

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Katja Pyykönen

HYVITYSESITYS EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN

TOIMENPIDEKEINONA

Vankien tekemät kantelut

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

2018

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

PYYKÖNEN, KATJA: Hyvitysesitys eduskunnan oikeusasiamiehen toimenpidekeinona:
Vankien tekemät kantelut
Pro Gradu –tutkielma, XIII + 97 s.
Julkisoikeus
Tammikuu 2018

Tarkastelen tutkielmassa hallintokanteluita, joita vangit ovat tehneet eduskunnan oikeusasiamiehelle. Tutkielmaan valitut kantelut ovat perustuneet vankien kokemuksiin perus- ja ihmisoikeusloukkauksiin. Mikäli oikeusasiamies on kantelua tutkiessaan todennut viranomaisen toimesta tapahtuneen perus- tai ihmisoikeusloukkauksen, oikeusasiamiehellä on ollut mahdollisuus esittää Valtiokonttorille tapahtuneen virheen rahallista korvaamista, hyvitystä. Ensisijaisesti loukkaus tulisi aina estää tai pyrkiä korjaamaan tilanne, mutta käytännön toiminnassa tapahtunutta ei saa enää tekemättömäksi.

Oikeusasiamies saa hyvitysesityksen teolle oikeudellisen perustan perustuslain, oikeusasiamiestä koskevan lain sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan perusteella. Artiklassa säädetään, että sopimusvaltiossa jokaisella on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Lisäksi sopimuksen 41 artiklan mukaan loukatulle osapuolelle myönnettävän hyvityksen tulee olla kohtuullinen.

Tutkielman tehtävänä on tarkastella, kuinka tämä oikeussuoja toimii Suomessa. Mikä on hallintokanteluratkaisuun annetun hyvitysesityksen juridinen merkitys perus- ja ihmisoikeusloukkauksissa ja mikä on sen suhde vahingonkorvauslain julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuuseen? Kansallisen vahingonkorvauslainsäädännön perusteella kärsimyskorvaus julkisen vallan käyttäjän ihmisarvoa loukkaavasta toimesta on vaatinut korkeimmalta oikeudelta ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa.

Hyvitysesitystä käsittelevän tutkielman metodi on lainopillinen. Ensisijaisina lähteinä toimivat lainsäädäntö ja lainsäädännön esityöt, etenkin hallituksen esitykset. Oikeusasiamiehen verkkosivustolla julkaistut kanteluratkaisut tuovat esille erityyppisiä perus- ja ihmisoikeusloukkauksia. Tutkielmaan valituissa kanteluissa oikeusasiamies on katsonut loukkauksen asteen niin vakavaksi, että pelkkä virheen toteaminen tai anteeksipyyntö ei ole ollut riittävä korjaava toimenpide.

Viranomaisen toiminnassa tapahtuu perus- ja ihmisoikeuksia loukkaavia toimia, joihin ei voida hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin. Myös tosiasiallisesta hallintotoiminnasta kärsineen asema tulisi olla lainsäädännössä suojattu. Yhtenäisen kansallisen hyvityssäännösten aikaansaaminen olisi tulevaisuudessa tarpeellista. Mikäli ylimmille laillisuusvalvojoille varattu oikeus tehdä hyvitysesityksiä laajenee myös muille kanteluista käsitteleville viranomaisille, on yhdenvertaisuuden vuoksi selkeän ja aukottoman lainsäädännön tarve ilmeinen. Erityislainsäädännön avulla pystyttäisiin täyttämään nykyhetkeä paremmin myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimusvaltioille asettamat velvoitteet. Tällä hetkellä ihmisoikeussopimuksen asettama sopimusvelvoite toteutuu parhaiten eduskunnan oikeusasiamiehen hyvitysratkaisun myötä, mitä ei voida pitää riittävänä menettelytapana tulevaisuutta ajatellen.

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	ii
LÄHTEET.....	v
LYHENTEET	xiii
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen taustaa.....	1
1.1.1 Hallintokantelu.....	1
1.1.2 Eduskunnan oikeusasiamies ja Euroopan oikeusasiamies	4
1.1.4 Vankilalaitos	6
1.1.5 Hyvitysesitys.....	8
1.1.6 Julkisen vallan käyttäjän kärsimyskorvausvastuu.....	9
1.2 Tutkimuskysymyksestä ja aiheen rajauksesta	10
1.3 Tutkimuksen metodi.....	12
1.4 Tutkimuksen lähteet ja rakenne.....	13
2 HALLINTOKANTELU	16
2.1 Oikeudenmukaisuuden käsitteestä	17
2.2 Hallintokantelu hallinnon oikeussuojakeinona	20
2.3 Hallintokantelu hallinnon valvontakeinona.....	22
2.4 Oikeuskansleri ja erityisvalvontaviranomaiset.....	23
2.5 Hallintokantelun säädösperustaa	25
2.6 Hallintokantelua koskevat menettelysäännökset hallintolaissa.....	29
2.6.1 Hallintokantelun tekeminen	30
2.6.2 Hallintokantelun käsittely	32
2.6.3 Hallinnollinen ohjaus	36
2.7 Kantelumenettelyn muutoksen vaikutus harkintavaltaan.....	36
3 VANKEUTEEN LIITTYVIÄ PERIAATTEITA JA OIKEUSASIAMIEHEN TOIMENPIDEKEINOJA KANTELURATKAISUISSA.....	38
3.1 Vankeuteen liittyvää säädösperustaa.....	39

3.2	Laitosvalta	40
3.3	Normaalisuusperiaate	46
3.4	Eduskunnan oikeusasiamiehen toimenpidekeinoja kanteluratkaisuissa.....	47
3.4.1	Virkasyyte	48
3.4.2	Huomautus	49
3.4.3	Käsityksen esittäminen	51
4	HYVITYSESIITYS OIKEUSASIAMIEHEN KANTELURATKAISUNA.....	53
4.1	Hyvityksen oikeudellinen merkitys kansallisella tasolla.....	54
4.1.1	Hyvityksestä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä.....	57
4.1.2	Ex gratia -korvauksista kansainvälisissä oikeusasiamiesinstituutioissa	61
4.2	Oikeusasiamies hyvitysesityksen tekijänä.....	63
4.2.1	Pääsyn estyminen WC-tiloihin.....	64
4.2.2	Opetuspotilaana vastoin tahtoa, yksityisyyden suoja.....	68
4.2.3	Vastasyntytäneen tutkintavangin yöpyminen vankilan matkasellissä	73
4.2.4	Vangin sijoittaminen alastomana tarkkailuun ja sitominen kaltereihin	76
4.3	Viranomaisen harkintavallasta vankeuslaissa	79
4.4	Valtiokonttori hyvitysesityksen maksajana.....	80
5	JULKISEN VALLAN KÄYTTÄJÄN VAHINGONKORVAUSVASTUUSTA.....	84
5.1	Tehokas kansallinen oikeussuojakeino ihmisoikeusloukkausta vastaan.....	84
5.2	Kärsimyskorvaus korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä.....	86
5.2.1	Syyttömästi vangitun korvaus	86
5.2.2	Vangin viestintäsalaisuuden loukkaus	88
5.3	Valtion kärsimyskorvausvastuu perus- ja ihmisoikeusloukkauksesta.....	89
5.3.1	Hovioikeuden päätös tarkkailuhaalareista	91
5	JOHTOPÄÄTÖKSET	93

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Mitä lainoppi on? Helsinki 1978.

Aarnio, Aulis: Tulkinnan taito. Helsinki 2006.

Ahlman, Erik: Oikeudenmukaisuus ja sen suhde moraaliin. Helsinki 1943.

Arajärvi, Pentti – Sakslin, Maija: Yhdenvertaisuus oikeudenmukaisuutena. Teoksessa Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Saari, Juho – Yeung, Anne Birgitta (toim.). Helsinki 2007.

Christie, Nils: Piinan rajat. Helsinki 1983.

Hakalehto-Wainio, Suvianna: Valta ja vahinko. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Hämeenlinna 2008.

Hakalehto-Wainio, Suvianna: Strasbourgista Suomeen – ihmisoikeusloukkauksen korvaaminen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä ja kansallisella tasolla. Defensor Legis N:o 6/2010.

Hallberg, Pekka – Ignatius, Pirkko – Kanninen, Heikki: Hallintolainkäyttölaki. Helsinki 1997.

Hallberg, Pekka: Oikeusturva. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeudet. Helsinki 2011.

Hartoneva, Anne: Normaalisuusperiaate Suomen vankeinhoidossa. Vammala 2002.

Hautamäki, Veli-Pekka: Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki 2004.

Hidén, Mikael: Ius suum cuique – huomioita oikeusasiamiehen roolista yleisen edun ja yksilön suojan kannalta. Lakimies 1/1995 s. 11 – 22.

Husa, Jaakko: Oikeusasiamies käsittelyn joutuisuuden valvojana. Lakimies 3/2002 s. 352 – 376.

Jääskeläinen, Petri: Vankien perusoikeusongelmia. Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomus 2006.

Kokkonen, Heikki: Virkavalta ja väkivalta, vallan varjoja vankilassa. Teoksessa Virkavalta ja väkivalta – Vallan varjoja vankilassa. Toimittanut Heikki Kokkonen. Mediapinta 2014.

Konstari, Timo: Harkintavallan väärinkäytöstä: tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena. Vammala 1979.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki 2008.

Kuusikko, Kirsi: Hyvitysesitykset oikeusasiamiehen toimintamuotona. Lakimies 1/2014 s. 3 – 22.

Kuusikko, Kirsi: Näkökulma teemaan oikeusasiamies perusoikeuksien puolustajana. Teoksessa Oikeusasiamies 95 vuotta -juhlakirja. Helsinki 2015.

Kuusikko, Kirsi: Oikeusasiamiesinstituutio. Helsinki 2011.

Lehtimaja, Lauri: Eduskunnan oikeusasiamies perus- ja ihmisoikeuksien valvojana. Lakimies 6-7/1999 s. 897 - 907.

Letto-Vanamo, Pia: Oikeuden ja oikeudenmukaisuuden historiallinen suhde. Teoksessa Demokraattisen oikeuden ehdot. Kritiikki, politiikka, kulttuuri – Kaarlo Tuorin 60-vuotisjuhlakirja. Toimittanut Samuli Hurri. Helsinki 2008.

Lindström, Ulla-Maija: Perusoikeusloukkausten hyvittäminen – esimerkkejä ratkaisukäytännöstä. Vammala 2010. Teoksessa Oikeusasiamies 90 vuotta.

Linna, Tuula: Ulosottovalitus ja hallintokantelu. Lakimies 2/1999 s. 183 – 198.

Lipponen, Ulla (toim.): Kuukernuppi. Vanhoja ja uusia lastenloruja. Tampere 1985.

Marttinen, Seppo: Vankilanjohtajien puheenvuorot – Huono hallinto, kaiken pahan alku? Teoksessa Virkavalta ja väkivalta – Vallan varjoja vankilassa. Toimittanut Heikki Kokkonen. Mediapinta 2014.

Merikoski, Veli: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. I nide. Vammala 1963. Toinen muuttumaton uusintapainos.

Merikoski, Veli: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Vammala 1968. 1968. 2. uus. p.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Helsinki 2013.

Nieminen, Liisa: Laitosvaltaopin hylkääminen: alku perusoikeuksien uudelle aikakaudelle. Teoksessa Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009. Toimittaneet Letto-Vanamo, Pia – Mäenpää, Olli – Ojanen, Tuomas. Jyväskylä 2009.

Nieminen, Liisa: Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen Suomeen: haaste laillisuusvalvojille. Lakimies 3/2008 s. 367 – 391.

Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi: Hallintolaki. Helsinki 2010.

Ojala, Harri: Vankien muutoksenhaku, laillisuusvalvonta ja oikeusturva. Vammala 2010. Teoksessa Oikeusasiamies 90 vuotta.

Pajuoja, Jussi: Onko oikeusasiamies hyvitysautomaatti? Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomus 2016.

Pajuoja, Jussi – Pölönen, Pasi: Ylin laillisuusvalvonta. Helsinki 2011.

Paunio, Riitta-Leena: Pitäisikö perusoikeusloukkaukset hyvittää? Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomus 2005.

Pentikäinen, Laura: Itsekriminointisuoja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena ja suhteessa vapaaseen todistusteoriaan. Defensor Legis 2/2012.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja kansallisen oikeuden kehitys – haittaa vai hyötyä? *Lakimies* 7-8/2009 s. 1125–1140.

Pellonpää, Matti: Henkilökohtainen koskemattomuus (PL 7 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): *Perusoikeudet*. Helsinki 2011.

Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 2012.

Pohjola, Teuvo – Tarukannel, Veijo: Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö. Tampere 1990.

Rawls, John: Oikeudenmukaisuusteoria. Juva 1988.

Rosas, Allan: Förvaltningsklagan. Väitöskirja. Åbo Akademi 1980.

Sajama, Seppo: Kolme oikeudenmukaisuuden käsitettä. *Oikeus* 1992:2.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Helsinki 2000.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Helsinki 2011.

Sandel, Michael J.: Oikeudenmukaisuus – Kuinka toimia oikein? Hämeenlinna 2012.

Sarja, Mikko: Kuuluuko vai eikö kuulu? Havaintoja oikeusasiamiehen toimivallasta. Vammala 2010. Teoksessa *Oikeusasiamies 90 vuotta*.

Stoor, Håkan: Oikeusasiamiehen esittämä arvostelu – rangaistus vai ohjausta? Vammala 2010. Teoksessa *Oikeusasiamies 90 vuotta*.

Ståhlberg, Pauli – Karhu, Juha: Suomen vahingonkorvausoikeus. Helsinki 2013.

Suviranta, Outi: Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan. *Lakimies* 6/2002.

Tuori, Kaarlo: Oikeus, valta ja demokratia. Helsinki 1990.

Tuori, Kaarlo: Oikeustiede 2000. *Lakimies* 6-7/1998 s. 1002 – 1013.

Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. Helsinki 2016.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): *Perusoikeudet*. Helsinki 2011.

Virallislähteet

HE 187/1973 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vahingonkorvausta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 217/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

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

HE 175/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 202/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 167/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vahingonkorvauslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 263/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 233/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 205/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta.

HE 50/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta.

HE 58/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle syyteneuvottelua koskevaksi lainsäädännöksi ja syyttämättä jättämistä koskevien säännösten uudistamiseksi.

HE 45/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vankeutta ja tutkintavankeutta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

HE 159/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion vahingonkorvaustoiminnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 185/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HaVM 6/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta.

PeVM 7/2000 vp. Puhemiesneuvoston ehdotus uudeksi eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännöksi.

PeVL 20/2005 vp. Hallituksen esitys vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 12/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta.

PNE 2/1999 vp. Puhemiesneuvoston ehdotus uudeksi eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännöksi.

Oikeuskäytäntö

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Case of Jokela v. Finland, no. 28856/95, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.5.2002.

Case of Konovalova v. Russia, no. 37873/04, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 9.10.2014.

Case of Kochetkov v. Estonia, no. 41653/05, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 2.7.2009.

Case of Lindström and Mässeli v. Finland, no. 24630/10, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 14.1.2014.

Korkein oikeus

KKO 2005:73. Rangaistuksen määrääminen - Rangaistuksen mittaaminen - Kohtuullistamisperusteet - Rangaistuslajin valinta - Oikeudenkäynnin kesto - Euroopan ihmisoikeussopimus.

KKO 2008:10. Syyttömästi vangitun korvaus - Vahingonkorvaus - Vahingonkorvauslain soveltamisala - Julkisyhteisön korvausvastuu - Korvattava vahinko.

KKO 2012:81. Vahingonkorvaus - Julkisyhteisön korvausvastuu - Korvattava vahinko - Kärsimys - Viestintärikos - Viestintäsalaisuuden loukkaus - Euroopan ihmisoikeussopimus - Perustuslaki - Perusoikeudet.

Hovioikeus

Helsingin hovioikeus (15.11.2017) 1362.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut

EOA:n varamiehen päätös N:o 1132/11.4.1964, DN:o 1122/63.

EOA päätös N:o 2050/30.10.1968, DN:o 497/67.

EOAS 2629/1997 (11.4.2001): Apulaisoikeusasiamiehen päätös 11.4.2001 kanteluun lahjusrikkomusta koskevassa asiassa.

EOAK 1304/2007 (27.11.2009): Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 27.11.2009 kanteluun vankeuslain tarkistamisesta saman vankilan vankien tapaamisoikeuden osalta.

EOAH 1308/2009 (31.12.2009): Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 31.12.2009 kanteluun vangin eristämistarkkailun ihmisarvoa loukkaavasta täytäntöönpanosta.

EOAK 4181/2009 (28.1.2011): Oikeusasiamiehen ratkaisu 28.1.2011 kanteluun potilaan ihmisarvoa loukkaavasta kohtelusta.

EOA 2011/2010 (31.12.2012): Oikeusasiamiehen ratkaisu 31.12.2012 kanteluun vankien tarkkailuhaalareista.

EOA 2373/2012 (23.10.2013): Oikeusasiamiehen ratkaisu 23.10.2013 kanteluun vankien yksityisyydensuojasta hoitotilanteessa.

EOAH 600/2013 (20.3.2014): Oikeusasiamiehen ratkaisu 20.3.2014 kanteluun vankilalle annettavasta huomautuksesta sellipalon johdosta.

EOAE 4854/2014 (16.3.2015): Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 16.3.2015 kanteluun wc-tiloihin pääsystä vankilan tapaamistilasta.

EOA 2465/2014 (15.12.2015): Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 15.12.2015 vastasyntyneen joutumisesta yöpymään vankilan matkasellissä.

EOAE 3892/2015 (28.12.2016): Oikeusasiamiehen ratkaisu 28.12.2016 kanteluun potilaan valokuvaamisesta ja opetuspotilaana olosta.

EOAK 1057/2016 (23.3.2016): Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 23.3.2016 kanteluasian siirrosta (palauttamisesta) toimivaltaiselle viranomaiselle.

EOA 346, 347, 349 ja 366/2016 (28.2.2017): Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 28.2.2017 neljään kanteluun vangin sijoittamisesta alastomana tarkkailuun ja sitomisesta kaltereihin.

EOAK 1554/2016 (29.6.2017): Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 29.6.2017 kanteluun vangin kirjeenvaihdon lukemisesta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto

Dnro 2712/2013 (2.8.2013): Oikeusasiamiehen lausunto 2.8.2013 valtion vahingonkorvaustoiminnan kehittämisestä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomukset

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomukset vuosilta 2001, 2005, 2006, 2010, 2012, 2016.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisut

OKV/710/1/2011 (14.11.2013): Apulaisoikeuskanslerin hyvitysesitys kohtuuttoman pitkän käsittelyajan vuoksi.

Verkkolähteet

Aluehallintovirasto 2015: Muistutus.

<https://www.avi.fi/web/avi/muistutus#.WYbtQ-ILfIU>. Viitattu 6.8.2017.

Complain to an ombudsman (website). <https://www.citizensadvice.org.uk/consumer/get-more-help/how-to-use-an-ombudsman-in-england/> Viitattu 6.12.2017.

European Prison Rules. Recommendation Rec (2006)2.

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d8d25. Viitattu 10.12.2017.

Euroopan oikeusasiamies: Ongelmia EU:n kanssa? Kuka voi auttaa?
<https://www.ombudsman.europa.eu/fi/atyourservice/whocanhelpyou.faces#/page/1>. Viitattua 6.12.2017.

Jääskeläinen, Petri: Lausunto luonnoksesta oikeusturvaohjelmaksi vuosille 2012 – 2016.

[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?\\${APPL}=ereopaa&\\${BASE}=ereopaa&\\${T}HWIDS}=0.47/1511869667_325&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?${APPL}=ereopaa&${BASE}=ereopaa&${T}HWIDS}=0.47/1511869667_325&${TRIPPIFE}=PDF.pdf). Viitattu 28.11.2017.

Kansallinen valvontaelin (OPCAT). <https://www.oikeusasiamies.fi/fi/kansallinen-valvontaelin-opcat->. Viitattu 9.12.2017.

Liimatainen, Anu – Rantala, Kati: Vankilakiuudistuksen arviointitutkimuksen yhteenveto. Helsinki 2016. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/170067/Katsauksia_17_Liimatainen_Rantala_2016.pdf?sequence=1. Viitattu 16.11.2017.

Oikeus.fi: Oikeusohjeita 450 vuoden takaa.

<https://oikeus.fi/fi/index/esitteet/olauspetrintuomarinohjeet.html>. Viitattu 18.8.2017.

Oikeusministeriön työryhmämietintö 2007:8: Tuomarin vastuun toteuttaminen. Oikeusministeriö. Helsinki 2007. <http://docplayer.fi/38699654-Tyoryhmamietinto-2007-8-tuomarin-vastuun-toteuttaminen.html>. Viitattu 15.11.2017.

PPO: Making recommendations. https://s3-eu-west-2.amazonaws.com/ppo-prod-storage-1g9rkhjkhjmgw/uploads/2014/07/Recommendations_thematic.pdf. Viitattu 6.12.2017.

Press release No. 4/2011: Ombudsman calls on Commission to make ex-gratia payments to misinformed exchange students 28 February 2011.

<https://www.ombudsman.europa.eu/fi/press/release.faces/en/10132/html.bookmark> Viitattu 6.12.2017.

Rikosseuraamuslaitos.fi. <http://www.rikosseuraamus.fi/fi/index/seuraamukset/vankeus.html>. Viitattu 29.10.2017.

Rikosseuraamuslaitos.fi. Hämeenlinnan vankila. <http://www.rikosseuraamus.fi/fi/index/toimipaikatjajhteystiedot/vankilat/hameenlinnanvankila.html> Viitattu 13.1.2018.

Rikosseuraamuslaitoksen määräys, Dnro 1/004/2016, 15.3.2016. <http://www.rikosseuraamus.fi/fi/index/seuraamukset/saannokset/maarayksetjaohjeet/vankienvaatetus10042016.html>. Viitattu 15.12.2017.

Rikosseuraamuslaitoksen tilastollinen vuosikirja 2016 (verkkajulkaisu). <http://www.rikosseuraamus.fi/fi/index/ajankohtaista/julkaisut/tilastollinenvuosikirja.html>. Viitattu 29.10.2017.

Sarja, Mikko: Ylimmän laillisuusvalvonnan rajanvetoja. Edilex 2001. <https://www-edilex-fi.helios.uta.fi/artikkelit/3.pdf>. Viitattu 15.11.2017.

Sarja, Mikko: Yleisessä edunvalvonnassa päämiehelle aiheutettujen vahinkojen hyvittäminen. Edilex 2016/22. www.edilex.fi/artikkelit/16696. Viitattu 28.11.2017.

Sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaohje. 21.06.2016. SMDno-2016-329. http://intermin.fi/documents/1410869/3724304/sisaministerion_ja_sen_hallinnonalan_laillisuusvalvontaohje_21062016.pdf/c9fc5fd9-2ae5-4d57-bce4-509c8d808355. Viitattu 17.1.2018.

Suomen hallituksen vastaus kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimivan eurooppalaisen komitean (CPT) selontekoon sen käynnistä Suomessa 22.9.-2.10.2014. <https://rm.coe.int/1680695f82>. Viitattu 10.12.2017.

Ymparisto.fi.: Ympäristönsuojelulain mukainen hallintopakko. http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Asiointi_luvat_ja_ymparistovaikutusten_arviointi/Luvat_ilmoitukset_ja_rekisterointi/Ymparistolupa/Hallintopakko. Viitattu 2.9.2017.

Valtiokonttori (1). Sähköpostivastaus tiedusteluun hyvitysesityksistä. 13.11.2017.

Valtiokonttori (2). Eduskunnan oikeusasiamiehen esittämät ja Valtiokonttorin maksamat hyvitysesitykset. Päätöksen diaarinumero ja maksetun hyvityksen määrä saatu sähköpostilla 11.12.2017.

Welcome to the PPO (website). <https://www.ppo.gov.uk/>. Viitattu 6.12.2017.

LYHENTEET

AVI	aluehallintovirasto
AOA	apulaisoikeusasiamies; viitataan viranhaltijaan henkilökohtaisesti
CPT	European Committee for the Prevention of Torture; Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea
eea.	ennen ajanlaskun alkua
EAO	eduskunnan oikeusasiamies; viittaa viranomaiseen ja instituutioon
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18-19/1990)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EOAK	eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki 434/2003
HM	Suomen Hallitusmuoto 94/1919
ibid.	samassa paikassa
Kela	Kansaneläkelaitos
LM	Lakimies. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakauskirja
MML	Maanmittauslaitos
OA	oikeusasiamies; viitataan viranhaltijaan henkilökohtaisesti
OKA	valtioneuvoston oikeuskansleri
OPCAT	Optional Protocol to the Convention against Torture; YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukainen kansallinen valvontaelin
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
PNE	puhemiesneuvoston ehdotus
Rise	Rikosseuraamuslaitos
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
VKSV	Valtakunnansyyttäjänvirasto

1 JOHDANTO

*”Kantelupukki kaakattaa,
ei saa rauhassa maatakaan”¹*

Tuttu lastenloru antaa kantelusta ja etenkin kantelijasta melko karun ja negatiivisen kuvan. Samalla se kuitenkin kertoo perusajatuksen kantelun taustalla; kantelija on joko kokenut itse vääryyden tai havainnut jonkun muun joutuneen oikeudettoman toimen kohteeksi. Kantelijalla on pakottava tarve ilmoittaa asiasta jollekin, jolla olisi valtaa puuttua asiaan. Vaikka tapahtunutta ei saa tekemättömäksi, halutaan oikeuden toteutuvan, vaikkakin jälkikäteen.

1.1 Tutkimuksen taustaa

1.1.1 Hallintokantelu

Hallintokantelu on vapaamuotoinen ilmoitus tai ilmiänto viranomaisen virheelliseksi tai lainvastaiseksi koetusta toimesta. Se osoitetaan viranomaiselle, jonka oikeuksiin tai velvollisuuksiin kantelun kohteena olevan toiminnan valvonta kuuluu². Kantelu oli pitkään osa oikeussuojajärjestelmää tavanomaisoikeudellisena kirjoittamattomana keinona³. Sen avulla ei voida muuttaa tai kumota tehtyä hallintopäätöstä, se ei siis ole muutoksenhakukeino. Kantelun tutkinnan perusteella viranomaisen toimintaan voidaan kohdistaa pääsääntöisesti hallinnollisen ohjauksen toimenpiteitä. Tutkintaratkaisulle on ominaista tietynasteinen tulevaisuuteen katsominen; asiantilan korjaaminen viranomaisen toiminnassa vastaisen varalle.

Kantelun kohteena voivat olla valtion ja kuntien viranomaisten lisäksi myös julkista hallintotehtävää hoitava tai ostopalvelun myötä palveluntuottajana toimiva taho. Kannella voi toiminnan lainvastaisuudesta, viranomaisen passiivisuudesta tai laiminlyönnistä, harkintavallan väärinkäytöstä, viranomaisen epäasianmukaisesta käytöksestä tai muusta hyvän hallinnon vastaisesta menettelystä. Tosi-asiallisessa hallintotoiminnassa (kuten vankeinhoito) kantelun merkitys korostuu, sillä käytännön toiminnassa ei synny muutoksenhakuun oikeuttavia hallintopäätöksiä.

¹ Lipponen 1985. Loru on virallisesti tallennettu Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran arkistoon vuonna 1978.

² Pohjolainen – Tarukannel 1990, s. 41.

³ Merikoski 1968, s. 195.

Hallintokantelu tehdään virkahierarkiassa ylemmälle viranomaiselle (virka-astekantelu) tai yleistä virkavalvontaa (laillisuusvalvontaa) harjoittaville viranomaisille. Kantelu käsitellään oikaisumenettelyn tapaan tavanomaisessa hallintomenettelyssä. Siihen ei siis liity hallintolainkäyttöä. Kantelun tekeminen ei edellytä asianosaisasemaa kuten muutoksenhaku, vaan sen voi tehdä kuka tahansa.⁴

Toimivalta hallintokanteluiden tutkimiseen on ylimpien laillisuusvalvojien (valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies) lisäksi Sosiaali- ja terveydenalan lupa- ja valvontavirasto Valviralla, aluehallintovirastoilla sekä esim. Rikosseuraamuslaitoksella ja erityisvaltuutetuilla, kuten tietosuojavaltuutetulla. Viranomaisen toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen ei tutkinnassa puututa. Hallintokantelua koskevat menettelysäännökset kirjattiin hallintolakiin vasta vuonna 2014 kantelumenettelyä koskeva hallintolain 8 a luvun voimaantultua (368/2014). Luku ohjaa kantelun tekemistä, käsittelyä sekä kantelun johdosta annettavaa hallinnollista ohjausta. Uusi säännös antaa viranomaiselle kantelukäsittelyssä aiempaa enemmän harkintavaltaa.

Hallintolakia noudatetaan kantelun käsittelyssä yleislakina, ellei erityislaissa ole muuta säädetty. Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) oikeuttaa kanteluviranomaisen siirtämään kantelun terveydenhuollon yksikköön muistutuksena käsiteltäväksi (10 a §). Kyseessä on tällöin kantelun tekijän etua tarkoituksenmukaisemmin edistävä toimi. Samansisältöinen kantelun siirtoa koskeva säännös löytyy myös laista sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000, 23 a §). Ylimmät laillisuusvalvojat eivät noudata hallintolain kantelumenettelyä koskevia säännöksiä, vaan heillä on erityislainsäädännössä⁵ omat säännökset kantelun käsittelystä. Eroavaisuudet tulevat esiin esim. kanteluratkaisun toimenpidevaihtoehdoissa, mutta kantelijan toimintaan kantelun tekovaiheessa niillä ei ole merkitystä.

Hallintolakiin kirjaamisella pyritään selkeyttämään ja täsmentämään kantelumenettelyä. Aiemmin laissa voimassa ollut säännös ei antanut käsittelyyn tarkempia menettelyohjeita, vaan se velvoitti vain yleisesti noudattamaan hyvän hallinnon perusteita sekä hallintolain säännöksiä (HL 4.3 §). Hallintokantelun tekemistä, vanhentumisaikaa ja menettelyä koskevien säännösten kirjaaminen hallintolakiin on perusteltua, sillä se vähentää kantelun sääntelytarvetta erityislainsäädännössä. Samalla se edistää pyrkimystä menettelyn yhdenmukaistamiseen eri viranomaisissa ja käsittelyn joutuisuuteen. Samanasteisten normien ristiriitatilanteessa erityissäännös syrjäyttää yleislain. Hallintokantelussa ristiriitaisuuden syntyminen oli epätodennäköistä kantelun ollessa tavanomaisoikeudellinen normi. Uusi

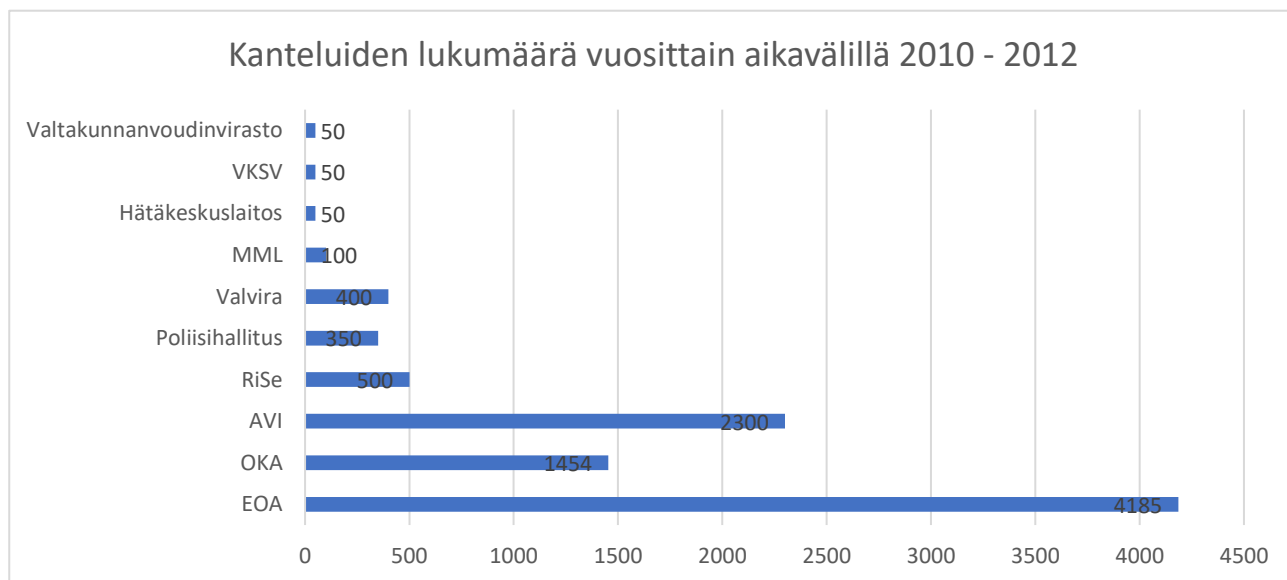
⁴ Linna 1999, s. 184.

⁵ Valtioneuvoston oikeuskansleria koskevaa laki (536/2011) sekä laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (535/2011).

sääntely on lisännyt käsittelyn joustavuutta. Myös hallinnolle asetettuihin laatu- ja oikeusturvavaatimuksiin asioiden käsittelyn joutuisuudesta pystytään vastaamaan paremmin, kuten laissa edellytetään (HL 1 §).

Viranomaisille tehtyjen kanteluiden määrä on Suomessa vuositasolla noin 10 000 – 11 000 kantelua, joista noin 60 % tehdään ylimmille laillisuusvalvojille. Kanteluiden määrä on ollut voimakkaassa kasvussa 2000-luvulla. Vuosikymmenen alusta vuoteen 2009 asti oikeusasiamiehelle tulleiden kanteluiden määrä on kasvanut noin 62 % ja oikeuskanslerin saamien kanteluiden määrä 37 %. Aluehallintovirastoja edeltäneiden lääninhallitusten vastaavat kasvuprosentit olivat noin 65 % ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira (sekä sitä edeltäneen Terveystieteiden tutkimuskeskuksen) peräti noin 83 %. Kantelumäärin lisäksi viranomaisten omaehtoisesta valvonnan tarve on myös samanaikaisesti kasvanut.⁶

Seuraavan kaavio havainnollistaa kanteluiden jakautumista eri viranomaisten välillä. Kanteluiden määrät ovat viranomaisten tilastoista saatuja vuosittaisia lukumääriä aikaväliltä 2010 – 2012⁷. Eri-tyisvalvontaviranomaisten käsittelemien kanteluiden määrää hallituksen esityksessä (HE 50/2013) ei ole tilastoitu.



1. Kaavio kanteluiden vuosittaisesta määrästä eri viranomaisissa.

⁶ HE 50/2013 vp, s. 5.

⁷ Ibid.

Mikä sitten on johtanut kantelumäärien voimakkaaseen kasvuun? Syitä löytyy varmasti useita. Asiaan voi olettaa vaikuttaneen tiedonsaannin ja reagoimisen helpottumisen internetin ja sähköisten asiointimahdollisuuksien kehittymisen myötä. Tämä on pääsääntöisesti mahdollistanut omatoimisen asiointin virastoajan ulkopuolellakin. Monien valvontaviranomaisten verkkosivuilla on mahdollisuus valmiin kantelulomakkeen täyttöön ja palautukseen. Kantelija voi välttää yhteydenoton itse kantelun kohteeseen. Hyvää ja laadukasta asiointia tai palvelua odottava asiakas ei tee eroa sen välillä, onko toteuttajana yksityinen palveluntuottaja vai lakisääteisen julkisen palvelun tarjoaja.

Hankalasti tasapainotettavan yhtälön muodostaa valveutunut hallinnon asiakas sekä niukkojen resursien ehdoilla toimiva viranomaisinen, jolta edellytetään entistä tuloksellisempaa viranomaistoimintaa. EU-lainsäädäntö, asetukset ja direktiivit tulee hallita, kuten myös kansalliset säädökset. Viranomaisen on myös huomioitava erilaiset tavoiteohjelmat, tarkentavat määräykset ja ohjeet, sekä toimia hyvän hallinnon mukaisesti ja pystyä turvaamaan asiakkaan oikeusturvaedellytykset. Kantelumäärien kasvuun vaikuttavat useat tekijät, mutta olisi vaikea ajatella muutoksen johtuvan viranomaisen välinpitämättömyydestä lain suhteen.

1.1.2 Eduskunnan oikeusasiamies ja Euroopan oikeusasiamies

Eduskunnan oikeusasiamies valvoo viranomaisten toiminnan laillisuutta, tarkoituksenmukaisuuskykyiset eivät kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Perustuslain 38 §:n mukaan eduskunta valitsee oikeusasiamiehen lisäksi kaksi apulaisoikeusasiamiestä neljän vuoden toimikaudeksi. Valittujen tulee olla eteviä laintuntijoita, vaikka varsinaista lakimieskoulutusta heiltä ei vaadita. Kelpoisuusehtoa koskeva vaatimus oli säännelty samoin jo Suomen Hallitusmuodossa (94/1919, 49 §). Oikeusasiamiehen tekemä ratkaisu ei ole hallintopäätös, joten sillä ei ole muutoksenhakuoikeuteen liittyvää oikeussuojantarvetta. Kannanotto ei ole sitova, vaan se voidaan ottaa tarvittaessa uudelleen tutkittavaksi, mikäli asiassa on saatu selville uusia ratkaisuun vaikuttavia seikkoja. Uudelleen tutkittavaksi ottaminen on kuitenkin harvinainen tilanne.⁸

Oikeusasiamiehen työstä valtaosan muodostaa kanteluiden tutkinta. Laillisuusvalvojan toimivaltaan kuuluu myös oma-aloitteisesti tutkia tietoonsa tulleita asioita. Oikeusasiamies on kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valin-

⁸ *Kuusikko* 2011, s. 397.

naisen pöytäkirjan (SopS /) 3 artiklassa tarkoitettu kansallinen valvontaelin (laki eduskunnan oikeusasiamiehestä, 197/2002, 11 a luku). Oikeusasiamiehellä on myös velvollisuus valvontatarkastuksiin esim. vankiloissa. Vankiloissa on tarkoitus käydä joka kolmas vuosi, suurimmissa laitoksissa joka toinen. Vangeilla on tarkastusten yhteydessä mahdollisuus luottamuksellisiin keskusteluihin kohtaamistaan ongelmista. Lisäksi valvontakäynneillä on tarkastettu vankilan tiloja, etenkin eristys-sellit, keskusteltu henkilökunnan kanssa ja käyty läpi asiakirjoja. Lisäksi tietyn otannan perusteella on tarkastettu mm. kurinpitoasiakirjoja.⁹

Oikeusasiamiesinstituutio on maailmanlaajuinen. 2000-luvun alussa oikeusasiamies toimi yli 150 valtiossa. Instituutio on saanut alkunsa Ruotsista (1809) ja se rantautui Suomeen vuonna 1919. Oikeusasiamiesinstituutiosta on tunnistettavissa ruotsalais-suomalainen sekä tanskalais-uusseelantilainen perustyyppi. Näiden erona on se, että edellisessä oikeusasiamiehellä on valvova rooli, kun taas jälkimmäisessä oikeusasiamies toimii enemmän välittäjän roolissa. Toiminnan alussa oikeusasiamies koettiin Suomessa lähinnä vastavoimana venäläismielisenä pidetylle oikeuskanslerille¹⁰. Toiminnan alkuvaihe oli kivinen ja haasteita täynnä. Ensimmäinen oikeusasiamies jopa ehdotti viran lakkauttamista, sillä ylimpien laillisuusvalvojen päällekkäiset tehtävät ja niihin liittyvät resurssiongelmien eivät rohkaisseet toiminnan jatkamiseen. Oikeusasiamiehen toimintaan kohdistui säästöpainetta, eikä toiminta ollut selkeälinjaista. Parannusta tilanteeseen haettiin tehtävänjakolailla ylimpien laillisuusvalvojen välillä.¹¹

Tehtävien jako sopi oikeuskanslerille hyvin, sillä oikeuskansleri halusi eroon vankien tekemistä kanteluista mm. siksi, että vankiloissa oli 1930-luvun alussa paljon poliittisista syistä vangittuja vasemistolaisia. Ajankohta oli herkkä ja vangin oikeuksien puolustaja leimautui helposti heidän kannattajakseen.¹² Oikeusasiamies ei kuitenkaan halunnut keskittyä vain ”säilytettävänä olevien henkilöiden useinkin verraten toisarvoisten kanteluiden ratkaisemiseen”. Oikeusasiamies saikin aktiivisella toiminnallaan toimenkuvaansa jo varhain etenkin viranomaisten passiivisuuskysymyksiin puuttumisen ja valvonnan.¹³ Toisen maailmansodan ja sääntelytalouden päätyttyä viranomaistoiminnan määrä

⁹ *Kuusikko* 2011, s. 212 – 213.

