutaan puuttamaan ihmisten koskemattomuuteen.

Kertomusvuonna AOA Jonkka tarkasti Eteläisen tullipiirin keskushallinnon ja lentotullin. Tarkastuksella kiinnitettiin huomiota henkilöön kohdistuvien tarkastusten kirjaamiseen, tarkastuskynnyksen arvioimiseen ja esitutkintapäätösten perustelemiseen. Tarkastuksen yhteydessä keskusteltiin myös oikeusasiamiehelle annettavien selvitysten sisällöstä.

Tullilaitoksen tarkastukset 2000

Utsjoen tulliasema	7.9.2000
Eteläisen tullipiirin lentotulli	11.12.2000
Eteläinen tullipiiri	12.12.2000

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

HENKILÖNTARKASTUS TULLISSA

Kanteliija arvosteli oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelussa Helsinki-Vantaan lentoasemalla tullivirkailijoiden häneen kohdistamaa henkilöntarkastusta, jossa hänet riisutettiin alasti.

Tullilain mukaan muu kuin matkatavaroihin tai päällysvaatteisiin kohdistuva tarkastus edellyttää todennäköisiin syihin perustuvaa epäilyä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta. Tässä tapauksessa kysymys oli selvityksen mukaan epäilystä huumausainerikoksesta.

AOA Jonkka totesi, että toimenpiteen näyttökynnyksen eli ”todennäköisten syiden” olemassaolon arviointi edellyttää päätöksentekijältä huolellista harkintaa siinä suhteessa, mitä konkreettisia tosiseikkoja epäilyn tueksi on ja miten vahvoja ne ovat näyttöarvoltaan.

Selvityksissä tuotiin esiin kantelijan käyttäytymisen: WC:ssä käynti, hermostuneeksi tulkittu käytös, Intiasta saapuminen ja väärän tullikaistan valitseminen. Yksittäisinä nämä seikat eivät AOA:n mukaan vielä kerro mitään henkilön mahdollisesta syyllistymisestä huumausaineen salakuljetukseen, ja yhdessäkin esiintyesään niiden arvo rikokseen viittavana tekijänä on varsin vähäinen.

Selvityksen mukaan rikosepäilylle saatiin lisävahvistusta, kun kantelijan matkatavaroista

löydettiin ”huumeisiin viittaavaa rekvisiitaa”. Löydettyjä esineitä ei ollut kuitenkaan yksilöity, joten oli mahdotonta arvioida, miten vahvaa näyttöä kantelijan matkatavaroiden tarkastus on syntyneiden epäilyjen tueksi tuonut.

Edellä todetuista syistä henkilöntarkastuksen perusteltavuuden täsmällinen arvioiminen jälkikäteen oli mahdotonta. AOA kuitenkin katsoi käytettävissään olevan selvityksen perusteella, että kysymyksessä on rajatapaus. Tällaisessa tilanteessa päätöksentekijä joutuu punnitsemaan eri suuntaisia argumentteja. Mitä painavampia ja konkreettisempia syitä voidaan rikoksen selvittämisen ja/tai torjumisen näkökulmasta esittää, sitä perustellumpana henkilöntarkastusta voidaan pitää. Toisaalta on otettava huomioon, että henkilöntarkastuksella puututaan hallitusmuodossa turvattuihin perusoikeuksiin, henkilökohittaiseen koskemattomuuteen ja vapauteen. Perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan vaatimus kohdistuu myös näyttökynnystä ilmaisevien säännösten tulkintaan. Ellei näin olisi, pakkokeinojen aineellisten edellytysten merkitys vesittyisi.

AOA:n mukaan selvityksessä ei ollut tuotu kovinkaan painavia ja yksilöityjä syitä henkilöntarkastukseen ryhtymiselle. Tähän nähden olisi ollut perustellumpaa pidättäytyä toimenpiteestä. Toimenpiteestä päättäneen tullimestarin ei voitu kuitenkaan osoittaa ylittäneen harkintavaltaansa tai käyttäneen sitä sillä tavoin väärin, että menettely olisi antanut aiheita muuhun kuin, että AOA kiinnitti tullimestarin huomiota edellä esittämiinsä näkökohtiin pakkokeinojen näyttökynnysten merkityksestä perusoikeuksien toteutumiseen.

Lisäksi AOA kiinnitti tullimestarin ja tarkastuksen toimittaneen tullivalvojan huomiota siihen, että henkilöön kohdistuvassa etsinnässä tulee mahdollisuuksien mukaan olla läsnä todista-

ja. Hän korosti myös sitä, että perusoikeuksiin puuttuvien pakkotoimien syyt on asianmukaisesti kirjattava. Vain näin on mahdollista jälkikäteen kontrolloida toimenpiteiden oikeellisuutta. Perusoikeuksien tosiasiallinen suoja heikenee, mikäli niihin puuttuvia viranomaisten toimenpiteitä ei voida tehokkaasti valvoa. Kuten edellä todetusta käy ilmi, tässä tapauksessa ei saatu selville, mitä tullin henkilöntarkastuslomakkeelle tehty merkintä ”huumeisiin viittaavasta rekvisiitasta” tässä yksittäistapauksessa konkreettisesti piti sisällään. AOA:n mukaan tullihallituksen koulutuksessa ja ohjeistuksessa tulisi tähän kiinnittää henkilökunnan huomiota.

AOA saattoi edellä kerrotut käsityksensä tullimestarin, tullivalvojan ja Tullihallituksen tietoon.

AOA Jonkan päätös 14.2.2000, dnro 1186/4/98

RAUHOITETTUIJEN LINTUJEN MAAHANTUONTI

Kantelijoiden mukaan Niiralan tulliasemalla oli kerrottu, että Suomessa rauhoitettujen tundranhien maahantuonti olisi sallittua, koska tämä lintu oli Venäjällä rauhoittamaton. Kantelijat pyysivät oikeusasiamiestä selvittämään, oliko tullilaitos antanut riittäviä ohjeita rauhoitettujen lintujen maahantuonnista.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Kantelijoille annettu tieto oli ollut virheellinen. Tullilaitos ei ollut vielä tuolloin antanut ohjeita luonnonsuojelulain 45 §:ssä tarkoitettujen rauhoitettujen eläinlajien maahantuonnista. Niiralan tulliasemalla ei tunnettu tämän lainkohdan sisältöä, eikä alueellisen ympäristökeskuksen luvan tarpeellisuuteen osattu sen vuoksi kiinnittää huomiota.

Asian tultua tämän kantelun johdosta esille Tullihallitus oli sittemmin tiedottanut asiakunnalleen ja työntekijöilleen jaettavassa julkaisussa rauhoitettujen lajien maahantuonnin luvanvaraisuudesta. Tämän jälkeen oli myös laitoksen koulutusohjelmissa korostettu rauhoitettujen lajien maahantuonnin luvanvaraisuutta sekä valvonnan kuulumista tullilaitokselle.

Tullihallitus kuitenkin korosti, ettei sitä ollut nimenomaisesti määrätty valvontaviranomaiseksi rauhoitettujen eläinlajien kauppaa koskevassa luonnonsuojelulain 45 §:ssä toisin kuin uhanalaisten eläinten kauppaa koskevassa luonnonsuojelulain 44 §:ssä. Tästä syystä oli rauhoitettujen lajien maahantuonnin valvonta ilmeisesti jäänyt tullilaitoksessa vähemmälle huomiolle. OA:n käsityksen mukaan lainsäätäjä ei ollut kuitenkaan tarkoittanut, että tullilaitoksen velvollisuus valvoa maahantuontia olisi ollut erilainen näiden kahden lainkohdan mukaisissa tapauksissa.

OA kiinnitti Tullihallituksen huomiota tullivirkamiesten ohjaukseen ja koulutukseen aina lainsäädännön muuttuessa. Lisäksi OA näki puheena olevan kaltaisissa tilanteissa tärkeäksi, että tullilaitos ja ympäristöviranomaiset pitävät keskenään yhteyttä.

OA Lehtimajan kirje 30.3.2000, dnro 1389/4/97

LISÄSELVITYSMENETTELY, PÄÄTÖKSENTEKO JA NEUVONTAVELVOLLISUUS AUTOVEROASIASSA

Ruotsissa pitkään asunut verovelvollinen halsi elokuussa muuttaa Suomeen ja tuoda mukanaan muuttoauton. Koska Helsingin piiritullikamari, nykyinen Eteläinen tullipiiri, piti epäselvä-

nä, olivatko laissa säädetyt edellytykset muuttoautokohtelulle täyttyneet, se pyysi lisäselvitystä asiassa suullisesti. Lisäselvityksiä ei pidetty riittävinä. Asiassa ei tehty päätöstä. Verovelvollinen ilmoitti muuton siirtyneen auton verotusasian takia joulukuulle ja pyysi vastausta. Piiritullikamari ei tehnyt valituskelpoista päätöstä.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Lisäselvitysmenettelyn selkeys

Verovelvollisen tehtävänä on esittää selvitystä muuttoautokohtelun saamista koskevien edellytysten täyttymisestä. Piiritullikamari olisi kuitenkin voinut jo alkusyksyllä pyytää lisäselvityksen kirjallisena. Lisäselvityspyynnössä olisi voitu mainita, mistä seikoista selvitystä olisi erityisesti esitettävä. Lisäksi selvityspyynnössä olisi voitu asettaa määräaika, johon mennessä selvitys olisi tullut antaa, ja samalla olisi voitu ilmoittaa, että määräajan jälkeen asia voitaisiin ratkaista myös ilman verovelvollisen selvitystä.

Piiritullikamarin velvollisuutena on hallintomenettelylain mukaisesti varata verovelvolliselle tilaisuus poistaa asiakirjoissa oleva puutteellisuus. Menettelyn tulisi olla selkeää ja varsinkin tulkinnanvaraisissa tapauksissa kirjallista. Kun selvityspyynnöt ovat kirjallisia ja riittävästi yksilöityjä, verovelvollisilla on paremmat mahdollisuudet esittää juuri pyydettyä lisäselvitystä. Menettelytavat eivät myöskään saa olla sellaisia, joilla vaarannetaan henkilöiden ja tavaroiden vapaa liikkuvuus Euroopan unionin jäsenmaiden välillä.

AOA saattoi käsityksensä lisäselvitysmenettelyn selkeyttämisestä Eteläisen tullipiirin tietoon ja samalla kiinnitti sen huomiota asiaan vastaisen varalle.

Päätöksen tekeminen ja neuvontavelvollisuus

Koska verovelvollinen ilmoitti muuttavansa Suomeen vasta joulukuussa, Suomeen muuttamista koskeva edellytys ei täyttnyt ennen joulukuuta. Piiritullikamarin olisi kuitenkin tullut tehdä valituskelpoinen autoverotuspäätös tai ainakin ohjata verovelvollinen hakemaan sitovaa ennakkoratkaisua tullihallitukselta, koska verovelvollinen vaati päätöstä asiassa.

Kun verovelvollisen muuttamista koskeva edellytys ei ennen joulukuuta ollut täyttnyt, piiritullikamari olisi ilmeisesti päätöksessään vain todennut, ettei verovelvollinen voinut vielä tuoda muuttoautoa Suomeen. Tästä syystä hänen ohjaamisensa hakemaan tullihallitukselta sitovaa ennakkoratkaisua olisi ollut perusteltua. Tällöin verovelvollinen olisi saanut autonsa verokohtelusta valituskelpoisen päätöksen niillä edellytyksillä kuin hän hakemuksessaan olisi esittänyt. Koska verovelvollisen ja tulliviranomaisten välillä oli erimielisyyttä muuttoautokohtelun saamisen edellytysten täyttymisestä, verovelvolliselle valituskelpoisen päätöksen saaminen olisi ollut tärkeää siksi, että hän olisi voinut saattaa erimielisyyden valitusviranomaisen ratkaistavaksi.

AOA saattoi käsityksensä valituskelpoisen päätöksen tekemisestä sekä verovelvollisen ohjaamisesta hakemaan ennakkoratkaisua Eteläisen tullipiirin tietoon.

AOA Jonkan päätös 11.4.2000, dnro 1762/4/98

HENKILÖNTARKASTUS JA -KATSASTUS VIHJEPUHELUN PERUSTEELLA

Afrikasta kotoisin olevat kantelijat arvostelivat tulliviranomaisten menettelyä, kun heille tehtiin tullitarkastus Katajanokan terminaalis-

sa. Tullitarkastuksen yhteydessä kantelijoiden käskettiin riisua vaatteensa pois. Henkilönkatsastuksen ja henkilöntarkastuksen perusteena oli epäily huumeiden salakuljetuksesta. Huumerikosepäily perustui Tullihallituksen saamaan vihjesoittoon, jonka mukaan 6 – 7 hengen ryhmä somalialaisia on luultavasti tuomassa huumeita Suomeen. Soittaja oli mm. kertonut kuulleen näiden jo menomatalla puhuneen huumeista. Rikosepäilyä oli tullivirkailijoiden mukaan vahvistanut myös kantelijoiden vastahakoinen käytös tarkastustilanteessa.

Tarkastuksessa ei löytynyt mitään laitonta.

AOA Jonkka totesi päätöksessään, että tullilain mukaan henkilönkatsastus tai muu kuin matkatavaroihin tai päällysvaatteisiin kohdistuva tarkastus voidaan suorittaa, jos on todennäköisiä syitä epäillä henkilön syyllistyneen rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta. Arvioitaessa, onko toimenpiteisiin ollut lain tarkoittamat perusteet, on aineellisten edellytysten ohella kiinnitettävä huomiota laissa asetettuun näyttökynnykseen.

AOA piti kyseenalaisena, oliko tässä tapauksessa ollut riittäviä perusteita toimenpiteisiin ryhtymiseksi. Hän totesi, että epäily kantelijoiden syyllistymisestä tullilain tarkoittamaan rikokseen oli perustunut yleistävään ja luotettavuudeltaan kyseenalaiseksi arvioitavaan näyttöön. Koska edes vihjepuhelun ilmoittaman ryhmän koostumus ei tuntomerkeiltään vastannut sitä ryhmää, mihin kantelijat kuuluivat, olisi tämänkin vuoksi ennen toimenpiteisiin ryhtymistä ollut aihetta näytön kriittisempään harkintaan.

AOA arvioi vihjepuheluiden merkitystä mm. seuraavasti.

”Nimettömien vihjepuheluiden merkitys näyttönä on ongelmallinen niin yleisesti kuin erityisesti tässä tapauksessa.

Vaikka yleisessä muodossa saadun vihjepuhelun todistusarvo sellaisenaan onkin vähäinen, on sille käsitykseni mukaan perusteltua antaa merkitystä muun – ja nimenomaan konkreettisen – näytön ohella. Vihjetiedon päämerkitys voinee yleensä olla lähinnä epäilyn herättämisessä ja suuntaamisessa. Vihjepuhelun merkitystä on omiaan heikentämään se, että sen luotettavuuden arvioimiseen mm. nimettömyydestä johtuen ei juurikaan ole keinoja. Selvityksessä mainitut tarkistukset voivat ehkä joissakin tapauksissa antaa perusteita vihjeen luotettavuuden arviointiin. Viime kädessä vihjepuhelun sisältämän tiedon näyttöarvo on tietenkin arvioitava – kuten yleensäkin todisteiden – kussakin konkreettisesti tilanteessa erikseen.

Tämän tapauksen osalta voidaan vihjetiedon merkityksestä todeta erityisesti seuraavaa.

Vihje perustui tuntemattomaksi jääneen soit-tajan sivusta seuraten kuulemakseen ilmoittamaan hyvin yleiseen ja suhteellisen epämääräiseen tietoon mahdollisesta huumeiden salakuljettamisesta. Oikeastaan ainoa yhdistävä tekijä vihjeessä mainittujen henkilöiden ja tarkastuksen kohteiden välillä oli ihonväri.

Vihjepuhelu jättää monia kysymyksiä avoimeksi; yksi on se, miten sivusta seurannut soittaja on ymmärtänyt tarkkailemiensa afrikkalaisien keskinäistä puhetta. Nimettömyys, yleisyys ja kysymyksiä herättävä epämääräisyys olisivat antaneet aiheen tiedon erityisen kriittiseen arviointiin. Selvityksestä kuitenkin ilmenee, että tullipiiri oletti Tullihallituksessa tehdyn ”tarkistuksia” tiedon luotettavuudesta, ja Tullihallituksesta tiedon välittänyt taas jätti asian tullipiirissä itse paikalla arvioitavaksi. Tällaisessa tilanteessa vihjetiedon luotettavuuden kriittiseen arviointiin ei näy kiinnitetyn asian vaatimaa huomiota.”

Tapausta ja selvityksissä esitettyjä perusteita

kokonaisuudessaan arvioituaan AOA Jonkka katsoi, että kyse on ollut näytöllisestä rajatapauksesta. Johtopäätöksensä hän totesi mm. seuraavan.

”Selvityksessä ei ole tuotu esiin sellaisia tekijöitä, jotka olisivat tällaisessa rajatapauksessa puoltaneet yksilön koskemattomuuteen näinkin voimakkaasti puuttuvia toimenpiteitä. Epäilyistä ilmoitetut tuntomerkit olivat siksi yleisiä, että riski ulkopuolisten oikeuksien loukkaamisesta on nähdäkseni ollut sen hetkisten tietojen valossa tuntuva.

Näin ollen katson, että olisi ollut oikeudellisesti perustellumpaa luopua tullilain 15 §:n tarkoitamasta henkilönkatsastuksesta ja -tarkastuksesta kuin ryhtyä näihin toimenpiteisiin --- ja --- tarkastamiseksi.

Toimenpiteen moitittavuutta arvioidessani olen kuitenkin ottanut huomioon sen, että kyse on ollut harkinnanvaraisesta tapauksesta, jossa päätös on jouduttu tekemään nopeasti ja että Eteläisellä tullipiirillä on ollut ilmeisen virheellinen käsitys vihjetiedon tarkistamisesta Tullihal-lituksessa.

Lisäksi on otettava huomioon, että näytön todistusarvon ja lainsäädännön käyttämän vaadittavaa näyttöä kuvaavan ilmaisun vertaaminen toisiinsa ei voi olla matemaattisen eksaktia vaan kyse on arvioinnista, joka jättää pakostakin päätöksentekijälle aina jonkin verran harkinnanvaraa.”

Tämän vuoksi AOA katsoi, ettei tullivalvontatarkastajan osoitettu ylittäneen harkintavaltansa rajoja. Sen sijaan hän oli käyttänyt harkintavaltansa tavalla, jota AOA ei pitänyt oikeudellisesti perusteltuna. Hän kiinnitti ko. virkamiehen huomiota päätöksessä esitettyihin näkökohtiin näytön arvioinnista.

Asiassa ei voitu osoittaa, että tullivirkailijoiden päätöksenteko tai menettely olisi perustunut

kantelussa esitetyllä tavalla rasistisiin motiiveihin. Kantelijat olivat arvostelleet myös tullivirkailijoiden käytöstä. AOA totesi, että tällaisessa tilanteessa, jossa hyvinkin saattaa syntyä epäluuloja virkamiesten toimintaa kohtaan, olisi korostetun tärkeää pyrkiä selvittämään näinkin voimakkaan toimenpiteen kohteille toimenpiteen syyt.

AOA Jonkka saattoi käsityksensä menettelystä tarkastuspäätöksen tehneen tullivirkamiehen tietoon. Hän lähetti päätöksen tiedoksi myös Tullihallitukselle. Tapaus antoi aiheen kiinnittää huomiota vihjepuhelujen tietojen asianmukaisen arvioinnin tärkeyteen. Samoin Tullihallituksen olisi syytä ohjaavassa mielessä kiinnittää henkilökuntansa huomiota (esimerkiksi koulutuksessa) oikeusturvanäkökohtiin ja perusoikeussäännösten vaatimuksiin tässä päätöksessä tarkoitettujen, henkilön koskemattomuuteen puuttuvien pakkokeinojen käytössä.

AOA pyysi Tullihallitusta ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt vihjepuhelintietojen arvioimis- ja tarkistusmenetelmien kehittämiseksi, jotta tämän tapauksen selvittelyn yhteydessä havaittujen ongelmien toistuminen voitaisiin vastaisuudessa mahdollisimman tehokkaasti ehkäistä.

AOA Jonkan kirje 9.6.2000, dnro 350/4/99

Tullihallitus ilmoitti 2.10.2000 saapuneessa kirjeessään, että se on laatinut tarkentavan ohjeistuksen vihjepuheluiden arviointia varten.

NEUVONTA

Kantelijat arvostelivat Helsingin piiritullikamarin, nykyisen eteläisen tullipiirin, menettelyä autoverotusta koskevassa asiassa.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Neuvonta

Kantelijat arvostelivat sitä, että he eivät saaneet ennakkopäätöstä auton verotuskohtelusta tai ylipäätään muutoinkaan asiallista informaatiota lainsäädännön sisällöstä.

Hyvään hallintoon kuuluvan palveluperiaatteen mukaista olisi ollut, että tullivalvoja olisi selvittänyt kantelijalle, mikä vaikutus auton käytöllä oli autoverolain 37 §:n ja 43 §:n 1 momentin mukaan mahdollisuuteen tuoda auto muuttotavarana Suomeen sekä autoveroilmoituksen peruuttamiseen.

Autoveroilmoituksen jättö ja hakemuksen täydennysmenettely

Saadun selvityksen mukaan kantelijan työnantajalta oli sekä kirjallisesti että sittemmin työpaikalle tehdyn kahden käynnin yhteydessä hankittu selvitystä tämän oleskelusta ja työskentelystä Suomessa. Apulaistullitarkastajat olivat saapuneet paikalle asiasta etukäteen sopimatta, eivätkä he olleet tavoittaneet hakemaansa henkilöä. Menettely voidaan perustellusti kokea kantelijoiden tavoin nöyryyttävänä ja aiheettoimiakin epäilyksiä henkilön työnantajassa herättävänä. Virkamiesten olisi punnitessaan menettelynsä tärkeyttä suhteessa sen aiheuttamaan haittaan otettava huomioon saatavien tietojen tarpeellisuus.

Verotusta koskevan päätöksen perustelujen mukaan kyseisellä käynnillä hankitut tiedot eivät ole olleet verotuksen perustana. Verotusesitys oli joka tapauksessa jo tehty yli kuukautta aikaisemmin. Selvitystä on sen sijaan käytetty lääninoikeudelle haltuunotosta tehtyyn valitukseen annetussa lausunnossa näyttönä siitä, että edellytykset olivat olemassa.

Haittana olisi tullut ottaa huomioon, että käynti työpaikalla voi helposti kirjallista menettelyä enemmän leimata henkilön ja vaarantaa hänen uskottavuutensa työnantajan silmissä siten, että menettely vaarantaisi perusoikeutena turvatun yksityisyyden suojan.

Saadun selvityksen perusteella näyttää siltä, että asiassa ei olisi ollut estettä varata kantelijalle tilaisuutta hankkia yksilöity työnantajansa selvitys ja toissijaisesti vaatia kirjallisesti työnantajalta tietoja, jotka oli sittemmin työpaikkakäynnin jälkeen saatukin kirjallisina (kuten kelokorttitiedot). AOA katsoi, että apulaistullitarkastaja on menettelyt asiassa suhteellisuusperiaatteen vastaisesti.

AOA saattoi käsityksensä neuvonnan antamisesta tullivalvojan tietoon. Samalla hän saattoi apulaistullitarkastajan tietoon käsityksensä suhteellisuusperiaatteen noudattamisen tärkeydestä. Vielä AOA kiinnitti Eteläisen tullipiirin huomiota vastaisen varalle siihen, että autoerotusta koskevaa lisäselvitysmenettelyä tulisi selkeyttää valituskelpoisten päätösten tekemisen jouduttamiseksi sekä siihen, että selvityskeinoja valittaessa kiinnitetään riittävästi huomiota suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen. Hän pyysi Eteläistä tullipiiriä ilmoittamaan 31.10.2000 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on asiassa ryhtynyt.

AOA Jonkan päätös 5.9.2000, dnro 1279/4/98

Eteläinen tullipiiri on kirjeellään 24.10.2000 ilmoittanut, että vuoden 1999 syksystä lähtien Helsingissä toimiva autoerotusryhmä oli ryhtynyt diaarioimaan keskeneräisiä autoerotusasioita seurannan toteuttamiseksi. Eteläinen tullipiiri oli myös 17.12.1999 antanut hyvän hallinnon periaatteita koskevan ohjeen. Tullihallitus oli puolestaan antanut 22.9.2000 asiasta kaikkia tullipiirejä koskevan ohjeen, johon liittyi lisäselvityspyyntölomake.

SUHTEELLISUUSPERIAATTEEN NOUDATTAMINEN TULLITARKASTUKSESSA

Lappeenrannan piiritullikamarin Nuijamaan tulliaseman tullimies oli tullialueella tarkastanut kantelijan auton. Tämän jälkeen tullimies oli kehottanut kantelijaa ajamaan tarkastushalliin, jossa auto oli tarkastettu uudelleen. Tarkastushallissa myös kantelijan päällysvaatteet oli tarkastettu päältä päin tunnustelemalla. Kantelijan mielestä toimenpiteet olivat aiheettomia ja johtuneet vain siitä, ettei hänen sanomisensa ollut miellyttänyt tullimiestä.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Auton tarkastus uudelleen voitiin kyseenalaistaa sen vuoksi, että autosta ei ensimmäisessä tarkastuksessa löytynyt mitään rikokseen viittaavaa. Tämän vuoksi uudelleentarkastusta voitiin tullilain 13 §:n 1 momentissa ilmaistun suhteellisuusperiaatteen valossa pitää jossain määrin arveluttavana, vaikkakaan ei vällinneissa oloissa suorastaan lainvastaisena.

Tullilain 14 §:n 2 kohdan mukaisena erityisenä syynä kantelijaan kohdistuneeseen etsintään voitiin selvityksen valossa pitää kantelijan poikkeavaa käyttäytymistä tarkastukseen johtaneessa tilanteessa.

AOA kuitenkin korosti, että tullimiehen tulee suhtautua asiallisesti tilanteisiin, joissa tämän toimia pyritään kyseenalaistamaan kriittiseen, provosoivaan tai kenties vihamieliseenkin sävyyn. Vaikkei henkilön poikkeava käytös saa johtaa siihen, että hän välttyy tullitoimenpiteiltä – mihin hän ehkä pyrkiikin – se ei myöskään saa johtaa liiallisiin toimenpiteisiin. Tullitoimenpiteet oli voitava jokaisessa tapauksessa perustella objektiivisesti hyväksyttävissä olevilla perusteilla.

AOA Jonkan päätös 14.9.2000, dnro 1611/4/97

AUTOVERON PALAUTUSJÄRJESTELMÄN UUDISTAMINEN

Autoveron palautusjärjestelmää koskevien lukuisten kanteluiden johdosta AOA Jonkka esitti kirjeessään valtioneuvostolle mm. seuraavaa.

Autoveron palautusjärjestelmää kohtaan on esiintynyt tyytymättömyyttä jo kauan. Valtiovarainministeriön invalidiautotoimikunta esitti epäkohdat jo mietinnössään vuonna 1983. Sosiaali- ja terveysministeriön asettama auton veronpalautusmenettelyn korvaamistyöryhmä ehdotti vuonna 1990 muistiossaan, että autoveron palautusmenettely korvattaisiin suoraan auton hankintatukeen perustuvalla kokonaan uudella tukimuodolla.

1990-luvun alussa lukuisat kansalaiset kantelivat eduskunnan oikeusasiamiehelle siitä, että heidän hakemuksensa oli hylätty, vaikka samantyyppiset hakemukset oli aikaisemmin hyväksytty. Edellinen eduskunnan oikeusasiamies Jacob Söderman selvitti asiaa ja saamiensa selvitysten perusteella piti tarpeellisena, että pyrittäisiin mahdollisimman nopeasti laatimaan säännökset liikuntavammaisille myönnettävästä suorasta auton hankintatuesta. Hän saattoi käsityksensä vuonna 1994 valtioneuvoston tietoon.

Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti vuonna 1995 oikeusasiamiehelle jatkavansa auton hankintatukea koskevan kokonaisuudistuksen valmistelua. Sosiaali- ja terveysministeriön asettama vammaistyöryhmä 96 ehdottikin, että ajoneuvon hankinnan tukemisesta olisi tarkoituksenmukaisinta säätää erillinen laki. Siinä yhdistettäisiin yhdeksi tukimuodoksi vammaisille henkilöille myönnettävät autoverolain 50 ja 51 §:n mukaiset autoveron palautukset sekä vammaispalvelulain mukaisen auton hankinnan ja muutostöiden tuki.

Asiasta on edelleenkin tullut jatkuvasti kanteluita oikeusasiamiehelle.

Autoverolain 51 § ei kaavamaisuudessaan kohtelee liikuntavammaisia tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti. Liikuntavammaisena on 80 %:n haitta-astetulkinnassakin pidetty vain lähinnä alaraajojen, lonkkien ja lantiorangan vammoja. Esimerkiksi sydän- ja verisuonisairauksien ei ole katsottu muodostavan liikuntavammaa, vaikka ne tosiasiaa ja varsinkin yhdistyneenä alarajavammaan vaikeuttavat henkilön liikkumista. Kun 80 %:n haitta-aste edellyttää joko liikuntatai näkövammaa, liikunta- ja näkövammaa ei voida yhdistää siten, että ne voisivat yhdessä muodostaa liikuntaa haittaavan 80 %:n haitta-asteen. Haitta-astemäärittely ei muutoinkaan mahdollista henkilön tosiasiallisen liikuntavammaan huomioon ottamista eikä siten yhdenvertaisuusperiaatteen riittävää toteutumista.

Tosin autoverolain 50 §:n nojalla voidaan autoveroa alentaa erityisten syiden perusteella. Autoveron palautusjärjestelmän kaavamaisuutta ei kuitenkaan voida järjestelmällisesti korjata tarkoituksenmukaisuusperusteella ratkaistavalla hakemusmenettelyllä ottaen myös huomioon perustuslain 81 §. Koska tällaisesta päätöksestä ei voi hakea muutosta, menettely ei myöskään takaa oikeusturvan asianmukaista toteutumista.

Liikuntavammaisille myönnettävä auton hankintaa koskeva tukijärjestelmä tulisi mahdollisimman pian muuttaa sellaiseksi, joka nykyistä paremmin varmistaisi yhdenvertaisuuden toteutumisen ja joka eliminoisi nykyisenlaiset soveltamiskäytännön ongelmat.

AOA Jonkka saattoi käsityksensä valtioneuvoston tietoon ja pyysi ilmoittamaan toimenpiteistä 31.3.2001 mennessä.

AOA Jonkan kirje valtioneuvostolle 29.11.2000, dnro 2647/2/00

Sosiaali- ja terveysministeriön selvitys saapui 29.3.2001. Siinä todetaan mm., että Vammaistyöryhmä 96:n ehdotusten toteuttamisen taloudelliset ja lainsäädännölliset edellytykset ovat edelleen selvitettävissä sekä auton hankinnan tukijärjestelmän osalta että muilta osin. Koska selvittelyjen tulokset ovat vielä avoimia, valtioneuvosto ei pidä tässä vaiheessa tarkoituksenmukaisena ryhtyä toimenpiteisiin yksinomaan veronpalautuksena myönnettävään

tuen perusteiden tarkistamiseksi. Tavoitteena on edelleen luoda kokonaan uusi tukimalli osana laajempaa vammaispolitiikan uudistamista. Vammaisten henkilöiden liikkumismahdollisuudet tulee turvata esteettömän joukkoliikenteen kehittämislä, kuljetuspalveluilla ja tarpeen mukaan myös yhteiskunnan tuella vammaisen henkilön omassa käytössä olevan ajoneuvon hankkimiseen ja välttämättömiin muutostöihin.

ULKOMAALAISASIA

YLEISTÄ

Ns. ulkomaalaishallinto jakautuu usealle eri hallinnonalalle (sisä- ja ulkoasiainhallinto, työhallinto, sosiaali- ja terveyshallinto). Oikeusasiamiehen kansliassa ulkomaalaisasioiksi luetaan ulkomaalaislakiin ja -asetukseen sekä kansalaisuuslakiin liittyvät kantelut, jotka yleensä koskevat ulkomaalaisten maahantuloa, maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa. Kantelukohteina ovat useimmiten lupa- ja lausuntoviranomaiset, etenkin sisäasiainministeriö, Ulkomaalaisvirasto, poliisi tai ulkomaanedustustot sekä rajavalvontaa suorittava rajavartiolaitos. Ulkomaalaisasioihin ei sitä vastoin tilastoida kaikkia asioita, jotka ylipäänsä koskevat muuta kuin Suomen kansalaista. Rajanveto ulkomaalaisasian ja muun asian välillä voi olla häilyvä, esimerkiksi silloin, kun on kysymys maahanmuuttajien kotouttamisesta.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asijaon mukaan ulkomaalaisasiat ovat kuuluneet OA *Lehtimajalle*. Tämän asiaryhmän pääesittelijänä on toiminut esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

ULKOMAALAISTEN MÄÄRÄ

Suomessa vakinaisesti asuvien ulkomaalaisten määrä on useimpiin muihin Euroopan valtioihin verrattuna pieni. Suomessa asui kertomusvuoden lopussa runsaat 91 000 ulkomaalaista, mikä on vain vajaa 2 % koko väestöstä. Pakolaisia sekä suojelun tarpeen perusteella tai humanitäarisistä syistä oleskeluluvan saaneita ulkomaalaisia asuu Suomessa noin 20 000.

Myös turvapaikanhakijoiden määrä on Suomessa ollut muihin Euroopan maihin verrattuna hyvin vähäinen. Kertomusvuonna turvapaikkaa haki Suomesta 3 170 henkilöä, joista 1 210 oli Puolan romaneja. Vuonna 1999 vastaava luku oli 3 106. Muissa pohjoismaissa turvapaikanhakijoiden määrät olivat selvästi suuremmat: Ruotsissa 16 303, Norjassa 10 847 ja Tanskassa 10 347. Turvapaikka myönnettiin Suomessa kertomusvuonna vain yhdeksälle hakijalle, kun vastaava luku edellisenä vuonna oli 29.

Lisäksi Suomi on vastaanottanut pakolaisia eduskunnan vuosittain vahvistaman kiintiön puitteissa. Kertomusvuonna vastaanotettiin 700 kiintiöpakolaista: Heidät valittiin yhteistyössä Ulkomaalaisviraston ja YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n kanssa.

LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOKSET

Kertomusvuoden maaliskuun alusta tuli voimaan ulkomaalaislain muutos (114/2000), jonka mukaan Ulkomaalaisvirasto voi varata oleskelulupaa hakevalle perheenjäsenelle tilaisuuden todentaa sukulaisuutensa ns. DNA-tutkimuksella, jos biologiseen sukulaisuuteen perustuvasta perhesiteestä ei muuten voida saada riittävää selvitystä. Suomeen esimerkiksi Somaliasta tulleet turvapaikanhakijat eivät kotimaansa sekavien olosuhteiden vuoksi ole useinkaan voineet hankkia asiakirjaselvitystä perhesiteistään.

Kertomusvuoden heinäkuussa tuli voimaan ulkomaalaislain muutos (648/2000), joka mahdollistaa nopeutetun turvapaikkamenettelyn. Muutoksen taustalla oli Itä-Euroopasta tulleiden turvapaikanhakijoiden merkittävä lisääntyminen. Uuden lain mukaan Ulkomaalaisviraston tulee ratkaista turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta saapuvan hakemus seitsemän päivän kuluessa kuulustelupöytäkirjan saapumisesta Ulko-

maalaisvirastoon. Nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä tehty päätös voidaan panna täytäntöön valituksesta huolimatta. Lakiin otettiin myös turvallista alkuperämaata koskeva säännös.

Ulkomaalaislakiin tehtiin 1.5.1999 muutos (537/1999), jonka mukaan turvapaikkakuulustelut siirretään asteittain paikallispoliisilta Ulkomaalaisvirastolle. Kertomusvuonna valmisteltiin tämän muutoksen toimeenpanoa. Uudella käytännöllä pyritään parantamaan turvapaikkakuulustelujen tasoa ja nopeuttamaan päätöksentekoa. Kertomusvuonna asetettiin myös virkamiestyöryhmä valmistelemaan ulkomaalaislain kokonaisuudistusta. Pyrkimyksenä on säätää nykyistä selkeämpi ja johdonmukaisempi ulkomaalaislaki. Eduskunta on edellyttänyt, että uudistuksessa korostetaan ulkomaalaisten oikeusturvan merkitystä, mutta pyritään myös menettelyjen nopeuttamiseen ja tehostamiseen sekä väärinkäytösten ehkäisemiseen.

Kertomusvuonna valmisteltiin myös kansalaisuuslain kokonaisuudistusta. Uusi laki tulisi suhtautumaan aiempaa sallivammin ns. kaksoiskansalaisuuteen. Suunnitteilla on, että myös Ulkomaalaisviraston nykyisin laatima ns. karenssiohje sisällytetään uuteen kansalaisuuslakiin. Karenssiohjeessa määritellään kansalaisuuden hakijalle tuomittujen rangaistusten johdosta määrättävä odotusaika.

ULKOMAALAISASIOITA KOSKEVA LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna ratkaistiin yhteensä 40 ulkomaalaisasioita koskevaa kantelua. Lisäksi annettiin ulkomaalaislain muutoksiin liittyvä lausunto. Ulkomaalaiskantelut ovat aiempien vuosien tapaan kertomusvuonna kohdistuneet lähes yksinomaan Ulkomaalaisvirastoon sekä poliisiin ja rajavartiolaitokseen.

Useimmiten kantelun kohteena on ollut lupahakemusten pitkä käsittelyaika. Esimerkiksi kansalaisuushakemusten käsittelyajat ovat taas pidentyneet huolestuttavasti. Keväällä 2001 ne lähentelivät jo kolmea vuotta. Osaksi tämä johtui Ulkomaalaisviraston henkilöstön siirrosta kansalaisyksiköstä muihin yksiköihin. Oleskelulupahakemusten käsittelyaikoja on ollut omiaan pidentämään 1.5.1999 voimaan tullut ulkomaalaislain muutos, jonka seurauksena perhesiteen perusteella myönnettävä oleskelulupa vaatinut entistä monivaiheisemman käsittelyn. Kanteluissa on edelleen arvosteltu Ulkomaalaisviraston asiakaspalvelun tasoa sekä ulkomaalaishallinnon virkamiesten asenteelliseksi väitettyä suhtautumista asiakkaisiin. Poliisia koskevat ulkomaalaiskantelut ovat liittyneet usein käännytyspäätösten toteuttamistapaan. Myös ulkomaanedustustojen tekemistä oleskelulupa- ja viisumipäätöksistä on kanneltu.

Tyypillinen kantelu, johon oikeusasiamies ei yleensä voi puuttua, koskee esimerkiksi kielteistä viisumipäätöstä. Myöskään lainvoimaisesti ratkaistuihin turvapaikka- ja oleskelulupaa koskeviin asioihin ei laillisuusvalvojan ole juuri ollut mahdollista puuttua. Kysymys on tältä osin pitkälti harkinnanvaraisista ratkaisuista. OA on kuitenkin kiinnittänyt huomiota näidenkin päätösten avoimempaan perusteluun. Virkamiesten käytöstä ja asenneongelmia koskevia kanteluväitteitä on puolestaan vaikeata näyttää jälkikäteen toteen. Se, että tällaisia kanteluita on jatkuvasti tullut, viittaa kuitenkin ongelmien todellisuuteen.

ULKOMAALAISASIA EUROOPAN UNIONISSA

Amsterdamin sopimuksen voimaantulon 1.5.1999 myötä maahanmuutto- ja turvapaikka-

asiat siirtyivät EU:n jäsenvaltioissa hallitusten välisten yhteistyön piiristä yhteisön oikeuden piiriin. Kertomusvuonna valmisteltiin useita aloitteita yhteisen käytännön kehittämiseksi maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa. Komissio antoi marraskuussa vuonna 2000 Euroopan unionin neuvostolle ja Euroopan parlamentille kaksi tiedonantoa, jotka koskivat maahanmuuttopolitiikkaa sekä yhteistä turvapaikkamenettelyä ja turvapaikan saaneiden yhtenäistä asemaa. Myös direktiiviehdotus oikeudesta perheen yhdistämiseen oli kertomusvuonna käsiteltävänä EU:n eri toimielimissä.

IHMISOIKEUSNÄKÖKULMAN TÄRKEYS

Kansalaisjärjestöjen puheenvuoroissa on tuotu esiin huoli siitä, että EU:n ulkomaalaispolitiikkaa harmonisoitaessa kiinnitetään liiaksi huomiota rikollisuuden ja laittoman maahanmuuton ehkäisemiseen kolmansien maiden suojaa tarvitsevien kansalaisten kustannuksella. Myös OA Lehtimaja on eri yhteyksissä maininnut asiasta. Vakautta ja turvallisuutta ei voida edistää ulkomaalaisia torjumalla ja syrjimällä vaan pikemminkin helpottamalla heidän osallistumistaan kansalaisyhteiskunnan toimintaan. EU:n yhteistä ulkomaalais- ja turvapaikkapolitiikkaa luotaessa on tärkeää, että ihmisoikeusnäkökohdat huomioidaan ja että myös kansalaisjärjestöjä kuunnellaan. EU:n monissa jäsenmaissa ilmenevä suvaitsemattomuus on purkautunut jopa ulkomaalaisvihana. Myös Suomessa on nähty tästä valitettavia esimerkkejä. Oikeusasiamies on joutunut puuttumaan mm. virkamiesten rasistisiksi väitettyihin lausumiin.

Turvapaikkapolitiikasta keskusteltaessa on muistettava, että EU:n jäsenvaltiot ovat oikeudellisesti sitoutuneet todellisten pakolaisten ja muidenkin hädänalaisten auttamiseen. Tästä

velvollisuudesta ei voida livetä vetoamalla pelkästään siihen, että laitonta maahanmuuttoa pitää torjua. Nämä tavoitteet eivät saa sulkea toisiaan pois. Ihmisoikeudet ovat yleismaailmallisia: ne kuuluvat kaikille, ei vain tietyn valtion (tai unionin) kansalaisille.

Monissa EU:n jäsenvaltioissa juuri oikeusasiamiehet ovat joutuneet puuttumaan ulkomaalaisten kohteluun ja mm. rajavalvontaviranomaisten menettelytapoihin turvapaikkaa haettaessa. Suomessa ulkomaalaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeusasema on lailla jo nyt suhteellisen hyvin turvattu. On vain huolehdittava siitä, että myös lakia soveltavat virkamiehet toimivat lain mukaan ja sen hengessä.

LAUSUNTO

ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMINEN

Sisäasiainministeriö pyysi oikeusasiamiehen lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

OA Lehtimaja piti esityksen keskeistä tavoitetta eli turvapaikkamenettelyn nopeuttamista sinänsä kannatettavana. Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukainen palautuskielto asettaa turvapaikkamenettelyn nopeuttamiselle kuitenkin omat rajoituksensa. Jokainen turvapaikkahakemus on tutkittava tapauskohtaisesti. Palautuskieltoon sisältyy myös vaatimus siitä, että turvapaikkamenettely täyttää laadulliset minimikriteerit ja takaa siten turvapaikan hakijalle menettelyllisen oikeusturvan. Tämän oikeusturvan sisältö määräytyy viime kädessä Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaan. Erityisesti oli huomattava Euroopan ihmisoikeussopimuksen ”tehokasta oikeussuojakeinoa” koskeva 13 artikla.

OA kannatti ehdotusta, että turvapaikkaha-

kemuksen käsittelijä itse haastatteli turvapaikanhakijan. Näin meneteltäessä perustuisi hakemuksen perustelujen arviointi suoraan kontaktiin hakijan kanssa eikä kolmannen osapuolen eli poliisin laatimaan puhuttelupöytäkirjaan.

OA kiinnitti huomiota myös turvallisten maiden problematiikkaan. Turvallisten lähtö- eli alkuperämaiden luettelointia on pidetty YK:n pakolaissopimuksen näkökulmasta ongelmallisena. Olisi syytä pyrkiä siihen, että turvalliseksi maiksi katsotaan ainoastaan ns. turvalliset turvapaikkamaat, sen mukaan kuin tämä käsite on EU:n piirissä vakiintunut. Turvallisuusluokittelussa noudatettavista periaatteista tulee olla laintasoinen säännös.

Turvallisen alkuperämaan käsite on vain väline, jonka avulla turvapaikkahakemuksia voidaan kanavoida normaalia nopeampaan turvapaikkaprosessiin. Koska suojelun tarve on kuitenkin käytännössä aina arvioitava yksilöllisesti, käsitys alkuperämaan turvallisuudesta pitää olla myös tapauskohtaisesti kumottavissa. OA katsoi, että esityksen sanamuoto näyttäisi mahdollistavan hakemusten yksilöllisen käsittelyn.

Esityksen mukaan Ulkomaalaisvirasto ei enää kuulisi hakijaa ennen päätöksen alistamista hallinto-oikeudelle. OA totesi olevan käytännössä usein tulkinnanvaraista, oliko turvapaikkahakemus ilmeisen perusteeton vai ei. Tästä syystä tulisi vielä harkita, onko sittenkään tarkoituksenmukaista tehdä turvapaikanhakijan kuulemisesta luopumista ainakaan pääsäännöksi. Asianosaisen kuulemisesta on pidetty oikeusvaltion perustavanlaatuisena oikeussuojaperiaatteena.

OA Lehtimajan kirje sisäasiainministeriölle 18.2.2000, dnro 313/4/00

Ulkomaalaislain muuttamista koskenut hallituksen esitys (HE 15/2000 annettiin eduskunnalle 30.3.2000. Eduskuntakäsittelyn aikana esitykseen

tehtiin useita turvapaikanhakijan oikeusturvaa parantavia muutoksia. Mm. käännättämisen täytäntöönpanoa lykättiin kahdeksalla päivällä sen varmistamiseksi, että hakijalla olisi mahdollisuus valituksen tekemiseen ennen maasta poistamista. Ulkomaalaislain muutos (648/2000) vahvistettiin 30.6.2000 ja se tuli voimaan 10.7.2000.

