

*Oikeusturva-asiain
neuvottelukunnan kertomus
toiminnastaan vuonna 2005*

*Oikeusturva-asiain
neuvottelukunnan kertomus
toiminnastaan vuonna 2005*

KUVAILELEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
24.1.2006

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Selostus	
Oikeusturva-asiain neuvottelukunta		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
Puheenjohtaja: Teuvo Pohjolainen Sihteerit: Pirkko Kivikari, Anu Mutanen, Kati Virtanen		Toimielimen asettamispäivä 18.12.2003	
Julkaisun nimi Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuonna 2005			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä			
<p>Kertomus sisältää oikeusturva-asiain neuvottelukunnan huomiot, toimenpide-ehdotukset ja kannanotot vuodelta 2005.</p> <p>Vuosikertomuksen johdantoluvussa annetaan yleistietoja neuvottelukunnasta ja sen toiminnasta.</p> <p>Tuomioistuinlaitokseen liittyvinä asioina vuosikertomuksessa käsitellään oikeudenkäyntikuluja, tuomioistuinten laatu- ja asiakaspalveluhankkeita sekä hallintolainkäytön kehittämistä.</p> <p>Asiakkuutta viranomaisissa koskevinä asioina kertomuksessa tulevat esille viranomaisten toiminnan julkisuus, oikeussuoja viranomaisten passiivisuutta vastaan, oikeudellisen neuvonnan viranomaisyhteistyö, sähköiseen asiointiin liittyvät oikeusturvanäkökohdat sosiaali- ja terveystaloudissa sekä potilaan oikeudet hoitoon pääsyn toteutuksessa.</p> <p>Muina oikeusturvakysymyksiä esille nousevat rikosprosessin esitutkintaan ja poliisin käytössä oleviin pakkokeinoihin liittyvät ongelmat sekä perheoikeudelliset oikeusturvakysymykset.</p> <p>Lisäksi vuosikertomuksen alussa on käsitelty lyhyesti oikeuskasvatuksen ongelmia, oikeudenkäyntien julkisuuden sääntelyn tilannetta sekä julkisen sektorin toimintojen tehostamista ja sen vaikutuksia oikeusturvan parantamismahdollisuuksiin.</p>			
Avainsanat: (asiasanat)			
asiakaspalvelu, aviovarallisuusjärjestelmä, avoparien oikeusasema, esitutkinta, hallintolainkäyttö, hoitoon pääsy, hoitotakuu, julkisuuslainsäädäntö, lapsen elatus, lapsen huolto, lapsen tapaamisoikeus, oikeudellinen neuvonta, oikeudenkäyntien julkisuus, oikeudenkäyntikulut, oikeuskasvatus, oikeusturva, pakkokeinot, perheoikeus, potilaan oikeudet, tietosuoja, tuomioistuinten laatuhankeet, viranomaisen passiivisuus, viranomaisten toiminnan julkisuus, viranomaisyhteistyö, yksityisyyden suojat			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 6/021/2003			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön julkaisuja 2005:12		ISSN 1458-6444	ISBN 952-466-298-1
Kokonaissivumäärä 112	Kieli suomi	Hinta 20,00 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Prima Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIE MINISTERIET

Utgivningsdatum
24.1.2006

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Utredning	
Delegationen för rättsskyddsärenden Ordförande: Teuvo Pohjolainen Sekreterarna: Pirkko Kivikari, Anu Mutanen, Kati Virtanen		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes 18.12.2003	
Publikation (även den finska titeln) Delegationens för rättsskyddsärenden berättelse över verksamheten under året 2005 (Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuonna 2005)			
Publikationens delar			
Referat			
<p>Berättelsen innehåller delegationens för rättsskyddsärenden iakttagelser, förslag till åtgärder och ställningstaganden år 2005.</p> <p>I det inledande kapitlet ges allmänna uppgifter om delegationen och dess verksamhet.</p> <p>Ärenden som hänför sig till domstolsväsendet och som behandlas i årsberättelsen är rättegångskostnader, domstolarnas kvalitets- och kundserviceprojekt samt utvecklingen av förvaltningsprocessen.</p> <p>Ärenden som gäller kundens ställning hos myndigheter är offentligheten av myndigheternas verksamhet, rättsskyddet mot myndigheternas passivitet, myndigheternas samarbete i den rättsliga rådgivningen, rättsskyddssynpunkterna som angår den elektroniska kommunikationen i social- och hälsovårdstjänster samt patientens rättigheter i förverkligande av rätten att få vård.</p> <p>Andra rättsskyddsärenden som tas upp är problem som anknyter till förundersökningen i straffprocessen och tvångsmedlen som polisen har till sitt förfogande samt familjerättsliga rättsskyddsfrågor.</p> <p>I början av årsberättelsen har det dessutom behandlats kort problemen i rättsuppfostran, situationen i regleringen av offentligheten av rättegångar samt effektivisering av den offentliga sektorns verksamhet och dess verkningar på möjligheter att förbättra rättsskyddet.</p>			
Nyckelord			
Kundservice, äktenskapsförmögenhetssystem, rättslig ställning av sambopar, förundersökning, förvaltningsprocess, rätt att få vård, vårdgaranti, lagstiftning om offentlighet, underhåll för barn, vårdnad om barn, umgängesrätt, rättslig rådgivning, offentlighet av rättegångar, rättegångskostnader, rättsuppfostran, rättsskydd, tvångsmedel, familjerätt, patientens rättigheter, dataskydd, domstolarnas kvalitetsprojekt, myndighetens passivitet, offentlighet i myndigheternas verksamhet, samarbete mellan myndigheter, skydd för privatliv			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren) JM 6/021/2003			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets publikationer 2005:12		ISSN 1458-6444	ISBN 952-466-298-1
Sidoantal 112	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Edita Prima Ab		Förlag Justitieministeriet	

OIKEUSTURVA-ASIAIN NEUVOTTELUKUNNAN KERTOMUS TOIMINNASTAAN VUONNA 2005

SISÄLTÖ

KUVAILULEHTI

PRESENTATIONSBLAD

LUOVUTUSKIRJE

8

I JOHDANTO

11

1 Tietoja oikeusturva-asiain neuvottelukunnasta

11

1.1 Neuvottelukunnan tausta ja jäsenistö

11

1.2 Neuvottelukunnan tehtävät

12

1.3 Neuvottelukunnan toiminta

12

1.4 Neuvottelukunnan käsittelemistä asioista

14

II NEUVOTTELUKUNNAN HUOMIOT, TOIMENPIDE-EHDOTUKSET JA KANNANOTOT

16

TUOMIOISTUINLAITOSTA KOSKEVAT ASIAT

16

2 Oikeudenkäyntikulut riita-asioissa

16

2.1 Tarkastelun tausta

16

2.2 Oikeudenkäyntikulujen muutokset alioikeusuudistuksen jälkeen

17

2.3 Tuomitut kulukorvaukset

20

2.4 Johtopäätökset

21

3 Laatu- ja asiakaspalveluhankkeet tuomioistuimissa

23

3.1 Neuvottelukunnan aikaisemmat havainnot

23

3.2 Laatusankkeiden esittely

23

3.2.1 Rovaniemen hovioikeuspiiri

23

3.2.2 Vaasan hovioikeuspiiri

24

3.2.3 Turun hovioikeuspiiri

25

3.2.4 Kouvolan hovioikeuspiiri

25

3.2.5 Itä-Suomen hovioikeuspiiri

26

3.2.6 Helsingin hovioikeuspiiri

26

3.2.7 Korkein hallinto-oikeus

27

3.2.8 Hämeenlinnan hallinto-oikeus

27

3.3 Johtopäätökset

28

4 Hallintolainkäytön kehittämistarpeet hallintoviranomaisille tehdyn kyselyn perusteella	29
4.1 Kyselytutkimuksen tausta, toteuttaminen ja sisältö	29
4.2 Kyselyn tulokset	29
4.2.1 Alkuperäisen päätöksen tehneen hallintoviranomaisen rooli hallintotuomioistuimessa	29
4.2.2 Hallintoprosessin laatu ja hallinto-oikeuden asiantuntemus	30
4.2.3 Ongelmat ja hyvät puolet hallinto-oikeuden toiminnassa	31
4.2.4 Käsittelyajat ja päätösten perustelut	31
4.2.5 Harkintavalta ja päätösten ennakkopäätösluonne	32
4.3 Johtopäätökset	33
ASIAKKUUS VIRANOMAISISSA	35
5 Viranomaisten toiminnan julkisuus	35
5.1 Julkisuuslainsäädännön uudistus ja soveltamisongelmat	35
5.2 Yleislain ja erityissäännösten suhde	35
5.3 Lain soveltaajien koulutus	36
5.4 Tukitoiminta lainsäädännön soveltamisessa	37
5.5 Henkilötietolain soveltamisen tutkimustarve	37
5.6 Johtopäätökset	38
6 Oikeussuoja viranomaisen passiivisuutta vastaan	40
7 Oikeudellisen neuvonnan viranomaisyhteistyön pilottikokeilu	42
8 Sähköinen asiointi ja yksityisyyden suoja sosiaali- ja terveyspalveluissa	43
8.1 Sähköisen asioinnin kehitys	43
8.2 Sähköinen asiointi sosiaali- ja terveyspalveluissa	43
8.3 Kehittämistavoitteet oikeusturvan näkökulmasta	44
9 Potilaan oikeudet hoitoon pääsyn toteutuksessa	46
9.1 Lähtökohdat	46
9.2 Hoitoon pääsy	46
9.3 Arviot lainsäädännön toteutumisesta	47
9.3.1 Kiireettömään hoitoon pääsy terveyskeskuksessa	47
9.3.2 Kiireettömään hoitoon pääsy erikoissairaanhoidossa	47
9.3.3 Hoitoon pääsy kiireettömään suun terveydenhoitoon	48
9.3.4 Hoitoon pääsyn epäminen	48
9.3.5 Palvelujen hankkiminen yksityiseltä palvelun tuottajalta	49
9.4 Johtopäätökset	49

MUUT OIKEUSTURVAKYSYMYKSET	51
10 Rikosprosessin esitutkintaan liittyvät oikeusturvaongelmat	51
10.1 Esitutkinta ja rikosprosessin muu kulku	51
10.2 Esitutinnan yleiset ongelmat	51
10.3 Pakkokeinot ja niiden ongelmat	52
10.3.1 Poliisin käytössä olevat pakkokeinot	52
10.3.2 Uusiin pakkokeinoihin liittyvät ongelmat	53
10.4 Pakkokeinojen valvonta	54
10.4.1 Valvontakeinot	54
10.4.2 Valvonnan ongelmat	54
10.4.3 Valvonnan parantamiseksi tehdyt toimenpiteet	55
10.5 Johtopäätökset	56
11 Perheoikeudelliset oikeusturvakysymykset	58
11.1 Tausta	58
11.2 Lapsen huolto ja tapaamisoikeus	58
11.3 Lapsen elatus	59
11.4 Avoparien oikeusasema	59
11.5 Aviovarallisuusjärjestelmän ajanmukaisuus	60
11.6 Johtopäätökset	60
LÄHTEET	62
LIITTEET	65
LIITE 1. Laitinen, Ahti & Tarukannel, Veijo: Viranomaisten käsityksiä alueellisista hallinto-oikeuksista	65
LIITE 2. Oikeudellisen neuvonnan yhteistyöhankkeen raportti	96

LUOVUTUSKIRJE

Oikeusministeriölle

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta on valtioneuvoston vuonna 2000 perustama toimielin, jonka oikeusministeriö asetti 18.12.2003 toiselle toimikaudelleen ajaksi 1.1.2004–31.12.2005.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan toisen toimikauden puheenjohtajana on toiminut vararehtori, professori Teuvo Pohjolainen Joensuun yliopistosta. Vuonna 2005 neuvottelukunnan jäseniä ovat olleet Varpu-Leena Aalto (sosiaali- ja terveysjohtaja, Keravan kaupunki, 1.9.2004 alkaen eläkkeellä), Nanny Granfelt (laamanni, Raaseporin käräjäoikeus), Pekka Harju (asianajaja, Obstbaum Harju Hirvi & Co Oy), Juhani Iivari (tutkimuspäällikkö, Stakes), Ahti Laitinen (professori, Turun yliopisto), Sakari Laukkanen (erityisasiantuntija, 1.8.2005 alkaen kehittämisspäällikkö, oikeusministeriö), Pekka Noronen (johtava kihlakunnansyyttäjä, Lahden kihlakunnan syyttäjänvirasto), Matti Palojarvi (käräjätuomari, Helsingin käräjäoikeus), Harri Rinta-Aho (rehtori, Etelä-Tapiolan lukio), Jarkko Sipilä (toimittaja, MTV 3), Veijo Tarukannel (hallinto-oikeustuomari, Hämeenlinnan hallinto-oikeus), Hanna-Leena Tukeva (Vaasan oikeusapupiirin oikeusaputoimen johtaja, Seinäjoen oikeusaputoimisto) ja Sinikka Turunen (pääsih-

teeri, Suomen Kuluttajaliitto). Neuvottelukunnan sihteerinä ovat toimineet Pirkko Kivikari (apulaispääsihteeri, Suomen Asianajaliitto), Anu Mutanen (tutkija, Joensuun yliopisto) ja Kati Virtanen (lakimies, Suomen Lakimiesliitto). Neuvottelukunnan pysyvinä asiantuntijoina ovat olleet Kaijus Ervasti (tutkija, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos), Pirkko Kauppinen (tiedotuspäällikkö, oikeusministeriö), Marjukka Litmala (tutkimusjohtaja, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos) ja Merja Muilu (hallitussihteeri, 1.4.2005 alkaen hallitusneuvos, oikeusministeriö).

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan tehtävänä on ollut asettamispäätöksen mukaan seurata oikeusturvan toteutumista ja pyrkiä sen kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. Neuvottelukunnan on lisäksi tullut virittää ja ylläpitää oikeusturvaa koskevaa keskustelua ja esittää aloitteita oikeusturvan kehittämiseksi esimerkiksi tuomalla esiin tutkimustarpeita ja lainsäädännön kehittämistarpeita. Neuvottelukunta on voinut myös käynnistää, tukea ja arvioida oikeusturvan parantamista tukevia pilottiprojekteja tai tehdä ehdotuksia sellaisiksi hankkeiksi. Lisäksi neuvottelukunta on voinut arvioida oikeudenhoidon alalla olevia käytäntöjä ja esittää näkökohtia niiden kehittämiseksi sekä nostaa esiin havaintoja parhaista käytännöistä. Neuvottelukunta on voinut päättää toimeksiantonsa puitteissa, mitä asioita se on ottanut esille. Neuvottelukunnan tehtävänä ei ole ollut ottaa kantaa yksittäisiin tuomioistuimissa tai hallintoviranomaisissa vireillä oleviin tai ratkaistuihin asioihin.

Neuvottelukunta on pitänyt vuonna 2005 yksitoista kokousta. Tämän lisäksi on pidetty työryhmäkokouksia ja järjestetty kaksipäiväinen vierailu Vaasaan. Neuvottelukunta on kuullut useita eri alojen asiantuntijoita. Lisäksi neuvottelukunta on vastaanottanut yksittäisten ihmisten viestejä ja kirjeitä erilaisista ongelmista. Neuvottelukunta on antanut sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon lastensuojelulain kokonaisuudistuksesta. Neuvottelukunnan aloitteesta on tehty kyselytutkimus viranomaisten käsityksistä alueellisista hallinto-oikeuksista. Neuvottelukunta on tehnyt aloitteen myös Vaasassa toteutettuun oikeudellisen neuvonnan viranomaisyhteistyökokeiluun. Lisäksi neuvottelukunnan jäsenet ovat pitäneet neuvottelukunnan toimintaan ja oikeusturvakysymyksiin liittyviä esityksiä erilaisissa tilaisuuksissa. Kertomus vuoden 2005 toiminnasta on luovutettu oikeusministeri Leena Luhtaselle 24.1.2006. Neuvottelukunta on tiedottanut toiminnastaan ensisijaisesti oman internet-sivunsa välityksellä.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta luovuttaa kunnioittaen oikeusministeriölle kertomuksen vuoden 2005 toiminnasta.

Teuvo Pohjolainen

Varpu-Leena Aalto

Nanny Granfelt

Pekka Harju

Juhani Iivari

Ahti Laitinen

Sakari Laukkanen

Pekka Noronen

Matti Palojärvi

Harri Rinta-Aho

Jarkko Sipilä

Veijo Tarukannel

Hanna-Leena Tukeva

Sinikka Turunen

Kaijus Ervasti

Pirkko Kauppinen

Marjukka Litmala

Merja Muilu

Pirkko Kivikari

Anu Mutanen

Kati Virtanen

I JOHDANTO

1 Tietoja oikeusturva-asiain neuvottelukunnasta

1.1 Neuvottelukunnan tausta ja jäsenistö

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta perustettiin valtioneuvoston asettamispäätöksellä vuonna 2000. Ensimmäisenä toimikautenaan 5.10.2000–31.10.2003 neuvottelukunta toi esiin muun muassa epäkohtia oikeusturvan toteuttamisessa ja teki aloitteita ja esityksiä oikeusturvan parantamiseksi sekä oikeusturvan kehittämistä palvelevaksi tutkimukseksi. Neuvottelukunta piti myös yhteyttä erilaisiin kansalaisjärjestöihin ja toimi keskustelufoorumina. Oikeusministeriö asetti 18.12.2003 oikeusturva-asiain neuvottelukunnan toiseksi toimikaudeksi 1.1.2004–31.12.2005. Toisen toimikauden asettamispäätöksessä tehtiin tarkennuksia neuvottelukunnan tehtäviin ja tavoitteisiin ja asetettiin neuvottelukunnalle uusi kokoonpano.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan toisen toimikauden puheenjohtajana on toiminut vararehtori, professori Teuvo Pohjolainen (Joensuun yliopisto).

Neuvottelukunnan jäseninä ovat vuonna 2005 olleet

- Varpu-Leena Aalto (sosiaali- ja terveysjohtaja, Keravan kaupunki, 1.9.2004 alkaen eläkkeellä)
- Nanny Granfelt (laamanni, Raaseporin kärjäoikeus)
- Pekka Harju (asianajaja, Obstbaum Harju Hirvi & Co Oy)
- Juhani Iivari (tutkimuspäällikkö, Stakes)
- Ahti Laitinen (professori, Turun yliopisto)
- Sakari Laukkanen (erityisasiantuntija, 1.8.2005 alkaen kehittämispäällikkö, oikeusministeriö)
- Pekka Noronen (johtava kihlakunnansyyttäjä, Lahden kihlakunnan syyttäjänvirasto)
- Matti Palojärvi (kärjätuomari, Helsingin kärjäoikeus)
- Harri Rinta-Aho (rehtori, Etelä-Tapiolan lukio)
- Jarkko Sipilä (toimittaja, MTV 3)
- Veijo Tarukannel (hallinto-oikeustuomari, Hämeenlinnan hallinto-oikeus)
- Hanna-Leena Tukeva (Vaasan oikeusapupiirin oikeusaputoimen johtaja, Seinäjoen oikeusaputoimisto)
- Sinikka Turunen (pääsihteeri, Suomen Kuluttajaliitto)

Sihteereinä ovat toimineet

- Pirkko Kivikari (apulaispääsihteeri, Suomen Asianajajaliitto)
- Anu Mutanen (tutkija, Joensuun yliopisto)
- Kati Virtanen (lakimies, Suomen Lakimiesliitto)

Pysyvinä asiantuntijoina ovat olleet

- Kaijus Ervasti (tutkija, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos)
- Pirkko Kauppinen (tiedotuspäällikkö, oikeusministeriö)
- Marjukka Litmala (tutkimusjohtaja, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos)
- Merja Muilu (hallitussihteeri, 1.4.2005 alkaen hallitusneuvos, oikeusministeriö)

1.2 Neuvottelukunnan tehtävät

Oikeusturva-asiaiden neuvottelukunnan tehtävänä on ollut seurata oikeusturvan toteutumista ja pyrkiä sen kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. Neuvottelukunnan on tullut myös virittää ja ylläpitää oikeusturvaa koskevaa keskustelua ja esittää aloitteita oikeusturvan kehittämiseksi esimerkiksi tuomalla esiin tutkimustarpeita ja lainsäädännön kehittämistarpeita. Neuvottelukunta on voinut päättää toimeksiantonsa puitteissa, mitä asioita se on ottanut esille. Sen tehtäviin ei ole kuulunut ottaa kantaa yksittäisiin tuomioistuimissa tai hallintoviranomaisissa vireillä oleviin tai ratkaistuihin asioihin.

Neuvottelukunnan tavoitteena on ollut muun muassa lisätä oikeudenkäyntimenettelyjen joustavuutta ja parantaa ihmisten yhdenvertaisuutta oikeusturva-asioissa. Lisäksi on pyritty tehostamaan oikeuksien toteutumista hallinnossa, kehittämään vaihtoehtoisia riidanratkaisumenetelmiä ja lisäämään neuvonnan vaikuttavuutta sekä parantamaan rajat ylittävää oikeusturvaa. Neuvottelukunta on voinut arvioida oikeudenhoidon alalla olevia käytäntöjä ja esittää näkökohtia niiden kehittämiseksi sekä nostaa esiin havaintoja parhaista käytännöistä. Neuvottelukunta on myös käynnistänyt, tukenut ja arvioinut oikeusturvan parantamista tukevia pilottiprojekteja ja tehnyt ehdotuksia sellaisiksi hankkeiksi. Lähtökohtana neuvottelukunnan työssä on ollut tavallisen ihmisen asema ja mahdollisuudet muuttuvassa yhteiskunnassa.

1.3 Neuvottelukunnan toiminta

Oikeusturva-asiaiden neuvottelukunta on pitänyt kertomusvuonna yksitoista kokousta. Lisäksi neuvottelukunta järjesti 1.–2.6.2005 vierailun Vaasaan, jossa tutustuttiin Vaasan hovioikeuteen ja neuvottelukunnan aloitteesta käynnistettyyn oikeudellisen neuvonnan viranomaisyhteistyön pilottihankkeeseen. Kokousten asialistat ja muuta neuvottelukuntaa koskevaa tietoa on julkaistu neuvottelukunnan omilla internet-sivuilla osoitteessa <http://www.om.fi/13660.htm>.

Neuvottelukunta on työskennellyt jakautuneena työryhmiin, jotka ovat kokoontuneet neuvottelukunnan kokousten välillä ja valmistelleet neuvottelukunnan yhteiseen käsittelyyn oikeusturvaa koskevia kysymyksiä. Työryhmäjako on ollut asalähtöinen; eri työryhmät ovat käsitelleet esimerkiksi oikeudelliseen neuvontaan, tuomioistuinten laatuhankeisiin ja oikeuskasvatukseen liittyviä oikeusturvakysymyksiä.

Erialaisten oikeusturvaongelmien selvittämiseksi neuvottelukunta on kuullut ulkopuolisia asiantuntijoita. Kertomusvuonna neuvottelukunta kuuli kokouksissaan tutkija Outi Suvirantaa (Helsingin yliopisto), poliisiyliohtaja Markku Salmista (sisäasiainministeriö), lainsäädäntöneuvos

Anna-Riitta Wallinia (oikeusministeriö), tietosuojavaltuutettu Reijo Aarniota (Tietosuojavaltuutetun toimisto), apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkkaa (Oikeuskanslerinvirasto), johtava julkinen oikeusavustaja Raija Kujanpää (Vaasan oikeusaputoimisto) ja julkinen oikeusavustaja Helvi Halosta (Järvenpään oikeusaputoimisto). Suviranta kertoi kuulemistilaisuudessa mahdollisuuksista kehittää oikeuskeinoja viranomaisen passiivisuutta vastaan. Salminen käsiteli poliisien käytössä oleviin pakkokeinoihin liittyviä oikeusturva- ja julkisuuskysymyksiä. Wallin kävi läpi julkisuuden ja yksityisyydensuojan suhdetta oikeusturvaan. Aarnio puolestaan esitteli tietosuojaan liittyviä käsitteitä, kehityskulkuja ja ongelmia. Jonkka selvitti poliisitoiminnan laillisuusvalvontaa. Kujanpää ja Halonen puolestaan esittelivät oikeudellisen neuvonnan viranomaisyhteistyöhanketta. Neuvottelukunnan Vaasan vierailun yhteydessä Kujanpään ja Halosen ohella sosiaaliamies Marja Jokiniemi (Vaasan kaupunki), henkikirjoittaja Sirpa Grönlund (Vaasan maistraatti), kuluttajaneuvoja Anna-Lena Bernas (Vaasanseudun kuluttajaneuvonta), velkaneuvoja Pia Kalliosaari (Vaasanseudun talous- ja velkaneuvonta) ja potilasiamies Arja Rauhala (Vaasan kaupunki) pitivät alustukset oikeudellisen neuvonnan viranomaisyhteistyöstä.

Mahdollisimman laaja-alaisen näkökulman esille saamiseksi neuvottelukunta on ollut avoin kaikille aloitteille ja mielipiteille. Yhteydenottoja varten neuvottelukunnan internet-sivujen yhteydessä on ollut palautesivu, minkä lisäksi neuvottelukunnalla on ollut sähköpostiosoite sihteeri@oikeusturva-asiainneuvottelukunta.fi. Suurin osa neuvottelukuntaan tulleista yhteydenotoista on koskenut yksittäisiä rikos-, riita- ja hallintoprosessiin kuuluvia asioita, joiden käsittely ei ole kuulunut neuvottelukunnan asettamispäätöksen mukaiseen tehtäväpiiriin. Joihinkin yhteydenottoihin on kuitenkin liittynyt sellaisia yleisiä kysymyksiä, joita neuvottelukunnan asettamispäätöksessä on tarkoitettu, ja asia on noussut neuvottelukunnan käsiteltäväksi siltä osin.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta on toiminut kertomusvuonna aloitteentekijänä alueellisia hallinto-oikeuksia koskevia viranomaisten käsityksiä selvittäneeseen kyselytutkimukseen. Neuvottelukunta teki aloitteen myös Vaasassa toteutettuun oikeudellisen neuvonnan viranomaisyhteistyökokeiluun. Raportit kyselytutkimuksesta ja oikeudellisen neuvonnan kokeilusta ovat tämän vuosikertomuksen liitteenä (Liite 1. Laitinen, Ahti & Tarukannel, Veijo: Viranomaisten käsityksiä alueellisista hallinto-oikeuksista ja liite 2. Oikeudellisen neuvonnan yhteistyöhankkeen raportti). Lisäksi neuvottelukunta antoi vuonna 2005 sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon lastensuojelulain kokonaisuudistuksesta.

Neuvottelukunnan toiminnan yhtenä osana ovat olleet myös neuvottelukunnan jäsenten pitämät esitykset ja alustukset. Sakari Laukkanen ja Juhani Iivari pitivät neuvottelukunnan edustajina alustukset Historian ja yhteiskuntaopin opettajien lakitietopäivillä 8.6.2005. Laukkanen alusti kansalaisen oikeusturvasta oikeuslaitoksen näkökulmasta ja Iivari sovittelusta rikosoikeudessa. Lisäksi Pekka Noronen esitteli oikeusturva-asiain neuvottelukuntaa ja sen toimintaa Lahden kaupungin sosiaalialan henkilöstön koulutustilaisuudessa 21.9.2005. Sakari Laukkanen ja Juhani Iivari pitivät lisäksi alustukset sovittelusta Keski-Suomen käräjäoikeuksien lainkäytön kehittämishankkeen järjestämässä tilaisuudessa Jyväskylässä 14.10.2005.

Neuvottelukunnan kertomus vuoden 2005 toiminnasta on luovutettu oikeusministeri Leena Luhtaselle 24.1.2006.

1.4 Neuvottelukunnan käsittelemistä asioista

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta esittää tässä vuoden 2005 toimintakertomuksessaan huomioita, toimenpide-ehdotuksia ja kannanottoja oikeudenkäyntikuluista, tuomioistuinten laatu- ja asiakaspalveluhankkeista, hallintolainkäytön kehittämisestä, potilaan oikeuksista hoitoon pääsyn toteutuksessa, sähköiseen asiointiin liittyvistä oikeusturvanäkökohdista sosiaali- ja terveystaloudessa, oikeussuojasta viranomaisten passiivisuutta vastaan, viranomaisten toiminnan julkisuudesta, oikeudellisen neuvonnan viranomaisyhteistyöstä, rikosprosessin esitutkinnasta ja pakkokeinoista samoin kuin perheoikeudellisista oikeusturvakysymyksistä.

Näiden oikeusturvakysymysten ohella neuvottelukunta on käsitellyt kertomusvuoden kokouksissaan lukuisia muita aihepiirejä. Yhtenä tällaisena aiheena on ollut oikeuskasvatus, johon neuvottelukunta on kiinnittänyt huomiota jo aiemmissa vuosikertomuksissaan. Oikeusturva-asiain neuvottelukunta on edelleen huolissaan oikeuskasvatuksen ongelmakohdista. Oikeuskasvatuksesta huolehtivat peruskoulun vuosiluokilla 1–6 pääsääntöisesti luokanopettajat ja vuosiluokilla 7–9 sekä lukiossa historian ja yhteiskuntaopin aineenopettajat. Opettajakoulutusta uudistettaessa luokanopettajien koulutusohjelmiin ei ole lisätty mitään oikeuskasvatukseen liittyviä osioita. Historian ja yhteiskuntaopin opettajien aineenopettajien koulutuksessa oikeuskasvatus kuitataan edelleen yhden kirjan tentillä. Tätä ei voida pitää riittävänä perustana oikeuskasvatukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Opettajille on annettava mahdollisuus hankkia täydennyskoulutusta ja opettajaksi valmistuvien koulutusohjelmaa tulee tarkistaa oikeuskasvatuksen kannalta myönteiseen suuntaan.

Opettajien koulutukseen kuului aiemmin kouluhallintoa koskevan opintokokonaisuuden suorittaminen. Sen yhteydessä käytiin läpi opettajan ja oppilaan oikeusasemaan keskeisesti vaikuttava lainsäädäntö. Nyt tästä on valitettavasti osittain luovuttu. Yhteiskunta on samaan aikaan muuttunut toiseen suuntaan. Huoltajat pitävät yhä aktiivisemmin kiinni lastensa oikeuksista oppijoina. Samaan aikaan opettajien käsitys siitä, mitä nämä oikeudet ovat, on hämärtyneessä. Jotta huoltajat ja opettajat eivät joutuisi oikeudellisen osaamisen puutteesta aiheutuviin ongelmatilanteisiin, olisi asiaan kiinnitettävä huomiota jo koulutusvaiheessa.

Neuvottelukunta on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota myös oikeudenkäyntien julkisuutta koskevan lainsäädännön epäkohtiin ja vanhentuneisuuteen. Neuvottelukunta on kertomusvuonna jatkanut oikeudenkäyntien julkisuuteen liittyvän kehityksen seuraamista. Se on pannut merkille oikeusministeriön virkamiestyöryhmän valmisteleman kaksi mietintöä oikeudenkäynnin julkisuudesta¹. Esitykset on tehty hallituksen esityksen muotoon ja niistä on käyty lausuntokierros. Neuvottelukunta pitää lakiehdotusten etenemistä kansalaisten oikeusturvan kannalta tärkeänä.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta on kiinnittänyt huomiota myös julkisen sektorin toimintojen tehostamiseen ja tuottavuuden parantamiseen. Valtioneuvoston tekemässä valtionalouden kehityksiä vuosille 2006–2009 koskevassa päätöksessä on ennustettu, että valtionhallinnosta jää eläkkeelle tai siirtyy muiden työnantajien palvelukseen vuoteen 2011 mennessä valtion työmarkkinalaitoksen arvion mukaan noin 35.000 henkilöä. Tämä tarkoittaa vajaan 29 prosentin osuutta nyt valtion palveluksessa olevien henkilöiden määrästä. Esimerkiksi oikeusministeriön

¹ OM 2005:6; OM 2005:7.

tulosneuvotteluissa on sovittu 38 henkilötyövuoden vähennyksestä tuomioistuinlaitoksessa vuonna 2006. Toisaalla hallituksen strategia-asiakirjassa on todettu, että julkisen sektorin toimintojen tehostaminen ja tuottavuuden parantaminen on välttämätöntä sekä julkisen talouden vakauden turvaamiseksi että koko kansantalouden kasvumahdollisuuksien kannalta. Hallitus on asettanut tavoitteeksi valtion toiminnan tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämisen siten, että seuraavan vaalikauden loppuun mennessä keskimäärin puolet valtion henkilöstön poistuman johdosta vapautuvista työpaikoista täytetään. Valtion tulo- ja menoarvion kehys vuodelle 2006 on monen ministeriön hallinnonalalla erittäin tiukka.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan aikaisemmin tekemät ja jäljempänä ilmenevät huomiot, toimenpide-ehdotukset ja kannanotot edellyttävät useissa kohdin vähintäänkin koulutuksen lisäämistä ja joskus suoranaisten aineellisten voimavarojen, toimintamäärärahojen tai henkilöstön kohdentamista parannustoimenpiteiden tukemiseen tai tutkimustoimintaan. Neuvottelukunta katsoo, että edellä selostettu julkisen sektorin toimintojen tehostaminen ja tuottavuuden parantaminen äärimmilleen vietyinä säästöinä ja kaavamaisesti toteutettuna henkilöstön supistamisena on ristiriidassa oikeusturvan parantamisyhtymien kanssa.

Kaiken kaikkiaan oikeusturva-asiain neuvottelukunta on toimintansa aikana tuonut esille lukuisia oikeusturvaongelmia ja tehnyt erilaisia aloitteita oikeusturvan parantamiseksi. Useat neuvottelukunnan esittämistä oikeusturvaongelmista ovat nousseet laajan yhteiskunnallisen keskustelun ja kehittämisen kohteeksi. Esimerkiksi rikosasioiden sovittelua koskevassa hallituksen esityksessä on huomioitu neuvottelukunnan lausunto sovittelumenettelyn valtakunnallistamisesta, joka on osaltaan johtanut valtakunnan syyttäjän viraston käynnistämään syyttäjien sovittelun ohjeiden laatimiseen². Myös neuvottelukunnan tekemät perheoikeudellisia teemoja koskevat toimenpide-ehdotukset ovat johtaneet kehittämistoimiin, mistä on kerrottu tarkemmin tämän vuosiraportin luvussa 11. On selvää, että oikeusturvaa koskevien huomioiden, toimenpide-ehdotusten ja kannanottojen vaikuttavuuden arviointi on vaikeaa. Tästä huolimatta neuvottelukunta pitää kuitenkin tärkeänä toimintansa arviointia ja esittää siksi, että tällainen arviointi pyrittäisiin tekemään.

² HE 93/2005 vp.

II NEUVOTTELUKUNNAN HUOMIOT, TOIMENPIDE-EHDOTUKSET JA KANNANOTOT

TUOMIOISTUINLAITOSTA KOSKEVAT ASIAT

2 Oikeudenkäyntikulut riita-asioissa

2.1 Tarkastelun tausta

Vuoden 1993 joulukuussa tulivat voimaan uudet riitaprosessia ja oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat säännökset (L 1052–1067/1991). Alioikeusuudistuksen myötä suomalainen riitaprosessi uudistui perusteellisesti. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos on seurannut uudistuksen vaikutuksia monipuolisesti; Riitaprosessia on seurattu yleisesti ja on tehty erillistutkimuksia oikeudenkäyntikuluista, lautamiesjärjestelmästä ja käräjäoikeuksien sovintomenettelystä. Alioikeusuudistuksen toteutuneista vaikutuksista on saatu runsaasti tietoa ja se on vaikuttanut myös korjaustoimenpiteisiin ja lainsäädäntömuutoksiin, joilla havaittuihin ongelmiin on pyritty tarttumaan. Samalla on saatu runsaasti perustietoa siviiliprosessista käräjäoikeuksissa.

Vuonna 1999 oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevia säännöksiä jälleen muutettiin (L 368/1999). Uudistuksen tavoitteena oli alentaa oikeudenkäynnin osallisten kuluriskiä, joka oli kasvanut vuoden 1993 uudistuksen myötä³. Vuoden 2003 alussa tulivat voimaan siviiliprosessia koskevat muutokset (L 768/2002). Muutosten tavoitteena oli virtaviivaistaa oikeudenkäyntiä siten, että siitä tulisi joutuisampi ja halvempi⁴. Muutosten taustalla oli se, ettei vuoden 1993 uudistus johtanutkaan aikaisempaa nopeampaan ja halvempaan prosessiin. Alioikeusuudistuksen jälkeen on uudistettu myös oikeusapujärjestelmä (L 257–272/2002) ja lakkautettu asunto-oikeudet (L 597–598/2002) ja muutettu oikeudenkäyntikulujen määräytymistä huoneenvuokra-asioissa (L 601/2002). Oikeusapu-uudistuksen tavoitteena oli luoda yhtenäinen oikeusapujärjestelmä sekä laajentaa oikeusapuun oikeutettujen kansalaisten piiriä⁵.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta on kiinnittänyt huomiota siviiliprosessin samoin kuin rikos- ja hallintoprosessin muutoksiin ja ongelmiin jo aiemmissa vuosikertomuksissaan⁶. Vuonna 2005 neuvottelukunta on käsitellyt erityisesti riita-asioiden oikeudenkäyntikuluihin liittyviä oikeusturvakysymyksiä. Tässä esitettävät oikeudenkäyntikuluja koskevat huomiot, havainnot ja kannanotot pohjautuvat Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkija Kaijus Ervastian laatimaan tuoreeseen tutkimukseen ”Riidat käräjäoikeuksissa – Empiirinen tutkimus riita-asioista ja oikeudenkäyntikuluista”, jossa on seurattu riitaprosessin kehittymistä pitkällä aikavälillä sekä erikseen vuoden 2003 uudistuksen vaikutuksia⁷. Erityisesti tutkimuksessa on pyritty tarkastelemaan oikeudenkäyntikulujen kehittymistä alioikeusuudistuksen jälkeisenä aikana. Tutkimuk-

³ HE 107/1998 vp, s. 12–13.

