

Juhlajulkaisu  
Pekka Hallberg  
1944 – 12/6 – 2004

*Toimittajat*

Risto Nuolimaa  
Pekka Vihervuori  
Hannele Klemettinen

*Tilausosoite*

Suomalainen Lakimiesyhdistys  
Kasarmikatu 23 A 17  
00130 Helsinki  
p. (09) 6120 300  
f. (09) 604 668  
sly@lakimies.org  
www.lakimies.org

© 2004 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa  
Pekka Hallbergin valokuva s. VII Heini Lehväslaiho

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-229-0

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

---

Riitta-Leena Paunio

## Havaintoja eduskunnan oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusvalvonnan kehityspiirteistä

### Oikeuskulttuurin muutos

Ylin laillisuusvalvonta osana suomalaista oikeusjärjestystä on kehittynyt sen oikeuskulttuurisen muutoksen virrassa, jonka kehityspiirteitä nyt vilkkaasti arvioidaan. Samalla se on omalta osaltaan muokannut tätä kehitystä. Tätä oikeuskulttuurista muutosta on syytä tarkastella muutamalla sanalla laillisuusvalvonnan kehityspiirteiden taustaksi.

Viime vuosikymmenten yhteiskunnallisista muutoksista hyvinvointivaltion vahvistuminen, julkishallinnon rakenteiden muutokset, teknologian kehittyminen ja kansainvälistyminen ovat kaikki joko suoraan tai oikeusjärjestyksen kehityksen kautta vaikuttaneet laillisuusvalvontaan.<sup>1</sup> Lainsäädännön ja ylipäänsä sääntelyn määrä on kasvanut ja sen sisältö ja laatu on muuttunut. Euroopan yhteisöjen lainsäädännöllä on ollut suuri merkitys. Se on muokannut kansallista oikeutta ja kasvattanut sääntelyn määrää huimaavasti.<sup>2</sup> Oikeuden sisältö on muuttunut monella tavoin aikaisempaa kansainvälisemmäksi ja vaikeammin hallittavaksi.<sup>3</sup>

Voimakkaimmin eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan on viimeisten vuosikymmenten aikana kuitenkin vaikuttanut perus- ja ihmisoikeuksien kehittyminen. Tästä kehityksestä esim. Pekka Länsineva toteaa vastikään ilmestyneessä artikkelissaan, että koko suomalainen oikeuskulttuuri on perusoikeudellistunut ja että se näkyy niin oikeusjärjestyksessä, oikeustieteessä kuin oikeudellisessa ajattelussa yleisemminkin.<sup>4</sup> Tätä laillisuusvalvonnassa erityisesti 1980- ja 1990-luvuille ajoittuvaa kehitystä ei voida sivuuttaa, kun hahmotellaan laillisuusvalvonnan kehityspiirteitä, vaikka sen vaikutuksia onkin vaikea täsmällisesti määritellä. Tällä alueella myös laillisuusvalvonnan vaikutukset oikeuskulttuuriin lienevät näkyvimmit.

---

<sup>1</sup> Tuomioistuineläytöksen kehittämiskomitean mietinnössä on pohdittu laajasti ja monipuolisesti yhteiskunnallisia ja oikeudellisia muutoksia, joilla on ollut vaikutusta tuomioistuineläytöksen. Samat tekijät ovat vaikuttaneet eri tavoin myös laillisuusvalvontaan. Komiteanmietintö 2003:3, s. 40–64.

<sup>2</sup> Oikeussäätelyn kehittymisestä ja sen syistä ks. Jyrki Tala, Oikeussäätelyn määrä ja vaihtoehdot, Helsinki 1999, s. 1–44. Oikeudellistumisen vaikutuksia olen tarkastellut artikkelissani Lainsäädännön kehitys kansalaisnäkökulmasta aikakauskirjassa Oikeus 1998:3, s. 260–272.

<sup>3</sup> Oikeudellistumiskehityksen vaikutuksista ks. Jyrki Tala, Lainsäädäntö – ajankohtaisia kehityspiirteitä teoksessa Oikeusolot 2000, toim. Marjukka Litmala, Helsinki 2000, s. 390–392.

<sup>4</sup> Pekka Länsineva, Perusoikeuskeskustelun kriittiset pisteet? Lakimies 2/2004, s. 274–276.

Perus- ja ihmisoikeuksien kehittyminen osaksi suomalaista oikeusjärjestystä on tunnettu. YK:n ihmisoikeusjulistuksesta alkaneen sopimuskehityksen eräs merkkipaalu oli vuosi 1976, jolloin YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (jäljempänä KP-sopimus) sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (jäljempänä TSS-sopimus) tulivat voimaan sekä kansainvälisesti että Suomessa. Seuraavina vuosikymmeninä Suomi liittyi useisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin – näistä merkittävimpinä Euroopan ihmisoikeussopimus, Euroopan sosiaalinen peruskirja sekä lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus.<sup>5</sup> Se kansallinen perusoikeuksien uudistustyö, joka oli alkanut 1970-luvulla rinnakkain kansainvälisen ihmisoikeuskehityksen kanssa ja jolle tämä kehitys oli asettanut haasteita, saatettiin päätökseen vuonna 1995 toteutetulla perusoikeusuudistuksella. Tässä työssä korkeimman hallinto-oikeuden presidentillä Pekka Hallbergilla oli näkyvä osa. Hän toimi mm. perusoikeuskomitean työtä jatkaneen oikeusministeriön asettaman perusoikeustyöryhmän 1992 puheenjohtajana. Tämän työryhmän mietinnön pohjalta valmisteltiin se hallituksen esitys, joka sitten johti perusoikeusuudistukseen.<sup>6</sup>

Osana tätä uudistusta ylimpien laillisuusvalvojien perustuslaissa säädettyjä tehtäviä muutettiin siten, että heidän tulee tehtävänsä hoitaessaan valvoa erityisesti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.<sup>7</sup>

Perusoikeusuudistuksen tavoitteita, sisältöä, merkitystä sekä perus- ja ihmisoikeuksien kehitystä yleisesti on tarkasteltu oikeuskirjallisuudessa runsaasti, enkä tässä yhteydessä puutu siihen.<sup>8</sup>

## Laillisuusvalvonnan kehityspiirteitä perusoikeusuudistusta edeltävältä ajalta

Tarkastelen aluksi joitakin laillisuusvalvonnan kehityspiirteitä perusoikeusuudistusta edeltävältä ajalta taustaksi myöhemmälle tarkastelulle.

Edellä mainitsemistani laillisuusvalvontaan vaikuttaneista tekijöistä hyvinvointivalttiollinen kehitys alkoi jo 1960-luvulla mutta voimistui 1970-luvulla. Samaan yhteyteen liittyi monipuolinen ja eri aloille ulottuva oikeusolojen yleinen uudistustyö.<sup>9</sup> Julkisen vallan tehtäväpiiri kasvoi merkittävästi, samoin sitä säätelevä kansallinen normisto ja tehtäviä hoitavien virkamiesten määrä. Julkisessa keskustelussa esitettiinkin tuolloin usein huoli siitä, että oikeussään-

<sup>5</sup> Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä siihen liittyvä valinnainen pöytäkirja (1966), SopS 7–8/1976, Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (1966), SopS 6/1976, Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (1950) SopS 18–19/1990, Euroopan sosiaalinen peruskirja (1961) SopS 43–44/1991 sekä Yleissopimus lapsen oikeuksista (1989) SopS 59–60/1991.