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

ULKOMAALAISEN KÄÄNNYTTÄMINEN RIKOSEPÄILYN JOHDOSTA

Ukrainan kansalainen kanteli siitä, että Helsingin poliisi oli kantelijan mielestä ilman perustetta ottanut hänet kiinni ja väittänyt hänen syyllistyneen varkauden yritykseen sekä tämän jälkeen käännyttänyt hänet. Uudenmaan läänioikeus oli myöhemmin katsonut, ettei kantelijaa olisi voitu käännyttää pelkästään kyseisen rikosepäilyn nojalla. Toisaalta virallinen syyttäjä oli kuitenkin arvioinut kantelijan syyllistyneen varkauden yritykseen, joskaan tätä ei ollut saatu haastetuksi oikeuteen.

OA Lehtimaja esitti kannanottonaan seuraavan.

Tapahtuma-aikana voimassa olleen ulkomaalaislain mukaan ulkomaalainen voitiin käännyttää, jos hänen voitiin perustellusti arvioida elättävän itseään epärehellisin keinoin tai jos hänen voitiin tuomitun vapausrangaistuksen perusteella tai muutoin perustellusti olettaa syyllistyneen rikokseen. Näissä käännättämisperusteissa oli kysymys tulevan epärehellisen toiminnan tai rikollisen menettelyn ennakoimisesta. Ulkomaalaisen edellytettiin jo aiemmin toimineen niin, että hänen perustellusti voitiin olettaa jatkavan kiellettyä toimintaa. Kyse voi olla esimerkiksi henkilöstä, joka oli jo tuomittu rikoksesta va-

pausrangaistukseen tai jolla oli ollut mukanaan kiellettyyn toimintaan tarkoitettuja välineitä.

Se, että virallinen syyttäjä oli kantelijan tapauksessa sittemmin katsonut syytekynnyksen ylittyneen, ei vielä automaattisesti merkinnyt sitä, että käännättämisperustekin olisi ollut olemassa. Kysymys oli viime kädessä ollut tapauskohtaisesta harkinnasta. Poliisi oli saattanut arvioida tilanteen siten, että perusteltu epäily jo tehdystä rikoksesta tai sen yrityksestä oli samalla riittänyt myös näytöksi siitä, että kantelija tuli todennäköisesti vastaisuudessa syyllistymään rikoksiin. Lääninoikeus oli sen sijaan arvioinut, ettei näin voitu perustellusti olettaa pelkästään kyseisen rikosepäilyn johdosta.

Ulkomaalaislain mukaan on käännättämistä harkittaessa otettava huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan. OA katsoi poliisin ratkaiseen käännätysasian sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla. Vaikka lääninoikeus olikin myöhemmin päättänyt harkinnassaan poliisin ratkaisusta poikkeavaan lopputulokseen, ei poliisin voitu kantelijan kiinniotto-olosuhteet huomioon ottaen katsoa ylittäneen harkintavaltaansa.

OA kiinnitti kuitenkin poliisin huomiota siihen, että ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Lain käännättämisperusteita oli OA:n mielestä tulkittava suppeasti.

OA Lehtimajan kirje 2.6.2000, dnro 1815/4/97

MAAHANTULIJAN OPASTUS PASSINTARKASTUKSESSA

Kantelija arvosteli sitä, että Helsinki-Vantaan lentoaseman passintarkastajat olivat tarpeettomasti pitkittäneet passintarkastusta alkikäisen ja kielitaidottoman nicaragualaisen nuoren tytön saapuessa Suomeen.

Rajavartiolaitoksen mukaan maahantulotarkastus ei ollut viivästynyt passintarkastajien toiminnan vuoksi. Heidän mukaansa nicaragualainen oli jostain syystä poistunut oikeasta passintarkastusjonosta ja eksynyt takaisin transit-halliin, mistä hän oli palannut passintarkastukseen vasta pari tuntia myöhemmin.

OA Lehtimajan mukaan passintarkastajien ei voitu osoittaa menetelleen lainvastaisesti, mutta hän jäi kuitenkin kaipaamaan passintarkastajilta enemmän palveluhenkisyttä asiakaspalvelussa. Hänen mielestään passintarkastajien olisi pitänyt henkilökohtaisesti ohjata nicaragualaisyttö oikeaan paikkaan, kun he olivat huomanneet tämän olevan poistumassa takaisin transit-halliin.

Oikeusasiamies saattoi Rajavartiolaitoksen esikunnan tietoon käsityksensä hyvän hallinnon vaatimuksista sekä kiinnitti Helsinki-Vantaan lentoaseman passintarkastajien huomiota yleisesti maahantulijoiden entistä parempaan opastukseen ja ohjaukseen.

OA Lehtimajan päätös 5.6.2000, dnro 1777/4/99

ULKOMAALAISVIRASTON PUHELINVAIHTEEN MENETTELY

Kansanedustaja oli soittanut Ulkomaalaisvirastoon ja halunnut puhelunsa yhdistettäväksi eräälle viraston ylitarkastajalle. Hän oli kertonut puhelun koskevan virka-asiaa. Puhelinvaihdetta hoitanut toimistos sihteeri oli ilmoittanut, että Ulkomaalaisviraston puhelinlinjan asiakaspalveluaika oli kello 9–11 eivätkä kansanedustajat kuuluneet sellaisiin viranomaisiin, joiden puhelut piti yhdistää asianomaisille virkamiehille myös varsinaisen asiakaspalveluajan ulkopuolella. Tästä syystä hän ei suostunut yhdistämään puhelua. Kansanedustaja piti saamaansa kohtelua epäasiallisena.

Tapahtuma-aikana voimassa olleen sisäisen ohjeen mukaan Ulkomaalaisvirastoon tulleet viranomaispuhelut tuli yhdistää ilmoitetusta puhelinajasta riippumatta. Viranomaispuhelujen tuli koskea virka-asioita. Myös ns. henkilökohdaiset puhelut tuli ohjeen mukaan yhdistää puhelinajasta riippumatta.

OA Lehtimaja otti asian omana aloitteenaan tutkittavaksi ja totesi kannanottonaan seuraavan.

Suurin osa asiakkaiden yhteydenotoista Ulkomaalaisvirastoon tapahtuu puhelimitse. On luonnollista, että viraston puhelimet ajoittain ruuhkautuvat. Tähän nähden on periaatteessa hyväksyttävää, että asiakkaille on varattu erityinen puhelinajaksi, joka on lyhyempi kuin virastossa noudatettu virka-aika. Viranomaispuhelut tulee silti aina puhelinajoista riippumatta yhdistää eteenpäin.

Puheluiden yhdistämistä koskeneessa ohjeessa ei ollut nimenomaisesti mainittu siitä, että myös kansanedustajat rinnastettaisiin viranomaisiin, joiden puhelut virka-asioissa nauttivat etuoikeutta tavallisiin asiakaspueluihin nähden. Ulkomaalaisviraston sisäinen ohje oli siten ollut tulkinnanvarainen ja sen soveltamisohjeet olivat olleet puutteellisia. Tapahtuneeseen oli saattanut vaikuttaa sekin, ettei viraston hallintokulttuuri ollut riittävän palveluhenkinen.

OA:n mielestä kansanedustajat olisi tullut puheluita yhdistettäessä rinnastaa viranomaisiin. Eduskunnan tehtäviin kuuluu myös julkisen hallinnon parlamentaarinen valvonta. Tämä edellyttää tehokasta mahdollisuutta viranomaistoimintaa koskevien tietojen saantiin. Tapahtuma-aikana voimassa olleessa valtiopäiväjärjestyksessä mainittu oikeus saada tietoja koski tosin vain eduskunnan valiokuntien eikä yksittäisen kansanedustajan tiedonsaantia. Tästä huolimatta oli myös yksittäisellä kansanedustajalla jo

tuolloin käytössään laaja mahdollisuus tietojen hankintaan mm. suullisten ja kirjallisten kysymysten muodossa.

Uuden perustuslain mukaan yksittäisellä kansanedustajalla on oikeus saada viranomaiselta tämän hallussa olevia edustajantoimen hoitamiseksi tarpeellisia tietoja, jotka eivät ole salassa pidettäviä eivätkä koske valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä. Kansanedustajien yhteydenottoihin on suhtauduttava vähintään yhtä palveluhenkisesti kuin muilta viranomaisilta ja virkamiehiltä tuleviin pyyntöihin. Kun kansanedustaja ilmoittaa soittavansa virka-asiaa, puhelinvaihteen hoitajan asiana ei ole epäillä ilmoituksen paikkansapitävyyttä.

OA katsoi toimistosihteerin menetelleen asiassa virheellisesti. Kun hän kuitenkin oli jo saanut esimieheltään huomautuksen asiasta, ei se antanut aihetta enää enempiin toimenpiteisiin.

Kansanedustajia ei ollut erikseen mainittu myöhemmässäkään asiakaspalvelua koskevassa määräyksessä. Siinä ei ollut myöskään erikseen korostettu ystävällisen, asiallisen ja palveluhenkisen käytöksen merkitystä asiakaspalvelussa. OA esitti Ulkomaalaisviraston harkittavaksi, olisiko asiakaspalvelua koskevaa sisäistä ohjeistusta syytä edelleen kehittää mainitsemalla siinä nimenomaan myös näistä asioista. Samalla hän kiinnitti Ulkomaalaisviraston huomiota palveluperiaatteen noudattamiseen. OA pyysi Ulkomaalaisvirastoa ilmoittamaan, mitä kehitystä asiassa oli tapahtunut.

OA Lehtimajan päätös 19.6.2000, dnro 2350/2/97

Ulkomaalaisvirastosta 20.7.2001 saadun selvityksen mukaan puhelinpalveluja on nyttemmin parannettu antamalla puhelunvälityspalvelut ja asioiden käsittelyvaihtetta koskeviin yksinkertaisiin tiedusteluihin vastaamiset ulkopuolisen yrityksen

hoidettavaksi. Vaihetiedustelupalvelu on käytössä koko virka-ajan ja parhaillaan selvitetään mahdollisuutta sen ulottamiseksi myös virka-ajan ulkopuolelle. Lisäksi viraston hakemusasioita käsittelevä henkilöstö antaa ajallisesti rajoitettua puhelinpalvelua. Myös virastoon tuleville asiakkaille annetaan henkilökohtaista palvelua, jota varten on mahdollista myös varata aika etukäteen.

KIELITAITO KANSALAIUUDE

MYÖNTÄMISEN EHTONA

Kanteluasian yhteydessä kävi ilmi, että Ulkomaalaisvirasto piti suomen tai ruotsin kielen taitoa Suomen kansalaisuuden myöntämisen ehtona, vaikka kielitaitovaatimusta ei kansalaisuuslaissa mainittu. Kansalaisuusasetuksen 1 §:n 2 momentin mukaan kansalaisuushakemukseen on kuitenkin liitettävä selvitys mm. hakijan suomen tai ruotsin kielen taidosta. OA Lehtimaja pyysi tämän johdosta sisäasiainministeriön lausuntoa siitä, oliko kansalaisuusasetuksen kielitaitoselvitystä koskeva kohta ministeriön mielestä ristiriidassa kansalaisuuslain kanssa.

Sisäasiainministeriön mukaan suomen tai ruotsin kielen taito ei ole ehdoton edellytys Suomen kansalaisuuden saamiseksi. Ministeriö ei myöskään nähnyt ristiriitaa kansalaisuusasetuksen ja kansalaisuuslain välillä.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Vaikkei asetuksen sanamuoto sellaisenaan ehkä olekaan ristiriidassa kansalaisuuslain kanssa, se voi helposti antaa aiheen väärinkäsitykseen, että kansalaisuuden hakijan on ehdottomasti osattava suomea tai ruotsia. Tähän viittaa sekin, että Ulkomaalaisvirastossa oli asianmukainen kielitaito ymmärretty kansalaisuuden saamisen ehdoksi edellä mainitun kanteluasian yhteydessä.

Kansalaisuuslain kokonaisuudistusta koskevaan lakiluonnokseen sisältyy mm. kielitaitoa koskeva vaatimus. Kun lainuudistus oli vireillä, asia ei antanut OA:lle aiheita muuhun kuin että hän yleisesti kiinnitti sisäasiainministeriön huomiota kansalaisuusasetuksen edellä todettuun ongelmallisuuteen voimassa olevan lain kannalta.

OA Lehtimajan kirje 22.6.2000, dnro 1037/2/97

Ulkomaalaisvirastosta 18.7.2001 saadun tiedon mukaan uutta kansalaisuuslakia koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokauden 2001 aikana.

OLESKELULUPAPÄÄTÖSTÄ KOSKEVAN

KANTELUN KÄSITTELY

SUURLÄHETYSTÖSSÄ

Irakilainen oli hakenut Turkissa perhesiteen perusteella oleskelulupaa Suomeen, mutta Ankaran suurlähetystö oli hylännyt hakemuksen. Hakijan asiamies oli toimittanut suurlähetystöön oleskelulupapäätöstä koskevan ”prosessuaalisen kantelun”, koska asian käsittelyssä oli hänen mielestään tapahtunut menettelyvirhe. Kun asiamies ei ollut varma, mille viranomaiselle kantelun tutkiminen kuului, hän osoitti kantelukirjoituksen ”asianomaiselle viranomaiselle”. Kanteluun ei kuitenkaan tullut vastausta. Suurlähetystön menettelystä kanneltiin oikeusasiamiehelle.

Lausunnossaan oikeusasiamiehelle ulkoasiainministeriö ilmoitti aluksi, ettei oleskelulupaasiassa ollut sen mielestä tapahtunut alun perinkään mitään sellaista virhettä, jonka takia ylimääräinen muutoksenhaku olisi tullut ”tarpeelliseksi.” Ministeriö ei muutenkaan pitänyt kiel-

teistä oleskelulupapäätöstä sellaisena hallintopäätöksenä, johon olisi voitu hakea muutosta ylimääräisin muutoksenhakukeinoin. Ministeriö katsoi, että kantelu olisi joka tapauksessa pitänyt tehdä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja että kantelijan asiamiehen täytyi olla tietoinen tästä. Sen takia suurlähetystöllä ei ollut ministeriön mielestä velvollisuutta siirtää kantelua korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Oleskelulupapäätös ylimääräisen muutoksenhaun kohteena

Ulkoasiainministeriö oli oikeassa siinä, ettei kantelijalla ollut Suomen lain tai kansainvälisen oikeuden mukaan ollut ehdotonta oikeutta päästä Suomeen. Tästä ei kuitenkaan voitu päätellä sitä, ettei hänellä olisi ulkomaalaisena ollut oikeutta Suomen perustuslain mukaiseen oikeusturvaan häntä itseään koskevassa asiassa. Lainsäätäjä on perusoikeusuudistuksen yhteydessä katsonut tällaisen oikeusturvan kuuluvan jokaiselle, kun kysymys on Suomen viranomaisten päätöksenteosta.

Vaikka määräaikaisen oleskeluluvan epäämistä koskevasta hallintopäätöksestä ei tapahutama-aikana voimassa olleen lain mukaan voitu valittaa, valituskielto ei tuolloinkaan ollut esteenä ylimääräiseen muutoksenhakuun turvautumiselle. Tätä tulkintaa puolsi myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla, jonka mukaan jokaisella tulee olla kansallisen viranomaisen edessä ”tehokas oikeussuojakeino”, jos kysymyksessä on ihmisoikeussopimuksessa turvattujen oikeuksien loukkaaminen. Kantelijan tapauksessa oli kysymys ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan turvaamasta perhe-elämästä, koska oleskelulupaa oli haettu perhesiteen perusteella.

Näin ollen OA katsoi, että oleskelulupapäätös oli voinut olla ylimääräisen muutoksenhaun kohteena.

Suurlähetystön toimivalta

Suurlähetystölle toimitetun asiakirjan oikeudellisesta luonteesta ei ole voinut olla epäselvyyttä. Tässä tilanteessa suurlähetystöllä oli ollut velvollisuus käsitellä asiakirjaa ylimääräisiin muutoksenhakukeinoin kuuluvana prosessuaaliseksi tarkoitettuna kanteluna. Suurlähetystöllä ei ollut toimivaltaa ratkaista tätä kantelua itse, vaan se oli velvollinen toimittamaan kanteluasiakirjan edelleen sille viranomaiselle, jolle kantelun tutkiminen lain nojalla kuului. Suurlähetystö oli velvollinen menettelemään näin kokonaan siitä riippumatta, pitikö se oleskelulupapäätöstä ylipäänsä kantelukelpoisena hallintopäätöksenä tai millaisiksi se muuten itse arvioi kantelun menestymismahdollisuudet. Kantelun ”tarpeellisuus” oli kysymys, jota suurlähetystöllä ei itsellään ollut toimivaltaa ratkaista. Suurlähetystö ei voi itse tutkia ja ratkaista sen omista kielteisistä oleskelulupapäätöksistä tehtyjä kanteluja. Joka tapauksessa suurlähetystön olisi tullut ilmoittaa tekevästään ratkaisusta kantelijalle.

Kantelun siirtäminen

Väärään paikkaan toimitettua kantelua ei voida jättää siirtämättä oikealle viranomaiselle sillä perusteella, että kantelijan asiamiehen katsotaan ”täytyneen tietää” osoitteen olleen väärä. Väärään paikkaan toimitettu kantelu on aina siirrettävä toimivaltaiselle viranomaiselle, jos kantelijan oikeusturva sitä näyttää vaativan. Tässäkään tilanteessa ei ole kysymys siitä, että siirtoa harkitseva viranomainen lähtisi itse arvioimaan kantelun aineellisia menestymismah-

dollisuuksia, vaan ainoastaan siitä, onko siirto sellaisenaan (prosessuaalisesti) perusteltu, esimerkiksi onko laissa säädettyä määräaika jäljellä. Vaikka siirtoa harkitseva viranomaisella pitäisi kantelijan asiamiehen erehdystä moitittavana, tämä ei saa koitua oikeutta hakevan kantelijan vahingoksi.

Puheena olevassa tapauksessa kantelu oli kuitenkin voitu tuolloin voimassa olleen lain mukaan toimittaa myös sille viranomaiselle, joka oli tehnyt hallintopäätöksen, eli suurlähetystölle itselleen. Suurlähetystön olisi tullut toimittaa kanteluasiakirjat edelleen sille viranomaiselle, jolle kantelun tutkiminen lain nojalla kuului. Näin se ei kuitenkaan menetellyt.

Johtopäätös

OA katsoi Ankaran suurlähetystön ylittäneen toimivaltansa, kun se oli pitänyt irakilaisen sille toimittamaa kantelua aiheettomana ja sillä perusteella päättänyt olla toimittamatta kanteluasiakirjoja edelleen kantelun ratkaisemiseen oikeutetulle viranomaiselle. OA antoi suurlähetystölle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. Samalla hän kiinnitti ulkoasiainhallinnon huomiota vastaisen varalle siihen, että perustuslain 21 §:n mukainen oikeusturva kuuluu kansalaisuudesta riippumatta jokaiselle, joka joutuu Suomen viranomaisten kanssa tekemisiin.

OA Lehtimajan päätös 27.6.2000, dnro 1471/4/97

Oikeusasiamiehen päätöksen jälkeen Ankaran suurlähetystö toimitti oleskelulupapäätöstä koskevan kantelukirjelmän ulkoasiainministeriölle ja ministeriö edelleen korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Korkein hallinto-oikeus katsoi kantelun aiheelliseksi ja purki 28.2.2001 suurlähetystön oleskelulu-

päätöksen. Oleskelulupaa koskeva asia palautettiin suurlähetystölle uudelleen käsiteltäväksi.

VALITUSASIAKIRJOJEN SIIRTÄMINEN VALITUSVIRANOMAISELLE

Kiinan kansalainen kanteli siitä, että Ulkomaalaisvirasto oli toimittanut hänen maasta karkottamista koskevassa asiassa jättämänsä valitusasiakirjat hallinto-oikeuteen vasta lähes 8 kuukautta sen jälkeen, kun ne olivat saapuneet Ulkomaalaisvirastoon. Näin oli menetelty siitä huolimatta, että valitukseen oli liittynyt täytäntöönpanon keskeyttämistä koskeva hakemus.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Valitusmenettelyn nopeuttamiseksi ja yksinkertaistamiseksi on ulkomaalaislakiin otettu määräys, jonka mukaan valituskirjelmä on toimitettava päätöksen tehneelle viranomaiselle. Päätöksen tehneen viranomaisen on toimitettava oma lausuntonsa ja asian ratkaisemisen perusteena olleet asiakirjat valitusviranomaiselle ”viipymättä”. Niissä tapauksissa, joissa lausunnon antaminen valituksesta ehkä edellyttää lisäselvittelyä, valitusasiakirjat lausuntoineen tulisi lähettää heti ja tarvittaessa täydentää niitä mahdollisimman pian jälkikäteen.

Ulkomaalaisviraston mukaan tässä asiassa oli lausunto ja asian ratkaisemisen perusteena olleet asiakirjat toimitettu valitusviranomaiselle ilman sen enempää viivytystä kuin yleisestä työtilanteesta oli johtunut. Tämän johdosta OA totesi, että ”yleinen työtilanne” ei sinänsä vapauta viranomaista lain määräysten noudattamisesta. Siitä huolimatta, että Ulkomaalaisviraston työmäärä oli lisääntynyt, tulisi työn organisoinnilla ja voimavarojen kohdentamisella varmistaa myös valitusasioiden viivytyksetön käsittely.

Tässä tapauksessa olisi valituksen oheen liitetty, täytäntöönpanon keskeyttämistä koskeva hakemus edellyttänyt erityisen ripeää menettelyä, ottaen huomioon, että kysymys oli ulkomaalaisen maasta karkottamisesta.

OA katsoi Ulkomaalaisviraston syyllistyneen asiassa viivyttelyyn. Koska ulkomaalaisosaston työtapoja oltiin kuitenkin parhaillaan kehittämässä, OA tyytyi tässä vaiheessa vain kiinnittä-

mään vastaisen varalle Ulkomaalaisviraston huomiota siihen, että valitusasiakirjat lausuntoineen toimitetaan lain mukaisesti viipymättä valitusviranomaiselle ja että mahdolliset täytäntöönpanon keskeytystä koskevat pyynnöt toimitetaan välittömästi asianomaiselle tuomioistuimelle.

OA Lehtimajan kirje 8.9.2000, dnro 918/4/00

LIIKENNE JA VIESTINTÄ

YLEISTÄ

Tähän asiaryhmään on tilastoitu lähinnä liikenneministeriön toimialaan liittyviä asioita. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen välisen asiajaon mukaan liikennettä ja viestintää koskevat asiat kuuluvat OA *Lehtimajalle*. Tämän asiaryhmän pääesittelijänä on toiminut esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA SEN MUUTOKSET

Liikenteen ja viestinnän sektorilla tapahtunut yksityistämiskehitys on oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa heijastunut toimivallan raja-ongelmina. Liikenneministeriön alaisuudessa toimii monenlaisia liikelaitoksia ja yhtiöitä. Julkisen ja yksityisen välinen rajanveto on ollut erityisen hankalaa posti- ja teletoiminnan piirissä. Julkiselle vallalle asetettu perus- ja ihmisoikeuksien edistämiselvoite kuitenkin puoltaa ”julkisen tehtävän” verraten laajaa tulkintaa. Usein laillisuusvalvonta ilmenee myös valvonnan valvontana eli käytännössä liikenneministeriöön tai Yleisradio Oy:n hallintoneuvostoon kohdistuvana valvontana.

Liikenneministeriö muuttui kertomusvuoden syyskuun alusta lukien liikenne- ja viestintäministeriöksi ja samalla sen organisaatio muuttui. Nimenmuutoksella haluttiin painottaa viestinnän lisääntyvää merkitystä ministeriön toimialalla. Tietotekniikan kehittyminen ja sähköisen viestinnän voimakas lisääntyminen on muuttanut koko yhteiskuntaa. Suomessa internet-verkkoon liitettyjen tietokoneiden määrä oli kerto-

musvuonna 148 kpl 1 000 asukasta kohden, mikä oli toiseksi suurin määrä koko maailmassa. Yhteiskunnan verkottuminen näkyi myös laillisuusvalvonnassa siten, että yhä enenevä määrä kanteluja tuli nimenomaan sähköpostin välityksellä.

Kertomusvuonna annettiin eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esitys laiksi tietoyhteiskunnan palvelujen suojasta (HE 146/2000 vp.). Samalla on tarkoitus muuttaa myös rikoslain tieto- ja viestintärikoksia koskevaa 38 lukua. Kertomusvuonna selvitettiin liikenne- ja viestintäministeriössä eri viranomaisten rooleja tietoturvallisuutta kehitettäessä. Valmisteltiin myös sähköisestä allekirjoituksesta annettavaa hallituksen esitystä.

Telemarkkinalain muutoksella (HE 73/2000 vp.) on pyritty edistämään nopeiden tiedonsiirtoverkkojen ja leviämistä ja tietoyhteiskuntapalveluiden kehitystä. Tämä 6.4.2001 vahvistettu lainmuutos (314/2001) tuli voimaan 13.4.2001.

Edelleen kertomusvuonna annettiin eduskunnan käsiteltäväksi postipalvelulakia koskeva hallituksen esitys (HE 74/2000 vp.). Postipalvelulaki (313/2001) vahvistettiin 6.4.2001 ja se tulee voimaan 1.1.2002. Postipalvelujen saatavuutta koskevat kysymykset olivat kertomusvuonna edelleen näkyvästi esillä, mikä näkyi myös oikeusasiamiehelle tulleissa kanteluissa. Kertomusvuonna Suomen Posti Oy:n omia toimipaikkoja oli enää vajaat 500 ja asiamiesposteja taas runsaat 1 000 kpl. Myös postin pankkipalvelut loppuivat kertomusvuonna.

Liikenteen puolella on tapahtunut merkittäviä rakennemuutoksia, mm. tielaitos on organisoitu uudelleen. Lait tiehallinnosta ja tieliikennelaitoksesta (568 ja 569/2000) vahvistettiin 16.6.2000 ja ne tulivat voimaan 1.1.2001. Myös merenkulkulaitoksen liikelaitostamista selvitettiin. Liikenne- ja viestintäministeriö on pyrkinyt kehittämään laitostensa johtokuntien rakennetta

nimeämällä niiden puheenjohtajaksi ulkopuolisen henkilön.

LIIKENNETTÄ JA VIESTINTÄÄ KOSKEVA LAILLISUUSVALVONTA

Liikennettä ja viestintää koskevia kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin kertomusvuonna yhteensä 53 kpl. Kantelut koskivat mm. Ilmailulaitoksen toimintaa, televisiomaksujen perimistä, television näkyvyysongelmia, televisiolupa-tarkastajien toimintaa ja liikennelupia.

TULEVAISUUDENNÄKYMÄT

Liikenteen ja viestinnän palvelujen merkitys osana perusoikeusturvaa on koko ajan kasvamassa. Erityisesti sähköinen viestintä on koko ajan voimakkaasti lisääntymässä. Kysymys ei ole pelkästään klassisten vapausoikeuksien kuten liikkumis- ja sananvapauden turvaamisesta vaan myös hyvinvoinnin ehdoista. Laillisuusvalvonnassa jouduttaneen tulevaisuudessa kiinnittämään näihin asioihin aiempaa suurempaa huomiota.

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

JUNALIPUN LISÄMAKSU

Kanteliija arvosteli VR Osakeyhtiötä siitä, että Riihimäen ja Hämeenlinnan välillä liikennöivissä ns. InterCity -junissa peritään lisämaksu myös opiskelijoilta.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Valtion rataverkon käyttöoikeuden saaneen, rautateiden kuljetuspalveluja tarjoavan rauta-

tieyrityksen voidaan katsoa hoitavan perustuslain 109 §:ssä tarkoitettua julkista tehtävää siltä osin kuin kysymys on yritykselle lain mukaan kuuluvista yleisistä velvollisuuksista. Tältä osin se kuuluu myös oikeusasiamiehen valvontavaltaan.

Lain mukaan rautatieyrityksen tulee mm. huolehtia palvelujensa tarkoituksenmukaisesta tarjonnasta ja niiden kehittämisestä liiketoiminnan edellytysten mukaisesti ottaen huomioon asiakkaiden, maan eri osien ja koko yhteiskunnan tarpeet. Kantelijan tarkoittamassa tapauksessa OA katsoi, että matkalippujen hinnoittelupäätös oli tehty yritykselle lain mukaan kuuluvan harkintavallan puitteissa. Tässä mielessä lisämaksun perimistä ei voitu pitää laillisuuskysymyksenä, johon oikeusasiamies olisi voinut ottaa kantaa.

OA Lehtimajan päätös 26.1.2000, dnro 1697/4/99

AJONEUVOHALLINTOKESKUKSEN PUHELINPALVELU

Kanteliija arvosteli Ajoneuvohallintokeskusta siitä, että hänelle luvattu erityiskilpi oli annettu toiselle hakijalle.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Ilmoituksensa mukaan Ajoneuvohallintokeskus myönsi erityiskilven pääsääntöisesti hakemusten saapumisjärjestyksessä. Kantelijan varauksen hyväksyminen oli kuitenkin perustunut erehdykseen. Erityiskilpeä hakeneelle toiselle henkilölle oli näet edellisenä päivänä kerrottu puhelinpalvelunumerosta virheellisesti, ettei hakemusta voinut tehdä faksilla. Tämän takia hän oli lähettänyt hakemuksensa postitse. Hakemus oli kuitenkin päivätty aikaisemmin kuin kanteli-

jan hakemus, vaikka se oli saapunut myöhemmin perille. Poiketen kantelijalle annetusta lupauksesta Ajoneuvohallintokeskus oli ”hallinnollista kohtuusperiaatetta” noudattaen myöntänyt erityiskilven tälle toiselle hakijalle.

OA katsoi, ettei Ajoneuvohallintokeskus ollut käyttänyt sille hallintoviranomaisena kuuluvaa harkintavaltaa väärin. OA kiinnitti Ajoneuvohallintokeskuksen huomiota kuitenkin vastaisen varalle siihen, että puhelinpalvelunumeron ylläpitäjälle annetaan tällaisten erehdysten uusiutumisen välttämiseksi selkeät ohjeet asiakkaiden informoinnista.

OA Lehtimajan kirje 3.2.2000, dnro 2462/4/99

ILMAILULAITOKSEN SUHTAUTUMINEN ILMAILUALAN YRITTÄJÄÄN

Helikopteripäivystyspalvelua tarjonnut ilmailualan yrittäjä, jonka tarjouksen Ilmailulaitos oli hylännyt, kertoi Ilmailulaitoksen laiminlyöneen kohdella tarjouskilpailuun osallistuneita yrityksiä tasapuolisesti sekä muutenkin syrjineen kantelijayhtiötä. Ilmailulaitoksen menettely tarjouskilpailussa oli ollut sekä kilpailuneuvoston että korkeimman hallinto-oikeuden mielestä kantelijayhtiötä syrjivää. Tämäkään kannanotto ei ollut muuttanut Ilmailulaitoksen suhtautumista kantelijayhtiöön.

OA Lehtimaja totesi omana kannanottonaan seuraavan.

Helikopteripäivystystä koskenut tarjouskilpailu

Ilmailulaitoksen asiassa tekemää päätöstä, jonka mukaan kantelijayhtiöltä puuttui kyky päivystystoiminnan aloittamiseen, voitiin pitää kantelijayhtiön luotettavuutta ja toimintaky-

kyä vähättelevänä. Se oli tosiasiatiedoiltaan epätarkka tai suorastaan virheellinen. Asiakirjoista oli vaikeata saada tukea sille käsitykselle, että kantelijayhtiön kyky suoriutua helikopteripäivystyksestä olisi heikentynyt niin ratkaisevalla tavalla kuin päätöksessä oli annettu ymmärtää. Kantelijayhtiön taloudelliset toimintaedellytykset oli kyseenalaistettu yksittäisten, päätöshetkellä jo maksettujen velkojen perusteella. Kantelijayhtiön taloudellinen tilanne oli kuitenkin tilinpäätöstietojen perusteella ollut arvioitavissa paremmaksi kuin tarjouskilpailun voittaneella yrittäjällä.

Kilpailuneuvosto oli kumonnut Ilmailulaitoksen päätöksen ja palauttanut asian Ilmailulaitokseen uudelleen käsiteltäväksi. Ilmailulaitos oli tällöin vielä uudelleen arvioinut kantelijayhtiön kykyä ja luotettavuutta. Ilmailulaitoksen esittämät perustelut vaikuttivat kuitenkin riittämättömiltä ja kokonaisuuden kannalta epäoleellisilta. Jopa kantelijayhtiön poisjäänti viimeisestä neuvottelusta oli päätöksen mukaan katsottu sellaiseksi seikaksi, joka olisi ”jo yksinään” oikeuttanut kantelijayhtiön sivuuttamiseen. Tällaiset lausumat tuntuivat OA:n mielestä suhteellisuusperiaatteen vastaisilta.

Valitusviranomaisen ratkaisujen arvostelu ja noudattaminen

OA korosti, että oikeusvaltiossa hallintoviranomaisten on kunnioitettava muutoksenhakuasteiden päätöksiä. Niitä on noudatettava, vaikka hallintoviranomainen itse olisikin edustanut toisenlaista kantaa. Hallintoviranomaisten omalla laillisuus käsityksellä ei ole vaikutusta varsinkaan sen jälkeen, kun toimivaltainen tuomioistuin on asiassa puhunut.

Julkisyhteisölläkin on luonnollisesti oikeus ajaa omaa asiaansa ja puolustaa oikeina pitä-

miään kantoja. Ilmailulaitoksen voimakasta kriittikää varsinkin kilpailuneuvoston päätöstä kohtaan oli kuitenkin tässä yhteydessä pidettävä sävyiltään epäasiallisena. Valtiontalouden tarkastusvirastolle osoittamassaan kirjelmässä Ilmailulaitos oli sopimattomalla tavalla vähätelty kilpailuneuvoston asiantuntemusta. Ilmailulaitoksen kirjelmät antoivat myös puutteellisen kuvan siitä, millä tavoin korkein hallinto-oikeus oli arvioinut samaa asiaa.

OA piti sopimattomana myös sitä tapaa, jolla Ilmailulaitos oli valtiontilintarkastajille osoittamassaan selvityksessä leimannut kantelijayhtiön ”huonoksi häviäjäksi” ja paheksunut sitä, että yhtiö oli turvautunut lain sille suomiin oikeussuojakeinoihin. Ilmailulaitoksen päätösten ja kirjelmien perusteella oli vaikeata välttyä sellaiselta vaikutelmalta, että Ilmailulaitoksen suhtautuminen sen menettelyä arvostelleeseen kantelijayhtiöön oli ollut lähes tunteenomaista. Jyrkän kielteiselle suhtautumiselle ei OA:n mielestä ollut aina nähtävissä objektiivisesti hyväksyttävää perustetta.

Helikopterien käyttökielto

OA totesi Ilmailulaitoksen myös valvontaviranomaisena vaikeuttaneen kantelijayhtiön toimintaa. Ilmailulaitoksen lentoturvallisuushallinnon tarkastaja oli lähettänyt kantelijayhtiölle telekopiosanomana, jonka mukaan Ilmailulaitos oli saanut ”ilmoituksen”, että yhtiön helikopterien vakuutukset olivat päättyneet. Ilmailulaitos oli pyytänyt kantelijayhtiötä heti toimittamaan sille vakuutus sopimusten jäljennökset ja kielsi yhtiötä sitä ennen käyttämästä kyseisiä ilma-alueita lento- tai ansiolentotoiminnassa.

Kantelijayhtiö olikin vielä samana päivänä toimittanut Ilmailulaitokselle selvityksen, jonka mukaan helikopterien vakuutukset olivat olleet

koko ajan voimassa. Ilmailulaitoksen toimenpiteen johdosta yhtiön lentotoiminta oli kuitenkin jouduttu heti keskeyttämään, mistä oli aiheutunut yhtiölle taloudellista vahinkoa.

OA totesi, että vakuutusten voimassaolo olisi ollut tarkistettavissa muutoinkin kuin jyrkkäsävyisellä selvityspyynnöllä, joka oli samalla tullut helikopterien välittömäksi käyttökielloksi. Hän katsoi Ilmailulaitoksen lentoturvallisuushallinnon käyttäneen keinoa, joka oli ollut epäsuhteessa sen tavoitteeseen, ja siten menetelleen suhteellisuusperiaatteen vastaisesti.

Toimenpiteet

OA saattoi Ilmailulaitoksen tietoon yleisvaikutelmansa siitä, että kantelijayhtiön kohtelun objektiivisuudessa ja tasapuolisuudessa oli ollut toivomisen varaa, sekä kiinnitti Ilmailulaitoksen huomiota sen epäasialliseen ja hyvän hallintotavan vastaiseen menettelyyn kantelijayhtiötä kohtaan.

OA Lehtimajan päätös 30.11.2000, dnro 2097/4/97

TELEHALLINTOKESKUKSEN KIRJE- JA PUHELINKAMPANJAT

Useissa oikeusasiamiehelle osoitetuissa kanteissa arvosteltiin Telehallintokeskuksen television käyttöönottamista koskevassa valvonnassa käyttämiä kirje- ja puhelinkampanjoita. Näiden katsottiin häiritsevän kotirauhaa ja kansalaisten yksityiselämän suojaa.

Telehallintokeskuksen selvityksen mukaan kampanjakirjeitä lähetettiin noin kahden vuoden välein ja niitä seurasivat puhelimitse tapahuneet yhteydenotot. Puhelinkampanja kohdistettiin vain niihin kotitalouksiin, jotka eivät ol-

leet kirjekampanjan jälkeen tehneet television käyttöönottoilmoitusta. Telehallintokeskuksen mukaan sillä ei ollut tietoa, kenellä oli televisio käytössään ja kenellä ei. Siksi tarkastustoiminta jouduttiin kohdistamaan kaikkiin niihin talouksiin, joiden osalta ei ollut tehty ilmoitusta television käyttöönotosta. Telehallintokeskus ei voinut jättää tarkastamatta kohteita, joissa joskus aikaisemmin ei ollut ollut televisiota, koska tilanne oli voinut muuttua.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Telehallintokeskuksen toiminnan lainmukaisuus

Telehallintokeskus valvoo televisio- ja radio-toiminnasta annetun lain mukaan television käyttöönottamista koskevan ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Vaikkei laissa ollutkaan nimenomaista säännöstä, joka oikeuttaisi Telehallintokeskuksen tämän tehtävänsä suorittamiseksi järjestämään asuntoihin kohdistuvien tarkastusten lisäksi kirje- ja puhelinkampanjoita tai muuta tiedotustoimintaa, ilmeni tämä mahdollisuus lain esitöistä sekä välillisesti osoite- ja puhelintietojen saamista ja rekisterin muodostamista koskevista lain säännöksistä. Kirje- ja puhelinkampanjoita voitiin pitää osana Telehallintokeskukselle lain mukaan kuuluvan valvontatehtävän hoitamista.

Telehallintokeskuksen valvontamenettely perus- ja ihmisoikeuksien valossa

Telehallintokeskuksen valvontatoimintaa rajoittavat yksityiselämän ja kotirauhan suoja koskevat perus- ja ihmisoikeussäännökset. Jo se seikka, että oikeusasiamiehelle oli tullut useita Telehallintokeskuksen valvontakampanjoita

koskevia kanteluja, osoitti julkisen vallan liikkuvan tässä herkillä alueella. OA on aikaisemmin ottanut kantaa näihin kysymyksiin (ks. EOA:n kertomus 1996 s. 189).

Yksityiselämän ja kotirauhan piirin tarkka määrittäminen on vaikeaa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan soveltamiskäytännössä henkilön yksityiselämään puuttuvaksi ei katsottu esimerkiksi sitä, että hän joutui postin mukana vasten tahtoaan vastaanottamaan mainosmateriaalia. OA:n mielestä myöskään asiallista puhelinsoittoa, jossa vain informoitiin television käyttöönottoilmoituksen tekemisvelvollisuudesta, ei voitu pitää kotirauhan rikkomisena, vaikka henkilöllä ei olisikaan käytössään televisiota.

Korkein hallinto-oikeus on myöntänyt Telehallintokeskukselle luvan sellaisen rekisterin muodostamiseen, josta saatavia televisiottomien huoneistojen haltijoiden puhelinnumeroita käytettäisiin puhelinkampanjaan. Tällaisen luvan myöntämisen ei katsottu vaarantavan rekisteröityjen yksityisyyttä taikka heidän oikeuksiaan tai etujaan.

Telehallintokeskuksen tavoitteena on, että televisiomaksun käsittämä taloudellinen rasitus jakautuisi mahdollisimman tasaisesti ja oikeudenmukaisesti. Telehallintokeskuksen valvonnalla on tarkoitus suojata niitä rehellisiä kansalaisia, jotka oma-aloitteisesti huolehtivat heille lain mukaan kuuluvan velvoitteen eli televisiomaksun suorittamisesta. Ilmoituksen laiminlyöneiden tehokkaiden selville saamisella edistetään näin ollen ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä.

OA tarkasteli myös muita mahdollisia keinoja asian hoitamiseksi. Olisi mahdollista esimerkiksi säätää televisioiden myyntiä koskeva ilmoitusvelvollisuus. Voitaisiin ajatella, että television myyjän tulisi ilmoittaa viranomaiselle television ostajan henkilöllisyys ja että televisiomaksun

ensimmäinen erä tulisi maksaa jo tässä yhteydessä osana television hintaa. Kuitenkin tämän tyyppinen järjestely puuttuisi ihmisten yksityisyyteen vielä enemmän kuin nykyisenkaltainen tarkastus- ja kampanjointitoiminta. Menettely merkitsisi myös julkisen vallan asettamaa uutta lisärasitusta elinkeinon harjoittamiselle. Elinkeinovapauskin on turvattu perusoikeutena. Tällaisen velvoitteen säätäminen elinkeinonharjoittajalle saattaisi vähentää myös kilpailua, koska velvoitteen voisi olettaa haittaavan enemmän pieniä ja vasta alalle pyrkiviä kuin jo alalla toimivia isoja yrityksiä.

Ilmoitusvelvollisuuden noudattamista voitaisiin valvoa myös teknisillä laitteilla. Tällaista valvontaa saatettaisiin olosuhteet huomioon ottaen pitää kuitenkin suhteettomana. OA:n mielestä se loukkaisi vielä rajummin yksityisyyttä kuin kirje- ja puhelinkampanjat.

Kirje- ja puhelinkampanjoinnilla sekä muulla vastaavalla tiedotustoiminnalla Telehallintokeskus pyrkii saamaan television käyttäjät vapaaehtoisesti täyttämään heille kuuluvan lakisääteisen ilmoitus- ja maksuvelvollisuuden. Tätä voitiin OA:n mielestä pitää varsin ”pehmeänä” keinoon asian hoitamiseksi.

Jos tällaisia kampanjoita ei järjestettäisi, ilmenisi todennäköisesti tarvetta lisätä muuta tarkastustoimintaa tai mahdollisesti jopa muuttaa lakia valvonnan tehostamiseksi. Eduskunnan liikennevaliokunta olikin voimassa olevaan televisio- ja radiotoiminnasta annettuun lakiin johtanutta hallituksen esitystä käsitellessään katsonut, että televisiomaksun laiminlyönnistä ei ollut riittäviä seuraamuksia. Tämän vuoksi maksujen kertymistä oli valiokunnan mielestä seurattava sekä tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin lain muuttamiseksi.

Kun tavoiteltuun päämäärään voidaan päästä useilla eri keinoilla, on niistä yleensä valittava

lievempi ja sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien toteutumista. Keinojen pitää olla myös suhteessa tavoiteltuihin päämääriin. Telehallintokeskuksen selvitys osoitti OA:n mielestä, että tiedotustoiminnalla oli ilmeisesti kyetty säästämään sellaisia tuloksia, joita ei pelkästään tavanomaisilla kotitalouksiin kohdistuvilla tarkastuksilla olisi saatu, vaikka niitä olisi kohtuullisesti lisättykin. Kirje- ja puhelinkampanjoilla oli voitu vähentää ankarampien valvontakeinojen tarvetta.

Kirje- ja puhelinkampanja jouduttiin kohdistamaan kaikkiin niihin talouksiin, joiden osalta ei ollut tehty ilmoitusta television käyttöönottamisesta. Siten toimenpiteet kohdistuivat pakosta myös sellaisiin kotitalouksiin, joissa ei ollut televisiota. Tällöin jouduttiin kampanjoinnin toteutuksessa ottamaan huomioon myös keskenään vastakkaisia intressejä. Intressipunninnassa voitiin OA:n mielestä painottaa kampanjoinnin tavoitetta saada ne kotitaloudet, joilla oli käytössään televisio mutta jotka eivät kuitenkaan olleet tehneet televisiointilmoitusta, täyttämään tämä ilmoitusvelvollisuutensa. OA:n mielestä ei ollut estettä sille, että kampanjoinnissa käytettiin värikkäämpiäkin ilmaisukeinoja kuin mihin viranomaisten tavanomaisessa viestinnässä oli totuttu. Myös virallistiedotteet joutuvat nykyään kilpailemaan ihmisten huomiosta muun viestinnän kanssa.

Kaikessa viranomaistoiminnassa on kuitenkin otettava huomioon asiallisuuden vaatimus. Kirjeiden ja puhelinsoittojen sävy ja sisältö ei saa olla loukkaava tai vihjaileva, vaan on pyrittävä asialliseen ja kohteliaaseen esitystapaan.

