



EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

EDUSKUNNAN
OIKEUSASIAMIEHEN
KERTOMUS
VUODELTA
2015

ISSN 0356-2999

Paino: Juvenes Print – Suomen yliopistopaino Oy, Tampere 2016

Ulkoasu: Anssi Kähärä / Werklig Oy

Taitto: Virpi Salminen

Eduskunnalle

Oikeusasiamies antaa joka vuodelta eduskunnalle kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista (perustuslain 109 §:n 2 momentti). Kertomuksessa tulee kiinnittää huomiota myös julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilaan sekä erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen (eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 12 §:n 1 momentti).

Eduskunnan oikeusasiamiehenä on toiminut allekirjoittanut oikeustieteen tohtori, varatuomari *Petri Jääskeläinen*. Toimikauteni on 1.1.2014–31.12.2017. Apulaisoikeusasiamiehinä ovat toimineet oikeustieteen tohtori *Jussi Pajujoja* (1.10.2013–30.9.2017) ja oikeustieteen lisensiaatti *Maija Sakslin* (1.4.2014–31.3.2018).

Olen toimikauteni ajan virkavapaana Valtakunnansyyttäjänviraston valtionsyyttäjän virasta, Pajujoja on virkavapaana oikeusministeriön apulaisosastopäällikön virasta ja Sakslin Kansaneläkelaitoksen vastaavan tutkijan toimesta.

Apulaisoikeusasiamiehen sijaiseksi on valittu oikeustieteen tohtori, esittelijäneuvos *Pasi Pölönen* toimikaudeksi 15.12.2011–14.12.2015 ja uudelleen toimikaudeksi 15.12.2015–14.12.2019. Kertomusvuonna Pölönen on hoitanut apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä yhteensä 51 työpäivän ajan.

Kertomus sisältää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot, yleiskatsauksen oikeusasiamiesinstituutioon vuonna 2015 sekä jaksot perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja laillisuusvalvonnasta asiaryhmittäin.

Perustuslain 109 §:n 2 momentin mukaisesti annan kunnioittavasti eduskunnalle kertomuksen oikeusasiamiehen toiminnasta vuodelta 2015.

Helsingissä 1.4.2016

Oikeusasiamies *Petri Jääskeläinen*

Kansliapäällikkö *Päivi Romanov*

Sisällysluettelo

	Eduskunnalle	3
1	Puheenvuorot	20
	Petri Jääskeläinen	22
	Oikeusasiamiehestä vammaisten henkilöiden oikeuksien valvoja	22
	Jussi Pajuoja	27
	Miten järjestetään hyvä varhaiskasvatus?	27
	Maija Sakslin	31
	Perusoikeudet ja julkisen talouden säästöt	31
2	Oikeusasiamiesinstituutio vuonna 2015	36
2.1	Katsaus instituutioon	38
2.2	Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet	40
2.3	Toimintamuodot ja painopisteet	42
2.3.1	Vuoden käsittelyajan saavuttaminen	42
2.3.2	Kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat	44
2.3.3	Toimenpiteet	45
2.3.4	Tarkastukset	46
2.4	Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio	49
2.4.1	Ihmisoikeusinstituutiolla A-status	49
2.4.2	Ihmisoikeusinstituution toiminnallinen strategia	50
2.5	Uusia valvontatehtäviä	51
	<i>YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valvonta</i>	51
	<i>YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus</i>	51
2.6	Kotimainen ja kansainvälinen yhteistyö	52
2.6.1	Kotimaiset tapahtumat	52
2.6.2	Kansainväliset yhteydet	54
	<i>Kansainvälisiä vieraita</i>	54
	<i>Ulkomaisia tilaisuuksia</i>	55
2.6.3	Oikeusasiamiesveistos	56

2.7	Palvelutoiminnat	58
2.7.1	Asiakaspalvelu	58
2.7.2	Viestintä	58
2.7.3	Kanslia ja henkilökunta	58
2.7.4	Kanslian talous	59
3	Perus- ja ihmisoikeudet	60
3.1	Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatti	62
3.2	Ihmisoikeuskeskus	63
3.2.1	Toiminta vuonna 2015	63
	<i>Tiedotus, julkaisut ja tilaisuudet</i>	63
	<i>Ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus</i>	64
	<i>Tutkimus</i>	65
	<i>Aloitteet ja lausunnot</i>	65
	<i>Yhteistyö kotimaisten ja kansainvälisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kanssa</i>	65
	<i>Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisen seuranta</i>	66
	<i>Vammaisten henkilöiden oikeudet</i>	66
3.2.2	Ihmisoikeusvaltuuskunta	67
3.3	Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin	68
3.3.1	Oikeusasiamiehen tehtävä kansallisena valvontaelimenä	68
3.3.2	Ensimmäinen vuosi kansallisena valvontaelimenä	69
	<i>Toimintamalli</i>	69
	<i>Tarkastustoiminta</i>	70
	<i>Tiedottaminen</i>	70
	<i>Koulutus ja kansainvälinen yhteistyö</i>	71
3.3.3	Tarkastushavainnot	72
	<i>Poliisin säilytystilat</i>	72
	<i>Puolustusvoimien säilytystilat</i>	75
	<i>Rajavartiolaitoksen ja Tullin säilytystilat</i>	75
	<i>Rikosseuraamusala</i>	77
	<i>Ulkomaalaisasiat</i>	84
	<i>Sosiaalihuolto – lastensuojelu</i>	87
	<i>Sosiaalihuolto – vanhukset</i>	88
	<i>Vammaiset henkilöt</i>	89
	<i>Terveystieteiden huolto</i>	92

3.4	Puutteita ja parannuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa	97
3.4.1	Kymmenen keskeistä suomalaista perus- ja ihmisoikeusongelmaa	97
	<i>Puutteet vanhusten oloissa ja kohtelussa</i>	98
	<i>Lastensuojelun ja lapsiasioiden käsittelyn puutteet</i>	98
	<i>Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen puutteet</i>	98
	<i>Laitoksissa olevien itsemääräämisoikeutta loukkaavat rajoittamiskäytännöt</i>	99
	<i>Ulkomaalaisten säilöönoton ongelmat ja ns. paperittomien turvattomuus</i>	99
	<i>Vankien ja tutkintavankien olojen ja kohtelun epäkohdat</i>	99
	<i>Riittävien terveystalveluiden saatavuudessa puutteita</i>	100
	<i>Perusopetuksen oppimisympäristössä puutteita</i>	100
	<i>Oikeusprosessien pitkät käsittelyajat ja tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden puutteet</i>	100
	<i>Perus- ja ihmisoikeusloukkausten ennaltaehkäisyssä ja hyvittämisessä puutteita</i>	100
3.4.2	Esimerkkejä hyvästä kehityksestä	101
3.5	Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ja sovinnolliseen ratkaisuun johtaneet asiat	102
3.5.1	Hyvitysesitykset	102
	<i>Oikeus ihmisarvoiseen kohteluun ja välttämättömään huolenpitoon</i>	103
	<i>Oikeudeton vapaudenriisto</i>	104
	<i>Sananvapauden loukkaaminen</i>	104
	<i>Oikeus työhön</i>	105
	<i>Oikeus sosiaaliturvaan</i>	105
	<i>Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vastainen menettely</i>	106
3.5.2	Sovinnolliseen ratkaisuun johtaneita asioita	109
	<i>Poliisi</i>	109
	<i>Rikosseuraamusala</i>	109
	<i>Sosiaalihuolto</i>	110
	<i>Terveydenhuolto</i>	110
	<i>Vammaisten henkilöiden oikeudet</i>	111
	<i>Edunvalvonta</i>	111
	<i>Liikenne ja viestintä</i>	111
	<i>Opetus</i>	112
3.6	Vuoden 2015 erityisteema:	
	vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen	113
3.6.1	Johdanto	113
3.6.2	Vammaisten henkilöiden oikeudet erityisteemana	113
3.6.3	Esteettömyys ja saavutettavuus	114
	<i>Sosiaalihuolto</i>	115
	<i>Rikosseuraamusala, syyttäjä ja poliisi</i>	116
	<i>Opetus</i>	117
	<i>Muut viranomaiset</i>	117
3.6.4	Osallisuus ja osallistuminen	119

3.7	Perusoikeuskannanottoja	121
3.7.1	Perus- ja ihmisoikeudet laillisuusvalvonnassa	121
3.7.2	Yhdenvertaisuus 6 §	121
	<i>Syrjintäkielto</i>	121
	<i>Lasten oikeus tasa-arvoiseen kohteluun</i>	121
3.7.3	Oikeus elämään, vapauteen ja koskemattomuuteen 7 §	122
	<i>Henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus</i>	122
	<i>Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto</i>	122
3.7.4	Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate 8 §	122
3.7.5	Liikkumisvapaus 9 §	122
3.7.6	Yksityiselämän suoja 10 §	122
	<i>Kotirauha, perhe-elämän suoja ja viestintäsalaisuus</i>	122
	<i>Yksityiselämän suoja</i>	123
3.7.7	Uskonnon ja omantunnon vapaus 11 §	123
3.7.8	Sananvapaus ja julkisuus 12 §	123
	<i>Sananvapaus</i>	123
	<i>Julkisuus</i>	124
3.7.9	Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus 13 §	124
3.7.10	Vaali- ja osallistumisoikeudet 14 §	124
3.7.11	Omaisuuksien suoja 15 §	124
3.7.12	Sivistykselliset oikeudet 16 §	124
3.7.13	Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin 17 §	125
3.7.14	Oikeus työhön ja elinkeinovapaus 18 §	125
3.7.15	Oikeus sosiaaliturvaan 19 §	126
	<i>Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon</i>	126
	<i>Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin</i>	126
3.7.16	Vastuu ympäristöstä 20 §	126
3.7.17	Oikeusturva 21 §	126
	<i>Oikeus saada asia käsitellyksi ja oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin</i>	126
	<i>Asian käsittelyn joutuisuus</i>	127
	<i>Käsittelyn julkisuus</i>	127
	<i>Asianosaisen kuuleminen</i>	128
	<i>Päätösten perusteleminen</i>	128
	<i>Asioiden asianmukainen käsittely</i>	128
	<i>Muita hyvän hallinnon edellytyksiä</i>	128
	<i>Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet</i>	129
	<i>Viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus</i>	129
	<i>Virkamiesten käytös</i>	129
3.7.18	Perusoikeuksien turvaaminen 22 §	129

3.8	Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä 2015	131
3.8.1	Tuomioiden täytäntöönpanon valvonta EN:n ministerikomiteassa	132
3.8.2	Kertomusvuoden tuomiot ja päätökset	132
	<i>Kolme sananvapaustuomiota</i>	132
	<i>Neljä tuomiota kaksoisrangaistuksen kiellosta</i>	132
	<i>Jaostopäätöksellä tutkimatta jätetyt valitukset</i>	133
	<i>Korvausmäärät</i>	133
	<i>Hallitukselta pyydettyt vastaukset</i>	133
 4	 Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin	 134
4.1	Tuomioistuimet ja oikeushallinto	136
4.1.1	Toimintaympäristö	136
4.1.2	Laillisuusvalvonta	137
4.1.3	Tarkastukset	139
4.1.4	Ratkaisuja	139
	<i>Asiakirjapyyntö tuomioistuimen aikaisemman salassapitopäätöksen kohteeseen</i>	139
	<i>Julkisuuslain menettelysäännösten soveltaminen</i>	139
	<i>Kuluttajariitalautakunnan käsittelyajat</i>	140
	<i>Lainvoimaisuustiedon välittyminen vankeinhoitoviranomaisille</i>	140
	<i>Avustajanpalkkion epäävän ratkaisun perusteleva</i>	141
	<i>Virheellinen etsintäkuulutus</i>	141
	<i>Oikeusapupäätös ei vastannut myönnettyä oikeusapua</i>	141
4.2	Syyttäjälaitos	142
4.2.1	Toimintaympäristö	142
4.2.2	Laillisuusvalvonta	142
4.2.3	Tarkastukset	142
4.2.4	Ratkaisuja	144
4.3	Poliisi	145
4.3.1	Toimintaympäristö	145
	<i>Yleisiä kehityspiirteitä</i>	145
4.3.2	Laillisuusvalvonta	146
4.3.3	Tarkastukset	148
4.3.4	Vapautensa menettäneet	149
4.3.5	Kotietsinnät	150
4.3.6	Menettely esitutkinnassa	152
4.3.7	Tiedottaminen ja julkisuuslaki	153
4.3.8	Lupahallinto	153
4.3.9	Muita ratkaisuja	154
	<i>Eduskunnan asettamat tavoitteet jäivät saavuttamatta poliisin Vitja-hankkeessa</i>	154
4.3.10	Hätäkeskukset	155
4.3.11	Pelastustoimi	156

4.4	Sotilasasiat ja puolustushallinto	157
4.4.1	Toimintaympäristö	157
	<i>Yleistä</i>	157
	<i>Ajankohtaisia lainsäädäntöhankkeita ja -muutoksia</i>	158
4.4.2	Sotilasasioita koskeva laillisuusvalvonta	159
	<i>Yleistä</i>	159
	<i>Tarkastukset</i>	160
	<i>Havaintoja tarkastuksista</i>	161
4.4.3	Ratkaisuja	162
	<i>Varusmiesten äänestysmahdollisuus Euroopan parlamentin vaaleissa</i>	162
	<i>Sotilaan virka- ja yksityisroolin rajanvetoa</i>	163
4.5	Tulli	165
4.5.1	Toimintaympäristö	165
4.5.2	Laillisuusvalvonta	167
	<i>Yhdenvertainen kohtelu rajanylitystilanteessa</i>	167
	<i>Tullausmenettely</i>	168
	<i>Autoverotus</i>	169
	<i>Esitutkinta</i>	170
4.5.3	Tarkastukset	171
4.6	Salainen tiedonhankinta	172
4.6.1	Salaisen tiedonhankinnan erityisluonteesta	172
4.6.2	Salaisen tiedonhankinnan valvonta	172
	<i>Tuomioistuimet</i>	172
	<i>Viranomaisten sisäinen valvonta</i>	173
	<i>Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta</i>	174
4.6.3	Kertomusvuoden tapahtumia	174
	<i>Merkittäviä lainsäädäntöuudistuksia</i>	174
	<i>Oikeusasiamiehelle annetut kertomukset</i>	175
	<i>Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta</i>	178
4.6.4	Arviointia	179
	<i>Uuden lainsäädännön mahdollisia ongelmakohtia</i>	179
	<i>Valvonnan yleiset ongelmat</i>	181
	<i>Tiedustelulainsäädäntö</i>	181
4.7	Rikosseuraamusala	183
4.7.1	Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutokset	183
4.7.2	Laillisuusvalvonta	183
4.7.3	Tarkastukset	184
4.7.4	Lausunnot, omat aloitteet ja esitykset	185
	<i>Lausunnot</i>	185
	<i>Omat aloitteet</i>	185
	<i>Esitykset</i>	186

4.7.5	Muita ratkaisuja	186
	<i>Huomautukset</i>	186
	<i>Rangaistusajan suunnittelussa ilmenee jatkuvasti ongelmia</i>	187
	<i>Vankipuhelut ovat kalliita</i>	187
	<i>Yhdenvertaisuus</i>	188
	<i>Henkilökunnan vähäisyys aiheuttaa ongelmia</i>	189
	<i>Tarkastustoimenpiteet tulee tehdä hienotunteisesti</i>	189
	<i>Vankiloiden tilat eivät olleet asianmukaisia</i>	189
	<i>Oikeusturva ei aina toteudu</i>	190
	<i>Ongelmia ruokailun ja palveluiden järjestämisessä</i>	191
4.7.6	Terveystenhuolto	191
4.8	Ulosotto ja muut maksukyvyttömyysmenettelyt	194
4.8.1	Lainsäädännöstä	194
4.8.2	Keskeisiä huomioita laillisuusvalvonnan kannalta	194
	<i>Maksuhäiriöt ja ylivelkaantuminen</i>	195
	<i>Talous- ja velkaneuvonta</i>	195
	<i>Julkisyhteisön menettely velkojana</i>	196
	<i>Ulosottomenettely</i>	199
4.8.3	Tarkastukset	201
4.9	Ulkomaalaisasiat	202
4.9.1	Toimintaympäristö	202
4.9.2	Laillisuusvalvonta	203
4.9.3	Tarkastukset	204
4.9.4	Ratkaisuja	204
	<i>Oleskelulupahakemuksen käsittely viivästyi</i>	204
4.10	Sosiaalihuolto	206
4.10.1	Laillisuusvalvonta	206
	<i>Vanhuspalvelut</i>	207
	<i>Omaishoidon tuki</i>	211
	<i>Toimeentulotuki</i>	212
	<i>Hyvä hallinto</i>	214
4.10.2	Tarkastukset	217
4.11	Terveystenhuolto	219
4.11.1	Laillisuusvalvonta	219
4.11.2	Esitykset ja omat aloitteet	220
	<i>Sairaala loukkasi turvahuoneeseen teljetyn potilaan ihmisarvoa ja vapautta</i>	220
	<i>Lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineen korvaaminen</i>	220
	<i>Hoitotarvikkeista ei saa aiheutua potilaalle kustannuksia</i>	221
	<i>HPV-rokotuskampanjan toimeenpano</i>	222
	<i>Päätös erikoissairaanhoidon valinnanvapaudesta</i>	224
	<i>Terveystoimen tehtäväkäsittelyohjeen päivittäminen</i>	224
4.11.3	Tarkastukset	225

4.11.4	Ratkaisuja	225
	<i>Riittävät terveyspalvelut</i>	225
	<i>Oikeus hyvään hoitoon</i>	227
	<i>Tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus</i>	228
	<i>Hyvän hallinnon vaatimukset</i>	229
4.12	Lapsen oikeudet	232
4.12.1	Toimintaympäristö	232
4.12.2	Laillisuusvalvonta	232
	<i>Lastensuojelun avohuolto</i>	233
	<i>Sijaishuolto</i>	233
	<i>Asiakirjojen antamista koskeviin pyyntöihin vastaaminen</i>	234
	<i>Oikeus saada valituskelpoinen yhteydenpidon rajoittamispäätös</i>	234
4.12.3	Yksittäisiä ratkaisuja	235
	<i>Rajoitustoimenpiteiden kohdistaminen sijaishuollossa olevaan lapseen</i>	235
	<i>Lapsen asumisesta ja tapaamisoikeudesta päättäminen</i>	236
	<i>Lastensuojelutarpeen selvittämisen määräaika on ehdoton</i>	236
	<i>Sijoitetun lapsen oikeus tavata asioistaan vastaavaa sosiaalityöntekijää</i>	237
4.12.4	Tarkastukset	237
4.13	Vammaisten henkilöiden oikeudet	239
4.13.1	Toimintaympäristö ja säädösmuutoksia	239
	<i>YK:n vammaisyleissopimus</i>	239
	<i>Laitoshoidosta asumispalveluihin</i>	240
	<i>Säädösmuutoksia</i>	240
4.13.2	Laillisuusvalvonta	241
	<i>Kantelut</i>	241
	<i>Tarkastukset</i>	241
	<i>Lausunnot</i>	242
4.13.3	Ratkaisuja	242
	<i>Sosiaalihuolto</i>	242
	<i>Sosiaalivakuutus</i>	246
	<i>Terveydenhuolto</i>	247
	<i>Opetus ja kulttuuri</i>	248
	<i>Muita ratkaisuja</i>	248
4.14	Edunvalvonta	250
4.14.1	Yleistä	250
4.14.2	Laillisuusvalvonta	250
4.14.3	Ratkaisuja	251
	<i>Päämiehen kirjesalaisuutta loukattiin</i>	251
	<i>Päämiehistä käytettiin epäasiallisia ilmaisuja</i>	252
	<i>Edunvalvoja laiminlöi päämiehensä kuulemisen</i>	253
	<i>Tietopyyntöjen käsittely</i>	253
	<i>Tiedusteluihin vastaaminen</i>	255
	<i>Muita ratkaisuja</i>	255

4.15	Sosiaalivakuutus	256
4.15.1	Toimintaympäristö	256
4.15.2	Kantelumäärä ja toimenpideprosentti	257
4.15.3	Tarkastukset	257
4.15.4	Ratkaisuja	258
	<i>Rikosvahinkokorvaus perittiin vahingon aiheuttajan kuolinpesältä</i>	258
	<i>Kelan neuvontaa ja ohjeistusta täsmennettiin</i>	258
	<i>Ulkomailla aiheutuneiden terveydenhuoltokustannusten</i>	
	<i>hidasta korvaamisenettelyä arvosteltiin</i>	259
4.16	Työvoima ja työttömyysturva	260
4.16.1	Toimintaympäristö	260
4.16.2	Kantelumäärä ja toimenpideprosentti	260
4.16.3	Tarkastukset	261
4.16.4	Ratkaisuja	262
	<i>Virheet velvoitetöihin osoittamisessa johtivat ansionmenetykskorvauksiin</i>	262
	<i>Nuorisotakuun asianmukainen toimeenpano on tärkeää</i>	262
	<i>Lupatyypisten koulutusten järjestämistä tulee yhdenmukaistaa</i>	262
	<i>Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikoja seurataan</i>	263
	<i>Kutsun työvoimakoulutukseen on oltava selkeä ja ymmärrettävä</i>	263
4.17	Yleiset kunnallisasiat	264
4.17.1	Kunnallishallinnon perusteet	264
4.17.2	Laillisuusvalvonta	265
4.17.3	Ratkaisuja	269
	<i>Eräiden ennakkoäänestyspaikkojen esteettömyys ja vaalisalaisuuden</i>	
	<i>turvaaminen Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla</i>	269
4.18	Opetus ja kulttuuri	271
4.18.1	Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutokset	271
4.18.2	Laillisuusvalvonta	271
4.18.3	Tarkastukset	272
4.18.4	Lausunnot	272
4.18.5	Ratkaisuja	273
	<i>Eri uskontoja ja elämäkatsomustietoa voidaan opettaa yhdessä</i>	273
	<i>Opetushallitukselle moitteet Virsivisan järjestelyistä peruskoulussa</i>	273
	<i>Vanhempia ei voi vaatia maksamaan lapsen palauttamista leirikoulusta</i>	274
	<i>Koulun sisäilmaongelmista olisi tullut tiedottaa selkeämmin</i>	274
	<i>Pätevyyttä vailla ollut henkilö nimitettiin peruskoulun rehtoriksi</i>	274
	<i>Helsingin yliopiston lääketieteellinen suosi pitkän ruotsin lukijoita</i>	275
	<i>Professoriksi valitulla ei ollut vaadittua tohtorin tutkintoa</i>	275
	<i>Kaupunki edellytti rikostaustaotetta lainvastaisesti</i>	275
	<i>Suomen elokuvasäätöissä tilanne on korjautunut</i>	276

4.19	Kieliasiat	277
4.19.1	Yleistä	277
4.19.2	Laillisuusvalvonta ja muu toiminta	277
4.19.3	Ratkaisuja	278
	<i>Käypä hoito -suositusten ja Pharmaca Fennican julkaiseminen</i>	278
	<i>Tiedottaminen ja verkkopalvelut</i>	279
	<i>Asiakaspalvelu</i>	282
4.20	Verotus	283
4.20.1	Toimintaympäristö	283
4.20.2	Laillisuusvalvonta	284
4.20.3	Ratkaisuja	285
	<i>Palveluperiaatteen toteutuminen haastavissa asiakaspalvelutilanteissa</i>	285
	<i>Pienituloisimmalta liian suurena perittyä yleisradioveroa koskeva oma aloite</i>	286
	<i>Verohallinnon päätös rajoittaa rakentamiseen liittyvä tiedonantovelvollisuus vain sähköiseen ilmoittamiseen</i>	287
	<i>Hallinto-oikeuden Verohallinnolle palauttaman päätöksen käsittely</i>	
	<i>viivästyi Konserviverokeskuksessa lainvastaisesti</i>	289
	<i>Ajoneuvoveron erän liikamaksusta perusteeton ajoneuvon käyttökielto</i>	290
4.21	Ympäristöasiat	291
4.21.1	Lainsäädäntömuutoksia ja muutoksia toimintaympäristössä	291
4.21.2	Laillisuusvalvonta	291
4.21.3	Ratkaisuja	293
	<i>AOA moitti Ahvenanmaan viranomaisia kompostointilaitoksen valvonnassa</i>	293
	<i>Viranomaisen toimivallan käyttö väärässä tarkoituksessa</i>	294
	<i>Maanomistajan konsultin käyttö asemakaavan laatimisessa</i>	295
	<i>Rakennusvalvonnan olisi tullut selvittää kanavasulkujen poistamisen lainmukaisuutta</i>	296
	<i>Kiinteistöpäällikkö oli esteellinen tarjouspyyntöä koskevassa asiassa</i>	296
	<i>Pätevyysvaatimuksiin liittyviä ratkaisuja</i>	297
4.22	Maa- ja metsätalous	299
4.22.1	Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	299
4.22.2	Laillisuusvalvonta	300
4.22.3	Tarkastukset	301
4.22.4	Ratkaisuja	301
	<i>Menettely porojen aiheuttamien vahinkojen toteamisessa</i>	301
	<i>Muita ratkaisuja</i>	302

4.23	Liikenne ja viestintä	303
4.23.1	Laillisuusvalvonta	303
4.23.2	Ratkaisuja	304
	<i>Lupahakemus käsiteltiin virheellisesti</i>	304
	<i>Tietopyynnön asianmukainen käsittely laiminlyötiin</i>	304
	<i>Suomen ilmatilarakenteen muutokseen liittyvien normien valmistelun puutteellisuus</i>	305
	<i>Muita Trafia koskevia ratkaisuja</i>	305
	<i>Luottamuksensuoja ei toteutunut aloitteeseen vastaamisessa</i>	306
	<i>Tutkintapyyntöä käsittelevä oli hyvän hallinnon vastainen</i>	306
	<i>Yhdenvertaisuus toteutui Yleisradion Vaaligalleria-palvelussa</i>	307
4.24	Kirkollisasiat	308
4.24.1	Uskonnollisten yhdyskuntien laillisuusvalvonta	308
4.24.2	Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutokset	308
4.24.3	Laillisuusvalvonta	309
4.24.4	Ratkaisuja	310
	<i>Vangin ei tulisi joutua valitsemaan jumalanpalveluksen ja perhetapaamisen välillä</i>	310
4.25	Muut asiat	311
4.25.1	Ministerien vierailujen yhteydessä annettavien lahjojen ennakointi	311
4.25.2	Perusopetuksen tyyppikirjaimet voivat aiheuttaa väärinkäsityksiä	311
4.25.3	Sananvapautta koskevia ratkaisuja	313
	<i>Kunta loukkasi opettajan sananvapautta</i>	313
	<i>Sananvapauteen puuttuminen ei perustunut lakiin</i>	314
	<i>Sananvapaus sosiaalisessa mediassa</i>	315
	<i>Muita sananvapausratkaisuja</i>	316

5	Liitteet	318
	Liite 1	320
	Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset (11.6.1999/731)	320
	Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197)	323
	Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (21.12.1990/1224)	331
	Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (5.3.2002/209)	332
	Liite 2	333
	Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako	333
	Liite 3	334
	Lausunnot ja kuulemiset	334
	<i>Lausunnot</i>	334
	<i>Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa</i>	336
	<i>Muut kuulemiset</i>	337
	Liite 4	338
	Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta	338
	<i>Käsiteltävänä olleet asiat</i>	338
	<i>Ratkaistut asiat viranomaisittain</i>	339
	<i>Toimenpiteet ratkaistuissa asioissa</i>	341
	<i>Saapuneet asiat viranomaisittain</i>	343
	Liite 5	344
	Tarkastukset	344
	Liite 6	348
	Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta	348
	Ihmisoikeuskeskuksen henkilökunta	349
	Asiahakemisto	350

Käytetyt lyhenteet

AOA	apulaisoikeusasiamies
AVI	aluehallintovirasto
ARA	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
CPT	Eurooppalainen komitea kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
CRPD	YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EN	Euroopan neuvosto
ENNHRI	Euroopan kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden verkosto
Evira	Elintarviketurvallisuusvirasto
FRA	Euroopan unionin perusoikeusvirasto (European Union Agency for Fundamental Rights)
HE	hallituksen esitys
HUS	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
HYKS	Helsingin yliopistollinen keskussairaala
ICC	YK:n kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälinen koordinaatiokomitea
IOI	Kansainvälinen oikeusasiamiesinstituutti (International Ombudsman Institute)
IOK	Ihmisoikeuskeskus
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KRP	keskusrikospoliisi
Luke	Luonnonvarakeskus
LVM	liikenne- ja viestintäministeriö
Migri	Maahanmuuttovirasto
MML	Maanmittauslaitos
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
NHRI	kansallinen ihmisoikeusinstituutio (National Human Rights Institution)
OA	oikeusasiamies
OKM	opetus- ja kulttuuriministeriö
OM	oikeusministeriö
OPCAT	YK:n Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja (Optional Protocol to the Convention against Torture)
OPH	Opetushallitus
PL	perustuslaki
Rise	Rikosseuraamuslaitos

SM	sisäasiainministeriö
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
Tays	Tampereen yliopistollinen sairaala
TE-toimisto	työ- ja elinkeinotoimisto
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Trafi	Liikenteen turvallisuusvirasto
UM	ulkoasiainministeriö
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
VKSV	Valtakunnansyyttäjänvirasto
VM	valtiovarainministeriö
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YM	ympäristöministeriö

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

*:llä merkityt ratkaisut löytyvät anonymisoituina oikeusasiamiehen verkkosivuilta www.oikeusasiamies.fi

Kuvat

Aukeamien kuvissa on otoksia taiteilija Aimo Katajamäen teoksesta Puun kansa (2006), joka sijaitsee Pikkuparlamentin sisääntuloaulassa, kuvat Anssi Kähärä / Werklig Oy

Ville Lehvonen s. 22

Uusimaa / Janne Kallio s. 27

Eduskunnan kuva-arkisto s. 31, 52, 53 (ylempi), 55, 57

EOA-kanslian kuva-arkisto s. 49, 53, 73–74, 81, 120, 156, 161 ja 218

Laura Oja s. 64

1 Puheenvuorot



Petri Jääskeläinen

Oikeusasiamiehestä vammainen henkilöiden oikeuksien valvoja

Yleissopimuksen ratifiointi

Eduskunta hyväksyi 3.3.2015 YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (CRPD) ja sen valinnaisen pöytäkirjan. Samalla eduskunta hyväksyi lain yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja lain eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta.

Eduskunta kuitenkin edellytti, että ennen vammaisyleissopimuksen ratifiointin loppuun saattamista varmistetaan, että sopimuksen 14 artiklan ratifiointin edellytykset täyttyvät kansallisessa lainsäädännössä. Mainitussa artiklassa turvataan vammaisten henkilöiden oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen. Artiklan voimaansaattaminen edellyttää, että vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuteen kohdistuvista rajoitustoimenpiteistä säädetään asianmukaisesti laissa. Siihen tähdännyt hallituksen esitys (HE 108/2014 vp) kuitenkin raukesi valtiopäivien päätyttyä, ja uusi hallituksen esitys (HE 96/2015 vp) annettiin seuraavilla valtio-

päivillä. Nämä seikat viivästyttivät ratifiointin loppuun saattamista. Suomi talletti ratifioimis kirjansa YK:n pääsihteerin huostaan 11.5.2016. Yleissopimus ja sen valinnainen pöytäkirja tulevat Suomen osalta voimaan 10.6.2016.

Suomi allekirjoitti yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan jo 30.3.2007. Kansainvälisen ihmisoikeussopimusten ratifiointiprosessien hitaus on Suomessa valitettavasti pikemmin sääntö kuin poikkeus. Kun ratifiointi viivästyy, viivästyy myös niiden rakenteiden ja menettelytapojen luominen, joilla voidaan turvata sopimuksissa taattujen oikeuksien toteutumista. Vammaisyleissopimuksen ratifiointinissa Suomi jäi kolmen viimeisimmän EU-maan joukkoon.

Ratifiointin myötä eduskunnan oikeusasiamiehestä tulee osa yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaista rakennetta, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista. Tämä on jo toinen oikeusasiamiehelle annettu kansainväliseen sopimukseen perustuva erityistehtävä. Ensimmäinen vastaava erityistehtävä perustuu YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan



kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaiseen pöytäkirjaan (OPCAT). Oikeusasiamies on 7.11.2014 alkaen toiminut valinnaisen pöytäkirjan mukaisena kansallisena valvontaelimenä, joka tekee tarkastuksia paikkoihin, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. OPCATin ratifiointiin kului yli kymmenen vuotta.

Yleissopimuksen tarkoitus ja tavoitteet

Yleissopimus on ensimmäinen vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva oikeudellisesti sitova kansainvälinen asiakirja. Yleissopimuksella ei perusteta uusia oikeuksia, vaan vahvistetaan jo olemassa olevat, muissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa taatut oikeudet vammaisille henkilöille. Yleissopimuksen yhtenä erityispiirteenä pidetään sitä, että sopimus korostaa vammaisten henkilöiden oikeutta osallistua itseään koskevien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon.

Vaikka aiemmin tehdyt ihmisoikeussopimukset takaavat lähtökohtaisesti samat oikeudet kaikille henkilöille, vammaisten henkilöiden oikeudet eivät ole toteutuneet täysimääräisesti. Yhteiskunnan rakenteelliset esteet, asenteet ja tiedon puute rajoittavat vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia itsenäiseen elämään sekä heidän itsemääräämisoikeuttaan ja osallisuuttaan yhteiskuntaan.

Yleissopimuksella luodaan sen sopimuspuolille velvollisuus edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti heidän ihmisoikeuksiensa ja perusvapauksiensa toteutuminen. Yleissopimus sisältää sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia että taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevia määräyksiä.

Yleissopimuksen johtavana periaatteena on syrjinnän kieltä. Yleissopimuksella ei ainoastaan kielletä vammaisten henkilöiden syrjintää, vaan luodaan sopimuspuolille velvollisuuksia vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden täysimääräiseksi toteutumiseksi. Yleissopimuksen muita kes-

keisiä periaatteita ovat yksilön itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen, vammaisten henkilöiden osallistuminen ja osallisuus yhteiskuntaan sekä esteettömyys ja saavutettavuus.

Yleissopimuksen mukaan vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka voi vuorovaikutuksesta erilaisten esteiden kanssa estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Vammaisuuden kuvaamisen lähtökohtana on henkilön suhde ympäröivään yhteiskuntaan eikä lääketieteellinen diagnoosipohjainen määrittely. Vammaisuuden käsite ei ole myöskään muuttumaton.

Kansainvälinen valvontajärjestelmä

Yleissopimuksella on perustettu vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea (Committee on the Rights of Persons with Disabilities). Kukin sopimusvaltio antaa komitealle raportin sopimuksen mukaisten velvollisuuksiensa täyttämisestä ja tapahtuneesta kehityksestä. Ensimmäinen raportti annetaan kahden vuoden kuluessa sopimuksen ratifioinnista ja sen jälkeen neljän vuoden välein tai milloin tahansa komitean pyynnöstä. Komitea esittää raportin johdosta ehdotuksia ja yleisiä suosituksia. Komitea antaa omasta toiminnastaan kahden vuoden välein raportin YK:n yleiskokoukselle sekä talous- ja sosiaalineuvostolle.

Suomi on hyväksynyt myös yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan, joka mahdollistaa yksilövalitusten tekemisen. Suomi on siten tunnustanut vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean toimivallan vastaanottaa ja käsitellä yksityisten henkilöiden tai ryhmien tekemiä valituksia, joissa nämä väittävät Suomen rikkoneen heidän yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksiaan. Valituksen johdosta komitea voi antaa ehdotuksia ja suosituksia.

Komitea voi myös toimittaa tutkinnan, jos se on saanut luotettavaa tietoa siitä, että sopimuspuoli on vakavasti tai järjestelmällisesti loukannut

yleissopimuksessa taattuja oikeuksia. Tutkintaan voi sisältyä käynti sopimusvaltion alueella. Tutkinta voi johtaa komitean kommentteihin ja suosituksiin sekä niiden toteuttamisen seurantaan.

Kansallinen valvontajärjestelmä

Yleissopimuksen 33 artiklan mukaan kansallinen valvontajärjestelmä muodostuu kolmesta tahosta. Ensinnäkin sopimusvaltion tulee nimetä hallitusorganisaationsa piiristä *yhteystaho* (focal point). Sen tehtävänä on huolehtia yleissopimuksen täytäntöönpanosta, kuten siihen liittyvästä lainvalmistelusta, tiedottamisesta, selvitysten teettämisestä, tiedon keruusta ja tilastojen hyödyntämisestä. Yhteystaho huolehtii myös määräaikaisraportoinnista vammaisten henkilöiden oikeuksien komitealle. Suomessa yhteystahoina tulevat toimimaan ulkoasiainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö.

Toiseksi sopimusvaltion tulee harkita *koordinaatiojärjestelmän* perustamista hallitusorganisaationsa piiristä. Sen tehtävänä on helpottaa sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvää toimintaa eri aloilla ja eri tasoilla esimerkiksi tuomalla esiin selvitystarpeet ja kehittämiskohteet. Suomessa koordinaatiojärjestelmän tehtävät osoitetaan sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen perustettavalle uudelle elimelle, joka korvaa ministeriön yhteydessä toimivan valtakunnallisen vammaisneuvoston. Koordinaatioelimeen kuuluu muun muassa eri ministeriöiden ja vammaisjärjestöjen edustajia.

Kolmanneksi sopimusvaltion tulee perustaa tai nimetä riippumaton *rakenne* (framework), jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata yleissopimuksen täytäntöönpanoa. Rakenteen tulisi olla kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden asemaa ja toimintaa koskevien YK:n ns. Pariisin periaatteiden mukainen. Suomessa tämän rakenteen tehtävät on osoitettu eduskunnan oikeusasiamiehelle, sen yhteydessä toimivalle Ihmisoikeuskeskukselle ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnalle. Uudistus toteutettiin lisäämällä edus-

kunnan oikeusasiamiehestä annettuun lakiin uusi 3 b luku ja siihen uusi 19 f §.

Mielestäni tämä uusi tehtävä sopii erinomaisesti oikeusasiamiehelle, Ihmisoikeuskeskukselle ja ihmisoikeusvaltuuskunnalle, jotka yhdessä muodostavat Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution. Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälinen koordinoitukomitea ICC (nykyisin GANHRI, Global Alliance of National Human Rights Institutions) on joulukuussa 2014 myöntänyt Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle ns. A-statusen. Tämä tarkoittaa sitä, että instituutio täyttää täysin vammaisyleissopimuksessa viitatus Pariisin periaatteet.