¹⁰ *Kuusikko* 2011, s. 19 – 21.

¹¹ *Kuusikko* 2011, s. 112 – 115.

¹² *Pajujoja – Pölönen* 2011, s. 125.

¹³ *Kuusikko* 2011, s. 116.

kasvoi ja hyvinvointivaltion kehitys lisäsi yksilöön kohdistuvaa byrokratiaa. Ihmisoikeuksien valvonnan merkitys korostui 1990-luvulta alkaen. Tähän tehtävään tarvittiin kansan palveluksessa olevaa julkisen hallinnon vahtikoiraa¹⁴.

Oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista merkittävä osa liittyy perus- ja ihmisoikeuksiin. Oikeuksien saavutettavuus ja niiden toteutumisen valvonta ovat tärkeässä asemassa etenkin vankiloiden ja muiden suljettujen laitosten toiminnassa, koska juuri laitoksissa olevien perusoikeuksiin kohdistuu huomattavia paineita¹⁵. Oikeusasiamiehen valvontakäytännössä vankeihin kohdistuneet perusoikeusloukkaukset ja lainvastaisuudet ovat muodostunut pysyväksi ongelmaksi.

Euroopan oikeusasiamies tutkii vain EU:n toimielimiin kohdistuvia kanteluita. Ensimmäisenä Euroopan oikeusasiamiehenä toimi suomalainen Jacob Söderman (1995 – 2003). Euroopan oikeusasiamiesinstituutio valvoo hallintotoiminnan asianmukaisuutta, hallinnollisia epäkohtia. Oikeusasiamiehelle voi kannella suoraan tai europarlamentaarikon kautta. Kantelijan on kuitenkin ennen kantelun tekoa oltava yhteydessä siihen toimielimeen tai laitokseen, jota kantelu koskee. Menettely toimii siten subsidiariteettiperiaatteella. Kantelun ei kuitenkaan tarvitse koskea kantelijaa henkilökohtaisesti. Määräaika kantelun tekoon on kaksi vuotta kohdeasian tiedoksisaannista. EU:n tuomioistuimen, yleisen tuomioistuimen ja virkamiestuomioistuimen osalta oikeusasiamies tutkii vain hallinnollisista päätöksistä tehtyjä kanteluita. Vuonna 2010 Euroopan oikeusasiamiehelle tehtiin 2 667 kantelua, joista toimivaltaan kuuluvia oli vain 774. Tutkittavaksi otettiin yli 300 kantelua, joista valtaosa koski komission menettelyä. Suomesta tehtiin kyseisenä vuonna 39 kantelua.¹⁶

1.1.4 Vankilalaitos

Rikosseuraamuslaitos syntyi vuonna 2010, kun Vankeinhoitolaitos ja Kriminaalihoitolaitos yhdistyivät yhdeksi virastoksi¹⁷. Rikosseuraamuslaitos on noin 2 500 viranhaltijan organisaatio.¹⁸ Rikosseuraamuslaitosta koskevan lain (953/2009) 1 §:ssä määritellään oikeusministeriön alaisen laitoksen tehtäväksi rangaistusten ja tutkintavankeuden toimeenpano koko maan alueella. Laitoksen toiminnan tarkoituksena on lisätä tuomittujen valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan sekä edistää heidän elämänhallintaansa ja sijoittumistaan yhteiskuntaan (2 §). Lain 2 luvun mukaan laitoksen johtamisesta

¹⁴ *Kuusikko* 2011, s. 21, 23, 37.

¹⁵ *HE 205/2010 vp*, s. 8.

¹⁶ *Pajuoja – Pölönen* 2011, s. 254 – 258.

¹⁷ *Rikosseuraamuslaitos.fi*, historiaa.

¹⁸ *Rikosseuraamuslaitos.fi*, organisaatio.

voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetus Rikosseuraamuslaitoksesta (1739/2015) määrittelee laitoksen organisaation koostuvan keskushallintoyksiköstä, kolmesta rikosseuraamusalueesta, täytäntöönpanoyksiköstä ja koulutuskeskuksesta (2 §). Varsinaiset vankilat sijoittuvat kolmelle eri rikosseuraamusalueelle. Suomessa oli vuonna 2016 yhteensä 26 vankilaa. Rangaistus suoritetaan joko suljetussa vankilassa tai avolaitoksessa. Suomen vankiloista suljettuja laitoksia on 15 ja avovankiloita 11.¹⁹

Vankiloissa vankien asema muistuttaa enemmän hallintoalamaisen kuin hallinnon asiakkaan asemaa. Hyvän hallinnon mukaista ei ole esim. kutsua ”rutinalapuksi” vankien tiedustelujen ja anomusten tekemiseen tarkoitettua asiointilomaketta.²⁰ Vaikka nimitys on vankilakulttuurissa vakiintunut, se ei ole hallintolaissa säädetyn hyvän kielenkäytön mukainen (HL 9 §). Vankien yhdenvertaisuutta loukkaa myös se, että eri laitosten sisäiset säännöt poikkeavat toisistaan. Käytännön esimerkkinä tästä on esim. laitosten sisäiset säännöt vankisellissä sallitun television koosta. Kun vanki on siirretty vankilasta toiseen, hän ei ole välttämättä saanut pitää ennestään hallussaan olevaa televisiota, koska siirtovankilassa sallittu kuvaruudun tuumakoko on pienempi.²¹

Harkintavallan rajoja arvioidessa kyseisen kaltainen käytäntö saattaa herättää epäilyksen säännösten tarkoituksenmukaisuudesta. Vankeuslaissa on henkilökunnan toimivaltuuksien käytön yleiset periaatteet. Objektiiivisuus-, suhteellisuus- ja tarpeellisuusperiaate sekä vähimmän haitan periaatteen on tarkoitus koskea kaikkea virkatehtävien hoitoa sekä toimivaltuuksien käyttöä.²² Käytettävien keinojen ja niiden aiheuttamien haittojen tulee olla järkevässä suhteessa tavoiteltuun päämäärään; viranomaisen ei saa aiheuttaa enempää haittaa kuin on välttämätöntä ja puolustettavaa tehtävän suorittamiseksi (vankeuslaki 1 luku 6 §). Vankeuslain esitöissä todetaan, että vankien jonkin perusoikeuden rajoittamistilanteessa on usein kysymys kollisiotilanteesta. Perusoikeussäännökset voidaan ymmärtää optimointikäskyiksi, jolloin tavoitteena on saavuttaa mahdollisimman hyvä tasapainotilanne yhden sovitettavien perusoikeusintressien välillä.²³

Perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suojasta. Lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista yksityiselämään. Aiemmin noudatettu laitosvaltaoppi tarkoitti sitä, että suljetuissa laitoksissa oleviin, esim. vankeihin,

¹⁹ *Rikosseuraamuslaitos.fi: Tilastollinen vuosikirja 2016*, s. 41.

²⁰ *Jääskeläinen 2006*, s. 17.

²¹ *Ojala 2010*, s. 229.

²² *HE 263/2004 vp*, s. 13.

²³ *HE 263/2004 vp*, s. 82.

voitiin kohdistaa erilaisia toimenpiteitä tahdonvastaisesti (laitosjärjestykseen vedoten) vain sillä perusteella, että vangit olivat laitoksessa. Nykyisin laitosvaltaoppi on yksiselitteisesti hylätty. Rangaistuksen kärsimisestä huolimatta vankilassa on noudatettava normaalisuuseriaa (vankeuslaki 767/2005, 1:3.1).²⁴

1.1.5 Hyvitysesitys

Hyvitysesitys on oikeusasiamieslaissa (11 §) säädetty keino tehdä viranomaiselle esitys, jolla voidaan korvata esim. rahallisesti kantelun kohteena ollut *virhe*²⁵. Käytännössä virheeksi on katsottu mm. haitta tai loukkaus²⁶. Oikeusasiamies voi esittää myös muita toimenpiteitä, kuten sovittelua asian korjaamiseksi. Toisinaan riittäväksi on voitu katsoa anteeksipyyntö tai virheen myöntäminen. Rahallisen hyvityksen esittäminen ei ole uusi käytäntö. Vuonna 1982 sisäasiainministeriö on maksanut apulaisoikeusasiamiehen esityksestä 2 000 markan korvauksen ilkeväntalon estäjälle, jota poliisikoira oli erehdyksessä päässyt puremaan²⁷. Kyseessä oli aineellisen kivun ja vamman korvaaminen. Vahinko oli päätetty korvata hyvitysesityksen perusteella kalliiden oikeudenkäyntikulujen välttämiseksi.

Oikeusasiamiehen huomautus tai muu moite tai toisaalta viranomaisen anteeksipyyntö eivät kuitenkaan aina riitä.²⁸ Viranomaisen tulee myös varautua perusoikeusloukkauksen rahalliseen hyvittämiseen. Hyvitysesitystä kokeva säännös jättää oikeusasiamiehelle paljon tulkinnan varaa: ”Oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi (11.1 §)”. Hyvitysesityksen tekeminen perustuu siis perustuslain, ihmisoikeussopimuksen sekä oikeusasiamieslain muodostamaan normikokonaisuuteen.²⁹

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 118.3 §:ssä säädetään, että jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla

²⁴ HE 263/2004 vp, s. 81, 83, 135.

²⁵ PNE 2/1999 vp, s. 13.

²⁶ Lindström 2010, s. 70 – 71.

²⁷ Lindström 2010, s. 73 – 74.

²⁸ Paunio 2005, s. 14.

²⁹ Sarja 2016, s. 8.

säädetään Lisäksi yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) ja tasa-arvolaissa (609/1986) on omat säännökset hyvitysmahdollisuudesta syrjinnän johdosta.

1.1.6 Julkisen vallan käyttäjän kärsimyskorvausvastuu

Vahingonkorvauslaissa (412/1974) säädetään julkisen vallan vahingonkorvausvastuun perusteista. Lain 3:2 mukaan julkisyhteisöllä on velvollisuus korvata julkista valtaa käytettäessä tapahtuneen virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutunut vahinko. Säädöksen 5:6 :n aineettoman vahingon korvausvastuuta kuuluu seuraavasti:

” Oikeus korvaukseen loukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä on sillä:

- 1) jonka vapautta, rauhaa, kunniaa tai yksityiselämää on rangaistavaksi säädetyllä teolla loukattu;
- 2) jota on rangaistavaksi säädetyllä teolla syrjitty;
- 3) jonka henkilökohtaista koskemattomuutta on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta vakavasti loukattu;
- 4) jonka ihmisarvoa on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta vakavasti loukattu muulla, 1–3 kohdassa tarkoitettuihin loukkauksiin verrattavalla tavalla.

Lain 5:6 :n mukaisella kärsimyskorvauksella pyritään hyvittämään henkilöön kohdistunut loukkaus. Kärsimyksen korvaaminen on sidottu kärsimystä aiheuttavan teon rangaistavuuteen. Vähäisen oikeuskäytännön vuoksi perus- ja ihmisoikeusloukkauksen käsite on jäänyt kehittymättömäksi vahingonkorvausoikeudessa. Oikeuskäytännössä korkein oikeus (KKO 2008:10) määräsi maksamaan syyttömästi vangitulle vahingonkorvausta vapaudenmenetyksen aiheuttaman kärsimyksen johdosta. Se ei kuitenkaan perustellut päätöstään vahingonkorvauslain 5 luvun perusteella, vaan vetosi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklaan. Artiklan mukaan jokaisella on oikeus vapauteen ja mikäli vapaus on oikeudetta riistetty, myös täytäntöönpanokelpoinen oikeus vahingonkorvaukseen. Korkein oikeus päätyi lopulta korvauksen maksuun Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja perustuslain perusteella, mutta ei vahingonkorvauslain 5 luvun perusteella.³⁰ Äänestyspäätöksessä eriävän mielipiteen esittäneen mukaan tapauksessa olisi voitu soveltaa vahingonkorvauslain 5:6, mikäli yksityisen ihmisen ja julkisen vallan välisessä oikeusriidassa kyseisiä säännöksiä olisi tulkittu perustuslain 22 §:n perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla.

³⁰ Hakalehto-Wainio 2010, s. 51 – 52.

1.2 Tutkimuskysymyksestä ja aiheen rajauksesta

Perusoikeudet on määritelty perustuslaissa ja niiden toteutumisen turvaaminen muodostaa viranomaisen toiminnan perustan. Myös suljetuissa laitoksissa olevien perusoikeuksien turvaaminen on tärkeää. Vankila on laitos, jossa kaikki toiminta perustuu säännöksiin, määräyksiin ja ohjeisiin sekä niiden tehokkaaseen valvontaan. Vangin suhde vankilaviranomaisiin on alisteinen ja siksi erityisen haavoittuvainen³¹. Laitoksessa tulee esiin etenkin vangin ja vartijan välinen suhde. Kun vartija on hyvin koulutettu ja perehdytetty tehtäväänsä ja hänen asenteensa on kunnossa, hän käyttää myös valtaa oikein. Mikäli asenteessa kaikki ei ole kohdallaan, yhteiskunnallisen vallan ”etäispäänteessä” tarjoutuu tilaisuuksia aiheuttaa vangille harmia ja mielipahaa toiminnalla, joka ei suoranaisesti edes riko lakia.³²

Vangin oikeudet ja velvollisuudet on kirjattu vankeuslakiin ja sitä täydentävään asetukseen. Vankeja on kohdeltava oikeudenmukaisesti ja heidän ihmisarvoaan kunnioittaen (vankeuslaki, 1:5). Tuomioistuinlaitos on tuominnut vangille lakiin perustuvan rangaistuksen, joka rajoittaa vangin perusoikeuksia, etenkin vapausoikeuksia. Vangeilla on käytettävissään kantelun lisäksi oikeus muutoksenhakuun Rikosseuraamuslaitoksen päätöksistä (vankeuslain 20 luku).

Tutkimusaiheen valintaan on vaikuttanut tekijän oma kiinnostus oikeusturvaan ja sen toteutumiseen tilanteessa, jossa käytettävissä ei ole vahvaa, säännönmukaista muutoksenhakukeinoa. Oikaisuvaatimus- ja valitusasiat on rajattu tämän työn ulkopuolelle. Vangeilla on mahdollisuus kannella myös Rikosseuraamuslaitokselle, mutta työssä käsitellään vain oikeusasiamiehelle tehtyjä kanteluita. Rajaukseen on vaikuttanut se, että oikeusasiamiehen ratkaisut ovat oikeusasiamiehen verkkosivustolla saatavilla.

Tutkielmassa keskitytään vankien³³ oikeusasiamiehelle tekemiin kanteluihin. Tarkasteluun valitut kantelut koskevat hyvitysesityksiin päätyneitä perus- ja ihmisoikeusloukkauksia ja ne ovat ajallisesti

³¹ Ojala 2010, s. 221.

³² Kokkonen 2014, s. 32.

³³ Vankeusvanki suorittaa tuomittua ehdotonta määrääikaista tai elinkautista vankeusrangaistusta. Rangaistuvanki voi olla myös sakon muuntorangaistusta suorittava sakkovanki. Tutkintavanki on rikoksesta epäilty. *Rikosseuraamuslaitoksen tilastollinen vuosikirja* 2016, s. 5, 6.

melko tuoreita³⁴. Vuoden 2015 jälkeen valtaosa valtioon kohdistuvista vahingonkorvausvaatimuksista on keskitetty Valtiokonttorin käsiteltäväksi lailla valtion vahingonkorvaustoiminnasta (978/2014)³⁵. Korvauskäytäntöä voidaan täten pitää yhdenmukaisena ja Valtiokonttorista on myös saatu tietoa maksettujen hyvitysten euromäärästä.

Tarkasteluun on otettu mukaan myös yksi ei-vankia koskeva potilaskantelu. Syynä poikkeukseen on se, että potilaskantelussa ei ole päädytty hyvitysesitykseen, vaikka hyvityksen ”tunnusmerkistö” vaikuttaisi täytyvän. Kanteluratkaisu toimii vertailukohtana vangin tekemälle kantelulle (jatkossa käytetään nimitystä vankikantelu), jossa perus- ja ihmisoikeusloukkauksen hyvittäminen katsottiin aiheelliseksi. Kantelut edustavat perusoikeusloukkausten eri muotoja; nöyryytyksen tuntemuksesta fyysiseen voimankäyttöön sekä henkeä ja terveyttä vaarantavaan laiminlyöntiin.

Työn painopiste on oikeusasiamiestä koskevan lain 11.1 §:ssä, jonka mukaan ”Oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi”. Oikeusasiamiehen tekemät hyvitysesitykset Valtiokonttorille ovat menestyneet hyvin³⁶. Oikeuskanslerin toimintaan laillisuusvalvojana on työssä joitain viittauksia, mutta vankikanteluiden kuuluessa oikeusasiamiehelle (laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta 1224/1990, 1.1 § kohta 3), jää oikeuskanslerille työssä pelkkä statistin rooli.

Perustuslain 118.3 §:n mukaan ”Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään.” Vahingonkorvauslain 3:2.1 mukaan julkisyhteisöllä on velvollisuus korvata julkista valtaa käytettäessä tapahtunut virhe tai laiminlyönnin aiheuttama vahinko. Lain 5:6.1 kohdan 4 mukaan ihmisarvoa loukkaavan kohtelun johdosta on oikeus korvaukseen kärsimyksestä. Vahingonteolta edellytetään tällöin

³⁴ Oikeusasiamies ei voi vaatia viranomaisia maksamaan vahingonkorvauksia, mutta oikeusasiamiehellä on mahdollisuus tehdä hyvitysesityksiä. Niitä on tehty vuosikymmenien aikana joitakin ja ne ovat johtaneet korvausten maksuun. *Paunio* 2005, s. 13 – 14. Hyvitysesitysten määrät ovat kuitenkin tämän jälkeen merkittävästi lisääntyneet.

³⁵ *HE 159/2014 vp*, s. 1.

³⁶ Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain (978/2014) voimaantulon jälkeen vuoden 2015 alusta oikeusasiamies on tehnyt Valtiokonttorille yhdeksän esitystä. Suurin osa niistä on koskenut vankiloita, mutta mukana on ollut myös muita viranomaisia koskevia hyvitysesityksiä. Kaikista esityksistä on maksettu rahallinen hyvitys. *Valtiokonttori (1)*.

tahallisuutta tai törkeää huolimattomuutta, vahingonteon rangaistavuutta. Vahingonkorvausoikeudellinen tarkastelu keskittyy julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuuseen ihmisarvoa loukanneesta toimesta.

Tutkielman tarkoituksena on tarkastella hyvitysesityksen juridista merkitystä perus- ja ihmisoikeusloukkauksissa oikeusasiamiehen omassa toiminnassa ja toisaalta sen merkitystä ihmisoikeussopimuksen edellyttämänä sopimusvaltion tehokkaana oikeussuojakeinona. Kansallinen vahingonkorvausoikeus ei ole tätä sopimusvaltiolta edellytettyä turvaa pystynyt tarjoamaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla kuitenkin edellyttää sopimusvaltion tarjoavan jokaiselle tehokkaan oikeussuojakeinon silloinkin, kun oikeudenloukkaukseen ovat syylistyneet virantoimituksessa olevat henkilöt.

Tarkastelu toteutetaan oikeusasiamiehen vankikanteluihin antamien hyvitysesitysratkaisujen avulla. Vankeihin kohdistuneiden loukkausten avulla pyritään löytämään niitä reunaehtoja, joiden perusteella oikeuksien loukkausasteen on katsottu vaativan korvauksen maksua. Tarkasteluun tulee lisäksi oikeusasiamies- ja vahingonkorvauslain välinen suhde, kun kyseessä on viranomaistahon ihmisarvoa loukkaava toiminta. Vahingonkorvauslaki rajoittaa korvauksen maksun vain tietyt säännökset täyttäviin tapauksiin. Olisiko *de lege ferenda* syytä huomioida perus- ja ihmisoikeusloukkaukset myös kansallisessa erityislainsäädännössä, hyvityssäännöstössä?

1.3 Tutkimuksen metodi

Työn tutkimusmenetelmä on lainopillinen. Työssä pyritään voimassa olevien oikeussäännösten tulkintaan sekä oikeudellisten käsitteiden määrittelyllä normien systematisointiin.³⁷ Keskeisimmät säännökset ovat Suomen perustuslaki (731/1999), Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18-19/1990) sekä laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002). Säännökset vaativat pääsääntöisesti tulkintaa, sillä lainvalmistelussa ei ole mahdollista eikä edes tarkoituksenmukaista kirjoittaa sääntelyä liian yksityiskohtaiseksi. Lain tulkinta tuo mukaan väistämättä subjektiivisia tekijöitä ja arvostuksia.

Vahingonkorvauslain 5:6 :ssä kärsimyksellä tarkoitetaan henkistä kärsimystunnetta, jonka ei tarvitse muodostaa lääketieteellisesti todettavissa olevaa psyykkisen terveydentilan häiriötä. Kärsimys voi

³⁷ Aarnio 1978, s. 52.

tyypillisesti ilmetä esimerkiksi pelon, nöyryytyksen, häpeän tai mielihahan tunteena. Sen aiheutumisesta ei edellytetä näyttöä. Kärsimystä katsotaan aiheutuneen, jos loukkaava teko on laadultaan sellainen, että se objektiivisesti arvioiden aiheuttaa loukkauksen kohteeksi joutuneelle henkilölle kärsimystä.³⁸

Vahingonkorvausoikeus on lähellä rikosoikeutta, mikä näkyy esim. vahingonkorvauksen määräämisen edellyttävän teon rangaistavuutta. Mikäli korvauksen arvioinnissa luovutaan rikostunnusmerkistöihin viittaamisesta, päädytään väljempään sääntelyyn, joka vastaavasti lisää tuomioistuinten harkinnanvaraa. Tämä aiheuttaa rajanvetovaikeuksia sekä epätietoisuutta ja epäyhdenmukaista käytäntöä.³⁹ Kärsimyksen ja sen korvaamisen arviointi on lainopillisin keinoin haastavaa. Subjekttiivisen tuntemuksen objektiivinen arvottaminen on lähes mahdotonta. Tarkastelun avuksi lain esitöissä on kiinnitetty huomiota loukkauksen laatuun, sen keston, loukatun asemaan, loukkaajan ja loukatun väliseen suhteeseen sekä loukkauksen julkisuuteen.

Korvauksella on yhteiskunnallisesti katsoen symbolinen merkitys; sillä halutaan osoittaa muille, ettei toiminta ole ollut hyväksyttävää. Oikeusasiamieslain 11.1 §:n suoma oikeus hyvitysesitykseen saa tukea oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan vaatimuksesta sopimusvaltiossa käytettävissä olevasta tehokkaasta oikeussuojakeinosta. Lainopillinen totuus muodostuu lopulta argumentoinnin avulla saavutetusta konsensuksesta käsitteen (kärsimys, hyvitys) tulkin-
nalle⁴⁰.

Tutkimusnäkökulma on pääsääntöisesti valtiosääntöoikeudellinen. Perustuslain perusoikeuksilla on tutkimuksessa vahva painoarvo, samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen työhön soveltuvilla artikloilla. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen yksilövalitusjärjestelmän kautta syntyneellä oikeuskäytännöllä on myös tutkielmassa oma tärkeä asemansa.

1.4 Tutkimuksen lähteet ja rakenne

Tärkeimpinä lähteinä tutkielmassa ovat lait ja niiden esityöt, etenkin hallituksen esitykset. Perustuslaki perusoikeussäännöksineen on työn kivijalka ja Euroopan ihmisoikeussopimus artikloineen sen

³⁸ HE 167/2003 vp, s. 54, 10.

³⁹ HE 167/2003 vp, s. 16.

⁴⁰ Aarnio 1978, s. 189.

kansainvälinen perusta. Työtä tehdessä olen oppinut arvostamaan hyvin kirjoitettua hallituksen esitystä. Se selventää itse säädöstekstiä, mutta vaikutuksenarviointeineen avaa myös laajemmin lain yhteiskunnallista kontekstia. Myös oikeusasiamiehen verkkosivustolta löytyvät kanteluratkaisut ovat perusteellisia selvityksiä juridisesta pohdinnasta ja punninnasta, jota ratkaisujen eteen on tehty. Ne on kirjoitettu hyvin auki, jolloin kantelun tarkempia yksityiskohtia tietämättä pystyy hyvin seuraamaan juridisen päättelyn kulkua ja ratkaisun rakentumista. On syytä huomioida, että oikeusasiamies ei suinkaan ole kantelijan asiamies tai kummankaan osapuolen puolella. Etenkin vankikanteluiden voimankäyttötapauksissa näyttökysymyksen merkitys saattaa korostua. Oikeusasiamies esittää toisinaan ratkaisuisissa varsin napakkaa arvostelua, eikä peittele turhautumista tapauksissa, joissa kantelun kohteen samankaltaiseen ongelmaan joudutaan puuttumaan uudestaan. Lukijalle tämä todistaa, että laillisuusvalvontaa tehdään aidosti välittävällä asenteella.

Oikeuskirjallisuuden joukosta merkittävin lähde on Kirsi Kuusikon ”Oikeusasiamiesinstituutio” -teos (2011), joka sisältää tutkimusta tukevan sisällön lisäksi hyvän lähdeluettelon aihepiiriin liittyvistä teoksista. Kuusikko esittelee laajasti oikeusasiamiehen toimintaa. Teoksessa huomioidaan lisäksi instituution historiallinen ja kansainvälinen kehitys. Kirja on oppikirjanomainen siinä suhteessa, että lukematta koko mittavaa teosta kannesta kanteen siitä voi hyvin poimia vain tarvitsemansa osan ja teksti toimii itsenäisenä kokonaisuutena. Alaviitteitä on paljon, mutta se ei tee lukemista raskaaksi, koska niiden lukemisen voi halutessaan sivuuttaa.

Suvianna Hakalehto-Wainion väitöskirja ”Valta ja vahinko: Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa” (Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2008) käsittelee julkisen vallan käyttäjän⁴¹ vahingonkorvausvastuuta, myös perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Väitöskirjassa on tarkasteltu vahingonkorvauslain rajoitussäännösten suhdetta Euroopan ihmisoikeussopimuksen sääntelyyn. Perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvaaminen vahingonkorvauksena ilman tekijän rikosoikeudelliseen vastuuseen saattamista (tai vastuun kohdentamista virkamieheen) on osoittautunut oikeuslaitokselle kiistanalaiseksi asiakysymykseksi. Jos lainkäyttäjä toimii harkintavaltansa rajoissa, ei vahingonkorvausvastuuta yleensä synny. Jos harkintavaltaa käytetään esim. hyvän hallinnon perusteiden vastaisesti, menettely voi olla moitittavaa.⁴²

⁴¹ Julkisen vallan käyttäjänä vahingonkorvauslain esitöiden mukaan mainitaan oikeudenhoito, poliisitoimi, palontorjunta, terveydenhuolto, opetustoimi, yleisten teiden, vesiväylien ja satamien hoito, kunnallishallinnon piiriin kuuluva toiminta, rakennustarkastus, elintarvikkeiden ja lääkkeiden tarkastus, moottoriajoneuvojen ja alusten katsastus sekä sähkö- ja kaapelitarkastus. Lisäksi mainitaan Suomen Asianajoliiton kurinpitotoimi. *HE 187/1973*, s. 17.

⁴² *Ståhlberg – Karhu 2013*, s. 247.

Hakalehto-Wainion väitöskirja on ensimmäinen yleisesitys aiheesta, joten aihe kuuluu oikeudenalaan, josta on vähän kirjoitettua kansallista tutkimusta.

Muusta tutkimusaineistosta mainitakseni Allan Rosas on julkaissut vuonna 1980 väitöskirjan ”Förvaltningsklagan”, (Åbo Akademi). Hallintokantelua on sen jälkeen käsitelty etenkin sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä poliisitoimintaan liittyvissä opinnäytteissä. Ajantasaiselle kantelua käsittelevälle yleistutkimukselle voi nähdä tilauksen, sillä Rosaksen väitöskirjan julkaisusta on kulunut kohta 40 vuotta. Hallintokantelua koskevassa tutkielman osassa on samasta syystä käytetty lähteenä vanhempaa oikeuskirjallisuutta, sillä kantelun käsittely uudemmissa teoksissa on melko yksipuolista.

Johdannon jälkeisessä hallintokantelua koskevassa luvussa tarkastelen aluksi oikeudenmukaisuuden käsitettä pääsääntöisesti juridisesta näkökulmasta. Tunne viranomaisen epäoikeudenmukaisesta kohtelusta tai väärinteosta perustuu epäoikeudenmukaisuuden kokemukseen. Tämä tuntemus on merkittävä osatekijä kantelijan toiminnan taustalla. Hallintokantelumenettely käydään läpi hallintolain säännösten pohjalta. Vaikka eduskunnan oikeusasiamies ei sovelle hallintolakia, ei kantelun tekijään vaikuta kantelun tekohetkellä se, mitä lakia sitä tutkiva viranomainen noudattaa. Eroavuudet paljastuvat vasta kanteluratkaisun toimenpidekeinoissa.

Kolmannessa luvussa käsitellään vankeuteen liittyviä säännöksiä ja periaatteita; menneisyyteen kuulunutta laitosvaltaa ja sen vastavoimana normaalisuusperiaatetta. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluratkaisuissa käyttämiä toimenpiteitä käydään läpi lyhyiden kanteluesimerkkien avulla. Neljännessä luvussa siirrytään hyvitysesitykseen. Hyvitysesityksiä eli *ex gratia* -korvauksia tarkastellaan kansallisen käytännön lisäksi myös eräiden eurooppalaisten valtioiden oikeusasiamieskäytännössä. Tarkemmin ja syvällisemmin oikeusasiamiehen ratkaisuihin paneudutaan vankikanteluiden myötä. Lisäksi luvun lopussa käsitellään Valtiokonttorin roolia hyvitysesityksien maksajana.

Viidennen luvun myötä siirrytään vahingonkorvausoikeudelliseen problematiikkaan julkisen vallan käyttäjän perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvaamisen suhteen. Oikeuskäytännön avulla esitetään ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan vaikutuksia korvauksen maksuun tilanteessa, jossa kansallinen säännös puuttuu. Lopulta on johtopäätösten myötä aika todeta, saavutettiinkö työllä sille etukäteen asetetut tavoitteet.

2 HALLINTOKANTELU

Hallintokantelu oli pitkään tavanomaisoikeudellinen kirjoittamaton normi⁴³. Jo keskiajalla Ruotsi-Suomen yhteiskuntajärjestelmässä oli viitteitä valitusmahdollisuuden ”gå till kungs” olemassaolosta. Hallintokantelu voidaan luokitella välineeksi, joka käynnistää hallintovalvonnan, virkavalvonnan⁴⁴. Kantelijalle menettelyn muodollinen prosessinäkökulma jää toissijaiseksi, sillä kantelulla halutaan saattaa virheelliseksi koettu asia tai menettely uudelleen viranomaisen harkittavaksi.

Vuoteen 2014 voimassa ollut kantelua koskeva hallintolain (434/2003) 4.3 §:n säännös velvoitti noudattamaan kantelun tutkinnassa hyvän hallinnon perusteita sekä turvaamaan niiden henkilöiden oikeudet, joita kantelu välittömästi koski. Sen mukaan kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun sekä sen tiedoksiantoon tuli soveltaa hallintolain säännöksiä. Hallintokantelun tekemistä, seuraamuksia sekä kantelun vanhentumisaikaa koskevat yleissäännökset puuttuivat hallintolaista. Kantelua käsittelevä viranomainen jäi menettelyssä ilman lainsäädännön tukea. Menettelysäännösten puute ei edistänyt käsittelyn joutuisaa ja yhdenvertaista toteutumista eri viranomaisissa. Hallintokantelua koskeva säännösuudistus 368/2014 (hallintolain 8 a luku) kumosi aiemman säännöksen. Kantelumenettelyä koskeva hallintolain luku tarjoaa nyt yhdenmukaisen yleissääntelyn kantelun tutkintaan kaikille hallintolaisia soveltaville viranomaisille.

Hallintokantelua säännellään hallintolain lisäksi valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000) sekä eduskunnan oikeusasiamiehestä annetuissa laeissa. Ylimpiä laillisuusvalvojia koskeviin lakeihin kantelun käsittelyä koskevat yksityiskohtaisemmat säännökset tulivat voimaan vuonna 2011. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toimivalta kantelun tutkimisessa on kuitenkin laajempi kuin hallintolaisia noudattavan viranomaisen. Lisäksi laillisuusvalvojen kanteluratkaisuun liittyvien ohjauskeinojen valikoima on laajempi. Sen sijaan erityisvalvontaviranomaiset (esim. tietosuojavaltuutettu) noudattavat kantelun tutkinnassa hallintolain 8 a luvun säännöksiä.

⁴³ Kantelusta on ollut kuitenkin säännöksiä oikeuskansleria koskevassa laissa (275/33) sekä asetuksessa (416/57) ja eduskunnan oikeusasiamiestä koskevassa asetuksessa (2/20). Lisäksi kantelua on säännelty mm. seuraavissa: sotilashenkilöstön kurinpitomääräys (435/72), puolustusvoimien rikoslaki (71/91) sekä puolustusvoimista annetussa asetuksessa (274/75), sisäministeriön (poliisivoimia koskeva) asetus (636/78) sekä asetus lisenssilupajärjestelmän valvomisesta (287/53). ”Huomautus” (valituskeinona) mainitaan seuraavissa yhteyksissä: kirkkolaki (635/64), asetus ortodoksisesta kirkkoyhteisöstä (179/70) sekä luotsausasetus (393/57). ”Muistutusta” edellä mainituissa tarkoituksissa on käytetty esim. rakennuslaissa (370/58), jossa muistutuksen teko on sidottu määräaikaan ”joiden oikeutta ja etua suunnitelma koskettaa” (rakennusjärjestys, tonttijako). Kun prosessioikeudellisessa lainsäädännössä tai oikeudenkäytikaaressa on viitattu kanteluun, se voidaan tulkita ennemmin keinona muutoksenhakuun. Ks. tarkemmin Rosas 1980, s. 81 – 85.

⁴⁴ Pohjolainen – Tarukannel 1990, s. 41.

2.1 Oikeudenmukaisuuden käsitteestä

Kantelun tekijää ohjaa pääsääntöisesti käsitys oikeasta ja väärästä; halu saada oikeutta ja korjata virheelliseksi, vääräksi tai oikeudenvastaiseksi kokemansa asiantila. Oletettavaa on, että jokaisella ihmisellä on käsitys oikeasta ja väärästä; rikoslakia ei tarvitse osata tietääkseen toisen tahallisen vahingoittamisen olevan väärin. Oikean rangaistusasteikon määrittäminen teon tunnusmerkistön mukaan vaatii jo laintuntemusta ja kuuluu vallan kolmijako-opin mukaan tuomioistuineläitökselle.

Kantelijalla saattaa olla osin virheellinen ennakkokäsitys kantelun ”muutosvoimasta”. Se saatetaan mieltää keinoksi saada rahallinen hyvitys kantelun kohteelta. Nimettömänä tehdyn kantelun tai ilmiannon taustalla voi olla myös kiusanteko. Kantelu voidaan kuitenkin ottaa tutkittavaksi, mikäli viranomaisen katsoo sen aiheelliseksi⁴⁵. Hallintokantelu on kuulunut ei-kirjoitettuun tavanomaisoikeudelliseen oikeuteen. Toimiakseen tavanomainen oikeus edellyttää yhteisön kollektiivisen oikeudenmukaisuuskäsitteen olemassaoloa, tiettyä tietoisuutta oikeudesta. Muussa tapauksessa oikeutta voisi syntyä myös ei-hyväksyttävistä ja rikollisista tavoista⁴⁶.

Lainsäädännössä oikeudenmukaisuus liitetään vaatimukseen oikeudenmukaisesta lainkäytöstä tai oikeudenkäynnistä. Oikeudenmukaisuus yhdistetään tasapuolisuuden vaatimukseen.⁴⁷ Oikeudenmukaisuus liittyy perusoikeuksista kiinteästi yhdenvertaisuuteen, tasa-arvoon ja syrjinnän kieltoon. Oikeudenmukaisuus ja pyrkimys sen mukaiseen toimintaan tai lopputulokseen on positiivinen arvo ja tavoitteena se on yksi yhteiskunnan tärkeimmistä. Sillä ei pyritä tasapäistämään yksilöiden välillä vallitsevia olosuhteita, vaan määrittämään hyväksyttävät syyt eroille ja niiden syntyperusteille. Oikeudenmukaisuus muodostaa moraaliperiaatteen, jota kohden on oikein pyrkiä. Vääryyttä olisi vaikea edes kuvitella hyväksyttävän tavoittelemisen arvoiseksi arvoksi.⁴⁸

Oikeudenmukaisuutta määriteltäessä ei sovi unohtaa kohtuutta, joka oli jo Olaus Petrin 1500-luvulla laatimissa tuomarinohjeissa kantavana teemana. ”Mikä ei ole oikeus ja kohtuus, se ei saata olla lakikaan; sen kohtuuden tähden, joka laissa on, se hyväksytään... Kaikki laki on asetettu oikeuden ja kohtuuden eikä sakkorahain tähden...Hyvä ja älykäs tuomari on parempi kuin hyvä laki, sillä hän voipi asetella kaikki kohtuudenmukaan.”⁴⁹

⁴⁵ Mäenpää 2013, s. 275.

⁴⁶ Letto-Vanamo 2008, s. 70.

⁴⁷ HE 217/1995 vp, 7. luku 33 § ”Asian selvittäminen”.

⁴⁸ Arajärvi – Sakslin 2007, s. 47 – 48.

⁴⁹ Oikeus.fi.

Tuomarinohjeiden merkityksellisyyden ja ajattoman viisauden vuoksi ne painetaan edelleen vuosittain ilmestyvän Suomen Laki -teoksen johdantoon⁵⁰.

Kohtuutta tarkastellaan nykysäännöksissä etenkin sopimusoikeudessa, työoikeudessa sekä kuluttajansuojalainsäädännössä, joissa kaikissa halutaan turvata heikomman osapuolen asema. Myös sosiaalioikeuden alalla kohtuullisuus liittyy maksujen ja kustannusten määrittelyyn tai harkintaan perusteettoman sosiaalietuuden takaisinperinnästä luopumiseen. Kohtuullisuusharkinnan ytimenä voidaan pitää sen yksittäistapauksellisuutta. Kohtuullistamalla voidaan tasapainottaa yksilöiden välillä vallitseva tilanne ja toteuttaa oikeudenmukaisuuden syvin tarkoitus, loukkaamatta kuitenkaan kenenkään toisen oikeushyvä. ⁵¹

Formaalisen oikeudenmukaisuuden mukaan jokainen saa ansionsa mukaan. Antiikin Kreikassa Aristoteles (384 – 322 eaa.) uskoi, ettei oikeudenmukaisuutta voida erottaa moraalisisista pohdintoista ja että ihmiselle annetaan se, minkä he ansaitsevat⁵². Tämä jättää epäselväksi sen, mikä on tuo ”ansio” tai ”ansainta”, joka määrittäisi jako-osan suuruuden. Formaalisen oikeudenmukaisuuskäsityksen mukaan ”Samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavalla ja erilaisia tapauksia eri tavalla”. Lisäys ”erilaisista tapauksista” tuntuu turhalta, sillä se on lauseen alkuosan luonnollinen seuraus. Formaalisen oikeudenmukaisuuden mukaan esim. Etelä-Afrikan apartheid-lainsäädäntö olisi oikeudenmukainen. Formaali oikeudenmukaisuus edellyttää sisällöllistä täsmennystä siitä, miten luokiteltavat ryhmät on muodostettu ja miten niitä määritellään kohdeltavaksi. Sisällöllinen oikeudenmukaisuuden periaate on monimuotoisin. Hyödyt ja rasitteet voidaan jakaa suoritus- tai tarveperusteisesti tekijän tekojen, suorituksen tai tarpeiden mukaan. Proseduraalinen oikeudenmukaisuus edellyttää vain, että säädetyn lain täytäntöönpano on johdonmukaista ja puolueetonta.⁵³

Lain kokeminen oikeudenmukaiseksi on yhteydessä siihen, vastaako se yleistä oikeuskäsitystä. Aiemmin mainitut ”tuomarinohjeet” ovat säilyneet lakikirjoissa myös Ruotsissa, koska ne vastaavat molempien kansojen yhtenäistä käsitystä oikeudesta⁵⁴. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifioiminen ja Suomen uuden perustuslain voimaantulo ovat lisänneet oikeusperiaatteiden painoarvoa ja tuoneet esille arvot ja niiden välisen punninnan. Samalla on kuitenkin kiinnitetty huomiota myös oikeudenmukaisuuden proseduraaliseen puoleen, esim. oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ”fair trial”.