Yhteenveto ja johtopäätös

Edellä olevan perusteella OA piti kirje- ja puhelinkampanjoita perus- ja ihmisoikeusnäkö-

kulmasta hyväksyttävänä. Niillä voidaan edistää ihmisten yhdenvertaisuutta ja toisaalta ne vähentävät jyrkempien valvontatoimenpiteiden tarvetta. Telehallintokeskus ei ollut OA:n mielestä menetellyt lainvastaisesti. OA kiinnitti kuitenkin Telehallintokeskuksen huomiota edellä esittämiinsä kampanjoinnin toteuttamiseen liittyviin perusoikeusnäkökohtiin.

OA Lehtimajan kirje 18.12.2000, dnro 1087/4/98

ILMAILULAITOKSEN HALLINNOLLISET ONGELMAT

Kantelijayhtiö arvosteli Ilmailulaitosta siitä, että sen opetusministeriölle antaman lausunnon johdosta yhtiö oli syrjäytetty ammattikorkeakouluun suunnitellusta ilmailualan koulutusohjelmasta, vaikka yhtiö oli jo solminut asiasta yhteistyösopimuksen ammattikorkeakoulun kanssa ja investoinut huomattavia summia koulutusohjelman suunnitteluun. Ilmailulaitos oli yhtiön mukaan toistuvasti kieltäytynyt hanketta koskevista esittelyistä ja neuvotteluista.

Kantelijayhtiö katsoi myös, että Ilmailulaitos pyrki oman liiketoimintansa edistämiseen muiden ilmailualan yritysten kustannuksella. Lentoturvallisuushallinnon taloudellinen riippuvuus Ilmailulaitoksen liikelaitospuolesta oli omiaan lisäämään viranomaisyksikköön kohdistuvia puolueettomuusepäilyjä.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Viranomaisen on hallintomenettelylain mukaan huolehdittava asian selvittämisestä. Hyvään hallintotapaan kuuluu, että viranomaiselle osoitettuihin asiallisiin tiedusteluihin ja pyyntöihin myös vastataan. Opetusministeriön Ilmailulaitokselle osoittaman lausuntopyynnön muka-

na toimitetut tiedot koulutusohjelmasta olivat olleet melko yleisluonteiset. Ilmailulaitoksen olisi tullut huolellisesti selvittää lausuntopyynnön kohteena ollutta asiaa ja ainakin vastaanottaa kaikki tarjottu tieto sekä käyttää hyväkseen myös Ilmailulaitoksen omassa piirissä asiasta ollut tieto. Näin ei kuitenkaan ollut menetelty. Ilmailulaitoksen menettelyä voitiin pitää hallintomenettelylain kannalta ongelmallisena. Hyvän hallintotavan vastaista oli ollut ainakin se, ettei ammattikorkeakoulun lausuntopyyntöön ollut vastattu.

Ilmailuhallituksen opetusministeriölle antamalla varauksellisella lausunnolla oli ilmeisesti ollut ratkaiseva vaikutus opetusministeriön asiassa tekemään kielteiseen päätökseen. Lausunnossa esitetty arvio kantelijayhtiöstä oli ollut eräiltä osin perustelematon ja tarpeettoman vähättelevä. Lausunnon ilmeisistä puutteista huolimatta ei voitu osoittaa, että Ilmailulaitos olisi tahallaan vääristellyt tosiasioita. On kuitenkin tärkeätä korostaa julkista hallintoa kohtaan tunnetun luottamuksen merkitystä. Ilmailulaitoksen kaltaisen asiantuntijaviranomaisen olisi tullut lausuntoja antaessaan menetellä niin, ettei luottamus sen puolueettomuuteen joutunut epäilyjen alaiseksi. Ilmailulaitoksen toimintasektoria voitiin pitää tältä kannalta erityisen herkkänä, ottaen huomioon sen kaksijakoinen rooli toisaalta liiketaloudellisena toimijana ja toisaalta viranomaistehtävistä vastaavana julkisen vallan käyttäjänä.

Ilmailulaitoksen organisaation muutostarpeet

OA totesi, ettei hänen tehtäviinsä laillisuusvalvojana kuulu ottaa kantaa valtion liikelaitoksen organisaation *tarkoituksenmukaisuuteen*. Sen sijaan OA:n rooliin kuuluu pohtia kaikkia niitä

keinoja, joilla perustuslaissa tarkoitettu oikeus- turva ja hyvän hallinnon takeet voidaan myös käytännössä toteuttaa.

On tärkeää huolehtia siitä, että viranomais- tehtävien hoitaminen ja muukin julkisen vallan käyttö on organisaatiomuodosta riippumatta puolueetonta ja luottamusta herättävää. Myös valtion liikelaitoksissa tulee huolehtia viran- omaistehtävien puolueettomasta hoitamisesta sekä tällaisia tehtäviä hoitavan yksikön organi- satorisesta riippumattomuudesta.

Yleistä liikelaitosuudistusta toteutettaessa katsottiin, ettei kilpailutilanteessa oleva liikelai- tos voi hoitaa viranomaistehtäviä, jotka kohdis- tuvat laitoksen kanssa kilpaileviin yrityksiin. Il- mailulaitoksesta annettua lakia säädettäessä lähdettiin kuitenkin siitä, ettei Ilmailulaitos toi- mi kilpailutilanteessa. Useiden ilmailualan yrit- täjien mielestä tilanne on kuitenkin viime vuosi- kymmenen aikana tässä suhteessa muuttunut. Toisaalta myös viranomaistehtävien hoitamisel- le asetetut puolueettomuusvaatimukset ovat vii- me vuosikymmenellä tiukentuneet.

Viranomaistehtävien hoidon puolueettomuus- den tulee olla uskottavaa myös ulospäin. Ilmailu- laitoksessa on viranomaistehtävien hoito sikäli erikoisesti järjestelty, että viranomaisluonteisia tehtäviä on paitsi lentoturvallisuushallinnossa myös liikelaitospuolella. Tämä on omiaan hä- märtämään eroa liikelaitospuolen ja lentoturval- lisuushallinnon välillä.

OA viittasi Ilmailulaitoksen viranomaistehtä- vien järjestämisestä laadittuun selvitykseen, jonka mukaan lentoturvallisuushallinnon eriyt- täminen liikelaitoksesta omaksi erilliseksi viras- tokseen olisi hallinnollisesti ja juridisesti perus- teltavissa, koska se selkeyttäisi lentoturvalli- suushallinnon viranomaisroolia. Samalla se voisi vähentää epäilyksiä epäasiallisista kytköksistä valvojan ja valvottavan välillä. OA kiinnitti lii-

kenne- ja viestintäministeriön huomiota näihin näkökohtiin, kun Ilmailulaitoksen ja lentotur- vallisuushallinnon organisatorisista järjestelyis- tä vastedes tehdään päätöksiä.

OA totesi Ilmailulaitosta koskevien kantelui- den määrän lisääntyneen viime vuosikymmenel- lä. Ilmailulaitosta on arvosteltu mm. siitä, että ilmailualan yrittäjien toimintaedellytyksistä ei ole riittävästi huolehdittu. On korostettu, että Ilmailulaitoksen tulisi lain mukaan edistää tasa- puolisesti kaikkea ilmailualan toimintaa. Pyrki- minen mahdollisimman hyvään liiketaloudelli- seen tulokseen ei OA:n mukaan saanut tapahtua muiden ilmailualan elinkeinonharjoittajien kus- tannuksella. On myös arvosteltu Ilmailulaitok- sen ”määräilevää hallintokulttuuria” ja sitä, et- tei Ilmailulaitos tule toimeen ilmailualan yrittä- jien kanssa. Tiedotusvälineissä on viime vuosina ollut yhä enemmän keskustelua Ilmailulaitoksen toiminnan asianmukaisuudesta. OA pitikin tar- peellisena, että Ilmailulaitoksen toimintaa edel- leen tarkoin seurataan.

OA saattoi esittämänsä käsitykset liikenne- ja viestintäministeriön sekä Ilmailulaitoksen tie- toon.

OA Lehtimajan päätös 29.12.2000, dnro 188/ 4/97

LIIKENNELAITOKSEN OPISKELIJA- ALENNUKSEN IKÄRAJA

Kantelija tiedusteli oikeusasiamieheltä, onko Tampereen kaupungin liikennelaitoksen menet- tely myöntää opiskelija-alennus ainoastaan alle 30-vuotiaille (20-29 -vuotiaille) opiskelijoille lainmukainen ja yhdenvertainen.

Selvityksen mukaan Tampereen kaupungin liikennelaitoksessa on käytössä 25 %:n opiskeli- ja-alennus, johon ovat oikeutettuja Tampereella

vakinaisesti asuvat 20-29 -vuotiaat opiskelijat. Opiskelun tulee olla päätoimista ja sen tulee normaalisti jatkuessaan johtaa ammattiin tai tutkintoon. Lukuvuoden pituuden tulee olla vähintään yhdeksän kuukautta. Opiskelu tarkistetaan voimassa olevalla lukukausileimalla varustetusta opiskelijakortista tai koulun antamasta opiskeluaikaa ja sen kestoa koskevasta todistuksesta.

Tampereen kaupunki toi esille menettelynsä tueksi mm. sen, että rajan vetäminen 29 vuoden ikään oli taloudellinen kysymys. Koko järjestelmän hallinto olisi lisäksi sen mukaan hyvin vaikeaa ilman selkeää ikärajaa. Ikärajan asettamiseen se totesi vaikuttaneen myös sen, että valtaosa opiskelijoista valmistuu ennen 30 ikävuottaan sekä sen, että alennuksilla pyritään tukemaan niitä käyttäjäryhmiä, jotka taloudellisesta syystä ovat tällaisen tuen suurimmassa tarpeessa.

AOA Paunio totesi kannanottonaan asiassa seuraavaa.

Ihmisten yhdenvertainen kohtelu on oikeusjärjestelmämme kulmakiviä, ja se on perustuslain 6 §:ssä säädetty perusoikeus. Säännös sisältää sekä yleisen yhdenvertaisuussäännöksen että syrjintäkiellon. Syrjintäkielto ei estä kaikenlaisia erontekoa ihmisten välillä, vaan olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Erottelun hyväksyttävyys voidaan katsoa riippuvan erottelun tarkoituksesta ja sen asteesta. Arvioitaessa Tampereen kaupungin menettelyä asettaa opiskelijat keskenään eriarvoiseen asemaan iän perusteella opiskelija-alennusta myönnettäessä, on siis keskeistä arvioida sitä, onko olemassa sellaisia hyväksyttäviä perusteita, jotka oikeuttavat tällaisen menettelyn.

Kyseessä on kunnan vapaaehtoisesti tarjoama, lakiin perustumaton etuus. Tällöin kunta voi rajata etuuteen oikeutettujen ryhmää eten-

kin silloin, jos kunnan taloudellinen tilanne ei mahdollista etuuden myöntämistä kaikille tiettyyn ryhmään kuuluville. Mikäli etuutta ei voida esimerkiksi juuri taloudellisista syistä johtuen myöntää kaikille ryhmän jäsenille, kunta voi käyttää harkintavaltaansa sen suhteen, voidaanko etuus joillakin rajauksilla myöntää kuitenkin osalle ryhmän jäsenistä. Tilanne on tällöin joka tapauksessa parempi kuin jos etuutta ei myönnettäisi lainkaan. Esimerkiksi opiskelijoiden tukemista erilaisin alennuksin AOA piti myönteisenä asiana.

Hänen mukaansa huomioon on otettava myös se, että erottelun aste ei ole merkittävä. Kyseessä on 25 %:n suuruinen alennus kaupungin liikennelaitoksen lippuihin, ja vaikka tällä taloudellisella etuudella varmasti on merkitystä opiskelijoille, ei alennuksen myöntämättä jättäminen kuitenkaan ole siinä määrin merkittävä seikka, että se esimerkiksi vaikeuttaisi henkilön opiskelumahdollisuuksia.

AOA totesikin käsityksensä, että Tampereen kaupungin liikennelaitos ei ollut menetellyt perustuslain vastaisesti myöntäessään opiskelija-alennuksia ainoastaan alle 30-vuotiaille (20-29-vuotiaille) opiskelijoille.

Hän totesi kuitenkin, että hän ei pidä erityisen kestäväenä perusteluna ikärajan käyttämiselle opiskelija-alennuksen myöntämisen perusteena sitä, että ”järjestelmän hallinto olisi hyvin vaikeaa ilman selkeää ikärajaa.” Rajan asettaminen tiettyyn ikään siten, että kaikki sen alittavat opiskelijat saavat opiskelija-alennuksen saattaa kyllä olla perusteltua järjestelmän selkeyden kannalta. Tämä ei voine kuitenkaan olla esteenä sille, että tietyn ikärajan ylittävälle opiskelijoille ei voitaisi myöntää alennusta heidän osoittaessaan olevansa päätoimisia opiskelijoita.

AOA:n käsityksen mukaan olisikin perusteltua pyrkiä löytämään ratkaisu, jossa myös jo 30

vuotta täyttäneet henkilöt, jotka opiskelevat päätoimisesti ja jotka elävät opintorahan turvin ja jotka siis ovat samassa elämäntilanteessa kuin nuoremmat opiskelijat, saivat opiskelija-alennuksen.

Hän saattoi esittämänsä näkökohdat Tampereen kaupungin liikennelaitoksen myöntämistä opiskelija-alennuksista Tampereen kaupungin hallituksen sekä Tampereen kaupungin liikennelaitoksen tietoon.

AOA Paunion päätös 29.12.2000, dnro 1932/4/98

TELEVISIOLÄHETYSTEN NÄKYVYYS

Kantelija arvosteli television näkyvyysongelmia Lapin läänin alueella, erityisesti Sodankylän kunnassa. Kantelijan mielestä kaikilla samansuuruisen televisiomaksun suorittaneilla tulisi olla oikeus laadullisesti yhdenvertaiseen palveluun.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Yleisradio Oy:n lakisääteisenä tehtävänä on tuoda täyden palvelun yleisradio-ohjelmisto jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Tämä koskee sekä ohjelmiston sisältöä että palvelun laatua. Yleisradio-ohjelmiston tuottamista voidaan pitää oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvana julkisena tehtävänä siltä osin kuin kysymys on yleisradiolaissa yleisradiotoiminnalle asetettujen julkiseen palveluun liittyvien erityisvaatimusten täyttymisestä.

Yleisradiolähetysten vastaanottamismahdollisuuden turvaaminen kuuluu viime kädessä julkiselle vallalle. Kysymys on perustuslaissa tarkoitettujen sananvapauden toteuttamisesta. Sananvapauteen katsotaan kuuluvan paitsi tietojen ja viestien ilmaiseminen ja julkistaminen

myös niiden vastaanottaminen.

Kansalaisten yhdenvertainen kohtelu edellyttää, että samaa palvelumaksua vastaan tulee saada ainakin lähes samantasoinen palvelu. Televisiokuvan laatu kuitenkin vaihtelee alueellisten erojen vuoksi, minkä vuoksi vastaanottolaitteistolle on jouduttu asettamaan erilaisia vaatimuksia.

OA:n mielestä oli selvää, että televisiokuvan laadussa tulee aina olemaan alueellisia eroja ja paikallisia vaihteluita. Kysymys on viime kädessä siitä, kuinka tiukasti yleisradiolain vaatimusta ”yhtäläisistä ehdoista” on tulkittava. Saadun selvityksen perusteella todettiin, että Lapissa ja erityisesti Sodankylän alueella oli televisio-ohjelmien näkyvyysongelmia. Liikenneministeriö oli ehdottanut ratkaisuksi sitä, että kotitaloudet hankkivat nykyistä tehokkaampia antennejä tai että antennit säädetään uudelleen. OA piti kuitenkin ongelmallisena sitä, miten lähetysten vastaanottotekniikan parantamisesta aiheutuvat ylimääräiset kustannukset tulitaisiin kattamaan. Jos kustannukset vaatisivat yksityisen kotitalouden näkökulmasta huomattavan korkeita lisäinvestointeja, olisi kohtuutonta ajatella, että huonolla näkyvyysalueella asuvat saavat yksin vastata niistä. Tällöin ei lappilaisten yhdenvertaisuus toteutuisi.

OA:n mukaan ei ollut myöskään riittävää, että julkisen vallan taholta viitataan vasta useiden vuosien kuluttua odotettavissa olevaan digitaalitekniikkaan. Sananvapauden ja yhdenvertaisuuden toteutumisesta on myös tämän päivän tilanteessa kannettava huolta. Jollei näkyvyysongelma ole nykyisillä keinoilla teknisesti ratkaistavissa, tulisi harkita esimerkiksi televisiomaksun porrastamista vastaanotto-olosuhteiden mukaisesti tai mahdollistaa televisiomaksun kohtuullistaminen sellaisissa poikkeustapauksissa, joissa yleisradio-ohjelmiston näkyvyyttä ei

voida nykyisin keinoin taata yleisradiolaissa tarkoitettulla tavalla. OA korosti kuitenkin sitä, että ensisijaisena tavoitteena pitäisi olla näkyvyysongelmien pikainen ratkaiseminen. Tältä osin on viime kädessä kysymys sananvapauden yhdenvertaisesta toteutumisesta.

OA saattoi käsityksensä liikenne- ja viestintäministeriön tietoon ja pyysi ministeriötä ilmoittamaan 2.2.2001 mennessä, mitä kehitystä Sodankylän alueen televisio-ohjelmien näkyvyysongelmien ratkaisemisessa oli tapahtunut.

OA Lehtimajan päätös 29.12.2000, dnro 629/4/00

Liikenne- ja viestintäministeriön ilmoituksen mukaan se on pyytänyt sekä Yleisradio Oy:ltä että kaupallisilta televisioyhtiöiltä selvityksen näkyvyystilanteesta. Vastausten johdosta on pyydetty vielä Telehallintokeskuksen lausunto. Yleisradio Oy:n on tullut lisäksi toimittaa ministeriölle selvitys siitä, mitä on pidettävä kohtuullisena vastaanotosta kuluttajalle aiheutuvana lisäkustannuksena ja mikä on kohtuullinen kuvan laatu. Ministeriö on kehottanut myös paikallisia televisioyhtiöitä huolehtimaan siitä, että kansalaisilla on yhdenvertainen oikeus vastaanottaa yhtiöiden televisiolähetystä siten kuin yhtiöt ovat toimiluvissaan velvoitetut niitä lähettämään.

YMPÄRISTÖASIAAT

YLEISTÄ

Ympäristöasioiksi on tilastoitu lähinnä kaa-voitus- ja rakentamisasiat sekä luonnon- ja ympäristönsuojelu-, ympäristölupa-, jätehuolto- ja vesiasiat. Näitä asioita käsitellään kuitenkin monissa eri viranomaisissa. Rajanveto etenkin yleisiin kunnallisasioihin ja osin myös maa- ja metsätalousasioihin on ollut liukuva.

Asiajaon mukaan ympäristöasiat kuuluvat OA *Lehtimajan* ratkaistaviin asioihin ja niiden pääesittelijänä on kertomusvuonna toiminut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Erkki Hänikäinen*.

LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOKSET

Vuoden 2000 alusta voimaan tullut uusi maankäyttö- ja rakennuslaki poisti asema- ja yleiskaavojen alistusmenettelyn ja lisäsi muutoinkin kuntien päätösvaltaa maankäytön suunnittelussa sekä siirsi valitustien hallintoviranomaisten sijasta hallinto-oikeuksiin. Saman vuoden maaliskuussa tuli voimaan uusi ympäristönsuojelulaki, jolla koottiin yhteen aikaisemmin eri laeissa hajallaan olleet ympäristön pilaantumisen torjuntaa koskevat säännökset. Samalla uudistettiin ympäristön pilaantumista aiheuttavaa toimintaa koskeva lupajärjestelmä.

YMPÄRISTÖASIOIHIN KOHDISTUVA LAILLISUUSVALVONTA

Ympäristöasiat olivat kertomusvuonna ratkaistujen laillisuusvalvonta-asioiden kahdeksanneksi suurin asiaryhmä. Ratkaistuja kanteluita

oli 94 kpl eli runsaat 3 % kaikista ratkaisuista. Ympäristökanteluiden suhteellinen osuus kanteluista pysyi lähes samana edellisiin vuosiin verrattuna.

Kantelut koskivat yleensä kunnallisia ympäristöviranomaisia, mutta myös alueellisia ympäristökeskuksia ja ympäristöministeriötä sekä yksittäisiä muita ympäristöviranomaisia. Monet kantelut olivat muutoksenhakutyyppejä eli oikeusasiamieheltä haettiin apua sen jälkeen, kun kaikki säännönmukaiset muutoksenhakekeinot oli jo käytetty loppuun.

Toisin kuin ennakoitiin, Natura-asiasta tehtiin kertomusvuonna vain kaksi kantelua, vaikka korkein hallinto-oikeus oli samana vuonna hylännyt lähes kaikki valitukset valtioneuvoston Suomen Natura 2000-ehdotusta koskevasta päätöksestä. Perinteisistä ympäristöasioista jätehuolto-, rakennuslupa- ja rakennusvalvontasiat sekä ympäristölupa-asiat olivat jälleen yleisimpiä kanteluiden kohteita.

Jätehuoltoasioissa arvosteltiin edellisten vuosien tapaan eniten jätemaksuja ja kesämökkiläisten velvollisuutta liittyä jätelain mukaiseen järjestettyyn jätteenkuljetukseen. Oikeusasiamiehelle kanneltiin myös kuntien yhteisten jätteenkäsittelykeskusten ympäristövaikutusten arviointimenettelyistä.

Rakennusvalvontaa ja rakennuslupia koskevissa asioissa erilaiset rakennusvirheet olivat yleisimpiä kantelun aiheita. Talojen homevaurioihin liittyviä kanteluita saapui sitä vastoin kertomusvuonna vähemmän kuin aikaisemmin.

Yhä useammin yritetään saada rakennusvalvontaviranomaiset vastuuseen mahdollisista rakennusvirheistä sen jälkeen, kun kaikki muut mahdolliset vastuutahot on käyty ensin läpi. Moni kantelija katsoo erheellisesti rakennustarkastajan olevan vastuussa jokaisen työvaiheen valvonnasta ja tarpeellisten katselmusten pitä-

misestä. Tällöin unohdetaan kuitenkin helposti rakennusvalvonnan perimmäinen luonne ja tarkoitus.

Yhä enemmän kannellaan ympäristöasioissa myös siitä, että kansalaisilta puuttuu osallistumismahdollisuuksia ja että tiedottaminen on puutteellista sekä maankäytön suunnittelussa että elinympäristöön kohdistuvassa päätöksenteossa yleensä. Vuoden 2000 alusta voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki korostaa osallistumisen ja vuorovaikutuksen merkitystä. Tämä on osaltaan saattanut heijastua kanteluiden kysymyksenasetteluissa. Kantelut ovat usein liittyneet laadittavan asema- tai yleiskaavan sisältöön. Ottaen huomioon maankäyttö- ja rakennuslain tarjoamat muistutuskenteko- ja valitusmahdollisuudet oikeusasiamies ei ole kuitenkaan voinut laillisuusvalvojana yleensä puuttua näihin asioihin, koska ne ovat yleensä olleet vireillä muussa viranomaisessa.

Ympäristöasioille on tyypillistä, että sama ongelma voi tulla tarkasteltavaksi yhtäaikaan usean eri lainsäädäntölohkon näkökulmasta (esimerkiksi kaavoitus, rakennusvalvonta, terveydensuojelu, meluntorjunta jne). Näin ollen myös ympäristöasioita koskevat kantelut voivat samanaikaisesti koskea useita eri viranomaiskäsitteilyjä. Ympäristöasioissa myös tarkasteluperspektiivi ulottuu usein poikkeuksellisen pitkälle aikavälille. Nämä piirteet tekevät ympäristökanteluista verraten mutkikkaita. Tästä voi osaltaan johtua se, että ns. toimenpideprosentti on ympäristöasioissa ollut jatkuvasti suurempi kuin kanteluasioissa keskimäärin. Valtaosa oikeusasiamiehen toimenpiteistä on kuitenkin käsittänyt vain huomion kiinnittämistä hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perusoikeuksien toteutumista edistäviin yleisiin näkökohtiin. Korkeaa toimenpideprosenttia ei sitä vastoin voida tulki-

ta siten, että lain noudattaminen olisi ympäristöasioissa erityisen puutteellista. Pikemminkin on asia nähtävä niin, että ympäristöasioiden monimutkaisuus ja monivaiheisuus ovat todennäköisesti lisänneet pienten virheiden tapahtumisen todennäköisyyttä.

Oikeusasiamies on kertomusvuoden kannanotoissaan arvostellut mm. kunnan rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojeluviranomaisten menettelyä niille kuuluvissa valvonta-asioissa, rakennussuojelulain mukaisen valitusasian käsittelyn viivästyistä ympäristöministeriössä, loma-asutuksen jätteenkuljetuksen järjestämisestä ja suljetun kaatopaikan luvattoman käytön valvontaa, laiminlyöntejä kirjeisiin ja tiedusteluihin vastaamisessa sekä asianmukaisten muutoksenhakuosoitusten puuttumista päätöksistä.

TULEVAISUUDENNÄKYMÄT

Jokaisen vastuu ympäristöstä sekä julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon on nostettu uudessa perustuslaissa ns. perusoikeustasolle. Ihmisten elinympäristöön liittyvä oikeudellinen sääntely lisääntyy jatkuvasti. Suhdautuminen ympäristöarvoihin on muuttumassa, mikä ilmenee myös oikeuskäytännössä. Hyvänä esimerkkinä tästä on Vaasan hallinto-oikeuden kesäkuussa 2000 tekemä päätös Vuotosasiassa.

Onkin odotettavissa, että ympäristöasioiden painoarvo kasvaa myös laillisuusvalvonnassa. Valvonta painottunee entistä enemmän ihmisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen sekä suunnittelun ja valmistelun avoimuuteen.

LAUSUNTO

MAAHAN, VETEEN JA
LUONNONVAROIHIN KOHDISTUVIA
OIKEUKSIA SAAMELAISTEN
KOTISEUTUALUEELLA KOSKEVA
OIKEUSMINISTERIÖN SELVITYS

Selvitysmies Pekka Vihervuori jätti oikeusministeriölle 11.10.1999 selvityksen, joka koski maahan, veteen ja luonnonvaroihin sekä perinteisiin luontaiselinkeinoihin kohdistuvia oikeuksia saamelaisten kotiseutualueella. Selvitys sisälsi myös eräitä muutosehdotuksia.

Selvitysmies totesi, että hänen laatimiensa säännösehdoitusten tarkoituksena oli luoda lainsäädännöllinen vähimmäisratkaisu, jonka varassa Suomi voisi ratifioida ILO:n yleissopimuksen nro 169, jossa pyritään poistamaan valtioiden alkuperäis- ja heimokansoihin kohdistuvat sulauttamispyrkimykset sekä edistämään näiden kansojen kulttuurien ja kielten säilymistä.

Ehdotus ei sisältänyt varsinaista maa- ja vesialueiden hallinnan ja hallinnon siirtämistä valtion elimiltä saamelaiskäräjille tai muullekaan saamelaisia tai paikallista väestöä edustavalle elimelle. Ehdotuksessa pyrittiin kuitenkin vahvistamaan näiden väestöryhmien vaikutusmahdollisuuksia alueen maa- ja vesialueiden luovutusta, käyttöä ja hyödyntämistä koskevan päätöksenteon osalta.

Selvitysmies ehdotti yhtäältä perustettavaksi uuden elimen, saamelaisten kotiseutualueen maa- ja vesialueiden ja toisaalta rinnalla säilytettäväksi ja selkeytettäväksi velvollisuutta kuulla myös saamelaiskäräjiä.

Maa- ja vesialueiden suostumus tarvittaisiin laissa säädettäviin valtion omistajanvallan käyttämistä tarkoitaviin toimenpiteisiin. Poikkeuksena olisivat kuitenkin väestön elinolojen ja perinteisten elinkeinojen vaikeutumisen kannalta

vähäiset hankkeet. Niihin voitaisiin ehdotuksen mukaan ryhtyä ilman suostumustakin.

AOA Jonkka piti lausunnossaan maa- ja vesialueiden suostumuksesta saamelaisten kotiseutualueen saamelaisväestön ja muunkin väestön vaikutusmahdollisuuksien kannalta myönteisenä ehdotuksena, koska siinä annettiin paikalliselle väestölle kuntien edustajien kautta mahdollisuus vaikuttaa valtion omistamien maa- ja vesialueiden luovutuksiin ja käyttöön.

AOA piti ongelmallisena esimerkiksi selvitysmiehen ehdotusta, jossa oli kysymys kuulemisesta, kun Metsähallitus mahdollisesti luovuttaa hallitsemansa alueen käytettäväksi maa- tai vesirakennushankkeen yhteydessä. Kuulemista ei tarvitsisi suorittaa, jos toimenpiteen merkitys olisi vähäinen. Vähäisyyden arvioisi Metsähallitus. Maa- ja vesialueiden suostumuksesta saattaisi kuitenkin olla asiasta toista mieltä. Mekanismissa, jolla maa- ja vesialueiden suostumusta saattaisi kuitenkin olla asiasta toista mieltä. Mekanismissa, jolla maa- ja vesialueiden suostumusta saattaisi kuitenkin olla asiasta toista mieltä. Mekanismissa, jolla maa- ja vesialueiden suostumusta saattaisi kuitenkin olla asiasta toista mieltä. Mekanismissa, jolla maa- ja vesialueiden suostumusta saattaisi kuitenkin olla asiasta toista mieltä.

AOA:n mielestä sen lisäksi, mitä selvitysmies ehdotti viranomaisten velvollisuudesta kuulla maa- ja vesialueiden suostumusta, olisi myös saamelaiskäräjiä kuultava sellaisista periaatteellisista merkittävistä tai laajakantoisista hankkeista, jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella yhdyskuntasuunnittelua, valtion maan, suojelualueiden tai erämaa-alueiden hallintoa, hoitoa, käyttöä, vuokrausta ja luovutusta tai kaivoskivien näisten hyväksikäyttämistä.

Ottaen huomioon, että valtiovallalla on perustuslain mukaan velvollisuus turvata saamelaisten oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan, AOA piti selvitysmiehen ehdotuksia oikean suuntaisina ja edistysaskeleena pyrkimykselle ILO:n yleissopimuksen nro 169

ratifioinnin esteiden poistamiselle. Hän ei nähnyt perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kanalta estettä säännösten valmistelun jatkamiselle selvitysmiehen tekemän ehdotuksen pohjalta.

AOA Jonkan kirje oikeusministeriölle
30.3.2000, dnro 2350/4/99

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

KIRJEESEEN VASTAAMINEN

Kantelija arvosteli sitä, ettei hänen ympäristöministerille lähettämäänsä kirjeeseen ollut lainkaan vastattu. Selvityksen mukaan kirje oli lähetetty ministeriöstä edelleen Lounais-Suomen ympäristökeskukseen. Kirjettä ei ollut ympäristöministeriössä diarioitu eikä edelleen lähettämistä ollut ilmoitettu kantelijalle.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Hyvään hallintoon kuuluu, että viranomaiselle osoitettuun asialliseen kirjalliseen tiedusteluun vastataan asianmukaisesti. Myös ministerille henkilökohtaisesti osoitettujen kirjeiden saapuminen tulisi ministeriössä diarioida, jollei kysymys ole selvästi yksityisluontoisesta kirjeestä. Diaarimerkintöjen puuttumisen takia oli kantelijan kirjettä ollut vaikea jäljittää. Hyvän hallinnon periaate olisi joka tapauksessa vaatinut, että kantelijalle olisi ilmoitettu asian siirtämisestä ympäristökeskukselle.

OA kiinnitti ympäristöministeriön huomiota vastaisen varalle näihin hyvän hallinnon vaatimuksiin.

OA Lehtimajan päätös 15.2.2000, dnro 1393/4/99

POIKKEUSLUVAN MERKITYS RAKENNUSLUPAHARKINNASSA

Inarin kunnanhallitus oli myöntänyt lomakyläyritykselle poikkeusluvan, joka koski kahden lomamökin rakentamista rakennuskaavan ns. sitovan rakennusalan ulkopuolelle. Rakennuslautakunta kuitenkin hylkäsi niitä koskevat rakennuslupahakemukset sillä perusteella, että rakennukset olisi tullut sijoittaa rakennuskaavan rakennusalalle ja että hanke oli rakennusjärjestyksen vähimmäisetäisyyttä rantaviivasta koskevan määräyksen vastainen.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Rakennuslautakunta ei olisi voinut poikkeusluvan voimassaoloaikana asettaa rakennusluvan edellytykseksi sitä, että rakennukset sijoitetaan rakennuskaavan rakennusalalle. Myöskään rakennusjärjestyksen vähimmäisetäisyyttä rantaviivasta koskeva määräys ei tässä tapauksessa kuulunut rakennusluvan harkintaperusteisiin, koska tuolloin voimassa olleiden säännösten mukaan rakennusjärjestyksen määräykset olivat rakennuskaavaan nähden toissijaisia. Tämän vuoksi OA katsoi, etteivät rakennuslautakunnan hylkäyspäätösten perustelut olleet lainmukaisia.

Kun rakennusluvat oli kantelun tekemisen jälkeen jo myönnetty, OA tyytyi saattamaan rakennuslautakunnan tietoon käsityksensä poikkeusluvan vaikutuksesta rakennuslupaharkintaan ja rakennusjärjestyksen määräysten toissijaisuudesta rakennuskaavaan (ja nykyisten säännösten mukaiseen *asemakaavaan*) nähden.

OA Lehtimajan päätös 24.2.2000, dnro 1474/4/98

TONTINVARAUSPÄÄTÖKSEN VALMISTELUN JULKISUUS

Kantelija katsoi Helsingin kaupungin viranomaisten ”salanneen” vanhusten asuin- ja palvelutaloa koskevan ns. tontinvarausasian valmistelun ja siten vieneen alueen asukkailta mahdollisuuden osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Selvityksen mukaan tontinvarausasia oli saatettu kiinteistölautakunnassa ensin periaatteelliseen käsittelyyn. Asiaa seuraavan kerran käsiteltäessä lautakunta oli päättänyt varata tontin hankkeen suunnittelua varten. Kummankin lautakuntakäsittelyn yhteydessä oli esityslistassa mainittu naapuriston asunto-osakeyhtiöiden esitykset tontin muuttamisesta puistoksi ja tontin rakentamista vastustava kansalaisadressi. Jäljennökset kaavanmuutosesityksen tehneiden asuntoyhtiöiden kirjeistä olivat lisäksi olleet jälkimmäisen kokouksen esityslistan liitteenä.

Kiinteistölautakunnalla oli siten asiaa käsitellessään ollut tiedot rakennushanketta vastustavista kannanotoista. Tontin vuokraaminen edellytti lisäksi erillistä päätöstä ja vuokrasopimusta. Rakennushankkeen toteuttamiseksi tarvittiin vielä asemakaavan muutos (tai poikkeuslupa), minkä yhteydessä osallisia tultiin vielä kuulemaan.

Kaupungin viranhaltijoiden tulee toiminnassaan ottaa huomioon kaupungin asukkaiden oikeudet osallistua kunnalliseen päätöksentekoon. OA katsoi kuitenkin, että kantelussa tarkoitettua asiassa ei ollut ilmennyt näyttöä valmistelun ”salaamisesta”. Sen vuoksi OA tyytyi yleisellä tasolla kiinnittämään kiinteistölautakunnan huomiota kunnallisen päätöksenteon avoimuuteen ja myös velvollisuuteen edistää kaupungin asukkaiden tiedonsaantia heitä koskevien kes-

keneräistenkin asioiden eri valmisteluvaiheista.

OA Lehtimajan kirje 24.2.2000, dnro 1417/4/99

VIRHE KORKEIMMAN HALLINTO- OIKEUDEN PÄÄTÖKSESSÄ

Maanomistaja kanteli korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä asiassa, joka koski kunnan rakennuslautakunnan velvollisuutta ryhtyä rakennuslain nojalla toimenpiteisiin rantakaavan vastaisesti rakennetun yksityistien poistamiseksi. Maanomistajan mukaan korkeimman hallinto-oikeuden hänen valitukseensa antama päätös oli kohdistunut kokonaan väärään tienosaan.

OA Lehtimajan saatettua maanomistajan kantelukirjoituksen korkeimman hallinto-oikeuden presidentin tietoon korkein hallinto-oikeus purki kantelussa tarkoitettua päätöksensä, koska päätös oli perustunut erehdykseen. Varattuaan asianosaisille ja rakennuslautakunnalle tilaisuuden tulla asiassa uudelleen kuulluksi korkein hallinto-oikeus ratkaisi maanomistajan valituksen uudelleen oikeaa tienosaa koskevana.

OA Lehtimajan kirje 29.2.2000, dnro 192/4/97

RAKENNUSSUOJELUASIAN KÄSITTELYN VIVÄSTYMINEN

Turun ja Porin lääninhallitus määräsi Ikaalisten kaupungissa asemakaavan laatimista varten rakennuskielossa olevalla alueella sijaitsevan rakennuksen ensin rakennussuojelulain mukaiseen väliaikaiseen toimenpidekieltoon ja sen jälkeen suojeltavaksi sekä alisti suojelupäätöksensä valtioneuvoston vahvistettavaksi. Rakennuksen omistaja valitti päätöksestä valtioneuvostolle.

Ympäristöministeriö hyväksyi valituksen ja jätti suojelupäätöksen vahvistamatta. Ministe-

riö katsoi rakennuksen tosin olevan rakennussuojelulaisissa tarkoitettu kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämiseksi suojeltava kohde. Rakennussuojelulain mukainen suojelu kaava-alueella tai kaavan laatimista varten rakennuskiellossa olevalla alueella tuli kuitenkin kysymykseen vain erityisistä syistä, jollaisia tässä tapauksessa ei katsottu olevan. Ministeriön mielestä rakennuksen suojelutarve voitiin selvittää laadittavan asemakaavan yhteydessä.

Omistaja arvosteli ympäristöministeriötä asian käsittelyn viivyttämisestä. Asia oli ollut vireillä ministeriössä kuusi vuotta. Asian vireilläolon vuoksi rakennusta ei ollut voitu purkaa eikä kiinteistölle voitu rakentaa asuintaloja. Ministeriö ilmoitti pyrkineensä asian käsittelyn aikana osaltaan selvittämään mm. mahdollisuuksia ratkaista asia kaavoituksella siten, että tontilla olisi säilytettävän rakennuksen lisäksi mahdollisuus uudisrakentamiseen. Esillä oli ollut myös rakennuksen ostaminen tontteineen kaupungille. Aluksi näytti olevan mahdollisuuksia löytää rahoitus sekä rakennuksen hankkimiseksi kaupungin omistukseen että sen kunnostamiseen. Tätä vaihtoehtoa oli jääty odottamaan, koska rakennuksen suojelumääräyksiä annettaessa oli tarkoitus ottaa huomioon myös rakennuksen uuden käytön mahdollistavat ehdot. Sittemmin tämä vaihtoehto oli kuitenkin rauennut.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Rakennussuojelua koskevissa asioissa voi usein syntyä ympäristön kulttuurihistoriallisten arvojen suojelun ja rakennuksen omistajan omaisuuden suojan välisiä jännitteitä. Toisaalta rakennuksen omistajan oikeusturva edellyttää asian käsittelemistä ilman aiheetonta viivytystä ja muutenkin hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Viranomaismenettelyn asianmukaisuutta arvioitaessa on kysymys eri oikeushyviä

turvaavien perus- ja ihmisoikeussäännösten yhteensovittamisesta.

Ympäristöministeriö oli tässä tapauksessa pyrkinyt löytämään olosuhteisiin nähden tarkoituksenmukaisen keinon rakennuksen säilyttämiseksi. OA piti tätä tavoitetta sinänsä hyväksyttävänä. Asemakaava-alueella sijaitsevan rakennuksen suojelua koskevassa asiassa voidaan käsitteilyn viime vaiheisiin saakka joutua harkitsemaan, onko rakennuksen säilyminen turvattavissa ensisijaisesti kaavoituksen keinoin vai onko rakennus suojeltava rakennussuojelulain nojalla. Mahdollisten kaavoitustoimenpiteiden etene- mistä on siten tarpeen seurata.

OA katsoi kuitenkin, että yli kuuden vuoden käsittelyaikaa rakennussuojeluasiassa ei voitu enää pitää asianmukaisena, kun otettiin huomioon, että rakennussuojelulain 5 §:n 2 momentin mukaan ympäristöministeriön tulee käsitellä suojelua koskeva alistusasia *kiireellisenä*. Oikeusturvanäkökohdat edellyttävät myös omistajan valituksen käsittelemistä kohtuullisessa ajassa.

Toimenpidekiellon hyvin pitkä voimassaoloaika voisi ainakin periaatteessa johtaa omaisuuden suoja koskevan perusoikeussäännöksen tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan vastaiseen tilanteeseen. Tässä tapauksessa suojeluasian vireilläoloon liittynyt *toimenpidekielto* oli ollut voimassa vajaat kahdeksan ja puoli vuotta. Tätä toimenpidekieltoaikaa ei OA:n mielestä voitu vielä pitää sillä tavoin kohtuuttoman pitkänä, että se olisi ollut ristiriidassa edellä mainittujen perus- ja ihmisoikeussäännösten kanssa. Rakennettuun ympäristöön liittyvien kulttuuriarvojen suojeluun liittyvä yleinen etu edellyttää, että viranomaisilla on riittävän tehokkaat keinot turvata kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten säilyminen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulokinnassa on katsottu, että omaisuuden suoja

koskevaa artiklaa ei ole loukattu, jos omistusoikeuteen puuttuminen ei ole epäsuhteessa tähän yleiseen etuun nähden.

Vastuu ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu perustuslain 20 §:n mukaan jokaiselle. Tämä säännös antaa perusoikeussuojaa myös ihmisen toiminnan tuloksena syntyneeseen kulttuuriympäristöön, jonka säilyttämiseen rakennussuojelulainsäädännöllä tähdätään. Kysymys on tältä osin tulevien ihmiskupolvien oikeuksien turvaamisesta. Vaikka tämä säännös onkin laadittu julistuksenomaiseen muotoon, sillä on katsottu olevan koko perusoikeusjärjestelmään liittyvää tulkintavaikutusta.

Lisäksi oli huomattava, että puheena olevalla alueella oli asian vireilläoloaikana ollut voimassa myös kaavoitusmenettelyyn liittyvä rakennuskielto, johon oli jo sinänsä sisältynyt kielto purkaa olemassa olevia rakennuksia ilman rakennusvalvontaviranomaisen lupaa. Asemakaavoitukseenkin liittyvät, rakennuksen purkamista rajoittavat rakennuskiellot ovat monissa tapauksissa voimassa useita vuosia, koska kaavoitusmenettely ja kaavapäätösten mahdollinen valituskäsittely saattavat kestää pitkähkön ajan.

OA kiinnitti ympäristöministeriön huomiota vastaisen varalle rakennussuojeluasioiden kiireellisen käsittelyn tarpeeseen.

OA Lehtimajan päätös 24.3.2000, dnro 369/4/97

KIINTEISTÖTOIMITUKSEN PITKITYMINEN

Kantelija arvosteli Kankaanpään kaupungin kiinteistöinsinööriä siitä, ettei vuonna 1981 aloitettua yleisen alueen mittausta ollut vielä saatettu loppuun.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Yleisen alueen mittausta ei ollut jatkettu vuonna 1981 pidetyn alkukokouksen jälkeen. Kyseessä oli toimitus, jonka hakijana sen vireille-tuloaikaan saattoi olla vain kaupunki. Toimituksen tarkoituksena oli ollut katualueen erottaminen kaupungin omistukseen. Tästä huolimatta oli toimituksen saattaminen asianmukaisesti loppuun myös toimituksen muiden asianosaisten edun mukaista. Maanomistajalla on tarve saada yksilöidyksi se alue, joka hänen kiinteistöistään on asemakaavassa muodostettu katualueeksi.

OA katsoi Kankaanpään kaupungin pitkittäneen toimitusta kohtuuttoman kauan. Tästä menettelystä oli vastuussa lähinnä kaupungin kiinteistöinsinööri. Toimituksen oli kerrottu viivästyneen, koska henkilöstöä oli ollut vähän ja muut toimitukset olivat olleet kiireellisempiä. Tämän huomioon ottaen OA tyytyi vain saattamaan käsityksensä viivästyksen kohtuuttomuudesta Kankaanpään kaupungin ympäristökeskuksen tietoon. Samalla hän kiinnitti kaupungin ympäristökeskuksen huomiota kantelun kohteena olevan yleisen alueen mittauksen pikaiseen loppuunsaattamiseen.

OA Lehtimajan kirje 27.3.2000, dnro 776/4/97

Kankaanpään kaupungin ympäristökeskuksesta 26.6.2001 saadun tiedon mukaan kantelun kohteena olleen yleisen alueen mittaus on saatettu loppuun 15.11.2000 ja merkitty kiinteistörekisteriin 18.12.2000.

TUTKIMATTA JÄTETTYÄ VAATIMUSTA KOSKEVA VALITUSOSOITUS

Varpaisjärven ympäristölautakunta oli vahvistanut vesiosuuskunnan ja kiinteistön omistajien välisen sopimuksen, joka koski osuuskunnan vesijohtoverkoston rakentamistöistä aiheutu-

neiden haittojen poistamista. Omistajien asianhoitokuluja koskevan vaatimuksen osalta sovintoa ei kuitenkaan ollut saatu aikaan. Lautakunnan päätöksen mukaan kiista kulujen korvaamisesta ei kuulunut sen ratkaisuvaltaan. Lautakunta liitti päätökseensä valituskiellon, joka perustui siihen, että asiasta oli sovittu ja sopimus merkitty pöytäkirjaan. Kiinteistön omistajat arvostelivat ympäristölautakuntaa siitä, että lautakunta ei ollut ratkaissut kysymystä asianhoitokulujen korvaamisesta eikä antanut asiassa menettelytapaohteja.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Oikeus hakea muutosta viranomaisen päätökseen kuuluu hyvän hallinnon takeisiin, jotka on turvattu jokaiselle perusoikeutena. Valituskelpoisena päätöksenä pidetään myös ratkaisua, jolla viranomainen on todennut, ettei asian käsittely kuulu sen toimivaltaan. Kulukorvausvaatimusta koskevan kannanottonsa osalta ympäristölautakunnan olisi tullut liittää päätökseensä valitusosoitus, koska asianosaisten sopimus ei ollut koskenut kulujen korvaamista.