⁴ HE 32/2001 vp, s. 16–17.

⁵ HE 82/2001 vp, s. 46–47.

⁶ Ks. esimerkiksi OM 2003:4; OM 2004:14.

⁷ Ervasti 2005.

sen aineistona on käytetty vuonna 2004 käräjäoikeuksissa pääkäsitteilyyn edenneiden riita-asioiden oikeudenkäyntiasiakirjoja (N=332).

2.2 Oikeudenkäyntikulujen muutokset alioikeusuudistuksen jälkeen

Vuoden 1993 alioikeusuudistuksen jälkeen sekä vaaditut että maksettavaksi tuomitut oikeudenkäyntikulut ovat kasvaneet. Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa vuonna 2004 kerättyä aineistoa vastaavanlainen aineisto kerättiin vuonna 1995, johon uusia tietoja voidaan verrata⁸. Joiltain osin vertailua voidaan tehdä myös vuonna 1997 kerättyyn asiakirja-aineistoon⁹.

Kuten taulukosta 1 näkyy, vuosien 1995 ja 2004 välillä tuomittujen kulukorvausten keskiarvo on noussut lähes kaksinkertaiseksi ja mediaani lähes puolitoistakertaiseksi. Vastaavanlainen kehitys on tapahtunut myös osapuolten vaatimuksissa. Mediaani kuvaa keskiarvoa luotettavammin kehitystä, koska joukossa on joitain poikkeuksellisen suuria riita-asioita, jotka vääristävät keskiarvoja. Kantajien kuluvaatimuksissa (mediaanin) nousu on ollut voimakkaampaa (65 %) kuin vastaajien vaatimuksissa (50 %). Tuomituissa kulukorvauksissa kasvu ei ole ollut aivan yhtä suurta (44 %) kuin vaatimuksissa. Taulukossa on otettu huomioon myös rahanarvon muutos (elinkustannusindeksillä) eli se kuvaa reaalista muutosta.

Taulukko 1 Vaaditut ja tuomitut oikeudenkäyntikulukorvaukset käräjäoikeuden pääkäsitteilyssä riita-asioissa¹⁰

	Tuomitut kulukorvaukset (eur)		Kantajan vaatimat kulukorvaukset (eur)		Vastaajan vaatimat kulukorvaukset (eur)	
	1995	2004	1995	2004	1995	2004
Vuosi	1995	2004	1995	2004	1995	2004
Keskiarvo	3612	6605	4079	6896	3771	7292
Mediaani	2642	3802	2951	4880	2835	4261

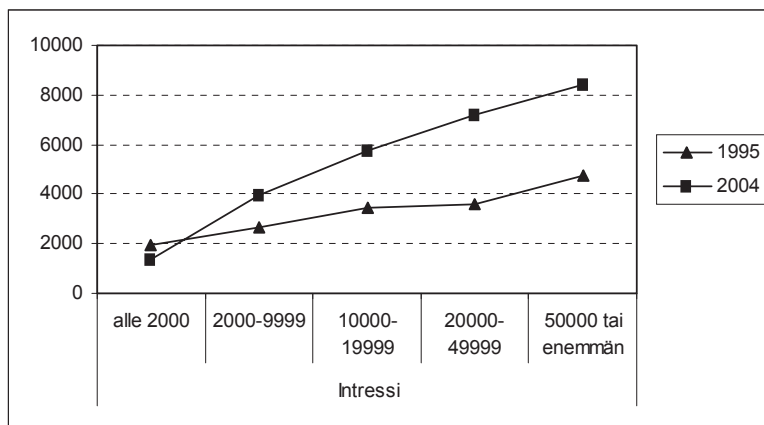
Myös riidanalaisen intressin mediaani on kasvanut yli puolitoistakertaiseksi 10 518 eurosta (vuoden 2004 rahanarvoon muutettuna) 14 812 euroon samalla aikavälillä. Rahanarvon muutos huomioon ottaen kasvua on siis 41 prosenttia. Kun vuonna 1995 pääkäsitteilyyn edenneistä riidoista 18 prosentissa tuomitut kulukorvaukset olivat vaatimuksen kohteena olevaa intressiä suurempia, vuonna 2004 vastaavanlaisia tapauksia oli 15 prosenttia. Vuonna 1995 osapuolille kokonaisuudessaan syntyvät (mediaani)kulut olivat 59 prosenttia keskimääräisestä pääomasta. Vuonna 2004 ne puolestaan olivat 62 prosenttia keskimääräisestä pääomasta. Oikeudenkäyntikulut korreloivatkin pääoman suuruuden kanssa.

⁸ Ervasti 1997.

⁹ Jaakkola & Vuorinen 1997.

¹⁰ Vuoden 1995 summat on muutettu elinkustannusindeksillä vuoden 2004 rahanarvoa vastaaviksi.

Kuvio 1 Osapuolten keskimääräiset (mediaani)kulut euroina pääoman suuruuden mukaan pääkäsittelyyn edenneissä asioissa vuosina 1995 ja 2004¹¹

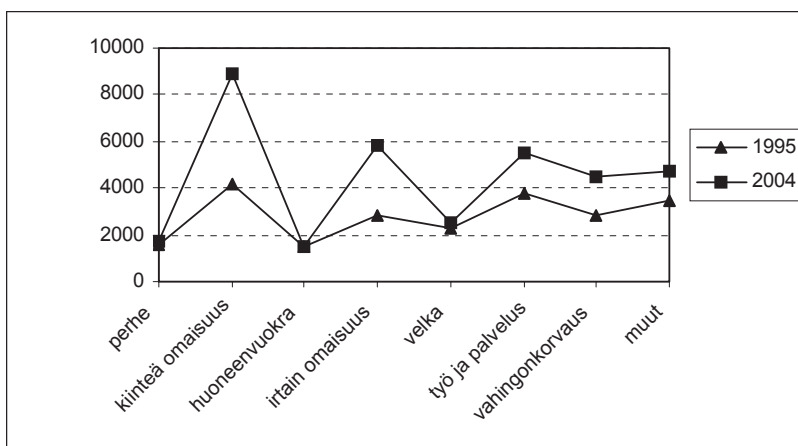


Kuten kuviosta 1 näkyy, osapuolten kulujen määrä on aiempaa selkeämmin sidoksissa intessin suuruuteen. Mitä suuremmasta pääomasta on ollut kyse, sitä suuremmat ovat olleet myös kulut vuonna 2004 verrattuna vuoden 1995 tilanteeseen. Pienissä, alle 2000 euron riita-asioissa kulut ovat hieman vähentyneet vuoteen 1995 verrattuna.

Mielenkiintoista on se, että oikeudenkäyntikulujen määrä ei näytä kasvaneen perhettä, huonevuokraa ja velkomuksia koskevissa, usein suhteellisen yksinkertaisina pidetyssä, riidoissa. Suurinta kasvu näyttäisi olevan irtainta ja kiinteää omaisuutta koskevissa riidoissa. Kasvua on myös työtä ja palveluksia sekä sopimussuhteen ulkopuolista vahingonkorvausta koskevissa riidoissa.

¹¹ Kuvioissa 1 ja 2 keskimääräisiä kuluja laskettaessa on otettu pohjaksi sekä kantajien että vastaajien kuluvaatimukset. Kuvioissa on otettu huomioon myös rahanarvon muutos.

Kuvio 2 Osapuolten keskimääräiset (mediaani)kulut euroina asiaryhmittäin pääkäsitteelyyn edenneissä asioissa vuosina 1995 ja 2004



Oikeudenkäyntikulujen määrä on sidoksissa myös kuultujen todistajien määrään. Näyttäisi siltä, että todistajien lukumäärä lisää aiempaa voimakkaammin oikeudenkäyntikulujen lukumäärää. Etenkin tapauksissa, joissa on kuultu yli kuutta todistajaa, oikeudenkäyntikulujen määrää kasvaa huomattavasti. Tämä liittyy siihen, että yhä enemmän on isoja vaikeita juttuja, joissa kuullaan paljon todistajia.

Voimakkaimmin kulut ovat kasvaneet yhteisöjen välisissä jutuissa, joissa kantajan kulut ovat kasvaneet yli kaksinkertaiseksi ja vastaajan kulut kolme neljäsosaa kymmenen vuoden takaiseen tilanteeseen verrattuna. Yksityisen henkilön yhteisöä vastaan nostamissa kanteissa ovat kantajan kulut kasvaneet kaksi kolmasosaa ja vastaajan kulut noin puolet suuremmiksi. Yksityisten välisissä kanteissa kantajan kulut ovat nousseet noin viidenneksen ja vastaajan noin kolmanneksen. Yhteisöjen yksityisiä henkilöitä vastaan nostamissa kanteissa kantajan oikeudenkäyntikulut ovat kasvaneet noin viidenneksen ja vastaajan taas vähentyneet noin neljänneksen. Eniten molempien osapuolien kulut näyttävät siis kasvaneen tapauksissa, joissa vastaajana on yhteisö.

Kokonaisuudessaan siis osapuolten oikeudenkäyntikulujen määrä on kasvanut viimeisen kymmenen vuoden aikana noin puolitoistakertaiseksi aiempaan verrattuna. Seuraavat tekijät näyttävät liittyvän oikeudenkäyntikulujen kasvuun:

- 1) Riideltävien intressien euromäärä on kasvanut.
- 2) Todistajien määrä oikeudenkäynneissä on lisääntynyt.
- 3) Erityisen paljon oikeudenkäyntikulut ovat kasvaneet irtaimen ja kiinteään omaisuuden liittyvissä riidoissa.

- 4) Kulut eivät ole juuri kasvaneet perheoikeutta, huoneenvuokraa ja velkomuksia koskevissa riidoissa.
- 5) Velkomusta ja huoneenvuokraa koskevat riidat, joille on ominaista pienet oikeudenkäyntikulut, ovat vähentyneet tuomioistuimissa. Samalla työ- ja palvelussuhdetta sekä kiinteää omaisuutta koskevat riidat ovat yhä yleisempiä.
- 6) Eniten kulut ovat kasvaneet yhteisöjen välisissä riidoissa sekä yksityisten henkilöiden yhteisöjä vastaan nostamissa riidoissa.
- 7) Tavallisen ihmisen kannalta ongelmallisimpia ovat tilanteet, joissa he nostavat kanteen yhteisöä vastaan, koska tällaisissa tapauksissa kulut ovat tavallista korkeammat ja ihmiset häviävät suhteellisen usein juttunsa.

2.3 Tuomitut kulukorvaukset

Vuonna 1993 alioikeusuudistuksen yhteydessä uudistettiin myös oikeudenkäyntikuluja koskevat oikeudenkäymiskaaren 21 luvun säännökset. Tuolloin hyväksytyn oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 1 §:n mukaan ”asianosainen, joka häviää asian, on velvollinen korvaamaan vastapuolensa kulut, jollei muuta ole säädetty”. Käytäntö johti hyvin ankaraan kuluvastuuseen.

Lainsäädäntöä lievennettiin vuonna 1999 (L 368/1999). Tuolloin oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 1 § muutettiin seuraavanlaiseksi: ”Asianosainen, joka häviää asian, on velvollinen korvaamaan kaikki vastapuolensa tarpeellisista toimenpiteistä johtuvat kohtuulliset oikeudenkäyntikulut, jollei muualla laissa toisin säädetä”. Lisäksi oikeudenkäymiskaaren 21 lukuun lisättiin 8a, 8b ja 8c pykälät. Niiden mukaan maksettavaksi tuomittavia kulukorvauksia voidaan alentaa tai jättää tuomitsematta oikeudellisesti epäselvissä tapauksissa tai jos se olisi kohtuutonta. Summaarisiin asioihin luotiin kulutaksat.

Uudistuksessa lähdettiin siitä, että pääsäännön mukaan hävinnyt osapuoli on edelleen velvollinen korvaamaan voittaneen osapuolen kulut. Erityisesti haluttiin kuitenkin korostaa, että täyden korvauksen kuluvastuu koskee vain tarpeellisia ja kohtuullisia kuluja. Samalla katsottiin, että yksittäistapauksessa tuomioistuin voisi alentaa hävinneen osapuolen kulukorvausta, jos täysi kuluvastuu johtaisi ilmeiseen kohtuuttomuuteen.¹²

Ratkaisuissa, joissa kantaja voitti ja vaati kulujensa korvaamista, vastaaja tuomittiin korvaamaan kulut 97 prosentissa tapauksista. Suhteellinen osuus oli sama myös vuonna 1995. Ratkaisuuissa, joissa vastaaja voitti ja vaati kulujensa korvaamista, kantaja tuomittiin korvaamaan kulut 93 prosentissa tapauksista. Osuus on jotenkin sama kuin vuonna 1995 (95 %).

Korvattavaksi tuomittujen kulukorvausten mediaani oli vuonna 1995 (vuoden 2004 rahanarvoon muutettuna) 2642 euroa ja vuonna 2004 jo 3802 euroa. Tuomittujen kulukorvausten kasvu on siis 44 prosenttia. Tuomituissa kulukorvauksissa kasvu on ollut pienempää kuin vaadituissa. Tuloksia tulkittaessa on otettava huomioon, että mukana ovat myös ne osavoittotapaukset, joissa kuluja on tuomittu korvattavaksi.

¹² HE 107/1998 vp, s. 12–14.

Asiaryhmittäin kulukorvaukset vaihtelevat samalla tavoin kuin kuluvaatimuksetkin. Suurimmat kulukorvaukset on tuomittu vuonna 2004 kiinteää ja irtainta omaisuutta koskevilla tapauksissa. Näissä asiaryhmissä kulukorvaukset ovat myös kasvaneet eniten verrattuna kymmenen vuoden takaiseen tilanteeseen. Työ- ja palvelussuhteita koskevilla asioilla kulukorvaukset ovat myös entistä korkeampia. Sen sijaan perheoikeudellisissa, velka- ja saamissuhdetta sekä huoneenvuokraa koskevilla asioilla kulukorvaukset eivät ole juuri muuttuneet.

Kaiken kaikkiaan oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat piirteet ja kehitys voidaan tiivistää seuraaviin kohtiin:

- 1) Hävinnyt osapuoli tuomitaan maksamaan voittaneelle osapuolelle kulukorvauksia yhdeksässä tapauksessa kymmenestä kun niitä on vaadittu.
- 2) Osavoittotilanteista noin puolessa tuomitaan kuluja korvattavaksi. Osavoittotilanteissa päädytään aikaisempaa useammin ratkaisuun, ettei kulukorvauksia tuomita lainkaan tai että ne tuomitaan vaadittua vähäisempänä.
- 3) Neljässä tapauksessa viidestä kulukorvaukset tuomitaan täysimääräisenä, kun osapuoli on voittanut kokonaan juttunsa. Voittaja saa nykyisin kuitenkin hieman aikaisempaa harvemmin täyden korvauksen kuluistaan.
- 4) Kulukorvaukset ovat kasvaneet 44 prosenttia viimeisen kymmenen vuoden aikana. Kulukorvausten kasvu liittyy mitä ilmeisimmin kuluvaatimusten kasvuun, mikä puolestaan on osin yhteydessä riideltävien intressien euromäärän kasvuun ja juttujen vaikeutumiseen.
- 5) Kulukorvaukset ovat kasvaneet etenkin irtainta ja kiinteää omaisuutta koskevilla jutuissa. Sen sijaan perheoikeudellisissa jutuissa, velkoihin ja saamissuhteisiin liittyvissä sekä huoneenvuokraan liittyvissä jutuissa kulukorvaukset ovat pysyneet samalla tasolla.

2.4 Johtopäätökset

Yleisenä kehityssuuntana käräjäoikeuksien pääkäsitteilyyn edenneissä riita-asioissa on ollut viime vuosina yhteisöjen yksityishenkilöitä vastaan nostamien velkomuskanteiden väheneminen. Toisaalta velkomusjuttujen oikeudenkäyntikuluisia ei ole tapahtunut suuria muutoksia viimeisen kymmenen vuoden aikana. Tätä kehitystä voidaan pitää tavallisten ihmisten kannalta myönteisenä. Samalla kuitenkin yksityishenkilöiden yhteisöjä vastaan nostamien kanteiden suhteellinen osuus on lisääntynyt. On myös huomattava, että yksityishenkilöt häviävät juttunsa useammin kuin yhteisöt.

Näyttäisi siltä, että varsin suuri osa yksityishenkilöiden kanteista liittyy asumiseen ja työsuhteisiin. Niissä tyypillisesti esitetään paljon näyttöä ja oikeudenkäyntikulut nousevat helposti suuriksi. Erityisen ongelmallisia ovat niin sanotut hometalotapaukset, joissa on usein paljon asian tuntijatodistelua. Pohdittaessa oikeudenkäyntikuluriskiä tavallisen ihmisen kannalta, keskeiseksi muodostuu kysymys siitä, kuinka etenkin asumiseen ja työsuhteisiin liittyvät kysymykset voitaisiin järjestää, jotta välttyttäisiin laajamittaiselta riitelystä tuomioistuimessa. Olisikin mie-

tittävä, kuinka esimerkiksi rakentamiseen, asuntojen ja kiinteistöjen kauppoihin sekä asuntojen remontteihin liittyvää sääntelyä voitaisiin kehittää tavalla, joka ehkäisisi riitojen syntymistä. On myös syytä pohtia, kuinka etenkin tapauksissa, joissa oikeudenkäyntikulut helposti ylittävät riideltävän intressin arvon, voitaisiin välttyä täysimittaiselta riitelyltä. Tällaisia painotuksia onkin esitetty oikeusministeriön Oikeuspolitiikan strategiassa vuosiksi 2003–2012¹³.

Vuoden 2006 alussa käyttöön otettava tuomioistuinsovittelu antaa yhden mahdollisuuden välttää täysimittainen oikeudenkäynti ja pienentää kulusriskiä. Myös Kuluttajavalituslautakunnan tehtävien laajentaminen asuntoasioissa olisi osaltaan omiaan helpottamaan tilannetta asumiseen liittyvissä kysymyksissä.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta painottaa, että lainvalmistelussa on pyrittävä vielä aikaisempaa laajemmin ottamaan huomioon myös se, kuinka voidaan ennalta ehkäistä mahdollisten riitojen syntymistä ja miten riidat voidaan ratkaista riittävän edullisesti oikeusturvasta kuitenkaan tinkimättä.

Lisäksi oikeusturva-asiain neuvottelukunta korostaa sitä, että vuoden 2006 alusta käyttöön otettavan tuomioistuinsovittelun käyttöä on seurattava.

Kuluttajavalituslautakunnan toimialaa olisi laajennettava asumiseen liittyvissä asioissa. Samalla lautakunnan resursseja pitäisi lisätä. Koska uuden tuomioistuinsovittelun ei ole tarkoitus korvata Kuluttajavalituslautakunnan toimintaa kuluttajariitojen ratkaisuelimenä, olisi tärkeää turvata käsittelyaikojen pysyminen kohtuullisina lautakunnassa.

¹³ OM 2002.

3 Laatu- ja asiakaspalveluhankkeet tuomioistuimissa

3.1 Neuvottelukunnan aikaisemmat havainnot

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta on aikaisemmissa vuosikertomuksissaan kiinnittänyt huomiota oikeudenkäyntimenettelyn ongelmiin ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden toteutumiseen sekä yleisissä tuomioistuimissa että hallintolainkäytössä. Neuvottelukunta on kiinnittänyt huomiota myös oikeushallinnon asiakaspalvelun kehittämiseen.¹⁴ Pohjana havainnoille ovat olleet oikeusministeriön asettaman Tuomioistuinten tulosohtausryhmän mietinnössä ”Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimissa” esitetyt näkemykset tuomioistuihin kohdistuvista oikeusturvaodotuksista sekä kokemukset prosessisääntöjen epäyhtenäisestä noudattamisesta¹⁵.

Neuvottelukunta on lisäksi teettänyt aikaisempina toimintavuosinaan useita tähän aihepiiriin liittyviä tutkimuksia ja kyselyjä. Näistä mainittakoon Kaijus Ervastian ja Hertta Kallioisen tutkimus ”Oikeudenkäyntimenettelyn ongelmat ja oikeudenkäytön yhtenäisyys”¹⁶ sekä Ahti Laitisen, Veijo Tarukanteleen ja Eeva Valjakan tutkimus ”Luottamus hallintotuomioistuihin”¹⁷. Nämä tutkimukset ovat olleet jäljempänä selostettavan Hämeenlinnan hallinto-oikeuden laatuhanke virikkeinä.

Neuvottelukunta on tutustunut alla selostettavaan Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatuhankeeseen ensimmäisenä toimintavuotenaan pitämässään seminaarissa ja neuvottelukunnalle on esitelty Jyväskylän seudun käräjäoikeuksien asiakaspalvelun laatuhanke vuonna 2004.

3.2 Laatuhankeiden esittely

3.2.1 Rovaniemen hovioikeuspiiri

Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatuhanke käynnistettiin vuonna 1999 ensimmäisenä tuomioistuinlaitoksen laatuhankeena. Se on toiminut monen myöhemmin käynnistetyt laatuhanke mallina. Rovaniemen hovioikeuspiirin laatuhanke tavoitteena on ollut tukea tuomioistuinten perustyötä ja kehittää sitä yhä paremmaksi niin, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kriteerit täyttyvät, ratkaisut ovat perusteltuja ja oikeita ja tuomioistuimen palvelut ovat myös kustannuksiltaan ihmisten saavutettavissa.

Laatuhankeessa ovat olleet mukana kaikki Rovaniemen hovioikeuspiirin alueella toimivat yhdeksän käräjäoikeutta sekä Rovaniemen hovioikeus. Laatuhanke konseptina on ollut, että kaikki hovioikeuspiirin alioikeustuomarit ja osa hovioikeuden tuomareista on aktiivisesti mukana kehittämistyössä. Työtapana ovat olleet yhteiset keskustelut työryhmissä sekä koulutustilaisuudet. Kussakin työryhmässä on ollut edustus eri käräjäoikeuksista ja hovioikeudesta. Alkuvaiheen jälkeen työryhmiin on otettu mukaan myös tuomioistuinten yhteistyötahojen kuten

¹⁴ Ks. OM 2001; OM 2002:24; OM 2003:4; OM 2004:4.

¹⁵ OM 1998.

¹⁶ Ervasti & Kallioinen 2003.

¹⁷ OM 2003:4, liite 1.

syöttäjien, asianajajien ja julkisten oikeusavustajien edustajat. Kukin työryhmä on saanut työs-
tettäväkseen jonkin laatuteemoista, jotka hankkeen johtoryhmä on valinnut vuosittain. Työ-
ryhmät ovat selvittäneet laatuteemansa osalta eri käräjäoikeuksien käytäntöjä, määritelleet kor-
keatasoisen ja yleisesti hyväksyttävissä olevan menettelytavan tai tulkintasuosituksen ja teh-
neet ehdotuksen siitä, miten erilaisia käytäntöjä saadaan yhtenäistetyksi. Työryhmien mietinnöt
on julkaistu omassa julkaisusarjassaan ja internetissä julkaistuina raportteina. Työryhmien työn
valmistuttua on vuosittain järjestetty laatupäiviä, joihin on osallistunut hovioikeuspiirin käräjä-
oikeuksien lainkäyttöhenkilöstö ja hovioikeuden edustajat. Päivillä on esitelty työryhmien työt
ja asetettu yhdessä laatutavoitteet seuraavalle vuodelle.

Kevään 2005 aikana Rovaniemen laatuhanke on julkaissut luonnoksen laatumittaristiksi, joka
on tarkoitettu tuomioistuimien työn ja tuomareiden työn laadun arviointiin ja kehittämiseen.
Laatumittaristosta on pyydetty lausunnot Rovaniemen hovioikeuspiirin käräjäoikeuksilta ja eri
hovioikeuspiireiltä. Laatumittariston kokeilu on tarkoitus aloittaa Rovaniemen hovioikeuspii-
rissä vuonna 2006.

Suomen Asianajajaliitto on valinnut Rovaniemen hovioikeuden laatuhanke vuoden 2005
oikeusteoksi. Laatuhanke voidaan pitää myös kansainvälisesti merkittävänä oikeuslaitoksen
kehittämishankkeena; Rovaniemen laatuhanke voitti syksyllä 2005 Euroopan neuvoston järjes-
tämän, parhaita oikeuslaitoksen kehittämissideoita koskevan Crystal Scale Justice Award (Kris-
tallivaaka) -kilpailun.

3.2.2 Vaasan hovioikeuspiiri

Vaasan hovioikeuspiirissä on ollut vuodesta 2003 käynnissä Keski-Suomen käräjäoikeuksien
lainkäytön kehittämishanke. Kyse on käräjäoikeusjohtoisesta laatuhankeesta, jossa ovat mu-
kana Jyväskylän, Jämsän ja Äänekosken käräjäoikeudet. Hankkeen taustalla on Rovaniemen
hovioikeuspiirin laatuhanke. Rovaniemen hankkeesta poiketen Keski-Suomen laatuhanke kui-
tenkin on heti aloitusvaiheestaan lähtien ottanut työhön mukaan sidosryhmät; Käräjäoikeuksien
lisäksi hankkeessa ovat edustettuina hovioikeus, syyttäjät, julkiset oikeusavustajat, asianajajat
ja muut avustavat lakimiehet. Hankkeen tarkoituksena on tehostaa ja parantaa käräjäoikeuksien
tuomitsemistoimintaa ja kehittää yhteistoimintaa sidosryhmien kanssa.

Keski-Suomen laatuhankeessa toimii kolme työryhmää: siviiliasia-, rikosasia- ja käräjäoike-
ustyöryhmä. Siviiliasiatyöryhmässä on käsitelty muun muassa riita-asiain valmistelua, ri-
kosasiatyöryhmässä pääkäsitelyn turvaamista ja käräjäoikeustyöryhmässä asiakaspalvelun
kehittämistä. Osana asiakaspalvelun kehittämistä hankkeen puitteissa on esimerkiksi tehty kär-
jäoikeuksien asiakkaille kysely, hankittu käräjäoikeuksien asiakaspalvelutiloihin palautelaa-
tikot ja pidetty avoimien ovien päivät kussakin mukana olevassa käräjäoikeudessa.

Samantyyppinen käräjäoikeuslähtöinen laatuhanke on käynnissä myös Seinäjoen, Porin ja
Kauhajoen käräjäoikeuksien kesken sekä Vaasan, Mustasaaren ja Kauhavan käräjäoikeuksien
kesken. Näissä hankkeissa on käyty läpi riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyyn, erityissaneer-
ausasioihin, rikosoikeudenkäyntimenettelyyn ja teknisen rikostutkinnan kehitykseen, todista-
jan ja asianomistajan asemaan henkilötodistajana rikosoikeudenkäyntimenettelyssä sekä ajo-
kieltosäännöksiin liittyviä kysymyksiä. Seinäjoen, Porin ja Kauhajoen rikosasioihin keskitty-

vässä hankkeessa ovat laajasti mukana myös käräjäoikeuksien yhteistyötahot kuten asianajajat, julkiset oikeusavustajat, syyttäjät, poliisi ja Kriminaalihuoltolaitoksen edustajat.

3.2.3 Turun hovioikeuspiiri

Turun hovioikeuspiirin lainkäytön kehittämishanke käynnistettiin vuonna 2002. Hankkeessa on mukana 16 käräjäoikeutta, joista on muodostettu kaksi ryhmää, Turun ja Tampereen alueet. Hankkeen käsittelemänä aiheina ovat olleet Tampereella sovinto riita-asioissa ja Turussa rangaistuksen määrääminen (laajasti ymmärrettynä). Aiheita on työstänyt kirjalliseksi raportiksi työryhmä, jossa on ollut edustus jokaisesta alueen käräjäoikeudesta ja hovioikeudesta. Hovioikeus on järjestänyt vuosittain käräjäoikeuspäivän, jossa on käsitelty työryhmien raportteja ja annettu suosituksia. Työryhmien raportit on julkaistu oikeusministeriön internet-sivuilla.

Riita-asiaintyöryhmä on suorittanut laajahkon kyselytutkimuksen hovioikeuspiirin tuomareille ja asianajajille ongelmakohtien ja erilaisten työmenetelmien selvittämiseksi. Kyselyn vastaukset on analysoitu tutkimustuloksiksi Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa. Tältä pohjalta työryhmä on laatinut sekä valmistelusta että sovinnon edistämisestä raportit, jotka on esitelty hovioikeuspiirin käräjäoikeuspäivillä vuoden 2002 joulukuussa.

Riita-asiaintyöryhmä on lisäksi selvittänyt riitatuomion perustelemista ja kirjoittamista ja niissä ilmeneviä ongelmia. Tässä tarkoituksessa se on laatinut laajan selvityksen viimeaikaisessa oikeuskirjallisuudessa esitetyistä ajatuksista tuomiosta ja oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Työryhmä on laatinut riitatuomion perustelemista ja kirjoittamista koskevan raportin, joka on esitelty hovioikeuspiirin käräjäoikeuspäivillä vuoden 2005 marraskuussa.

3.2.4 Kouvolan hovioikeuspiiri

Kouvolan hovioikeuspiirin laatuhanke on käynnistetty varsinaisesti vuonna 2005. Tätä ennen käräjäoikeudet ja hovioikeus ovat tosin jo kukin kohdaltaan järjestäneet lähinnä työmenetelmiä ja lainkäyttöä koskevaa koulutusta. Lisäksi Kouvolan hovioikeudessa on toiminut vuoden 2004 lokakuusta lähtien lainkäytön yhtenäisyystoimikunta, jonka tehtävänä on ollut koordinoida lainkäytön yhtenäisyyttä hovioikeudessa ja koko hovioikeuspiirissä.

Laatuhankkeen myötä laatu nostettiin vuoden 2005 Kouvolan hovioikeuspiirin tuomaripäivän aiheeksi. Hovioikeus on järjestänyt lokakuussa 2005 sisäisen koulutuspäivän työoikeudesta. Sen lisäksi on selvitetty yhteistoimintaa käräjäoikeuksien, syyttäjien ja asianajajien kanssa laatuhanke yhteiseksi työstämiseksi. Vuoden 2006 aikana hovioikeus järjestää koulutuspäivän hovioikeuspiirin syyttäjille, koulutuspäivän hovioikeuspiirin asianajajille ja muille oikeudenkäyntiavustajille sekä koulutuspäivän hovioikeuspiirin käräjäoikeuksien kansliahenkilöstölle. Lisäksi hovioikeus järjestää vuonna 2006 ainakin kaksi sisäistä koulutuspäivää. Muilta osin Kouvolan hovioikeuspiirin laatu työ on perustunut valtakunnallisiin kehittämishankkeisiin.

3.2.5 Itä-Suomen hovioikeuspiiri

Itä-Suomen hovioikeuden aloitteesta on vuonna 2004 käynnistetty Joensuun käräjäoikeuden lainkäytön kehittämishanke. Tämän laatuhankeen tavoitteena on oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden kehittäminen. Pyrkimyksenä on tunnistaa oikeudenkäynnin kipupisteitä sekä korjata ja uudistaa menettelyä tehtyjen havaintojen pohjalta. Hankkeen erityisenä lähtökohtana ovat oikeuslaitoksen asiakkaat (asianosaiset, todistajat, kuultavat) ja heidän kokemuksensa oikeudenkäynnistä. Kehittämishankkeessa etsitään ja kehitetään uusia vuorovaikutuksen ja kommunikoinnin välineitä ja tuotetaan uudenlaista käsitystä asiakkaasta ja hänen ongelmistaan tuomioistuinkäsittelyssä. Hankkeessa on pyritty kehittämään hovioikeuden käräjäoikeuksiin tekemien tarkastusten sisältöä aikaisemman valvonnallisen tarkastuksen sijasta hovioikeuden ja käräjäoikeuksien välisen kehittämiskeskustelun suuntaan.

Vuoden 2005 aikana hankkeessa on järjestetty neljä kehittämistilaisuutta, joissa tarkasteltiin menettelyä todistelussa, asianosaisen kuulemista, sovintoneuvottelua perheoikeudellisissa asioissa sekä asianajajan ja tuomarin roolia oikeudenkäynnin etenemisessä. Hankkeen yhteydessä on tallennettu videolle menettelyä eri oikeudenkäynneissä ja haastateltu todistajia, asianosaisia ja asiantuntijoita. Haastattelujen tuloksia ja oikeudenkäynnin taltiointeja on käsitelty hankkeen kehittämistilaisuuksissa. Hanke on tarkoitus saada läpiviedyksi alkuvuoteen 2006 mennessä, ja sen tuloksia tarkastellaan Itä-Suomen hovioikeuspiirin tuomaripäivillä vuoden 2006 touko-kuussa. Tavoitteena on, että työn tuloksia käytetään hyväksi hovioikeuspiirin muissakin käräjäoikeuksissa ja että näin lisätään sekä oikeudenkäynnin laatua että menettelyn oikeudenmukaisuutta.

3.2.6 Helsingin hovioikeuspiiri

Helsingin hovioikeuspiirissä on käynnistetty vuonna 2002 laatuhanke, jota on toteutettu ensisijassa jatko- ja täydennyskoulutusohjelmalla Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan kanssa. Laatuhankeella on ohjaustyöryhmä, jossa on edustaja Helsingin yliopiston oikeustieteellisestä tiedekunnasta (puheenjohtaja) sekä edustajat hovioikeudesta (3), valtakunnansyyttäjänvirastosta (2), käräjäoikeuksista (1) ja asianajajaliitosta (1). Ohjaustyöryhmä koordinoi laatuhankeen toimintaa ja suunnittelee tulevaa toimintaa.

Laatuhankeeseen kuuluva koulutus koostuu kahdesta kurssista vuodessa, joista toinen järjestetään keväällä ja toinen syksyllä. Jokaista kurssia varten on oma kurssikohtainen suunnittelutyöryhmä, joka suunnittelee toteutettavan kurssin sisällön, toteuttamistavan ja käytännön toteutuksen. Suunnitteluryhmän puheenjohtajana on kurssin tieteellinen vastuuhenkilö ja jäseninä edustajat hovioikeudesta (2), valtakunnansyyttäjänvirastosta (1), käräjäoikeuksista (1) ja asianajajaliitosta (1). Kurssit ovat viiden yliopistollisen opintoviikon ja jatkossa sitä vastaavien opintopisteiden laajuisia. Kurssin hyväksytyt suorittaminen on sisällytettävissä osana (ammattilliseen) oikeustieteen lisensiaatin tutkintoon. Osallistuminen ei kuitenkaan edellytä jatko-opiskelijaksi ilmoittautumista. Kunkin kurssin tavoitevahvuus on 30. Kurssit käsittävät luento-opetusta, 1–2 kirjallista kuulustelua sekä kirjallisen työn, joka laaditaan akateemista tutkielmaa koskevien laatimissääntöjen mukaisesti. Tavoitteena on ollut toimittaa kunkin kurssin kirjallisista töistä kokoomajulkaisu. Laatuhanke on toteuttanut tähän mennessä kursseja rikosoikeuden uudistuneista yleisistä opeista, todistusoikeudesta, rikostuomion perustelemisesta, velvoit-

teoikeudesta ja talousrikosoikeudesta. Vuoden 2006 keväällä järjestetään kurssi insolvenssioikeudesta.

Vuoden 2004 syksyllä hovioikeuspiirin laatuhanketta päätettiin laajentaa tavoitteena saada suurempi osa lainkäyttöhenkilöstöstä osallistumaan aktiivisesti laatutyöhön. Tätä varten Helsingin hovioikeus asetti vuoden 2004 lokakuussa työryhmän, jonka tehtäväksi tuli suunnitella ja toteuttaa laatuhankkeen laajentaminen käräjäoikeuspainotteisesti niin, että laatuhanke tavoittaa mahdollisimman monta hovioikeuspiirin tuomaria ja esittelijää. Suunnittelussa on edellytetty otettavan huomioon Rovaniemen laatuhankkeen yhteydessä saadut kokemukset sekä se, että Helsingin hovioikeuspiirin laatuhanke yhteistyössä Helsingin yliopiston kanssa jatkuu edelleen. Työryhmän on ollut tarkoitus antaa hovioikeudelle ehdotuksensa hankkeen käynnistämiseksi vuoden 2005 loppuun mennessä.

3.2.7 Korkein hallinto-oikeus

Korkeimman hallinto-oikeuden toimesta käynnistettiin vuoden 2004 keväällä hallintolainkäytön arviointia ja siihen liittyvää hallintotuomioistuinten välistä vuorovaikutusta koskeva kehittämishanke. Varsinaisten hallintotuomioistuinten ohella kehittämishankkeeseen ovat osallistuneet vakuutus- ja markkinaoikeus. Kehittämishankkeen tavoitteena on luoda hallintotuomioistuinten yhteistyöstä ja valtion talousarvio- ja tilinpäätösjärjestelmästä yhtenäinen prosessi, jossa hallintolainkäytön toiminnan kehittäminen ja siinä saavutetut tulokset voitaisiin vuosittain hyödyntää toimintaa koskevassa talousarviolainsäädännön edellyttämässä raportoinnissa.