Olen pitänyt vammaisyleissopimuksen 33.2 artiklan mukaisen rakenteen tehtävien hoitamista erinomaisena esimerkkinä niistä mahdollisuuksista, joita kansallisen ihmisoikeusinstituutiomme rakenne tarjoaa. Vammaisten henkilöiden oikeuksien edistäminen, suojeleminen ja seuranta on juuri sellainen tehtävä, jonka toteuttamiseen tarvitaan instituution kaikkia osia, joiden erilaiset tehtävät tukevat toinen toisiaan yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien tehokas toteuttaminen edellyttää mahdollisuutta tutkia yksittäistapauksia ja tehdä tarkastuksia, mitkä kuuluvat oikeusasiamiehen tehtäviin. Toiseksi tehtävä edellyttää myös ihmisoikeuskasvatusta, -koulutusta, -tutkimusta ja -tiedotusta, jotka taas kuuluvat Ihmisoikeuskeskuksen tehtäviin. Niillä voidaan vaikuttaa ihmisten asenteisiin ja tietoisuuteen vammaisten henkilöiden oikeuksista. Kolmanneksi tarvitaan eri perus- ja ihmisoikeustoimijoiden yhteistyötä ja vammaisten henkilöiden osallistamista. Näihin puolestaan ihmisoikeusvaltuuskunta tarjoaa hyvän foorumin.

Yleissopimuksen edellyttämä vammaisten henkilöiden ja vammaisjärjestöjen täysimääräinen osallistaminen valvontamenettelyyn voidaan toteuttaa kaikissa instituution osissa. Ihmisoikeuskeskus toimii läheisessä yhteistoiminnassa vammaisjärjestöjen kanssa ja on muun muassa järjestänyt lukuisia kuulemistilaisuuksia heidän kanssaan. Ihmisoikeusvaltuuskunta puolestaan on nimennomaisesti yhteistyöelin. Olen ottanut vam-

maisten henkilöiden osallistamisen huomioon asettaessani uutta ihmisoikeusvaltuuskuntaa 1.4.2016 alkaneelle nelivuotiskaudelle siten, että nimesin valtuuskuntaan riittävän määrän vammaisia henkilöitä tai vammaisjärjestöjä edustavia henkilöitä. Näitä henkilöitä voidaan nimetä edelleen ihmisoikeusvaltuuskunnan vammaisten henkilöiden oikeuksia käsittelevään jaostoon, jonka valtuuskunta asettaa itse.

Myös oikeusasiamiehen toiminnassa tullaan lisäämään yhteistyötä vammaisten henkilöiden ja vammaisjärjestöjen kanssa. Yksi osallistamisen muoto voi olla vammaisten henkilöiden osallistuminen asiantuntijoina oikeusasiamiehen toimitamille tarkastuksille. Oikeusasiamiehen tehtävä OPCATin mukaisena kansallisena valvontaelimenä tukee myös uutta vammaissopimuksen mukaista tehtävää, sillä osa vammaisten henkilöiden asumisyksiköistä kuuluu OPCATin piiriin. Kansallisen valvontaelimen tehtävää hoitaessaan oikeusasiamies voi lain mukaan käyttää apunaan asiantuntijoita.

Uuteen tehtävään on valmistauduttu

Kun uuden tehtävän tuleminen oikeusasiamiehelle on ollut tiedossa jo pitkään, oikeusasiamiehen kansliassa on eri tavoin valmistauduttu tähän tehtävään.

Ensinnäkin vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyvistä asioista on muodostettu oma uusi asiaryhmänsä, kun aikaisemmin ne sisältyivät useisiin eri asiaryhmiin, kuten sosiaalihuoltoon, sosiaalivakuutukseen tai opetukseen. Oma asiaryhmä mahdollistaa vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyvien asioiden paremman seurannan, kokonaiskuvan saamisen ja raportoinnin.

Oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2014 oli ensimmäisen kerran oma ns. sektorijakso ”Vammaisten henkilöiden oikeudet” (jakso 4.13), jossa selostetaan erityisesti kanteluratkaisuja. Uudesta asiaryhmästä muodostui jo pelkästään kantelumäärien perusteella mitattuna melko suuri. Kertomusvuonna asiaryhmään kuuluvia kanteluita saapui ja niitä ratkaistiin yli 200.

Toiseksi vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen valittiin kanslian ns. perus- ja ihmisoikeusteemaksi jo vuonna 2014 ja teemaa jatkettiin kertomusvuonna. Teemaa pidettiin silmällä ja siihen liittyviä kysymyksiä otettiin esille muun muassa jokaisella oikeusasiamiehen tarkastuskäynnillä.

Teema painottui esteettömyyteen ja saavutettavuuteen. Oikeusasiamiehen tarkastuksilla tämä merkitsi huomion kiinnittämistä toimitilojen ja ympäristön esteettömyyteen sekä informaation ja asioinnin saavutettavuuteen eri näkökulmista. Keskeisenä ajatuksena oli vammaisyleissopimuksen hengen mukaisesti arvioida, rajoittaako ympäristö vammaisen henkilön osallistumista ja toimintaa. Teemaan liittyviä tarkastushavaintoja on selostettu vuoden 2014 kertomuksen ja tämän kertomuksen jaksoissa 3.6.

Kolmanneksi uusi tehtävä on otettu huomioon suuntaamalla aikaisempaa enemmän tarkastuksia vammaisten henkilöiden asumisyksiköihin. Tarkastuksia on tehty erityisesti kehitysvammaisten asiakkaiden yksiköihin, joista osa kuuluu myös OPCATin piiriin. Kansallisena valvontaelimenä tehtyjen tarkastusten havaintoja on selostettu vuoden 2014 kertomuksen ja tämän kertomuksen jaksoissa 3.3.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen ongelmia

Kanteluiden tutkinnassa ja tarkastuksilla tehtyjen havaintojen perusteella vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisessa on monia ongelmia. Esimerkiksi seuraavia ongelmia on havaittu toistuvasti.

Ongelmat perusoikeuksien rajoittamisessa kehitysvammaisten erityishuollossa

Useissa kanteluratkaisuissa ja tarkastushavainnoissa on kiinnitetty huomiota puutteisiin, jotka liittyvät kehitysvammaisten henkilöiden kohteluun ja itsemääräämisoikeuden rajoittamiseen sekä erilaisiin toimintakäytäntöihin asumisyksiköissä ja laitoksissa.

Puutteet palvelusuunnitelmien ja erityishuolto-ohjelmien laatimisessa

Laillisuusvalvontakäytännössä on havaittu, että lainmukaisia suunnitelmia ei aina laadita, ne laaditaan puutteellisesti tai niiden laatiminen viivästyy aiheettomasti. Tämä voi johtaa siihen, että myös asiakkaan kuuleminen ja omien näkemysten ja elämäntilanteen huomioon ottaminen laiminlyödään.

Palvelujen järjestämisen puutteet

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on havaittu, että kuntien vammaispalveluja koskevat soveltamiskäytännöt ovat epäyhtenäisiä ja soveltamisohjeet saattavat rajoittaa lakisääteisten palvelujen saamista. Yksittäiset ongelmat ovat liittyneet vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun ja kuljetuspalvelujen sekä muiden palvelujen järjestämistapoihin, sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa perittäviin asiakasmaksuihin.

Viivästykset ja menettelyvirheet päätöksenteossa ja asian käsittelyssä

Yleisimpiä puutteita ovat vammaisille henkilöille myönnettäviä etuuksia tai palveluita koskevien hakemusten käsittelyn viivästyminen ja viranomaisen päätöksentekovelvollisuuden laiminlyönti. Oikeusturvaongelmia aiheuttavat myös menettelyvirheet ja muutoksenhakujen käsittelyjen viivästymiset.

Puutteet esteettömyyden ja saavutettavuuden toteutumisessa

Oikeusasiamiehen tarkastuskäynneillä on havaittu puutteita toimitilojen esteettömyydessä sekä asioinnin saavutettavuudessa ja mukautustoimien toteuttamisessa. Liikuntavammaisille henkilöille vaikeuksia aiheuttavat esimerkiksi tasoerot ja kapeat kulkuväylät, kun taas aistivamaiset henkilöt kohtaavat kommunikaation ja tiedon saannin esteitä.

Lopuksi

Oikeusasiamies ei ole saamassa lisää henkilöstövoimavaroja vammaisyleissopimuksen mukaisiin uusiin tehtäviin, mutta Ihmisoikeuskeskukselle myönnettiin vuoden 2016 talousarviossa määräraha yhteen uuteen asiantuntijan virkaan. Eräillä kanslian sisäisillä tehtäväjärjestelyillä myös oikeusasiamiehen uusiin tehtäviin on kuitenkin pyritty kohdentamaan voimavaroja.

Vammaiset henkilöt eivät aina kykene itse kantelemaan, minkä vuoksi tarkastusten toimitaminen olisi erityisen tärkeää. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden asumisyksiköiden määrä on kuitenkin niin suuri, että tarkastuksia pystytään tekemään vain hyvin pieneen osaan niistä. Pelkästään OPCATin piiriin kuuluvia kehitysvammaisten henkilöiden asumisyksiköitä on useita satoja. Myöskään kansallisen valvontaelimen tehtävään oikeusasiamies ei ole saanut lisää henkilöstövoimavaroja.

Käytettävissä olevien voimavarojen puitteissa uudet tehtävät hoidetaan niin hyvin kuin mahdollista.

Jussi Pajuja

Miten järjestetään hyvä varhaiskasvatus?



Suomessa oppivelvollisuudella on pitkät perinteet. Kansakoulun aloittamiseksi säädettiin vuonna 1921 seitsemän vuotta. Tämä on kirjattu lähtökohdaksi myös nykyiseen perusopetuslakiin.

Tosiasiallisesti tilanne kuitenkin muuttui, kun esiopetukseen osallistuminen tuli velvoittavaksi 1.8.2015 alkaen. Koska lapsen on oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna osallistuttava vuoden kestävään esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan, käytännössä oppivelvollisuuden alkamisikä laski kuuteen vuoteen.

Siksi juuri esiopetus – arkikielessä eskari – on kahden vaiheen nivelkohta. Sitä ennen lasta hoidetaan lähtökohtaisesti kotona, päiväkodissa tai perhepäivähoidossa. Kaksi viimeksi mainittua kuuluu yleiskäsitteen varhaiskasvatus piiriin.

Varhaiskasvatusta ohjaa opetus- ja kulttuuriministeriö

Varhaiskasvatuksen ja päivähoitopalvelujen lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus siirtyivät muutama vuosi sitten opetus- ja kulttuuriministeriölle. Opetushallitus toimii alan asiantuntijaviraston, joka laatii valtakunnalliset varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. Niiden pohjalta laaditaan paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat palveluntuottaja-, yksikkö-, ryhmä- tai toimintamuotokohtaisesti.

Päiväkodissa ja perhepäivähoidossa jokaiselle lapselle laaditaan oma henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma.

Tavoitteena on, että valtakunnalliset varhaiskasvatussuunnitelman perusteet ovat valmiina lokakuun 2016 lopussa ja paikalliset suunnitelmat voidaan ottaa käyttöön viimeistään elokuussa 2017.

Kuinka kaksi eri järjestelmää saadaan sovitettua yhteen?

Perusopetuslaissa esimerkiksi kuljetusvastuut ovat selkeitä. Jos koulumatka on yli viisi kilometriä, oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen. Maksuton kuljetus voi toteutua myös silloin, kun koulumatka on lyhyempi, jos se oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioon ottaen muodostuu liian vaikeaksi, rasittavaksi ja vaaralliseksi. Samat säännökset pätevät esiopetukseen.

Sen sijaan varhaiskasvatukseen nämä kuljetussäännökset eivät sovellu. Uuden varhaiskasvatustlain mukaan lapselle voidaan järjestää tarpeelliset kuljetukset. Vastaava säännös oli kirjattuna vanhaan päivähoitolakiin jo vuosikymmenien ajan. Säännös on suositusluontoinen, ehdotonta velvoittavuutta sillä ei ole.

Suurena puutteena on pidettävä sitä, ettei pykälän nykyisestä sanamuodosta tai perusteluista selkeästi ilmene, milloin ja missä tilanteissa kuljetus tulisi järjestää. Säännöksessä voitaisiin viitata ainakin erityistä tukea tarvitseviin lapsiin niin, että kuljetus on järjestettävä, kun lapsi yksilöllisen tarveharkinnan perusteella välttämättä tarvitsee kuljetusta.

Tällä hetkellä kuljetuksia varhaiskasvatukseen on voitu järjestää lähinnä vammaispalvelu-, kehitysvamma- tai lastensuojelulain mukaisina palveluina.

Esiopetuksen aikana lapset sijoittuvat usein kahteen järjestelmään, he ovat osan päivästä esiopetuksessa, osan päivähoidossa. Silloin kun matka esiopetukseen ylittää viisi kilometriä tai on ikään nähden liian vaikea, kuljetusjärjestelyt voivat muodostua monimutkaisiksi. Tällöin lapsella on oikeus maksuttomaan kuljetukseen kotoa suoraan esiopetukseen tai päivähoidosta esiopetukseen ja esiopetuksesta kotiin tai päivähoitoon.

Varhaiskasvatukseen sovelletaan sosiaalihuollon asiakaslakia, jonka mukaan sosiaalihuollon asiakkuus on salassa pidettävä tieto. Esimerkiksi Helsingin varhaiskasvatusviraston mielestä säännös estää digitalisaation käyttöä eikä tue lain tavoitetta toimia yhdessä lapsen ja vanhempien

kanssa. Virasto katsoo, että tietoa päiväkodin tapahtumista ja toiminnasta tulisi voida välittää sähköisellä tietojärjestelmällä, joka vastaisi tietoturvaltaan koulujen käyttämää järjestelmää.

Monissa kunnissa koulujen sähköistä oppilashallintojärjestelmää, esimerkiksi Wilmaa hyödynnetään jo esiopetuksessa. Tällöin tilanne voi muodostua lainsäädännöllisesti erikoiseksi, kun lapsi on osan ajasta päivähoidossa samassa hoitopaikassa. Sosiaalihuollon asiakaslain tiukka tulkinta tarkoittaisi sitä, ettei päivähoidon tapahtumista voitaisi tiedottaa samalla tavoin kuin esiopetuksessa.

Kaksi tarkastusta - kohteena Myrskylän ja Helsingin varhaiskasvatus

Vuoden 2016 alussa tarkastin Myrskylän ja Helsingin varhaiskasvatusta. Tarkoitus oli saada käsitys pienen ja suuren kunnan toimintaympäristöstä.

Myrskylä on noin 2 000 asukaan kaksikielinen kunta, joka tekee palvelutuotannossaan paljon yhteistyötä lähikuntien kanssa. Kunnassa on yksi päiväkoti ja ala-aste.

Kunta järjestää suomenkielisen varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen luokat 1-6. Muut palvelut, kuten peruskoulun yläasteen opetus, hankitaan lähikunnista.

Ulkoistettujen palvelujen laajuus oli yllätys. Erityisesti se korostui ruotsinkielisissä palveluissa. Rannikkoalueen kieliraja kulkee kunnan eteläosassa. Siksi Myrskylän kunta ostaa kaikki varhaiskasvatus- ja perusopetuspalvelut Loviisasta.

Paitsi palvelutuotannon merkittävä ulkoistaminen, kunnan erityispiirteinä ovat pääkaupunkiseudun laajan työssäkäyntialueen ongelmat. Varhaiskasvatusjohtaja toi esiin huolensa joidenkin lasten pitkistä hoitopäivistä. Vanhempien päivittäisten työmatkojen vuoksi hoitoaika venyy usein yli kymmentuntiseksi, kun asetuksen mukaan kokopäivähoidossa lapsen hoitoaika saisi vain satunnaisesti ylittää kymmenen tuntia vuorokaudessa.

Esiopetuksen luokka toimii ala-asteen yhteydessä. Esiopetuksen ryhmä oli huomattavan suuri, 25 lasta. Suuri osa oppilaista kertoi kulkevänsä eskariin koulukuljetuksella.

Helsingin varhaiskasvatusviraston mittasuhteet ovat aivan toisenlaiset. Viime vuoden lopussa noin 23 000 lasta oli kunnallisessa varhaiskasvatuksessa. Kaupungilla on 270 omaa päiväkotia ja 65 leikkipuistoa. Varhaiskasvatusvirastossa työskentelee lähes 6 000 työntekijää. Viraston vuoden 2015 tilinpäätös oli noin 380 miljoonaa euroa.

Pääkaupungin toimintaympäristöstä kertoo se, että Helsingissä on toistakymmentä sellaista päiväkotia, jotka tarjoavat joko ympärivuorokautista tai iltahoitoa. Oma kysymyksensä on, miten lapsen varhaiskasvatusta voidaan vuorohoidossa mielekkäästi järjestää. Lisäksi täälläkin haasteena ovat pitkät hoitoajat vanhempien ilt- ja yövuorojen vuoksi.

Toisaalta merkille pantavaa on, että Helsingissä lapset tulevat hyvin harvoin kotoa suoraan esiopetukseen. Niitä lapsia, jotka tulevat esiopetukseen suoraan kotoa ilman aiempaa asiakkuutta päiväkodissa tai perhepäivähoidossa, on vain joi-takin lapsia vuodessa.

Opetushallituksen arvioita varhaiskasvatuksen haasteista

Opetushallituksen tarkastuksella todettiin, että uudet varhaiskasvatussuunnitelman perusteet ovat sitova normi, jonka on tarkoitus lisätä tasa-arvoa ja palvelujen yhtenäisyyttä. Haasteena on, että kunnat tekevät keskenään erilaisia ratkaisuja varhaiskasvatusoikeuden laajuudesta ja järjestämisestä.

Elokuun 2016 alusta muuttuu sekä varhaiskasvatuslaki että päivähoitoasetus. Lain mukaan pääsääntönä on, että lapsella on oikeus saada varhaiskasvatusta vain 20 tuntia viikossa, mikäli vanhemmat eivät työskentele tai opiskele päätoimisesti. Aikaisemmin kaikilla on ollut oikeus kokopäiväiseen hoitoon.

Toisaalta päivähoitoasetuksen mukaan samassa varhaiskasvatusryhmässä saa olla yhtä aikuista kohden enintään kahdeksan lasta. Aiemmin suhdeluksi oli 1:7.

Varhaiskasvatusta järjestäessään kunnalla on kuitenkin oikeus tarjota asukkailleen laadukkaampia tai laajempia palveluja kuin mitä minimitasot edellyttävät. Osa kunnista jatkaa aikaisempaan tapaan niin, että ne tarjoavat edelleen kaikille kokopäiväistä hoitoa eivätkä kasvata ryhmäkokoja. Osa kunnista rajaa päivähoito-oikeutta 20 tuntiin, mutta eivät kasvata ryhmiä. Osa kunnista sekä rajaa päivähoito-oikeutta että kasvattaa ryhmäkokoja.

Paitsi että varhaiskasvatuksen järjestämiseen vaikuttavat kuntien väliset suuret erot tarjonnassa, Opetushallituksessa kannetaan huolta myös siitä, että kuntien valmiudet hyödyntää esimerkiksi tieto- ja viestintäteknologiaa ovat hyvin erilaisia. Tyypillisesti kuntien ongelmat kasautuvat niin, että varhaiskasvatusta minimitasolla tarjoavat kunnat eivät voi myöskään ponnistaa teknologiaan.

Myös muutoksenhaku on murroksessa

Viime vuosien suuntaus on ollut, että opetusasioissa muutoksenhaku on jatkuvasti laajentunut. Tämä on tarkoittanut sitä, että aluehallintovirastojen käsiteltäväksi on tullut enenevässä määrin asioita, ja monista päätöksistä on voitu hakea muutosta hallinto-oikeudelta.

Hyvin yleinen oikeusasiamiehelle osoitetun kantelun kohde on maksuttoman kuljetuksen järjestäminen esi- ja perusopetuksessa. Koska koulumatkoja koskevista ratkaisuista voidaan valittaa hallinto-oikeuteen, oikeusasiamiehen kansliasta on yleensä neuvottu käyttämään muutoksenhakutietä.

Kuluvan vuoden alussa voimaan tulleen tuomioistuinmaksulain mukaan oikeudenkäyntimaksun suuruus hallinto-oikeudessa on 250 euroa. Aikaisemmin juuri hallinto-oikeuksissa huomattava osa asioista käsiteltiin maksutta. Maksua

ei kuitenkaan peritä silloin, kun hallinto-oikeus muuttaa päätöstä muutoksenhakijan eduksi tai hakijan vähävaraisuuden vuoksi.

Ongelmana kuitenkin on, että opetuslalla hallinto-oikeuteen tehtyihin valituksiin liittyy lähtökohtaisesti oikeudenkäyntimaksun suuruinen uusi kuluriski.

Oikeudenkäyntimaksua koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että laaja maksullisuus saattaa lisätä laillisuusvalvojille tulevien kanteluiden määrää. Toisin kuin hallinto-oikeus, laillisuusvalvojat eivät kuitenkaan voi muuttaa alku-peräistä päätöstä. Oikeusturvan toteutumisen kannalta kehitystä voidaan pitää valitettavana.

Kehittävä, terveellinen ja turvallinen varhaiskasvatus

Usein toistuva kantelujen aihe on se, missä päiväkodissa tai millaisin toimintamuodoin varhaiskasvatusta tosiasiallisesti järjestetään. Kysymys voi olla lapsen erityisistä tarpeista, ongelmista lapsen kuljetuksessa tai palvelujen saatavuudesta kunnassa.

Kuntien tulee pyrkiä siihen, että varhaiskasvatus järjestetään yhdenvertaisella tavalla. Varhaiskasvatuspaikkaa järjestettäessä tulisi ottaa huomioon muun muassa se, missä lapsen vanhemmat asuvat, minkälaiset kuljetusyhteydet on hoitopaikkaan, onko lapsella mahdollisesti sellaisia erityisiä tarpeita, jotka puoltavat tietyn hoitopaikan osoittamista ja minkälaisia ovat vanhempien työolosuhteet ja elämäntilanne kokonaisuudessaan.

Näiden näkökohtien kannalta esimerkiksi Myrskylän ratkaisu hankkia ruotsinkieliset palvelut naapurikunnasta näyttäisi palvelevan hyvin sekä lasten kielellisiä tarpeita että vanhempien päivittäisten työmatkojen järjestämistä.

Lainsäädännöllisenä puutteena on, että varhaiskasvatuslaista puuttuvat edelleen velvoittavat säännökset lapsen kehityksen ja oppimisen tuesta, tehostetusta tuesta ja erityisestä tuesta. Perus-

opetuslaissa näistä on nimenomaisesti säädetty. Kysymys on oppimisen kolmiportaisesta tuesta, johon liittyy velvollisuus tehdä erityisen tuen järjestämisestä valituskelpoinen hallintopäätös. Koska varhaiskasvatuslaissa ei päätöksentekovelvollisuutta ole, lapsen oikeusturvan kannalta syntyy ongelmallisia tilanteita silloin, kun varhaiskasvatuksen järjestäjän ja lapsen huoltajien näkemykset lapsen tarvitsemasta tuesta, esimerkiksi avustajapalveluista ja apuvälineistä poikkeavat toisistaan.

Oma kysymyksensä, johon kuntien palvelukiinteistöjen kuten päiväkotien tarkastuksilla on usein törmätty, ovat sisäilmaongelmat. Laajoista, muun muassa eduskunnan tarkastusvaliokunnan ajamista kehittämishankkeista huolimatta näitä ongelmia ei ole vielä läheskään ratkaistu.

Maija Sakslin

Perusoikeudet ja julkisen talouden säästöt

Luottamus ja turvallisuus

On sanottu, että menestyvä talous ja perusoikeudet ovat kolikon kaksi puolta. Taloudellinen kasvu luo edellytyksiä oikeuksien toteuttamiselle. Toisaalta korkea perusoikeuksien suojan taso vahvistaa talouden kasvun edellytyksiä. Julkisen talouden supistuessa myös perusoikeuksiin kohdistuu uhkia.

Talouden kasvun hidastumisen vuoksi julkisen talouden tasapainottamiseksi on tehty lähes kaikkiin perusoikeuksiin kohdistuvia leikkauksia. Leikkaukset ovat erityisen kohtalokkaita silloin kun ne kohdistuvat kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien henkilöiden sosiaaliin ja taloudellisiin oikeuksiin, yhdenvertaiseen kohteluun ja oikeusturvaan. Julkisen talouden säästöjen perusoikeusvaikutuksia koskeva oikeudellinen ja yhteiskuntapoliittinen keskustelu on ollut viimevuosina tiivistä erityisesti sen vuoksi, että taloudellinen epävarmuus rapauttaa luottamusta yhteiskunnan kykyyn turvata perusoikeudet ja ylläpitää hyvin-



vointia ja turvallisuutta. Tämän arvioidaan luovan kasvualustaa nationalismille, muukalaisvihalle ja pelon ilmapiirille.

Euroopan neuvosto korostaa, että kielteinen kehitys on mahdollista katkaista ylläpitämällä vahvaa ja avointa demokratiaa ja esittää jäsenvaltioille suosituksia tämän toteuttamiseksi. Tavoitteena on, että perusoikeuksille ja ihmisoikeuksille rakentuva demokratia luo turvallisuutta ja luottamusta yhteiskuntaan.

Euroopan unioni puolestaan valmistelee mm. sosiaalisten oikeuksien pilaria tартtuakseen kasvavaan työttömyyteen, huono-osaisuuteen, köyhyyteen ja syrjäytymiseen. Taustalla on ajatus siitä, että vahvistamalla kaikkein keskeisimpiä sosiaalisia oikeuksia, periaatteita ja arvoja voidaan vahvistaa luottamusta sekä luoda kasvua ja sosiaalista edistystä talouden tasapainottamiseksi ja mukauttamiseksi.

Säästöt oikeuden rajoitusperusteena

Kansainvälisessä valvontakäytännössä on vakiintumassa taloudellisiin syihin perustuville ihmisoikeuksien rajoituksille useita edellytyksiä. Oikeuksia heikentävien säästötoimenpiteiden toteuttaminen edellyttää huolellista vaihtoehtojen selvittämistä. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia siten, että kaikki muut mahdolliset ratkaisut rajoittaisivat oikeutta enemmän. Säästötoimenpiteiden tulee kunnioittaa yhdenvertaisuusperiaatetta eivätkä ne saa olla syrjiviä. Säästötoimiin tulee lisäksi aina liittyä samanaikaisia toimenpiteitä, jotka kohtuullistavat ja lieventävät niiden vaikutuksia kaikista haavoittuvimmassa asemassa oleviin ihmisiin. Säästöt ovat sallittuja vain, jos niillä ei puututa niiden oikeuksien ytimeen, joita valtiot ovat sitoutuneet kunnioittamaan, suojelemaan ja toteuttamaan.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö talouteen tai rahoitukseen liittyvistä oikeuttamisperusteista ei ole yhtenäinen. Yleensä ihmisoikeustuomioistuin on hyväksynyt budjettiin tai talouteen liittyvät perusteet oikeuden rajoittamiselle silloin kun on kysymys sosiaaliturva-oikeuksista ja omaisuuden suojasta. Se on kuitenkin asettanut valtioille velvoitteita vähimmäisturvan ja välttämättömien terveyspalveluiden turvaamiseksi. Taloudelliset syyt eivät ole hyväksyttävä rajoitusperuste silloin, kun säästöt vaikuttavat välittömästi ja konkreettisesti ihmisarvoon ja haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten elämään.

Toisaalta ihmisoikeustuomioistuin ei ole hyväksynyt poliittisten oikeuksien ja vapausoikeuksien rajoitusten oikeuttamisperusteeksi taloudellisia syitä. Se ei esimerkiksi ole hyväksynyt oikeuden saatavuuteen, asian viivytyksettömyyden käsittelyyn tai tuomioistuimen päätösten toimeenpanoon liittyviä puutteita taloudellisin perustein. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuksien luonteen mukaan eriytynyttä oikeuskäytäntöä kohtaan on esitetty kritiikkiä ja ehdotettu, että tuomioistuin yhdenmukaistaisi oikeuskäytäntöään arvioimalla säästöjen vaikutuksia turvattujen oikeuksien sisällyksen ja ydinalueen kannalta.

Perustuslakivaliokunta on useissa yhteyksissä kiinnittänyt huomiota niin sanottujen perustuslaillisten toimeksiantojen merkitykseen lainsäätäjän toiminnassa ja katsonut, että ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä ja valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että perus- ja ihmisoikeudet otetaan huomioon myös rakenteellisia säästö- ja kehittämispäätöksiä tehtäessä, ja pyritään löytämään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaavia ratkaisuja. Kuitenkin valiokunnan mukaan kulloinkin kansantaloudellinen tilanne on otettava arvioinnissa huomioon. Niinpä sosiaalisten oikeuksien kohdalla perustuslakivaliokunta on yleensä välttänyt julistamasta hallituksen säästöesityksiä perustuslain vastaiseksi. Sen sijaan se on kehittänyt säästöjen perustuslainmukaisuuden arvioinnin edellytyksiä. Merkittävää on ollut se, onko kysymyksessä olennainen heikennys ja se, ettei säästö vaaranna perusoikeuden toteutumista. Säästöt voivat kuitenkin valiokunnan mukaan olla jossain määrin hyväksyttävä peruste puuttua oikeuksien tasoon.

Perustuslakivaliokunta on ihmisoikeustuomioistuimen linjan mukaisesti yleensä pitänyt valtion talouden edellyttämiä säästöjä hyväksyttävänä syynä sosiaaliin oikeuksiin kohdistuville leikkauksille. Sitä vastoin tuomioistuinlaitokseen kohdistuvien säästöjen kohdalla perustuslakivaliokunta totesi valtion talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä, että lisäsäästöt voisivat vaarantaa oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Laillisuusvalvonta

Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on esittänyt, että valtiot arvioisivat talousarviota koskevien säästöpäätösten perusoikeus- ja yhdenvertaisuusvaikutukset. Hän on korostanut oikeusasiamiesten, ihmisoikeusinstituutioiden ja yhdenvertaisuusvaltuutettujen keskeistä roolia perusoikeuksien noudattamisen valvonnassa ja suojelun tarpeessa olevien ihmisten auttamisessa haasteellisessa taloustilanteessa. Myös perustuslakivalio-

kunta on edellyttänyt, että säästöjen tosiasiallisia vaikutuksia on seurattava tarkoin.

Oikeusasiamiehen tehtävänä on julkisen vallan käytön lainmukaisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien valvonta. Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu lainsäätäjän tekemien päätösten eikä niiden taustalla olevien taloudellisten ja poliittisten valintojen arviointi. Mikäli laillisuusvalvoja havaitsee puutteita perusoikeuksien toteutumisessa, hän voi kuitenkin tehdä esityksiä lainsäädännön muuttamiseksi ja täydentämiseksi. Laillisuusvalvonnan tehtävänä on seurata lainsäädännön toimeenpanoa ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutumista.

Kantelujen ja tarkastusten perusteella on ilmeistä, että lainvastaisen toiminnan ja perusoikeuksien loukkausten taustalla on usein taloudellisia syitä. Valitettavan usein riittämättömistä taloudellisista resursseista seuraa merkittäviä puutteita oikeuksien toteutumiseen.

Tarkastuksilla on havaittu, että henkilökunnan vähäisyydestä on saattanut seurata, että vammaiset henkilöt suljetaan vastoin tahtoaan huoneisiinsa, jos henkilökunta joutuu poistumaan paikalta. Vammaisiin henkilöihin ja vanhuksiin saatetaan kohdistaa itsemääräämisoikeuden rajoituksia henkilökunnan vähäisyyden vuoksi. Kotihoidossa olevat henkilöt eristyvät ja heidän turvallisuutensa ja sosiaalisten kontaktiensa ylläpitämisessä on puutteita henkilöstön vähäisen määrän vuoksi. Kunnissa ei ole tarpeeksi työntekijöitä huostaanotettujen lasten olojen tehokkaaseen valvontaan. Lisäksi aluehallintovirastojen mahdollisuuksia tehdä tarkastuksia on rajoitettu tulosopimuksilla.

Henkilökunnan vähäinen määrä vankiloissa on johtanut siihen, että vankien sellin ulkopuolella viettämää aikaa on jouduttu supistamaan kansainvälisten suositusten vastaisesti. Vankien kuljetuksiin tarkoitetun kaluston puutteiden ja henkilökunnan vähäisen määrän vuoksi vangit sidotaan säännönmukaisesti kuljetuksen ajaksi, mikä on vastoin lakia. Vankien turvallisuuden kannalta on pidetty ongelmallisena heikkokuntoista sellihäly-

tyslaitteistoa ja viivettä mahdolliseen hälytykseen vastaamisessa, sen vuoksi, että yöaikaan vankilassa on vain vähän vartioita.

Oikeusasiamiehen saamissa selvityksissä ja lausunnoissa riittämättömiin taloudellisiin voimavaroihin ja säästöihin vedotaan kuitenkin harvoin. Laillisuusvalvonnessa ei kuitenkaan ole pidetty riittämättömiä taloudellisia voimavaroja syynä, joka oikeuttaisi esimerkiksi asian käsittelylle laissa asetettujen määräaikojen noudattamisen laiminlyöntiin. Esimerkiksi homekouluja koskeissa kanteluvastauksissa on todettu, että velvollisuus suojella lasten ja muiden tiloissa työskentelevien henkilöiden terveyttä edellyttää tehokasta ja viivytyksetöntä toimintaa huolimatta talousarvioon liittyvistä rajoituksista.

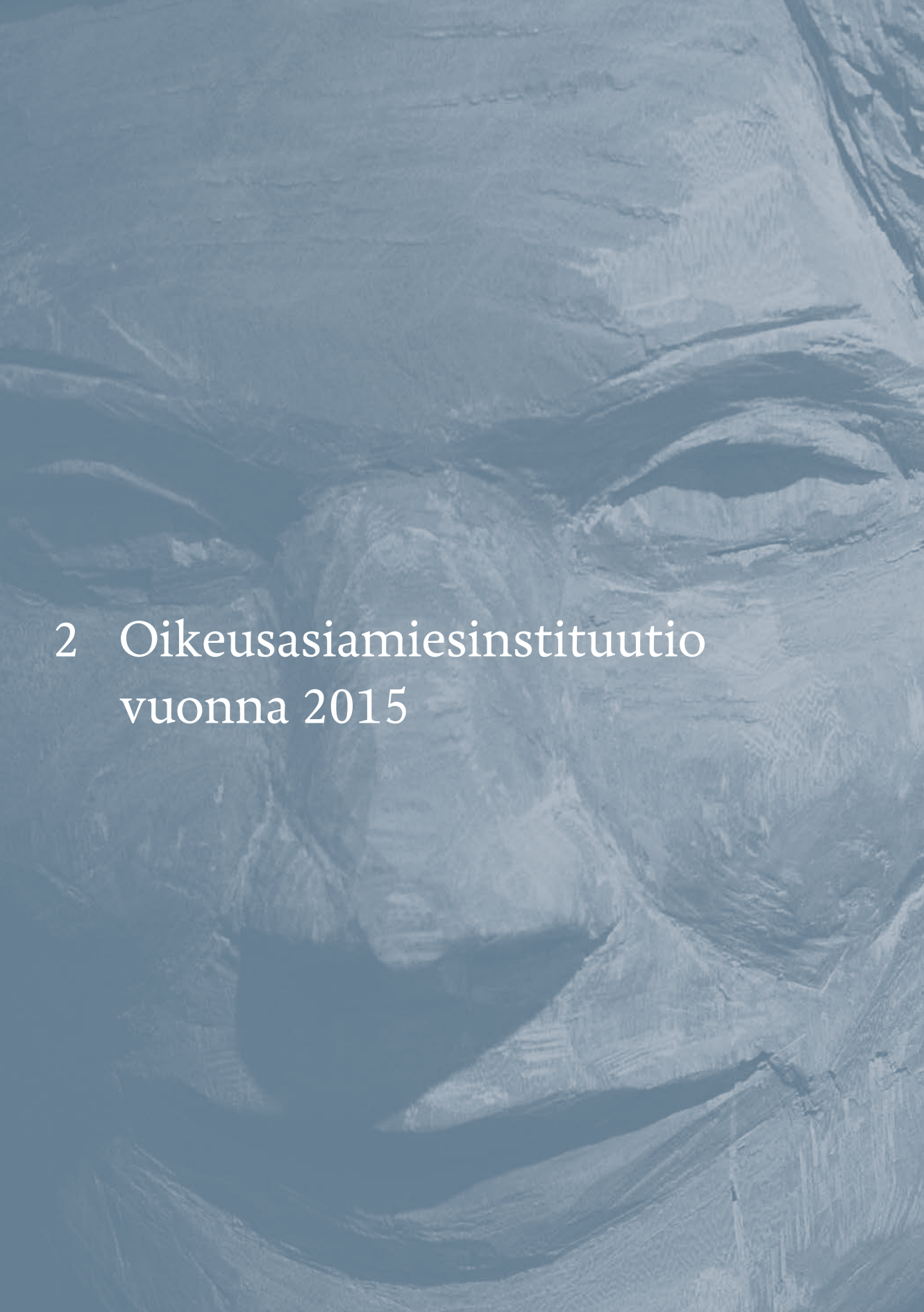
Laillisuusvalvonnessa on otettu kantaa myös kunnan alibudjetointiin. Voimavarojen suuntaaminen on kuitenkin viime kädessä poliittinen ratkaisu eikä suoranaisesti kuulu laillisuusvalvonnan tehtäviin. Kun talousarviossa myönnettyjen määrärahojen puitteissa tehdään yksilöä koskevia päätöksiä, tulee arvioida asiakkaan yksilöllinen tarve. Mikäli varatut määrärahat eivät riitä kaikille, palvelut voidaan kohdentaa ennalta määritellyssä etusijajärjestyksessä, noudattaen yhdenvertaisuusperiaatetta ja syrjinnän kieltoa. Velvollisuus edistää perusoikeuksien toteutumista edellyttää, että kunnan asukkaiden tarve arvioidaan ja mitoitetaan realistisella tavalla talousarvion perustaksi. Lisäksi on jatkuvasti ja järjestelmällisesti seurattava, miten varatut määrärahat vastaavat palvelujen tarvetta ja varauduttava myös kiireellisiin palvelujen tarpeeseen.

