

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2002:24

*Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan
kertomus toiminnastaan
vuonna 2002*

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2002:24

*Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan
kertomus toiminnastaan
vuonna 2002*

OIKEUSMINISTERIÖ
HELSINKI 2002

ISSN 1458-7149
ISBN 952-466-087-3
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILELEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
4.12.2002

<p>Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)</p> <p>Oikeusturva-asiain neuvottelukunta</p> <p>pj Teuvo Pohjolainen siht. Merja Muilu, Pirkko Kivikari, Jukka Sarhimaa</p>	<p>Julkaisun laji Raportti</p>		
	<p>Toimeksiantaja Valtioneuvosto</p>		
	<p>Toimielimen asettamispäivä 5.10.2000</p>		
<p>Julkaisun nimi Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuonna 2002</p>			
<p>Julkaisun osat</p>			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Kertomus sisältää oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kannanotot, joita kertomusvuonna on kolmesta aihepiiristä. Hallintolainkäytön kehittämistä koskevassa kannanotossa esitetään näkemyksiä korkeimman hallinto-oikeuden ja alueellisten hallinto-oikeuksien roolien täsmentämisestä ja ehdotuksia korkeimman hallinto-oikeuden juttumäärän vähentämiseksi. Ulkomaalaisasioihin liittyvistä oikeusturvaongelmista otetaan kantaa turvapaikkamenettelyyn, säilöönottoon sekä yksityisyyden ja perhe-elämän suojaan. Kannanotossa rikosvahinkolain ongelmakohtina pidetään korvauksen viipymistä sekä rikosvahinkolain nojalla maksettavia uhria ja läheisen kärsimyskorvauksia.</p> <p>Oikeusturva-asiain neuvottelukunnassa on vireillä hanke oikeushallinnon asiakaspalvelun kehittämisestä, selvitys prosessikäytäntöjen yhtenäisyydestä käräjäoikeuksissa, Kansalaisen oikeusturva – tutkimushanke sekä peruskoululaisten oikeuskasvatusta koskeva hanke. Lisäksi kertomuksessa kuvataan lyhyesti neuvottelukunnassa vuoden aikana esillä olleita aiheita, joita ovat oikeudenhoidon asiakirjoissa käytettävä kieli, ratkaisujen joutuisuus, kansalaisten kuuleminen lainvalmistelussa, maataloushallinnon oikeusturvaongelmat, velkasovinto-ohjelmassa havaittuja oikeusturvaongelmia, rikosasioiden sovittelu, rasismiepäilyt ja terrorismilainsäädäntö.</p>			
<p>Avainsanat: (asiasanat) oikeusturva, hallintolainkäyttö, hallinto-oikeus, ulkomaalaiset, rikosvahinko, oikeuskasvatus, oikeudenkäynti, velkasovinto-ohjelma, rasismi</p>			
<p>Muut tiedot Yhteishenkilö oikeusministeriössä Merja Muilu</p>			
<p>Sarjan nimi ja numero Lausuntoja ja selvityksiä 2002:24</p>	<p>ISSN 1458-7149</p>	<p>ISBN 952-466-087-3</p>	
<p>Kokonaissivumäärä</p>	<p>Kieli suomi</p>	<p>Hinta</p>	<p>Luottamuksellisuus julkinen</p>
<p>Jakaja Oikeusministeriö</p>	<p>Kustantaja Oikeusministeriö</p>		

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIE MINISTERIET

Utgivningsdatum
4.12.2002

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Rapport	
Delegationen för rättskyddsärenden		Uppdragsgivare Statsrådet	
Ordförande: Teuvo Pohjolainen Sekreterarna: Merja Muilu, Pirkko Kivikari, Jukka Sarhimaa		Datum då organet tillsattes 5.10.2000	
Publikation (även den finska titeln) Delegationens för rättskyddsärenden berättelse över verksamheten under 2002 (Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuonna 2002)			
Publikationens delar			
Referat			
<p>Berättelsen innehåller delegationens för rättskyddsärenden ställningstaganden som är ur tre teman från berättelseåret. I ställningstagandet till utvecklandet av förvaltningsprocessen läggs fram synpunkter på preciseringen av högsta förvaltningsdomstolens och de regionala förvaltningsdomstolarnas roller och förslag till att minska antalet ärenden vid högsta förvaltningsdomstolen. I fråga om rättsskyddsproblem i utlänningsärendena tar delegationen ställning till förfarandet vid asylsökning, tagande i förvar samt skyddet av privatlivet och familjelivet. I ställningstagandet till brottsskadelagen anses problemen ligga i dröjsmålen i ersätningarna och ersättningar för lidanden som betalas enligt brottsskadelagen till den närstående och offret.</p> <p>Vid delegationen för rättsskyddsärenden pågår ett projekt med utvecklandet av kundservicen i justitieförvaltningen, en utredning över enhetligheten av processförfarandena vid tingsrätter, forskningsprojektet Medborgarens rättsskydd samt projektet med rättsfostran för grundskoleelever. I berättelsen beskrivs också kort teman som har varit aktuella under året: språket som används i rättsvårdens dokument, snabbheten av avgöranden, hörandet av medborgarna vid lagberedningen, rättsskyddsproblemen i lantbruksförvaltningen, rättsskyddsproblem som har kommit fram i skuldförlikningsprogrammet, förlikning av brottmålen, misstankar om rasism och lagstiftningen om terror.</p>			
Nyckelord Rättsskydd, förvaltningsprocess, förvaltningsdomstol, utlännningar, brottsskada, rättsfostran, rättegång, skuldförlikningsprogram, rasism			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren) Kontaktperson vid justitieministeriet Merja Muilu			
Seriens namn och nummer Justitieministeriet, Utlåtanden och utredningar 2002:24		ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-087-3
Sidoantal	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Justitieministeriet		Förlag Justitieministeriet	

JOHDANTO

Neuvottelukunnan asettaminen

Valtioneuvosto on 5.10.2000 asettanut oikeusturva-asiain neuvottelukunnan, jonka toimikaudeksi se on määrännyt 5.10.2000 -31.10.2003. Neuvottelukunnan asettamisen taustalla on näkemys, jonka mukaan yksi yhteiskunnan perustehtävä on huolehtia kansalaisten oikeusturvasta. Se edellyttää jatkuvia toimenpiteitä, joilla kansalaisten oikeusturva lainsäädännöllisesti määritellään oikealla tavalla. Lisäksi se edellyttää hallituksen ja viranomaisten toimenpiteitä, joilla huolehditaan siitä, että kansalaisten oikeusturva myös käytännössä toteutuu. Yhteiskunnan ja oikeudellisten olojen muuttuessa nopeassa tahdissa on tärkeitä seurata kehityksen kulkua ja suunnata sitä niin, että kansalaisten oikeusturva kohenee käytännössäkin. Tämän tavoitteen toteuttamiseen tarvitaan monipuolista tietoa todellisuudesta niin läheltä tapahtumia ja ilmiöitä kuin mahdollista.

Valtioneuvosto on asettamispäätöksessään määritellyt neuvottelukunnan tavoitteeksi oikeusturvan toteutumisen seuraamisen ja pyrkimyksen oikeusturvan kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. Oikeusturvalla tarkoitetaan tällöin kansalaisten perusoikeuksia ja erityisesti kansalaisten pääsyä tehokkaasti oikeuksiinsa. Oikeusturvan keskeisimmän ytimen muodostavat oikeusjärjestyksen laatu, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset ja oikeuden toteutuminen tuomioistuimissa ja muissa oikeushallinnon viranomaisissa.

Neuvottelukunnan kokoonpano

Neuvottelukunnan puheenjohtajana on toiminut 25.10.2001 alkaen vararehtori *Teuvo Pohjolainen* Joensuun yliopistosta. Neuvottelukunnan muut jäsenet ovat laamanni *Nanny Granfelt* Raaseporin käräjäoikeudesta, asianajaja *Pekka Harju* Helsingistä, tutkuspäällikkö *Juhani Iivari* Stakesista, tiedotuspäällikkö *Pirkko Kauppinen* oikeusministeriöstä, professori *Ahti Laitinen* Turun yliopistosta, erityisasiantuntija *Sakari Laukkanen* oikeusministeriöstä, johtava kihlakunnansyyttäjä *Pekka Noronen* Lahdesta, velkaneuvoja *Kaisu Paloranta* Riihimäeltä, oikeustieteen tohtori *Raimo Pekkanen*, hallinto-oikeustuomari *Veijo Tarukannel* Hämeenlinnan hallinto-oikeudesta, asianajaja *Kirsi Tarvainen* Helsingistä, professori *Jarno Tepora* Helsingin yliopistosta, oikeusaputoimen johtaja *Hanna-Leena Tukeva* Seinäjoelta ja osastosihteeri *Anneli Vilmi* Heinolan käräjäoikeudesta. Neuvottelukunnan sihteereinä ovat toimineet hallitussihteeri *Merja Muilu* oikeusministeriöstä, apulaispääsihteeri *Pirkko Kivikari* Suomen Asianajajaliitosta, lakimies *Juha Viertola* Suomen Lakimiesliitto ry:stä 16.5.2002 saakka ja lakimies *Jukka Sarhima* samasta järjestöstä 1.6.2002 lukien. 7.11.2001 lukien neuvottelukunnan teknisenä sihteerinä on toiminut hallintotieteiden maisteri *Anu Mutanen*.