Kehittämishankkeen puitteissa asetettiin vuonna 2004 neljä työryhmää selvittämään keskeisiä oikeusturvan laatuun sekä oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyviä kysymyksiä. Ensimmäinen työryhmä selvittää, mitä laadullisia tekijöitä voidaan seurata hallintotuomioistuinten toiminnassa ottaen huomioon oikeusturvanäkökohdat. Toinen työryhmä selvittää, millaisia käsittelyaikavoittoja voitaisiin talousarvioesityksessä asettaa hallintotuomioistuimille oikeusturvan siitä kärsimättä. Kolmas työryhmä selvittää hallintotuomioistuinten koulutustarpeita sekä koulutusyhteistyön kehittämistä ja lisäämistä. Neljäs työryhmä selvittää, miten korkeimmassa hallinto-oikeudessa voidaan lainkäyttöasioiden ratkaisemisen yhteydessä ja muilla tavoin kerätä aineistoa hallintotuomioistuinten päätöstoiminnan laadusta niiden toiminnan kehittämistä varten. Työryhmien esityksiä on käsitelty vuoden 2005 marraskuussa päällikkötuomarikokouksessa ja hallintotuomioistuinpäivillä.

3.2.8 Hämeenlinnan hallinto-oikeus

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa on viety läpi niin sanottu tuomaripainotteisen työskentelyjärjestelmän kokeilu. Tämän 1.9.2004–31.7.2005 käynnissä olleen laatuhankkeen tavoitteena oli pyrkiä sekä tehostamaan että laadullisesti parantamaan tuomioistuimen lainkäyttötoimintaa siten, että tuomarit osallistuvat mahdollisimman paljon varsinaiseen tuomarintyöhön eli prosessinjohtoon ja päätösten kirjoittamiseen asian valmistelusta vastaavana esittelevänä tuomarina. Kokeilun perusteena oli tuomioistuimen ruuhkautuminen perinteisellä työskentelytavalla,

jossa asiat ratkaistaan kolmen tuomarin kokoonpanossa esittelijän esittelystä ja jossa käsittely-aikoja ei pystytä olemassa olevilla resursseilla lyhentämään.

Kokeilusta on laadittu loppuraportti ”Kontrollista kollektiivisuuteen”, jossa on selvitetty saatuja määrällisiä ja laadullisia tuloksia. Raporttiin on laadittu myös malliehdotus hallinto-oikeuden työskentelyn järjestämiseksi uudella tavalla nykyisen lainsäädännön puitteissa.¹⁸

3.3 Johtopäätökset

Tuomioistuinlaitoksen toimintaympäristössä viimeisten vuosikymmenten aikana tapahtuneet merkittävät muutokset kuten siviili- ja rikosprosessin ja hallintoprosessin ja hovioikeusmenettelyn uudistukset ovat asettaneet tuomioistuinten toiminnalle, tuomareiden osaamiselle ja tuomioistuimissa asioiville uudenlaisia tiedollisia ja taidollisia haasteita. Tuomioistuinten laatu- ja asiakaspalveluhankkeiden käynnistäminen ja läpivienti on ollut hyvä tapa vastata näihin haasteisiin. Kehittämishankkeissa on etsitty ongelmakohtia ja kehittymismahdollisuuksia tietoisesti, suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti. Hankkeiden piirissä on löydetty innovatiivisia työtapoja ja huomattu tuomioistuinten sidosryhmien merkitys tuomioistuintyön kehittämisessä. Hankkeiden avulla tuomioistuintyön parantamisesta saadut kokemukset toimivat hyvänä kannustimena työn jatkamiselle ja edelleenkehittämiselle samoin kuin pontimena uusille vastaaville hankkeille.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta pitää tuomioistuinten laatuhankeita erittäin tervetulleina. Niiden voi odottaa lisäävän ammatillista keskustelua tuomioistuinten henkilöstön ja oikeudenkäyntiin osallistuvien yhteistyötahojen kuten syyttäjien, asianajajien ja oikeusavustajien kesken. Koulutuksen ja keskustelun kautta ne lisäävät tuomioistuinten ammattitaitoa, edistävät käytäntöjen ja menettelytapojen yhtenäistämistä ja siten parantavat kansalaisten oikeusturvaa.

Laatuhankkeet ovat syntyneet tuomioistuinlaitoksen omista kehittämistarpeista. Niiden toteuttamistavassa kunnioitetaan siten myös tuomioistuinten ja tuomareiden riippumatonta asemaa. Neuvottelukunnan mielestä oikeusturvan parantamisen edellytyksenä on, että laatuhankeisiin osallistuvat tuomioistuinten lisäksi kaikki oikeudenkäynnin eri toimijat. Lisäksi neuvottelukunta pitää tärkeänä, että hankkeista saatava tieto saatettaisiin kaikkien tuomioistuinten ja oikeudenkäynnin eri toimijoiden käyttöön julkaisuina tai muulla tavoin.

¹⁸ OM 2005:12.

4 Hallintolainkäytön kehittämistarpeet hallintoviranomaisille tehdyn kyselyn perusteella

4.1 Kyselytutkimuksen tausta, toteuttaminen ja sisältö

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta on aiempien toimikausiensa aikana tehnyt runsaasti havaintoja ja esittänyt kannanottoja hallintolainkäytön kehittämis- ja tutkimustarpeista¹⁹. Vuonna 2003 Ahti Laitinen, Veijo Tarukannel ja Eeva Valjakka tekivät neuvottelukunnan aloitteesta kansalaisten luottamusta hallintotuomioistuimiin koskevan tutkimuksen, joka oli neuvottelukunnan vuoden 2002–2003 toimintakertomuksen liitteenä²⁰. Vuoden 2004 toimintakertomuksessa neuvottelukunta esitti, että hallintoprosessin ongelmia olisi edelleen selvitettävä kattavasti ja osin empiirisenä tutkimuksena²¹. Tämän seurauksena neuvottelukunnan aloitteesta tehtiin vuonna 2005 kyselytutkimus, jolla selvitettiin työssään hallintotuomioistuinten kanssa tekemisissä olevien virkamiesten käsityksiä hallintolainkäytön kehittämistarpeista. Kyselytutkimusta koskeva raportti on kokonaisuudessaan tämän vuosikertomuksen liitteenä (Liite 1. Laitinen, Ahti & Tarukannel, Veijo: Viranomaisten käsityksiä alueellisista hallinto-oikeuksista).

Tutkimuksessa valitulle joukolle valtion ja kuntasektorin viranomaisia lähetettiin kysely, jossa kartoitettiin hallinto-oikeuksissa osallisina olleiden viranomaistahojen edustajien näkemyksiä hallinto-oikeuksien toiminnasta. Otokseen otettiin mukaan valtionhallinnon virkamiehiä Ahvenanmaata lukuun ottamatta kaikista lääninhallituksista, joukosta maistraatteja, verovirastoista, ulkomaalaisvirastosta, valtiokonttorista, tullipiireistä, työvoima- ja elinkeinopiireistä ja alueellisista ympäristökeskuksista sekä ympäristölupavirastoista ja ilmailulaitoksesta. Kunnallisia virastoja valittiin kuudestatoista kaupungista. Otoksen kooksi tuli 153 vastaajaa ja vastausprosentti oli noin 60.

Kysymykset ja vastaukset on ryhmitelty tutkimuksessa kokonaisuusiksi, jotka kattavat näkemykset kyselyyn vastanneiden rooleista hallinto-oikeudessa, näkemykset hallinto-oikeusprosessin prosessin laadusta ja käsittelyajoista, näkemykset hallinto-oikeuden kyvystä ymmärtää asioiden luonne, näkemykset hallinto-oikeuden perustelujen laadusta ja näkemykset hallinto-oikeuden päätösten ennakkopäätösluonteesta. Lisäksi esitettiin joukko hallinto-oikeuksia koskevia väitteitä ja tiedusteltiin ongelmallisiksi koettuja asioita ja hyvinä pidettyjä seikkoja hallinto-oikeuksista ja niiden asioiden käsittelystä.

4.2 Kyselyn tulokset

4.2.1 Alkuperäisen päätöksen tehneen hallintoviranomaisen rooli hallintotuomioistuimessa

Kyselytutkimuksessa selvitettiin, kuinka selkeäksi vastaajat kokevat oman roolinsa hallinto-oikeuden prosessissa. Kyselyyn vastanneista valtion virkamiehistä 48,4 % koki oman roolinsa tuomioistuimen prosessissa täysin selkeäksi ja kunnan virkamiehistä vastaavasti 53,3 %. Epävarmoja tai roolinsa epäselväksi kokevien osuus oli hyvin alhainen; yksikään vastanneista ei

¹⁹ Ks. OM 2002:24; OM 2003:4; OM 2004:14.

²⁰ OM 2003:4, liite 1.

²¹ OM 2004:14.

kokenut rooliaan täysin epäselväksi ja jokseenkin epäselväksi roolinsa kokivat vain jotkut valtion virkamiehet (6,5 %). Tämäkin pieni ero saattaa selittyä sillä, että muutamissa valtionhallinnon virastoissa hallinto-oikeudessa olleet valitukset ovat luonteeltaan sellaiselta hallinnon alueelta, että viraston roolia on tämän vuoksi vaikea hahmottaa tai kokemuksia ei yksikertaisesti ole ehtinyt kertyä.

Nykyinen hallintolainkäytön prosessin asetelma on useimmissa tapauksissa sellainen, että päätöksen tehneen hallintoviranomaisen asema ei anna edellytyksiä hahmottaa oikeudenkäynnin osapuolten välistä suhdetta prosessioikeuden kaksiasianosaissuhde-käsitteellä. Hiukan yli puolet kaikista kyselyn vastaajista piti nykyistä järjestelyä hyvänä. Vastaajien käsitys saattaa ilmentää sitä, että nykyinen prosessiasetelma on viranomaiselle edullinen. Huomattavaa on se, että kuntasektorin vastaajista melkein neljäsosa kuitenkin katsoi, että prosessiasetelmaa tulisi kehittää kohti kaksiasianosaissuhdetta. Yleisesti ottaen vastaajat ymmärsivät yksityisen osapuolen kokevan itsensä hallintoviranomaisen vastapuoleksi ainakin silloin tällöin (72,7 %), mikä on yllättävän usein, kun otetaan huomioon, että vastaajat eivät kuitenkaan kovin vahvasti halua hallintolainkäytön prosessin muodoksi kaksiasianosaissuhdetta.

4.2.2 Hallintoprosessin laatu ja hallinto-oikeuden asiantuntemus

Kyselyssä selvitettiin myös hallintoviranomaisten näkemyksiä hallinto-oikeusprosessin laadusta. Lähes kaikki vastaajat (valtion virkamiehistä 98,4 % ja kunnan 96,7 %) pitivät hallinto-oikeuden prosessia vähintäänkin jokseenkin selväpiirteisenä ja ymmärrettävänä. Valtaosa sekä valtio- että kuntasektorin vastaajista (valtion virkamiehistä 72,1 % ja kunnan virkamiehistä 56,7 %) katsoi, että hallinto-oikeudet ohjaavat prosessia useimmiten asiantuntevasti. Toisaalta eri hallinto-oikeuksien välinen vaihtelu koettiin suhteellisen yleiseksi; valtion virkamiehistä tätä mieltä oli 13,1 % ja kunnan virkamiehistä 13,3 %.

Aineellinen prosessinjohto on tuomioistuinyössä eräs keskeinen lainkäytön laadun tae ja mittari. Valtion virkamiehistä 67,7 % ja kunnan virkamiehistä 73,3 % oli sitä mieltä, että lausuntopyyntöjen olisi oltava nykyistä täsmällisempiä. Aineellisen prosessinjohtoon toimivuuteen ja laatuun liittyvä olennainen kysymys on myös se, tekevätkö hallinto-oikeudet ratkaisuja, joiden lopputulos on käydyn prosessin jälkeen hallintoviranomaisen kannalta yllättävä. Tutkimuksen mukaan noin 99 % kaikista vastaajista katsoi, että ainakin joskus yllättäviä ratkaisuja esiintyy. Kunnallishallinnossa näin ajattelivat kaikki vastaajat.

Lähes kaikki vastaajat katsoivat hallinto-oikeuksien asiantuntemuksen oikeuskysymysten osalta riittäväksi. Kun puhutaan tuomioistuinten, keskeisten oikeuskysymysten hallinta kuuluu ammatillisten perusvalmiuksien joukkoon. Tosiasioiden osalta hallinto-oikeuden asiantuntemusta ei pidetty sen sijaan samalla tavoin riittävänä; Tosiasioihin liittyvää asiantuntemusta ainakin jokseenkin riittävänä piti valtiosektorin vastaajista noin 84 % ja kuntasektorien vastaajista 80 %. Täysin riittämättömänä asiantuntemusta piti valtion virkamiehistä 1,6 % ja kunnan 3,3 % ja jokseenkin riittämättömänä valtiopuolella 8,1 % ja kuntapuolella 13,3 %.

Noin 90 % kaikista kyselyyn vastanneista hallintovirkamiehistä katsoi, että hallinto-oikeudessa on vähintäänkin usein ymmärretty, mistä käsitellyssä asiassa perimmiltään on kysymys. Kuntapuolen vastaajat olivat olleet jonkin verran skeptisempiä kuin valtiosektoria edustavat vastaa-

jat; valtion virkamiehistä 1,6 % ja kunnan virkamiehistä 6,7 % katsoi, että hallinto-oikeus on vain harvoin ymmärtänyt, mikä käsittelyssä asiassa on ollut keskeistä. Myös perustelujen vastaavuus keskeisinä pidettyihin asioihin nähtiin samansuuntaisesti kuin hallinto-oikeuden kyky ymmärtää käsiteltävien asioiden olennainen luonne. Valtiopuolella noin 90 % ja kuntapuolella noin 73 % vastaajista arvioi, että perustelut vastaavat asian keskeistä sisältöä vähintäänkin usein.

4.2.3 Ongelmat ja hyvät puolet hallinto-oikeuden toiminnassa

Vastaajilta tiedusteltiin avoimella kysymyksellä, mitä asioita he pitivät viranomaisen näkökulmasta ongelmallisina hallinto-oikeuksien toiminnassa. Vastaajia pyydettiin esittämään kolme ongelmakohtaa. Ongelmallisimmaksi asiaksi koettiin useimmin käsittelyaikojen hitaus, jonka oli ensimmäiseksi ongelmaksi nimennyt 77,5 % kaikista kysymykseen vastanneista. Käsitetykset toiseksi ja kolmanneksi suurimmasta ongelmasta hajosivat paljon enemmän kuin näkemykset suurimmasta ongelmasta. Kun yhdistetään kaikki huonoja puolia koskevat maininnat, tulos tasoittuu siten, että mikään asiaryhmä ei nouse niin selvästi esille kuin ensimmäiseksi ongelmaksi mainittu käsittelyaikojen hitaus. Kaikkiaan ongelmallisimmiksi koetut asiat voidaan ryhmitellä seuraavasti: 1. käsittelyn hitaus/pitkät käsittelyajat, 2. päätösten perustelemattomuus, ammattitaidon puute, (erityis)tietojen puute, 3. päätösten epäjohdonmukaisuus, ristiriitaisuus, epäyhtenäisyys ja 4. lausuntopyytöihin liittyvät asiat (lausuntoja ei aina pyydetä, liian lyhyet ajat tms.).

Tutkimuksessa kartoitettiin myös hallintoviranomaisten hallinto-oikeuden toiminnassa hyvinä pitäminä näkökohtia. Hyvinä puolina pidettyjä asioita koskevia mainintoja kertyi vähemmän kuin mainintoja ongelmakohdista ja ne hajaantuivat useampaan ryhmään kuin nimetyt ongelmakohdat. Yleensä hyvänä pidettiin sitä, että hallintoviranomaisella on mahdollisuus kommunikoida ja keskustella ongelmista hallinto-oikeuksissa. Monissa kommentteissa tämän katsottiin myös toteutuneen hyvin. Näin ollen hallinto-oikeuksia ei pidetty jäykän byrokraattisina. Etusijalle nousevat hyvin perustellut päätökset ja päätösten puolueettomuus, lainmukaisuus, oikeudenmukaisuus ja luotettavuus.

Hallinto-oikeuden toiminnan kehittämistarpeita arvioitaessa on huomattava se, että kyselyssä kävi ilmi, että käsittelyaikoja lukuun ottamatta hyvinä ja huonoina puolina pidettiin suurin piirtein samoja asioita. Kun esimerkiksi hyvin perustelluja päätöksiä pidettiin useimmin (22,2 % kysymykseen vastanneista) parhaana puolena, päätösten perustelemattomuutta pidettiin samaan aikaan suurena puutteena.

4.2.4 Käsittelyajat ja päätösten perustelut

Kyselyssä tiedusteltiin suoralla kysymyksellä mielipiteitä asioiden sopivista käsittelyajoista hallinto-oikeuksissa. Keskimääräiset käsittelyajat hallinto-oikeuksissa ovat 2000-luvulla olleet noin 8 kuukautta – toki joissakin asiaryhmissä, kuten sosiaaliasioissa, käsittelyajat ovat olleet lyhyempiä. Käsittelyajat ovat pidentyneet 2000-luvulla. Vuonna 2000 keskimääräinen käsittelyaika oli 6,5 kuukautta, vuonna 2001 ja 2002 se oli 8,0 kuukautta ja vuonna 2003 jo 9,4 kuukautta. Vuonna 2004 käsittelyaika laski 8,8 kuukauteen. Kyselylomakkeen palauttaneet valtion

virkamiehet pitivät kohtuullisena keskimäärin 5,2 kuukauden ja kunnan virkamiehet puolestaan 4,5 kuukauden käsittelyaikaa.

Suorilla kysymyksillä selvitettiin myös päätösten perustelujen laatua. Tässä kohdassa hallinto-oikeuden päätösten perusteluja piti vähintäänkin hyvinä 71,4 % vastaajista. Huonoiksi ne arvioi vain 2,2 % vastaajista. Kuntapuolen vastaajista 53 % ja valtion puolella 80,3 % piti perusteluja hyvinä tai erittäin hyvinä. Keskimäärin ottaen valtionhallinnossa toimivat vastaajat arvioivat perustelut paremmiksi kuin kunnalliset virkamiehet.

Noin 80 % vastaajista katsoi, että viranomaisen hallinto-oikeudelle toimittama aineisto näkyy asianmukaisesti ja riittävästi usein tai erittäin usein päätösten perusteluissa. Toisaalta 70 % kaikista vastaajista katsoi, että vastapuolen toimittama aineisto korostuu päätöksissä harvoin tai erittäin harvoin. Tämä pieni ristiriita viranomaisen ja vastapuolen aineiston huomioimisessa voi selittyä esimerkiksi sillä, että kysymykseen vastapuolen toimittaman aineiston huomioimisesta on vastattu pitkälti omien henkilökohtaisten kokemusten pohjalta. Toisaalta kysymys saattaa osoittaa, että vastaajat ovat pikemminkin kokeneet ongelmia hallinto-oikeuksien aineellisessa prosessinjohdossa. Näin sen vuoksi, että 39,1 % vastaajista (valtiosektorilla 33,9 % ja kuntasektorilla 50 %) oli sitä mieltä, että vastapuolen aineisto korostuu päätösten perusteluissa.

Valtiosektorin vastaajista yli 80 % katsoi, että hallinto-oikeuksien ratkaisutoiminta nojaa harvoin tai erittäin harvoin muuhun kuin oikeudenkäyntiaineistoon. Toisaalta joukossa oli keskimäärin 20 % sellaisia vastaajia, jotka katsoivat ratkaisuisuissa nojautuneen muihin kuin oikeudenkäyntiaineistoihin. Kuntapuolella vastaajista kolmasosan mielestä hallinto-oikeudet nojaavat muuhun kuin oikeudenkäyntiaineistoon joko usein tai silloin tällöin. Tällaisina muina lähteinä mainitut asiat on tutkimuksen ryhmitelty viiteen ryhmään: 1. epäviralliset aineistot (esimerkiksi puhelinkeskustelut, tuomioistuimen hankkima asiantuntijalausunto), 2. oikeuskirjallisuus ja oikeuskäytäntö, 3. sanomalehdet, 4. käsittelijän henkilöön liittyvät seikat ja 5. muut seikat (esimerkiksi yhteydet valtion viranomaisiin).

4.2.5 Harkintavalta ja päätösten ennakkopäätösluonne

Kyselyssä tiedusteltiin myös hallintoviranomaisten näkemyksiä hallinto-oikeuden harkintavallan käytöstä. Valtion virkamiehistä 91,8 % ja kunnan virkamiehistä 79,3 % katsoi hallinto-oikeuksien ymmärtäneen hallintoviranomaisen harkintavallan asioissa asianmukaisesti vähintäänkin usein. Kuntasektorin vastaajista tasan puolet ja valtiosektorin vastaajista 39 % oli sitä mieltä, että hallinto-oikeudet ovat ainakin silloin tällöin menneet viranomaisharkintavallan alueelle. Valtion virkamiehistä 29,8 % ja kunnan virkamiehistä 26,9 % arvioi, että hallintovalitusasioissa on silloin tällöin hallinto-oikeudelle kuulumatonta harkintavallan käyttöä. Valtion virkamiehistä 29,8 % ja kunnan virkamiehistä puolet katsoi, että ainakin silloin tällöin hallinto-oikeudet käsittelevät kunnallisvalitusasioissa kysymyksiä, joiden tutkiminen ei kuuluisi hallinto-oikeudelle.

Hallintoviranomaisille tehdyssä kyselytutkimuksessa selvitettiin lisäksi käsityksiä siitä, tulisiko hallinto-oikeuksien päätöksiä pitää sellaisina ennakkotapauksina, jotka ohjaavat hallintoviranomaisen toimintaa. Tulosten mukaan valtion virkamiehistä 32,3 % ja kunnan virkamiehistä 44,8 % piti päätöksiä vähintäänkin usein ennakkopäätöksen luonteisina.

4.3 Johtopäätökset

Tutkimuksen tulosten perusteella voidaan arvioida, että hallintoviranomaiset kokevat oman roolinsa hallinto-oikeuden oikeudenkäynnissä lähtökohtaisesti yleisellä tasolla melko selkeäksi. Hallinto-oikeuden prosessia pidetään tutkimuksen mukaan vähintään jokseenkin selväpiirteisenä ja ymmärrettävänä. Suurin osa hallintovirkamiehistä katsoi, että hallinto-oikeudessa on ymmärretty, mistä käsitellyssä asiassa on perimmiltään kysymys. Päätösten perustelujen katsottiin kohdistustuvan siihen, mikä kyselyyn vastanneiden virkamiesten mielestä oli keskeistä käsitellyssä asiassa. Myös hallinto-oikeuksien asiantuntemus, erityisesti oikeuskysymysten osalta, katsottiin riittäväksi.

Kyselyyn vastaajat edellyttivät kuitenkin selvästi konkreettisten oikeudenkäyntien kohdalla hallinto-oikeuksien aineellisen prosessinjohtoon täsmentämistä. Esille tuli muun muassa tarve täsmentää lausuntopyyntöjä. Hallinto-oikeuksien perustelujen laatua koskevan arvioinnin osalta huomiota kiinnittää erityisesti se, että päätösten on koettu perustuvan esimerkiksi puhelimitse hallinto-oikeuteen eri tahoilta hankittuihin tietoihin, yhteyksiin valtion viranomaisiin ja sanomalehdistä saatuihin tietoihin. Hallinto-oikeuden ratkaisujen tulisi kuitenkin perustua oikeudenkäyntiaineistoihin eikä ulkopuolisiin tekijöihin. Tämä on oikeudenkäynnin luotettavuuden ja uskottavuuden kannalta keskeinen kysymys.

Tärkeänä seikkana tutkimuksessa nousi esille myös tarve lyhentää asioiden käsittelyaikaa hallinto-oikeuksissa. Kyselyn vastaajat edellyttivät hallinto-oikeuksissa tällä hetkellä toteutuvien asioiden käsittelyaikojen selvää lyhentämistä. Keskimääräiset käsittelyajat ovat olleet 2000-luvulla noin 8 kuukautta, kun niiden vastaajien mukaan tulisi olla lähes puolta lyhyemmät.²²

Kyselytutkimuksella saatiin hallinto-oikeuden harkintavaltaan liittyviä tuloksia. Harkintavalta-konstruktio on juridinen, mutta samalla siihen liittyy oikeuden ja politiikan välisen rajanvedon elementti siitä huolimatta, että kaikenlaista harkintaa rajoittavat erilaiset oikeudelliset vaatimukset kuten hallinto-oikeudelliset periaatteet sekä perus- ja ihmisoikeudet. Erityisesti hallinto-oikeuksien toiminnassa kulloisenkin harkintavaltavaltakuvion ymmärtäminen on tärkeää niin jutun osapuolten kuin hallinto-oikeuden oman roolin hahmottamisen kannalta. Kyse on siitä, kuinka laajalle ja syvälle hallinto-oikeuden toimivalta asiassa ulottuu ja millä oikeudellisella perusteella. Tämä asiakokonaisuus on yksi keskeisimpiä seikkoja ajateltaessa tuomioistuimen ja demokraattisen koneiston välistä suhdetta. Tähän nähden on myönteistä, että lähes 90 % kyselyyn vastaajista katsoi hallinto-oikeuksien ymmärtäneen hallintoviranomaisen harkintavallan asioissa asianmukaisesti vähintäänkin usein.

Harkintavaltaa koskevissa tuloksissa kuntapuolen vastaajien näkemykset erosivat valtiosektorin vastaajien käsityksistä siten, että kuntapuolella oltiin skeptisempiä hallinto-oikeuden harkintavallan asianmukaisuudesta. Ero saattaa kuvastaa koettua kunnan itsehallinnon merkitystä, silloinkin kun kyse on hallintovalituksesta. Valtion viranomaisten päätöksiin kohdistuvat valitukset ovat hallintovalituksia, kun taas kunnan viranomaisen päätöksiin kohdistuvat valitukset ovat joko kunnallisvalituksia tai hallintovalituksia. Hallintovalituksissa hallinto-oikeudella on lain mukaan oikeus tutkia paitsi laillisuuskysymystä myös tarkoituksenmukaisuuskysymystä. Kunnallisvalitus on laillisuusvalitus eikä sen yhteydessä hallinto-oikeudessa tutkita tarkoituk-

²² Ks. Siitari-Vanne 2005.

senmukaisuuskysymyksiä. Tällä järjestelyllä suojataan kunnallista itsehallintoa. Erottelu on käytännössä melko teoreettinen eikä ehkä ole aikoihin ollut tosiasiallisesti kovin merkityksellinen. Oikeusturva-asiain neuvottelukunta on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota tarpeeseen selvittää tarkoituksenmukaisuusperustetta osana hallintovalitusta ja kunnallisvalituksen asemaa osana hallintolainkäytön oikeussuojakeinojen kokonaisuutta²³.

Kyselyn tuloksista käy ilmi, että hallinto-oikeuksia ei nähty poliittisen vallan käytön välineinä. Vastaajat katsoivat myös, että hallinto-oikeuden toimivaltaan ei tule sisällyttää hallinnon valvontatehtäviä, vaan hallinto-oikeuden tehtävänä tulee olla yksittäisten oikeusjuttujen ratkaiseminen oikeusturvan antamisen tarkoituksessa. Vastaajien mielestä hallinto-oikeudet kykenevät hahmottamaan oikein oman roolinsa suhteessa hallintoviranomaisiin.

Tutkimuksen kohderyhmä katsoi yllättävän laajasti, että alueellisen hallinto-oikeuden päätöksillä on käytännössä ennakkopäätösmerkitystä. On kuitenkin huomattava, että hallinto-oikeutta ei ole lainsäädännöllä järjestetty ennakkopäätöstuomioistuimeksi. Monissa asioissa on toki valituskieltoja tai valituslupajärjestelmä alueellisen hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden välillä. Se, että suuri vastaajajoukko koki hallinto-oikeuden päätöksen ennakkopäätösluontoiseksi, puhuu sen puolesta, että on tarvetta selvittää tieteellisen tutkimuksen keinoin hallinto-oikeuksien tosiasiallista asemaa yhteiskunnassamme.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta katsoo, että hallinnon muutoksenhakujärjestelmää tulisi kehittää siten, ettei hallinto-oikeuksilla olisi hallinnon valvontatehtäviä. Hallintotuomioistuinten toiminnassa hallinnon valvonnan ja oikeussuojan antamisen elementtien välistä rajanvetoa olisi syytä ylipäätään selvittää ja arvioida perusteellisesti.

Neuvottelukunnan mielestä hallinto-oikeuksien aineellista prosessinjohtoa tulisi kehittää entistä selkeämmäksi, avoimemmaksi ja kaikkiaan hallinto-oikeusprosessin ymmärrettävyyttä lisääväksi. Oikeusturvan toteutumisen kannalta olisi myös tärkeää saada hallinto-oikeuksien käsittelyaikoja lyhennetyksi. Neuvottelukunta korostaa lisäksi, että edelleen on tarvetta seurata hallintolainkäyttäjärjestelmän toimintaa empiirisen oikeustutkimuksen keinoin.

²³ Ks. OM 2004:14.

ASIAKKUUS VIRANOMAISISSA

5 Viranomaisten toiminnan julkisuus

5.1 Julkisuuslainsäädännön uudistus ja soveltamisongelmat

Julkisuuslainsäädäntö uudistettiin perusteellisesti vuoden 1999 lopulla. Pyrkimyksenä oli toteuttaa julkisuusperiaatetta, joka perustuslain mukaan kuuluu hyvään hallintoon. Uudistuksen vaikutuksia on seurattu monipuolisesti. Eduskunnalle vuonna 2003 annetun selonteon mukaan uudistus on ollut onnistunut, eikä lakia ole pidetty niin vaikeaselkoisena kuin etukäteen pelättiin²⁴. Siitä huolimatta lain soveltamisessa näyttää olevan ongelmia, joilla voi olla oikeusturva-vaikutuksia.

Uudistuksella oli monta tärkeää tavoitetta. Sillä pyrittiin lisäämään viranomaisten toiminnan avoimuutta ja valmistelun julkisuutta, tehostamaan julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten asioiden hoidossa, edistämään hyvän tiedonhallintatavan omaksumista asiakirja- ja tietohallinnossa, parantamaan mahdollisuuksia saada tietoja viranomaisten käsiteltävistä asioista ja siten lisäämään yksilöiden ja yhteisöjen vaikutusmahdollisuuksia yleisten asioiden hoidossa. Julkisuuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä virkamieskuntaa koulutettiin uuden lainsäädännön soveltamiseen varsin laajasti.

Julkisuuslainsäädännön soveltamisen ongelmat näyttäisivät keskittyvän erityisesti kolmeen kysymykseen: Yleislain ja erityissäännösten väliseen suhteeseen, jatkuvan koulutuksen varmistamiseen ja soveltamis- ja tulkintatuen varmistamiseen. Lisäksi näyttää siltä, että viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevan lainsäädännön toimivuuden seurannan ohella olisi tarpeen tehdä seurantatutkimusta myös tietosuojaan liittyvän sääntelyn (mukaan luettuna henkilötietolaki, 523/1999; sähköisen viestinnän tietosuojalaki, 516/2004 ja laki yksityisyyden suojasta työelämässä, 759/2004) soveltamisesta sekä tietosuojalain ja julkisuuslain soveltamisen saumakohdista.

5.2 Yleislain ja erityissäännösten suhde

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) on yleislaki julkisuudesta, jota noudatetaan, jollei toisin ole säädetty. Julkisuuslain sopeuttamista muuhun lainsäädäntöön pyrittiin kokonaisuudistuksen valmistelussa varmistamaan eri tavoin. Lainvalmistelun aikana selvitetiin laajalti viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevan säännösten sisältöä. Kartoituksen piirissä olivat erityisesti eri säädöksiin sisältyneet salassapitosäännökset ja salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevat säännökset. Samoin selvitettiin ne säännökset, joissa viitattiin aikaisempaan lakiin yleisten asiakirjain julkisuudesta (83/1951). Julkisuuslain sopeuttamiseksi muuhun lainsäädäntöön erityislainsäädäntöön tehtiin runsaasti muutoksia sekä säädettiin laki eräiden salassapitosäännösten kumoamisesta (L 623/1999).

²⁴ VNS 5/2003 vp.

Vaikka julkisuuslain uudistamisen yhteydessä muutettiin tai kumottiin suuri määrä erityissäännöksiä, niitä jäi kuitenkin lainsäädäntöön edelleen runsaasti. Hyvän lainvalmistelun perussääntönä on, että yleislaista poiketaan vain erityisistä syistä. Julkisuuslaki on tarkoitettu perustulaisissa säädettyä tiedonsaantioikeutta toteuttavaksi laiksi, mikä korostaa sen yleisen soveltamisen tärkeyttä. Tämä näkökulma korostuu eduskunnan kokonaisuudistukseen kuuluvia lakeja hyväksyessään antamassa lausumassa, jonka mukaan eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että tulevaisuudessa suhtaudutaan pidättyvästi viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön²⁵.

Erityissäännösten valmistelu kuuluu yleensä muulle ministeriölle kuin julkisuuslain valmistelusta vastaavalle oikeusministeriölle. Oikeusministeriö on lausuntotoimintansa yhteydessä kiinnittänyt muiden ministeriöiden huomiota eduskunnan ponteeseen. Lainvalmistelun ohjauksessa lähtökohtana on ollut, että salassapitosäännöksiä voidaan sijoittaa muuhun lakiin lähinnä kolmessa eri tilanteessa. Erityissäännöstä voidaan pitää mahdollisena, jos salassapitoperuste tulee esiin vain tietyn viranomaisen toiminnassa (esimerkiksi laki kuvaohjelmien tarkastamisesta 22 §, 775/2000 ja ydinenergialaki 78 §, 635/1999). Toiseksi kysymys voi olla tilanteesta, jossa salassapitosäännös on tarpeen kohdistaa sekä viranomaisiin että yksityisiin toimijoihin (esimerkiksi laki potilaan asemasta ja oikeuksista 13 §, 653/2000). Myös henkilörekisteriin talletettujen tietojen suojan tarve saattaa joissakin tilanteissa edellyttää erityissäännöstä.

Oikeuskäytännössä on joitakin esimerkkejä viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevien erityissäännösten soveltamisongelmista. Valtioneuvoston selonteon mukaan koulutustilaisuuksista ja viranomaisten välisistä keskusteluista ja suoritetun kyselyjen perusteella onkin pääteltävissä, että viranomaiset kokevat ainakin jossain määrin epävarmuutta erityissäännösten välisistä suhteista ja erityissäännösten vaikutuksesta viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon²⁶.

5.3 Lain soveltajien koulutus

Avainasemassa julkisuuden käytännön toteuttamisessa on osaava virkamieskunta. Julkisuuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä järjestettiin eri tahojen toimesta laajaa virkamieskoulutusta. Oikeusministeriössä oli varauduttu julkisuuslainsäädännön voimaantuloa koskevaan tiedotukseen ja seurantaan. Hallituksen esityksessä todettiin uuden lainsäädännön voimaantulon edellyttävän henkilöstön kouluttamista sekä sen varmistamista, että noudatetut menettelyt vastaavat uuden lainsäädännön vaatimuksia²⁷. Eduskunnan hallintovaliokunta totesi mietinnössään, että lainsäädännölle asetetut tavoitteet eivät toteudu kunnolla, elleivät viranomaiset omaksu julkisuusperiaatetta ja hyvän tiedonhallintatavan vaatimuksia. Myös valiokunnan mielestä tämä edellytti laajaa koulutusta. Vastuu ministeriöiden kouluttamisesta ja uudistuksesta tiedottamista palvelevan oppaan laatimisesta osoitettiin mietinnössä oikeusministeriölle.²⁸

On arvioitu, että julkisuuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä koulutukseen osallistui yhteensä 10 000–15 000 virkamiestä. Näin ollen uudistuksen toteuttamisvaiheen koulutusta on

²⁵ EV 303/1998 vp.

²⁶ VNS 5/2003 vp.

²⁷ HE 30/1998 vp.

²⁸ HaVM 31/1998 vp.

pidettävä poikkeuksellisen kattavana. Kuitenkin julkisuuslainsäädännön soveltamisen käytännön ongelmat osoittavat, että viranomaisten toiminnan julkisuutta koskeva kattava ja jatkuva koulutus on edelleen tarpeen.

5.4 Tukitoiminta lainsäädännön soveltamisessa

Julkisuuslainsäädännön täytäntöönpanoa leimaava tekijä on, ettei keskushallinnossa ole tiettyä viranomaista, jonka erityisenä, nimenomaisena tehtävänä olisi huolehtia uuden lainsäädännön toteuttamisesta ja sen vaatimista käytännön toimenpiteistä. Tämä piirre liittyy julkisuuslainsäädännön ilmentämään viranomaisten erillisyyden periaatteeseen, joka merkitsee kunkin viranomaisen itsenäisyyttä ja omaa vastuuta käsiteltäessä ja ratkaistaessa julkisuuslainsäädännön alaan kuuluvia kysymyksiä. Julkisuuslaissa osoitetusta toimivallasta johtuu, etteivät ministeriöt voi antaa määräyksiä alaiselleen hallinnolle julkisuuslain soveltamisesta.

Julkisuuslainsäädännön soveltamisen ja lainsäädännön täytäntöönpanon kannalta ei ole välttämätöntä, että jokainen virkamies jokaisessa viranomaisessa tuntee julkisuuslainsäädännön läpikotaisin. Tärkeämpää on se, että viranomaiskoneistossa on löydettävissä riittävän tehokas ja toimiva tukiverkosto lainsäädännön soveltamistilanteiden ongelmien ratkaisemiseksi. Periaate voi siis olla, ”jokaisen ei tarvitse tietää kaikkea, mutta jokaisella tulee olla tieto siitä, mistä hän saa tarvitsemansa tiedon”. Hyvänä mallina tällaisen tukiverkon perustamiseen voidaan pitää Stakesin internetissä ylläpitämää Sosiaaliportti-palvelua (<http://www.sosiaaliportti.fi>), johon kootaan sosiaalialan tietoa ja joka tarjoaa sosiaalialan ammattilaisille paikan verkostoitumiseen.