Oikeuslaitokseen kohdistuvista säästöistä on seurannut pitkiä käsittelyaikoja ja puutteita tuomioistuinten rakenteelliseen riippumattomuuteen. Kantelujen perusteella on havaittavissa, että pitkät käsittelyajat aiheuttavat vakavia ongelmia asioissa, jotka vaativat viivytyksetöntä käsittelyä, kuten lasten oikeuksia koskevat asiat. Oikeuslaitokseen kohdistuvat erilaiset asioiden tutkittavaksi ottamiseen ja käsittelyyn liittyvät rajoitukset saattavat olla oikeusvaltion kannalta kriittisiä. Oikeusasiamies on tarkastuksillaan myös havainnut,

että resurssien riittämättömyys suhteessa työmäärään on aiheuttanut tuomareiden ja muun henkilökunnan uupumista.

Oikeusapuun ja oikeuslaitokseen kohdistuvat säästöt ovat merkittäviä myös oikeusasiamiehen oman toiminnan kannalta. Oikeuden saatavuuteen kohdistuvat tosiasialliset rajoitukset, kuten prosessien kalleus, oikeusavun saamisen vaikeus tai pitkät maantieteelliset etäisyydet, lisäävät yhteydenottoja laillisuusvalvojiin. Oikeusasiamiehen puoleen kääntyminen on helppoa ja maksutonta. Apua pyydetäänkin aiempaa useammin oikeusasiamieheltä vaikka asia kuuluisi tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Valitettavasti kuitenkin juuri silloin, kun perusoikeuksien toteutumisen valvonnan tarve on suuri, kohdistuu myös laillisuusvalvojien voimavaroihin säästöpainetta, sen sijaan, että niitä vahvistettaisiin perusoikeuksien turvaamiseksi myös julkisen talouden kriisin aikana.



2 Oikeusasiamiesinstituutio vuonna 2015



2.1

Katsaus instituutioon

Vuosi 2015 oli Suomen oikeusasiamiesinstituut-
tion 96. toimintavuosi. Eduskunnan oikeusasia-
miehen toiminta käynnistyi Suomessa vuonna
1920, toisena maailmassa. Oikeusasiamiesinsti-
tuutio on lähtöisin Ruotsista, missä valtiopäivien
oikeusasiamiehen virka perustettiin vuonna 1809.
Suomen jälkeen seuraavaksi oikeusasiamiehen
virka perustettiin Tanskaan vuonna 1955 ja Nor-
jaan vuonna 1962.

Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin
(International Ombudsman Institute, IOI) jäse-
niä on tällä hetkellä noin 170. Osa oikeusasiamie-
histä on kuitenkin alueellisia tai paikallisia, esi-
merkiksi Saksassa ja Italiassa ei ole parlamentaa-
rista oikeusasiamiestä. Euroopan unioniin perus-
tettiin oikeusasiamies vuonna 1995.

Oikeusasiamies on eduskunnan valitsema ylin
laillisuusvalvoja. Hän valvoo, että julkista tehtä-
vää hoitavat noudattavat lakia, täyttävät velvolli-
suutensa ja toteuttavat toiminnassaan perus- ja
ihmisoikeuksia. Oikeusasiamiehen valvontaval-
taan kuuluvat tuomioistuimet, viranomaiset ja
virkamiehet sekä muut julkista tehtävää hoitavat
henkilöt ja yhteisöt. Sitä vastoin yksityiset tahot
ja yksilöt, joilla ei ole julkisia tehtäviä, eivät kuulu
oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin. Oi-
keusasiamies ei myöskään voi tutkia eduskunnan
lainsäädäntötyötä, kansanedustajien toimintaa ei-
kä valtioneuvoston oikeuskanslerin virkatoimia.

Ylimpien laillisuusvalvojien, oikeusasiamiehen
ja oikeuskanslerin toimivalta on lähes sama. Ai-
noa poikkeus on asianajajien valvonta, joka kuu-
luu vain oikeuskanslerin toimivaltaan. Vain oi-
keusasiamies tai oikeuskansleri voi päättää syyt-
teen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta
menettelystä virkatoimissa.

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välises-
sä työnjaossa oikeusasiamiehelle kuitenkin kes-
kitetään asiat, jotka koskevat vankiloita ja muita
suljettuja laitoksia, joihin henkilö on otettu vas-

toin tahtoaan, sekä pakkokeinolaissa säänneltyä
tai muuta vapaudenriistoa. Hänen valvontaansa
kuuluvat myös puolustusvoimia, Rajavartiolaitos-
ta, kriisinhallintahenkilöstöä ja Maanpuolustus-
koulutusyhdistystä ja sotilasoikeudenkäyntejä
koskevat asiat.

Oikeusasiamies on riippumaton ja toimii val-
tiovallan perinteisen kolmijaon – lainsäädäntö-,
toimeenpano- ja tuomiovallan – ulkopuolella.
Oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomai-
silta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta kaikki
laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tie-
dot. Tavoitteena on muun muassa varmistaa,
että eri hallinnonalojen omat oikeusturvajärjes-
telmät ja sisäiset valvontamekanismit toimivat
asianmukaisesti.

Oikeusasiamies antaa vuosittain eduskunnal-
le toimintakertomuksen, jossa hän arvioi havain-
tojensa pohjalta myös lainkäytön tilaa ja lainsää-
dännössä havaitsemiaan puutteita.

Oikeusasiamiehen valinnasta, toimivallasta
ja tehtävistä säädetään perustuslaissa ja oikeus-
asiamiehestä annetussa laissa. Nämä säännökset
ovat kertomuksen liitteessä 1.

Eduskunta valitsee oikeusasiamiehen ohel-
la kaksi apulaisoikeusasiamiestä. Kaikkien toi-
mikausi on neljä vuotta. Oikeusasiamies päättää
oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten
keskinäisestä työnjaosta. Apulaisoikeusasiamie-
het ratkaisevat heille kuuluvat asiat itsenäisesti
ja samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies.

OA Jääskeläinen ratkaisi asiat, jotka koskivat
periaatteellisia kysymyksiä, valtioneuvostoa ja
muuta ylimpiä valtioelimiä. Lisäksi hänelle kuu-
luivat muun muassa tuomioistuinta ja oikeushal-
lintoa, terveydenhuoltoa, vammaisia henkilöitä,
ulkomaalaisia, kieliasioita ja salaista tiedonhan-
kintaa koskevat asiat sekä kansallisen kidutuksen
vastaisen valvontaelimen tehtävien koordinoitua
ja raportointia koskevat asiat. AOA Pajujan vas-

tuulla olivat muun muassa poliisia, syyttäjälaitosta, opetusta, tiedettä ja kulttuuria sekä työvoima- ja työttömyysturvaa koskevat. Lisäksi hän ratkaisi rikosseuraamusalaa eli vankeinhoitoa, rangaistusten täytäntöönpano ja kriminaalihuoltoa koskevat asiat. AOA Sakslin käsitteli esimerkiksi sosiaalihuoltoa, lapsen oikeuksia, alue- ja paikallishallintoa ja ulosottoa koskevat asiat. Lisäksi hänelle kuuluivat sotilasasioita, puolustushallintoa, Rajavartiolaistosta, kirkkoa sekä liikennettä ja viestintää koskevat asiat. Yksityiskohtainen työnjako on liitteessä 2.

Apulaisoikeusasiamiehen ollessa estyneenä hoitamaan tehtäväänsä oikeusasiamies voi kutsua apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitamaan tämän tehtäviä. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisena toimi vuonna 2015 esittelijäneuvos Pasi Pölönen yhteensä 51 työpäivän ajan.

2.2

Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet

Suomessa laillisuusvalvonta on ajan myötä muuttanut monin tavoin. Oikeusasiamiehen rooli syyttäjänä on jäänyt taka-alalle, ja viranomaistoimintaa kehittävä rooli on korostunut. Oikeusasiamies asettaa vaatimuksia hallintomenettelylle ja ohjaa viranomaisia hyvään hallintoon.

Nykyisin oikeusasiamiehen tehtävänä on myös valvoa ja aktiivisesti edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämä on muuttanut näkökulmaa viranomaisten velvollisuuksista ihmisten oikeuksien toteutumiseen. Perus- ja ihmisoikeudet ovat esillä lähes kaikissa oikeusasiamiehen käsiteltävinä olevissa asioissa. Perusoikeuksien toteutumisen arviointi merkitsee eri suuntiin vaikuttavien periaatteiden punnintaa ja huomion kiinnittämistä perusoikeuksien toteu-

tumista edistäviin näkökohtiin. Arvioinneissaan oikeusasiamies korostaa perusoikeusmyönteisen laintulkinnan merkitystä.

Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen tukee ja korostaa oikeusasiamiehen tavoitteita perus- ja ihmisoikeuksien valvonnassa ja edistämisessä. Tähän kertomukseen sisältyy erillinen perus- ja ihmisoikeuksia koskeva jakso 3.

Oikeusasiamiehelle säädetyt tehtävät antavat pohjan sille, millaisia arvoja ja tavoitteita niin laillisuusvalvonnalle kuin kanslian työlle muutoin voidaan asettaa. Oikeusasiamiehen kanslian keskeiset arvot on luotu asiakkaiden, viranomaisten, eduskunnan, henkilöstön ja johtamisen näkökulmasta.

Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja yleiset tavoitteet ovat tiivistetysti seuraavalla sivulla.

Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet

Arvot

Oikeusasiamiehen kanslian keskeiset arvot ovat oikeudenmukaisuus, vastuullisuus ja ihmisläheisyys. Ne merkitsevät, että oikeudenmukaisuutta edistetään rohkeasti ja riippumattomasti. Kaikilta osin toiminnan tulee olla vastuullista, vaikuttavaa ja laadukasta. Kanslian tapa toimia on ihmisläheinen ja avoin.

Tavoitteet

Oikeusasiamiehen toiminnan tavoitteena on hoitaa kaikki oikeusasiamiehelle laissa säädetty tehtävät mahdollisimman korkealuokkaisesti. Tämä edellyttää toiminnan vaikuttavuutta, perus- ja ihmisoikeusasiantuntevuutta, oikea-aikaisuutta, huolellisuutta ja asiakaslähtöisyyttä sekä jatkuvaa kehittymistä oman toiminnan kriittisen arvionnin ja ulkoisten muutoksien perusteella.

Tehtävät

Oikeusasiamiehen ydintehtävä on laillisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta ja edistäminen. Tämä tapahtuu kanteluiden käsittelyn ja oma-aloitteisen toiminnan pohjalta. Eri-tyistehtäviä ovat suljetuissa laitoksissa olevien ja varusmiesten olojen ja kohtelun valvonta, tarkastukset virastoihin ja laitoksiin, telepakkokeinojen ja muun salaisen tiedonhankinnan valvonta sekä ministeri- ja tuomarivastuusi.

Painotukset

Toiminnan painotus eri tehtävien välillä määräytyy lähtökohtaisesti kulloinkin käsiteltävänä olevien asioiden määrän ja laadun perusteella. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten näkemys-

ten pohjalta päätetään toiminnan suuntaamisesta oma-aloitteiseen perus- ja ihmisoikeusvalvontaan ja tämän toiminnan painopisteistä sekä erityisteh-
tävien ja kansainvälisen yhteistyön painotuksista. Voimavarojen suuntaamisessa otetaan erityisesti huomioon vaikuttavuus, oikeusturva ja hyvä hallinto sekä haavoittuvat ihmisryhmät.

Toimintaperiaatteet

Kaikessa toiminnassa pyritään korkeaan laatuun, tasapuolisuuteen, avoimuuteen, joustavuuteen, joustuuteen ja hyvään asiakaspalveluun.

Toimintaperiaatteet erityisesti kanteluasioissa

Kanteluasioissa laatu merkitsee mm. yksittäisen asian tutkintaan käytettävän ajan sopeuttamista laillisuusvalvonnan kokonaisuuden hallintaan ja toimenpiteiden vaikuttavuutta. Kanteluratkaisussa asianosaisten kuuleminen, tietojen ja sovellet-
tävien oikeusnormien oikeellisuus, ratkaisujen sel-
keä ja lyhyt kirjoittamistapa sekä perustelujen va-
kuuttavuus ovat tärkeitä. Kaikki kanteluasiat käsi-
tellään enintään yhden vuoden tavoiteajassa kui-
tenkin siten, että nopeasti käsiteltäviksi määrätyt
kantelut käsitellään niille erikseen asetetuissa tätä
lyhemmissä tavoiteajoissa.

Tavoitteiden toteutumisen merkitys

Luottamus oikeusasiamiehen toimintaan muodostuu sen perusteella, miten näissä tavoitteissa onnistutaan ja miten kuva tästä toiminnasta välittyy. Luottamus on instituution olemassaolon ja vaikut-
tavuuden edellytys.

2.3

Toimintamuodot ja painopisteet

Oikeusasiamiehen keskeinen tehtävä ja toimintamuoto on kanteluiden tutkinta. Oikeusasiamies tutkii sellaiset hänen laillisuusvalvontaansa kuuluvat kantelut, joiden osalta on aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta lainoudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta aiheelliseksi katsomiinsa toimenpiteisiin. Kanteluiden lisäksi oikeusasiamies voi myös omasta aloitteestaan ottaa tutkittavaksi esiin tulleita epäkohtia.

Oikeusasiamiehen tulee lain mukaan tehdä tarkastuksia virastoissa ja laitoksissa. Erityisesti hänen kuuluu valvoa vankiloihin ja muihin suljettuihin laitoksiin sijoitettujen henkilöiden kohtelua samoin kuin varusmiesten kohtelua varuskunnissa. Tarkastuksia tehdään myös muihin, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksiin. Lapsen oikeuksien toteutumisen valvonta on yksi oikeusasiamiehen toiminnan painopisteitä.

Oikeusasiamiehen salaiseen tiedonhankintaan kohdistaman erityisvalvonnan ala laajeni vuoden 2014 alusta voimaan tulleen lainmuutoksen myötä kattamaan kaikki salaisen tiedonhankinnan keinot. Aikaisemmin oikeusasiamiehen erityinen valvontatehtävä koski vain osaa viranomaisten käyttämistä salaisen tiedonhankinnan keinoista, joista viranomaisten oli raportoitava oikeusasiamiehelle. Näiden keinojen lisääntyminen laajentaa myös valvonnan alaa. Salaisia tiedonhankintakeinoja käyttävät poliisi, Tulli, Rajavartiolaitos ja puolustusvoimat.

Salaisilla tiedonhankintakeinoilla puututaan useisiin perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin, kuten yksityiselämän, luottamuksellisen viestin ja kotirauhan suojan. Usein salaisen tiedonhankinnan käyttö vaatii tuomioistuimen lu-

van, mikä osaltaan varmistaa keinojen lainmukaista käyttöä. Myös oikeusasiamiehen valvonnalla on tärkeä osa näiden, käyttämishetkellä kohteelta salassa pidettävien tutkintakeinojen käytön valvonnassa. Salaisen tiedonhankinnan valvontaa käsitellään jaksossa 4.6.

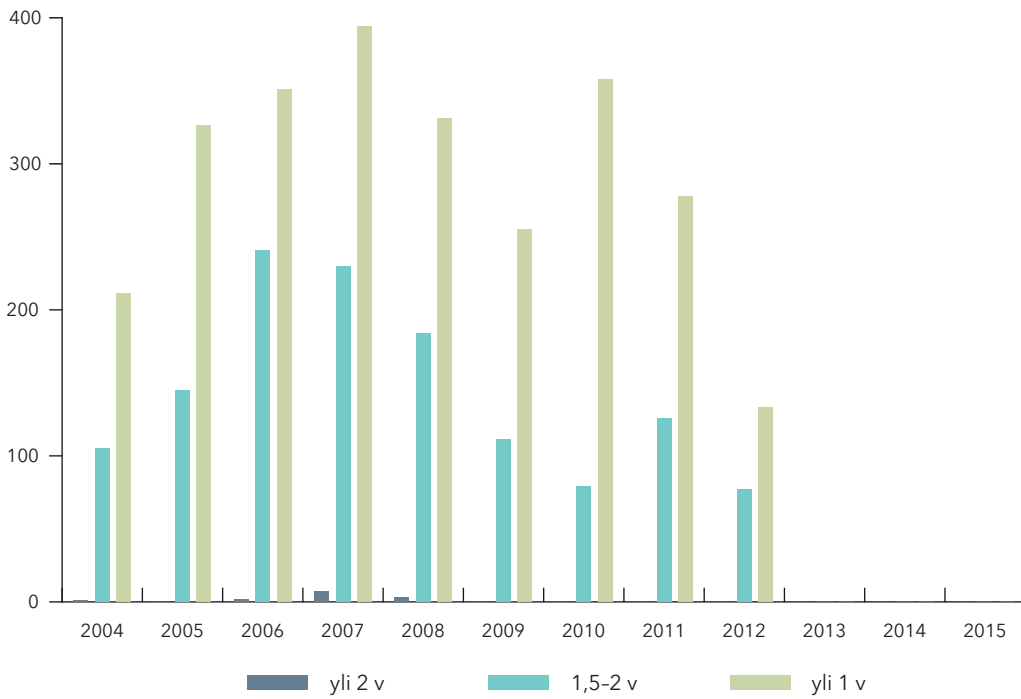
Laillisuusvalvonnassa perus- ja ihmisoikeudet ovat esillä paitsi yksittäisiä kanteluja ratkaistaessa, myös muun muassa tarkastusten ja omien aloitteiden suuntaamisessa. Perusoikeuksien painotus ja edistäminen näkyy myös muutoin oikeusasiamiehen toiminnassa. Tähän liittyen oikeusasiamies käy keskusteluja muun muassa keskeisten kansalaisjärjestöjen kanssa. Tarkastuksilla ja omasta aloitteesta hän ottaa esille sellaisia kysymyksiä, jotka ovat herkkiä perusoikeuksien kannalta ja joilla on yksittäistapauksia yleisempää merkitystä. Vuonna 2015 perus- ja ihmisoikeusvalvonnan erityisteema oli vammaisten henkilöiden oikeudet. Teeman sisältöä esitellään perus- ja ihmisoikeusjaksossa kohdassa 3.6.

2.3.1

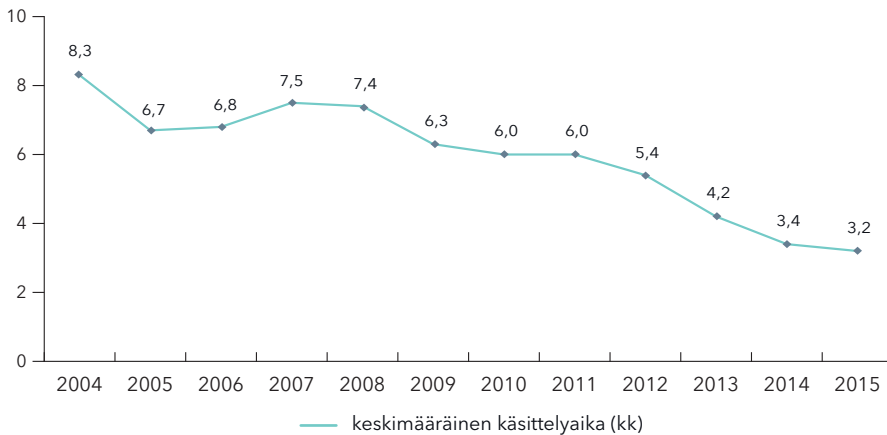
UUODEN KÄSITTELYAJAN SAAVUTTAMINEN

Oikeusasiamieslain vuonna 2011 voimaan tulleella uudistuksella laillisuusvalvontaa tehostettiin lisäämällä oikeusasiamiehen harkintavaltaa ja toimintavaihtoehtoja sekä kansalaisnäkökulmaa painottamalla. Kanteluiden vanhentumisaikaa lyhennettiin viidestä vuodesta kahteen vuoteen. OA:lle annettiin mahdollisuus siirtää kanteluasia muulle toimivaltaiselle viranomaiselle. Lakia muutettiin myös siten, että OA voi kutsua AOA:n sijaisen hoitamaan tämän tehtäviä tarpeen mukaan.

Lakiuudistus mahdollisti voimavarojen tarkoituksenmukaisemman kohdentamisen sellaisiin



Yli vuoden vireillä olleet kantelut vuosina 2004–2015



Kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika vuosina 2004–2015

asioihin, joissa oikeusasiamies voi auttaa kantelijaa tai muuten ryhtyä toimenpiteisiin. Kantelijaa pyritään, mikäli mahdollista, auttamaan esimerkiksi esittämällä tapahtuneen virheen korjaamista tai kantelijan oikeuksien loukkaamisen hyvittämistä.

Kantelujen enimmäiskäsittelyajan lyhentäminen yhteen vuoteen on ollut oikeusasiamiehen pitkän aikavälin tavoite. Ratkaisutoiminnan tehostamisen johdosta tähän tavoitteeseen päästiin ensimmäisen kerran vuonna 2013 huolimatta kantelujen määrän voimakkaasta kasvusta. Myös vuosina 2014 ja 2015 tähän tavoitteeseen päästiin, eikä vuoden vaihteessa ollut vireillä yhtään yli vuoden vanhaa kantelua.

Kantelujen keskimääräinen käsittelyaika oli vuoden lopussa 3,2 kuukautta, kun se vuoden 2014 päättyessä oli 3,4 kuukautta.

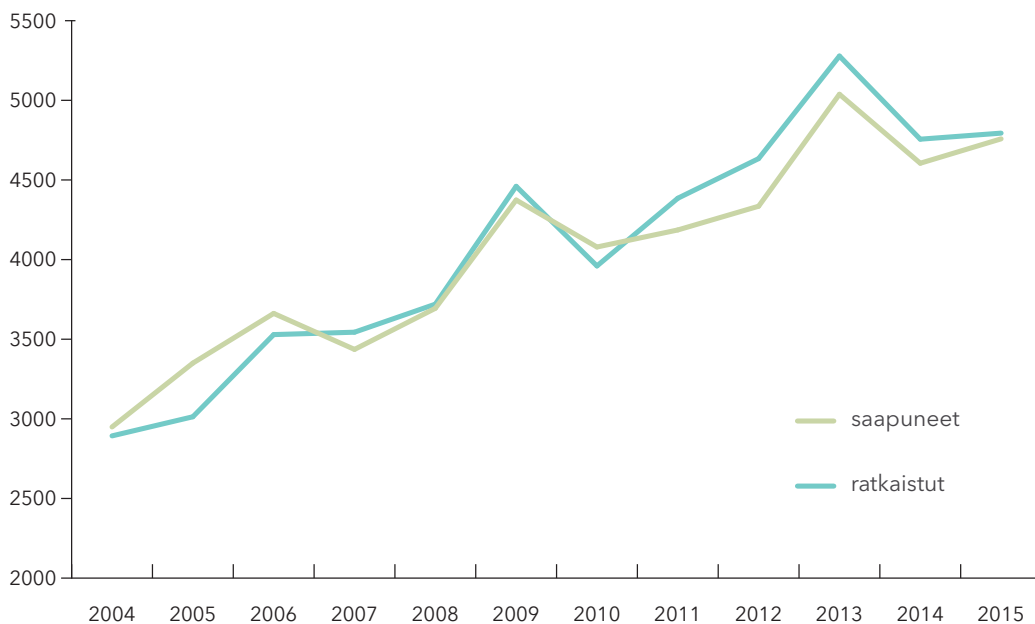
2.3.2

KANTELUT JA MUUT LAILLISUUSVALVONTA-ASIAT

Vuonna 2015 kanteluita saapui 4 759. Tämä on noin 150 (3 %) enemmän kuin vuonna 2014 (4 606). Kertomusvuonna ratkaistiin 4 794 kantelua eli noin 50 enemmän kuin niitä saapui.

Viime vuosina kirjeitse tai telefaksilla lähetettyjen ja henkilökohtaisesti toimitettujen kanteluiden määrä on laskenut ja vastaavasti sähköpostitse saapuneiden määrä on huomattavasti lisääntynyt. Vuonna 2015 valtaosa, 65 %, kanteluista saapui sähköisesti.

Oikeusasiamiehelle saapuneet kantelut kirjataan oikeusasiamiehen kanslian diaariin omaan asiaryhmäänsä (ryhmä 4). Kantelijalle lähetetään noin viikon sisällä ilmoituskirje kantelun vastaanottamisesta. Sähköpostitse saapuneisiin kanteluihin lähetetään lisäksi heti vastaanottoilmoitus sähköisesti.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2004–2015

Osa kanteluista käsitellään ns. nopeutetussa menettelyssä. Vuonna 2015 nopeutetussa menettelyssä käsiteltiin 1 023 eli 21 % kaikista kanteluista. Nopeutetun käsittelyn tarkoituksena on alustavasti erotella heti saapumisvaiheessa sellaiset kanteluiksi kirjatut asiat, joiden tarkempi tutkiminen ei ole tarpeen. Menettelyyn soveltuvat erityisesti asiat, joissa ei selvästi ole aihetta epäillä virhettä, asia on vanhentunut, asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, kirjoitus on yksilöimätön, asia on vireillä muualla tai kyse on uudistetusta kantelusta, josta ei ilmene aihetta ensimmäisen kanteluratkaisun uudelleenarviointiin. Nopeutetun menettelyn kanteluista ei lähetetä ilmoituskirjetä kantelijalle. Jos ilmenee, että kantelu ei sovellu-kaan nopeutettuun käsittelyyn, asia palautetaan tavanomaiseen kanteluiden jakoon, ja kantelijalle lähetetään kirjaamosta ilmoituskirje. Nopeutetusti käsitellyissä asioissa vastausluonnos toimitetaan ratkaisijalle viikon kuluessa. Kantelijalle lähetetään esittelijän allekirjoittama vastaus.

Tiedusteluluonteisia kansalaiskirjeitä, selvästi perusteettomia kirjoituksia tai toimivaltaan kuulumattomia ja sisällöltään epäselviä ei käsitellä kanteluina, vaan ne kirjataan omaan asiaryhmäänsä (ryhmä 6, ns. muut kirjoitukset). Ne luetaan kuitenkin laillisuusvalvonta-asioihin ja jaetaan kirjaamosta apulaisoikeusasiamiehen sijaiselle tai kansliapäällikölle, joka jakaa ne edelleen notaareille ja tarkastajille valmisteltaviksi. Tällaisenkin kirjeen lähettäneelle annetaan vastaus ja vastauskonseptit tarkastaa apulaisoikeusasiamiehen sijainen tai kansliapäällikkö. Vuonna 2015 tähän diaariryhmään kuuluvia kirjoituksia oli 318 kappaletta.

Nimettömiä kirjoituksia ei käsitellä kanteluina, mutta niidenkin osalta arvioidaan tarvetta ottaa asia omana aloitteena tutkittavaksi.

Pelkästään tiedoksi tulleet kirjoitukset niin ikään kirjataan, mutta niihin ei vastata. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen tai kansliapäällikkö kuitenkin tarkastaa ne. Kanslian verkkosivujen palautelomakkeella tulleita yhteydenottoja käsitellään näiden periaatteiden mukaan. Vuonna 2015 vastaanotettiin lähes 1 100 tiedoksi tullutta kirjoitusta.

■ saapuneet ■ ratkaistut	2014	2015
Kantelut	4 558 4 757	4 727 4 794
Oikeuskanslerilta siirtyneet	48	32
Omat aloitteet	60 58	89 73
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	84 87	74 75
Muut kirjoitukset	292 294	318 313
Yhteensä	5 042 5 196	5 240 5 255

Saapuneet ja ratkaistut laillisuusvalvonta-asiat vuosina 2014–2015

Lisäksi laillisuusvalvonta-asioihin kuuluvat lausunnot ja kuulemiset esimerkiksi eduskunnan eri valiokunnissa (liitteenä 3).

Vuonna 2015 kaikista saapuneista kanteluista 81 % kohdistui kymmeneen suurimpaan asiaryhmään. Numerotiedot kymmenestä suurimmasta kohderyhmästä ovat liitteessä 4.

Omia aloitteita ratkaistiin vuonna 2015 yhteensä 73. Niistä oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johti 57 asiaa eli 78 % asioista.

2.3.3 TOIMENPITEET

Oikeusasiamiehen toiminnassa merkittävimpiä ovat ratkaisut, jotka johtavat oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Toimenpiteitä ovat virkasyyte, huomautus, käsitys ja esitys. Asia voi johtaa myös muuhun oikeusasiamiehen toimenpiteeseen, kuten esitutkinnan määräämiseen tai oikeusasiamiehen aikaisemman kannanoton saattamiseen viranomaisen tietoon. Lisäksi asiassa voi tapahtua korjaus sen tutkinnan aikana.

Virkasyyte on ankarin oikeusasiamiehen toimenpiteistä. Hän voi kuitenkin olla nostamatta syytettä, vaikka valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, jos hän katsoo, että asia voi jäädä huomautuksen varaan. Hän voi myös lausua käsityksensä lainmukaisesta menettelystä tai kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Käsitys voi olla luonteeltaan moititiva tai ohjaava.

Lisäksi oikeusasiamies voi tehdä esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi sekä kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan elimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin. Joskus viranomaisen saattaa oikaista tekemänsä virheen omasta aloitteestaan jo siinä vaiheessa, kun oikeusasiamies on puuttunut siihen selvityspyynnöin.

Vuonna 2015 kaikista ratkaistuista kanteluista ja omista aloitteista 834 eli 17 % johti oikeusasiamiehen toimenpiteeseen. Kanteluista ja omista aloitteista tutkittiin ns. täysimittaisesti eli hankkimalla asiassa vähintään yksi selvitys ja/tai lausunto 1 346 asiaa eli lähes 28 % asioista. Näistä asioista noin 52 % johti oikeusasiamiehen toimenpiteeseen.

Noin 46 %:ssa eli 2 225 asiassa ei ollut aihetta epäillä virheellistä tai lainvastaista menettelyä tai ei ollut aihetta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Virheellistä menettelyä ei todettu 295 asiassa eli noin 6 %:ssa. Kantelua ei tutkittu 31 %:ssa tapauksista (1 497).

Tavallisimmin kantelua ei tutkittu siitä syystä, että asia oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa. Laillisuusvalvoja ei yleensä puutu muutoksenhakuasteessa tai muussa viranomaisessa käsiteltävänä olevaan asiaan. Muussa viranomaisessa vireillä olevia asioita, joita ei tutkittu, oli kaikista ratkaistuista kanteluista vajaat 12 % (556). Lisäksi tutkimatta jäävät muun muassa asiat, jotka eivät kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, ja pääsääntöisesti yli kaksi vuotta vanhat asiat.

Kun tarkastelun ulkopuolelle jätetään ne kantelet, joita ei tutkittu, toimenpideratkaisujen osuus oli lähes 24 %.

Virkasyytteitä ei kertomusvuonna määrätty nostettavaksi. Huomautuksia annettiin 11 ja käsityksiä esitettiin 644. Asian käsittelyn aikana tapahtui korjaus 30 tapauksessa. Esityksiksi luokiteltuja ratkaisuja oli 28, vaikkakin esityksen luonteisia hallinnon kehittämiseen liittyviä kannanottoja sisältyi myös muihin ratkaisuihin. Muita toimenpiteitä tilastoitiin 121 asiassa. Edellä mainittuja toimenpiteitä on tosiasiaa jonkin verran enemmän, sillä samasta asiasta tilastoidaan vain yksi toimenpide, vaikka niitä olisi ollut useampia.

Liitteessä 4 on tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta.

2.3.4 TARKASTUKSET

Vuoden 2015 aikana tehtiin tarkastuksia 152 kohteeseen. Tämä on lähes 37 % enemmän kuin edellisenä vuonna (111). Luettelo kaikista tarkastuksista on liitteenä 5. Tarkastuksia kuvataan tarkemmin eri asiaryhmien yhteydessä.

Tarkastuksista yli puolet tapahtui oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiesten johdolla ja vajaa puolet tehtiin esittelijöiden voimin. Suljettuihin laitoksiin tehdyistä tarkastuksista 82 oli ennalta ilmoittamattomia eli ns. yllätystarkastuksia.

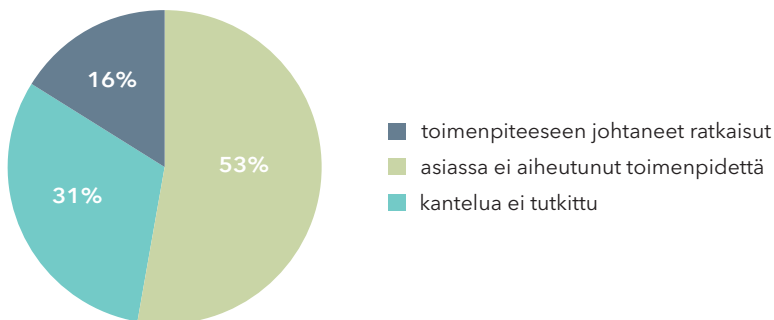
Suljettuihin laitoksiin sijoitetuille henkilöille ja varusmiehille varataan tarkastusten yhteydessä tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun oikeusasiamiehen tai hänen avustajiensa kanssa. Tarkastuksia tehdään myös esimerkiksi koulukoteihin, kehitysvammalaitoksiin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksiin.

Tarkastuksilla havaitaan usein epäkohtia, joita otetaan omana aloitteena selvitettäväksi. Lisäksi tarkastuksilla on ennalta ehkäisevä tehtävä.

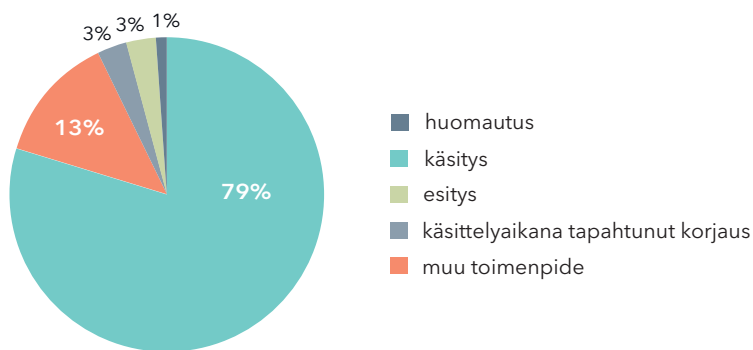
TOIMENPITEET VIRANOMAISITTAIN		Toimenpide							Ratkaisujen kokonaisuus	% -osuus
		Syyte	Huomautus	Käsitys	Esitys	Korjaus	Muu toimenpide	Yhteensä		
Viranomainen	Sosiaaliturva		4	156	4	7	20	191	1 085	17,6
	- sosiaalihuolto		4	130	1	7	17	159	799	
	- sosiaalivakuutus			26	3		3	32	286	
	Rikosseuraamusala		1	115	5	1	8	133	478	27,9
	Terveysturvaviranomaiset		3	72	6	5	24	110	501	22,0
	Poliisiviranomaiset			96			4	103	731	14,1
	Työhallinnon viranomaiset			58		5	19	82	259	31,7
	Kunnalliset viranomaiset			27	2		4	33	177	18,7
	Opetusviranomaiset			18		7	1	26	184	14,1
	Tulliviranomaiset			22			1	23	54	42,6
	Ulosottoviranomaiset			13	4	1	3	21	129	16,3
	Ympäristöviranomaiset			14			3	17	132	12,9
	Sotilasviranomaiset			10			5	15	70	21,4
	Liikenne- ja viestintäviranomaiset		1	6	2		3	12	108	11,1
	Muut valvottavat viranomaiset			5	3		4	12	149	8,0
	Tuomioistuimet			7			5	12	241	5,0
	- yleiset tuomioistuimet			5			5	10	210	
	- erityistuomioistuimet			1				1	6	
	- hallintotuomioistuimet			1				1	25	
	Edunvalvontaviranomaiset		1	7			4	12	96	12,5
	Julkiset oikeusavustajat			5			4	9	32	28,1
	Veroviranomaiset			5	1	1	1	8	96	8,3
	Maa- ja metsätalousviranomaiset			4			3	7	79	8,9
	Ulkomaalaisviranomaiset		1	2			1	4	63	6,3
	Ylimmät valtionelimet			1	1		1	3	94	3,2
	Syyttäväviranomaiset			1				1	66	1,5
	Kirkolliset viranomaiset								21	
	Valvontaan kuulumattomat yksityiset								22	
	Yhteensä			11	644	28	30	121	834	4 867

* Toimenpiteiden prosenttiosuus ratkaistuista asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista

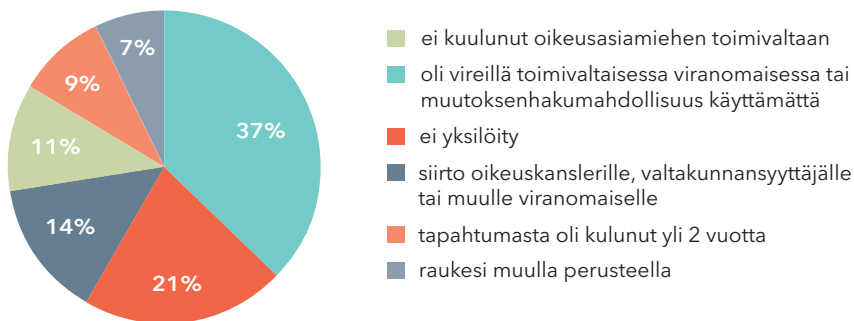
2.3 TOIMINTAMUODOT JA PAINOPISTEET



Kaikki ratkaistut kantelut vuonna 2015



Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut vuonna 2015



Tutkimatta jätetyt kantelut vuonna 2015

2.4

Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio

Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio muodostuu oikeusasiamiehestä, Ihmisoikeuskeskuksesta ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnasta.

2.4.1

IHMISOIKEUSINSTITUUTIOILLA A-STATUS

Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta perustettiin oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen erityisesti sen vuoksi, että niistä ja oikeusasiamiehestä muodostuva kokonaisuus täyttäisi mahdollisimman hyvin YK:n vuonna 1993 hyväksymien ns. Pariisin periaatteiden asettamat vaatimukset. Tämä jo 2000-luvun alussa alkanut prosessi saavutti tavoitteensa, kun Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio sai A-statusen.

Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden tulee hakea ns. akkreditaatiota YK:n kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainväliseltä koordinaatiokomitealta (ICC). Akkreditaatiostatus osoittaa sen, kuinka hyvin kyseinen instituutio täyttää Pariisin periaatteiden vaatimukset. Paras A-status osoittaa instituution täyttävän täysin vaatimukset, B-status osoittaa joitain puutteita ja C-status niin merkittäviä puutteita, ettei instituution voida lainkaan katsoa täyttävän vaatimuksia. Akkreditaatiostatus arvioidaan uudelleen viiden vuoden määräajoin.

Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio jätti kesäkuussa 2014 akkreditaatihakemuksen kansainväliselle koordinaatiokomitealle. Hakemus käsiteltiin koordinaatiokomitean akkreditoinnin alakomiteassa (SCA), joka suosittelee Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle parhaimman eli A-statusen myöntämistä. Suositus vahvistui koordinaatiokomitean lopulliseksi päätökseksi joulukuun 29. päivänä. A-status on myönnetty vuosille 2014–2019.



OA Petri Jääskeläinen vastaanotti 11.3.2015 Genevessä Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution A-statusta osoittavan sertifikaatin.

A-statusen myöntämiseen voi liittyä suosituksia kansallisen ihmisoikeusinstituution kehittämiseksi. Suomelle annetuissa suosituksissa muun muassa korostettiin tarvetta turvata riittävät voimavarat Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution tehtävien tehokkaaseen hoitamiseen. Suositukset ovat kokonaisuudessaan OA:n vuoden 2014 kertomuksen liitteenä 6.

A-statusella on paitsi periaatteellista ja symbolista arvoa, myös oikeudellista merkitystä: A-statusen saaneella kansallisella instituutiolla on muun muassa puheoikeus YK:n ihmisoikeusneuvostossa ja äänioikeus ICC:ssä. A-statusta pidetään YK:ssa ja yleisemminkin kansainvälisesti erittäin tärkeänä. Suomen ihmisoikeusinstituutio on liittynyt myös kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalaiseen verkostoon ENNHRI:in.

2.4.2 IHMISOIKEUSINSTITUUTION TOIMINNALLINEN STRATEGIA

Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution eri osilla on omat tehtävänsä ja toimintamuotonsa. Instituution ensimmäinen yhteinen pitkän aikavälin toiminnallinen strategia valmistui vuonna 2014. Siinä on määritelty yhteiset tavoitteet ja ne keinot, joilla yhtäältä oikeusasiamies ja toisaalta Ihmisoikeuskeskus pyrkivät tavoitteiden toteuttamiseen. Strategia antaa hyvän kuvan siitä, kuinka instituution toiminnallisesti itsenäisten, mutta toisiinsa liitettyjen osien erilaiset tehtävät tukevat toinen toisiaan yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Strategiassa määriteltiin kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle seuraavat päätavoitteet:

1. Yleinen tietoisuus, ymmärrys ja osaaminen perus- ja ihmisoikeuksista lisääntyy ja niiden kunnioittaminen vahvistuu.
2. Puutteet perus- ja ihmisoikeuksien toteutamisessa tunnistetaan ja korjataan.
3. Kansallinen lainsäädäntö ja muu normisto sekä niiden soveltamiskäytäntö turvaavat tehokkaasti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen.
4. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset saatetaan voimaan ja muut ihmisoikeusinstrumentit omaksutaan joutuisasti ja pannaan täytäntöön tehokkaasti.
5. Oikeusvaltioperiaate toteutuu.

2.5

Uusia valvontatehtäviä

YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valvonta

YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja ja sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaan saattamista koskevat lait hyväksyttiin keväällä 2013. Tässä yhteydessä eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muutoksella eduskunnan oikeusasiamies nimettiin (uusi 1 a luku 11 a – 11 h §) yleissopimuksen kansalliseksi valvontaelimeksi. Lain muutos tuli voimaan 7.11.2014 (VN:n asetus 848/2014). Valvontaelimen tehtäviä käsitellään tämän kertomuksen jaksossa 3.3.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus

Eduskunta hyväksyi 3.3.2015 oikeusasiamieslain muutoksen, jolla YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista joulukuussa 2006 tehdyn yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaisista tehtävistä huolehtiminen säädettiin oikeusasiamiehen, Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan tehtäviksi. Rakenteen, jonka tulee olla riippumaton, tehtävänä on yleissopimuksen täytäntöönpanon edistäminen, suojeleminen ja seuranta.

Eduskunta edellytti kuitenkin lausumassaan, että ennen yleissopimuksen ratifioinnin loppuunsaattamista varmistetaan, että sopimuksen 14 artiklan ratifioinnin edellytykset täyttyvät kansallisessa lainsäädännössä. Lausumassa viitattiin sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden määräämisestä eduskunnalle annettuun lakiehdotukseen (HE 108/2014 vp), joka kuitenkin raukesi vaalikauden päättyessä. Hallitus antoi eduskunnalle uuden lakiehdotuksen kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta (HE 96/2015 vp). Suomi talletti ratifioimiskirjansa YK:n pääsihteerin huostaan 11.5.2016. Yleissopimus ja sen valinnainen pöytäkirja tulevat Suomen osalta voimaan 10.6.2016.

2.6

Kotimainen ja kansainvälinen yhteistyö

2.6.1

KOTIMAISET TAPAHTUMAT

OA Jääskeläinen osallistui oikeusasiamiehen vuoden 2013 kertomuksen täysistuntokäsittelyyn 16.1.2015 ja 20.1.2015.

Eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2014 kertomus luovutettiin eduskunnan puhemiehel-
le 2.6.2015. Oikeusasiamies osallistui kertomuksen lähete keskusteluun eduskunnan täysistunnossa 12.6. ja 16.6., sekä ainoaan käsittelyyn 2.10.2015 täysistunnossa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta vieraili kansliassa 7.10.

Eduskunnan oikeusasiamiesinstituutio täytti kertomusvuoden helmikuussa 95 vuotta. Vuosipäivän kunniaksi järjestettiin 11.2. juhlaseminaari, jonka teemana oli *Oikeusasiamies perusoikeuksien puolustajana* ja lähemmin *Oikeusasiamiehen tehtävien laajentuminen laillisuusvalvonnasta yksilön oikeuksien edistämiseen*.

Juhlaseminaariin kutsutut puhujat ja vieraat edustivat julkisen vallan ja hallinnon eri tasoja sekä yliopistotutkimusta, kansalaisyhteiskuntaa ja mediaa. Juhlassa kuultiin myös Ihmisoikeuskeskuksen ja oikeusasiamiehen kanslian oman henkilöstön puheenvuorot. Juhlaan kutsuttiin kaikkiaan noin 200 vierasta.

Seminaarissa esitetyt puheenvuorot kuten myös seminaarin kevennyksenä esitetty oikeusasiamiesrapin teksti, julkaistiin juhla kirjassa. Kirjaan koottiin tietoa myös juhlaseminaarin muusta ohjelmasta sekä kuvia.

OA Jääskeläinen, AOA Sakslin, Ihmisoikeuskeskuksen johtaja Rautio sekä Ihmisoikeuskeskuksen virkamiehet osallistuivat 9.12. Finlandia-talossa Helsingissä järjestettyyn Suomen YK-jäsenyyden 60-vuotisjuhlaan. Juhlassa puhuivat YK:n pääsihteeri Ban Ki-moon ja tasavallan presidentti Sauli Niinistö.



OA Petri Jääskeläinen ja AOA:t Maija Sakslin ja Jussi Pajuoja luovuttivat oikeusasiamiehen toimintakertomuksen vuodelta 2014 eduskunnan puhemies Maria Lohelalle 2.6.2015.



Eduskunnan perustuslakivaliokunta vieraili kansliassa 7.10.2015 puheenjohtajansa Annika Lapintien johdolla.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja Ihmisoikeuskeskus järjestivät yhdessä Euroopan neuvoston kanssa ja tuella Finlandia-talossa Helsingissä 10.–11.12. kansainvälisen konferenssin ”Council of Europe and the Role of National Human Rights Institutions, Equality Bodies and Ombudsman Offices in Promoting Equality”. Konferenssi järjestettiin juhlistamaan Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle joulukuussa 2014 myönnettyä A-statusta. Konferenssissa pitivät puheenvuoron mm. presidentti Tarja Halonen, OA Jääskeläinen, Ihmisoikeuskeskuksen johtaja Rautio ja Ihmisoikeuskeskuksen asiantuntija Kristiina Kouros. Konferenssiin osallistui noin 190 kotimaista ja ulkomaisia ihmisoikeus- ja tasa-arvoviranomaisia ja useiden kansalaisjärjestöjen edustajia sekä oikeusasiamiehen kanslian ja Ihmisoikeuskeskuksen virkamiehiä.

Oikeusasiamiehen kansliassa kävi useita kotimaisia viranomaisia ja muita vieraita sekä vierailijaryhmiä, joiden kanssa keskusteltiin ajankohtaisista asioista ja oikeusasiamiehen toiminnasta. Oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet ja kanslian henkilöstö tekivät vierailuja tutustuen muiden viranomaisten toimintaan, pitivät esitelmää ja osallistuivat vuoden aikana lukuisiin kuulemisiin ja muihin tilaisuuksiin.

Euroopan unionin tuomioistuimen tuomari Allan Rosas vieraili kansliassa 29.5. Hän piti kanslian henkilöstölle tuomioistuinkatsauksen. Tilaisuuteen osallistui oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten lisäksi useita kanslian virkamiehiä.

Lapsiasiavaltuutettu Tuomas Kurttila seurueineen oli kansliassa AOA Sakslinin vieraana 25.5. Tapaamiseen osallistui myös kanslian virkamiehiä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kirsi Pimiä virkamiehineen vieraili kansliassa 22.9. Tapaamiseen osallistuivat OA Jääskeläinen ja AOA:t Pajuojat ja Sakslin sekä kanslian virkamiehiä.

Kansliassa vieraili myös muun muassa Varusmiesliiton edustajia 11.6., oikeusministeriön demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikön virkamiehiä 18.9., Valtakunnanvoudinviraston edustajia 6.10., rikosseuraamuslaitoksen lakimie-



Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnan 95-vuotisjuhlaa vietettiin 11.2.2015 Pikkuparlamentin auditoriossa. Näkökulmansa juhlan teemaan esitti muun muassa puhemies Eero Heinäluoma.



95-vuotisjuhlan musiikkiosuudesta vastasi Käsikello-orkestri Kide Jyväskylästä.

hiä 18.11. sekä Terveiden- ja hyvinvoinnin laitoksen vammaisuustiimi 27.11.

OA Jääskeläinen piti esitelmän Helsingin yliopistolla 21.5. järjestetyssä Hallinto-oikeuspäivässä. Hän piti esitelmät myös uusien kansanedustajien perehdyttämisohjelmassa Pikkuparlamentissa 26.5. sekä eduskunnan toimittajaohjelmassa 13.10.

AOA Pajuoja toimi vastaväittäjänä 8.5. Itä-Suomen yliopistolla Joensuussa pidetyssä Sasu Tynin väitöstilaisuudessa. Hän piti myös alustuksen 26.8. Joensuussa pidetyillä Valtakunnallisilla XVI Oikeustieteen päivillä.

AOA Sakslin puhui Helsingin yliopistolla 26.3. pidetyssä IV Valtiosääntöpäivässä aiheesta ”Pitääkö perustuslain valvontajärjestelmä uudistaa?” Sakslin toimi myös puheenjohtajana paneelissa ”Perustuslain valvontajärjestelmän uudistaminen: tarve, painopisteet, suunta”.

AOA Sakslin piti avauspuheenvuoron puolustusvoimien komentajiston neuvottelupäivillä 18.9. Pääesikunnassa. Hän puhui myös Turun oikeustieteellisessä tiedekunnassa 30.9. aiheesta ”Oikeudellisen ajattelun lähtökohdat”.

2.6.2

KANSAINVÄLISET YHTEYDET

Oikeusasiamiehen kanslian kansainvälinen toiminta on viime vuosina lisääntynyt. Kansliassa kävi vuoden aikana useita ulkomaalaisia vieraita ja delegaatioita tutustumassa oikeusasiamiehen toimintaan. Osa vierailuista oli luonteeltaan työvierailuja, joiden aikana vieraat tutustuivat käytännönläheisesti kanslian työhön ja menettelytapoihin sekä hallintoon ja tapasivat kanslian virkamiehiä. Suomen oikeusasiamiesinstituutio ja sen toiminta herättävät kansainvälistä mielenkiintoa muun muassa siksi, että instituutio on toiseksi vanhin maailmassa.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen ja esittelijäneuvos Pasi Pölönen ovat olleet elokuusta 2015 lähtien mukana Kyproksen hallituksen EU:n komissiolta pyytämässä teknisen konsultaation hankkeessa, jossa arvioidaan Kyproksen oikeusasiamiehen toimintaa. Kyproksen oikeusasiamiehen toiminnan arviointi on osa laajempaa Kyproksen hallinnon arviointi- ja uudistamisohjelmaa, johon Kyproksen hallitus on sitoutunut suhteessa EU:n komissioon, EU:n keskuspankkiin ja IMF:ään. Tehtävänä on arvioida muun muassa

Kyproksen oikeusasiamiehen riippumattomuutta, organisaatiota ja työnkuluja, toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä resurssi- ja kehittämistarpeita. Hankkeen loppuraportti toimintasuunnitelmaehdotuksineen esitetään Kyproksen hallitukselle huhtikuussa 2016.

Suomesta hankkeessa ovat mukana myös ulkoministeriötaustainen Eija-Leena Linkola ja kehityspäällikkö Marika Tammeaid Valtiokonttorista. Ryhmä teki ensimmäisen perehtymismatkan Kyproksen oikeusasiamiehen toimistoon 14.–18.12.2015.

Kansainvälisiä vieraita

Alla on lueteltu osa kansliassa kertomusvuonna vierailleista henkilöistä ja delegaatioista.

- 20.1. Norjan entinen oikeusasiamies Arne Fliflet
- 4.5. Tadžikistanin oikeusasiamies Zarif Alizoda ja presidentinhallinnon perustuslakiosaston päällikkö Muzaffar Ashuriyon valtuuskuntineen
- 7.5. YK:n vammaisten oikeuksien erityisraportoija (UN Special Rapporteur) Catalina Devandas Aquilar ja Krista Orama (Adviser, OHCHR)
- 12.5. Hollannin parlamentin ja kaupunkien edustajat (political advisors of the Dutch Parliament and City Council Members)
- 14.7. Kolumbian suurlähettiläs Fulvia Benavides ja konsuli Claudia Sinning
- 21.9. Moldovan parlamentin jäseniä (Standing Committee on Human Rights and Ethnic Relations)
- 30.9. Ryhmä eurooppalaiseen vaihto-ohjelmaan (EJTN) osallistuvia tuomareita ja syyttäjiä
- 13.10. Nepalín korkeimman oikeuden presidentti, Chief Justice Kalyan Shrestha seurueineen, delegaatioon kuului hovioikeuden ja käräjäoikeuden tuomareita
- 14.10. Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön ETYJ:in valtuuskunta



YK:n vammaisten oikeuksien erityisraportoija Catalina Devandas Aguilar vieraili toukokuussa kansliassa ja tapasi muun muassa OA Jääskeläisen ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajan Sirpa Raution.

- 19.10. Korealaisen Kyungheen yliopiston vierailijaryhmä
- 29.10. Tshekin ihmisoikeusministeri Mr. Jiří Dienstbier (minister for Human Rights, Equal Opportunities and Legislation and Chairman of the Government Legislative Council) ja Tshekin Suomen suurlähettiläs Mr. Martin Tomčo (Ambassador of the Czech Republic to Finland) seurueineen
- 12.11. Tapaaminen International Commission of Jurist- järjestön edustajien kanssa
- 18.11. Kansainvälisen ylinterin hallintotuomioistuinten yhdistyksen AIHJA:n (International Association of Supreme Administrative Jurisdictions) tuomari Mrs Maneewon Phromnoi, Thaimaan korkein hallinto-oikeus
- 3.12. Tunisialaisten naiskansanedustajien seurue
- 9.12. National Human Rights Commission of Korea -seurue

Ulkomaisia tilaisuuksia

Eduskunnan oikeusasiamies kuuluu Euroopan oikeusasiamiesten verkostoon. Verkoston jäsenet vaihtavat tietoja EU:n lainsäädännöstä ja hyvistä toimintatavoista seminaareissa ja tapaamisissa sekä säännöllisen uutiskirjeen, sähköisen keskustelufoorumin ja päivittäisten sähköisten uutispalvelujen kautta. Oikeusasiamiehille tarkoitettuja seminaareja järjestetään joka toinen vuosi, ja niiden järjestelyistä vastaa Euroopan oikeusasiamies kansallisen tai alueellisen kollegansa kanssa. Yhteyshenkilöt, jotka toimivat verkoston yhtymäkohtana kansallisella tasolla, tapaavat joka toinen vuosi Strasbourgissa.

AOA Sakslin on kuulunut Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) hallintoneuvostoon vuodesta 2010 lukien. Vuonna 2012 hänet valittiin perusoikeusviraston hallintoneuvoston puheenjohtajaksi. Hän osallistui Euroopan unionin perusoikeusviraston hallintoneuvoston ja/tai johdokunnan kokouksiin 21.–22.1., 26.–27.2., 4.–5.3., 19.–21.5. ja 18.–20.11.

AOA Sakslin osallistui Euroopan perusoikeusviraston edustajana 30.–31.1. Strasbourgissa pidettyyn Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen seminaariin ”Subsidiarity: a two sided coin? 1. The role of the Convention mechanism, 2. The role of the national authorities.

OA Jääskeläinen ja Ihmisoikeuskeskuksen johtaja Sirpa Rautio osallistuivat 11.–12.3. Genevessä pidettyyn ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälisen koordinaatiokomitean (ICC) kokoukseen, jossa Suomen ihmisoikeusinstituutiolle luovutettiin A-statusta koskeva asiakirja.

AOA Pajuoja osallistui 26.–27.3. Tanskan oikeusasiamiehen 60-vuotisjuhlaseminaariin, jossa hän osallistui myös pohjoismaisten oikeusasiamiesten paneelikeskusteluun. AOA Pajuoja luovutti tilaisuudessa Tanskan oikeusasiamiesinstituutiolle oikeusasiamiesveistoksen ja piti puheen. Esittelijäneuvos Juha Haapamäki osallistui 23.–24.3. Pariisissa pidettyyn seminaariin ”Democratic policing of Public Assemblies”.

OA Jääskeläinen ja AOA Sakslin osallistuivat 27.–28.4. Euroopan oikeusasiamiesten verkoston 10. kansalliseen seminaariin Varsovassa.

Johtaja Rautio ja esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä osallistuivat EU:n perusoikeusviraston (FRA), Euroopan tasa-arvoviranomaisten (Equinet) ja Euroopan kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden verkoston (ENNHRI) tiedotusta koskevaan kokoukseen Wienissä 4.–5.5.

AOA Sakslin ja Ihmisoikeuskeskuksen johtaja Rautio sekä Ihmisoikeuskeskuksen virkamiehiä osallistui Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistö oikeuden instituutin 30-vuotisjuhliin Rovaniemellä 10.–11.9.

Ihmisoikeuskeskuksen johtaja Rautio osallistui Ankarassa 16.–17.9. pidettyyn III oikeusasiamiesinstituutioiden kansainväliseen symposiumiin.

OA Jääskeläinen ja esittelijäneuvos Jorma Kuopus osallistuivat 16.–17.9. Baltian ja Pohjoismaiden oikeusasiamiesten yhteistyöseminariin Tallinnassa.

AOA Sakslin ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja osallistuivat 13.–14.10. Strasbourgissa Euroopan neuvoston konferenssiin ”Freedom of expression: still a precondition for democracy?”

AOA Sakslin ja oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman osallistuivat 7. kansainväliseen puolustusvoimien oikeusasiamiesinstituutioiden konferenssiin Prahassa 25.–27.10.

Ihmisoikeuskeskuksen asiantuntija Kristiina Kouros ja oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen osallistuivat Euroopan kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden verkoston vammaisopimustyöryhmän kokoukseen Zagrebissa 26.–27.10.

Ihmisoikeuskeskuksen johtaja Rautio, esittelijäneuvos Länsisyrjä ja avustava asiantuntija Elina Hakala osallistuivat Euroopan kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden verkoston yleiskokoukseen Utrechtissa 30.11.–1.12.

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola on ollut Euroopan neuvoston kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangastuksen vastaisen komitean (CPT) Suomen edustaja joulukuusta 2011 lukien. Edustaja valitaan neljän vuoden toimikaudeksi. Euroopan neuvoston ministerikomitea valitsi Pirjolan 8.7.2015 toiselle neljän vuoden toimikaudelle. Pirjola osallistui komitean kokouksiin ja tarkastusmatkoille 7 kertaa vuoden aikana. Pirjola osallistui 2.3. CPT:n 25-vuotiskonferenssiin Strasbourgissa.

Kanslian virkamiehiä osallistui moniin ulkomailla järjestettyihin seminaareihin ja konferensseihin.

2.6.3

OIKEUSASIAMIESVEISTOS

Oikeusasiamies tilasi vuonna 2009 kuvanveistäjä Hannu Sireniltä oikeusasiamiesinstituution 90-vuotisjuhlan kunniaksi oikeusasiamiesveistoksen. Se on sarjallisesti valmistettu teos, jota käytetään mitalin tavoin.

Eduskunnan oikeusasiamies voi myöntää veistoksen suomalaiselle tai ulkomaiselle henkilölle, viranomaiselle tai yhteisölle, joka on ansiokkaasti edistänyt laillisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Hopeinen veistos on tarkoitettu huomionosoitukseksi poikkeuksellisen arvokkaasta toiminnasta.

OA myönsi Tanskan 60 vuotta täyttäneelle eli maailman kolmanneksi vanhimmalle oikeusasiamiesinstituutiolle hopeisen oikeusasiamiesveistoksen, jonka AOA Pajuoja luovutti 26.3.

OA myönsi 11.2. oikeusasiamiesveistoksen vuoden aikana eläkkeelle jääneille kanslian pitkäaikaisille virkamiehille esittelijäneuvos Eero Kalliolle, esittelijäneuvos Raino Marttuselle, apulaiskirjaaja Päivi Karhulle, notaari Pirkko Suutariselle, esittelijäneuvos Harri Ojalalle ja toimistosihhteeri Pirjo Hokkaselle tunnustukseksi ja kiitokseksi heidän ansiostaan laillisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien edistämisessä. Karhu työsken-

teli oikeusasiamiehen kansliassa lähes 39 vuoden ajan, Kallio 34 vuoden ajan, Marttunen ja Ojala yli 30 vuoden ajan, Suutarinen yli 10 vuoden ajan ja Hokkanen yli kuuden vuoden ajan.

OA myönsi oikeustieteen lisensiaatti Lauri Lehtimajalle oikeusasiamiesveistoksen 30.11.2015. Lehtimaja on toiminut eduskunnan oikeusasiamiehenä, korkeimman oikeuden oikeusneuvoksena ja useissa muissa tuomarin viroissa ja asiantuntijatehtävissä yhteensä lähes 40 vuoden ajan. Hän täytti 70 vuotta marraskuussa.



OA luovutti oikeusasiamiesveistoksen oikeustieteen lisensiaatti Lauri Lehtimajalle, joka toimi oikeusasiamiehenä 1995–2001.

2.7

Palvelutoiminnat

2.7.1

ASIAKASPALVELU

Kääntyminen oikeusasiamiehen puoleen on pyritty tekemään mahdollisimman helpoksi. Oikeusasiamiehen tehtävistä ja kantelun tekemisestä saa ohjeita niin verkkosivuilta kuin esitteestä Voiko oikeusasiamies auttaa?, joka sisältää kantelulomakkeen. Kantelun voi lähettää postitse, sähköpostitse, faksilla tai täyttämällä verkossa olevan sähköisen lomakkeen. Kanslia palvelee asiakkaita puhelimitse, kanslian tiloissa ja sähköpostin välityksellä.

Kansliassa on kaksi neuvontalakimiestä, joiden tehtävänä on antaa asiakkaille neuvoja kantelun tekemisessä. Asiakaspuheluita tuli päivystäville lakimiehille lähes 1 400, asiakaskäyntejä oli vähän yli 60.

Kanslian kirjaamo ottaa vastaan ja kirjaa saapuvat kantelut sekä vastaa niitä koskeviin tiedusteluihin sekä asiakirjapyyntöihin. Kirjaamoon tuli vuoden aikana noin 2 300 puhelua. Asiakaskäyntejä oli noin 140 ja asiakirjatilauksia/tietopyyntöjä 690. Tutkijoita palvelee ensisijaisesti kanslian arkisto.

2.7.2

VIESTINTÄ

Vuonna 2015 laadittiin 20 tiedotetta ja lyhyt ns. verkkovinkki 12 ratkaisusta. Kanslia tiedottaa oikeusasiamiehen ratkaisuista, joilla on erityistä oikeudellista tai yleistä mielenkiintoa. Tiedotteet laaditaan suomeksi ja ruotsiksi, verkossa ne julkaistaan lisäksi englanniksi.

Kanslia teetti medianäkyvyydestään analyysin, jonka mukaan oikeusasiamies näkyi vuoden 2015 aikana verkkomediassa 1 580 uutisen ja artikkelin verran. Valtaosa uutisoinnista (95 %) oli sävyiltään neutraalia tai positiivista.

Verkossa julkaistiin noin 200 anonymisoitua ratkaisua. Verkkoon viedään ratkaisuja, joilla on oikeudellista tai yleistä mielenkiintoa.

Oikeusasiamiehen verkkosivut ovat suomeksi osoitteessa www.oikeusasiamies.fi, ruotsiksi www.ombudsman.fi ja englanniksi www.ombudsman.fi/english. Kansliassa tiedontarpeisiin vastavat tiedottajan lisäksi kirjaamo ja esittelijät.

2.7.3

KANSLIA JA HENKILÖKUNTA

Oikeusasiamiehen ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden hänelle kuuluvien tehtävien sekä Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvien tehtävien hoitamista varten on oikeusasiamiehen johtama eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia. Se sijaitsee eduskunnan Pikkuparlamentissa osoitteessa Arkadiankatu 3.

Kansliassa on neljä jaostoa ja oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet johtavat kukin omaa jaostoaan. Kanslian hallintoasioiden hoitamista varten on hallintojaosto, jota johtaa kansliapäällikkö. Oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimivaa Ihmisoikeuskeskusta johtaa Ihmisoikeuskeskuksen johtaja.

Vuoden 2015 lopussa kansliassa oli 59 vakinaista virkaa. Kansliassa oli vuoden 2015 päättyessä viisi täyttämätöntä virkaa, joista yksi täytettiin maaliskuussa 2016. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten lisäksi kanslian vakinaisiin virkamiehiin kuului kansliapäällikkö, 10 esittelijäneuvosta, 8 vanhempaa oikeusasiamiehensihteerä, 11 oikeusasiamiehensihteerä ja 2 päivystävää lakimiestä sekä Ihmisoikeuskeskuksessa johtaja ja kaksi asiantuntijaa. Lisäksi kansliassa oli tiedottaja, 2 tarkastajaa, 4 notaaria, hallintosihteerä, kirjajaaja, apulaiskirjaaja, 3 osastosihteerä ja 7 toimosihteerä. Lisäksi kansliassa työskenteli osan tai

koko vuoden määräaikaisessa virkasuhteessa yhteensä 16 henkilöä. Luettelo henkilökunnasta on liitteenä 6.

Kansliassa toimi työjärjestyksen mukaan johtoryhmä, johon kuului oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet, kansliapäällikkö, Ihmisoikeuskeskuksen johtaja sekä kolme henkilökunnan edustajaa. Johtoryhmän kokouksissa käsiteltiin henkilöstöpolitiikkaan ja kanslian toiminnan kehittämiseen liittyviä asioita. Johtoryhmä kokoontui 9 kertaa. Kanslian yhteistoimintakokous koko henkilöstölle pidettiin vuonna 2015 kolme kertaa.

Pysyvinä työryhminä toimivat koulutus-, työhyvinvointi- sekä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyöryhmät. Lisäksi kansliassa toimi eduskunnan virkaehtosopimuksen mukainen tehtävien vaativuudenarvointiryhmä. Tilapäisiä työryhmiä olivat muun muassa asianhallinnan hanketta asetettu työryhmä ja ohjausryhmä samoin kuin asiakaspalvelutyöryhmä.

Vuonna 2013 aloitetun sähköisen asianhallinnan hankkeen käyttöönottovaihe aloitettiin kertomusvuonna. Asianhallinnan hankkeen tavoitteena on saada oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta- ja muita tehtäviä sekä kanslian hallintoa tukeva sähköinen asian- ja asiakirjanhallinnan ratkaisu ja sen myötä siirtyä sähköiseen työympäristöön ja vaiheittain sähköiseen arkistointiin.

2.7.4

KANSLIAN TALOUS

Oikeusasiamiehen kanslian toimintaa varten kanslialle myönnetään vuosittain arviomääräraha. Vuokrat, turvallisuuspalvelut ja osan tietohallinnon kustannuksista maksaa eduskunta, eivätkä nämä menoerät näin ollen sisälly oikeusasiamiehen vuotuisen talousarvioon.

Kanslialle myönnettiin vuotta 2015 varten 5 793 000 euron määräraha. Tästä määrärahasta käytettiin vuonna 2015 yhteensä 5 668 000 euroa eli noin 125 000 euroa arvioitua vähemmän. Arvioidun toimintamäärärahan alittuminen johtui osin palkkasäästöistä, kun kansliassa oli vuoden kuluessa avoimia virkoja täyttämättä joidenkin kuukausien ajan. Osin määrärahoja säästyι asianhallinnan hankkeen arvioitua alhaisemmista kustannuksista.

Ihmisoikeuskeskus laati oman toiminta- ja taloussuunnitelman ja oman talousarvioehdotuksensa.

3 Perus- ja ihmisoikeudet



3.1

Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatti

Perusoikeuksilla tarkoitetaan Suomen perustuslaissa kaikille turvattuja oikeuksia, jotka velvoittavat kaikkia julkisen vallan elimiä. Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvatut perusoikeudet velvoittavat Euroopan unionia sekä unionin jäsenvaltioita ja niiden viranomaisia silloin, kun ne toimivat unionin perussopimusten soveltamisalalla. Ihmisoikeuksilla puolestaan tarkoitetaan sellaisia kaikille ihmisille kuuluvia perustavanlaatuisia oikeuksia, jotka on turvattu Suomea kansainvälisoikeudellisesti velvoittavissa ja valtiosäisästi voimaan saatetuissa kansainvälisissä sopimuksissa. Kansalliset perusoikeudet, Euroopan unionin perusoikeudet ja kansainväliset ihmisoikeudet muodostavat Suomessa toisiaan täydentävän oikeudellisen suojajärjestelmän.

Oikeusasiamiehellä on Suomessa poikkeuksellisen vahva perus- ja ihmisoikeusmandaatti. Perustuslain 109 §:n mukaan ”oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista”.

Tämä ilmenee esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain kantelun tutkintaa ohjaavasta säännöksestä. Lain 3 §:n mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Vastaavasti eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n mukaan oikeusasiamies voi muun muassa kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

Oikeusasiamies Jääskeläinen on käsitellyt oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeuksien edistämistehtävää laajemmin vuoden 2012 kertomuksen puheenvuorossaan (s. 22–26).

Unionin perusoikeuskirjan noudattamisen valvonta kuuluu oikeusasiamiehelle silloin, kun viranomainen, virkamies tai muu julkista tehtävää hoitava taho soveltaa unionin oikeutta.

Perustuslain ja oikeusasiamieslain mukaan oikeusasiamies antaa eduskunnalle joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilasta samoin kuin lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista kiinnittäen tällöin erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta piti uudistuksen hengen mukaisena, että oikeusasiamiehen kertomukseen sisällytetään erityinen jakso perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja oikeusasiamiehen niitä koskevista havainnoista. Tällainen jakso on ollut kertomuksessa perusoikeusuudistuksen voimaantulosta 1995 lähtien.

Kertomuksen perus- ja ihmisoikeusjakso on vähitellen kehittynyt yhä laajemmaksi, mikä ilmentää hyvin oikeusasiamiehen toiminnan painopisteen muutosta viranomaisten velvollisuuksien valvonnasta ihmisten oikeuksien edistämisen suuntaan. Vuonna 1995 oikeusasiamies oli antanut vain muutaman sellaisen ratkaisun, jossa perus- ja ihmisoikeusulottuvuus oli tullut nimenomaisesti pohdittavaksi, ja kertomuksen perus- ja ihmisoikeusjakso oli vain muutaman sivun mittainen (ks. oikeusasiamiehen kertomus 1995 s. 23–26). Nykyisin jakso on kertomuksen asiaryhmänä laajin, ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista pohditaan nimenomaisesti sadoissa ratkaisuisissa ja periaatteissa jokaisessa asiassa.

Erilaisia ihmisoikeustapahtumia ja ihmisoikeussopimusten ratifiointia koskevia tietoja ei ole enää sisällytetty oikeusasiamiehen kertomukseen, koska niitä käsitellään Ihmisoikeuskeskuksen omassa vuosikertomuksessa.

3.2

Ihmisoikeuskeskus

Vuonna 2012 perustettu Ihmisoikeuskeskus on toiminnallisesti itsenäinen ja riippumaton, mutta hallinnollisesti eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä. Keskukseen tehtävät on määriteltävä laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä. Lain mukaan Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on:

- edistää perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää tietoutusta, koulutusta, kasvatusta ja tutkimusta,
- laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta,
- tehdä aloitteita ja antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi,
- osallistua perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön ja
- huolehtia muista vastaavista perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä.

Keskus ei käsittele kanteluja eikä muitakaan yksittäistapauksia.

Oikeusasiamies nimittää keskuksen johtajan neljän vuoden toimikaudeksi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan lausunnon. Oikeusasiamies nimitti varatuomari Sirpa Raution toiselle kaudelle Ihmisoikeuskeskuksen johtajaksi 21.12.2015. Nelivuotiskausi alkoi 1.3.2016.

Ihmisoikeuskeskuksella on valtuuskunta, johon oikeusasiamies asettaa Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa kuultuaan 20–40 jäsentä neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuskunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja.

3.2.1

TOIMINTA VUONNA 2015

Vuoden 2015 toimintasuunnitelmassa Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan painopisteiksi vahvistettiin ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus, viestintä

sekä yhteistyön kehittäminen eri toimijoiden välillä muun muassa ihmisoikeusvaltuuskunnan puitteissa. Temaattisia painopisteitä olivat erityisesti laajat, rakenteellisesti ja periaatteellisesti tärkeät ja poikkileikkaavat kysymykset, kuten yhdenvertaisuuden toteutuminen ja ihmisten pääsy oikeuksiinsa.

Koska Ihmisoikeuskeskuksen tulee edistää sekä ihmisoikeuksia että perusoikeuksia, se painottaa tiedotuksessa, koulutuksessa, kasvatuksessa ja tutkimuksessa kohderyhmästä ja aiheesta riippuen kansallisia perusoikeuksia, kansainvälisiä ihmisoikeuksia ja EU:n perusoikeuslottuvuutta.

Tiedotus, julkaisut ja tilaisuudet

Ihmisoikeuskeskus tiedottaa toiminnastaan sekä perus- ja ihmisoikeusasioista kotisivuillaan (www.ihmisoikeuskeskus.fi) ja Facebook-sivullaan. Ihmisoikeuskeskus avasi myös Twitter-tilin (@FIN_NHRI) joulukuussa 2015.

Vuonna 2015 panostettiin erityisesti ajankohtaisista ihmisoikeusuutisista tiedottamiseen. Helmikuussa julkaistiin Ihmisoikeuskeskuksen ensimmäinen kansainvälinen uutiskatsaus, joka koostuu ihmisoikeusuutisia keskeisiltä kansainvälisiltä toimijoilta. Syyskuussa Ihmisoikeuskeskus alkoi julkaista myös kotimaan perus- ja ihmisoikeusuutisia sisältävää uutiskatsausta. Uutiskatsaukset ilmestyvät noin kahden kuukauden välein, ja ne on suunnattu sekä Ihmisoikeuskeskuksen omille sidosryhmille että muille ihmisoikeusasioista kiinnostuneille.

Julkaisuillaan Ihmisoikeuskeskus pyrkii lisäämään tietoutta perus- ja ihmisoikeuksista sekä tukemaan perus- ja ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta. Vuonna 2015 julkaistiin muun muassa sähköinen erillisjulkaisu ihmisoikeusvaltuuskunnan ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta koskevista suosituksista, ihmisoikeussanasto ihmisoikeuk-

siin liittyvistä suomen-, ruotsin- ja englanninkielisistä termeistä sekä suomen- ja ruotsinkieliset käännökset YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston julkaisusta, joka käsittelee YK:n ihmisoikeus-sopimusten sisältämiä ehdottomia oikeuksia.

Tilaisuudet ovat keskeinen tapa tiedottaa ja kouluttaa ajankohtaisista perus- ja ihmisoikeus-aiheista. Vuonna 2015 Ihmisoikeuskeskus järjesti muun muassa seminaarin uudesta yhdenvertaisuuslaista yhteistyössä oikeusministeriön kanssa, Kuurojen Pohjoismaisen Neuvoston kokouksen yhdessä Kuurojen Liiton kanssa sekä lounastietois-iskun kansanedustajille Euroopan ihmisoikeus-tuomioistuimen ratkaisusta koskien internetin uutisportaalien kommentteja. Joulukuussa järjestettiin yhdessä Euroopan neuvoston ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa kaksipäiväinen konferenssi tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisestä Euroopan neuvoston, kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden, tasa-arvoelinten ja oikeusasiamiehen toimistojen toiminnassa.

Ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus

Perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen edistäminen on ollut yksi Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan painopisteistä neljän ensimmäisen toimintavuoden aikana. Ihmisoikeuskeskus julkaisi vuonna 2014 ensimmäisen kansallisen perusselvityksen ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen toteutumisesta suomalaisessa koulutusjärjestelmässä. Vuonna 2015 jatkettiin selvityksen tulosten tunnetuksi tekemistä ja siihen perustuvien ihmisoikeusvaltuuskunnan suositusten jalkauttamista sekä seurattiin selvityksen vaikutuksia.