OIKEUSTURVA-ASIAIN NEUVOTTELUKUNNAN KERTOMUS TOIMINNASTAAN 2001 - 2002

SISÄLTÖ

- 1 NEUVOTTELUKUNNAN TOIMINTA
- 2 NEUVOTTELUKUNNAN TOIMENPIDE-EHDOTUKSET JA KANNANOTOT
 - 2.1 Kannanotto hallintolainkäytön kehittämisestä
 - 2.1.1 Yleistä hallintolainkäyttöprosessista
 - 2.1.2 Korkeimman hallinto-oikeuden ja alueellisten hallinto-oikeuksien roolien täsmentäminen
 - 2.1.3 Ehdotuksia korkeimman hallinto-oikeuden juttumäärän vähentämiseksi
 - 2.1.4 Hallintolainkäytön kokonaisuuden kehittäminen
 - 2.1.5 Riittävien voimavarojen turvaaminen
 - 2.2 Kannanotto ulkomaalaisasioihin liittyvistä oikeusturvaongelmista
 - 2.2.1 Turvapaikkamenettely
 - 2.2.2 Säilöönotto
 - 2.2.3 Yksityisyyden ja perhe-elämän suojaaminen
 - 2.2.4 Muita ongelmakohtia
 - 2.3 Kannanotto rikosvahinkolain ongelmakohtista
 - 2.3.1 Korvauksen viipyminen
 - 2.3.2 Rikosvahinkolain nojalla maksettava uhrin kärsimyskorvaus
 - 2.3.3 Läheisen kärsimyskorvaus
- 3 ALOITTEET JA VIREILLÄ OLEVAT HANKKEET
 - 3.1 Oikeushallinnon asiakaspalvelun kehittäminen
 - 3.2 Selvitys prosessikäytäntöjen yhtenäisyydestä käräjäoikeuksissa
 - 3.3 Kansalaisen oikeusturva – tutkimushanke
 - 3.4 Oikeuskasvatusta peruskoululaisille
- 4 MUUT ESILLÄ OLLEET ASIAT
 - 4.1 Oikeudenhoidon asiakirjoissa käytettävä kieli
 - 4.2 Ratkaisujen joutuisuus
 - 4.3 Kansalaisten kuuleminen lainvalmistelussa
 - 4.4 Maataloushallinnon oikeusturvaongelmat
 - 4.5 Velkasovinto-ohjelmassa havaittuja oikeusturvaongelmia
 - 4.6 Rikosasioiden sovittelu
 - 4.7 Rasismiepäilyt
 - 4.8 Terrorismlainsäädäntö
- 5 YHTEYDENOTOT NEUVOTTELUKUNTAAN

1 NEUVOTTELUKUNNAN TOIMINTA

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta pyrkii herättämään yhteiskunnallista keskustelua valitsemistaan aiheista. Se voi lisäksi toimia aloitteiden tekijänä, virikkeiden ja kannanottojen antajana sekä oikeusturvaa vaarantavien epäkohtien ja puutteiden esiintuojana.

Neuvottelukunnan tehtävänä on muun muassa arvioida oikeusturvan toteutumista eri oikeudenaloilla, laatia aloitteita ja esityksiä oikeusturvan parantamiseksi ja sen kehittämistä koskevaksi tutkimukseksi, edistää tiedotusta kansalaisten mahdollisuudesta saada apua oikeudellisiin ongelmiinsa, osallistua yleiseen oikeus- ja yhteiskuntapoliittiseen keskusteluun esimerkiksi järjestämällä seminaareja ja keskustelutilaisuuksia sekä pitää yhteyttä sellaisiin yhteisöihin, joiden toimenkuvaan liittyy oikeusturvanäkökohtia. Neuvottelukunnan tulee lisäksi vuosittain antaa kertomus toiminnastaan. Kertomus neuvottelukunnan toisen vuoden toiminnasta on luovutettu oikeusministeri Johannes Koskiselle 4.12.2002.

Neuvottelukunta on asettamispäätöksen lisäksi itse linjannut toimintaansa ja katsonut, että se on sille asetettujen tehtävien mukaisesti avoin kansalaismieli-piteille ja –aloitteille. Tästä syystä kansalaiset voivat ottaa neuvottelukuntaan yhteyttä eri tavoin. Mikäli näihin aloitteisiin liittyy sellaisia yleisiä kysymyksiä, joita neuvottelukunnan asettamispäätöksessä tarkoitetaan, asia otetaan mahdollisuuksien mukaan käsittelyyn siltä osin. Neuvottelukunta ei siten käsittele yksittäisiä rikos- tai riita-asioita tai hallintolainkäytön alaan kuuluvia asioita.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta on pitänyt seitsemän kokousta, joista yksi pidettiin Joensuussa yliopiston vieraana. Vierailun yhteydessä esiteltiin Joensuun yliopiston oikeustieteen laitoksen tutkimustoimintaa, kuultiin esitykset hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista ja päätöksen perusteleminen hallintomenettelylaissa. Neuvottelukunta tutustui vierailun yhteydessä rajavartioston toimintaan Värtsilän rajavartioasemalla. Rajavartioston edustajat totesivat, että Suomen rajaviranomaisten suorittaman rajavartioston merkitys on EU- jäsenyyden ja Schengen-sopimuksen myötä lisääntynyt. Tehokas rajavartiointi EU:n ulkorajoilla edellyttää riittäviä resursseja.

Neuvottelukunta on kokouksiensa yhteydessä kuullut Maa- ja metsätaloustuottajien Keskusliitto ry:tä (MTK), Amnesty International Suomen osasto ry:tä ja Ihmisoikeusliitto ry:tä.

Maa- ja metsätaloustuottajien Keskusliitto MTK ry:n päälakimies Risto Airikkala kertoi kuulemistilaisuudessa maataloushallinnon oikeusturvaongelmista. Asioita on käsitelty kohdassa 2.3.

Amnesty International Suomen osasto ry:n edustajina toiminnanjohtaja Frank Johansson ja johtokunnan jäsen Thomas Hackman kertoivat kuulemistilaisuudessa eräistä rasismiepäilyistä, joiden viranomaiskäsittelystä Amnesty Internationalin kansainvälinen sihteeristö on pyytänyt oikeusministeriöltä riippumatonta selvitystä. Amnesty International ilmaisi huolestuneisuutensa 11.9.2001 jälkeen sovittujen EU:n puitepäätösten ihmisoikeusvaikutuksista kuten liian väljistä rikosnimikkeistä, rangaistusasteikoista, sanan- ja liikkumisvapauden rajoista ja yksityisyyden suojasta.

Amnesty International kiinnitti lisäksi huomiota eräisiin ulkomaalais- ja pakolaiskysymyksiin ja totesi, että siviilipalveluksen kesto (13 kuukautta) voidaan pitää rangaistuksen luonteisena, kun sen pituus on yli puolitoistakertainen normaaliin asepalvelukseen (6 kk) verrattuna. Kuulemista on raportoitu kohdassa 4.9.

Ihmisoikeusliitto ry:n edustajana Kristiina Kouros otti kuulemisessa esille muun muassa perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan tehottomuuden Suomessa, muiden kuin valtaväestöön kuuluvien vaikeudet saada joissakin tilanteissa asia poliisin tutkittavaksi ja ylivelkaantuneiden oikeusturvan. Ulkomaalaiskysymyksistä esille otettiin nopeutetun turvapaikkamenettelyn ongelmat ja turvallisen alkuperämaan käsite, muutoksenhakuun liittyvät ongelmat sekä perheiden yhdistämiseen ja yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden erityiskysymykset. Kuulemista ja neuvottelukunnan kannanottoja siinä yhteydessä esille tulleissa asioissa on raportoitu kohdissa 2.2, 4.5, 4.7 ja 4.8.

Neuvottelukunnalla on oma sivu internetissä osoitteessa www.oikeusturva-asiainneuvottelukunta.fi. Tiedottaminen neuvottelukunnan toiminnasta on tapahtunut ensisijaisesti näillä sivuilla. Esimerkiksi kokousten pöytäkirjat ovat vuoden 2002 alusta alkaen olleet nähtävissä näillä sivuilla. Sivulla on julkaistu myös neuvottelukunnan erikseen antamat kannanotot, aloitteet ja tiedotteet kuten esimerkiksi neuvottelukunnan antama tiedote kannanotostaan ulkomaalaisasioihin.

Neuvottelukunnan jäsenet ovat eri oikeudenalojen asiantuntijoita. Lisäksi se voi asettamis päätöksen mukaisesti kuulla asiantuntijoita. Neuvottelukunta on arvioinut työn painottuvan pääasiassa oikeusministeriön hallinnonalalle, mutta esille on noussut asioita, jotka sivuavat muitakin hallinnonaloja. Neuvottelukunta on työskennellyt jakautuneena työryhmiin, jotka ovat kokoontuneet neuvottelukunnan kokousten välillä ja valmistelleet neuvottelukunnan yhteiseen käsittelyyn oikeusturvaa koskevia kysymyksiä eri näkökulmista. Yksi työryhmä on käsitellyt oikeusturva-ongelmia yleisissä tuomioistuimissa ja toinen työryhmä hallintotuomioistuimissa käsiteltävien asioiden osalta. Kolmas työryhmä on pohtinut muita kuin tuomioistuinmenettelyyn liittyviä oikeusturvanäkökuulia.

Kansalaisten kokemat oikeusturvaongelmat ovat hyvin erilaisia ja ne voivat tulla esille monilla eri tasoilla ja elämänalueilla. Tästä syystä neuvottelukunnan käsittelemät tai sille tietoon saatetut asiat ovat liikkuneet konkreettisista yksittäisistä oikeusturvakysymyksistä oikeusjärjestelmässä laajemmin ilmeneviin ongelmiin. Neuvottelukunta on paneutunut syvällisesti muutamiin kysymyksiin pohtien esimerkiksi hallintolainkäyttöön liittyviä kysymyksiä ja antanut sitä koskevia toimenpide-ehdotuksia. Näitä ovat muun muassa ehdotukset korkeimman hallinto-oikeuden juttumäärän vähentämiseksi, hallintolainkäytön kokonaisuuden kehittämiseksi ja taloudellisten resurssien oikein kohdentamiseksi. Neuvottelukunta on ottanut kantaa myös eräisiin ulkomaalaiskysymyksiin. Lisäksi se on antanut kannanoton rikosvahinkolain ongelmakohdista. Neuvottelukunta on antanut aloitteen oikeushallinnon asiakaspalvelun kehittämiseksi. Samoin se on tehnyt aloitteen selvityksen tekemisestä prosessikäytäntöjen yhtenäisyydestä käräjäoikeuksissa. Neuvottelukunta on toiminut oikeuskasvatuksen pilottihankkeen käynnistäjänä, jota esitetään laajennettavaksi kaikkiin peruskouluihin osaksi yhteiskuntaopin opetusta. Edellä mainittujen ohella esillä ovat olleet muun muassa oikeushallinnon asiakirjojen ymmärrettävä kieli, ratkaisujen joutuisuus ja kansalaisten kuuleminen lainvalmistelussa.