5.5 Henkilötietolain soveltamisen tutkimustarve

Julkisuuslainsäädännön käytännön toimeenpanosta on tehty laajoja empiirisiä tutkimuksia, joiden pääkohdat ilmenevät eduskunnalle annetusta selonteosta²⁹. Sen sijaan julkisuuden toteutumisen kannalta toisen keskeisen yleislain, henkilötietolain käytännön soveltamisesta on saatavissa niukasti tietoa. Julkisuuslainsäädännön käytännön toimeenpanoa koskevissa selvityksissä valtion viranomaisilta tiedusteltiin kokemuksia myös julkisuuslain ja henkilötietolain yhteensovittamisesta. Vastaajista neljännes sanoi yhteensovittamisen aiheuttaneen ongelmia. Ministeriöissä tätä mieltä oltiin kuitenkin yli 40 prosentissa vastauksia. Taustalla saattaa olla nimikirjalain (1010/1989), henkilötietolain ja julkisuuslain välinen suhde, josta keskushallinnon piirissä näyttäisi olevan erilaisia käsityksiä. Julkisuuslainsäädännön ja henkilötietolainsäädännön yhteensovittamista koskeviin ongelmiin saattaa vaikuttaa merkittävästi myös se, että henkilötietojen käsittelyä koskeviin lakeihin jäi kokonaisuudistuksen yhteydessä verrattain paljon erityissäännöksiä.

²⁹ VNS 5/2003.

5.6 Johtopäätökset

Kaiken kaikkiaan julkisuuslainsäädännön uudistus on ollut tarpeellinen. Julkisuuden onnistuneen käytännön toteutumisen kannalta on hyvä, että julkisuutta ja salassapitoa koskevat säännökset sekä säännökset hyvästä tiedonhallintatavasta ovat mahdollisimman kattavasti yhdessä laissa. Uudistuksen tavoitteiden täysimääräisen toteutumisen varmistamiseksi julkisuuslainsäädännön soveltamisongelmat on kuitenkin vielä kyettävä ratkaisemaan.

Julkisuuslainsäädännön osaltaan toteuttaman hyvän hallinnon periaatteen ja sitä kautta oikeusturvan takaamisen kannalta näyttää siltä, että erityislainsäädännön soveltamisessa ei kaikissa tapauksissa ole riittävästi otettu huomioon perusoikeusmyönteistä tulkintaa eikä julkisuuslain osoittamaa julkisuusperiaatetta. Pitäytyminen tiukasti erityislainsäädännön salassapitoa koskevien säännösten kirjaimessa ja joskus jopa pyrkimällä erityislainsäädännön laajentavaan tulkintaan on voitu kaventaa selvästi julkisuusperiaatteen toteutumista verrattuna siihen, mikä oli lainsäätäjän tahto julkisuuslainsäädäntöä uudistettaessa. Lainsäädännön läpinäkyvyyden turvaamiseksi on välttämätöntä, että kokonaisuudistuksessa omaksuttua salassapitosäännösten keskittämisperiaatetta kunnioitetaan lainsäädäntötyössä myös tulevaisuudessa.

Julkisuuslainsäädännön soveltamisongelmien poistamiseksi tarvitaan jatkuvaa tiedottamista ja koulutusta viranomaistoimintaa koskevasta julkisuussääntelystä. Koulutuksessa tulisi erityisesti käydä läpi erityislainsäädännön ja julkisuuslain yhteensovittamisen tilanteita. Koulutuksen tulisi olla toistuvaa, jotta voitaisiin turvata vaihtuvan virkamieskunnan tietämys julkisuuslainsäädännön soveltamisesta. Onnistunut täytäntöönpano saattaa edellyttää myös muita tukitoimia kuten viranomaisten välistä yhteistyötä ja neuvontaa tai vaikkapa yhteistyötä viranomaisten ja yksityisten toimijoiden välillä. Myös lain vaikutusten seuranta ja tutkimustoiminta voidaan nähdä täytäntöönpanoa tukevinä toimenpiteinä.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta esittää, että julkisuusperiaatteen toteutumiseksi arvioitaisiin kokonaisuudessaan julkisuutta koskevien erityissäännösten tarpeellisuus. Myös oikeusministeriön edustajan tulisi osallistua tähän arviointiin. Samassa yhteydessä tulee eri ministeriöiden hallinnonaloilla painottaa mahdollisesti jäljelle jäävien erityissäännösten soveltamisperiaateissa perusoikeusmyönteistä tulkintaa sekä pitäytymistä erityissäännöksiä supistavassa tulkinnassa.

Neuvottelukunta katsoo, että julkisuusperiaatteen käytännön toteuttaminen edellyttää jatkuvaa tiedottamista ja virkamieskunnan toistuvaa kouluttamista julkisuuslainsäädännön ja erityissäännösten yhteensovittamistilanteista. Neuvottelukunta esittää, että julkisuuslainsäädännön soveltamisen ongelmatilanteita varten luodaan lisäksi selkeä tukiverkosto, jonka kautta virkamiehillä on mahdollisuus saada ohjeita ja neuvoja siitä, miten julkisuutta koskevaa sääntelyä tulisi soveltaa.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan mielestä tietosuojaan liittyvän sääntelyn toimeenpanosta ja käytännön toteutumisesta olisi tehtävä samankaltainen laaja empiirinen selvitys kuin on tehty julkisuuslainsäädännön osalta. Samassa yhteydessä tulisi arvioida, missä määrin tietosuojasääntelyn erityissäännökset

ovat välttämättömiä sekä miten niiden ja yleislain suhde on käytännössä toteutunut.

6 Oikeussuoja viranomaisen passiivisuutta vastaan

Viranomaisen passiivisuudella tarkoitetaan oikeusturvanäkökulmasta sitä haittaa, joka ihmisille voi aiheutua erityisesti ensi asteen päätöksenteon tai muun viranomaisen toimivaltaan kuuluvan toivotun toimenpiteen viipymisestä. Passiivisuustilanteet jakaantuvat kahtia: päätöstä ei anneta lankaan, tai tosiasiallista tointa ei suoriteta, tai sen tekeminen viivästyy. Suomessa on käytössä vain niukalti oikeussuojakeinoja niiden tilanteiden korjaamiseen, joissa viranomaisen on passiivinen, vaikka perustuslaki pyrkii takaamaan ihmisille hyvään hallintoon kuuluvan asioiden joutuisan käsittelyyn. Suomen hallintolainkäyttöjärjestelmä on kehittynyt ennen muuta antamaan oikeussuojaa viranomaisten tekemiä hallintopäätöksiä vastaan. Perustuslain 21.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Oikeusturvan kannalta ongelmana voidaan siis pitää sitä, että tuomioistuimessa asian käsittelyn edellytyksenä on yleensä, että asiassa on tehty päätös. Ellei asiaa ole ratkaistu ensiasteessa, ei asiaa tavallisesti saada tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Yleiset laillisuusvalvojat – ja laillisuusvalvonta yleisemminkin – voivat hallintokantelun johdosta puuttua viranomaistoiminnan passiivisuuteen. Käytännössäkin eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat usein huomauttaneet viranomaisia tai virkamiehiä siitä, että asian käsittely on viivästynyt kohtuuttomasti. Monessa tapauksessa viipymisen taustalla saattaa kuitenkin olla yksinkertaisesti resurssipula tai resurssien jaon epäonnistuminen. Tällaisessa tapauksessa erityisesti yksittäisten virkamiesten vastuuseen asettaminen asioiden hitaasta käsittelystä on kohtuutonta. Vastuun tulisi kohdistua tätä laajemmin viranomaisiin ja julkisen vallan käyttöön. Hallintokantelun kautta ei voida päästä asiassa tuomioistuimeen, eikä kantelua voida muutenkaan pitää erityisen tehokkaana oikeussuojakeinona, koska sitä kautta passiivisuudesta johtuvaa oikeudenloukkausta ei voida saada suoraan korjatuksi. Passiivisuustilanteissa on käytännössä nykyisin kyse yhä useammin vaadittujen palvelujen tarjoamisesta ja yksilöön kohdistuvista eduista. Näihin laillisuusvalvontainstituutio soveltuu oikeussuojakeinona huonosti. Ongelmallista on sekin, etteivät viranomaiset toimi aina kantelun jälkeenkään oikein.

Kansainväliset sopimukset asettavat Suomelle kasvavia paineita korjata viranomaisen passiivisuudesta johtuvat oikeusturvan aukot. Passiivisuustilanteessa tuomioistuinkäsittelyä edellyttäviä oikeudellisia perusteluita löytyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta, EY-oikeudellisesta tuomioistuinvalvonnan periaatteesta ja EU:n perusoikeuskirjan 47.1 artiklasta sekä EU:n perustuslain II-107.1 artiklasta. Yhteisöoikeuden valossa näyttää hyvin epätodennäköiseltä, että oikeusturvakeinoksi riittäisi mahdollisuus saada vahingonkorvausta viranomaisen passiivisuuden johdosta. Myös Suomen perustuslain 21 §:n voi ajatella perustelevan vaatimusta asian tuomioistuinkäsittelyyn saamisesta. Viime vuosina on eri yhteyksissä kiinnitetty huomiota siihen, että oikeusturvan saatavuus, pääsy tuomioistuimeen, on meillä lainsäädännössä yleisesti järjestämättä viranomaisen passiivisuustilanteissa³⁰. Myös eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota oikeusturvajärjestelmän toimimattomuuteen esimerkiksi tilanteissa, joissa kunnat ovat laiminlyöneet tehtäviään.

³⁰ Ks. KM 2003:3, s. 131; OM 2003:4, s. 17; OM 2004:10, s. 33; Suviranta 2002.

Viranomaisten passiivisuus on lähtökohtaisesti järkevää hoitaa kuntoon hallinnon tasolla. Tuomioistuinkäsittelyn tulee siis olla viimekätinen ratkaisukeino. Tuomioistuinkäsittelyn osalta on ongelmallista määritellä, milloin viranomaisen passiivisuus on muodostunut sellaiseksi, että asia tulisi saada tuomioistuimen ratkaistavaksi. Yksi mahdollisuus olisi asettaa tuomioistuinkäsittelylle edellytys, että asia yritetään viedä ensin uudestaan viranomaisen ratkaistavaksi. Hallinnon tosiasiallisten toimien ja eräiden yksilöön kohdistuvien etujen saamiseen liittyvissä passiivisuustilanteissa hallintoriita saattaisi olla oikea oikeussuojakeino ja sellaisia on jossakin määrin hallintotuomioistuimissa käsiteltykin hallintoriitamenettelyn käyttöalaa laajentamalla. Oikeussuojajärjestelmän kehittymistä ei kuitenkaan pitäisi jättää pelkästään oikeuskäytännön varaan. Hallintoriitamenettelyn käyttämisen yhteydessäkin tulee määrittää, missä vaiheessa hallintoriita voidaan laittaa vireille. Tässäkin kohtaa pitäisi siis säännellä se, mitä on pitänyt tehdä ennen tuomioistuinkäsittelyn saantia. Myös tuomioistuimen toimivallan määrittelyä tarkentavan sääntelyn laatiminen olisi tarpeellista, jos hallintoriita on sopiva oikeussuojakeino viranomaisten passiivisuuteen.

On ilmeistä, että viranomaisen passiivisuuden aiheuttamien oikeusturvaloukkauksien ratkaisuun tarvitaan täsmentävää lainsäädäntöä. Oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla onkin valmisteilla tämä asia hallintolainkäytön yleisen kehittämisohjelman osana. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että passiivisuuden aiheuttama oikeusturvaongelma on niin merkittävä, että tämä kysymys olisi ratkaistava erillisenä kysymyksenä odottamatta mahdollisia muita hallintoprosessiin tehtäviä uudistuksia.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta esittää, että viranomaisen passiivisuudesta johtuvat oikeusturvan puutteet korjataan lainsäädäntöön tehtävillä täsmennyksillä kiireellisesti. Käyttöön voisi tulla järjestelmä, jossa hallintopäätösten puuttumisesta johtuva asia voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi sen jälkeen, kun asiassa on uudelleen vaadittu päätöstä ensiasteen viranomaiselta. Tosiasiallisten toimien ja eräiden etujen myöntämistä koskevissa asioissa passiivisuustilanteet voitaisiin saattaa hallintoriita-asiaina hallinto-oikeuksien käsiteltäväksi.

7 Oikeudellisen neuvonnan viranomaisyhteistyön pilottikokeilu

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta on toimintansa aikana kiinnittänyt useaan otteeseen huomiota oikeusturvan parantamiseen ennakoivan toiminnan avulla. Tällä on tarkoitettu sitä, että ihmisillä tulee olla riittävästi tietoa oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja mahdollisuuksia toteuttaa omaa oikeusturvaansa parhaalla mahdollisella tavalla. Viranomaisten tiedotus, neuvonta ja asiakaspalvelu ja niiden kehittäminen vastaamaan ihmisten tarpeita ovat ennakoivan oikeusturvan kehittämisen ytimessä.³¹

Ennakoivaa oikeusturvaa tuottavat monet viranomaistahot, joista osa on viralliseen oikeussuojajärjestelmään liittyviä palveluita (kuten oikeusapupalvelut) ja osa väljemmin säänneltyjä neuvontapalveluja (kuten kunnallinen kuluttajaneuvonta). Neuvottelukunta on pitänyt tärkeänä, että oikeudellisen neuvonnan ja viestinnän osalta lisätään viranomaisten yhteistyötä. Tässä tarkoituksessa käynnistettiin vuoden 2005 alussa oikeusturva-asiain neuvottelukunnan aloitteesta Vaasassa neuvontapalveluiden yhteistyöhanke, joka toteutettiin viranomaisyhteistyön monialaisena kokeiluna. Kokeiluun osallistuivat valtion viranomaisista Vaasan oikeusaputoimisto (joka toimi pilotin vetäjänä) ja Vaasan maistraatti sekä kunnallisista viranomaisista Vaasan kaupungin talous- ja velkaneuvonta, kuluttajaneuvoja, sosiaaliasiamies ja potilasasiamies. Pilottikokeilun raportti on tämän vuosikertomuksen liitteenä (Liite 2. Oikeudellisen neuvonnan yhteistyöhankkeen raportti).

Kokeilun tarkoituksena oli parantaa työn laatua tehostamalla tiedonkulkua ja työn sujuvuutta sekä hankkimalla tietoa muiden odotuksista ja antamalla palautetta työstä. Keskeisenä tavoitteena oli asiakaspalvelun parantaminen asiakkaan kannalta muun muassa siinä, että asiakas voisi saada tarvitsemansa avun oikeaan aikaan oikeasta paikasta ilman ”luukulta luukulle kulkemista” eli asiakas ohjautuisi alun alkaen heti avun saamisen kannalta tarkoituksenmukaiseen paikkaan. Oikeudellisen neuvonnan viranomaisyhteistyön yhtenä tärkeänä lähtökohtana oli ottaa huomioon eri viranomaisten salassapitovelvoitteet.

Oikeudellisen neuvonnan viranomaisyhteistyön kokeilu kannustaa neuvontaviranomaisten yhteistyöhön ja työn oikeaan jakamiseen samalla kun resurssit yhä niukentuvat. Kokeilussa saatiin kokemuksia muun muassa päällekkäisen työn vähentämisestä. Oikeudellisen neuvonnan kokeilussa havaittiin tärkeäksi kannustaminen työn sisäiseen kehittämiseen ja työntekijöiden ideoiden hyödyntämiseen myös viranomaisyhteistyössä.

Oma-aloitteista eri neuvontaviranomaisten välistä yhteistyötä on harjoitettu jo ennen Vaasan pilottikokeilua Järvenpään seudulla. Järvenpään seudun hankkeessa toimijat ovat olleet pääosin samoja kuin Vaasassa. Järvenpään seudun yhteistyöhanketta seurattiin rinnakkaisena neuvottelukunnan käynnistämän hankkeen ohella. Tavoitteet ja tulokset olivat tässä kokeilussa hyvin samansuuntaiset kuin Vaasassa.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta kannustaa eri alojen toimijoita Vaasan pilottikokeilun ja Järvenpään seudun yhteistyöhankkeen kaltaisiin viranomaisyhteistyön muotoihin. Neuvottelukunta pitää tärkeänä, että eri toimijat olisivat mahdollisimman laajasti edustettuina käynnistettävissä hankkeissa.

³¹ Ks. OM 2001; OM 2003:4; OM 2004:14.

8 Sähköinen asiointi ja yksityisyyden suoja sosiaali- ja terveyspalveluissa

8.1 Sähköisen asioinnin kehitys

Perustuslain 10 § edellyttää, että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Henkilötietojen suojasta on säädetty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa, henkilötietolaissa ja useissa erityislaeissa.

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) tuli voimaan 1.2.2003. Lakia sovelletaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, sekä soveltuvin osin myös muussa viranomaistoiminnassa. Laki sisältää säännökset sähköisen asioinnin osapuolen oikeuksista ja velvollisuuksista, kirjallisen muodon ja allekirjoitusvaatimuksen täyttymisestä, sähköisen viestin saapumisajankohdan määrittelystä, sähköisen asiakirjan kirjaamisesta tai muusta rekisteröinnistä, teknisestä muokkaamisesta ja siirrosta sekä päätösasiakirjan sähköisestä allekirjoittamisesta ja päätöksen tiedoksi antamisesta.

Samaan aikaan sähköistä asiointia koskevan lain kanssa tuli voimaan laki sähköisistä allekirjoituksista (15/2003). Sähköisiä allekirjoituksia ja niiden käytössä tarvittavia tuotteita ja palveluita koskevalla lailla on tarkoitus edistää kuluttajien ja muiden käyttäjien luottamusta verkkoliiketoimintaan ja sähköiseen asiointiin. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että toteutuessaan laki lisäisi sähköistä kaupankäyntiä ja asiointia sekä tietoyhteiskuntapalvelujen käyttöä³². Laissa säädetään sähköisestä allekirjoituksesta ja sen oikeusvaikutuksista. Laissa määriteltyjen turvallisen allekirjoituksen luomisvälineen ja laatuvarmenteen avulla tehdyille kehittyneelle sähköiselle allekirjoitukselle taataan tasavertainen asema perinteisen käsin tehdyn allekirjoituksen kanssa.

Yksi sähköisen allekirjoituksen mahdollistavia laatuvarmenteen sisältäviä välineitä on sähköinen henkilökortti, jota koskevat säännökset sisältyvät väestötietolakiin (507/1993) ja henkilökorttilakiin (829/1999). Sähköisiä henkilökortteja on myönnetty noin 76 000. Kortti maksaa 40 euroa. Sähköisiä asiointipalveluita on tällä hetkellä käytössä noin 50.

Eri hallinnaloilla ja -tasoilla on meneillään erilaisia teknologian ja sähköisen tietojen käsittelyn kehittämishankkeita. Tässä keskitytään erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden sähköisen asioinnin kehitysnäkymiin.

8.2 Sähköinen asiointi sosiaali- ja terveyspalveluissa

Hallituksen esityksessä, joka koskee lakia sähköistä allekirjoituksista, todetaan, että on mahdollista, että jonkin tietyn hallinnonalan sähköisistä palveluista on säädettävä erikseen kyseisten palvelujen erityispiirteiden vuoksi³³. Tämä saattaa olla mahdollista esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä puolustushallinnon sähköisen asioinnin kohdalla.

³² HE 197/2001 vp.

³³ HE 197/2001 vp.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa on muutaman vuoden ajan toteutettu saumattoman palveluketjun kokeilua, johon liittyi myös sähköisen sairausvakuutuskortin eli sosiaaliturvakortin kokeilu. Nytemmin sairausvakuutuskortissa olevat tiedot voi liittää myös henkilökorttiin, jota voi käyttää sähköisessä asiointissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon saumatonta palveluketjua koskevan kokeilulain (811/2000) voimassaolo on jatkettu ja ollaan edelleen jatkamassa. Hallitus on 4.11.2005 antanut eduskunnalle esityksen sosiaali- ja terveydenhuollon saumattoman palveluketjun kokeilusta annetun lain muuttamisesta. Muutoksella jatkettaisiin lain voimassaoloaikaa joulukuun 2006 loppuun. Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että sosiaali- ja terveysministeriössä on kokeilusta saatujen tulosten pohjalta alettu valmistella lakiesitystä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä. Laki koskisi sekä rekisterinpitäjän sisäistä sähköistä asiakastietojen käsittelyä että näiden tietojen sähköistä luovutusta rekisterinpitäjältä toiselle.³⁴ Koska kyseessä olisi uudenlainen sähköistä tietojenkäsittelyä koskeva yleislaki, jollaista ei ole toistaiseksi muillakaan hallinnonaloilla, lakiehdotuksen käsittelylle on varattava riittävä aika.

Terveydenhuollossa on tavoitteena, että vuonna 2007 siirrytään sähköisiin potilasasiakirjoihin. Tällöin myös potilaiden mahdollisuuksia tutustua omiin potilasasiakirjoihinsa voidaan lisätä. Sosiaalihuollon piirissä on puolestaan kehitteillä sähköinen asiakastietojärjestelmä, jossa erilaisten sähköisten välineiden avulla voitaisiin siirtää tietoa asiakkaan käyttöön. Asiakkaalla olisi mahdollisuus seurata esimerkiksi hakemuksensa tai palvelupyynnönsä käsittelynvaiheita. Kasvava ylikunnallinen palvelujen järjestäminen edellyttää sosiaalihuollossakin mahdollisuutta tarvittavien tietojen siirtämiseen organisaatorajojen yli. On todettu, että laajemmat aluepohjat palvelujen järjestämisessä luovat myös paremmat mahdollisuudet yhteensopivien tietojärjestelmien kehittämiseksi.

8.3 Kehittämistavoitteet oikeusturvan näkökulmasta

Tieto- ja viestintätekniikan tarjoamat uudet keinot tarjoavat mahdollisuuden kuntien ja koko julkishallinnon tietohallinnon ja asiakaspalvelun järjestämiseen, yhtenäistämiseen ja kehittämiseen. Useilla hallinnonaloilla onkin jo nyt käytettävissä esimerkiksi sähköisiä hakemus- ja muita lomakkeita. Kunta- ja palvelurakennemuutoshanke (PARAS) on todennut, että myös kuntien tulisi olla mukana tietoyhteiskuntakehityksessä ja hyödynnettävä sitä muun muassa palvelujen järjestämisessä. Tieto- ja viestintätekniikan mahdollisuuksia hyödyntämällä kunnan eri toiminnoissa on hankkeen mukaan saatavissa säästöjä, mutta se edellyttää muun muassa laajapohjaista alueellista yhteistyötä ja lainsäädännön tukea kehittämistyölle.

Paperiasiakirjojen täyttäminen ja lähettäminen vähenee siirryttäessä yhä kattavampaan asiakirjojen sähköiseen käsittelyyn. Fyysisen asioinnin vähentyessä asioiden hoitaminen helpottuu ja erityisesti tietyt erityisryhmät kuten esimerkiksi liikuntarajoitteiset henkilöt hyötyvät sähköisestä asioiden hoitamisesta. Sähköisten palveluiden ja sähköisen asioinnin lisääntyessä voidaan katsoa yhä useampien palveluiden olevan entistä tasapuolisemmin käyttäjien ulottuvilla. Vaikka kansalaisten valmiudet ja mahdollisuudet käsitellä asioita sähköisesti kasvavatkin jatkuvasti, niin silti esimerkiksi sähköiseen allekirjoitukseen tarvittavat välineet eivät ole kui-

³⁴ HE 190/2005 vp.

tenkaan vielä laajasti kaikkien käytössä. Tämän vuoksi ihmisten mahdollisuudet sähköiseen asiointiin eivät ole ainakaan vielä yhdenvertaisia.

Yksityisyyden suojaan kuuluvien arkaluonteisten tietojen käsittelyssä ja erityisesti tietojen luovuttamisessa yli organisaatorajojen on edelleen tilanteita, joissa tietosuoja ei aina toteudu parhaalla mahdollisella tavalla. On varauduttava siihen, että sähköisessä toiminnassa voi ilmetä vastaavia ongelmia kuin manuaalisessa toiminnassa tietosuojan osalta. Kun palvelut laajentuvat yli organisaatorajojen ja tietojen käsittely sähköistyy, myös mahdollisuudet tietojen liikkumiseen kasvavat. Tämä asettaa lisähaasteita tietojärjestelmien turvallisuudelle sekä tietojärjestelmien käyttäjien osaamiselle, jotta asiakkaiden luottamus voidaan säilyttää.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan mielestä tietotekniikkaan pohjautuvien palvelujen hyödyntäminen ja kehittäminen sosiaali- ja terveyspalveluissa edellyttää resurssien kokoamista, ohjaavaa lainsäädäntöä ja muuta ohjausta.

Sähköisen asioinnin laajentamisessa, palvelurakenteiden uudistamisessa ja tietojärjestelmien alueellisessa ja yli organisaatorajojen tapahtuvassa kehittämisessä tulee kiinnittää erityistä huomiota tietosuoja- ja tietoturvallisuuskysymyksiin. Kansalaisten perusoikeudet henkilötietojen osalta tulee turvata. Esimerkiksi siirryttäessä sähköisiin potilasasiakirjoihin, on tärkeätä, että yksityisyyden suoja on järjestetty asianmukaisesti.

9 Potilaan oikeudet hoitoon pääsyn toteutuksessa

9.1 Lähtökohdat

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistettävä väestön terveyttä. Näkökulmana on yksilö. Muut perusoikeussäännökset, erityisesti yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa koskeva säännös määräävät osaltaan tapaa, jolla mainittu turvaamisvelvoite olisi täytettävä.

Kaikille on järjestettävä kiireellinen hoito riippumatta siitä, onko kiireellisen hoidon tarpeessa oleva henkilö kunnan asukas. Kunnan asukkaille on järjestettävä myös ei-kiireellinen hoito. Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) edellyttää, että hoidon tarpeen arvioinnin sekä potilaan hoidon ja kohtelun on täytettävä laissa määritellyt hyvän hoidon ja kohtelun kriteerit. Potilaan itsemääräämisoikeus ja yksityisyyden suoja on otettava huomioon hoitoa järjestettäessä samoin yhdenvertaisuuden periaate.

9.2 Hoitoon pääsy

Hoitoon pääsyn turvaamista koskeva lainsäädäntö (niin sanottu hoitotakuu) tuli voimaan 1.3.2005. Kansanterveyslakiin (66/1972) ja erikoissairaanhoidolakiin (1062/1989) kirjattiin enimmäisajat hoitoon pääsulle. Samalla muutettiin myös potilaslakia ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettua lakia (734/1992). Muuttunut lainsäädäntö ei sen sijaan aiheuta muutoksia kiireelliseen hoitoon pääsyyn, joka tulee edelleen järjestää välittömästi.

Maaliskuun 2005 alusta lähtien terveyskeskukseen pitää saada arkipäivisin virka-aikana välitön yhteys. Kiireettömän hoidon tarpeen arviointi on tehtävä kolmen arkipäivän kuluessa yhteydenotosta, jos asiaa ei voida hoitaa puhelimitse. Arvion tekee terveydenhuollon ammattihenkilö. Lääketieteellisesti tai hammaslääketieteellisesti tarpeelliseksi todettuun hoitoon on päästävä kohtuullisessa ajassa. Perusterveydenhuollossa hoitoon tulee päästä viimeistään kolmessa kuukaudessa siitä, kun hoidon tarve on todettu. Mainittu kolmen kuukauden enimmäisaika voidaan ylittää suun terveydenhuollossa tai perusterveydenhuollon yhteydessä toteutettavassa erikoissairaanhoidossa, enintään kolmella kuukaudella, jos hoidon antamista voidaan perustellusta syystä lykätä potilaan terveydentilan vaarantumatta.

Erikoissairaanhoidossa hoidon tarpeen arviointi on aloitettava kolmessa viikossa siitä, kun lähete on saapunut terveydenhuollon toimintayksikköön. Hoidon tarpeen arvion perusteella lääketieteellisesti tai hammaslääketieteellisesti tarpeelliseksi todettuun hoitoon on päästävä viimeistään kuudessa kuukaudessa siitä, kun hoidon tarve on arvioitu. Lasten ja nuorten mielen-terveyspalveluissa tarpeelliseksi todettu hoito on järjestettävä hoidon tarpeen kiireellisyys huomioon ottaen kolmen kuukauden kuluessa, jos lääketieteelliset tai hoidolliset seikat eivät muuta edellytä.

Jos hoitoa ei voida antaa määräajassa, kunnan tai kuntayhtymän on hankittava hoito muilta palveluntuottajilta, esimerkiksi toiselta kunnalliselta sairaalalta tai yksityissektorilta, ilman että potilaan asiakasmaksu muuttuu.

Lain voimaan tullessa hoitojonoon asetettujen potilaiden hoitoon pääsyn määräajat lasketaan lain voimaantulopäivästä alkaen. Kansanterveyslain mukaiseen hoitoon tulee päästä viimeistään toukokuun 31 päivänä 2005 tai laissa mainituissa poikkeuksissa elokuun 31 päivään 2005 mennessä ja vastaavasti erikoissairaanhoidon mukaiseen hoitoon 31 päivään elokuuta 2005 mennessä.

9.3 Arviot lainsäädännön toteutumisesta

9.3.1 Kiireettömään hoitoon pääsy terveyskeskuksessa

Perusterveydenhuolto poikkeaa jonon muodostumisen suhteen erikoissairaanhoidosta, jonne tullaan lähetteen perusteella. Terveyskeskukseen saadaan joko välitön yhteys virka-aikana tai ei saada. Niistä henkilöistä, jotka eivät ole saaneet yhteyttä terveyskeskukseen hoitotakuun edellyttämässä ajassa ei ole tarkkaa tietoa, koska ei ole menetelmää, joka rekisteröisi nämä henkilöt. Tehtyjen kyselyjen ja arvioiden perusteella potilaat ovat saaneet terveyskeskukseen yhteyden aikaisempaa paremmin. Ajanvarausjärjestelmät ovat parantuneet ja vastaanotolle pääsy on nopeutunut, mutta resurssi- ja muista syistä hoitotakuu ei toteudu täysimääräisenä.

9.3.2 Kiireettömään hoitoon pääsy erikoissairaanhoidossa

Hoitojonojen purkaminen aloitettiin sairaaloissa jo vuoden 2002 lokakuussa. Yli kuusi kuukautta hoitoa jonottaneita oli silloin 66 000. Vuoden 2005 elokuun puolessa välissä jonottaneiden määrä oli laskenut 34 000:een, joista runsaalle kahdelle tuhannelle oli tarjottu hoitoa muualta kuin omasta sairaalasta, mutta potilaat olivat halunneet jäädä oman sairaalansa hoitojonoon.

Hoidon tarpeen arvio kolmessa viikossa onnistuu kaikissa sairaanhoitopiireissä. Aluesairaaloissa ei pääsääntöisesti ole ollenkaan yli puolen vuoden hoitojonoja. Sairaaloiden ja sairaanhoitopiirien välillä on kuitenkin eroja. Sairanhoitopiirien arvioiden mukaan puoli vuotta jonottaneiden määrä vähenee vuoden 2005 loppuun mennessä, mutta jonottajia arvioidaan olevan edelleen noin 15 000. Lain edellyttämään tilanteeseen arvioidaan päästävän viimeistään vuoden 2006 keväällä. Lainsäädäntöä ei kuitenkaan olla määräaikojen suhteen muuttamassa, vaikka lain edellyttämään tilanteeseen ei ole määräaikaan mennessä päästy.

Vuoden 2005 helmikuussa Suomen Kuntaliiton tekemän kyselyn mukaan arvioitiin erikoissairaanhoidossa olevan ongelmia ortopedisten leikkausten, kaihileikkausten ja kuulon kuntoutuksen osalta. Muutamissa sairaanhoitopiireissä näyttäisi olevan edelleen vaikeuksia näiden toimenpiteiden järjestämisessä kuuden kuukauden määräajassa. Hoitotakuun toteutuminen vaihtelee sairaanhoitopiireittäin. Joissakin joudutaan esimerkiksi lasten- ja nuortenpsykiatrian jonoja purkamaan vielä koko vuosi 2006.

Hoitotakuulainsäädäntö edellyttää, että kaikille sairaanhoitopiirin jäsenkuntien asukkaille olisi järjestettävä palvelut samojen periaatteiden mukaan. Myös mahdollisuuksia saada tietoja hoitoon pääsystä vahvistettiin siten, että terveydenhuollon toimintayksikön tulee julkaista odotus-

ajat. Jonottajien määrästä onkin saatavissa tietoja sairaanhoitopiireistä muun muassa piirien internet-sivuilta. Jonottajien määrässä on edelleen vaihteluita alueittain, kunnittain ja toimialoittain. Esimerkiksi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin alueella oli elokuun 2005 lopussa kunnasta riippuen tuhatta asukasta kohti 2,9–5,5 yli kuusi kuukautta jonottanutta.

9.3.3 Hoitoon pääsy kiireettömään suun terveydenhoitoon

Stakesin tekemän selvityksen mukaan suun terveydenhoitoon pääsy määräajassa eli kuudessa kuukaudessa toteutuu 77 prosentissa terveyskeskuksista, kun taas 12 prosenttia terveyskeskuksista ilmoittaa, että hoitoon pääsyssä on jatkuvia ongelmia. Väestöstä 87 prosenttia saa välittömästi yhteyden hoitopaikkaan, mutta 13 prosentilla väestöstä on ajoittaisia ongelmia välittömän yhteyden saamisessa. Viiden sairaanhoitopiirin alueella jonot pitenevät vuoden 2005 tammi-kuusta elokuuhun. Muilla alueilla jonot lyhenivät. Kolmessa terveyskeskuksessa neljästä kiireettömään suun terveydenhoitoon pääsee kuuden kuukauden määräajassa.

9.3.4 Hoitoon pääsyn epäminen

Hoitotakuuta koskevalla lainsäädännöllä ei luotu subjektiivista oikeutta päästä hoitoon. Potilaalla ei myöskään ole rajatonta oikeutta saada mitä tahansa haluamaansa hoitoa, vaan hänen terveydentilastaan johtuvan hoidon tarpeen arvioi terveydenhuollon ammattihenkilö. Hoitoon pääsy turvataan silloin, kun kyse on lääketieteellisesti perustellusta hoidosta, joka määrittäisi muun muassa kansallisista hoitosuosituksista tai vakiintuneen hoitokäytännön perusteella. Hoidon saatavuuden turvaamisen keskeisenä arvoperustana on oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden lisääminen hoitoon pääsyssä.

Tilanteessa, jossa hoito ei järjesty määräajassa yksittäisen potilaan tulee kääntyä ensisijaisesti hoitavan lääkärinsä, yksikön ylilääkärin tai sairaalan johtavan lääkärin puoleen. Päätös hoitoon ottamisesta kuuluu terveyskeskuksessa vastaavalle lääkärille ja erikoissairaanhoidossa ylilääkärille tai hänen antamiensa ohjeiden mukaan muulle lääkärille. Hoitoon ottamisessa ja siinä noudatettavassa etusijajärjestyksessä on otettava huomioon myös terveydenhuollon oikeusperiaatteet.

Korkein hallinto-oikeus on johdonmukaisesti todennut, ettei lääkärin hoitopäätökseen voida hakea valittamalla muutosta. Potilas voi sen sijaan kohdistaa vaatimuksensa hoidon järjestämisestä vastuussa olevaan kuntaan hallintoriitamenettelyssä. Lääkärin tai hammaslääkärin tekemä, potilaan kannalta kielteinen hoitoratkaisu ilmaisee vain lääkärin oman kansanterveyslaissa ja erikoissairaanhoitolaissa tarkoitetun kannan asiassa. Potilas voi kuitenkin saattaa hoitoansa koskevat ratkaisut uudelleen arvioitavaksi potilaslaissa tarkoitetussa muistutusmenettelyssä. Terveydenhuollosta vastaava johtaja voi myös muuttaa aikaisempaa hoitoratkaisua. Muistutuksesta tehtyyn ratkaisuun ei voi hakea muutosta valittamalla.

Potilas voi saada asian uudelleen arvioitavaksi tekemällä hallintokantelun esimerkiksi lääninhallitukselle tai terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle. Hoitopäätös voi olla myös hallintoriidan kohteena joissakin tapauksissa. Sellaisen riidan ratkaiseminen, joka koskee julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvaa oike-

utta tai velvollisuutta kuuluu hallintolainkäyttölain (586/1996) 69 §:n mukaan hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Terveyspalvelujen järjestäminen sitä tarvitseville on kunnan kansanterveyslaista tai erikoissairaanhoidolaista johtuva julkisoikeudellinen velvollisuus.

Jos toimivaltainen lääkäri on evännyt henkilöltä hoidon kunnan tai kuntayhtymän toimintayksikössä, ostopalveluosoituksen tai korvauksen hänen omatoimisesti hankkimastaan apuvälineestä tai terveyspalvelusta, voi henkilö viedä asian hallintoriita-asiana hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Hoitoon ottamatta jättäminen tai terveydentilaan nähden liian pitkä odottaminen voi myös merkitä sitä, ettei kunta ole asianmukaisesti täyttänyt julkisoikeudellista velvoitettaan.