OA saattoi ympäristölautakunnan tietoon käsityksensä valitusosoituksen antamisvelvollisuudesta.

OA Lehtimajan kirje 12.4.2000, dnro 1583/4/97

RAKENNUSLUVASTA POIKKEAVA RANTARAKENNUSHANKE

Kangasniemen rakennus- ja ympäristölautakunta oli myöntänyt rakennusluvan rantasaunalle. Kiinteistölle ryhdyttiin kuitenkin rakentamaan suurempaa rakennusta selvästi eri paikkaan, lähemmäksi naapuritilan rajaa. Naapurin ilmoitettua asiasta lautakunta katsoi, ettei ra-

kennushanke olennaisesti poikennut lupaehdoista, ja rakennustarkastaja hyväksyi suunnitelmasta poikkeamisen. Valitusmenettelyn jälkeen lautakunnan ja rakennustarkastajan päätökset kumottiin ja asia palautettiin lautakuntaan rakennusvalvontatoimenpiteitä varten. Lautakunta myönsi kuitenkin muutetulle hankkeelle uuden rakennusluvan. Tämäkin päätös kumottiin valituksen johdosta, koska uudisrakennusta muutosten jälkeen pidettiin poikkeuslupaa edellyttävänä loma-asuntona eikä saunarakennuksena. Sen jälkeen rakentaja teki rakennusvalvontaviranomaiselle ilmoituksen, jonka mukaan keskeneräiseksi jäänyt rakennus olikin tilapäinen varastorakennus. Rakennustarkastaja hyväksyi ilmoituksen. Naapuritilan omistajat kantelivat kunnan rakennusvalvontaviranomaisten toimenpiteistä.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Rakennustarkastaja voi antaa suostumuksen rakennuslupahakemuksessa esitetystä suunnitelmasta poikkeamiseen vain sillä edellytyksellä, että poikkeaminen ei merkitse luvan merkittävää muuttamista ja ettei poikkeaminen vaikuta naapurien asemaan. Uudisrakennusluvassa oli määriteltä täsmällisesti mm. rakennuksen sijainti sekä mittasuhteet ja kerrosala. Rakennusvalvontaan liittyvän julkisen edun ja naapureiden oikeuksien kannalta olisi ollut tärkeää, että olennainen poikkeaminen alkuperäisestä rakennusluvasta olisi käsitelty rakennusluvan muutosta koskevana rakennuslupa-asiana eikä rakennustarkastajan käsittelemänä suunnitelmasta poikkeamisena.

Valitusviranomaiset olivat tässä tapauksessa katsoleet uudisrakennuksen loma-asunnoksi eikä rantasaunaksi. Rakennuspaikka oli alueella, jolle rantakaavan laatimista oli pidettävä tarpeellisena. Rantojen suunnitelmallisen rakenta-

misen ja ympäristöarvojen turvaamiseksi rakennusvalvonnassa ja rakennuslupien myöntämisessä on tarpeellista kiinnittää riittävää huomiota rakennuksen käyttötarkoitukseen. Esimerkiksi rannalle sijoitettavia saunoja, kalamajoja, verkkovajoja ja vastaavia rakennuksia ja rakennelmia koskevien lupa- ja ilmoitusasioiden yhteydessä rakennusvalvontaviranomaisen on syytä pyrkiä erityisesti selvittämään, vastaako hakemuksessa esitetty hanke rakennuksen tosiasiallista käyttötarkoitusta. Säännösten liian väljä tulkinta voi johtaa rantarakentamista koskevien rajoitusten kiertämiseen ja siitä aiheutuviin ympäristöongelmiin. Maankäyttö- ja rakennuslain rantarakentamissäännöksiä tulkittaessa on jatkossakin kiinnitettävä huomiota julkisen vallan vastuuseen yhteisestä elinympäristöstä.

Tilapäistä varistorakennusta koskevan ilmoituksen osalta OA totesi, että rakennusta, jota jo aiemman rakennuslupahakemuksen perusteella oli pidetty pysyväksi tarkoitettuna, ei enää myöhemmin voitu katsoa tilapäiseksi rakennukseksi. Rakennustarkastaja oli OA:n käsityksen mukaan menetellyt virheellisesti hyväksyessään rakentajan ilmoituksen. Tuossa vaiheessa olisi tullut kehottaa rakentajaa poistamaan keskeneräiseksi ja ilman uudisrakennuslupaa jäänyt rakennus. Tällöin rakentajalla olisi ollut mahdollisuus niin halutessaan hakea muutosta rakennusvalvontaviranomaisen päätökseen ja saattaa rakennusvalvontatoimenpiteen lainmukaisuus hallintotuomioistuimen arvioitavaksi.

OA kiinnitti vastaisen varalle rakennus- ja ympäristölautakunnan ja rakennustarkastajan huomiota rakennusvalvontaa ja rantarakentamista koskevien säännösten asianmukaiseen soveltamiseen.

OA Lehtimajan päätös 19.5.2000, dnro 2719/4/97

RAKENNUSLAIN NOUDATTAMISEN VALVONTA

Asunto-osakeyhtiön kantelun mukaan Turun kaupungin rakennuslautakunta ja rakennusvalvontavirasto olivat laiminlyöneet valvoa sitä, että naapuritontilla suoritettuun rakennuksen purkamistyöhön olisi hyväksytetty vastaava työnjohtaja ennen purkamistyöhön ryhtymistä. Liian raskaalla kalustolla suoritetusta purkamistyöstä oli aiheutunut vahinkoa asunto-osakeyhtiön omistamille rakennuksille.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Rakennuslautakunnan tulee seurata rakennustoimintaa ja valvoa, että rakentamista koskevia säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan. Rakennuslautakunnan on lisäksi valvottava, että rakennustyön asianmukaisesta valvonnasta huolehditaan.

Purkamistyötä ei olisi saanut aloittaa ennen kuin rakennuslautakunta oli hyväksynyt vastaavan työnjohtajan. Puheena olevassa tapauksessa näin oli kuitenkin tapahtunut. Rakennuslautakunnalla oli ollut jo etukäteen tieto purkamistyöstä. Tästä huolimatta rakennuslautakunta oli laiminlyönyt valvoa, että purkamistyöhön ei ryhdytty ennen kuin rakennuslautakunta oli hyväksynyt vastaavan työnjohtajan. Valvontavollisuutta ei ollut poistanut se seikka, että purkamistyöhön ryhtyvän olisi itse tullut hakea vastaavan työnjohtajan hyväksymistä. Rakennuslautakunnan asiana oli ollut löytää sopivat keinot valvonnan asianmukaiseksi järjestämiseksi.

OA kiinnitti rakennuslautakunnan ja rakennusvalvontaviraston huomiota siihen, että rakennuslainsäädännön määräykset purkamistöiden suorittamisesta sekä tämän toiminnan valvonnasta pyrkivät omalta osaltaan turvaamaan ympäristöä, yleistä turvallisuutta ja toisten ih-

misten omaisuutta. Esimerkiksi vastaava työnjohtaja ei vastaa ainoastaan työn teknisestä laadusta ja toteuttamisesta vaan myös siitä, ettei purkamistyöstä aiheudu ihmisille ja ympäristölle vahinkoa tai vaaraa. Julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien toteutuminen. Tämä velvoittaa myös rakennusvalvontatoiminta huolehtimaan aktiivisesti sille kuuluvasta valvontatehtävästä.

OA Lehtimajan päätös 31.5.2000, dnro 968/4/97

HUOLTOASEMAA KOSKEVA KAAVOITUS- JA YMPÄRISTÖLUPA-ASIA

Riihimäen kaupunginhallituksen jäsen arvosteli Riihimäen kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen sekä kaupungin johtavien viranhaltijoiden menettelyä Helsinki-Hämeenlinna-moottoritien varteen suunnitellun huoltoaseman asemakaavaa koskevassa asiassa. Kantelijan mielestä kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtaja olivat antaneet kaupunginhallitukselle ja valtuustolle sekä valitusviranomaisille harhaanjohtavaa tietoa huoltoasemakäyttöön suunnitellun korttelin pohjavesiluokituksista. Kantelija arvosteli myös menettelyvirheitä esteellisyysskysymyksissä ja varajäsenten kutsumisessa.

Pohjavesialuetta koskevat tiedot

Pohjavesiluokitus oli määritelty konsulttiyrityksen laatimassa pohjavesialueen suojelusuunnitelmassa. Kantelija epäili, että mielestä tämä luokitus poikkesi vesi- ja ympäristöpiirin laatimasta luokituksista ja että oli lainvastaista lähteä valmistelemaan kyseistä huoltoaseman asemakaavaa.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Vesi- ja ympäristöhallinnon laatimat pohjavesialuerajaukset sekä kuntien laadittamat pohjavesialueiden suojelusuunnitelmat eivät ole sellaisia päätöksiä tai suunnitelmia, jotka välittömästi ja oikeudellisesti sitovalla tavalla ratkaisivat tietyn rakennushankkeen tai kaavaratkaisun lainmukaisuuden.

Ympäristölakien säännökset ovat yleensä ns. joustavia normeja. Ne jättävät soveltajalleen harkintavaltaa, joka mahdollistaa useita erilaisia tulkintoja. Kysymys siitä, voidaanko tiettyä toimintaa määrättyssä paikassa harjoittaa ympäristölainsäädännön asettamissa rajoissa, ratkeaa joissakin tapauksissa vasta valitusten jälkeen korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä. Laillisen harkintavallan rajoissa tehtyjä ratkaisuja ei voida pitää sinänsä lainvastaisina, vaikka valitusviranomaisen sittemmin olisikin omaksunut asiassa erilaisen näkemyksen. Asemakaavaa koskevien säännösten soveltaminen sisältää erilaisten maankäyttöön liittyvien etujen, kuten elinkeinoelämän rakentamistarpeiden ja toisaalta ympäristönsuojelun tavoitteiden yhteensovittamista.

Hämeen ympäristökeskus oli asemakaavaehdotuksesta antamassaan lausunnossa todennut yleisenä periaatteena, että tärkeälle pohjavesialueelle ei tule sijoittaa huoltoasemia. Tehtyjen selvitysten perusteella ympäristökeskus piti kuitenkin huoltoaseman sijoittamista kyseiselle alueelle mahdollisena. Asemakaava jäi silti vahvistamatta, koska ympäristökeskus ja korkein hallinto-oikeus valitusten johdosta päätyivät asiassa toiseen lopputulokseen. Tämä ei kuitenkaan merkinnyt sitä, että kaupunginhallituksen tai kantelussa mainitut kaupungin viranhaltijat olisivat menettelleet lainvastaisesti ryhtyessään valmistelemaan mainitunlaista asemakaavaa.

Kaupungin viranhaltijat näyttivät pitäneen lähtökohtanaan sitä, että pohjavesialueen suoje-

lusuunnitelma oli yksityiskohtaisempi ja perustui tarkempaan selvityksiin kuin vesi- ja ympäristöhallinnon aiemmin määrittelemä pohjavesialue. OA:n mielestä ei ollut ilmennyt aihetta epäillä, että kaupunginhallitus tai viranhaltijat olisivat pohjavesialuetietoja koskevien kannanottojensa osalta menetelleet lainvastaisesti.

Vastaisia kaavoitushankkeita ajatellen OA kiinnitti kuitenkin kaupunginhallituksen huomiota uuden maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiin, joissa erityisesti korostetaan vuorovaikutuksen merkitystä kaavaa valmisteltaessa. Säännökset edistävät kaavoitushankkeissa tarvittavan asiantuntemuksen sekä eri osapuolten tavoitteiden ja näkemysten selvittämistä ja yhteensovittamista sekä helpottavat mahdollisten ristiriitojen ratkaisemista.

Esteellisyyksymykset

Kaupunginhallitus oli todennut kantelijan esteelliseksi kaupunginhallituksen jäsenenä käsittelemään asiaa, joka koski muutoksen hakemista ympäristönsuojelulautakunnan tekemään kielteiseen päätökseen huoltoasemahankkeen ympäristölupa-asiassa. Perusteeksi esteellisyydelle esitettiin, että kantelija oli aikaisemmin tehnyt valituksen asemakaavasta, joka olisi mahdollistanut huoltoasematoiminnan kyseisellä alueella. Valituksen mukaan alue ei soveltunut huoltoasematoimintaan. Kaupunginhallitus piti kantelijaa esteellisenä, koska luottamus hänen puoleettomuuteensa saattoi vaarantua.

OA korosti, että esteellisyyttä koskevan harkinnan tulee tämänkaltaisissa tapauksissa perustua tilanteen kokonaisarviointiin kaikkien asiaan liittyvien seikkojen pohjalta. Kun otettiin huomioon asemakaavaratkaisun sisältö ja huoltoaseman aluevaraus sekä kantelijan kaavavalituksessa esitetyt ympäristön- ja terveydensuojel-

luun liittyvät perustelut, OA katsoi, että kaupunginhallitus ei ollut ylittänyt harkintavaltansa.

Jatkovalituksen tekemistä koskevassa asiassa myös eräs toinen kaupunginhallituksen jäsen oli ilmoittanut olevansa esteellinen, koska hän oli ympäristölupa-asiaa aiemmin ympäristönsuojelulautakunnassa käsiteltäessä lautakunnan jäsenenä ottanut osaa hylkäävän päätöksen tekemiseen. Tältä osin OA katsoi, että luottamushenkilöä ei voitu pitää esteellisenä mainitulla perusteella. Kyseisen luottamushenkilön asemaa ei tässä suhteessa voitu rinnastaa edellä mainittuun tapaukseen, jossa kysymys oli valituksen yksityishenkilönä tehneestä luottamushenkilöstä. OA:n käsityksen mukaan kaupunginhallituksen jäsen oli jäävänyt itsensä aiheettomasti. Kaupunginhallituksen ja erityisesti sen puheenjohtajan olisi ollut syytä saattaa kysymys luottamushenkilön esteellisyydestä koko kaupunginhallituksen käsiteltäväksi. OA kiinnitti Riihimäen kaupunginhallituksen huomiota esteellisyyssäännösten asianmukaiseen soveltamiseen.

Esteellisyyksratkaisua koskeva korjausvaatimus

Kantelija oli toimittanut kaupunginhallitukselle oikaisuvaatimukseksi otsikoidun kirjeen, joka koski hänen esteellisyydestään kaupunginhallituksessa tehtyä em. ratkaisua. Kaupunginhallitus tulkitsi kirjeen ylimääräistä muutoshakua tarkoittavaksi kanteluksi eli ns. prosessuaaliseksi kanteluksi ja päätti siirtää sen Hämeen lääninoikeuden käsiteltäväksi.

Kaupunki toimitti kirjeen kuitenkin ilmeisesti vahingossa Hämeen ympäristökeskukseen. Se oli lähetetty ilman nimenomaista lähetekirjettä. Lähetteenä toimi kaupunginhallituksen kokouksen pöytäkirjanote ja kirjeen siirtämistarkoituk-

sen piti ilmetä pöytäkirjanotteen tekstisisällöstä. Ympäristökeskuksessa pöytäkirjanotetta oli kuitenkin pidetty vain tiedoksi tulleen asiakirjana ja sen yhteydessä ollut kirje oli epähuomiossa jäänyt havaitsematta. Vasta myöhemmin tulleen tiedustelun johdosta kirje toimitettiin lääninoikeuteen.

Kirjeen otsikon ja sisällön perusteella oli OA:n mielestä tulkinnanvaraista, oliko kaupunginhallituksella ollut hallintomenettelylain nojalla *velvollisuutta* siirtää asia toiselle viranomaiselle. Kirjeen lähettäjä oli erehtynyt pikemminkin asiassa tehdyn päätöksen muutoksenhakukelpoisuudesta kuin viranomaisen toimivallasta. Toisaalta hyvän hallintotavan mukaisen palveluperiaatteen voitiin katsoa puoltaneen siirtämispäätöstä.

Siirtämispäätöksen täytäntöönpanon osalta OA katsoi, että varsinkin niissä tapauksissa, joissa asia on tarkoitus siirtää käsiteltäväksi lainkäyttöasiana tuomioistuimeen, asiakirjan lähettäminen pelkän päätöspöytäkirjanotteen mukana ilman nimenomaista lähetekirjettä ei ole riittävän selkeä ja hyvän hallintotavan mukainen menettely. Asiaan ei vaikuttanut se, että siirtämistarkoitus on pääteltävissä pöytäkirjan päätöstekstistä ja täytäntöönpanotiedoista. Menettely voi aiheuttaa erehdyksiä asiakirjojen lähettämisen- ja vastaanottamisvaiheessa sekä viivästyttää ehdysten korjaamista.

OA kiinnitti Riihimäen kaupunginhallituksen huomiota asianmukaisen lähetekirjeen käyttämiseen, kun asia tulee siirrettäväksi toiseen viranomaiseen sekä muutenkin asianmukaiseen huolellisuuteen asioita toiseen viranomaiseen siirrettäessä.

Kaupunginhallituksen varajäsenen kutsumismenettely

Kaupungin hallintosäännön mukaan toimielimen jäsenen, joka on estynyt saapumasta kokoukseen, on kutsuttava varajäsen sijaansa. Myös toimielimen puheenjohtaja tai sihteeri voi toimittaa kutsun varajäsenelle. Käytännössä kaupunginkanslia on toimittanut varajäsenille esityslistan liitteineen ja tiedon varsinaisen jäsenen poissaolosta, jos poissaolosta on kansliaan ilmoitettu. Tässä tapauksessa ei varajäsenelle kuitenkaan esityslistan yhteydessä mennyt tietoa jäsenen poissaolosta. Varajäsentä oli tosin yritetty tavoittaa puhelimitse kokouspäivänä.

OA totesi, että joustavia menettelytapoja varajäsenten kutsumisessa voidaan pitää sinänsä perusteltuina. Noudatettua käytäntöä ei voitu pitää hallintosäännön vastaisena. Toisaalta joustavista menettelytavoista voi aiheutua kokouskutsun toimittamista ja tiedoksisaantia koskevia epäselvyyksiä. Tässä tapauksessa tieto varsinaisen jäsenen poissaolosta ei ainakaan käytännössä välittynyt kaupunginkansliasta varajäsenelle.

OA kiinnitti Riihimäen kaupunginhallituksen ja kaupunginkanslian huomiota siihen, että varajäsenen kutsuminen kaupunginhallituksen kokoukseen, niissä tapauksissa kun kaupunki kutsun tosiasiallisesti toimittaa, järjestetään riittävän luotettavalla tavalla.

OA Lehtimajan kirje 5.9.2000, dnro 958/4/98

YMPÄRISTÖLUPAA EDELLYTTÄVÄN VESILENTOTOIMINNAN VALVONTA

Yleisölennätyksiä harjoittava matkailualan yrittäjä kanteli siitä, että hänen yritykseltään oli Inarin kunnassa vaadittu sijoituslupa vesilentosatamalle. Muilta vesilentotoimintaa harjoitta-

vilta yrittäjiltä ei ollut vaadittu vastaavaa sijoituslupaa. Yrittäjän mielestä tasapuolisuutta oli loukattu.

Selvityksen mukaan kunnassa oli kesäaikana toiminut lentokoneyrittäjiä myös ilman asianmukaista ympäristölupaa. Toistaiseksi näiden toimintaan ei ollut puututtu, koska valvontaviranomainen oli joutunut asettamaan tehtävät tärkeysjärjestykseen. Lentopaikat sijaitsivat haja-asutusalueella eikä niiden välittömässä läheisyydessä ollut häiriintyvää asutusta. Rakennuskaava-alueella oli jouduttu puuttumaan lentotoimintaan lähinnä naapureiden valitusten johdosta ja koska mittauksissa oli todettu lentomelun aiheuttavan terveyshaittaa.

OA Lehtimaja esitti kannanottonaan seuraavan.

Inarin kunnan terveyslautakunnan olisi kunnan ympäristölupaviranomaisena tullut valvoa, että ympäristöluvanvaraista toimintaa ei harjoiteta ilman asianmukaista ympäristölupaa. Vesilentosatomien ja vesilentotoiminnan osalta oli kysymys lähinnä ympäristölupaansa sisällytettävästä terveydenhoitolainsäädännön mukaisesta sijoitusluvasta.

OA totesi valvonnan tarpeen olevan suurempi siellä, missä lentomelusta asutukselle aiheutuva terveyshaitta on ilmeinen. Kirkonkylän rakennuskaava-alueella valvontatoimenpiteiden tarve oli ilmeisesti ollut toinen kuin haja-asutusalueilla. Vesilentosatomien tai lentotoiminnan sijainti kauempana asutuksesta vaikutti myös sijoituslupan tarpeeseen, koska sijoituslupan tarvetta arvioitaessa vesilentosatomien tai lentotoiminnan laadun ja laajuuden ohella oli olennaista merkitystä myös sillä, minkälaiseen ympäristöön se sijoittui.

Haja-asutusalueita ei kuitenkaan voida jättää kokonaan valvonnan ulkopuolelle. Vesilentosatomilta ja lentotoiminnalta tulee myös näillä

alueilla tarvittaessa edellyttää ympäristölupaa. Luvan tarpeen arviointia ei voida jättää riippuvaksi yksinomaan siitä, hakeeko toiminnan harjoittaja oma-aloitteisesti ympäristölupaa vai tehdäänkö toiminnasta kanteluita tai valituksia.

OA kiinnitti vastaisen varalle Inarin kunnan terveyslautakunnan ja terveysturvallisuuden johtajan huomiota siihen, ettei ympäristöluvanvaraista lentotoimintaa harjoiteta ilman asianmukaista lupaa.

OA Lehtimajan kirje 10.10.2000, dnro 1428/4/98

HUOLELLISUUS VESISTÖTÖIDEN SUUNNITTELUSSA

Kantelijat arvostelivat Uudenmaan ympäristökeskusta siitä, että se oli ruopannut ja korjannut veneväylää, vaikka töille ei ollut vesioikeuden lupaa eikä niiden aloittamisesta ollut ilmoitettu asianmukaisesti.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Alueellisten ympäristökeskusten toiminta-ala on laaja. Vesiasioissa ympäristökeskukset toimivat mm. laillisuusvalvontaa harjoittavina yleisinä valvontaviranomaisina, yleisen edun valvojina sekä vesistöiden suunnittelijoina ja toteuttajina. Jotta luottamus ympäristökeskusten puolueettomuuteen vesilain mukaisina laillisuusvalvojina ei vaarantuisi, OA piti tärkeänä, että mm. vesistöiden luvan tarve selvitetään huolellisesti jo ennen töiden aloittamista kaikissa sellaisissa hankkeissa, joiden toteuttamiseen ympäristökeskukset osallistuvat.

Uudenmaan ympäristökeskuksen ilmoituksen mukaan korjaustöiden ilmoittamista muille viranomaisille ja osapuolille koskevat puutteet olivat tässä tapauksessa johtuneet erehdyksestä ja

osittain myös organisaatiomuutoksen aiheuttamista väärinkäsityksistä. Ympäristökeskus ilmoitti vastedes tarkistavansa menettelytapojaan. OA tyytyi vain vastaisen varalle kiinnittämään Uudenmaan ympäristökeskuksen huomiota asianmukaiseen huolellisuuteen vesistöiden suunnittelussa ja toteuttamisessa sekä erityisesti siihen, että ennen töiden aloittamista huolehditaan asianmukaisesta yhteydenpidosta niihin muihin viranomaisiin ja yksityisiin tahoihin, joihin suunniteltujen toimenpiteiden vaikutus ulottuu.

OA Lehtimajan kirje 21.11.2000, dnro 328/4/98

KAUPUNGIN MENETTELY PENSASAITAA KOSKEVASSA ASIASSA

Nokian kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunta määräsi kantelijan poistamaan istuttamansa pensasaidan naapuritontin vastaiselta rajalta. Kantelijan mielestä kaupungin viranomaiset eivät olleet kohdelleet rajanaapureita pensasaitariidassa tasapuolisesti.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Pensasaidan poistamista koskevan päätöksen valmistelun yhteydessä naapurin hakemus oli annettu kantelijalle tiedoksi vain pari päivää ennen lautakunnan kokousta. Tämä aika oli ollut kohtuuttoman lyhyt. Kuulemistilaisuuden varaamisesta oli ilmoitettu vain puhelimitse, jolloin kantelijalle oli saattanut jäädä epäselväksi, että häntä oli ollut tarkoitus kuulla hallintomenettelylain 15 §:n mukaisesti.

Raja-aitariidan ollessa vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa kaupungin virkamiehet tekivät tonttien rajalla tarkistusmittauksen. Pensasaidan sijaintia koskevasta tarkistusmittauksesta

ei ollut ilmoitettu etukäteen kummankaan tontin omistajille. Naapuritontin omistajat olivat kuitenkin olleet paikalla. Hyvän hallinnon periaate olisi OA:n mielestä vaatinut, että mittauksesta olisi ilmoitettu etukäteen tontinomistajille. Se seikka, että vain toinen pensasaitariidan vastapuolista oli läsnä, saattoi antaa aiheen epäillä mittaustoimituksen puolueettomuutta. Tällaisen epäilyjen torjumiseksi olisi ollut suositeltavaa, että kummallekin osapuolelle olisi erikseen varattu tilaisuus saapua mittaustilaisuuteen.

Kaupunginhallitus ei ollut vastannut kantelijalle tämän uudistettua selvityspyynnönsä, joka koski asiaa valmistelleen rakennustarkastajan menettelyä. Kaupunginhallitus ilmoitti vastanneensa kantelijan selvityspyynnöön jo kahdesti eikä asian myöhemmissä vaiheissa ollut tullut esiin mitään sellaista, joka olisi antanut kaupungille aiheen ottaa asiaan uudelleen kantaa. Siltä osin kuin kantelijan pyyntö koski raja-aitariitaa, se oli siirretty rakennus- ja ympäristölautakunnalle.

OA:n mukaan hyvään hallintoon kuuluu, että viranomainen vastaa sille lähetettyihin kirjeisiin. Vaikka uudistettu selvityspyyntö ei kaupungin käsityksen mukaan ollutkaan antanut aihetta muuttaa aiempaa kannanottoa, kaupunginhallituksen olisi kuitenkin tullut vastata uudistettuunkin selvityspyynnöön kirjallisesti. Lisäksi kaupunginhallituksen toimivaltaan kuulumattoman asian siirrosta olisi hyvän hallintotavan mukaisesti tullut samalla ilmoittaa kantelijalle.

OA saattoi edellä mainitut hyvää hallintotapaa koskevat käsityksensä Nokian kaupunginhallituksen, kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunnan sekä rakennustarkastajan ja kaupunginlakimiehen tietoon.

OA Lehtimajan kirje 22.11.2000, dnro 2591/4/99

YMPÄRISTÖNSUOJELU- JA RAKENNUSVALVONNAN TEHOKKUUS

Kantelija epäili Sotkamon kunnan ympäristönsuojelu- ja rakennusvalvontaviranomaisena toimivan ympäristölautakunnan laiminlyöneen valvontatehtäviään. Kantelija kertoi asuinkiinteistönsä maa-alueen ja kaivoveden pilaantuneen sen johdosta, että naapurikiinteistöllä sijaitsevassa autokorjaamossa pestiin kuorma-autoja. Lisäksi kiinteistöllä oli varastoitu auton renkaita ja öljytynnyreitä poikkeusluvan ehdon vastaisesti.

Alunperin pienimuotoiseksi arvioidulle korjaamotoiminnalle ei ollut aikanaan vaadittu terveydenhoitolain mukaista sijoituslupaa. Yrityksen toiminta oli kuitenkin laajentunut vuosien kuluessa. Ympäristölautakunta oli naapurin vaatimuksesta jo korjaamon toiminnan alkuvaiheessa määrännyt toiminnan harjoittajan huolehtimaan siitä, ettei korjaamotoiminnasta ja ajoneuvojen pesusta aiheutunut naapurikiinteistölle kohtuutonta haittaa. Kantelija oli sittemmin vaatinut ympäristölautakuntaa ryhtymään jälleen toimenpiteisiin korjaamon aiheuttamien haittojen johdosta, koska pesupaikalta oli edelleen levinnyt pesuvesiä kantelijan kiinteistölle. Pidettyään katselmuksen ympäristölautakunta oli määrännyt pesutoiminnan välittömästi lopettavaksi ja velvoittanut yrittäjän hakemaan korjaamotoiminnalle ympäristölupamenettelylain mukaisen ympäristöluvan.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Ympäristönsuojelua koskevat valvontatehtävät

Korjaamo sijaitisi tärkeäksi pohjavesialueeksi luokitellulla alueella ja rakennuskaavassa asu-

mistarkoituksiin osoitetussa korttelissa. Raskaiden ajoneuvojen pesupaikka oli lähellä naapurikiinteistön rajaa. Sen vuoksi ympäristölautakunnan olisi tullut omaaloitteisesti ja tavanomaista tarkemmin valvoa korjaamon toimintaa sekä ryhtyä jo aiemmin jatkotoimenpiteisiin autojen pesusta aiheutuneiden haittojen lopettamiseksi. Vaikka ympäristölautakunnan ei voitu kaan katsoa menetelleen asiassa suorastaan lainvastaisesti, OA kiinnitti kuitenkin lautakunnan huomiota ympäristönsuojelua koskevan valvontatehtävän asianmukaiseen hoitamiseen.

Rakennusvalvontatehtävät

Ympäristölautakunta oli useiden vuosien aikana toistuvasti kehottanut kirjallisesti korjaamoyrittäjää siistimään kiinteistönsä. Lopulta lautakunta oli määrännyt ulkovarastoinnin lopettavaksi kuukauden kuluessa. Tämän jälkeen korjaamon piha-alue oli todettu siistityksi.

Asiassa ei ollut näyttöä siitä, että rakennusvalvontaviranomainen olisi sinänsä laiminlyönyt valvontatehtäviensä hoitamisen. Rakennusvalvontaviranomaisen tulee kuitenkin puuttua toistuviin säännösten ja määräysten rikkomisiin sellaisin keinoin, joilla voidaan toivoa saatavan tilanteeseen pysyvämpi korjaus. Viranomaisen tulee tarvittaessa esimerkiksi muistuttaa mahdollisuuksistaan käyttää jatkossa hallinnollisia pakkokeinoja eli uhkasakkoa tai teettämisuhtaa. Rakennusvalvontaviranomainen voi ilmoittaa lainvastaisesta teosta myös poliisiviranomaiselle.

OA kiinnitti ympäristölautakunnan huomiota vastaisen varalle rakennusvalvonnan tehokkuudesta huolehtimiseen.

OA Lehtimajan päätös 8.12.2000, dnro 2377/4/99

TOIMENPIDEPYYNTÖÖN VASTAAMINEN

Kantelijat arvostelivat sitä, että Rymättylän kunnan rakennustarkastaja ei ollut saattanut rakennuslautakunnan käsiteltäväksi heidän asianajajansa laatimaa kirjettä, jossa rakennuslautakuntaa oli pyydetty ryhtymään toimenpiteisiin kantelijoiden naapurialueen luvaton rakentamista koskevassa asiassa. Rakennustarkastaja vetosi siihen, ettei kirjeestä ollut ilmennyt, keiden asiamiehenä asianajaja toimi. Asianajaja itse ei ollut asianosainen.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Rakennuslautakunnan tulee valvoa rakennuslainsäädännön noudattamista ja ryhtyä tarvittaessa myös viran puolesta toimenpiteisiin mahdollisia rikkomuksia koskevien ilmoitusten johdosta, vaikka ilmoittaja ei olisikaan ollut asianosainen. Jos lautakunta olisi po. tapauksessa katsonut tarpeelliseksi selvittää, keiden asiamiehenä asianajaja toimi, se olisi joka tapauksessa voinut varata hänelle tilaisuuden tältä osin täydentää kirjettä.

Asianajajan laatimaa kirjettä ei ollut kuitenkaan lainkaan saatettu rakennuslautakunnan käsittelyyn. Kirje oli sittemmin saatettu lautakunnalle tiedoksi lukemalla se rakennuslautakunnan kokouksessa, jolloin lautakunta oli katsonut, ettei se antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin. Asiaa ei kuitenkaan ollut kirjattu lautakunnan pöytäkirjaan eikä kirjeeseen ollut myöskään vastattu.

Alueen luvattomaan rakentamiseen puuttuminen oli tuolloin kuitenkin jo ennestään rakennuslautakunnassa vireillä. Vaikka asianajajan kirje ei tässä tilanteessa olisikaan antanut kunnan rakennusvalvontaviranomaisille aihetta toimenpiteisiin, siihen olisi hyvän hallintotavan mukaisesti tullut ainakin vastata.

OA kiinnitti rakennustarkastajan huomiota vastaisen varalle hyvän hallintotavan noudattamiseen.

OA Lehtimajan kirje 29.12.2000, dnro 2443/4/98

TOIMIVALLAN YLITYS POIKKEAMISPÄÄTÖKSESSÄ

Kantelija katsoi Lohjan kaupungin kaavoitusjohtajan ylittäneen toimivaltansa tehdessään maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen poikkeamispäätöksen Lohjan jätekeskuksen teknisen keskuksen, vaaka-aseman sekä erityis- ja pienjätehallin rakentamista koskevassa asiassa.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Kantelussa tarkoitettujen poikkeusten myöntäminen lain säännöksistä on kuulunut kaavoitusjohtajan toimivaltaan, ei kuitenkaan siltä osin kuin kysymys oli vaaka-aseman sijoittamisesta asemakaavan mukaiselle katualueelle vastoin maankäyttö- ja rakennuslain 58 §:ää. Koska kysymys oli tältä osin ns. vähäistä suuremmasta poikkeamisesta asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta, poikkeuksen myöntäminen olisi kuulunut alueellisen ympäristökeskuksen eikä kunnan toimivaltaan.

Edellä mainittu laintulkinta perustuu hallintokäytäntöön, jonka mukaan vähäisimmänkin rakennuksen rakentaminen esimerkiksi puistotai katualueelle edellyttää ympäristökeskuksen myöntämää poikkeusta. Siihen nähden, että kunnan toimivaltaan voi toisaalta kuulua merkittävienkin poikkeusten myöntäminen rakennuskortteliin kuuluvalla alueella, tällainen tulkinta voi toisinaan tuntua kohtuuttomankin tiukalta. OA katsoi kuitenkin kaavoitusjohtajan ylittäneen toimivaltansa myöntäessään poik-

keuksen vaaka-aseman rakentamiseksi, joskaan hän ei pitänyt kaavoitusjohtajan menettelyä erityisen moitittavana.

OA kiinnitti kaavoitusjohtajan huomiota

maankäyttö- ja rakennuslain toimivaltasäännösten oikeaan tulkintaan.

OA Lehtimajan kirje 29.12.2000, dnro 2485/4/

00

MAA- JA METSÄTALOUS

YLEISTÄ

Tähän asiaryhmään on tilastoitu maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvat asiat. Niitä ovat maa- ja metsätalousasioiden ohella mm. kala-, riista- ja porotalousasiat sekä eläinlääkintähuoltoa ja maanmittausta koskevat asiat. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen asiajaon mukaan maa- ja metsätaloutta koskevat asiat ovat kuuluneet OA Lehtimajalle lukuun ottamatta poronhoitoa koskevia asioita, jotka ovat kuuluneet AOA *Jonkalle*. Maa- ja metsätaloutta koskevien asioiden pääesittelijänä on toiminut oikeusasiamiehensihteerinä *Mirja Tamminen*.

TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA SEN MUUTOKSET

Maa- ja metsätalousministeriön toimialalla sovelletaan EY:n yhteistä maatalouspolitiikkaa ja kalastuspolitiikkaa. Kertomusvuonna EU:ssa olivat esillä erityisesti eläinlääkintäasiat. EU teki BSE-taudin vastustamiseksi useita päätöksiä, jotka pantiin Suomessa kansallisesti täytäntöön. Maataloudessa kertomusvuosi oli Agenda 2000 -uudistusten ensimmäinen toimeenpanovuosi.

Maaseutuelinkeinojen rahoituslaki ja sen nojalla annettu valtioneuvoston asetus maaseudun kehittämisestä tulivat osittain voimaan kertomusvuonna. Maaseutuelinkeinojen rahoituslakia sovelletaan EY:n maaseudun kehittämisasetuksessa tarkoitettuihin toimenpiteisiin sekä EY:n markkinajärjestelyasetusten perusteella maksettaviin EU-osarahoitteisiin tukiin ja kan-

sallisiin täydentäviin maaseudun kehittämistoimenpiteisiin. Laki sisältää säännökset eri tukimuodoista ja tuen saamisen perusteista, päätöksenteosta, muutoksenhausta, täytäntöönpanosta ja valvonnasta. Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoittamisesta on säädetty porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslaissa, joka tuli voimaan osittain 10.8.2000 ja kaikilta osin 14.2.2001.

Kertomusvuonna annettiin hallituksen esitys vesihuoltolainsäädännön uudistamiseksi. Maa-iskuun 2001 alusta voimaan tullut vesihuoltolaki sisältää säännökset mm. vesihuollon yleisestä kehittämisestä, järjestämisestä, vesihuoltolaitoksista sekä maksuista ja kuluttajansuojasta. Kertomusvuonna hyväksyttiin myös yhteis-aluelain ja kalastuslain muutokset, joilla yhdenmukaistettiin erilaisille osakaskiinteistöille yhteisesti kuuluvien alueiden hallinto- ja päätöksentekomenettely.

MAA- JA METSÄTALOUTTA KOSKEVA LAILLISUUSVALVONTA

Maa- ja metsätaloutta koskevia kanteluita ratkaistiin kertomusvuonna 65 kpl. Oikeusasiamiehen toimenpiteisiin niistä johti 6 kantelua eli 9,2 %. Useimmin kantelun kohteena olivat maanmittaustoimitukset. Merkittävä osa kanteluista oli luonteeltaan muutoksenhakutyypisiä, jotka eivät voineet johtaa oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Oikeusasiamiehen puoleen oli käännytty vielä sen jälkeen, kun kaikkiin säännönmukaisiin muutoksenhakuineihin oli jo turvauduttu. Muutoin kantelut kohdistuivat tasaaisesti tämän ryhmän asioihin ja koskivat mm. maa- ja metsätalousministeriötä, työvoima- ja elinkeinokeskusten maaseutuosastoja, kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisia ja tielautakun-

tia. Kertomusvuonna kanneltiin mm. EU-tukien hakumenettelystä ja hakemusten käsittelystä sekä eläinsuojeluasioista ja kalastusasioista.

Kertomusvuonna ratkaistiin myös useita Metsähallitusta koskevia kanteluita. Näissä tapauksissa otettiin kantaa myös oikeusasiamiehen valvontavaltaan, jonka määrittäminen ei ole aina helppoa Metsähallituksen toimiessa yhtä aikaa sekä viranomaisena että liikelaitoksena. Kertomusvuoden kannanotoissa oli yleensä kysymys yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisesta ja hyvästä hallinnosta. Viranomaisten huomiota kiinnitettiin mm. asioiden joutuisaan käsittelyyn sekä jokaisen oikeuteen saada asiansa viranomaisen käsiteltäväksi. Kantaa otettiin mm. menettelytapoihin valtion kiinteää omaisuutta myydessä sekä maastoliikennelupia myönnettäessä.

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

VALTION OMISTAMAN VESIALUEEN MYynti

Kantelijat arvostelivat Metsähallitusta siitä, että se oli myynyt valtion omistaman noin 10 hehtaarin suuruisen vesialueen ilman että alueen myyntiin asettamisesta oli ilmoitettu julkisesti.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Laki ei velvoittanut Metsähallitusta järjestämään julkista tarjouskilpailua vesialueen myynnistä. Myös vesialueen taloudellinen arvo valtiolle oli niin vähäinen, ettei valtion etu vaatinut myyntiaikomuksen saattamista julkiseen tietoon. Kaupan kohteena oli kuitenkin vesialue, joka oli lähes puolet koko järvestä. Muu osa järvestä oli yksityisten omistuksessa. Oli arvatta-

vissa, että näillä yksityisillä oli erityinen kiinnostus järvalueen tuleviin omistussuhteisiin. Avoimuuden ja tasapuolisuuden periaate julkisten tehtävien hoitamisessa olisi OA:n mielestä puoltanut sitä, että myös yksityisille omistajille olisi varattu tilaisuus esittää mahdollinen kiinnostuksensa vesialueen ostamiseen. Tämä olisi voitu toteuttaa esimerkiksi julkaisemalla ilmoitus vesialueen myyntiin asettamisesta.

Metsähallituksen harkintavaltaan oli kuitenkin jäänyt, miten se käytännössä toteutti vesialueen myynnin. Asiassa ei ilmennyt perusteita epäillä, että Metsähallitus olisi menetellyt lainvastaisesti tai sillä tavalla virheellisesti, että oikeusasiamiehen olisi ollut mahdollista puuttua asiaan.

OA tyytyi kiinnittämään Metsähallituksen huomiota avoimuuden ja tasapuolisuuden periaatteeseen valtion kiinteää omaisuutta myydessä.

OA Lehtimajan kirje 16.2.2000, dnro 2228/4/97

MOOTTORIKELKALLA LIIKKUMINEN KANSALLISPUISTON ALUEELLA

Inarin kunnan Ivalon kylän asukas kanteli siitä, ettei Metsähallituksen Ylä-Lapin luonnonhoitoalueyksikkö ollut myöntänyt hänelle lupaa moottorikelkalla liikkumiseen kalastusta ja riekon metsästyistä varten Lemmenjoen kansallispuiston alueella. Lupa oli evätty sillä perusteella, että kantelija asui Ivalon kylässä eikä siten ollut kansallispuiston järjestyssäännössä määritelty lähikylän asukas. Kantelija katsoi, ettei kunnan asukkaita ollut kohdeltu yhdenvertaisesti.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Metsähallitus on järjestyssäännöllä rajoittanut maastoajoneuvoliikennettä kansallispuiston alueella. Kansallispuiston ”lähikylien” asukkaiden osalta on kuitenkin sallittu eräitä poikkeuksia. Lähikylien asukkailla tarkoitetaan paikallisia asukkaita, jotka vakinaisesti asuvat järjestyssäännössä erikseen mainituissa kylissä. Näihin ei kuulu Inarin kunnan Ivalon kylä.

Kansallispuiston järjestyssäännössä on sekä luonnonsuojelulainsäädännöstä että maastoliikennelaista johtuvia määräyksiä. Näitä lakeja sovelletaan rinnakkain kansallispuiston alueella. Niiden keskinäinen suhde on osaksi epäselvä, mutta käytännössä niitä on tulkittava yhtenä kokonaisuutena.

Moottorikelkkailukieltä ei ole nimenomaisesti mainittu kansallispuistoa koskevassa, rauhoitusmääräyksiä sisältävässä asetuksessa. Siinä kielletään kuitenkin kaikki sellaiset toimet, jotka saattavat muuttaa alueen luonnontilaa tai vaikuttaa epäedullisesti sen kasvillisuuteen tai eläimistön säilymiseen. Kansallispuiston järjestyssäännössä lähikylien asukkaille myönnetyt, ”luonnonyödyntämiseen” liittyvät erivapaudet ovat ongelmallisia siihen nähden, etteivät ne näytä suoranaisesti perustuvan sen enempää rauhoitusmääräyksiin kuin maastoliikennelaikiin. Perusoikeusnäkökulmasta voidaan lähikylien asukkaiden erivapauksia kuitenkin pitää puolustettavina. Juuri näillä asukkailla lieenee suurin tarve täydentää toimeentuloaan hyödyntämällä luontoa kansallispuiston alueella.

Voimassa olevan lainsäädännön valossa näitä lähikyläläisiä koskevia erivapauksia on pakko tulkita suppeasti. Tästä syystä OA katsoi, että Metsähallitus ei loukannut yhdenvertaisuusperiaatetta evätessään maastoliikenneluvan sillä perusteella, ettei hakija asunut sellaisessa kylässä, joka oli järjestyssäännössä määritelty kansallispuiston lähikyläksi.

OA kiinnitti kuitenkin Metsähallituksen huomiota siihen, että kansallispuiston järjestyssääntöä tulisi selkeyttää mainittujen liikkumisrajoitusten osalta. Järjestyssäännöstä pitäisi OA:n mielestä käydä yksiselitteisesti ilmi mm. se, mihin lain säännöksiin paikallisten asukkaiden maastoliikennelupia koskevat erivapaudet perustuvat.

OA esitti myös ympäristöministeriön harkittavaksi, olisiko lähikylien asukkaiden luonnonyödyntämisoikeuksista ynnä paikallisten asukkaiden muista erivapauksista säädettävä asetuksetasoisesti eikä vain kansallispuiston järjestyssäännössä, ottaen huomioon, että Metsähallituksella ei ole voimassa olevan lainsäädännön mukaan toimivaltaa antaa järjestyssäännössä kenellekään sellaisia erivapauksia, jotka ovat ristiriidassa asetuksetasoisien rauhoitusmääräysten kanssa.

OA pyysi kumpaakin ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin esitys oli mahdollisesti antanut aiheen.

OA Lehtimajan päätös 31.3.2000, dnro 2651/4/97

Ympäristöministeriö ilmoitti 27.6.2001 sopineensa Metsähallituksen kanssa käymissään neuvotteluissa, että kansallispuiston järjestyssääntöjä selkeytetään. Kunkin yksittäisen määräyksen osalta tulee käydä ilmi se, mihin kielto tai rajoitus perustuu. Ministeriössä on harkittu myös sitä, että paikallisen asukkaan erivapaudet määriteltäisiin joko luonnonsuojelulaisissa tai -asetuksessa.