⁵⁰ *Oikeus.fi*.

⁵¹ *Arajärvi – Sakslin 2007, s. 53 – 55.*

⁵² *Sandel 2012, s. 212.*

⁵³ *Sajama 1992, s. 143 – 147.*

⁵⁴ *Oikeus.fi*.

⁵⁵ Legitimiteetin perusteen muodostuminen on monivaiheinen kysymys. Positiivinen oikeus ei nojaudu moraaliin, uskontoon tai eettisiin periaatteisiin. Positiivinen oikeus perustuu demokraattisen yhteiskunnan oikeusnormeja tuottavaan järjestelmään. Järjestelmän tulee kuitenkin vastata käsitystä hyvästä yhteiskunnasta, jotta se saisi sisällöllisen hyväksynnän. Kun tämän ”hyvän yhteiskunnan” arviointi tehdään, ympyrä sulkeutuu; palataan takaisin moraalisiin ja eettisiin punnintoihin.⁵⁶

Oikeudenmukaisuudessa on kyse myös perustellun odotuksen periaatteesta. Odotuksen perusteen luovat oikeussubjekteille aiemmin annetut etuisuudet tai asetetut velvoitteet. Odotettavuuden aste riippuu subjektin ”käyttäytymisen” luonteesta sekä mm. odotukseen kuluneesta ajasta. Käyttäytyminen tulkitaan tässä laajasti, siihen kuuluvat nimenomaisten lupauksen ja sopimusten lisäksi esim. aihetta olettamiseen antanut toiminta.⁵⁷ Luvussa aiemmin mainittu ansaintaperiaate, etenkin rangaistuksen määrityksissä, liittyy oleellisesti oikeudenmukaisuuden käsitteelliseen määritykseen. On oikein, että ihmistä kohdellaan tavalla, jonka hän on ansainnut.⁵⁸ Jos perustellun odotuksen ja ansaintaperiaatteiden suhteen pyritään ehdottoman yhdenvertaisuuden noudattamiseen, voidaan lopulta päätyä kaavamaisen tulkinnan johdosta myös kohtuuttomaan lopputulokseen.⁵⁹

Kun puhutaan yksittäisen oikeussubjektin oikeudentunnosta, ei tarkoiteta synonyymia oikeudenmukaisuudelle, vaan oikeudentunto on kyky ymmärtää mitä oikeudenmukaisuus on sekä periaatteellisesti että konkreettisesti yksittäistapauksessa. Oikeudentunto ilmenee siis hyväksymisenä tai paheksuntana, riippuen siitä pidämmekö asiaa oikeuden- tai epäoikeudenmukaisena. Oikeamielisyys taas edellyttää henkilön toimivan siten, että hänen oikeudentuntonsa mukainen oikeudenmukaisuus toteutuu. Oikeamielisyys on moraalisesti arvioitavissa oleva henkilön ominaisuus, kun taas oikeudentunnon tällaista vaatimusta ei aseteta⁶⁰.

Yhdysvaltalainen filosofi John Rawls (1921 – 2002) päätyy oikeudenmukaisuusteoriassaan johtopäätökseen, jonka mukaan ”tietämättömyyden verhon”⁶¹ takana tapahtuva hyvän elämän tavoittelu johtaa väistämättä sopimukseen ihmisten välillä jokaisen oman tilanteen turvaamiseksi. Sopimuksella pyritään saavuttamaan tietämättömyyden tilassa mahdollisimman hyvät lähtökohdat omaan elämään.

⁵⁵ *Letto-Vanamo* 2008, s. 61.

⁵⁶ *Arajärvi – Sakslin* 2007, s. 55 – 56.

⁵⁷ *Ahlman* 1943, s. 40 – 41.

⁵⁸ *Ahlman* 1943, s. 48.

⁵⁹ *Ahlman* 1943, s. 57.

⁶⁰ *Ahlman* 1943, s. 23.

⁶¹ Ihminen ei ole tietoinen ominaisuuksistaan, esim. sukupuolesta, terveydentilasta, asemasta tai älykkyydestä.

Rawlsin oikeudenmukaisuus antaa vapaalle, tasa-arvoiselle ja rationaaliselle ihmiselle ”luonnonarpaisiin” mahdollisimman hyvät lähtökohdat. Se synnyttää halun sitoutua periaatteisiin, joilla turvataan kaikille yhdenvertaiset perusoikeudet sekä heikko-osaisille sosiaalista ja taloudellista eriarvoisuutta korvaavia etuisuuksia, varmuuden vuoksi.⁶² Oikeudenmukaisuuden vaatimus voi olla myös tyytyväisyyden ilmaisu, joka tosiasiallisesti palvelee itsekkäitä tarkoituksia. Vaatimalla ”kaikille samaa” varmistetaan se, ettei vain itse jää mistään paitsi.

2.2 Hallintokantelu hallinnon oikeussuojakeinona

Hallintokantelun merkityksen arveltiin yhteiskunnan kehittyessä vähenevän ja käyttöalan supistuvan säännönmukaisten muutoksenhakukeinojen yleistyessä. Desentralisointi, hallinnon hajautus, loi aikoinaan Suomessa pohjan sille, että alempi viranomaisella sai laajan itsenäisen päätösvallan suhteessa ylempään. Yleisohjeilla voitiin ohjata alemman tason toimintaa, mutta ilman nimenomaisesti valtuutavaa säännöstä ei tapauskohtaista puuttamista voitu tehdä. Poikkeuksen edellä mainitusta muodostivat keskitysperiaatteen mukaisesti toimivat poliisi- ja sotilashallinto, jossa ylempällä oli asiaan puuttamisvalta.⁶³

Hallinnollinen kantelu katsottiin tarpeelliseksi nimikkeellisestikin erottaa prosessuaalisesta kantelestusta⁶⁴. Hallintokantelun ominaispiirteeksi muotoutui ilmiäntyyppinen luonne. Sen avulla pyrittiin saamaan väärin menetellyt virkamies vastuuseen tai muutos virheelliseen viranomaismenettelyyn.⁶⁵ Ero muutoksenhakukeinona toimivaan valitukseen on selkeä, sillä hallintokantelulla päätöstä ei pystytä muuttamaan tai kumoamaan. Kantelun käyttöala on laaja, mutta kääntöpuolena sen teho on rajallinen. Kanteluinstituutio on varsinaisia ja ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja täydentävä oikeusturvajärjestely, joka mahdollisesti käynnistää valvontatoimenpiteet. Kantelija ei saavuta menettelyn missään vaiheessa asianosaisasemaa⁶⁶.

Kantelun heikkoutena on sen jälkikäteisyys tapahtuneeseen nähden sekä useinkin kanteluiden yksittäistapauksellisuus⁶⁷. Aiheellisen ja toimenpiteisiin johtavan kantelun käsittely on tärkeää, mutta

⁶² Rawls 1988, s. 15 – 25.

⁶³ Merikoski 1963, s. 182 –184.

⁶⁴ Prosessuaalinen kantelu koskee hallintoasiassa tehtyä lainvoimaista päätöstä. Sen teko on sidottu määräaikaan ja se koskee olennaisia menettelyvirheitä. Prosessuaalinen kantelu kuuluu hallintotuomioistuimenmenettelyyn, toisin kuin hallintokantelu, joka on hallintoviranomaisten hoitamaa hallintomenettelyä. *Mäenpää* 2013, s. 1051.

⁶⁵ Merikoski 1963, s. 185.

⁶⁶ HE 175/1999 vp, s. 15.

⁶⁷ HE 50/2013, s. 11.

aiheettomaksi osoittautuneet sitovat resursseja muulta valvontatoiminnalta. Vanhan säännöksen aikana kantelun kohteelta saatettiin pyytää selvitys, vaikka kantelukirjelmän perusteella pystyttiin arvioimaan, ettei aiheeton ilmoitus johtaisi toimenpiteisiin. Mikäli tutkinnassa paljastuu virkatoimien hoidossa virheitä, on kantelu voinut johtaa rikosoikeudelliseen vastuuseen virkarikoksesta. On kuitenkin huomattava, ettei kantelun tekijällä ole subjektiivista oikeutta vaatia virkamiehelle rangaistusta rikkomuksen johdosta. Kanteluun annetusta ratkaisusta ei voi myöskään valittaa.

Kantelu on tehokas oikeussuojakeino silloin, kun on kyse virkamiehen suorittamasta tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, esim. poliisin järjestyksen ja turvallisuuden valvonta, opettajan toiminta opetus-tilanteessa tai terveydenhuoltohenkilöstön toiminta⁶⁸. Kantelun merkitys korostuu myös silloin, kun on kyseessä virkatoimen laiminlyönnistä tai passiivisuudesta asianhoidossa. Hallintokantelu on tällöin ainoa keino edesauttaa asian selvittämistä ja saattaa viranomaisen vastaamaan toimimattomuudesta.

Virkamies on asian suhteen passiivinen, kun hän ei ryhdy tarvittavaan toimenpiteeseen hänelle kuuluvan asian suhteen. Passiivisuus ja ratkaisun viipyminen vaikuttavat samalla tavoin kuin asian jättäminen tutkimatta⁶⁹. Asianosaisen etuutta, oikeutta tai velvollisuutta koskevan päätöksen puuttuessa asianosaiselle ei synny muutoksenhakuoikeutta⁷⁰. Passiivisuudeksi voidaan katsoa myös se, ettei virkamies anna hallinnossa asioivalle tämän tarvitsemia ja asianhoidon kannalta välttämättömiä neuvoja ja ohjeita tai siirrä itselleen virheellisesti saapunutta asiaa edelleen toimivaltaiseen viranomaiseen.⁷¹ Hallintoriitamenettely ”julkisen oikeuden tai velvollisuuden olemassaoloa koskeva vahvistuskanne” hallinto-oikeudessa on harvoin käytetty menettely passiivisuutta vastaan⁷². Passiivisuudesta tulee kuitenkin erottaa tilanne, jossa asia on tullut vireille viranomaisessa, mutta sen huolellinen selvittäminen vaatii aikaa.

⁶⁸ Sosiaali- ja terveydenhuollossa on mahdollista ennen kantelua tehdä muistutus. Ensisijaisesti asia pyritään ratkaisemaan yksikössä osapuolten välisellä keskustelulla. Mikäli asia ei ratkea, potilas/asiakas voi tehdä muistutuksen terveyden-/sosiaalihuollon toimintayksikön vastaavalle johtajalle/johtavalle viranhaltijalle. Asian ratkaisemisella itse yksikössä pyritään joustavaan ja nopeaan toimintaan, joka samalla toteuttaa yksikön omavalvontaa. Vakavimmissa tapauksissa, jotka uhkaavat potilasturvallisuutta, valvontaviranomaisina toimivat Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto tai aluehallintovirasto tutkii asiasta tehdyn kantelun. Valvontaviranomainen voi, jos kanteluasian aihe sen sallii, siirtää sille tehdyn kantelun edelleen muistutuksena sosiaali- tai terveydenhoidon yksikössä käsiteltäväksi. Ks. asiasta tarkemmin Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) ja Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000). *Aluehallintovirasto 2015: Muistutus*.

⁶⁹ Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 82.

⁷⁰ Viranomaisen lopullisen asiaratkaisun sisältävään asianosaista koskevaan hallintopäätökseen saa hakea muutosta joko hallinnon sisäisellä oikaisuvaatimuksella tai asiassa toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen osoitettavalla valituksella.

⁷¹ Kuusikko LM 2014, s. 14.

⁷² Suviranta LM 2002, s. 915.

Aiheellinen käsittelyaika määräytyy tapauskohtaisesti ja menettelyssä on varattava aikaa myös saadun selvityksen arviointiin⁷³.

2.3 Hallintokantelu hallinnon valvontakeinona

Laillisuusvalvojat eivät sovelle laillisuusvalvonnassa hallintolakia, ellei erikseen toisin säädetä (HL 4.2 §). Puhemiesneuvoston ehdotuksessa eduskunnan oikeusasiamiehen uudeksi johtosäännöksi⁷⁴ käsiteltiin lain suhdetta silloiseen hallintomenettelylakiin (598/1982). Hallintomenettelylain todettiin olevan toissijainen, sen sijasta noudatetaan tilanteen niin salliessa erityislainsäädöksen säännöksiä. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta rinnastui hallintokanteluiden käsittelyyn, mutta siinä oli myös esitutkinnallisia piirteitä, mikä saattoi johtaa syytteen nostamiseen. Hallintomenettelylaissa ei ollut säännöksiä hallintokantelun käsittelystä. Hallintomenettelylain soveltuminen oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan oli kiistanalainen, sillä vaikka eduskunta suhtautui pidättyvästi lain soveltamiseen eduskunnan sisäiseen hallintoon, oli kuitenkin esim. kanteluun annettu päätös hallintopäätös. Samoin oikeusasiamiehen kantelun tutkintaa pidettiin hallintomenettelynä. Vain päätös virkasyytteen nostamisesta tai nostamatta jättämisestä rajautui selkeästi pois hallintomenettelyn piiristä.

Eduskunnan oikeusasiamies ei sovelle myöskään nykyistä hallintolakia (434/2003). Ylimpien laillisuusvalvojen kielteinen kanta on vaikuttanut asiaan. Tämä paljastui oikeusasiamies Lauri Lehtimajan kirjeessä oikeusministeriölle 31.12.2001, dnro 2278/5/01:

”Ylimmän laillisuusvalvonnan menettelytavat ovat perinteisesti olleet joustavia ja alati uutta kokeilevia. Tätä on kansainvälisestikin pidetty ombudsman-instituution suurena vahvuutena. Kantelut ovat myös oikeudelliselta olemukseltaan varsin monimuotoisia, osaksi ylimääräisen muutoksenhaun, osaksi rikosilmoituksen ja osaksi selvityspyynnön luonteisia. Niitä on mahdotonta valaa kaikkia samaan muottiin. Kanteluasioissa ei myöskään päätetä kenenkään oikeuksista ja velvollisuuksista perustuslain 21 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Toisaalta on myös kantelijoiden ja kantelun kohteiden oikeusturva otettava huomioon sekä kantelua käsiteltäessä, että ratkaisuista tiedotettaessa ... Sitä vastoin oikeuskanslerin viraston ja oikeusasiamiehen kanslian hallintoasioihin uutta hallintolakia voitaisiin soveltaa samoin kuin muihinkin viranomaisiin.”⁷⁵

⁷³ Mäenpää 2013, s. 387 – 386.

⁷⁴ PNE 2/1999 vp, s. 6.

⁷⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001, s. 339.

Perustuslain 10 luku käsittelee kokonaisuudessaan laillisuusvalvontaa⁷⁶. Hallintokanteluun siitä kiinteimmin liittyvät säännökset PL 108 § valtioneuvoston oikeuskanslerin ja PL 109 § eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä sekä PL 110 § oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeudesta ja tehtävien jaosta. Lisäksi perustuslain 38 § sisältää oikeusasiamiehen valintasäännökset. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonnassa myös oikeusasiamiehellä on oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin (PL 112 §). Mikäli tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu tulee ajankohtaiseksi, myös oikeusasiamies voi ilmoittaa asiasta eduskunnalle (PL 113 §).

Ylimpien laillisuusvalvojen toimintaa säädetään tarkemmin erityislainsäädännössä. Perustuslain tasolla on kuitenkin katsottu aiheelliseksi antaa perusta oikeuslaitoksesta erilliselle itsenäiselle laillisuusvalvontainstituutiolle. Laillisuusvalvojen päätöksiin ei ole mahdollista hakea muutosta. Mikään viranomainen ei tehokkaasti valvo ylimpiä laillisuusvalvojia, eivätkä he myöskään suorita valvontaa toisiaan kohtaan. Mikäli eduskunta huomauttaa valvojen toiminnasta, perustuslakivaliokunta käsittelee asian, samoin kuin valvojen vuosittaiset kertomukset toiminnastaan⁷⁷. Mikäli laillisuusvalvojia vastaan nostetaan syyte virkatoimen lainvastaisuudesta (PL 117 §), se voidaan käsitellä vain valtakunnanoikeudessa ja syyttäjänä toimii valtakunnansyyttäjä⁷⁸.

2.4 Oikeuskansleri ja erityisvalvontaviranomaiset

Virkavalvontakantelu tehdään viranomaiselle, joilla on yleinen toimivalta hallinnon valvontaan. Oikeuskanslerin toimiminen ”kruununjuristina”⁷⁹ ja toisaalta toiminta laillisuuden valvojana on ristiriitainen tehtävä⁸⁰. Oikeuskanslerille kuuluivat aiemmin myös ylimmän syyttäjän tehtävät, mutta ne siirtyivät vuonna 1979 yleiselle syyttäjälle yleisistä syyttäjistä annetun lain (199/1997) nojalla. Valtakunnansyyttäjä ja valtakunnan syyttäjänvirasto kuuluvat kuitenkin oikeuskanslerin laillisuusvalvontaan.⁸¹ Oikeuskanslerin nimittää virkaan tasavallan presidentti. Nimitettävän riippumattomuutta

⁷⁶ Ylin laillisuusvalvonta on Suomessa ”kiveen hakattu”, sillä perustuslain 131 §:stä yhteensä kolmessatoista esiintyy joko kumpikin tai jompikumpi laillisuusvalvojista. *Pajujoja – Pölönen* 2011, s. 529.

⁷⁷ *Saraviita* 2011, s. 925 – 926.

⁷⁸ *HE 1/1998 vp*, s. 172.

⁷⁹ Oikeuskansleri antaa pyydettyä presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. *HE 175/1999 vp*, s. 3.

⁸⁰ *Nieminen LM* 2008, s. 388.

⁸¹ *HE 175/1999 vp*, s. 7.

nimittäjästä vahvistaa se, että nimitys oikeuskanslerin virkaan on pysyvä, virkaan nimitetään toistaiseksi.⁸² Ylimpien laillisuusvalvojen tehtäväjako säätelee laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (1224/1990).

Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on osin päällekkäinen tehtäväkenttä. Heidän tehtävänsä laillisuusvalvonnassa voi karkeasti rajata siten, että oikeuskanslerille kuuluu pääsääntöisesti hallituksen toimien laillisuus sekä sen oikeudellisena asiantuntijana toimiminen. Oikeusasiamiehen valvonnan kohteena ovat erilaiset suljetut laitokset, kuten vankilat. Lisäksi oikeusasiamies osallistuu kansainväliseen oikeusasiamiestoimintaan, oikeuskanslerilta vastaava verkosto puuttuu.⁸³

Perustuslain säännösten lisäksi molempien toiminnasta säädetään erityislainsäädännössä. Laissa valtioneuvoston oikeuskanslerista säädetään kantelun käsittelystä (4 §) ja valvottavan kuulemisesta (5 §). Valvottavaa on kuultava, mikäli on syytä olettaa, että asia antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä. Oikeuskansleri voi määrätä suoritettavaksi poliisi- tai esitutkinnan (5 a §) tai kyseeseen voivat tulla muut seuraamukset (6 §), kuten huomautus. Eduskunnan oikeusasiamiestä koskeva laki sisältää kantelua (2 §), kantelun käsittelyä (3§), valvottavan kuulemista (9 §), huomautuksen ja käsityksen esittämistä (10 §) sekä esitystä (11 §) koskevat säännökset. Eduskunnan oikeusasiamiestä koskevaan sääntelyyn, etenkin tutkielman kannalta keskeiseen 11 §:än oikeusasiamiehen esitykseen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi palataan työn neljännessä luvussa.

Oikeusasiamiehen valvontaan kuuluvien viranomaisten sekä käsiteltävien kanteluiden määrä on oikeuskansleria suurempi. Laillisuusvalvojat voivat kuitenkin siirtää molempien toimivaltaan kuuluvan asian toisen käsiteltäväksi, mikäli sen uskotaan nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua. Lainsäädäntö ei kiellä esim. sitä, että oikeuskansleri käsittelee vangin tekemän kantelun, mutta vankiloiden laillisuusvalvonta kuuluu lain mukaan oikeusasiamiehelle (tehtäväjakolaki 1224/1990, 1.1 kohta 3 §). Mikäli kantelun käsittely siirretään, siitä on ilmoitettava kantelijalle (3 §).

Laillisuusvalvontaan liittyviä tehtäviä hoitavat osaltaan myös erityisvaltuutetut, kuten esim. tasa-arvovaltuutettu, tietosuojavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu. Poiketen presidentin toistaiseksi virkaan nimittämistä oikeuskanslerista ja eduskunnan määrääjäksi (4 v) valitsemasta oikeusasiamiehestä erityisvaltuutetut ovat osin hallinnollisesti sidoksissa eri ministeriöihin. Toisin kuin yleisistä

⁸² Nieminen LM 2008, s. 379.

⁸³ Pajuoja – Pölönen 2011, s. 530 – 531.

laillisuusvalvojista, erityisvaltuutetuista ei säädetä perustuslaissa, vaan normaalissa eduskuntalaissa. Erityisvaltuutettujen valvonta kohdistuu tarkemmin erikseen laissa määriteltyyn kohderyhmään tai asiakokonaisuuteen, mutta valvontakenttä on kuitenkin laaja, sillä se kattaa sekä yksityiset että julkiset toimijat.⁸⁴

Erityisvaltuutettujen määräaikainen nimittäminen ministeriön esityksestä asettaa haasteita riippumattomuuden suhteen. Vaikka lopullisen nimityksen tekee valtioneuvosto, on ministeriöllä kuitenkin esityksen taustalla viran budjettivalta sekä poliittinen päätöksenteko⁸⁵. Objektiiivisesti tarkastellen täydellistä riippumattomuutta ei saavuta myöskään eduskunnan oikeusasiamies, sillä oikeusasiamiehen toiminta on riippuvainen eduskunnan myöntämisestä määrärahoista⁸⁶. Erityisvaltuutettujen toimintaa tehostaa uhkasakkomahdollisuus. Yleisiltä laillisuusvalvojilta vastaava suoranainen sanktiojärjestelmä puuttuu⁸⁷.

2.5 Hallintokantelun säädösperustaa

Viranomaistoimintaa sääntelee perustuslain 2.3 § oikeusvaltioperiaate, jonka mukaan "Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia". Julkisen vallan käsite on perustuslaissa sekä subjektina että toimintaa osoittamassa. Perusoikeussäännöksiä yhteydessä julkinen valta on subjekti, joka turvaa, huolehtii tai edistää. Oikeusvaltioperiaatteessa se ilmaisee toimintaa. Siihen luetaan kuuluvaksi norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset.

Unohtaa ei sovi julkisen vallan ydinalueeseen kuuluvaa oikeutta välittömään voimakeinojen käyttöön. Yhteistä näille toimille on yksipuolisuus ja se, että ne vaikuttavat yksityisiin oikeussubjekteihin. Julkisen vallan käsitettä voidaan lainsäädännöllä supistaa tai laajentaa perustuslain sallimissa rajoissa ja tarpeen niin vaatiessa. Yleisimmät julkisen vallan käsitteellä velvoitetuksi tulevat tahot ovat valtio ja kunnat, valtion kantaessa päävastuun velvoitteesta⁸⁸. Laki ymmärretään 2.3 §:ssä laajassa merkityksessä tarkoittamaan koko oikeusjärjestystä. Päinvastaisen tulkinnan mukaan julkisen vallan ei tarvitsisi noudattaa toiminnassaan asetuksia tai muita alemmantasoisia säädöksiä.⁸⁹

⁸⁴ Nieminen LM 2008, s. 372.

⁸⁵ Nieminen LM 2008, s. 381.

⁸⁶ Nieminen LM 2008, s. 383.

⁸⁷ Nieminen LM 2008, s. 386.

⁸⁸ Viljanen 2011, s. 116 – 118.

⁸⁹ Saraviita 2000, s. 73.

Tärkeä oikeusvaltion tunnusmerkki on perusoikeuksille annettava suoja. Kun osapuolina ovat viranomaisen ja yksityinen henkilö, suhde ei lähtökohtaisesti ole tasapainoinen. Perusoikeudet suojaavat yksityisen henkilön etua ja oikeuksia, mutta perustavat samalla viranomaiselle perusoikeuksien suojelelvelvoitteen. Velvoite asettaa samalla viranomaisen toimivallalle ja vallankäytölle rajat. Oikeusvaltioperiaatteeseen luetaan myös se, että laissa asetettujen seuraamusten tulee olla riittävän täsmällisesti ja etukäteen kansalaisten tiedossa. Oikeusvarmuuteen liittyy oikeusturva, josta on säädetty PL 21 §:ssä. Sen mukaan:

”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”

Oikeusturvan lähtökohtana toimii oikeusvaltioperiaate (PL 2.3 §), vallan käytön tulee olla sidottuna lakiin sekä lakien noudattamiseen. Lainsäädännöllä ei kuitenkaan voida säännellä kaikkea. Viranomaisen joutuu lain aukkotilanteissa turvautumaan harkinnanvaraiseen päätöksentekoon. Etenkin hallintolain 6 §:ssä säänneltyjen hallinnon oikeusperiaatteiden⁹⁰, perustuslain 6 §:n sisältämän yhdenvertaisuusvaatimuksen sekä julkisuus- ja hyvän hallinnon periaatteiden avulla on pyritty ehkäisemään harkintavallan väärinkäyttöä eli mielivaltaista päätöksentekoa.⁹¹ Oikeusturva (PL 21 §) edellyttää, että yksityisellä henkilöllä on oikeus saada tekemiinsä hakemuksiin tai muutoin vireillepanoa edellyttäviin asioihin pääsääntöisesti perusteltu päätös. Päätös tulee saada ilman aiheetonta viivästystä. Mikäli näin ei tapahdu, henkilö voi turvautua hallintokanteluun.

Oikeudenkäyntimenettelyn kesto on ollut Suomessa vakava ongelma. Valtaosa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) Suomea kohtaan antamista langettavista tuomioista on koskenut etenkin rikosoikeudenkäyntien pituutta. Viivästymisiin on vaikuttanut usein esitutkinnan ja syyteharkinnan pituus. Osaltaan pitkittynyt aika on otettu huomioon korkeimman oikeuden rangaistuksen keston määrittelyssä⁹². Oikeudenkäynnin pituutta koskevaan ongelmaan on pyritty vastaamaan myös lailla

⁹⁰Hallinnon oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuus-, suhteellisuus-, luottamuksensuoja-, puolueettomuus- ja tarkoitussidonnaisuuden periaate. *Mäenpää* 2013, s. 122.

⁹¹ Hallberg 2011, s. 784.

⁹² KKO 2005:73: Korkein oikeus muutti oikeudenkäynnin kohtuuttoman pitkittymisen vuoksi syytettyjen A:n ja B:n törkeästä veropetoksesta ja kirjanpitorikoksesta tuomitut 1 vuoden ja 4 kuukauden vankeusrangaistukset 10 kuukauden vankeusrangaistuksiksi. Tapauksessa ensimmäisestä tutkintatoimenpiteeksi laskettavasta kotietsinnästä hovioikeuden päätökseen ehti kulua yli 9 vuotta. Korkeimman oikeuden ratkaisun perusteluissa vedottiin mm. Euroopan ihmisoikeustuo-

oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä (362/2009). Rahallinen hyvitys on käytössä tuomioistuimissa ja sen tarkoitus on korvata huolta, epävarmuutta ja haittaa. Kyseiseen säädökseen on myötävaikuttanut Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) sekä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö.⁹³ Nämä keinot eivät kuitenkaan ratkaise varsinaisia syitä ongelman taustalla, vaan kohtuullistavat väärinkohtelua yksittäistapauksissa.

Perustuslain 124 §:n mukaan ”Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.” Julkisen hallintotehtävän hoito on rajattu virkamieshallintoperiaatteen mukaan pääsääntöisesti viranomaisten hoidettavaksi. Mikäli tehtävän hoidon kannalta on tarkoituksenmukaista, eivätkä perusoikeudet, oikeusturva tai hyvän hallinnon vaatimukset vaarannu, tehtävä voidaan antaa lain nojalla muulle kuin viranomaiselle. Pykälän mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät voidaan antaa kuitenkin vain viranomaiselle. Säännös sisältää useita tärkeitä käsitteitä: mikä on julkinen hallintotehtävä, mitä kuuluu merkittävään julkisen vallan käyttöön, mitä sisältyy hyvän hallinnon vaatimuksiin.

Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan PL 124 §:n yhteydessä verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä⁹⁴. Viranomaisiin luetaan valtion ja itsehallintoyhdyskuntien normaaliin organisaatioon kuuluvien viranomaisten lisäksi tietyt itsenäiset laitokset kuten Kansaneläkelaitos ja Suomen Pankki. Siirto muulle kuin viranomaiselle voi perustua suoraan lakiin tai siihen perustuvaan määräykseen. Hallintotehtävää voi tällöin hoitaa esim. valtion liikelaitos tai yksityisoikeudellinen yhteisö. Tehtävää hoidetaan virkavastuulla eli henkilöt ovat rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä.⁹⁵ Julkista hallintotehtävää voi määrittellä käytännön tasolla myös lakien soveltuvuudella; jos hallintolaki on sovellettavissa, kyseessä on julkinen hallintotehtävä⁹⁶.

mioistuimen ratkaisukäytäntöön. EIT:n mukaan oikeudenkäynnin keston kohtuullisuutta on arvioitava tapauksen erityispiirteiden valossa ja otettava huomioon erityisesti asian vaikeus ja laatu, rikosasian vastaajan ja viranomaisten toiminta sekä asian merkityksellisyys vastaajalle.

⁹³ Hallberg 2011, s. 790 – 792.

⁹⁴ HE 1/1998, s. 179.

⁹⁵ Saraviita 2011, s. 989 – 990.

⁹⁶ Kuusikko 2011, s. 174 – 175.

Merkittävä julkinen vallan käyttö on lain mukaan pidettävä edelleen vain viranomaiselle kuuluvana oikeutena. Merkittävään vallankäyttöön kuuluu oikeus itsenäiseen harkintaan voimakeinojen käytössä tai oikeus puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.⁹⁷ Merkittävällä julkisella vallankäytöllä voidaan rajoittaa henkilön itsemääräämisoikeutta, esim. lääkärin lähettäessä potilaan tarkkailulähetteellä psykiatriseen hoitoon. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat hallintolaissa säännellyt hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus sekä viranomaisten yhteistyö. Asian käsittelyä koskevat yleiset vaatimukset kuuluvat myös hyvään hallintoon, kuten oikeusturvan, palvelun laadun ja tuloksellisuuden edistäminen, käsittelyn viivytyksettömyys, esteellisyysperusteiden huomioiminen sekä oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös.⁹⁸

Perustuslain 80.1 §:n mukaan ”Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.” Säännöksen mukaan kaikki keskeiset säännökset, jotka vaikuttavat yksilön oikeusasemaan tulee säätää lailla. Pykälä liittyy läheisesti oikeusvaltioperiaatteeseen, joka korostaa julkisen vallan lakisidonnaisuutta. Lailla säätämällä halutaan painottaa eduskunnan asemaa ja sen kansanvallan demokraattista legitimaatiota, josta säädetään perustuslain 2.1 §:ssä.

Lailla voidaan kuitenkin edelleen valtuuttaa asetuksen antaja⁹⁹ säätämään yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä tarkemmista yksityiskohdista asetustasoisesti. Ministeriöt voisivat antaa asetuksia teknisluonteisista tai toimeenpanovaltaa koskevista kysymyksistä. Perustuslaissa säädetään myös mahdollisuudesta valtuuttaa muu viranomainen antamaan oikeussääntöjä lailla erikseen määrittäytyistä asioista. Valtuutuksen tulee kuitenkin perustua erityiseen syyhyn, sen tulee olla tarkkarajainen, tarkasti laissa määritelty ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.¹⁰⁰

Perustuslain 118 § sääntelee virkamiehen vastuuta virkatoimista. Tutkielman kannalta säännöksen tärkein sisältö on sen kolmannessa momentissa, jonka mukaan ”Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen

⁹⁷ HE 1/1998, s. 179.

⁹⁸ Mäenpää 2013, s. 301 – 302.

⁹⁹ Tasavallan presidentin lisäksi valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia. Vastaisuudessa asetukset antaa valtioneuvosto, jollei asetuksenantovaltuutta ole hallitusmuodon tai lain nimenomaisella säännöksellä osoitettu tasavallan presidentille tai ministeriölle. HE 1/1998 vp, s.131.

¹⁰⁰ HE 1/1998 vp, s. 131 – 133.

toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään.” Julkisyhteisön ja virkamiehen korvausvelvollisuutta koskevat säännökset ovat vahingonkorvauslaissa.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännöksen perusteluissa ei ole määritelty tarkemmin niitä keinoja, joilla turvaaminen tapahtuu, vaan ne jäävät tapauskohtaisen harkinnan varaan. Oikeusasiamiehen rooli perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnassa on merkittävä etenkin laitoksissa, koska erityisesti laitoksissa olevien perusoikeuksiin kohdistuu huomattavia paineita.¹⁰¹ Ei siis riitä, että oikeudet ovat muodollisesti olemassa, vaan että ne myös toteutuvat käytännössä.

Hallintokantelusta löytyy säännöksiä myös esim. laissa potilaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista. Molemmat säädökset sisältävät viittaussäännöksen hallintolakiin ja sen 8 a lukuun, jota sovelletaan kanteluasian käsittelyssä. Vaihtoehtona kantelun teolle on molemmissa laeissa säännökset mahdollisuudesta tehdä muistutus suoraan toimintayksikköön. Sen voi tehdä potilas tai asiakas yksikön vastaavalle johtajalle, vastuuhenkilölle tai johtavalle viranhaltijalle. Myös valvontaviranomisen voi siirtää kantelun muistutuksena käsiteltäväksi toimintayksikköön. Sosiaali- ja terveydenhuollon muistutusmenettelyä on vahvistettu suhteessa kanteluun asiakas- ja potilaslakien muutoksella vuoden 2015 alusta. Muistutusmenettely antaa toimintayksikölle mahdollisuuden toteuttaa paremmin omavalvontaa ja tarjoaa joustavamman käsittelyn myötä oikeus-suojaa joutuisammin sekä kantelijalle että sen kohteelle.¹⁰²

2.6 Hallintokantelua koskevat menettelysäännökset hallintolaissa

Seuraavaksi käydään läpi hallintolain kantelua koskeva menettely: kantelun tekeminen, käsittely sekä kantelun johdosta annettava hallinnollinen ohjaus. Tärkeimpänä lähteenä on hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta (HE 50/2013 vp).

¹⁰¹ HE 309/1993 vp, s. 77.

¹⁰² *Aluehallintovirasto.fi*: Muistutus.

2.6.1 Hallintokantelun tekeminen

Hallintolain hallintokantelun menettelysäännöksiä koskevassa uudessa 8 a luvussa ei haluttu rajata henkilöiden oikeutta kantelun tekemiseen. Kantelun tekeminen haluttiin edelleen säilyttää jokaisen oikeutena, sillä se lisää hallinnon läpinäkyvyyttä sekä luottamusta viranomaistoiminnan lainmukaisuuteen. Lainmukaisuus tulee tässä yhteydessä tulkita laajasti, sisältäen myös lakia alemmanasteisten säännösten ja määräysten vastaisen menettelyn. Viranomaisilla hallintokantelun yhteydessä tarkoitetaan valtion ja kunnan viranomaisen lisäksi viranomaiskoneiston ulkopuolista julkista hallintotehtävää hoitavaa tahoja. Kantelun kohteena voi siis olla yksityinen palveluntuottaja, joka hoitaa julkista hallintotehtävää ostopalvelusopimuksen perusteella.¹⁰³

Julkinen hallintotehtävä voidaan määritellä tehtäväksi, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntöä tai tuomiovallan käyttöä sen sijaan ei voitaisi pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä.¹⁰⁴ Perustuslain 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle tulee perustua lakiin, sen tulee olla tarkoituksenmukaista eikä se saa vaarantaa hyvää hallintoa, perusoikeuksia tai oikeusturvan toteutumista. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Lisäksi kantelun kohteena voi olla yksityinen palveluntuottaja ostopalvelusopimuksen perusteella, mikäli palvelun tuottaminen kuuluu viranomaisen järjestämisvastuulle.¹⁰⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaa kantelun tutkinnassa kuvaa tilanne, jossa samassa yksityissairaalan potilashuoneessa olisi hoidettavana sekä itse hoitonsa maksava että kunnan maksusitoumuksella sairaalaan tullut henkilö. Oikeusasiamiehen olisi mahdollista tutkia vain maksusitoumuspotilaan tekemä kantelu, koska kunnalla on ollut kyseisen potilaan kohdalla terveystalvelujen järjestämisvastuu.¹⁰⁶

Eräänä syynä hallintokantelua koskevien säännösten kirjaamiseen hallintolakiin oli tarve yhtenäistää kantelukäsittelyä ylimpiä lainvalvoja koskevien erityislakien mukaiseksi. Tarve tähän oli etenkin siksi, että sekä oikeuskanslerilla että oikeusasiamiehellä on heitä koskevan säädännön mukaan oikeus

¹⁰³ HE 50/2013 vp, s. 23.

¹⁰⁴ HE 1/1998 vp, s. 179.

¹⁰⁵ HE 50/2013 vp, s. 22 – 23.

¹⁰⁶ Sarja 2010, s. 20.

siirtää kantelu muulle toimivaltaiselle viranomaiselle tutkittavaksi. Yhdenmukaisen käsittelyn takaamiseksi on perusteltua että käsittelyä, selvittämistä ja myös vanhenemisaikaa koskevat säännökset ovat ydinsisällöltään samanlaiset kantelun siirtävän ja sen vastaanottavan viranomaisen välillä.¹⁰⁷ Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta määrittää lailisuusvalvojien keskinäisen tehtävien jaon.

Kantelu voidaan siirtää toiselle viranomaiselle, mikäli se on tarkoituksenmukaista ja siirto ilmoitetaan kantelijalle. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain sekä potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta sisältävät säännöksen kantelun siirrosta valvontaviranomaiselta (Valvira tai AVI) kantelun kohteena olevaan terveyden- tai sosiaalihuollon yksikköön muistutuksena käsiteltäväksi. Siirron tarkoituksena on tässä yhteydessä korostaa muistutusmenettelyn ensisijaisuutta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Siirto edellyttää valvontaviranomaisen tekemää alkuselvitystä kantelusta siten, että se on luonteeltaan sopiva muistutuksena käsiteltäväksi. Siirtomenettelyllä pyritään myös joutuisaan käsittelyyn asiakasta tai potilasta lähellä olevassa yksikössä.¹⁰⁸

Myös hallintolaki sisältää yleissäännöksen asiakirjan siirrosta (HL 21 §). Sitä ei kuitenkaan voida soveltaa pääsääntöisesti kantelun siirtoon valvontaviranomaiselta toiselle, sillä hallintolain mukaan siirron syynä on asiakirjan saapuminen viranomaiselle, joka ei ole toimivaltainen.¹⁰⁹ Apulaisoikeusasiamies on asianpalauttamista koskevassa ratkaisussa (1057/2016) käsitellyt tätä koskevan tapauksen. Siinä Keski-Suomen ELY-keskus oli siirtänyt oikeusasiamiehen tutkittavaksi kantelun, joka oli tehty ELY-keskuksen oman virkamiehen tekemästä ympäristösuojelulaissa (86/2000) tarkoitusta tarkastuksen toimittamisesta. Apulaisoikeusasiamies palautti kantelun takaisin ELY-keskuksen tutkittavaksi, sillä ELY-keskus ei voinut hallintolain 21 §:n nojalla siirtää kantelun tutkintaa oikeusasiamiehelle. ELY-keskus oli toimivaltainen viranomainen suorittamaan omaan toimialaansa kohdistuvan kantelun tutkinnan.

Hallintokantelussa toimivaltaisia voivat olla useat eri viranomaiset. Mikäli samansisältöinen kantelu on tehty useammalle viranomaiselle, nämä voivat keskenään ratkaista, kuka ottaa kantelun tutkittavakseen¹¹⁰. Päällekkäisyyksien ehkäisemiseksi esim. aluehallintoviraston, oikeusasiamiehen ja

¹⁰⁷ HE 50/2013 vp, s. 13.

¹⁰⁸ HE 185/2014 vp, s. 19.

¹⁰⁹ HE 72/2002 vp, s. 77.

¹¹⁰ HE 50/2013 vp, s. 25.

oikeuskanslerin internet-sivuilta löytyvissä kantelulomakkeissa kysytään, onko samasta asiasta tehty kantelu jo vireillä tai käsittelyssä muussa viranomaisessa. Julkisuuslain (621/1999) esitöiden 20.2 §:n perusteluissa määritetään, että viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Aktiivisen tiedottamisen katsotaan lisäävän kansalaisten tietoja omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.¹¹¹ Valmiin lomakepohjan käyttäminen ei kuitenkaan ole ehdoton edellytys kantelun vireille saattamiseen.