<sup>6</sup> HE 309/1993 vp.

<sup>7</sup> Hallitusmuodon 49 § (L 969/1995), nykyisessä perustuslaissa 109 § (L 731/1999).

<sup>8</sup> Eräs kattava perusteos on Pekka Hallberg ym., *Perusoikeudet*, Juva 1999.

<sup>9</sup> Jukka Kekkonen, Suomen oikeuskulttuurin suuren linjan jäljillä, *Lakimies* 6–7/1998, s. 929–936.

telyn määrä hukuttaisi pienen ihmisen lainsäädännön ja byrokratian viidakoihin. Tämä kehitys näkyi laillisuusvalvonnassa ensisijaisesti 1970-luvulla määrällisenä kasvuna mutta myös toiminnan ja ratkaisujen sisällössä.<sup>10</sup>

Sisällöltään laillisuusvalvonta muuttui kasvavassa määrin asianmukaisen menettelyn arvioinniksi hallinnossa, mm. lakisääteisen sosiaaliturvan toteuttamisessa ja sosiaalipalveluissa. Erityisesti käsittelyn joutuisuus ja viranomaisten neuvontavelvollisuus olivat arvioitavina niin kanteluratkaisuissa kuin tarkastuksissa.<sup>11</sup> Hallintokoneiston kasvu ja toisaalta hallintomenettelyn sääntelemättömyys vaikuttivat siihen, että laillisuusvalvojien kannanotot ja näkemykset saivat merkitystä, kun viranomaistoimintaa kehitettiin hyvän hallintomenettelyn vaatimusten mukaisesti.<sup>12</sup>

Hyvän hallinnon vaatimusten edistämisen ohella kiinnitettiin paljon huomiota myös olosuhteisiin ja kohteluun laitoksissa. Vankiloiden, laitosten ja varuskuntien valvonta oli laajaa. Esimerkiksi vuonna 1982 oikeusasiamies tarkasti yhden vuoden aikana – tosin poikkeuksellisesti – kaikki rangaistuslaitokset, joissa hänen puheillaan kävi 452 vankia, 50 puolustusvoimien joukko-osastoa ja laitosta sekä yli 30 poliisihallinnon eri virastoyksikköä. Myös vankikanteluiden määrät olivat suhteellisesti nykyistä huomattavasti suurempia – toki myös vankimäärät olivat korkeat.<sup>13</sup> Laitosten tilojen ja niissä olevien olojen ja kohtelun valvonta oli intensiivistä. Lainsäädännön, oikeudenhoidon ja hallinnon kehittämiseksi tehtiin runsaasti esityksiä. Niitä voisi luonnehtia oikeusolojen jälkeensä jääneisyydestä johtuvaan oikeudelliseen sääntelyyn liittyväksi kehitystyöksi, johon oikeusasiamies erityisesti näillä alueilla osallistui voimakkaasti.<sup>14</sup>

Huomion keskipisteenä oli klassisten vapausoikeuksien toteutumisen valvonta. Niitä ei kuitenkaan tarkasteltu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten eikä yleensä myöskään perusoikeuksien kannalta. Ihmisoikeussopimusten soveltamista koskevat varhaisimmat ratkaisut

<sup>10</sup> Kanteluiden ja ratkaisujen määrät kasvoivat voimakkaasti 1975–1980 välisenä aikana; ratkaisut kasvoivat tuolloin 1243:sta 2099:ään. Tämän jälkeen niiden määrä väheni nopeasti 1566:een lisääntyäkseen jälleen tämän jälkeen vähin erin.

<sup>11</sup> Oikeusasiamies Jorma S. Aalto aloitti vuonna 1974 lääninhallitusten hallinnon yleiset, kaikkiin toimintoihin kohdistuvat tarkastukset. Näillä tarkastuksilla arvioitiin erityisesti hallinnon joutuisuutta. Tässä tarkoituksessa tarkastettiin mm. lääninhallituksen kirjaamon manuaaliset diaarikortit, joiden pohjalta selvitettiin useita vuosia vireillä olleiden asioiden käsittelyä.

<sup>12</sup> Hallintomenettelylakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 88/1981 vp. s. 7) todettiin, että eniten viranomais-ten työtä ja samalla kustannuksia ilmeisesti lisäisi laissa edellytettävä neuvontavelvollisuus.

<sup>13</sup> Tuona mainittuna vuonna rangaistusten täytäntöönpanoa ja vankilaviranomaisten menettelyä koskevia kanteluita ratkaistiin 212. Kaikkien ratkaistujen kanteluiden määrästä tämä oli n. 16 %, kun viime vuonna vastaava luku oli 226 ja sen osuus kaikista ratkaistuista kanteluista oli 8,8 %.

<sup>14</sup> Esimerkkeinä mainitulta vuodelta 1982 tehdyistä 19 esityksestä, jotka tähtäsivät lainsäädännön, oikeudenhoidon tai hallinnon kehittämiseen mainitsen muutaman: valtioneuvostolle tehty esitys haastemiehiä koskevien säännösten uusimiseksi, valtioneuvostolle tehty esitys nuorten rikoksenteekijöiden rangaistuslaitoksen sijoittamista koskevan ratkaisuvallan siirtämisestä vankilaoikeudelta oikeusministeriön vankeinhoito-osastolle, esitys oikeusministeriölle, että pakkokeinoja rikosasioissa koskevaa lainsäädäntöä uudistettaessa kiinnitettäisiin huomiota myös tilanteisiin, joissa henkilöä pidetään perättäisinä aikoina eri poliisipiireissä pidätettynä, esitys valtioneuvostolle vanginkuljetusta koskevien säännösten ja hallinnollisten yleismääräysten uudistamisesta ja esitys valtioneuvostolle siitä, että varusmiesten perusoikeuksista ja heidän keskeisistä velvollisuuksistaan säädettäisiin erityisellä lailla. Ks. tarkemmin eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1982, Helsinki 1983.

liittyivät kyllä sittemmin nimenomaan vapautensa menettäneisiin ja myös ulkomaalaisten oikeuksiin, ja ne koskivat ensisijaisesti KP-sopimuksessa turvattuja oikeuksia. Ihmisoikeus-sopimuksia voidaan sanoa sovelletun oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä 1980-luvulta lähtien.<sup>15</sup>

Ensimmäinen oikeusasiamiehen kannanotto, jossa arvioitiin sitä, oliko voimassa oleva lainsäädäntö sopusoinnussa KP-sopimuksen kanssa, on tietävästi vuodelta 1987. Tuossa oikeusasiamies Olavi Heinosen ratkaisussa todettiin, että sotilaskurinpitolakiin sisältyvä muutoksenhakukiello arestirangaistusta koskevaan päätökseen oli KP-sopimuksen 9 artiklan 4 kohdan vastainen.<sup>16</sup>