Vuoden lopulla Ihmisoikeuskeskus teki väliarvion valtuuskunnan suositusten toteutumisesta ja selvityksen vaikuttavuudesta. Suosituksissaan valtuuskunta peräänkuulutti muun muassa ihmisoikeuskasvatuksen sisällyttämistä kaikkeen kasvatukseen ja koulutukseen sekä opettajien, kasvattajien, viranhaltijoiden ja muiden julkista tehtävää hoitavien ihmisoikeusosaamisen vahvistamista. Lisäksi valtioneuvostoa kehoitettiin laatimaan ihmisoikeuskasvatus ja -koulutustoimintaohjelma. Kaikkien suositusten osalta on havait-



Presidentti Tarja Halonen keskusteli joulukuun konferenssin tauolla Jonas Gunnarssonin (Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen HLBTI-henkilöiden oikeuksien raportoiija), Petr Polákin (Tsekin oikeusasiamiehen toimiston yhdenvertaisuusosaston johtaja) ja Pirita Näkkäläjärven (YLE Sääpmin päällikkö) kanssa.

tavissa myönteistä kehitystä. Voidaankin katsoa, että selvityksellä on ollut jo nyt suuri merkitys perus- ja ihmisoikeuskasvatukselle ja -koulutukselle Suomessa.

Vuonna 2015 tavoitteena oli etenkin perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen saaminen mukaan seuraavaan kansalliseen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan. Keskus pyrki vaikuttamistyöllään edistämään toimintaohjelman valmistelun aloittamista. Lokakuussa oikeusministeriö asetti ministeriöiden edustajista koostuvan valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeus-yhteyshenkilöiden verkoston, jonka yhtenä tehtävänä on valmistella toinen kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma vuonna 2016. Ihmisoikeuskeskuksen edustaja on mukana verkostossa asiantuntijana, ja perus- ja ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus ovat keskeisellä sijalla toimintaohjelman valmistelussa.

Ihmisoikeuskeskus ei ole koulutusorganisaatio, mutta keskuksen johtaja ja asiantuntijat vierailevat säännöllisesti luennoimassa ja kouluttamassa perus- ja ihmisoikeuksista eri tilaisuuksissa. Vuoden aikana luennoitiin muun muassa ulkoasiainministeriössä, oikeusministeriössä, valtion virkamiesten koulutusta järjestävässä HAUSissa sekä Åbo Akademiassa.

Tutkimus

Vuonna 2015 huomio kiinnittyi erityisesti perus- ja ihmisoikeustutkijoiden yhteistyön parantamiseen ja alan tutkimuksesta tiedottamiseen. Yhteistyötä tehtiin alan tutkimuslaitosten kanssa myös muun muassa osallistumalla puhujina tilaisuuksiin ja koulutuksiin.

Syyskuussa Lapin yliopiston Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti PYVI ja Ihmisoikeuskeskus järjestivät Rovaniemellä perus- ja ihmisoikeustutkimuspäivät, joilla pohdittiin tutkimuksen kehittämistä Suomessa. Tutkimuspäivistä on jatkossa määrä tulla vuosittainen tapahtuma, jonka järjestämisestä perus- ja ihmisoikeustutkimusta tekevät yliopistot olisivat vuorotellen vastuussa.

Aloitteet ja lausunnot

Ihmisoikeuskeskus antoi vuonna 2015 useita lausuntoja ministeriöille ja eduskunnan valiokunnille. Lausunnot koskivat muun muassa virkamieslain muuttamista, valtioneuvoston ihmisoikeusselontekoa, vammaisten oikeuksista tehdyn yleis-sopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan ratifiointia, luonnoksia varhaiskasvatuslaiksi ja uudeksi nuorisolaiksi, säädösvalmistelun kuulemisohjeita, tuomareiden koulutusta sekä valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkoston asettamista. Lisäksi annettiin lausuntoja kansainvälisille elimille kuten YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimistolle. Lausunnot on lueteltu Ihmisoikeuskeskuksen toimintakertomuksessa.

Yhteistyö kotimaisten ja kansainvälisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kanssa

Ihmisoikeuskeskus tekee yhteistyötä myös muiden kuin ihmisoikeusvaltuuskunnassa edustettujen perus- ja ihmisoikeuksien parissa toimivien tahojen kanssa. Vuonna 2015 laajennettiin verkostoja erityisesti eri alojen järjestöjen ja tutkijoiden keskuudessa. Yhteistyötä tehdään esimerkiksi

tapaamisten ja tietojenvaihdon muodossa, vaikuttamistyössä sekä tilaisuuksien järjestämisessä.

Helmikuusta 2014 lähtien Ihmisoikeuskeskus on kutsunut koolle yhteistyön kehittämiseksi sekä tietojen ja kokemusten vaihtamiseksi perus- ja ihmisoikeusvalvontaa suorittavat viranomaiset, joita ovat eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, lapsiasiavaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, tietosuojavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu.

Ihmisoikeuskeskuksen vuoropuhelu eduskunnan kanssa toteutuu muun muassa lausuntojen, valiokuntakuulemisten, tilaisuuksien ja tapaamisten muodossa. Toimintavuonna keskeisellä sijalla oli Ihmisoikeuskeskuksen tunnetuksi tekeminen uusien kansanedustajien keskuudessa. Keskus esittäytyi uusien kansanedustajien koulutuksessa toukokuussa, ja lisäksi tavattiin perustuslakivaliokunnan ja eduskunnan ihmisoikeusryhmän jäseniä.

Keväällä 2015 Ihmisoikeuskeskuksen johtaja toimi puheenjohtajana oikeusministeriön asettamassa työryhmässä, joka laati selvityksen kansallisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden asemasta, työnjaosta ja resursoinnista. Työryhmä kiinnitti kehittämisohdotuksissaan huomiota siihen, että Suomen kansainvälisiltä ihmisoikeussopimusvalvontaelimiltä saamat loppupäätelmät ja suositukset tulisi nähdä työvälineinä, joita tulisi hyödyntää viranomaisten ja hallituksesta riippumattomien toimijoiden työssä. Lisäksi kansalaisyhteiskunnan osallistumismahdollisuuksia ja kuulemista tulisi vahvistaa. Eri toimijoiden tehtävien tulisi olla selkeästi määriteltyjä, ja vaikuttavuutta olisi syytä arvioida jatkuvasti. Myös toimintatapoja ja yhteistyömuotoja olisi syytä alati kehittää tehokkaan toiminnan turvaamiseksi.

Eurooppalaisten ihmisoikeusinstituutioiden verkosto (ENNHRI) on yksi Ihmisoikeuskeskuksen tärkeimmistä kansainvälisistä kumppaneista. Vuoden aikana osallistuttiin ENNHRI:n YK:n vammaissopimusta käsittelevään työryhmään, yritysten ihmisoikeusvastuu -työryhmään sekä pitkäaikaishoidossa olevien ikääntyneiden henkilöiden oikeuksia koskevan projektin työryhmään. Marraskuussa järjestetyssä ENNHRI:n yleiskokouksessa Ihmisoikeuskeskus valittiin

Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution edustajana kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden Euroopan-koordinaatiokomitean jäseneksi sekä kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälisen koordinaatiokomitean hallitukseen (ICC Bureau) 1.3.2016 alkaen.

Yhteistyö EU:n perusoikeusviraston kanssa korostui, kun Ihmisoikeuskeskuksen johtaja Sirpa Rautio aloitti kesällä 2015 perusoikeusviraston hallintoneuvostossa Suomen riippumattomana edustajana. Marraskuussa Ihmisoikeuskeskuksen johtaja piti avajaispuheen perusoikeusviraston yhteistyöverkostojen kokouksessa ja osallistui tilaisuuden valmisteluun. Ihmisoikeuskeskus oli mukana myös perusoikeusviraston vuonna 2013 alkaneessa Clarity-hankkeessa. Hankkeen tavoitteena on luoda internetportaali, joka neuvoa, mihin tahoon ihmisten tulisi olla yhteydessä, jos heidän oikeuksiaan loukataan EU-maissa.

Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisen seuranta

Ihmisoikeuskeskus seuraa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista erityisesti kansainvälisten valvontaelinten suositusten pohjalta, esittää näkemyksiään kirjallisesti ja suullisesti määräaikaissraportoinnin yhteydessä ja vastaa YK:n ihmisoikeuselimiltä saapuviin kyselyihin Suomen ihmisoikeustilanteesta. Lisäksi seurataan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ratifoinnin etenemistä Suomessa.

Toimintavuonna Ihmisoikeuskeskus jatkoi YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien ohjaavien periaatteiden kansallisen toimeenpanon edistämistä muun muassa kouluttamalla ja tiedottamalla aiheesta sekä johtamalla puhetta ulkoasiainministeriön koolle kutsumassa, YK:n periaatteiden toteuttamista päivittäistavarakaupassa käsitelleessä vähittäiskaupan pyöreässä pöydässä.

Toukokuussa Ihmisoikeuskeskuksen johtaja toimi puheenjohtajana Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission ECRI:n ja yhdenvertaisuusvaltuutetun järjestämässä tilaisuudessa, jossa käsiteltiin ECRI:n Suomea koskutta raporttia ja suosituksia.

Lokakuussa Ihmisoikeuskeskus tapasi Suomessa vierailleen Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen toimeenpanoa valvovan neuvoa-antavan komitean. Tapaamisessa keskusteltiin vähemmistöjen asemasta ja oikeuksista Suomessa.

Vammaisten henkilöiden oikeudet

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen 33. artiklan 2. kohdan mukaan sopimuspuolten tulee nimetä tai perustaa itsenäinen ja riippumaton rakenne, jonka avulla edistetään, suojellaan ja seurataan sopimuksen kansallista täytäntöönpanoa. Suomessa tämä rakenne tulee olemaan eduskunnan oikeusasiamiehen, Ihmisoikeuskeskuksen ja sen valtuuskunnan muodostama kokonaisuus. Vammaisten henkilöiden ja vammaisjärjestöjen osallistuminen seurantatehtävään tullaan toteuttamaan ihmisoikeusvaltuuskunnan alaisuuteen perustettavan pysyvän jaoston kautta.

Vaikka yleissopimuksen ratifointiprosessi oli vuonna 2015 edelleen kesken, Ihmisoikeuskeskus valmistautui tulevaan tehtäväänsä osana sopimuksen seurantamekanismia.

Helmikuussa keskus antoi eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle lausunnon, jossa painotettiin yleissopimuksen pikaisen ratifoinnin tärkeyttä. Vuoden aikana ihmisoikeusvaltuuskunnan vammaisjaoston perustamista valmistelevalsa työryhmässä keskusteltiin vammaisten henkilöiden osallistumisesta seurantamekanismin työhön, ja toukokuussa järjestettiin ihmisoikeusvaltuuskunnan työpaja, jossa perehdyttiin vammaisten oikeuksien sopimuksen edistämiseen, suojelu- ja seurantatyöhön. Joulukuussa Ihmisoikeuskeskuksen johtaja piti puheenvuoron valtakunnallisilla vammaisneuvostopäivillä keskuksen tulevasta roolista sopimuksen edistämisen ja seurantatyössä. Lisäksi Ihmisoikeuskeskus osallistui ulkoasiainministeriön kansainvälisen vammaispolitiikan koordinaatioryhmään.

Syksyllä 2015 Ihmisoikeuskeskus toteutti kattavan haastattelukierroksen vammaisjärjestöjen

parissa ja kartoitti kentällä tarjottavaa, viranomaispalveluita täydentävää neuvontaa sekä vammaisten arkipäivässä esiin tulevia yleisimpiä ongelmia. Haastatteluissa nousi esiin puutteita muun muassa vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluissa, tiedon esteettömyydessä, sähköisissä palveluissa, tiedonsaannissa sekä liikkumisessa ja kuljetuspalveluissa. Huolta herättivät myös palveluiden kilpailutus ja yksityistäminen sekä julkisen talouden säästöpainee ja kuntien neuvontavallisuuden toteutuminen. Lisäksi vammaisten henkilöiden osallisuus, yksilöllisten tarpeiden huomioiminen ja mahdollisuus vaikuttaa oman elämän valintoihin eivät tällä hetkellä toteudu siten, että vammaisilla henkilöillä olisi edellytykset toimia yhteiskunnan täysipainoisina jäseninä.

Ihmisoikeuskeskus osallistui myös vammaisten oikeuksien yleissopimusta koskevaan kansainväliseen yhteistyöhön, kuten ENNHRI:n vammaisten oikeuksien työryhmään sekä yleissopimuksen EU:n seurantamekanismin ja kansallisten seurantamekanismien tapaamiseen. Toukuussa YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien erityisraportoija Catalina Devandas Aguilar kävi Ihmisoikeuskeskuksen ja eduskunnan oikeusasiamiehen vieraana Suomen-vierailunsa yhteydessä kuulemassa vammaisten henkilöiden oikeuksista Suomessa ja instituution valmistautumisesta uuteen tehtävään.

3.2.2 IHMISOIKEUSVALTUUSKUNTA

Ihmisoikeusvaltuuskunta koostuu kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajista. Pysyvästi edustettuina ovat lisäksi ylimmät laillisuusvalvojat, erityisvaltuutetut ja Saamelaiskäräjät.

Ihmisoikeusvaltuuskunnan tehtävänä on:

- käsitellä laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita,

- hyväksyä vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma ja keskuksen vuotuinen toimintakertomus sekä
- toimia perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä.

Valtuuskunnalla on sen kokouksia valmisteleva työvaliokunta sekä jaostoja, joihin on nimetty myös ulkopuolisia asiantuntijoita. Vuonna 2015 valtuuskunnan alaisuudessa toimivat ihmisoikeuskasvatus- ja -koulutusjaosto, perus- ja ihmisoikeuksien täytäntöönpanon seurantajaosto sekä vammaisjaoston perustamista valmisteleva työryhmä.

Toimintavuonna valtuuskunnan työssä erityisluomiota kiinnitettiin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksiin ja seurattiin uuden hallituksen toimintaa perus- ja ihmisoikeusasioissa. Lisäksi vahvistettiin edelleen ihmisoikeusvaltuuskunnan puitteissa tapahtuvaa toimijoiden välistä vuoropuhelua. Valtuuskunnan kokouksissa keskusteltiin myös muun muassa perus- ja ihmisoikeuksia koskevan vaikuttamisen ja viestinnän vahvistamisesta sekä ajankohtaisista perus- ja ihmisoikeusasioista.

Lokakuussa ihmisoikeusvaltuuskunta hyväksyi kannanoton perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta kaikessa valtioneuvoston toiminnassa. Kannanotollaan valtuuskunta halusi muistuttaa valtioneuvostoa perus- ja ihmisoikeuksien oikeudellisesta velvoittavuudesta ja siitä, että perustuslaissa turvatut oikeudet koskevat kaikkia Suomessa oleskelevia henkilöitä. Valtuuskunta piti erittäin tärkeänä, että valtioneuvosto arvioi etukäteen, miten sen esittämät toimenpiteet vaikuttavat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Lisäksi valtuuskunta kiinnitti huomiota saamelaisien oikeuksiin, Suomen pakolais- ja turvapaikapolitiikkaan ja vihapuheen lisääntymiseen sekä kehotti valtioneuvostoa laatimaan perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman.

Seuraavan ihmisoikeusvaltuuskunnan jäsenten avoin haku toimikaudelle 1.4.2016–31.3.2020 järjestettiin 8.12.2015–8.1.2016. Määräaikaan mennessä saapui yhteensä 110 hakemusta.

3.3

Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin

3.3.1

OIKEUSASIAMIEHEN TEHTÄVÄ KANSALLISENA VALVONTAELIMENÄ

Eduskunnan oikeusasiamiehestä tuli 7.11.2014 Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT, Optional Protocol to the Convention against Torture) mukainen kansallinen valvontaelin (NPM, National Preventive Mechanism). Oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perustettu Ihmisoikeuskeskus (IOK) ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta täyttävät valinnaisessa pöytäkirjassa kansalliselle valvontaelimelle asetettuja vaatimuksia, joissa viitataan ns. Pariisin periaatteisiin.

Valvontaelimen tehtävänä on tehdä tarkastuksia paikkoihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Valinnaisen pöytäkirjan soveltamisala on pyritty luomaan mahdollisimman laajaksi. Soveltamisalaan kuuluvat paitsi vankilat, poliisilaitokset ja tutkintavankilat, myös esimerkiksi ulkomaalaisten säilöönnottoyksiköt, psykiatriset sairaalat, koulukodit, lastensuojelulaitokset sekä tietyin edellytyksin vanhusten ja kehitysvammaisten hoitopaikat ja asumuksyksiköt.

Soveltamisalaan kuuluvia toimipaikkoja on kaikkiaan tuhansia. Käytännössä kysymys voi olla esimerkiksi muistisairaiden vanhusten hoitopaikkoihin tehtävistä käynneistä, joilla pyritään ennaltaehkäisemään heidän huonoa kohteluaan tai itsemääräämisoikeuden loukkauksia.

Valinnaisessa pöytäkirjassa korostuu kansallisen valvontaelimen tehtävä ennalta ehkäistä kidutusta ja muuta kiellettyä kohtelua tekemällä säännöllisiä tarkastuksia. Kansallisella valvontaelimel-

lä on toimivalta antaa viranomaisille suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelua ja oloja sekä ehkäistä kidutuksen vastaisessa yleissopimuksessa kiellettyä toimintaa. Sen tulee myös voida antaa ehdotuksia ja lausuntoja olemassa olevasta tai suunnitellusta lainsäädännöstä.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamiehen erityistehtävänä on jo aikaisemmin ollut tarkastusten toimittaminen suljetuissa laitoksissa ja niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelun valvonta. Valinnainen pöytäkirja tuo kuitenkin useita uusia piirteitä ja vaatimuksia tarkastustoimintaan.

Kansallisena valvontaelimenä oikeusasiamiehen toimivalta on jonkin verran laajempi kuin muussa laillisuusvalvonnassa. Perustuslain mukainen oikeusasiamiehen toimivalta ulottuu yksityisiin tahoihin vain siinä tapauksessa, että ne hoitavat julkista tehtävää.

Kansallisen valvontaelimen toimivalta puolestaan ulottuu myös muihin yksityisiin, jotka ylläpitävät toimipaikkoja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä viranomaisen määräyksestä, kehotuksesta, suostumuksella tai myötävaikutuksella. Tämän määritelmän piiriin voivat kuulua esimerkiksi vapautensa menettäneiden henkilöiden säilytystilat laivoilla tai eräiden yleisötilaisuuksien yhteydessä sekä yksityisten hallinnassa tai omistuksessa olevat lentokoneet tai muut liikennevälineet, joilla kuljetaan vapautensa menettäneitä henkilöitä.

Oikeusasiamiehen toiminta myös muussa kuin kansallisen valvontaelimen tehtävässä on kehittynyt ohjaavaan, kehittävään ja perus- ja ihmisoikeuksia edistävään suuntaan. Tarkastuskäynneillä on pyritty entistä useammin ohjaamaan valvottavaa kohdetta hyvään ja lainmukai-

seen menettelyyn. Valvottaville on voitu antaa jo tarkastuksen aikana palautetta tehdyistä havainnoista sekä antaa ohjausta ja suosituksia. Samalla on voitu keskustella yhteisymmärryksessä siitä, miten tarkastuskohteessa voitaisiin korjata esimerkiksi havaittuja virheellisiä menettelytapoja.

Tarkastuksen jälkeen laaditussa pöytäkirjassa on yleensä esitetty tarkastuksesta tehtyjä havainnot. Jos näitä ei ole käyty läpi jo tarkastuksen aikana, on tarkastuskohdetta voitu pyytää määräaikaan mennessä ilmoittamaan, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin se ryhtyy havaintojen johdosta. Mikäli tarkastuksen aikana on ilmennyt sellaista, mikä edellyttää tutkintaa, oikeusasiamies on ottanut asian omana aloitteena tutkittavaksi ja asiaa ei ole enemmälti käsitelty pöytäkirjassa.

Kansainväliset toimielimet ovat pitäneet suositeltavana, että valvontaelimen toiminta organisoidaan omaan erilliseen yksikköön. Oikeusasiamiehen kansliassa on näyttänyt kuitenkin tarkoituksenmukaisemmalta integroida valvontaelimen tehtävät koko kanslian toimintaan. Valinnaisen pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluvia toimipaikkoja on useilla hallinnonaloilla. Paikat ja niissä sovellettava lainsäädäntö sekä vapautensa menettäneet henkilöryhmät ovat erilaista. Näistä syistä myös tarvittava asiantuntemus on erilaista eri paikkoihin tehtävissä tarkastuskäynneissä.

Kun oikeusasiamiehen kansliassa mahdollinen erillinen yksikkö jäisi joka tapauksessa hyvin pieneksi, siihen ei olisi käytännössä mahdollista koota kaikkea tarvittavaa asiantuntemusta ja myös tarkastusten määrä jäisi huomattavasti pienemmäksi. Tarkastustoimintaan osallistuminen ja muut oikeusasiamiehen tehtävät, erityisesti kanteluiden käsitteleminen, tukevat toinen toisiaan. Tarkastustoiminnassa saatavaa tietoa ja kokemusta voidaan hyödyntää kanteluiden käsittelyssä ja päinvastoin. Tämänkin vuoksi on tärkeää, että kanslian henkilökunnasta mahdollisimman monet osallistuvat myös kansallisen valvontaelimen tehtäviin tai ainakin ne, joiden tehtäväalueeseen kuuluu valinnaisen pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluvia paikkoja eli käytännössä valtaosa kanslian esittelijöistä.

Yleissopimuksen valinnaisessa pöytäkirjassa edellytetään, että sopimusvaltio antaa kansallisen valvontaelimen käyttöön tämän toiminnan kannalta tarvittavat resurssit. Yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 182/2012 vp) on todettu, että pöytäkirjan velvoitteiden tehokas hoitaminen puoltaa eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian henkilöstövoimavarojen lisäämistä. Tästä huolimatta oikeusasiamies ei ole saanut lisää henkilöresursseja kansallisen valvontaelimen tehtävään.

Eurooppalainen kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi perustettu komitea (CPT) suosittelee Suomeen 2014 tekemästään käynnistä antamassaan selonteossa, että ryhdyttäisiin toimenpiteisiin eduskunnan oikeusasiamiehen taloudellisten ja henkilöresurssien merkittäväksi lisäämiseksi oikeusasiamiehen toimiessa kansallisen valvontaelimen tehtävässään. Komitea esitti myös harkittavaksi, että oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perustettaisiin erillinen yksikkö tai osasto, joka vastaisi kansallisen valvontaelimen toiminnoista.

Oikeusasiamies esitti vuoden 2014 talousarvioesityksessään yhden uuden valvontatehtäviin kohdennettavan viran määrärahojen lisäämistä kanslian toimintamäärärahoihin. Tällaista lisäystä ei tehty. Oikeusasiamies pidättäytyi säästösyistä vuoden 2015 talousarvioesityksessään uuden esittelijän viran esittämisestä. Vuoden 2016 talousarvioesityksessä oikeusasiamies on esittänyt jälleen määrärahojen saamista esittelijän viran perustamiseksi kansallisen valvontaelimen tehtävien johdosta.

3.3.2 ENSIMMÄINEN VUOSI KANSALLISENA VALVONTAELIMENÄ

Toimintamalli

Oikeusasiamies on organisoinut kansallisen valvontaelimen siten, että kansliassa ei ole tätä valvontatehtävää varten omaa erillistä yksikköä. Oikeusasiamies on määrännyt kaksi kanslian virka-

miestä hoitamaan oman työnsä ohella määrällisesti kansallisen valvontaelimen tehtävien koordinoitua. Toisen koordinaattorin tehtävänä on vastata pääasiallisesti valvontaelimen kansainvälisistä tehtävistä ja toinen vastaa pääasiallisesti valvontaelimen kansallisista tehtävistä, kuten kanslian sisäisestä valvontaelimen koordinoitua. Määräys on vuoden 2017 loppuun.

Oikeusasiamies on lisäksi nimennyt kanslian sisäisen Opcat-tiimin, johon kuuluvat pääesittelijät niiltä tehtäväalueilta, joissa tehdään tarkastuksia valinnaisessa pöytäkirjassa tarkoitettuihin toimipaikkoihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä taikka joissa asiakkaiden vapauteen kohdistuu tai saattaa kohdistua rajoituksia.

Tiimiin kuuluu yhdeksän jäsentä ja tiimiä vetää kansallisen valvontaelimen koordinoija. Tiimi on kokoontunut ensimmäisenä toimintavuonna yhteensä viisi kertaa. Kokouksissa on muun muassa sovittu yhteisistä käytänteistä sekä keskusteltu asiantuntijoiden rekrytoinnista ja käytöstä sekä tarkastusten suunnittelusta ja tarkastuspöytäkirjojen sisällöstä. Yhden kokouksen teemana on ollut asiantuntijoiden käyttäminen tarkastuksilla ja kokouksessa on ollut psykiatrian erikoislääkäri, joka on sittemmin ollut mukana oikeusasiamiehen kutsumana asiantuntijana tarkastuksilla.

Tarkastustoiminta

Oikeusasiamiehen kansliassa on jo useamman vuoden ajan pyritty lisäämään tarkastusten määrää. Vuonna 2014 tarkastuksia tehtiin 111 kohteeseen, mikä oli lähes 25 % enemmän kuin edellisellä vuonna (89). Myös ennalta ilmoittamattomien tarkastusten osuus kasvoi. Tarkastuksista noin puolet oli kansallisen valvontaelimen toimialaan kuuluvia tarkastuksia ja näistä ennalta ilmoittamattomia oli noin kolmasosa. Vuonna 2015 tarkastuksia tehtiin kaikkiaan 152 kohteeseen, joista 82 oli kansallisen valvontaelimen toimialaan kuuluvia. Selvästi enemmistö näistä (yli 60) oli ennalta ilmoittamattomia.

Oikeusasiamies aloitti myös ensimmäisenä kansallisen valvontaelimen toimintavuonna asiantuntijan käytön tarkastuksilla. Ulkopuolinen, lääketieteen alan asiantuntija oli mukana viidellä tarkastuksella. Nämä tarkastukset kohdistuivat eri hallinnon aloihin: valtion mielisairaala, vankilan poliklinikka, poliisivankila, poliisilaitoksen ulkomaalaisyksikkö ja ulkomaalaisten säilöönnottoyksikkö. Lisäksi Ruotsin kansallisen valvontaelimen edustajia oli kahdella vankilatarkastuksella mukana asiantuntijan ominaisuudessa. Myös uusien asiantuntijoiden rekrytointi aloitettiin ja tarkoituksena on jatkossa lisätä asiantuntijoiden käyttöä tarkastuksilla.

Tiedottaminen

Uudesta tehtävästä julkaistiin lehdistötiedote samana päivänä kun oikeusasiamiehestä tuli kansallinen valvontaelin. Tämän lisäksi uudesta tehtävästä ja sen sisällöstä toimitettiin erillinen tiedote niille ministeriöille, joiden hallinnonalalla on valvontaelimen tarkastustehtävän piiriin kuuluvia toimipaikkoja. Ministeriöitä pyydettiin huolehtimaan siitä, että nämä toimipaikat saavat tiedon asiasta. Tätä pidettiin tärkeänä muun muassa sen vuoksi, että kansallisella valvontaelimellä tulee milloin tahansa olla esteetön pääsy kaikkiin toimipaikkoihin. Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle lähetettiin saman sisältöinen tiedote ja kirje toimitettiin tiedoksi myös Suomen Kuntaliitolle.

Oikeusasiamies tiedotti myös kansallisen valvontaelimen tehtävästään erikseen niille kansalaisjärjestöille tai vastaaville kolmannen sektorin toimijoille, joiden toimialaan saattaa kuulua asioita, jotka liittyvät kansallisen valvontaelimen tehtävään.

Oikeusasiamiehen ulkoisilla verkkosivuilla esitellään kansallisen valvontaelimen tehtävää. Sivulla julkaistaan lisäksi tiivistelmät oikeusasiamiehen kansallisena valvontaelimenä tekemistä tarkastuksista vuoden 2015 alusta lukien. Tiivistelmistä ilmenee tarkastuksen kohteen ja ajankohdan lisäksi tarkastuksen tarkoitus sekä tärkeim-

mät tarkastushavainnot ja niiden perusteella annetut suositukset/tehdyt toimenpiteet.

Ensimmäisen toimintavuoden aikana suunniteltiin kansallisesta valvontaelimestä oma esite, joka valmistui vuoden 2016 puolella. Esitettä on saatavilla toistaiseksi suomeksi, ruotsiksi, englanniksi, viroksi ja venäjäksi.

Koulutus ja kansainvälinen yhteistyö

Oikeusasiamies järjesti 5.–6.5.2015 Helsingissä oikeusasiamiehen kanslian työntekijöille koulustilaisuuden, jossa perehdyttiin kansallisen valvontaelimen työtapoihin ja erityisesti ennalta ehkäisevään näkökulmaan ("Integrating the preventive approach").

Koulutuksen sisältö suunniteltiin yhdessä APT:n (Association for the prevention of torture) kanssa. Kouluttajana toimi APT:n Detention Advisor Jean-Sébastien Blanc. Myös muiden Pohjoismaiden ja Baltian maiden kansallisille valvontaelimille tarjottiin mahdollisuus ottaa osaa koulutukseen. Tilaisuuteen osallistui oikeusasiamiehen kansliasta 22 henkilöä, minkä lisäksi Ruotsista, Norjasta, Virossa ja Latviasta oli mukana osanottajat.

Oikeusasiamiehen kansliasta osallistui yksi virkamies 7.–8.5.2015 ERA:n (Academy of European Law) järjestämään seminaariin, jonka aiheena oli vapautensa menettäneitä koskevat valvonta-asiat ("Supervising matters related to detention").

Lisäksi kaksi oikeusasiamiehen kanslian virkamiestä osallistui Latvian oikeusasiamiehen, APT:n ja IOI:n (International Ombudsman Institute) järjestämään, kansallisille valvontaelimille suunnattuun workshop-koulutukseen 17.–19.6.2015 Riikassa. Koulutuksen teemana oli se, minkälaisia keinoja kansallisella valvontaelimellä on käytännössä ehkäistä huonoa kohtelua ("Implementing a preventive mandate").

Pohjoismaiden kansallisten valvontaelinten yhteistyö käynnistyi kesäkuussa 2015 Oslolla järjestetyllä tapaamisella, johon osallistui Norjan edustajien lisäksi edustajat Ruotsin, Tanskan ja

Suomen valvontaelimistä. Lisäksi mukana oli alakomitean (SPT, The UN Subcommittee on prevention of torture) edustaja, NPM European coordinator Mari Amos. Tapaamisen yhteydessä päätettiin perustaa pohjoismainen Opcat-verkosto, joka kokoontuisi aluksi kaksi kertaa vuodessa. Verkoston tarkoituksena on tietojen vaihtaminen ja tarkastustoiminnan kehittäminen. Ohjelmaan kuului myös vankilakäynti.

Seuraava Opcat-verkoston tapaaminen pidettiin joulukuussa 2015 Kööpenhaminassa ja aiheena olivat ulkomaalaisasiat, erityisesti maasta poistettavien palautuslentojen valvonta. Suomessa näiden palautuslentojen valvontatehtävä on annettu yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Tästä johtuen oikeusasiamies ei ole ainakaan toistaiseksi osallistunut palautuslentojen valvontaan, mutta seuraa muuten yleisesti maasta poistamisen täytäntöönpanoa.

Pohjoismaista yhteistyötä tehtiin myös tarkastustoiminnassa kun Ruotsin kansallisen valvontaelimen kaksi virkamiestä oli mukana asian tuntijoina Vanajan vankilan ja Hämeenlinnan vankilan perheosastojen tarkastuksella.

Kanslian koordinaattorit tapasivat alakomitean edustajan Mari Amoksen helmikuussa ja marraskuussa. Tapaamisissa keskusteltiin lähinnä valvontaelimen työn käynnistymisestä sekä yhteistyömahdollisuuksista muiden valvontaelimien ja kansalaisjärjestöjen kanssa ja toisaalta alakomitean kanssa.

YK:n kansainvälinen ihmisoikeuksien päivä 10.12.2015 huomioitiin järjestämällä Helsingissä Euroopan neuvoston ja Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution kaksipäiväinen konferenssi ("Council of Europe, National Human Rights Institutions, Equality Bodies and Ombudsman Offices Promoting Equality and Social Inclusion").

3.3.3

TARKASTUSHAVAINTOJA

Poliisin säilytystilat

Poliisi huolehtii vapautensa menettäneiden säilytyksestä paitsi omissa, myös Tullin ja Rajavartiolaitoksen asioissa. Eniten kiinniottoja tehdään päihtymyksen vuoksi, runsaat 60 000 vuosittain. Toiseksi suurin ryhmä ovat rikoksesta epäillyt: vuonna 2014 lähes 25 000 kiinniotettua, 9 150 pidätettyä ja 2 200 vangittua eli tutkintavankia. Nämä luvut ovat olleet laskusuunnassa viime vuosina. Vuonna 2010 päihtyneenä säilöön otettuja oli noin 80 000, rikosepäilyn perusteella kiinniotettuja lähes 31 000, pidätettyjä yli 11 000 ja tutkintavankeja reilut 2 300. Lisäksi poliisivankiloissa säilytetään jonkin verran ulkomaalaislain nojalla säilöön otettuja. Vapaudenmenetyksen kesko vaihtelee perusteen mukaan muutamasta tunnista kuukausiin.

Poliisilla on käytössä kuutisenkymmentä poliisivankilaa. Niiden määrää on viime vuosina vähennetty ja erityisesti tutkintavankien säilytystä on keskitetty isommille poliisi-asemille. Osa poliisivankiloista on hyvinkin pieniä ja/tai vähällä käytöllä. Säilytystiloista 18 on yli 20-paikkaisia ja peräti 16:ssa on vähemmän kuin 10 paikkaa.

Ongelma ovat erityisesti tutkintavankien pitkät säilytysajat poliisivankiloissa. Lain mukaan pääsääntö on, että tutkintavanki tulisi viipymättä siirtää vankilaan. Tutkintavankia ei saa pitää poliisivankilassa yli neljää viikkoa ilman erittäin painavaa syytä.

Poliisivankilat eivät ole varustukseltaan soveliaita pitkään asumiseen. Poliisivankiloita remontoidaan paraikaa varsin mittavasti, mutta olemassa olevien rakennusten perusratkaisuja voidaan muuttaa varsin rajoitetusti.

Myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamisen näkökulmasta tutkintavankeja tulisi säilyttää tutkintavankilassa, ei poliisin suojissa. Rikosten tutkintavastuun ja säilyttämisvastuun tulisi olla hallinnollisesti ja tosiasiallisesti eriytettyjä. Jos tutkinta ja säilyttäminen ovat samoissa käsissä, asetelma avaa mahdollisuuden painostuk-

selle ja ainakin epäilylle siitä, että tutkintavangin kohtelu ja olosuhteet ovat riippuvaisia hänen suhtautumisestaan tutkintaan.

CPT on jokaisella tarkastuskäynnillään Suomessa arvostellut tutkintavankien säilytystä poliisivankiloissa ja jatkuvasti jyrkkenevään sävyyn. Komitea totesi syyskuussa 2014 tekemänsä tarkastuskäynnin jälkeen, että tutkintavankien säilyttäminen poliisivankiloissa tulee lopettaa, koska säilyttämiseen ei ole mitään hyväksyttävää syytä. CPT kiinnitti huomiota erityisesti siihen, että tutkintavankien ulkoilu- ja muut toimintamahdollisuudet olivat heikot ja terveydenhoito puutteellista, eikä selleissä ole riittävästi luonnonvaloa. Myös päihtyneitten säilytys poliisilaitoksilla on ongelmallista muun muassa siksi, että henkilökunnalla ei ole riittävä koulutusta tällaisten henkilöiden käsittelyyn.

Oikeusministeriö asetti työryhmän pohtimaan tutkintavankeuden vaihtoehtoja ja tutkintavankien säilyttämisvastuun uudelleen organisoimista. Työryhmä selvitti lisäksi nykyisten poliisivankiloiden soveltuvuutta tutkintavankien säilyttämiseen. Helmikuussa 2016 julkaistussa mietinnössä (5/2016) todetaan, että poliisin säilytystilat eivät useinkaan täytä tutkintavankien säilyttämiseksi asetettuja vaatimuksia. Työryhmä esittää, että tutkintavankien säilyttämiseksi poliisin säilytystiloissa tulisi luopua kokonaan mahdollisimman pian, mutta viimeistään vuoteen 2025 mennessä. Vastuu tutkintavankien säilyttämisestä ja tutkintavankeuden toimeenpanosta tulisi siirtää asteittain, koska vankiloissa ei ole tällä hetkellä tiloja päivittäin keskimäärin poliisivankiloissa säilytettävän 80 tutkintavangin asuttamiseen.

Ensimmäisessä vaiheessa tutkintavankeuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että aikaa, jonka tutkintavankia voitaisiin säilyttää poliisin ylläpitämässä säilytystilassa, lyhennettäisiin nykyisestä ja sijoittamisen edellytyksiä muutenkin tiukennettaisiin. Tutkintavankia ei saisi pitää poliisin säilytystilassa seitsemää vuorokautta pidempää aikaa, ellei siihen ole poikkeuksellisen painavaa, tutkintavangin turvallisuuteen tai erillään pitämiseen liittyvää syytä. Työryhmä ehdottaa lisäksi, että pakkokeinolakiin lisätään tutkintavan-

keuden vaihtoehtoiksi säännökset tehostetusta matkustuskiellosta ja tutkinta-arestista.

Poliisivankila ei myöskään ole ulkomaalaislain nojalla säilöön otettujen asianmukainen sijoituspaikka. Heidät tulisi sijoittaa ulkomaalaisten säilöönottoyksiköihin. Uuden yksikön avaaminen Joutsenossa on vähentänyt ulkomaalaisten säilyttämistä poliisin tiloissa.

Pitkään on keskusteltu siitä, tulisiko juopuneiden kuljetuksen ja säilytyksen kuulua jollekulle muulle kuin poliisille. Rauhallinen päihtynyt, joka ei kykene pitämään huolta itsestään, voitaisiin toimittaa selviämisasemalle. Tästä laki päihtyneitten käsittelystä sinänsä lähtee, mutta selviämisasemia ei ole edes kaikissa suurissa kaupungeissa. Eduskunta hyväksyi vuonna 2015 poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain muutoksen, joka tulee voimaan vuoden 2017 alusta. Sen mukaan poliisilaitos voi tietyin rajoituksin sopia säilytystilan vartijan tehtävien antamisesta turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalle. Yksityisiä vartijoita käytettäisiin yleensä samanaikaisesti virkasuhteisten vartijoiden kanssa.