Esillä ovat niin ikään olleet maataloushallintoon ja laman aikana ylivelkaantuneiden aseman parantamiseen liittyvät oikeusturvaongelmat.

2 NEUVOTTELUKUNNAN TOIMENPIDE-EHDOTUKSET JA KANNANOTOT

2.1 Kannanotto hallintolainkäytön kehittämistä

2.1.1 Yleistä hallintolainkäyttöprosessista

Nykyaikaisen hallintolainkäytön perustehtävä on pitkälti sama kuin lainkäytön tehtävä yleisissä tuomioistuimissa eli konkreettisen oikeussuojan antaminen yksilöille ja yhteisöille.

Tähän mennessä saatujen kokemusten valossa voidaan hallintolainkäyttölaissa verrattain joustavasti säänneltyä hallintolainkäyttöprosessia perustellusti pitää melko hyvin toimivana sekä oikeusturvan takaamisen että prosessin tehokkuuden kannalta. Hallintolainkäytön horisontaalityöryhmän loppuraportissa todetun suuntaisesti voidaan sanoa, että lain säännökset turvaavat hallintoasioiden tuomioistuin käsittelyssä nykyaikaisen oikeudenkäynnin, joka täyttää myös perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset.

Hallintolainkäytön prosessia ei ole säännelty yhtä laajoin ja yksityiskohtaisin säännöksin kuin siviili- ja rikosprosesseja niitä koskevassa lainsäädännössä. Tämä on mahdollistanut sen, että hallintolainkäyttölakia sovellettaessa voidaan käyttää parhaiten asian aineellisen sisällön selvittämistä kulloinkin tukevia menettelyjä (kirjallinen käsittely, suullinen käsittely, ns. valmistava suullinen käsittely ja katselmus) sekä näiden erilaisia yhdistelmiä. Kirjallinen perusmenettely takaa hallintotuomioistuimen ratkaisukokoonpanon huolellisen valmistautumisen suulliseen käsittelyyn ja/tai katselmukseen.

Yleisesti voidaan arvioida, että hallintolainkäytön prosessi on yksilöiden ja yhteisöjen oikeusturvaodotusten näkökulmasta varmaa ja taloudellisesti tehokasta. Tämä toteamus ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei ongelmia lainkaan olisi.

2.1.2 Korkeimman hallinto-oikeuden ja alueellisten hallinto-oikeuksien roolien täsmentäminen

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta katsoo, että on aiheellista kiinnittää huomiota yleisten hallintotuomioistuinten eli korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ja alueellisten hallinto-oikeuksien (HAO) rooleihin hallintolainkäyttöprosessin kokonaisuuden toteuttamisessa.

KHO:n rooli on ennen kaikkea historiallisista syistä muotoutunut vähintään kaksijakoiseksi. Se toimii ensimmäisenä ja samalla viimeisenä valitusasteena sellaisissa hallintoasioissa, joista valitetaan joko hallintolainkäyttölain tai erityissäännösten nojalla suoraan KHO:een. Tällaisia ovat mm. ministeriöiden ja eräiden muutoksenhakulautakuntien tekemät päätökset. Toisaalta KHO:lla on useissa oikeusturvanäkökulmasta katsottuna keskeisissä asiaryhmissä, kuten sosiaali- ja

verotusasioissa oikeuskäytäntöä tosiasiallisesti ohjaavan ennakkopäätöstuomioistuimen asema.

Alueelliset hallinto-oikeudet ovat pääsääntöisesti ensimmäisiä oikeusasteita, kun hallintoasiaa käsitellään varsinaisessa tuomioistuinprosessissa. Hallinto-oikeudessa esitetään ensi kerran hallintoviranomaisen päätökseen kohdistuvat muutosvaatimukset perusteluineen sekä tutkitaan vaatimuksia tukeva näyttö hallintolainkäyttölain 7 luvun mukaisia menettelyjä noudattaen.

Oikeusturvan toteutumisen ja oikeuden saatavuuden näkökulmasta juuri ensi asteen prosessilla ja toiminnalla on hallintolainkäytössäkin ensiarvoisen tärkeä merkitys, sillä suurin osa yleisissä hallintotuomioistuimissa ratkaistavista asioista jää lopulta hallinto-oikeuksien tekemien päätösten mukaisiksi. Vaikka KHO:ssa toimitetaan, joskin varsin vähäisessä määrin suullisia käsittelyjä, voitaneen sanoa, että näyttökysymys ratkaistaan useimmissa asioissa pääsääntöisesti hallinto-oikeudessa käydyn prosessin pohjalta. Alueellisilla hallinto-oikeuksilla on käytännössä parhaat mahdollisuudet tutkia kaikki hallintolainkäyttöasiat laaja-alaisesti ja välittömään näyttöön perustuen. Nykyisessä oikeustilassa tämä ei avaudu kovinkaan selvästi oikeuden hakijoiden näkökulmasta.

Epäselvä tila hallintotuomioistuinten roolien suhteen ei ole oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen hyväksyttävä. Rooleja tulisi perusteellisesti selvittää ja täsmentää.

Mikäli KHO:ta halutaan kehittää säännönmukaisesti myös näyttökysymyksiä suullisessa menettelyssä tutkivan, ns. tavallisen muutoksenhakutuomioistuimen suuntaan, tulisi siellä pystyä takaamaan prosessuaalisesti samanlainen ja sama ntasoinen välitön oikeudenkäynti kuin alueellisissa hallinto-oikeuksissa. Tämä edellyttäisi, että KHO:ssa toimitettaisiin huomattavasti nykyistä enemmän suullisia käsittelyjä ja katselmuksia, mikä näyttäisi nykyisen juttumäärän puitteissa olevan jokseenkin mahdotonta. Voidaankin perustellusti kysyä, onko KHO:ssa käsiteltävien asioiden suuri määrä omiaan estämään kansalaisen oikeusturvan täysimääräistä toteutumista.

Jos taas halutaan korostaa KHO:n roolia ensisijaisesti oikeudellisten kysymysten ratkaisijana sekä alempien tuomioistuinten ja viranomaisten ratkaisukäytäntöä ohjaavana ylimpänä hallintotuomioistuimena, jonka ratkaisutoiminta ja valvonta viime kädessä takaavat oikeusturvan täysimääräisen toteutumisen, tulisi sen päätösten ja ennen kaikkea niiden perustelujen laatimiseen voida kohdentaa lisää voimavaroja. KHO:ssa sovellettava prosessi olisi myös oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen sopeutettava ensi asteen prosessuaalisiin ja toiminnallisiin järjestelyihin, esimerkiksi rajaamalla näyttökysymysten tutkiminen pääsääntöisesti alueellisten hallinto-oikeuksien tehtäväksi. Selvää tietenkin on, ettei KHO:n roolia voida rakentaa täysin samanlaiseksi kuin mikä KKO:n rooli nykyisin on, johtuen erityisesti hallintolainkäytön tuomioistuinjärjestelmän kaksiportaisuudesta.

Kumman tahansa edellä hahmotellun kehityssuunnan valitseminen edellyttäisi KHO:n juttumäärän tuntuvaa vähentämistä.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan näkemyksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden roolia ja prosessia tulisi jatkossa kehittää nykyistä selkeämmin oikeuskysymyksiin keskittyvän ja oikeuskäytäntöä ohjaavan tuomioistuimen suuntaan.

Hallinto-oikeuksien asemaa hallintolainkäytön keskeisinä oikeuspaikkoina tulisi vastaavasti vahvistaa valitustiejärjestelmää kehittämällä, eräitä muutoksenhakulautakuntia lakkauttamalla sekä huolehtimalla siitä, että hallinto-oikeuksien taloudelliset resurssit ja aineellisen prosessinjohtoon nykyaikaiset vaatimukset täyttävä henkilökuntarakente (esim. tuomaripainotteinen järjestelmä) vastaavat niille asetettavia tehtäviä.

2.1.3 *Ehdotuksia korkeimman hallinto-oikeuden juttumäärän vähentämiseksi*

KHO:n vuosittainen juttumäärä on huomattavan suuri ottaen huomioon sen roolin ylimpänä hallintotuomioistuimena. Vuoden 2001 aikana se ratkaisi 3612 asiaa. Tulisikin selvittää keinoja KHO:n juttumäärän vähentämiseksi. KHO:n juttumäärän vähentäminen liittyy kiinteästi oikeusvaltion perusvaatimukseen eli kansalaisten tosiasialliseen oikeusturvaan. Se on tärkeää myös, mikäli KHO:n roolia ennakkopäätöstuomioistuimena halutaan vahvistaa ja hallintolainkäytön ennustettavuutta ja oikeusvarmuutta parantaa, kuten edellä on esitetty.

Ainakin seuraavia mahdollisuuksia tulisi selvittää:

- 1) Hallintolainkäyttölain mukaisen valitustiesysteemin (viranomaisen päätös - HAO – KHO) toteuttaminen hallinnossa selväpiirteisesti.
- 2) Valituslupajärjestelmän laajentaminen oikeuden saatavuutta vaarantamatta.
- 3) Ministeriöiden tavanomaisista hallintopäätöksistä tehtävien valitusten ohjaaminen alueellisiin hallinto-oikeuksiin. (Suora valitustie KHO:een vain lailla säädetyissä erityisen laajakantoisissa tai periaatteellisesti merkittävissä asioissa.)

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta esittää, että selvitetään keinoja juttumäärien vähentämiseksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

2.1.4 *Hallintolainkäytön kokonaisuuden kehittäminen*

Hallintolainkäyttölaissa on lähtökohtana, että hallintoviranomaisten päätöksistä tehdyt valitukset ohjautuvat alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Monissa asiaryhmissä valitustie kuitenkin kulkee erityissäännösten nojalla suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikä voidaan nähdä oikeusturvan kannalta jossakin määrin ongelmallisena. Asiantilaa onkin pidetty lainsäädännöllisenä epäkohtana useissa yhteyksissä. (Ks. esim. EV 75/1996 vp, LaVM 19/1998 vp ja hallintolainkäytön horisontaalityöryhmän loppuraportti s. 9.)