Kantelun voi tehdä myös suullisesti valvovan viranomaisen suostumuksella. Kyseessä on poikkeus, jota voidaan perustella kantelijan sairauden, vammaisuuden, yhteiskunnallisten taitojen, elämäntilanteen tai muiden niihin verrattavien syiden¹¹² vaikutuksella. Mikäli suullinen kantelu otetaan vastaan, tulee kuitenkin kirjata tai muutoin rekisteröidä vaatimukset ja selvitykset, joilla voi olla merkitystä asian ratkaisun kannalta (HL 42 §).

Lisäksi kantelusta tulisi käydä ilmi kantelijan nimi ja yhteystiedot. Nimetön kantelu voidaan ottaa tutkittavaksi valvonta-asiana, mikäli viranomaisen katsoo tämän aiheelliseksi. Kuntalain (410/2015) 10.2 §:n mukaan kuntien toiminnan lainmukaisuuden valvonta yksittäisissä tapauksissa perustuu kanteluihin ja on aluehallintoviraston tehtävä. Aluehallintovirastolta puuttuu yleinen toimivalta itsehallinnollisen kunnan toiminnan tutkimiseen, mutta kantelun myötä valtion viranomaisen toteuttaa valvontavelvollisuutensa ottamalla kantelun tutkittavaksi.¹¹³ Myös nimetön kantelu riittää menettelyn käynnistämiseen, mikäli valvontaviranomainen katsoo sen aiheelliseksi. Kanteluiden myötä laillisuusvalvojat saavat tietoa asioista, jotka saattavaisivat muutoin jäädä huomaamatta.

2.6.2 Hallintokantelun käsittely

Kantelijalla ei ole ehdotonta oikeutta saada asiaansa käsiteltäväksi. Valvova viranomaisen perehtyy kanteluun alustavasti ja tekee siitä oikeudellisen kokonaisarvion. Tämän jälkeen viranomaisen päättää harkintansa jälkeen, mihin toimenpiteisiin kantelun johdosta on aiheellista ryhtyä. Lainvastainen menettely on kantelijan mukaan voinut loukata yksilön tai ryhmän oikeuksien toteutumista tai kyseessä on voinut olla uhka perusoikeuksien toteutumiselle. Mikäli kantelua tutkiva viranomaisen ei harkinnan perusteella totea lainvastaisuutta, ei kantelun tutkintaa ole syytä jatkaa. Kantelijalla ei ole

¹¹¹ HE 30/1998 vp, s. 81.

¹¹² HE 50/2013 vp, s. 24.

¹¹³ HE 268/2014 vp, s. 141.

subjektiivista oikeutta saada asiaansa täysimääräiseen käsittelyyn, mutta hänellä on oikeus saada viivytyksettä ilmoitus siitä, ellei kantelun suhteen ole aiheellista ryhtyä kantelun tutkintaan. Tämä toteuttaa hyvän hallinnon periaatteita.¹¹⁴

Kantelun alustava oikeudellinen arvio saattaa johtaa myös siihen, että todetaan asian edellyttävän jatkotoimenpiteitä. Asian käsittely voi johtaa erityislainsäädännön mukaiseen prosessiin, mikäli kantelun esitetty syy johtaa esim. hallintopakon¹¹⁵ käyttämiseen. Vakavimmissa tapauksissa saatetaan päätyä tekemään tutkintapyyntö poliisille, mikäli julkitulleet asiat edellyttävät rikosoikeudellista arviointia. Etenkin tässä tapauksessa tulee huolehtia myös kantelun kohteen oikeusturvasta, itsekriminointisuojaan¹¹⁶ toteutumisesta.¹¹⁷

Itsekriminointisuojaan lisäksi hallintolaissa halutaan turvata niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Osapuolten kannalta hyvän hallinnon edellyttämiä käytänteitä ovat mm. hallinnon oikeusperiaatteiden (HL 6 §) noudattaminen ja asian viivytyksetön käsittely (HL 23 §). Kantelun huolellinen ja joutuisa käsittely, joka täyttää myös esteellisyyssperusteiden (HL 28 §) tiukat vaatimukset on etenkin kantelun kohteen intressinä, mikäli kantelun myötä on syntynyt epäily virkamiehen lainvastaisesta toiminnasta. Virkamiehen kuulemista ja oman kannan esittämistä voidaan kuitenkin pitää virkamiehen oikeussuojan kannalta tärkeänä, etenkin käsittelyn johtaessa virkamieheen kohdistuvaan arvosteluun. Myös kantelun tekijää voidaan tarvittaessa kuulla, mikäli kuulemisen myötä tai kantelua tutkittaessa on paljastunut asioita, joihin tarvitaan lisäselvitystä. Selvitettävän asian laatu vaikuttaa olennaisesti valittuihin toimenpiteisiin.¹¹⁸

Kantelijasta ei tule kanteluasian asianosaista. Hallintoasiassa asianosaisten määritelmä on rajattu henkilöön, jonka oikeutta, etuutta tai velvollisuutta päätös koskee (HL 11 §). Erityislainsäädännössä asianosaiskäsite tarkentuu lain tarkoituksen mukaisesti. Asianosaiskäsitettä tulkitaan laajasti esim. ympäristönsuojelulainsäädäntöön liittyvissä lupa- ja hakemusasioissa. Tämä on perusteltua, sillä tehty päätös saattaa vaikuttaa laajasti muidenkin kuin asian vireille saattajan elinympäristöön. Sen sijaan

¹¹⁴ HE 50/2013 vp, s. 24 – 25.

¹¹⁵ Erityislainsäädännön mukainen hallintopakoprosessi tarkoittaa esim. ympäristönsuojelulaissa hallintoviranomaisen antamia määräyksiä taholle, joka rikkoo lakia tai sen perusteella annettua asetusta tai määräystä. Lainvastaiseen menettelyyn syyllistynyttä voidaan esim. sakon uhalla kieltää jatkamasta toimintaansa. Ympäristönsuojeluasiassa toimivaltainen valvontaviranomainen on joko ELY-keskus tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Korvausvaatimuksia ei käsitellä hallintopakkoasian yhteydessä. *Ympäristö.fi*.

¹¹⁶ Itsekriminointisuoja eli myötävaikuttamattomuusperiaate tarkoittaa rikoksesta syytetyn tai epäillyn oikeutta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä selvittämiseen. *Pentikäinen DL 2/2012*, s. 224.

¹¹⁷ HE 50/2013 vp, s. 25.

¹¹⁸ HE 50/2013 vp, s. 25 – 26.

sosiaalietuisuuksia koskevilla hakemuksilla asianosainen on pääsääntöisesti se, jonka hyväksi hakemus on tehty eli käsitteen tulkinta on suppea.

Asianosaisasemalla on merkitystä valitusoikeuden kannalta, sillä hallintolainkäyttölain (586/1996) 6 §:n mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.¹¹⁹ Omasta asiasta kannalleen oikeusturvan kannalta saattaa olla aiheellista mahdollisuus vastineen esittämiseen, vaikka kantelija ei saavutakaan asemaa asianosaisena tai vastapuolena. Tarve korostuu tosiasiallisen hallintotoiminnan yhteydessä, jossa ei ole mahdollisuutta turvautua säännönmukaisiin muutoksenhakukeinoihin. Kantelijaa voidaan myös kuulla asian selvittämiseksi.¹²⁰ Koska hallintokantelun käsittelyssä ei päätetä kenenkään oikeudesta, etuudesta tai velvollisuudesta, eikä kantelun tekijä ole asianosainen, on hallintolakiin kirjattu erikseen muutoksenhakukielto kanteluun annetusta ratkaisusta (HL 53 d).

Hallintokantelulle on säädetty laissa kahden vuoden vanhentumisaika. Määräaika on yhtenevä ylimpiä laillisuusvalvoja koskevien kantelun tutkinnan määräaikojen kanssa. Vanhentumisaika alkaa kulua hetkestä, jolloin lainvastaiseksi esitetty ratkaisu on tehty tai tosiasiallinen hallintotoiminta on tapahtunut. Ajan arvioimisen suhteen tulee ottaa huomioon ajankohta, jolloin kantelija on saanut tietoonsa kantelun kohteena olevan toimen. Kahden vuoden aika ei ole ehdoton, mikäli on erityisistä syistä perusteltua poiketa määräajasta.¹²¹

Mitä vanhemmasta kantelusta on kyse, sitä vähäisempi on kantelun tutkinnalla saavutettava oikeusturvavaikutus. Arvioitavaksi tulevat asian merkitys kantelijalle ja kantelun kohteelle, asian yleinen merkittävyys sekä kantelun tekijän tosiasiallinen mahdollisuus reagoida asiaan varsinaisen määräajan kuluessa. Mikäli kyseessä on viranomaisen passiivisuus, on määräajalle asetettuja vaatimuksia sovellettava joustavasti. Ajankohdan määrittämisen ongelmallisuutta ei voida katsoa kantelijan laiminlyönniksi. Kantelun tutkimisen takarajana voidaan lähtökohtaisesti pitää rikoslaisissa virkarikosten vanhentumiselle säädettyä viiden vuoden aikaa.¹²²

Hallintolain 53 b.4 §:n mukaan kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun sovelletaan hallintolain säännöksiä. Kantelun ratkaisu määrää sovellettavat säännökset. Mikäli kantelun tutkinnassa voidaan jo

¹¹⁹ HE 72/2002 vp, s. 62 – 63.

¹²⁰ HE 50/2013 vp, s. 26.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² *Ibid.*

alustavan oikeudellisen arvion jälkeen päätyä ratkaisuun, ettei käsittelylle ole aihetta, kantelijalle voidaan lyhyesti ja viivytyksettömästi ilmoittaa jatkotoimenpiteistä luopuminen. Samoin toimitaan, mikäli asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, kantelu on vanhentunut, asia on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai siihen voidaan hakea muutosta varsinaisten muutostenhakukeinojen avulla. Perustelut ovat yhteneväiset ylimpiä lainvalvoja koskevien säännösten kanssa¹²³.

Kyseisen kaltaisissa tapauksissa kantelun tekijää neuvotaan ja vastataan asiaa koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin (HL 8 §). Julkisuuslaki voi asettaa perustelujen esittämislle tiettyjä rajoituksia, mikäli kantelija on asiaan nähden sivullisen asemassa. Ratkaisun tiedoksiantamiseen sovelletaan hallintolain 54.1 §:ä, jonka mukaan viranomaisen on annettava tiedoksi myös päätös, johon liittyy muutoksenhakukiello.¹²⁴ Päätös tulee antaa tiedoksi varsinaisille asianosaisille¹²⁵. Hallintokantelun ratkaisu tulee aina antaa kantelijalle, mutta myös kantelun kohteelle ainakin siinä tapauksessa, että häntä on tutkinnan aikana kuultu¹²⁶. Kantelun kohteelle ei siis tarvitse antaa tiedoksi ratkaisua, joka jo alustavan oikeudellisen arvion perusteella jätetään tutkimatta.

Jos kanteluratkaisussa päädytään siihen, että viranomainen on toiminut lainvastaisesti tai kyseessä on tehtävän laiminlyönti, perusteluvelvollisuuden merkitys korostuu. Kantelijan tulee saada perusteluista tarpeeksi tietoa etenkin siksi, ettei kantelijalla ole muutoksenhakuoikeutta annetun ratkaisun johdosta. Kantelija ei voi muutoksenhaun avulla odottaa saavansa tarkempia perusteluja asiasta. Lisäksi yleinen luottamus viranomaisiin edellyttää riittävien perusteluiden esittämistä. Tosiasiaperusteina tulee ilmoittaa ne tosiseikat, joihin ratkaisu perustuu ja oikeudellisina perusteina sovelletut lain tai asetuksen säännökset sekä mahdolliset yleiset oikeusperiaatteet.¹²⁷

Myös perustuslain oikeusturvaa sääntelevän 21.2 §:n mukaan mm. lailla turvataan jokaisen oikeus saada perusteltu päätös. Hallintolain 45 §:ssä säädetään päätöksen perustelemisesta. Säännöksessä mainitaan myös tilanteet, jolloin perustelut voidaan jättää esittämättä. Esittämättä jättäminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että päätös on tehty ilman perusteluita. Hyvät perustelut ovat asianosaisen lisäksi myös muutoksenhakukelpoisissa päätöksissä viranomaisen etu, sillä perusteluiden avulla voidaan todeta, mihin seikkoihin asian ratkaissut viranomainen on perustanut päätöksensä.¹²⁸

¹²³ *PeVM 12/2010 vp*, s. 4.

¹²⁴ *HE 50/2013 vp*, s. 26 – 27.

¹²⁵ *HE 72/2002 vp*, s. 109.

¹²⁶ *HE 50/2013 vp*, s. 27.

¹²⁷ *HE 72/2002 vp*, s. 100.

¹²⁸ *HE 72/2002 vp*, s. 110.

2.6.3 Hallinnollinen ohjaus

Mikäli kanteluratkaisussa todetaan lainvastaisuus tai virkavelvollisuuden laiminlyönti, valvovalla viranomaisella on käytettävissään kolme erilaista keinoa hallinnollisen ohjauksen antamiseen: huomion kiinnittäminen, käsityksen ilmaiseminen tai huomautus.¹²⁹ Huomion kiinnittäminen hyvän hallinnon vaatimukseen sekä käsityksen ilmaiseminen lain mukaisesta menettelystä ovat huomautusta lievempiä puuttumistapoja. Niiden tarkoituksena on oikaista tai korjata virkamiehen virheellistä toimintaa. Hallintokantelulle luonteenomaisesti nämäkin keinot korjaavat viranomaisen toimintaa vasta tulevaa silmällä pitäen. Kanteluratkaisussa voimakkain moitittavuuden aste on huomautus. Sitä käytetään vain, mikäli kanteluratkaisun kokonaisarvion mukaan muita lievempiä keinoja ei ole käytettävissä. Hallinnollisista ohjauskeinoista päätettäessä sovelletaan suhteellisuusperiaatetta; keinojen tulee olla sopu- soinnussa ja oikein mitoitettuja tavoiteltavaan päämäärään. Suhteellisuusperiaatteen mukaista on käyttää hallinnolliseen ohjaukseen vain tiettyä keinoa.¹³⁰

2.7 Kantelumenettelyn muutoksen vaikutus harkintavaltaan

Mitä kantelumenettelyä koskevien säännöksiin kirjaaminen hallintolakiin on muuttanut viranomais- toiminnassa? Se on korostanut harkintavallan merkitystä kantelun tutkinnassa. Hallintolakia noudat- tavat viranomaiset saivat käsittelyyn lisää joustoa vuoden 2014 uudistuksen myötä. Oikeuskansleria ja oikeusasiamiestä koskevat säädökset muuttuivat jo 2011. Uudistusta edelsi oikeusasiamiehen 2008 oikeusministeriölle tekemät huomiot aiemman säännöksen kankeudesta sekä kantelun pääsääntöisen vanhentumisajan lyhentämisestä viidestä vuodesta kahteen.

Vanha säännös edellytti laillisuusvalvonnassa täysimittaista tutkintaa kaiken tyyppisissä asioissa ”ai- hetta epäillä” -kriteerin täytyessä. Uudistuksen tuoman harkintavallan lisäyksen myötä oi- keusasiamies voi kohdentaa resursseja tarkoituksenmukaisesti myös muihin toimivaltaansa kuuluviin tehtäviin, kuten tarkastuksiin, omiin aloitteisiin ja esityksiin. Oikeusasiamiestä velvoittavat kantelun tutkinnassa lain noudattaminen sekä oikeusturvan ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Oikeus- asiamiestä koskevan lain 3.1 §:än kirjattiin lisäksi, että oikeusasiamies voi ottaa kantelun tutkittavaksi muusta syystä. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta voi antaa perusteen kantelun tutkin- taan, vaikka asia ei muutoin olisi selkeästi lainvastainen tai virheellinen.

¹²⁹ HE 50/2013 vp, s. 27.

¹³⁰ *Ibid.*

Toisaalta harkintavalta antaa mahdollisuuden pidättäytyä täysimittaisesta tutkinnasta, vaikka ”aihetta epäillä” -kynnys ylittyisikin.¹³¹

Lain noudattaminen laillisvalvonnassa tarkoittaa virkarikosten suhteen rajanvetoa ns. vähäisyyskynnyksen suhteen. Laillisvalvonnassa esiin tulevat viranomaisen menettelyvirheet ylittävät harvoin rikosoikeudellisen kynnyksen. Pääsääntöisesti kyseessä on viranomaisen hyvän hallinnon ja virkavelvollisuuksien noudattamisen arviointi. Oikeusturvan ja perus- ja ihmisoikeuksien noudattamisen arvioinnissa on esillä myös mahdollinen velvoitteiden kehitystarve, vaikka lainvastaisesta menettelystä ei olisikaan kyse. Harkinnassa voidaan ottaa huomioon myös asian erityinen tärkeys kantelijalle, asian saama huomio julkisuudessa tai muut yksittäistapaukselliset seikat. Haavoittuvassa asemassa olevien ihmisryhmien *muu syy* -peruste voi harkinnassa ylittyä helpommin. Tutkittavaksi ottamisen intressit vaihtelevat kuitenkin tapauskohtaisesti eri asiaryhmissä.¹³²

¹³¹ Pajuoja – Pölönen 2011, s. 469 – 473.

¹³² Pajuoja – Pölönen 2011, s. 474 – 475.

3 VANKEUTEEN LIITTYVIÄ PERIAATTEITA JA OIKEUSASIAMIEHEN TOIMENPIDEKEINOJA KANTELURATKAISUISSA

”Muutos kuritushuoneista hyvin järjestettyihin vankeinhoitolaitoksiin – eikö tämä ole edistystä? Ruoskimisesta oikeuksien menetykseen? Suurista vankityrmistä yksinäishuoneisiin, joihin tulee sekä kylmä että lämmin vesi – eikö tämä osoita piinan määrän vähentyneen? En yksinkertaisesti tiedä. Kutakin yksittäisilmiötä on arvioitava suhteessa vankien jokapäiväiseen elämään ja siihen, miten he kokevat rikkomuksensa.”¹³³

Vankien perusoikeuksia on rajoitettu rikoslaissa rangaistavaksi säädetyllä ja tuomioistuimen määräämällä tuomiolla. Kyseessä on siis jo lähtökohtaisesti poikkeuksellisessa asemassa oleva ihmisryhmä. Oikeuslaitoksen asettaman tuomion koventaminen vankilan sisäisillä toimilla, joille ei ole perustaa lainsäädännössä, ei ole sallittua. Vankilaviranomaisten on kuitenkin mahdollista käyttää laissa (vankeuslaki 767/2005, vankeusasetus 548/2015) säädettyjä kurinpitotoimia. Kurinpitosäännöksillä taataan osaltaan laitoksen sisäinen järjestys ja turvallisuus.

Normaali yhteiskunnasta laitokseen eristetyn perusoikeusturvan toteutumisesta tulee kuitenkin huolehtia. Eduskunnan oikeusasiamies valvoo suljettuja laitoksia, kuten vankiloita (laki eduskunnan oikeusasiamiehestä, 5 §). Oikeusasiamies saa tietoa vankilan oloista omaehtoisten valvontatoimien lisäksi vankien kanteluiden myötä. Tutkielman 4 luvussa keskitytään erityisesti hyvitysesityksiin ja käydään läpi eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisemia vankikanteluita, joissa on päädytty hyvitysesityksen tekemiseen.

Oikeusasiamiehen tekemän hyvitysesityksen taustalla on julkisen vallan käyttäjän lainvastainen toiminta, joka on johtanut harkinnanvaraiseen esitykseen loukkauksen aiheuttaman kärsimyksen rahallisesta korvaamisesta. Valtiokonttori on suorittanut valtion varoista hyvityksen vangille oikeusasiamiehen tekemän esityksen perusteella. Hyvityksen säädösperusta on oikeusasiamieslain 11 §, joka antaa oikeusasiamiehelle valtuudet tehdä esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Tarkastelussa pyritään löytämään perus- ja ihmisoikeusloukkauksien oikeudellisia reunaehtoja. Minkälainen loukkaus on katsottu rahallisen hyvityksen arvoiseksi verrattuna samankaltaisilta vaikuttaviin. Hyvityksessä ei ole aina kyseessä aineellinen hyvitys; myös anteeksipyyntö ja se, että viranomainen myöntää virheensä, voi tulla kyseeseen.

¹³³ Christie 1983, s. 1.

3.1 Vankeuteen liittyvää säädösperustaa

Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa (PL 1.2 §). Perustuslain 7 §:ssä säädetään jokaisen oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Pykälä sisältää oikeuksien ja yksilön kannalta perustavanlaatuisen sisältökokonaisuuden, sillä ilman oikeutta elämään on vaikea nähdä tarvetta tai käyttöä muille perusoikeuksille ja sääntelylle. Säännöksessä turvataan yksilön itsemääräämisoikeus eli vapaus määrätä itsestään ja toimistaan. Kaikkein perustavimpia ihmisyksilön oikeuksia voidaan pitää valtion tahdosta ja myös kulloisestakin oikeusjärjestyksestä riippumattomina. Lisäksi ihmisarvon käsite viittaa kaikkien ihmisyksilöiden periaatteelliseen yhdenvertaisuuteen.¹³⁴

”Jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti.

Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.” (PL 7 §)

Ensimmäisessä momentissa määritelty oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen on uusi perusoikeus, joka on otettu kansalliseen perustuslakiin kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista¹³⁵. Turvallisuuden takaaminen korostaa julkiselle vallalle kuuluvia positiivisia velvoitteita estää sekä yksityisen tekijän että julkisen vallan taholta aiheutuneet oikeuden loukkaukset¹³⁶. Toinen momentti sisältää ehdottoman kiellon kuolemantuomiosta, kiduttamisesta sekä ihmisarvoa loukkaavasta kohtelusta. Rauhan aikana määrättävä kuolemanrangaistus poistui kansallisesta lainsäädännöstä vuonna 1949, mutta myös poikkeusolot kattava kuolemanrangaistuksen kieltö tuli voimaan vasta 1972. Momentin sääntelyllä on vahva sisällöllinen yhteys kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Kolmas momentti käsittelee vapaudenmenetystä. Tutkielman kannalta keskeisessä momentissa korostetaan voimakkaasti tuomioistuimen roolia vapaudenmenetyksen arvioivana ja päättävänä tahona. Yhtä voimakas on painotus lailla säätämisen vaatimuksesta silloin, kun puututaan yksilön henkilö-

¹³⁴ HE 309/1993 vp, s. 42.

¹³⁵ Saraviita 2011, s. 157.

¹³⁶ HE 309/1993 vp, s. 47.

kohtaiseen vapauspiiriin. Perusoikeusuudistuksen esitöissä tätä säännöstä luonnehditaan perustuslaille toimeksiannoksi, jonka mukaan lailla tulee turvata vapautensa menettäneelle myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa taatut oikeudet¹³⁷.

Vankeutta koskevia lakeja ja asetuksia on useita¹³⁸, mutta itse vankilan käsitettä ei ole määritelty tarkemmin lainsäädännössä. Vankeuslaissa määritellään vankilan tehtävät. Vankilat vastaavat tuomioistuinten määräämien ehdottomien vankeusrangaistusten sekä sakon muuntorangaistusten (vankeus) täytäntöönpanosta (1 §). Vankeuslain mukaan vankeuden täytäntöönpanon tavoitteena on lisätä vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan edistämällä vangin elämänhallintaa ja sijoittamista yhteiskuntaan sekä estää rikosten tekeminen rangaistusaikana (2 §).

Valtioneuvoston asetus vankeudesta tarkentaa vankeuslain sisältöä. Asetuksen 9 luvussa ovat säännökset vankilan sisäisestä kurinpitomenettelystä. Vankeusvankien lisäksi vankilat huolehtivat tutkintavankeuden toimeenpanosta yhdessä poliisin kanssa. Tutkintavankeuslain (768/2005) 3:1:n mukaan tutkintavanki on sijoitettava eri vankilaan tai eri osastolle kuin rangaistusta suorittavat vangit. Vankilat voivat olla erilaisia, esimerkiksi suljetut vankilat voivat tarkoituksellisesti poiketa toisistaan niin tiloiltaan, rakenteiltaan kuin teknisiltä valvontajärjestelmiltään¹³⁹.

3.2 Laitosvalta

Ihmisten yleisestä vallanalaisuussuhteesta voidaan puhua silloin, kun tarkastellaan kaikkien kansalaisten olotilaa suvereenin valtiovallan alaisina. Yleinen vallanalaisuus rakentuu oikeusvaltioperiaatteelle (PL 2.3 §). Julkinen valta noudattaa hallinnon lainalaisuuden vaatimusta, eikä yksityisten oikeuspiiriin saa puuttua kuin lain nojalla. Tämän yleisen suhteen sisällä tiettyjen ryhmien nähtiin olevan julkiseen hallintoon kiinteämmässä ja tehostetummassa erityisessä vallanalaisuussuhteessa.¹⁴⁰ Suhteen perustamisessa noudatettiin oikeusvaltioperiaatteen vaatimuksia, mutta suhteen synnyttyä tilanne sen sisällä muuttui. Perusoikeudet ja hallinnon lainalaisuus eivät enää suojanneet hallinnon

¹³⁷ HE 309/1993 vp, s. 49.

¹³⁸ Vankeuteen liittyviä säännöksiä ovat mm. vankeuslaki (767/2005) ja asetus vankeudesta (548/2015), tutkintavankeuslaki (768/2005) ja asetus tutkintavankeudesta (549/2015), laki Rikosseuraamuslaitoksesta (953/2009) ja asetus Rikosseuraamuslaitoksesta (1739/2015) ja oikeusministeriön asetus tutkintavankiloina toimivista vankiloista (341/2017). Lainsäädännöllä säädetään myös vankeuden siirroista Pohjoismaihin, EU-maihin ja EU-maiden ulkopuolisiin maihin.

¹³⁹ HE 263/2004 vp, s. 147.

¹⁴⁰ Tuori 1990, s. 140.

lainkäytöltä. Kuvatun kaltaiseen erityiseen suhteeseen kuuluivat esim. virkamiehet ja julkisissa laitoksissa olevat. Laitoksissa olevien perusoikeuksia voitiin rajoittaa ilman laissa erikseen annettua valtuutusta. Kuvatun kaltaiseen laitosvaltaopin alaisuuteen kuuluivat ne, jotka oli määrätty laitoksiin tahdostaan riippumatta (vallanalaisuussuhde syntyi lakiin perustuvalla päätöksellä laitokseen määrittämisestä) sekä ne, jotka olivat laitoksissa omasta tahdostaan, esim. oppilaitoksen opiskelijat.¹⁴¹

Laitokset voidaan nähdä mikrovallan käytön tasona. Tähän tasoon voidaan luokitella myös työpaikka tai perheyhteisö. Mikrovallassa on siis kyse vallankäytöstä, jonka käyttäjiä ja käytön kohteena ovat kaikki. On selvää, ettei esim. kaikkea laitoksessa tapahtuvaa vallankäyttöä voida säädellä lainsäädännön tasolla.¹⁴² Käsitys, jonka mukaan ”oikeusvaltion vaatimusten vaikutus päättyy laitoksen portilla” on hylätty oikeuskirjallisuudessa ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä viimeistään 1960-lopulta lähtien.¹⁴³ Perusoikeuksista ei ole säädetty vasta perusoikeusuudistuksen myötä. Ne ovat olleet olemassa jo 1919 hallitusmuodossa, poliittiset perusoikeudet jo aiemmin säädetyllä erillisellä perustuslailla 1907. Sen sijaan perustuslain sääntelyä tukeva oikeuskulttuuri vaatii enemmän aikaa juurtuakseen oikeuden syvemmille tasoille. Oikeuskulttuurin muutokseen on merkittävästi vaikuttanut Suomen liittyminen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.¹⁴⁴

Laitosvaltaoppi oli kuitenkin voimissaan vielä 1960-luvun alkupuolella. Esimerkkinä tästä on eduskunnan oikeusasiamiehen vuonna 1964 antama päätös¹⁴⁵, jonka mukaan puolustusvoimat voi sisäisin määräyksin rajoittaa asevelvollisen oikeutta julkaista poliittisiksi luokiteltavia kirjoituksia. Vaikka sääntelyä ei seuraavan neljän vuoden aikana muutettu, sanoutui vuonna 1968 annettu oikeusasiamiehen päätös¹⁴⁶ irti edellisen kaltaisesta laitosvallan tulkinnasta. Ratkaisu koski vangin uskonnonvapautta. Uskonnonvapaus kuului jo hallitusmuodossa määriteltyihin perusoikeuksiin. Oikeusasiamiehen laitosvallan kyseenalaistava tulkinta oli seuraava:

” Perusoikeudet on hallitusmuodossa taattu rajoituksetta kaikille kansalaisille ... Tämä sama lähtökohta merkitsee sitä, etteivät perusoikeudet ole rangaistus-, työ- tai muissa vastaavissa laitoksissa olevien kohdalla niin sanotun laitosvallan nojalla vapaasti ja rajoituksetta säänneltävissä laitosta koskevilla alemmanasteisilla säännöksillä, ja varsinkin sitä, ettei johonkin laitokseen sijoittaminen sinänsä merkitse perusoikeuksien lakkaamista, eikä poista niiden takamaa turvaa.”

¹⁴¹ Tuori – Kotkas 2016, s. 641.

¹⁴² Tuori 1990, s. 133, 143.

¹⁴³ Tuori 1990, s. 141 – 145.

¹⁴⁴ Tuori LM 6–7/1998, s. 1012.

¹⁴⁵ EOA:n varamiehen päätös N:o 1132/11.4.1964, DN:o 1122/63.

¹⁴⁶ EOA päätös N:o 2050/30.10.1968, DN:o 497/67.

Edellä mainittua ratkaisua voidaan pitää yhtenä laillisuusvalvonnan merkittävimmistä linjauksista. Oikeusasiamies teki vuonna 1986 vangin kantelun perusteella samankaltaisen päätöksen sanan- ja painovapauden suhteen. Vankila oli sisäisen ohjeistuksen perusteella kieltänyt vankeja vastaanottamasta ulkomaisia lehtiä, joiden aihepiirinä olivat mm. aseet, huumeet, sota, salakuuntelu ja tatuointimallit. Hallitusmuodon mukaan sanan- ja painovapautta voitiin rajoittaa vain lailla, eikä kyseisen kaltaista lainsäädäntöä ollut. Ratkaisussa huomioitiin kyllä vankeinhoidon perustavoitteet, mutta kiellon mahdollistava lainsäädäntö puuttui. Perusoikeuksien rajoittamisessa ei voida ottaa huomioon edes rajoituksen antajan omaa suostumusta tai toiminnan vapaaehtoisuutta.¹⁴⁷

Tarkastelun perusteella ollaan vakuuttuneita siitä, että laitosvaltaoppi kuuluu menneisyyteen. Tämä johtopäätös huomioiden voidaan kriittisesti tarkastella kahta oikeusasiamiehen vuosikertomuksesta¹⁴⁸ löytyvää päätöstä (4091/2008 ja 3510/2009). Kanteluiden kohteena on ollut vankilalääkäri, joka on kieltäytynyt määräämästä vangeille erektiolääkitystä¹⁴⁹. Toisessa tapauksessa lääkitys olisi ollut tarpeen käytettäväksi vankilassa miesvankien välisessä vakiintuneessa parisuhteessa ja toisessa vangin valvomattomassa tapaamisessa vankilan ulkopuolisen henkilön kanssa.¹⁵⁰

Lääkärin tekemä kielteinen päätös ilman lääketieteellistä perustetta asetti vangit kanteluiden mukaan eriarvoiseen asemaan yhteiskunnan muihin jäseniin verrattuna. Vankien mukaan päätös loukkasi perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusvaatimusta ja oli sen lisäksi vankeuslain 1:3:n normaalisuusperiaatteen vastainen. Normaalisuusperiaate tarkoittaa, ettei vankeuden täytäntöönpano saa aiheuttaa vangin oikeuksiin eikä olosuhteisiin muita rajoituksia kuin niitä, joista säädetään lailla tai jotka välttämättä seuraavat itse rangaistuksesta (1:3.1).

Lääkäri kielsi yhdenvertaisuuden syrjintäkanteen, erektiolääkkeet eivät hänen mukaansa kuuluneet vankilan peruslääkkeisiin. Päätös perustui Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikön linjaukseen, jonka mukaan lääke voidaan määrätä vain niillä perusteilla, joilla erektiolääkkeisiin voitaisiin (myös siviilissä) saada Kelan korvaus erikoislääkärin lausunnon perusteella. Oikeusasiamiehen mu-

¹⁴⁷ Tuori 1990, s. 141 – 145. Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin palataan normaalisuusperiaatteen käsittelyn yhteydessä.

¹⁴⁸ Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomus 2010, s. 196 – 197.

¹⁴⁹ Ratkaisuja on ansiokkaasti ja kriittisesti kommentoinut Antti Taskinen artikkelissaan: ”Vangin oikeuksien rajoittamisesta – esimerkkinä vangin lääkeshoidon kieltäminen laitoksen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvillä perusteilla.” Oikeus 2012/1; 107 – 120.

¹⁵⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomus 2010, s. 196 – 197.

kaan vankilan peruslääkevalikoima tai hoitokäytäntö ei kuitenkaan saanut ratkaista sitä, mikä on lääketieteellisesti perusteltu lääkitys yksittäisen potilaan hoidossa. Lisäksi arvioitaessa peruslääkevalikoiman kattavuutta tulee myös seurata yleistä yhteiskunnallista kehitystä.

Lääkehoitoa ei oltu arvioitu yksilöllisesti sen mukaan, mikä olisi ollut potilaan kohdalla lääketieteellisesti perusteltua. Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (potilaslaki, 785/1992) takaa potilaalle oikeuden hoitoon terveydentilansa säilyttämiseksi, edistämiseksi ja ylläpitämiseksi (3 §). Tämä koskee myös vankeja. Ratkaisussaan oikeusasiamies ei nähnyt estettä sille, että vanki saisi lääkäriltä luvan hankkia omalla kustannuksellaan erektiolääkettä silloin, kun vangille on myönnetty valvomaton tapaaminen avio- tai avopuolisen taikka rekisteröidyn parisuhteen toisen osapuolen kanssa, mikäli lääkäri pitäisi lääkkeen määräämistä lääketieteellisesti perusteltuna. Vankeuslakiin sisältyvän vähimmän haitan periaatteen mukaan vangin yhteydenpitoa läheisiin pyritään tukemaan. Yhteydenpidon säilyminen on tärkeää rangaistusaikana. Valvomattoman tapaamisen perusteena onkin vankeuslaissa todettu yhteyksien säilyminen (13:4), sillä näin helpotetaan paluuta ja sopeutumista yhteiskuntaan.¹⁵¹

Oikeusasiamiehen perustelut vankikanteluun, joka käsitteli samaa sukupuolta olevien vankien välistä parisuhdetta, ovat ajatuksia herättäviä. Oikeusasiamies perusteli kielteistä kantaansa vankilan yleisellä turvallisuudella. Vankien välinen seksuaalinen kanssakäyminen lisää ratkaisun mukaan vankiyhteisön jännitteitä ja on omiaan vaarantamaan laitoksen järjestystä ja turvallisuutta. Nais- ja miesvankien erillään asuttaminen on vankeuslain esitöissä perusteltu sillä, että on tahdottu estää naisvankien joutuminen painostuksen tai hyväksikäytön kohteeksi.¹⁵²

Lääkityksen salliminen miesvangille saattaisi altistaa samaa sukupuolta olevat vangit saman uhan alaisiksi. Oikeusasiamies ei pitänyt lainvastaisena, että vankipotilaalle kieltäydytään määräämästä erektiolääkettä, jos sen tarve johtuu vankien keskinäisestä seksuaalisesta kanssakäymisestä. Tämä ei ole oikeusasiamiehen mukaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusvaatimuksen vastaista, koska kieltäytymiselle on olemassa hyväksyttävä syy, vankilan yleinen turvallisuus. Ratkaisun mukaan vankilan lääkärin olisi vain pitänyt perustella kielteinen hoitopäätös paremmin potilasasiakirjoihin.¹⁵³

Päätöksessä voidaan aistia kaikuja laitosvaltaopista. Perusteluissa korostetaan vankilan sisäistä turvallisuutta ja sen vaalimisen tärkeyttä; vankeuslain ”henkeä”. Tämän suojaamiseksi vankien välinen

¹⁵¹ Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomus 2010, s. 196 – 197.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ *Ibid.*

seksuaalinen kanssakäyminen ei ole toivottavaa. Lain 1:3 sisältää säännökset vankeuden täytäntöönpanon tavoitteista. Oikeusasiamiehen päätöksen ytimenä toimii pykälän toinen momentti, joka mukaan täytäntöönpanon tehtävänä on taata vankien, henkilökunnan sekä yhteiskunnan turvallisuus. Vankilanjohtajana 22 vuoden ajan toiminut Seppo Marttinen toteaa kuitenkin vankilaturvallisuudesta seuraavasti:

”Vaikka turvallisuus on vankilassa keskeinen asia, ei siihen vetoaminen saa olla kaiken perusta, kaiken selittävä ja kaiken, myös hallinnollisen väkivallan ja mielivallan salliva, kaiken kattava vankeinhoidollinen arvonmittari... Vankilaturvallisuuden tärkein tekijä on henkilökunnan ammattitaito sekä vuorovaikutus vankien ja henkilökunnan välillä. Tästä rakentuu vankilan toimintakulttuuri, johon sisältyy myös johtaminen, ohjaus, kontrollointi ja vartiointi, oikeusturva, koulutus ja sosiaalinen ilmapiiri. Rakennukset ja muurit luovat turvallisuudelle puitteet, mutta eivät sitä yksin rakenna. Huono hallinto, johtaminen ja vankilaturvallisuuden kokonaisuuden väärinymmärtäminen ovat vallan pahinta väärinkäyttöä, etenkin toimiessaan lain tulkinnan välikappaleina.

Turvallisuudesta on muodostunut muotisana, jolla ei välttämättä ole varsinaista merkitystä vankilan toiminnolle. Turvallisimpana vankilana saatetaan pitää täysin suljettua laitosta, jossa vangit istuvat lukittujen ovien takana. Kaikki tästä poikkeava voi sisältää turvallisuusriskin. Pahimmillaan eri kannanotoissa voidaan vedota turvallisuuteen, vaikka objektiivisesti arvioiden kyseisellä asialla ei ole mitään tekemistä sen kanssa.”¹⁵⁴

Vankeuslain 1:3.1 säättää, ettei vankeuden täytäntöönpano saa aiheuttaa vangin oikeuksiin eikä olosuhteisiin muita rajoituksia kuin niitä, joista säädetään lailla tai jotka välttämättä seuraavat itse rangaistuksesta. Vankien välisistä suhteista ei ole säädetty vankeuslaissa. On vaikeaa sivuuttaa päätöksessä sitä tosiseikkaa, että kieltämällä vangilta oikeus seksuaalisuuteen sen kohdistuessa toiseen vankiin, puututaan samalla merkittävästi ei pelkästään kantelijan, vaan kahden vangin yksityiselämään. Yksityiselämän suoja on turvattu perustuslain 10 §:ssä. Yksityiselämän suojaan kuuluu yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itseltään ja ruumiistaan.

Käsite "yksityiselämä" voidaan ymmärtää myös henkilön yksityistä piiriä koskevaksi yleiskäsitteeksi. Yksityiselämän suojan takaamiseksi valtiolta on jo perinteisesti edellytetty sen ohella, että se itse pidättäytyy loukkaamasta kansalaisten yksityiselämää, myös aktiivisia toimenpiteitä yksityiselämän suojaamiseksi toisten yksilöiden loukkauksia vastaan.¹⁵⁵ Lisäksi perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen.

¹⁵⁴ Marttinen 2014, s. 43 – 47.

¹⁵⁵ HE 309/1993 vp, s. 53.

Päätöksestä käy edelleen ilmi, että kyse on ollut vakiintuneesta parisuhteesta. Vankien keskinäisessä suhteessa voidaan olettaa olevan kyse vapaaehtoisesta, samanarvoisesta ja tasavertaisesta suhteesta. Tilanne olisi toinen, jos kyse olisi vangin ja henkilökuntaan kuuluvan suhteesta. Epätasa-arvoisessa valtasuhteessa, johon liittyy toisen osapuolen auktoriteettiasema, taustatekijöille voi olla suurempi merkitys. Tämänkaltaisen suhteen voisi nähdä aiheuttavan jännitteitä laitoksen sisällä vankien keskinäistä suhdetta todennäköisemmin. Oikeusasiamies on lausunut ratkaisussa, joka koski kahden saman vankilan vangin keskinäistä tapaamista (toisen pyrkiessä toimimaan toisen oikeudenkäyntiasiamiehenä) seuraavasti:

” Nykyisissä tapaamista koskevissa säännöksissä ja niiden esitöissä mikään ei viittaa siihen, että säännöksiä olisi tarkoitettu sovellettavan myös saman vankilan vankeihin. Yksinomaan siitä, että vankeuslain tapaamista koskevat säännökset on säädetty silmällä pitäen vankilan ulkopuolelta tulevia henkilöitä, ei voi seurata se vastakohtaispäätelmä, että vankien kesken oikeutta tapaamiseen ei ole. Tällaisesta perusoikeuteen kohdistuvasta rajoituksesta tulisi nähdäkseni nimenomaisesti erikseen säätää lailla...