Poliisin säilytystiloihin on viime vuosina tehty useita kymmeniä tarkastuksia. Lähes kaikki tarkastukset ovat olleet ennalta ilmoittamattomia. Vuonna 2015 poliisivankiloihin tehtiin 25 tarkastuskäyntiä. Yhden poliisivankilan tarkastuksen yhteydessä vierailtiin samassa rakennuksessa sijaitsevalla kaupungin selviämisasemalla. Tämän lisäksi käytiin tarkastusvuonna kahdella muullakin selviämisasemalla, jotka eivät kuitenkaan ole varsinaisia kansallisen valvontaelimen tarkastuskohteita, mutta jotka tekevät yhteistyötä poliisin kanssa. Yhdellä poliisivankilan tarkastuksella oli mukana ulkopuolinen lääketieteen alan asiantuntija ja tarkastuksessa keskityttiinkin erityisesti vapautensa menettäneiden terveydenhuoltoon.

Seuraavassa tärkeimpiä tarkastushavaintoja ja niiden perusteella annettuja suosituksia:

Ulkoilutilat sekä mahdollisuus ulkoiluun ja toimintoihin

- Tarkastuksilla on todettu, että poliisivankiloiden olosuhteissa ja täyttöasteissa on suuria eroja paikkakunnittain. Ulkoilutilat ovat pääsääntöisesti pieniä. Osa ulkoilutiloista on niin suljettuja ja suojattuja, että ulos ei ole minkäänlaista näköyhteyttä ja esimerkiksi tupakansavua jää leijumaan tilaan pitkäksi aikaa. On kyseenalaista, voiko tällaisissa tiloissa oleskelua kutsua ulkoiluksi.
- Turun poliisivankilassa ulkoilu-aika oli resurssisyistä muutettu laissa säädettyä lyhyemmäksi. AOA pyysi poliisilaitosta selvittämään, miten oikeus lainmukaiseen ulkoiluun turvataan.
- Sellin ulkopuolisia toimintatiloja on vain muutamassa poliisivankilassa.



Kuva Rauman poliisiaseman poliisivankilasta, jota tarkastivat esittelijäneuvos Juha Haapamäki ja oikeusasiamiehensih-teeri Juho Martikainen. Kuvassa lisäksi vartija Tero Nuppmäki.

Sellit ja niiden varustelu

- Selleihin ei yleensä tule luonnonvaloa, eikä niissä useinkaan ole tv- ja sähköpistokkeita.
- Kahdessa poliisivankilassa todettiin kamera-valvonnan olevan viallinen ja yhdessä puheyhteys selliin ei toiminut. Poliisi ilmoitti korjanneensa viat tarkastuksen jälkeen.
- Pasilan poliisivankilan liikuntaesteiselle tarkoitettu ns. invaselli oli niin ahdas, että tavallisella pyörätuolilla oli vaikea kunnolla mahduttaa sängyn viereen ja sähköpyörätuolilla se ei ollut lainkaan mahdollista. Lisäksi sellin erillisessä wc/suihkutilassa oli kattoon asennettu suihku, mutta käytettävissä ei ollut suihkutuolia tai -istuinta. Tämä olisi korjattavissa esimerkiksi irrallisella istuimella tai siirrettävällä suihkupyörätuolilla.

Luottamuksellinen yhteydenpito asianajajaan

- Asianajajapuheluiden luottamuksellisuuden turvaamiseen on kiinnitetty aiempina vuosina huomiota. Edelleenkin luottamuksellisuus ei kaikissa poliisivankiloissa toteutunut, vaan tutkintavangin osuus puhelusta oli valvovan vartijan kuultavissa. *Poliisivankila ilmoitti muuttaneensa käytäntöä tarkastuksen jälkeen.*

Yksityisyydensuoja

- Aiempina vuosina on laillisuusvalvonnessa kiinnitetty huomiota myös siihen, että wc-asiointi sellissä oli nähtävissä valvontakameralla, joten yksityisyyden suojaa ei ole ollut. Tämä korostuu, jos vartija on eri sukkupuolta kuin valvottava. Eräissä poliisivankiloissa tämä asia tuli hoidetuksi vasta oikeusasiamiehen tarkastuksen jälkeen, vaikka Poliisihallitus oli kiinnittänyt jo aiemmin poliisilaitosten huomiota asiaan.



Esimerkki lääkkeiden epäasiallisesta säilytyksestä poliisivankilassa

Terveydenhuolto

Myös terveydenhuollon järjestelyissä on parantamisen varaa. Useimmissa poliisilaitoksissa terveydenhuoltohenkilökuntaa ei käy säännöllisesti, vaan säilytettäviä käytetään tarpeen mukaan esimerkiksi terveyskeskuksessa.

- Lääkkeiden jako- ja kirjaamiskäytännöt vaihtelivat. Vain osassa laitoksia vartijoille on järjestetty koulutusta lääkkeiden jakoon, eikä lääkkeiden säilytys ole aina asianmukaista.

Yhteistyö viranomaisten kanssa

Osa havaituista puutteista korjattiin tarkastuksen jälkeen. Jotkut ongelmat vaativat kuitenkin laajempia toimenpiteitä. AOA toikin poliisivankiloista tehdyt havainnot esille tarkastuksellaan Poliisihallituksessa. Hän kyseenalaisti sen, onko poliisin sisäinen ohjaus riittävää, jos hyviksi todetut menettelytavat leviävät osin vain oikeusasiamiehen tarkastusten kautta, jos sitenkään.

Poliisihallituksen puolelta myönnettiin, että henkilövaihdosten johdosta poliisivankiloita koskevien asioiden hoito ei valitettavasti aina ole ollut pitkäjänteistä. Nyt vastuuhenkilö on kuitenkin nimetty.

AOA:lle esiteltiin myös poliisivankiloiden mittavaa, vuonna 2017 valmistuvaa peruskorjausohjelmaa, mutta todettiin, ettei tilojen kohentaminen ole ainoa ratkaisu. AOA otti esille myös ongelmallisena pitämänsä vartijoiden yksityiskohtaisen ja poliisimiesten ja kouluttamattomien työllistämismuotojen palkattujen käyttämisen vartijoina.

Vantaalla AOA järjesti poliisilaitoksen tarkastuksen yhteydessä poliisin, syyttäjän, käräjäoikeuden ja vankilan yhteispalaverin, jossa pohdittiin viranomaisyhteistyön kehittämistä tutkintavankeja koskevista asioista, esimerkkinä yhteydenpitorajoitusten sisältö ja voimassapito.

Puolustusvoimien säilytystilat

Puolustusvoimissa on vapautensa menettäneiden säilytystiloja 49 kappaletta. Ne sijaitsevat yleensä varuskuntien päävartioiden yhteydessä. Pääesikunnan toimittaman vuoden 2015 sotilasrikos- ja seuraamustilaston mukaan puolustusvoimien tiloissa kiinniotettuja oli yhteensä 260 ja pidätettyjä 15. Vapautensa menettäneiden määrässä ei tapahtunut juurikaan muutoksia aikaisempaan vuoteen verrattuna. Puolustusvoimien tiloissa ei ole ollut vangittuja eikä arestirangaistusta suorittaneita.

AOA teki vuonna 2015 varuskuntatarkastuksen neljään puolustusvoimien joukko-osastoon, jotka olivat Kaartin Jääkäriyrykmentti, Maasotakoulu (Lappeenranta ja Hamina), Porin Prikaati (Säkylä ja Niinisalo) sekä Utin Jääkäriyrykmentti. Näiden tarkastusten yhteydessä tehtiin myös erilliset kansallisen valvontaelimen tarkastukset varuskuntien vapautensa menettäneiden säilytystiloihin. Kainuun Prikaatissa (Kajaani) ja Jääkäriprikaatissa (Rovaniemen toimipiste) tehtiin kertomusvuonna ainoastaan vapautensa menettäneiden säilytystiloihin kohdistunut tarkastus.

Kaiken kaikkiaan kansallisen valvontaelimen tarkastuksia tehtiin puolustusvoimien hallinnon alalla siis kahdeksaan kohteeseen. Kaikki säilytystiloihin tehty tarkastukset olivat ennalta ilmoittamattomia.

Vapautensa menettäneiden säilytystiloihin kohdistuneiden tarkastusten yhteydessä kiinnitettiin huomiota pääasiassa seuraaviin seikkoihin:

- Säilytystiloissa olevien WC-tilojen kameravalvonta.
- Säilytystilan järjestyssääntöjen sisältö ja ajantasaisuus.
- Vapautensa menettäneille annettavien heidän kohteluun koskevien säännösten sisältö ja ajantasaisuus.
- Vapautensa menettäneiden mahdollisuus ulkoiluun.

Edellisten lisäksi tarkastuskohteille korostettiin sitä, että tarkastajilla tuli olla viivytyksetön pääsy säilytystiloihin.

Pääesikunnan oikeudellisen osaston toimenpiteet tarkastushavaintojen johdosta:

- Muistutti hallintoyksiköitä oikeusasiamiehen tehtävästä kansallisena valvontaelimenä.
- Valmisteli asiakirjan vapautensa menettäneen oikeuksista ja velvollisuuksista sekä säilytystilaa ja vapauden menettämistä koskevista säännöksistä ja määräyksistä. Asiakirja on saatettu kaikkien puolustusvoimien säilytystiloista vastaavien viranomaisten tietoon ja viipymättä käyttöön vapautensa menettäneille jaettavaksi.

Rajavartiolaitoksen ja Tullin säilytystilat

Vaalimaan rajatarkastusaseman säilytystilat

AOA teki vuonna 2014 tarkastuksen Kaakkois-Suomen rajavartiostoon kuuluvalla Vaalimaan rajatarkastusasemalle ja siellä oleviin henkilöiden säilytystiloihin. Tarkastuksen yhteydessä ei ollut mahdollisuutta selvittää yksityiskohtaisemmin säilytettävien henkilöiden olosuhteita ja kohtelua, minkä vuoksi AOA otti nämä erikseen tutkittavaksi (3794/2/14).

Asiaa selvitettyä ilmeni, että Rajavartiolaitoksen säilytystiloja ei ollut mielletty sellaisiksi tiloiksi, joissa säilytettävien kohteluun tulisi sovellettavaksi putkalain säännökset ja jotka edellyttäsivät Rajavartiolaitoksen hyväksymistä, jotta niissä voitaisiin säilyttää vapautensa menettäneitä. Siten tarkastettua säilytystilaa ei ollut hyväksytty tähän tarkoitukseen ja ilmeni myös, että Rajavartiolaitoksessa ei ollut ainuttakaan rajavartiolain nojalla hyväksyttyä säilytystilaa.

AOA saattoi päätöksellään 28.9.2015 Rajavartiolaitoksen ja Kaakkois-Suomen rajavartioston esikuntien tietoon seuraavat käsitykset sekä pyysi Rajavartiolaitoksen esikuntaa ilmoittamaan niistä konkreettisista toimenpiteistä, mihin se on asiasa ryhtynyt:

- Kaikki Rajavartiolaitoksen hallinnoimat tilat, joita käytetään vapautensa menettäneen säilytykseen, edellyttävät rajavartiolaissa säädettyä rajavartiolaitoksen esitutkinnan hyväksymismenettelyä – hyväksymisessä tulee lisäksi huomioida kaikissa rajavartiolain 61 §:ssä tarkoitetuissa laeissa vapautensa menettäneille turvatut oikeudet.
- Vapaudenmenetyksen kokonaiskeston selvittämisen kannalta on tärkeää, että aina tehdään asianmukaiset kirjausmerkinnät siitä, milloin henkilö on sijoitettu säilytystilaan.
- Säilytyksen kesto tulee ottaa huomioon säilytystilojen tasossa – tilojen tulee kaikissa tapauksissa olla olosuhteiltaan sellaisia, että perus- ja ihmisoikeuksien mukainen ihmisarvoisen kohtelun vaatimus toteutuu.
- Samalla perusteella vapautensa menettäneiden kohtelu tulee olla kaikissa tapauksissa yhdenvertaista riippumatta siitä, mikä viranomainen vastaa heidän vapaudenmenetyksestään.

AOA sai tietoon asian tutkintavaiheessa, että Rajavartiolaitoksen esikunnassa oli käynnissä kaikkia vartiostoja koskeva selvitystyö vapautensa menettäneiden henkilöiden säilytystiloista ja -olosuhteista. Selvitys liittyi yleisemmin myös säilytystiloille asetettaviin vaatimuksiin ja hyväksymismenettelyyn.

Lentotullin tarkastustilat

Lentotulliin tehdyn tarkastuksen yhteydessä tutustuttiin henkilöntarkastusprosessiin ja siihen liittyviin tarkastustiloihin matkustajaterminaalissa. Henkilöntarkastus suoritettiin riisuttamalla henkilö tarkoitukseen varatussa huoneessa. Vaihdohtoisia suoritustapoja oli henkilön suostumuksella annettava virtsanäyte tai ns. Pacto-testi, jossa yhteydessä asiakas voidaan lukita tarkastustilaan ja häntä tarkkaillaan koko ajan ovesta olevasta ikkunasta.

Yleisellä tasolla todettiin, että suostumuksen on oltava vapaaehtoinen, jotta sitä voidaan pitää pätevänä. Lisäksi suostumuksen antajan on oltava selvillä siitä, ettei hänellä ole laillista velvollisuutta alistua toimenpiteeseen.

- AOA piti tarpeellisena selvittää henkilöntarkastuksen ja -katsastuksen kulun sekä suostumuksen merkityksen – asia päätettiin ottaa myöhemmin omana aloitteena tutkittavaksi.

Helsinki-Vantaan lentoaseman säilytystilat

Tarkastajille kerrottiin, että lentoasemalla olevat poliisin säilytystilat olivat rajavartiolaitoksen käytössä ja että poliisi ei ollut käyttänyt tiloja useaan vuoteen. Tarkastusajankohtana säilytystilassa oli ollut noin kuusi tuntia Kamerunista kotoisin ollut, rikoksesta epäilty henkilö. Hänen kanssaan käydyssä keskustelussa ilmeni, ettei hän ollut saanut toistaiseksi mitään syötävää. Lisäksi hänelle ei ollut kerrottu hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Säilytystiloissa ei ollut myöskään saatavilla kokoelmaa vapautensa menettäneitä koskevista säännöksistä.

- Vapautensa menettäneelle on annettava tieto hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan putkalain edellyttämällä tavalla.
- Säilytystiloihin otetulle tulisi antaa myös eduskunnan oikeusasiamiehen yhteystiedot ja tarvittaessa myös esimerkiksi englannin kielellä.

- Vapautensa menettäneiden ruokahuolto on järjestettävä siten, että vapautensa menettäneet saavat terveellisen, monipuolisen ja riittävän ravinnon.

Rikosseuraamusala

Oikeusministeriön alainen Rikosseuraamuslaitos huolehtii vankeusrangaistusten ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta. Rikosseuraamuslaitoksella on 26 vankilaa. Vanki suorittaa tuomionsa joko suljetussa vankilassa tai avolaitoksessa. Suomen vankiloista suljettuja laitoksia on 15 ja avovankiloita 11. Vankien vuosittainen keskimäärä oli vuonna 2015 noin 3 100. Lisäksi eräiden suljettujen vankiloiden yhteydessä toimii avovankila-osasto. Vuoden 2016 alusta aiemmin Rikosseuraamuslaitoksen osana toiminut terveydenhuoltoyksikkö siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriön toimialalle Vankiterveydenhuollon yksiköksi.

Tarkastuskohteina vuonna 2015 olivat Helsingin vankila (kaksi tarkastuskäyntiä) ja vankilan poliklinikka, Riihimäen vankila (kolme tarkastuskäyntiä), Satakunnan vankilan Huittisten osasto (avovankila), Vantaan vankila, Pyhäselän vankila, vankilan perheosasto Vanajan (avovankila) ja Hämeenlinnan vankiloissa, Sukevan vankila ja vankilan poliklinikka sekä Kuopion vankila ja vankilan poliklinikka. Lisäksi tarkastettiin Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö vankitietojärjestelmän toiminnan osalta, Helsingin ja Uudenmaan yhdyskuntaseuraamustoimisto sekä Länsi-Suomen rikosseuraamusalueen tukipartio-toiminta. Yhteensä tarkastuksia tehtiin siten 18 kohteeseen.

Tarkastetuista vankiloista kaksi oli avovankiloita ja muut suljettuja vankiloita. Tarkastusten painopiste on aina suljetuissa vankiloissa. Osa tarkastuksista tehtiin ennalta ilmoittamatta. Kaikki tarkastukset eivät kohdistuneet koko vankilaan, vaan joihinkin toimintoihin, osastoihin tai vankiryhmiin. Esimerkiksi Helsingin vankilan tarkastuskäynneistä toinen oli ennalta ilmoittamaton ja kohdistui romanivankien asemaan. Aiheen tarkastukselle antoi oikeusasiamiehelle osoitettu

kantelukirjoitus. Kuopion vankilan poliklinikan tarkastuksella keskityttiin erityisesti tulovaiheessa vangeille tehtäviin terveystarkastuksiin, minkä vuoksi mukana oli lääketieteen alan asiantuntija.

CPT vieraili syys-lokakuussa 2014 Suomessa ja kävi tuolloin Helsingin, Keravan, Riihimäen ja Vantaan vankiloissa. Suomen hallitus on lokakuussa 2015 vastannut CPT:lle, mihin toimenpiteisiin Suomen viranomaiset ovat ryhtyneet komitean tarkastuskäynnin johdosta.

Vankilan tarkastusta valmisteltaessa tutustutaan edellisen tarkastuksen aineistoon ja rikosseuraamusalan sisäisen laillisuusvalvonnan tekemien tarkastusten pöytäkirjoihin. Lisäksi karotitetaan, onko tarkastuskohteesta kanneltu oikeusasiamiehelle ja osoittavatko kantelut erityisiä ongelmia vankilassa. Jos tarkastuksesta on ilmoitettu kohteelle ennalta, pyydetään ennakkoinformaatiota, esimerkiksi tietoa haavoittuvien ryhmien – kuten alaikäiset, naiset, ulkomaalaiset ja romanit – tilanteesta, vankien välisestä väkivallasta, vankilan huuzmausainetilanteesta ja osastojen päiväjärjestyksistä, joiden perusteella voidaan selvittää sellin ulkopuolella käytetty aika.

Tarkastuksen aikana kuullaan yleensä vankeja. Vankeja on voitu pyytää ilmoittautumaan kuulemiseen ennakolta. Tämän sijasta tai ohessa käydään oma-aloitteisesti kuulemassa esimerkiksi eristysosastolle sijoitettuja, ala-ikäisiä tai ulkomaalaisia vankeja. Henkilökunnalta hankitaan tietoja laitoksen toiminnasta ja loppukeskustelussa annetaan alustava palaute tärkeimmistä havaituista ongelmista.

Tarkastuksista laaditaan pöytäkirja, joka lähetetään tarkastuskohteelle. Lisäksi pöytäkirja lähetetään hallinnonalan ylemmille viranomaisille, vankilan tarkastuksista aluehallinnolle, keskushallintoyksikölle ja oikeusministeriölle. Näin havaitut epäkohdat saatetaan tarkastuskohteen ja hallinnonalan ylempien viranomaisten tietoon. Lisäksi tarkastuskohdetta, ja ongelman laadusta riippuen ylempiä viranomaisia, saatetaan pyytää määrääjässä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin tarkastushavainnot ovat antaneet aihetta.

Tarkastushavaintojen perusteella asia voidaan myös ottaa laillisuusvalvojan omana aloitteena

tutkittavaksi. Usein havainnot koskevat asioita, joista vangit ovat jo kannelleet tai kantelevat tarkastuksen jälkeen oikeusasiamiehelle. Seuraavassa vuoden 2015 tarkastuksilla tehtyjä havaintoja ja niiden perusteella annettuja suosituksia:

Sellin ulkopuolisen ajan vähäisyys ja rangaistusajan suunnittelu

Suljetuissa vankiloissa on lähes poikkeuksetta osastoja, joissa vangit joutuvat olemaan toimettomina selleissään pääosan vuorokaudesta. Hyväksyttävä peruste vangin erillään pitämiselle voi olla esimerkiksi turvaamistoimenpide tai yksinäisyys kurinpitorangeistuksena, jotka ovat suhteellisen lyhytaikaisia tilanteita. Pahimmillaan erillään ja toimeettomana asuminen tarkoittaa sitä, että vanki on asutettu pitkäksi ajaksi eristysosastolle ilman, että tälle on laissa säädettyä perustetta. Tällöin toimintojen puutteen lisäksi ongelmana on, ettei osastoa ole tarkoitettu varsinaiseen asumiseen, eivätkä olosuhteet siten sovellu pidempiaikaiseen asuinkäyttöön.

- Vankiloiden tietoon on saatettu, ettei ole hyväksyttävää eikä lain mukaista pitää vankeja toimeettomina selleissään. Kyse on ennen muuta vankiloiden voimavarojen vähäisyydestä, ei lain sisältöä koskevasta tietämättömyydestä tai haluttomuudesta järjestää toimintaa vangeille. Koko Rikosseuraamuslaitosta koskeva ongelma on ollut laillisuusvalvonnassa tutkittavana omana aloitteena. Myös räikeimpiä tarkastuksilla havaittuja joko tiettyä osastoa tai yksittäistä vankia koskevia tapauksia on otettu omina aloitteina apulaisoikeusasiamiehen tutkittaviksi. Lisäksi vangit ovat kannelleet muun muassa eristysosastolla asuttamisesta ja toimintojen täydellisestä puuttumisesta siellä.

Vastauksena tarkastushavaintoihin eräs vankila ilmoitti, että nykyisillä voimavaroilla ei ole mahdollista järjestää vangeille varsinaista toimintaa. Puhelinsoittoaikoja ja ulkoilu-aikoja voitaisiin hie-

man pidentää. Kyse oli tulo-osastosta, jossa vangit odottavat rangaistusajan suunnitelman tekemistä. Suunnitelman tekevä arviointikeskus on yrittänyt nopeuttaa suunnittelua, jotta osastolla vietettävä aika lyhentyisi.

Osastojen päiväjärjestys saattaa olla laadittu niin, että vangin tulee lyhyehkönä sellin aukioloaikana hoitaa useita eri asioita, esimerkiksi ulkoilu, peseytyminen, ruokailu ja puhelut. Tämä johtaa siihen, että jostakin on tingittävä. Esimerkiksi ulkoilu voi jäädä puoleen tuntiin lain edellyttämän tunnin sijasta, jos haluaa ehtiä muutakin.

Vangille tehdään vankeuden alkaessa rangaistusajan suunnitelma muun muassa siitä, millaiset toiminnot vankilassa edistävät hänen elämän hallintaansa ja sijoittumistaan yhteiskuntaan vankeuden jälkeen.

- Suunnitelmaa tulee seurata ja päivittää vankilassa. Säännösten mukaisten kolmen vuositaisen päivityksen tekemiseen ja suunnitelman noudattamiseen on jouduttu kiinnittämään vankiloiden huomiota.

Vankien oikeusturva

- Tarkastuksilla on jouduttu kiinnittämään vankilan huomiota vankeja koskevien säännösten tai vankilaa valvovien viranomaisten yhteystietojen saatavuuteen tai ajantasaisuuteen. *Vankilat ilmoittavat säännönmukaisesti korjauksia puutteet ja ohjeistavansa henkilökuntaa asiasta.*
- Vankeja tulee kuulla ja asian lopputulos tulee merkitä tietojärjestelmään sellaisistakin vangin epäillyistä järjestysrikkomuksista, jotka eivät ole johtaneet kurinpitotoimenpiteisiin.
- Vankilan säilytettävänä olevia vangin oikeudenkäyntiasiakirjoja, jotka sisälsivät salassa pidettäviä tietoja, ei säilytetty salassapidon edellyttämällä tavalla, vaan esimerkiksi avonaisissa muovipusseissa. Kun asiaan oli aikaisemmassa kanteluratkaisussa kiinnitetty huomiota ja asiakirjojen säilyttäminen oli parhaillaan alue-

keskuksessa selvitettävänä, ongelma saatettiin vankilan tietoon tarkastuksen yhteydessä.

- Jos vanki ei saa haltuunsa pyytämäänsä omaisuutta tai omaa vaatekappalettaan, hänellä on oikeus hakea päätökseen muutosta. Vangille ei kuitenkaan aina anneta perusteltua päätöstä muutoksenhakuosoituksineen. Vankiloiden huomiota on kiinnitetty päätösten antamiseen.

Vangin yksityisyyden suoja

Vankien käytössä olevien puhelinten sijoittelu ja suojaaminen siten, ettei vangin keskustelu ole muiden kuultavissa, on usein puutteellista.

- Kaikissa vankiloissa ei ole ryhdytty toteuttamaan rakenteellisia ratkaisuja, esimerkiksi erillisiä puhelinkoppeja. Tilanne loukkaa puhelun luottamuksellisuutta ja vangin yksityisyyden suoja.

Jos vangin valvonta eristysosastolla edellyttää kameravalvontaa, vangin wc:n käyttöä ei silti tule valvoa kameralla.

- Jos valvonnan tarkoitus edellyttää myös sanitteittilojen valvontaa, tämän tulee tapahtua mahdollisimman hienotunteisesti, esimerkiksi värillisen lasin tai näkyvyyttä sumentavan pleksin läpi. *Vankila ilmoitti, että sellin kameroiden edessä olevaan suojapleksiin on asennettu optinen este, joka hämärtää näkyvyyden siihen osaan selliä, jossa wc-käynti tapahtuu.*

Vangin tuli olla näytettä antaessaan täysin alasti wc-tilassa, jonka kahdella seinällä oli peilit. Kaksi vartijaa valvoi näytteen antamista lähietäisyydeltä, wc-tilan avoimesta ovesta.

- Vankilaa pyydettiin ilmoittamaan, miten virtsanäytteiden antamisen valvonta voisi tapahtua vangin yksityisyyttä kunnioittaen niin hienotunteisesti kuin näytteen antaminen varmuuden kärsimättä on mahdollista.

Naisvankiosastolla ei ollut naisvartijoita, koska molemmat osaston naisvartijat olivat pitkällä virkavapaalla.

- Vaikka miesvartijat eivät suorittaneet naisvankien tarkastuksia, tilanteen todettiin siitä huolimatta olevan huolestuttava ja epätydyttävä.

Vangin yhteydet laitoksen ulkopuolelle

Puhelimen käyttö

- Mahdollisuus päivittäiseen puhelimen käyttöön ei aina toteudu, vaikka sitä on suositeltu. Tämäkin ongelma esitetään usein johtuvan voimavarojen puutteesta.

Vankiloiden uudessa puhelinjärjestelmässä on ns. soitonsiirronesto eli puhelu katkeaa, jos se siirtyy tai siirretään soitetusta numerosta toiseen numeroon. Tämä on vaikeuttanut, jopa estänyt, vankien puheluja esimerkiksi asianajajille ja viranomaisille.

- Vankiloita on kehoitettu huolehtimaan, että vangeilla on mahdollisuus soittaa näitä puhelua vaihtoehtoisella tavalla. Vankila voi hoitaa ongelman antamalla vangille tarvittaessa vankilan matkapuhelimen, jolla soitto voidaan hoitaa. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön ohjeistuksen mukaan soitot voidaan hoitaa hankkimalla handsfree-sankaluureja. Epäselvyyksiä on kuitenkin ollut muun muassa siitä, mistä ja millaisia sankaluureja hankitaan.

Valvomattomien tapaamisten välinen aika oli kuusi viikkoa.

- Vankilaa pyydettiin ilmoittamaan, miten aikaa olisi vangin perhe- ja muiden sosiaalisten suhteiden ylläpitämiseksi mahdollista lyhentää.

Vankilan ja työvoimaviranomaisten yhteistyöhön sekä vankien mahdollisuuteen hyödyntää työvoimapalveluja on kiinnitetty huomiota.

Vankien mahdollisuutta osallistua sähköisesti järjestettäviin ylioppilaskirjoituksiin on käsitelty tarkastuksilla. *Rikosseuraamuslaitoksen keskuks-hallintoyksikkö on hoitanut asian siten, että osallistumisvalmiuden pitäisi olla olemassa sähköisten kirjoitusten alkaessa syksyllä 2016.*

Kirjeiden käsittely

- Huumausaineita sisältävien kirjeiden käsittelyyn liittyvät menettelytavat otettiin tutkitavaksi omana aloitteena.

Vangin sananvapaus

Vangin hallussaan pitämien kirjojen lukumäärä oli rajattu.

- Vangilla pitää olla mahdollisuus vaihtaa kirjoja ja siten saada haltuunsa uutta kirjallisuutta. *Vankila ilmoitti muuttavansa osaston päiväjärjestystä siten, että kaikilla on mahdollisuus käydä kirjastossa kerran viikossa.*

Vankien ei ollut mahdollista saada kaukolainana muita kuin oppikirjoja.

- Vankilan tietoon saatettiin aiempi kannanotto, jonka mukaan vankilan kirjastopalveluun tulee kuulua myös kaukolainausmahdollisuus.

Romanivankien asema

Joissakin vankiloissa romanivankeja sijoitetaan vain suljetuille osastoille.

- Vankiloita on kehoitettu ryhtymään toimenpiteisiin romanivankien aseman, olosuhteiden ja toimintamahdollisuuksien parantamiseksi ja ottamaan huomioon Rikosseuraamuslaitoksen yhdenvertaisuussuunnitelmassa edellytetyt toimintamallit. Yhdenvertaisuussuunnitelman mukaan jokaiseen yksikköön nimetään

henkilöitä, jotka huolehtivat vähemmistöön kuuluvien asioista ja ovat aktiivisesti yhteydessä vähemmistöön kuuluviin vankeihin. Suunnitelmassa edellytetään myös, että kaikkien rasistiseen puheeseen puututaan ja havaitut tapaukset kirjataan.

Vaatetus, ruokailu ja ulkoasu

- Vankilan huomiota kiinnitettiin vangin oikeuteen käyttää omia vaatteita erityisesti tapautusten aikana.
- Ruokailujen välisen ajan pituudesta ja pilaantuvien tuotteiden säilyttämisestä pyydettiin vankilan selvitystä sen varmistamiseksi, että Rikosseuraamuslaitoksen määräyksiä noudatetaan.
- Naisvangeille tulisi järjestää mahdollisuus saada kampaajapalveluja.

Vankilan tilat

Saniteettitilat

- Huonokuntoisen kylpyhuoneen kiireellinen korjaustarve saatettiin vankilan tietoon. *Vankila lupasi korjata kylpyhuonetilat.*
- Naisvankiosastolla oli vain kattosuihkut, ei käsi- tai bideesuihkuja, mikä vaikeuttaa huomattavasti henkilökohtaisesta hygieniasta huolehtimista. Asia kehoitettiin ottamaan esiin kiinteistön ylläpidosta vastaavan tahon kanssa.

Esteettömyys

- Tilojen esteettömyyteen kiinnitettiin huomiota. Osassa vankiloita on liikuntavammaisille sopivia selkeitä. Kyse on paitsi vangeista myös vierailijoiden ja muiden ulkopuolisten mahdollisuudesta päästä vankilaan esteettömästi.

Ilmanvaihto

- Kahdessa vankilassa selliosastojen ikkunoihin oli asennettu pleksi, joka esti tuulettamisen ulkoilmaan. Tämä on vastoin Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön ohjeistusta. *Toisesta vankilasta pleksit ilmoitettiin jo poistetun.*
- Tarkastuksella todettiin, että tupakansavu levisi selleistä osastolle ja naapuriselleihin.

Tapaamistilat

- Oikeudenkäyntiavustajien tapaamiseen tarkoitettua tilasta puhe saattoi kuulua viereiseen valvomotilaan. Vankilan huomiota kiinnitettiin siihen, että keskustelujen luotamuksellisuus on turvattava.
- Vaikka vanki ei voi tavata lastaan ilman valvontaa, tapaamista varten tulee olla soveltuva, riittävän viihtyisä, vangin ja tapaajan välisistä rakenteellisista esteistä vapaa tila. *Vankila ilmoitti, että lasten tapaamista varten on valmistunut kaksi soveltuvaa tilaa.*

Ulkoilutilat

- Ulkoilupihan kuntoiluvälineet olivat huonokuntoisia ja sadekatos puuttui.
- Kahta vankilaa on pyydetty ilmoittamaan toimenpiteistä, joihin ne ryhtyvät uusien ulkoilupihojen rakentamiseksi. Suuressa vankilassa toimintojen järjestämistä helpottaisi, jos käytössä olisi toinenkin ulkoilupiha. Toisessa vankilassa naisvangit ulkoilivat korkeiden betoniseinien rajaamalla epäviihtyisällä alueella. Miesvankien ulkoiluolosuhteet olivat huomattavasti paremmat. Sen lisäksi että naisten ulkoilupiha oli jo sellaisenaan epätydyttävä, naiset joutuivat ilman hyväksyttävää syytä huonompaan asemaan kuin miehet. Kummankin vankilan alueelle olisi mahdollista rakentaa lisää ulkoilutilaa.

Eristystilat

- Eristyssellissä ei ollut kalustusta, televisiota tai radiota eikä se muutoinkaan ollut vangin asuttamiseen soveltuva tila. Vanki halusi asua erillään muista, mikä ei kuitenkaan oikeuta sijoittamaan häntä muuhun kuin asuinkäyttöön tarkoitettuun ja soveltuvaan selliin.



Sukevan vankilan perhetapaamistila.



Helsingin vankilan ulkoilupiha.

Tutkintavankien asema

Tutkintavankilassa tarkastuksen kohteena olivat vankilan ylläpito, tutkintavankien yhteydenpidon rajoittaminen, esitutkintaviranomaisten kuulumismahdollisuudet vankilassa ja tarve kuljettaa tutkintavankeja kuulusteluihin poliisiasemalle.

Tutkintavangit ja rangaistusta suorittavat vangit tulee sijoittaa eri osastoille.

- Eräessä vankilassa oli vain yksi naisvankiosasto, johon sijoitettiin molempia vankiryhmiä. Tilannetta ei pidetty hyväksyttävänä.

Lapsen sijoittaminen vankilaan vanhempansa mukana

Pieni lapsi voidaan sijoittaa vankilaan tutkintavankeudessa olevan tai vankeusrangaistusta suorittavan vanhempiensa kanssa, jos se on lapsen edun mukaista. Lapset ja vankivanhemmat sijoitetaan perheosastolle, jolla on kaksi toimipistettä, toinen suljetussa vankilassa tutkintavankeja varten ja toinen avolaitoksessa vankeusrangaistusta suorittavia varten. Lapsen sijoittaminen vankilaan vanhempiensa kanssa on edellisen kerran ollut tarkastuksen kohteena vuonna 2007. Tilanne on parantunut edellisestä tarkastuksesta huomattavasti sen jälkeen, kun toiminta vuonna 2010 organisoitiin nykymuotoiseksi. Perheosastojen tarkastukset antoivat aihetta seuraaviin havaintoihin.

- Valvontaviranomaisten yhteystiedot tulisi laittaa vankien nähtäville.
- Sadekatos lastenvaunuille ja hiekkalaatikko parantaisivat lasten ulkoiluolosuhteita.
- Tutkintavankiosastolla oleville pitäisi olla tarjolla riittävästi tukea ja ohjausta. Tähän nähdessä 40 tuntia viikossa, jonka perheosaston henkilökunta on läsnä, on vähän. Erityisesti jos osastolla on vain yksi tutkintavanki, sosiaalisten kontaktien puute voi olla raskasta. Tuntimäärä on vähäinen myös järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon kannalta, jos osastolla on yhtä aikaa useita vankeja.

- Tutkintavangeilla tulisi olla mahdollisuus osallistua toimintoihin ja vapaa-ajantoihin siten, että lastenhoito on tänä aikana järjestetty.
- Mahdollisuus lukita sellin ovi liukusalvalla ulkoapäin mahdollistaa ilkkivaaltaisen lukittamisen selliin, jos osastolla on useita tutkintavankeja yhtä aikaa.
- Sekä viranomaisilla että tutkintavangeilla tulee olla tieto mahdollisuudesta saada lapsi mukaan vankilaan, jotta sijoitus perheosastolle ylipyätään voi toteutua. Tiedotuksen riittävyyttä tulisi selvittää. Myös vankeusrangaistusta suorittamaan tulossa olevien alle 2-vuotiaiden lasten vanhempien tiedonsaanti perheosastosta tulee varmistaa.
- Koska perheosastosijoitus on sukupuolineutraali, vankilan tulee huolehtia siitä, että osastolla on soveltuvat tilat sekä nais- että mies-tutkintavankien sijoittamiseen. Tällöin tulee ottaa huomioon, että heitä ei voida sijoittaa samalle osastolle yhtä aikaa.
- Tutkintavangeille tulisi tarjota mahdollisuus päivittäiseen puhelimen käyttöön.
- Perheosastosijoituksen tulisi olla mahdollinen vankeusrangaistusta suorittavalle vangille siinäkin tapauksessa, että avolaitokseen sijoittamisen edellytykset eivät hänen kohdallaan täyty. Avolaitoskelpoisuuden puute voi johtua monista seikoista eikä se aina merkitse sitä, että olisi lapsen edun vastaista tulla sijoitetuksi vanhempiensa mukana vankilaan.
- Perheosastolla on tietoa Lastensuojelun käsikirjassa, joka on luettavissa terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen internet-sivuilla. Tarkastushavaintojen mukaan jotkut tiedot eivät olleet ajan tasalla tai vastanneet vankien oikeuksista säädettyä, ja ne pyydettiin korjaamaan.
- Vankiloita, joihin perheosaston yksiköt on sijoitettu, Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikköä, perhe-osaston toiminnasta vastaavaa tahoa sekä Terveyden- ja hyvinvoinnin laitosta pyydettiin ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin AOA:n kannanotot antavat aihetta. *Ilmoitusten mukaan useimmat kannanotot olivat johtaneet korjaaviin toimenpiteisiin.*

Vankien terveydenhuolto

Vankien terveydenhuollossa tarkastuksilla käsitellään muun muassa resurssien riittävyyttä, kuten terveydenhuoltohenkilökunnan paikallaoloa, hoitoon pääsyä ja tulotarkastuksia. Eri-tyisen ongelmallista on, ettei terveydenhoito- henkilökunta ole viikonloppuisin paikalla vankilassa. Sairaanhoitajat joutuvat yleensä kantamaan pää- asiallisen vastuun poliklinikan toiminnasta, kos- ka lääkäri on paikalla vain yhtenä tai kahtena päi- vänä viikossa. Myös lääkahoitoa, kuten lääkkei- den jakamista, valvontahenkilökunnan lääkeli- kutusta sekä omahoitolääkkeiden ja korvaushoi- don saatavuutta selvitetään tarkastuksilla.