Seuraavana vuonna viranomaistoimintaa arvioitiin KP-sopimuksen valossa useassa tapauksessa: perhe-elämän suojaa arvioitiin rikoksiin syyllistyneelle ulkomaalaiselle määrätyn maa-hantulokiellon peruuttamista harkittaessa, henkilökohtaiseen vapauteen puuttumista ulkomaalaislain mukaisessa säilöönotossa rajalta käännättämisen yhteydessä sekä syyttömyys-oletuksen periaatteen vaikutusta esitutkinnan todistustaakkaan.<sup>17</sup> Myös mm. YK:n vankeinhoidon vähimmäissäätöjen merkitys ja suhde lainsäädäntöön sekä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin päätössiakirjan sitovuus ulkomaalaislain tarkoittamia oleskelu- ja työlupia myönnettäessä olivat arvioitavina.<sup>18</sup> Vuodesta 1989 alkaen tapauksia oli jo runsaasti: mm. KP-sopimuksen mukainen ilmaisuvapaus, syrjintäkiello, henkilökohtainen vapaus suhteessa poliisilain kiinniottamisvaltuuteen ja sananvapaus.<sup>19</sup> Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukainen oikeus nauttia kirjeenvaihtoon kohdistuvaa kunnioitusta sekä sananvapauden rajoittaminen olivat esillä. Ulkomaalaisen oikeutta kirpputoripaikan vuokraukseen arvioitiin myös TSS-sopimuksen valossa ja korostettiin ulkomaalaisen oikeutta hankkia toimeentulo vapaasti valitsemallaan työllä ja ilman syrjintää.<sup>20</sup> TSS-sopimuksen soveltaminen ja sen merkityksen arviointi jäi kuitenkin lähinnä yksittäisten tapausten varaan.<sup>21</sup>

<sup>15</sup> Oikeusasiamies Jorma S. Aalto arvioi jo vuonna 1983 YK:n käyttöön asetetun lääkintähenkilöstön osallistumista lääkintöhuollon piiriin kuulumattomiin vartiointi- ja partiointitehtäviin Geneven ensimmäisen aseellisissa selkauksissa noudatettavaa humanitääristä oikeutta koskevan yleissopimuksen nojalla ja totesi, että Punaisen Ristin tunnusmerkillä varustettujen henkilöiden käyttäminen tällaisiin tehtäviin, joihin ei liity haavoittuneiden tai sairaiden hoitoa, ei ole sopimuksen mukaista (dnro 426/1983).

<sup>16</sup> Oikeusasiamiehen kirje valtioneuvostolle dnro 826/2/1987.

<sup>17</sup> Oikeusasiamiehen ratkaisut dnrot 1792/4/1987, 92/4/1988 sekä 757 ja 1178/4/1986.

<sup>18</sup> Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu dnro 694/4/1988 sekä oikeusasiamiehen ratkaisu dnro 1389/4/1987, jossa todetaan mm., että vaikka päätössiakirja ei ole valtiota oikeudellisesti velvoittava valtiosopimus, sillä on oikeudellista merkitystä laintulkintaohjeena, jonka käytännöllinen painoarvo korostuu sellaisissa lainsoveltamistilanteissa, joissa lain soveltajalla on laaja harkintavalta. Asiakirjan velvoitteet on kuitenkin muotoiltu niin yleisluontoisiksi, että niiden noudattaminen tai noudattamatta jättäminen ei yleensä sellaisenaan ratkaise kysymystä yksittäisen virkatoimen laillisuudesta.

<sup>19</sup> Oikeusasiamiehen lausunto ulkoasiainvaliokunnalle dnro 1417/4/1988, oikeusasiamiehen ratkaisu dnro 1858/4/1987, apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu dnro 796/4/1987 ja apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu dnro 328/2/1988.

<sup>20</sup> Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu dnro 1459/4/1988, apulaisoikeusasiamiehen esitys valtioneuvostolle dnro 1063/4/1990 ja oikeusasiamiehen ratkaisu dnro 750/4/1988.

<sup>21</sup> Ks. esim. oikeusasiamiehen ratkaisu dnro 1008/4/1990. Siinä todettiin, että asunto-olojen myönteisestä kehityksestä huolimatta maassa on useita tuhansia ihmisiä vailla asuntoa, mikä merkitsee sitä, että Suomi ei ole päässyt TSS-sopimukseen sitoutuessaan hyväksymiinsä tavoitteisiinsa. Tähän johtaneen poliittisen toiminnan arvioinnin oikeusasiamies ei katsonut kuitenkaan kuuluvan tehtäväkseen eikä sopimuksen myöskään velvoittavan esim. kunnallisia asuntoviranomaisia.

Viranomaistoimintaa pyrittiin siis 1980-luvulla arvioimaan asiasta riippuen myös ihmis-oikeussopimusten velvoitteiden valossa, ja etenkin KP-sopimus näyttäisi olleen vakiintumassa oikeuslähteenä oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä.<sup>22</sup> Myös silloinen apulaisoikeusasiamies Pirkko K. Koskinen arvioi tilannetta näin vuonna 1990.<sup>23</sup> Hän totesi, että oikeusasiamiehen ratkaistavaksi saatetut asiat koskivat pääosiltaan klassisia vapausoikeuksia ja että nämä oikeudet tulivat tarkasteltaviksi erityisesti ulkomaalaisasioissa, poliisin toiminnassa, vankiloissa ja mielisairaaloissa. Näissä asioissa ei hänen mukaansa juuri ollut oikeussuojakeinoja eikä oikeudenloukkauksien korjaaminen ollut jälkikäteen mahdollista. Puheenvuorossaan hän kiinnitti huomiota myös sosiaalisiin oikeuksiin ja totesi niiden tekevän tuloaan.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaantuloa lienee pidettävä perusoikeusuudistuksen ohella tärkeänä merkkipaaluna perus- ja ihmisoikeuksien kehityksessä meidän maassamme. Luonnollisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaansaattaminen vuonna 1990 ja sitä edeltänyt lainsäädännön uudistustyö korosti sopimuksessa turvattujen oikeuksien tarkastelua tämän ihmisoikeussopimuksen velvoitteiden valossa.<sup>24</sup> Oikeusasiamies Jacob Söderman kiinnitti huomiota sopimuksen merkitykseen laillisuusvalvonnassa mm. järjestämällä elokuussa 1990 laajan ”Ylimmän laillisuusvalvonnan ihmisoikeuspäivän”, johon osallistuivat kutsuttuina mm. oikeuskanslerinviraston ja ylimpien tuomioistuimien edustajat. Euroopan ihmisoikeussopimus ja sen tulkintakäytäntö alkoivat myös näkyä laillisuusvalvojien ratkaisuisissa 1990-luvun alkuvuosina.<sup>25</sup> Tuota aikaa leimasi sinänsä erittäin voimakas kanteluiden ja ratkaisujen määrrien kasvu, missä näkyivät mm. sosiaaliturvaan ja taloudelliseen lamaan liittyvät ongelmat.<sup>26</sup>

Edellä olen muutamien havaintojen kautta pyrkinyt kuvaamaan laillisuusvalvonnan painoituksia ennen perusoikeusuudistusta. Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota myös oikeusasiamiehen toimivallan laajennukseen, joka tapahtui vuoden 1991 alusta voimaan tullella hallitusmuodon muutoksella.<sup>27</sup> Muutos liittyi osittain julkisen hallinnon yksityistämiskehitykseen, joka oli alkanut 1980-luvulla. Hallintoviranomaisten aikaisemmin suorittamia tehtäviä siirrettiin tuolloin enenevässä määrin yksityisille tahoille. Usein tämä tapahtui ostamalla palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta. Kun ylimpien laillisuusvalvojien toimivalta rajoittui hallitusmuodon 49 §:n mukaisesti viranomaisten ja virkamiesten toiminnan valvontaan, ja kun vielä rikoslain muutoksella<sup>28</sup> rikosoikeudellinen virkamieskäsite supistui, oli pelätävissä, että laillisuusvalvonta ei enää kattaisi kaikkea sitä toimintaa, joka kansalaisten oikeus-

<sup>22</sup> Näin voisi tilannetta arvioida siitakin päätellen, että vuoden 1990 jälkeen oikeusasiamiehen toimintakertomusten asiansastoihin ei enää sisälly luettelona niitä kansainvälisiä sopimuksia, joiden pohjalta viranomaistoimintaa oli arvioitu. Edellisellä vuosikymmenellä näin oli tehty.