Metsähallitus ilmoitti 28.6.2001 sopineensa ympäristöministeriön kanssa käymissään neuvotteluissa, että kaikkien muidenkin kansallispuistojen järjestyssääntöjä uusittaessa otetaan oikeusasiamehen kannanotto huomioon.

TIELAUTAKUNNAN TOIMITUKSEN VALMISTELUN VIIVÄSTYMINEN

Kantelija arvosteli Forssan kaupungin teknistä virastoa tielautakunnan toimituksen valmistelun viivästyisestä.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Teknisen lautakunnan tiejaosto aloitti tielautakunnan toimituksen vasta yli 3 vuoden 2 kuukauden kuluttua siitä, kun lautakunta oli antanut asian teknisen viraston valmisteltavaksi. Tekninen virasto perusteli viivästyistä mm. sillä, että kysymyksessä olevan yksityistien ulottuvuuden määrittelyyn vaikuttivat ratkaisevasti yksityistiejärjestelyt, jotka tehtiin samanaikaisesti vireillä olleessa yleistietoimituksessa.

Kantelijan tielautakunnalle osoittama muutoksenhakemus koski kuitenkin vain hänen tilansa alueella olevan yksityistien osaa. Yleistietoimituksen vireilläolo ei OA:n mielestä olisi ollut esteenä tielautakunnan toimituksen aloittamiselle kantelijan pyytämässä laajuudessa. OA ei pitänyt teknisen viraston ilmoittamaa syytä hyväksyttävänä. Teknisen viraston olisi joka tapauksessa tullut saattaa toimituksen aloittamisen edellytysten arvioiminen tielautakunnan tehtäviä hoitaneen teknisen lautakunnan tiejaoston ratkaistavaksi.

OA katsoi, että tekninen virasto oli pitkittänyt tielautakunnan toimituksen valmistelua aiheettomasti. OA kiinnitti vastaisen varalle teknisen viraston huomiota tielautakunnan toimitusten valmistelun joutuisuuteen.

OA Lehtimajan päätös 27.4.2000, dnro 445/4/97

MAATALOUSYRITTÄJÄN LOMITUSPALVELUT

Maatalousyrittäjä arvosteli Enonkosken kuntaa siitä, että hänen maatilalleen ei ollut järjestetty maatalouslomittajaa, vaikka hänellä oli oikeus maatalousyrittäjien lomituspalveluihin.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Maatalousyrittäjien lomituspalvelulain mukaan maatalousyrittäjälle annetaan lomituspalveluja järjestämällä hänelle maatalouslomittaja tai korvaamalla hänelle hänen itse järjestämistään lomituksesta aiheutuneita kustannuksia. Maatalousyrittäjällä on oikeus valita, kummalla tavalla hän toteuttaa oikeutensa lomituspalveluihin.

Tässä tapauksessa maatalouslomittajat olivat kieltäytyneet lomituksesta kantelijan tilalla, koska tämä oli jatkuvasti ollut tyytymätön heidän työhönsä. Mikkelin työsuojelupiirin piiritarkastaja oli katsonut, että tilalla lomittaneet henkilöt olivat olleet ammattitaitoisia ja että heillä oli esittämiensä syiden perusteella ollut oikeus kieltäytyä lomituksesta kantelijan tilalla.

Kantelija ei ollut hakenut lomituspalveluja työsuojelupiirin mainitun kannanoton jälkeen. Näin ollen myöskään kunta ei ollut voinut tehdä asiassa sellaista päätöstä, johon kantelija olisi voinut pyytää oikaisua. OA totesi, että kantelijan oli mahdollista hakea lomituspalveluja uudelleen. Kunnan puolestaan tuli antaa hänelle muutoksenhakuelpoinen päätös, mikäli se edelleen katsoi, ettei se voinut järjestää kantelijalle lomituspalveluja tämän haluamalla tavalla.

OA:n mielestä kunnan viranomaisten tuli vielä neuvottelemalla pyrkiä kantelijan kanssa yhteisymmärrykseen siitä, miten kantelijan lomituspalvelut voitaisiin järjestää maatalousyrittäjien lomituspalvelulain mukaisesti kumpaakin osapuolta tyydyttävällä tavalla. Näissä neuvot-

teluissa voitiin kantelijan puolestaan odottaa ot-tavan kantaa siihen, miten työsuojelupiirin lau-sunnossa esiin tuodut ongelmat voitiin vastedes poistaa. OA saattoi käsityksensä Enonkosken maaseutulautakunnan ja lomasihteerin tietoon.

OA Lehtimajan kirje 13.6.2000, dnro 1264/4/00

TIEDUSTELUUN VASTAAMINEN MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖSSÄ

Maa- ja metsätalousministeriö oli katsonut, ettei kantelijan edustaman yhtiön markkinoi-malla laitteella voitu korvata lietelannan neste-kompostointia sellaisessa luonnonmukaisessa tuotannossa, jonka osalta viljelijä oli tehnyt maatalouden ympäristötuen erityistukea koske-van sopimuksen. Kantelija katsoi ministeriön menetelleen asiassa kilpailua rajoittavasti. Li-säksi hän arvosteli ministeriötä siitä, ettei se ollut vastannut hänen kirjalliseen tiedusteluunsa eikä toimenpidepyyntönsä, jotka koskivat luonnonmukaisen tuotannon ehtoja.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraa-van.

Kilpailuvirasto oli tehnyt asiassa maa- ja met-sätalousministeriölle aloitteen kilpailunrajoitus-

ten poistamiseksi. Tästä syystä OA katsoi, ettei hänellä ollut syytä puuttua asiaan enemmälti siltä osin kuin kantelussa oli väitetty ministeriön rajoittaneen kilpailua. OA kuitenkin yleisesti kiinnitti ministeriön huomiota kilpailulainsää-dännön asianmukaiseen huomioon ottamiseen ministeriön hallinnonalalla.

Sitä vastoin OA katsoi ministeriön menetel-leen virheellisesti siinä, kun se oli jättänyt vas-taamatta kantelijan tekemään kirjalliseen tie-dusteluun sillä ilmoittamallaan perusteella, että samasta asiasta oli kanneltu oikeusasiamiehelle ja että kantelun johdosta oli jo annettu oikeus-asiamiehelle ministeriön selvitys. OA katsoi myös, ettei ministeriön olisi tullut jättää käsitte-lemättä kantelijan tekemää toimenpidepyyntöä sillä perusteella, että sen menettelystä samassa asiassa oli kanneltu oikeusasiamiehelle.

Hyvään hallintoon kuuluu, että viranomai-nen vastaa sille osoitettuihin kirjallisiin tieduste-luihin ja pyyntöihin kohtuullisessa ajassa, mikäli yhteydenotot ovat asiallisia ja on pääteltävissä, että kirjeen lähettäjä myös odottaa vastausta. OA saattoi tämän käsityksensä ministeriön tie-toon.

OA Lehtimajan päätös 28.9.2000, dnro 986/4/97

KIELIASIAT

LAILLISUUSVALVONTA KIELIASIOISSA

Kieliasioiksi luokitellaan tässä kertomuksessa sellaiset asiat, joissa on kysymys perustuslain 17 §:ssä turvatusta oikeudesta käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia sekä yleisemminkin kielellisten oikeuksien turvaamisesta.

Oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksen mukaan kieliasiat kuuluvat AOA *Paunio* käsiteltäviin asioihin. Kielilainsäädäntöä ja kielellisiä oikeuksia koskevia asioita ratkaisevat kuitenkin myös sekä OA *Lehtimaja* että AOA *Jonkka*. Pääesittelijänä näissä asioissa on toiminut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Henrik Åström*.

Laillisuusvalvonta kieliasioissa perustuu pääasiallisesti yksittäisten kanteluiden tutkintaan. Näissä on usein kysymys omakielisen palvelun ja informaation väitetyistä puutteista, useimmiten ruotsinkielisten palvelujen puutteesta. Saamen- ja romaninkieltä koskevia kanteluita ei ole ollut kertomusvuonna. Mutta myös tarkastuksilla kiinnitetään säännönmukaisesti huomiota oikeuteen käyttää ja saada palveluja omalla kielellä. Erityisesti potilaiden ja asiakkaiden oikeuksien huomioiminen psykiatrisen erikoissairaanhoidon, sosiaalihuollon laitosten ja viranomaisten sekä vankeinhoidon laitosten tarkastusten yhteydessä on osa laillisuusvalvontaa näissä asioissa. Esim. AOA Paunio perehtyi vanhustenhuollon palvelujen tarkastuksellaan Vantaan kaupungissa myös siihen, miten vanhustenhuollon palvelut on turvattu ruotsinkieliselle vanhusväestölle.

Kertomusvuoden aikana oikeusasiamiehelle osoitetuista viidestätoista kielikanteluiksi luokitelluista asiasta kolme johti ns. toimenpideratkaisuun, näissä tapauksissa käsityksen esittämiin. Nämä ratkaisut koskivat kielellisiä oikeuk-

sia esitutkinnassa, Kansaneläkelaitoksen ruotsinkielistä palvelua sekä Vantaan kaupungin ruotsinkielisiä palveluja. Niitä kutakin on selostettu jäljempänä.

Valtioneuvoston vuonna 1999 asettama kielilakikomitea on jatkanut työtään kertomusvuoden aikana. Kielilainsäädännön tavoitteeksi on asetettu perustuslaissa säädettyjen kielellisten oikeuksien turvaaminen käytännössä. Komitealle on lähetetty tiedoksi oikeusasiamiehen kansliassa tehtyjä, kieliasioita koskevia ratkaisuja.

Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveysvoimien tarkastus 13.12.2000

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

KIELELLISET OIKEUDET ESITUTKINNASSA

AOA Paunio otti tutkittavaksi epäillyn oikeuden käyttää esitutkinnassa äidinkieltään ruotsia. Oikeus on tärkeä sekä epäillyn oikeusturvan että hänen kielellisten oikeuksiensa toteutumiseksi. Asian tutkinta lähti liikkeelle kanteluasiasta, jossa AOA oli kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikka tutkittavaa oli kuulusteltu hänen äidinkieltään ruotsiksi, rikosilmoitus ja tutkintapöytäkirja oli kuitenkin laadittu suomeksi. Tämä oli mahdollisesti myötävaikuttanut siihen, että syyttäjällä oli laatinut mm. syytekirjelmän suomeksi. Kielilain säännökset olisivat kuitenkin edellyttäneet syytekirjelmän laatimista ruotsinkielellä.

Asiaa selvitetessä kuultiin sisäasiainministeriötä ja myös Svenska Finlands folkting esitti näkemyksensä asiassa.

Selvitys osoitti, että sisäasiainministeriö oli lähettänyt kesällä 1998 kiertokirjeen ”Ruotsinkielisten poliisipalvelujen saatavuuden parantaminen” (SM/POLOS., dnro 10/09/98) alaisilleen viranomaisille ruotsin kielen käyttämisestä poliisitoiminnassa, tulkin järjestämisestä, henkilöstön ruotsin kielen taidon kehittamisestä sekä asian seurannasta, valvonnasta ja ohjauksesta. Poliisin lääninjohtoa, kihlakuntien poliisilaitoksia ja poliisin valtakunnallisia yksiköjä sekä poliisioppilaitoksia kehoitettiin kiertokirjeessä kiinnittämään huomiota ruotsin kielen käyttöä koskeviin säännöksiin sekä parantamaan ruotsinkielisten palvelujen saatavuutta.

Kiertokirjeessä todettiin lisäksi mm. seuraavaa: ”Milloin on oletettavissa, että henkilön tavanomaisesti käyttämä kieli on ruotsi, on häneltä tiedusteltava, haluaako hän käytettäväksi ruotsin kieltä. Milloin henkilö haluaa käytettäväksi ruotsin kieltä, on poliisissa myös käytettävä ruotsin kieltä tai järjestettävä riittävä tulkitseminen. Mikäli henkilö ilmoittaa hyväksyvänsä suomen kielen käyttämisen, on tästä hyväksymisestä tehtävä merkintä toimenpiteestä muodostuvaan asiakirjaan.”

Poliisi ei selvityksen mukaan noudata mitään erityistä menettelyä rikoksesta epäillyn informoimiseksi hänen kielellisistä oikeuksistaan esitutinnan aikana. Painetuissa tai tietokonepohjaisissa esitutkintalomakkeissa ei ole varattu tilaa merkinnän tekemiseksi epäillyn äidinkielestä tai siitä, että häntä olisi informoitu hänen kielellisistä oikeuksistaan.

AOA totesi ratkaisussaan, että esitutkintaa koskevassa lainsäädännössä ja kielilainsäädännössä ei ole nimenomaista säännöstä, joka turvaisi epäillyn kielelliset oikeudet esitutkinnassa. Tämä puute lienee kuitenkin korjaantumassa valtioneuvoston asettaman kielilainsäädännön uudistamista valmistelevan komitean työn tuloksena.

AOA piti sisäasiainministeriön tavoitetta parantaa ohjeistuksella ruotsinkielisten poliisipalvelujen saatavuutta perusoikeuksien toteutumisen kannalta myönteisenä asiana. Hän korosti, että rikoksesta epäillylle tulee taata esitutinnan aikana hänen lakiin perustuvat kielelliset oikeutensa. Hän korosti myös, että valinta siitä, mitä kieltä esitutkinnassa käytetään, pitää tehdä ennen muuta ottaen huomioon epäillyn oikeussuojan tarve, hänen oikeutensa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä hänen kielelliset oikeutensa. Jos kuulustelija ja tutkittava eivät täysin ymmärrä toisiaan, vaarantuu esitutinnan luotettavuus. Jos esitutkinnassa käytettävä kieli valitaan esitutkintaviranomaisten toimintaedellytykset turvaavasta lähtökohdasta, valinta tehdään väärin perustein.

AOA korosti myös, että esitutkintaviranomaisen tehtäviin ei kuulu ohjata epäillyn kielivalintoja. Viranomaisen ei tule sen vuoksi tiedustella epäiltyä, voidaanko esitutkinnassa käyttää muuta kuin hänen äidinkieltään. Epäillylle tulee, sen jälkeen kun häntä on informoitu hänen kielellisistä oikeuksistaan, antaa tilaisuus ilman painostusta valita esitutkinnassa käytettävä kieli. Hänen valintansa tulee ohjata esitutkintaviranomaisen menettelyä ja päätöstä mahdollisen tulkin hankkimisesta.

AOA:n käsityksen mukaan eräät sisäasiainministeriön kiertokirjeessä käytetyt ilmaisut voivat aiheuttaa väärinkäsityksiä. Kiertokirjeestä ei esimerkiksi ilmene, millä perusteella poliisi tekee olettamuksen henkilön äidinkielistä. Päätelmiä henkilön äidinkielestä ei voida AOA:n käsityksen mukaan tehdä muutoin kuin tiedustelemalla henkilöltä itseltään. Kiertokirjeestä ei ilmene myöskään, mitä tarkoitetaan ”henkilön tavanomaisesti käyttämällä” kielellä. Kiertokirjeessä käytetty sananmuoto ”mikäli henkilö ilmoittaa hyväksyvänsä suomen kielen käyttämisen” pe-

rustunee siihen, että epäilty on asetettu valintatilanteen, jossa viranomaisella jo on näkemys käytettävästä kielestä.

AOA saattoi sisäasiainministeriölle tiedoksi käsityksensä siitä, että sisäasiainministeriön kiertokirje saattoi vaikuttaa kielteisesti epäillyn oikeusturvaan esitutinnan aikana. Epäkohta oli otettava huomioon kiertokirjeen tarkistamisen yhteydessä.

AOA Paunion päätös 4.5.2000, dnro 2377/2/98

KANSANELÄKELAITOKSEN RUOTSINKIELINEN PALVELU

Kantelijan kertoman mukaan Kansaneläkelaitoksen Helsingin toimistoissa ei ole saatavana ruotsinkielisiä palveluja, toimistoissa ei ole johdonmukaisesti ruotsinkielisiä opasteita eikä ruotsinkielisiä lomakkeita ja tiedotusmateriaalia.

Kansaneläkelaitoksen taholta kiistettiin, että sen Helsingin toimistossa ei olisi saatavilla ruotsinkielisiä palveluita. Kansaneläkelaitoksen mukaan toimistoissa on saatavana kaikki lomakkeet myös ruotsinkielisinä ja kaikissa Helsingin toimistoissa on ruotsinkielisiä taitavia virkamiehiä. Se myönsi kuitenkin, että yksittäisiä puutteita palvelussa saattaa esiintyä ja ilmoitti pyrkivänsä edelleen parantamaan ruotsinkielistä palveluaan.

AOA Paunio kiinnitti Kansaneläkelaitoksen huomiota laitoksen velvollisuuteen palvella ruotsinkielisiä asiakkaitaan heidän äidinkielellään. Hän kiinnitti huomiota myös siihen, että Kansaneläkelaitoksen toimintaa koskevassa lainsäädännössä ei ole säännöstä laitoksen velvollisuudesta palvella ruotsinkielisiä asiakkaita heidän äidinkielellään. Kielilain säännökset eivät hänen mukaansa ole tältä osin selkeät.

AOA lähetti päätöksensä oikeusministeriölle tiedoksi otettavaksi huomioon ministeriössä valmisteltavana olevan kielilainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Hän toimitti päätöksensä tiedoksi myös sosiaali- ja terveysministeriölle, jossa oli valmisteltavana Kansaneläkelaitoksen toimintaa koskeva lainsäädäntö.

AOA Paunion päätös 22.6.2000, dnro 1244/4/98

Hallitus on 9.2.2001 antanut eduskunnalle esityksen laiksi Kansaneläkelaitoksesta (HE 10/2001 vp.). Esityksen 21 §:n mukaan Kansaneläkelaitokseen sovelletaan, mitä kielilaisissa (148/1922) säädetään valtion viranomaisen kielestä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2002.

VANTAAN KAUPUNGIN RUOTSINKIELISET PALVELUT

Kantelija arvosteli Vantaan kaupunkia mm. siitä, että kaupungilla ei ole yhtenäistä linjaa ruotsinkielisten palvelujen järjestämisessä. Tämä aiheuttaa hänen mielestään mm. sen, että kaupungin eräät hallintokunnat, kuten kaupungin kanslian tiedotusyksikkö, tekninen virasto ja sosiaali- ja terveysvirasto eivät käytännössä aina palvele kaupungin ruotsinkielistä väestöä heidän äidinkielellään.

AOA Paunio viittasi ratkaisussaan kaupungin selvityksessä selostettuihin periaatteisiin ja määräyksiin sekä kehittämishankkeisiin, jotka koskevat ruotsinkielisten palvelujen tuottamista. Selvityksen perusteella ei ollut mahdollista arvioida yksityiskohtaisesti ruotsinkielisten palvelujen mahdollisia puutteita käytännössä.

AOA kiinnitti kuitenkin Vantaan kaupungin hallituksen huomiota perustuslain säännöksiin ja kaupungin omiin määräyksiin jokaisen oikeu-

desta käyttää omaa kieltään sekä korosti, että säännökset eivät pyri takaamaan ainoastaan muodollista, vaan myös tosiasiallisen tasa-arvon. Hänen käsityksensä mukaan on tärkeää, että sosiaali- ja terveydenhuollossa, sairaanhoidossa sekä erityisesti vanhustenhuollossa tarjotaan palveluita kaksikielisessä kaupungissa kulkekin hänen omalla äidinkielellään, suomeksi tai ruotsiksi. Hän korosti, että oikeus saada näitä palveluita omalla äidinkielellä on tärkeä sosiaalinen, kielellinen ja yhdenvertaisuuteen liittyvä perusoikeus ja saattoi nämä näkemyksensä Vantaan kaupunginhallituksen tietoon.

AOA Paunio päätös 28.8.2000, dnro 2637/4/98

VANHUSTENHUOLLON PALVELUJEN TARKASTUS

Vantaan kaupungin ruotsinkieliselle vanhusväestölle tarkoitettujen omakielisten palvelujen saatavuudesta em. kantelussa esitettyjen väitteiden johdosta AOA Paunio suoritti tarkastuksen Vantaan kaupungin vanhusten laitoshuoltoon. Erityisesti perehdyttiin siihen, miten vanhustenhuollon palvelut on turvattu ruotsinkieliselle vanhusväestölle.

AOA tutustui tarkastuksen aikana Vantaan vanhustenhuollon nykytilaan ja kehittämissuunnitelmiin, Vantaan sosiaali- ja terveystieteissä suoritettuihin kartoituksiin ruotsinkielisen vanhusväestön palveluista sekä ruotsinkielisten vanhusten palvelutalon suunnitteluun. Hän tutustui myös Simonkodin vanhainkotiin sekä Katriinan sairaalaan.

Vantaan kaupungin ruotsinkieliseen väestöön kuuluu n. 6 030 henkeä, mikä on 3,5 prosenttia kaupungin koko väestöstä. Ruotsinkielisen väestön osuus on vähenemässä. Kaupungin vanhustenhuollon kehittämissuunnitelman 1999 – 2010

yhtenä tavoitteena palvelujen laadun kehittämässä on asiakasnäkökulman korostuminen siten, että myös väestön oikeus saada palveluja äidinkielellään, suomeksi ja ruotsiksi, otetaan huomioon.

Vantaan kaupungissa vanhustenpalvelujen kehittämistä koskevissa suunnitelmissa oli tiedostettu jokaisen oikeus saada tarvitsemansa sosiaali- ja terveyspalvelut äidinkielellään, joko suomeksi tai ruotsiksi. Sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjoaminen ruotsin kielellä riippuu kuitenkin paljolti sellaisista tekijöistä, kuten esim. kielitaitoisen henkilökunnan ja kaksikielisten ostopalvelujen saatavuudesta, joihin kaupunki ei voi yksin omalla toiminnallaan vaikuttaa. Kaupungissa suunnitteilla oleva ruotsinkielinen vanhusten palvelutalo tulee toteutuessaan merkittävästi parantamaan ruotsinkielisille vanhuksille tarkoitettujen palvelujen saantia sekä olemassa olevien palvelujen tasoa. Vantaan kaupungin vanhuksille tarkoitettujen erityispalvelujen kehittämistyössä tiedostetaan äidinkielen huomattava merkitys vanhuksen hyvinvoinnille. Tämä on AOA:n käsityksen mukaan hyvä lähtökohta, joka henkilökunnan tulisi pyrkiä muistamaan arkisessa työssään vanhustenhuollon laitoksissa ja sairaaloissa.

Simonkodin tarkastuksella kävi ilmi mm., että ruotsinkielisten vanhusten kielellisiä olosuhteita ei helposti huomata, koska useimmat vanhuksista käyttävät suomenkieltä henkilökunnan kanssa asioidessaan. Todettiin, että henkilökunnan tulisi oma-aloitteisesti mahdollisuuksien mukaan pyrkiä huomioimaan asiakkaan tarpeet tulla puhutelluksi omalla kielellään.

Katriinan sairaalan tarkastuksella ilmeni, ettei sairaalassa nähty aiheelliseksi eikä mahdolliseksi sijoittaa ruotsinkielisiä potilaita johdonmukaisesti keskenään samoihin huoneisiin ja että ruotsinkielistä käyttäville potilaille joudutaan joskus henkilökunnan kielitaidon puuttumisen vuoksi vastaamaan suomeksi.

MUUT ASIAT

LAUSUNNOT

EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSKIRJAN VALMISTELU

Euroopan unionin oikeusasiamies pyysi eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa valmisteilla olevasta Euroopan unionin perusoikeuskirja-hankkeesta.

OA Lehtimaja totesi lausuntonaan seuraavan.

Perusoikeuskirjalla pyritään määrittelemään selkeästi ja kansalaisille ymmärrettävällä tavalla, mitä perusoikeuksilla EU:ssa yleisesti ja Amsterdamin sopimuksessa erityisesti tarkoitetaan. Tämä on omiaan lisäämään näiden oikeuksien näkyvyyttä, ymmärrettävyyttä ja saavutettavuutta Euroopan unionin kansalaisten keskuudessa. Se mahdollistaa yhtenäisen lähestymistavan perus- ja ihmisoikeuksiin myös yhteisön oikeuden tasolla ja toivon mukaan EU:n kaikissa ”pilareissa”. Tästä syystä perusoikeuskirja on kannatettava hanke. Kansalaisen näkökulmasta on hyvä, että Euroopan integraation ”pehmeä” puoli ei pääse unohtumaan.

Euroopan unionin perusoikeuskirja ei heikennä Euroopan ihmisoikeussopimuksen vankkaa asemaa eurooppalaisen ihmisoikeusnormiston kivijalkana. Ihmisoikeussopimuksen määräykset ulottuvat vastedeskin kaikkiin unionin alueella oleviin ihmisiin. Jatkossa voitaneen kuitenkin odottaa perus- ja ihmisoikeusnormien alueellistumista ja kerrostumista. Euroopan neuvoston jäsenvaltiot kattavat tänä päivänä koko maantieteellisen Euroopan, josta EU on vain osa.

EU-kansalaisilla lienee edelleenkin parhaat oikeudet EU:n alueella. Unionin alueella asuvien

kolmansien maiden kansalaisten näkökulmasta tällainen kehitys saattaa olla ongelmallista, jopa syrjivää. Kolmansien maiden kansalaisten oikeudet, esimerkiksi EU:n alueella olevien turva-paikanhakijoiden oikeusturva, tulisi ottaa huomioon perusoikeuskirjaa laadittaessa. Ihmisoi-keudet ovat yleismaailmallisia. Ne kuuluvat kaikille, ei vain tietyn valtion (tai unionin) kansalaisille. Ulkomaalaisten oikeuksia ei tulisi jättää perusoikeuskirjalla luotavan järjestelmän ulkopuolelle.

Vaikka perusoikeuskirjasta tulee lähinnä poliittisesti sitova perusoikeuksien julistus, sen oikeudellinen sitovuus on kuitenkin syytä säilyttää näköpiirissä etäistavoitteena.

OA Lehtimajan kirje Euroopan oikeusasiamiehelle 29.2.2000, dnro 2560/4/99

EU:n perusoikeuskirja hyväksyttiin Eurooppa-neuvoston Nizzan kokouksessa joulukuussa 2000.

LAINVALMISTELUN KEHITTÄMINEN

Oikeusministeriö pyysi oikeusasiamieheltä lausuntoa ehdotuksesta valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämishjelmaksi.

OA Lehtimaja totesi lausuntonaan seuraavan.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa korostuu lainsäädännön ymmärrettävyyden ja selkeyden merkitys. Kanteluiden taustalla on usein se, että kantelija oman laintulkintansa perusteella katsoo viranomaisten soveltaneen lakia väärin tai ainakin tuntee epävarmuutta sen suhteen, onko hänen asiassaan menetelty oikein. Oikeusasiamies joutuu tällöin helposti lain selittäjän rooliin, mikä ei ole laillisuusvalvonnan varsinaisen tehtävä. Jos viranomaisen oikeaksi katsottu laintulkinta johtaa kantelijalle kielteiseen lopputulokseen, oikeusasiamiehenkään vastaus ei vält-

tämättä palautu luottamusta viranomaisten toimintaan.

Erityisen vakavia ymmärrettävyysoongelmia sisältyy sosiaaliturvalainsäädäntöömme. Eräitä eläkelainsäädännön uudistettuja säännöksiä on asiantuntijankin melkein mahdotonta ymmärtää. Tämän voidaan katsoa uhkaavan perustuslain turvaamien sosiaalisten perusoikeuksien toteutumista.

Kaikkea lainsäädäntöä ei voida laatia niin selkeäksi ja helppotajaiseksi, että kuka tahansa maallikkokin voisi tulkita säädöksiä oikein. Lainsäädännön selkeydessä ja ymmärrettävyydessä on kuitenkin selvästi parantamisen varaa. Erityisen tärkeää on, että kansalaisten keskeisiä oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva lainsäädäntö on selkeää ja jokaisen ymmärrettävissä.

Ehdotuksen mukaan säädöskielen tulee aina olla kirjakielen normien mukaista yleiskieltä. Käytettävän sanaston pitäisi olla yleisesti tunnettua ja kielen virkerakenteen riittävän yksinkertaista. OA kuitenkin totesi, että varsinkin Euroopan yhteisöjen säädösten kautta kulkeutuu kotimaiseen säädöskieleen kömpelöä ja vaikeatajuista ”käännöskieltä”. Joillakin lainsäädännön alueilla säädöskielen selkeys ja ymmärrettävyys näyttää selvästi heikentyneen kansainvälisen sääntelyn johdosta. On hyvä, että ehdotuksessa kiinnitetään huomiota myös tähän ongelmaan. Lainsäädännön selkeys on hyvän hallinnon perusedellytyksiä.

Ehdotuksessa onkin esitetty vaatimus säädöskielen ymmärrettävyydestä ja muistutettu siitä, että säännösten selkeyttä ja ymmärrettävyyttä on arvioitava ensisijaisesti kansalaisten näkökulmasta. OA:n mielestä olisi ollut syytä vieläkin laajemmin pohtia säädösten ymmärrettävyyden merkitystä nimenomaan perusoikeuskysymyksenä.

Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien to-

teutuminen. Tähän perustavanlaatuisen veloitteeseen nähden perus- ja ihmisoikeusnäkökulma oli OA:n mielestä sivuutettu ehdotuksessa yllättävän kevyesti. Ehdotuksessa olisi tullut lausua painokkaammin siitä, että lainvalmistelussa on arvioitava oikeussääntelyn eri vaihtoehtoja perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien aineellisen toteutumisen näkökulmasta eikä tyydyttävä ainoastaan säädöstasoa koskevaan knoppologiaan.

Kun ehdotuksessa pohditaan lainvalmistelun kansainvälistymiskehitystä, korostuu Suomen EU-jäsenyyden vaikutus. OA:n mielestä olisi lainvalmistelun kehittämistä pohdittaessa ollut kokonaiskuvan säilyttämiseksi syytä mainita myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten merkityksestä. Nämä sopimukset vaikuttavat oikeusjärjestyksemme suoraan eikä ainoastaan Euroopan yhteisön oikeuden välityksellä.

OA Lehtimajan kirje oikeusministeriölle 24.5.2000, dnro 1109/4/00

VIRKARIKOSTYÖRYHMÄN MIETINTÖ

Oikeusministeriö pyysi oikeusasiamieheltä lausuntoa virkarikostyöryhmän mietinnöstä.

OA Lehtimaja totesi lausunnossaan seuraavan.

Rikoslain virkamieskäsitteen yhdenmukaistaminen hallinto-oikeudellisen virkamieskäsitteen kanssa selkeyttäisi nykyistä tilannetta. On hyvä, että ehdotuksessa on pyritty yksityiskohtaisesti määrittelemään myös ne muut henkilöt, joihin virkarikoksia koskevia säännöksiä virkamiesten lisäksi sovellettaisiin. Ehdotus edistää yhdenvertaisuutta ja on siten perusteltu. Toisaalta heräsi epäily, ettei ehdotettu sääntely vieläkään ollut kaikilta osin yksiselitteinen. Julkisen sektorin muutokset jatkuvat ja lainsäätäjän on vaikeata pysytellä perässä.

Ehdotuksen mukaan tavoitteena on saattaa rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin myös sellainen julkisen vallan käytön valmistelu, joka tosiasiallisesti määrää julkisen vallan käyttöä sisältävän päätöksen tai muun toimen sisällön tai ainakin keskeisesti vaikuttaa sen muotoutumiseen. Ehdotuksen mukaan rikosoikeudellisen vastuun ulkopuolelle on jäänyt joissakin tapauksissa toimia, jotka ”yleisen oikeuskäsityksen” mukaan ansaitsivat rangaistuksen, mutta joita ei kuitenkaan voida pitää varsinaisena julkisen vallan käyttönä. Ehdotuksessa on pyritty yksilöimään tarkasti ne tilanteet, joissa säädöksen soveltaminen tulisi kysymykseen.

OA kiinnitti huomiota niihin vaikeisiin rajanveto-ongelmiin, joita ehdotettu säännös käytännössä aiheuttaisi. Laajennusehdotus on myös rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen kannalta jossain määrin ongelmallinen. Voidaan lisäksi kysyä, kuinka paljon käytännön merkitystä ehdotetulla säännöksellä tulisi olemaan, etenkin kun esimerkiksi ostopalveluina yksityisiltä sektorilta hankitut suoritukset jäisivät edelleen rikosoikeudellisen virkavastuun ulottumattomiin.

Ehdotuksen mukaan tulisi virkavelvollisuuden rikkomisena rangaistavaksi myös ”hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin” virkatehtävän asianmukaiselle hoitamiselle asettamien vaatimusten rikkominen. Perusteluissa on viitattu erityisesti siihen, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon virkatoiminnalle asettamat vaatimukset ovat täsmentyneet runsaan oikeuskäytännön ja -kirjallisuuden myötä.

Ehdotuksen perusteluista ei selvästi ilmene, mitä oikeuslähteitä lain soveltajan olisi lupa käyttää jo voimassa olevassa laissa mainittujen ”säännösten ja määräysten” lisäksi, kun virkavelvollisuuden normatiivista sisältöä määritellään. ”Hyvä hallinto” ja ”oikeudenmukainen oi-

keudenkäynti” eivät ole oikeuslähteitä vaan ainoastaan oikeusperiaatteita, jotka saavat sisältönsä *muista* lähteistä. Lisäksi näille periaatteille on ominaista se, että niiden sisältö koko ajan elää ja muuttuu. Ehdotetun säännöksen voitaisiin ymmärtää tarkoittavan sitä, että esimerkiksi korkeimpien oikeuksien ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ennakkoratkaisut saisivat uutta oikeuslähteellistä arvovaltaa rangaistavan käyttäytymisen alaa määritettäessä.

OA piti lakisidonnaisuusperiaatteen kannalta tavoiteltavana sitä, että hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet edelleenkin ”turvataan lailla” kuten perustuslain 21 §:n 2 momentissa on säädetty. Pitäisi käydä vielä periaatteellista keskustelua siitä, kuinka pitkälle nimenomaan *rikosoikeudellista* virkavastuuta voidaan ulottaa sellaisiin tapauksiin, joissa täsmällistä oikeusohjetta ei löydy ”säännöistä tai määräyksistä”. Rikoslaki on järeä ase tällä harmaalla vyöhykkeellä. Toinen mahdollisuus olisi kehittää kurinpidollisia tai ammattieettisiä valvontajärjestelmiä.

OA kiinnitti huomiota myös niihin ongelmiin, joita yhtenäisrangaistusjärjestelmään siirtyminen on aiheuttanut viraltapanoseuraamuksen määräämisessä. Hän piti yhdenvertaisuusnäkökulmasta arveluttavana sitä, että viraltapanoseuraamuksen määräämiseen saattaa vaikuttaa se sattumanvarainen seikka, mitkä henkilön tekemiksi epäillyistä rikoksista otetaan samalla kertaa käsiteltäväksi.

OA Lehtimajan kirje oikeusministeriölle 5.9.2000, dnro 1216/4/00

Virkarikossäännösten uudistamista koskeva hallituksen esitys (HE 77/2001 vp.) on annettu eduskunnalle 18.5.2001. Perustuslakivaliokunta on antanut siitä lausuntonsa 19.6.2001.

RIKOSOIKEUDEN YLEISIÄ OPPEJA
KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN
UUDISTAMINEN

Oikeusministeriö pyysi oikeusasiamieheltä lausuntoa rikoslakiprojektin ehdotuksesta rikosoikeuden yleisiä oppeja koskeviksi säännöksiksi.

Lausuntonaan OA Lehtimaja esitti seuraavan.

Perusoikeusnäkökulmasta on myönteistä, että rikosoikeuden yleisiä oppeja pyritään koostamaan kirjoitettuun lakiin. Rikosoikeuden laillisuusperiaatteeseen kuuluu, että kielletyn ja sallitun käyttäytymisen raja tehdään jo lain tasolla niin selväksi kuin mahdollista. Uudistuksesta huolimatta tuomioistuimilla tulee vastaisuudessaakin olemaan merkittävä rooli rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan sääntelyn soveltamisessa ja tulkinnassa niin, että rikoslaki täyttää sille asetetut vaatimukset.

Lienee syytä varoa ylioptimismia, kun otetaan huomioon sääntelytehtävän vaikeus. Rikoslain pitäisi olla kaikilta osiltaan helposti ymmärrettävä, ja kuitenkin rikosoikeudellisen vastuopin abstraktiotaso on korkea. Väärin ymmärretyillä tai epäyhtenäisesti sovelletuilla vastuusäännöksillä voi olla myös ei-toivottuja vaikutuksia.

Voidaan esimerkiksi kysyä, onko ns. kieltoerehdystä koskeva vastuuvapaussäännös ehdotetussa muodossaan omiaan heikentämään rikoslain yleisestävää tehoa. Tuskinpa esimerkiksi virkarikoksesta epäilty virkamies voi vedota soveltamansa lain sisällön ”vaikeaselkoisuuteen” vapautuakseen rikosoikeudellisesta virkavastuustaan. Kohtuuttomuudet voidaan käytännössä usein välttää myös toimenpiteistä luopumista koskevilla säännöksillä. Näillä on se etu, että ne eivät hämää kielletyn ja sallitun välistä

periaatteellista rajaa samalla tavalla kuin väljästi muotoillut vastuuvapaussäännökset.

Vaikeaselkoinenkin laki on eduskunnan säätämä ja perustuu siten kansan demokraattisesti ilmaistuun tahtoon. Lähtökohtana olisi syytä säilyttää se selkeä periaate, että kiellettyä on se, minkä laki kieltää. Ns. tietoyhteiskunnalle on sanottu olevan ominaista, että kansalaisten tiedon taso ja oppimisresurssit ovat yhä rajummin eriytyvässä. Yhä useammat lait näyttävät monen mielestä vaikeaselkoisilta. Tällöin on tuskin viisasta antaa rikoslaisissa sellaista signaalia, että lain vaikeaselkoisuus olisi kaikkia yhtä lailla koskeva *yleinen* vastuuvapauden peruste.

OA:n mielestä olisi syytä kytkeä vastuuvapaus myös *tekijän* ominaisuuksiin eikä vain erehdyksen kohteena olevan *lain* ominaisuuksiin. Ehdotetussa muodossaan kieltoerehdystä koskeva säännös ei näytä lainkaan kiinnittävän huomiota tekijän itsensä ominaisuuksiin eli hänen saamaansa henkiseen ”leiviskään”. Se näyttäisi asettavan lainoppineen valtion virkamiehen ja kielitaidottoman turvapaikanhakijan samalle viivalle. Näin tätä säännöstä ei tietenkään ole tarkoitettu tulkittavan, mutta tämä on esimerkiksi niistä vaikeuksista, jotka liittyvät rikosoikeuden yleisten vastuusääntöjen muotoiluun.

OA Lehtimajan kirje oikeusministeriölle
6.10.2000, dnro 1301/4/00

Luonnos hallituksen esitykseksi rikoslain yleisiä oppeja koskevien säännösten uudistamiseksi valmistui alkuvuodesta 2001. Korkein oikeus antoi siitä lausunnon maaliskuussa 2001. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa viimeistään joulukuussa 2001.

VIRON OIKEUSKANSLERINVIRASTOA KOSKEVA KEHITTÄMISHANKE

Ulkoasiainministeriö pyysi oikeusasiamieheltä lausuntoa Viron ETYJ-mission laatimasta ehdotuksesta Viron oikeuskanslerinviraston toimintojen kehittämiseksi ja tehostamiseksi.

OA Lehtimaja totesi lausuntonaan seuraavan.

Viron yhteiskuntaolot ja erityisesti vähemmistöolot ovat erilaisia kuin Suomessa. Sen vuoksi laillisuusvalvonnankin tarpeet ovat erilaisia. Esimerkiksi alueellisten toimipisteiden tarve lienee siellä suurempi kuin meillä. Suomessa on totuttu ottamaan viranomaisiin yhteyttä sekä puhelimitse että kirjallisesti ja viime vuosina yhä enemmän myös telefaksin ja sähköpostin välityksellä. Henkilökohtaisten tapaamisten merkitys ei ole meillä niin suuri kuin se saattaa olla Virossa.

Kokemukset Viron oikeuskanslerinviraston ja eduskunnan oikeusasiamiehen yhteistyöstä ovat hyviä. Virolainen osapuoli on ollut kiinnostunut mm. tarkastustoiminnan järjestämisestä, mistä eduskunnan oikeusasiamiehellä on pitkäaikainen kokemus. Suomella on ollut tarjottavana hyödyllistä tietoa myös hyvää hallintotapaa ja palveluperiaatetta korostavasta hallintokulttuurista sekä kielellisiä oikeuksia koskevasta käytännöstä.

OA Lehtimajan kirje ulkoasiainministeriölle 22.8.2000, dnro 1748/4/00

TARKASTUKSET

AOA Jonkka tutustui saamelaisten kulttuuri- itsehallintoon tarkastamalla 7.9.2000 saamelaiskäräjät (dnro 1988/3/00) ja 8.9.2000 Saamen Radion (dnro 1991/3/00).

Saamelaiskäräjien tarkastuksella perehdyttiin saamelaiskäräjien toimintaan ja kuulemismenet-

telyn toteutumiseen, kokemuksiin vaalien järjestämisestä, saamen kielten asemaan ja mahdollisuuksiin saada koulutusta saamenkielellä, kolttien asemaan sekä peronhoidon tilanteeseen saamelaisalueella.

Saamen Radion tarkastuksella perehdyttiin Saamen radion toimintaan saamelaiskulttuurin ja saamen kielen aseman tukemisessa, julkisen palvelun yleisradiotehtävän hoitamisessa sekä yhteistyöhön eri viranomaisten kanssa.

Muut tarkastuskohteet 2000

Raaseporin kihlakunnanvirasto	16.8.2000
Saamelaiskäräjät	7.9.2000
Saamen Radio	8.9.2000
Suomen Etelä-Afrikan suur-	
lähetyttö Pretoriassa	29.10.–2.11.2000
Helsinki-Vantaan lentoasema	11.12.2000

RATKAISTUT KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

PELASTUSHELIKOPTERIN KÄYTTÖ

Iltaapäivälehdessä julkaistussa artikkelissa kerrottiin Helsingin pelastuslaitoksen palomestarin siirtämisestä pelastuslaitoksen helikopterilla Maarianhaminan keskussairaalaan Helsinkiin Meilahden sairaalaan. Uutisen mukaan palomestari oli itse pyytänyt kuljetusta soittamalla Helsingin aluehälytyskeskukseen. Asia otettiin omalla aloitteella tutkittavaksi.

Palomestari oli ilmoittanut sunnuntaina aamuyöllä pelastusaseman päivystävänä päällikkönä toimineelle pelastusjohtajalle, että loukkaantuneen jalan operointi voitaisiin lääkärin mukaan toteuttaa vasta viikon loppupuolella. Pelastusjohtaja oli myöntänyt luvan pelastushelikopterin käyttöön.

Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen toimintasäännön mukaan päättävalta pelastushelikopterin käytöstä kuuluu päivystävälle päällikölle.

Pelastushelikopterin päivystystoiminnasta annetun toimintaohjeen mukaan pelastushelikopteri on tarkoitettu käytettäväksi kaikkiin pelastustehtäviin, joihin ei kohtuullisessa ajassa tai kulloinkin riski huomioon ottaen tavanomaisin kulkuvälinein päästä. Toimintaohjeen mukaan pelastuskopterin toiminta-alue käsittää ensisijaisesti Helsingin kaupungin maa- ja merialueen sekä saariston, Helsingin yt-alueen sekä osia Länsi- ja Etelä-Suomen lääneistä, Etelä-Suomen rannikkovyöhykkeen, Viron rannikkovyöhykkeen ja Tallinnan seudun.

Pelastuslaitoksen puolesta annetuissa selvikyksissä perusteltiin helikopterikuljetusta sillä, ettei kuljetus maksanut Helsingin kaupungille mitään ylimääräistä, koska tehdyn operaattorisopimuksen mukaan jokaiseen vuorokauteen kuuluu ilman erillisveloitusta puolitoista tuntia lentoaikaa, jota voi myös kerätä. Kuljetuksen oli käytetty näitä kertyneitä lentotunteja. Lisäksi lento oli suoritettu suunnistusharjoituslentona, joita on suoritettu muutoinkin koulutukseen liittyen. Selvikyksissä katsottiin myös, ettei kuljetuksen järjestäminen vaarantanut pelastuslaitoksen valmiutta enempää kuin muutkaan Helsingin ulkopuolelle tapahtuvat pelastuslennot. Tehtyyn ratkaisuun oli selvitysten mukaan vaikuttanut myös se, että avun tarvitsija kuului omaan henkilöstöön ja että tällä menettelyllä haluttiin edistää hänen paranemistaan ja töihin paluutaan.

AOA Jonkka arvioi kannanotossaan aluksi pelastusjohtajan menettelyä.

Annetun ohjeistuksen perusteella on selvää, että päivystävänä päällikkönä toimineen pelastusjohtajan toimivaltaan on sinänsä kuulunut

pelastushelikopterin käytöstä päättäminen. Tausta tietojen perusteella on toisaalta selvää, ettei palomestarin kuljetuksessa ole ollut kysymys sellaisesta pelastustehtävästä, johon kyseinen helikopteri on yleensä tarkoitettu käytettäväksi. Palomestarin kunto ei ole esitetyn selvityksen perusteella ollut niin huono, että helikopterilla kuljettaminen olisi ollut välttämätöntä.

Pelastusjohtajalle tuolloin kuuluneeseen operatiiviseen päättävaltaan on kuitenkin kuulunut myös oikeus tarvittaessa poiketa pelastushelikopterin toimintaohjeista. Oikeus ohjeista poikkeamiseen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että pelastushelikopteria voitaisiin käyttää mihin tarkoitukseen tahansa. Toimintaohjeesta poikkeaminen edellyttää objektiivisesti hyväksyttäviä perusteita.