Asianosaisen mahdollisuus hakea muutosta viranomaisen päätökseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset täyttävässä tuomioistuinprosessissa on keskeinen tae oikeusturvan toteutumiselle.

Hallinnon sisäistä oikaisujärjestelmää on syytä edelleen kehittää. Esimerkiksi verotuksen oikaisulautakuntajärjestelmä on toiminut pääpiirteissään hyvin, kun sitä on kehitetty hallinnon sisäisenä oikaisumenettelyä (hallintomenettely). Tätä järjestelmää ei ole aihetta jatkossakaan kehittää kohti tuomioistuinmaista menettelyä.

Eräissä asioissa olisi korostuneen tärkeää päästä hallintopäätöksestä valittamalla suoraan hallintotuomioistuimeen. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi hallinnolliset

vapaudenriistot ja eräät monimutkaisia asianosaisasetelmiä sisältävät asiat, kuten monet ympäristöasiat. Oikeusturva-asiain neuvottelukunta on jo aiemmassa kannanotossaan ehdottanut, että eräät lastensuojeluasiat tulisi käsitellä jo ensi asteessa alueellisissa hallinto-oikeuksissa.

Toimeentuloturvan muutoksenhakuasioiden osalta esteenä valitusten nopealle ohjaamiselle yleisiin hallintotuomioistuimiin on valitusten määrä. Oikeusturva-asiain neuvottelukunta katsoo, että eri intressitahojen edustajista koostuvat muutoksenhakulautakunnat voivat sinänsä soveltua hallinnon sisäiseen oikaisumenettelyyn, mutta hallintolainkäyttö ja varsinaisen muutoksenhaku tulisi keskittää riippumattomiin hallintotuomioistuimiin. Vain näin voidaan viime kädessä taata valitusten asianmukainen käsittely ja asianosaisten oikeusturvan täysimittainen toteutuminen.

Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan 13.11.2001 (829/4/00) todennut, että pitkät käsittelyajat ja se, ettei muutoksenhakija ole päässyt kaikissa asioissa riippumattomaan tuomioistuimeen vaarantavat asianosaisten oikeusturvan toteutumista sosiaaliturva-asioissa. Erityisesti toimeentuloturvan muutoksenhakuasioiden lautakuntajärjestelmää olisikin syytä arvioida uudelleen pitkällä aikajänteellä. Lautakuntajärjestelmän uudelleen arvioiminen edellyttäisi koko hallintolainkäytön organisaation syvällistä tarkastelua.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta katsoo, että valitukset hallintoviranomaisten päätöksistä tulisi pääsääntöisesti ohjata alueellisiin hallinto-oikeuksiin, jotka ovat riippumattomia tuomioistuimia. Oikeudenkäynnin painopisteen tulisi hallintolainkäytössä olla ensimmäisenä asteena toimivissa hallinto-oikeuksissa.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta esittää, että koko hallintolainkäytön kokonaisuus käydään seikkaperäisesti läpi kiinnittäen erityisesti huomiota oikeusturvakysymyksiin.

2.1.5 Riittävien voimavarojen turvaaminen

Hallintotuomioistuimilla on ihmisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta nykyisin hyvin keskeinen rooli suomalaisessa yhteiskunnassa. Oikeusturvaodotusten ja erityisesti perus- ja ihmisoikeusvalvonnan merkityksen korostuminen lainkäyttötoiminnassa ja myös tässä kannanotossa esitetyn suuntaisen kehityksen omaksuminen edellyttäisivät voimakasta taloudellista panostusta alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Väistämätön tosiasia on, että nykyaikaisen oikeusvaltion ylläpitäminen maksaa. Yhtä väistämätöntä on kuitenkin myös se, että oikeusturvan toteutumisen edellytysten takaamiseen on jatkuvasti panostettava, jotta oikeusturvaa olisi tosiasiallisesti saatavilla. Julkisen vallan tulee huolehtia siitä, että tuomioistuimilla on asianmukaiset resurssit hoitaa tehtäviään yhtenä keskeisenä nykyaikaisen oikeusvaltion osana.

2.2 Kannanotto ulkomaalaisasioihin liittyvistä oikeusturvaongelmista

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta on keväällä 2002 kiinnittänyt huomiota seuraaviin turvapaikkamenettelyä, säilöönottoa ja yksityisyyden ja perhe-elämän suojaamista koskeviin ulkomaalaisasioihin liittyviin oikeusturvaongelmiin:

2.2.1 Turvapaikkamenettely

Ulkomaalaislain mukainen normaali turvapaikkamenettely täyttää täytäntöönpanoa lykkäävine valitusoikeuksineen kaikki oikeusturvavaatimukset. Ongelmat liittyvät nopeutettuihin menettelyihin, joita on määrittelijästä riippuen kolme tai neljä ja joissa on eritasoiset oikeusturvatakeet. Nopeutettuun menettelyyn päätyminen tarkoittaa aina kielteistä päätöstä ainakin ensimmäisessä vaiheessa. Selvästi vahvoille hakemuksille ei ole nopeutettua menettelyä edes alaikäisten turvapaikanhakijoiden osalta.

Turvapaikanhakija tai edes avustajansa ei välttämättä voi etukäteen ennustaa, mihin menettelyyn hakija ohjautuu, mikä jo sinänsä on oikeusturvaongelma. Vireillä olevassa ulkomaalaislain kokonaisuudistuksessa pyritään tältä osin parannuksiin. Tavoitteena täytyy olla säättäminen vain yhdestä nopeutetusta menettelystä.

Nopeutettujen menettelyjen vakavin oikeusturvapuute liittyy käännytyspäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Turvallisesta turvapaikkamaasta tai ns. turvallisesta alkuperämaasta saapuneen turvapaikanhakijan sekä kenen tahansa hakijan, jonka hakemus katsotaan ilmeisen perusteettomaksi, saama käännytyspäätös voidaan panna täytäntöön sen estämättä, että päätökseen on haettu muutosta. Menettelyt eroavat siinä, että ensin mainittuihin liittyy ulkomaalaisvirastoa sitova lyhyt 7 päivän määräaika, joka käytännössä estää yksilöllisen tutkinnan, johon ulkomaalaisvirasto lain mukaan on kuitenkin velvoitettu.

Valitusoikeus on tarkoitus turvata kahdeksan päivän (viiden arkipäivän) odotusajalla, jonka jälkeen käännytyspäätös pannaan täytäntöön riippumatta siitä, onko hallinto-oikeus ehtinyt antaa ratkaisunsa valitukseen tai edes täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevaan pyyntöön. Neuvottelut avustajan kanssa yleensä välttämättömine tulkin hankkimisineen johtavat siihen, että valitus ja täytäntöönpanon keskeyttämistä koskeva pyyntö saatetaan saada vireille hallinto-oikeuteen vasta odotusajan viimeisenä päivänä. Lyhyiden määräaikojen vuoksi on mahdollista, että hakija ei Suomessa ollessaan ole ehtinyt hankkia ja tavata oikeusavustajaa ollenkaan. Hakijan oma kertomus on turvapaikka-asiassa keskeinen näyttö, joka menetetään, jos käännytyspäätös on pantu täytäntöön. Suulliseen käsittelyyn ei täytäntöönpanon jälkeen ole enää mahdollisuutta. YK:n kidutuksen vastainen komitea ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ovat keskeyttäneet täytäntöönpanot jo ainakin kahdessa asiassa, joihin sovellettiin nopeutettua menettelyä. Malli menettelyyn on otettu Ruotsista, jolle kidutuksen vastainen komitea on antanut tähän mennessä jo kahdeksan langettavaa päätöstä.

Nopeutettujen menettelyjen ongelmana on myös se, että kidutuksen tai epäinhimillisen kohtelun aiheuttamaan traumaan liittyy muistamisongelmia ja vaikeuksia kertoa kokemuksista heti maahantulon jälkeen ennen luottamuksen syntymistä ja usein terapiaa. Turvapaikkahakemus saattaa vaikuttaa epäjohdonmukaiselta tai ulkokohtaiselta sen johdosta, että niiden taustalla voi olla epäinhimillistä kohtelua ja kidutusta, jotka aivan aidosti aiheuttavat muistamisongelmia ja vaikeuksia kertoa kokemuksista. Nopeutetuissa menettelyissä näihin syihin ei ole mahdollisuutta paneutua ja hakemuksen puutteet voivat kääntyä hakijaa vastaan.

Kahdeksan päivän odotusaikaakaan ei ole niillä hakijoilla, jotka tulevat Dublin-sopimuksen jäsenmaista tai jotka ovat tehneet uuden turvapaikkahakemuksen. Yksi kansainvälisen ihmisoikeuselimen täytäntöönpanon keskeytyspäätös liittyy Dublin-

palautukseen tilanteessa, jossa hakija oli jo saanut kielteisen päätöksen toisesta Dublin-sopimuksen jäsenmaasta.

EN:n ihmisoikeussopimuksen 13 artikla ja YK:n KP-sopimuksen 13 artikla sekä 2 (3) artikla edellyttävät tehokasta oikeuskeinoa eli täytäntöönpanon lykkäävää prosessuaalista turvaa. Ulkomaalaislakia uudistettaessa tulee korjata käännytyspäätöksen täytäntöönpanoon liittyvät ongelmat. Ehdoton minimivaatimus on, että päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden edellytys on hallinto-oikeuden ratkaisu täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevaan pyyntöön. Silloin hallinto-oikeus voi ainakin periaatteessa päätellä, edellyttääkö hakemuksen oikeudenmukainen käsittely suullisen käsittelyn järjestämistä.

2.2.2 *Säilöönotto*

Voimassaoleviin säilöönoton edellytyksiin ei ole huomauttamista ja oikeusturvatakeet ovat riittävät. Tässäkin ongelmat liittyvät täytäntöönpanoon. Ulkomaalaislain 47 §:n 2 momentin mukaan säilöönotettua tulee säilyttää erityisesti tarkoitukseen varatussa paikassa eikä rikoksesta epäiltyjen tai tuomittujen kanssa samassa paikassa. Segregaatiota edellyttää myös YK:n KP- sopimus. Säilöönotettuja on kuitenkin säilytetty viikkoja tai kuukausia poliisivankiloissa tai tutkintavankiloissa, vaikka kysymys on hallinnollisesta vapaudenriistosta. Eduskunnan oikeusasiamies ja YK:n ihmisoikeuskomitea ovat huomauttaneet asiasta useita kertoja. Kesäkuun 2002 alusta säilöönotettuja varten on järjestetty erityinen suljettu säilöönottokeskus.