<sup>23</sup> Apulaisoikeusasiamies Pirkko K. Koskinen, Havainnot ja ihmisoikeussopimusten soveltamisesta, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1990, Helsinki 1991, s. 14–16.

<sup>24</sup> Ks. esim. oikeusasiamiehen ratkaisu dnro 111/4/1991.

<sup>25</sup> Ks. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukset toiminnastaan vuosilta 1990–1995.

<sup>26</sup> Kanteluihin ja omiin aloitteisiin annettujen ratkaisujen määrät kasvoivat yksinomaan vuodesta 1990 vuoteen 1993 1685:stä 2146:een.

<sup>27</sup> Suomen hallitusmuodon sekä eräiden muiden lakien muutos (L 1221/1990), joka perustui hallituksen esitykseen oikeuskansleria ja oikeusasiamiestä koskevien säännösten muuttamisesta (HE 72/1990 vp).

<sup>28</sup> L 792/1989.

turvan vuoksi oli tarpeen kuulua laillisuusvalvonnan piiriin. Ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa laajennettiin siten, että laillisuusvalvonnan piiriin tulivat viranomaisten ja virkamiesten lisäksi myös julkisyhteisöjen työntekijät sekä muutkin heidän hoitaessaan julkista tehtävää.<sup>29</sup>

Julkisen tehtävän käsitteen tulkinnanvaraisuus aiheutti lainmuutoksen jälkeisinä vuosina epätietoisuutta oikeusasiamiehen toimivallan rajoista. Näin on edelleen joissakin tilanteissa asianlaita, mikä ei ole tyydyttävää. Joka tapauksessa toimivallan laajenuksella oli perus- ja ihmisoikeusvalvonnan kannalta myönteistä merkitystä. Koska julkisten tehtävien hoitaminen kuuluu oikeusasiamiehen toimivaltaan, merkitsee tämä myös oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusvalvonnan ulottumista kaikkeen julkisten tehtävien hoitamiseen.

## Perusoikeusuudistus ja laillisuusvalvonta

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995 hallitusmuodon 49 §:n 2 momenttiin lisättiin siis edellä kerrotulla tavalla maininta siitä, että eduskunnan oikeusasiamies valvoo tehtäväänsä hoitaessaan myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Vastaava lisäys tehtiin valtioneuvoston oikeuskanslerin osalta. Näillä lainmuutoksilla haluttiin korostaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulman tärkeyttä laillisuusvalvonnessa. Ylimpien laillisuusvalvojen kertomuksiin toiminnastaan sisältyy jakso perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.<sup>30</sup>

Vuoden 1995 elokuun alusta lukien perusoikeuksien toteutumisen tarkastelu tulikin keskeiseksi osaksi laillisuusvalvontaa. Syksyllä 1995 toimintansa oikeusasiamiehenä aloittanut Lauri Lehtimaja kiinnitti suurta huomiota tämän valvonnan kehittämiseen.<sup>31</sup>

Perusoikeusuudistuksen jälkeisessä laillisuusvalvonnessa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulma tuli olemaan esillä kaikissa asioissa, olivatpa epäillyt loukkaukset kuinka vakavia tai vähäisiä tahansa. Selkeitä perus- ja ihmisoikeusloukkauksia näyttää kokemuksen mukaan ilmenevän melko harvoin. Perusoikeuksien toteutumisen arviointi merkitseekin käytännössä ennen kaikkea eri suuntiin vaikuttavien periaatteiden punnintaa ja perusoikeusmyönteisen laintulkinnan korostamista. Perusoikeusjärjestelmä on tullut näkemykseni mukaan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä ensisijaiseksi oikeuslähteeksi suhteessa ihmisoikeussopimuksiin. Euroopan ihmisoikeussopimus ja siihen perustuva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö on kyllä tärkeä oikeuslähde edelleenkin laillisuusvalvonnessa, mutta koska perusoikeudet pääsääntöisesti yltyvät sopimuksen asettamien vaatimusten tasolle, siihen ei ole turvauduttu merkittävässä määrin.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Toimivallan laajenuksen mielenkiintoisista lainsäädäntövaiheista ks. em. HE 72/1990 vp sekä PeVM 9/1990vp ja SuVM 179/1990 vp.

<sup>30</sup> Perustuslakivaliokunta edellytti tätä perusoikeusuudistusta koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä PeVM 25/1994 vp.

<sup>31</sup> Lauri Lehtimaja toimi oikeusasiamiehenä vuosina 1995–2001.

<sup>32</sup> Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnessa esille tulleita perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä kysymyksenasetteluja ja niihin esitettyjä kannanottoja on siis esitelty erillisessä jaksossa oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa vuodesta 1996 lähtien.



Oikeusasiamies Lauri Lehtimaja arvioi vuoden 1996 kokemusten perusteella perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä laillisuusvalvonnassa. Hänen näkemyksensä mukaan oikeusasiamiehen työn perinteinen painopiste oli ollut ns. klassisten vapausoikeuksien alueella, jossa oli vakiintuneita oikeuskäytäntöjä ja itsenäistä tulkintaperinnettä. Hän totesi kuitenkin, että perusoikeusuudistus oli nostanut myös taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet klassisten vapausoikeuksien rinnalle ja että niiden merkitys korostuu laillisuusvalvonnassakin uudella tavalla. Hänen mielestään oikeusasiamiehen on syytä olla tällä alueella varovainen mutta hänen mukaansa ”Lienee silti aika arvioida kriittisesti uudelleen niitä oikeusasiamiehen aikaisempia kannanottoja, joiden mukaan yhteiskunnan voimavarojen jakokysymykset eivät lainkaan kuuluisi laillisuusvalvonnan piiriin.”<sup>33</sup>

## Sosiaaliset oikeudet laillisuusvalvonnassa perusoikeusuudistuksen jälkeen

Eräs selkeimpiä perusoikeusuudistuksen jälkeisen ajan kehityspiirteitä laillisuusvalvonnassa onkin mielestäni ollut taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien nousu muiden perus- ja ihmisoikeuksien rinnalle. Erityisesti sosiaalisten perusoikeuksien toteutumista on osin niitä koskevien kanteluiden, osin omien aloitteiden pohjalta arvioitu tänä ajanjaksona aikaisemmasta poiketen.