Esitetyt perusteet pelastusjohtajan menettelylle olivat alttiita kritiikille. Vaikka kuljetuksen järjestämisestä ei olekaan aiheutunut suoranaisia ylimääräisiä kuluja, olisi säästöön kertyneitä lentotunteja voitu käyttää myös pelastushelikopterin toimintaohjeen mukaisiin tai muihin tarpeellisiin tehtäviin. Pelastushelikopterin ensisijaisen toiminta-alueen ulkopuolelle suuntautunut harjoituslento on myös huonontanut valmiutta kiireellisten hälytystehtävien hoitamiseen. Pelastuslaitoksen käytössä olevan helikopterin käyttämistä laitoksen omaa henkilöstöä tällä tavoin suosivasti ei ole pidettävä yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta hyväksyttävänä.

Palomestari menettelyn osalta AOA totesi kannanottonaan seuraavan.

Vaikka palomestari onkin tuolloin ollut viettämässä vapaa-aikaa, on hän nimenomaan pelastuslaitoksen palomestarin asemaansa nojautuen pyytänyt järjestämään itselleen kuljetuksen pelastushelikopterilla. Hänen on täytynyt olla tietoinen siitä, ettei kyse ole tilanteesta, johon pelastushelikopteri on toimintaohjeen mukaan tarkoitettu.

Selvityksen mukaan palomestarin ei voida katsoa loukkaantumisestaan huolimatta olleen sellaisessa tilassa, että hänen harkintakykynsä olisi tämän vuoksi ollut alentunut. Se, että kyse on ollut hänen omasta asiastaan ja että hänen voidaan katsoa olleen huolissaan terveydestään, on ymmärrettävästi voinut heikentää hänen kykyään objektiiviseen tilanteen arviointiin. Toisaalta hänen olisi pitänyt olla juuri tämän objektiivisuutta vaarantavan tekijän vuoksi pidättyväinen harkitessaan yhteydenottoa Helsingin pelastuslaitoksen päivystykseen, vaikka päätös pelastushelikopterin lähettämisestä ei hänen päätösvaltaansa kuulunutkaan.

Menettelyn moitittavuutta arvioitaessa on erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, että palomestari on kuljetusta tilatessaan antanut Ahvenanmaan keskussairaalassa saatavana olevasta hoidosta virheellisen kuvan päivystävälle palopäällikölle. Palomestari on siten väärää tietoa ilmoittaen ja palomestarin asemaansa nojautuen tavoitellut itselleen etua, jonka saamiseen ei ole ollut objektiivisesti tarkastellen perusteita. Tällaisen yhdenvertaisuusperiaatteen valossa kestävämmän edun tavoittelua ei voida hänen asemassaan olevalta pelastuslaitoksen työntekijältä pitää mitenkään hyväksyttävänä.

AOA Jonkka saattoi käsityksensä menettelyn moitittavuudesta Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen pelastusjohtajan ja palomestarin tietoon otettavaksi huomioon vastaisen varalle.

AOA Jonkan päätös 22.2.2000, dnro 1670/2/99

ASIAKIRJOJEN TOIMITTAMINEN POSTITSE

Kantelija arvosteli sitä, että kuluttajavalituslautakunta oli kieltäytynyt toimittamasta hänen tilaamiaan asiakirjoja postitse. Kantelijan kuluttajavalituslautakunnalle lähettämään kir-

jalliseen asiakirjatilaukseen oli puhelimitse vastattu, ettei asiakirjoja toimiteta postitse.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Kuluttajavalituslautakunnan menettelyä ei voitu sinänsä pitää lainvastaisena. Asiassa ei myöskään ollut esitetty selvitystä siitä, että käytäntö olisi erilainen eri asiakkaiden kohdalla. OA totesi hallinnon palveluperiaatteen kuitenkin vaativan, että riittävän yksilöity ja laajuudeltaan kohtuullinen asiakirjatilaus toimitetaan pyydettyä myös postitse. Joustavalla ja asiakasystävällisellä palvelulla voidaan edistää hallinnon julkisuusperiaatteen toteutumista käytännössä. OA katsoi hyvän hallintotavan lisäksi edellyttävän, että kirjalliseen pyyntöön pyritään myös vastaamaan kirjallisesti.

OA kiinnitti kuluttajavalituslautakunnan huomiota vastaisen varalle siihen, että palvelun joustavuus ja asiakasystävällisyys ovat tärkeitä tavoitteita myös julkishallinnossa.

OA Lehtimajan kirje 22.3.2000, dnro 167/4/99

KIELTEISEN YRITYSTUKIPÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN

Kantelija arvosteli kauppa- ja teollisuusministeriön yrityspalvelun Lapin piiritoimistoa siitä, ettei se ollut riittävästi perustellut pienyritystukiasiassa antamaansa kielteistä päätöstä.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Hallintomenettelylain mukaan päätös on riittävästi perusteltava esittämällä sekä tosiasiapeustelua että oikeudellisen perustelu. Kielteisestä päätöksestä tulee myös käydä riittävästi ilmi, mihin hylkääminen perustuu. Päätöksen perustelemisen tarkoituksena on selvittää asianosaiselle, miten päätöslauselmasta ilmenevään lopputulokseen on päädytty.

Myös yritystukihakemusten käsittelyä koskevissa ministeriön määräyksissä oli korostettu perusteluvollisuutta. Kantelussa tarkoitettujen päätösten perustelut täyttivät sinänsä hallintomenettelylain asettamat minimivaatimukset. Perustelussa oli kuitenkin lähinnä vain toistettu lakipykälän sisältöä ja viitattu ”jatkuvan kannattavan toiminnan edellytysten puuttumiseen”. Hyvän hallinnon periaatteen mukaista olisi ollut, että päätöksen perusteluista olisi käynyt ilmi myös se, mitkä seikat oli katsottu selviteyksi ja mikä oikeudellinen merkitys niille oli annettu.

OA saattoi tämän käsityksensä Lapin TE-keskuksen tietoon ja vastaisen varalle huomioon otettavaksi.

OA Lehtimajan päätös 18.4.2000, dnro 354/4/98

Ministeriön antamassa uudessa käsikirjaohjeessa on kiinnitetty erityistä huomiota hylkäävien päätösten riittävään perustelemiseen. Päätöksen perusteluissa on ohjeen mukaan mahdollista antaa yrityksille myös liiketoiminnan kehittämisenäkökulman kannalta hyödyllistä tietoa.

OIKEUSASIAMIEHEN SELVITYSPYYNTÖ

Edellä s. 347 selostettua kanteluasiaa tutkittaessa OA pyysi Forssan kaupunginhallitusta toimittamaan OA:lle teknisen viraston ja teknisen lautakunnan tiejaoston selvitykset. Kaupunginhallitus ei kuitenkaan toimittanut OA:lle teknisen lautakunnan selvitystä. Syyksi ilmoitettiin se, ettei tämä lautakunta ollut käsitellyt asiaa.

OA Lehtimaja lausui kannanottonaan seuraavan.

Kaupunginhallituksen olisi tullut menetellä OA:n selvityspyynnön mukaisesti. Viranomai-

sella ei ole oikeutta jättää hankkimatta nimenomaisesti pyydettyä selvitystä sillä perusteella, ettei se itse pidä sitä asian selvittämisen kannalta tarpeellisena. Oikeusasiamiehen selvityspyynnön mukaan tätä lautakuntaa olisi tullut kuulla asiassa.

OA kiinnitti Forssan kaupunginhallituksen huomiota perustuslain 111 §:n sisältämään oikeusasiamiehen tietojensaantioikeuteen kanteluasioita tutkittaessa.

OA Lehtimajan päätös 27.4.2000, dnro 445/4/97

TIEDON ANTAMINEN KESKENERÄISESTÄ TUTKIMUKSESTA

Kanteliija arvosteli Säteilyturvakeskusta siitä, että se oli kieltäytynyt luovuttamasta Yleisradion toimittajalle luetteloja niistä kunnallisista ja yksityisistä vesilaitoksista, jotka myivät radonpitoisuudeltaan sallitun enimmäisarvon ylittävää vettä.

Puheena oleva luettelo oli mainittu eräässä Säteilyturvakeskuksen raportissa. Samalla siinä oli todettu, että tutkimukset edelleen jatkuivat. Säteilyturvakeskus ei ollut halunnut luovuttaa luetteloja, koska tiedot olivat jo osaksi vanhentuneet. Se halusi välttää tilannetta, jossa nekin vesilaitokset, jotka olivat jo hoitaneet asian kuntoon, joutuisivat arvostelun kohteiksi julkisuudessa. Tarkistamattomien tietojen antaminen olisi voinut aiheuttaa myös tarpeetonta pelkoa yleisön keskuudessa. Sen jälkeen kun Säteilyturvakeskus oli tarkistanut, olivatko kyseiset vesilaitokset ryhtyneet toimenpiteisiin radonin poistamiseksi, tiedot annettiin tarkistettuina toimittajalle. Kanteliija kuitenkin katsoi, että Säteilyturvakeskus oli tietojen salaamisella vaarantanut ihmisten terveyttä.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Säteilyturvakeskuksen raportissa mainittu luettelo ei ollut vielä lopullinen siinä vaiheessa, kun tietoja pyydettiin. Luettelo voitiin sen vuoksi pitää viranomaisella valmisteltavana olevana asiakirjana, joka ei tuolloin voimassa olleen lain mukaan ollut vielä julkinen. Tiedon saaminen tällaisesta asiakirjasta edellytti viranomaisen lupaa.

Säteilyturvakeskuksen asiana oli ollut arvioida, tuliko tietoja vielä tarkistaa ennen kuin ne luovutettiin ulkopuolisille. Huomioon oli otettava myös se, että viranomaisen antaman tiedon tulee olla luotettava. Näin ollen Säteilyturvakeskuksen ei voitu katsoa menetelleen lainvastaisesti.

OA Lehtimajan kirje 4.5.2000, dnro 540/4/98

MUISTUTUSKIRJELMÄN ALLEKIRJOITUSTEN PERUUTTAMINEN

Kymmenen kansanedustajaa oli allekirjoittanut perustuslain 115 §:n mukaisen muistutuksen, joka koski pääministerin menettelyä päätettäessä Itävaltaan kohdistettavista pakotetoimenpiteistä. Kirjelmä otettiin keskuskansliassa vastaan perustuslakivaliokunnalle toimitettavaksi. Yhteensä viisi kirjelmän allekirjoittanutta kansanedustajaa kuitenkin peruutti allekirjoituksensa. Koska muistutuskirjelmään ei jäänyt enää laissa vaadittua kymmentä allekirjoitusta, se palautettiin kirjelmän ensimmäiselle allekirjoittajalle. Kantelijan mukaan eduskunnan pääsihteeri oli tulkinnut lakia niin, että allekirjoitukset voitiin ”mitätöidä viranomaiselle jo jätetystä asiakirjasta”.

Pääsihteeri puolestaan kertoi katsoneensa, että eduskunnan valiokunnalle osoitetun asiakir-

jan allekirjoitus voitiin peruuttaa aina siihen saakka, kunnes asiakirjasta ilmoitetaan valiokunnan kokouksessa. Puhemiesneuvoston 25.2.2000 antaman ohjeen mukaan asia merkitään vasta tuolloin valiokuntaan saapuneeksi. Välikysymyksen allekirjoitusten peruuttamista on eduskunnan käytännössä pidetty mahdollisena vielä ennen sitä täysistuntoa, jossa allekirjoitusten riittävyys tai riittämättömyys on todettu. Pääsihteerin mielestä tätä käytäntöä voidaan muun säännöksen puuttuessa noudattaa myös perustuslain 115 §:ssä tarkoitettujen muistutuskirjelmien kohdalla.

Vaikka ministerivastuumuistutus on osoitettu eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, on kuitenkin käytännön syistä pidetty perusteltuna, että muistutukset voidaan edelleen jättää eduskunnan keskuskansliaan. Näin oli menetelty myös kantelussa tarkoitettussa tapauksessa. Koska muistutusta ei vielä ollut ilmoitettu valiokunnan kokouksessa, allekirjoitusten peruuttaminen oli pääsihteerin mukaan ollut mahdollista.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Kansan tahto toteutuu kansanedustajien välityksellä. Koska tämä kansanvallan periaate oli valtiosääntömme kulmakiviä, voidaan eduskuntatyötä koskevia säännöksiä sovellettaessa asettaa lähtökohdaksi ns. edustajamyönteinen tulkintasääntö. Tämä tarkoittaa, että yksittäisten kansanedustajien toimintavapautta ei tule tarpeettomasti rajoittaa. Jos perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen säännökset sallivat useita erilaisia tulkintavaihtoehtoja, niistä on valittava se, joka vähiten rajoittaa yksittäisen kansanedustajan tahdon toteutumista.

Edellä kerrottu menettelytapa ministerivastuuasiaa koskevan muistutuskirjelmän käsitellyssä perustui eduskunnan virkamiesten, viime kädessä pääsihteerin arvioon siitä, mikä oli tul-

kinnanvaraisessa tilanteessa ollut eduskuntatyön kannalta perustelluin ratkaisu. Arvio oli perustunut edustajamyönteiseen tulkintatapaan. OA ei katsonut ratkaisun vaarantaneen perustuslain eduskuntatyölle asettamia vaatimuksia tai muutoinkaan olleen ristiriidassa yleisen edun kanssa. Oli otettava huomioon, että muistutuksen raukeaminen allekirjoitusten peruutusten johdosta ei estänyt uuden muistutuksen tekemistä, mikäli vähintään kymmenen kansanedustajaa katsoi siihen olevan aihetta.

OA piti kuitenkin tärkeänä, että samoja pelisääntöjä sovelletaan kaikissa vastaavankaltaisissa tapauksissa. Tämä kuuluu hyvään hallintoon. Siten turvataan se, että menettely on enustettava ja kaikille tasapuolinen.

OA katsoi pääsihteerin tehneen ratkaisunsa hänelle virassaan kuuluvan harkintavallan puitteissa. Ei ollut aihetta epäillä, että pääsihteeri olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin tai muutoinkaan menetellyt lainvastaisesti.

OA Lehtimajan kirje 13.6.2000, dnro 726/4/00

YHDISTYKSEN REKISTERÖIMISASIASSA ANNETTAVA VÄLIPÄÄTÖS

Yhdistyksen puheenjohtaja kertoi hakeneensa yhdistyksen rekisteröimistä. Yhdistysrekisteri oli vaatinut tekemään yhdistyksen sääntöihin muutoksia, joita kantelija piti perusteettomina.

Yhdistysrekisteri totesi noudattavansa vaikiintuneita menettelytapoja palauttaessaan rekisteröitävien yhdistysten sääntöjä korjauksia varten. Jotkut korjaukset perustuvat pakottaviin lainsäädännöksiin, joiden vaatimista muutoksista ei voida joustaa. Osa muutoksista voi taas olla vain korjausehdotuksia. Niistä voidaan neuvotella asiakkaan ja viranomaisen välillä sekä

sopia sääntöjen lopullisesta sisällöstä molempia osapuolia tyydyttävällä tavalla. Rekisteröintiä hakevalla yhdistyksellä on muutoinkin oikeus esittää näkökantojaan sääntöihin tehtyjen korjausehdotusten johdosta.

Kysymyksessä olleessa tapauksessa olivat yhdistyksen sääntöihin tehdyt korjauseesitykset osaksi sellaisia, joiden osalta yhdistys oli halutesaan voinut esittää oman ehdotuksensa. Yhdistyksen saamassa välipäätöksessä oli kuitenkin todettu seuraava: ”Yhdistystä pyydetään täydentämään ilmoitusta seuraavasti: Säännöt pyydetään korjaamaan merkintöjen mukaisesti. Yhdistystä pyydetään palauttamaan tämä välipäätös ja kaikki liitteinä olevat asiakirjat yhdistysrekisteriin 16.10.2000 mennessä. Muuten asia raukeaa.”

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Välipäätöksestä ei ilmennyt sitä, että korjausepyyntö koski osaksi sellaisia muutoksia, joista voitiin neuvotella asiakkaan ja viranomaisen välillä. Välipäätöksestä ei myöskään käynyt ilmi, mitkä muutosehdotuksista olivat sellaisia, joista voitiin neuvotella, ja mitkä taas perustuivat pakottaviin säännöksiin. Välipäätöksestä sai pikemminkin sen kuvan, että saadakseen rekisteröintihakemuksensa hyväksytyksi yhdistyksen täytyi suostua kaikkiin esitettyihin muutoksiin.

Välipäätös oli OA:n mielestä kirjoitettu liian ehdottomaan muotoon. Siitä sai sen harhaanjohtavan kuvan, että yhdistyksellä ei olisi mitään sananvaltaa tehtyihin korjausehdotuksiin. Tätä ei voitu pitää hyvän hallinnon vaatimusten mukaisena. Julkishallinnon asiakkaan on voitava luottaa viranomaisen hänelle antaman informaation täsmällisyyteen sekä siihen, että annettu tieto myös vastaa viranomaisen tosiasiallista käytäntöä.

Kysymys oli viime kädessä perustuslaissa turvatun yhdistymisvapauden toteutumisesta. Jul-

kisen vallan ei tule tarpeettomasti rajoittaa ihmisten mahdollisuutta perustaa yhdistyksiä ja määrätä niiden sääntöjen sisällöstä. Sen vuoksi yhdistysrekisteriviranomaisen tulisi mahdollisimman pitkälle kunnioittaa rekisteröintiä hakevan yhdistyksen itsemääräämisoikeutta ja tulkita tätä rajoittavia lain säännöksiä suppeasti.

OA saattoi käsityksensä yhdistysrekisterin tietoon. Hän esitti myös yhdistysrekisterin harjittavaksi, olisiko rekisteröitävän yhdistyksen sääntöjen tarkistamista koskevien välipäätösten sanamuotoa vastaisuudessa täsmennettävä niin, että se paremmin vastaisi yhdistysrekisterin lausunnosta ilmenevää käytäntöä. OA pyysi yhdistysrekisteriä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se oli asian johdosta mahdollisesti ryhtynyt.

OA Lehtimajan kirje patentti- ja rekisterihallituksen yhdistysrekisterille 28.6.2000, dnro 970/4/00

Yhdistysrekisteri ilmoitti, että välipäätösten sanamuodot on otettu kokonaisuudessaan tarkastelun kohteeksi. Asiakkaille pyritään mahdollisimman selvästi osoittamaan, mitkä nykyisistä korjauksista perustuvat pakottavaan lainsäädäntöön ja mitkä taas ovat ehdotuksenluonteisia.

HUOLELLISUUS USKOTUN MIEHEN TEHTÄVISSÄ

Kantelija kertoi, että Pudasjärven kunnan virkaholhooja oli hänen isänsä uskottuna miehenä jättänyt laskuja hoitamatta määräpäivänä. Holhouslautakunta puolestaan oli hänen mielestään laiminlyönyt tehtävänsä holhoustilien valvonnassa.

Asiassa saatu selvitys osoittikin, että virkaholhooja ei ollut toiminnassaan uskottuna mie-

henä ollut riittävän huolellinen laskujen maksamisessa. Hän oli maksanut joitakin laskuja myöhässä. Eräs lasku oli toimitettu maksamattomana ulosottoon. Selvityksestä ei käynyt ilmi, oliko holhouslautakunta pyytänyt uskotulta mieheltä selvitystä laskujen erääntymisen syistä tai ryhtynyt muihin toimenpiteisiin asian johdosta. Sen sijaan holhouslautakunta oli tarkastanut vuosittain holhoustilit asianmukaisesti.

AOA Paunio korosti ratkaisussaan sitä, että sekä aikaisemmin voimassa olleen että uuden holhouslainsäädännön tavoitteena on turvata holhoustointia koskevilla järjestelyillä niiden henkilöiden etu ja oikeus, jotka eivät vajaavaltaisuuden, sairauden tms. syyn vuoksi voi itse pitää huolta taloudellisista asioistaan. Kysymys on siis varsin haavoittuvien henkilöiden oikeusturvasta. Toiminta tällaisen henkilön uskottuna miehenä tai edunvalvojana edellyttääkin suurta huolellisuutta asioiden hoidossa. Se edellyttää myös sitä, että uskotun miehen ja yleisen edunvalvojan toimia seurataan ja valvotaan huolellisesti. Hän saattoi käsityksensä entisen virkaholhoojan, nykyisen yleisen edunvalvojan sekä Pudasjärven kunnan edustajien tietoon.

AOA Paunion päätös 21.8.2000, dnro 2300/4/98

OSAKEPÄÄOMIEN MAKSUVALVONTA

Kantelija arvosteli Patentti- ja rekisterihallitusta siitä, että se oli laiminlyönyt osakeyhtiölain mukaisen velvollisuutensa valvoa osakeyhtiön osakepääoman maksua yhtiön rekisteröimisen jälkeen. Patentti- ja rekisterihallituksen selvityksen mukaan osakepääomien maksuvalvonta pyrittiin hoitamaan siten, että osakepääoman maksu tarkastettiin kaupparekisteriin tehtävien muutosilmoitusten käsittelyn yhteydessä.

Kaupparekisteri-ilmoitusten ruuhkauduttua maksuvalvontaa oli kuitenkin suoritettu ainoastaan satunnaisesti. Valvonnan tehokkuus oli kärsinyt siitä, ettei sitä voitu suorittaa koneellisesti.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Kantelussa tarkoitettussa asiassa yhtiön osakepääoman täysimääräistä maksamista ei ollut tarkastettu. Yhtiölle ei ollut annettu kehotusta asiaa koskevan ilmoituksen tekemiseen, vaikka lakiin perustuvan ilmoituksen määräaikainen tekeminen oli laiminlyöty. Kehotusta ei ollut annettu myöskään myöhemmin rekisteriin merkityn muutosilmoituksen käsittelyn yhteydessä. Vasta tämän kantelun tultua vireille oli yhtiötä kehoitettu määräajassa ilmoittamaan osakepääoman täydestä maksusta.

OA kiinnitti Patentti- ja rekisterihallituksen huomiota vastaisen varalle siihen, että lainsäätäjän asettamaa valvontavelvollisuutta noudatetaan asianmukaisesti.

OA Lehtimajan kirje 29.8.2000, dnro 44/4/99

Patentti- ja rekisterihallituksesta 26.6.2001 saadun tiedon mukaan osakeyhtiöiden rekisteritiedot pyritään saamaan ajantasaisiksi mahdollisimman pian. Tämä vienee kuitenkin aikaa vähintään 2-3 vuotta.

TIETOSUOJAVALTUUTETUN LAUSUNNON PERUSTELEMINEN

Tietosuojavaltuutettu oli antanut Helsingin kihlakunnan syyttäjänviraston kihlakunnan-syyttäjälle tämän pyynnöstä lausunnon syyttäjällä vireillä olevassa asiassa. Tietosuojavaltuutettu oli katsonut lausunnossaan, että Pohjola-yhtiöt on henkilörekisterilain 5 §:n 3 momentin mukainen taloudellinen yhteenliittymä.

Kantelija arvosteli tietosuojavaltuutettu mm. siitä, että tämä oli lausunnossaan syyttäjälle käyttänyt käsitteitä ”Pohjola-yhtiöt” sekä ”Pohjola-yhtiöiden asiakasrekisteri”, vaikka kantelijan mukaan tällaisia käsitteitä ei oikeudellisesti ole olemassa.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan, että taloudellisen yhteenliittymän käsite on henkilörekisterilaissa oikeudellisesti tulkinnanvarainen ja että tietosuojavaltuutetun tehtäviin kuuluu mm. antaa lain tulkintaa koskevia lausuntoja toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Tietosuojavaltuutettu ei ollut syyttäjälle antamassaan lausunnossa tarkemmin perustellut, miksi hän oli katsonut Pohjola-yhtiöt henkilörekisterilain mukaiseksi taloudelliseksi yhteenliittymäksi.

AOA totesi, että lausuntojen perustelemisesta ei ole erillisiä säännöksiä. Hallintomenettelylaisa on kuitenkin kirjattu yleisesti hyvän hallinnon periaatteet, joita tulisi pyrkiä noudattamaan kaikessa hallintotoiminnassa. Hänen käsityksensä mukaan tietosuojavaltuutetun kannanoton perustelemisen olisi ollut tärkeää taloudellisen yhteenliittymän käsitteen tulkinnanvaraisuuden vuoksi sekä siksi, että syyttäjä oli osaltaan perustanut käsityksensä tietosuojavaltuutetun lausuntoon. Tulkinnalla on myös merkitystä yksityisen henkilön yksityisyyden suojan näkökulmasta tarkasteltuna. Tällaisissa tilanteissa tulisi erityisesti kiinnittää huomiota niihin perusteluihin, joilla kannanottoon tulkinnanvaraisessa asiassa päädytään. Tätä edellyttää myös hyvä hallintotapa.

AOA kiinnitti tietosuojavaltuutetun huomiota siihen, että kun laki on tulkinnanvarainen ja kun päädytään tulkintaan, joka näyttäisi olevan yksilön oikeusturvanäkökohdista hänelle epäedullinen, tulisi tällainen kannanotto perustella huolellisesti.

AOA Paunion päätös 25.9.2000, dnro 764/4/98

DEMENTOITUNEEN VANHUKSEN ASUNTOKAUPPA

Kantelijat arvostelivat Lahden kaupungin holhouslautakunnan menettelyä. Holhouslautakunta antoi heidän äitinsä uskotulle miehelle luvan myydä äidin omistamat asunto-osakeyhtiön osakkeet kuulematta heitä. Holhouslautakunta ei kuullut lähiomaisia ennen luvan myöntämistä eikä myöskään vastannut kirjallisesti näiden kirjeeseen.

AOA Paunio totesi ratkaisussaan kanteluun mm. seuraavaa.

Tapahtumien ajankohtana oli voimassa holhouslaki vuodelta 1898. Sen mukaan lähiomaisia ja holhouksenlaista itseään oli kuultava silloin, kun se katsottiin *tarpeelliseksi* ja voitiin suorittaa *ilman ajanhukkaa*. Tässä tapauksessa kuulemiselle olisi asian laadun vuoksi ollut aikaa. Kantelijat olivat kirjoittaneet holhouslautakunnalle saatuaan tietää asunnon kaupasta ja ilmaisseet kielteisen kantansa sekä sen perusteet, joten heidän kielteinen kantansa ja sen perusteet olivat holhouslautakunnan tiedossa. Kuuleminen ei näin ollen ollut tarpeen myöskään lähiomaisten kannan selvittämiseksi.

AOA katsoikin, että holhouslautakunta ei ollut menetellyt lainvastaisesti, kun se ei ollut kuullut kantelijoita tässä asiassa. Hän totesi omana käsityksenään kuitenkin, että paremmin perusteltu menettelytapa olisi ollut antaa kantelijoille heidän pyynnöstään tilaisuus tulla kuuluksi holhouslautakunnan kokouksessa, koska kuulemiselle ei ollut estettä. Hänen mielestään hyvä hallintotapa olisi edellyttänyt lähiomaisten kuulemista, vaikka laki ei tässä tapauksessa siihen suoranaisesti velvoittanutkaan.

AOA piti merkityksellisenä myös sitä, että kantelijoita kuulemalla olisi ollut mahdollista pyrkiä selvittämään heidän äitinsä omaa oletet-

tua tahtoa asiassa. Asunto-osakeyhtiön osakkeiden myynnille ei ollut taloudellista pakkoa tai tarvetta. Tällainen omaisuus tuli holhouslain nojalla säilyttää siten, että sen säilyttämisestä oli riittävä varmuus ja että sille saatiin kohtuullinen tuotto. Myös sellainen omaisuus, jolla oli vajaavaltaiselle erityistä arvoa, tuli säilyttää. Hallituksen esityksessä holhouslain muutokseksi (HE 224/1982) tämän katsottiin tarkoittavan myös sitä, että vajaavaltaisen omistuksessa on erityisesti säilytettävä sellainen omaisuus, jolla voidaan olettaa olevan vajaavaltaiselle tunnesyistä erityistä arvoa.

Perustuslaissa turvataan ihmisarvon loukkaamattomuus, henkilökohtainen vapaus ja yksityiselämän suoja. Kaikki nämä turvaavat osaltaan yksilön itsemääräämisoikeutta. Merkitystä olisi siitä syystä tullut AOA:n käsityksen mukaan antaa myös sille, mitä kantelijoiden äiti itse mahdollisesti olisi halunnut tällaisessa tilanteessa tehtävän. Hänen itsemääräämisoikeutensa kunnioittaminen olisi edellyttänyt tämän seikan selvittämistä mahdollisuuksien mukaan siitä huolimatta, että hän ei itse kyennyt ilmaisemaan tahtoaan. AOA totesi henkilön itsemääräämisoikeuden sisältävän oikeuden vaikuttaa itseään koskeviin asioihin myös silloin, kun ne ovat taloudellista laatua.

Selvityksen mukaan holhouslautakunta ei ollut pyrkinyt selvittämään sitä, miten kantelijoiden äiti olisi itse suhtautunut asunnon myyntiin ollessaan vielä tosiasiallisesti oikeustoimikelpoinen ja kykenevä käyttämään itsemääräämisoikeuttaan. Tällä oli kuitenkin merkitystä, sillä jos asunnolla olisi ollut hänelle erityistä arvoa holhouslain tarkoittamassa merkityksessä, ei sitä olisi tullut näissä olosuhteissa realisoida.

AOA katsoi, että sekä vanhuksen itsemääräämisoikeus että ihmisarvon kunnioittaminen edellyttivät tätä myös siinä tapauksessa, että henkilö

ei enää pystynyt ilmaisemaan mielipidettään asiassa tai että asialla ei enää tuolla hetkellä voitu katsoa olevan hänelle itselleen tunnearvoa. Itsemääräämisoikeutta tulisi pyrkiä kunnioittamaan ja toteuttamaan, vaikka vajaavaltainen on tosiasiallisesti kykenemätön käyttämään tätä oikeuttaan. Kun henkilö on menettänyt kyvyn ilmaista päätöksensä tai tahtonsa, on pyrittävä selvittämään hänen aiemmin ilmaisemansa henkilökohtaiset näkemykset ja arvot. On arvioitava sitä, mitä henkilö päättäisi, jos hän kykenisi ilmaisemaan mielipiteensä. Tärkeää on kaikki se tieto, jonka perusteella henkilön tahto voidaan selvittää, esimerkiksi tieto hänen elämänsentestään, -olosuhteistaan ja -tavoistaan. Selvitystä tulisi tällöin hankkia hänen lailliselta edustajalta ja läheisiltään.

Näillä perusteilla AOA katsoi, että henkilön itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen ja pyrkimys sen toteuttamiseen olisi edellyttänyt lähiomaisten kuulemista. Kun holhouslaki ei tätä suoranaisesti edellyttänyt, hän ei siis kuitenkaan katsonut holhouslautakunnan menetelleen tältä osin lainvastaisesti. Hän saattoi käsityksensä kuitenkin Lahden maistraatin ja kaupunginhalituksen tietoon.

AOA antoi holhouslautakunnalle myös huomautuksen tässä samassa asiassa harkintavallan ylittämisestä, koska lautakunta ei ollut myyntilupaa antaessaan varmistunut kauppahintasatavan sijoittamisesta tai velvoittanut uskottua miestä laatimaan omaisuuden käytöstä hoitosuunnitelmaa. Tämä olisi ollut tarpeen siksi, että asunnon myynnille ei ollut taloudellista tarvetta. Holhouslautakunnan olisi tullut tapahtunutta huolellisemmin varmistua holhouslain 43 §:n toteutumisesta. Holhouslain nojalla sillä oli velvollisuus katsoa, että uskottu mies piti asianmukaisesti huolta päämiehestään ja tämän omaisuudesta.

Hän kiinnitti holhouslautakunnan huomiota myös siihen, että hyvän hallintotavan mukaista olisi ollut vastata kantelijoiden kirjeeseen ja ilmoittaa kirjallisesti holhouslautakunnan kanta asiassa.

AOA Paunion päätös 29.9.2000, dnro 1969/4/98

KULUTTAJAVALITUSLAUTAKUNNAN PÄÄTÖSTEN PÄIVÄÄMINEN

Kanteliija arvosteli kuluttajavalituslautakuntaa siitä, että lautakunnan päätös oli päivätty kaksi kuukautta aikaisemmaksi kuin se oli merkitty annetuksi.

Kuluttajavalituslautakunnan mukaan päätöspäiväksi merkitään aina päivä, jolloin asia esitellään jaoston kokouksessa. Päätöksen ”antopäivänä” taas pidetään sen postituspäivää. Tällä välin saattaa kulua pitkäkin aika ns. jälkitöiden vuoksi. Esittelypäivänä tehty päätös ei ole vielä lopullinen, vaan päätöstä voidaan sen jälkeen vielä muokata. Päätös on lopullinen vasta kun sekä esittelijä että puheenjohtaja ovat sen allekirjoittaneet.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Kuluttajavalituslautakunnan päätösten etusivulla oleva päiväys tarkoittaa esittelypäivää ja vasta viimeisellä sivulla ilmoitetaan, milloin päätös on annettu. Etusivun päivämäärämerkinnästä ei kuitenkaan käy ilmi se seikka, että kyseessä on vain esittelypäivä. Päinvastoin syntyy mielikuva siitä, että tämä olisi tosiasiallinen päätöspäivä. Tällöin asianosainen saattaa ihmetellä, miksi hän itse saa päätöksen tiedoksi vasta lähes kahden kuukauden kuluttua sen päiväyksestä.

OA:n mielestä kuluttajavalituslautakunnan käytäntö synnytti harhaanjohtavan kuvan tosiasiallisesta päätöspäivästä. Hän esittikin lauta-

kunnan harkittavaksi, olisiko lautakunnan nykyistä päiväskäytäntöä syytä selventää ja pyysi ilmoittamaan 31.1.2001 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitys on mahdollisesti antanut aiheen.

OA Lehtimajan kirje 23.11.2000, dnro 1454/4/00

Kuluttajavalituslautakunta ei ilmoittanut määräaikaan mennessä mahdollisista toimenpiteistään. Tiedusteltaessa asiaa 19.6.2001 kävi ilmi, ettei kuluttajavalituslautakunta ollut saanut kyseistä päätösjäljennöstä, vaikka se oikeusasiamiehen kanslian merkintöjen mukaan oli lähetetty sine 29.11.2000. Näin ollen lautakunnalle lähetettiin uudelleen päätösjäljennös ja uudeksi määräajaksi asetettiin 30.9.2001.

EDUSKUNTA-ASIAKIRJAN KATOAMINEN

Kansanedustaja kertoi hänen eduskunnan keskuskansliaan jättämänsä lakialoitteen kadonneen ja pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan asiaa. Asiassa ilmeni seuraavaa.

Lakialoitetta käsiteltiin eduskunnan täysistunnossa, minkä jälkeen se lähetettiin sosiaali- ja terveysvaliokuntaan. Valiokunta ei kuitenkaan päässyt käsittelemään aloitetta, koska eduskunnan päätöspöytäkirjan ote katosi matkalla keskuskansliasta valiokuntaan. Aloitteesta ei tullut tietoa valiokunnalle myöskään täysistunnon sähköisen seurantajärjestelmän kautta, koska järjestelmä oli ollut täysistunnon aikana epäkunnossa. Siinä olevaa toimintavirhettä ei ollut huomattu, koska virhe ei ollut ilmennyt seurantajärjestelmän näytöltä.

Täysistunto päättyi kello 23.46. Välittömästi sen jälkeen laadittiin täysistunnon päätöspöytä-

kirja ja esiteltyjä lakialoitteita koskevat kahdeksan pöytäkirjanotetta. Eduskunnan pääsihteerin varmensi ne allekirjoituksellaan. Pöytäkirjanotteet merkittiin keskuskanslian postikirjaan ja jätettiin postikirjan väliin odottamaan valiokuntiin toimittamista. Seuraavana aamuna puhemiehen sihteerin vei postikirjan ja otteet keskuskanslian kanslia-avustajien huoneeseen. Muut pöytäkirjanotteet paitsi kantelussa tarkoitettua aloitetta koskeva ote toimitettiin putkipostilla asianomaisiin valiokuntiin ja merkittiin saapu-neiksi niiden diaareihin.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Kansanedustajalla on eduskunnassa oikeus sellaisiin hallintopalveluihin, jotka mahdollistavat hänen valtiopäivätyönsä. Eduskunnan hallinnon tehtävänä on huolehtia siitä, että kansanedustaja voi esteittä hoitaa edustajantointaan ja käyttää siihen kuuluvia oikeuksiaan ja että kansanvallan periaate siten toteutuu myös käytännön lainsäädäntötyössä. Kansanedustajan aloiteoikeus on kansanedustajan toimintamahdollisuuksien kannalta keskeinen oikeus. Sillä on tärkeä merkitys kansanvaltaisessa järjestelmässämme. Siksi sen toteutumiseen täytyy kiinnittää erityistä huomiota.

Suoritettu tutkinta ei antanut viitteitä siitä, että aloite olisi yritetty salata tai että sitä koskeva pöytäkirjanote olisi hävitetty tahallisesti. Todennäköisempää oli se, että pöytäkirjanote oli epähuomiossa päässyt katoamaan.

Asiassa kuullut keskuskanslian virkamiehet ovat todenneet pöytäkirjanotteiden toimittamisessa noudatettujen käytäntöjen vaihdelleen. Osa kanslia-avustajista lähetti pöytäkirjanotteet valiokuntaan lähes poikkeuksetta putkipostilla. Jotkut kanslia-avustajat taas eivät lainkaan käyttäneet putkipostia otteiden toimittamisessa vaan kutsuivat valiokunta-avustajan

noutamaan otteet tai veivät ne henkilökohtaisesti valiokuntaan. Menettelystä ei ollut olemassa ohjeita.

OA katsoi, että näissä olosuhteissa ei ollut riittäviä perusteita epäillä valiokunta-avustajien olleen syypäitä asiakirjan katoamiseen. Kun kanslia-avustaja oli viimeinen henkilö, jonka hallussa otteen oli kuittausmerkintöjen avulla näytetty olleen ennen sen katoamista, OA piti todennäköisenä, että juuri hän oli otteen vastaanottettuaan epähuomiossa kadottanut sen. Jos näin oli tapahtunut, kanslia-avustajan oli katsottava laiminlyöneen noudattaa häneltä eduskunnan virkamiehenä vaadittavaa huolellisuutta. Olosuhteisiin ja eduskunnan sisäisessä postissa noudatettuihin tavanomaisiin menettelytapoihin nähden OA piti hänen viakseen jäävää huolimattomuutta kuitenkin vähäisenä eikä katsonut olevan syytä epäillä hänen syyllistyneen rangaistavaan menettelyyn.

Kanslia-avustaja kertoi käyttäneensä pöytäkirjanotteiden välittämisessä putkipostia, vaikka otteiden toimittaminen eteenpäin henkilökohtaisesti kuittausta vastaan olisi ollut varmempi tapa ja jo tapahtuma-aikana osa kanslia-avustajista oli noudattanut sitä. Kun putkipostin käyttäminen tällaisessa tapauksessa ei kuitenkaan ollut annettujen ohjeiden tai määräysten vastaista, asianomaista kanslia-avustajaa ei voitu tästä sinänsä arvostella.

Itse järjestelmää voitiin sitä vastoin arvostella siitä, että pöytäkirjanotteiden välittämisessä oli käytetty putkipostia, vaikka otteiden luovuttaminen eteenpäin henkilökohtaista kuittausta vastaan olisi ollut varmempi tapa. Asiakirjojen toimittamisessa käytetty postitusjärjestelmä oli tapahtuma-aikana puutteellinen siinä suhteessa, ettei kanslia-avustajien ja valiokunta-avustajien keskinäisessä postinsiirrossa edellytetty kuittauksia. Kuittaukset korostavat henkilökohtaista

vastuuta postista ja antavat parempia takeita siitä, että kaikki lähetykset tulevat perille. Lisäksi ne helpottavat kadonneiden asiakirjojen jäljittämistä sekä vastuun jälkikäteistä kohdentamista. Tapahtuma-aikana jo osa kanslia-avustajista oli noudattanut tällaista menettelytapaa.

Täysistunnon sähköistä seurantajärjestelmää ei ainakaan katoamistapauksen aikaan ollut vielä kehitetty niin luotettavaksi, että se olisi paljastanut asiakirjojen fyysisessä siirrossa tapahtuvan virheen. Huomiota herätti se, ettei järjestelmä ollut ilmaissut omaa puutteellista toimintaansa. Järjestelmää ei ollut ilmeisesti suunniteltukaan toimimaan täysistunnon ja valiokuntien välisen tiedonsiirron kontrollijärjestelmänä vaan pikemminkin tiedonsiirtoa täydentävänä järjestelmänä.

Eduskunnan keskuskanslian taholta kiinnitettiin huomiota siihen, että silloinkin, kun täysistunnon sähköinen seurantajärjestelmä pettää, valiokunnilla on mahdollisuus saada tieto täysistunnossa käsiteltävistä asioista eduskunnan kirjaamisjärjestelmänä toimivan valtiopäiväasioiden seurantajärjestelmän (VEPS) diaarista. OA:n mielestä näytti kuitenkin siltä, että valiokunnissa yleisesti uskottiin pöytäkirjanotteiden fyysisen toimittamisen ja täysistunnosta valiokuntien diaariin sähköisesti tapahtuvan tiedonsiirron riittävästi varmistavan asian vireilletulon asianomaisessa valiokunnassa. Valiokuntien käytännössä ei ollut tavanomaista käydä tarkistamassa VEPS-diaarista, oliko valiokuntaan lähetetty asioita, joista sinne ei ole tullut tietoa muuta kautta. Jos täysistunnon sähköinen seurantajärjestelmä ei riittänyt asiakirjan fyysisen siirron kontrolliksi, saattoi OA:n mielestä olla syytä harkita sitä, että valiokunnille asetetaan velvollisuus aika ajoin tarkistaa myös VEPS-diaarista, onko tieto kaikista valiokuntaan lähetetyistä asioista saapunut perille.

Eduskunnan postitusjärjestelmän ylläpitäminen ja kehittäminen nyt kysymyksessä olevilta osin kuului eduskunnan keskuskanslialle. Keskuskanslian johdon viaksi jäi se, ettei postitusta ollut riittävästi ohjeistettu, vaan kanslia-avustajat saattoivat itse luoda omat käytäntönsä. Toisin asiakirjasiirrossa käytetty putkipostijärjestelmä oli pääsihteerin mukaan sinänsä osoittautunut luotettavaksi eikä pöytäkirjanotteita ole putkipostia käytettäessä tiettävästi aikaisemmin kadonnut.

Kanslia- ja valiokunta-avustajat olivat puheena olevan tapauksen jälkeen luopuneet putkipostin käytöstä pöytäkirjanotteiden lähettämisessä. Nyttemmin kanslia-avustaja vie otteet valiokunta-avustajalle tai valiokunta-avustaja käy noutamassa ne kanslia-avustajalta. Kummassakin tapauksessa otteet luovutetaan kuitausta vastaan. Edellä todettuun epäkohtaan oli näin ollen saatu korjaus. Myös eduskunnan sähköistä tiedonsiirtojärjestelmää oli tämän tapauksen johdosta kehitetty siten, että se aikaisempaa paremmin ilmaisi oman puutteellisen toimintansa. Järjestelmien välistä tiedonkulkua oli pääsihteerin mukaan muutenkin pyritty parantamaan.

OA kiinnitti kanslia-avustajan huomiota asianmukaisen huolellisuuden noudattamiseen eduskunnan sisäisen postin ja erityisesti pöytäkirjanotteiden käsittelyssä. Lisäksi hän kiinnitti asiakirjaliikenteen ja postitusjärjestelmän toimivuudesta vastaavan keskuskanslian johdon huomiota eduskunnan sisäisen postinkulun asianmukaiseen valvontaan sekä henkilökunnan riittävään ohjeistamiseen postituksen luotettavuuden turvaamiseksi.

OA Lehtimajan päätös 7.12.2000, dnro 2641/4/99

VIRANOMAISEN KÄYMÄT SOVINTONEUVOTTELUT

Kantelija arvosteli Ahvenanmaan maakuntahallituksen kansliapäällikön menettelyä kantelijan ja maakuntahallituksen välillä käytyjen sovintoneuvottelujen yhteydessä.

Kansliapäällikkö oli ilmoittanut maakuntahallituksen luopuvan vaatimasta kantelijan maksettavaksi määrättyjä oikeudenkäyntikuluja mikäli kantelija peruuttaa oikeusasiamiehelle maakuntahallituksen virkamiesten menettelystä tekemänsä kantelun ja sitoutuu olemaan vastaisuudessa tekemättä uusia samaan asiaan liittyviä maakuntahallitukseen tai sen virkamiehiin kohdistuvia kanteluja.

AOA Jonkka totesi ratkaisussaan, että oikeus saattaa viranomaisen tai virkamiehen toiminnan lainmukaisuuden selvittäminen laillisuusvalvojan tutkittavaksi on läheisessä yhteydessä perusoikeutena kaikille turvattuun oikeusturvaan. On hyvän hallinnon vastaista ja sopimatonta, että viranomainen asettaa sovinnon tekemiselle tällaisia ehtoja joiden tarkoituksena on estää viranomaisen toiminnan lainmukaisuuden selvittäminen.

AOA saattoi käsityksensä maakuntahallituksen kansliapäällikön tietoon.

AOA Jonkan päätös 19.12.2000, dnro 335/4/00

VIRKAMIEHEN ANTAMAN LUPAUKSEN PITÄMINEN

Kantelija oli pyytänyt tasa-arvovaltuutetulta lausuntoa virkanimitysasiassa. Tasa-arvovaltuutetun toimiston ylitarkastaja oli ilmoittanut kantelijalle huolehtivansa, että tasa-arvovaltuutetun lausunto annetaan ennen kuin tasa-arvovaltuutetun mukaisen kanteen nostamiselle säädetty määräaika kuluu kantelijan tapauksessa um-

peen. Kantelijan tiedusteltua sittemmin asiansa etenemistä kävi ilmi, että määräaika kanteen nostamiselle oli jo umpeutunut.