Näiden seikkojen vuoksi minun on vaikea nähdä perusteita Rikosseuraamusviraston näkemykselle, että vankien tapaamisilla olisi erittäin merkittävä negatiivinen vaikutus vankilaturvallisuuteen ja muun muassa vankilan osastointi menettäisi pitkälti merkityksensä, ainakaan, jos Rikosseuraamusvirasto tarkoitti tällä myös yksittäisten vankien yksittäisiä tapaamisia.”¹⁵⁶

Tämä ratkaisu on annettu ennen erektiolääkitystä koskevia tapauksia. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että vangin oikeus vankilassa omaan yksityiselämän suojaan kuuluvaan seksuaalisuuteen on ongelmallinen. Vankeuslain normaalisuus- ja vähimmänhaitanperiaate joustavat vankilan turvallisuuden edessä. Suhteen vankilan ulkopuoliseen henkilöön arvioidaan edistävän tuomion jälkeistä sopeutumista yhteiskuntaan, mutta vakiintuneella parisuhteella vankitoveriin ei nähdä samaa vaikutusta. Ratkaisusta ei käynyt ilmi vangin tuomion pituus.

Rikosseuraamuslaitoksen määräyksessä kurinpitorangaistusten täytäntöönpanosta (5/004/2016) on määritelty tarkasti yksinäisyysrangaistuksen kesto ja olosuhteet. Luokittelemalla vankien välinen vakiintunut parisuhde ”ei toivotuksi” voidaan se mieltää henkisen yksinäisyysrangaistuksen langettamiseksi ilman tietoa päättymisajasta – voimassa toistaiseksi. Päätös sivuuttaa vangin oikeuden omaan itseyteen. Perusoikeuksien kollisiotilanteessa tulisi oikeuksien punninnan avulla pyrkiä toteuttamaan kutakin perusoikeutta mahdollisimman täysimääräisesti. Annetun ratkaisun perusteella oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen (PL 7 §) on valvotussa laitoksessa painanut vaakakupissa enemmän kuin yhdenvertaisuus (PL 6 §) tai henkilön yksityiselämän suoja (PL 10 §).

¹⁵⁶ EOAK 1304/2007, s. 5, 8.

3.3 Normaalisuusperiaate

Normaalisuus tarkoittaa eri ihmisille eri asioita ja on riippuvainen yksilön arvostuksista, kokemuksista ja olosuhteista. Vankeuslain 1:3.2:n mukaan ”Vankilan olot on järjestettävä niin pitkälle kuin mahdollista vastaamaan yhteiskunnassa vallitsevia elinoloja.” Normaalisuutta verrataan yhteiskunnassa yleensä ja yleisesti vallitseviin olosuhteisiin. Näissäkin on kuntakohtaisia ja maantieteellisestä sijainnista johtuvia eroja. Juridisesti varmempi normaalisuusmäärite saadaan silloin, kun käsitteen mittapuuna pidetään perusoikeuksien toteutumista. Perusoikeudet muodostavat sivistyneen ja kestäväen yhteiselon alkeisnormiston ja minimivaatimukset¹⁵⁷. Mikäli perusoikeuksia ei pystytä toteuttamaan, poikkeama on pystyttävä perustelemaan tavalla, jonka perusoikeuksien yleiset rajoittamisedellytykset vaativat.¹⁵⁸ Perusoikeuksien rajoitusedellytykset ovat niitä oikeudellisia edellytyksiä, joita perusoikeuksien rajoituksille asettamalla säilytetään sisällöllinen sopusointu perustuslain kanssa.¹⁵⁹

Laitokseen määrääminen vaatii jo lähtökohtaisesti tiettyjen henkilökohtaisia vapauksia ja oikeuksia koskevien rajoitusten sietokykyä sekä sopeutumista laitoksen sisäisiin sääntöihin. Vankilassa olevan kaikki perusoikeudet eivät voi toteutua täysimääräisinä, esim. perustuslain 9 §:n liikkumisvapaus on rangaistuksen aikana rajoitettu. Vankeusrangaistus on seuraus rikoslaissa rangaistavaksi säädetystä teosta, joka on ollut oikeudeton ja kohdistunut uhriin vastoin tämän vapaata tahtoa. Rikoslain 2 c:1:ssä määritellään rangaistuksen sisällöksi vapauden menetys tai sen rajoittaminen. Säännökseen liittyvässä hallituksen esityksessä korostetaan, että vankeus kohdistuu vain tuomitun vapauteen. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukaan ketään ei saa rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Vankeuden tarkoituksena ei ole vapauden menettämisen tai rajoittamisen ohella aiheuttaa ruumiillista kärsimystä, vahingoittaa tuomitun mainetta tai aiheuttaa tarpeetonta psyykkistä kärsimystä. Vankeus on pantava täytäntöön niin, että sen rangaistussisällöksi muodostuu vain vapauden menetys.¹⁶⁰

Esityksessä ei määritetä tarkemmin kohtaa ”*tarpeetonta psyykkistä kärsimystä*.” Oletuksena voidaan varmaankin pitää, että vapauden menetys itsessään aiheuttaa vangille tietyn määrän henkistä kärsi-

¹⁵⁷ Hartoneva 2002, s. 70.

¹⁵⁸ Hartoneva 2002, s. 68. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä ks. lisää PeVM 25/1994 vp, s. 4 – 5.

¹⁵⁹ Viljanen 2001, s. 22.

¹⁶⁰ HE 263/2004 vp, s. 38 – 39.

mystä, jota ei pidä enää lakiin perustumattomalla koventamisperusteella tai mielivallalla lisätä. Toisaalta tietty määrä epämukavuutta on myös hyväksyttävä osana tuomittua rangaistusta, kun näiden kahden asian välillä voidaan nähdä kiinteä yhteys.

Vankeuslain 1:3.1 toistaa rikoslaissa määritellyn rangaistuksen sisällön, todeten kyseessä olevan vapauden menetyksen tai sen rajoittamisen. Täytäntöönpano ei saa aiheuttaa vangin oikeuksiin ja olosuhteisiin muita rajoituksia kuin niitä, joista säädetään lailla tai jotka välttämättä seuraavat itse rangaistuksesta. Tämä torjuu laitosturvan, jossa lakiin perustumattomat rajoitukset korostavat laitosturvallisuutta ilman nimenomaista lain säännöstä. Normaalisuuden periaatteeseen sisältyy myös se, että laitosturvan normaalisuus on pääsääntö, johon on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan. Työtoiminnassa, koulutuksessa ja terveydenhuollossa seurataan yhteiskunnassa tapahtuvaa kehitystä.¹⁶¹

Perustuslain 1.2 §:n mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Vaatimus ihmisarvon loukkaamattomuudesta ilmaisee perustavanlaatuisen oikeuksien yleisinhimillisen perustan. Ainakin kaikkein keskeisimpiä ihmisyksilön oikeuksia voidaan pitää perimältään valtion tahdosta ja myös kulloisestakin oikeusjärjestyksestä riippumattomina. Lisäksi ihmisarvon käsite viittaa kaikkien ihmisyksilöiden periaatteelliseen yhdenvertaisuuteen. Maininta yksilöoikeuksien ja vapauden turvaamisesta korostaa puolestaan perusoikeuksien keskeistä asemaa Suomen valtiosäännössä.¹⁶²

3.4 Eduskunnan oikeusasiamiehen toimenpidekeinoja kanteluratkaisuihin

Eduskunnan oikeusasiamiestä koskevassa laissa kantelusta säädetään kahdessa pykälässä; lain 2 §:ssä jokaisen oikeudesta tehdä kantelu ja sen perusteista sekä kantelun käsittelystä 3 §:ssä. Viimeksi mainittua muutettiin lailla 535/2011. Muutoksen myötä oikeusasiamiehellä on enemmän harkintavaltaa sen suhteen, ottaako hän kantelun tutkittavaksi.

Oikeusasiamieslaissa olevan ”aihetta epäillä” (3.1 §) tutkintakynnyskriteerin rinnalle säädettiin enemmän harkintavaltaa sisältävä ”Oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta...” (3.2 §). *Aihetta epäillä* -kynnys oli hyvin matala, ja valtaosa tehdyistä kanteluista velvoitti tutkinnan aloittamiseen. Lakiuudistuksen myötä kanteluille

¹⁶¹ HE 263/2004 vp, s. 135.

¹⁶² HE 309/1993 vp, s. 42.

tuli myös pääsääntönä kahden vuoden vanhentumisaika. Vanhojen kanteluiden tutkinnalla ei välttämättä pystytty vastaamaan enää niihin oikeusturvaodotuksiin, joita kantelijalla oli kantelun tehdesään. Tutkintakynnykseen liittyvän harkintavallan lisäys vapautti resursseja oikeusasiamiehen omiin aloitteisiin liittyviin tarkastuksiin, joiden määrä oli myös lisääntynyt ja intensiteetti kasvanut¹⁶³. Oikeusasiamiestä koskevan lain kantelumenettelyä koskevat säännösuudistukset toimivat ”esikuvana” hallintolain kantelukäsittelyä koskevalle säädännölle.

Työn alkuosan hallintokantelua koskevassa osassa kantelukäsittelyyn on paneuduttu yksityiskohtaisesti. Tästä syystä seuraavaksi siirrytään oikeusasiamiehen ratkaisun toimenpidevaihtoehtoihin. Oikeusasiamiehellä on käytössä syyteoikeus (PL 110.1 §), huomautus ja käsityksen esittäminen (oikeusasiamieslaki 10 §) sekä hyvitysesitykset, joiden säännösperusta on oikeusasiamieslain 11 §:ssä. Esitykset käsitellään niiden keskeisen merkityksen vuoksi vasta seuraavassa luvussa.

3.4.1 Virkasyyte

Oikeusasiamiehen toimenpiteet olivat alkujaan syyttämiskeskeisiä. Johtosäännössä¹⁶⁴ oli oikeusasiamiehen toimenpiteistä mainittu syyte ja huomautus. Varsinkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnan myötä oikeusasiamiehellä oli kuitenkin enenevässä määrin tarve esittää käsityksensä siitä, miten menettelyä olisi arvioitava oikeuksien toteutumisen lisäksi yhä useammin myös hyvän hallinnon näkökulmasta.¹⁶⁵ Johtosäännössä ei oltu mainittu esim. oikeutta tehdä korkeimmalla oikeudelle tai korkeimmalle hallinto-oikeudelle hakemus lainvoimaisen tuomion tai päätöksen poistamiseksi tai purkamiseksi.¹⁶⁶

Ankarimpana toimenpidekeinona on virkasyytteen nostaminen. Sen oikeudellinen peruste löytyy perustuslain oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeutta ja tehtävien jakoa koskevasta säännöksestä (110.1 §). Laillisuusvalvontatehtävän kannalta on perusteltua, että ylimmillä laillisuusvalvojilla säilyy edelleen mahdollisuus päättää itsenäisesti syytteen nostamisesta. Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus ajaa itse syytettä tai määrätä muu syyttäjä ajamaan sitä. Pykälä rajoittaa syyteoikeuden oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan kuuluviin asioihin, mutta se

¹⁶³ HE 205/2010 vp, s. 19, 21.

¹⁶⁴ PNE 2/1999 mainitaan johtosäännön olevan vuodelta 1920 (10.1.1920/2). Sitä on muutettu useaan otteeseen, mutta valvottaviin kohdistettuina toimenpiteinä olivat käytössä syyte ja huomautus.

¹⁶⁵ PNE 2/1999, s. 4.

¹⁶⁶ Kuusikko 2011, s. 315.

kattaa nämä asiat kokonaisuudessaan. Uuden perustuslain mukaan syyteoikeus ei siis enää rajaudu virkarikoksiin, vaan määräytyy oikeusasiamiehen harjoittaman laillisuusvalvonnan laajuuden mukaan¹⁶⁷. Säännös ei kuitenkaan koske oikeutta syytteen nostamiseen tasavallan presidenttiä eikä valtioneuvoston jäsentä vastaan.¹⁶⁸

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimesta virkasyytteitä nostetaan hyvin harvoin. Osaltaan tähän vaikuttaa rikoslain muutos vuonna 1989, jonka jälkeen kaikkia virkavirheitä ei rangaista virkarikoksina.¹⁶⁹ Käytännössä syyte nostetaan sen jälkeen, kun oikeusasiamies on määrännyt tehtäväksi esitutkinnan ja on joko itse suorittanut syyteharkinnan tai siirtänyt sen toimivaltaisen syyttäjäviranomaisen tehtäväksi. Tämä tai tehtävään erityisesti määrätty syyttäjä myös ajaa varsinaisen syytteen. Virkasyyte tulee kyseeseen vain vakavaksi katsotuissa tapauksissa. Tällainen oli ratkaisu EOAS 2629/1997 (11.4.2001), jossa oikeusasiamies kehotti Valtakunnansyyttäjää nostamaan virkasyytteet lahjusrikkomuksesta kolmea kunnallista viranhaltijaa vastaan ja lisäksi esitti eräälle heistä myös huomautusta esteellisyyttä koskevien virkasääntöjen rikkomisesta.

Kantelu koski kaupungin osallistumista messutapahtumaan, jonka mahdollistamiseksi kaupunki antoi messuorganisaation käyttöön korvauksetta tilat, henkilökuntaa ja muita työntekijöitä. Messujen jälkeen vastuuhenkilöt pääsivät messuorganisaation kustantamalle ”talkoomatkalle” Turkkiin. Menettelyllisesti tutkinnan käynnisti kantelu, jonka johdosta viranhaltijoita kuultiin. Saadun selvityksen perusteella oli aiheellista epäillä virkarikosta. Oikeusasiamies pyysi keskusrikospoliisia suorittamaan esitutkinnan ja oikeusasiamiehen kanslian tarkastaja suoritti vielä lisäkuulemisia. Tämän jälkeen oikeusasiamies pyysi keskusrikospoliisia suorittamaan lisätutkinnan. Oikeusasiamestä koskevan lainsäädöksen perusteella oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisilain (872/2011) mukaisen poliisitutkinnan tai esitutkintalain (805/2011) mukaisen esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi (8 §).

3.4.2 Huomautus

Huomautuksen oikeudellinen luonne on ollut ja on edelleenkin selkiytymätön. Oikeusasiamies voi antaa huomautuksen myös silloin, kun yleisen syyttäjän tulee nostaa syyte. Tällöin oikeusasiamiehen

¹⁶⁷ Stoor 2010, s. 59.

¹⁶⁸ HE 1/1998 vp, s. 166 – 167.

¹⁶⁹ Kuusikko 2011, s. 347.

ratkaisuvalta ulottuu alueelle, joka muuten kuuluu tuomioistuimelle.¹⁷⁰ Huomautus voidaan antaa erillisenä toimenpiteenä tai yhdistettynä syyttämättäjättämispäätökseen. Vaikka se ei ole oikeudellisesti mielessä rangaistus, se saatetaan kokea sellaiseksi siihen liittyvän moitittavuuden ja julkisuuden kannalta.

Huomautusta edeltää lainvastainen menettely tai velvollisuuden laiminlyönti. Lain mukaan huomautus annetaan vastaisen varalle (10.1 §). Niitä on vuositason tasolla annettu keskimäärin nelisenkymmentä.¹⁷¹ Oikeusasiamieslain huomautusta koskevaan pykälään lisättiin kolmas momentti lailla 674/2014. Sen mukaan oikeusasiamiehen ratkaisun sisältäessä rikoksen syyksilukemisen, huomautuksen saaneella on oikeus saada syyllisyyskysymys tuomioistuimen käsiteltäväksi. Oikeus tuomioistuinkäsittelyyn ei kuitenkaan koske muunlaisia huomautuksia.¹⁷²

Vankilaa koskeva huomautus on annettu esim. oikeusasiamiehen ratkaisussa EOA 600/2013 (20.3.2014), jossa kantelun aiheena oli sellipalo. Isetuhoinen tutkintavanki oli sytyttänyt aiemmin poliisivankilassa sellinsä tuleen ja hänet siirrettiin vankilaan. Tiedonkulussa olleiden puutteiden vuoksi vankila ei ollut tietoinen poliisivankilan tapahtumista ja tutkintavangilla oli sellissä mukanaan tupakointivälineet. Vanki sytytti patjan ja vuodevaatteet palamaan. Palohälytyksen jälkeen vartijat eivät saaneet sellin ovea normaalisti auki. Vankilassa on tämänkaltaisia tilanteita varten ns. karmilaukku¹⁷³.

Laukusta ei kuitenkaan löytynyt kaikkea tarvittavaa ja mm. porakoneen akku oli tyhjä. Lopulta vasta palokunta sai oven auki. Vanki ehti oven avaamiseen kuluneena aikana saada vaikean häämyrkytyksen ja palovammoja. Tutkintavankeuslaissa tai tutkintavankeudesta annetussa asetuksessa ei ole vankeuslain (1:3.2) tavoin nimenomaista säännöstä, joka edellyttäisi tutkintavankeuden toimeenpanolta sitä, että se on turvallista tutkintavangille. Oikeusasiamies piti kuitenkin selvänä, että tämä seuraa jo perustuslain 7 §:ssä turvasta oikeudesta elämään ja turvallisuuteen. Oikeusasiamieslain 10 §:n 1 momentin nojalla vankila sai oikeusasiamieheltä huomautuksen vastaisen varalle.

¹⁷⁰ PNE 2/1999 vp, s. 5.

¹⁷¹ Stoor 2010, s. 60.

¹⁷² HE 58/2013 vp, s. 39.

¹⁷³ Karmilaukku sisältää tarvittavat työvälineet oven avaamiseen. Tapahtuneen jälkeen vankilassa otettiin käyttöön kaksi laukkuja, joissa säilytetään oven avaamiseen tarvittavia välineitä. Akkuporan käytöstä siirryttiin verkkovirralla toimiviin poriin. Vankilan keskushallintoyksikön lausunnon mukaan vankilan henkilöstöllä tulee olla tieto laukkujen säilytyspaikoista ja vankilan tulee nimetä henkilöt, joiden vastuulla on oven avaamiseen käytettävien välineiden säännöllinen tarkastaminen. EOA 600/2013, s. 3 – 5.

3.4.3 Käsityksen esittäminen

Käsityksen esittäminen on oikeusasiamiehen antamana ratkaisuna huomattavasti yleisempi kuin huomautus¹⁷⁴. Jos todettuun lainvastaiseen menettelyyn tai velvollisuuden laiminlyöntiin liittyy lieventäviä asianhaaroja tai sellaisen toteaminen on oikeudellisesti tulkinnanvaraista, voidaan huomautuksen sijasta tyytyä käsityksen esittämiseen. Laillisuusvalvoja lausuu tällöin käsityksensä lainmukaisesta menettelystä tai kiinnittää valvottavan huomiota vastaisen varalle perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi. Käsitys voi olla luonteeltaan joko moittiva tai ohjaava. Käytännössä vähäiset virheet ja tulkinnanvaraiset tapaukset johtavat tavallisimmin käsityksen ilmaisemiseen.¹⁷⁵

Laillisuusvalvoja ilmaisee käsityksen esittäessään oman mielipiteensä asiasta, miten tiettyä säännöstä olisi ollut soveliasta tulkita tietyssä yksittäistapauksessa¹⁷⁶. Ohjaavan käsityksen esittämällä oikeusasiamies perustelee, miksi jokin muu tulkinta olisi toteuttanut paremmin lain tarkoituksen tai perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan. Oikeusasiamiestä koskeva laki tarjoaa 10.2 §:ssä mahdollisuuden ohjata julkista hallintoa soft law -tyyppisillä ratkaisuilla.¹⁷⁷ Samalla kun syytteen nostamiskynnys on noussut, on laillisuusvalvonnan puuttumiskynnys alentunut. Legalistisesta arvioinnista valvonnan painopiste on siirtynyt perus- ja ihmisoikeuksien suuntaan. Käsityksen esittämisellä voidaan nähdä myös pedagoginen vaikutus.¹⁷⁸ Oikeusasiamiehen julkaisemilla¹⁷⁹ ratkaisuilla ja etenkin ratkaisujen perusteluilla pyritään avaamaan tapauksen juridisia taustoja niin hyvin, että ne ohjaisivat jatkossa viranomaistoimintaa ennalta. Käsityksen esittäminen tulee kyseeseen toimenpiteenä usein tapauksessa, jossa on ollut kyse viranomaisen hyvän hallintotavan vastaisesta menettelystä.¹⁸⁰

EOAK 1554/2016 (29.6.2017) käsitteli tutkintavangin tekemää kantelua kirjepostin lukemisen lainmukaisuudesta. Vangin mukaan lukeminen koski noin puolen vuoden ajan kaikkea hänen postiaan, erittelemättä saapuvaa tai lähtevää postia. Perusteeksi toiminnalle vankila ilmoitti järjestystä koskevan vaaran torjumisen. Oikeusasiamiehen esittämässä asiaratkaisussa käytiin läpi tutkintavankeus- ja vankeuslain (kantelijan asema muuttui käsittelyn aikana vankeusvangiksi) kirjeenvaihtoa koskeva sääntely, mm. luettavan postin yksilöimisestä. Oikeusasiamies ohjeisti vankilaa päätöspäätöseluiden

¹⁷⁴ *Kuusikko* 2011, s. 320.

¹⁷⁵ *Oikeusministeriön työryhmämietintö 2007:8*, s. 5.

¹⁷⁶ *Sarja* 2001, s. 9.

¹⁷⁷ *Kuusikko* 2011, s. 320.

¹⁷⁸ *Husa LM* 2002, s. 352.

¹⁷⁹ Etenkin yleistä merkitystä sisältävien ratkaisujen (mitä hyvään hallintotapaan kuuluu tai miten perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat voidaan ottaa viranomaistoiminnassa tehokkaammin huomioon) tiedottaminen julkisuudessa kuuluu oikeusasiamiehen ”täydentäviin instrumentteihin”. *Husa* 2002, s. 364.

¹⁸⁰ *Kuusikko* 2011, s. 322.

kirjaamisen välttämättömydestä. Vangilla olisi näin ollen ollut PL 21 §:n oikeusturvan suojaama mahdollisuus saattaa asiakirjapyynnön avulla salaiseksi luokitellun asiakirjan oikeellisuus tuomioistuimen arvioitavaksi.

Oikeusasiamies ohjeisti lisäksi, että lainsäädännön mukaan lukemispäätös voidaan tehdä vain kahden viikon määräajaksi, eikä se automaattisesti mahdollista kaikkien kirjeiden lukemista¹⁸¹. Perustuslain 10.2 §:n mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton ja viestin salaisuutta voidaan laitosoissakin rajoittaa vain siinä määrin kuin se on kussakin yksittäistapauksessa perusteltua. Oikeusasiamiehen ratkaisussa on havaittavissa perusteluiden monipuolisessa tarkastelussa ja kirjaamisessa opetuksellisia elementtejä, kuten myös ratkaisun laajalla jakelulla¹⁸².

Ohjaavan toiminnan heikkoutena on se, ettei se perus- ja ihmisoikeuspainotteisena välttämättä etene poliittiseen päätöksentekoprosessiin, eikä näin myöskään lainvalmistelukoneistoon. Toisinaan oikeusasiamies saattaa joutua käsitystä esittäessään suosittamaan kantelun kohteena olevaan viranomaiseen lisää henkilöstöä perusoikeuksien toteutumisen varmistamiseksi. Näin toimiessaan laillisuusvalvoja joutuu melko etäälle omasta valvontatehtävästään. Laillisuusvalvonnan ”pehmeä valvonta” suosituksineen voi myös ajautua törmäyskurssille tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa, operoidessa tuomioistuimille kuuluvan harkintavallan alalla.¹⁸³ Kriittistä palautetta oikeusasiamiehen toimenpidekeinoista oli luettavissa ”Vankilakiuudistuksen arviointitutkimuksen yhteenvedosta¹⁸⁴”, jossa vankilahenkilökunta oli arvioinut oikeusasiamiehen antamia ratkaisuja.

”Vankilahenkilökunnan vastaajista suurin osa katsoi, ettei eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa huomioida riittävästi vankeinhoitotyön todellisuutta. Erityisesti suljettujen vankiloiden henkilökunta suhtautui varsin kriittisesti eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuihin. Suurin osa vankila- ja arviointikeskushenkilökunnan vastaajista kuitenkin arvioi, että vankilan toimintatapoja muutetaan vankilassa tai arviointikeskuksessa eduskunnan oikeusasiamiehen edellyttämällä tavalla. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut kirvoittivat vankilahenkilökunnan avovastauksissa muutamia, pääsääntöisesti negatiivisia kommentteja. Ratkaisuja luonnehdittiin muun muassa epärealistisiksi ja vankimyönteisiksi.”¹⁸⁵

¹⁸¹ HE 45/2014, s. 43.

¹⁸² Oikeusasiamies lähetti päätöksen vankilaan, tiedoksi vankilan johtajalle sekä rikosseuraamusalueen aluekeskukselle ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle. Viimeksi mainittua oikeusasiamies pyysi huolehtimaan, että muut aluekeskukset ja virkamiehet, joiden toimenkuvaan kuuluu arvioida ratkaisussa käsiteltyjä asioita vastaavia asioita, saavat tiedon esitetyistä käsityksistä.

¹⁸³ Husa 2002, s. 374 – 375.

¹⁸⁴ Liimatainen – Rantala 2016.

¹⁸⁵ Liimatainen – Rantala 2016, s. 44.

4 HYVITYSESIYTYKSEN OIKEUSASIAMIEHEN KANTELURATKAISUNA

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa säänneltiin vielä vuonna 2000 johtosäännöllä, jonka alkuperäinen versio oli vuodelta 1920. Valtioneuvoston oikeuskanslerista oli kuitenkin annettu laki (193/2000). Perustuslakivaliokunta teki uusinta johtosääntöehdotusta tarkastellessaan huomion, että myös oikeusasiamiestä koskevat säännöt olisi pikaisesti saatava laintasoisiksi¹⁸⁶. Muutos oli pitkälti lakitekkinen, sillä useat johtosäännön säännöksistä siirrettiin sellaisenaan lakiin eduskunnan oikeusasiamiehestä. Joitakin korjauksia tehtiin siitä syystä, että säännökset vastaisivat paremmin oikeuskanslerista annetun lain säännöksiä.¹⁸⁷ Oikeusasiamieslain 11 § Esitys kuuluu niihin säännöksiin, joka siirtyi lakiin sellaisenaan, vain pykälänumerointi muuttui.

”Oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.”

Hyvitysmenettelyn oikeudellinen perusta löytyy 11 §:n ensimmäisestä momentista. Se pohjautuu oikeusasiamiehen vakiintuneeseen käytäntöön tehdä viranomaisille esityksiä ilmenneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Tämä on saattanut sisältää myös purkuhakemuksen ylimmille tuomioistuimille, oikeusasiamiehellä on vakiintuneesti katsottu olevan tällainenkin oikeus. Mikäli virhe on vielä toimivaltaisen viranomaisen itsensä korjattavissa, oikeusasiamies voi tehdä esityksen asian ottamisesta uudelleen käsiteltäväksi. Oikeusasiamies on myös saattanut esittää korvauksen tai muun etuuden tai hyvityksen suorittamista virheestä kärsineelle.¹⁸⁸

Hyvittäminen on voitu nähdä eräänlaisena yläkäsitteenä, joka pitää sisällään myös esimerkiksi vahingonkorvauslain tarkoittaman korvaamisen¹⁸⁹. Viranomaisella ei ole oikeudellista velvollisuutta toimia esityksen mukaisesti. Esitys hyvitykseen on kuitenkin usein johtanut oikeusasiamiehen viitoittamiin toimenpiteisiin.¹⁹⁰ Oikeusasiamiehen esityksen ”tehosteena” on pyyntö saada myöhemmin tie-

¹⁸⁶ *PeVM 7/2000 vp*, s. 2.

¹⁸⁷ *HE 202/2001 vp*, s. 3.

¹⁸⁸ *PNE 2/1999 vp*, s. 13.

¹⁸⁹ *Sarja 2016*, s. 5.

¹⁹⁰ *PNE 2/1999 vp*, s. 13.

toonsa, mihin toimenpiteisiin viranomaisessa on esityksen johdosta määräpäivään mennessä ryhtydytty¹⁹¹. Oikeusasiamiehen toiminnan voidaan nähdä edistävän kantelijan kohdalla asiaratkaisun saamisen lisäksi hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista, sillä esityksen avulla on saatettu välttää hidas ja kallis tuomioistuinkäsittely, jonka lopputuloksesta ei voida etukäteen olla varmoja. Myös kantelun kohteena olevan viranomaisen intressinä on saada asia ratkaistua mahdollisimman joutuisasti.

Tarkasteltaessa momentin sisältöä voidaan sen päätellä antavan oikeusasiamiehelle hyvin vapaat kädet niin käyttöalan kuin käytössä olevien keinojenkin suhteen. Lainkohta säätää tarkasti vain subjekti/objekti -asetelman; esityksen tekijänä on oikeusasiamies ja sen kohteena on asian suhteen toimivaltainen viranomainen. Oikeusasiamiehen harkinnan varaan jää se, ryhtyykö hän asiassa lainkaan toimiin. Laillisuusvalvonta kattaa laajan kentän yksittäisten kanteluiden tutkinnasta eri laitoksiin kohdistuviin tarkastuksiin sekä myös omien aloitteiden käsittelyyn. Kun kuvioon sovitetaan toimivaltaan kuuluvat valvottavat¹⁹², avautuu oikeusasiamiehen kenttään kuuluva koko kirjo.

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimenpidekeinojen esittelyn yhteydessä kävi jo ilmi ratkaisulinjan pääpainon siirtyminen sovinnollisempaan suuntaan. Perustuslakivaliokunta on pitänyt mietinnössään mahdollisena, että oikeusasiamies tekee toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen erimielisyyden sopimiseksi. Valiokunta pitää esityksen tekemistä asian sopimiseksi ja hyvitystä selvissä tapauksissa perusteltuna kansalaisen pääsemiseksi oikeuksiinsa, sovinnollisen ratkaisun löytymiseksi sekä turhien oikeusriitojen välttämiseksi.¹⁹³ Aina ei kyseessä tarvitse olla rahallinen hyvitys, vaan esim. anteeksipyyntö tai virheen myöntäminen saattaa riittää.

4.1 Hyvityksen oikeudellinen merkitys kansallisella tasolla

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja 109.1 §:ssä toteutumisen valvonta säädetään oikeusasiamiehen tehtäväksi. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja

¹⁹¹ Esimerkkinä tällaisesta tiedoksisaantipyynnöstä *EOAH 346/2016*: ”Edellä mainitussa tarkoituksessa lähetän Valtiokonttorille jäljennöksen tästä päätöksestäni. Pyydän Valtiokonttoria ilmoittamaan minulle viimeistään 1.6.2017, mihin toimenpiteisiin esitykseni ihmisoikeusloukkauksen hyvittämisestä on antanut aihetta.”

¹⁹² ”Oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvat tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitavat. Julkista tehtävää hoitava voi olla paitsi yksityishenkilö myös yhteisö, laitos tai säätiö. Oikeusasiamies valvoo myös valtioneuvoston, ministereiden ja tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin siitä perustuslaissa säädetään.” *HE 202/2001 vp*, s. 5.

¹⁹³ *PeVM 12/2010*, s. 4.

vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä. Nämä oikeussuojakeinot määräytyvät kunkin valtion kansallisen oikeusjärjestyksen mukaan. Edellytyksenä on niiden tehokkuus sekä käytännössä että oikeudellisesti. Laintasaisen valtuuden hyvitysesityksen tekemiseen antaa oikeusasiainlaki 11.1 §.¹⁹⁴ Vuonna 2016 oikeusasiainministeriö antoi kanteluiden perusteella kaikkiaan 19 esitystä loukkauksen hyvittämisiksi¹⁹⁵.

Kun perusoikeutta loukataan, kyseessä on yleisimmin aineeton loukkaus; perusoikeus suojaa usein aineetonta hyvää. Loukkauksesta seuraa sen kohteelle eriasteisia kielteisiä seuraamuksia, jotka voivat vaihdella mielipahasta ja harmista vakavimmillaan aina ihmisarvoa nöyryyttävään kokemukseen.¹⁹⁶ Lisäksi kohteen subjektiivinen arvio kielteisestä tapahtumasta ja seurauksista on oletettavasti voimakkaammin latautunut kuin ulkopuolisen tarkkailijan. Olisikin ideaalista, jos aiheutuneet seuraukset voitaisiin asettaa täysin objektiivisesti tulkittavalle asteikolle. Näin pystyttäisiin arvioimaan ja määrittämään kärsimys- tai hyvityskorvauksen oikeudenmukaisuus tapausten yksilökohtaisuudesta huolimatta.

Korvauksen maksamisella ei pyritä tapahtuneen täysimääräiseen hyvitykseen, sillä aineettoman loukkauksen korvaussumman määrittäminen on mahdoton tehtävä. Hyvityksessä on osaltaan kyseessä symbolinen ele, joka ilmaisee yhteiskunnan näkökulmasta teon olevan moitittava¹⁹⁷. Arviointityökaluna voidaan pääsääntöisesti käyttää sitä, kuinka vakavasti teko esti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tilanne muistuttaa osaltaan normaalisuuseriaa käsitteen määrittelyä, jossa normaalisuuden perusteena voitiin käyttää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Hyvitys ei tietenkään saa olla keino maksaa rahalla pois loukkauksia ja olla puuttumatta loukkausten syihin¹⁹⁸.

Hyvitysmenettelyn kehityksen esteenä voidaan pitää sitä, että itse menettelyä ei pitäisi kehittää, vaan tehdä se tarpeettomaksi. Viranomaisten toiminnassa perus- ja ihmisoikeusloukkauksia ei saisi tapahtua, sillä näiden oikeuksien toteutumisen valvonta on viranomaistoiminnan olemassaolon perusta. Kun kyseessä on kuitenkin inhimillinen toiminta, voidaan nollatoleranssia pitää vain tavoitetasona.

¹⁹⁴ Sarja 2016, s. 8.

¹⁹⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomus 2016, s. 364.

¹⁹⁶ Sarja 2016, s. 6.

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ Jääskeläinen 2012, s. 2.

Hyvitykseen voi johtaa myös lainvastaisesta menettelystä aiheutunut muunlainen vahinko, epäoikeudenmukaisuus tai vääryys. EOAH:n ratkaisun 1308/2009 (31.12.2009) mukaan vangin eristämistarkkailun täytöntöönpano loukkasi vangin ihmisarvoa. Ratkaisussa vankilan johtaja ja apulaisjohtaja saivat huomautuksen virkavelvollisuuksien vastaisesta menettelystä. Vangilta oli mm. 14 vuorokauden ajan evätty oikeus ulkoiluun, kantelun tekoon ei annettu mahdollisuutta, luonnonvalon pääsy selliin oli estetty peittämällä ikkuna vanerilla, peseytymismahdollisuudet eivät olleet asianmukaiset eikä mahdollisuutta uskonnonharjoittamiseen edesautettu. Oikeusasiamies jätti ihmisarvoa loukanneen kohtelun hyvittämisen arvioinnin¹⁹⁹ Rikosseuraamusviraston (nyk. Rikosseuraamuslaitos) ja aluevankilan harkintaan.

Hyvitys ei ole pelkästään oikeusasiamiehen käyttämä ratkaisukeino. Oikeuskansleria koskevassa säädöksessä ei ole siitä nimenomaista säännöstä, mutta lain 4.2 §:ssä säädetään, että ”oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aiheutta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.” Oikeuskansleri on katsonut kyseisen säännöksen, perustuslaissa säädetyn ylimpiä laillisuusvalvojia koskevan yhteisen velvoitteen sekä eurooppalaisten ihmisoikeusvelvoitteiden edellyttävän sitä, että myös oikeuskansleri voi harkintansa perusteella esittää hyvitystä vahingonkärsijälle.²⁰⁰

Kyseinen ratkaisu, joka koski kantelua perustuslain 19.2 §:n mukaista oikeutta perustoimeentuloon ja sairauspäivärahan kohtuuttoman pitkää käsittelyaikaa, lienee ainoa oikeuskanslerin (julkaistujen) ratkaisujen joukosta löytyvä. Huomioiden laillisuusvalvojien välinen tehtäväjako, tätä voi pitää johdonmukaisena lopputuloksena, sillä oikeuskanslerin valvottaviin eivät kuulu laitokset, joihin henkilöt on otettu vastentahtoisesti.

Kansallisen oikeudenkäynnin pitkä kestoaika tulkitaan EIT:ssa sopimusrikkomukseksi, joka ylittää aineettoman vahingonkorvauksen määräämiskynnyksen. Tähän liittyen Suomi on saanut tuomioistuimelta useita langettavia päätöksiä. Kansallisella tasolla lailla oikeudenkäynnin viivästymisestä (362/2009) on pyritty vastaamaan Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaiseen velvoitteeseen siitä, että oikeudenkäynnin on tapahduttava ”kohtuullisen ajan kuluessa” (“within a

¹⁹⁹ Vuoden 2015 alusta voimaan tullessa laissa valtion vahingonkorvaustoiminnasta (978/2014) valtaosa valtioon kohdistuvista vahingonkorvausvaatimuksista on keskitetty Valtiokonttorin käsiteltäväksi. Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset lasketaan näiden vahingonkorvausten joukkoon.

²⁰⁰ *Dnro OKV/710/1/2011*, s. 8.

reasonable time”, ”dans un délai raisonnable”). Suomelle annetut langettavat tuomiot ovat koskeneet yleensä rikos- tai riita-asian oikeudenkäyntiä, usein talousrikosasiaa. Tapauksissa oikeudenkäynnin kokonaiskesto on ollut pisimmillään lähes 16 vuotta, lyhyimmillään 4 vuotta 2 kuukautta.²⁰¹ Ensi vaiheessa hyvitys koski yleisiä tuomioistuimia, mutta laajeni sittemmin myös hallintotuomioistuimiin. Oikeusasiamiehen kannalta uusi lainsäädäntö on merkinnyt sitä, että oikeudenkäynnin kestoja ja sen hyvittämistä koskevissa asioissa kantelijoita ohjataan ensisijaisesti turvautumaan oikeudenkäynnin hyvityslaisissa säädettyihin oikeusturvakeinoihin²⁰².

Oikeusasiamiehen tekemän hyvitysesityksen perusteena on kantelun tutkinnassa esiin tulleet epäkohdat tai lainvastaisuudet, joita oikeusasiamies esittää harkintansa mukaan hyvitettäväksi. Perus- ja ihmisoikeusloukkaukseen liittyvän hyvityksen saaminen ei edellytä nimenomaista vaatimusta hyvityksestä. Esimerkkinä hyvityskäytännöstä, joka vaatii hakijan omaa aktiivista toimintaa, voidaan ottaa julkisia hankintoja sääntelevä laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (hankintalaki, 1397/2016).

Hankintalain 154.1 §:n kohdan 3 mukaan markkinaoikeus voi määrätä ”hankintayksikön maksamaan hyvitysmaksun asianosaiselle, jolla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä”. Hyvitysmaksun saamiselle asetetaan säännöksessä hyvin korkeat kriteerit ja näyttötaakka on hyvitystä vaativalla. Hyvityksen tavoite tuntuu kuitenkin olevan säädöksissä sama. Sillä pyritään välttämään käräjäoikeudessa käsiteltävä vahingonkorvauskanne, joka jo itsessään aiheuttaa prosessioikeudellisia kustannuksia.

4.1.1 Hyvityksestä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan varsinaisen syy- ja seurausyhteyden puuttumisesta huolimatta valittaja saattaa olla oikeutettu korvaukseen moraalista tai muusta aineettomasta vahingosta. Tällaista korvausta voidaan määrätä myös tapauksessa, jossa on määrätty korvausta myös aineellisesta vahingosta. Kyseisen kaltainen tilanne oli Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsittelemässä tapauksessa *Jokela vastaan Suomi* (2002)²⁰³, jossa käsiteltiin kuolinpesän osakkaiden omaisuuden suoja.

²⁰¹ HE 233/2008 vp, s. 6.

²⁰² Pajuoja 2016, s. 29.

²⁰³ *Case of Jokela v. Finland*, no. 28856/95. Etenkin yksimielinen ratkaisu; kohta 4, s. 21 – 22.