Kuten edellä on todettu, nämä oikeudet sisällytettiin hallitusmuotoon ja ne sisältyvät 1.3.2000 voimaan tulleeseen perustuslakiin. Niiden toteutuminen on julkisen vallan velvollisuus perustuslain 22 §:n mukaan. Keskeinen näitä oikeuksia turvaava ihmisoikeussopimus, TSS-sopimus, oli ollut Suomessa voimassa jo pitkään, mutta sen soveltaminen oli jäänyt vähäiseksi. Sosiaalisten oikeuksien hyväksyminen perusoikeuksiksi merkitsikin niiden aseman huomattavaa vahvistumista maamme perus- ja ihmisoikeusjärjestelmässä.<sup>34</sup>

Sosiaalisten oikeuksien luonnetta ja asemaa osana perus- ja ihmisoikeuksien kokonaisuutta on pohdittu runsaasti oikeuskirjallisuudessa meidän maassamme.<sup>35</sup> Niiden oikeudellista velvoittavuutta ei kyseenalaisteta, vaikka niiden sisältö ei olekaan yksiselitteisen selkeä. Sosiaaliset oikeudet edellyttävät joka tapauksessa toteutuakseen lainsäädäntöä ja voimavarojen suuntaamista sillä tavalla, että nämä oikeudet toteutuvat.<sup>36</sup> Näiden toimien arviointi perus- ja ihmis-

<sup>33</sup> Lauri Lehtimaja, Yleisarvio perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa koskevassa jaksossa oikeusasiamiehen kertomuksessa toiminnastaan vuonna 1996, Helsinki 1997, s. 44–45.

<sup>34</sup> Muutoksista suhtautumisessa sosiaalisiin oikeuksiin ks. Maija Sakslin, Sosiaaliset oikeudet ja perustuslaki teoksessa Perusoikeudet Suomessa, toim. Liisa Nieminen, Helsinki 1999, s. 226.

<sup>35</sup> Viittaan perusoikeussäännösten luonnetta koskevasta kirjallisuudesta tässä yhteydessä ainoastaan seuraaviin: Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, Vantaa 2001, s. 214–221, Maija Sakslin, mts. 221–252. Kaarlo Tuori, Sosiaalioikeus, Porvoo 2004, s. 177–209 sekä Mikael Hidén, Perusoikeuksien yleiset opit – muuttuvaa ja muuttumatonta, Lakimies 5–6/1996, s. 753–769.

<sup>36</sup> HE 309/1993 vp.

oikeusnäkökulmasta on vaativa tehtävä niin lainsäädännössä, lainkäytössä kuin laillisuusvalvonnassa.<sup>37</sup>

Sosiaalisten oikeuksien ja niiden järjestämisvelvollisuuksien sisältöön on viime vuosien aikana otettu kantaa monissa ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuisissa. Ratkaisuisissa on jouduttu arvioimaan oikeuksien toteutumista perustuslain säännöksiä soveltaen kuin myös lainsäädännön riittävyyttä ja asianmukaisuutta sekä voimavarojen ja valvonnan merkitystä näiden oikeuksien turvaamisessa. Tarkastelen tässä joitakin näistä ratkaisuisista.

## Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon

Oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään toimeentuloon ja huolenpitoon on turvattu perustuslain 19 §:n 1 momentissa jokaisen subjektiivisena oikeutena. Välttämättömän toimeentulon turvan takeena on yleensä toimeentulotuki. Oikeutta toimeentulotukeen on arvioitu runsaasti oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä perusoikeusuudistuksen jälkeisenä aikana. Ongelmana on ollut erityisesti toimeentulotuen viimesijaisuuden merkitys. Ratkaisuisissa on katsottu, että perusoikeusmyönteinen laintulkinta olisi edellyttänyt tuen myöntämistä esimerkiksi yrittäjille ja opiskelijoille silloinkin, kun viranomainen on päättänyt toimeentulotukilain tulkinnanvaraisten säännösten perusteella toisenlaiseen ratkaisuun.<sup>38</sup> Kun muutoksenhakuoikeus toimeentulotukea koskevissa asioissa laajeni korkeimpaan hallinto-oikeuteen sosiaalihoitolain 49 §:n säännöksen muutoksella 1.1.1999,<sup>39</sup> korkein hallinto-oikeus on ennakkoratkaisuisissaan ottanut kantaa sellaisiin periaatteellisiin aineellisoikeudellisiin kysymyksiin, joihin aikaisemmin pyrittiin saamaan oikeusasiamiehen kannanotto. Sen sijaan menettelyyn liittyvät kysymykset, mm. päätöksen tekeminen, sen perustelevuus ja viivytyksetön käsittely ovat edelleen olleet keskeisesti esillä oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä. Koska kysymys on viimesijaisesta välttämättömän toimeentulon turvaamisesta, niillä on luonnollisesti suuri merkitys perusoikeuksien toteutumiselle.<sup>40</sup>

Sama koskee paljolti myös perustoimeentulon turvaa, jota en tässä yhteydessä kuitenkaan voi käsitellä enemmälti.

Oikeutta välttämättömään huolenpitoon on arvioitu lähinnä eräissä päihdeongelmaisten asumiseen liittyvissä ratkaisuisissa. Tämän oikeuden ei ole katsottu toteutuneen asunnottomien alkoholistien ahtaassa ja kunnoltaan ala-arvoisessa ensisuolessa siitä syystä, että se ei täyttänyt asumiselle asetettavia terveydellisiä vaatimuksia. Suomen kaltaisessa hyvinvointivaltiossa asianmukaisen asumisen voidaan edellyttää olevan tasoltaan sellainen, että se antaa myös

<sup>37</sup> Mikael Hidén toteaa em. kirjoituksessaan (s. 761), että TSS-oikeuksien toteuttamisen ja vapausoikeuksien toteuttamisen välille muodostuu hänen näkemyksensä mukaan helposti käytännön eroavuuksia suomalaisessa ennakkollisessa valvontajärjestelmässä esim. sen vuoksi, että on menettelyllisesti selkeämpää estää lainsäätäjää säätämästä vapausoikeutta loukkaavaa lakia kuin varmistaa se, että lainsäätäjää säätää TSS-oikeuden toteuttamiseksi tarvittavan lain.

<sup>38</sup> Esimerkinä apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu dnro 2117/4/1998, 1546/4/1998 ja 2244/4/2002.

<sup>39</sup> L 975/1998

<sup>40</sup> Esim. oikeusasiamiehen ratkaisut dnrot 1552/4/2002, 980/4/2002 ja 1953/4/2002.

ensisuojan asiakkaille paremmat olosuhteet kuin pelkän olemassaolon turvan.<sup>41</sup> Eräässä ratkaisussa perustuslaissa jokaiselle turvattuun oikeuteen välttämättömään huolenpitoon on katsottu kuuluvan myös – ainakin joissakin tilanteissa – julkisen vallan velvollisuus aktiivisiin asumista turvaaviin toimenpiteisiin.<sup>42</sup>

## Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalviuihin

Kaikkein eniten ovat kuitenkin olleet esillä kysymykset, jotka liittyvät ihmisten oikeuteen ja julkisen vallan velvollisuuteen turvata riittävät sosiaali- ja terveystalviu. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalviu ja edistettävä väestön terveyttä.