Ylitarkastaja kertoi yleensä olleen tapana, että lausunnon pyytäjälle ilmoitetaan, jos lausunto ei valmistu ennen hyvityskanteen nostamiselle säädetyn määräajan umpeutumista. Kantelijan tapauksessa näin ei kuitenkaan ollut tehty ylitarkastajan ”ylenpalttisen” työmäärän vuoksi. Tasa-arvovaltuutettu totesi vuoden 1999 olleen poikkeuksellisen työläs johtuen Suomen puheenjohtajuuskaudesta EU:ssa.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Kantelijalle oli annettu tarpeellinen tieto kanteen nostamisesta ja määräajasta. Hänen oli kuitenkin annettu ymmärtää, että tasa-arvovaltuutetun toimistossa pidetään huolta lausunnon antamisesta ennen määräajan umpeutumista. Hyvään hallintoon kuuluu, että virkamies pitää asiakkaalleen antamansa lupaukset tai ainakin erikseen ilmoittaa asiakkaalle, jos lupauksen täyttäminen näyttää estyvän. Ylitarkastajan olisi tullut alun perin muistuttaa kantelijaa siitä, että hyvityskanteen nostamisen määräajoista huolehtiminen on viime kädessä asiakkaan omalla vastuulla. Menettelyn moitittavuutta arvioiessaan OA otti kuitenkin huomioon tasa-arvovaltuutetun toimiston poikkeukselliset työpaik-
neet.

OA kiinnitti ylitarkastajan huomiota hyvän hallinnon periaatteisiin. Tasa-arvovaltuutetun huomiota hän kiinnitti alaisten asianmukaiseen ohjaukseen ja käsittelyaikataulujen valvomi-
seen.

OA Lehtimajan päätös 19.12.2000, dnro 1758/4/00

TOISTUVAA KORVAUSTA KOSKEVA HAKEMUS

Irtisanottu virkamies kanteli siitä, että Valtiokonttori oli 8.11.1999 jättänyt hänen toistuvaa korvausta koskevan hakemuksensa myöhään tehtynä tutkimatta. Koska lopullinen päätös hänen palvelussuhteensa päättymisestä oli ratkaistu vasta korkeimman hallinto-oikeuden 28.4.1998 antamalla päätöksellä, kantelija katsoi 31.3.1999 Valtiokonttorille saapuneen hakemuksen määräajassa tehdyksi.

Valtiokonttorin päätökseen ei saanut eroraha-asetuksen mukaan hakea muutosta.

AOA Jonkka totesi kannanottonaan seuraavan.

Rajavartiolaitoksen esikunnan päällikkö oli 29.11.1996 irtisanonut kantelijan siten, että tämän virkasuhde sovittiin uuden valtion virkamieslain 28 §:n 1 momentin nojalla päättyväksi välittömästi. Virkamieslautakunta oli kuitenkin ennen kuuden kuukauden irtisanomisajan loppuun kulumista 12.3.1997 kumonnut irtisanomispäätöksen. Koska rajavartiolaitoksen esikunta oli valittanut virkamieslautakunnan päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, ei virkamieslautakunnan päätös eikä rajavartiolaitoksen esikunnan tekemä irtisanomispäätös kuitenkaan saaneet lainvoimaa. Irtisanomispäätös oli tullut lainvoimaiseksi vasta korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistua asian.

AOA katsoi, että vasta korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä oli ratkaistu se, että kantelijan virkasuhde oli päättynyt. Näin ollen kantelijan Valtiokonttoriin 31.3.1999 saapunut hakemus oli tehty eroraha-asetuksen 13 §:ssä säädettyssä kahden vuoden määräajassa sen kalenterivuoden päättymisestä, jolloin palvelussuhde päättyi.

Kun eroraha-asetuksen 13 §:ää tulkitaan edellä mainitulla tavalla, Valtiokonttorin ei olisi tullut jättää kantelijan hakemusta tutkimatta.

Ottaen vanhan ja uuden valtion virkamieslain asian uudelleen käsittelemistä koskevat säännökset huomioon AOA katsoi, että Valtiokonttorilla olisi lainmukaiset perusteet ottaa kantelijan hakemus uudelleen tutkittavaksi.

Jos Valtiokonttori katsoo, ettei se voi ottaa asiaa uudelleen käsiteltäväksi, kantelijalla on AOA:n näkemyksen mukaan mahdollisuus haakea Valtiokonttorin päätökseen muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta sekä vaatia perustuslain 21 §:ään, aikaisemmin hallitusmuodon 16 §:ään viitaten Valtiokonttorin päätökseen liitetyn valituskiellon poistamista ja asian tutkimista valituksena. Kysymyksessä on asetukseen perustuva valituskielto. Jos asetuksen säännös on ristiriidassa perustuslain kanssa, säännöstä ei saa perustuslain 107 §:n, aikaisemmin hallitusmuodon 92 §:n 2 momentin mukaan soveltaa.

AOA kiinnitti lisäksi kantelijan huomiota siihen, että hän voi ylimääräisenä muutoksenhakukeinona turvautua hallintolainkäyttölain 63 §:ssä säädettyyn purkumahdollisuuteen. Purkuhakemuksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle voi tehdä myös Valtiokonttori.

AOA saattoi käsityksensä eroraha-asetuksen 13 §:n tulkinnasta ja Valtiokonttorin menettelystä sen tietoon. Samalla hän esitti käsityksensä, että Valtiokonttorilla olisi perusteltua aihetta ottaa kantelijan hakemus uudelleen käsiteltäväksi, ja saattoi käsityksensä Valtiokonttorin tietoon. AOA pyysi Valtiokonttoria ilmoittamaan 31.1.2001 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt asiassa.

AOA Jonkan päätös 22.12.2000, dnro 2426/4/00

Valtiokonttori ilmoitti 30.1.2001, että se on ottanut kantelijan hakemuksen uudelleen käsiteltäväksi ja päättänyt 14.2.2001 myöntää hänelle toistuvan korvauksen.

PASSIN VÄLIAIKAINEN POISOTTAMINEN

Kantelija, Suomen kansalainen, oli ollut lähdössä Helsingin Länsisatamasta lomamatkalle Viroon. Passintarkastuksen vuoropäällikkönä toiminut Suomenlahden merivartioston yliluutnantti oli kuitenkin ottanut kantelijan passin väliaikaisesti haltuunsa, koska sen viimeiselle sivulle oli lyijykynällä merkitty kantelijan lähimän omaisen yhteystiedot suomeksi ja saksaksi. Yliluutnantti oli ollut yhteydessä Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen päivystävään rikoskomisarioon, joka oli tehnyt päätöksen passin väliaikaisesta poisottamisesta. Kantelijan lomamatka oli tämän johdosta peruuntunut. Hän piti lopputulosta kohtuuttomana ja kertoi käyttäneensä passiaan vuosikausia ilman että viranomaiset olisivat aikaisemmin huomauttaneet passiin tehdystä lisämerkinnästä.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Sekä Suomen perustuslaki että kansainväliset ihmisoikeussopimukset turvaavat jokaiselle oikeuden lähteä maasta. Tämän johdosta myös passilainsäädännön maastalähtöä rajoittavia säännöksiä on ns. perusoikeusrajoituksina tulkitettava suppeasti. Perusoikeuksien rajoittaminen on yleensäkin mahdollista vain laissa säädetyillä täsmällisillä ja tarkkarajaisilla perusteilla.

Passilain mukaan Suomen kansalaisella on oltava passi matkustaessaan maasta. Passi voidaan peruuttaa muun muassa silloin, kun se on turmeltunut tai sen merkintöjä on muutettu. Se voidaan myös ottaa pois väliaikaisesti jo ennen peruuttamispäätöksen tekemistä. Passilaissa passin peruuttamisen ja väliaikaisen poisottamisen perusteena mainittu termi ”turmeltunut” on jossain määrin tulkinnanvarainen. Passilain esitöistä käy ilmi, etteivät mitkä tahansa passiin tehdyt ylimääräiset merkinnät saa aikaan passin

”turmeltumista”. Jotta turmeltumisesta voitaisiin puhua, ylimääräisten merkintöjen on ensinnäkin oltava ”asiattomia” eivätkä ne myöskään saa olla ”vähäisiä”. Asiattomuuden arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota paitsi siihen, kuka merkinnät on tehnyt, myös merkintöjen sisältöön ja tarkoitukseen.

Kantelijan tapauksessa oli ollut kysymys passinhaltijan lähimmän omaisen yhteystiedoista. Joskaan tällaisia tietoja ei ole säädetty passiin erikseen merkittäviksi, niitä ei myöskään voitane pitää kokonaan hyödyttöminä esimerkiksi passinhaltijaa kohdanneissa onnettomuustilanteissa sekä sellaisissa tapauksissa, joissa oikean passinhaltijan tunnistamisesta syntyy epä tietoisuutta. Lyijykynämerkintä on ymmärrettävissä passinhaltijan itsensä lisäämäksi eikä sitä sen vuoksi voida tulkita viranomaisen antaman asiakirjan sisällön oikeudettomaksi muuttamiseksi.

Kantelijan tapauksessa ylimääräinen merkintä ei ollut heikentänyt passinhaltijan henkilöä koskevien tietojen luotettavuutta. Se oli tarkoitettu vain täydentämään passin sisältämiä virallisia tietoja. OA:n mielestä kantelijan passia ei voitu siihen tehdyn yhden ylimääräisen lyijykynämerkinnän vuoksi pitää passilaissa tarkoitulla tavalla turmeltuneena. Kysymys ei ollut tältä osin viranomaisen vapaasta harkinnasta, vaan harkinnassa oli otettava huomioon myös hallinto-oikeuden yleiset periaatteet, tässä tapauksessa ennen kaikkea suhteellisuusperiaate, jonka mukaan käytetyt keinot on aina suhteutettava niillä pyrittäviin tavoitteisiin eikä keinoja ole lupa ylimitoittaa.

OA muistutti myös julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä velvoittaa viranomaisia perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen lain tulkintaan. Lain sanamuodon sallimista vaihtoehtoista on aina valittava se, jonka mukainen

lopputulos takaa kansalaisille parhaan mahdollisen perus- ja ihmisoikeussuojan. Tässä tapauksessa oli kysymys nimenomaan kansalaisen liikkumisvapauden ja siihen kuuluvan maastalähtöoikeuden turvaamisesta – asia, jonka huonosta hoitamisesta Suomi oli saanut aikaisemminkin arvostelua osakseen mm. YK:n ihmisoikeuskomitean taholta.

Tässä tapauksessa passintarkastusviranomaiset eivät ilmeisesti olleet täysin mieltäneet oman toimintansa oikeudellisia perus- ja ihmisoikeuskytkentöjä. Oikeusasiamiehelle kantelun johdosta antamassaan selvityksessä Suomenlahden merivartiosto ilmoitti kantanaan, että perusoikeussäännöksillä oli merkitystä ”vain silloin kun passintarkastusviranomaisen katsoi matkustusasiakirjojen olevan asianmukaisessa kunnossa”. Toisin sanoen: ensin viranomaisen päättäisi muotoseikoista ja vasta sen jälkeen olisi lupa puhua perus- ja ihmisoikeudesta. OA:n käsityksen mukaan marssijärjestys oli kuitenkin päinvastainen: perustuslaissa lähdetään siitä, että *kaikessa* viranomaistoiminnassa on pidettävä mielessä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus. Muotoseikat eivät ole itsetarkoitusta vaan ainoastaan oikeudellisen sääntelyn apuvälineitä. Muotoseikoista voidaan yleensä tinkiä ja niistä on tingittävä, jos kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sitä vaatii.

Vaikka kantelijan passia olisikin pidetty ”turmeltuneena”, asiassa olisi voitu ja olisi OA:n mielestä pitänyt menetellä toisin. Kantelijalle olisi voitu ainoastaan huomauttaa lyijykynämerkinnän asiaankuulumattomuudesta ja kehottaa häntä joko poistamaan se tai uusimaan passinsa matkalta palattuaan. Joka tapauksessa passin väliaikainen poisottaminen olisi voitu lykätä taapahtuvaksi vasta matkan jälkeen. Passintarkastusviranomaisen olisi myös itse voinut yliviivata tai pyyhkiä pois passiin tehdyn ylimääräisen

merkinnän, mikäli hän katsoi sen vähentävän passin luotettavuutta. Olisipa valittu mikä menettelytapa tahansa, lähtökohtana olisi tullut pitää mielessä se, että kansalaisen perusoikeutta lähteä maasta ei ole lupa estää vähäisten muoto-seikkojen takia.

OA katsoi, että myös passinhaltijan luottamuksensuojalle oli annettava merkitystä, kun harkittiin passilain mukaisia toimenpiteitä. Kantelija oli korostanut sitä, että hän oli jo vuosikausia ennen kantelussa tarkoitettua tapahtumaa käyttänyt passiaan ilman että ylimääräiseen lyijykynämerkintään olisi kiinnitetty huomiota. Passissa ei ole nimenomaista kieltoa merkitä siihen esimerkiksi lyijykynällä ylimääräisiä tietoja eikä tästä kiellosta myöskään erikseen muistuteta passia annettaessa. Jollei tällaiseen, passinhaltijan hyvässä uskossa ja sinänsä asiallisessa tarkoituksessa tekemään ylimääräiseen merkintään ollut passintarkastajien taholta aikaisemmin puututtu, ei ollut hyvän hallintotavan mukaista muuttaa suhtautumista yhtäkkiä, varaamatta passinhaltijalle mahdollisuutta etukäteen varautua käytännön tiukentumiseen.

OA katsoi yliluutnantin ja rikoskomisarion loukanneen kantelijan laillista oikeutta päättäessään ottaa kantelijalta tämän passin pois ja estäessään siten hänen lähtönsä maasta. OA antoi yliluutnantille ja rikosylikomisariolle huomautuksen heidän lainvastaisesta menettelystään.

OA kiinnitti samalla sisäasiainministeriön huomiota passin väliaikaista poisottamista koskevien säännösten tulkinnasta esittämiinsä näkökohtiin. OA kehotti ministeriötä huolehtimaan siitä, että perusoikeusnäkökulma otetaan vastedes asianmukaisesti huomioon passintarkastuksesta vastaavien viranomaisten ohjeistuksessa ja koulutuksessa. Samalla hän esitti ministeriön harkittavaksi, miten se voi kohtuullisesti

hyvittää kantelijalle tässä asiassa aiheutuneen haitan.

OA Lehtimajan päätös 29.12.2000, dnro 1475/4/98

Sisäasiainministeriö ilmoitti 13.3.2001 päivättyllä kirjeellään, että kantelijalle oli rajavartiolaitoksen esikunnan tekemän päätöksen mukaisesti maksettu 1 265 mk niistä ylimääräisistä kuluista, jotka olivat hänelle aiheutuneet mm. lomamatkan peruuntumisen johdosta.

Rajavartiolaitoksen esikunnan mukaan passintarkastajien koulutuksessa on nyttemmin kiinnitetty asiaan enemmän huomiota. Suomenlahden merivartiostossa on tämän kantelutapauksen jälkeen annettu 17.8.1999 päivätty ohje passin poisottamisesta. Siinä todetaan: ”Passin voidaan katsoa olevan turmeltunut silloin, kun siitä puuttuu sivuja, passiin tehdyistä viranomaismerkinnöistä ei saa selvää, henkilötietosivu on lähes irti tai henkilötietosivun kalvo on selvästi irtoamassa tai kun passia on käytetty muistikirjana. Esimerkiksi pikkulasten tekemät vähäiset ”sotkut” eivät saa vielä aiheuttaa passin hylkäämistä”.

ULKOMAILLA ASUVAN SUOMEN KANSALAISEN OIKEUS PASSIIN

Yhdysvalloissa asuva Suomen kansalainen kanteli siitä, ettei Suomen Los Angelesin pääkonsulinvirasto ollut myöntänyt hänelle passia. Passin epäämisen syyksi oli ilmoitettu se, ettei hän ollut vielä suorittanut Suomessa varusmiespalvelusta. Kantelija kertoi asuneensa Suomessa vain muutaman vuoden opiskelijana ja pitäneensä itseään aina Japanin kansalaisena. Japanin viranomaiset olivat kuitenkin todenneet hänen menettäneen Japanin kansalaisuutensa saades-

saan aikanaan Suomen kansalaisuuden. Ilman passia kantelija ei voinut matkustaa Yhdysvalloista Japaniin, josta hän kertoi saaneensa työpaikan. Kantelija katsoi lisäksi saaneensa pääkonsulaatista virheellistä tietoa Suomen lain sisällöstä.

Ulkoasiainministeriö totesi kantelijan olevan ”etsintäkuulutettu sotilaskarkuri” ja katsoi, ettei hänelle siten voitu myöntää passia muuta kuin kotimatkaa varten Suomeen. Hän oli aikanaan hakenut vapautusta asepalveluksesta, mutta hakemukseen ei ollut suostuttu.

Ulkoasiainministeriö pahoitteli Los Angelesin pääkonsulaatin kantelijalle antamaa vanhentunutta tietoa passilain sisällöstä.

OA Lehtimaja totesi kannanottonaan seuraavan.

Perustuslain mukaan jokaisella on lähtökohdaisesti liikkumisvapaus, johon kuuluu myös oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Passilain mukaan passi voidaan evätä henkilöltä, joka on 28 vuotta täyttänyt asevelvollinen, sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 30 vuotta, jollei hän osoita, ettei maanpuolustusvelvollisuus ole esteenä passin antamiselle. Harkittaessa passin antamista tällaiselle henkilölle on otettava huomioon matkustamisen merkitys hänen perhesuhteidensa, terveydentilansa, toimeentulonsa, ammattinsa ja muiden olosuhteiden kannalta. Lisäksi on otettava huomioon, onko perusteltua syytä odottaa, että asianomainen matkustaa ulkomaille välttääkseen rangaistusta tai sen täytäntöönpanoa. Pelkästään etsintäkuulutus asevelvollisuuslain rikkomisesta ei voi olla esteenä passin myön-

tämiselle, jollei edellä mainittujen, passilaissa lueteltujen seikkojen muuten katsota olevan esteenä.

Passilaissa luetellut passin epäämisperusteet ovat harkinnanvaraisia. OA katsoi, ettei Suomen Los Angelesin pääkonsulinvirasto ollut menettänyt lainvastaisesti kieltäytyessään myöntämästä kantelijalle passia. Asiassa olisi kuitenkin voitu passilain salliman harkintamarginaalin rajoissa päätyä toisenlaiseenkin lopputulokseen, mikäli kantelussa ilmoitetut tiedot hakijan perhe- ym. olosuhteista pitivät paikkansa.

Liikkumisvapauden rajoitukset tulee aina suhteuttaa niillä tavoiteltuun päämäärään. Jos perusoikeuden rajoittaminen ei käytännössä edistä rajoituksen perusteeksi ilmoitetun tavoitteen saavuttamista, ei rajoittaminen ole yleensä suhteellisuusvaatimuksen mukaista. Kun otettiin huomioon kantelussa mainitut tiedot kantelijan elämäntilanteesta Yhdysvalloissa, erityisesti hänen ikänsä, oli kyseenalaista, edistikö passin epääminen tässä tapauksessa enää toimenpiteen tavoitetta eli kantelijan maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamista. Ulkoasiainministeriö oli ilmoittanut, että kantelijalle voitiin joka tapauksessa myöntää passi muutaman kuukauden kuluttua hänen täytettyään 30 vuotta.

Vastaavanlaisten asioiden käsittelyä silmällä pitäen OA kiinnitti ulkoasiainministeriön huomiota passin epäämistä koskevien harkintakriteerien perusoikeusmyönteiseen tulkintaan. Samalla hän kiinnitti Los Angelesin pääkonsulaatin huomiota asianmukaiseen huolellisuuteen, kun asiakkaille annetaan tietoa voimassa olevan passilainsäädännön sisällöstä.

OA Lehtimajan kirje 22.11.2000, dnro 919/4/00

TILASTOTIETOJA OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINNASTA

KERTOMUSVUODEN 2000 ASIAT

Käsiteltävänä olleet kantelut, omat aloitteet jalautuspyynnöt yhteensä _____		4 357
Vuodelta 1997 siirtyneet asiat _____		70
Vuodelta 1998 siirtyneet asiat _____		465
Vuodelta 1999 siirtyneet asiat _____		1 063
Vuonna 2000 vireille tulleet asiat _____		2 759
• Kantelut oikeusasiamiehelle _____	2 679	
• Oikeuskanslerilta siirtyneet kantelut _____	22	
• Oikeusasiamiehen omat aloitteet _____	31	
• Oikeusasiamieheltä pyydetty lausunnot _____	27	
Ratkaistut asiat _____		2 750
Kantelut _____	2 677	
Omat aloitteet ¹⁾ _____	37	
Lausuntopyynnöt _____	36	
Seuraavaan vuoteen siirtyneet asiat _____		1 607
Vireillä vuodelta 1997 _____	1	
Vireillä vuodelta 1998 _____	55	
Vireillä vuodelta 1999 _____	495	
Vireillä vuodelta 2000 _____	1 056	
Muut käsitellyt asiat _____		160
Tarkastukset ²⁾ _____	56	
Kanslian hallintoasiat _____	104	

¹⁾ Asian tutkittavaksi ottaminen oikeusasiamiehen omasta aloitteesta johtui 3 tapauksessa sanomalehdissä julkaistuista kirjoituksista

²⁾ Tarkastuspäiviä 45

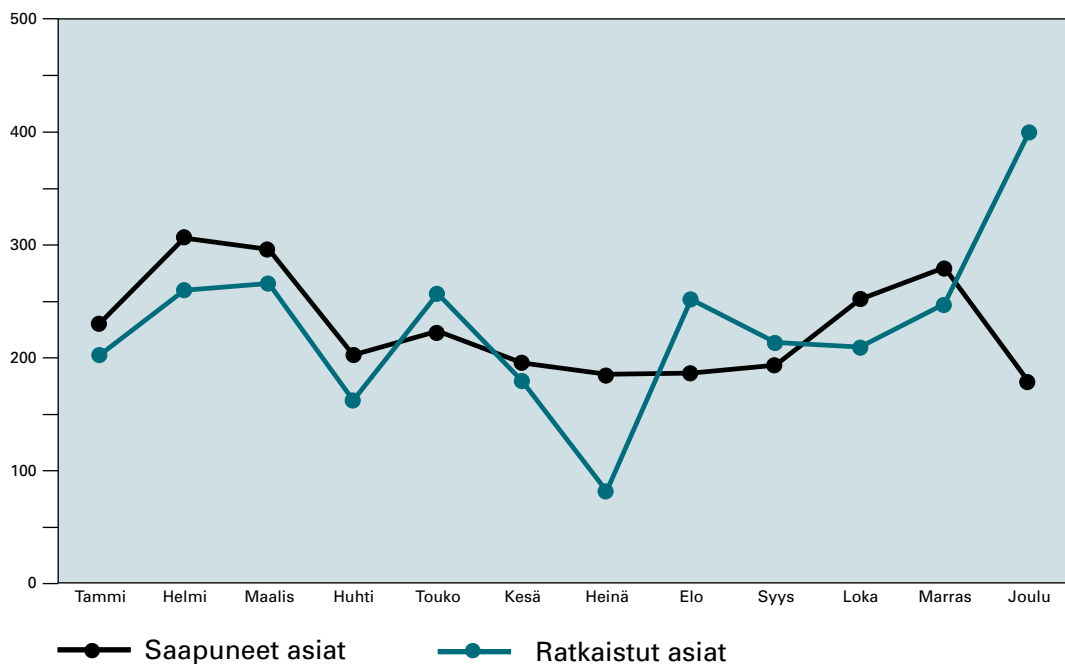
RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN VUONNA 2000

Kantelu- ja lausuntoasiat _____		2 713
• Ylimmät valtioelimet _____	71	
• Sosiaaliviranomaiset _____	465	
• Poliisiviranomaiset _____	365	
• Tuomioistuimet _____	289	
• yleiset tuomioistuimet _____	211	
• erityistuomioistuimet _____	41	
• hallintotuomioistuimet _____	37	
• Vankeinhoitoviranomaiset _____	142	
• Terveystuotoviranomaiset _____	210	
• Kunnalliset viranomaiset _____	104	
• Ympäristöviranomaiset _____	94	
• Veroviranomaiset _____	83	
• Ulosottoviranomaiset _____	95	
• Opetusviranomaiset _____	72	
• Työvoimaviranomaiset _____	82	
• Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset _____	52	
• Ulkomaalaisviranomaiset _____	40	
• Sotilasviranomaiset _____	64	
• Maa- ja metsäviranomaiset _____	65	
• Syyttäjäviranomaiset _____	60	
• Kirkolliset viranomaiset _____	10	
• Muut viranomaiset _____	212	
• Muut julkista tehtävää hoitavat (viranomaisia ja virkamiehiä lukuun ottamatta) _____	3	
• Yksityishenkilöt _____	135	
Omat aloitteet _____		37
• Sosiaaliviranomaiset _____	5	
• Vankeinhoitoviranomaiset _____	1	
• Sotilasviranomaiset _____	6	
• Poliisiviranomaiset _____	7	
• Ulosottoviranomaiset _____	1	
• Syyttäjäviranomaiset _____	1	
• Tuomioistuimet _____	1	
• yleiset tuomioistuimet _____	1	
• Terveystuotoviranomaiset _____	3	
• Opetusviranomaiset _____	4	
• Sisäasiainministeriö _____	1	
• Ulkomaalaisviranomaiset _____	3	
• Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset _____	1	
• Veroviranomaiset _____	1	
• Oikeusministeriö _____	1	
• Ulkoasiainministeriö _____	1	
Ratkaistut asiat yhteensä _____		2 750

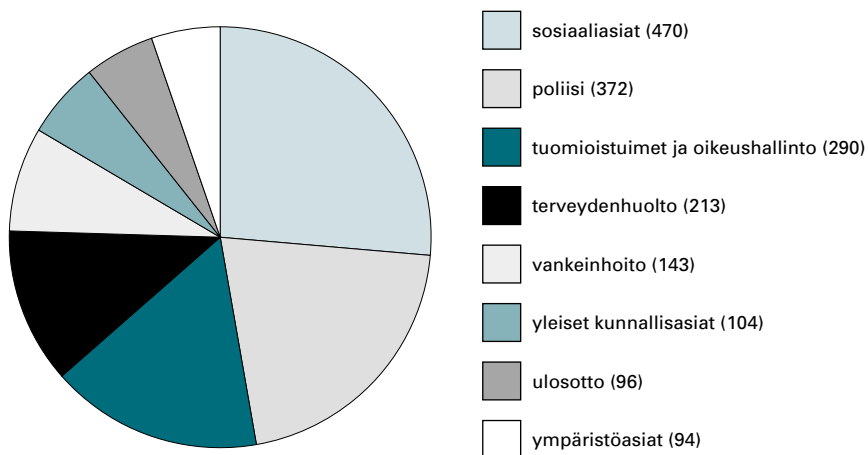
TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA VUONNA 2000

KANTELUT _____		2 677
Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut _____		
• syyte _____	1	
• esitys _____	5	
• huomautus _____	11	
• käsitys _____	297	
• käsittelyaikana tapahtunut korjaus _____	42	
Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska		
• virheellistä menettelyä ei todettu _____	287	
• ei perusteita epäillä virheellistä menettelyä _____	1 158	
Kantelua ei tutkittu, koska		
• ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan _____	227	
• oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä _____	320	
• ei yksilöity _____	143	
• siirto oikeuskanslerille _____	34	
• siirto valtakunnansyyttäjälle _____	10	
• siirto muulle viranomaiselle _____	8	
• tapahtumasta oli kulunut yli 5 vuotta _____	55	
• raukesi muulla perusteella _____	79	
OMAT ALOITTEET _____		37
• syyte _____	1	
• esitys _____	2	
• huomautus _____	2	
• käsitys _____	22	
• käsittelyaikana tapahtunut korjaus _____	4	
• lainvastaista tai virheellistä menettelyä ei todettu _____	1	
• ei perusteita epäillä virheellistä menettelyä _____	3	
• lausunto _____	1	
• ei kuulu _____	1	
LAUSUNNOT _____		36
• Oikeusministeriölle _____	15	
• Ulkoasiainministeriölle _____	9	
• Sisäasiainministeriölle _____	2	
• Työministeriölle _____	3	
• Sosiaali- ja terveysministeriölle _____	1	
• Valtakunnansyyttäjälle _____	1	
• Eduskunnan kansliatoimikunnalle _____	1	
• Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle _____	1	
• EU-oikeusasiamiehelle _____	2	
• Belgian liittovaltion oikeusasiamiehelle _____	1	
• Puolan oikeusasiamiehelle _____	1	
RATKAISTUT ASIAT YHTEENSÄ _____		2 750

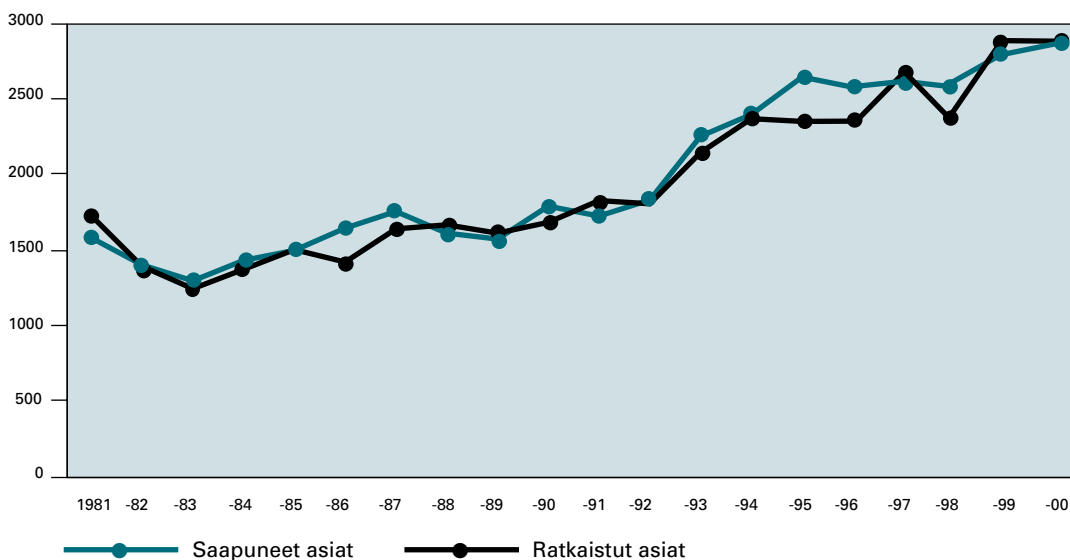
SAAPUNEET JA RATKAISTUT ASIAT KUUKAUSITTAIN VUONNA 2000



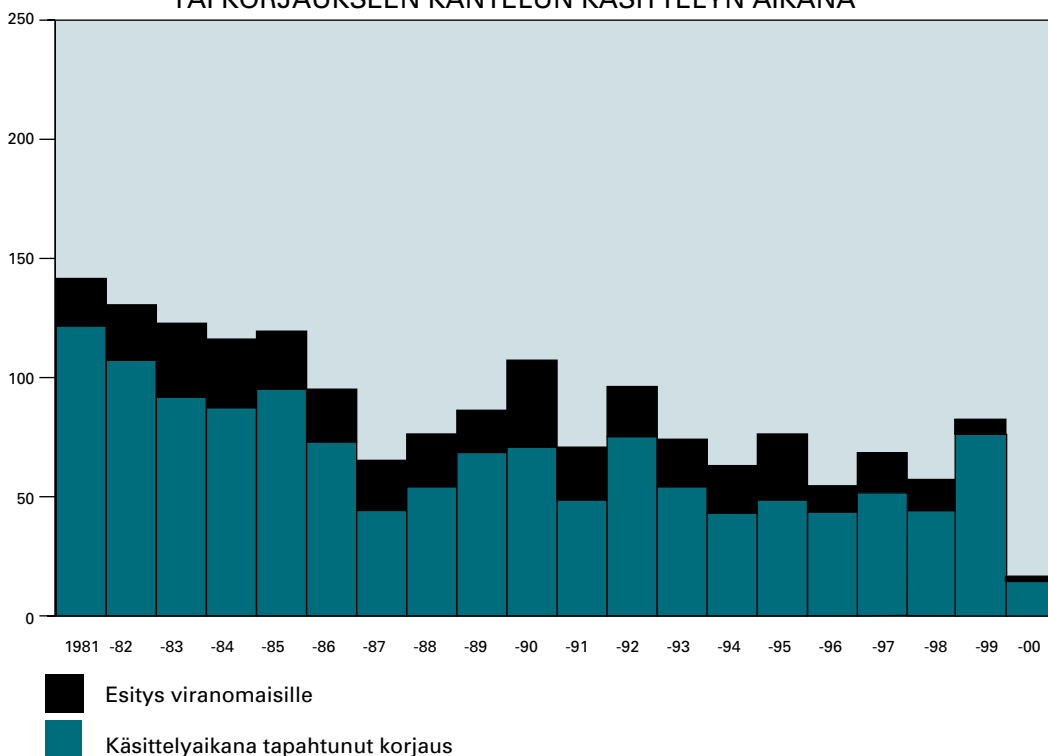
RATKAISUT VUONNA 2000: SUURIMMAT ASIARYHMÄT



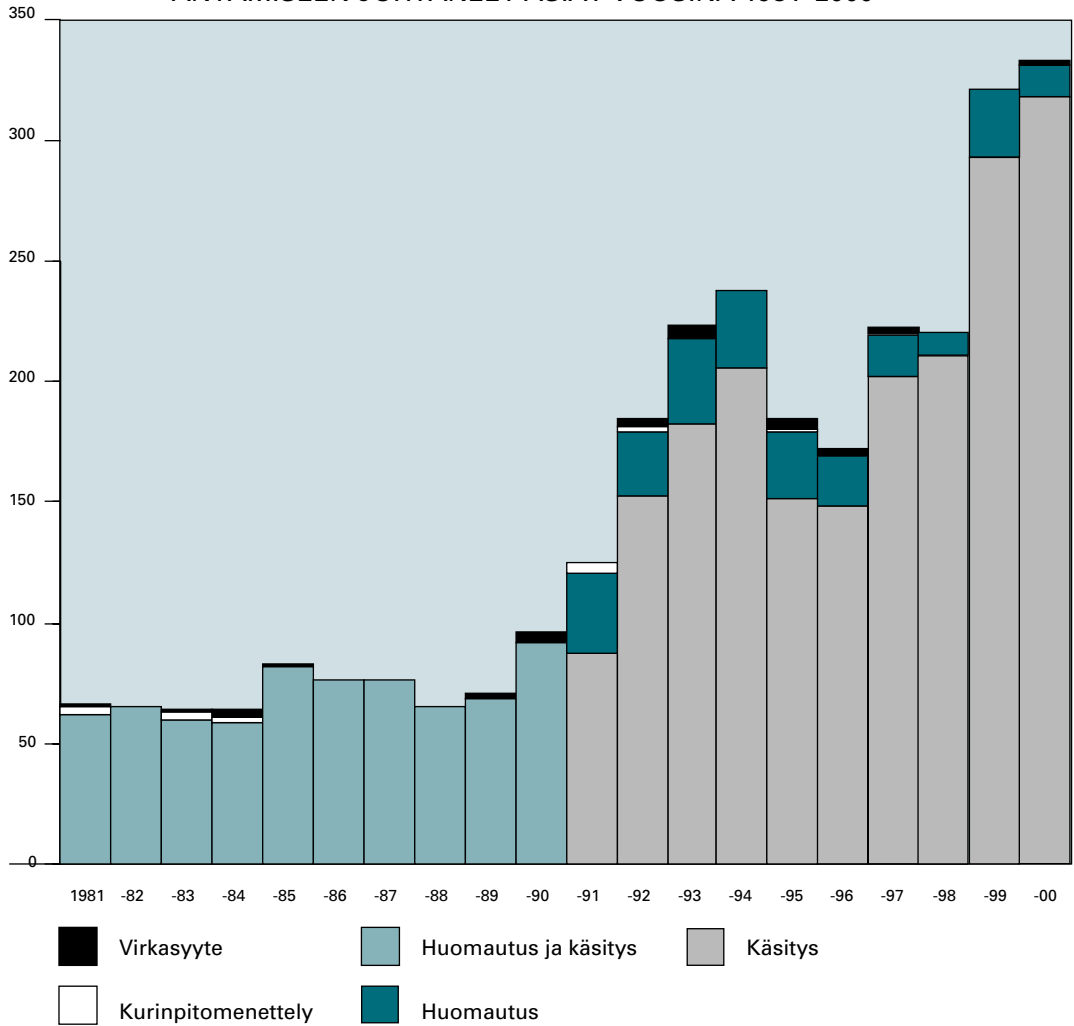
SAAPUNEET RATKAISTUT ASIAT VUOSINA 1981–2000



ASIAT VUOSINA 1981–2000 JOTKA OVAT JOHTANEET ESITYKSIIN VIRANOMAISILLE TAI KORJAUKSEEN KÄSITTELYN AIKANA



VIRKASYYTTEEN, KURINPITOMENETTELYN, HUOMAUTUKSEN TAI KÄSITYKSEN
ANTAMISEEN JOHTANEET ASIAT VUOSINA 1981–2000



LUETTELO OIKEUSASIAMIEHEN ANTAMISTA LAUSUNNOISTA VUONNA 2000

- | | |
|---|--|
| <p>31.1.2000 Lausunto oikeusministeriölle (dnro 2536/4/99) oikeusapujärjestelmän jatkokehittämistoimikunnan mietinnöstä ja siihen sisältyvästä ehdotuksesta hallituksen esitykseksi oikeusapulaiksi (OA Lehtimaja)</p> <p>31.1.2000 Lausunto oikeusministeriölle (dnro 2557/4/99) esitutkinta- ja pakkokeinolain sekä eräiden näihin liittyvien lakien muuttamista pohtineen työryhmän mietinnöstä (AOA Jonkka)</p> <p>18.2.2000 Lausunto sisäasiainministeriölle (dnro 313/4/00) luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (OA Lehtimaja)</p> <p>29.2.2000 Lausunto Euroopan unionin oikeusasiamiehelle (dnro 2560/4/99) Euroopan unionin perusoikeuskirjasta (OA Lehtimaja)</p> <p>16.3.2000 Lausunto työministeriölle (dnro 497/4/00) ehdotuksesta ulkomaalaisvaltuutetun viran muuttamisesta ja tehtävien laajentamisesta syrjintävaltuutetun viraksi (OA Lehtimaja)</p> <p>30.3.2000 Lausunto oikeusministeriölle (dnro 2350/4/99) selvityksestä, joka koski maahan, veteen ja luonnonvaroihin sekä perinteisiin luontaiselinkeinoihin kohdistuvia oikeuksia saamelaisien kotiseutualueella (AOA Jonkka)</p> <p>30.3.2000 Lausunto Belgian liittovaltion oikeusasiamiehelle (dnro 708/4/00) Suomen korkeimman oikeuden mahdollisuudesta antaa ennakkoratkaisuja (OA Lehtimaja)</p> | <p>6.4.2000 Lausunto ulkoasiainministeriölle (dnro 2674/4/99) Itämeren valtioiden neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun lasten oikeuksia koskevasta selvityksestä (AOA Paunio)</p> <p>14.4.2000 Lausunto valtakunnansyyttäjälle (dnro 766/4/00) ohjeluonnoksesta syyttäjien yhteydenpidosta ylimpiin laillisuusvalvojiin (OA Lehtimaja)</p> <p>25.4.2000 Lausunto Euroopan oikeusasiamies Södermanille (dnro 1034/4/00) Suomen oikeusasiamiesten oikeudesta tutkia ja saada asiakirjoja (OA Lehtimaja)</p> <p>2.5.2000 Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle (dnro 567/4/00) transseksuaalien aseman kehittämistyöryhmän muistiosta (AOA Paunio)</p> <p>4.5.2000 Lausunto eduskunnan kansliatoimikunnalle (dnro 814/4/00) eduskunnan sisäisen viestinnän suunnitelman johdosta (OA Lehtimaja)</p> <p>8.5.2000 Lausunto ulkoasiainministeriölle (dnro 667/4/00) Itämeren neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun selvityksestä oikeusasiamiesinstituutiosta Itämeren maissa (OA Lehtimaja)</p> <p>17.5.2000 Lausunto sisäasiainministeriölle (dnro 1108/4/00) poliisin ulkoista tiedottamista koskevan ohjeen luonnoksesta (AOA Jonkka)</p> <p>24.5.2000 Lausunto oikeusministeriölle (dnro 1109/4/00) ehdotuksesta valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämishjelma II:ksi (OA Lehtimaja)</p> |
|---|--|

- 29.5.2000 Lausunto Puolan oikeusasiamiehelle (dnro 1263/4/00) Suomen oikeusasiamiehen toimivallasta (OA Lehtimaja)
- 7.6.2000 Lausunto sisäasiainministeriölle (dnro 2486/2/98) transseksuaaleja ja heidän asemaansa koskevasta lainsäädännöstä (AOA Paunio)
- 15.8.2000 Lausunto ulkoasiainministeriölle (dnro 1557/4/00) Itämeren neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun loppuraportin johdosta (OA Lehtimaja)
- 16.8.2000 Lausunto oikeusministeriölle (dnro 1035/4/00) riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn kehittämistä valmistelleen työryhmän mietinnöstä (OA Lehtimaja)
- 16.8.2000 Lausunto oikeusministeriölle (dnro 1300/4/00) työryhmän mietinnöstä, joka sisälsi luonnoksen hallituksen esitykseksi kilpailuneuvoston ja markkinatuomioistuimen asioiden käsittelystä (OA Lehtimaja)
- 17.8.2000 Lausunto työministeriölle (dnro 1522/4/00) hallituksen ehdotuksesta etnisen syrjinnän ja rasismien vastaiseksi toimintaohjelmaksi (OA Lehtimaja)
- 17.8.2000 Lausunto työministeriölle (dnro 1527/4/00) ehdotuksista ulkomaalaisvaltuutetun viran muuttamisesta ja tehtävien laajentamisesta syrjintävaltuutetun viraksi (OA Lehtimaja)
- 17.8.2000 Lausunto ulkoasiainministeriölle (dnro 1734/4/00) YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen Suomen toisen määräaikaisraportin käsitteystä (AOA Paunio)
- 18.8.2000 Lausunto ulkoasiainministeriölle (dnro 1852/4/00) Itämeren neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun loppuraportin johdosta (AOA Paunio)
- 22.8.2000 Lausunto ulkoasiainministeriölle (dnro 1748/4/00) Viron oikeuskanslerinviraston kehittämistä (OA Lehtimaja)
- 30.8.2000 Lausunto oikeusministeriölle (dnro 1232/4/00) henkilöturvallisuustoimikunnan mietinnöstä (AOA Jonkka)
- 31.8.2000 Lausunto oikeusministeriölle (dnro 1330/4/00) tuomareiden kurinpityöryhmän mietinnöstä (OA Lehtimaja)
- 5.9.2000 Lausunto oikeusministeriölle (dnro 1216/4/00) virkarikoslainsäädännön muuttamista koskevasta työryhmän muistiosta (OA Lehtimaja)
- 26.9.2000 Lausunto ulkoasiainministeriölle (dnro 1932/4/00) Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12. lisäpöytäkirjan allekirjoittamisesta ja siitä laadittavasta hallituksen esityksestä (OA Lehtimaja)
- 29.9.2000 Lausunto oikeusministeriölle (dnro 1296/4/00) ehdotuksesta hallituksen esitykseksi ulosottolain muuttamisesta (AOA Jonkka)
- 6.10.2000 Lausunto oikeusministeriölle (dnro 1301/4/00) rikoslakiprojektin ehdotuksesta rikosoikeuden yleisiä oppoja koskeviksi säännöksiksi (OA Lehtimaja)
- 10.10.2000 Lausunto ulkoasiainministeriölle (dnro 2062/4/00) YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen neljännestä määräaikaisraportista (AOA Paunio)

- | | | | |
|------------|---|------------|---|
| 20.11.2000 | Lausunto oikeusministeriölle (dnro 2411/4/00) luonnoksesta tuomioistuinsanastoksi (OA Lehtimaja) | 14.12.2000 | Lausunto oikeusministeriölle (dnro 2270/4/00) hovioikeusmenettelyn kehittämistä koskevan työryhmän mietinnöstä sekä siihen liittyvästä, oikeusministeriössä virkatyönä laaditusta muistiosta (OA Lehtimaja) |
| 23.11.2000 | Lausunto ulkoasiainministeriölle (dnro 2535/4/00) YK:n ihmisoikeusvaltuutetun tiedustelusta koskien lainsäädännöllisiä ja muita keinoja, joilla kansallisella tasolla vastustetaan ihmisoikeusloukkausten ranskaisemattomuutta (OA Lehtimaja) | 20.12.2000 | Lausunto oikeusministeriölle (dnro 2521/4/00) luonnoksesta ohjeeksi kantelujen käsittelystä vankeinhoitolaitoksessa (AOA Jonkka) |