9.3.5 Palvelujen hankkiminen yksityiseltä palvelun tuottajalta

Kunnat ja kuntayhtymät ovat hoitoon pääsyn turvaamiseksi hankkineet palveluita myös yksityisiltä palvelun tuottajilta kilpailuttamalla hankintoja julkisia hankintoja koskevan lain mukaisesti. Osa hankinnoista on päätynyt markkinaoikeuteen ratkaistavaksi. Joistakin markkinaoikeuden päätöksistä on havaittavissa, että kilpailuttamisen yhteydessä ei ole varauduttu siihen, että mahdollinen käsittely markkinaoikeudessa vie aikaa. Palveluja ei tästä syystä olekaan mahdollista saada tavoitteeksi asetetussa aikataulussa. Palvelujen hankinnan viivästyminen ei ole yhdentekevä palveluja tarvitsevan potilaan kannalta.

9.4 Johtopäätökset

Hoitoon pääsyn turvaamista koskeva lainsäädäntö on parantanut monin osin hoitoa tarvitsevien asemaa. Vaikka tietoja esimerkiksi uudistuksen aiheuttamista kanteluista, muistutuksista tai hallintoriidoista ei ole vielä käytettävissä, niin voidaan kuitenkin jo nyt sanoa, että hoitoon pääsyn turvaaminen kiireettömän hoidon osalta ei ole toteutunut täysimääräisenä laissa säädettyssä määräajassa. Potilaat ovat eriarvoisessa asemassa odotusaikojen suhteen riippuen siitä, millaista hoitoa he tarvitsevat. Ongelmallista on myös se, että potilaat eivät saa hoitoa alueellisesti yhdenvertaisesti.

Eduskunta on antamassaan vastauksessa kansanterveyslain, erikoissairaanhoidolain sekä eräiden muiden lakien muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen (77/2004 vp) edellyttänyt, että hallitus seuraa, mitä vaikutuksia uudistuksella on perusterveydenhuoltoon ja ennaltaehkäisevään työhön kunnissa ja miten perusterveydenhuoltoon ja ennaltaehkäisevään työhön kunnissa käytettävät resurssit uudistuksen jälkeen kehittyvät³⁵. Tällainen seuranta on meneillään.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta korostaa potilaiden yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan tärkeää merkitystä hoitoon pääsyn toteuttamisessa. Hoitotakuun osalta on huolehdittava, että sitä koskevaa lainsäädäntöä tavoitteineen noudatetaan. Koska on ilmeistä, että hoitotakuun toteutumisessa on ongelmia, on kehityksen seuraaminen tärkeää. Uudistuksen seurannassa on selvitettävä syyt,

³⁵ EV 94/2004 vp.

miksi laissa asetetut määräajat ja tavoitteet eivät ole täysimääräisinä toteutuneet.

Potilaan oikeusturvan toteutumisen varmistamiseksi on myös lisättävä ja tuettava kilpailuttamis- ja hankintaosaamista koulutuksella kunnissa ja kuntayhtymissä. Kilpailuttaminen tulisi käynnistää riittävän ajoissa, ettei mahdollinen markkinaoikeuskäsittely aiheuta potilaiden hoitoon pääsulle aikaviiveitä.

MUUT OIKEUSTURVAKYSYMUKSET

10 Rikosprosessin esitutkintaan liittyvät oikeusturvaongelmat

10.1 Esitutkinta ja rikosprosessin muu kulku

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta on aiempina toimikausinaan tuonut esille rikosprosessin pääkäsittelyn ongelmia ja rikosprosessin (mukaan lukien esitutkinta- ja syyttämisen vaiheet) tutkimustarpeita³⁶. Tässä käsitellään eräitä rikosprosessin pääkäsittelyä edeltävään toimintaan liittyviä seikkoja oikeusturvanäkökulmasta.

Rikosprosessi eli rikoksen oikeudellinen selvittely on lakimääräinen ja monivaiheinen toisiaan seuraavien toimenpiteiden yhtälö. Esitutkinta oli pitkään kytketty suoraan rikosasiain oikeudenkäyntiin siten, että esitutkintapöytäkirja oli osa oikeudenkäyntiaineistoa. Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997) muutti näkemyksiä rikosprosessin sisällöstä. Uudistuksen yhteydessä esitutkintalain 5 §:ää muutettiin siten, että esitutkinnassa tulee nykyisin selvittää syytteestä päättämiseen liittyvistä seikoista. Uudistuksen myötä poliisi-tuomioistuinyhteys katkaistiin niin, että nykyisin poliisin tutkinnan on palveltava syyttäjän suorittamaa syyteharkintaa. Samalla on korostunut ajatus siitä, että esitutkinta ja syyteharkinta muodostavat rikosprosessin valmisteluosan. Nykyisin rikosprosessi nähdään osina toisiinsa liittyviä kokonaisuuksia. Rikosprosessiketju pitää nykyisellään sisällään esitutkinnan, syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin.

Poliisi toimii rikosprosessin ensimmäisessä vaiheessa, koska sen velvollisuus on selvittää rikos ja hankkia näin ollen myös tarvittava näyttö. Poliisin tutkinnan tuotos siirtyy esitutkintapöytäkirjana viralliselle syyttäjälle, joka ratkaisee, jatkuuko prosessi tuomioistuimessa tapahtuvassa pääkäsittelyssä vai päättykö se syyttäjän työpöydällä. Syytteen nostaminen edellyttää ”todennäköisiä syitä”, joka puolestaan tarkoittaa todennäköisyyttä sekä historiallisesta tapahtumankulusta että tuomioistuimen syypääksi toteavasta ratkaisusta. Mikäli syyttäjä päätyy syytteen nostamiseen, hänen velvollisuutenaan on näyttää syyte toteen. Tuomioistuin ei saa eikä voi avustaa syyttäjää ja lisäksi tuomioistuin on sidottu syyttäjän esittämiin vaatimuksiin, toisin sanoen rangaistusta ei voi tuomita muusta teosta kuin siitä, mikä pääkäsittelyssä on ollut syyttäjän teonkuvauksen mukainen.

10.2 Esitutkinnan yleiset ongelmat

Esitutkinnan kesto on yksi esitutkinnan laatutekijä. Ylimmät laillisuusvalvojien vuosikertomusten mukaan pitkät tutkinta-ajat ovat selvästi olleet pahin esitutkintaa vaivaava ongelma. Esitutkinta kestää pahimmillaan rikosoikeudellisen vanhentumisen rajoille, mikä on ongelmallista rikoksen uhrin oikeusturvan kannalta. Näkyviä esimerkkejä esitutkinnan keston ongelmista on saatu muun muassa talousrikosten osalta.³⁷

³⁶ Ks. OM 2003:4; OM 2004:14.

³⁷ Ks. ylimpien laillisuusvalvojien kannanotoista esimerkiksi K 12/2000 vp; K 8/2004 vp; K 13/2004 vp; K 15/2005 vp.

Muita esitutinnan ongelmia ovat ylimpien laillisuusvalvojen mukaan olleet poliisin päätösten perustelujen puutteellisuudet sekä erilaisten kirjausten puutteet ja jonkin verran myös käyttäytymistä koskevat kannanotot. Toistuvasti on tullut ilmi, että poliisilaitoksissa ei ole seurattu asianmukaisesti esitutkinnassa olevien juttujen vaiheita. Myös esitutinnan toimittamatta jättäminen ja tällaisen päätöksen puutteellinen perustelevuus ovat nekin antaneet aiheita toimenpiteisiin. Samoin suhteellisen usein on puututtu rikosilmoituksen vastaanottamisen tai asianmukaisen kirjaamisen laiminlyöntiin.

Rikosprosessikäsitteen nykyistä sisältöä ajatellen ei voi pitää hyvänä, että nykyisin poliisin tutkimista asioista noin 20 %:ssa syyte jää nostamatta pääasiassa näytön puutteen vuoksi. Esimerkiksi vuonna 2004 syyttäjät tekivät yli 20 000 ”ei näyttöä” tai vastaavaa syyttämättäjättämiskäytäntöä. Käytännössä tämä merkitsee joka neljännen poliisin tutkiman asian päättymistä syyttäjän työpöydällä. Ilman kattavaa tutkimusta on kuitenkin vaikeaa määrittellä, mistä tämä johtuu. Poliisin ja syyttäjän käsitykset todistelun riittävydestä tai laadusta jäävät siis kohtaamatta tarpeettoman usein. Näin näyttäisi tapahtuvan erityisesti tavanomaisten rikosten yhteydessä.

Tutkimamenetelmiin kohdistuvaa kritiikkiä edustaa esimerkiksi apulaisoikeusasiamies Ilkka Raution päätös 11.6.2002 pesäpallon sopupelijutussa samoin kuin korkeimman oikeuden ratkaisu 2004:60. Tässä ratkaisussaan korkein oikeus tuo esille, että syytteen toennäyttäminen voi ratkaisevasti jäädä riippumaan siitä, miten esitutkinta on toimitettu.

10.3 Pakkokeinot ja niiden ongelmat

10.3.1 Poliisin käytössä olevat pakkokeinot

Pakkokeinoilla pyritään turvaamaan rikoksen selvittämistä sekä oikeudenkäynnin sujuvuutta ja rangaistuksen täytäntöönpanoa. Esitutkinnassa käytettävät pakkokeinot voivat kohdistua joko suoraan henkilöön (esimerkiksi pidättäminen ja vangitseminen) tai hänen ympäristöönsä (esimerkiksi kotietsintä ja takavarikko). Poliisi päättää itsenäisesti useista pakkokeinoista kuten kiinniottamisesta, pidättämisestä, henkilötuntemerkkien ottamisesta, takavarikosta ja kotietsinnästä. Käräjäoikeuksissa käsiteltäviä pakkokeinoasioita ovat muun muassa vangitseminen, vangitsemisen sijasta määrättävä matkustuskielto, hukkaamiskielto, vakuustakavarikko sekä telekuuntelua, televalvontaa ja teknistä tarkkailua koskevat luvat.

Pakkokeinoja on uudistettu monta kertaa ja niitä koskeva sääntely sisältyy useisiin eri lakeihin. Viime vuosina pakkokeinovalikoima on laajentunut lisääntyvässä määrin niin sanotuilla ei-tavanomaisilla, salatuilla pakkokeinoilla. Telepakkokeinojen ohella tällaisia ovat peitetoiminta, valeostot ja poliisin kansainvälinen yhteistyö.

Telepakkokeinot ovat tulleet lainsäädäntöömme viime vuosikymmenen puolivälistä lähtien ja niiden käyttöala on laajentunut aste asteelta. Telepakkokeinoja ovat erilaisten tele-tunnistuksiin perustuvien tietojen hankinta ja käyttö, telekuuntelu, televalvonta ja tekni-

nen tarkkailu, joita koskevat säännökset on sisällytetty pakkokeinolain 5a lukuun. Poliisilakiin televalvonta tuli vuonna 2001.

Poliisilakiin otettiin vuonna 2001 myös säännökset peitetoiminnasta ja valeostosta. Peitetoiminta tarkoittaa nimensä mukaisesti poliisin lähestymistä kohdettaan väärien henkilötietojen, soluttautumisen tai muun ”peitteen” avulla. Tällaisia uusia, perinteisistä menetelmistä poikkeavia keinoja pidettiin tarpeellisina vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Uudistuksen taustalla oli myös poliisin keinovalikoimien yhtenäistämisen kansainvälisen käytännön mukaiseksi. Seuraavaksi todennäköisesti luodaan poliiseille valtuutus syyllistyä johonkin vähäiseen rikokseen, jotta peitteen uskottavuus säilyisi. Tätä tarkoittava lakiesitys on valmisteilla.³⁸

Poliisin saamat rajat ylittävät oikeudet perustuvat Schengenin yleissopimukseen. Kansainvälinen yhteistyö poliisitoiminnassa pitää sisällään muun muassa yhteisiä tutkintaryhmiä, peitetutkintaa ja telekuuntelua.

10.3.2 Uusiin pakkokeinoihin liittyvät ongelmat

Esitutkinnassa käytettäviin pakkokeinoihin liittyy useita ongelmia. Varsinkin eivaltavanomaisilla pakkokeinoilla joudutaan puuttumaan usein ihmisten perustuslaissa suojattuihin oikeuksiin. Esimerkiksi telepakkokeinoilla puututaan perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan. Myös esimerkiksi peitetoiminta on omiaan herättämään vakavia epäilyksiä sekä yksittäisen ihmisten että myös poliisin oikeusturvan vaarantumisesta. Uusien pakkokeinojen hyödyntämisessä raja sallitun ja kielletyn puuttumisen välillä ei välttämättä aina ole selvä. Aina ei ole paikalla ulkopuolisia tahoja tekemässä havaintoja toiminnasta. Kaikissa tapauksissa myöskään toimenpiteen kohde ei voi tehdä aitoja havaintoja. Poliisin toimenpiteistä tai päätöksistä ei useinkaan ole valitusmahdollisuutta.³⁹

Ongelmia aiheuttaa myös se, että pakkokeinoja koskevat säännökset ovat tulkinnanvaraisia ja jättävät siksi runsaasti harkinnanvaraa käytännön toteutukselle. Pakkokeinolainsäädännön viimeaikaisten muutosten voi katsoa lisänneen säädöskokonaisuuden vaikeaselkoisuutta ja väljentäneen soveltamisedellytyksiä edelleen. Sisäasiainministeriön poliisi-osasto on todennut, että salaisten pakkokeinojen käyttöä koskeva lainsäädäntö koetaan käytännön poliisityössä hyvin monimutkaiseksi ja vaikeaksi. Epätietoisuutta on esiintynyt muun muassa siinä suhteessa, milloin teleyritykseltä voidaan pyytää teletunnistetiedot poliisilain perusteella ja milloin yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoininnan tietosuojasta annetun lain perusteella. Tulkintavaikeuksia on ilmennyt myös poliisilain ja pakkokeinolain mukaisen televalvonnan välisessä rajanvedossa.

Myös pakkokeinojen kehityksen tulevaisuus herättää kysymyksiä. On esimerkiksi alettu pohtia, mitä säännöksiä olisi sovellettava poliisin internetissä suorittamaan tarkkailu- ja tiedustelutoimintaan. On pidetty mahdollisena, että poliisi voisi esimerkiksi henkilölli-

³⁸ Ks. OM 2005:5.

³⁹ Ks. PeVL 5/1999 vp.

syytensä salaten keskustelemalla hankkia internetistä tietoja rikollisesta toiminnasta. Voimassa olevissa laeissa ei ainakaan suoranaisesti ole otettu huomioon poliisin tällaisia tiedonhankintakeinoja. Vaikeita kysymyksiä tulee myös olemaan kansainvälinen yhteistyön peitetöiminnassa. Myös esimerkiksi kansainvälinen terrorismin vastainen yhteistointa on omiaan lisäämään poliisin toimivaltuuksia pakkokeinojen osalta.⁴⁰

10.4 Pakkokeinojen valvonta

10.4.1 Valvontakeinot

Pakkokeinoista poliisilain mukaisten telepakkokeinojen käyttöön liittyy monivaiheinen valvontajärjestelmä; Pääsääntöisesti päätöksen telepakkokeinon käytöstä tekee tuomioistuimien tutkinnanjohtajan hakemuksesta. Luvan saamisen jälkeen sisäasiainministeriö valvoo telepakkokeinojen käyttöä ja raportoi käytöstä vuosittain eduskunnan oikeusasiamiehelle. Muiden poliisin käytössä olevien pakkokeinojen käytöstä päätetään poliisihallinnon sisällä ja niiden valvonta tapahtuu jälkikäteen laillisuusvalvonnan piirissä.

Poliisin toimintaan kohdistuva laillisuusvalvonta voidaan jakaa organisaation sisäiseen ja ulkoapäin tapahtuvaan valvontaan. Ulkopuolisen valvonnan tärkeimmät muodot ovat eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin harjoittama valvonta. Poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa harjoittaa ylimpänä sisäasiainministeriön poliisiosasto sekä sen alaisina lääninhallitusten poliisiosastot. Valtakunnalliset yksiköt vastaavat alaisensa yksiköiden laillisuusvalvonnasta. Myös paikallispoliisin johdolla on normaali valvontavastuu, joka merkitsee myös toiminnan laillisuuden seuraamista.

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat aktiivisesti seuranneet poliisin suorittaman esitutkinnan ongelmia ja puuttuneet niihin. Sen sijaan poliisin sisäinen laillisuusvalvonta ei ole ollut kovin aktiivista. Tätä kuvastaa muun muassa se, että poliisin sisällä on vuosittain otettu vain muutama asia oma-aloitteisesti tutkittavaksi. Myöskään poliisin sisäisiä laillisuustarkastuksia ei juurikaan ole viimeisen vuosikymmenen aikana tehty.⁴¹

10.4.2 Valvonnan ongelmat

Ylimpien laillisuusvalvojien vuosikertomusten mukaan pakkokeinoratkaisuissa ei useinkaan ole ollut kyse siitä, että pakkotoimeen olisi ryhdytty selvästi lain asettamien edellytysten vastaisesti. Yleensä kyse on ollut näiden edellytysten tulkinnasta, toiminnan hienosäädöstä tai puuttumisesta virheelliseen tai huolimattomaan menettelytapaan. Laillisuusvalvonnallisesti on jouduttu puuttumaan yleisesti myös poliisin toimivaltuuksia tai pakkokeinoja koskevien säännösten liian väljään tulkintakäytäntöön. Poliisia on esimerkiksi jouduttu muistuttamaan perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä laintulkinnasta ja oikeusturvanäkökohtien huomioon ottamisesta.

⁴⁰ SM 48/2004.

⁴¹ SM 48/2004.

Vaikka poliisihallinnossa onkin viime vuosina alettu kiinnittää huomiota myös valvonnan parantamiseen, niin silti sisäasiainministeriön telepakkokeinojen osalta tekemä vertailu osoittaa, että tietojen saannissa sisäasiainministeriöön on edelleenkin ollut ongelmia. Sisäasiainministeriön poliisiosasto kävi läpi kaikki vuoden 2003 telepakkokeinot ja hankki vertailutiedot poliisilain mukaisista televalvontapyynnöistä teleyrityksiltä. Vertailutiedot osoittivat, että poliisilain perusteella tehtyjä televalvontapyyntöjä oli enemmän kuin ministeriöön oli lähetetty pöytäkirjoja.⁴² Myös sisäasiainministeriön teettämässä poliisien johtamisjärjestelmää ja laillisuusvalvontaa käsittelevässä selvityksestä käy ilmi, että eiväntavanomaisten tutkintakeinojen laillisuusvalvonnassa on ollut ongelmia eikä poliisin sisäinen valvonta ole ollut tarpeeksi tehokasta⁴³.

Laillisuusvalvonnan osalta ongelmallista on lisäksi se, että myös salaisen poliisitoiminnan valvonta on vaarassa olla salaista. On esimerkiksi saatu viitteitä siitä, että osaa telepakkokeinolupahakemusten perusteista ei salassapitosyistä dokumentoida. Näin menetellen menetetään jälkikontrollin mahdollisuus. Peitetoiminta puolestaan on niin salaista, että siitä ei julkisesti katsota voitavan kertoa edes tarkkoja tilastolukuja saati sitten muita tietoja.⁴⁴

Yhdeksi pakkokeinoihin liittyväksi ongelmaksi voidaan nimetä myös se, että Suomessa poliisilla on runsaasti sellaista pakkokeinoihin liittyvää toimivaltaa, joka monissa muissa Euroopan maissa edellyttää oikeusviranomaisten myötävaikutusta ja valvontaa⁴⁵.

10.4.3 Valvonnan parantamiseksi tehdyt toimenpiteet

Sisäasiainministeriössä on annettu asetus (499/2001), jossa on määräyksiä peitetoiminnan käytännön toteuttamisesta. Asetuksessa peitetoimia koskeva päätöksenteko keskitetään keskusrikospoliisiin ja suojelupoliisiin päälliköille. Valeostojenkin toteuttamista valvoo asetuksen mukaan keskusrikospoliisi ja sille on toimitettava näistä pöytäkirjat. Lisäksi asetuksella on perustettu peitetoimintaa ja valeostoja koskevaa käytäntöä seuraamaan ohjausryhmä, johon kuuluu edustaja ylijohdosta, lääninjohdoista, keskusrikospoliisista, suojelupoliisista sekä Helsingin poliisilaitokselta. Ohjausryhmän tehtävänä on muun muassa toiminnan ja koulutuksen seuranta sekä toiminnassa havaituista laillisuusvalvonnan kannalta tärkeistä seikoista raportointi poliisin ylijohdolle. Peitetoiminnan jälkikäteisvalvontaan luotiin vastaava järjestelmä kuin mikä on telepakkokeinoissa.

Sisäasiainministeriö on antanut 1.2.2004 voimaan tulleen määräyksen poliisissa suoritettavasta laillisuusvalvonnasta. Siinä korostetaan poliisin yksiköiden päälliköiden, päällystön ja lähiesimiesten roolin ja oman esimerkin sekä poliisimiehille annettavan koulutuksen merkitystä toiminnan laillisuuden ylläpitämisessä. Määräyksessä veloitetaan poliisin

⁴² SM-2005-01304/Ri-2.

⁴³ SM 48/2004.

⁴⁴ Ks. esimerkiksi K 8/2004 vp.

⁴⁵ Ks. HE 82/1995 vp.

lääninjohdot ja poliisiyksiköiden päälliköt toimittamaan säännöllisiä tarkastuksia vastuulaan olevissa yksiköissä.

Sisäasiain ministeriön poliisiosasto on antanut 16.6.2004 ohjeen poliisilain mukaisten televalvontasäännösten käytöstä. Ohjeeseen sisältyy moninaisia menettelytapaohteja. Ohje myös määrää, että poliisin lääninjohdossa, keskusrikospoliisissa, suojelupoliisissa ja poliisilaitoksilla tulee olla nimetty henkilö, joka vastaa telepakkokeinoista, teknisestä tarkkailusta sekä valeostosta ja peitetoiminnasta. Lisäksi ohjeessa korostetaan poliisipäälliköiden vastuuta huolehtia salaisten pakkokeinojen valvonnan järjestämisestä.⁴⁶

Lisäksi vuoden 2005 alusta on otettu käyttöön salaisten pakkokeinojen asiankäsittelyjärjestelmä (SALPA), joka varmistaa osaltaan tiedonkulun sisäasiainministeriöön päin. Tämän järjestelmän avulla poliisin ylijohdolla on tekniset mahdollisuudet seurata reaaliajassa salaisten pakkokeinojen käyttöä. Uuteen järjestelmään tulee myös poliisin lääninjohdolle mahdollisuus seurata alaistensa yksiköiden telepakkokeinojen käyttöä reaaliajassa. Järjestelmän avulla saataneen myös tietoa poliisiorganisaation ulkopuoliseen käyttöön.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisitoimintayksikköön on 1.7.2004 alkaen perustettu laillisuusvalvonnan vastuualue. Sen tehtävänä on käsitellä poliisin toimintaa koskevat kantelut sekä seurata poliisin lääninjohdosten paikallispoliisiin kohdistamaa laillisuusvalvontaa sekä suorittaa itse suoraan sisäasiainministeriön alaisena olevien poliisin yksiköiden laillisuusvalvontaa. Vastuualue myös laatii ylimmille laillisuusvalvojille laissa edellytetyt raportit ja kehittää tätä raportointia sekä raportoi laillisuusvalvontahavainnoistaan ministeriön ja poliisin johdolle. Lisäksi vastuualueella on koulutukseen, tiedottamiseen ja henkilöiden ulkomaille luovuttamiseen rikosasioissa liittyviä tehtäviä.

Kehittämistyötä on tehty myös selvitysten avulla. Sisäasiainministeriön teettämässä poliisin johtamisjärjestelmään ja laillisuusvalvontaa koskevassa selvityksessä on esimerkiksi tuotu esille yhtenä valvonnan kehittämisen vaihtoehtona erityisen mekanismin rakentaminen poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan ja ylimpien laillisuusvalvojien etäisemmän valvonnan väliin esimerkiksi niin, että sisäistä valvontaelintä täydennettäisiin ulkopuolisella edustuksella.⁴⁷

10.5 Johtopäätökset

Esitutkinnassa ja erityisesti pakkokeinojen käytössä tulee konkreettisesti esille yhteiskunnallisen turvallisuuden ja toisaalta ihmisten oikeusturvan välinen jännite. Tällainen erisuuntaisten intressien ristiriita asettaa poliisin toiminnalle, johtamisjärjestelmälle ja laillisuusvalvonalle erityisiä vaatimuksia. Yleistäen voidaan sanoa, että mitä näkyvämmästä poliisitoiminnasta on kyse, sitä paremmin se on julkisen kontrollin piirissä. Kun poliisitoiminta sen sijaan tapahtuu salassa, on tärkeää kiinnittää huomiota valvontajärjestelmän aukottomuuteen ja uskottavuuteen.

⁴⁶ Ks. SM 48/2004; SM-2005-01304/Ri-2.

⁴⁷ SM 48/2004.

Vaikka valvontajärjestelmää ja pakkokeinojen käyttöä onkin jo nyt sisäasianministeriön eri toimin saatu kehitetyksi, on kuitenkin vielä jäänyt jäljelle joitakin kriittisiä oikeusturvakysymyksiä. Suuri ongelmakenttä liittyy sääntelyn hajanaisuuteen ja tulkinnanvaraisuuteen. Pakkokeinoja koskevat uudistukset ovat tulleet eri aikoina ja sisältyneet eri lakeihin, minkä vuoksi niiden hallinta on ongelmallista. Tekninen kehitys ja kansainvälistyminen puolestaan aiheuttavat jatkuvasti uusia haasteita pakkokeinolainsäädännön soveltamiskäytännölle ja kehittämiselle.

Olemassa on ilmeinen tarve pakkokeinojen ja niiden sääntelyn kokonaiskartoitukselle. Olisi harkittava, pitäisikö eri laeissa olevat pakkokeinosäännökset koota yhteen. Pakkokeinovalikoimaa olisi myös tarkasteltava sen suhteen, mihin toimivaltaa tarvitaan ja missä laajuudessa. Pakkokeinotematiikkaa olisi hyvä selvittää muun muassa empiirisen tutkimuksen keinoin. Soveltamiskäytännön ongelmiin voidaan pureutua muun muassa poliisien koulutuksen avulla.

Kehittämistyössä ja pakkokeinojen käytännön soveltamisessa tulee muistaa, että pakkokeinot ovat aina poikkeusmenettelyä, eikä pakkokeinojen edellytyksiä tulisi tulkita laaventavasti. On myös otettava huomioon eri viranomaisten toimivallan rajojen säilyttäminen: Pakkokeinojen osalta on olemassa vaara, että lainkäyttöviranomaisten valtaa siirtyy poliisille. Esimerkkinä tästä voidaan pitää esitutkintalain 5a luvun 4 §:ään sisältyvää säännöstä siitä, että pelkkä poliisimiehen epäily riittää laukaisemaan teknisen kuuntelun mahdollisuuden. Muutenkin pakkokeinojen tehostaminen tuo jatkuvasti esiin uusia ongelmakohtia. Suomessa ei esimerkiksi ole sellaista menettelytapasäännöstä, joka estäisi laittomasti hankitun todisteen hyödyntämisen lainkäytössä. Muun muassa peitetoimien myötä tällainen kysymys kuitenkin nousee esille.

Ylipäätään on tärkeää edistää vuoropuhelua ja yhteistoimintaa poliisin ja muiden viranomaisten välillä samoin kuin yleisestä keskustelusta asiasta.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta kiinnittää huomiota siihen, että on ilmeistä aihetta ryhtyä pakkokeinolainsäädännön tarkistamiseen. Lisäksi eri laeissa hajallaan olevien telepakkokeinojen sääntely tulisi koota yhteen lakiin, jotta soveltamisongelmat saataisiin minimoitua ja käytäntö yhtenäistettyä.

Neuvottelukunta pitää myös tarpeellisena rikosprosessin valmistelua koskevan tutkimuksen lisäämistä.

11 Perheoikeudelliset oikeusturvakysymykset

11.1 Tausta

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta nosti laajalti esille perheoikeuteen liittyviä oikeusturvaongelmia vuoden 2004 toimintakertomuksessaan⁴⁸. Neuvottelukunta esitti useita lapsen huoltoon, tapaamisoikeuteen ja elatukseen liittyviä kannanottoja. Neuvottelukunta kiinnitti huomiota myös yksityisoikeudellisen parisuhdelainsäädännön alueella esiintyviin oikeusturvaongelmiin. Perhe-elämän oikeusturvaongelmiin liittyneet kannanotot saivat suhteellisen laajaa huomiota sekä julkisuudessa että asiantuntija- ja päättäjasektoreilla.

Neuvottelukunta on seurannut edelleen tiiviisti perheoikeudellisiin oikeusturvaongelmiin liittyvää kehitystä. Vuoden 2005 kuluessa useiden mainittujen teema-alueiden osalta on ryhdytty erilaisiin toimenpiteisiin. Neuvottelukunnan vuoden 2005 kertomuksessa keskitytään kuvaamaan tiivistetysti edellisen vuoden vuosikertomuksessa esitettyjen keskeisimpien kannanottojen sisältöä ja näissä asioissa käynnistettyjä kehittämistoimenpiteitä.

11.2 Lapsen huolto ja tapaamisoikeus

Lapsen huoltoa, asumista ja tapaamisoikeutta koskeva tematiikka on viime vuosina ollut jatkuvasti esillä sekä julkisuudessa että päättäjätahon kannanotoissa ja puheenvuoroissa. Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan ohella muun muassa eduskunnan oikeusasiamies ja eduskunnan lakivaliokunta ovat kiinnittäneet huomiota tällä perhe-elämän lohkolla ilmeneviin ongelmiin. Yksi keskeisimpiä ongelmia on ollut tuomioistuimessa käsiteltäviin lapsen huoltoa koskeviin riita-asioihin liittyvä sosiaalitoimen olosuhdeselvitys. Selvityksen laatimisen viiveisiin on kiinnitetty huomiota etenkin niin sanotun ruuhka-Suomen osalta. Kritiikkiä on esitetty myös selvitysten laatutasosta; Sosiaalitoimen on tärkeää huolehtia asian käsittelyn kannalta riittävästä tasapuolisuudesta, huolellisuudesta ja ammattitaidosta. Lapsen huoltoon liittyvien oikeusturvakysymysten arvioinnin ongelma on ollut yleisesti erittäin puutteellinen empiirinen tietopohja lapsen huoltoa koskevista asioista, alkaen perusfaktatiedosta kuten esimerkiksi riitaisten tapausten vuosivolyymistä ja esiintymistiheydestä. Puutteellista tietopohjaa on kuitenkin nyt tarkoitus parantaa.

Erilaisten viralliskannanottojen seurauksena myös sosiaalitoimen resurssointiin ja olosuhdeselvitysten laadintaan on alettu kiinnittää aiempaa enemmän huomiota sekä alueellisesti että valtakunnallisesti. Ongelmaa ei kuitenkaan ole saatu vielä riittävässä määrin hallintaan.

Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on käynnistynyt kesällä 2005 oikeusministeriön toimeksiannosta tutkimushanke huoltoriidoista. Hankkeen tarkoituksena on tuottaa perustietoa huoltoriitojen määrästä, yleisyydestä, prosessien kulusta, kestosta, osapuolten vaatimuksista, prosessien lopputuloksesta ja huoltoriitakierteestä. Hankkeen määräaika on vuoden 2006 loppukesällä.

⁴⁸ Ks. OM 2004:14, s. 19–23, liite.

11.3 Lapsen elatus

Lapsen yksityisoikeudellista elatusta koskevan sääntelyn perustavanlaatuinen ongelma on ollut se, että laki lapsen elatuksesta ei sisällä soveltamisohjeita elatusavun määrittämiseksi. Tämän seurauksena lapsen elatusavun määrittäminen on ollut vaihtelevaa ja kirjavaa. Myös erilaiset asiaan kuulumattomat, kuten esimerkiksi kuntataloudelliset, tekijät ovat käytännössä vaikuttaneet elatusavun määräytymiseen. Esimerkiksi elatusapua ei ole mielellään vahvistettu julkisista varoista maksettavaa täysimääräistä elatustukea (118,15 eur/kk) pienemmäksi, koska kunta saattaa tällöin joutua maksamaan elatusavun ja elatustuen välisen erotuksen julkisena elatustukena. Lapsen elatuksen osalta ongelmallista on myös elatusavun muuttamista koskevan sääntelyn jäykkyys ja siitä aiheutuva elatusavun muuttamisen ongelmallisuus käytännössä. Oikeusturva-asiain neuvottelukunta piti vuoden 2004 kannanotoissaan elatusavun määräytymisen peruskriteereitä koskevan yhdenmukaisen ohjeistuksen laatimista sosiaalitoimelle kiireellisenä toimenpiteenä. Tämän lisäksi neuvottelukunnan mukaan oli syytä pyrkiä kartoittamaan mahdollisuuksia täsmentää elatusapujen määräytymiskriteereitä lainsäädäntöteitse.

Oikeusministeriö asetti 29.7.2005 työryhmän laatimaan ehdotuksen ohjeiksi, jotka koskevat lapsen elatusavun suuruutta. Tarkoituksena on yhdenmukaistaa elatusavun suuruuden arviointia. Työryhmän toimeksiannon mukaan ohjeistus koskisi sekä elatusavun vahvistamista että aikaisemmin vahvistetun elatusavun muuttamista. Ehdotus laaditaan lapsen elatuksesta annetun lain pohjalta oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyönä. Määräaika ehdotuksen laatimiselle on 31.5.2006.

11.4 Avoparien oikeusasema

Avoliitto on valinnaisena, pysyväksi aiottuna parisuhde- ja perhemuotona yleistynyt ja edelleen yleistymässä. Avoliittojen osuus kaikista parisuhteista on nykyisin noin viidennes. Lukumääräisesti avopareja on maassamme noin 280 000. Nykyisin yli puolet esikoislapsista syntyy avioliiton ulkopuolella, useimmiten avioliitossa eläville vanhemmille. Kaikkiaan runsas kolmannes lapsista syntyy avioliiton ulkopuolella. Avoliittojen varallisuus oikeudellista puolta ei ole säännelty yleislailla, toisin kuin avioliiton ja vuodesta 2002 lähtien myös rekisteröityjen parisuhteiden osalta.

Vuoden 2004 kertomuksessaan oikeusturva-asiain neuvottelukunta piti tärkeänä sitä, että avopuolisoiden oikeusturvaa koskevat ongelmatilanteet saataisiin järjestelmällisesti hahmotettua ja kartoitettua. Neuvottelukunta totesi olevan perusteltua parantaa avopuolisoiden oikeusturvaa puolison kuoleman varalta niin kuin perintökaaren uudistamistarpeita kartoittanut työryhmäkin on mietinnössään todennut⁴⁹. Tämän lisäksi neuvottelukunta katsoi, että on perusteltua pohtia avopuolisoiden taloudellista turvaa myös erotilanteissa.

Oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla aloitettiin muistion laadinta avoliittojen erotilanteisiin liittyvistä varallisuus oikeudellisista ongelmista alkuvuodesta 2005. Muistion laadinnan tarkoituksena oli avioliitonomaisen suhteen eli avioliiton erotilanteeseen liittyvistä varallisuus-

⁴⁹ OM 2004:6.

oikeudellisista ongelmista johtuvan sääntelytarpeen arviointi. Arviomuistio valmistui 23.5.2005 ja sen laajahkon lausuntokierroksen määräaika päättyi 19.8.2005.⁵⁰

Muistiossa ehdotetaan harkittavaksi sääntelyä, jolla pyrittäisiin turvaamaan avopuolisoiden taloudellinen vähimmäissuoja liiton purkautuessa. Ensinnäkin niin sanotun yhteisomistusoletaman nimenomaista sääntelyä pidetään muistiossa perusteltuna. Olettama koskisi avopuolisoiden omistamia irtaimia esineitä. Lisäksi muistiossa pidetään perusteltuna säätää avopuolisoiden oikeudesta hyvitykseen yhteistalouden hyväksi antamista panoksista tapauksissa, joissa omaisuuden jako omistussuhteiden perusteella johtaisi toiselle koituvaan perusteettomaan etuun toisen puolison kustannuksella. Edelleen muistiossa ehdotetaan selvittäväksi muun muassa sitä, miten osapuolten asunnon tarve voitaisiin ottaa huomioon avoliiton purkautumisen jälkeisessä omaisuuden jaossa. Myös pesänjakajan määrääminen toimittamaan avopuolisoiden omaisuuden erottelua ja ratkaisemaan mahdollisia hyvitysvaatimuksia tulisi tehdä avoliiton osalta mahdolliseksi. Mainittu mahdollinen uusi sääntely tulisi ehdotuksen mukaan ulottaa koskemaan myös avopuolisoihin rinnastettavia samaa sukupuolta olevia parisuhdekumppaneita sekä mahdollisesti myös muita yhdessä asuvia henkilöitä.

11.5 Aviovarallisuusjärjestelmän ajanmukaisuus

Nykyinen aviopuolisoiden varallisuussuhteita sääntelevä avioliittolaki on ollut voimassa vuodesta 1930 lähtien. Lakiin on tehty sen voimassaolon aikana joitakin olennaisia muutoksia, mutta puolisoitten varallisuussuhteita koskeva järjestelmä on pysynyt runsaat 75 vuotta ennallaan. Oikeusturva-asiain neuvottelukunta katsoi vuoden 2004 kertomuksessaan, että pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelmaan kirjattu lupaus selvittää aviovarallisuussäännösten ajanmukaisuus on perusteltu ja tarpeellinen. Neuvottelukunta piti tärkeänä, että nykyisen järjestelmän toimivuutta selvitetään kattavasti ja järjestelmällisesti.

Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmaan vuosille 2006–2009 on kirjattu toteamus, että aviovarallisuutta koskeviin säännöksiin liittyvät mahdolliset muutostarpeet selvitetään ja tehdään tarvittaessa sitä koskevat lainsäädännön muutokset. Oikeusministeriö solmi huhtikuussa 2005 Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen ja Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan yksityisoikeuden laitoksen kanssa sopimuksen aviovarallisuusjärjestelmän toimivuutta käytännössä kartoittavan tutkimushankkeen toteuttamisesta. Laaja, monipuolisia empiriisiä aineistoja koostava ja analysoiva tutkimushanke käynnistyi vuoden 2005 toukokuussa ja se on tarkoitus saattaa päätökseen vuoden 2006 loppuun mennessä. Muun muassa tämän hankkeen tulosten valossa tulee arvioitavaksi se, onko lainsäädäntöön tarpeellista tehdä muutoksia.

11.6 Johtopäätökset

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan perhe-elämän oikeusturvaongelmiin liittyneet kannanotot ovat saaneet käytännön vaikutuksia, niin kuin edellä esitetystä käy ilmi. Neuvottelukunnan esittämät huolet lasten huollosta, tapaamisoikeudesta ja elatuksesta samoin kuin avoparien oikeusasemasta ja aviovarallisuusjärjestelmän ajanmukaisuudesta ovat johtaneet lyhyessä ajassa

⁵⁰ OM 5/41/2005.

erilaisiin selvitys- ja muihin toimiin, viralliskannanottoihin ja ylipäätään keskusteluun asiasta. Neuvottelukunnan kannanotoilla on ollut vaikutusta sekä alueellisesti että valtakunnallisesti.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta pitää edellä selostettuja, perhe-elämän järjestelmien ja sääntelyn kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä tervetulleina ja tarpeellisina. Neuvottelukunta haluaa kuitenkin vielä painottaa erilaisten kehittämisprosessien riittävän tehokkaan ajallisen seurannan samoin kuin niiden käytäntöön soveltamisen ja toimeenpanon tärkeyttä.

Neuvottelukunta esittää edelleen huolensa esimerkiksi lapsen huoltoa koskevien olosuhdeselvitysten viipymisestä ja laadusta, lapsen tapaamisoikeuteen liittyvien ongelmien kartoitustarpeesta ja valvottujen tapaamisten saatavuudesta. Neuvottelukunta haluaa lisäksi yhä korostaa, että lainvalmistelua ja uuden sääntelyn riittävää tietopohjaa varten on kartoitettava myös avoliiton purkautumiseen liittyviä varallisuus oikeudellisia ongelmia järjestelmällisesti ja kattavasti.

LÄHTEET

Ervasti, Kaijus: Oikeudenkäyntikulut pääkäsittelyyn edenneissä riita-asioissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 147. Helsinki 1997.

Ervasti, Kaijus: Riidat käräjäoikeuksissa – Empiirinen tutkimus riita-asioista ja oikeudenkäyntikuluista. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 217. Helsinki 2005.

Ervasti, Kaijus & Kallioinen, Herta: Oikeudenkäyntimenettelyiden ongelmat prosessisäännösten soveltaminen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 202. Helsinki 2003.

EV 303/1998 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

EV 94/2004 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta.

HaVM 31/1998 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 82/1995 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 107/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeudenkäymiskaaren 21 luvun, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 9 luvun 8 ja 9 §:n sekä käräjäoikeuslain 19 §:n muuttamisesta.

HE 32/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien riita-asiain valmistelua, pääkäsittelyä sekä hakemusasioiden käsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 82/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle oikeusapulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 77/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta.

HE 93/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosasioiden sovittelusta.

HE 190/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon saumattoman palveluketjun kokeilusta annetun lain 30 §:n muuttamisesta.

Jaakkola, Risto & Vuorinen, Sami: Mitä riitelemine maksaa. Tietoa ja tulkintaa riita-asioiden oikeudenkäyntikuluista keväällä 1997. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 32. Helsinki 1997.

K 12/2000 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1999.

K 8/2004 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2003.

K 13/2004 vp. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 2003.

K 15/2005 vp. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 2004.

KM 2003:3. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö. Komiteamietintö 2003:3. Oikeusministeriö. Helsinki 2003.

OM 1998. Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa. Tuomioistuinten tulosohjausryhmän mietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 1998.

OM 2001. Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuosilta 2000–2001. Oikeusministeriö. Helsinki 2001.

OM 2002. Oikeusministeriön strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003–2012. Oikeusministeriö. Helsinki 2002.

OM 2002:24. Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuonna 2002. Lausuntoja ja selvityksiä 2002:24. Oikeusministeriö. Helsinki 2002.

OM 2003:4. Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuosilta 2002–2003. Oikeusministeriön julkaisuja 2003:4. Oikeusministeriö. Helsinki 2003.

OM 2004:6. Perintöoikeuden uudistustarpeet. Työryhmämietintö 2004:6. Oikeusministeriö. Helsinki 2004.

OM 2004:10. Hallintolainkäytön kehittämissuunnitelma 2004–2007. Lausuntoja ja selvityksiä 2004:10. Oikeusministeriö. Helsinki 2004.

OM 2004:14. Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuonna 2004. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:14. Helsinki 2004.

OM 5/41/2005. Avoliiton purkautumiseen liittyvät varallisuus oikeudelliset ongelmat. Arviomuistio. Oikeusministeriö. 23.5.2005

OM 2005:5. Anonyymi todistelu ja peitepoliisin oikeus osallistua rikollisryhmän toimintaan. Työryhmämietintö 2005:5. Oikeusministeriö. Helsinki 2005.

OM 2005:6. Oikeudenkäynnin julkisuus hallintotuomioistuimessa. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2005:6. Oikeusministeriö. Helsinki 2005.

OM 2005:7. Oikeudenkäynnin julkisuus yleisissä tuomioistuimissa. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2005:7. Oikeusministeriö. Helsinki 2005.

OM 2005:12. Kontrollista kollektiivisuuteen. Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa toteutettu laatu- ja työmenetelmäkokeilu. Toiminta ja hallinto 2005:12. Oikeusministeriö. Helsinki 2005.

PeVL 5/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi poliisilain muuttamisesta.

Siitari-Vanne, Eija: Hallintolainkäytön tehostaminen. Tutkimus hallintolainkäytön organisatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 265. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2005.

SM 48/2004. Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäasiainministeriön julkaisuja 48/2004. Sisäasiainministeriö. Helsinki 2004.

SM-2005-01304/Ri-2. Sisäasiainministeriön kertomus salaisten pakkokeinojen sekä peitetöinnin ja valeostojen käytöstä vuodelta 2004. Sisäasiainministeriö. 30.3.2005.

Suviranta, Outi: Oikeussuojakeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan. Lakimies 6/2002, s. 914–937.

VNS 5/2003 vp. Valtioneuvoston selonteko julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen täytäntöönpanosta.

LIITTEET

LIITE 1. Laitinen, Ahti & Tarukannel, Veijo: Viranomaisten käsityksiä alueellisista hallinto-oikeuksista

Viranomaisten käsityksiä alueellisista hallinto-oikeuksista

Ahti Laitinen & Veijo Tarukannel

Sisällys

1. Johdanto
2. Tutkimuksen toteutus
3. Yleistä tuloksista
4. Näkemykset toimijoiden rooleista
5. Näkemykset prosessin laadusta ja käsittelyajoista
6. Näkemykset hallinto-oikeuden kyvystä ymmärtää asioiden luonne
7. Näkemykset hallinto-oikeuden perustelujen laadusta
8. Näkemykset hallinto-oikeuden päätösten ennakkopäätösluonteesta
9. Hallinto-oikeuksia koskevia väitteitä
10. Ongelmiksi koettuja asioita
11. Hyvinä pidettyjä asioita

Liite. Saatekirje

1. Johdanto

On olemassa jonkin verran tutkimuksia kansalaisten oikeuslaitoskäsitteistä ja -asenteista. Myös hallinto-oikeuksissa asioineiden henkilöiden näkemyksiä on selvitetty (ks. Oikeusturvasiain neuvottelukunnan kertomus toiminnasta vuosilta 2002–2003. Liite 1. Ahti Laitinen & Veijo Tarukannel & Eeva Valjakka: Luottamus hallintotuomioistuimiin. Oikeusministeriö. Julkaisu 2003:4.). Sen sijaan ei ole olemassa yhtään tutkimusta, jossa olisi kartoitettu hallinto-oikeuksissa osallisena olleiden viranomaistahojen edustajien näkemyksiä hallinto-oikeuksien toiminnasta. Koska aihe on yleisen oikeusturvan ja erityisesti hallinto-oikeuksien toiminnan kehittämisen kannalta tärkeä, oikeusturva-siain neuvottelukunta päätti selvittää asiaa. Keväällä 2005 neuvottelukunta päätti tehdä pienimuotoisen kyselyn virkamiehille. Kyselyn käytännön toteutus annettiin neuvottelukunnan jäsenille Ahti Laitiselle ja Veijo Tarukanteleelle. Lomakkeen laadinnassa konsultoitettiin neuvottelukunnan asiantuntijaa Kaijus Ervastia, ja kyselyn otoksen virkamiehet ja heidän sähköpostiosoitteensa selvitti neuvottelukunnan sihteeri Anu Mutanen.

2. Tutkimuksen toteutus

Otokseen haluttiin saada sellaisten hallinnonalojen virkamiehiä, joiden hallinnonaloilta tilastotietojen mukaan tulee säännöllisesti valituksia hallinto-oikeuksiin. Tällä perusteella otokseen valittiin valtionhallinnon virkamiehiä Ahvenanmaan lääninhallitusta lukuun ottamatta kaikkien lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastoilta, oikeushallinto-osastoilta ja liikenneosastoilta eli yhteensä 15 vastaajaa. Otokseen valittiin lisäksi kaikista lääneistä maistraatteja yhteensä 17, kustakin yksi vastaaja. Otokseen otettiin mukaan kaikki alueelliset verovirastot eli yhteensä 8 vastaajaa. Lisäksi kustakin työvoima- ja elinkeinokeskuksesta otettiin mukaan yksi vastaaja eli yhteensä 15 vastaajaa. Ulkomaalaisvirastosta ja valtiokonttorista otettiin yksi vastaaja kummastakin. Mukaan valittiin myös yksi vastaaja kustakin tullipiiristä lukuun ottamatta Ahvenanmaan tullipiiriä, toisin sanoen yhteensä 4 vastaajaa. Alueellisista ympäristökeskuksista otettiin kustakin mukaan 3 vastaajaa eli yhteensä 39 vastaajaa. Lisäksi otokseen otettiin mukaan yksi vastaajaa kustakin ympäristölupavirastoista eli yhteensä 3 vastaajaa. Ilmailulaitoksesta mukaan otettiin 2 vastaajaa. Kunnallisista viranomaisista valittiin kolmen hallinnonalan (sosiaali- ja terveystoimi, ympäristö-, rakennus- ja kaavoitustoimi sekä yleishallinto) edustajat jokaisen hallinto-oikeuspiirin kahdesta suurimmasta kaupungista (Helsinki, Espoo, Tampere, Jyväskylä, Kouvola, Lappeenranta, Kuopio, Joensuu, Oulu, Kajaani, Rovaniemi, Tornio, Turku, Pori, Vaasa, Kokkola). Näitä vastaajia kertyi yhteensä 48. Otoksen kooksi tuli näin ollen 153 vastaajaa.

Tiedot koottiin lähettämällä kullekin otokseen tulleelle virkamiehelle toukokuussa 2005 sähköpostiviesti (Liite), jonka liitetiedostona oli kyselylomake. Uusintakysely lähetettiin niille, jotka eivät olleet vastanneet kesäkuun ensimmäisen viikon loppuun mennessä. Sähköpostikirjeiden lähettämistä ja niiden pohjalta laaditun datamatriisin laatimisesta huolehti Meeri Taurainen Turun yliopiston oikeustieteellisestä tiedekunnasta.

Kyselyyn saattoi vastata myös joku toinen virkamies kuin se, jolle kysely lähetettiin, mutta vastaajan tuli kuitenkin olla saman viranomaistahon edustaja. Kyselyn lähettämisen jälkeen saatiin muutama ilmoitus väärästä osoitteesta, vastauksen sisältämästä viruksesta tai muusta

häiriöstä. Nämä jakautuivat seuraavasti: 1 “delivery has failed” -viesti, 3 automaattista poissa-olovastausta (osoitteista, joista ei myöhemminkään tullut vastausta), 1 viesti, jota ei viruksen vuoksi voinut avata, 1 tuntematon tiedostomuoto, 2 vastausta, joiden saatekirjeessä ilmoitettiin, että vastaus lähetetään, muuta liitetiedoston liittäminen ei kuitenkaan ollut onnistunut ja 6 vastausta, joissa ilmoitettiin, ettei ko. henkilö vastaa, koska ei ole tekemisissä hallinto-oikeuksien kanssa. Tämä laski jonkin verran vastausprosenttia. Käsittelykelpoisia vastauksia saatiin 92 eli vastausprosentiksi tuli noin 60.

3. Yleistä tuloksista

Tulokset esitetään siten, että kaikissa taulukoissa ovat ensin kysymysten vastausjakautumat koko aineiston osalta ja sitten vastaajat jaoteltuina valtion ja kunnan virkamiehiin. Vaikka vastaajat olisi mahdollista jakaa viranomaisten toimialoittain, paremman yleistettävyyden saavuttamiseksi tällaista jakoa ei ole kuitenkaan tehty. Näin on myös voitu estää vastaajajoukon hajoaminen niin pieniksi alaryhmiksi, että luotettavien päätelmien tekeminen olisi kärsinyt.

Taulukoiden otsikointi vastaa lomakkeessa esitettyjä kysymyksiä, joten lomakkeen esittäminen erillisenä liitteenä on siksi tarpeetonta.

4. Näkemykset toimijoiden rooleista

Aluksi selvitettiin sitä, kuinka selkeäksi tai epäselväksi vastaajat kokevat oman roolinsa tuomioistuimen prosessissa. Epävarmoja tai roolinsa epäselväksi kokevien osuus on hyvin alhainen.

Taulukko 1. Miten selkeäksi oma rooli tuomioistuimen prosessissa koetaan?

Mieli-pide	f			%		
	Kaikki	Valtio	Kunta	Kaikki	Valtio	Kunta
Kokee täysin selkeäksi	46	30	16	50,0	48,4	53,3
Kokee jokseenkin selkeäksi	40	27	13	43,5	43,5	43,3
Ei osaa sanoa	2	1	1	2,2	1,6	3,3
Kokee jokseenkin epäselväksi	4	4	-	4,3	6,5	-
Kokee täysin epäselväksi	-	-	-	-	-	-
Yhteensä	92	62	30	100,0	100,0	100,0

Sekä valtion että kunnan virkamiehet kokevat oman roolin yleisellä tasolla melko selkeäksi hallintolainkäytön prosessissa. Valtion ja kuntien virkamiesten välillä ei ole tilastollisesti merkitsevää eroa. Saattaa olla, että muutamissa valtionhallinnon virastoissa hallinto-oikeudessa olleet valitukset ovat luonteeltaan sellaiselta hallinnon alueelta, että viraston roolia on tämän vuoksi vaikea hahmottaa tai kokemuksia ei yksikertaisesti ole ehtinyt kertyä. Tämä asia tuli ilmi kyselyn muissa yhteyksissä.

Taulukko 2. Pitäisikö hallinto-oikeuden prosessia kehittää niin, että hallinto-oikeuden käsiteltävänä olevan valitusasian pohjalla olevan hallintopäätöksen tehneen hallintoviranomaisen asemaa kehitetään kohti selvää vastapuoliasetelmaa suhteessa valittajaan (esim. kaksiasianosaisuhdeasetelma tai vastaava asetelma)?

Mielipide	f			%		
	Kaikki	Valtio	Kunta	Kaikki	Valtio	Kunta
Nykyinen järjestely on hyvä	49	35	14	53,8	57,4	46,7
Pitäisi kehittää kohti kaksiasianosaisuhdetta	10	3	7	11,0	4,9	23,3
Ei pitäisi kehittää kohti kaksiasianosaisuhdetta	16	12	4	17,6	19,7	13,3
Ei osaa sanoa	16	11	5	17,6	18,0	16,7
Yhteensä	91	61	30	100,0	100,0	100,0

Nykyinen hallintolainkäytön prosessin asetelma on useimmissa tapauksissa sellainen, ettei päätöksen tehneen hallintoviranomaisen asemaa anna edellytyksiä hahmottaa oikeudenkäynnin osapuolten välistä suhdetta prosessioikeuden käsitteellä *kaksiasianosaisuhde*. Hiukan yli puolet kaikista vastaajista pitää nykyistä järjestelyä hyvänä. On kuitenkin otettava huomioon että esimerkiksi verovalituksissa kaksiasianosaisuhde on jo nykyisen järjestelmän piirissä. Vastaa- jien käsitys saattaa ilmentää sitä, että nykyinen prosessiasetelma on viranomaiselle edullinen. Huomiota kiinnittää se, että kuntasektorin vastaajista melkein neljäsosa kuitenkin katsoo, että prosessiasetelmaa tulisi kehittää kohti kaksiasianosaisuhdetta.

Niiltä, jotka olivat kehittämisen kannalla, tiedusteltiin sitä, miten kehittäminen pitäisi tehdä. Kaikki 10 kehittämisen kannalla ollutta kertoi kehitysajatuksiaan. Lisäksi yksi, joka piti nykyistä tilannetta hyvänä, kommentoi asiaa. Suurin osa kommentista koski veroasioita, joiden osalta esitettiin seuraavat kannantotot:

Verotuksessa noudatetaan kaksiasianosaisuhdetta, jossa veroasiamies veronsaajien edustajana toimii verovelvollisen vastapuolena. Järjestely antaa viranomaiselle mahdollisuuden toimia puolettomana ja samalla tarjoaa selkeät vastapuolet hallinto-oikeudelle.

Verotuksessa on kaksiasianosaisjärjestelmä.

Asiamiesjärjestelmä pitäisi olla verohallinnosta riippumaton, jotta hallinnon verotusta koskevien ohjeiden ja käytännön lainmukaisuutta pystytäisiin valvomaan.

Veroasioissa kaksiasianosaisuhde on järjestetty niin, että veronsaajien oikeutta valvoo veroasiamies.

Mallia voisi katsoa esim. Ruotsin verotusmenettelylaista (taxeringslagen).

Muut kommentit koskivat vähemmän systemaattisesti monenlaisia asioita.

Muutoksenhakijalle tulee antaa enemmän vastuuta juttunsa ajamisesta, esimerkiksi kaikki tosiseikat tulisi ilmoittaa jo valituksessa.

Päätöksen valmistelussa ei maankäyttöasiassa sen moninaisuuden vuoksi voi arvata kaikkia mahdollisia valituksen aiheita esim. selvitysten riittämättömyys on aina pätevä valituksen aihe. Uuden ilmiön esiin tullessa selvityksiä pitäisi saada täydentää valmistelun jälkeen.

Toisaalta selkeä kaksiasianosaisuhde auttaisi asianosaisia mieltämään paremmin oikeudenkäynnin luonteen lainkäyttönä. Toisaalta hallintoviranomainen ei ole asianosainen siinä mielessä, että se ajaisi tuomioistuimessa omaa asiaansa. Viranomaisen valvoo yleistä etua ja pääasia on, että kiistanalaiseen asiaan saadaan oikea lainmukainen ratkaisu eikä se, että hallintoviranomainen vastapuolena voittaa juttunsa.

Silloin kun kyse on asioiden pitkittämisestä tietoisena tulevasta häviöstä.

Yksityiseen tahoon päin kysymys on usein yksityisen edun ja kokonaisuuden (demokraattisen päätöksenteon) välillä. Silloin kun valittaja on esim. ympäristökeskus, kuten Porissa useimmiten, ympäristökeskuksen parin henkilön mielipiteet ovat kokonaisuuden etua vastaan. Ympäristökeskuksen eri roolit (ostaa, myy, vaihtaa, valmistelee, lausuu, päättää, rahoittaa, rakentaa ...) ja sektorit sekoittuvat ja sekoittavat

Kommentti, jonka esitti nykyiseen käytäntöön sinänsä tyytyväinen vastaaja, oli seuraava:

Nykyinen järjestely on hyvä, paitsi holhousasioissa, joissa maistraatti ei voi olla päämiehen vastapuoli (koska maistraatin tehtävä on valvoa, että päämiehen etu toteutuu). Edunvalvojan vastapuoli maistraatti kyllä voisi olla.

Viimeiseksi toimijoiden rooliin liittyvistä asioista selvitettiin sitä, missä määrin asian vireillepanija on vastaajien käsityksen mukaan ymmärtänyt viranomaisen vastapuolekseen.

Taulukko 3. Onko yksityinen valittaja tai muu yksityinen asian hallinto-oikeudessa vireille-pannut ymmärtänyt viranomaisen selväksi vastapuoleksi?

Mieli-pide	f			%		
	Kaikki	Valtio	Kunta	Kaikki	Valtio	Kunta
Erittäin usein	13	7	6	14,8	11,9	20,7
Usein	28	20	8	31,8	33,9	27,6
Silloin tällöin	23	12	11	26,1	20,3	37,9
Harvoin	12	8	4	13,6	13,6	13,8
Erittäin harvoin	12	12	-	13,6	20,3	-
Yhteensä	88	59	30	100,0	100,0	100,0

Tässäkin on hajontaa vaihtoehtojen suhteen ja eroja valtio- ja kuntasektorin vastaajien kesken. Yleisti ottaen näyttää siltä, että vastaajat ymmärtävät yksityisen osapuolen kokevan itsensä hallintoviranomaisen vastapuoleksi ainakin silloin tällöin (72,7 %), mikä on yllättävän usein, kun otetaan huomioon, että vastaajat eivät taulukon 2 mukaan kuitenkaan kovin vahvasti halua hallintolainkäytön prosessin muodoksi kaksiasiansaissuhdetta. Huomiota kiinnittää valtion-hallinnon vastaajien antama ”erittäin harvoin” -vastaus, jota mielipidettä ei esittänyt kukaan kunnallishallinnossa toimiva.

5. Näkemykset prosessin laadusta ja käsittelyajoista

Tässä luvussa käsitellään prosessin laatua ja käsittelyaikoja koskevia tutkimustuloksia. Selväpiirteisyyden ja ymmärrettävyyden kannalta tulos on yksiselitteinen ja lähes samankaltainen molempien vastaajaryhmien osalta.

Taulukko 4. Onko hallinto-oikeuden prosessi hallintoviranomaisen näkökulmasta peruspiirteittäin selväpiirteinen ja ymmärrettävä?

Mielipide	f			%		
	Kaikki	Valtio	Kunta	Kaikki	Valtio	Kunta
Täysin selväpiirteinen ja ymmärrettävä	37	26	11	40,2	41,9	36,7
Jokseenkin selväpiirteinen ja ymmärrettävä	53	35	18	57,6	56,5	60,0
Ei osaa sanoa	1	-	1	1,1	-	3,3
Jokseenkin epäselvä ja vaikeasti ymmärrettävä	1	1	-	1,1	1,6	-
Täysin epäselvä ja vaikeasti ymmärrettävä	-	-	-	-	-	-
Yhteensä	92	62	30	100,0	100,0	100,0

Lähes kaikki vastaajat pitivät prosessia vähintäänkin jokseenkin selväpiirteisenä ja ymmärrettävänä. Oletettavaa saattaa olla, että epäselvänä prosessia ovat pitäneet ne, joiden virastoilla ei ehkä ollut paljon kokemuksia hallinto-oikeusprosessista.

Taulukko 5. Onko hallinto-oikeuden prosessi nykyisen kaltaisesti toimitettuna laadultaan sellainen, että sen pohjalta hallintoviranomainen kykenee päättämään, mitä sen kannattaa tai ei kannata tehdä omalta osaltaan hallinto-oikeudessa vireillä olevassa asiassa?

Mieli-pide	f			%		
	Kaikki	Valtio	Kunta	Kaikki	Valtio	Kunta
On	49	34	15	54,4	56,7	50,0
Ei ole	24	12	12	26,7	20,0	40,0
Ei osaa sanoa	17	14	3	18,9	23,3	10,0
Yhteensä	92	62	30	100,0	100,0	100,0

Jonkin verran hajontaa eri vastaajaryhmien välillä on sen suhteen, miten nämä arvioivat sitä, mikä vaikutus hallinto-oikeusprosessilla on kunkin omiin prosessitoimiin. Valtiosektorin osalta kannastaan epävarmoja vastaajia on suhteellisesti yli puolet enemmän kuin kuntasektorilla, minkä vastaajista puolestaan 40 prosenttia katsoo, että prosessi ei vaikuta mitenkään omaan prosessitoimintaan.

Taulukko 6. Ohjaavatko hallinto-oikeudet prosessia asiantuntevasti, kun tilannetta arvioidaan hallintoviranomaisen kannalta?

Mieli-pide	f			%		
	Kaikki	Valtio	Kunta	Kaikki	Valtio	Kunta
Useimmiten ohjaavat	61	44	17	67,0	72,1	56,7
Useimmiten eivät ohjaa	9	3	6	9,9	4,9	20,0
Käytäntö vaihtelee eri hallinto-oikeuksien välillä	12	8	4	13,2	13,1	13,3
Ei osaa arvioida	9	6	3	9,9	9,8	10,0
Yhteensä	91	61	30	100,0	100,0	100,0

Valtaosa sekä valtio- että kuntasektorin vastaajista katsoo, että hallinto-oikeudet ohjaavat prosessia asiantuntevasti. Toisaalta eri hallinto-oikeuksien välinen vaihtelu on koettu suhteellisen yleiseksi.

Taulukko 7. Tulisiko hallinto-oikeuden lausuntopyyntöjä yksilöidä nykyistä täsmällisemmin esim. sen suhteen, mitä näyttöä oikeus haluaa lisää tai mihin kysymyksiin oikeus haluaa hallintoviranomaisen yksilöidyn kannanoton?

Mieli-pide	f			%		
	Kaikki	Valtio	Kunta	Kaikki	Valtio	Kunta
Tulisi	64	42	22	69,6	67,7	73,3
Ei tulisi	16	9	7	17,4	14,5	23,3
Ei osaa sanoa	12	11	1	13,0	17,7	3,3
Yhteensä	92	62	30	100,0	100,0	100,0

Aineellinen prosessinjohto on tuomioistuentyössä eräs keskeinen lainkäytön laadun tae ja mittari. Vastaukset tähän aineellista prosessin johtoa koskevaan kaikkein täsmällisimpään kysymykseen ovat mielenkiintoisia verrattuna taulukoiden 4.–6. kuvaamiin tuloksiin. Nyt katsotaankin usein, että aineellista prosessinjohtoa tulisi ryhdistää ja tehostaa sekä tehdä entistä yksityiskohtaisemmaksi. Siis vaikka prosessi yleisellä tasolla koetaan selväpiirteiseksi ja ymmärrettäväksi ei hallinto-oikeuksien käytännön työ näytä tyydyttävän kaikkia vastaajia. Tämä on tärkeä havainto ja edellyttää hallinto-oikeuksien prosessin ja prosessinjohton kehittämistä.

Seuraava kysymys liittyy sekin päätöstä edeltävän aineellisen prosessinjohton toimivuuteen ja laatuun. Tämä on tuomioistuimen toiminnan ennakoitavuuden vaatimuksen kannalta yksi keskeisiä kysymyksiä.

Taulukko 8. Tekevätkö hallinto-oikeudet ratkaisuja, joiden lopputulos on käydyn prosessin jälkeen hallintoviranomaisen kannalta yllättävä?

Mieli-pide	f			%		
	Kaikki	Valtio	Kunta	Kaikki	Valtio	Kunta
Tekevät melkein aina	-	-	-	-	-	-
Tekevät usein	7	2	5	7,6	3,2	16,7
Tekevät silloin tällöin	48	33	15	52,2	53,2	50,0
Tekevät joskus	36	26	10	39,1	41,9	33,3
Eivät tee koskaan	1	1	-	1,1	1,6	-
Yhteensä	92	62	30	100,0	100,0	100,0

Taulukossa 7. esitettyä tulosta vahvistaa se, että noin 99 prosenttia kaikista vastaajista katsoo, että ainakin joskus yllättäviä ratkaisuja esiintyy. Kunnallishallinnossa näin katsovat kaikki vastaajat.

Lopuksi tiedusteltiin mielipiteitä asioiden sopivista käsittelyajoista hallinto-oikeuksissa. Keskimääräiset käsittelyajat hallinto-oikeuksissa ovat 2000-luvulla olleet noin 8 kuukautta – toki joissakin asiaryhmissä, kuten sosiaaliasiat, käsittelyajat ovat olleet lyhyempiä. Käsittelyajat ovat pidentyneet 2000-luvulla. Vuonna 2000 keskimääräinen käsittelyaika oli 6,5 kuukautta, vuonna 2001 ja 2002 se oli 8,0 kuukautta ja vuonna 2003 jo 9,4 kuukautta. Vuonna 2004 käsittelyaika laski 8,8 kuukauteen.

Taulukko 9. Kohtuullisia käsittelyaikoja koskevat näkemykset

Tunnusluku	Sopivaksi katsottu aika kuukausina		
	Kaikki (N=88)	Valtio (N=59)	Kunta (N=29)
Keskiarvo	4,9	5,2	4,5
Mediaani	5,0	5,0	4,0

Tämän kyselyn tulos on, että vastaajat toivovat lyhyempiä käsittelyaikoja. Tulos saa lisämerkitystä siitä, että hallinto-oikeuksien toiminnassa yhdeksi keskeisimmistä ongelmista koettiin juuri pitkät käsittelyajat. Tähän puoleen palataan tarkemmin tuonnempana.

Kyselyn vastauksista ilmenee, että sellaisten hallintoviranomaisten edustajat, joiden viranomaisten oma päätöksenteko vaatii yleensä pitkän ajan, pitävät sopivana hallinto-oikeudenkin kohdalla pidempää käsittelyaika kuin sellaisten viranomaisten edustajat, joiden päätöksenteko tapahtuu nopeasti. Edellisiä ovat muun muassa ympäristö- ja kaavaviranomaisten edustajat ja jälkimmäisiä esimerkiksi sosiaaliviranomaisten edustajat.

6. Näkemykset hallinto-oikeuden kyvystä ymmärtää asioiden luonne

Seuraavat kahdeksan kysymystä käsittelevät hallinto-oikeuden kykyä ymmärtää asioiden luonne – siis se, mistä asiassa perimmiltään on kysymys. Ensimmäisellä tämän aihepiirin kysymyksistä pyrittiin selvittämään ymmärtämistä aivan suoraan.

Taulukko 10. Saako päätöksistä sellaisen vaikutelman, että hallinto-oikeudessa on ymmärretty, mikä hallinto-oikeuden käsittelemässä hallintoasiassa on pohjimmiltaan ollut keskeistä?

Mielipide	f			%		
	Kaikki	Valtio	Kunta	Kaikki	Valtio	Kunta
Erittäin usein	28	20	8	30,4	32,3	26,6
Usein	52	37	15	56,5	59,7	50,0
Silloin tällöin	9	4	5	9,8	6,5	16,7
Harvoin	3	1	2	3,3	1,6	6,7
Erittäin harvoin	-	-	-	-	-	-
Yhteensä	92	62	30	100,0	100,0	100,0

Noin 90 prosenttia kaikista vastaajista katsoi, että hallinto-oikeudessa on vähintäänkin usein ymmärretty, mistä käsitellyssä asiassa perimmiltään on kysymys. Kuntapuolen vastaajat ovat olleet jonkin verran skeptisempiä kuin valtiosektoria edustavat vastaajat.

Taulukko 11. Vastaavatko hallinto-oikeuden päätöksen perustelut sitä, mikä hallintoviranomaisen käsityksen mukaan asiassa on ollut keskeistä?

Mieli-pide	f			%		
	Kaikki	Valtio	Kunta	Kaikki	Valtio	Kunta
Erittäin usein	21	13	8	22,8	21,0	26,7
Usein	57	43	14	62,0	69,4	46,7
Silloin tällöin	12	5	7	13,0	8,1	23,3
Harvoin	1	1	-	1,1	1,6	-
Erittäin harvoin	1	-	1	1,1	-	3,3
Yhteensä	92	62	30	100,0	100,0	100,0

Vastaajat ovat arvioineet perustelujen vastaavuutta keskeisinä pidettyihin asioihin samansuuntaisesti kuin taulukon 10. kysymystä.

Taulukko 12. Onko hallinto-oikeuden asiantuntemus sen käsiteltävänä olleessa asiassa hallintoviranomaisen näkökulmasta ollut riittävä *oikeuskysymysten osalta*?

Mieli-pide	f			%		
	Kaikki	Valtio	Kunta	Kaikki	Valtio	Kunta
Täysin riittävä	25	17	8	27,2	27,4	26,7
Jokseenkin riittävä	64	44	20	69,6	71,0	66,7
Ei osaa sanoa	-	-	-	-	-	-
Jokseenkin riittämätön	3	1	2	3,3	1,6	6,7
Täysin riittämätön	-	-	-	-	-	-
Yhteensä	92	62	30	100,0	100,0	100,0

Lähes kaikki vastaajat katsovat hallinto-oikeuksien asiantuntemuksen oikeuskysymysten osalta riittäväksi. Kun puhutaan tuomioistuimista, keskeisten oikeuskysymysten hallinta kuuluu ammatillisten perusvalmiuksien joukkoon. Tässä lainkäytössä asioita käsittelevät juristikoulutuksen saaneet henkilöt. Tosiasioiden osalta hallinto-oikeuden asiantuntemusta ei pidetä samalla tavoin riittävänä. Tältä osin tulos on esitetty seuraavassa taulukossa.

Taulukko 13. Onko hallinto-oikeuden asiantuntemus sen käsiteltävänä olleessa asiassa hallintoviranomaisen näkökulmasta ollut riittävä *asiaa koskevien tosiasioiden osalta*?

Mielipide	f			%		
	Kaikki	Valtio	Kunta	Kaikki	Valtio	Kunta
Täysin riittävä	12	10	2	13,0	16,1	6,7
Jokseenkin riittävä	64	42	22	69,6	67,7	73,3
Ei osaa sanoa	5	4	1	5,4	6,5	3,3
Jokseenkin riittämätön	9	5	4	9,8	8,1	13,3
Täysin riittämätön	2	1	1	2,2	1,6	3,3
Yhteensä	92	62	30	100,0	100,0	100,0

Asiantuntemusta ainakin jokseenkin riittävänä on pitänyt valtiosektorin vastaajista noin 84 prosenttia ja kuntasektorien vastaajista hiukan alhaisempi osuus eli 80 prosenttia. Vaikka prosenttiluvut osoittavatkin eroja asiantuntemusta *riittämättömänä* pitävien kesken eri ryhmissä, tähän vaihtoehtoon vastanneiden absoluuttisissa määrissä ei ole juuri eroja.

Taulukko 14. Onko hallinto-oikeudessa ymmärretty hallintoviranomaiselle käsittelyn pohjalla olleessa hallintoasiassa lain mukaan kuulunut harkintavalta asianmukaisesti?

Mieliopide	f			%		
	Kaikki	Valtio	Kunta	Kaikki	Valtio	Kunta
Erittäin usein	25	19	6	27,8	31,1	20,7
Usein	54	37	17	60,0	60,7	58,6
Silloin tällöin	8	4	4	8,9	6,6	13,8
Harvoin	2	1	1	2,2	1,6	3,4
Erittäin harvoin	1	-	1	1,1	-	3,4
Yhteensä	90	61	30	100,0	100,0	100,0

Harkintavaltakonstruktio on juridinen. Samalla siihen liittyy oikeuden ja politiikan välisen rajanvedon elementti siitä huolimatta, että kaikenlaista harkintaa rajoittavat erilaiset oikeudelliset vaatimukset kuten hallinto-oikeudelliset periaatteet sekä perus- ja ihmisoikeudet. Erityisesti hallinto-oikeuksien toiminnassa kulloisenkin harkintavaltavaltakuvion ymmärtäminen on tärkeää niin jutun osapuolten kuin hallinto-oikeuden oman roolin hahmottamisen kannalta. Kyse on siitä, kuinka laajalle ja syvälle hallinto-oikeuden toimivalta asiassa ulottuu ja millä oikeudellisella perusteella. Tämä asiakokonaisuus on yksi keskeisimpiä seikkoja ajateltaessa tuomioistuinten ja demokraattisen koneiston välistä suhdetta. Tähän nähden on positiivista, että lähes 90 prosenttia vastaajista katsoo hallinto-oikeuksien ymmärtäneen hallintoviranomaisen harkintavallan asioissa asianmukaisesti vähintäänkin usein.

Taulukko 15. Onko hallinto-oikeus sen päätöksen lopputuloksen tai perustelujen pohjalta arviotuna mennyt hallintoviranomaisen käsityksen mukaan hallintoviranomaiselle (mutta ei enää tuomioistuimelle) kuuluneelle harkintavallan käytön alueelle?

Mieli-pide	f			%		
	Kaikki	Valtio	Kunta	Kaikki	Valtio	Kunta
Erittäin usein	-	-	-	-	-	-
Usein	5	2	3	5,6	3,4	10,0
Silloin tällöin	33	21	12	37,1	35,6	40,0
Harvoin	27	19	8	30,3	32,2	26,7
Erittäin harvoin	24	17	7	27,0	28,8	23,3
Yhteensä	89	59	30	100,0	100,0	100,0

Taulukon 14. tulokset huomioon ottaen tässä esitetyt tiedot ovat ainakin jossakin määrin yllättäviä. Nimittäin kuntasektorin vastaajista tasan puolet on sitä mieltä, että hallinto-oikeudet ovat ainakin silloin tällöin menneet viranomaisharkintavallan alueelle, mikä ei tietenkään ole hallinto-oikeuden tehtävä. Tällainen kuva saattaa syntyä yksittäisten tapausten, kokemusten ja tulkintojen pohjalta.