Erityislainsäädännöllä säädetään näistä oikeuksista ja velvollisuuksista niiden järjestämiseen. Velvoitteet kohdistuvat kuntiin, mistä syystä niiden menettely on sosiaalisten perusoikeuksien toteutumista arvioitaessa ollut usein tarkastelun kohteena. Sosiaaliset perusoikeudet ja niiden järjestämistä koskevat velvoitteet ovat luonteeltaan erilaisia: joihinkin palveluihin on subjektiivinen oikeus ja niiden järjestämiseen erityinen velvollisuus, kun taas jotkin ovat määrärahasidonnaisia ja niitä koskee ns. yleinen järjestämisvelvollisuus. Terveystalviuollossa oikeudet ja velvoitteet eivät ole tällä tavoin kategorisesti luokiteltavissa.<sup>43</sup>

Voimavarojen ja valvonnan merkitys on ollut esillä sosiaalitalviuista esimerkiksi vammais- palvelulaissa ja -asetuksessa tarkoitettujen palvelujen ja tukitoimien toteuttamisessa. Vammais- palvelulaissa ja -asetuksessa on useita yksilöllisiä oikeuksia palveluihin ja tukitoimiin henkilöille, jotka ovat laissa määritellyllä tavalla vaikeavammaisia.<sup>44</sup> Kuntien vammais- palvelulain ja -asetuksen mukaisten palvelujen ja tukitoimien toteuttamiseksi vahvistamat soveltamis- ohjeet ja yleisohjeet olivat kuitenkin useassa kohdin lainvastaisia näiden subjektiivisten oi- keuksien osalta. Kunnissa ei ollut myöskään järjestetty määrärahasidonnaisia yleisen järjes- tämisvelvollisuuden piirissä olevia palveluita ja tukitoimia eikä selvitetty niiden tarvetta, vaikka kuntien on vammais- palvelulain mukaan huolehdittava siitä, että vammaisille tarkoitettut pal- velut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Tällainen menettely ei luonnollisestikaan turvaa lailla säädettyjen riittävien sosiaalitalviuluiden toteutumista. Ratkaisussa korostettiin lisäksi valvonnan merkitystä perus- oikeuksien toteutumisessa, tässä tapauksessa erityisesti sitä, että valvontaoikeuden ja sen sisäl- lön tulisi olla yksiselitteisen selkeä kaikille osapuolille, koska kyse on perimmiltään vammais- ten henkilöiden sosiaalisten perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden turvaamisesta.<sup>45</sup>

Voimavarojen ja rikosoikeudellisen virkavastuun kohdentaminen olivat keskeisesti esillä asiassa, jossa arvioitiin pienten lasten vanhempain oikeutta saada lapselleen lasten päivähoi-

<sup>41</sup> Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu dnro 2442/2/2000.

<sup>42</sup> Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu dnro 296/4/1999.

<sup>43</sup> Ks. Kaarlo Tuori, mts. 247–253 ja 274–279.

<sup>44</sup> Vammais- palvelulaki ja -asetus (L 380/1987 ja A 759/1987)

<sup>45</sup> Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 290/4/1995.

dosta annetun lain 11 a §:ssä tarkoitetulla tavalla kunnan järjestämä päivähoitopaikka.<sup>46</sup> Tämä oikeus on subjektiivinen oikeus, jonka toteuttamiseen kunnalla on erityinen järjestämisvelvollisuus, mutta se ei ollut kuitenkaan kaikkialla toteutunut järjestämisvelvollisuuden laajennuttua kaikkiin alle kouluikäisiin lapsiin vuoden 1996 alusta. Menettely ei turvannut sosiaalisten perusoikeuksien toteutumista lain edellyttämällä tavalla. Kaupunginvaltuuston todettiin määrärahoista päättäessään jättäneen huomiotta päivähoitolain ja päättäneen sille kuuluvista tehtävistään tämän lain velvoitteen sivuuttaen. Rikosoikeudellisen vastuun kohdentaminen osoitautui kuitenkin mahdottomaksi, kun päivähoitolain vastaiseen tilaan olivat vaikuttaneet niin monet tekijät ja ratkaisut koko kaupungin organisaatiossa usean vuoden ajalta.<sup>47</sup>

Eniten on viimeisten vuosien aikana laillisuusvalvonnassa jouduttu arvioimaan sosiaalisista perusoikeuksista oikeutta riittäviin terveyspalveluihin ja kuntien velvollisuutta järjestää niitä. Erityisesti on ollut esillä kysymys oikeudesta saada perus- ja erikoissairaanhoidon.

Terveydenhuollon järjestämisvelvollisuutta koskeva lainsäädäntö on puitelainsäädäntöä, jossa velvollisuuksia ei määritellä yksityiskohtaisesti. Kansanterveyslain 14 §:n mukaan kunnan tulee huolehtia säännöksessä mainittujen palveluiden järjestämisestä. Erikoissairaanhoidon 3 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että henkilö saa kotikunnassaan erikoissairaanhoidon tuossa laissa säädettyllä tavalla.<sup>48</sup> Käsitukset oikeuksien ja velvoitteiden sisällöstä ja luonteesta ovat viime aikoina tarkentuneet. Oikeutta terveydenhuollon palveluihin ei enää katsota voitavan jaotella edellä sanotulla tavalla subjektiivisiin ja määrärahasidonnaisiin oikeuksiin. Kunnalla on velvollisuus järjestää asukkaansa terveydentilan edellyttämä terveyden- ja sairaanhoito sekä kiireellisissä että ei-kiireellisissä tilanteissa, minkä lisäksi kiireellinen hoito tulee järjestää myös muille kuin oman kunnan asukkaille. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n viittaus terveydenhuollon käytettävissä oleviin voimavaroihin ei vaikuta kunnan velvollisuuteen järjestää hoitoa.<sup>49</sup> Tätä näkemystä tukevat myös eräät korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätökset sekä oikeuskirjallisuudessa esitetyt uudet näkemykset.<sup>50</sup>

Alaikäisten psykiatrisen tahdosta riippumattoman hoidon järjestämisen puutteita arvioitaessa on korostettu kaikkien viranomaisten velvollisuutta toimia aktiivisesti hoidon saattamiseksi lapsen oikeuksien sopimuksen, perusoikeussäännösten sekä mielenterveyslain vaatimuksia vastaavaksi. Lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen sekä TSS-sopimuksen, jotka turvaavat oikeutta terveyteen, on katsottu velvoittavan viranomaisia huolehtimaan siitä, että oikeus lääkärin ja sairaaloiden palveluihin toteutuu. Lainmukaista ei siis ole se, että voima-

<sup>46</sup> L 630/1991 tuli voimaan siirtymäsäännöksellä 1496/1994.

<sup>47</sup> Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu dnro 1355/2/1999.

<sup>48</sup> L 66/1972 ja L 1062/1989.

<sup>49</sup> L 785/1992.