Tapauksessa oli kyse pakkolunastuksesta, joka koski yli puolta Jokelan kiinteistöjen pinta-alasta. Ongelmana oli maan käyvän arvon määrittely. Arvostus oli tapahtunut pakkolunastushetkellä huomattavasti vähäisemmällä arvolla kuin se oli ollut perinnön jättäjän kuoleman aikaan perintöveroa määritettäessä. EIT:n mukaan pakkolunastus oli tapahtunut yleisen edun nimissä, mutta tasapainoa yhteisön ja valittajien perusoikeuksien välillä ei oltu saavutettu. Samaa omaisuutta koskevat päätökset eivät olleet johdonmukaisia. EIT katsoi, että perittävän lapsille oli aiheutettu taloudellista haittaa kohtuuttomalla perintöverolla ja tämä tuli korvata. Lisäksi lapset olivat oikeutettuja korvaukseen henkisesti kärsimyksestä, sillä heidän omistusoikeuttaan isän kuoleman jälkeen oli rikottu. Sen sijaan leskelle EIT katsoi rikkomuksen toteamisen olevan riittävä hyvitys asiassa, koska rikkomus koski häntä vain välillisesti.²⁰⁴

Aineettoman vahingon korvaukseksi on kuitenkin saattanut riittää pelkkä tuomio asiassa, kuten aiemmassa Jokelan tapauksessa lesken kohdalla tapahtui. Aineettomasta vahingosta on ollut helpompi saada korvausta ihmisoikeustuomioistuimessa kuin useiden maiden kansallisen vahingonkorvausoi-keuden nojalla. On viitteitä siitä, että tuomioistuimen oikeuskäytäntö viitoittaa tietä siihen, että korvauksen saaminen myös kansallisella tasolla tulee helpommaksi.²⁰⁵

Yleensä pelkkä sopimusloukkauksen vahvistaminen katsotaan riittäväksi hyvitykseksi tapauksissa, joissa valittaja on de facto tavallaan esiintynyt tietyn ryhmän (esim. homoseksuaalit, transseksuaalit, rangaistusvangit) ”edustajana” valittaen sopimuksen vastaisesta lainsäädännöstä. Koska voidaan arvioida, että valtion on jatkossa muutettava lainsäädäntöään, ei 41 artiklan katsota edellyttävän korvauksen maksamista.²⁰⁶ Lainsäädäntömuutoksen lisäksi päädyttiin maksamaan hyvityskorvausta tapauksessa Lindström ja Mässeli v. Suomi (14.1.2014)²⁰⁷.

Tapauksessa oli kyse vankien tarkkailuhaalareista. Muutamissa suomalaisissa vankiloissa käytettiin vankien eristämistarkkailussa ns. tarkkailuhaalaria, jota vanki ei voinut itsenäisesti riisua. Haalarien hihansuut ja kaula-aukko oli suljettu ja selkäpuolella oleva vetoketju oli lukittu nippusiteillä. Vaate- tuksella pyrittiin varmistamaan se, etteivät vangit voi hävittää kehon sisään piilotettuja huumausai- neita ulostamalla. Kanteluiden perusteella haalarit olivat lisäksi kooltaan liian pieniä, eivätkä vartijat

²⁰⁴ Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 239.

²⁰⁵ Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 240.

²⁰⁶ Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 242.

²⁰⁷ *Case of Lindström and Mässeli v. Finland*, no. 24630/10.

reagoineet kutsuun päästä WC-tiloihin tarpeeksi nopeasti. Vangit saattoivat joutua tekemään tarpeensa haalareihin. Likaantuneiden haalareiden tilalle ei aina saanut puhtaita.

Vankeuslain eristämistarkkailua koskevassa 18:4:ssä säädettiin vangin sijoittamisesta huoneeseen tai selliin, jossa häntä voitiin tarkkailla ympärivuorokautisesti ”teknisin apuvälinein tai muulla tavoin”. Haalareiden käytölle on näin ollen vaikea löytää lainsäädännöllistä perustetta. Kanteluita käsitellyt oikeusasiamies piti haalarin käyttöä sellaisena perusoikeusrajoituksena, johon laissa tulisi olla annettu selkeä toimivaltuussäännös ja EOA kehotti vankiloita pidättäytymään haalareiden käytöstä, kunnes EIT antaisi päätöksen vankien tekemään valitukseen.²⁰⁸

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan Suomi oli loukannut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa, jonka mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityiselämäänsä kohdistuvasta kunnioituksesta. Viranomaiset eivät saa puuttua tähän oikeuteen ilman että siitä on säädetty laissa tai että se on välttämätöntä merkittävän yleisen edun takia. Perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin kuuluu puuttumistilanteessa lailla säätämisen vaatimus, rajoituksen tulee perustua eduskuntalakiin. Perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa ei voi antaa lakia alemmalle säädösten tasolle. Lisäksi rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä.²⁰⁹

Tuomion kannalta vakavaksi tilanteen tekee etenkin se, että EIT joutui äänestämään, onko Suomi rikkonut asiassa artiklan 3 kohdan ”epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rankaisun” kieltoa. Artiklaa 3 vastaa kansallisen perustuslain 7.2 §. Jo säännöksen kirjoitusasu paljastaa sen ehdottomuuden: ”Ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti.” EIT:n äänestys päättyi Suomelle vapauttavasti 5-2. Lopputulokseen vaikutti tosin se, ettei vartijoiden tahallisuudesta, pesumahdollisuuden puutteesta tai pakotuksesta likaisten haalareiden käyttöön saatu näyttöä²¹⁰.

Valtio tuomittiin maksamaan vangeille 3 000 euron hyvitys. Mahdollisuus saada rahallinen korvaus ihmisoikeusloukkauksesta on osoitus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen omaksumasta tehokkuusperiaatteesta.²¹¹ Lisäksi lailla 393/2015 muutettiin vankeuslain 18:4 eristämistarkkailua koske-

²⁰⁸ EOA 2011/2010 (31.12.2012).

²⁰⁹ PeVM 25/1994, s. 5.

²¹⁰ *Case of Lindström and Mässeli v. Finland*, no. 24630/10, kohta 48, s. 13.

²¹¹ *Hakalehto-Wainio* DL 2010, s. 749.

vaa sääntelyä niin, että ”erityisen tarkkailuvaatetuksen” käyttö on nyt laissa säänneltyä. Lain esitöiden mukaan käyttöä arvioitaessa huomiota on kiinnitettävä eristämistarkkailun olosuhteisiin ja pituuteen. Vangin on päästävä WC-tiloihin riittävän nopeasti. Lisäksi eristämistarkkailun pituus saisi lähtökohtaisesti kestää enintään kuusi vuorokautta aiemman seitsemän vuorokauden sijaan ja tarkkailu on lopetettava heti, kun kielletyt aineet ovat poistuneet vangin elimistöstä.²¹²

Ihmisoikeustuomioistuin ei yleensä esimerkiksi perustele, miksi se määrää valtion maksamaan korvausta tai miksi näin ei tapahdu. Ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä tarkastelemalla on kuitenkin mahdollista havaita, että tiettyjen ehtojen täytyminen luo voimakkaan oletuksen korvauksen määrittämisestä. Korvausten määrääminen vaikuttaakin joissakin asiaryhmissä mekanisoituneen. Kun samankaltaisia asioita on jo aiemmin käsitelty useita, tuomioistuimen linja on vakiintunut, eikä korvauskysymykseen nähdä tarvetta kiinnittää erityistä huomiota.²¹³

Hyvitysmenettely voidaan nähdä joustavana keinona pysyttää muut samankaltaiset väärinkäytöstpaukset kansallisella tasolla, tilanteessa jossa korvausmäärästä ja käsittelyn oikeudellisista perusteista on jo saatu EIT:n tuomion kautta ennakkopäätös. Kansallisen käsittelyn etuna on ruuhkautuneeseen ihmisoikeustuomioistuimeen verrattuna asian ketterämpi käsittely ja tämän myötä oikeusturvaodotusten nopeampi, menettelykustannuksiltaan edullisempi ja joustavampi toteutuminen. Ihmisoikeustuomioistuimeen tehdyt valitukset sisältävät väistämättä kansallista lainkäyttöä ja tulkintaa, jossa toimivalta ja asiantuntemus ovat valtion sisällä. EIT ei myöskään ole muutoksenhakuelin, jossa valittajan kotivaltion lainkäyttöön voitaisiin puuttua kumoamalla jo tehty päätös. Ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot perustuvat ihmisoikeussopimuksen artikloihin ja koska Suomi on ratifioinut ihmisoikeussopimuksen, ovat ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnat sopimuksesta Suomea sitovia.

Ihmisoikeustuomioistuin tarkastelee asiaa 41 artiklan mukaisesti ihmisoikeussopimukseen kohdistuvana loukkauksena ”ja jos asianosaisen korkean sopimuspuolen kansallinen lainsäädäntö sallii vain osittaisen korvauksen, tuomioistuimen on tarvittaessa myönnettävä loukatulle osapuolelle kohtuullinen hyvitys.” Kansainväliset sopimukset tarjoavat ihmisoikeuksille tietyn minimitasoisen turvan, jota kansallisilla säädöksillä, kuten perustuslain perusoikeussäännöksillä voidaan vielä laajentaa ja parantaa. EIT:n tuomioilla on kansallisesti tulevaa lainsäädäntötoimintaa ja lainkäyttöratkaisuja ohjaava vaikutus. Sen lisäksi ne tarjoavat yksittäistapausta koskevalla hyvitysratkaisulla suuntalinjat ja

²¹² HE 45/2014 vp, s. 14, 56.

²¹³ Hakalehto-Wainio DL 2010, s. 751.

askelmerkit korvausten maksulle kansallisen hyvityslainsäädännön puuttuessa. Unohtaa ei sovi julkaistujen tuomioiden tietoisuutta lisäävää vaikutusta, eikä myöskään julkisuuden aiheuttamaa arvostelua. Näidenkin seikkojen toivoisi ehkäisevän väärinkäytösten syntyä ja tekevän hyvitysmenettelyn jälkikäteisenä korjauskeinona tarpeettomaksi.

4.1.2 Ex gratia -korvauksista kansainvälisissä oikeusasiamiesinstituutioissa

Kansainvälisesti ombudsman-instituutio on voitu jakaa kolmeen eri ryhmään: laillisuusvalvojiin (pohjoismainen malli), sovittelijoihin (eteläeurooppalainen malli) ja ihmisoikeusvaltuutettuihin (latinalaisamerikkalainen malli).²¹⁴ Pohjoismaat kuuluvat laillisuusvalvontakoulukuntaan, joten hyvitysmenettely ei ole naapurimaissa vieras. Ruotsissa hyvitysmenettely kuuluu oikeuskanslerille ja Norjassa kansanedustuslaitoksen vetoomusvaliokuntaan.²¹⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehellä on Suomessa paljon aktiivisempi rooli perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa kuin vastaavalla elimellä Ruotsissa. Siellä oikeusasiamiehen rooli on säilynyt paljolti samanlaisena kuin se oli Suomessa 1970-luvulle saakka.²¹⁶

Yhdistyneessä kuningaskunnassa oikeusasiamiehiä on useita eri hallinnonalojen²¹⁷ mukaan. Vankien kanteluita tutkii The Prisons and Probation Ombudsman (PPO). PPO:n tehtävä jakaantuu vankien osalta kahteen päätehtävään: PPO tutkii vankien tekemiä valituksia sekä myös vankilassa tapahtuneita kuolemantapauksia. Tutkinta tehdään aina, oli syynä itsemurha tai luonnollinen kuolema²¹⁸. Ennen kuin vanki voi valittaa PPO:lle, hänen tulee ensin käydä läpi vankilan sisäinen valitusprosessi. Valitus tulee lopullisen sisäisen tutkinnan päätöksen jälkeen tehdä PPO:lle kolmessa kuukaudessa, jonka jälkeen PPO harkitsee, onko asiassa aihetta käynnistää tutkinta. PPO:n toiminnan tarkoituksena on selvittää, mitä on tapahtunut, korjata lainvastaisuudet ja lisäämällä tietoa tapahtuneesta ja hyvän hallinnon käytänteistä ehkäistä vastaavia tulevaisuudessa.²¹⁹

Yhdistyneessä kuningaskunnassa oikeusasiamies on alkanut tehdä jo vuonna 1967 ex gratia -kannanottoja. Näitä ns. ”armollisia suosionosoituksia” saatetaan esittää maksettavaksi, vaikka varsinaista

²¹⁴ *Lehtimaja* LM 1999, s. 3.

²¹⁵ *Kuusikko* LM 2014, s. 22.

²¹⁶ *Nieminen* LM 2008, s. 391.

²¹⁷ *Complain to an ombudsman* (website). Esimerkiksi energia (sähkö- ja kaasuyhtiöt), teleyhteydet (puhelin ja internet), tietyt palvelualan yritykset, hallinnon viranomaiset ja terveystoimet.

²¹⁸ *PPO* julkaisee internet sivuillaan raportteja tapauskohtaisista tutkimuksista ja myös toimenpideohjeen vastaisuudessa huomioon otettavaksi.

²¹⁹ *Welcome to the PPO* (website).

juridista perustetta maksulle ei olisi. Tämä ehkäisee tapausten päätymistä tuomioistuimeen. Oikeusasiamiehellä on siis tuomioistuimeen nähden ulkopuolinen asema julkisen vallan vahingonkorvauksien hyvittäjänä.²²⁰ Tulevaisuuden varalle suunnatut toimet eivät kuitenkaan hyvitä kyseiseen henkilöön kohdistunutta loukkausta ja siksi myös PPO määrää hyvityksiä yksilöön kohdistuneen vahingon korvauksista. Rahallisista hyvityksistä suurin osa maksettiin rangaistuksen suorittamiseen liittyvistä syistä kuten arestirangaistuksista²²¹.

Ranskassa oikeusasiamies, Le Défenseur des droits, sai vuonna 2008 Ranskan perustuslain muutoksen myötä ennemmin ihmisoikeusvaltuutetun roolin, jolle kuuluu ihmisoikeuksien kunnioittamisen valvonta julkisessa hallinnossa. Vanha oikeusasiamiesinstituutio sulautettiin uuteen ihmisoikeusvaltuutetun (Le Défenseur des droits) instituutioon ensin perustuslain muutoksella ja sitten sen voimaantuloon tarvittavilla lainsäädännön muutoksilla vuonna 2011. Valtuutetun tehtäviin kuuluu varmistaa ihmisoikeuksien kunnioittaminen julkisessa hallinnossa.²²²

Viime vuosina Euroopassa on pohdittu ihmisoikeuksien valvontatehtävien sijoittumista joko oikeusasiamiesinstituutioon tai erillisen ihmisoikeusvaltuutetun mandaattiin. Oikeusasiamiesinstituutioiden keskinäiset vaikutteet ovat kuitenkin aikaisempia vuosikymmeniä voimakkaampia ja verkostoitumisen myötä myös erilaiset ajatukset ja ideat leviävät nopeasti. Kansainvälisesti yhtenä kehityspiirteenä on mainittu ns. sekamuotoiset oikeusasiamiehet (Hybrid Human Rights Ombudsmen), jollaisena eduskunnan oikeusasiamiestäkin voidaan pitää. Suomessa oikeusasiamiehestä on muotoutumassa eräänlainen julkisoikeudellisten asioiden kuluttaja-asiamies, mutta se ei jätä varjoon ihmisoikeusvaltuutetun tehtävää.²²³

Euroopan oikeusasiamies (European Ombudsman) voi tutkia vain EU:n hallintoelimiä, elimiä ja laitoksia vastaan tehtyjä kanteluita, jotka koskevat hallinnollisia epäkohtia niiden toiminnassa. Hallinnollisesta epäkohdasta on kyse silloin, kun toimielin loukkaa perusoikeuksia, ei noudata lakia eikä toimi yleisten oikeusperiaatteiden mukaisesti tai laiminlyö hyvän hallinnon periaatteita. Oikeusasiamiehen toimivalta ei kuitenkaan ulotu Euroopan unionin tuomioistuimeen sen toimiessa lainkäyttöelimenä.²²⁴ Oikeusasiamiehen toiminnassa hyvittäminen on viimesijainen vaihtoehto. Pyrkimyksenä

²²⁰ Kuusikko LM 2014, s. 5.

²²¹ PPO: Making recommendations, s.10.

²²² Kuusikko 2015, s. 36.

²²³ Kuusikko LM 2014, s. 22.

²²⁴ Euroopan oikeusasiamies: Ongelmia EU:n kanssa? Kuka voi auttaa? -julkaisu, s. 5.

on ratkaista tilanne sovinnollisin keinoin. Tärkeintä kantelijan kannalta olisi saada tilanne normalisoitumaan siihen, mikä se oli ennen hallinnollisen epäkohdan tapahtumista.²²⁵

Euroopan oikeusasiamies käyttää myös ratkaisukäytännössä *ex gratia* -korvauksia. Lehdistötiedotteessa ratkaisusta²²⁶ (28.2.2011) oikeusasiamies suositteli Euroopan komissiota maksamaan muutamalle kanadalaiselle Erasmus Mundus -apurahaa saaneelle vaihto-opiskelijalle hyvitystä siitä, ettei heidän saamansa stipendi kattanut todellisia kustannuksia siinä laajuudessa kuin oli luvattu. Stipendiä oli mainostettu komission omalla verkkosivustolla ilmoittamalla sen riittävän matka- ja asumiskuluihin sekä opintomaksuihin. Vaihto-opiskelija kanteli ensin komissiolle, mutta komissio hylkäsi kantelun vastaten, että opiskelijoiden olisi pitänyt olla tietoisia Master's Course in Aeronautics and Space Technology in Munich and Madrid -opintojen kalleudesta.

Oikeusasiamies päätyi tutkimuksensa perusteella siihen, etteivät koulutuksesta annetut tiedot antaneet EU:n ulkopuolelta tulleille riittävän realistista tietoa elinkustannuksista ja siitä, minkälaiseen elintäsoon stipendi riittää. Oikeusasiamies piti komission antamia tietoja epätarkkoina ja vetoamista kalliisiin opiskelumaksuihin perusteettomina. Oikeusasiamies esitti komissiota maksamaan kaikille EU:n ulkopuolisille koulutusohjelmaan osallistuneille 1 500 euron *ex gratia* -korvauksen aiheutuneesta haitasta. Oikeusasiamies pyysi myös komissiolta selvitystä toimenpiteistä, joihin hänen esityksensä on johtanut.²²⁷

4.2 Oikeusasiamies hyvitysesityksen tekijänä

Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaissut vankikanteluita²²⁸, joissa on päädytty esittämään rahallista korvausta vangin kokemasta perus- ja ihmisoikeusloukkauksesta. Lainsäädännöllisenä perusteena hyvityksille ovat olleet perustuslain lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimus sekä sen tulkinta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Lisäksi tukea osalle ratkaisuisista on saatu mm. Euroopan neuvoston kidutuksenvastaisen komitean (CPT)²²⁹ suosituksista²³⁰.

²²⁵ *Kuusikko* LM 2014, s. 7.

²²⁶ *Press release* No. 4/2011: Ombudsman calls on Commission to make *ex-gratia* payments to misinformed exchange students 28 February 2011.

²²⁷ *Press release* No. 4/2011: Ombudsman calls on Commission to make *ex-gratia* payments to misinformed exchange students 28 February 2011.

²²⁸ Tutkielmassa on käytetty lähteenä eduskunnan oikeusasiamiehen verkkosivuilta löytyviä ratkaisuja.

²²⁹ European Committee for the Prevention of Torture.

²³⁰ CPT on vuonna 2014 tarkastuskäynnillään puuttunut Suomen vankiloissa vankien toiminnan vähäisyyteen. Osa vankeista joutuu olemaan sellissä 23 tuntia vuorokaudessa, vaikka sellin ulkopuolista aikaa tulisi olla kahdeksan tuntia vuo-

Eduskunnan oikeusasiamiehestä tuli vuonna 2014 YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukainen kansallinen valvontaelin (OPCAT, Optional Protocol to the Convention against Torture)²³¹. Kidutuksen vastaisen kansallisen valvontaelimen tehtävästä ja toiminnasta säädetään laissa 495/2013 (oikeusasiamieslaki, 1 a Luku).

Vankikantelu kohdistuu pääsääntöisesti tosiasiallisessa hallintotoiminnassa tapahtuneeseen virheeseen. Hyvitysmenettelyllä pyritään takaamaan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan oikeus tehokkaan oikeussuojakeinon käyttöön. Se täyttää kansallisessa lainsäädännössä olevan aukon perus- ja ihmisoikeusloukkauksen hyvityskeinona silloin, kun voimassa olevan vahingonkorvauslain kärsimyskorvauksen vetoaminen edellyttäisi loukkauksentekijältä tahallista tai törkeää huolimattomuutta.

Hyvitysesityksestä on edellä saatu perustiedot. Julkisen vallan käyttäjän oikeudellisia reunaehtoja vahingonkorvauslain kannalta tarkastellaan viidennessä luvussa. Seuraavaksi perehdytään muutamien esimerkkien avulla oikeusasiamiehen antamiin vankikanteluiden ratkaisuihin, joissa oikeusasiamies on esittänyt loukkauksen kärsineelle hyvitystä. Vertailukohdaksi on valittu mukaan myös ratkaisu, jossa hyvitystä ei ole esitetty, vaikka hyvityksen tunnusmerkistö vaikuttaisi täyttyvän. Kanteluiden yksittäistapauksellisuuden vuoksi varsinaisesta ratkaisulinjasta tuskin voidaan puhua näin suppealla otannalla. Käsityksen muodostamista rajoittaa myös se, ettei käytettävissä ole oikeusasiamiehen tutkinnassa kokoon saatu aineisto ja selvitykset, vain verkkosivustolla julkaistut ratkaisut.

4.2.1 Pääsyn estyminen WC-tiloihin

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa 4854/2014 (16.3.2015) kantelijan pääsy vankilan tapaamistilasta WC-tiloihin estyi. Vartijalle oli yritetty soittaa useita kertoja, mutta puolen tunnin jälkeen kantelija (vankilassa vierailulla ollut henkilö) joutui virtsaamaan tilassa olleeseen roskaämpäriin.

rokaudessa. Poliisivankiloissa säilytetään edelleen tutkintavankeja liian pitkään, vaikka heidän sijoituksensa kuuluisi tutkintavankiloihin. Suomea on arvosteltu asiasta jo 20 vuoden ajan ja arvostelun sävy on raportoinnissa muuttunut aiempaa tiukemmaksi. Myös kritiikkiä saaneita ns. paljusellejä (vanki joutuu tekemään tarpeensa sellissä olevaan ämpäriin) on edelleen käytössä Hämeenlinnan vankilassa. *Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomus 2016*, s. 121 – 122.

²³¹ Valvontaelimen tehtävänä on tehdä tarkastuksia paikkoihin, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. Tämä ei ole uutta oikeusasiamiehen tehtävissä, mutta nyt toimivalta ulottuu kaikkiin yksityisten ylläpitämiin paikkoihin, joissa voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä (esim. laiva, lentokone). Lisäksi tarkastuksilla voidaan käyttää apuna eri alojen asiantuntijoita, esimerkiksi lääkäreitä. Myös kokemusasiantuntijalta eli henkilöltä, joka on ollut sijoitettuna ko. laitokseen, voidaan saada tietoa ja apua. *Kansallinen valvontaelin (OPCAT)*, www.oikeusasiamies.fi.

Kantelijan poika ja pojan isä olivat läsnä samassa tilassa. Kantelija oli kokenut tilanteen äärimmäisen nöyryyttäväksi.

Vartijoilla oli ollut epäselvyyttä siitä, kenellä on mukanaan päivystäjälle kuuluva puhelin. Lopulta se ei ollut kenenkään vastattavissa. Vankeuslain 13:2:n mukaan vankilassa tulee olla sopivat tilat tapaamisia varten. Muita kuin valvomatonta tapaamista voidaan valvoa teknisen valvonnan keinoin. Säännöksen mukaan tapaamisia on kuitenkin valvottava tarpeellisella tavalla. Lain valvontaa koskevan säännöksen (16:1) mukaan valvonta on järjestettävä siten kuin vankilan järjestys, vankilassa pitämisen varmuus, vankien ja muiden henkilöiden turvallisuus edellyttävät. Vankilassa on oltava turvallisuuden edellyttämät hälytys- ja muut tekniset turvajärjestelmät.

Euroopan neuvoston vankilasäännöksissä²³² määritellään, että vankilassa tulee olla olemassa hälytysjärjestelmä, jolla vanki voi ilman viivytystä ottaa yhteyttä henkilöstöön. Säännöksen 18.2. mukaan tämä tulee toteutua kaikissa niissä tiloissa, joissa vangit asuvat, työskentelevät tai kokoontuvat. Tilannetta on korjattu niin, että nykyään tilassa olevalla puhelimella saa päivystäjien lisäksi yhteyden vankilan valvomoon. Puhelimeen vastaamattomuus aiheutti kantelun mukaan ihmisarvoa loukkaavaan kokemuksen. Mikäli kyseessä olisi ollut tapaamishuoneessa sattunut äkillinen sairauskohtaus ja välttämätön avuntarve, olisivat seuraukset saattaneet olla äärimmäisen vakavat.

Perus- ja ihmisoikeusloukkauksen arvioinnissa kansallinen säännösperusta löytyy perustuslain 7 §:stä, joka takaa jokaiselle oikeuden elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Pykälän toisessa momentissa mm. kielletään kohtelemasta ketään ihmisarvoa loukkaavalla tavalla. Lisäksi kolmas momentti säättää vapautensa menettäneen oikeuksien turvaamisen lailla. Lain esitöissä ihmisarvon vastaisen kohtelun kieltäminen koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua²³³. Se on tarkoitettu kattamaan kaikki julmat, epäinhimilliset tai halventavat rangaistuksen tai muun kohtelun muodot. Ihmisarvoista kohtelua turvaa ihmisoikeussopimuksen 3 artikla, joka yksiselitteisesti kieltää kohtelemasta ketään epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Perustuslain 10 § turvaa jokaisen yksityiselämän suojaa. Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Vapaudenmenetyksen aikana välttämättömistä rajoituksista voidaan säätää lailla. Lähes vastaavan sisältöinen sääntely löytyy ihmisoikeussopimuksen 8 artiklasta.

²³² *European Prison Rules. Recommendation Rec(2006)2*, säännös 18.2. c

²³³ *HE 309/1993 vp*, s. 47.

Tapahtuneesta mielenkiintoisen tekee etenkin se, että ns. paljusellit ovat olleet osa arkipäivää joissakin Suomen vankiloissa. Kidutuksen vastaisen komitean tarkastusraportissa²³⁴ komitea kiinnitti huomioita vankiloissa yhä käytössä olleisiin paljuselleihin ja piti niiden poistoa ensisijaisena tavoitteena vankiloihin kohdistuvissa toimenpiteissä. Lisäksi asianmukaisten saniteettitilojen suunnitellun aika-
taulun nopeuttamiseksi tulisi raportin mukaan ryhtyä vakaviin ponnistuksiin. Vankeuslain vankien asuintilaa sääntelevää 7:1 muutettiin lailla 393/2015. Siihen lisättiin säännös, jonka mukaan vangilla tulee olla pääsy WC-tiloihin kaikkina vuorokauden aikoina. Säännöksen perusteluissa kiinnitettiin huomiota siihen, että suljettujen vankiloiden asuinselleissä on pääsääntöisesti vessat. Kahdessa vankilassa oli kuitenkin edelleen vuonna 2014 yhteensä 196 selliä, joissa ei ollut omia vessoja. Osaston ollessa suljettuna vangin pitää erikseen pyytää henkilökuntaa päästämään hänet WC-tiloihin.²³⁵

Oikeusasiamiehen vuoden 2016 toimintakertomuksen mukaan paljusellejä oli edelleen käytössä Hämeenlinnan vankilassa ja ongelma saadaan ratkaistua vasta vuoden 2019 aikana, kun Hämeenlinnan uusi naisvankila²³⁶ saadaan valmiiksi.²³⁷ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisussaan 9.6.2005 (I.I. v. Bulgaria) todennut, ettei voida pitää asianmukaisena nöyryyttää vankia siten, että hänet pakotetaan tarpeilleen yhteiskäytössä olevaan ämpäriin sellitoverien läsnä ollessa. Näin voitaisiin ihmisoikeustuomioistuimen mukaan toimia vain erityisissä tilanteissa, joissa käynti wc:ssä voisi aiheuttaa konkreettisen ja vakavan turvallisuusrisikin.²³⁸

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Jos loukkausta ei enää voida oikaista tai korjata, se tulee hyvittää ja hyvityksen tulee tapahtua kansallisella tasolla. Oikeusasiamiehen tuloksellinen hyvitysesitys voi joissakin tapauksissa säästää Suomen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen tehtävältä valitukselta ja jopa langettavalta tuomiolta.²³⁹ Korkeimman oikeuden ratkaisut KKO 2008:10, KKO 2011:38 ja KKO 2012:81 osoittavat, että vahingonkorvausta tai hyvitystä voidaan maksaa tai

²³⁴ Suomen hallituksen vastaus kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimivan eurooppalaisen komitean (CPT) selontekoon sen käynnistä Suomessa 22.9.-2.10.2014, s. 26.

²³⁵ HE 45/2014 vp, s. 39.

²³⁶ Rikosseuraamuslaitos.fi. Hämeenlinnan vankila muuttui 1.7.2017 naisvankilaksi.

²³⁷ Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomus 2016, s. 122.

²³⁸ EOAE 4854/2014 (16.3.2015), s. 4.

²³⁹ Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomus 2010, s. 25.

harkita maksettavaksi perus- ja ihmisoikeusloukkauksen perusteella myös ilman kansallisen lainsäädännön nimenomaista tukea.²⁴⁰ WC-tiloihin pääsyn estyessä Valtiokonttori maksoi kantelijalle ihmisoikeusloukkauksen perusteella 500 euroa.²⁴¹

4.2.1.1 Pohdinta ratkaisusta

Perusoikeudet suojaavat perustarpeittemme täyttymistä. Laitoksissa oleville tai sinne sijoitetuille wc-tilaan pääsy, joka on perustarve ihmiskehon normaalille toiminnalle, ei aina ole itsestäänselvyys. Normaalisuusperiaatteen mukaista olisi, ettei mikään muu kuin tuomitun rangaistuksen suorittaminen, saisi rajoittaa henkilön perusoikeuksia. Vankeuslaissa on säädetty niistä painavista syistä, joilla perusoikeuksia voidaan rajoittaa laitoksen järjestyksen ja turvallisuuden takaamiseksi.

Nämä asettavat ne reunaehdot, joihin myös rangaistustaan suorittavan tulee oikeuksien toteutumisen suhteen voida luottaa ja vastaavasti osata suhteuttaa oma käyttäytymisensä säännösten mukaiseksi. Vankeuslain täytäntöönpanon tarkempia ohjeita on annettu vankeusasetuksessa. Sen sijaan vankilan omilla säännöillä²⁴² ei voida heikentää vankeuslaissa määriteltyjä oikeuksia. Tavanomaisen oikeuden esittäminen yleisellä tasolla perusoikeusrajoitusten oikeuttajana merkitsee olemassa olevien epäkohtien hyväksymistä ja suojelemista²⁴³. Tällaisessa tapauksessa tavanomaista oikeutta voidaan pitää vain laitospöytäkirjan uutena nimenä²⁴⁴.

Ongelma puuttuvista saniteettitiloista, joka yksittäistapauksessa kantelun johdosta todetaan ihmisarvoa loukkaavaksi ja hyvityksen arvoiseksi, on siis edelleen arkea osalle vangeista. Vaikka lainsäädännöllä taataan pääsy wc-tiloihin kaikkina vuorokaudenaikoina, ei millään lailla pystytä poistamaan henkilökunnan inhimillisten erehdysten tai resurssivajeen mahdollisuutta. Tahallinen hitaampi sellikutsuun reagoiminen toimii vallan väärinkäytön välineenä²⁴⁵. Hämeenlinnan vankilassa yöaikaisten sellikutsujen vastaamisviive voi olla 15 – 45 minuuttia, johtuen kutsujen määrästä tai vartijan muista

²⁴⁰ Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuuta tarkastellaan 5 luvussa, kuten myös mainittua oikeuskäytäntöä.

²⁴¹ *EOAE 4854/2014 (16.3.2015)*, s. 5.

²⁴² Vuonna 2016 oikeusasiamies teki 115 tarkastusta eri viranomaisiin, joista 56 suoritettiin kidutuksen vastaisena kansallisena valvontaelimenä. Esim. Mikkelin vankilassa puututtiin tilanteeseen, jossa vankilassa oli paljon muista vankiloista eroavia omia käytäntöjä, jotka eivät perustuneet lakiin tai jotka olivat osittain säännösten vastaisia.

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintakertomus 2016, s. 86, 98.

²⁴³ *Scheinin, Martin: Siviilipalvelus ja perusoikeudet*. Helsinki 1984, s. 95 – 96, teoksessa: *Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009*; Nieminen 2009, s. 23.

²⁴⁴ *Nieminen 2009*, s. 23.

²⁴⁵ *Kokkonen 2014*, s. 33.

tehtävistä. Vanki on tällöin saattanut joutua turvautumaan paljon käyttöön. Pääsääntöisesti sellissä on yksi henkilö, mutta toisinaan selliin on jouduttu sijoittamaan kaksi henkilöä.²⁴⁶

Eräänä syynä paljuselleihin voidaan nähdä myös se, että yhteiskunta hyväksyy epäkohdan olemassaolon. Niukan talouden aikakaudella vangit eivät ole se kohderyhmä, joiden olotilan kohentamiseksi oltaisiin äänekkäimmin vaatimassa parannusta ja joiden etujen ajaminen ”sataisi vaaleissa omaan laariin”. Heillä ei ole takanaan voimakasta järjestötoimijaa. Vaikuttaakin siltä, että tehokkaimmin parannusta vankien asemaan ovat tuoneet ihmisoikeustuomioistuimen langettamat tuomiot sekä kansallisesti toimivat, mutta kansainvälistä alkuperää olevat kidutuksen ja epäinhimillisen toiminnan vastaiset komiteat ja toimielimet.

Kun ihmisoikeusloukkaus todetaan oikeusasiamiehen toimesta ja korvaus hyvitetään yksilöllisesti, tapaus tulee tiettyjen viranomaisten tietoon. Korjaava toimenpide saa kuitenkin laajemman ja ennakolta ehkäisevän merkityksen vasta, kun muutos etenee lainsäädäntöön. Oikeusasiamieslain 11.2 § sisältää oikeusasiamiehelle oikeuden kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi. Tämänkaltainen esitys tulee ilmi seuraavassa opetuspotilaan asemaa koskevassa ratkaisussa.

4.2.2 Opetuspotilaana vastoin tahtoa, yksityisyyden suoja

Vertailukohde edelliselle kantelulle löytyi ei-vingin tekemästä kantelusta. Tässä tapauksessa kantelijan kokemaa ahdistusta ja nöyryytystä sekä hänen nimenomaisen tahtonsa vastaista toimintaa ei kuitenkaan esitetty hyvitetäväksi rahallisesti. Oikeusasiamiehen ratkaisussa 3892/2015 (28.12.2016) on kyse potilaan tahdonvastaisesta valokuvaamisesta sekä opetuspotilaana toimimisesta.

Kantelija sai vuonna 1991 molempiin rintoihin implantit synnynnäisen kehityshäiriön korjaamiseksi. Implanteista aiheutuneiden terveystarpeiden vuoksi ne jouduttiin kuitenkin poistamaan vuonna 2012. Kantelijalle tehtiin tämän lisäksi neljä toimenpidettä, yksi korjausleikkaus sekä kolme rasvansiirtoa rintojen koon kasvattamiseksi. Kolme toimenpiteistä suoritettiin vuonna 2013 ja viimeinen 2014. Lisäksi hoitojaksoon liittyi useita poliklinikkakäyntejä sekä muita yhteydenottoja. Potilasasiakirjoista selviää, että jo ennen implanttien poistoleikkausta 2012 kantelija on toimittanut sairaalaan kirjallisen

²⁴⁶ EOA 598/2015 (9.11.2015). Kyseessä oli kantelu, jonka apulaisoikeusasiamies otti omana aloitteena tutkittavaksi.

kiellon potilastietojensa luovuttamisesta tai hankkimisesta. Hoitojakson aikana kantelijan rinnat valokuvattiin viisi kertaa eri henkilöiden toimesta, ensimmäisen kerran sen teki osastonylilääkäri omalla kamerallaan. Kaikista valokuvauksista ei löydy merkintää potilasasiakirjoista.²⁴⁷

Eräällä poliklinikkakäynnillä lääkärin lisäksi huoneessa oli neljä muuta henkilöä, joiden läsnäolo tuli kantelijalle yllätyksenä. Tietämättä ketä paikalla olevat ovat (valokuvaaja, lääketieteen opiskelija ja kaksi sairaanhoitajaa), kantelija joutui riisuuntumaan ja seisomaan keskellä huonetta jälleen valokuvattavana. Kantelija tunsi tilanteen ahdistavana ja nöyryyttävänä. Sairaanhoitaja oli kirjannut hoitokertomukseen: ”Ahdistunut myös, kun joutuu riisumaan monen ihmisen edessä.”

Valokuvia ei tallennettu potilasrekisteriin kuuluvaan tietojärjestelmään. Kuvien lokitietoja ei siis ole saatavissa, eivätkä ne ole käytettävissä osana kantelijan potilaskertomusta. Kolmessa kantelijan viidestä leikkauksesta on paikalla ollut leikkaussalihenkilökunnan lisäksi sekä lääkäri- että sairaanhoitajaopiskelijoita. Narkoosin takia kantelija ei ollut tietoinen asiasta, eikä häntä oltu etukäteen informoitu tai pyydetty lupaa opiskelijoiden läsnäoloon.²⁴⁸

Ratkaisussa tarkasteltavaksi tulevat potilaan yksityisyyden suoja ja itsemääräämisoikeus. Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Säännöksen perusteluiden mukaan henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan²⁴⁹. Laissa terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994) säädetään laillistetun lääkärin päättävän potilaan lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärityksestä ja siihen liittyvästä hoidosta (22.1 §). Tätä rajoittaa kuitenkin laki potilaan asemasta ja oikeuksista ja potilaan itsemääräämisoikeus, jonka mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan (6.1 §).

Yhteisymmärryksen saavuttaminen tulee kyseeseen etenkin tilanteessa, jossa potilas kieltäytyy hoidosta. Potilaalle on annettava selvitys hänen terveydentilastaan, hoidon merkityksestä, eri hoitovaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista sekä muista potilaan hoitoon liittyvistä seikoista, joilla on merkitystä päätettäessä hänen hoitamisestaan (5.1 §). Potilaan tulee saada riittävästi tietoa, jotta hän pystyisi

²⁴⁷ EOA 3892/2015 (28.12.2016).

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ HE 309/1993 vp, s. 46.

antamaan vapaaehtoisen suostumuksensa hoitoon. Lisäksi tieto tulee antaa tavalla, että potilas riittävästi ymmärtää sen sisällön (5.2 §). Tämä tarkoittaa esim. ammattikielen käytön välttämistä ja potilaan iän huomioon ottamista.²⁵⁰

Valokuvaaminen on tutkinnassa kuullun Valviran asiantuntijaprofessorin mukaan osa plastiikkakirurgisen potilaan hoitoa. Selkeä virhe oli kuitenkin se, että osastonylilääkäri käytti kuvauksessa omaa kameraansa. Valvira piti virheellisenä menettelynä myös sitä, ettei potilaalle selvitetty kuvaamisen merkitystä hoitoprosessissa. Lisäksi Valvira arvosteli kuvaustietojen puuttumista potilaskertomuksesta. Oikeusasiamiehen mukaan virheellistä oli osastonylilääkärin oman kameran käytön lisäksi se, ettei kantelijalle selvitetty kuvauksen merkitystä hoitotapahtumassa. Kuvaamiseen olisi tullut saada potilaslain 6 §:n mukaan kantelijan tietoinen suostumus. Kantelijalla olisi myös pitänyt olla oikeus kieltäytyä kuvauksesta.