Ulkopuoliseen hoitoon pääsy ja vartioinnin järjestäminen vangin yksityisyydensuoja hu- omioon ottaen ovat usein esillä. Terveystietojen luottamuksellisuudesta on kyse myös siinä, että vangin tulee voida ilmoittautua vastaanotolle valvontahenkilökunnan saamatta tietää sen syy- tä. Yhteydenotto olisi voitava tehdä välittömäs- ti. Vankien oikeusturvaan, esimerkiksi mahdol- lisuuteen saada tietoa potilasasiamiehestä ja ter- veydenhuoltoa valvovista viranomaisista kiinnite- tään huomiota. Vankiloiden poliklinikan tarkas- tukset ovat antaneet aihetta seuraaviin havaintoi- hin ja toimenpiteisiin:

- Tulotarkastus olisi suotavaa tehdä ensimmäi- senä päivänä vangin saavuttua laitokseen.
- Tulotarkastuksessa tulee kiinnittää huomiota siihen, onko vanki voinut joutua väkivallan kohteeksi ennen vankilaan tuloaan ollessaan toisen viranomaisen huostassa. Tästä tulee nimenomaan kysyä ja pyytää vankia myös ri- isumaan vaatteitaan mahdollisten vammojen havaitsemiseksi.
- Hammashoidon saatavuus ja asianmukaisuus yhdessä vankilassa otettiin omana aloitteena tutkittavaksi
- Vangin suun terveydenhuollon tulee toteutua samojen periaatteiden mukaan kuin muiden- kin kansalaisten.

- Kun vanki jätetään odottamaan vastaanotol- le pääsyä pieneen, yhdelle hengelle tarkoitet- tuun koppimaiseen odotustilaan, häneltä tuli- si tiedustella, haluaako hän, ettei ovea suljeta kokonaan.
- Vanki kertoi joutuneensa itse selvittämään leikkauksen jälkeistä ohjeistusta. Poliklinik- kaa suositeltiin olemaan jatkohoito- ja kun- toutusohjeiden saamiseksi aktiivisesti yhtey- dessä vankilan ulkopuoliseen terveydenhoi- toyksikköön, josta vanki oli siirtynyt takaisin vankilaan.
- Diabetesta sairastavan vangin oikeus pitää hallussaan insuliinikynää otettiin tutkitta- vaksi omana aloitteena.
- Eristysosastolle sijoitettuja vankeja tulee seurata päivittäin.
- Huomiota kiinnitettiin siihen, että vanki- lassa ei ollut tarjolla psykiatrin palveluja
- C-hepatiitin hoitotarve tulee arvioida yksi- löllisesti.
- Kiinnitettiin huomiota siihen, että naisvan- geilla voi olla tarve gynekologin palveluihin.
- Potilasasiamiehen yhteystietojen ja muistu- tusmenettelyä koskevan informaation tulee olla vankien näkyvillä sekä poliklinikalla että vankiosastoilla.

Lisäksi tarkastusvuonna AOA antoi ratkaisun kuolevan vangin kohtelusta. Asia oli otettu erään vankilan poliklinikan tarkastuksella tehtyjen ha- vaintojen perusteella tutkittavaksi omana aloit- teena (625/2/12). Kannanottonaan AOA totesi, että myös kuolevalla vangilla on oikeus hyvään saatto- hoitoon. Hän ei ollut vakuuttunut siitä, että tämä voisi toteutua vankilaolosuhteissa. AOA piti myös ongelmallisena sitä, että Rikosseuraamuslaitok- sen terveydenhuoltoyksikössä ei ollut ohjeistusta tai suunnitelmaa sille, miten kuolevan potilaan hoidossa menetellään. AOA saattoi käsityksensä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön ja terveydenhuoltoyksikön tietoon.

Tukipartiotoiminnan tarkastaminen

Vankiloiden lisäksi tarkastusten kohteena oli Rikosseuraamusviranomaisten toiminta vankilan ulkopuolella suoritettavien rangaistusten valvonnassa.

Vanki voidaan sijoittaa vankilan ulkopuolelle teknisin välinein ja muulla tavoin valvottuun koevapauteen ennen ehdonalaista vapauttamista. Osa lyhyistä, ehdottomista vankeusrangaistuksista voidaan korvata vapaudessa suoritettavalla valvontarangaistuksella. Valvontarangaistukseen tuomittu saa liikkua asuntonsa ulkopuolella vain määrätyllä alueella. Liikkumista valvotaan teknisellä valvonnalla. Rikosseuraamusviranomaiset valvovat kummankin rangaistuksen suorittamista ennalta ilmoittamattomin valvontakäynnin tuomitun asuntoon, työpaikalle tai muulle oleskelupaikalle. Valvontaa tekevät niin sanotut tukipartiot. Tukipartiotoimintaan tutustuttiin kahdella eri rikosseuraamusalueella. Tarkastukset eivät antaneet aihetta toimenpiteisiin.

Yhteistyö

AOA on käynyt yleensä vuosittain Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikössä keskustelemassa havaituista ongelmista ja saamassa tietoa hallinnonalan hankkeista. Vuonna 2015 järjestettiin tapaaminen oikeusasiamiehen kanslian virkamiesten ja Rikosseuraamuslaitoksen sisäisestä laillisuusvalvonnasta vastaavien lakimiesten kesken. Tapaamisessa käsiteltiin laillisuusvalvonnan havaittuja ongelmia ja käytiin läpi sitä, miten oikeusasiamiehen kannanotot ja suositukset saataisiin mahdollisimman laajalti tiedotettua koko hallinnonalalle. Jatkossa on edelleen tarkoitus säännöllisesti käydä keskustelua kehittämistarpeista Rikosseuraamuslaitoksen johdon kanssa.

Ulkomaalaisasiat

Suomeen saapui vuonna 2015 noin 32 000 turvapaikanhakijaa, mikä oli noin kymmenen kertaa enemmän kuin vuonna 2014. Turvapaikanhakija voidaan ulkomaalaislain 121 §:n nojalla ottaa myös tietyissä tilanteissa säilöön. Säilöön otto on mahdollista esimerkiksi henkilöllisyyden selvittämiseksi tai maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi.

Suomessa toimii kaksi ulkomaalaisten säilöönottoyksikköä. Joutsenon säilöönottoyksikössä on 30 paikkaa, joista 20 paikkaa on varattu perheille. Metsälän säilöönottoyksikössä on 40 paikkaa. Ulkomaalaisia voidaan poikkeuksellisesti ottaa säilöön myös poliisin tai Rajavartiolaitoksen tiloihin.

Joutsenon säilöönottoyksikössä otettiin vuoden 2015 aikana säilöön 213 henkilöä. Säilöön otetuista 82 % oli miehiä. Säilöönoton keskimääräinen aika oli 33 vuorokautta, pisin säilöönotto kesti 351 vuorokautta. Erillään säilyttämistä koskevia päätöksiä tehtiin 9. Metsälän säilöönottoyksikössä puolestaan otettiin säilöön 904 henkilöä, joista noin 90 % oli miehiä. Säilöön oton keskimääräinen aika oli noin 12 vuorokautta ja pisin säilöönotto kesti 113 vuorokautta.

Oikeusasiamiehen kansliasta tehtiin kertomusvuonna kansallisena valvontaelimenä kaksi tarkastusta Joutsenon säilöönottoyksikköön. Ensimmäinen tehdyistä tarkastuksista (AOA) oli ennalta ilmoittamaton ja sen tavoitteena oli saada tietoa vastaanottokeskukseen ja säilöönottoyksikköön sijoitettujen lapsiperheiden kohtelusta, hyvinvoinnista ja heidän asuinolosuhteistaan.

Toinen Joutsenon säilöönottoyksikköön tehty tarkastus (OA) oli ennalta ilmoitettu ja sen tavoitteena oli tutustua Joutsenon säilöönottoyksikön toimintaan sekä myös toiminnassa mahdollisesti esiintyneisiin haasteisiin. Tarkastuksen aikana kiinnitettiin erityisesti huomiota siihen, kuinka säilöön otettujen oikeudet toteutuvat ja kuinka heitä säilöönottoyksikössä kohdellaan. Yhtenä tarkastusteemana oli säilöön otettujen erillään säilyttämiseen liittyvä menettely ja säilöön otettujen terveydenhuolto.

OA tarkasti lisäksi Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen ulkomaalaisyksikön sekä Helsinki-Vantaan lentoaseman säilöönottotilat. Lentoaseman säilöönottotilojen tarkastus oli ennalta ilmoittamaton (tarkastuksen havainnot selostettu kohdassa 3.3.5). Poliisilaitoksen tarkastuksella tutustuttiin poliisilaitoksen ulkomaalaisyksikön toimintaan ja erityisesti siihen, miten kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden henkilöiden maasta poistaminen on järjestetty.

Joutsenon säilöönottoyksikön sekä Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen tarkastukseen osallistui OA:n kutsumana asiantuntijana psykiatrian erikoislääkäri.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian esittelijät tekivät ennalta ilmoittamattoman tarkastuksen myös turvapaikanhakijoiden Tornion järjestelykeskukseen. Yhtenä tuon tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko järjestelykeskuksessa säilöönottotiloja, jossa turvapaikanhakijoita voidaan säilyttää vapautensa menettäneinä. Tällaisia tiloja ei todettu.

Joutsenon säilöönottoyksikkö

Tarkastusten aikana keskusteltiin säilössä olleiden kanssa. Keskusteluissa ei tullut esiin väitteitä siitä, että henkilökunta kohtelsi säilöön otettuja huonosti. Muutamissa keskusteluissa valitettiin tupakan hankkimiseen tai tupakointiin liittyviä rajoituksia. Monet olivat huolissaan siitä, tullaanko heidät poistamaan maasta. Henkilökunnan toimintaan oltiin pääsääntöisesti tyytyväisiä.

Päivittäinen ulkoilu ja liikunta

Useat säilöönottoyksikössä olleet turvapaikanhakijat eivät oman kertomuksensa perusteella halunneet osallistua päivittäiseen ulkoiluun, vaikka siihen tarjottiin tilaisuus ja saatavilla oli ulkoiluun sopivia vaatteita.

- Säilöönottoyksikön tulisi miettiä keinoja, miten ulkoiluihin osallistumista voisi lisätä. Sään-

nöllinen ulkoilu lisää säilöön otettujen hyvinvointia ja voi samalla myös ennaltaehkäistä laitosasumiseen liittyviä ongelmia. Myös säilöön otetuille olisi hyvä järjestää mahdollisuus harrastaa riittävästi liikuntaa.

Paloturvallisuus

Tarkastuksen aikana tapahtui palohälytys, jonka kerrottiin johtuvan turvapaikanhakijoiden ruoanlaiton aiheuttamasta kärystä. Tällaisia sinänsä aiheettomia hälytyksiä tapahtui usein.

- Aiheettomat hälytykset tulisi saada loppumaan jo senkin vuoksi, että niistä aiheutuu tarpeettomia kustannuksia ja ne näyttivät johtaneen siihen, että asukkaat ja henkilökunta olivat turtuneet hälytyksiin. Paloturvallisuuden tulee aina suhtautua vakavasti.
- Tarkastajilla ei ollut käytössä säilöönottoyksikön pelastussuunnitelmaa ja poistumisturvallisuusselvitystä, joita pelastuslaki edellyttää. Myöskään tietoa ei ollut siitä, miten telttojen paloturvallisuudesta oli huolehdittu ja oliko säilöönottoyksikössä harjoiteltu poistumista.

Terveystarkastukset

- Jokaiselle säilöönottoyksikköön tulevalle tulisi tehdä ensimmäisen vuorokauden aikana terveystarkastus.
- Suositeltiin, että myös epäonnistuneen maasta poistamisen jälkeen yksikköön palautetulle ulkomaalaiselle tehdään aina terveystarkastus, ellei sellaista ole jo ehditty tehdä toisessa paikassa. Tarkastus tulisi tehdä mahdollisimman pian paluun jälkeen. Tätä on edellyttänyt myös CPT (13 th General Report of the CPT 2003).
- Muutenkin poliisin suorittamien kuljetusten jälkeen olisi asianmukaista, että terveydenhuolto tapaisi henkilön ja häntä haastateltaisiin sen selvittämiseksi, onko tarvetta tarkastukselle.

- Pidettiin epäkohtana, että terveystarkastuksen yhteydessä täytettävässä kyselylomakkeessa ei tiedustella kidutuksen tai muun halventavan kohtelun kohteeksi joutumisesta, vaikka turvapaikanhakijat väittävät olevansa kotimaassaan vainottuja ja osa tulee maista, joissa kidutus tai muu julma kohtelu ei ole epätavallista.

Terveydenhuolto

Tarkastajat kiinnittivät huomiota siihen, että yleisesti ottaen terveydenhuollon henkilökunta oli työhönsä sitoutunutta ja että asukkaita lähestyttiin yksilöllisesti. Tällainen lähestymistapa voi olla kuitenkin uhattuna asukasmäärän kasvaessa ja on vaarana, että erityisesti hiljaiset, toivonsa menettäneet voivat jäädä ilman huomiota.

- Pidettiin mahdollisena, että jatkossa voi tulla tarpeelliseksi kehittää jonkinlainen seulonta tai tarkkailuraportointimalli.

Vastaanottokeskuksen nälkälakko-ohjeistus oli tarkoitettu koskemaan lähinnä tilannetta, jossa vapaa yksittäinen henkilö alkaa omassa asunnossaan nälkälakkoon. Ohjeistuksen käytettävyys heikkenee huomattavasti tilanteessa, jossa yksikössä ryhdytään esim. joukkonälkälakkoon. Yksilöiden vapauttaminen tilanteesta voi osoittautua erittäin vaativaksi ryhmäpaineen ollessa merkittävä ja varsinkin silloin, jos nälkälakkolaiset saavat ohjeistusta yksikön ulkopuolelta.

- Säilöönottoyksikön käytettävissä olisi hyvä olla olosuhteisiin sopiva menettelyohje joukkonälkälakkojen varalta.

Eristystilat

- Eristyshuoneen kapea oviaukko herätti epäilyn siitä, miten eristämistä vastaan paneva henkilö saadaan asianmukaisesti ja turvallisesti toimitettua huoneeseen.

- Tarkastajille jäi epäselväksi, miten usein terveydenhuoltohenkilökunta käy eristyksessä olevan luona ja miten käynnit kirjataan. Lähelläkohtaisesti olisi asianmukaista, että terveydenhuollosta käytäisiin katsomassa henkilöä päivittäin.

Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen ulkomaalaisyksikkö

Turvapaikanhakijoiden kuljettaminen

Poliisiaseman kuljetuspalveluja ei voitu tarkastaa, koska kuljetuksissa käytettävä ajoneuvo oli tarkastushetkellä muualla.

- Joutsenon säilöönottokeskuksen puhuttelujen yhteydessä esille tulleiden seikkojen johdosta OA päätti ottaa omana aloitteena tutkittavaksi säilöön otettujen kuljettamisen järjestämisen.

Poliisin virka-apu terveydenhuollolle maasta poistamistilanteissa

Poliisihallituksen määräyksessä voimankäytöstä maasta poistamistilanteissa todetaan, että maasta poistettavalle ei saa antaa lääkettä vastoin tämän tahtoa. Toisaalta määräyksessä ohjeistetaan poliisia antamaan virka-apua terveydenhoitohenkilöstölle, joka antaa psykiatrian erikoislääkärin määräämänä tahdonvastaista lääkitystä maasta poistettavalle.

OA totesi, että lääkäriellä ei ole tällaisessa tilanteessa lakiin perustuvaa oikeutta määrätä maasta poistettavalle lääkettä tämän tahdosta riippumatta. Tällainen oikeus lääkäriellä on ainoastaan silloin, kun henkilö on otettu psykiatriseen sairaalaan mielenterveyslain nojalla tarkkailuun taikka tutkimukseen tai määrätty hoitoon.

- OA katsoi, että poliisi ei voi antaa virka-apua määräyksessä tarkoitetussa tapauksessa kun henkilöä ollaan poistamassa maasta.

Poliisihallitus ilmoitti OA:lle, että sillä on käynnissä laaja maasta poistamista koskevan ohjeistuksen päivitystyö, joka on tarkoitus saattaa loppuun kevään 2016 aikana. Tässä yhteydessä uudesta määräyksestä poistetaan tahdonvastaista lääkitystä koskeva poliisin virka-apu terveydenhoitohenkilöstölle.

Sosiaalihuolto - lastensuojelu

Lain tarkoittamaa sijaishuoltoa järjestetään huostaanotetuille, kiireellisesti sijoitetuille ja tuomioistuimen väliaikaismääräyksen perusteella sijoitetuille lapsille (0–17 vuotta täyttäneet lapset) laitoksessa, ns. laitosluvalla toimivassa perhekodissa sekä perhehoidossa. Kodin ulkopuolelle sijoitettuja lapsia oli Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tilaston mukaan 2014 noin 18 000 lasta, joista huostassa tai kiireellisesti sijoitetuina yli 14 000 lasta. Perhehoitoon sijoitettuja lapsia oli yli puolet.

Lastensuojelulain mukaan vain laitokseen tai vastaavaan sijoitettuun lapseen voidaan kohdistaa lain tarkoittamia rajoitustoimenpiteitä. Perhehoitoon sijoitetun lapsen yhteydenpitoa voidaan lastensuojelulain mukaisesti rajoittaa. Sijaishuoltoa antavat yksiköt voivat olla kuntien omia tai yksityisen palveluntuottajan ylläpitämiä yksiköitä, joista sijoituksesta vastuussa oleva kunta ostaa sijaishuoltoon liittyviä palveluita. Sijaishuoltoa antavista yksiköistä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla (Valvira) on tiedot vain yksityisistä palveluntuottajista. Näitä oli 110 toimintayksikköä (69 palveluntuottajaa).

Oikeusasiamiehen tarkastuskäynnit ovat kohdistuneet yksinomaan laitoksiin tai vastaaviin, vaikka on todennäköistä, että samankaltaisia lastensuojelulain mukaisia rajoitustoimenpiteitä on käytössä myös sijaishuollossa, jota järjestetään perhehoitona yksityiskodissa. Kotiin annettavien palvelujen valvonnan sääntely lainsäädännössä on tältä osin puutteellista.

Tarkastuksilla on kiinnitetty huomiota rajoitustoimenpiteitten käyttöön, asianosaisjulkisuu-

den toteutumiseen, asiakirjojen laadintaan, koulunkäynnin ja opetuksen järjestelyihin, terveydenhuollon järjestämiseen, kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien toteutumiseen sekä lapsen tiedollisten oikeuksien toteutumiseen. Erityisenä teema on kaikilla sosiaalihuollon tarkastuksilla olivat esteettömyyteen liittyvät kysymykset. Lastensuojelutarkastukset tehdään pääsääntöisesti aina ennalta ilmoittamattomina päivä- tai ilta-aikaan ajoittuvina. Niiden yhteydessä on säännönmukaisesti kuultu luottamuksellisesti sijoitettuja lapsia.

Tarkastushavainnot lähetetään laitokselle sekä lapsen sijoittaneelle sijaishuollon järjestämisestä vastuussa olevalle kunnalle. Koska tarkastushavainnot ei voida verkkoviestintää lukuun ottamatta yleisesti antaa kaikille toimintayksiköille tiedoksi, on tarkastuspöytäkirjoista ja niihin sisältyvistä havainnoista lähetetty kopiot alueelliselle valvontaviranomaiselle eli aluehallintovirastolle.

Tarkastusten jälkeen laitosta tai sijoittanutta kuntaa pyydetään selvittämään havaitut puutteet tai ongelmat sekä esittämään miten ne voitaisiin korjata. Vastuussa olevat viranomaiset ja sijaishuollon toteuttamisesta vastuussa olevat toimintayksiköt ovat pääsääntöisesti aina ilmoittaneet puuttuneensa tarkastuksella havaittuihin epäkohtiin. Joissain tapauksissa tarkastukset ja niissä tehdyt havainnot ovat edellyttäneet tarkempaa selvittämistä ja asian tutkintaa on jatkettu omana aloitteena.

Vuonna 2015 lastensuojelulaitoksia tarkastettiin neljä. Tarkastuksilla on kiinnitetty huomiota seuraaviin seikkoihin:

- Lastensuojelulain mukaan lapsella on oikeus tavata sosiaalityöntekijäänsä ja keskustella hänen kanssaan luottamuksellisesti mm. sijaishuoltoonsa vaikuttavista seikoista. Hyvänä ja lapsen oikeuksia edistävänä kirjaamiskäytäntönä on pidetty käytäntöä kirjata lapsikohtaisiin asiakirjoihin lapsen ja sosiaalityöntekijän tapaamiset ja se, miten ne on toteutettu.

- Lastensuojelulaissa on säädetty niin ikään lapsen oikeudesta saada tarpeenmukaisia palveluja sijoituskunnassaan. Lain mukaan kunnan, jossa lapsi on sijoitettuna avohuollon tukitoimenä tai sijaishuoltoon sijoitettuna taikka jälkihuollossa (sijoituskunta), on järjestettävä yhteistyössä järjestämisvastuussa olevan kunnan (sijoittajakunta) kanssa lapselle hänen hoitonsa ja huoltonsa edellyttämät palvelut. Kunnalla on velvollisuus toteuttaa sijoitetulle lapselle kuuluva oikeus riippumatta siitä, onko järjestettävien palvelujen tai muun tuen osalta erimielisyyttä kustannusvastuussa olevasta kunnasta tai muusta korvaamisesta vastuussa olevasta viranomaisesta tai tahosta.
- Lapsen tarvitsemien erikoissairaanhoidon palvelujen järjestäminen sekä hoidon ja huollon jatkuvuuden turvaaminen lapsen sijaishuolto- paikkaa muutettaessa.
- Asiakassuunnitelman tarkistamisvelvollisuus sekä lapsen tiedollisten oikeuksien edistäminen ja toteutuminen. Lapsella tulee olla tieto niistä toimenpiteistä, joihin viranomainen hänen kohdallaan ryhtyy tai aikoo ryhtyä sekä näiden toimenpiteiden vaikutuksista lapsen asemaan. Lapsella tulee olla tieto myös siitä, minkälaisia oikeuksia ja velvollisuuksia hänellä asiassa on.
- Lasta koskevien asiakirjojen ylläpito, tiedon luovuttaminen lasta koskevista asiakirjoista ja asianosaisjulkisuuden toteutuminen.
- Laitoksen tilojen esteettömyys ja lattiatapintojen kylmyys.
- Mitä kurinpito - ja työrauhan ylläpitokeinoja kouluilla oli käytössä ja miten oppilaiden oikeus turvalliseen oppimisympäristöön toteutuu.
- Koulun ja lastensuojeluyksikön välinen tietojen vaihto Nappula-tietojärjestelmän kautta.

Sosiaalihuolto - vanhuksset

Kansallisena valvontaelimenä tehdyt tarkastukset ovat kohdistuneet tehostettua ympärivuorokautista hoitoa antaviin kunnallisiin tai kunnan toimeksiannosta (ostopalvelut) toimiviin hoivayksiköihin. Asukkaina yksiköissä on ollut muistisairaita, erityistä hoivaa ja huolenpitoa tarvitsevia vanhuksia. Muodollisesti asuminen on järjestetty avohuoltona, vaikka hoidon määrä, huolenpidon intensiteetti ja sen luonne huomioon ottaen hoito muistuttaa laitoshuoltoa. Tehostetun hoidon paikkoja oli 2014 alle 60 000. Yksityisiä palveluntuottajia Valviran tilaston mukaan oli 830 (palveluntuottajia 463). Tilastoista ei kuitenkaan selviä mikä osuus näistä paikoista on ns. dementtipaikkoja.

Tarkastuksilla on kiinnitetty huomiota muun muassa millä tavoin hoivayksiköissä on toteutettu vanhusten oikeutta yksityisyyteen, millä tavoin yksiköissä asuvien vanhusten kuntoutuspalveluja oli järjestetty ja millä tavoin yksiköissä järjestetään saattohoitoa ja siihen liittyvää kivun lievitystä. Tarkastuksella selvitetään myös vanhusten oikeutta ulkoiluun ja heidän mahdollisuuksiaan osallistua erilaisiin aktiviteetteihin oman fyysisen ja psyykkisen kunnon asettamissa rajoissa. Lisäksi on kiinnitetty huomiota esteettömyyteen. Tarkastukset on tehty ennalta ilmoittamattomina päivä- tai ilta-aikaan. Vanhuksia ei ole yleensä voinut kuulla johtuen heidän kunnostaan.

Tarkastushavainnot lähetetään laitokselle sekä palvelun järjestämisestä vastuussa olevalle kunnalle. Tarkastuspöytäkirjoista ja niihin sisältyvistä havainnoista on lähetetty kopiot alueelliselle valvontaviranomaiselle - aluehallintovirastolle. Vastuussa olevat viranomaiset ja sijaishuollon toteut-

Tarkastusten johdosta on tarkastusvuonna otettu omana aloitteena selvitettäväksi:

- Rajoitustoimenpiteiden käyttöön, rajoituspäätösten tiedoksiantoon ja tietosuojaan liittyviä asioita.
- Miten sijoitettujen lasten koulunkäynti laitoksessa on turvattu ja millaisia erityisiä opetusjärjestelyjä heidän osaltaan tehdään.

tamisesta vastuussa olevat toimintayksiköt ovat pääsääntöisesti aina ilmoittaneet puuttuneensa tarkastuksella havaittuihin epäkohtiin. Myös näillä tarkastuksilla tehtyjen havaintojen selvittämistä on joissakin tapauksissa jatkettu omana aloitteena.

Vuonna 2015 tehtiin vanhusten tehostettua hoitoa antaviin yksiköihin 10 tarkastusta. Kaikki tarkastukset olivat ennalta ilmoittamattomia. Tarkastuksilla on kiinnitetty huomiota seuraaviin seikkoihin:

- Kun toimintayksikköä ollaan lakkauttamassa, tulee siirto uuteen toimintayksikköön tehdä hoidettavana olevan vanhuksen yksilölliset tarpeet huomioonottavalla tavalla. Vanhuksen uutta sijoituspaikkaa arvioitaessa on otettava huomioon vanhuksen oma sekä omaisten mielipide sekä riittävässä määrin hoitohenkilöstön arvio hoidon tarpeesta. Jos kysymys on siirrosta sosiaalihuollon laitokseen, on siitä tehtävä asiakkaan ja hänen omaisensa kuulemisen jälkeen muutoksenhakukelpoinen päätös. Siirto merkitsee myös yleensä aina asiakasmaksupäätöksen tarkistamista.
- Vanhusten ulkoilumahdollisuuksia tulee parantaa kaikkina vuodenaikoina.
- Yksikön alakerran huoneet eivät vaikuttaneet asianmukaisilta pitkäaikaiseen asumiseen, koska siellä asuvilla ei ollut mahdollisuutta siirtyä vapaasti yhteistiloista omaan huoneeseen kuten yläkerran asukkailla.
- Ympäri vuorokautisia asumispalveluja tarjoavien hoivapaikkojen tulee olla sisäilmaltaan sellaisia, että ne eivät vaaranna asukkaiden ja henkilökunnan terveyttä. Sisäilman puhtautteen ja ilmanvaihdon tehokkuuteen tulee kiinnittää jatkuvasti riittävää huomiota.
- Saattohoitojaksojen ajaksi ei ollut saatavilla tarvittaessa ylimääräisiä hoitajia.
- Vanhuksilla tulee olla oikeus yksityisyyteen niin asukkaana kuin saattohoidossakin. Yksityisyydestä on huolehdittava myös kahden hengen huoneissa muistisairaiden osastolla.

- Vanhusten suuhygienian tarkastukset eivät vastanneet omaavaltasuunnitelmaa.
- Voimakkaan virtsanhajun syihin tulee puuttua viipymättä.

Omana aloitteena otettiin selvitettäväksi:

- Miten ympärivuorokautiseen asumispalveluun pääsy on turvattu.
- Saattohoidon resursointi.
- Rajoitusvälineen maksullisuus ja asiakasmaksun määräytyminen.
- Vainajan kuljetukseen liittyvät kysymykset.

Vammaiset henkilöt

Kehitysvammaisia henkilöitä on arvioitu olevan Suomessa noin 40 000. Kehitysvammahuollossa palvelurakenteen muutos laitoshoidosta autettuun asumiseen on jatkunut koko 2000-luvun. Pitkäaikaisasiakkaina kehitysvammalaitoksissa oli vuoden 2014 lopussa yhteensä 1 117 henkilöä, mikä on 16 prosenttia vähemmän kuin edellisellä vuonna. Pitkäaikaisasiakkaisiksi on laskettu asiakkaat, joille on tehty pitkäaikaishoidon päätös tai jotka ovat olleet hoidossa yli 90 vuorokautta. Kehitysvammaisten henkilöiden laitosasumisen purkamisen tavoitteena on, että vuoteen 2016 mennessä laitoksissa asuu enintään 500 asukasta.

Valvira myöntää toimintaluvan yksityisille sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottajille silloin kun ne toimivat useamman kuin yhden aluehallintoviraston alueella. Valveri-rekisterissä on 66 tehostetun palveluasumisen yksikköä kehitysvammaisille henkilöille. Aluehallintoviraston luvalla toimivia tehostetun palveluasumisen yksiköitä on 306. Tämän lisäksi kehitysvammaisia henkilöitä asuu erityishuoltopiirin (joita on 15) laitospalveluissa tai asumispalveluissa. Laitoshoitoa kuitenkin puretaan koko ajan vauhdilla. Lisäksi kehitysvammaisia henkilöitä voi asua kunnan omissa yksiköissä, joiden määrästä ei ole tarkkaa tietoa.

Perinteisesti OA on tarkastanut erityishuoltopii-rien keskuslaitoksia. Palvelurakenteen muutok- sen myötä on tarkastuksia tehty myös yksityis- ten palveluntuottajien asumisyksiköihin, joissa voi tapahtua sellaista asukkaan vapauteen koh- distuvaa rajoittamista, että se kuuluu kansallisen valvontaelimen valvonnan piiriin.

Tarkastuksilla kehitysvammaisille henkilöil- le suunnattuihin asumis- ja laitossyksiköihin OA valvoo erityisesti asiakkaiden oloja, kuten avun, hoivan ja huollon luonnetta ja kohtelua sekä hei- dän perusoikeuksiensa, kuten itsemääräämisoikeuden toteutumista. Tarkastuksella keskustel- laan yksikön vastuuhenkilön ja hoitajien kanssa sekä mahdollisuuksien mukaan asiakkaiden ja heidän omaistensa kanssa.

Sosiaalihuollossa rajoitustoimenpiteistä on toistaiseksi säädetty kehitysvammaisten erityis- huollosta annetussa laissa. Sen mukaan erityis- huollossa olevaan henkilöön saadaan soveltaa pakkoa vain siinä määrin kuin erityishuollon jär- jestäminen tai toisen henkilön turvallisuus vält- tämättä vaatii.

Tällä hetkellä on eduskunnan käsiteltävänä HE 96/2015 vp, jossa ehdotetaan muutettavaksi kehitysvammaisten erityishuollosta annettua la- kia. Lakiin tehtäisiin muutokset, joita vammais- ten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleisso- pimuksen ratifiointi edellyttää. Lakiin lisättäisiin säännökset toimenpiteistä itsenäisen suoriutumi- sen ja itsemääräämisoikeuden tukemiseksi, rajoi- tustoimenpiteiden käytön vähentämisestä sekä rajoitustoimenpiteiden käytölle asetettavista yleisistä edellytyksistä, kuten välttämättömyys- ja suhteellisuusvaatimuksesta sekä ihmisarvon kunnioittamisesta.

Laissa säädettäisiin lisäksi kullekin rajoitustoi- menpiteelle asetettavista erityisistä edellytyksistä. Lakiin sisällytettäisiin myös säännökset rajoitus- toimenpidettä koskevan päätöksen tai muun rat- kaisun tekemisessä noudatettavasta menettelystä. Lakiesityksessä ehdotetaan, että rajoitustoimen- piteitä voitaisiin käyttää vain järjestettäessä sosi- aalihuoltolain 21 §:n 4 momentissa tarkoitettua tehostettua palveluasumista tai 22 §:ssä tarkoitet-

tuja laitospalveluja taikka vastaavia yksityisiä palveluja.

Tarkastuksilla on tavattu myös asiakkaita, joi- den käyttäytymiseen liittyvät haasteet johtuvat pääosin psyykkisistä sairauksista ja taustalla on vain lievä kehitysvammaisuus. Heitä ei ole kui- tenkaan otettu psykiatriseen sairaalaan hoidetta- vaksi, koska heidän hoitonsa on niin vaativaa.

Vammaisten henkilöiden asumisyksiköihin tehtiin tarkastuksia seitsemän, joista kuusi tarkas- tusta kohdistui kehitysvammaisten asiakkaiden yksiköihin ja yksi tarkastus vammaisten henki- löiden asumisyksikköön. Seuraavassa tärkeimpiä tarkastushavaintoja ja niiden perusteella annettu- ja suosituksia:

Asiakkaan itsemääräämisoikeuden tukeminen ja edistäminen

Yleisesti on korostettu asiakkaan itsemääräämis- oikeuden tukemisen ja edistämisen merkitystä vammaisten henkilöiden laitospalveluissa.

- Kahvin juonnin (ja muiden nautintoaineiden) kohtuullisesta käytöstä tulisi keskustella ja neuvotella yhdessä asiakkaan kanssa. Asiak- kaalla tulisi olla oikeus muuttaa mieltään yh- dessä sovitusta, jolloin asiasta täytyisi neuvo- tella uudestaan.

Turvahuoneeseen sijoitetun asukkaan kohtelu ja olosuhteet

Tarkastuksilla on kiinnitetty huomiota turvahuo- neessa olevan asiakkaan mahdollisuuteen saada yhteys henkilökuntaan esimerkiksi tilanteessa, jossa ovi wc:hen on suljettu ja asiakkaalla on tarve päästä wc:hen. Eräissä asumisyksiköissä asiakas saattoi joutua käyttämään turvahuoneessa olevaa lattiakaivoa wc:n sijaan.

OA on vakiintuneesti psykiatrisen sairaalan tar- kastuksilla katsonut, että potilaan ihmisarvon mu- kainen kohtelu ja laadultaan hyvä terveyden- ja

sairaanhoito edellyttävät, että eristyksessä olevala potilaalla on aina mahdollisuus päästä wc:hen. OA on korostanut, että eristetyllä potilaalla tulee tästäkin syystä olla mahdollisuus saada viivytyksettä yhteys hoitohenkilökuntaan. Potilaalle tulee myös tarjota aktiivisesti mahdollisuutta pääsyä wc:hen, ilman että potilaan aina itse tarvitsee sitä pyytää.

- Kiinnitettiin huomiota OA:n aikaisempiin kannanottoihin turvahuoneesta. Pidettiin yleisellä tasolla erittäin ongelmallisena sitä, että rajoitus- ja suojaustoimenpiteiden käyttö perustuu kuntayhtymän omiin ohjeisiin, kun täsmällistä lainsäädäntöä ei vielä ole olemassa.

Kuntayhtymästä ilmoitettiin OA:lle, että turvahuoneessa olevan kameran ja mikrofonin toimivuus oli tarkastettu. Tällöin huomattiin, että kamerajärjestelmässä oli ohjelmointi tekemättä, minkä vuoksi kuva välittyi kolmeen eri monitoriin, mutta ääni ei. Asiassa oli käännytty järjestelmän toimittajan puoleen. Lisäksi ilmoitettiin, että asiakkaalla on mahdollisuus jatkossa päästä vapaasti turvahuoneen vieressä olevaan wc:hen, koska välissä oleva ovi tullaan poistamaan. Turvahuoneeseen oli myös hankittu kello.

Vartijoiden käyttö

Nuorten kuntoutusyksikössä laadituissa merkinnoissa mainittiin, että vartija oli pitänyt asiakkaan jalasta kiinni pakkotoimenpiteen aikana.

- Korostettiin, että OA:n ratkaisukäytännössä on katsottu, että yksiköissä käytettävät yksityisen vartiointiliikkeen vartijat eivät saa osallistua toimenpiteisiin, joita voidaan pitää hoitona tai hoitoon liittyvinä tehtävinä ja jotka on säädetty hoitohenkilökunnan tehtäväksi. Rajoitustoimenpiteitä on pidettävä hoitoon liittyvinä tehtävinä, joihin vartijat eivät voi osallistua. Sitä vastoin vartija voi toimivaltansa puitteissa turvata niitä.

Ovien lukossa pitäminen

Käytännössä pakkoa tai rajoittamista – kuten omaan huoneeseen tai eristysvuoneeseen lukitsemista – ei käytetä pelkästään tehostetussa asu- mispalvelussa tai laitoshoidossa, vaan myös monissa asumisyksiköissä.

- Asiakkaalla tulee olla mahdollisuus saada välittömästi yhteys henkilökuntaan, jos hänet on lukittu johonkin tilaan, vaikka se olisi oma huone.

Erään tarkastetun yksikön wc-ovia pidettiin lukossa yhden asukkaan käyttäytymisen johdosta. Hoitajien kerrottiin aukaisevan wc:n oven asukkaille heidän pyytäessä. Vastaava järjestelmä oli käytössä myös yöaikaan. Henkilökunnan mukaan asukkaat tuntevat järjestelmän ja pyytävät oven aukaisua. Osalla asukkaista oli vaipat.

- OA piti epätyytyttävänä tilannetta, jossa asukkaat joutuvat aina erikseen pyytämään hoitohenkilökuntaa avaamaan oven wc:hen. Olisi hyvä, jos yhden asukkaan kohdalla pystyttäisiin puuttumaan hänen epätoivottuun käyttäytymiseen muulla tavoin kuin pitämällä wc:n ovi kaikilta asukkailta lukossa.
- Kiinnitettiin myös huomiota siihen, että yhden osaston tilat oli jaettu kolmeen suljettuun tilaan väliseinillä ja että tarkastusajankohtana molempien väliseinien ovet olivat lukossa.

Kirjaamiskäytäntö

Laitokset ja muut palveluja tarjoavat yksiköt ovat tehneet omia ohjeita pakonkäytöstä ja laatineet lomakkeita, joihin henkilökunnan edellytetään merkitsevän käytetyt rajoitukset. OA on usein korostanut asianmukaisten merkintöjen tekemistä suoritetuista pakkotoimenpiteistä.