<sup>50</sup> Näin mm. KHO 2000:63 ja 2001:50. Vertaa kuitenkin KHO dnro 518/1/1998, jossa katsottiin, että kunta ei ollut järjestänyt lasten hampaiden oikomishoitoa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain mukaisilla tavoilla, mutta valittajilla ei ollut oikeutta korvauksen saamiseen kunnalta heidän omasta aloitteestaan yksityiseltä erikoishammaslääkäriltä ostamastaan oikomishoidosta ilman kunnan etukäteen antamaa maksusitoumusta. Oikeuskirjallisuudesta ks. Kaarlo Tuori, mts. 274–279.

varoja koskevassa päätöksenteossa jätetään huomiotta lisääntynyt hoidon tarve silloin, kun se on ennakoitavissa ja sen tiedetään säännöllisesti toistuvan.<sup>51</sup>

Arvioitaessa oikeutta erikoissairaanhoidon on erityisesti korostettu, että koska kunnan tehtävänä on erikoissairaanhoidon mukaan huolehtia siitä, että sen asukas saa tarpeellisen erikoissairaanhoidon, sen on myös varattava talousarvioonsa määrärahat kiireellisen hoidon ohella myös muuta tarpeellista erikoissairaanhoidon varten. Potilaan asettaminen jonoon odottamaan hoitoon pääsyä on sinänsä lain mukaan sallittua, ellei potilas ole kiireellisen hoidon tarpeessa. Se, että hoitojonoon asetettu potilas joutuu odottamaan tarpeellista hoitoa kohtuuttoman pitkään, voi kuitenkin merkitä sitä, että kunta ei ole täyttänyt asianmukaisesti velvollisuuttaan palvelujen järjestämiseen eivätkä oikeudet riittäviin terveyspalveluihin toteudu perustuslaissa tarkoitetulla tavalla.

Ratkaisussa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että nykyistä täsmällisempi määrittely laissa siitä, missä laajuudessa ja minkä tasoissa terveydenhuollon peruspalvelut tulee toteuttaa kaikille yhdenvertaisesti kaikkialla maassa, olisi omiaan turvaamaan nykyistä paremmin ihmisten oikeuksia yhdenvertaisiin ja riittäviin terveyspalveluihin. Tämä koskee erityisesti ei-kiireellistä erikoissairaanhoidon. Lainsäädännön täsmentämisen korostettiin tässä suhteessa toteuttavan perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettua perusoikeuksien turvaamisveloitetta.<sup>52</sup> Oikeuksien nykyistä täsmällisempi määrittely onkin nähty välttämättömäksi ja sitä on ryhdytty toteuttamaan.<sup>53</sup>

Lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälinepalvelujen lainmukaista järjestämistä maan eri kunnissa arvioitaessa kävi ilmi, että kunnissa oli runsaasti sellaisia lainvastaisia ohjeita, jotka eivät jättäneet tilaa palvelun tarvitsijan yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamiselle tai joissa suljettiin etukäteen palvelujen piiristä kaavamaisesti pois määrättyjä potilasryhmiä, kuten tietyn ikäisiä henkilöitä, tiettyjä apuvälineitä tai tietyn hintaisia apuvälineitä. Kuntien tulee kuitenkin ottaa huomioon perustuslain yhdenvertaisuussäännös terveydenhuollon palveluja järjestäessään ja myös se, että lääkinnällisen kuntoutuksen palveluja tulee antaa potilaille heidän yksilöllisten tarpeidensa mukaan. Tässäkin oikeusasiamiehen ratkaisussa korostettiin valvonnan merkitystä perusoikeuksien toteutumisen turvaamisessa. Sosiaali- ja terveysministeriön yleinen ohjaus- ja valvontavelvollisuus samoin kuin lääninhallitusten velvollisuus ovat erityisen tärkeitä varsinkin kun päätöksentekoa ohjaavat lainvastaiset ohjeet tai käytännöt, eikä potilaalla ole käytettävänä keinoja saattaa ratkaisua tuomioistuimen arvioitavaksi hoitopäätöksen ollessa kysymyksessä.<sup>54</sup>

Oikeuksien sisältöä, voimavaroja ja valvontaa on tarkasteltu sosiaalisten perusoikeuksien

<sup>51</sup> Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu dnro 1052/2/1996.

<sup>52</sup> Oikeusasiamiehen ratkaisu dnro 488/4/2000. Ks. myös puheenvuoroni Terveyspalveluissa on kyse myös ihmisten oikeuksista oikeusasiamiehen kertomuksessa toiminnastaan vuonna 2000, Helsinki 2001, s. 24–28 sekä vielä julkaisematon puheenvuoroni Terveydenhuollon palvelut ja laillisuusvalvonta oikeusasiamiehen kertomuksessa toiminnastaan vuonna 2003.

<sup>53</sup> HE 77/2004 vp kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon muuttamiseksi tässä tarkoituksessa on juuri tätä kirjoitettaessa annettu eduskunnalle.

<sup>54</sup> Oikeusasiamiehen ratkaisu dnro 1803/4/2000.

toteutumisen kannalta myös mm. seuraavissa ratkaisuissa: Oikeus saada hammashuollon palveluja hoidon tarpeen perusteella 1.12.2002 lukien, lasten oikeus saada hampaiden oikomishoitoa sekä koulukoteihin sijoitettujen lasten oikeus saada riittäviä mielenterveyspalveluita.<sup>55</sup>

Kuten on tunnettua, terveydenhuollon järjestämisvelvollisuutta koskeviin kysymyksiin on jouduttu ottamaan kantaa viime vuosina myös tuomioistuimissa. Marita Liljeström on kuvannut korkeimman hallinto-oikeuden roolia ja sen ratkaisuja artikkelissaan sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä. Terveyspalveluiden järjestämisvelvollisuutta koskevissa ennakkopäätöksissä on korostettu yksilöllistä tarvearviointia hoidon järjestämisvelvollisuuden lähtökohtana. Liljeström tuo artikkelissaan esille niitä uusia kysymyksenasetteluja, joiden eteen korkein hallinto-oikeus on joutunut sen johdosta, että sen on tullut ottaa kantaa myös muiden kuin subjektiivisten oikeuksien toteutumiseen. Hän tarkastelee kirjoituksessaan mielenkiintoisella tavalla tuomioistuimen roolia perusoikeuksien turvaamisessa. Hänen mielestään tuomioistuimen harkintavallan laajuus riippuu siitä, kuinka hyvin julkinen valta toteuttaa perusoikeuksia lainsäädäntötoimin, voimavara-päätöksiin ja toiminnan järjestelyillä. Mitä heikompaa tavallinen lainsäädäntö on, sitä suuremmaksi muodostuu perusoikeuksien tulkintavaikutus tuomioistuimen ratkaisuissa.<sup>56</sup>

## Itsemääräämisoikeuden rajoittaminen sosiaalisia oikeuksia koskevassa lainsäädännössä

Perusoikeusuudistuksen jälkeen lainsäädäntöä on pyritty johdonmukaisesti kehittämään ja muokkaamaan siten, että se täyttäisi entistä paremmin vapautta, koskemattomuutta, itsemääräämisoikeutta ja yksityiselämää rajoittavalta lainsäädännöltä edellytettävät vaatimukset.<sup>57</sup> Tätä työtä on tehty eri hallinnonaloilla erilaisella intensiteetillä. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon perusoikeuksia rajoittavassa lainsäädännössä tämä tarkastelu on ollut ajankohtainen, vaikka se ei olekaan kaikilta osin johtanut lainsäädäntötoimiin. Joiltain osin tämä työ on perustunut laillisuusvalvonnassa tehtyihin havaintoihin ja esityksiin. Tällaisina voidaan mainita mm. oikeusasiamiehen esitykset kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain ja mielenterveyslain itsemääräämisoikeuden rajoittamista koskevien säännösten muuttamiseksi sekä lastensuojelulain pakon käyttöä koskevien säännösten muuttamiseksi.<sup>58</sup>

<sup>55</sup> Oikeusasiamiehen ratkaisut dnrot 1044/4/2002, 2530/4/1999 sekä 31702/2001.