ASIAHAKEMISTO

	Sivu		Sivu
Ahvenanmaa		Autovero	
– poliisin ohjeistus Ahvenanmaan maakunnassa	126	– lisäselvitysmenettely ja päätöksenteko autoveroasiassa	299
– Ahvenanmaan maakuntahallituksen kansliapäällikön käymät sovinto-neuvottelut	369	– neuvontavelvollisuus autoveroasiassa	299, 302
Ajoneuvohallintokeskus		– autoveron palautusjärjestelmän uudistaminen	304
– Ajoneuvohallintokeskuksen puhelin-palvelu	317	Avustaja	
Ammattikorkeakoulu		– syytetyn oikeus oikeudenkäynti-avustajaan	97
– ammattikorkeakoulun tiedotus opiskelijavalinnassa	266	– viivästys avustajanpalkkioiden maksamisessa	109
Asiakirja		– oikeus avustajan käyttöön ulosottoselvityksessä	155
– asiakirjapyyntöön yksilöiminen	105	– oikeus käyttää avustajaa toimeentulotukiasioissa	166
– kaupungin toimielinten pöytäkirjan nähtävänä pitäminen	270	Eduskunnan oikeusasiamies	
– asiakirjojen katoaminen	271	– esitutkinta asiassa, josta on kanneltu oikeusasiamiehelle	137
– asiakirjojen antamisen viivästyminen ...	262	– oikeusasiamiehen toimivalta ja julkisuuslain soveltamisala	270
– asianosaisen oikeus saada tieto häntä itseään koskevista asiakirjoista	182	– syyteharkintavalta tuomaria koskevassa virkarikosasiassa	142
– vaatimusten kirjaaminen sosiaalihuollon asiakirjoihin	164	– perusteettomat väitteet oikeusasiamiehelle annetussa selvityksessä	157
– sairauskertomusmerkintöjen julkisuus ..	220	– oikeusasiamiehen toimivalta ja sairausvakuutusetuudet	182
– asiakirjojen toimittaminen postitse	359	– oikeusasiamiehen selvityspyynnön käsitteleminen	360
– eduskunta-asiakirjan katoaminen	367	Eduskunta	
Asianomistaja		– muistutuskirjelmän allekirjoitusten peruuttaminen	361
– asianomistajan korvausvaatimuksen ajaminen	144	– eduskunta-asiakirjan katoaminen	367
Asianosainen		Eläke	
– kutsuminen maa-oikeuden katselmukseen	109	– työkyvyttömyyseläkettä koskevien päätösten perusteleminen	178
– oikeus saada tieto häntä itseään koskevista asiakirjoista	182	– eläkehakemuksen käsittelyn viivästyminen	188
Atk			
– kunnan tietokonehankintaan yhdistetyt yksityiset hankinnat	279		

Sivu		Sivu
	– ylimääräistä sanomalehtimieseläkettä koskevan päätöksen perusteleva 177	
	Eläkelaitos	
	– eläkelaitoksen esitteen virheellisyys 178	
	Eristäminen	
	– eristetyn vangin terveydentilan seuranta . 115	
	Eroraha	
	– toistuvaa korvausta koskevan hakemuksen käsittely 370	
	Esitutkinta	
	– AOA Jonkan lausunto esitutkinta- ja pakkokeinolakityöryhmän mietinnöstä .. 123	
	– esitutkintapöytäkirjaan tehtävät merkinnät 125	
	– syylliseksi epäillyn kuulustelu puhelimitse 127	
	– viivästyminen 127, 128	
	– esitutkinta asiassa, josta on kanneltu oikeusasiamiehelle 137	
	– kielelliset oikeudet esitutkinnassa 349	
	– puolueettomuus 233	
	– syyteharkinnan suorittaminen 141	
	– esitutkinnan kattavuuden arviointi 142	
	Esteellisyys	
	– lautamiehen 100	
	– hovioikeuden jäsenen 106	
	– satamalautakunnan ja sataman hallituksen jäsenten 272	
	– kunnanhallituksen jäsenen 273	
	– kaupunginhallituksen jäsenen 278, 336	
	– lääninhallituksen esittelijän 216	
	Euroopan unioni	
	– OA:n lausunto Euroopan unionin perusoikeuskirjahankkeesta 353	
	Haaste	
	– haasteen antaminen riita-asiassa 101	
	Hallintomenettely	
	– asiakirjapyyntöön vastaaminen 106	
	– käräjäoikeuden oikeudenkäyntimaksua koskeva neuvonta 96	
	– korjausmerkinnän tekeminen käräjäoikeuden pöytäkirjaan 97	
	– tuomioistuimen palvelujen saatavuus ... 103	
	– siirtopäätöksen tiedoksiannon viivästyminen 233	
	– Ilmailulaitoksen suhtautuminen ilmailualan yrittäjään 318	
	– lausuntopyyntöön vastaaminen 322	
	– hakemuksen käsittelyn lykkääminen 257	
	– oleskelulupapäätöstä koskevan kantelun käsittely suurlähetystössä 312	
	– valitusasiakirjojen siirtäminen valitusviranomaiselle 314	
	– kirjeeseen vastaaminen 330	
	– tutkimatta jätettyä vaatimusta koskeva valitusosoitus 333	
	– huoltoasemaa koskeva kaavoitus- ja ympäristölupa-asia 336	
	– kaupungin menettely pensasaidan poistamista koskevassa asiassa 340	
	– toimenpidepyyntöön vastaaminen 342	
	– ylimääräistä sanomalehtieläkettä koskevan päätöksen perusteleva 177	
	– työkyvyttömyyseläkettä koskevien päätösten perusteleva 178	
	– tapaturma-asiain korvauslautakunnan lausunnon perusteleva 178	
	– tapaturmavakuutuslain mukaisen korvauspäätöksen perusteleva 181	
	– sairausvakuutuslain mukaisen korvauspäätöksen perusteleva 181	
	– Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspäätöksen perusteleva 183, 184	
	– viranhaltijan kuuleminen 164	
	– oikeus kotipalveluina järjestettävään kuljetustukeen 166	

	Sivu		Sivu
– päätöksen tekeminen toimeentulo-		Henkilökohtainen vapaus	
tukiasiassa	168	– armahdetun vapautuminen viiväs-	
– toimeentulotukipäätöksen puutteellisuus		tyminen	117
ja muutosvaatimuksen käsittelyn		– ns. vankilakkoon osallistuneiden vankien	
viivästyminen	169	oikeuksien menetykset	119
– hakemusasian asianmukainen		– vangin tuominen käsirauhoissa	
käsittely	170	oikeudenkäyntiin	99
– toimeentulotukipäätöksen		– varusmiespalveluksesta kieltäytyneen	
perusteleva	172	kahlehtiminen	248
– neuvontavelvollisuus toimeentulo-		Henkilöllisyys	
tukiasiassa	174	– poliisimiehen velvollisuus nimensä	
– huolellisuus päätöksenteossa	205	ilmoittamiseen	130
– lääninhallituksen päätösten selkeys ja		– oikeus saada tieto virkamiehen	
näiden perusteleva	206	henkilöllisyydestä	217
– neuvontavelvollisuus asian vireille-		Holhouslautakunta	
panosta	220	– lähiomaisten kuuleminen dementoituneen	
– steriloinnista koskevan kantelun		vanhuksen asuntokaupassa	365
käsittely	220	Hovioikeus	
– maksusitoumasta koskeva päätös	224	ks. tuomioistuim	
– työttömyysturvalautakunnan päätös-		Huolellisuus	
jäljennöksen toimittaminen valittajalle ..	286	– riita-asia- valmistelussa	104
– työvoimapolitiittisen lausunnon		– menettämisseuraamuksen tuomitsematta	
lähettäminen hakijalle tiedoksi	288	jättämisessä	106
– tiedusteluun vastaaminen maa- ja		– maksuista ilmoitettaessa	278
metsätalousministeriössä	348	– ulosotossa	149, 151
– asiakirjojen toimittaminen postitse	359	– vesistöiden suunnittelussa	339
– kielteisen yritystukipäätöksen		– päätöksenteossa	205
perusteleva	359	– uskotun miehen tehtävissä	363
– tietosuoja- valtuutetun lausunnon		Huostaanotto	
perusteleva	364	– Kuttulan perheyhteisön valvonta	198
– lähiomaisten kuuleminen ja kirjeseen		– huolellisuus päätöksenteossa ja	
vastaaminen dementoituneen vanhuksen		sijaishuoltoon sijoitetun lapsen huolto ..	205
asuntokaupassa	365	– päätös sijaishuollossa olevan lapsen ja	
– virkamiehen antaman lupauksen		hänen vanhempiensa yhteydenpidon	
pitäminen	369	rajoittamisesta	208
Henkilökohtainen koskemattomuus		Huometestit	
– henkilöntarkastus vankilassa	116	– vangin päihdetesti	114
– henkilöntarkastus tullissa	297		
– henkilöntarkastus ja -katsastus			
vihjepuhelun perusteella	300		

	Sivu		Sivu
– peruskoulun ja ammatillisen oppilaitoksen huumetestit	262	– menettely sairauspäiväraha- ja eläkeasiassa	183
Hyvä hoito		– kuntoutuspäätösten perusteleva	183, 184
– oikeus hyvään hoitoon	221	– sairausvakuutuslain mukaisen korvauspäätöksen perusteleva	181
– potilaan hoitaminen yhteisymmärryksessä hänen kanssaan	222, 223	– oikeusasiamiehen toimivalta ja sairausvakuutusetuudet	182
– psykiatrisen potilaan oikeus ulkoilla	226	– yksityishenkilölle osoitetun kirjeen avaaminen	184
Ilmailulaitos		– ilmoitusmenettely asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin kuulumisesta	185
– Ilmailulaitoksen suhtautuminen ilmailualan yrittäjään	318	– yhdenvertaisuus Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskuksen päätöksenteossa ...	185
– Ilmailulaitoksen hallinnollisen ongelmat ..	322	– eläkehakemuksen käsittelyn viivästyminen	188
Itämeren valtioiden ihmisoikeusvaltuutettu		Kantelu	
– AOA Paunioin lausunto Itämeren valtioiden neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun lasten oikeuksia koskevasta selvityksestä	192	– puhelun kuuntelu ja vanginvartijan käytös	117
Julkisuus		– esitutkinta asiassa, josta on kanneltu oikeusasiamiehelle	137
– asiakirjapyyntöön yksilöiminen	105	– oleskelulupapäätöstä koskevan kantelun käsittely suurlähetystössä	312
– oikeusasiamiehen toimivalta ja julkisuuslain soveltamisala	270	– kantelujen käsittelyn viivästys lääninhallituksessa	215
– kaupungin toimielinten pöytäkirjan nähtävänä pitäminen ja kokouksista ilmoittaminen	270	Kauppa- ja teollisuusministeriö	
– tontinvarauspäätöksen valmistelun julkisuus	331	– kielteisen yritystukipäätöksen perusteleva	359
– asianosaisen oikeus saada tietoa häntä itseään koskevista asiakirjoista	182	Kieli	
– sairauskertomusmerkintöjen julkisuus ..	220	– poliisin ohjeistus Ahvenanmaan maakunnassa	126
– tiedon antaminen keskeneräisestä tutkimuksesta	360	– kielelliset oikeudet esitutkinnassa	349
Kansallispuisto		– vanhustenhuollon palvelujen tarkastus ..	352
– moottorikelkalla liikkuminen kansallispuiston alueella	345	– Vantaan kaupungin ruotsinkieliset palvelut	351
Kansaneläkelaitos		– Kansaneläkelaitoksen ruotsinkielinen palvelu	351
– ruotsinkielinen palvelu	351	– ruotsinkielisten varusmiesten lomamatkat	241
– sairaanhoidon kustannusten korvaaminen	179		
– hakemusasian käsittelyn viivästyminen ..	180		

	Sivu		Sivu
– kielitaito kansalaisuuden myöntämisen ehtona	312	Kunnallisvaalit	
Kilpailuneuvosto		– kunnallisvaalien järjestäminen kuntajaon muutoksen yhteydessä	275
– OA:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kilpailuneuvoston ja markkinatuomioistuimen asioiden käsittelystä	92	Kunta	
Kirjesalaisuus		– kaupungin toimielinten pöytäkirjan nähtävänä pitäminen ja kokouksista ilmoittaminen	270
– yksityishenkilölle osoitetun kirjeen avaaminen	184	– asiakirjojen katoaminen	271
Korkein hallinto-oikeus ks. tuomioistuin		– kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen	271
Kotietsintä		– satamalautakunnan ja sataman hallituksen jäsenten esteellisyys	272
– tietokoneen kovalevyn kopiointi kotietsinnän yhteydessä	127	– kunnanhallituksen jäsenen esteellisyys ..	273
– kotietsinnästä ilmoittaminen	132	– virheellinen muutoksenhakuohje	274
– kotietsinnän suorittamisen ajankohta ...	137	– kunnallisvaalien järjestäminen kuntajaon muutoksen yhteydessä	275
Kotirauha		– kaupunginhallituksen jäsenen esteellisyys	278
– telehallintokeskuksen kirje- ja puhelin kampanjat	319	– maatalouslomitustyötä tekevien työntekijöiden työturvallisuus	279
Koulu		– kunnan tietokonehankintaan yhdistetyt yksityiset hankinnat	279
– saattoavustushakemuksen käsittelyn lykkääminen	257	– vuokra-asuntohakemuksen hylkääminen ..	281
– koulujen pihojen talvikunnossapito	207	– hakemuksen käsittelyn lykkääminen	257
Kuljetuspalvelut		– poikkeusluvan merkitys rakennuslupaharkinnassa	330
– vaikeavammaisen kuljetuspalvelut .	162, 163	– tontinvarauspäätöksen valmistelun julkisuus	331
– vaatimusten kirjaaminen sosiaalihuollon asiakirjoihin	164	– kiinteistötoimituksen pitkittyminen	333
Kuljetustuki		– rakennusluvasta poikkeava rantarakennushanke	334
– oikeus kotipalveluina järjestettävään kuljetustukeen	166	– rakennuslain noudattamisen valvonta ..	335
Kuluttajavalituslautakunta		– kaupungin menettely pensasaidan poistamista koskevassa asiassa	340
– asiakirjojen toimittaminen postitse	359	– toimenpidepyyntöön vastaaminen	342
– päätösten päivääminen	366	– toimivallan ylitys poikkeamis- päätöksessä	342
		– ympäristönsuojelu- ja rakennusvalvonnan tehokkuus	341
		– näkövammaisen kohtelu	167

	Sivu		Sivu
– Kuttulan perheyhteisön valvonta	198	Lapsi	
– koulujen pihojen talvikunnossapito	207	– AOA Paunions lausunto Itämeren valtioiden	
– helsinkiläisten työttömien työnhakijoiden		neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun lasten	
erityiskohtelu	290	oikeuksia koskevasta selvityksestä.....	192
– oikeusasiamiehen selvityspyynnön		– lasten päivähoito	193, 195
käsitleminen	360	– lapsen oleskeluluvan merkitseminen	
Kuolemansyy		vanhemman passiin	196
– kuolemansyyyn selvittämisen viivästyminen		– lapsen säilyttäminen poliisin tiloissa	197
lääninhallituksessa	216	– sijaishuoltoon sijoitetun lapsen huolto ..	205
– oikeuslääketieteellinen kuolemansyyyn		– päätös sijaishuollossa olevan lapsen ja	
selvittäminen	225	hänen vanhempiansa yhteydenpidon	
Kuolemantuottamus		rajoittamisesta	208
– kuolemantuottamus taisteluumunnan		– yksin tulleiden pakolaislasten oikeuksien	
yhteydessä	234	toteutuminen	209
Kurinpito		Lautamies	
– vangin kurinpitorangeaistuksen ja		– esteellisyys	100
rikosprosessin suhde	115	Lomautus	
Kuuleminen		– peruskoulujen opettajien	
– kuuleminen käräjäoikeudessa	100	lomautukset	257, 260
– asianosaisten kutsuminen maaoikeuden		Luonnonsuojelu	
katselmukseen	109	– rauhoitettujen lintujen maahantuonti ..	298
– syylliseksi epäillyn kuulustelu		Lääkäri	
puhelimitse	127	– lääkärin harkintavalta ja varusmiesten	
– ajokieltoseuraamuksen määräämiseen		palvelushelpotukset	249
liittyvä kuuleminen	131	– varusmieslääkärien toiminnan valvonta	
– kuuleminen pensasaidan poistamista		ja palvelushelpotusten määrääminen	240
koskevassa asiassa	340	– vakuutusyhtiöiden asiantuntijalääkäreiden	
– viranhaltijan kuuleminen	164	ja muutoksenhakulautakuntien	
– lähiomaisten kuuleminen dementoituneen		lääkärijäsenten puolueettomuus	186
vanhuksen asuntokaupassa	365	– terveyskeskuslääkäriin virka-apupyyntö	218
Käsittelyaika		Lääninhallitus	
– velkajärjestelyasioiden käsittelyaika	155	– Kuttulan perheyhteisön valvonta	198
Käännyttäminen		– lääninhallituksen päätösten selkeys	206
– ulkomaalaisen käännyttäminen rikos-		– kantelujen käsittelyn viivästys	
epäilyn johdosta	309	lääninhallituksessa	215
		– kuolemansyyyn selvittämisen viiväs-	
		tyminen lääninhallituksessa	216

	Sivu		Sivu
– lääninhallituksen esittelijän esteellisyys	216	– autoveroasiassa	299, 302
– lääninhallituksen päätöksen perusteleva	206, 218	– toimeentulotukea koskevassa asiassa	174
– sterilioimista koskevan kantelun käsittely	220	– asian vireillepanosta	220
		– työmarkkinatukea koskevassa asiassa ..	289
Maa- ja metsätalousministeriö		Oikeudenkäynti	
– tiedusteluun vastaaminen	348	– OA:n lausunto riita-asiain oikeuden- käyntimenettelyn kehittämistä valmistelleen työryhmän mietinnöstä ...	91
Maa-oikeus		– käräjäoikeuden oikeudenkäyntimaksua koskeva neuvonta	96
ks. tuomioistuim		– syytetyn oikeus oikeudenkäynti- avustajaan	97
Maatalouslomittaja		– vangin tuominen käsirauhoissa oikeudenkäyntiin	99
– maatalouslomitustyötä tekevien työntekijöiden työturvallisuus	279	– kuuleminen käräjäoikeudessa	100
– maatalousyrittäjän lomituspalvelut	347	– lautamiehen esteellisyys	100
Maksusitoumus		– haasteen antaminen riita-asiassa	101
– maksusitoumusta koskeva päätös	224	– todistajanpalkkion maksatus hovi- oikeudessa	103
Markkinaoikeus		– riita-asian valmistelu	104
– OA:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kilpailuneuvoston ja markkina- tuomioistuimen asioiden käsittelystä	92	– hovioikeuden jäsenen esteellisyys	106
Metsähallitus		– asianomistajan korvausvaatimuksen ajaminen	144
– valtion omistaman vesialueen myynti ...	345	Oikeusministeriö	
– moottorikelkalla liikkuminen kansallis- puiston alueella	345	– OA:n lausunto virkarikostyöryhmän mietinnöstä	354
Muistutus (PL 115 §)		– OA:n lausunto rikoslakiprojektin ehdotuksesta rikosoikeuden yleisiä oppeja koskeviksi säännöksiksi	356
– muistutuskirjelmän allekirjoitusten peruuttaminen	361	Oleskelulupa	
Muutoksenhaku		– oleskelulupapäätöstä koskevan kantelun käsittely suurlähetystössä	312
– OA:n lausunto hovioikeusmenettelyn kehittämistä koskevan työryhmän mietinnöstä sekä siihen liittyvästä muistiosta	95	– lapsen oleskeluluvan merkitseminen vanhemman passiin	196
– virheellinen muutoksenhakuohje	274	Opetustoimi	
Neuvontavelvollisuus		– peruskoulujen opettajien lomautukset	257, 260
– käräjäoikeuden oikeudenkäyntimaksua koskevassa asiassa	96		

	Sivu		Sivu
– yliopistollisen virkaehdotuksen perustelu	261	– maahantulijan opastus passin-tarkastuksessa	310
– asiakirjojen antamisen viivästyminen ...	262	– lapsen oleskeluluvan merkitseminen vanhemman passiin	196
– peruskoulun ja ammatillisen oppilaitoksen huumetestit	262	– ulkomailta asuvan Suomen kansalaisen oikeus passiin	373
– oppilaan siirtäminen rinnakkaisluokalle	265	– passin väliaikainen poisottaminen	371
– ammattikorkeakoulun tiedotus opiskelijavalinnassa	266	Patentti- ja rekisterihallitus	
– musiikkilukion opiskelijoiden kohtelu ...	266	– yhdistyksen rekisteröimisasiassa annettava välipäätös	362
Opintotuki		– osakepääomien maksuvalvonta	363
– yhdenvertaisuus Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskuksen päätöksenteossa ...	185	Pelastuslaitos	
Opiskelija		– pelastushelikopterin käyttö	357
– liikennelaitoksen opiskelija-alennuksen ikäraja	323	Perusteleminen	
– junalipun lisämaksu	317	– varusmiehen lomapäätöksen	244
– ammattikorkeakoulun tiedotus opiskelijavalinnassa	266	– yliopistollisen virkaehdotuksen	261
– musiikkilukion opiskelijoiden kohtelu ...	266	– ylimääräistä sanomalehtimieslakettä koskevan päätöksen	177
Pakkokeino		– työkyvyttömyyselakettä koskevien päätösten	178
– AOA Jonkan lausunto esitutkinta- ja pakkokeinolakityöryhmän mietinnöstä ..	123	– tapaturma-asiain korvauslautakunnan lausunnon	178
– pakkokeinoasiassa tuomioistuimelle annettavat tiedot	136	– tapaturmavakuutuslain mukaisen korvauspäätöksen	181
– pakko- ja voimakeinojen käyttö ulosotossa	153	– sairausvakuutuslain mukaisen korvauspäätöksen	181
Pakolainen		– Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspäätösten	183, 184
– yksin tulleiden pakolaislasten oikeuksien toteutuminen	209	– toimeentulotukipäätöksen	172, 174
Palveluperiaate		– lääninhallituksen päätöksen	206, 218
– tuomioistuimen palvelujen saatavuus ...	103	– kielteisen yritystukipäätöksen	359
– maahantulijan opastus passin-tarkastuksessa	310	– tietosuojavaltuutetun lausunnon	364
– asiakkaiden puhelujen yhdistäminen	310	Pidätys	
Passi		– pidätettyjen ruokailu	134
– passin epääminen	129	– pidätysajan ylittäminen	137
		Poikkeuslupa	
		– poikkeusluvan merkitys rakennuslupaharkinnassa	330

	Sivu		Sivu
Poliisi		Potilas	
– AOA Jonkan lausunto esitutkinta- ja pakkokeinolakityöryhmän mietinnöstä	123	– lääkärin harkintavalta ja varusmiesten palvelushelpotukset	249
– AOA Jonkan lausunto poliisin ulkoista tiedottamista koskevan ohjeen luonnoksesta	124	– oikeus hyvään hoitoon	221
– yhdenvertainen kohtelu poliisin valvontatoiminnassa	124	– potilaan hoitaminen yhteisymmärryksessä hänen kanssaan	222, 223
– esitutkintapöytäkirjaan tehtävät merkinnät	125	– psykiatrisen potilaan oikeus ulkoilla	226
– rikosilmoituksen kirjaaminen	126	Psykiatrisen sairaanhoito	
– poliisin ohjeistus Ahvenanmaan maakunnassa	126	– psykiatrisen potilaan oikeus ulkoilla	226
– tietokoneen kovalevyn kopiointi kotietsinnän yhteydessä	127	Puolueettomuus	
– syylliseksi epäillyn kuulustelu puhelimitse	127	– hovioikeuden jäsenen esteellisyys	106
– esitutkinnan viivästyminen	127, 128	– etniseen taustaan viittaaminen poliisitiedotteessa	132
– passin epääminen	129	– esitutkinnan puolueettomuus	233
– poliisimiehen velvollisuus nimensä ilmoittamiseen	130	– vakuutusyhtiöiden asiantuntijalääkäreiden ja muutoksenhakulautakuntien lääkärijäsenten puolueettomuus	186
– ajokieltoseuraamuksen määräämiseen liittyvä kuuleminen	131	ks. myös esteellisyys	
– kotietsinnästä ilmoittaminen	132	Puolustusvoimat	
– etniseen taustaan viittaaminen poliisitiedotteessa	132	– kuolemantuottamus taisteluumunnan yhteydessä	234
– pidätettyjen ruokailu	134	– varusmiesten epäasiallinen kohtelu	238
– poliisimiehen sopimaton lehtikirjoitus ..	134	– ammuntojen lääkintähuollon järjestelyt ..	240
– viran täyttäminen	136	– ruotsinkielisten varusmiesten lomamatkat	241
– pakkokeinoasiassa tuomioistuimelle annettavat tiedot	136	– kurinpitorangaistuksen täytäntöönpano	242
– esitutkinta asiassa, josta on kanneltu oikeusasiamiehelle	137	– varusmiehen loma-anomuksen käsittely ..	244
– kotietsinnän suorittamisen ajankohta ja pidätysajan ylittäminen	137	– itsetuhoaikeista epäillyn varusmiehen kohtelu	245
– poliisin epäasiallinen sanankäyttö	137	– puolustusvoimien henkilökunnan “perinneleikit”	247
– kielelliset oikeudet esitutkinnassa	349	– varusmiespalveluksesta kieltäytyneen kahlehtiminen	248
– poliisimiehen tekemäksi väitetyn rikoksen tutkinta	145	– lääkärin harkintavalta ja varusmiesten palvelushelpotukset	249
– lapsen säilyttäminen poliisin tiloissa	197	– puolustusvoimien henkilökunnan epäasiallinen kielenkäyttö	250
– terveyskeskuslääkärin virka-apupyyntö ..	218	– uskonnonvapaus puolustusvoimissa	251

	Sivu		Sivu
– simputustapauksia koskeva valvontavelvollisuus	253	Sananvapaus	
– palveluskelpoisuusluokan määritteli-		– poliisimiehen sopimaton lehtikirjoitus ..	134
– leminen	254, 255	– poliisin epäasiallinen sanankäyttö	137
– varusmiesten levon tarve	231	– televisiölähetysten näkyvyys	325
– esitutinnan puolueettomuus	233	Sivutoimi	
– siirtopäätöksen tiedoksiannon viivästyminen	233	– avustavan ulosottomiehen sivutoimi	157
– varusmieslääkärien toiminnan valvonta ja palvelushelpotusten määrääminen	240	Sosiaalihuolto	
– sotilassoittajien kuulonsuojaus	243	– vaikeavammaisen kuljetuspalvelut .	162, 163
– varusmiesten henkilötestausta koskevan tiedon antaminen	232	– toimeentulotuen myöntäminen	164
– Karjalan Prikaatin virkanimitykset ...	246, 247	– vaatimusten kirjaaminen sosiaali- huollon asiakirjoihin	164
Päivähoito		– toimeentulotukea koskeva oikaisu- vaatimus	165
– lasten päivähoito	193, 195	– oikeus käyttää avustajaa toimeentulotukiasioissa	166
Rakennuslupa		– oikeus kotipalveluina järjestettävään kuljetustukeen	166
– poikkeuslupan merkitys rakennuslupa- harkinnassa	330	– toimeentulotukipäätöksen puutteellisuus ja muutosvaatimuksen käsittelyn viivästyminen	169
– rakennusluvasta poikkeava ranta- rakennushanke	334	– toimeentulotukipäätöksen tiedoksianto ja toimeentulotuen takaisinperintä	170
Rikosilmoitus		– toimeentulotuki kansalaisuus- hakemuksen kuluihin	171
– kirjaaminen	126, 145	– yrittäjän oikeus toimeentulotukeen	172
Rikoslaki		– toimeentulotukipäätöksen perusteleva	172
– OA:n lausunto rikoslakiprojektin ehdotuksesta rikosoikeuden yleisiä oppeja koskeviksi säännöksiksi	356	– talousarviosidonnainen tukitoimi ja vaikeavammaisen lapsen kuljetus- palvelut	173
Saamelainen		– neuvontavelvollisuus ja toimeentulotuki- päätöksen perusteleva	174
– AOA Jonkan lausunto maahan, veteen ja luonnonvaroihin kohdistuvia oikeuksia saamelaisten kotiseutualueella koskevasta oikeusministeriön selvityksestä	329	Suhteellisuusperiaate	
Sairaanhoito		– tullitarkastuksessa	303
– sairaanhoidon kustannusten korvaaminen	179	– Ilmailulaitoksen suhtautuminen ilmailu- alan yrittäjään	318
– oikeus hyvään hoitoon	221	– ulosotossa	149
– maksusitoumusta koskeva päätös	224		

	Sivu		Sivu
Suostumus		Telekuuntelu	
– potilaan hoitaminen yhteisymmärryksessä hänen kanssaan	222, 223	– AOA Jonkan lausunto esitutkinta- ja pakkokeinolakityöryhmän mietinnöstä	123
Suurlähetystö		Telehallintokeskus	
– oleskelulupapäätöstä koskevan kantelun käsittely suurlähetystössä	312	– telehallintokeskuksen kirje- ja puhelinkampanjat	319
Syrjintä		Terveydenhoito	
– etniseen taustaan viittaaminen poliisitiedotteessa	132	– eristetyin vangin terveydentilan seuranta .	115
– poliisimiehen sopimaton lehtikirjoitus ..	134	– varusmieslääkärien toiminnan valvonta ja palvelushelpotusten määrääminen	240
– helsinkiläisten työttömien työnhakijoiden erityiskohtelu	290	– sotilassoittajien kuulonsuojaus	243
Syyttäjä		ks. sairaanhoito	
– syyteharkinnan suorittaminen	141	Tiedoksianto	
– esitutkinnan kattavuuden arviointi	142	– kurinpitorangeistuksen täytäntöönpano .	242
– syyteharkintavalta tuomaria koskevassa virkarikosasiassa	142	– kutsu ulosottoselvitykseen	150
– velallisen rikos ja luottamusaseman väärinkäyttö	144	– toimeentulotukipäätöksen tiedoksianto .	170
– asianomistajan korvausvaatimuksen ajaminen	144	Tiedottaminen	
– valtiosyyttäjän kirjeen täsmällisyys ...	145	– AOA Jonkan lausunto poliisin ulkoista tiedottamista koskevan ohjeen luonnoksesta	124
– poliisimiehen tekemäksi väitetyn rikoksen tutkinta	145	– etniseen taustaan viittaaminen poliisitiedotteessa	132
Säilöönotto		– ammattikorkeakoulun tiedotus opiskelijavalinnassa	266
– lapsen säilyttäminen poliisin tiloissa	197	Tielautakunta	
Säteilyturvakeskus		– tielautakunnan toimituksen valmistelun viivästyminen	347
– tiedon antaminen keskeneräisestä tutkimuksesta	360	Tietosuoja-valtuutettu	
Takaisinperintä		– lausunnon perusteleva	364
– toimeentulotuen takaisinperintä	170	Todistaja	
Tasa-arvovaltuutettu		– todistajanpalkkion maksatus hovioikeudessa	103
– virkamiehen antaman lupauksen pitäminen	369	Toimeentulotuki	
		– toimeentulotuen myöntäminen	164
		– toimeentulotukea koskeva oikaisuvaatimus	165

	Sivu		Sivu
– oikeus käyttää avustajaa		Tuomari	
toimeentulotukiasiassa	166	ks. tuomioistuin	
– päätöksen tekeminen toimeentulo-		Tuomioistuin	
tukiasiassa	168	– asiakirjapyyntöön vastaaminen	106
– toimeentulotukipäätöksen puutteellisuus		– OA:n lausunto riita-asiain oikeuden-	
ja muutosvaatimuksen käsittelyn		käyntimenettelyn kehittämistä	
viivästyminen	169	valmistelleen työryhmän mietinnöstä ...	91
– toimeentulotukipäätöksen tiedoksianto		– OA:n lausunto luonnoksesta hallituksen	
ja toimeentulotuen takaisinperintä	170	esitykseksi kilpailuneuvoston ja markkina-	
– toimeentulotuki kansalaisuus-		tuomioistuimen asioiden käsittelystä	92
hakemuksen kuluihin	171	– OA:n lausunto tuomareiden kurinpito-	
– yrittäjän oikeus toimeentulotukeen	172	työryhmän mietinnöstä	93
– toimeentulotukipäätöksen perus-		– OA:n lausunto hovioikeusmenettelyn	
teleminen	172, 174	kehittämistä koskevan työryhmän	
Toimivalta		mietinnöstä sekä siihen liittyvästä	
– vankeinhoito-osaston tarkastajan		muistiosta	95
toimivalta	113	– käräjäoikeuden oikeudenkäyntimaksua	
– oikeusasiamiehen toimivalta ja julkisuus-		koskeva neuvonta	96
lain soveltamisala	270	– korjausmerkinnän tekeminen	
– toimivallan ylitys poikkeamis-		käräjäoikeuden pöytäkirjaan	97
päätöksessä	342	– syytetyn oikeus oikeudenkäynti-	
– oikeusasiamiehen toimivalta ja sairaus-		avustajaan	97
vakuutusetuudet	182	– vangin tuominen käsirauoissa	
Transseksuaalisuus		oikeudenkäyntiin	99
– AOA Paunion lausunto transseksuaalien		– kuuleminen käräjäoikeudessa	100
aseman kehittämistyöryhmän		– lautamiehen esteellisyys	100
muistiosta	214	– haasteen antaminen riita-asiassa	101
Tulli		– todistajanpalkkion maksatus hovi-	
– henkilöntarkastus tullissa	297	oikeudessa	103
– rauhoitettujen lintujen maahantuonti ..	298	– tuomioistuimen palvelujen saatavuus ...	103
– lisäselvitysmenettely ja päätöksenteko		– riita-asian valmistelu	104
autoveroasiassa	299	– asiakirjapyyntöön yksilöiminen	105
– henkilöntarkastus ja -katsastus vihje-		– menettämisseuraamuksen tuomitse-	
puhelun perusteella	300	matta jättäminen	106
– neuvonta autoveroasiassa	299, 302	– hovioikeuden jäsenen esteellisyys	106
– suhteellisuusperiaatteen noudattaminen		– asianosaisten kutsuminen maa-oikeuden	
tullitarkastuksessa	303	katselmukseen	109
– autoveron palautusjärjestelmän		– viivästys avustajanpalkkioiden	
uudistaminen	304	maksamisessa	109

	Sivu		Sivu
– pakkokeinoasiassa tuomioistuimelle annettavat tiedot	136	– ulkomaalaisen käännättäminen rikosepäilyyn johdosta	309
– syyteharkintavalta tuomaria koskevassa virkarikosasiassa	142	– maahantulijan opastus passin- tarkastuksessa	310
– velkajärjestelyasioiden käsittelyaika	155	Ulkomaalaisvirasto	
– virhe korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä	331	– asiakkaiden puhelujen yhdistäminen	310
ks. myös oikeudenkäynti		– kielitaito kansalaisuuden myöntämisen ehtona	312
Turvapaikka		– valitusasiakirjojen siirtäminen valitusviranomaiselle	314
– yksin tulleiden pakolaislasten oikeuksien toteutuminen	209	– lapsen oleskeluluvan merkitseminen vanhemman passiin	196
Työministeriö		Ulosotto	
– viranhakijoiden yhdenvertainen kohtelu	287	– suhteellisuusperiaate ulosotossa	149
Työttömyysturvalautakunta		– AOA Jonkan lausunto ulosottolain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä	148
– työttömyysturva-asian käsittelyn viivästyminen	284, 285	– kutsu ulosottoselvitykseen	150
– työttömyysturvalautakunnan päätös- jäljennöksen toimittaminen valittajalle ..	286	– huolellisuus ulosotossa	150
Työturvallisuus		– maksukieltöjen välittömän lähet- tämisen laiminlyönti	150
– maatalouslomitustyötä tekevien työntekijöiden työturvallisuus	279	– ulosottolain mukaiset suojaosuudet ja etusijajärjestys	151
Työvoimatoimisto		– avustavan ulosottomiehen laimin- lyönti	151
– työvoimapolitiittisen lausunnon antamisen viivästyminen	288	– pakko- ja voimakeinojen käyttö ulos- otossa	153
– työvoimapolitiittisen lausunnon lähet- täminen hakijalle tiedoksi	288	– ennakoilmoitus ulosotosta	154, 155
– työvoimatoimiston neuvonta työmarkkinatukea koskevassa asiassa ..	289	– ulosottoselvitykseen kutsuminen ja oikeus avustajaan	155
Ulkoasiainministeriö		– perusteettomat väitteet oikeusasia- miehelle annetussa selvityksessä	157
– ulkomailla asuvan Suomen kansalaisen oikeus passiin	373	– avustavan ulosottomiehen sivutoimi	157
Ulkomaalainen		– ulosmittaus velkajärjestelyn piirin kuuluvasta velasta	158
– OA:n lausunto luonnoksesta hallituk- sen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta	308	Uskonnonvapaus	
		– uskonnonvapaus puolustusvoimissa	251
		– ovelta ovelle tapahtuva uskonnollinen toiminta	277

	Sivu		Sivu
Uskottu mies		– Kuttulan perheyhteisön valvonta	198
– huolellisuus uskotun miehen tehtävissä ..	363	– uskotun miehen tehtävien valvonta	363
Vakuutuslaitos		– osakepääomien maksuvalvonta	363
– hakemusasian käsittelyn viivästyminen .	180	Vammaisuus	
– tapaturmavakuutuslain mukaisen		– autoveron palautusjärjestelmän	
korvauspäätöksen perusteleva	181	uudistaminen	304
– vakuutusyhtiöiden asiantuntijalääkärei-		– oppilaan siirtäminen rinnakkaisluokalle .	265
den ja muutoksenhakulautakuntien		– vaikeavammaisen kuljetuspalvelut ..	162, 163
lääkärjäsenien puolueettomuus	186	– näkövammaisen kohtelu	167
Valitusosoitus		– talousarviosidonnainen tukitoimi ja	
– tutkimatta jätettyä vaatimusta koskeva		vaikeavammaisen lapsen kuljetus-	
valitusosoitus	333	palvelut	173
Valtiokonttori		Vanhus	
– toistuvaa korvausta koskevan		– vanhustenhuollon palvelujen tarkastus	352
hakemuksen käsittely	370	– oikeus kotipalveluna järjestettävään	
Valtioneuvosto		kuljetustukeen	166
– OA:n lausunto valtioneuvoston		– dementoituneen vanhuksen asunto-	
lainvalmistelun kehittämisohjelmasta ..	353	kauppa	365
Valtioneuvoston oikeuskansleri		Vankeinhoito	
– syyteharkintavalta tuomaria koskevassa		– vangin auton tarkastaminen	113
virkarikosasiassa	142	– vankien puhuttelu lisänimillä	113
Valtion rautatiet		– vangille tulleen kirjelähetyksen	
– junalipun lisämaksu	317	pidättäminen	114
Valtionsyyttäjä		– vangin päihdetesti	114
ks. syyttäjä		– pariterapiasta päättäminen ja	
Valvontavelvollisuus		yksityisyys	114
– simputustapauksia koskeva valvonta-		– eristetyn vangin terveydentilan	
velvollisuus	253	seuranta	115
– vuokra-asuntohakemuksen hylkäämistä		– vankien kurinpitorangaistuksen ja	
koskevan päätöksen perusteleva		rikosprosessin suhde	115
valvonta	281	– henkilöntarkastuksen toimittaminen	116
– rakennuslain noudattamisen valvonta ..	335	– kurinpitorangaistusten yhden-	
– ympäristölupaa edellyttävän vesilento-		mukaisuus vankiloissa	116
toiminnan valvonta	338	– puhelun kuuntelu ja vanginvartijan	
– ympäristönsuojelu- ja rakennus-		käytös	117
valvonnan tehokkuus	341	– armahdetun vapautumisen	
		viivästyminen	117
		– ns. vankilakkoon osallistuneiden	
		vankien oikeuksien menetykset	119

	Sivu		Sivu
– vangin tuominen käsiraudoissa		– virvoitusjuomaveron lisävero ja	
oikeudenkäyntiin	99	päällysten kierrätysjärjestelmät	294
Varusmiespalvelus		Viivästys	
– kuolemantuottamus taisteluammunnan		– armahdetun vapautumisessa	117
yhteydessä	234	– avustajanpalkkioiden maksamisessa	109
– varusmiesten epäasiallinen kohtelu	238	– esitutkinnassa	127, 128
– ammuntojen lääkintähuollon järjestelyt	240	– kurinpitorangastuksen täytäntöön-	
– ruotsinkielisten varusmiesten loma-		panossa	242
matkat	241	– siirtopäätöksen tiedoksiannossa	233
– varusmiehen loma-anomuksen		– saattoavustushakemuksen käsittelyssä ..	257
käsittely	244	– asiakirjojen antamisessa	262
– itsetuhoaikeista epäillyn varusmiehen		– rakennussuojeluasian käsittelyssä	331
kohtelu	245	– kiinteistötoimituksessa	333
– varusmiespalveluksesta kieltäytyneen		– hakemusasian käsittelyssä	180
kahlehtiminen	248	– eläkehakemuksen käsittelyssä	188
– lääkärin harkintavalta ja varusmiesten		– toimeentulotukea koskevan	
palvelushelpotukset	249	oikaisuvaatimuksen käsittelyssä	165
– puolustusvoimien henkilökunnan		– muutosvaatimuksen käsittelyssä	169
epäasiallinen kielenkäyttö	250	– kantelujen käsittelyssä	215
– simputustapauksia koskeva		– kuolemansyyn selvittämisessä	216
valvontavelvollisuus	253	– työttömyysturva-asian käsittelyssä ..	284, 285
– palveluskelpoisuusluokan määritte-		– työvoimapolitiittisen lausunnon	
leminen	254, 255	antamisessa	288
– varusmiesten levon tarve	231	– työmarkkinatukea koskevassa asiassa ..	289
– esitutkinnan puolueettomuus	233	– tielautakunnan toimituksen	
– varusmieslääkärien toiminnan valvonta		valmistelussa	347
ja palvelushelpotusten määrääminen	240	Virantäyttö	
– sotilassoittajien kuulonsuojaus	243	ks. virkanimitys	
– varusmiesten henkilötestausta koskevan		Virka-apu	
tiedon antaminen	232	– terveystieteiden lääkärin virka-apupyynnö	218
Velkajärjestely		Virkamies	
– velkajärjestelyasioiden käsittelyaika	155	– käyttäytyminen	113, 117
– ulosmittaus velkajärjestelyn piiriin		– varusmiesten epäasiallinen kohtelu	238
kuuluvasta velasta	158	– kurinpitorangastuksen täytäntöönpano	242
Verotus		– puolustusvoimien henkilökunnan	
– virvoitusjuomaverovelvollisuuden		epäasiallinen kielenkäyttö	250
perusteista säätäminen	295	– asiakirjojen katoaminen	271
– vastuu verottajan virheistä	293	– virheellinen muutoksenhakuohje	273

	Sivu		Sivu
– huolellisuus maksuista ilmoitettaessa	278	– liikennelaitoksen opiskelija-alennuksen	
– kunnan tietokonehankintaan yhdistetyt		ikäraja	323
yksityiset hankinnat	279	– yhdenvertaisuus Kansaneläkelaitoksen	
– avustavan ulosottomiehen laiminlyönti ...	151	opintotukikeskuksen päätöksenteossa ...	185
– huolellisuus vesistöiden suunnittelussa ...	339	– toimeentulotuki kansalaisuus-	
– oikeus saada tieto virkamiehen		hakemuksen kuluihin	171
henkilöllisyydestä	217	– viranhakijoiden yhdenvertainen kohtelu .	287
– pelastushelikopterin käyttö	357	– helsinkiläisten työttömien työn-	
– viranomaisen käymät sovinto-		hakijoiden erityiskohtelu	290
neuvottelut	369	– moottorikelkalla liikkuminen kansallis-	
– virkamiehen antaman lupauksen		puuston alueella	345
pitäminen	369	– pelastushelikopterin käyttö	357
Virkanimitys		Yhdistysrekisteri	
– viran täyttäminen	136	– yhdistyksen rekisteröimisasiassa	
– hakemusasian asianmukainen		annettava välipäätös	362
käsittely	170	Yksityiselämän suoja	
– viranhakijoiden yhdenvertainen		– pariterapiasta päättäminen ja	
kohtelu	287	yksityisyys	114
Virkarikos		– AOA Jonkan lausunto	
– OA:n lausunto virkarikostyöryhmän		henkilöstöturvallisuustoimikunnan	
mietinnöstä	354	mietinnöstä	124
Viron oikeuskanslerinvirasto		– ajokieltoseuraamuksen määräämiseen	
– OA:n lausunto Viron oikeuskanslerin-		liittyvä kuuleminen	131
viraston kehittämisestä	357	– puolustusvoimien henkilökunnan	
Yhdenvertaisuus		“perinneleikit”	247
– kurinpitorangeistusten yhdenmukaisuus		– telehallintokeskuksen kirje- ja	
vankiloissa	116	puhelinkampanjat	319
– yhdenvertainen kohtelu poliisin		– yksityishenkilölle osoitetun kirjeen	
valvontatoiminnassa	124	avaaminen	184
– kielelliset oikeudet esitutkinnassa	349	– päätös sijaishuollossa olevan lapsen ja	
– vanhustenhuollon palvelujen tarkastus ..	352	hänen vanhempiensa yhteydenpidon	
– Vantaan kaupungin ruotsinkieliset		rajoittamisesta	208
palvelut	351	Yliopisto	
– ruotsinkielisten varusmiesten loma-		– yliopistollisen virkaehdotuksen	
matkat	241	perustelu	261
– Karjalan Prikaatin virkanimitykset ..	246, 247	– asiakirjojen antamisen viivästyminen ...	262
– televisiolähetysten näkyvyys	325		

	Sivu		Sivu
Ympäristökeskus		Ympäristöministeriö	
– huolellisuus vesistöiden suunnittelussa	339	– kirjeseen vastaaminen	330
Ympäristölupa		– rakennussuojeluasian käsittelyn viivästyminen	331
– huoltoasemaa koskeva kaavoitus- ja ympäristölupa-asia	336	Yrittäjä	
– ympäristölupaa edellyttävän vesilentotoiminnan valvonta	338	– yrittäjän oikeus toimeentulotukeen	172
		Äänestäminen	
		– kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen	271