Potilasasiakirjoista annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen (298/2009) mukaan kantelijan potilaskertomukseen olisi tullut tehdä selkeät merkinnät valokuvien ottamisesta yksityiskohtaisine perusteluineen, vaikka potilaan valokuvaaminen onkin yleinen käytäntö plastiikkakirurgisessa hoitoprosessissa. Potilasasiakirjoihin tulee myös merkitä potilaan antama tietoinen suostumus valokuvaamiseen tai siitä kieltäytyminen. Valokuvauksen osalta oikeusasiamies päätti pyytää sairaanhoitopiirin lausunnon valokuvien käsittelystä, tallentamisesta ja arkistoinnista.²⁵¹

Opetuspotilaan asemaa ei ole potilaslaissa säännelty. Terveystieteiden osastolla on kuitenkin omaksuttu kanta, jonka mukaan potilaalla ei ole velvollisuutta osallistua opetuspotilaana terveydenhuoltohenkilökunnan koulutukseen. Käytäntö perustuu lääkintöhallituksen ohjekirjeeseen (13.2.1980/Dnro 7023/02/79). Sen mukaan potilaalle on ennalta selvítettävä asia ja annettava myös mahdollisuus kieltäytyä. Lisäksi opetustilanteissa potilaalla tulee olla oikeus intimitettisuojaan ja omaan vakaumukseen. Ohjekirjeen opetuspotilasta koskeva sisältö on ilmaistu myös potilaslain perusteluissa (HE 185/1991) ja tähdennetty potilaan suostumuksen ja ymmärryksen merkitystä.²⁵²

Perustuslain 10 § turvaa jokaisen oikeuden yksityiselämään. Lain perusteluissa säädetään tähän oikeuteen kuuluvaksi oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan.²⁵³ Kantelija oli potilaana yliopistollisessa

²⁵⁰ EOA 3892/2015 (28.12.2016).

²⁵¹ *Ibid.*

²⁵² *Ibid.*

²⁵³ HE 309/1993 vp, s. 53.

keskussairaalassa, joka toimii opetussairaalan. Sairaalan lausunnon mukaan kantelija ei kuitenkaan ollut varsinainen opetuspotilas, koska opiskelijat eivät hoitaneet häntä vaan vain seurasivat toimenpiteitä. Valviran asiantuntijaprofessorin mukaan opiskelijoiden läsnäolo leikkauksessa ja poliklinikakäynnillä oli asianmukaista. Valviran mukaan opiskelijoiden läsnäolo on tärkeää oppimisen kannalta.

Oikeusasiamies kummastelee kannanotossaan sairaalan määritelmää opetuspotilaasta. Opiskelijat olivat tosiasiallisesti olleet läsnä leikkauksessa sekä poliklinikalla. Oikeusasiamies viittaa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuun (Konovalova v. Venäjä 9.10.2014²⁵⁴), jossa opiskelijoiden läsnäolo ilman potilaan nimenomaista suostumusta rikkoi ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan yksityisyyden suojaa. Potilaalla tulisi olla mahdollisuus kieltää opiskelijoiden osallistuminen. Vähintäänkin henkilöiden esittäytyminen olisi vähentänyt epätietoisuutta poliklinikkakohtamisessa.²⁵⁵

Hoitotapahtumassa sivullisen asemassa olleet opiskelijat saivat kantelijasta tietoja potilaskertomuksesta. Tietojen antaminen vaatii potilaslain mukaan potilaan kirjallisen suostumuksen (potilaslaki 13.2 §) ja kantelija oli tämän aiemmin nimenomaisesti kirjallisesti kieltänyt. Loppuratkaisuna oikeusasiamies päätyi esittämään osastonylilääkärille käsityksensä menettelyn virheellisyydestä tämän kuvatessa potilasta omalla kamerallaan sekä potilasasiakirjamerkintöjen puutteellisuudesta. Samoin oikeusasiamies esitti käsityksen siitä, että potilaan tietoinen suostumus tulee pyytää opiskelijoiden ollessa läsnä potilastilanteissa sekä siitä, että potilaan yksityisyyttä tulee kunnioittaa. Sosiaali- ja terveysministeriölle oikeusasiamies teki esityksen oikeusasiamieslain 11.2 §:n perusteella harkintaan otettavaksi opetuspotilaan määritelmän ja opetustilanteissa käytettävien menettelytapojen saattamisen laintasoiseksi.²⁵⁶

²⁵⁴ *Case of Konovalova v. Russia 2014*. Tapauksessa oli kyse opetussairaalaan, johon kantelija oli saapunut synnyttämään. Sairaalan mukaan kantelijalle oli annettu esite, jossa selvitetään opiskelijoiden läsnäoloa toimenpiteiden aikana. Tämän esitteen antoaikaa ei pystytty todentamaan. Kantelija ei ollut antanut asiasta nimenomaista kirjallista suostumusta. Kantelijan synnyttäessä paikalla oli neljännen vuoden lääketieteen opiskelijoita. Mikäli kantelija ei olisi ollut niin heikossa kunnossa ja synnytys edennyt niin pitkälle, hän olisi vaihtanut toiseen sairaalaan. Lisäksi kantelija moitti synnytyksen etenemisen puutteellista seuranta ja sitä, että synnytystä oli tarkoituksellisesti viivytetty, jotta opiskelijat ehtisivät paikalle. EIT totesi tapauksessa EIS:n 8 artiklan yksityisyyden suojan loukkauksen ja määräsi valtion maksamaan kantelijalle 3 000 euron hyvityksen ihmisoikeusloukkauksesta.

²⁵⁵ *EOA 3892/2015 (28.12.2016)*.

²⁵⁶ *Ibid.*

4.2.2.1 *Pohdintaa ratkaisusta*

Ratkaisua voidaan kritisoida siitä näkökulmasta, ettei kantelijan tuntemalle nöyryytyksen kokemukselle ole annettu painoarvoa. Verkkosivulla olevan ratkaisun perusteella kantelijan kokema nöyryytys ja ahdistus sivuutetaan ratkaisussa lähes kokonaan. Asiantila lienee erilainen, mikäli käytettävissä olisi koko kantelua koskeva aineisto. Edellisessä vankia koskevassa ratkaisussa kantelijan tuntemukselle annettiin suuri merkitys, vaikka itse lainvastaisuus (kenen vartijan vastuulla puhelimeen vastaaminen oli) vaikuttaa vähäisemmältä kuin tässä potilastapauksessa tapahtuneet lukuisat potilaan itsemääräämisoikeuden rikkomukset.

Arviointiin vaikuttaa etenkin kantelijan taustatilanne. Kantelija oli joutunut kokemaan implanttien poistoleikkauksen, korjausleikkauksen ja muut toimenpiteet, jotka olivat omiaan saattamaan hänet hyvin haavoittuvaan asemaan. Kantelijan oman tahdon ja itsemääräämisoikeuden toistuvan sivuuttamisen voidaan katsoa lisäävän kantelijan henkisen paineen ja rasituksen määrää. Sairaanhoidajan kirjauksen ahdistuneesta potilaasta olisi luullut havahduttavan vastaanottotilanteessa myös lääkärin ammattisilmän. On eri asia hoitaa sairautta kuin potilasta. Yksilön oma tahto tuntuu helposti jäävän lääketieteen tavoitteleman yhteisen hyvän ja yleisen edun jalkoihin.

Tulkittaessa perustuslain 7.2 §:n ihmisarvoa loukkaavan kohtelun määrittelyä, on myös huomioitava ympäröivän yhteiskunnan muuttuneet arvostukset ja käsitykset. Ihmisarvoa loukkaavana kohteluna voidaan pitää kansallisen perusoikeussäännöksen kannalta sellaistaakin kohtelua, jota ihmisoikeustuomioistuin ei välttämättä luonnehtisi ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaiseksi.²⁵⁷ Kansainvälisen sopimuksen tarkoitus on luoda minimisuoja, jota valtion sisäisillä säännöksillä ei voida alittaa. Paremman ja kehittyneemmän suojan tarjoaminen ei ole kiellettyä.

Yksilöllisen yksityisyyden, itsenäisyyden ja itsemääräämisoikeuden vaatimuksen voidaan arvioida korostuneen eri elämäntilanteilla. Myös sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksessa painotetaan yksilöllisen valinnanvapauden tärkeyttä. Intimateettisuojan säilymistä osataan vaatia ja terveydenhuollosta odotetaan ammattitaitoisen ja tehokkaan hoidon lisäksi räätälöityä palvelutapahtumaa, jonka ohjekset pysyvät potilaan käsissä. Todellisuus hierarkkisessa ja kiireisessä sairaalamaailmassa onkin monesti toinen, mihin potilas on osannut varautua.

²⁵⁷ Pellonpää 2011, s. 289.

Opetuspotilastapauksessa kantelija oli kuitenkin jo ennen ensimmäistä implanttien poistoleikkausta toimittanut sairaalaan nimenomaisen kiellon luovuttaa ja hankkia potilastietoja. Opetustilanteessa opiskelijoille on taas välttämätöntä antaa potilasasiakirjoissa olevia tietoja potilaasta, sillä opiskelijoiden täytyy tietää, mikä potilasta vaivaa. Jos kantelijan antamaa tietojenluovutuskieltoa (potilaslaki 13.2 §) olisi noudatettu, ei opetuspotilastilannetta olisi päässyt syntymään. Jostain syystä oikeusasiamiehen ratkaisussa tämä näkökulma on sivuutettu kokonaan.²⁵⁸ Ratkaisu herätti kysymyksen siitä, jäikö kantelijan oma tahto jälleen kerran sivuosaan.

4.2.3 Vastasyntyneen tutkintavangin yöpyminen vankilan matkasellissä

Seuraavassa tutkintavankiin liittyvässä ratkaisussa kantelijana toimi tutkintavangin vanhempi. Kantelu osoittaa miten vankilan, Vankisairaalan ja erikoissairaanhoidon välinen yhteistyö voi sekä suunnittelun että hoidon toteutuksen suhteen pahasti epäonnistua. EOA:n 2465/2014 (15.12.2015) käsittelemässä kantelussa kolme tuntia aiemmin synnyttänyt tutkintavanki kotiutettiin synnytyssairaalaan suoraan vankilan matkaselliin. Vauva sijoitettiin kiireellisesti heti synnytyksen jälkeen. Äiti ei ollut etukäteen tietoinen vauvan sijoituksesta.²⁵⁹

Tutkintavangin synnytyksen aikana synnytyssalissa oli kaksi vartijaa, toinen heistä oli miespuolinen. Vartijoiden läsnäolon kantelijan tytär koki nöyryyttävänä ja miespuolisen häpäisynä, sillä näköeste-
sermi ei antanut tosiasiallista suojaa synnytyksen aikana. Vartijoiden paikalla oloa pidettiin kuitenkin välttämättömänä vangin, vauvan sekä henkilökunnan turvallisuuden vuoksi, sillä masennuksesta kärsineen synnyttäjän pelättiin käyttäytyvän aggressiivisesti. Tästä syystä myöskään vauvan sijoittamisesta ei haluttu kertoa äidille etukäteen, sillä syntymättömän vauvan turvallisuutta ei olisi pystytty turvaamaan.

Lastensuojelun työntekijä vei vastasyntyneen välittömästi pois synnytyssalista. Oikeusasiamies kiinnitti huomiota siihen, että synnytyksen aikainen välitön vartiointi kahdella vartijalla vaikutti ylimitoitutulta. Lisäksi se, että toinen oli miespuolinen vartija, ei vaikuttanut tilanteessa välttämättömältä, ainakaan synnytyksen aikana. Yksityisyyden suojaa oli kuitenkin pyritty parantamaan näköesteellä sekä vartijoiden sijoittelulla.²⁶⁰

²⁵⁸ EOA 3892/2015 (28.12.2016).

²⁵⁹ EOA 2465/2014 (15.12.2015).

²⁶⁰ *Ibid.*

Vankisairaala oli uloskirjoittanut potilaan, eikä suostunut ottamaan ensisynnyttäjää enää takaisin. Vankisairaalassa ei ole päivystystä, vaan sinne tullaan virka-aikana lääkärin läheteellä. Synnytys tapahtui Kanta-Hämeen keskussairaalassa. Normaalisti äiti olisi siirretty Vanajan vankilan perheosastolla yhdessä vauvansa kanssa. Avovankilaan ei kuitenkaan voida sijoittaa tutkintavankia. Synnyttänyt päätyi Hämeenlinnan vankilan matkaselliin, mikä oli äskettäin synnyttäneelle täysin sopimaton paikka. Matkasellissä oli vain ämpäri ja lavuaari, ei esim. alapääsuihkuja tai vaihtositeitä. Huonokuntoinen ja runsaasta verenvuodosta kärsinyt vanki vietiin seuraavana aamuna Vankisairaalaan, josta hän palasi viikon päästä vankilaan.²⁶¹

Oikeusasiamiehen kannanoton mukaan myös tässä tapauksessa loukattiin kokonaisuudessaan perustuslain 7 §:n oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Lisäksi toimittiin vastoin ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa, joka kieltää kiduttamisen tai kohtelun tai rankaisemisen epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Loukkauksen kohteeksi joutui myös perustuslain 10 §:n yksityiselämän suoja sekä vastaavan kaltaista suojaa tarjoava ihmisoikeussopimuksen 8 artikla. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.²⁶²

Oikeusasiamies käsitteli erillisenä asiana synnytyssairaalaa koskevan kantelun. Vankisairaalalle ja Hämeenlinnan vankilalle oikeusasiamies esitti käsityksensä tapauksessa esiin tulleista epäkohdista ja lainvastaisista menettelyistä. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö ja Valtiokonttori saivat oikeusasiamiehen esityksen hyvityksen maksamisesta tutkintavangille. Valtiokonttori korvasi ihmisoikeusloukkauksen perusteella tutkintavangille 3 500 euroa²⁶³.

Yksityiselämän suojan kunnioittaminen olisi synnytystilanteen aikana vaatinut enemmän huomiota. EOA on kommentoinut 17.6.1997 antamassaan päätöksessä vartijoiden läsnäoloa lääkärin tutkiessa vankia hoituhuoneessa. Oikeusasiamiehen kannanoton perusteella vartijoiden läsnäoloa voidaan pitää perusteltuna vain, jos on olemassa karkaamisvaara tai henkilökunnan turvallisuus näin vaatii. Tämän lisäksi tilanteesta tulisi vielä neuvotella hoitohenkilökunnan kanssa ja selvittää vangin mielipide. Tutkintavangin synnytyksen hetkellä on vaikea nähdä karkaamisvaaraa tai turvallisuusuhkaa.²⁶⁴ Kahden

²⁶¹ EOA 2465/2014 (15.12.2015).

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ Valtiokonttori (2), diaarinumero 1580526.

²⁶⁴ Viljanen 2011, s. 394.

vartijan läsnäolo tuntuu suhteellisuusperiaatteen vastaiselta harkintavallan väärinkäytöltä. Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen käyttämien keinojen tulee olla ”oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (HL 6 §)” ja valittavan keinon tulee olla vähiten kohteen oikeuksia rajoittava. Potilaslain 3.2 § edellyttää ihmisarvon loukkaamattomuutta, sekä potilaan vakaumuksen ja yksityisyyden kunnioittamista.

Yksityisyyden suojan turvaaminen lääkärin vastaanottotilanteessa on ollut ongelmallinen useissa oikeusasiamiehelle tehdyissä kanteluissa. Joissakin tapauksissa vanki on kieltäytynyt kokonaan hänelle suunnitellusta toimenpiteestä, kun on selvinnyt, että vartija on mukana toimenpiteen aikana. Kieltäytyminen on lopputuloksena vangille normaaliväestöä ongelmallisempi, sillä vangilla on hyvin rajoitetut mahdollisuudet hankkia terveydenhoitopalveluita, joten hoito voi jäädä saamatta.

Oikeusasiamies on pitänyt virheellisenä käsitystä, jonka mukaan vartiointi olisi välttämätön tietyn vankiryhmän osalta aina. Tapaukset vaativat yksilöllistä harkintaa, esim. onko olemassa karkaamisvaara, uhataanko väkivallalla tai onko pelkona luvottomien aineiden välittäminen.²⁶⁵ Vartijat ovat hoitotilanteessa ulkopuolisia. Mikäli lääkäri paljastaa hoitotilanteessa ulkopuolisille potilaan tietoja ja potilas on kieltänyt tietojenluovutuksen, lääkäri rikkoo salassapitovelvollisuutta (laki terveydenhuollon ammattihenkilöstöstä, 17 §). Kyseessä on siis myös lääkärin oikeusturvaan liittyvä asia.

Vastasyntyneen äidin siirto synnytyssalista vankilan matkaselliin on aiheuttanut vangin terveyttä uhkaavan tilanteen. Synnytyksen jälkeisen fyysisen seurannan lisäksi tarve olisi ollut myös synnyttäjän henkisen hyvinvoinnin seurantaan. Tutkintavanki kärsi vakavasta masennuksesta ja vastasyntyneen vauvan välittömän sijoituksen aiheuttama tunnereaktio ei ollut kenenkään seurannassa. Kantelun mukaan äidille ei kerrottu edes lapsen sukupuolta ja vauvan välittömän poisviennin syyksi ilmoitettiin vauvan tehohoidon tarve, mikä entisestään oli omiaan lisäämään äidin henkistä raskautta. Sijoittava vankila on joutunut tilanteessa yllättävän tilanteen eteen. Epäselväksi jäi, tarkkailtiinko vangin vointia lainkaan matkasellissä vietetyn yön aikana. Vangin voinnista oli eri viranomaisilla hyvin ristiriitaisia tietoja. Tutkintavangin viettämä viikko Vankisairaalassa osoittaa kuitenkin sen, että synnyttäjä oli sairaalahoidon tarpeessa.

²⁶⁵ EOA 2373/2012 (23.10.2013).

4.2.3.1 Pohdintaa ratkaisusta

Lukijana jää ihmettelemään ensisynnyttäjän pikaista siirtoa sairaalasta, jota ei olisi tehty ns. normaalisynnyttäjän tapauksessa. Tiedossa oli synnyttäjän epävakaa psyykkinen tila, joka edellytti vartijoiden läsnäoloa. Mikäli tutkintavanki olisi saanut jäädä sairaalaan yöksi vartioituna, olisi äidin hoito ja muiden turvallisuus pystytty takaamaan ja ratkaisua olisi voinut pitää asianmukaisena. Kanta-Hämeen keskussairaala oli kuitenkin arvioinut tutkintavangin aiheuttavan niin suuren turvallisuusriskin sekä synnytyssalissa että vuodeosastolla, että hänet oli parempi ”kotiuttaa” vartijoiden kanssa vankilaan. Turvallisuuden ylikorostamisen varjoon jäi täysin se, kuinka turvallinen siirto oli äidille ja minäkalaisiin olosuhteisiin synnyttäjä vankilassa päätyy.

Vankilan viranomaisille sairaala oli ilmoittanut, ettei ollut tarvetta pitää synnyttäjää sairaalaloissa seuraavaan päivään, mutta ei mitään sairaalan tuntemasta ja vangin aiheuttamasta turvallisuusriskistä. Rikoslaisissa on säädetty rangaistavaksi heitteillepano, josta on kyse silloin, kun joku ”... jättää sellaiseen tilaan henkilön, josta hän on velvollinen huolehtimaan, ja siten aiheuttaa vaaraa tämän hengelle tai terveydelle...” (RL 21:14). Sairaalan toiminnan vertaamista tähän säännökseen ei voine pitää täysin vääränä. Vaikka kantelu tuo ilmi monia epäkohtia, jättää vakava henkeen ja terveyteen liittyvä laiminlyönti monia muita varjoonsa. Tapaus osoittaa, kuinka vakaviin seurauksiin viranomaisten välisen tiedonkulun ja keskusteluyhteyden puuttuminen voi johtaa.

4.2.4 Vangin sijoittaminen alastomana tarkkailuun ja sitominen kaltereihin

Viimeinen vankikantelu liittyy rikosseuraamuslaitoksen virkamiehen voimakeinojen käyttöön vangin vastarinnan murtamisesta ja turvaamistoimenpiteen suorittamisesta. EOA 346, 347, 349 ja 366/2016 (28.2.2017) kantelu koostuu neljästä vangin kirjeestä, jossa kantelija pyytää tutkimaan Jokelan vankilan menettelyn kantelijan tarkkailuun sijoittamisen yhteydessä. Oikeusasiamies ei ole julkistanut kaikkea tapahtuneeseen ja ratkaisuun liittyvästä aineistosta, vaikka viittaakin ratkaisussaan puuttuviin kohtiin.

Kantelijan yksinäisyysrangaistus keskeytettiin ja hänet sijoitettiin tarkkailuun. Kantelija oli tarkkailun aikana sotkenut selliä ulosteillaan ja muilla eritteillä. Vartijat olivat riisuttaneet vangin alasti ja sitoneet vangin käsistään nippusiteillä sellin kalteriseinään niin, että vanki oli ollut istuma-asennossa,

kädet sivuille ojennettuina. Vanki oli ollut sidottuna noin puoli tuntia. Alasti vanki oli joutunut olemaan noin 7½ tuntia, jonka jälkeen hän sai itselleen turvapeiton. Ilman vaatteita vanki oli kaikkiaan noin 16 tuntia.²⁶⁶

Oikeusasiamies piti vangin sitomista turvaamistoimenpiteenä tarkkailun aikana hyvin poikkeuksellisenä toimenpiteenä. Vankeuslain esitöissä kahlehtimisen sijasta vanki voidaan sijoittaa tarkkailuun yksinäishuoneeseen²⁶⁷. Toisaalta vankeuslain 18:1.1 mukaan ”sitominen, tarkkailu, eristämistarkkailu sekä erillään pitäminen” luetellaan kaikki käytettävissä olevina turvaamistoimenpiteinä, jotka eivät ole toisiaan poissulkevia. Tarkkailua voidaan käyttää esim. silloin kun on kyse ”sellaisen väkivaltaisuuden hillitsemisestä, jota ei saada estetyksi muilla keinoin ja josta saattaa aiheutua vaaraa vangin tai muun henkilön turvallisuudelle tai huomattavaa vahinkoa omaisuudelle” (18:1.3). Turvaamistoimenpiteiden sijasta tulisi kuitenkin käyttää ensisijaisesti muita vankia rauhoittavia ja vaaran estäviä toimenpiteitä (18:1.1).

Vankeuslain 18:3.1 kohdan 3 mukaan vanki saadaan asettaa tarkkailuun sellaisen väkivaltaisen käyttäytymisen hillitsemiseksi, jota ei saada estetyksi muulla tavoin ja josta saattaa aiheutua vaaraa vangin tai muun henkilön turvallisuudelle taikka huomattavaa vahinkoa omaisuudelle. Sellin valvontakameratallenteessa ei näkynyt vangin aktiivista vastarintaa, sillä vanki tuntui välttelevän henkilökunnan vastustamista.

Vangin itsetuhoinen käytös (pään hakkaaminen kaltereihin) alkoi vasta sitomisen jälkeen. Tarkkailun täytäntöönpanosta ja olosuhteista säädetään vankeusasetuksen 63 §:ssä. Tarkkailun aikana vangin on käytettävä vankilan antamaa vaatetusta (63.1 §). Tarkkailussa käytettävien vaatteiden tulee olla lyhythaisia ja -lahkeisia sekä vuodevaatteiden repeytymättömiä ja paloturvallisia vangin itsemurhariskin takia. Tarkempia ohjeita vaatetuksesta annetaan Rikosseuraamuslaitoksen määräyksellä²⁶⁸.

Oikeusasiamies katsoi ratkaisussaan vangin ihmisoikeutta loukatun pitämällä häntä alasti yli seitsemän tunnin ajan. Tämän jälkeen vanki sai turvapeiton, vaatteita oloaika oli noin 16 tuntia. Oikeusasiamies ihmetteli, miten vaatteita olo vähensi vangin itsetuhoisuutta, etenkin kun valvontakameroiden mukaan vaikutus näytti olevan päinvastainen. Lisäksi vanki joutui tapaamaan asiamiehensä eristyssellissä pelkkään turvapeittoon verhoutuneena. Sellin sotkemista ei vankeuslain mukaan voida

²⁶⁶ EOA 346, 347, 349 ja 366/2016 (28.2.2017).

²⁶⁷ HE 263/2004 vp, s. 202.

²⁶⁸ Rikosseuraamuslaitoksen määräys, Dnro 1/004/2016, 15.3.2016.

pitää tekona, joka oikeuttaa rajoittamaan vangin toimintavapautta sitomalla. Sitomista voidaan käyttää, jos se on välttämätöntä sellaisen väkivaltaisen käyttäytymisen hillitsemiseksi, jota ei saada estetyksi muilla tavoin ja josta saattaa aiheutua vaaraa vangin tai muun henkilön turvallisuudelle taikka huomattavaa vahinkoa omaisuudelle (18:2.1 kohta 2).

Oikeusasiamies antoi huomautuksen Jokelan vankilalle vaatteiden antamatta jättämisestä ja sitomisesta. Tapauksessa todettiin kantelijaan kohdistuneen perustuslain 7 § ja 10 §:n sekä ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan loukkaukset. Oikeusasiamies esitti Valtiokonttorille hyvityksen maksamista vangille ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan tehokkaan oikeussuojakeinon ihmisoikeusloukkauksissa täyttymiseksi. Kärsimyskorvaus on eräissä tapauksissa mahdollista perustaa siihen. Samoin korkeimman oikeuden ratkaisut KKO 2008:10, KKO 2011:38 ja KKO 2012:81 osoittivat, että vahingonkorvausta tai hyvitystä on mahdollista suorittaa perus- ja ihmisoikeusloukkauksen perusteella myös ilman kansallisen lainsäädännön nimenomaista tukea. Valtiokonttori maksoi vangille hyvitystä 3 500 euroa (+ 14,58 euroa viivästyskorkoa)²⁶⁹.

4.2.4.1 Pohdintaa ratkaisusta

Vankikantelussa oli ratkaistavana viranomaisen harkintavallan ja voimankäytön rajat tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Vangin jättäminen tuntikausiksi selliin ilman vaatteita tuntuu kohtuuttomalta. Vankeusasetuksen 63.1 §:ssä säädetään vangin vaatetuksesta, jonka tulee osaltaan ylläpitää vankiturvallisuutta. Pykälän samassa momentissa säädetään myös, että tarkkailun aikana vangin oikeuksia voidaan rajoittaa, jos se on välttämätöntä tarkkailun tarkoituksen toteutumiseksi. Vankila oli tulkinnut tämän tarkoittavan sitä, että vaatteet voidaan jättää antamatta vangille. Oikeusasiamies muistutti kannanotossaan, että vankeuslain vuoden 2015 muutoksen yhteydessä Rikosseuraamuslaitoksen keskuhallintoyksikölle annettiin toimivalta antaa tarkempia määräyksiä voimakeinojen käytöstä. Niitä ei oltu vielä kuitenkaan saatu. Määräyksen saaminen olisi sekä vankien että henkilökunnan kannalta perusteltua ja tärkeää.

Kantelun tutkinnassa korostui eristyssellin kameravalvonnan merkitys. Tallenteiden läpikäynnillä saatiin todenmukainen kuva tapahtuneesta, kun kantelijan ja viranomaisten mielikuvat tapahtuneesta poikkesivat olennaisesti toisistaan. Kameravalvonnassa on myös kyse osapuolten oikeusturvasta. Oikeusasiamies arveli sidontaa koskevan tallenteen ja saamansa selvityksen perusteella, että ”tilanne oli

²⁶⁹ Valtiokonttori (2), diaarinumero 1780097.

karannut henkilökunnan hallinnasta²⁷⁰”, joka saattaa viitata ainakin hetkelliseen suhteellisuusperiaatteen vastaiseen liialliseen fyysiseen voimankäyttöön.

4.3 Viranomaisen harkintavallasta vankeuslaissa

Viranomaistoiminnassa harkintaa tapahtuu hyvin erilaisissa toimintaympäristöissä. Tosiasiallinen hallintotoiminta, esim. vangin väkivaltaisen käyttäytymisen hillitseminen eroaa olennaisesti hallinto-
viranomaisen lupaharkinnasta tai tuomioistuimen lainkäyttötilanteessa suorittamasta. Kaiken viranomaistoiminnan perustana on kuitenkin laki, perustuslain 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, jota kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava. Viranomaisen harkintavalta tarkoittaa mahdollisuutta lopullisen valinnan tekemiseen.²⁷¹ Harkinnassa on kyse oikeuslähteopista; oikeuslähteet ja niiden punninta ovat merkittävässä asemassa²⁷².

Hallintoviranomaisen apuna lain soveltamisessa ja päätöksenteossa ovat hallinnolliset oikeusperiaatteet (HL 6 §), jotka toimivat samalla ns. harkintavallan yleisinä rajoitusperiaatteina²⁷³. On huomattava, etteivät oikeusperiaatteet rajaudu vain hallintolain soveltamisalaan, vaikka ne on kirjattu hallintolakiin. Periaatteet ovat niin yleisiä, että ne koskevat myös julkisten palveluiden toteuttamista, tosiasiallista toimintaa sekä viranomaistoimintaa sen sisällöstä riippumatta²⁷⁴. Oikeusperiaatteet ovat arkipäivää hallinto-oikeuksien oikeuskäytännössä ja sitä ne ovat myös ylimpien laillisuusvalvojen valvontakäytännössä. Ne voidaan rinnastaa oikeussääntöihin, mutta niiden soveltamisala on laajempi.²⁷⁵

Oikeussääntöjen ja oikeusperiaatteiden suhdetta voidaan määritellä sijoittamalla ne liukuvalle asteikolle, jolloin voidaan erottaa säännöt, sääntöjen kaltaiset periaatteet, periaatteen kaltaiset säännöt ja lopulta periaatteet. Liukuma osoittaa, ettei ole olemassa yksikäsitteistä eroa sääntöjen ja periaatteiden välillä.²⁷⁶ Perustuslakivaliokunta korosti vankeuslakiehdotuksen (HE 263/2004 vp) käsittelyssä lakiehdotuksen toimivaltasäännöksiä mahdollistavan viranomaisten laajan harkintavallan käytön. Valiokunta painotti yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden huomioimisen tärkeyttä sovellettaessa toimivaltasäännöksiä yksittäistapauksissa.²⁷⁷

²⁷⁰ EOA 346, 347, 349 ja 366/2016 (28.2.2017), s. 9.

²⁷¹ Konstari 1979, s. 2.

²⁷² Hakalehto-Wainio 2008, s. 258.

²⁷³ Hautamäki 2004, s. 76.

²⁷⁴ Mäenpää 2013, s. 146.

²⁷⁵ Niinivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 119 – 121.

²⁷⁶ Aarnio 2006, s. 304.

²⁷⁷ PeVL 20/2005 vp, s. 3.

Vankeuslain 1:6.1 mukaan virkamiehen on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä sovinnollisuutta edistäen (objektiviteettiperiaate). Vankeuslain 1:6.3 :ssa säädetään, että ”virkamiehen on suoritettava virkatehtävänsä puuttumatta kenenkään oikeuksiin enempää ja aiheuttamatta suurempaa haittaa kuin on välttämätöntä puolustettavan tehtävän suorittamiseksi” (suhteellisuusperiaate). Lisäksi suhteellisuusperiaate tulee sovellettavaksi vankeuslain 18:6 :ssä, jossa säädetään turvaamistoimenpiteistä ja voimakeinojen käytöstä esim. henkilön terveyttä vaarantavan teon estämiseksi.

Suhteellisuusperiaatteeseen kuuluvaa kohtuuttomuutta arvostellaan lähinnä ajatellen sitä lopputulosta, mihin hallintotoimi johtaa. Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen käyttämien keinojen tulee olla ”oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden” ja keinoista on valittava vähiten kohteen oikeuksia rajoittava. Toisin sanoen viranomaisen on suhteutettava toimenpiteiden voimakkuus tarkoitukseen niin, että yksityisen henkilön oikeuksia rajoitetaan mahdollisimman vähän.²⁷⁸

Suhteellisuusperiaatteella on siis merkitys toiminnan yleisenä rajoitusperiaatteena. Tarkoitussidonnaisuusperiaate velvoittaa viranomaista ”käyttämään toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin”. Toiminnan sitominen tarkoitukseen on yleinen tapa ohjata inhimillistä käyttäytymistä²⁷⁹. Toimivaltasäännös ei ole yleinen, vaan vain tehtävään määritelty. Sen sijaan periaate sisältää yleisen kiellon käyttää väärin mitä tahansa viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa elementtiä²⁸⁰. Periaatteen taustalla on siis toimivallan väärinkäytön kieltö.

4.4 Valtiokonttori hyvitysesityksen maksajana

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla edellyttää sopimusvaltiossa olevan käytössä tehokas oikeussuojakeino. Sen ei kuitenkaan välttämättä tarvitse olla tuomioistuin, vaan sellaisen keinon olemassaolo on riittävää, johon turvautumalla arvioitu sopimusrikkomus on mahdollista saada tutkittavaksi²⁸¹. Perustuslain 118 §:n mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään.

²⁷⁸ Kulla 2008, s. 104.

²⁷⁹ Kulla 2008, s. 99.

²⁸⁰ Mäenpää 2013, s. 154.

²⁸¹ Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 796 – 797.

Oikeusasiamiestä koskevan lain 11.1 § antaa oikeusasiamiehelle oikeuden tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Vuoden 2015 alusta voimaan tulleessa laissa valtion vahingonkorvaustoiminnasta (978/2014) valtaosa valtioon kohdistuvista vahingonkorvausvaatimuksista on keskitetty Valtiokonttorin käsiteltäväksi. Myös oikeusasiamies osoittaa nykyään hyvitysesitykset Valtiokonttorille ja pyytää sitä tiettyyn määräaikaan mennessä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin Valtiokonttori on ryhtynyt kyseisessä asiassa. Vahingonkorvausoikeus tuntee myös mahdollisuuden korvata julkisen vallan käyttäjän aiheuttama perus- ja ihmisoikeusloukkaus vahingonkorvauslain perusteella, mutta tällöin edellytetään viranomaisen teon tahallisuutta tai törkeää huolimattomuutta (5:6.1 kohta 4). Vahingonkorvauslain karsimyskorvausproblematiikkaan palataan seuraavassa luvussa.

Valtiokonttorille on pääosin keskitetty valtion viranomaisten virheen takia tai laiminlyönnin johdosta aiheutuvien vahingonkorvausvaatimusten käsittely. Useat kansainväliset ihmisoikeussopimukset (kuten EIS) sisältävät yksilövalitusjärjestelmän, jonka perusteella valtio on velvollinen korvaamaan aiheuttamansa ihmisoikeusloukkauksen. Vahingonkorvausvelvollisuus voi perustua Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamaan tuomioon, päätökseen, valtion tekemään sovintoon tai valtion antamaan yksipuoliseen julistukseen. Keskittämällä korvaustoiminta yhteen viranomaiseen haluttiin parantaa vahingon kärsijän oikeusturvaa sekä hakijoiden yhdenvertaista kohtelua, korvauskäsittelyn tehokkuutta ja joustavuutta sekä saada aikaan säästöjä hallintotoiminnassa.²⁸²

Oikeusasiamies suhtautui lausuntovaiheessa kriittisesti lakiehdotukseen ja sen tarkoituksenmukaisuuteen. Oikeusasiamiehen mukaan vahingon kärsijän luottamus hallintoon palautuu, jos henkilö saa korvauksen juuri siltä viranomaiselta, joka on tehnyt virheen. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta oikeusasiamies arvosteli lausunnolla olleen esityksen soveltamisalaa siitä, että oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvalla hallintoviranomaiselle annettaisiin mahdollisuus arvioida korvausvastuun näkökulmasta oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan laillisuutta.²⁸³ Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain 1.2 §:ssä rajataankin ylimmät laillisuusvalvojat niiden toimintaan kohdistuvien vahingonkorvausvaatimusten ulkopuolelle. Lain 4.2 §:n mukaan Valtiokonttorin antamaan korvauspäätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Ratkaisuun tyytymätön voi nostaa kanteen valtiota vastaan käräjäoikeudessa riita-asioista säädettyssä järjestyksessä.

²⁸² HE 159/2014 vp, s. 3, 4, 7.

²⁸³ EOA 2712/2013 (2.8.2013), s. 2, 3.

Tarkasteluun valittujen kanteluratkaisujen avulla saatiin selville erityyppisiä perus- ja ihmisoikeusloukkauksia, nöyryytyksen tuntemuksesta fyysiseen voimankäyttöön. Rajanveto hyvitysesityksen ja sen antamatta jättämisen välillä on kiinni oikeudenloukkauksen asteesta ja laadusta. Oikeusasiamies on kanteluratkaisussa päätenyt harkintansa perusteella käyttämään oikeusasiamieslaissa säädetyistä keinoista soveliainta. Yksittäinen ratkaisu saattaa sisältää useita toimenpiteitä, esimerkkinä tästä opetuspotilasta koskeva kantelu. Ratkaisussa esitettiin oikeusasiamieslain 11.2 §:n perusteella sosiaali- ja terveysministeriölle opetuspotilaan määritelmän ja opetustilanteissa käytettävien menettelytapojen saattamisen laissa määritellyiksi.

Hyvitysesitykseen päätyneissä vankikanteluissa oli pääsääntöisesti kyseessä perustuslain 7 § ja 10 §:n sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 ja 8 artiklan loukkauksen aste. Valtiokonttori on edellisten hyvitysesitysten lisäksi maksanut vuoden 2015 jälkeen hyvitykset seuraavista oikeusasiamiehen vankikantelua koskevista hyvitysesityksistä: EOA 801/2014²⁸⁴ (500 euroa) vangin ihmisarvoa loukkaava kohtelu virtsanäytteen ottamistilanteessa, EOA 5540/2015²⁸⁵ (500 euroa) vangin perusteton tarkkailuun sijoittaminen sekä EOA 5726/2015 ja 1374/2016²⁸⁶ (70 euroa) vangin yksinäisyysrangaistuksen täytäntöönpano ja hyvittäminen.

Hyvityskorvauksen rahallisen määrän arvioinnin ongelmana on korvaustason määrittäminen rahallisesti²⁸⁷. Korvausten pääsääntöinen keskittäminen Valtiokonttorille mahdollistaa vastaavasti asiantuntevan vahingonkorvausasioihin erikoistuneen henkilöstön hyödyntämisen ja vapauttaa muissa viranomaisissa korvausasioita käsitelleiden keskittymisen viranomaisen varsinaiseen ydintoimintaan²⁸⁸. Riskienhallinnan näkökulmasta keskitys edistää valtion viranomaistoiminnasta aiheutuvien vahinkojen tilastointia. Yhteistyössä viranomaisten kanssa pyritään esim. tiedottamisella vastaisten vahinkojen ennaltaehkäisyyn.²⁸⁹

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen määräämän korvauksen suuruus viitoittaa suuntaa myös kansallisille korvauksille²⁹⁰. Ihmisoikeustuomioistuin määräsi tarkkailuhaalareista (Lindström ja Mässeli

²⁸⁴ Valtiokonttori (2), diaarinumero 1580041.

²⁸⁵ Valtiokonttori (2), diaarinumero 1680614.

²⁸⁶ Valtiokonttori (2), diaarinumero 1680509.

²⁸⁷ HE 159/2014 vp, s. 7.

²⁸⁸ HE 159/2014 vp, s. 11.

²⁸⁹ HE 159/2014 vp, s. 12.

²⁹⁰ Kansallisen korvaussumman tulee olla ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukainen. Maksun suuruuteen vaikuttaa myös maksun joutuisuus. Mikäli korvauksen maksussa on viivästyksiä ja korvaussumma ovat suhteellisen pieni, valittaja täyttää uhriedellytyksen. Raja-arvona on voitu pitää noin 45 %:n tasoa ihmisoikeustuomioistuimen soveltamasta korvauslinjasta. Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2012, s. 791.

v. Suomi) Suomen valtion maksamaan 3 000 euron korvaukset molemmille vangeille. Kyseinen tapaus toiminee jatkossakin yhtenä mittapuuna hyvityksen määrää arvioidessa. Hyvityksellä ei ole tarkoitus korvata vahinkoa kokonaisuudessaan, vaan tavoitteena on määrätä kohtuullinen hyvitys ”just satisfaction” harkinnan mukaan tai korvaus ”on an equitable basis”²⁹¹. Jos kansallisesti suoritettava korvauksen määrä on vähäinen ja poikkeaa näin ihmisoikeustuomioistuimen määräämästä tasosta, oikeussuoja ei välttämättä ole ihmisoikeussopimuksen edellyttämällä tavalla tehokas.²⁹² Toissijaisuusperiaate antaa kuitenkin valtiolle mahdollisuuden luoda oma käytäntö ja korvaustaso, joka voi tarjota kansainvälisiä sopimuksia paremman suojan ihmisoikeusloukkauksen kohteelle.

²⁹¹ Hakalehto-Wainio DL 2010, s. 754, 755.

²⁹² Hakalehto-Wainio DL 2010, s. 757.

5 JULKISEN VALLAN KÄYTTÄJÄN VAHINGONKORVAUSVASTUUSTA

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lainsoveltajan tulee tulkintatilanteissa edistää tätä. Perustuslain 118.3 §:ssä säädetään, että jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Vahingonkorvauslain 3:2.1 mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon.

Vahingonkorvauslain 5:6.1 mukaan oikeus korvaukseen loukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä on sillä, jonka ihmisarvoa on tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta vakavasti loukattu. Loukkaus on voinut kohdistua vapauteen, rauhaan, kunniaan tai yksityiselämään rangaistavaksi säädetyllä teolla. Se on voinut olla syrjintänä rangaistavaksi säädetty tai jonkun henkilökohtaista koskemattomuutta on tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta vakavasti loukattu.