Säilöönotettujen avustamiseen liittyy myös se oikeusturvaongelma, että heidän on usein vaikeaa löytää avustajaa. Kysymys on kuitenkin mahdollisesti kuukausia jatkuvasta vapaudenmenetyksestä, jonka kohteena on henkilö, jota ei edes epäillä rikoksesta. Eräänä syynä sanottuun on se, että säilöönotetun turvapaikanhakijan avustaminen vie yleensä enemmän aikaa kuin esimerkiksi pakkokeinoasian hoitaminen. Keskustelu tulkin välityksellä on hidasta. Koska säilöönoton edellytykset liittyvät henkilöllisyyteen ja hakijan matkareittiin, on asioita selvitettävä päämieheltä laajasti sen lisäksi, että täytyy selvittää muihin erityisiin edellytyksiin liittyviä kysymyksiä. Oikeusavun palkkioperusteesta annetussa asetuksessa säilöönoton hoitamista ei ole rinnastettu pakkokeinoasian hoitamiseen, jonka valmistelusta voi laskuttaa kaksi tuntia ja hoitamisesta samoin kaksi. Säilöönottoasiat on rinnastettu pakkokeinoasian jatkokäsittelyyn, joten säilöönottoasian hoitamisen valmistelusta ei voi saada palkkiota ollenkaan ja asian hoitamisesta käräjäoikeudessa voi saada palkkion vain yhdeltä tunnilta. Välttämättömästä yhteydenpidosta säilöönoton jatkamisen hakijana olevaan poliisiin säilöönoton kuluessa saati päämiehen tapaamisesta kahden viikon säilöä aikana ei voi saada palkkiota ollenkaan. Kuitenkin vieraasta maasta Suomeen tullutta turvapaikanhakijaa on välttämättä käytävä tapaamassa ainakin kerran, jos säilöönotto jatkuu yli kaksi viikkoa.

2.2.3 *Yksityisyyden ja perhe-elämän suojaaminen*

Perheen yhtenäisyyttä koskevien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa on ongelmia, jotka liittyvät menettelyihin lähinnä oleskelulupahakemusten liian pitkinä käsittelyaikoina. Monet odottavat tavallista avioliiton perusteella haettua lupaa eri mantereilla jopa kaksi vuotta - alle puolessa vuodessa luvan saa harvoin. Pitkät käsittelyajat koskevat myös alaikäisten tekemiä vanhempiaan ja sisaruksiaan koskevia

hakemuksia sekä hakemuksia, joissa Suomessa oleva hakija on aikuinen, mutta kysymys on hänen alaikäisistä lapsistaan. Valitusmenettely hallinto-oikeudessa aiheuttaa 1-1½ vuoden lisäodotteluajan.

Perhe-elämää koskevat oikeudet ovat perustavaa laatua olevia ihmisoikeuksia. Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksessa tulee keskittyä aineellisen lainsäädännön saattamiseen tasolle, jossa lähtökohtana on perhe-elämän kunnioittaminen. Jo ennen Suomeen muuttota alkaneen perhe-elämän jälleenyhdistämisen lisäksi on välttämätöntä turvata YK:n KP-sopimuksen takaama oikeus perustaa perhe eli aloittaa perhe-elämä Suomessa. Suomen kansalaisia, pakolaisia tai suojelun tarpeessa olevia ja myös pysyvällä oleskeluluvalla Suomessa asuvia maahanmuuttajia on kohdeltava lainsäädännössä samalla tavalla - kansalaisuus ei ole riittävä peruste asettaa ihmisiä erilaiseen asemaan suhteessa heidän perhe-elämäänsä liittyviin oikeuksiin.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta huomauttaa, että turvapaikkahakemusten pitkät käsittelyajat ovat vakava oikeusturvaongelma kaikille hakijoille, mutta erityisesti lapsiperheille ja yksin tulleille alaikäisille turvapaikanhakijoille.

2.2.4 Muita ongelmakohtia

Ulkomaalaisvirasto tai Suomen edustusto myöntää lain mukaan ensimmäiset oleskeluluvat. Jatkoluvat myöntää paikallispoliisi. Luvan epäämisen perusteista ei ole säännöksiä ulkomaalaislaissa. Jatkoluvan myöntäminen on säädettävä yksinkertaiseksi, jotta prosessi ei turhaan viivästy. Mikäli poliisilla halutaan säilyttää mahdollisuus luvan epäämiseen, on perusteista säädettävä niin, että vain täysin selvissä tilanteissa, joissa ei ole kysymys hakijoiden perus- tai ihmisoikeuksista, paikallispoliisi voisi evätä luvan.

Hakijoiden oikeuksien toteutumisen kannalta olisi turvallisinta säätää niin, että poliisi automaattisesti jatkaa luvan voimassaoloa ja havaitessaan perusteita, joilla lupa tulisi peruuttaa, tekee ulkomaalaisvirastolle aloitteen luvan peruuttamisesta ja karkottamisesta. Oleskeluoikeudesta päättäminen edellyttää yleensä vaativaa harkintaa, jollainen sopii paremmin ulkomaalaisvirastolle kuin paikallispoliisille. Nyt käydään ensin oleskelulupamenettely valituksineen ja sitten yli vuoden kestävä karkotusmenettely valituksineen. Valitustie on sama, mutta oleskelulupaa ja karkottamista koskevat aineelliset säännökset (perustellusti) erilaisia, joten on mahdollista, että kielteiseen oleskelulupapäätökseen on perusteet mutta karkotukseen ei. Ensin siis lupa evätään ja myöhemmin - vaikkapa hakijan menetettyä työpaikkansa kielteisen päätöksen vuoksi - todetaan, että karkotukseen ei ole perusteita ja lupa kuitenkin myönnetään. Menettelyt nopeutuisivat, kun ulkomaalaisvirasto olisi toimivaltainen samalla harkitsemaan oleskelulupa- ja karkotusperusteet ja päättämään koko asian kerralla.

2.3 Kannanotto rikosvahinkolain ongelmakohdista

Rikoksen uhri voi hakea korvausta hänelle aiheutetusta vahingosta rikosvahinkolain nojalla. Korvaus maksetaan tällöin valtion varoista. Valtiokonttori päättää korvauksista. Vaikka rikosentekijä on ensisijaisesti vastuussa aiheuttamastaan vahingosta, on uhrin kannalta ollut välttämätöntä luoda järjestelmä, jonka mukaan uhri voi saada korvausta niissä tilanteissa, joissa tekijältä ei saada korvausta tai rikoksen tekijää ei saada selville.

2.3.1 *Korvauksen viipyminen*

Korvauspäätöksen saaminen kestää noin kahdeksasta kuukaudesta vuoteen hakemuksen jättämisestä. Viipyminen voi joissain tapauksissa johtua puutteellisen hakemuksen täydennyttämisestä ja joissain tapauksissa taas siitä, että korvausasiassa on hankittava rikosvahinkolautakunnan lausunto.

Ilman näitä seikkojakin korvauspäätöksen saaminen kestää pitkään. Tilanne voi olla se, että rikoksen tekoajankohdasta laskettuna uhri saa ensimmäisiä korvauksia suoranaista kuluistaankin kahden jopa kolmen vuoden kuluttua. Korvauksille ei makseta korkoa lain nimenomaisen säännöksen perusteella.

2.3.2 *Rikosvahinkolain nojalla maksettava uhrin kärsimyskorvaus*

Valtiokonttorin rikosvahinkolain nojalla antama korvauspäätös saattaa poiketa alioikeuden/hovioikeuden lainvoimaisesta tuomiosta. Valtiokonttorin ratkaisun perustelu on tällöin usein seuraava:

“Korvausvaatimuksesta on hyväksytty xxx euroa noudatetun korvauskäytännön mukaisena korvauksena.” Päätöstä ei ole siis varsinaisesti perusteltu.

Epäkohtana voidaan pitää, että rikosvahinkolain 12 §:n perusteella rikoksen uhri on velvollinen vahvistuttamaan vahingonkorvauksen perusteen ja määrän tuomiolla, mutta Valtiokonttori ei ole sidottu tuomioistuimen korvausasiassa antamaan ratkaisuun, vaan Valtiokonttori voi arvioida korvauksen määrän ja perusteen tuomiosta riippumatta. Vahingonkorvauksen vahvistamiseksi on saatettu käydä pitkä ja perusteellinen oikeudenkäynti kiistämisineen ja todisteluineen. Oikeudenkäynnin jälkeen on perusteltua edellyttää, että tuomioistuimen päätöstä vahingonkorvauksen määrän osalta pidetään oikeana ja lopullisena.

Rikoksen uhrin kannalta tilanne voi olla se, että rikosvahinkolain nojalla maksettava korvaus on rikosentekijän varattomuuden vuoksi ainoa uhrille maksettava korvaus. Rikoksen uhrit ovat korvauksen suhteen eriarvoisessa asemassa, sillä maksukykyiseltä vastapuolelta uhri voi saada korvauksen täysimääräisenä, kun taas varattoman rikosentekijän uhri voi jäädä huonompaan asemaan sen vuoksi, että Valtiokonttori arvioi uudelleen vahingon perusteen ja määrän.

Henkilövahinkotoimikunnan mietinnössä (Komiteamietintö 2001:11) on esitetty ehdotuksia, jotka toteutuessaan edistänevät yhdenmukaisen käytännön toteutumista rikosvahinkokorvausten osalta.

2.3.4 *Läheisen kärsimyskorvaus*

Rikosvahinkolain 6a §:n mukaan surmansa saaneen läheiselle suoritetaan korvausta kuolemantapauksen aiheuttamasta kärsimyksestä 5 luvun 4a §:ssä säädetyin edellytyksin.