Taulukko 16. Onko *hallintovalitusasioina* hallinto-oikeudessa käsiteltävissä asioissa sellaista hallintoviranomaisen harkintavallan käytön elementtiä, jonka tutkiminen ei kuuluisi hallinto-oikeudelle?

Mieli-pide	f			%		
	Kaikki	Valtio	Kunta	Kaikki	Valtio	Kunta
Erittäin usein	-	-	-	-	-	-
Usein	6	-	6	7,2	-	23,1
Silloin tällöin	24	17	7	28,9	29,8	26,9
Harvoin	30	21	9	36,1	36,8	34,6
Erittäin harvoin	23	19	4	27,7	33,3	15,4
Yhteensä	83	57	30	100,0	100,0	100,0

Taulukon 15. tulos on sopusoinnussa taulukossa 16. esitettyjen tulosten kanssa. Näiltä osin on kuitenkin otettava huomioon seuraavat asiat. Valtion viranomaisten päätöksiin kohdistuvat valitukset ovat hallintovalituksia, kun taas kunnan viranomaisen päätöksiin kohdistuvat valitukset ovat joko kunnallisvalituksia tai hallintovalituksia. Hallintovalituksissa hallinto-oikeudella on lain mukaan oikeus tutkia paitsi laillisuuskyseistä myös tarkoituksenmukaisuuskyseistä. Tämä erottelu on käytännössä melko teoreettinen eikä ehkä ole aikoihin ollut tosiasiaa kovin merkityksellinen. Se on periaatteellinen erottelu. Mielenkiintoinen on vastusten hajonta eri vastaajaryhmien välillä. Kuntapuolen vastaajien näkemykset eroavat valtio-sektorin vastaajien käsityksistä. Ero saattaa kuvastaa koettua kunnan itsehallinnon merkitystä, vaikka kyse on hallintovalituksesta.

Taulukko 17. Onko *kunnallisvalitusasioina* hallinto-oikeudessa käsiteltävissä asioissa sellaista hallintoviranomaisen harkintavallan käytön elementtiä, jonka tutkiminen ei kuuluisi hallinto-oikeudelle?

Mielipide	f			%		
	Kaikki	Valtio	Kunta	Kaikki	Valtio	Kunta
Erittäin usein	2	1	1	3,3	3,1	3,4
Usein	4	2	2	6,6	6,2	6,9
Silloin tällöin	18	7	11	29,5	21,9	37,9
Harvoin	24	14	10	39,3	43,7	34,5
Erittäin harvoin	13	8	5	21,3	25,0	17,2
Yhteensä	61	32	29	100,0	100,0	100,0

Lähes 40 prosenttia kaikista vastaajista katsoo, että ainakin silloin tällöin hallinto-oikeudet käsittelevät kunnallisvalitusasioissa kysymyksiä, joiden tutkiminen ei kuuluisi hallinto-oikeudelle. Kuntapuolen vastaajien osalta luku on melkein 50 prosenttia. Näiltä osin on huomattava, että kunnallisvalitus on laillisuusvalitus eikä sen yhteydessä hallinto-oikeudessa tutkita tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä. Tällä järjestelyllä suojataan kunnallista itsehallintoa.

7. Näkemykset hallinto-oikeuden perustelujen laadusta

Seuraavaksi siirrytään käsittelemään hallintoviranomaisten näkemyksiä hallinto-oikeuksien perustelujen laadusta. Tässäkin tapauksessa aloitettiin tutkimalla yleiskäsityksiä perusteluista.

Taulukko 18. Ovatko hallinto-oikeuksien päätösten perustelut yleensä

Mielipide	f			%		
	Kaikki	Valtio	Kunta	Kaikki	Valtio	Kunta
Erittäin hyviä	11	11	-	12,1	18,0	-
Hyviä	54	38	16	59,3	62,3	53,3
Keskinkertaisia	24	12	12	26,4	19,7	40,0
Huonoja	2	-	2	2,2	-	6,7
Erittäin huonoja	-	-	-	-	-	-
Yhteensä	91	61	30	100,0	100,0	100,0

Tulosta voi pitää hallinto-oikeuksien kannalta hyvänä, koska vain kaksi kuntaapuolen vastaajaa piti perusteluja huonoina. Toisaalta kuntaapuolen vastaajista vain 53 prosenttia piti perusteluja hyvinä tai erittäin hyvinä. Keskimäärin ottaen valtionhallinnossa toimivat vastaajat ovat arvioineet perustelut paremmiksi kuin kunnalliset virkamiehet.

Tämän jälkeen tutkittiin sitä, missä määrin hallinto-oikeuksien koetaan ottaneet huomioon viranomaisen oikeudelle toimittamat aineistot.

Taulukko 19. Ilmeneekö hallintoviranomaisen hallinto-oikeudelle toimittama oikeudenkäyntiaineisto hallinto-oikeuden päätöksen perusteluista asianmukaisesti ja riittävästi?

Mieli-pide	f			%		
	Kaikki	Valtio	Kunta	Kaikki	Valtio	Kunta
Erittäin usein	29	21	8	31,5	33,9	26,7
Usein	45	30	15	48,9	48,4	50,0
Silloin tällöin	12	8	4	13,0	12,9	13,3
Harvoin	5	2	3	5,4	3,2	10,0
Erittäin harvoin	1	1	-	1,1	1,6	-
Yhteensä	92	62	30	100,0	100,0	100,0

Noin 80 prosenttia vastaajista katsoi, että viranomaisen hallinto-oikeudelle toimittama aineisto näkyy usein tai erittäin usein päätösten perusteluissa.

Taulukko 20. Korostuuko valittajan tai muun hallintoviranomaisen vastapuolen hallinto-oikeudelle toimittama oikeudenkäyntiaineisto hallinto-oikeuden päätöksen perusteluista liikaa?

Mieli-pide	f			%		
	Kaikki	Valtio	Kunta	Kaikki	Valtio	Kunta
Erittäin usein	-	-	-	-	-	-
Usein	12	7	5	13,0	11,3	16,7
Silloin tällöin	24	14	10	26,1	22,6	33,3
Harvoin	37	25	12	40,2	40,3	40,0
Erittäin harvoin	19	16	3	20,7	25,8	10,0
Yhteensä	92	62	30	100,0	100,0	100,0

Toisaalta 70 prosenttia kaikista vastaajista katsoi, että vastapuolen toimittama aineisto korostuu päätöksissä *harvoin* tai *erittäin harvoin*. Pienen ristiriitaan taulukoiden 19. ja 20. välillä voi olla useampiakin selityksiä. Yksi mahdollisuus on, että jälkimmäiseen kysymykseen on vastattu pitkälti omien henkilökohtaisten kokemusten pohjalta. Toisaalta kysymys saattaa osoittaa, että vastaajat ovat pikemminkin kokeneet ongelmia hallinto-oikeuksien aineellisissa prosessin-

johdossa. Näin sen vuoksi, että noin 39 prosenttia vastaajista (kuntasektorilla 50 %) on katsonut, että vastapuolen aineisto korostuu päätösten perusteluissa.

Hallinto-oikeuden ratkaisujen tulisi perustua oikeudenkäyntiaineistoihin eikä ulkopuolisiin tekijöihin. Tämä on oikeudenkäynnin luotettavuuden ja uskottavuuden kannalta keskeinen kysymys.

Taulukko 21. Syntyykö hallintoviranomaisen näkökulmasta käsitystä, että hallinto-oikeus nojaa ratkaisutoiminnassaan johonkin muuhun aineistoon kuin esitettyyn oikeudenkäyntiaineistoon?

Mielipide	f			%		
	Kaikki	Valtio	Kunta	Kaikki	Valtio	Kunta
Erittäin usein	-	-	-	-	-	-
Usein	3	-	3	3,3	-	10,0
Silloin tällöin	17	10	7	18,5	16,1	23,3
Harvoin	33	22	11	35,9	35,5	36,7
Erittäin harvoin	39	30	9	42,4	48,4	30,0
Yhteensä	92	62	30	100,0	100,0	100,0

Valtiosektorin vastaajista yli 80 prosenttia katsoi, että hallinto-oikeuksien ratkaisutoiminta nojaa harvoin tai erittäin harvoin muuhun kuin oikeudenkäyntiaineistoon. Toisaalta joukossa oli keskimäärin 20 sellaisia vastaajia, jotka katsoivat ratkaisuihin nojautuneen muihin kuin oikeudenkäyntiaineistoihin. Kuntapuolella vastaajista 33,3 prosenttia eli kolmasosa katsoi, että hallinto-oikeudet nojaavat muuhun kuin oikeudenkäyntiaineistoon joko usein tai silloin tällöin.

Kysymystä täydennettiin kysymällä sitä, mihin muuhun aineistoon kuin oikeudenkäyntiaineistoon hallinto-oikeus ratkaisussa nojaa. Kuusitoista vastaajaa arvioi asiaa, vaikka arvioita pyydettiin ainoastaan niiltä, jotka katsoivat nojautuneen muuhun aineistoon silloin tällöin tai usein. Näin vastanneitahan joukossa oli 20 eli 21,8 %. Kaikki eivät siis vastanneet lisäkysymykseen.

Kannanotot on ryhmiteltävissä viiteen kategoriaan:

“Epäviralliset” aineistot, joihin asian käsittelijä turvautuu

Hallinto-oikeuden/valmistelijoiden hankkima aineisto johon ei pääse ottamaan kantaa. Puhelinkeskusteluissa saatu dokumentoimaton ”tieto”, johon vastapuoli ei ole voinut ottaa kantaa.

Tuomioistuimen hankkima asiantuntijalausunto tms.

Asiakkaat tuovat hallinto-oikeudelle lisäselvityksiä ja tietoja, joihin hallinto-oikeus ei pyydä vastinetta.

Vastapuolen yhteydenotot, valmistelijan oma maallikkojärkeily – tai ryhtyminen hallintoviranomaiseksi.

Oikeuskirjallisuus ja oikeuskäytäntö

Oikeuskirjallisuutta, jonka sisältö on usein tulkinnanvaraista, käytetään joskus tarpeettomana lähteenä ja ratkaisuperusteluna.

Oikeuskäytäntö, jonka tulkitaan ohjaavan juuri kysymyksessä olevan asian kaltaisia tapauksia. Kirjallisuus. Tuomioistuinten jäsenten henkilökohtaiset mielipiteet ja tietämys.

Sanomalehdistö

Lehtikirjoittelu.

Esim. ajankohtaiset kirjoitukset lehdistössä.

Käsittelijän henkilöön liittyvät seikat

Ehkä nyt korostuvat liikaa pysäköintiasiat, mutta joskus tuntuu, että esittelijä tai päättäjä on itse saanut virhemaksun ja tähän liittyvät kielteiset asenteet valvontaa kohtaan heijastuvat joskus ”henkisenä aineistona” päätöksiin.

Yhdessä alaikäistä koskevassa holhousasiassa on jäänyt sellainen vaikutelma, että asiaa on katsottu siltä kannalta, mikä olisi vanhempien kannalta yleisesti ottaen miellyttävää. Oli kuin päätös perustuisi oletukseen, että vanhemmat aina haluavat lapsensa parasta, vaikka oikeudenkäyntiaineisto osoittaisi muuta.

Normaali tilanne on, asiakas ja viranomaiset ovat täysin eri mieltä asiasta ja se pitäisi myöntää.

Muut seikat

Lyhyesti sanottuna siviiliprosessin omaisempiin asetelmiin todistustaakkoineen ja oikeudenkäyntikuluriskeineen, tämä vähentäisi varmasti ”turhia, perusteettomia, shikaaniluontoisia” -kunnallisvalituksia, ehkäisisi Not In My Back Yard -ilmiötä! Toisaalta samaan lopputulokseen voitaisiin päästä osittain myös kaventamalla kunnan jäsenen ”yleistä” muutoksenhakuoikeutta!

Perusteluissa ei ole kerrottu mihin päätös perustuu eikä se muustakaan aineistosta käy ilmi.

Yhteydet valtion viranomaisiin.

Edellä siteeratut vastaukset hajoavat moniin ryhmiin, eikä muutaman kommentin perusteella voi tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Huomiota kiinnittää kuitenkin se, että päätösten on koettu perustuvan esimerkiksi puhelimitse hallinto-oikeuteen eri tahoilta hankittuihin tietoihin, yhteyksiin valtion viranomaisiin ja sanomalehdistä saatuihin tietoihin.

8. Näkemykset hallinto-oikeuden päätösten ennakkopäätösluonteesta

Lopuksi selviteltiin käsityksiä siitä, tulisiko hallinto-oikeuksien päätöksiä pitää sellaisina ennakkotapauksina, jotka ohjaavat hallintoviranomaisen toimintaa.

Taulukko 22. Onko alueellisen hallinto-oikeuden päätöksiä syytä pitää hallintoviranomaisen tulevassa toiminnassa ennakkopäätöksien luonteisina?

Mielipide	f			%		
	Kaikki	Valtio	Kunta	Kaikki	Valtio	Kunta
Erittäin usein	10	7	3	11,0	11,3	10,3
Usein	23	13	10	25,3	21,0	34,5
Silloin tällöin	35	23	12	38,5	37,1	41,4
Harvoin	14	10	4	15,4	16,1	13,8
Erittäin harvoin	9	9	-	9,9	14,5	-
Yhteensä	91	32	29	100,0	100,0	100,0

Aika moni vastaaja pitää päätöksiä hallintotoimintaa ohjaavina ennakkoratkaisuina. On kuitenkin huomattava, että hallinto-oikeutta ei ole lainsäädännöllä järjestetty ennakkopäätöstuomioistuimeksi. Monissa asioissa on toki valituskieltoja tai valituslupajärjestelmä alueellisen hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden välillä.

Alueellisten hallinto-oikeuksien nykyaikaista roolia suhteessa lainsäätäjään, hallintoon ja yksityisiin asiakkaisiin sekä yleensä hallinto-oikeuden roolia suomalaisessa yhteiskunnassa lienee jatkossa syytä arvioida oikeussosiologisen ja oikeustieteellisen tutkimuksen keinoin, kun näinkin suuri vastaajajoukko kokee hallinto-oikeuden päätöksen ennakkopäätösluontoiseksi.

9. Hallinto-oikeuksia koskevia väitteitä

Eräitä samoja asioita kuin edellä, tarkasteltiin lisäksi esittämällä vastaajille hallinto-oikeuksia koskevia väitteitä. Koska monet väitteistä edellyttävät hallinto-oikeuksien toimintaa koskevaa tietämystä, väitteet eivät siksi ole puhtaita asenneväitteitä.

Seuraavassa taulukossa on ilmoitettu vastaajien lukumäärän (N) lisäksi asteikkokeskiarvo (KA) skaalalla 1 = täysin samaa mieltä, 2 = samaa mieltä, 3 = en osaa sanoa, 4 = eri mieltä, 5 = täysin eri mieltä, toisin sanoen, mitä korkeampi keskiarvo on sitä enemmän väitteen kanssa ollaan samaa mieltä.

Taulukko 23. Väitteiden asteikkokeskiarvot ja vastaajamäärät

Väite	N			KA		
	Yht.	V	K	Yht.	V	K
Hallinto-oikeus käyttää usein ratkaisutoiminnassaan tosiasiallisesti poliittista valtaa	92	62	30	4,0	4,1	3,7
Hallinto-oikeuden toimivaltaan ei tule sisällyttää hallinnon valvontatehtäviä, vaan yksinomaan yksittäisten oikeusjuttujen ratkaisemista oikeusturvan antamisen tarkoituksessa	92	62	30	1,6	1,6	1,6
Hallinto-oikeuksien toiminnassa on viranomaismyönteinen, "viranomaisia ymmärtävä", sävy	91	61	30	3,8	3,8	3,9
Viranomaiset pyrkivät hallinto-oikeudelle osoittamisensa lausunnoissa osoittamaan hallintoviranomaisten toimivallan rajat nimenomaisesti	89	59	30	2,8	2,9	2,6
Hallinto-oikeudet kykenevät hahmottamaan oman roolinsa oikein suhteessa hallintoviranomaisiin	92	62	30	2,2	2,1	2,4

Yht. = koko aineisto

V= valtion hallinnon vastaajat

K= kunnallishallinnon vastaajat

Lyhyenä yhteenvetona tuloksista voi sanoa seuraavaa: Hallinto-oikeuksia ei nähdä poliittisen vallan käytön välineitä. Katsotaan, että hallinto-oikeuden toimivaltaan ei tule sisällyttää hallinnon valvontatehtäviä. Tähän liittyen ollaan sillä kannalla, että hallinto-oikeudet kykenevät hahmottamaan oikein oman roolinsa suhteessa hallintoviranomaisiin. Edellisestä tuloksesta poiketen hallinto-oikeuksien toiminnassa nähdään kuitenkin harvoin viranomaisia "ymmärtäviä" sävyjä.

10. Ongelmiksi koettuja asioita

Vastaajilta tiedusteltiin avoimella kysymyksellä, mitä asioita he pitävät viranomaisen näkökulmasta ongelmallisina hallinto-oikeuksien toiminnassa. Kaikkiaan 89 vastaajaa eli lähes kaikki (96,7 %) otti kantaa asiaan. Vastaajia pyydettiin esittämään kolme ongelmakohtaa. Vähintään yhden ongelman mainitsi siis 89 vastaajaa, vähintään kaksi ongelmakohtaa esitti 70 (76,1 %) vastaajaa ja kolme ongelma-aluetta mainitsi 54 (58,7 %) kyselyyn vastannutta.

Ongelmallisimmaksi asiaksi koettiin useimmin käsittelyaikojen hitaus, jonka oli ensimmäiseksi ongelmaksi nimennyt 69 vastaajaa eli 77,5 % kaikista kysymykseen vastanneista. Muutoin vastaukset jakautuivat taulukon 24. osoittamalla tavalla.

Taulukko 24. Käsitetykset suurimmasta ongelmasta

Ongelmallinen asia	N	%
Käsittelyn hitaus/pitkät käsittelyajat	69	77,5
Päätösten perustelemattomuus, huono valmistelu, ammattitaidon puute	6	6,7
Lausuntopyytöihin liittyvät asiat (aina ei pyydetä, liian lyhyet ajat)	3	3,4
Poikkeaminen viranomaisohjeista tai KHO:n ennakkopäätöksistä	3	3,4
Ratkaisujen koostuminen tapauksen kannalta irrallisista osista	2	2,2
Muut ongelmat	6	6,7
Yhteensä	89	100

Muina ongelmina mainittiin seuraavat:

“Hallinto-oikeudet ovat kollegiaalisia päätöksentekuelimiä, joissa menettely on usein kankeaa. Kollegiaalisuus on perusteltua oikeusturvan ja –varmuuden kannalta, mutta usein käsittely halvaantuu keskinäisiin itse asiaan liittymättömiin kiistoihin. Nykyisen kaltaista laajaa esittelyä ja istuntonenettelyä ei tarvittane kaikissa asioissa. (Usein itse asia tuntuu olevan sivuseikka ja se ns. pilkun paikka on tärkein ongelma.) Hallinto-oikeuden esittelijät ja jäsenet pitäisi olla tavoitettavissa nykyistä enemmän virka-aikana.”

“Holhoustoimen asiat soveltuvat paremmin käräjäoikeusprosessiin kuin hallintotuomioistuimeen; hallintotuomioistuimessa asiaa katsotaan oleellisesti muutoseikkojen kannalta, kun holhousasioissa pitäisi korostua päämiehen etu.”

“Ympäristöluvuissa päätös ja laillisuusvalvonta on eriytetty.”

“Joskus hankala tietää, kuinka laajasti omassa lausunnossamme on syytä käydä läpi valituksen kohteena olevan asian käsittelyä maistraatissa ja asiassa hankittuja selvityksiä.”

“ ... laitoksen viranomaisyksikkö ...hallinto on toiminut viranomaisena vasta muutaman vuoden eikä meillä ole toistaiseksi kokemusta hallinto-oikeuden prosessista. Tekemiimme hallintopäätöksiin ei toistaiseksi ole kukaan asianosaisista hakenut hallinto-oikeudesta muutosta”

“Ympäristökeskuksille ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisille YSL 98 §:n mukainen velvollisuus hoitaa asianosaisten kuuleminen ja muiden tahojen lausuntojen hankkiminen muutoksenhakuvaiheessa. Tämä tehtävä on aikaisemmin kuulunut hallinto-oikeuksille eikä vastaavaa menettelyä ole muissa hallintoasioissa”

Kaikkiaan 70 vastaajaa esitti vähintään kaksi viranomaisen kannalta keskeistä ongelmaa. Käsitetykset toiseksi suurimmasta ongelmasta hajosivat kuitenkin paljon enemmän kuin näkemykset suurimmasta ongelmasta. Kuitenkin neljä asiaryhmää sai kukin yli 10 prosenttia maininnoista, ja yhteensä nämä ryhmät kattoivat lähes 66 prosenttia kaikista maininnoista. Tulokset on esitetty taulukossa 25.

Taulukko 25. Käsitetykset toiseksi suurimmasta ongelmasta

Ongelmallinen asia	N	%
Päätösten perustelemattomuus, ammattitaidon puute, (erityis)tietojen puute	15	21,4
Päätösten epäjohtamismukaisuus, ristiriitaisuus, epäyhtenäisyys	11	15,7
Lausuntopyytöihin liittyvät asiat (aina ei pyydetä, liian lyhyet ajat tms.)	11	15,7
Käsittelyn hitaus/pitkät käsittelyajat	9	12,9
Tiedottamiseen liittyvät asiat (vanhanaikaisuus, niukkuus tms.)	5	7,1
Suullisen käsittelyn ongelmat (liian vähän, resurssien puuttuminen)	3	4,3
Hallinto-oikeuksien organisaatioon liittyvät ongelmat	2	2,9
Muut ongelmat	14	20,0
Yhteensä	70	100,0

Viidesosan esittämät muut ongelmat olivat jokaisessa neljässätoista vastauksessa erilaisia. Niiden pohjalta ei siis voi tehdä mitään yleistystä koettujen ongelmien sisällöstä. Esitetty ongel-

mat vaihtelivat turhia valituksia tai resurssipulaa koskevista kommentteista yleisiin toivomuksiin tehdä uusia avauksia hallinto-oikeuksien toimintaan.

Kaikkiaan 54 vastaajaa esitti kolme viranomaisen näkökulmasta ongelmalliseksi koettua asiaa. Keskeisimmät ongelmakohdat olivat paljolti samoja, joita pidettiin suurimpana tai toiseksi suurimpana ongelmana.

Taulukko 26. Käsitetyt kolmanneksi suurimmasta ongelmasta

Ongelmallinen asia	N	%
Päätösten perustelemattomuus, ammattitaidon puute, (erityis)tietojen puute	11	20,4
Käsittelyn hitaus/pitkät käsittelyajat	6	11,1
Lausuntopyytöihin liittyvät asiat (aina ei pyydetä, liian lyhyet ajat tms.)	6	11,1
Päätösten epäjohtamukaisuus, ristiriitaisuus, epäyhtenäisyys	5	9,3
Tiedottamiseen liittyvät asiat (vanhanaikaisuus, niukkuus tms.)	4	7,4
Prosessin kulku etäinen tai liian raskas	3	5,5
Asiat palautetaan liian helposti uudelleen käsittelyyn	2	3,7
Muut ongelmat	17	31,5
Yhteensä	54	100,0

Vastaukset hajaantuvat kolmanneksi suurimmaksi koetun ongelman osalta vielä enemmän kuin kahdessa edellä käsitellyssä tapauksessa. Kuitenkin useimmin mainitut ongelmaryhmät ovat samoja kuin suurimmaksi ja toiseksi suurimmaksi koettujen ongelmien kohdalla.

Tässäkin tapauksessa lueteltiin monenlaisia muita ongelmia. Katsottiin esimerkiksi, että katselmuksia ei ole tarpeeksi, päätösten toteutumista valvotaan kehnosti, valittajia ymmärretään liikaa, "kaikki tuomarit käsittelevät kaikki asiat" -kulttuuri, kaavamainen asiakkaan edun puolustaminen jne.

Jos yhdistetään kaikki huonoja puolia koskevat maininnat, tulos tasoittuu siten, että mikään asiaryhmä ei nouse niin selvästi esille kuin ensimmäiseksi ongelmaksi mainittu käsittelyaikojen hitaus. Kaikkiaan ongelmallisia asioita koskevia mainintoja oli 213, jotka siis koostuvat siitä, että monet esittivät useita ongelmakohtia.

Taulukko 27. Ongelmalliseksi koetut asiat kokonaisuutena

Ongelmallinen asia	N	%
Käsittelyn hitaus/pitkät käsittelyajat	84	39,4
Päätösten perustelemattomuus, huono valmistelu, ammattitaidon puute	32	15,0
Lausuntopyytöihin liittyvät asiat (aina ei pyydetä, liian lyhyet ajat)	20	9,4
Päätösten epäjohdonmukaisuus, ristiriitaisuus, epäyhtenäisyys	16	7,5
Tiedottamiseen liittyvät asiat (vanhanaikaisuus, niukkuus tms.)	9	4,2
Poikkeaminen viranomaisohjeista tai KHO:n ennakkopäätöksistä	3	1,4
Suullisen käsittelyn ongelmat (liian vähän, resurssien puuttuminen)	3	1,4
Prosessin kulku etäinen tai liian raskas	3	1,4
Ratkaisujen koostuminen tapauksen kannalta irrallisista osista	2	0,9
Hallinto-oikeuksien organisaatioon liittyvät ongelmat	2	0,9
Asiat palautetaan liian helposti uudelleen käsittelyyn	2	0,9
Muut ongelmat	37	17,4
Yhteensä	213	100

11. Hyvinä pidettyjä asioita

Vastaajia pyydettiin kuvaamaan myös hallintoviranomaisen näkökulmasta kolme hyvää puolta hallinto-oikeuden toiminnassa. Tähän kysymykseen vastattiin jonkin verran haluttomammin kuin ongelmakohtia kartoittaneeseen kysymykseen. Vähintään yhden hyvän puolen mainitsi 81 vastaajaa eli 88,0 prosenttia kaikista vastaajista. Vähintään kaksi hyvää puolta mainitsi 65 vastaajaa (70,7 %) ja kolme hyvää puolta esitti 43 (46,7 %) kysymykseen vastannutta. Tulokset esitetään kolmessa taulukossa samalla tavoin kuin edellä.

Taulukko 28. Hallintoviranomaisen näkökulmasta paras puoli hallinto-oikeuden prosessissa

Hyvä asia	N	%
Päätökset hyvin perusteltuja ja selkeitä	18	22,2
Käsittely huolellista/luotettavaa/lainmukaista/oikeudenmukaista/puolueetonta	14	17,3
Prosessi on joustava/hyvä/selkeästi johdettu	6	7,4
Oikeuden jäseniä ja henkilökuntaa on helppoa lähestyä, saa hyvää palvelua	5	6,2
Lausuntopyynnöt tulevat nopeasti ja ovat joustavia	5	6,2
Käsittely on asiantuntevaa	4	4,9
Päätökset saadaan aina, joskus nopeasti	4	4,9
Kirjallinen menettely	4	4,9
Päätökset ovat systemaattisia ja ennakoivia	3	3,7
Päätökset ovat tasapuolisia	2	2,5
Perusteellinen ja selkeä kuuleminen	2	2,5
Muu hyvä puoli	14	17,3
Yhteensä	81	100,0

Tässäkin tapauksessa ”muina” hyvinä seikkoina mainitut asiat hajosivat monelle taholle. Kaikki mainitut 14 asiaa poikkesivat toisistaan. Katsottiin esimerkiksi, että prosessi tuottaa juridisen näkemyksen asioista, hallinto-oikeudet antavat oikeudellista koulutusta riitojen ratkaisuun, päätösten nähtiin olevan linjassa hallintopäätösten kanssa, poliittisia kytkeitä ei ole jne.

Tulos on sikäli hämmäntävä, että käsittelyaikoja lukuun ottamatta hyvinä ja huonoina puolina pidettiin suurin piirtein samoja asioita. Kun hyvin perusteltuja päätöksiä pidettiin useimmin parhaana puolena, päätösten perustelemattomuutta pidettiin samaan aikaan suurena puutteena.

Kun on niin, että vastaajien omat kokemukset määrittävät kannanoton hyviin ja huonoihin puoliin, mukaan mahtuu ilman muuta täysin vastakkaisiakin kantoja.

Taulukko 29. Hallintoviranomaisen näkökulmasta toiseksi paras puoli hallinto-oikeuden prosessissa

Hyvä asia	N	%
Päätökset hyvin perusteltuja ja perusteellisia	12	18,5
Katselmukset, kuulemiset ja suulliset käsittelyt	8	12,3
Puolueettomuus, uskottavuus, luotettavuus, oikeudenmukaisuus	6	9,2
Prosessin selkeys ja nopeus	6	9,2
Lausuntojen määräaikojen jatkamismahdollisuus, joustavuus	5	7,7
Päätösten rakenne ja esitystapa on hyvä/selkeä/parantunut	3	4,6
(Päätöksistä) tiedottaminen	3	4,6
Pyydetään vasta-/lisäselvityksiä riittävästi	3	4,6
Ammattitaito	3	4,6
Hyvä asiakaspalvelu, mutkattomuus	2	3,1
Kollegiaalinen päätöksenteko	2	3,1
Muu hyvä puoli	12	18,5
Yhteensä	65	100,0

Myös toiseksi parhaana puolena mainitut asiat ovat monessa suhteessa samoja, joita on mainittu ongelmallisina asioina. Muina hyvinä puolina mainittiin tässäkin tapauksessa monenlaisia asioita. Esimerkiksi: avoimuus, menettely on edullinen valittajalle ja valittaminen on helppoa, menettely on epämuodollista, virheelliseen päätökseen saa helposti muutoksen, kirjallinen prosessi on hyvä, asiantuntijoiden käyttö joissakin asioissa jne.

Vain alle puolet vastaajista mainitsi myös kolmannen hyvän puolen hallinto-oikeuden prosessissa. Vaikka alla olevan taulukon prosenttijakautumia voi tapausten alhaisuuden vuoksi pitää korkeintaan suuntaa-antavina, taulukossa on esitetty kaikki seikat, jotka vähintään kaksi vastaajaa on maininnut.

Taulukko 30. Hallintoviranomaisen näkökulmasta kolmanneksi paras puoli hallinto-oikeuden prosessissa

Hyvä asia	N	%
Perusteellinen käsittely, päätösten perustelut	6	14,0
Riippumattomuus, puolueettomuus	4	9,3
Ammattitaito, asiantuntemus	4	9,3
Joustavuus	3	7,0
Viranomaistoiminnan ohjaus	3	7,0
Suulliset käsittelyt, kuuleminen	3	7,3
Kirjalliset käsittelyt	2	4,6
Hallinto-oikeudet antavat koulutusta	2	4,6
Järjestelmällisyys, selkeä työnjako	2	4,6
Kohtuulliset kulut	2	4,6
Prosessin selkeys ja selväpiirteisyys	2	4,6
Muu hyvä puoli	10	23,3
Yhteensä	43	100

Esitetyt kannanotot vahvistavat edellä syntynyttä kuvaa siitä, mitä hallintoviranomaiset pitävät hyvänä hallinto-oikeusprosessissa.

Kaikkien yksittäisten kannanilmaisujen pohjalta on pääteltävissä, että yleensä hyvänä pidettiin sitä, että hallintoviranomaisella on mahdollisuus kommunikoida ja keskustella ongelmista hallinto-oikeuksissa. Monissa kommentteissa tämän katsottiin myös toteutuneen hyvin. Näin ollen hallinto-oikeuksia ei pidetty jäykän byrokraattisina.

Kaikkiaan hyvinä puolina pidettyjä asioita koskevia mainintoja kertyi 189 eli 24 vähemmän kuin mainintoja ongelmakohtista. Maininnat myös hajaantuivat useampaan ryhmään kuin ongelmakohdat.

Taulukko 31. Hallintoviranomaisen näkökulmasta hyvinä pidetyt asiat hallinto-oikeuden prosessissa

Hyvä asia	N	%
Päätökset hyvin perusteltuja ja selkeitä	36	19,0
Käsittely huolellista/luotettavaa/lainmukaista/oikeudenmukaista/puolueetonta	26	13,8
Prosessi on joustava/hyvä/selkeästi johdettu	14	7,4
Oikeuden jäseniä ja henkilökuntaa on helppoa lähestyä, saa hyvää palvelua	13	6,9
Käsittely on asiantuntevaa	11	5,8
Lausuntopyyntöt tulevat nopeasti ja ovat joustavia	10	5,3
Oikeuden jäseniä ja henkilökuntaa on helppoa lähestyä, saa hyvää palvelua	5	2,6
Päätökset saadaan aina, joskus nopeasti	4	2,1
Kirjallinen menettely	4	2,1
Päätökset ovat systemaattisia ja ennakoivia	3	1,6
Päätösten rakenne ja esitystapa on hyvä/selkeä/parantunut	3	1,6
(Päätöksistä) tiedottaminen	3	1,6
Pyydetään vasta-/lisäselvityksiä riittävästi	3	1,6
Joustavuus	3	1,6
Viranomaistoiminnan ohjaus	3	1,6
Hyvä asiakaspalvelu, mutkattomuus	2	1,1
Kollegiaalinen päätöksenteko	2	1,1
Kirjalliset käsittelyt	2	1,1
Hallinto-oikeudet antavat koulutusta	2	1,1
Järjestelmällisyys, selkeä työnjako	2	1,1
Kohtuulliset kulut	2	1,1
Muu hyvä puoli	36	19,0
Yhteensä	189	100

Tässäkin tarkastelussa etusijalle nousevat hyvin perustellut päätökset ja päätösten puolueettomuus, lainmukaisuus, oikeudenmukaisuus ja luotettavuus.

Liite. Saatekirje

Arvoisa vastaanottaja!

Turun yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa on käynnistetty oikeusturva-asiain neuvottelukunnan toimesta tutkimus, jossa on tarkoitus selvittää eri viranomaistahojen kokemuksia alueellisten hallinto-oikeuksien toiminnasta. Olemme lähettäneet sähköpostina eri puolilta Suomea valituille valtion- ja kunnallisille virastoille tämän viestin liitetiedostona olevan kyselyn. Toivomme, että asioita tuntevana viranomaistahon edustajana varaisitte hetken aikaanne lomakkeen täyttämiseen. Luonnollisesti **lomakkeella annettuja tietoja käsitellään luottamuksellisesti niin, etteivät kenenkään henkilö- yms. tiedot tule esille.**

Lomake on RTF-muodossa ja sen täyttäminen tapahtuu laittamalla (x) käsitystänne vastaavan vaihtoehdon jälkeen, tai muutamassa tapauksessa kirjoittamalla käsityksenne heti kysymyksen jälkeen. Voitte palauttaa lomakkeen Meeri Tauriaiselle normaalina sähköpostiviestinä (meeri.tauriainen@utu.fi) tai tämän viestin "replyna" ja laittaa vastauksenne liitetiedostoksi RTF-muodossa tai missä tahansa muussa muodossa (Word.doc, WP.wpd jne.).

Odotamme vastauksia viikon 21 loppuun mennessä (28.5.2005).

Parhain terveisin,

Ahti Laitinen, professori, tutkimuksen vastuullinen johtaja
Calonia 342, 20014 TURUN YLIOPISTO, laitinen@utu.fi

Meeri Tauriainen, tutkimusavustaja
Calonia 351, 20014 TURUN YLIOPISTO
Puh. 044-5027463
meeri.tauriainen@utu.fi
meeri.tauriainen@tukkk.fi

LIITE 2. Oikeudellisen neuvonnan yhteistyöhankkeen raportti

Oikeudellisen neuvonnan yhteistyöhanke
Vaasa

RAPORTTI
3.11.2005

Osallistujat:

Raija Kujanpää, johtava julkinen oikeusavustaja, Vaasan oikeusaputoimisto
 Sirpa Grönlund, henkikirjoittaja, Vaasan maistraatti
 Anna-Lena Bernas, kuluttajaneuvoja, Vaasanseudun kuluttajaneuvonta
 Pia Kalliosaari, velkaneuvoja, Vaasanseudun kuluttaja- ja velkaneuvonta
 Arja Rauhala, potilasasiamies, Vaasan kaupunki
 Marja Jokiniemi, sosiaaliasiamies, Vaasan kaupunki
 Barbro Furu, toimistosihteeri, Vaasan oikeusaputoimisto
 Lilian Grönlund, julkinen oikeusavustaja, Vaasan oikeusaputoimisto
 Sauli Harkkila, julkinen oikeusavustaja, Vaasan oikeusaputoimisto
 Leila Häyhä, toimistosihteeri, Vaasan oikeusaputoimisto
 Tomas Häyry, julkinen oikeusavustaja, Vaasan oikeusaputoimisto
 Liisa Jokela, toimistosihteeri, Vaasan oikeusaputoimisto
 Ismo Kankaanpää, julkinen oikeusavustaja, Vaasan oikeusaputoimisto
 Seija Soininen, osastosihteeri, Vaasan oikeusaputoimisto
 Harry Storm, julkinen oikeusavustaja, Vaasan oikeusaputoimisto
 Annette Vinberg, toimistosihteeri, Vaasan oikeusaputoimisto

Kokeilun tavoite ja reunaehdot:

Kokeilun tavoitteena on osallistujien mielestä pitää huolta, että kaikki oikeudellista apua tarvitsevat kansalaiset saavat oikean avun oikeaan aikaan ja että palvelut kohdentuisivat oikein. Samalla kehitetään viranomaisten yhteistyötä ja lisätään, vaihdetaan ja ajankohtaistetaan tietoa toinen toistensa työtehtävistä. Kukin viranomainen toimii omalla virkavastuullaan ja yhteydenotot muihin viranomaisiin asiakkaan asiassa tapahtuvat asiakkaan luvalla.