Vahingonkorvauslain kärsimyskorvauksen maksaminen edellyttäisi siis, että kantelijan ihmisarvoa on tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta vakavasti loukattu. Säännöksen soveltamisala on tarkoitettu suppeaksi²⁹³. Vahingonkorvauslain mukainen korvausvastuu on niin pitkälti rajoitettua, että sääntelyn ei voi sanoa tarjoavan tehokasta ihmisoikeussopimuksen edellyttämää oikeussuojakeinoja perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämiseksi²⁹⁴. Valtio on lisäksi vastuussa laeilla syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta (422/1974) sekä oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009).

5.1 Tehokas kansallinen oikeussuojakeino ihmisoikeusloukkausta vastaan

Mikäli Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoo ihmisoikeussopimusta tai sen pöytäkirjoja loukatun ja jos asianosaisen korkean sopimuspuolen kansallinen lainsäädäntö sallii vain osittaisen korvauksen, tuomioistuimen on tarvittaessa myönnettävä loukatulle osapuolelle kohtuullinen hyvitys (artikla 41).

²⁹³ HE 167/2003 vp, s. 58.

²⁹⁴ EOA 4181/2009 (28.1.2011), s. 7.

Ihmisoikeusloukkauksen kohteen tehokas oikeusturva edellyttää siis, että loukkaukset pyritään ensisijaisesti estämään ennalta, kantelijan väitteet oikeuksien loukkauksesta tutkitaan ja todetun loukkauksen kohteelle maksetaan korvausta tai se hyvitetään muulla tavoin²⁹⁵.

Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimus muodostaa tehokkaan oikeussuojakeinon ihmisoikeusloukkausta vastaan, edellytetään valtion turvaavan sopimukseen sisältyviä oikeuksia ensisijaisesti kansallisesti. Suomen vahingonkorvauslaki ei tähänastisten tulkintojen mukaan tunne mahdollisuutta korvata aineetonta vahinkoa. Perusoikeusloukkaus ilmenee tavallisesti aineettomana vahinkona, oikeuden loukkauksena. Ylimpänä kansallisena vahingonkorvausoikeudellisena oikeusasteena korkein oikeus on perustellut ihmisoikeusloukkauksesta maksettavaksi määräämiään korvauksia ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan vaatimuksella sekä sopimukseen soveltuvan artiklan tulkinnalla. Suomalaisilla tuomioistuimilla tulisi olla valmiudet tunnistaa ihmisoikeusloukkaus sekä määrätä korvaus loukkauksen perusteella²⁹⁶.

Kärsimyksen korvaaminen perustuu ajatukselle henkilöön kohdistuneen loukkauksen hyvittämisestä, jonka myötä voidaan osaltaan korvata itsetunnolle ja ihmisarvolle aiheutunut loukkaus. Korvaus on myös symbolinen ele, tietynlaiset henkilöön kohdistuvat loukkaukset ovat yhteiskunnan näkökulmasta moitittavia, joten kyseessä on eräänlainen moraalinen hyvitys. Korvauksella tunnustetaan julkisesti se, että aineeton loukkaus on aiheuttanut uhrille kärsimystä.²⁹⁷ Uhrin näkökulmasta kyse on ensisijaisesti oikeudenmukaisuuden toteutumisesta. Mikäli sopijavaltion kansallinen oikeus vaatii vahingon korvaamisen edellytyksenä viranomaisen virhettä, rajoitetaan sopimuksessa säädettyä oikeussuojaa (*Kochetkov v. Estonia*, 2.7.2009²⁹⁸). Hyvitysvollisuutta ei voida poistaa vetoamalla siihen, ettei viranomaisella ollut tarkoituksena loukata ihmisoikeussopimusta²⁹⁹.

Valtion korvausvastuu ihmisoikeussopimusloukkauksesta voi perustua vahingonkorvausperusteiseen lähestymistapaan, mikäli kansallinen oikeus tarjoaa tähän riittävän tehokkaat edellytykset. Korvaus voi perustua myös ihmisoikeussopimusperusteiseen lähestymistapaan, jolloin ratkaisu tehdään ensi

²⁹⁵ *Hakalehto-Wainio* DL 2010, s. 747.

²⁹⁶ *Hakalehto-Wainio* DL 2010, s. 751.

²⁹⁷ *Sarja* 2016, s. 6.

²⁹⁸ Viron kansallinen tuomioistuin ei löytänyt poliisin toiminnasta virhettä (kuten kantelijan tarkoituksellista sijoitusta pidätyksen aikana halventaviin ja alentaviin olosuhteisiin tai aikomuksesta nöyryytykseen tai kidutukseen tähtäävään toimintaan). Viron hallinto-oikeus katsoi, ettei kantelija pystynyt osoittamaan mitään terveydelleen haitallista tapahtuneen pidätyksen aikana. *Case of Kochetkov v. Estonia*, no. 41653/05 (ratkaisun kohdat 20 ja 22).

²⁹⁹ *Hakalehto-Wainio* DL 2010, s. 750.

sijassa tukeutumalla Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja sen tulkintakäytäntöön. Ratkaistavaksi tulee, onko tapauksessa ihmisoikeussopimuksen loukkaus sekä sen 41 artiklan sisältämät edellytykset loukkauksen korvaamiselle. Lisäksi kansallisen tuomioistuimen ratkaistavaksi tulee, ottaako se aktiivisen roolin Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnan kehittämisessä vai kuuluuko dynaaminen tulkinta vain Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle. Myös vahingonkorvauslain ihmisoikeusmyönteinen tulkintalinja olisi mahdollinen. Harkintaan voisi myös ottaa, lisätäänkö vahingonkorvauslakiin ihmisoikeusloukkausta koskeva säännös tai säädetäänkö erillinen laki ihmisoikeussopimuksen loukkauksen korvaamisesta kansallisella tasolla.³⁰⁰

5.2 Kärsimyskorvaus korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä

5.2.1 Syyttömästi vangitun korvaus

Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2008:10 käsiteltiin oikeutta vahingonkorvaukseen vapaudenmenetyksen aiheuttamasta kärsimyksestä. Kantaja oli etsintäkuulutuksen perusteella otettu kiinni vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa varten ja toimitettu vankikuljetuksella sijoitusvankilaan. Hänet oli saapumispäivän aamuna päästetty vankilasta ehdonalaiseen vapauteen. Kantaja oli ollut kiinni otettuna runsaat kolme ja puoli vuorokautta ennen kuin oli todettu, että hän oli jo suorittanut vaaditut yli kaksi kolmasosaa vankeusrangaistuksestaan. Kantajalla oli siis oikeus päästä heti ehdonalaiseen vapauteen. Vapauttava päätös voitiin viranomaisohjeiden vuoksi tehdä vain Konnun-suon vankilassa, vaikka kiinniotto oli suoritettu Helsingissä. Vapaudenmenetys johtui siis hallinnollisista muodollisuuksista.

Laki syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta ei tullut tapauksessa sovellettavaksi, sillä siinä ei ole säädelty tapauksesta, jossa tuomittua pidettäisiin liian kauan rangaistuslaitoksessa täytäntöönpanossa tapahtuneiden virheiden takia. Korkein oikeus päätti vahingonkorvauslain 3:2.2 viitaten, ettei viranomaistoiminnassa oltu noudatettu tehtävän suorittamisen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettuja vaatimuksia. Korkeimman oikeuden äänestysratkaisussa päädyttiin tälle kannalle, vaikka kaksi jäsentä katsoi viranomaisen sinänsä toimineen tapauksessa riittävän huolellisesti ja lainmukaisesti sekä noudattaneen voimassa olevaa viranomaiskäytäntöä.³⁰¹

³⁰⁰ Hakalehto-Wainio DL 2010, s. 757 – 758.

³⁰¹ Hakalehto-Wainio DL 2010, s. 760.

Vahingonkorvausvastuulla tulee olla oikeudellinen peruste. Laissa ei kuitenkaan ole vaatimusta siitä, että kärsimyksen tai muun aineettoman vahingon korvaamisen tulisi aina perustua tiettyyn nimenomaiseen säännökseen.³⁰² Vahingonkorvauslain esitöissä mainitaan, että lailla ei ole tarkoitus tyhjentävästi säännellä kaikkia vahingonkorvausta koskevia yleisiä periaatteita, vaan oikeustieteen ja oikeuskäytännön vuorovaikutuksessa kysymys vahinkotapahtuman ja vahingon välillä vaadittavasta syy-yhteydestä kehittyy ajan myötä edelleen³⁰³. Korkein oikeus totesi, että syyttömästi vangitulla tulee olla oikeus hyvittävään oikeussuojakeinoon, vaikka syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta annetun lain, eikä vahingonkorvauslain nojalla oikeutta korvaukseen ei suoranaisesti olisikaan. Lainvalmisteluaineisto antaa kuitenkin ymmärtää, ettei kyseisen kaltaisen kärsimyksen sulkeminen korvauskäytännön ulkopuolelle ole ollut lainsäätäjän tarkoitus. Ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan perusteella korkein oikeus katsoi vahingonkorvauksen kuuluvan kantajalle vapaudenmenetyksen aiheuttaman kärsimyksen johdosta.³⁰⁴

Perustuslain 7 §:n mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Ihmisoikeussopimuksen 5 artikla säättää, että henkilöltä voidaan vain lain nojalla riistää hänen henkilökohtainen vapautensa. Lisäksi jokaisella, jonka vapaus on riistetty määräysten vastaisesti, on täytäntöönpanokelpoinen oikeus vahingonkorvaukseen. Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Ihmisoikeussopimuksen 13 artikla edellyttää valtiolta kansallisesti tehokkaiden oikeussuojakeinojen olemassaoloa ja niiden käyttöä oikeudenloukkauksen tapahtuessa. Kantajalle tuomittiin maksettavaksi valtion varoista 400 euron korvaus.³⁰⁵

Eriävän tulkinnan osasta tuomion perusteluja teki myös oikeusasiamiehenä toiminut oikeusneuvos Lauri Lehtimaja. Lehtimajan mukaan kantajalla olisi ollut oikeus kärsimyskorvaukseen vahingonkorvauslain 5:6.1 perusteella, sillä oikeudenloukkaus on katsottava lainvastaiseksi ja rangaistavaksi säädettyksi teoksi. Yksittäisen virkamiehenkin tulee pystyä ratkaisemaan säännösten ristiriitatilanne. Kantelijan tapauksessa hallinnollisten säännösten ja määräysten noudattaminen on kuitenkin katsottu perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista tärkeämmäksi. Vaikka vahingonkorvauslain sanamuodoissa

³⁰² *KKO 2008:10*, kohta 10.

³⁰³ *HE 187/1973 vp.*, s. 12.

³⁰⁴ *KKO 2008:10*.

³⁰⁵ *Ibid.*

on tulkinnanvaraa, Lehtimajan mukaan ihmisoikeusmyönteinen tulkinta puolsi kärsimyskorvauksen maksamista.³⁰⁶

Korkein oikeus velvoitti tapauksessa ihmisoikeussopimusloukkauksen johdosta julkisen vallan mak samaan vahingonkorvausta ilman kansallisen lainsäädännön tukea. Päätökseen on saattanut osaltaan vaikuttaa se, että kansallisesta erityislainsäädännöstä³⁰⁷ ei löytynyt sääntelyä kyseiseen asiaan. Kärsimyskorvaamista ei ratkaisussa perustettu vahingonkorvauslakiin, vaan Euroopan ihmisoikeus sopimukseen ja perustuslakiin.³⁰⁸

5.2.2 Vangin viestintäsalaisuuden loukkaus

Toisena vankiin kohdistuvana kärsimyskorvausoikeudellisena korkeimman oikeuden ratkaisuna tarkastellaan tapausta, jossa vankilan vartija hoiti postiin liittyvää virkatehtävää ensimmäistä kertaa ja avasi vahingossa tutkintavangille saapuneen Rikosseuraamuslaitoksen kirjekuoren. Tutkintavankeuslain (768/2005) 8:3:1 mukaan tutkintavangin ja vankilaa valvovan viranomaisen välistä postia ei saa tarkastaa tai lukea. Vartija huomasi erehdyksen, eikä ottanut kirjettä ulos kuoresta ja raportoi tapahtuneesta esimiehelleen. Tutkintavanki vaati korvausta yksityiselämän suojaa loukkaudesta kärsimyksestä, joka tehtiin rangaistavaksi säädetyllä teolla. Viestintäsalaisuuden loukkaus on rikoslaisissa säädetty rangaistavaksi. Vahingonkorvauslain 6:5:1 edellyttää ihmisarvon vakavaa loukkausta ja teon tahallisuutta tai törkeää huolimattomuutta sekä rangaistavuutta.

Teon rangaistavuutta koskevasta edellytyksestä huolimatta korvauksen tuomitseminen ei edellytä, että loukkaaja tosiasiallisesti tuomitaan rikoksesta rangaistukseen. Kärsimyksellä tarkoitetaan sitä henkistä kärsimystunnetta, joka henkilölle aiheutuu häneen kohdistetun oikeudettoman loukkauksen seurauksena. Henkilöön kohdistuvasta loukkauksesta aiheutuva kärsimys voi tyypillisesti ilmetä esimerkiksi pelon, nöyryytyksen, häpeän tai mielihahan tunteena. Teon luonne sinänsä riittää korvauksen perusteeksi. Loukkaavan teon on kuitenkin oltava laadultaan sellainen, että se objektiivisesti arvioiden aiheuttaa loukkauksen kohteeksi joutuneelle henkilölle kärsimystä. Loukkaus

³⁰⁶ *KKO 2008:10.*

³⁰⁷ Laki syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapauden menetyksen johdosta maksettavasta korvauksesta (422/1974).

³⁰⁸ *Hakalehto-Wainio 2010, s. 52 – 53.*

saattaa lievimmissä tapauksessa olla objektiivisesti arvioiden niin vähäinen, ettei siitä voida katsoa aiheutuneen loukatulle kärsimystä. Tällöin oikeutta korvaukseen kärsimyksestä ei synny.³⁰⁹

Korkeimman oikeuden mukaan vartijan toimintaa ei voida pitää törkeänä huolimattomuutena. Rikosvastuun kannalta tahallisuus ei täyty, eikä näin ollen myöskään vahingonkorvauslain vaatimus teon rangaistavuudesta. Kirjekuoren avaamisella on loukattu sekä perustuslain (10.2 §) että ihmisoikeussopimuksen (8 artikla) edellyttämää yksityiselämän suojaa. Punnittavaksi tulevat perustuslain velvoite lainsoveltajalle perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistävästä tulkinnasta (22 §) ja ihmisoikeussopimuksen vaatimus tehokkaasta kansallisesta oikeussuojakeinosta (13 artikla). Mikäli aiheuttomasta vahingosta ei ole mahdollista saada rahallista korvausta, voi tämä osoittaa sen, ettei kansallista oikeussuojaa voida pitää riittävän tehokkaana. Korkeimman oikeuden mukaan kirjeen oikeudeton avaaminen on kuitenkin ollut objektiivisesti arvioiden niin vähäinen rikkomus, ettei se oikeutta korvaukseen kärsimyksestä.³¹⁰

5.3 Valtion kärsimyskorvausvastuu perus- ja ihmisoikeusloukkauksesta

”Kings can do nothing wrong” -ajattelu oli perintöä yksinvaltiuden ajalta. Suvereenina lainsäätäjänä kuningas ei voinut joutua oikeudelliseen vastuuseen, sillä antamalla uuden lain mahdollinen korvausvelvollisuus poistui. On kuitenkin huomattava, että kuninkaankin toiminta oli lakisidonnaista; toimintaa ei sinänsä pidetty virheettömänä, mutta se saatiin näyttämään siltä uuden korjaavan säädöksen avulla. Vielä 1800-luvulla periaatteen mukaista oli, ettei julkinen valta joutunut vastuuseen julkisen vallan käytössä tapahtuneesta vahingosta. Muutos tapahtui vasta vallan siirryttyä kansalle ja kansan edustajaksi demokraattisesti valitun parlamentin saatua lainsäädäntövallan. Toimeenpanovallan sai ”kasvoton” virkamieskoneisto, joka voitiin asettaa aiheuttamastaan vahingosta korvausvastuuseen.³¹¹

Julkisen vallan käyttöön liittyy sellaisia hallintotoimia ja päätöksiä, jotka kuuluvat sen monopolivastuuseen³¹². Lisäksi julkisella vallalla on oikeus pakkovallan käyttöön, joten lähtökohtaisesti siltä voidaan odottaa suurempaa luotettavuutta ja huolellisuutta kuin muilta toimijoilta³¹³. Vankeja voidaan pitää erityisen perusoikeusherkkänä kohderyhmänä. Tiettyjen oikeuksien ollessa rajoitettuja, voidaan

³⁰⁹ HE 167/2003 vp, s. 54.

³¹⁰ KKO 2012:81.

³¹¹ Ståhlberg – Karhu 2013, s. 231.

³¹² Esimerkkeinä tietyn oikeuden tai toiminnan edellyttämät viranomaisen luvat, kuten elinkeino-, anniskelu- ja rakennuslupa tai ajokortti. Ståhlberg – Karhu 2013, s. 235.

³¹³ Ståhlberg – Karhu 2013, s. 242.

jäljelle jäävien toteutumiseen asettaa korkeat vaatimukset. Silloin myös kyseisten oikeuksien loukkaamiskynnys on matala.

Perustuslaki velvoittaa julkisen vallan käyttäjää useissa säännöksissä ottamaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Velvoite on tärkeä, etenkin kun kyseessä on laitokseen suljettu ihmisryhmä. Suhde perusoikeuksia toteuttaviin viranomaisiin on erityinen ja oikeusturvan tarve vapaata kansalaista korostuneempi. Myös alttius joutua perus- ja ihmisoikeusloukkauksen kohteeksi lisääntyy, kun elämä laitoksessa perustuu jatkuvaan viranomaisvalvontaan. Vahingonkorvauslainsäädäntö ei pysty yksinään antamaan juridista tukea siinä määrin, kuin kansallisen lainsäädännön ensisijaisuusperiaate edellyttäisi. Sen sijaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen dynaaminen sopimustulkinta tarjoaa tuomioistuimille mahdollisuuden kannanottoihin, jotka saattavat periaatteessa jopa ylittää kansallisen ”sietokyvyn” rajat. Todellinen riski siitä, että tuomioistuin radikaalisti irtaantuisi kansallisen oikeusjärjestysten todellisuudesta, ei kuitenkaan ole kovin suuri. Järjestelmään sisältyy pidäkkeitä ja itsekontrollia. Jäsenvaltioissa tapahtuvaan oikeuskehityksen liittyy myös tulkintatraditioita ja elementtejä, jotka edellyttävät tulkintakehitykseltä ennakoitavuutta ja säännönmukaisuutta.³¹⁴

Perus- ja ihmisoikeusloukkaukseen perustuvan aineettoman kärsimyksen korvaamiseen ilman yksilöityä lainsäädäntöä on suhtauduttu pidättyvästi. Kärsimyskorvaus saa oikeudellisen perustan perustuslaista sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja sen tulkinnasta ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa. Sen sijaan vahingonkorvausoikeuden soveltaminen, jota voitaisiin pitää loogisimpana yhteytenä, vaatii lainsoveltajalta perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa.

Vahingonkorvausoikeus edellyttää, että vahingonkärsijän on myös yhteisön yleisen edun vuoksi siedettävä tiettyyn rajaan asti ns. normaaliin elämänmenoon kuuluvaa harmia, mielipahaa ja turhautumista. Vasta kun on kyseessä vakava perus- ja ihmisoikeuksien tahallinen tai törkeä tuottamuksellinen loukkaus, on kärsimyksen korvaaminen vahingonkorvauslain mukaan mahdollinen.³¹⁵ Ajan saatossa muuttuvia arvostuksia kuvaa henkisen kärsimyksen korvaaminen. Menneinä vuosikymmeninä viranomaistoiminnan aiheuttama henkinen kärsimys saatettiin kokea ”huonona tuurina” viranomaisen ”pahan päivän” osuessa omalle kohdalle. Kyseessä ei ole vain yksilöiden sietokyvyn madaltuminen, vaan yhteiskunnallisen elämän muutos ja kehitys, joka luo paineita myös korvauskategorian uudelleen tarkasteluun³¹⁶.

³¹⁴ Pellonpää 2009 LM, s. 1137.

³¹⁵ Hakalehto-Wainio 2008, s. 132 – 133.

³¹⁶ Hakalehto-Wainio 2008, s. 190 – 194.

Tuomioistuinlaitos joutuu kärsimyksen ja loukkauksen laatua arvioidessaan toimimaan pääsääntöisesti ei-juridisten välineiden avulla. Ihmisoikeussopimuksen voidaan nähdä täydentävän vahingonkorvausoikeuteen jääneitä aukkoja. Loukkaus yksityisen oikeutta vastaan on myös loukkaus yhteisöä kohtaan, sillä viranomaiset toimivat virkatehtävissään yhteiskunnan valtuuttamina. Loukkaus luoo oletettaman vahingosta³¹⁷. Loukkaukseen johtaneiden syiden selvittäminen on tärkeää siksi, että saman toistuminen jatkossa voitaisiin välttää. Näin taataan preventiivinen oikeussuoja. Suomessa hallinnon jälkikäteinen oikeussuoja ei pysty tarjoamaan vahingonkärsineelle kompensatiota.³¹⁸ Hallintolainkäytössä ei käsitellä vahingonkorvaukseen liittyviä vaatimuksia. Hallintoriitamenettelyssä vahingonkorvausoikeudelliset vaatimukset erotetaan käräjäoikeudessa käsiteltäviksi. Hidas ja kallis käräjäoikeusmenettely ei tarjoa sellaista tehokasta oikeussuojakeinoa kuin ihmisoikeussopimuksen 13 artikla edellyttäisi.

Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen vahingonkorvauslain tulkinta tarjoaa mahdollisuuden suorittaa vahingonkorvausta tai hyvitystä ilman lain nimenomaista säännöstä. Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Edellä käytiin läpi kaksi korkeimman oikeuden kärsimyskorvaukseen liittyvä oikeustapausta. Ratkaisutekstien mukaan käräjä- tai hovioikeudet eivät ole kiinnittäneet omissa ratkaisuisaan huomiota kärsimyskorvauksen mahdollisuuteen. Vasta korkein oikeus on harkinnut korvausvaatimuksia perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä näkökulmasta. Korvausvaatimuksen esittäminen ei onnistu hallinto-oikeudessa, joten oikeustienä on vahingonkorvauskanne yleisessä tuomioistuimessa. Kansallista oikeussuojakeinon tehokkuutta heikentää edelleen se, ellei käräjäoikeuden käsittelyssä tunnisteta ja huomioida tätä näkökulmaa.

5.3.1 Hovioikeuden päätös tarkkailuhaalareista

Helsingin hovioikeus antoi 15.11.2017 kolme päätöstä vankien tarkkailuhaalareiden käyttöön liittyvissä vahingonkorvausasioissa.

Kaikissa päädyttiin maksamaan vangeille 2 000 – 3 000 euron suuriset korvaukset. Hovioikeuden tuomiossa³¹⁹ oikeus katsoi, ettei vahingonkärsijällä ole oikeutta vahingonkorvaukseen vahingonkorvauslaissa säädettyjen perusteiden nojalla. Hovioikeus huomioi perustuslain 22 §:n ja ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan veloitteet. Tärkeinä argumentteina hovioikeus piti korkeimman oikeuden aiemmin mainittuja päätöksiä aineettoman vahingon korvaamisesta perus- ja ihmisoikeusmyönteisen

³¹⁷ Hakalehto-Wainio 2008, s. 408.

³¹⁸ Hakalehto-Wainio 2008, s. 387.

³¹⁹ Helsingin HO 15.11.2017 1362.

laintulkinnan myötä. Loukkauksen vakavuutta on arvioitava sen kohteeksi joutuneen kannalta, eikä vain objektiivisin perustein. Loukkauksen pitää olla niin vakava, ettei pelkästään sen toteaminen ole riittävä korvaus³²⁰.

Kuuden vuorokauden mittainen tarkkailuhaalareiden käyttö eristämistarkkailussa täytti vakavan loukkauksen vaatimuksen. Tarkkailuvaatetuksesta säädetään nykyisin laissa, mutta tapahtumahetkellä kyseinen sääntely puuttui. Ihmisoikeustuomioistuimen tarkkailuhaalareita³²¹ koskevassa tuomiossa kyseisen vaatetuksen käytön katsottiin rikkovan yksityiselämän kunnioituksen suojaa (EIS 8 artikla). Hovioikeus tuomitsi uhrille maksettavaksi 3 000 euroa. Oikeus huomioi perustuslain 7 §:n lailla säätämisen vaatimuksen puuttuttaessa henkilökohtaiseen koskemattomuuteen sekä loukkauksen vakavuuden ja kestoajan.

Tutkielman kirjoitushetkellä kolme tarkkailuhaalarituomiota eivät ole vielä saavuttaneet lainvoimaa³²², mutta tuomioiden muuttumista tai edes valitusluvan saamista voidaan pitää erittäin epätodennäköisenä. Sopimusvaltiot ovat sitoutuneet noudattamaan ihmisoikeustuomioistuimen ihmisoikeussopimuksen tulkintaa tai soveltamista koskevaa ratkaisua asioissa, joissa ne ovat itse olleet osapuolina (EIS 46 artikla). Suomen saama langettava tuomio vankihaalareiden käytöstä muodostaa valtiota velvoittavaa oikeuskäytäntöä³²³. Hovioikeuden ratkaisut ilmentävät sitä muutospainetta, jota vahingonkorvauslain uudistamiselle olisi. Julkisen vallan käyttäjän perus- ja ihmisoikeusloukkauksen korvaamisen saaminen lainsäädäntötasolle ilman vaatimusta loukkauksen tekijän teon rangaistavuudesta olisi Suomessa ajankohtaista. Vahingonkärsijän oikeussuojaan ei pitäisi vaikuttaa vahingonaiheuttajan oikeudellinen luonne³²⁴.

³²⁰ *KKO 2016:20*, kohta 37.

³²¹ *Case of Lindström and Mässeli v. Finland*, no. 24630/10.

³²² Määräaika valitusluvan pyytämiseen ja valituksen tekemiseen päättyy 15.1.2018.

³²³ Oikeuskäytännön suhteen tulee huomioida tuomion perusteella tehdyt muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Esim. tarkkailuvaatetuksen käyttö sallittiin vankeuslain (393/2015) 18:4.1 eristämistarkkailun yhteydessä perustellusta syystä. Ratkaisevaa on siis teon tapahtuma-aikana voimassa ollut lainsäädäntö.

³²⁴ *Hakalehto-Wainio 2010*, s. 81.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Hallintokantelun voi tehdä kuka tahansa mistä tahansa viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan henkilön tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuksien täyttämättä jättämisestä. Kantelu voi tulla käsiteltäväksi kaikissa valtion, kunnan tai kirkon viranomaisissa.³²⁵ Kantelu palvelee samalla myös käyttöalan laajuudellaan viranomaisvalvontaa, sillä se on signaali ongelmista. Vaikka hallintokantelun avulla tehtyä päätöstä ei voida muuttaa tai kumota, sillä on viranomaisen laiminlyönnin, passiivisuuden tai lainkirjainta rikkovan toiminnan julkituonnissa kiistaton paikkansa. Oikeusturvanäkökulma korostuu kantelun koskiessa viranomaisen tosiasiallista toimintaa, koska käytännön toimintaan ei voida puuttua säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin.

Kantelu osoittautuu oikeusasiamiehen tutkinnassa varsin voimakkaaksi ja käyttökelpoiseksi välineeksi, kun sen kohteena on viranomaisen toiminnassa tapahtunut perus- ja ihmisoikeusloukkaus. Toisin kuin muilla viranomaisilla, eduskunnan oikeusasiamiehellä on lainsäädännön perusteella ja harkintansa mukaan mahdollisuus tehdä rahallinen hyvitysesitys loukkauksen vakavuuden niin edellyttäessä. Jos oikeusasiamies antaisi ratkaisun sijaan juridisesti sitovan päätöksen, ero tuomioistuimen tuomioon olisi vähäinen. Vuoropuhelun kaltainen esitys edustaa pehmeämpää puuttumisen linjaa.³²⁶

Pehmeämpien keinojen käyttö onnistuu tehokkaasti silloin, kun niiden käyttäjällä on tarpeeksi arvovaltaa, kuten ”eduskunnan” oikeusasiamiehellä on. Arvovalta on myös edellytys laillisuusvalvojan laajalle toimivallalle. Virasto ei ole vain kasvoton viranomainen, vaan se henkilöityy päätöksissä yhteen näkyvään viranhaltijaan.³²⁷ Oikeusasiamiehen tekemien hyvitysesitysten määrän kasvulle on antanut tukea se, että perustuslakivaliokunta on suhtautunut myönteisesti niiden tekemiseen selkeissä tapauksissa³²⁸. Kansalaisella on ollut menettelyn avulla mahdollisuus saavuttaa oikeutensa ja sovinnollisen ratkaisun löytämisellä on voitu välttää turhia oikeusriitoja.³²⁹

³²⁵ *HaVM 6/2014 vp*, s. 2 – 3.

³²⁶ *Pajuoja – Pölönen 2011*, s. 218.

³²⁷ *Hidén LM 1995*, s. 19, 21.

³²⁸ Tutkielmassa viitattiin aiemmin sivulla 10 mainittuun oikeusasiamiehenä vuosina 2002 – 2009 toimineen Riitta-Leena Paunio kommenttiin, jossa hän sanoi hyvitysesityksiä tehdyn viime vuosikymmeninä *joitakin*. *Paunio 2005*, s. 13 – 14.

³²⁹ *PeVM 12/2010 vp*, s. 4.

Miksi muut viranomaiset eivät tee hyvitysesityksiä kanteluratkaisujen johdosta? Hallintovaliokunta on ottanut asiaan kantaa ja ilmaissut, että ylimmille laillisuusvalvojille kuuluu perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta toisin kuin hallintoviranomaisille. Hallintoviranomaiset keskittyvät kanteluratkaisuissa tutkimaan, onko viranomainen noudattanut lainsäädäntöä asianmukaisesti. Kun otetaan huomioon kantelukentän laajuus ja se, että ratkaisuissa päädytään enintään hallinnollisen ohjauksen antamiseen, ei hallintovaliokunnan mukaan ole ollut perusteltua sisällyttää rahallisen hyvityksen yleistä sääntelyä hallintolakiin.³³⁰

Asiaa oikeusasiamiehen näkökulmasta tarkasteleva apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja on asiasta eri mieltä. Hyvityksen rajaaminen vain ylimpien laillisuusvalvojen keinoksi ja näistä kahdesta pääsääntöisesti oikeusasiamiehen käyttöön³³¹ ei työmäärän kannalta ole kestävä ratkaisu³³². Rikkomuksen tehnyt viranomainen voisi itsekkin tehdä hyvitysesityksen samantyyppiseen oikeusasiamiehen hyvitysesitykseen perustuen³³³. Toimintatapa muistuttaisi oikeusasiamiehen omaa tukeutumista hyvitysesityksissä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Hallintoviranomaisen päätökseen ja hyvitysmäärään tyytymättömällä olisi edelleen mahdollisuus kannella päätöksestä oikeusasiamiehelle tai käsitellä se riita-asiana yleisessä tuomioistuimessa.³³⁴

Hallintovaliokunnan kanta on kielteisyydessään vastakkainen myös sisäministeriön vuonna 2016 antamaan laillisuusvalvontaohjeeseen. Sisäministeriön mukaan kantelu- ja muissa laillisuusvalvontatapauksissa, joissa on toimittu lainvastaisesti tai loukattu perus- ja ihmisoikeuksia, valvontaviranomaisen on syytä arvioida rahallista korvausta tai muuta hyvitystä.³³⁵ Sanavalinta *on syytä arvioida* sisältää kehotusluonteisen toimintaohjeen omalle hallinnonalalle, johon kuuluu mm. poliisitoimi. Valtaosa poliisin toiminnasta on tosiasiallista toimintaa, josta tehdään myös kanteluita. Kantelut voidaan osoittaa joko ylemmälle poliisiviranomaiselle tai ylimmille laillisuusvalvojille.

³³⁰ *HaVM 6/2014 vp*, s. 4.

³³¹ Oikeusasiamiestä koskevan lain mukaan oikeusasiamies voi tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemisesta tai epäkohdan korjaamisesta (11.1 §). Oikeuskansleria koskevan säädöksen mukaan *jos yleinen etu vaatii*, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn (6.3 §).

³³² Kanteluiden, tarkastusten ja omasta aloitteesta tutkittavaksi otettavien asioiden lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehelle kuuluu YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valvonta (oikeusasiamieslaki, 495/2013) sekä vuodesta 2016 alkaen YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanon edistäminen, suojele ja seuranta yhdessä muiden toimijoiden kanssa (oikeusasiamieslaki, 374/2015).

³³³ Pajuoja käyttää esimerkkinä perustoimeentulon maksatuksen siirtymistä Kelaan ja siitä aiheutunutta viivästystä, yms. ongelmia. Oikeusasiamies sai samaan asiaan liittyen satoja kanteluita, mikä ruuhkautti laillisuusvalvonnan. Tyydyttävämpi ratkaisu olisi saatu aikaan hoitamalla hyvitykset Kelan toimesta aiemmassa hyvityskäytännössä tehtyjä linjauksia noudattaen. *Pajuoja 2016*, s. 30.

³³⁴ *Pajuoja 2016*, s. 31.

³³⁵ *Sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaohje*, s. 14.

On kiintoisaa nähdä, toimiiko kyseinen hallinnonala suunnannäyttäjänä muidenkin viranomaisten hyvitysesityksille.

Rahallisen hyvitysesityksen varaaminen vain ylimmille laillisuusvalvojille ei edistä kantelijan yhdenvertaista kohtelua. Jos kantelun perus- tai ihmisoikeusloukkauksesta käsittelee esim. Valvira tai aluehallintovirasto, kantelijan ei ole mahdollista saada kanteluratkaisussa rahallista hyvitysesitystä. Jos kantelun vastaanottaa oikeusasiamies, tämä mahdollisuus on olemassa, mikäli hyvityksen edellytykset muutoin täyttyvät. Hyvitysesitysten hajautusta hallintoviranomaisiin puoltaa se, että hyvitysesityksiin annettavat korvauspäätökset käsittelee ja suorittaa yksi taho, Valtiokonttori.

Viranomaiselle on esitysten keskityksen myötä kehittynyt ammattitaitoa sekä menettelykäytäntö, joka noudattaa johdonmukaista linjaa. Tämä lisää ratkaisujen yhdenmukaisuutta ja kohtelee kantelijoita yhdenvertaisesti.³³⁶ On hyvä huomata, että Valtiokonttorin ratkaisu ei ole hallintopäätös. Valtiokonttorin käsittelemät korvausasiat ovat yksityisoikeudellisia riita-asioita eivätkä hallintolaissa tarkoitettuja hallintoasioita.³³⁷ Korvaukseen tyytymättömän on nostettava kanne yleisessä tuomioistuimessa.

Kanteluratkaisu ei ole asiaratkaisuna lopullinen päätös, se ei saavuta lainvoimaa. Asian uudelleen tutkittavaksi ottaminen on harvinaista, mutta merkittävien ratkaisuun vaikuttavien seikkojen ilmaantumisen perusteella se on mahdollista. Mikäli alkuperäiseen kanteluratkaisuun on liittynyt hyvityksen maksaminen ja maksu osoittautuukin uusien seikkojen valossa oikeudellisesti perusteettomaksi, tuleeeko hyvitys uudelleen arvioitavaksi perusteettoman edun näkökulmasta? Asiakysymys lienee marginaalinen, vaikka hyvitysesityksiä tekevien viranomaisten määrä kasvaisikin. Se on kuitenkin näkökohta, joka on syytä huomioida.

Loukkauksen vahingonkorvausoikeudellinen perusta on ihmisarvoa koskevassa loukkauksessa eri kuin esim. esine- ja varallisuusvahingoissa, joissa korvauksella voidaan kompensoida vahingonkärsijän taloudellista menetystä. Perus- ja ihmisoikeusloukkauksessa kysymyksessä on hyvitys loukatun itsetunnolle ja osoitus siitä, että viranomaisen on toiminut väärin, eikä toiminta ole ollut hyväksyttävää.³³⁸ Voimassa olevan vahingonkorvauslain perusteella julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu kärsimyskorvauksissa on rajoitettua. Vahinkoa kärsinyt henkilö on voinut nostaa viranomaista

³³⁶ *Pajuoja* 2016, s. 31.

³³⁷ *HE 159/2014 vp*, s. 16.

³³⁸ *Sarja* 2016, s. 5 – 6.

vastaan korvauskanteen yleisessä tuomioistuimessa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämänä sopimusvaltion sisäisenä tehokkaana oikeussuojakeinona ei voida pitää sitä, että henkilö joutuu oikeuksiensa saavuttamisen käänttöpuolena kantamaan riskin oikeudenkäyntikulujen korvausvastuusta.

Johdannossa mainittiin vuonna 1982 ratkaistun kantelun myötä oikeusasiamiehen tutkittavaksi tullut siviilihenkilön kärsimä aineellinen vahinko henkilön avustaessa omaehtoisesti poliisia kiinniottotilanteessa. Oikeusasiamies katsoi, että olisi ollut kohtuutonta pakottaa tällaisessa tilanteessa henkilö oikeusprosessiin valtiota vastaan. Tähän vaikutti korvauksen saannin epävarmuus voimassa olleen lainsäädännön perusteella sekä oikeudenkäyntikulujen kalleus. Tapauksessa kustannukset olisivat olleet korvausta suuremmat.³³⁹ Vaikka tapahtuneesta on kulunut vuosikymmeniä, on julkisen vallan käyttäjän vastapuolella olevan yksityisen henkilön asema kärsimyskorvauksen suhteen yhä heikko.

Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja päätyy oivallisen tarkastelunsa³⁴⁰ lopuksi toteamaan, kuinka jatkossa tarvittaisiin ”aukoton, yhdenmukainen ja yhdenvertainen hyvityssäännöstö”. Tähän mielipiteeseen on helppo yhtyä. Jos säännöstö sisältäisi myös julkisen vallan käyttäjän aiheuttaman ihmisarvoa loukkaavan vahingonkorvausoikeudellisen sääntelyn, muodostuisi siitä ihmisoikeussopimuksen edellyttämä tehokas oikeussuojakeino. Mikäli hyvitysesityksiä tehdään jatkossa ylimpien laillisuusvalvojen lisäksi muidenkin viranomaisten toimesta, on selkeän ja kattavan erityislain aikaansaaminen välttämätöntä.

Walter Gellhorn arvioi vuonna 1966 oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen onnistumista tehtävässään seuraavin sanoin:

”Laillisuudenvalvojat ovat kyllä julmistuneita, jos sakko on tuomittu penninkin yli säädetyn ylärajan tai jos jotakuta on pidetty vankilassa, vaikka vain yhtä päivää liian kauan sen vuoksi, että vankilaviranomaiset ovat väärin lukeneet kalenteria. Mutta kukaan ei muista heidän asettuneen yleistä mielipidettä uhmaten puolustamaan kansalaisten perusoikeuksia silloin kun ne, kuten useammin kuin kerran on sattunut, ovat olleet vaarassa.”³⁴¹

³³⁹ Lindström 2010, s. 74.

³⁴⁰ Onko oikeusasiamies hyvitysautomaatti? Pajujoja 2016.

³⁴¹ Merikoski 1968, s. 496; ref. Walter Gellhorn, *Finlands official Watchmen*, University of Pennsylvania Law Review 1966 s. 327 – 364.

Tästä lausumasta yhteiskunta sekä käsitys ja suhtautuminen perus- ja ihmisoikeuksiin on onneksi kehittynyt merkittävästi, niin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kuin kansallisen perusoikeusuudistuksenkin myötä. Perus- ja ihmisoikeudet eivät kuulu vain politiikkaan, eikä niiden juridinen merkitys ole vain rajoittaa lainsäädäntöä ³⁴².

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole pelkästään perus- ja ihmisoikeuksien noudattamisen valvonta vaan myös niiden toteutumisen edistäminen. Valvonta turvaa ennemminkin nykyhetkeä ja puuttuu jo tapahtuneeseen, kun taas toteutumisen edistäminen suuntaa katseen tulevaisuuteen. Tulevaisuudessa saatammekin hämmästellä nykyhetkeä, jolloin korvaus viranomaisen perus- ja ihmisoikeusloukkauksesta ei ole ollut kansallisessa lainsäädännössä yksiselitteisesti säänneltyä.

³⁴² *Lehtimaja* 1999, s. 897.