Valtiokonttorin päätös voi poiketa täysin alioikeuden/hovioikeuden antamasta lainvoimaisesta tuomiosta, jonka tuomion perusteena on ollut asian perusteellinen käsittely kiistämisineen ja todisteluineen. Valtiokonttorin päätöksessä on saatettu

katsoa, ettei asianomistajalla ole oikeutta mainittuun korvaukseen, vaikka hovioikeuden lainvoimaisen tuomion perusteella on päädytty toiseen ratkaisuun. Valtiokonttorin päätöksellä on korvausvaatimus siis hylätty.

Kysymys lienee osittain siitä, että verrattain uuden vahingonkorvauslain mainitun säännöksen soveltamisesta ei ole vielä muodostunut yhtenäistä linjaa, mikä vaikuttanee Valtiokonttorin ratkaisuihin. Lainsäätäjällä on jättänyt soveltajalle laajan harkintavallan sen suhteen, milloin korvausta on suoritettava.

Rikosvahinkolain mukaisista korvauksista Valtiokonttorissa päätettäessä on lähes isen oikeutta korvaukseen tulkittu tiukemmin kuin tuomioistuimissa keskimäärin. Vakuutusosikeus on vahvistanut Valtiokonttorin käytännön. Korvauksen hakijasta tilanne tuntuu käsittämättömältä ja ristiriitaiselta. Usein on vielä niin, ettei hänellä ole mitään mahdollisuutta saada tuomittua korvausta rikoksenteijältä.

Oikeusturva-asian neuvottelukunta kiinnittää huomiota toisaalta Valtiokonttorin rikosvahinkolain nojalla antamien korvauspäätösten viipymiseen ja toisaalta siihen, että korvauspäätöksissä usein sivuutetaan lainvoimainen tuomio niissäkin tapauksissa, joissa vahingonkorvausten määrä on käsitelty ja ratkaistu kahdessakin oikeusasteessa.

3 ALOITTEET JA VIREILLÄ OLEVAT HANKKEET

3.1 Oikeushallinnon asiakaspalvelun kehittäminen

Kansalaisella on oikeus saada osakseen asiallista ja asiantuntevaa palvelua asioidessaan viranomaisen luona. Oikeushallinnon virastoissa asiakas kohtaa useimmiten ensimmäisenä joko toimistosihteerin, osastosihteerin, haastemiehen tai avustavan ulosottomiehen. Neuvottelukunnassa on pohdittu oikeushallinnon asiakkaan palvelutaso-odotuksia ja yksittäisen virkamiehen valmiutta vastata niihin.

Jotta asiakaspalvelun tarkemmista kehittämistarpeista olisi käytettävissä riittävästi tietoa, neuvottelukunta on toteuttanut vuoden 2002 aikana kansliahenkilökuntaa koskevan kyselyn. Kyselyssä kartoitetaan henkilöstön näkemyksiä asiakaspalveluun liittyvistä kysymyksistä. Kysely on jaettu osa-alueisiin, jotka koskevat muun muassa asiakasneuvontaa, asiakaspalautetta, asiakastyytyväisyysmittauksia, tarpeita asiakaspalvelun kehittämiseksi, julkisuuslakia ja oikeusturvaa.

Vastauksia kyselyyn on saatu yli 400 ja sen kattavuus on hyvä, sillä vastaajia on kaikista oikeushallinnon virastoryhmistä; tuomioistuimista, oikeusaputoimistoista, syyttäjävirstoilta ja ulosottoviranomaisilta. Selvityksen tulokset saadaan käyttöön vuonna 2003.

3.2 Selvitys prosessikäytäntöjen yhtenäisyydestä käräjäoikeuksissa

Alioikeusuudistuksen yhteydessä tuomioistuinmenettelyä koskevia säännöksiä muutettiin olennaisesti. Neuvottelukunta on kiinnittänyt jo edellisen vuoden toimintakertomuksessaan huomiota siihen, että prosessisääntöjä noudatetaan epäyhtenäisesti eri käräjäoikeuksissa ja jopa saman käräjäoikeuden sisällä. Tämä saattaa vaikeuttaa asianosaisten ja asianajajien valmistautumista istuntoihin. Neuvottelukunnan

saamien tietojen mukaan epäyhtenäistä prosessisääntöjen soveltamista on havaittu esimerkiksi todistajien kuulustelussa, todistusteemojen ilmoittamisessa, preklusiosäännösten soveltamisessa ja asian ulkoisen kulun järjestämisessä käräjäoikeuksissa.

Jotta asiasta saataisiin tarkempaa tietoa, neuvottelukunta on tehnyt oikeusministeriölle aloitteen asian selvittämiseksi. Aloitteen johdosta oikeusministeriö on sopinut Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen kanssa, että asiasta tehdään selvitys, jossa tutkitaan muun muassa asianajajien näkemyksiä niistä ongelmista, joita he ovat havainneet tuomioistuinten käytännöissä. Selvityksen tulokset ovat käytettävissä ensi vuoden aikana.

3.3 Kansalaisen oikeusturva -tutkimushanke

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan aloitteesta Turun yliopistossa on käynnistetty tutkimushanke, jolla tutkitaan kansalaisten luottamusta hallintotuomioistuimiin. Tutkimus toteutetaan kyselyllä, joka on suunnattu Kuopion ja Hämeenlinnan alueellisten hallinto-oikeuden asiakkaille. Samanlainen tutkimus on aiemmin tehty yleisistä tuomioistumista. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää henkilöiden kokemuksia ja mielipiteitä hallinto-oikeudessa asioimisesta. Kysymyksiä esitetään muun muassa käsittelyn muodosta, henkilökunnan toiminnasta, avustajan käytöstä, päätösten "oikeellisuudesta" jne. Kyselytutkimukseen on liitetty lastensuojelupäätöksiä koskeva erillinen osio. Erillisen osion tuottamaa informaatiota käytetään parhaillaan työstettävän väitöskirjan aineistona. Kyselytutkimuksen tuloksista on tarkoitus tehdä erillinen selvitys neuvottelukunnan käyttöön.

3.4 Oikeuskasvatusta peruskoululaisille

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta esitti 2000-2001 kertomuksessaan, että peruskoululaisille tulisi antaa nykyistä enemmän opetusta oikeudellisissa aineissa. Oikeudelliset asiat tulisi saada pysyvästi peruskoulun viimeisen luokan opinto-ohjelmaan. Neuvottelukunta toivoi, että sen käynnistämä pilottihanke edistäisi edellä mainittua tavoitetta.

Oikeuskasvatuksen pilottihanke osana yhteiskuntaopin opetusta toteutettiin Kangasalan Pikkolan koulussa kevätlukukaudella 2002 kahdeksan oppitunnin mittaisena koko yhdeksäsluokkalaisten ikäluokalle. Kokeilusta tehtiin raportti, joka annettiin opetushallitukselle ja oikeusturva-asiain neuvottelukunnalle elokuussa 2002.

Pilottihankkeessa oikeuskasvatus-opetusjakson tavoitteena oli opettaa nuoret tuntemaan oikeutensa ja velvollisuutensa siten, että heille vahvistuisi halu toimia oikein. Päävastuun opetuksesta kantoivat yhteiskuntaopin opettajat. Sen lisäksi poliisi piti kaikille luokille kaksi oppituntia. Yhden koulupäivän oppilaat viettivät Tampereen käräjäoikeudessa seuraten oikeudenkäyntejä. Jaksoon osallistui 240 oppilasta ja sen arviointiin 200 oppilasta. Kurssista saatu palaute oli varsin myönteinen. Melkein jokainen kyselyyn vastannut yhdeksäsluokkalainen piti oikeuskasvatuksen kurssia erittäin tai melko mielenkiintoisena. Oppilaat kokivat saaneensa paljon uutta ja hyödyllistä tietoa siitä, miten Suomen oikeuslaitos toimii. He pitivät oikeuskasvatuskurssia tarpeellisena, yleissivistävänä ja mielenkiintoisena. Oppilaiden mielestä oikeuskasvatuksen kurssia tulee jatkaa Pikkolan koulussa ja hanke tulisi

laajentaa muihinkin kouluihin. Myös opetukseen osallistuneet opettajat pitivät kokeilua mielekkäänä ja kannattivat hankkeen laajentamista valtakunnalliseksi.

Kokemukset oikeuskasvatuksen opettamisesta peruskoulun yhdeksäsluokkalaisille vahvistavat neuvottelukunnan käsitystä siitä, että oikeuskasvatusta tulisi antaa kaikissa Suomen peruskouluissa. Neuvottelukunnan edustajat ovat keskustelleet hankkeesta opetushallituksen edustajien kanssa. Opetushallitus suhtautuu oikeuskasvatushankkeeseen myönteisesti. Yhteiskuntaopin opetusta tullaan lisäämään yhdellä tunnilla. Neuvottelukunta pitää tärkeänä, että yhteiskuntaoppiin varattu lisätunti varattaisiin oikeuskasvatukselle. Koulut päättävät itsenäisesti yhteiskuntaopin painotuksista annetun tuntikehyksen puitteissa. Opetushallituksen opettajien työn tueksi laatimille verkkosivuille www.edu.fi tulisi saada oikeuskasvatusta tukevaa aineistoa, kuten tietoa Pikkolan koulun kokeiluhankkeen sisällöstä ja toteutuksesta. Pikkolan koulun yhteiskuntaopin opettajien kokemuksia tulisi myös hyödyntää opettajien jatkokoulutuksessa.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta toteaa, että opetushallitus on avainasemassa hankkeen jatkokehittämisessä. Tämän lisäksi on syytä korostaa, että oikeus- ja sisäasiainministeriö suhtautuvat omilla hallinnonaloillaan myönteisesti oikeuskasvatushankkeen läpiviemiseen, jotta sen tavoitteet voidaan olettaa saavutettavan kattavasti. Opetus on tärkeätä toteuttaa yhteistyössä opettajien, käräjäoikeuden, syyttäjän, poliisin, paikallisten asianajajien ja oikeusaputoimistojen kanssa.