I Toiminnan historiaa

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan aloitteesta Vaasassa käynnistettiin vuoden 2005 alussa neuvontapalveluiden yhteistyökokeilu. Hanke toteutetaan viranomaisyhteistyön monialaisena kokeiluna. Kokeiluun osallistuvat valtion viranomaisista Vaasan oikeusaputoimisto ja maistraatti ja kunnallisista viranomaisista talous- ja velkaneuvonta, kuluttajaneuvonta, sosiaaliasiamies ja potilasasiamies.

Vaasan kaupungin erityispiirteitä ovat sen kaksikielisyys sekä kansainvälisyys. Kaupungin asukkaista suomenkielisiä on n. 75 % ja ruotsinkielisiä n. 25 %. Vaasaan saapui viime vuonna

pakolaisia toiseksi eniten Suomen kunnista, Helsingin jälkeen. Vaasalaiset edustavat yli 50:tä eri kansallisuutta.

Vaasan oikeusaputoimiston johtava julkinen oikeusavustaja Raija Kujanpää kutsui ensimmäiseen kokoukseen 23.2.2005 Vaasan maistraatin, Vaasan kaupungin kuluttaja- ja velkaneuvonnan, potilasasiamiehen, sosiaaliasiamiehen sekä poliisin edustajat. Kokouksessa olivat edustettuina muut kutsutut tahot paitsi sosiaaliasiamies ja poliisi. Sosiaaliasiamies oli kuitenkin ilmoittanut olevansa mielellään mukana hankkeessa ja hän oli toimittanut materiaalia toiminnastaan. Samat osallistuivat myös 31.3.2005, 2.5.2005 ja 25.5.2005 pidettyihin kokouksiin. Viimeisin kokous pidettiin 29.9.2005.

II Toimintaympäristökuvaukset

Vaasan oikeusaputoimisto antaa valtion varoin oikeusapua henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja. Oikeusapu myönnetään hakijan käyttövaran ja varallisuuden perusteella. Vuoden 2002 lakimuutoksen jälkeen noin 75 % kansalaisista kuuluu oikeusavun piiriin.

Vaasan oikeusaputoimistoon kuuluvat entiset Vaasan, Laihian ja Mustasaaren oikeusaputoimistot. Asiakkaat tulevat käytännössä alueelta Vaasa, Mustasaari, Laihia, Isokyrö, Vähäkyrö, Maalahti, Vöyri, Oravainen ja Maksamaa. Väestöpohja alueella vuonna 2003 oli 103 591 asukasta. Toimistolla on sivuvastaanotot Maalahdessa, Laihialla ja Isossakyrössä.

Toimisto on kaksikielinen. Vuonna 2004 ruotsinkielisten asiakkaiden osuus toimiston asiakasmäärästä oli 25,77 %. Lisäksi englanninkielen käytön tarve on toimistossa lähes päivittäistä, koska alueella asuu runsaasti pakolaisia ja muita ulkomaalaisia. Ulkomaalaisten osuus asiakkaista vuonna 2004 oli 17,42 % ja he koostuivat 49 eri kansallisuudesta. Lisäksi Ahvenanmaan yksityiset asiamiehet työllistävät toimistoa lähes päivittäin lähettämällä oikeusapuhakemuksia meille suostumuksellamme. Oman lisänsä tuovat Ruotsista tulevat asiakkaat, jotka hoidattavat perintö- ym. asioitaan toimistossamme.

Vaasan oikeusaputoimistossa käsiteltiin vuonna 2004 yhteensä 1498 asiaa. Niistä suurimman osan muodostivat avioliitto-oikeutta koskevat ja muut perheoikeudelliset asiat, rikosasiat ja perintöasiat. Lisäksi toimistossa tehtiin yksityisille asiamiehille oikeusapupäätöksiä, ohjauksia ja taloudellisia selvityksiä vuonna 2004 kaikkiaan 584 kpl.

Vaasan maistraatti on osa valtion paikallishallintoa ja vastaa alueensa väestötietojärjestelmästä, holhousasioista, kauppa- ja yhdistysrekisteristä sekä venerekisteristä. Maistraatin toimialue käsittää Pohjanmaan maakunnan eli seuraavat kunnat: Vaasa, Mustasaari, Maalahti, Korsnäs, Närpiö, Kaskinen, Kristiinankaupunki, Maksamaa, Laihia, Vähäkyrö, Isokyrö, Vöyri, Oravainen, Uusikaarlepyy, Pedersöre, Pietarsaari, Luoto ja Kruunupyö. Näistä Korsnäs, Närpiö ja Luoto ovat ruotsinkielisiä kuntia. Laihia, Vähäkyrö ja Isokyrö ovat suomenkielisiä. Muut kunnat ovat kaksikielisiä. Asukkaiden enemmistön (52 %) äidinkieli on ruotsi. Vaasan maistraatilla on toimipisteet Vaasassa, Pietarsaareissa ja Kristiinankaupungissa.

Maistraatin henkikirjoittajat toimivat virkansa puolesta julkisina notaareina, julkisina kaupanvahvistajina ja vihkiöinä. Maistraatista on viime vuosina muodostunut entistä selvemmin yleishallintoviranomainen, joka tarjoaa ihmisen koko elämänkaaren kattavia, laadukkaita rekisteri- ja oikeusturvapalveluita. Osa palveluista on maksuttomia ja osa maksullisia.

Esimerkkejä maistraatissa hoidettavista asioista: Väestörekisteripalvelut, holhoustoimen palvelut, kauppa- ja yhdistysrekisteripalvelut, julkisen notaarin palvelut, avioliittoasiat, julkinen kaupanvahvistaja, muuttoasiat, tietopalvelut sekä muut palvelut, kuten isyyden tunnustamisen vahvistamiset, venerekisteri, äänestyspaikkatiedot sekä otteita ja todistuksia eri rekistereistä.

Vaasanseudun kuluttajaneuvonta huolehtii sopimuksen mukaisesti myös Isokyrön, Jurvan, Korsnäsin, Laihian, Maalahden, Maksamaan, Mustasaaren, Oravaisten, Vähäkyrön ja Vöyrin kuluttajaneuvonnasta. Kuluttajaneuvonnan alueen asukkaista on 64,2 % suomenkielisiä ja 35,8 % ruotsinkielisiä.

Kuluttajaneuvonnan tehtävä on antaa yleistä valistusta ja henkilökohtaista neuvontaa kulutusasioissa, antaa tietoa mm. kuluttajan oikeuksista ja velvollisuuksista, avustaa kuluttajaa elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisessä ristiriitatilanteessa, osallistua kulutushyödykkeiden hintojen, laadun, markkinoinnin ja sopimusehtojen seurantaan, ohjata kuluttaja tarvittaessa ottamaan yhteyttä asianmukaiseen tahoon.

Kuluttajaneuvonnan piiriin kuuluvat asiat, joissa osapuolina ovat kuluttaja (yksityishenkilö) ja elinkeinonharjoittaja. Kuluttajaneuvontaan eivät kuulu yksityishenkilöiden väliset riidat, lukuun ottamatta asunto- ja kiinteistökauppoja, joissa osapuolina voi olla kaksi yksityishenkilöä.

Vuonna 2004 neuvonnan asiakasmäärä oli 1855 ja yhteydenottoja oli kaiken kaikkiaan 2309. Lisäksi kuluttajaneuvoja järjesti valistustilaisuuksia 8 kpl ja yhteydenottoja tiedotusvälineisiin oli 15 kpl.

Vaasanseudun talous- ja velkaneuvonta huolehtii sopimuksen mukaisesti myös Isonkyrön, Kaskisten, Korsnäsin, Kristiinankaupungin, Laihian, Maalahden, Maksamaan, Mustasaaren, Närpiön, Oravaisten, Vähäkyrön ja Vöyrin talous- ja velkaneuvonnasta. Talous- ja velkaneuvonnan alueen asukkaista on 57,4 % suomenkielisiä ja 42,6 % ruotsinkielisiä.

Talous- ja velkaneuvonnan tehtävänä on tietojen ja neuvonnan antaminen yksityishenkilöille talouden ja velkojen hoidosta, avustaminen taloudenpidon suunnittelussa, velallisen talousongelmien selvittäminen ja avustaminen sovinnon tekemisessä velkojien kanssa, avustaminen velkajärjestelyyn liittyvän asian hoidossa ja ohjaaminen oikeudelliseen neuvontaan. Neuvonnan ensisijaisena tarkoituksena olisi auttaa asiakasta huolehtimaan itsenäisesti ja riittävän suunnitelmallisesti taloudellisista asioistaan, eli tavoitteena on asiakkaan omatoimisen selviytymisen ja toimintaedellytysten palauttaminen. Toiminta painottuu velkajärjestelyiden tekemiseen, joita tehdään sekä vapaaehtoisesti että käräjäoikeuden kautta. Velkaneuvoja laatii yleensä viiden vuoden ohjelman, jota noudattamalla velallinen vapautuu veloistaan. Vapaaehtoiseen velkajärjestelyihin sovelletaan usein samoja periaatteita kuin velkajärjestelyssä käräjäoikeuden kautta.

Talous- ja velkaneuvonnan asiakasmäärä vuonna 2004 oli 360 ja toimenpiteitä tehtiin 183. Palvelu on asiakkaille maksutonta.

Potilasasiamies toimii Vaasan kaupungin terveyskeskuksessa, pääterveysasemalla. Tehtävässä toimii sairaanhoitaja/SAS-hoitaja, joka oman työnsä ohessa hoitaa myös potilasasiamiehen tehtäviä. Potilasasiamiehen velvollisuutena on neuvoa potilaita lain (laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992) soveltamiseen liittyvissä asioissa, avustaa potilasta muistutukseen liittyvissä asioissa, tiedottaa potilaan oikeuksista ja toimia muutenkin potilaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Potilasasiamies ei ole potilaan asianajaja eikä asiamies. Potilasasiamiehellä ei ole päätäntävaltaa, vaan hän toimii organisaatiossa kontaktihenkilönä, joka neuvoo ja ohjaa myös henkilökuntaa sekä osallistuu henkilökunnan kouluttamiseen esimerkiksi informaation jakamiseen, lainsäädännön muutoksiin ja palautteen antoon liittyvissä asioissa.

Potilasasiamiehelle oli vuonna 2004 yhteydenottoja 37, joista suurin osa tapahtui puhelimitse. Valitukset koskivat hoitoa, hoitomaksuja, potilasvahinkoa, hoitoon pääsyä tai kohtelua.

Sosiaaliasiamiehen toiminta-alueeseen kuuluu sopimuksen mukaisesti Vaasan kaupungin lisäksi Isokyrö, Kaskinen, Korsnäs, Kristiinankaupunki, Laihia, Maalahti, Maksamaa, Mustasaari, Jurva, Karijoki, Oravainen, Vähäkyrö ja Vöyri. Sosiaaliasiamiehen toiminta-alueella asuu 124 803 asukasta. Tällä hetkellä sosiaaliasiamiehen tehtäviä hoitaa oman toimensa ohella nuorisoseman johtaja.

Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on neuvoa asiakkaita sosiaalihuollon asiakaslain soveltamiseen liittyvissä asioissa, avustaa asiakasta lain 23 §:n 1 momentissa tarkoitettussa asiassa, tiedottaa asiakkaan oikeuksista, toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi sekä seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle. Sosiaaliasiamiehellä ei ole itsenäistä päätösvaltaa, eikä hän anna asiakasasioissa lausuntoja. Sosiaaliasiamiehen tehtäviin kuuluvat vain neuvonta ja ohjaus sekä avustaminen muistutuksen tekemisessä.

Vuonna 2004 sosiaaliasiamieheen otettiin yhteyttä 105 kertaa. Eniten, eli 64 % yhteydenotoista tuli Vaasasta. Merkittävin yhteydenoton syy koski toimeentulotukiasioita. Suurimpaan osaan yhteydenottoja liittyy jollain tavalla se, ettei asiakas tiedä mihin etuuksiin hänellä on oikeus. Varsinkin toimeentulotukiasioissa kyse on usein siitä, ettei asiakas ymmärrä toimeentulotuki päätöksen sisältöä.

III Viranomaisten yhteistyöhankkeet Vaasassa

Viranomaisten yhteistyö Vaasassa voidaan luokitella seuraavasti:

1. Virallista, säännölliset tapaamiset, nimetyt henkilöt
2. Epävirallisempaa, tavataan tarpeen vaatiessa, jonkin erityisasian tiimoilta
3. Viranomaiset osallistuvat jonkin oman alansa yhdistystoimintaan ja sitä kautta tehostavat yhteistyötä
4. Yhteiset toimitilat, esim. Maalahden yhteispalvelupiste, jossa mukana ovat poliisi, Kela, Vaasan oikeusaputoimisto ja johtava maatalouslomittaja

Viranomaisyhteistyön tarkoitus on sen muodosta riippumatta parantaa työn laatua. Tämä tapahtuu tehostamalla tiedonkulkua ja työn sujuvuutta sekä hankkimalla tietoa muiden odotuksista ja antamalla palautetta työstä.

Vaasassa jo toteutetut ja vireillä olevat viranomaisten yhteistyöhankkeet:

TRIANGELI

- Yhteistyökumppanit: työvoimatoimisto, Vaasan kaupunki ja Kela
- Kohderyhmä: vaasalainen työmarkkinatukeen oikeutettu ja/tai toimeentulotukea saava työtön työnhakija
- Tavoitteet: yhteistyössä löytää asiakkaan kanssa yksilöllinen ratkaisu työ-, koulutus-, kuntoutus ja toimeentulovaihtoehtoista
- Hanke alkoi kokeiluna v. 2002 ja on nyt pysyvää työvoimatoimiston palvelua

NUORTEN NOPEUTETTU RIKOSPROSESSI

- Yhteistyökumppanit: käräjäoikeus, Vaasan kaup. sosiaalitoimisto, poliisi, syyttäjänvirasto ja kriminaalihuoltolaitos
- Kohderyhmä: nuoret rikoksentehtäjät
- Tavoitteet: vuosina 2000–2001 kokeilu, jonka tavoitteena oli nopeuttaa nuorten (15–17-vuotiaiden) tekemien rikosten käsittelyä, tehostaa viranomaisyhteistyötä, kytkeä huolto- ja tukijärjestelmät entistä tiiviimmin oikeusprosessiin sekä tehdä lainvalmistelualoitteita.
- Kokeilun tulokset olivat hyviä. Käsittelyajat lyhenivät parhaimmillaan puoleen entisestä ja yhteistyö viranomaisten välillä lisääntyi. Hyvien tulosten kannustamana nopeutetun prosessin toimintamalli säilytettiin kokeilussa mukana olleilla paikkakunnilla. Nykyään jo laissa on velvoite hoitaa nuorten asiat nopeasti.

RIKOKSEN TORJUNTASUUNNITELMAN MALLI

- Yhteistyökumppanit: Vaasan kaupunki ja Vaasan kihlakunnan poliisilaitos
- Kohderyhmä: nuoret
- Tavoitteet: rikosten torjunta, jo valmiina olevien Päihdestrategian ja Nuorten päihtheisiin puuttumisen mallien jatko
- Toiminta käynnistyi valtuustoaloitteesta

RIKOSTEN SOVITTELU

- Toteutettu Vaasassa v. 1988 alkaen
- Sovittelutoiminnan tukiryhmässä on alusta alkaen ollut mukana johtava julkinen oikeusavustaja Raija Kujanpää; muina edustajina kriminaalihuolto, sosiaalivirasto, syyttäjä ja tuomioistuimien
- Sovitteluiden määrät vuositasolla vähentyneet alkuvuosista, nykyisin tehdään n. 30 sovittelua vuodessa
- Pahoinpitelyrikokset suurin ryhmä, alle 15-vuotiaiden sovittelut lisääntyneet
- Sovittelijoiden määrä vähentynyt alkuajoista, nykyisin aktiivisia sovittelijoita on

RIKOSASIOIDEN SOVITTELUN NEUVOTTELUKUNTA

- Valtakunnallinen, mukana ministeriöitä ja yhdistyksiä, Vaasan kaupungin edustajana sosiaalityöntekijä Gunlög "Vevve" Ahlskog
- Tavoitteena on edistää rikosasioiden sovittelun laaja-alaista kehittämistä
- Toimikausi 6.3.2003–28.2.2006

RIKOSUHRIPÄIVYSTYKSEN TAUSTARYHMÄ

- Sosiaalivirasto, poliisi, seurakunta, SPR

BESTIS ry

- Perustettiin eri viranomaisten yhteiseksi työrukkaseksi matalan kynnyksen verktaaksi auttamaan mm. pitkäaikaistyöttömiä nuoria
- Ajatuksena, mitä vähemmän nuoria ihmisiä tyhjän päällä, sitä parempi

NUORISOASEMA-PROJEKTI

- Vaasan sosiaali- ja terveystieteiden alaisuudessa toimiva Nuorisoasema Klaara aloitti toimintansa elokuussa 2000 Vaasan sosiaaliviraston, Vaasan terveystieteiden ja Vaasan vapaa-aikaviraston nuoriso-osaston alaisena yhteistyöprojektina (projekti-aika 8–12/00).
- Nuorisoasema Klaara tarjoaa 13–25-vuotiaille vaasalaisille ja sopimuksesta myös muiden kuntien asukkaille päihteiden käyttöön, mielenterveyteen ja elämäntilanteen ongelmiin liittyviä ennaltaehkäiseviä ja hoitavia palveluja matalan kynnyksen periaatteella.

MAALAHDEN YHTEISPALVELUPISTE

- Mukana Maalahden kunta, Kela, Mustasaaren poliisi, työvoimatoimisto ja Mustasaaren kihlakunnan ulosotto. Vaasan oikeusaputoimisto on sivuvastaanotolla mukana yhteispalvelupisteessä Maalahden kunnan kautta.
- Vaasan oikeusaputoimistolla sivuvastaanotto joka toinen perjantai-aamupäivä, asiakkaita v. 2004 ollut yht. 39 kpl ja toimenpiteitä 40 kpl: asiat koskeneet etupäässä perhe- ja perintöoikeutta. Asiakkaiden palaute Maalahdesta ollut positiivista, koettu tarpeelliseksi.

IV Miten yhteistyötä voi parantaa?

Vaasan oikeusaputoimiston lähettämä kysely yhteistyötahoilleen

Vaasan oikeusaputoimisto lähetti maaliskuussa 2005 kyselyn toiminnastaan yhteistyötahoilleen: käräjäoikeuksiin, syyttäjänvirastoihin, poliisille, lähikuntiin, kriminaalihuoltoon, kirkkoherranvirastoon ym. Kyselylomakkeita lähetettiin n. 20 virastoon yhteensä noin 140 kpl. Vastauksia saatiin yhteensä 77 kpl, joten vastausprosentti oli noin 50 %, eli erinomainen. Noin kolmasosa vastaajista oli oikeuslaitoksen palveluksessa ja kaksikolmasosa oli muilta yhteistyökumppaneilta saatuja vastauksia.

Muilta viranomaisilta saaduissa vastauksissa ilmeni, ettei oikeusaputoimiston toiminnasta tiedetä riittävästi. Vastauksissa pyydettiin esitteitä ja toivottiin infotilaisuuksia, toiminnan esitteilyä, tutustumista, vierailuja.

Tuomioistuimilta saadut kommentit olivat käytännönläheisempiä ja konkreettisia. Tuli toivomuksia hakemuksiin lisättävistä tiedoista sekä toivottiin yhteisiä tilaisuuksia toimintatapojen ja -käytäntöjen paremmaksi yhteensovittamiseksi. Vastauksissa keuhuttiin myös yhteistyötä Vaasan oikeusaputoimiston kanssa mutkattomaksi.

Toimenpiteenä oikeusaputoimisto jatkaa aktiivista tiedottamista toiminnastaan, pitää yhteyksiä yhteistyöviranomaisiin, osallistuu tapaamisiin ja käyntheihin sekä yhteisille kurseille. Toimittaan esitteitä eri tahoille. Tuomioistuinasioissa tarkistetaan aina hakemuksista maininta oikeusavusta ja lähetetään oikeusapupäätökset oikeudenkäyntiasioissa tiedoksi käräjäoikeuteen. Vaihetaan vanhoihin mallipohjiinkin uudet puhelinnumeromme.

Vaasan maistraatin tekemä kysely yhteistyötahoilleen

Maistraatti teki maaliskuussa 2005 yhteistyötä koskevan kyselyn toiminnastaan pilottiprojektissa mukana oleville sekä muille yhteistyötahoille. Tällaisia tahoja olivat esim. kunnat, käräjäoikeudet sekä kunkin maistraatin tulosalueen omasta puolestaan valitsevat tahot. Vastausprosentti oli kohtalainen. Vastaajat osasivat yleensä mainita useita maistraatin tehtäviä. Vastaajien mielestä yhteistyö on sujunut hyvin. Yksittäiset havaitut epäkohdat on helppo korjata kahdenkeskin yhteydenotoin, niin kuin aikaisemminkin on menetelty. Yhteydenottotapa vaihtelee tilanteen mukaan puhelinkeskustelusta tapaamisiin. Epätietoisuutta oli lähinnä maistraatin sijainnista ja täsmällisistä aukioloajoista.

Kysely ei anna aihetta erityisiin muutoksiin. Maistraatin sijainti ja muut yhteystiedot on kuitenkin tarpeen saattaa paremmin viranomaisten tietoon. Mikäli pilottiprojektin puitteissa ryhdytään yhteistyökyselyn johdosta yhteisiin toimenpiteisiin, on maistraatti kiinnostunut osallistumaan niihin.

Kuluttaja- ja velkaneuvonnan lähettämä kysely yhteistyötahoilleen

Kuluttaja- ja velkaneuvonta lähetti maaliskuussa 2005 kyselyn toiminnastaan kokeilussa mukana oleville yhteistyötahoilleen: oikeusaputoimistoon, maistraattiin, sosiaaliamiehelle, potilasiamiehelle sekä poliisille.

Kyselyssä pyydettiin, että yhteyshenkilö jakaa kyselylomakkeen henkilökunnalle, jotta saataisiin mahdollisimman monta vastausta. Kuluttajaneuvonta sai 13 vastausta ja talous- ja velkaneuvonta sai 20 vastausta.

Kuluttajaneuvonta: vastauksista kävi ilmi, että kuluttajaneuvontaa kyllä tunnetaan, muttei tiedetä riittävästi kuluttajaneuvonnan toiminnasta. Toivottiin esitteitä, tiedotusta, infotilaisuuksia ja yhteisiä teemapäiviä ajankohtaisista asioista. Myös toiminnan asiasisällöstä pyydettiin informaatiota. Yhteistyö, jos sellaista on ollut, on sujunut hyvin.

Talous- ja velkaneuvonta: vastauksista kävi ilmi, että talous- ja velkaneuvontaa kyllä tunnetaan, mutta ettei tiedetä riittävästi toiminnasta. Toivottiin lisää tiedotusta, yhteisiä teemakoulutuksia sekä myös tietoa toiminnan asiasisällöstä. Ehdotettiin myös yhteisiä tiedotustilaisuuksia. Yhteistyö, jos sellaista on ollut, on sujunut hyvin.

Jatkotoimenpiteenä voitaisiin ajatella tiiviimpää yhteydenpitoa yhteistyötahoihin sekä yleisellä tasolla että konkreettisissa asioissa. Erityisesti kuluttaja- ja velkaneuvonnan yhteistyötä oikeusaputoimiston kanssa voitaisiin kehittää, koska yhteisiä asiakkaita on jonkin verran. Näin voitaisiin muutenkin hyödyntää sitä erityisosaamista, joka löytyy oikeusaputoimistolta sekä kuluttaja- ja velkaneuvonnalta.

Kuluttaja- ja velkaneuvonta jatkaa myös tiedottamista toiminnastaan. Toimintaan kuuluu aktiivinen tiedottaminen, mutta yleensä se kohdistuu luonnollisesti asiakkaisiin, eikä muihin viranomaisiin ja yhteistyötahoihin. Jatkossa voidaan ajatella muutosta tähän.

V Miten tästä eteenpäin?

Yhteistyöhankkeessa mukana olevien ideoita parempaan viranomaisyhteistyöhön

- Jokaisella virastolla olisi yhteyshenkilö, joka tiedottaisi virastossa tapahtuvista asioista, muutoksista, aukioloajoista yms. toisille yhteistyövirastoille
- Eri yhteistyötahojen/yhdyshenkilöiden puhelinnumerot yhteen koottuna jaettaisiin jokaiselle, näin mahdollisuus konsultointiin tarvittaessa olisi sujuvaa
- Saada muidenkin viranomaisten suorat puhelinnumerot ja selitykset, mitä asioita kukin henkilö virastossa hoitaa
- Lista yhteistyöhankkeessa mukana olevien sähköpostiosoitteista, jotta voi lähettää asiansa heti muiden tietoon
- Säännöllisen epäsäännöllisiä tapaamisia/vierailuja, joissa aina isäntäviraston puolesta jokin lyhyt esitelmä tai alustus ajankohtaisista aiheista (esim. ajankohtaisista lainmuutoksista sekä niiden vaikutuksista kyseisen viraston toimintaan) sekä mahdollisesti keskustelu yhteistyössä ilmenneistä ongelmakohdista. Tapaamisia voisi olla kerran vuodessa tai joka toinen vuosi, samalla mahdollisuus tutustua puolin ja toisin
- Käräjäoikeudet voisivat lähettää oikeusaputoimistolle heti pöytäkirjat kahtena kappaleena silloin, kun on tuomittu korvauksia sekä asiakkaalle että oikeusaputoimistolle. Maistraatille käräjäoikeus voisi lähettää yhtenä kappaleena kaikki holhousasiain päätökset riippumatta siitä, missä ominaisuudessa maistraatti on asiassa ollut ja riippumatta siitä, onko pidetty istutuskäsittelyä vai ei.
- Tiedon perillemenossa ongelmia: esim. ulosottovirasto lähettää oikeusaputoimistolle yhä uudelleen laskuja omien saatavien perintäyrityksistä, vaikka ne ovat oikeusaputoimistoille maksuttomia. Oikeusaputoimistosta on lähetetty ulosottovirastolle useita ker-

toja ministeriön ohjeet tiedoksi laskun palautuksen yhteydessä ja joskus soitettukin, mutta ongelma ei poistu. Myös maistraatti on kokenut samanlaisia ongelmia ulosoton kanssa.

- Yhteistyötahot voisivat laatia lyhyen yhteenvedon tästä yhteistyöhankkeesta ja mahdollisesti jokaisen osallistuneen tahon toimintaselostuksen kaupungin omaan Vaasa-tiedotuslehteen, joka jaetaan joka talouteen
- Sosiaali- ja terveystieteiden yhdistymisen myötä potilas- ja sosiaaliasiamies voisivat viiritellä yhteistyötä keskenään tai tulevaisuudessa jopa ehdottaa harkintaan, voisiko näitä toimia yhdistää, jos löytyisi joku molempien tehtävien hoidosta kiinnostunut henkilö
- Tarvittaisiin solidaarinen ja vastuullinen asenne toisen viranomaisen/siellä työskentelevien virkamiesten (ja muidenkin tahojen) työhön:

Esimerkkejä:

I

- Vastattaisiin, kun tulee lausuntopyyntö
- Noudattaisiin määräaikoja, pyydetäisiin tarvittaessa lisäaikaa
- Asiakkaan ja muun viranomaisen yhteydenottoon reagoidaan heti jotenkin
- Tehtäisiin, mitä on luvattu (esim. jos luvataan faksata jokin liite, niin pitää myös faksata eikä jättää sikseen ja odottaa, että monta kertaa pyydetään samaa asiaa)
- Lakattaisiin jahkaamasta ja otettaisiin haasteet rohkein ja avoimin mielin vastaan (esim. tarttumalla puhelimeen ja kysymällä, jos jokin on epäselvää)

Määräaikoja ei laiteta lausuntopyyntöihin hivin tai kiusaamisen vuoksi, vaan esim. siksi, että asia pitää määräajassa saada ratkaistuksi tai tuomioistuimeen. Vaikkei tarvitsisikaan, ei ole hyvää hallintoa eikä hyvää asiakaspalvelua pitää asioita vireillä keskeneräisinä epämääräisiä aikoja.

II

Kun asiakas ohjataan toisen viranomaisen luo, on neuvonta paikallaan. Kannattaa kuitenkin korostaa, että ratkaisu neuvonnasta huolimatta tehdään muualla. Esim. Maistraatti ei ole toimivaltainen myöntämään lainhuutoa, vaikka joku muu viranomaisen näin olisi arvellut ja vaikka asiakas olisi kuinka suuttunut turhaksi osoittautuneen asiointimatkan vuoksi. Viranomaisen pitäisi antaa asiakkaalle mukaan yhteystietonsa, kun asiakas lähetetään toiseen paikkaan asiaa hoitamaan. Jos pitää saada yhteys siihen ensimmäiseen viranomaiseen, on toivoton urakka yrittää tavoittaa suurissa virastoissa (kuten KELA), kenen kanssa asiakas on keskustellut.

III

Vastuulliseen menettelyyn kuuluu myös se, ettei aiheetta syytellä toisia viranomaisia. Muutenkin voi vähän miettiä, kuinka aiheellisenkin moitteen asiakkaalle ilmaisee. Asiallinen puhetapa on eri asia kuin mahdollisten virheitten peittäminen. Toisen viranomaisen moittimisen sijasta voisi kehottaa asiakasta tiedustelemaan asiaa oikeasta paikasta tai peräti itse soittaa ja kysyä ja näin saada asiassa ensi käden tietoa tai jotain hedelmällistä aikaan.

Yhteenveto:

Yhteistyötä on tehty aiemminkin eri muodoissaan ja se on toiminut hyvin. Silti yhteistyöprojektin kokoukset ja raportin yhteinen pohtiminen on tuonut yhteistyöhön uutta ja helpottanut sen tekemistä.

Jatkossa voitaisiin miettiä mahdollisia virkamiehen eettisiä ohjeita eli kuinka virkamiehen on kohdeltava toista virkamiestä.

Kaikessa virkamiestoiminnassa on kuitenkin viestittävä asiakkaille, että heitä kunnioitetaan ja he ovat tärkeitä, mutta virkamiehellä on kuitenkin oltava ohjat käsissä.

VI Väli­raportin luovutus

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta vieraili Vaasassa 1.–2.6.2005, jossa heille luovutettiin yhteistyöhankkeen väli­raportti. Samassa tilaisuudessa yhteistyöhankkeessa mukana olevat virastot kertoivat neuvottelukunnalle hankkeen vaikutuksista omaan työhönsä. Yhdessä tutustuttiin Vaasan hovioikeuteen, jota meille esitteli hovioikeuden presidentti Mikko Könkkölä.

VII Johtopäätökset**Mallia muille viranomaisille**

Yhteistyön alkuun päästään siten, että joku virasto, esim. oikeusaputoimisto, ottaisi vastuun muiden koollekutsumisesta. Oikeusaputoimiston muut viranomaiset Vaasan kokeilussa kokivat ”puolueettomaksi”. Oikeusaputoimistoilla ei ole omaa tehtävää vaan edustavat aina asiakkaita. Laajuus voisi määräytyä paikkakunta­kohtaisesti, mutta voisi olla hyvä kutsua eri ministeriöiden hallinnonalojen edustajia, n. 5–10 viranomaisen ydinporukka (esim. edunvalvonta, maistraatti, poliisi, kela, verottaja). Osallistujamäärä voi laajentuakin ja elää tarpeen mukaan.

Mitä yhteistoimintaa on jo ollut?

Vaasanseudulla yhteistyö on ollut satunnaista ja tapauskohtaista. Yhteistyöstä viranomaisten välillä ollaan kiinnostuneita. Velkaneuvonnan edustajan mukaan kyselyitä yhteistyöstä on tullut Iломantsista, Jyväskylästä ja Lohjalta. Vaasassa velkaneuvonnalla ja kuluttajaneuvonnalla on ollut tähänkin asti oikeusaputoimiston kanssa hyvät suhteet.

Yhteistyötapaamisten ansiosta velkaneuvonta ja oikeusaputoimisto päättivät toteuttaa jatkossa tarvittaessa yhteistapaamisia, joissa esim. oikeusavustaja ja asiakas menisivät velkaneuvojan toimistoon keskustelemaan yhdessä asiakkaan kanssa hänen velkaongelmistaan.

Mitä kokeilulla saavutettiin?

Vaasan kokeilussa opittiin tuntemaan toisia virkamiehiä ja ymmärtämään, että kaikki hoitavat asiakkaiden asioita, ettei mahdollisia ongelmia oteta henkilökohtaisesti. Koettiin, että yhteistyö

on muutenkin parantunut. Yhteydenottokynnys on alentunut, uskalletaan esittää toiselle viranomaiselle tyhmältäkin tuntuvia kysymyksiä. Asiakkaalle tunne, että asia on hoidossa, ei siirrelä toiselle luukulle. Hänen asiaansa todella hoidetaan. Maistraatin edustaja kertoi, että yhteistoiminta on näkynyt asiakkaiden kautta, tullut palautetta. Asiakkaat kertoneet, että oikeusapu-toimisto oli neuvonut tulemaan.

Miten viranomaisten eduksi?

Työskentelymenetelmien tehostuminen, yhdessä neuvottelut asiakkaan läsnä ollessa. Lisää työssä viihtymistä. Eri alojen virkamiehet näkevät asioita eri lailla. Helpottaa työn tekemistä.

Miten tästä eteenpäin?

Tapaamisia tarvittaessa kun tulee uusia, virastoa itseä koskevia lainmuutoksia tms. Ilmoitetaan niistä toisille, järjestetään yhteinen luento ja opetetaan asia toisille. Järjestetään tapaaminen kaksi kertaa vuodessa, kiertävä isäntätoimisto. Otetaan vieraileva esitelmöitsijä jostain muusta virastosta kertomaan toiminnastaan. Sovittiin, että Vaasan maistraatti aloittaa isännöimällä ensimmäistä tilaisuutta tammi-helmikuussa 2006 ja luovuttaa "viestikapulan" valitsemaalleen seuraavalle virastolle. Tilaisuuteen otetaan myös ajankohtaiskatsaus omasta alasta. Pyritään välttämään liikaa muodollisuutta, tehdään kuitenkin raportti tilaisuuden sisällöstä, mahdollisesti poissaolevien käyttöön ja itselle muistin avuksi. Huomionarvoinen seikka on sekin, että tilaisuuteen osallistujille ei aiheudu kustannuksia!

Mikä yhteistyön aloittamisessa vaikeaa?

Aloituskynnyksen ylittäminen, päätös mukaanlähtemisestä. Uskaltaako lähestyä toista virastoa.

Salassapito

Ei ole ollut ongelmia, on itsestäänselvää. Asiakkaalta lupaa kysyttäessä kerrotaan, kenestä asiakkaasta on kyse, mutta yleensä ei viranomaisten välisessä kanssakäymisessä asiakkaan asian hoidossa nimellä ole merkitystä. Yhteistyössä puhuttu ongelmaryhmistä, ei henkilöstä.

Kokeilun hyvät ja huonot puolet

Tunnetaan toisemme paremmin, helpompi ottaa yhteyttä. Tieto lisääntyy kanssakäymisessä. Vie aikaa.

Viekö yhteistyö aikaa vai tuoko mahdollisesti aikaa?

Aluksi osallistuminen projektiin vie aikaa, mutta myöhemmin se päinvastoin tuo aikaa. Pilotti-projektina olemme kirjoittaneet pöytäkirjat ja raportin, mutta muiden viranomaisten ei tarvitsisi niin tehdä. Aika tulee takaisin ajan kuluessa kun työ sujuu nopeammin.

Ristiriitaista

Valtion henkilökunta vähenee lähitulevaisuudessa olennaisesti. Työtehtävät on tällöin tarkoitus hoitaa entistä tehokkaammin mm. niin, että kukin viranomainen keskittyy ydintehtäviinsä. Tämä tavoite vaikuttaa olevan ristiriidassa oikeudellisten neuvontapalveluiden yhteistyökokeilun tavoitteiden kanssa, koska asiakkaan asian kokonaisvaltainen hoitaminen ja yhteydenpito muihin viranomaisiin ilmeisesti aina ulottuvat ydintehtävien ulkopuolelle. Tämä edellyttäneet tiettyä väljyyttä käytettävissä olevien henkilöstöressurssien suhteen.

Sarjan aiemmat julkaisut vuonna 2005

1. Nordiska initiativ för aktivt medborgarskap utgående från principen om livslångt lärande
2. Kansallinen ohjelma väkivallan vähentämiseksi
3. Kansalaisena Suomessa. Kansalaisvaikuttaminen Pohjoismaissa ja European Social Survey 2002
4. Think tankit ja poliittiset säätiöt Euroopassa. Esityksiä suomalaisista toteuttamismalleista
5. Mediakasvatus 2005. Kansalliset kehittämistarpeet
10. Toimenkuva katoamassa vai ”valoa ikkunassa”? Paikallisen poliittisen järjestötoiminnan tila Suomessa
11. Media ja demokratia Suomessa. Kriittinen näkökulma

ISSN 1458-6444
ISBN 952-466-298-1



TILAUKSET

Edita Prima Oy
Asiakaspalvelu
vaihde 020 450 011
faksi 020 450 2470
asiakaspalvelu.prima@edita.fi

BESTÄLLNINGAR

Edita Prima Ab
Kundservice
växel 020 450 011
fax 020 450 2470
asiakaspalvelu.prima@edita.fi