<sup>56</sup> Marita Liljeström, De grundläggande sociala och kulturella rättigheterna i högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis, Festskrift tillägnad professor Edward Andersson på hans 70-årsdag den 31 december 2003, s. 105–114.

<sup>57</sup> Sosiaalihuoltoa ja terveydenhuoltoa koskevaan lainsäädäntöön sisältyvien rajoitussäännösten lainvalmistelua perusoikeusnäkökulmasta arvioi Raija Huhtanen artikkelissaan Huostaanotosta, henkilökohtaisesta vapaudesta ja perhe-elämän suojasta Esko Riepuhan juhla- ja muistokirjassa, toim. Ilpo Paaso, Tampere 2001, s. 230–232.

<sup>58</sup> Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisut dnrot 121/2/1995 ja 2704/2/1997 sekä oikeusasiamiehen ratkaisu dnro 31702/2001.

## Johtopäätöksiä

Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen arviointi on tullut erääksi keskeiseksi alueeksi oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusvalvontaa. Arviointi on tapahtunut enimmäkseen kansallisen perusoikeusnormiston pohjalta. Myös muiden kuin subjektiivisten oikeuksien ja niitä vastaavien velvoitteiden sisältöön on jouduttu ottamaan kantaa. Tämä on tapahtunut niin yksittäisiä ihmisiä koskevissa ratkaisuisa kuin yleisempinä arviointeinä, milloin maan kuntien toimintakäytäntöjä ja psykiatristen sairaaloiden hoitokäytäntöjä, milloin koulukotien toimintakäytäntöjä tarkastellen.

Vaikka ratkaisuisa on usein todettu, että sosiaaliset perusoikeudet eivät ole toteutuneet, on niiden toteutuminen usein kuitenkin suhteellista. Laillisuusvalvonnassa joudutaan usein toteamaan, että tietyt toimet ovat omiaan joko edistämään tai heikentämään näiden oikeuksien toteutumista. Tämä koskee niin lainsäädäntöä, lain soveltamista, voimavaroja kuin valvontaa.

Puutteena pidän perusoikeusudistuksen jälkeisessä lainsäädäntötyössä sitä, että lainvalmistelussa ei ole kokonaisvaltaisesti tarkastellen selvitetty ja arvioitu niitä toimia ja lainsäädännöllisiä ratkaisuja, joilla voitaisiin pyrkiä aktiivisesti varmistumaan sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisesta.<sup>59</sup> Tämä olisi omiaan turvaamaan näiden oikeuksien perustuslain 22 §:n mukaista turvaamisveloitetta. Tärkeätä olisi myös valtion ja kuntien rahoitusvastuuseen liittyvien kysymysten ratkaisu tavalla, joka turvaisi sosiaalisten perusoikeuksien yhdenvertaista toteutumista.<sup>60</sup>

Mielestäni valtiolta ei ole myöskään toteuttanut riittävästi sosiaalisia oikeuksia ja niiden järjestämisvelvollisuuksia koskevaa ohjausta eikä valvontaa. Esimerkiksi edellä käsitellystä terveydenhuollon palveluiden lakisäätteisestä järjestämisvelvollisuudesta ei ole selkeätä ja täsmennyttä näkemystä palveluiden järjestäjien piirissä. Hammashuollon järjestämisvelvollisuutta laajennettaessa jopa hallituksen esityksessä lähdettiin siitä, että järjestämisvelvollisuuden laajennus ei edellyttäisi potilaan asemaa ja oikeuksia koskevan lain säännösten vuoksi voimavarojen lisäämistä.<sup>61</sup> Tällainen lähtökohta on esimerkiksi hammashuollon toteutumisessa ohjannut kuntien toimintaa päinvastaiseen suuntaan kuin mihin perustuslain perusoikeuksien edistämisen velvoitteen olisi tullut sitä ohjata. On itsestään selvää, että kuntien oikeuteen järjestää myös lakisäätteisiä palveluita omin ratkaisuin ja painotuksin ei ole oikeutta puuttua. Perusoikeuksien toteutumisen edellytyksenä on kuitenkin pidettävä riittävää ja oikeata ohjausta järjestämisvelvollisuudesta sekä riittävää valvontaa. Edellä mainituilla seikoilla on merkitystä sosiaalisten perusoikeuksien yhdenvertaiselle toteutumiselle mutta myös tuomioistuinten lainkäyttöraatkaisuille.

<sup>59</sup> Selvityksessä perustuslakiudistuksen toimeenpanosta, Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö 2002:7, todetaan, että erityisesti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumisessa on ollut huoli siitä, että näihin oikeuksiin liittyviä tehtäviä hoitavat kunnat eivät kaikilta osin ehkä pystykään osoittamaan riittäviä taloudellisia voimavaroja niiden hoitamiseen. Näin mietintö s. 99.

<sup>60</sup> Kaarlo Tuori on kiinnittänyt tähän huomiota 5.12.2001 Suomen Kuntaliitolle antamassaan lausunnossa valtion ja kuntien vastuunjaosta sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisessa.

<sup>61</sup> Ks. HE 149/2000 vp.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa ja omalta osaltaan edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Ylimpien laillisuusvalvojien toiminta onkin ehkä voinut vaikuttaa sosiaalisten perusoikeuksien toteutumiseen näitä oikeuksia ja niiden järjestämisvelvollisuuksia täsmentäen, kun käytännössä on haluttu koetella perusoikeuksien merkitystä. Kysyä voidaan, onko laillisuusvalvonnalle jätetty tässä asiassa liian suuri rooli.

## Muita mahdollisia kehityspiirteitä

Laillisuusvalvontakokemukseni perusteella arvioin, että perus- ja ihmisoikeuskulttuurin muutos on vaikuttanut monin tavoin laillisuusvalvonnan kysymyksenasetteluihin ja toimintoihin. Sosiaalisten oikeuksien edellä kuvattu painottuminen on eräs tällainen kehityspiirre.

Mutta merkkejä myös muista muutoksista on nähtävissä. Niiden hahmottaminen keskellä muutoksen virtaa ei ole helppoa. Pitäisin kuitenkin tärkeänä arvioida ainakin hyvän hallinnon entisestään korostunutta sijaa ja sisältöä laillisuusvalvonnassa sekä oikeusturvaa koskevan perusoikeuden mukanaan tuoman valitusoikeuden vahvistumisen vaikutuksia laillisuusvalvontaan. Tämä saattaa korostaa sen tosiasiallisen viranomaistoiminnan ja niiden ratkaisujen merkitystä, joissa muutoksenhakuoikeutta ei ole. Myös eräiden erityistehtävien, ennen kaikkea telepakkokeinojen ja peitetoiminnan valvonnan kasvava merkitys ja oikeusasiamiehen rooli tässä valvonnassa on mielenkiintoinen kysymys. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulma näyttää merkitsevän myös laillisuusvalvonnan tavoitteiden ja pyrkimysten kehittymistä. Perus- ja ihmisoikeuksien aktiivisen edistämisen pyrkimys ja sen saamat suunnat voivat osoittautua merkittäviksi. Näiden kysymysten pohdintaan ei ole kuitenkaan tässä yhteydessä mahdollisuutta.