4 MUUT ESILLÄ OLLEET ASIAT

4.1 Oikeudenhoidon asiakirjoissa käytettävä kieli

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta totesi kertomuksessaan 2000-2001 oikeusviranomaisten käyttämän kielen ymmärrettävyydestä seuraavaa:

”Viranomaisten tulee kiinnittää huomiota siihen, että asiakirjat on kirjoitettu selkeällä kielellä. Viranomaisten tulee kouluttaa henkilökuntaansa oikean ja selkeän kielen käyttämiseksi ja tarkistuttaa asiakirjojensa ja päätöstensä vakiotekstien ymmärrettävyyttä kielenhuollon asiantuntijoilla”.

Oikeusministeriö lähetti kesällä 2002 nelisenkymmentä keskeistä asiakkaille lähetettävää asiakirjaa kielenhuoltajan tarkistettaviksi. Tarkistettavina olivat mm. käräjäoikeuksien riita- ja rikosasioiden käsittelyjärjestelmillä tuotettavat haastehakemuksen täydennyskehoitus, kutsu istuntoon riita-asiassa, yksipuolinen tuomio, päätös velkajärjestelyn aloittamisesta, ilmoitus harkinta-ajasta ja jatkokäsittelystä avioeroasiassa, haaste rikosasiassa, kutsu pääkäsittelyyn ja eräät muut mainituilla järjestelmillä tuotettavat kansalaisille lähetettävät asiakirjat samoin kuin muutoksenhakuohjeet sekä lainhuuto- ja kiinnitysasioiden hakemuslomakkeiden käyttöohjeet.

Kielenhuoltaja totesi edellä mainittujen asiakirjojen tekstit sujuviksi ja selkeiksi. Puolet asiakirjoista läpäisi tarkastuksen huomautuksitta. Kielenhuoltajan tekemät vähäiset

korjaukset olivat lähinnä tyyllillistä hienosäätöä eikä tekstejä pidetty vaikeasti ymmärrettävinä.

Näyttää siltä, että asiakirjoissa käytettyyn kieleen on viime aikoina kiinnitetty huomiota ja kansalaisille lähetettävät asiakirjat ja kirjelmät ovat kohtuullisen ymmärrettäviä. Toisaalta kansalaisia koskettavat asiat ovat kuitenkin monimutkaistuneet. Useat viranomaiset lähestyvät kansalaisia monenlaisilla kirjelmillä. Oikeuksien valvomisen kannalta on erityisen tärkeää, että kansalaiset ymmärtävät saamiensa kirjelmien sisällön oikein.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta korostaa, että kansalaisille lähetettäviä kirjelmiä tulisi säännöllisesti tarkistuttaa asiantuntijoilla, esimerkiksi kielenhuoltajilla. Erityisesti asiakkaiden itsensä antama palaute tulee ottaa vakavasti huomioon. Viranomaisten asiakirjoja tulisi neuvottelukunnan näkemyksen mukaan tarkastella myös siltä kannalta, millaisen mielikuvan kansalaisen oikeudellisesta asemasta ja hänelle mahdollisesti asetettavista vaatimuksista ne välittävät. Asiakirjan sävy voi olla tärkeä siksikin, että kaikki vastaanottajat eivät välttämättä ole tottuneet asioimaan kovin usein viranomaisten kanssa.

Myös ruotsinkielisten asiakirjojen kieliasuun on syytä kiinnittää huomiota.

4.2 Ratkaisujen joutuisuus

Sellaista sosiaaliturvan hoitamista ei voida pitää järkevänä, että vähävarainen kansalainen joutuu turvautumaan toimeentulotukeen tai muuhun yhteiskunnan tukemaan järjestelyyn odottaessaan eläke- tai tapaturmapäätöstä. Oikeusministeriö on 27.5.2002 päättänyt tehdä selvityksen kansalaisen oikeusturvan toteutumisesta työkyvyttömyyseläkettä ja lakisääteistä tapaturmavakuutusta koskevien valitusten käsittelyssä. Asiaa tutkimaan on nimetty selvitysmies. Kun selvitys valmistuu kesäkuussa 2003, on ryhdyttävä välittömästi tarvittaviin toimenpiteisiin.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta kiinnittää huomiota siihen, että viranomaisten, vakuutusyhtiöiden, eläkelaitosten ja työttömyyskassojen tulisi joutuisasti antaa ratkaisunsa kansalaisen perusturvaan liittyvissä asioissa.

4.3 Kansalaisten kuuleminen lainvalmistelussa

Neuvottelukunta on keskustellut siitä, tuleeko kansalaisten mielipide riittävästi otetuksi huomioon lainvalmistelutyössä. On esitetty epäilyjä, että lainvalmistelu on liian kaavamaisista ja että kansalaisjärjestöjen ääni ei tule riittävästi kuuluviin. Humanistinen, yhteiskunta- ja käyttäytymistieteellinen näkemys tulisi oikeustieteellisen tietämyksen ohella olla edustettuna lainvalmistelussa.

Neuvottelukunta on kuullut oikeusministeriön ylijohtaja Pekka Nurmea lainvalmistelusta. Oikeusministeriö on asettanut maaliskuussa 2002 työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella ministeriön toimintaperiaatteet kansalaisten osallisuuden turvaamiseksi. Tavoitteena on varmistaa, että lainsäädäntö- ja muiden suunnitteluhankkeiden valmistelussa huolehditaan kansalaisten osallisuuden toteutumisesta. Työryhmän asettaminen liittyy valtiovarainministeriössä käynnissä

olevaan Kuule kansalaista – hankkeeseen. Neuvottelukunta seuraa hankkeen edistymistä.

4.4 Maataloushallinnon oikeusturvaongelmat

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:n päälakimies Risto Airikkala on käynyt oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kuultavana maataloushallinnon oikeusturvaongelmista.

Maa- ja metsätalousministeriö on asettanut työryhmän selvittämään hyvää hallintotapaa maataloushallinnossa 18.10.2001. Työryhmä luovutti loppuraporttinsa ministeriölle 18.6.2002 (Työryhmämuistio MMM 2002:11 Hyvä hallintotapa maataloushallinnossa, loppuraportti). Työryhmässä olivat edustettuina maa- ja metsätalousministeriön edustajien lisäksi mm. maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan ja alan keskeisten järjestöjen edustajat.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta katsoo, että maataloushallinnon alalla on selviä ja vakavia oikeusturvaongelmia, joiden korjaamiseen on viipymättä ryhdyttävä.

Myös eduskunnan oikeusasiamies on mm. 30.5.2001 antamassaan maataloustukien hakumenettelyä koskevassa ratkaisussa (asia 1691/4/98) korostanut asianmukaisen tukineuvonnan merkitystä erityisesti elinkeinovapautta koskevan perusoikeuden toteutumisen edellytyksenä.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta yhtyy jäljempänä mainituin lisäyksin maataloushallinnon hyvää hallintotapaa selvittäneen maa- ja metsätalousministeriön asettaman työryhmän loppuraportissa esitettyihin tiedotusta, neuvontaa, tukipäätösten perustelemista, tilavalvontaa, maksukieltoja, viranomaisen yhteistyötä tuottajajärjestöjen ja viljelijöiden kanssa sekä eläintunnisterekisteriä koskeviin toimenpide-ehdotuksiin.

Oikaisuvaatimus käsiteltäisiin siinä TE- keskuksessa, josta nyt voimassa olevien säännösten mukaan haetaan muutosta valittamalla. TE- keskusten yhteyteen voitaisiin lisäksi perustaa verotuksen oikaisulautakuntaa muistuttavia elimiä, joissa maatalouden monipuolinen asiantuntemus kyettäisiin takaamaan. Oikaisuvaatimukset TE-keskukseen ja lautakuntaan voitaisiin edellyttää käsiteltäväksi kiireellisinä. Oikeusturva-asiain neuvottelukunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että oikaisuvaatimusmenettely on mielletävä kokonaisuutena hallintomenettelyksi.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta kannattaa työryhmän ehdotusta siitä, että haettaessa muutosta kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen päätökseen siirryttäisiin verotuksen oikaisuvaatimusjärjestelmän luonteiseen pakolliseen oikaisumenettelyyn ennen asian valituksena käsittelemistä.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta katsoo kuitenkin työryhmän näkemyksestä poiketen, että valitukset TE- keskusten (ja niiden yhteydessä toimiviksi ehdotettavien lautakuntien, joissa sovellettaisiin niin ikään hallintomenettelylakia) päätöksistä tulisi ohjata alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Neuvottelukunta on ottanut kantaa hallintolainkäytön kokonaisuuden kehittämiseen toisessa kannanotossaan.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta kannattaa työryhmän esitystä, jonka mukaan maa- ja metsätalousministeriön maatalousosaston tulisi selvittää valtion edellytykset maksaa tuelle korkoa silloin, kun tuen maksu viivästyy hallinnon asettamasta tavoitepäivämäärästä viljelijästä riippumattomista syistä. Myös selkeän maksatusaikataulujärjestelmän kehittäminen voisi olla perusteltua oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen.

4.5 Velkasovinto-ohjelmassa havaittuja oikeusturvaongelmia

Ihmisoikeusliiton edustaja otti neuvottelukunnan kuulemistilaisuudessa esille muun muassa ylivelkaantuneiden oikeusturvaan liittyvät kysymykset. Neuvottelukunta on käsitteletty jo edellisessä raportissaan puutteellista tiedonsaantia ja panttikirjojen palauttamista koskevia velallisen oikeusturvaongelmia. Vaikka ylivelkaantuneiden asemaan on pyritty viime aikoina kiinnittämään huomiota, eivät kaikki ongelmat ole kuitenkaan vielä ratkenneet.

Valtio, Pankkiyhdistys, perintätoimistot ja Takuu-Säätiö ovat allekirjoittaneet kesällä 2002 ohjelma-asiakirjan, jonka tavoitteena on järjestellä sovintoteitse velkoja, jotka muuttuivat ongelmaluotoiksi lamavuosina 1990 - 1994. Sopimuksen tarkoituksena on velkojan aloitteesta sovitella ongelmaluottoja velkajärjestelylain hengessä, mutta ilman kallista oikeudenkäyntiä.

Ohjelma-asiakirja on yleisluonteinen. Sopimuksessa ei ole otettu kantaa muun muassa takaajien tai muiden kanssavelallisten välisiin takautumissaataviin, vanhentuneiden velkojen perimisiin tai ylisuurten suoritusten varojen palauttamiseen. Velallisen kannalta olennaiset sopimuksen ehdot tulisi selvittää, koska sen käytäntöön soveltamisessa on ilmennyt ongelmia.

Oikeusministeriön mukaan päävelkojan tulee sovitella kaikki velallisen velat, jotta velalliselle voidaan rakentaa hänen maksukykyään vastaava maksuohjelma. Näyttää siltä, että pankit ja perintätoimistot pyrkivät sovitteluun vain omia velkojaan ja ottavat maksuvarasta oman suhteellisen osuutensa. Osa velkojista on ilmoittanut, että he eivät tule tekemään ns. nollaohjelmia. Pienvelkojen asema velkojen sovittelussa on olennaisesti heikompi kuin suurvelkojen. Velallisen kannalta tilanne on hankala, jos suurvelkojat pyrkivät sovinnon kautta viemään maksuvarasta suurimman osan samalla, kun hänen palkastaan tai eläkkeestään ulosmitataan kolmannes muiden velkojen saataviin. Velallisen oikeusturva voi olla vaarassa, jos hänellä ei ole sovinto-ohjelmaa laadittaessa käytettävissään asiantuntevaa avustajaa.

Suomen Pankkiyhdistys on arvioinut, että lama-ajan ylivelkaantuneita, joiden asiat pitäisi saada sovituiksi vuoden 2004 loppuun mennessä, on vielä 60 000 – 70 000. Jos puolet Pankkiyhdistyksen arvioimien ylivelkaantuneiden veloista järjestettäisiin velkasovinto-ohjelman aikana, tarvittaisiin 35 000 sovinnon rakentamiseen vähintään 200 neuvojan työpanos runsaan kahden vuoden aikana. Mahdolliset lisäsuoritukset tulee laskea vuosittain, joten viiden vuoden aikana laskelmia tulisi 30 000 velalliselle yhteensä 150 000. Laskelmista viimeisimmät tehtäisiin vuonna 2010.

Velkasovinto-ohjelma saattaa pahimmillaan aiheuttaa vuosia kestäviä sopimusriitoja tuomioistuimiin, mikäli velallisella ei ole mahdollisuutta asiantuntevaan avustajaan.

Huomioitavaa on myös se, ettei oikeudenkäyntikulujen mahdollisesta jakautumisesta ole mitään mainintaa ohjelma-asiakirjassa.

Vapaaehtoisten velkajärjestelyjen edistämässä velkojat ovat avainasemassa. Pankeilla ja perintätoimistoilla on kattava verkosto ja parhaat edellytykset tavoittaa tehokkaasti velalliset neuvottelemaan maksuohjelmasta. Merkittävää velkasovinto-ohjelmaa ei saisi vaarantaa huonolla toteutuksella.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta kiinnittää huomiota siihen, että yksittäisen velallisen tieto-taitotaso vain harvoin riittää tarkistamaan velkojien laskelmien ja papereiden oikeellisuuden. Velkasovinto-ohjelman seurantaryhmän toivotaan ottavan kantaa siihen, miten kanssavelallisten ja takaajien regressit hoidetaan, miten taataan riittävästi asiantuntevia resursseja velallisten auttajiksi, kuka valvoo sopimusten oikeellisuuden sekä kuka tiedottaa ja miten ylivelkaantuneille sopimuksen sisällöstä ja ehdoista sekä neuvontaorganisaatiosta.

4.6 Rikosasioiden sovittelu

Neuvottelukunta on esittänyt vuoden 2000 - 2001 raportissaan sovittelun saatavuuden turvaamisesta yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttamiseksi mm., että sovittelutoiminta tulisi olla samantasoisesti organisoitu ja toteutettu koko maassa.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta kiinnittää huomiota siihen, että rikossovittelun valtakunnalliseen järjestämiseen ei näytä olevan varattu valtion talousarvioon määrärahoja vuodelle 2003. Neuvottelukunta pitää hankkeen etenemistä tärkeänä samoin kuin sitä, että tarvittava rahoitus otettaisiin valtion budjettiin.

4.7 Rasismiepäilyt

Amnesty International Suomen osasto ry:n kuulemisen johdosta neuvottelukunta on kuullut sisäasiainministeriön poliisiosaston ylikomisario Pia Holmia. Hän selosti rasismien, muukalaisvihan ja syrjinnän torjumiseksi tehtyjä toimenpiteitä poliisihallinnossa. Poliisissa on annettu mm. parhaillaan päivitettävänä oleva ohje suvaitsevuuksien lisäämisestä ja rasismien ehkäisemisestä. Lisäksi poliiseille annetaan koulutusta, jonka tarkoituksena on poistaa ennakkoluuloja ja antaa opastusta monikulttuurisessa yhteiskunnassa toimimisesta. Rasismintorjuntaan liittyviä tiedotuskampanjoita on järjestetty yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa.

Neuvottelukunta painottaa, että poliisi on avainasemassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidossa. Poliisin toiminta ja reaktiot vaikuttavat yleiseen mielipiteeseen. On äärimmäisen tärkeää, että poliisin toiminta ei anna aiheita rasismiepäilyihin. Voidakseen osaltaan edistää syrjimättömyyttä poliisihallinnossa tulee tiedostaa valtaväestöä heikommassa asemassa olevien erityistilanne ja -tarpeet

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta toteaa, että rasismien ehkäiseminen on tärkeä yhteiskuntapoliittinen kysymys. Vakavaa huomiota tulee kiinnittää erityisesti viranomaisiin kohdistuviin rasismiepäilyihin. Viranomaisten kouluttaminen monikulttuuriseen työhön lisää ymmärtämystä. Asiakkaiden erilaiset lähtökohdat tulisi ottaa huomioon viranomaistoiminnassa. Niitä, joiden tiedot suomalaisesta yhteiskunnasta ovat muita heikot, tulisi erityisesti neuvoa oikeuksiensa

toteuttamisessa. Heidän erityiset olosuhteensa tulisi ottaa huomioon myös asioita ratkaistaessa. Erityisesti turvapaikanhakijoiden asema on varsin haavoittuva. Toisaalta maahanmuuttajien yhteiskuntamme toimintaa koskevan tietämyksen lisääminen koulutuksen avulla olisi tärkeää.

4.9 Terrorismlainsäädäntö

Amnesty Internationalin edustaja kiinnitti neuvottelukunnan huomiota muun muassa terrorismin vastaiseen taisteluun liittyviin oikeusturvaongelmiin. Neuvottelukunta on kuullut terrorismin torjumista koskevan lainsäädäntötyön valmistelusta lainsäädäntöneuvos Jukka Lindstedtiä oikeusministeriön lainvalmisteluosastosta.

Kansainvälisoikeudellinen terrorismin vastainen toiminta on johtanut erilaisiin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin. Suomi on ratifioinut kansainvälisen terrorismin rahoituksen torjumisesta sekä terroristien pommi-iskujen torjumisesta tehdyt kansainväliset yleissopimukset. Suomi on hyväksynyt YK:n turvallisuusneuvoston päätöksen 1373 (2001) sekä Euroopan neuvoston puitepäätöksen eurooppala isesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä. EU:n terrorismin torjumista koskevan puitepäätöksen voimaan saattamiseksi Suomessa hallitus on antanut esityksen terrorismirikoksiksi, joita koskevat säännökset esitetään lisättäviksi rikoslakiin.

Laillisuusperiaatteen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen tai tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole säädetty rangaistavaksi. Rikoksen tunnusmerkistö tulee ilmaista laissa riittävän täsmällisesti niin, että säännöksestä on selkeästi ennakoitavissa teon rangaistavuus.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta kiinnittää huomiota siihen, että EU:n puitepäätösten nopea voimaansaattaminen ei saa vaarantaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Suomen perustuslain perusperiaatteita.

5 YHTEYDENOTOT NEUVOTTELUKUNTAAN

Asettamispäätöksen mukaan oikeusturva-asiain neuvottelukunnan tavoitteena on oikeusturvan toteutumisen seuraaminen ja pyrkimys oikeusturvan kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. Asettamispäätöksessä on lisäksi täsmennetty neuvottelukunnan tehtävää tavalla, joka osoittaa, että neuvottelukunta on avoin kaikille kansalaisaloitteille ja mielipiteille.

Neuvottelukuntaan on tullut yhteydenottoja kirjeitse ja sähköpostitse. Yhteydenotot ovat koskeneet valtaosin yksittäistapauksia, mistä syystä neuvottelukunta on linjannut toimintaansa seuraavasti.

Neuvottelukunta ottaa vastaan kaikki kansalaisten sille oikeusturva-asioissa lähettämät tiedot, epäkohdat ja vastattavaksi esitetyt kysymykset. Kansalaisaloitteita varten neuvottelukunnalla on myös sähköposti sihteer@oikeusturva-asiainneuvottelukunta.fi. Kirjallinen aineisto arkistoidaan kokonaisuudessaan.

Suhteestaan muihin oikeudellisiin elimiin oikeusturva-asiain neuvottelukunta on todennut, että se ei ole ylimääräinen muutoksenhakuelin eikä myöskään lainvalvontaelin, jonka toimivaltaan sisältyy oikeus puuttua valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen toimialaan kuuluviin asioihin. Neuvottelukunnalla ei ole myöskään toimivaltaa eikä edellytyksiä toimia elimenä, joka selvittäisi ja tutkisi sille lähetettyjä tapauksia. Näin ollen asioiden käsittelyä neuvottelukunnassa ei voida rinnastaa missään mielessä esimerkiksi tuomioistuinprosessiin.

Edellä kerrotusta rajauksesta johtuen oikeusturva-asiain neuvottelukunta ei käsittele yksittäisiä rikos- tai riita-asioita eikä hallintolainkäytön alaan kuuluvia asioita. Sen sijaan neuvottelukunta ottaa mahdollisuuksiensa mukaan käsiteltäväkseen sellaiset kansalaisaloitteet, joihin liittyy neuvottelukunnan asettamispäätöksessä tarkoitettuja yleisiä kysymyksiä. Neuvottelukunnan lähtökohtana on siten edellä mainitusta rajauksesta huolimatta, että neuvottelukunnan päämies on kansalainen ja kansalaisten odotukset neuvottelukunnan työlle on otettava vakavasti.