- Kirjauksissa tulee kiinnittää huomiota yksityiskohtaiseen kuvaamiseen tapahtuneesta (kuten mikä tai mitkä asiat ovat johtaneet pa-

kon käyttöön). Tämä on sekä asiakkaan että myös hoitohenkilökunnan oikeusturvan kannalta tärkeää, jotta pakkotoimenpiteiden lainmukaisuus voidaan jälkikäteen saattaa arvioitavaksi. Kirjaaminen tukee myös omalta osaltaan työyhteisössä tapahtuvaa pakkotoimenpiteiden vähentämiseksi tehtävää työtä.

Erään sairaanhoitopiirin kuntayhtymän hoivayksikön tarkastuksella ilmeni, että pakkolääkitystä ei aina ymmärretä pakkolääkitykseksi tai sitä ei ainakaan aina kirjata sellaiseksi.

- Yksikön huomiota kiinnitettiin huolellisuu- teen pakkolääkityksen kirjaamisessa.

Asumisyksikön asukkaiden itsemääräämisoikeuden rajoittaminen

Vammaisille henkilöille tarkoitetussa yksityises- sä asumisyksikössä pidettiin ulko-ovia lukossa ja ulko-ovilla oli kameravalvonta. Lisäksi asukkaat, joiden ei toivottu poistuvan asumisyksiköstä ilmoittamatta asiasta, saivat rannekkeen, joka ilmoitti hoitajille poistuvasta asukkaasta. Asuk- kaita ei suljettu rajoittamistarkoituksessa erilli- siin huoneisiin, mutta heitä jouduttiin rajoitta- maan muulla tavoin.

Henkilökunnan mukaan monet asukkaista oli- vat haastavasti käyttäytyviä ja joskus hoitajat jou- tuivat pakenemaan uhkaavia asukkaita kansliaan. Kaikki työntekijät olivat naisia. Yksikössä käytet- tävät rajoitustoimet, esimerkiksi korkeat sängyn- laidat, perustuivat lääkärin tekemään päätökseen. Useilla asukkailla oli vahva lääkitys, jota käytet- tiin myös rauhoittamistarkoituksessa. Joidenkin asukkaiden kanssa oli sovittu tupakoinnin rajoit- tamisesta. Henkilökunnan mukaan asukkaiden päihdeongelmien vuoksi tupakoinnista ja päih- teiden käytöstä sopiminen oli välttämätöntä. Joi- denkin asukkaiden huoneissa turvaimoittimet eivät toimineet.

- Edellytettiin, että rikkinäiset turvaimoittimet oli korjattava viipymättä.
- Korostettiin yleisesti rajoitus- ja suoja-toimen- piteiden viimesijaisuutta sekä asiakkaan itse- määräämisoikeuden tukemisen ja edistämisen merkitystä tuotettaessa laitos- ja asuinpalve- luita vammaisille henkilöille.
- Pidettiin tärkeänä, että asukkaille järjestetään mielekästä ja yksilöllistä viriketoimintaa ja että heille taataan riittävät ulkoilumahdolli- suudet.

Terveydenhuolto

THL:n tilastojen mukaan Suomessa oli vuonna 2013 psykiatrisessa erikoissairaanhoidossa 26 561 potilasta ja heillä oli runsaat 38 000 vuodeosasto- hoidon hoitajaksoa. Hoitopäiviä psykiatrisessa erikoissairaanhoidossa oli lähes 1,3 miljoonaa, mi- kä määrä on vähentynyt lähes 29 prosenttia vuo- desta 2006. Tarkkaa lukumäärää niistä terveyden- huollon yksiköistä, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä, ei ollut saatavilla.

Vuonna 2015 kansallinen valvontaelin teki tarkastukset Paiholan sairaalan aikuispsykiatrian osastoille ja lasten- ja nuorisopsykiatrian osastoil- le sekä Niuvanniemen sairaalan aikuispsykiatrian osastoille ja erityisen vaikeahoitoisten alaikäisten tutkimus- ja hoito-osastolle (NEVA). Lisäksi tar- kastettiin Kuopion yliopistollisen sairaalan päi- vystysalueen turvahuone, mikä oli ennalta ilmoit- tamaton tarkastus. Niuvanniemen sairaalan tar- kastukseen osallistui oikeusasiamiehen kutsuma ulkopuolisena asiantuntijana psykiatrian eri- koislääkäri.

Oikeusasiamiehen kanslian yleisenä tarkastus- teemana oli tarkastusvuonna vammaisten hen- kilöiden oikeuksien toteutuminen, mikä otettiin huomioon myös kansallisen valvontaelimen tar- kastuksilla. Erityistä huomiota kiinnitettiin muun muassa tilojen esteettömyyteen sekä siihen, mi- ten näkö- ja kuulovammaisten potilaiden erityis- tarpeisiin on varauduttu.

Psykiatristen sairaaloiden tarkastukset ja jatkotoimet

Psykiatristen sairaaloiden tarkastusten tavoitteena on tutustua potilaiden oloihin ja heidän kohteluunsa sekä heidän perusoikeuksiensa toteutumiseen. Tähän liittyy olennaisesti sen selvittäminen, miten potilaita neuvotaan ja heille tiedotetaan heidän oikeuksistaan sekä miten potilaiden omaiset otetaan huomioon tässä yhteydessä. Seuraavassa tärkeimpiä tarkastushavaintoja ja niiden perusteella annettuja suosituksia:

Paiholan sairaala

Eristämisen olosuhteet

Tarkastajat tapasivat huone-eristyksessä olevan potilaan, jonka eristäminen oli kestänyt pitkään. Toisen osaston eristyskuoneita tarkastaessa todettiin, että leposide-eristykseen käytetyssä huoneessa oli kuuma ja huono ilma.

- OA päätti selvittää erikseen pitkään eristetyksi olleen potilaan eristämisen perusteet ja eristämisen olosuhteet (2045/2/15).
- Kiinnitettiin huomiota leposide-eristyskuoneen puutteellisiin olosuhteisiin – tältä osin viitattiin laillisuusvalvojan ratkaisukäytäntöön, jossa on katsottu, että psykiatrisen sairaalan eristystilan tulee olla hyvässä kunnossa oleva ikkunallinen tila, puhdas, raikas, tuuletettu ja riittävän lämmin, asianmukaisin vuode- ja suojavaattein ja muutenkin varustettu (muun muassa kello). Potilaalla tulee olla aina niin halutessaan mahdollisuus saada yhteys soittokellolla tai muutoin hoitohenkilökuntaan. Eristetyllä potilaalla on myös oikeus pitää lehtiä ja puhelinta sekä hänen oloaan helpottavia esineitä, jos hänen terveydentilansa sen sallii.

Rajoituksia koskevat ohjeet

Mielenterveyslain mukaan sairaalan psykiatrasta hoitoa antavassa yksikössä tulee olla kirjalliset, riittävän yksityiskohtaiset ohjeet siitä, miten laissa tarkoitettuja potilaan itsemääräämisoikeuden rajoituksia toteutetaan.

- Sairaalaan kehoitettiin täydentämään rajoituksia koskevia ohjeita siltä osin, kuin ne olivat puutteelliset.
- Kiinnitettiin huomiota mielenterveyslain säännökseen, jonka mukaan sidotun tai alaikäisen potilaan tilaa on jatkuvasti seurattava siten, että hoitohenkilökunta on näkö- ja kuulo-yhteydessä potilaaseen – tätä velvollisuutta ei voida täyttää pelkästään kameravalvonnalla ja yleensäkin kameravalvonta ei voi korvata potilaan ja hoitohenkilökunnan välistä henkilökohtaista vuorovaikutusta.

Potilaille ja omaisille jaettava informaatio

CPT on vuonna 2008 Suomeen tekemällään tarkastuksella esittänyt huolensa siitä, että sen pitkäaikaista suositusta, jonka mukaan kaikille uusille sairaalaan otetuille potilaille ja heidän sukulaisilleen annettaisiin järjestelmällisesti esite, jossa on ymmärrettävällä tavalla esitetty kaikki potilaiden oikeudet, ei ollut noudatettu. Komitea toisti suosituksensa siitä, että tällainen esite laaditaan ja annetaan järjestelmällisesti potilaille ja heidän perheilleen silloin, kun potilas otetaan sairaalaan. Psykiatrian palvelualueella ei ollut erityisesti tehty potilaille ja heidän omaisilleen jaettavia esitteitä ja ohjeita.

- OA piti tärkeänä CPT:n tarkoittamaa psykiatrisen potilaan oikeudellista asemaa käsittelevää esitettä ja suositteli sellaisen laatimista.

*Niuvanniemen sairaala ja NEVA-yksikkö**Potilaille ja omaisille jaettava informaatio*

Sairaalan rajoitusohjeita pidettiin hyvin laadituina ja informatiivisina. Sairaalan esite ja rajoitusohjeet täyttivät sinänsä yhdessä melko hyvin CPT:n vuonna 2008 Suomeen tekemällään tarkastuksella esittämät vaatimukset potilaille ja heidän omaisilleen jaettavasta informaatiosta. Aineistossa ei kuitenkaan selostettu potilaalle kuuluvaa lakiin perustuvaa oikeutta käyttää muutoksenhakukeinoja.

- Aineistoa suositettiin täydennettävän muutoksenhakua koskevalta osin.
- Esitettiin myös harkittavaksi erillisen oikeusturvaoppaan laatimista tai potilaan oikeudelliseen asemaan ja hänen oikeusturvaansa liittyvien ohjeiden kokoamista muulla tavoin.

Rajoitustoimien käyttö

Pidettiin myönteisenä kehityksenä väkivaltatilanteiden vähentymistä sairaalassa. Tämä johtui osaltaan uudesta lähestymistavasta ja väkivallan hallintakoulutuksesta, jonka keskeisenä sisältönä on, että uhkaavissa tilanteissa pyritään välttämään fyysistä kontaktia potilaaseen. Myös vartijoiden käyttö sairaalassa oli vähentynyt.

Myös se oli myönteistä, että erityisten rajoitusten (eristäminen ja sitominen) käyttö oli vähentynyt ja että pitkät eristämiset olivat vähentyneet. Tähän oli päästy osaltaan tehokkaalla koulutuksellisilla toimenpiteillä ja asiantuntija- sekä työnohjauspanostuksella. Hoitotyötä oli kehitetty yhteistoiminnassa lääkäreiden kanssa siten, että eristämisen sijaan potilaita hoidetaan mahdollisuuksien mukaan ensisijaisesti ”open area seclusion” -periaatteen mukaisesti yhtä huonetta laajemmassa oleskelutilassa, esimerkiksi osaston päiväsalissa.

Sen sijaan potilaan liikkumisvapautta rajoittavaa vaatetta käytettiin enemmän. Suomeen vuonna 2014 tekemällään tarkastuksella CPT suosittelee, että ”rajoitevaatteen käyttö lopetetaan keskipitkällä aikavälillä ja pyritään aktiivisesti korvaamaan ne vähitellen muilla, vähemmän halventavilla keinoilla; tätä odotettaessa rajoitevaatteiden käyttöä tulisi säännellä ja ohjeistaa yksityiskohtaisesti, jotta varmistettaisiin, että niitä käytetään mahdollisimman lyhyen aikaa poikkeuksellisissa tilanteissa ja yksilöllisen riskinarvioinnin pohjalta eikä rutiinikeinona eristuksen yhteydessä”.

- OA yhtyi CPT:n suositukseen rajoitevaatteen käytön lopettamisesta keskipitkällä aikavälillä – hän piti perusteltuna sitä, että sairaalassa etsitään aktiivisesti vaihtoehtoja, jotta rajoitevaatteesta voidaan luopua.

Osastojen ohjeet

Osastojen ohjeissa ei ollut kaikilta osin otettu huomioon, että mielenterveyslain lähtökohtana on ns. laitostavallan kielto. Tämä merkitsee sitä, että potilaan oikeuksia ei voida rajoittaa osastojen omilla ohjeilla, vaan rajoitusten on perustuttava lakiin ja ne on tehtävä yksilöllisen harkinnan perusteella.

- Kehotettiin luopumaan osastojen ”lupakäytännöistä”.
- Suositeltiin muuttamaan joillakin osastoilla noudatettavaa kaavamaisista käytäntöä valvoa potilaiden luokse tehtyjä vierailuja – menettely on yhteydenpidon rajoittamista, jota voi tehdä vain laissa säädetyin edellytyksin ja rajoittamisesta tulee tehdä päätös, josta voi hakea muutosta.
- Korostettiin, että potilaita tulee kaikissa tilanteissa kohdella kunnioittavasti. Pyydettiin harkitsemaan mahdollisuutta myöhentää potilaiden aamuherätystä viikonloppuisin – joillakin osastoilla oli omaksuttu käytäntö, jonka

mukaan potilaat herätetään joka aamu klo 7, valot laitetaan potilashuoneisiin ja peitto kiskaistaan pois potilaan päältä.

- Kiinnitettiin huomiota potilaiden yksilölliseen ravitsemushoittoon – joillakin osastoilla säännösteltiin potilaiden ruoka-annoksia ja erään osaston säännöissä todettiin, että jokaiselle potilaalle on varattu yhtä suuret ruoka-annokset.
- Kehotettiin järjestämään mahdollisuus verhottomien potilashuoneiden pimentämiseen, esimerkiksi asentamalla niihin sälekaihtimet – erään osaston potilashuoneissa ei ollut lainkaan verhoja, mikä vaikeutti potilaiden nukkumista valoisaan vuodenaikaan.
- Kehotettiin muuttamaan eräällä osastolla noudatettavaa käytäntöä rajoittaa kaikkien potilaiden postin kulkua ilman kirjallisia päätöksiä siten, että potilaille saapuva posti annetaan potilaille kopioina. Menettely ei ollut lainmukainen, koska tarkastukset kohdistuivat kaikkien potilaiden postiin ja mielenterveyslaki sallii tarkastukset vain, jos yksittäistapauksessa on perusteltua syytä epäillä lähteyksen sisältävän kiellettyjä aineita.

Pitkänien sairaala

Pitkänien sairaalaan huhtikuussa 2012 tehdyn tarkastuksen seurauksena OA oli ottanut omana aloitteena (4013/2/12) tutkittavaksi sairaalan oikeuspsykiatrisilla osastoilla hoidettavana olevien potilaiden kohtelun. Potilaiden hoitoajat olivat erittäin pitkiä ja heillä oli rankka lääkitys. Heitä ei kuntoutettu, vaan hoito vaikutti olevan ennemminkin säilyttävää. Osastoilla käytetyistä rajoitustoimista sovittiin potilaiden kanssa, vaikka kaikki eivät edes ymmärtäneet antaneensa suostumusta tai eivät kyenneet ymmärtämään sen merkitystä. Osastoilla oli liian vähän lääkäreitä.

OA pyysi tarkastushavaintojensa perusteella Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoa tekemään sairaalaan tarkastukseen. Aluehallintoviras-

to teki toukokuussa 2013 yhdessä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) psykiatrian alan asiantuntijan kanssa oikeuspsykiatristen osastojen tarkastuksen. Tarkastushavaintojen perusteella oikeusasiamies saattoi päätöksellään 28.1.2015 kuntayhtymän tietoon seuraavat käsitykset:

- Potilaan kykyyn antaa tietoisia suostumuksia on kiinnitettävä huomiota ja samalla tulisi harvita, tarvitseeko potilas edunvalvontaa taloudellisten asioiden lisäksi henkilökohtaisten/terveydenhuollon asioiden hoitoon.
- Rajoitustoimet ja niiden kestot tulee merkitä luetteloon mielenterveyslain mukaisesti.
- Riittävät lääkäriresurssit on turvattava – myös lomien aikana.

Somaattisten sairaaloiden turvahuoneiden olosuhteet

Laissa ei ole säädetty eristämisestä somaattisessa terveydenhuollossa. Eristäminen voi olla joskus oikeutettua pakkotilaa tai hätävarjelua koskevien säännösten nojalla. Oikeusasiamies on kertomusvuonna suosittanut somaattisen sairaalan turvahuoneeseen teljetylle potilaalle hyvitystä perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksista (3721/4/14). Eristäminen oli kestänyt tarpeettoman kauan, minkä lisäksi potilas ei ollut saanut ihmisarvoista kohtelua eikä laadultaan hyvää hoitoa, kun hän joutui tekemään tarpeensa lattialle.

Kaupunki ilmoitti oikeusasiamiehelle suorittaneensa potilaalle rahallisen korvauksen.

Kuopion yliopistollisen sairaalan päivystysalueen turvahuoneen tarkastushavaintona todettiin, että huoneessa ei ollut hälytysjärjestelmää henkilökunnan kutsumista varten. Huoneessa ei ollut myöskään kameravalvontaa. Oven vieressä oli pieni kurkistussikkuna.

Turvahuoneeseen sijoitettua käytiin seuraamassa puolen tunnin välein. Huonetta ei ollut mitenkään kalustettu – ainoastaan ohut patja lattialla, ei vuodevaatteita, ei kelloa. WC-istuin sijaitsi keskellä huonetta ilman näkösuojaa. Oikeusasiamies antoi sairaalalle seuraavat kannanotot ja suositukset:

- Turvahuoneeseen eristetyn potilaan seurannan tulee olla jatkuvaa ja potilaan vointia tulee seurata henkilökohtaisesti tarkkailemalla sekä näkö- ja kuuloyhteyksin toimivan kameravalvonnan avulla.
- wc-istuimen sijainti on ongelmallinen potilaan intymiteettisuojan kannalta.
- Sairaalaa kehoitettiin korjaamaan turvahuoneen olosuhteissa olevat puutteet ja ilmoittamaan toimenpiteistä oikeusasiamiehelle.

3.4

Puutteita ja parannuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa

Oikeusasiamiehen havainnot ja huomiot laillisuusvalvonnan yhteydessä antavat usein aiheen viranomaisille osoitettuihin esityksiin tai käsityksiin siitä, miten ne voisivat toiminnassaan edistää tai parantaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Useimmiten näillä esityksillä tai käsityksillä on ollut vaikutusta viranomaisten toimintaan, mutta aina OA:n toimenpiteet eivät ole saaneet aikaan toivottua parannusta.

Vuoden 2009 toimintakertomuksessa oli perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta (PeVM 10/2009 vp) ensi kertaa jakso, jossa selostettiin havaintoja eräistä tyypillisistä tai pitkään jatku-neista puutteista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa. Toisaalta esitettiin esimerkkejä sellaisista tapauksista, joissa OA:n toimenpiteet ovat johtaneet tai ovat johtamassa parannuksiin viranomaisten toiminnassa tai lainsäädännön tilassa. Perustuslakivaliokunta on toivonut (PeVM 13/2010 vp), että tällainen jakso vakiintuu osaksi OA:n toimintakertomusta.

Kaikki laillisuus- tai perus- ja ihmisoikeusongelmat eivät tule OA:n tietoon. Laillisuusvalvonta perustuu suurelta osin kansalaisten tekemiin kanteluihin. Myös tarkastusten ja tiedotusvälineiden kautta saadaan tietoa epäkohdista viranomaistoiminnassa tai puutteista lainsäädännössä. Tiedon-saanti erilaisista ongelmista ja mahdollisuus puut-tua niihin ei kuitenkaan voi olla täysin kattavaa. Näin ollen niin kielteisiä kuin myönteisiääkään esimerkkejä sisältävät listaukset eivät voi olla tyh-jentäviä esityksiä siitä, missä viranomaistoimin-nassa on onnistuttu ja missä ei.

Tiettyjen epäkohtien toistuvuus osoittaa, että julkisen vallan reagointi esille nostettuihin puut-teisiin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa ei aina ole ollut riittävää. Periaatteessahan tilan-

teen pitäisi olla sellainen, että OA:n päätöksessä tai esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomiois-tuimen (EIT) tuomiossa todettua loukkausta ei vastaisuudessa enää pitäisi tapahtua uudelleen. Julkisen vallan vastuulla on reagoida perus- ja ih-misoikeusepäkohtiin sellaisin toimenpitein, jot-ka ennaltaehkäisevät vastaavien tilanteiden syn-tymisen.

Mahdolliset puutteet tai viiveet oikeustilan korjaamisessa voivat johtua monista eri tekijöistä. Yleisesti voidaan todeta, että OA:n kannanottoja ja esityksiä noudatetaan varsin hyvin. Silloin kun näin ei tapahdu, kysymys on yleensä joko voima-varojen puutteesta tai puutteista lainsäädännössä. Myös lainsäädäntötoimenpiteiden viivästyminen näyttää usein johtuvan voimavarojen puutteesta lainvalmistelussa.

3.4.1

KYMMENEN KESKEISTÄ SUOMALAISTA PERUS- JA IHMISOIKEUSONGELMAA

Vuoden 2013 toimintakertomuksen tässä jaksos-sa kerrottiin kymmenestä keskeisestä suomalai-sesta perus- ja ihmisoikeusongelmasta, jotka OA Jääskeläinen esitti Suomen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman evaluaatioon liitty-vässä asiantuntijaseminaarissa joulukuussa 2013. Nämä ongelmat oli koottu oikeusasiamiehen toi-minnassa tehtyjen havaintojen perusteella.

Pääosin samat kymmenen ongelmaa ovat edelleen ajankohtaisia. Mahdolliset muutokset on otettu huomioon seuraavissa kuvauksissa.

Puutteet vanhusten oloissa ja kohtelussa

Laitoshoidossa ja palveluasumisen yksiköissä asuu kymmeniä tuhansia vanhusasiakkaita. Jatkuvasti tulee ilmi ravinnon, hygienian, vaippon vaihdon, kuntoutuksen ja ulkoilun puutteita. Nämä puutteet johtuvat usein henkilökunnan riittämättömästä määrästä, mikä voi johtaa myös liiallisen lääkityksen käyttöön.

Myös kotona asuvien avopalveluvanhusten turvallisuudessa, ulkoilun järjestämisessä ja asiointipalveluissa on puutteita.

Vanhustenhoidossa käytettävien itsemääräämisoikeuden rajoittamistoimenpiteiden tulisi perustua lakiin. Vaadittava säädöspohja puuttuu kuitenkin kokonaan.

Hallinnon sisäiseen valvontaan ei ole riittävästi voimavaroja. Aluehallintovirastoilla ei kaikissa tapauksissa ole tosiasiallisia mahdollisuuksia toiminnan valvontaan. Kotiin annettavien palvelujen valvontaan ei ole riittävästi keinoja. Käytännössä ainoastaan viranomaisen omavalvonnalla ja jälkikäteisvalvonnalla voidaan arvioida vanhusten kotiin annettavien palvelujen riittävyttä ja laatua.

Lastensuojelun ja lapsiasioiden käsittelyn puutteet

Kuntien lastensuojelun yleinen voimavarojen puute ja virkojen, erityisesti sosiaalityöntekijöiden vähäinen määrä, puutteellinen koulutus, huono saatavuus ja suuri vaihtuvuus heikentävät lastensuojelupalveluiden laatua.

Lastensuojelun sijaishuollon valvonta on riittämätöntä. Kuntien lastensuojeluviranomaiset eivät ehdi riittävästi vierailla sijaishuoltopaikoissa eivätkä ole riittävän hyvin perillä lasten olosuhteista ja kohtelusta. Aluehallintovirastoilla ei ole riittävästi voimavaroja tarkastuksiin. Erityisesti perhehoidon valvonnan mahdollisuudet ovat vähäiset.

Lasten ja nuorten mielenterveyspalvelut ovat riittämättömiä. Sijoitettuja lapsia on vaikea saada tarvitsemaansa hoitoon.

Perheiden avohuollon tukipalveluiden riittämättömyys ja viivästyminen aiheuttavat ongelmia palveluita tarvitsevista perheistä. Tämä riittämättömyys heijastuu lastensuojelun lisääntyvään tarpeeseen ja se näkyy lasten mielenterveysongelmissa. Uusi sosiaalihuoltolaki (1301/2014) tuli voimaan 1.4.2015. Sen tavoitteena on vahvistaa peruspalveluja ja vähentää sitä kautta korjaavien toimenpiteiden tarvetta. Tavoitteena on madaltaa tuen hakemisen kynnystä järjestämällä sosiaalipalveluja muiden peruspalvelujen yhteydessä.

Kokonaiskäsittelyaika lapsen huoltoa ynnä muuta koskevissa asioissa tuomioistuimissa muodostuu usein lapsen edun näkökulmasta kohtuuttoman pitkäksi. Erityisesti olosuhdeselvitysten tekeminen vie kohtuuttomasti aikaa.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen puutteet

Vammaisten henkilöiden yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet eivät toteudu. Puutteita on toimitilojen esteettömyydessä, asiointin saavutettavuudessa ja kohtuullisten mukautusten toteuttamisessa.

Laitoshoidossa itsemääräämisoikeuden rajoittamiskäytännöt vaihtelevat. Vammaisten lasten sosiaali- ja terveyspalvelut ovat riittämättömiä.

Lainmukaisia palvelusuunnitelmia ja erityis- huolto-ohjelmia ei aina laadita, ne laaditaan puutteellisesti tai niiden laatiminen viivästyy aiheuttomasti. Kuntien vammaispalveluja koskevat soveltamiskäytännöt ovat epäyhtenäisiä ja soveltamisohjeet saattavat rajoittaa lakisääteisten palvelujen saamista.

Vammaisten henkilöiden työllistymistä ei tueta riittävästi. Monissa tapauksissa kehitysvammaiset henkilöt tekevät työtä esimerkiksi toimintakeskuksissa vähimmäispalkkaa pienemmällä palkalla.

Laitoksissa olevien itsemääräämisoikeutta loukkaavat rajoittamiskäytännöt

Rajoitustoimet voivat olla kokonaan perustetomia, esimerkiksi ns. "laitosvaltaan" nojautuvia ilman lainsäädännöllistä perustetta. Sääntelemättömissä tilanteissa rajoitustoimet voivat olla liiallisia tai epäyhtenäisiä.

Rajoittamiskäytäntöjen valvonta on riittämätöntä ja toimenpiteiden kontrolloitavuus puutteellista, kun menettelylliset oikeusturvatakeet ovat sääntelemättä.

Ulkomaalaisten säilöönoton ongelmat ja ns. paperittomien turvattomuus

Ulkomaalaislain perusteella vapautensa menettäneiden säilyttäminen poliisivankilassa on ongelmallista, koska poliisivankilat eivät sovellu pitkäaikaiseen säilyttämiseen ja niissä säilytettävän vapautta joudutaan rajoittamaan tarpeettoman paljon. Metsälän säilöönottoyksikön lisäksi Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteyteen syksyllä 2014 avattu säilöönottoyksikkö on parantanut tilannetta olennaisesti. Turvapaikanhakijoiden määrän lisääntyminen voi kuitenkin uudelleen lisätä ulkomaalaisten säilyttämistä poliisivankiloissa.

Ns. paperittomien perustarpeiden, kuten riittävien sosiaali- ja terveysten palveluiden ja perusopetuksen, täyttämiseksi on puutteita ja epäselvyyttä. Vuoden 2014 valtiopäiville annettiin hallituksen esitys (HE 343/2014 vp), jolla eräiden ns. paperittomien (muun muassa raskaana olevien ja alaikäisten) oikeutta terveyspalveluihin olisi parannettu, mutta esitys raukesi.

Vankien ja tutkintavankien olojen ja kohtelun epäkohdat

Monien vankien kohdalla ongelmana on toimintojen vähäisyys. Jotkut vangit joutuvat olemaan sellissään 23 tuntia vuorokaudessa. Euroopan Neuvoston kidutuksen vastaisen komitean CPT:n suositusten mukaan vangeilla tulisi olla sellin ulkopuolista aikaa vähintään kahdeksan tuntia vuorokaudessa.

Vankien asuttamiseen käytettävät ns. paljusellit ovat vankeinhoidon kansainvälisten standardien vastaisia ja voivat loukata vankien ihmisarvoa. Vuosia jatkuneesta OA:n ja CPT:n arvostelusta huolimatta kertomusvuonna vankiloissa oli käytössä vielä 180 paljusellia.

Suomi vastasi CPT:lle lokakuussa 2015 seuraavaa: "Rikosseuraamuslaitoksen toimitilasuunnitelman ehdotusten toteutuessa paljuselleistä päästään eroon lähivuosina lopuistakin Suomen vankiloista. Tällä hetkellä paljusellien määrä on kaikkiaan 180, joista 73 on Helsingin vankilassa ja 107 Hämeenlinnan vankilassa. Molempien vankiloiden peruskorjausta tai uudisrakentamista koskeva suunnittelu on jo käynnissä. Tarkoituksena on saada em. investoinnit valmiiksi vuoden 2018 loppuun mennessä. Helsingin vankilan paljuselliosastojen peruskorjauksesta on jo tehty päätös."

Hämeenlinnaan tullaan rakentamaan kokonaan uusi vankila. Helsingin peruskorjaus valmistuu vuoden 2016 lopussa, jonka jälkeen Helsingin vankilassa ei enää ole paljusellejä.

Tutkintavankeja säilytetään edelleen liiallisesti poliisivankiloissa. CPT on arvostellut Suomea tästä jo 20 vuoden ajan. Vankeinhoidon kansainvälisten standardien mukaan rikoksesta epäiltyjä tulisi säilyttää tutkintavankiloissa eikä poliisin tiloissa, joiden olosuhteet soveltuvat vain lyhytaikaiseen säilytykseen ja joihin liittyy tutkintavangin painostamisen vaara. CPT antoi kertomusvuonna selontekonsa syksyllä 2014 Suomeen tekemästään tarkastuskäynnistä. CPT:n arvostelu tutkintavankien säilyttämisestä poliisivankiloissa oli aiempaa jyrkempää, mutta varmuutta nopeasta muutoksesta ei ole.

Riittävien terveyspalveluiden saatavuudessa puutteita

Lakisääteisten terveyspalveluiden järjestämisessä on puutteita. Esimerkiksi hoitotarvikkeiden jakelussa ja lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovuttamisessa on ongelmia. Tarvikkeita ja apuvälineitä ei aina anneta riittävästi taloudellisista syistä.

Terveydenhuoltolain edellyttämä ympäri-vuorokautinen hammaslääkäripäivystys ei ole toteutunut täysimääräisesti.

Hoitotakuulainsäädännön takaama hoitoon pääsy ei toteudu vielä täysimääräisesti. Hoidonot ovat monissa tapauksissa liian pitkiä.

Erityisryhmien, esimerkiksi varusmiesten, vankien ja ns. paperittomien terveydenhoidossa on puutteita.

Perusopetuksen oppimisympäristössä puutteita

Koulukiusaamiseen puuttuminen on riittämätöntä. Kouluilla ei ole riittäviä keinoja havaita ja puuttua koulukiusaamiseen.

Kouluissa tulee jatkuvasti ilmi sisäilmaongelmia. Kuntakohtaiset erot ovat suuria. Toisissa kunnissa on toimivat sisäilmatyöryhmät, mutta toisissa ei ole edes etukäteen sovittua toimintamallia siitä, miten ongelman ilmetessä toimitaan.

Oppilashuollon, kuntoutuksen ja muun koulunkäynnin ja oppimisen tuen saatavuus riippuu lapsen asuinpaikasta ja kotikunnan taloustilanteesta. Lapsen yksilöllisiä tarpeita ei pystytä aina huomioimaan. Opiskelija- ja oppilashuoltolaki tuli voimaan 1.8.2014. Lain tarkoituksena on mm. yhtenäistää käytäntöjä oppilas- ja opiskelijahuollon järjestämisessä ja toteuttamisessa. Tarkastushavaintojen perusteella ainakin laissa asetetuissa määräaajoissa opiskeluhuollon palvelujen saamiseksi on kunnissa pysytty kohtuullisen hyvin.

Koulu- ja opiskelu ympäristöjen esteettömyydessä ja saavutettavuudessa on ongelmia. Tämä

voi vaikeuttaa esimerkiksi lähikouluperiaatteen toteutumista ja ylipäättään vammaisten koululaisten integroitumista yleisen opetuksen piiriin.

Oikeusprosessien pitkät käsittelyajat ja tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden puutteet

Oikeudenkäyntien viivästyminen on pitkään ollut ongelma Suomessa. Tämä on tullut esille niin kansallisessa laillisuusvalvonnassa kuin EIT:n oikeuskäytännössä. Eräistä tilannetta parantaneista lakiuudistuksista huolimatta oikeudenkäynnit voivat edelleen kestää kohtuuttoman kauan. Tämä voi olla vakava ongelma etenkin kiireellistä käsittelyä vaativissa asioissa, kuten lapsiasioissa.

Tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden kannalta ongelmallista on oikeuslaitoksen ministeriöjohtoisuus, määräaikaisten tuomareiden suuri määrä ja se, että kunnanvaltuustot valitsevat käräjäoikeuksien lautamiehet käytännössä poliittisten kiintiöiden perusteella.

Tuomioistuinten toimintaa vaarantaa jatkuva aliresursointi. Tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta hälyttävänä ääriesimerkkinä tästä on se, että vuonna 2013 yksittäisen rikosjutun (ns. Wincapita) käsittelyyn jouduttiin myöntämään määrärahaa lisäbudjetista.

Perus- ja ihmisoikeusloukkausten ennaltaehkäisyssä ja hyvittämisessä puutteita

Perus- ja ihmisoikeuksia ei aina oteta vakavasti, mikä osaltaan johtuu vajavaisesta ihmisoikeuskoulutuksesta ja -kasvatuksesta.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ratifiointi tapahtuu Suomessa jatkuvasti liian hitaasti. Se puolestaan hidastaa sopimuksissa taattujen oikeuksien turvaamiseen tähtäävien rakenteiden ja menettelytapojen luomista.

Perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämisen säädöspohja on vajavainen.

3.4.2 ESIMERKKEJÄ HYVÄSTÄ KEHITYKSESTÄ

OA:n kertomuksissa vuosilta 2009–2014 on tässä jaksossa esitetty hallinnonaloittain eräitä esimerkkejä tapauksista, joissa OA:n kannanoton tai siinä tehdyn esityksen johdosta taikka muutoin on perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta tapahtunut myönteistä kehitystä. Esimerkit ovat kuvanneet myös OA:n toiminnan vaikuttavuutta. Kertomuksen tähän jaksoon ei enää ole sisällytetty näitä tapauksia, koska ne löytyvät kertomuksen jaksosta 4 ”Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin”.

Oikeusasiamiehen esityksiä virheiden tai loukkausten hyvittämiseksi ja toimenpiteitä asioiden sovinnolliseksi ratkaisemiseksi on koottu jaksoon 3.5. Myös nämä esitykset ja toimenpiteet ovat useimmiten johtaneet myönteiseen lopputulokseen.

3.5

Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ja sovinnolliseen ratkaisuun johtaneet asiat

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamies voi tehdä viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Perustuslain 22 § toisaalta velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Tapahtuneen virheen tai kantelijan oikeuksien loukkauksen hyvittäminen oikeusasiamiehen esityksen perusteella on yksi asian sovinnollisen ratkaisun muoto.

Oikeusasiamies on vuosien aikana tehnyt lukuisia hyvitysesityksiä. Nämä esitykset ovat useimmiten johtaneet myönteiseen lopputulokseen. Myös perustuslakivaliokunta piti mietinnössään (PeVM 12/2010 vp) oikeusasiamiehen esityksen tekemistä asian sopimiseksi ja hyvityksestä selvissä tapauksissa perusteltuna kansalaisen pääsemiseksi oikeuksiinsa, sovinnollisen ratkaisun löytymiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi. Oikeusasiamiehen hyvitysesityksen perusteita on selvitetty laajemmin vuosien 2011 (s. 88) ja 2012 (s. 71) kertomuksissa.

Vuoden 2015 alussa tuli voimaan laki valtion vahingonkorvaustoiminnasta. Sillä on keskitetty valtaosa valtioon kohdistuvista vahingonkorvausvaatimuksista Valtiokonttorin käsiteltäväksi. Lakia sovelletaan valtioon kohdistuvan vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyyn, jos vaatimus perustuu valtion viranomaisen virheeseen tai laiminlyöntiin.

Valtiokonttorista saadun tiedon mukaan kertomusvuonna korvausvaatimuksia esitettiin yhteensä 537. Valtaosa asioista tuli vireille Valtiokonttorille tai asianomaiselle viranomaiselle tehdyllä vahingonkorvausvaatimuksella. Kuusi asiaa tuli vireille oikeusasiamiehen tekemästä hyvitysesityksestä. Valtiokonttori antoi yhteensä 333 päätöstä.

Merkittävä osa päätöksistä, runsaat 200, koski oikeusministeriön hallinnonala ja erityisesti edunvalvonnassa aiheutuneita taloudellisia vahinkoja. Niitä olivat muun muassa hakematta jääneet toimeentulo-, hoito- ja asumistuet sekä erääntyneistä, myöhässä maksetuista maksuista aiheutuneet perintäkulut. Kaikki oikeusasiamiehen Valtiokonttorille tekemät hyvitysesitykset johtivat korvauksen maksamiseen.

Kertomusvuonna tehtiin 20 oikeusasiamiehen hyvitysesitystä. Tämän lisäksi kantelujen käsitteilyn aikana kansliasta tehty yhteydenotto viranomaiseen johti lukuisissa tapauksissa virheen korjaukseen tai puutteellisen menettelyn oikaisuun ja siten sovinnollisen ratkaisun aikaansaamiseen. Lisäksi myös lukuisissa muissa ratkaisuissa kantelijoille ja viranomaisille annettiin ohjausta selostamalla sovellettavaa lainsäädäntöä ja oikeus- tai laillisuusvalvontakäytäntöä sekä käytettävissä olevia muutoksenhakukeinoja.

3.5.1 HYVITYSESITYKSET

Seuraavassa selostetaan oikeusasiamiehen kertomusvuonna tekemiä hyvitysesityksiä. Kaikkiin esityksiin ei vielä ole saatu viranomaisten vastauksia.

Oikeus ihmisarvoiseen kohteluun ja välttämättömään huolenpitoon

Lapsen epäinhimillinen kohtelu sijaishuollossa

Lasta oli pahoinpidelty toistuvasti ja julmalla tavalla sijaishuollossa lastenkodissa. Pahoinpitelyt tapahtuivat tilanteissa, joissa lapset oli jätetty ilman valvontaa. Poliisin kuulustelupöytäkirjan mukaan toiset lapset olivat muun muassa polttaneet lasta tupakalla käteen, kämmeneen, kyynärtaiteeseen, vasempaan rintaan ja pakaraan, häntä oli lyöty sähköjohdolla toistuvasti useita kertoja, alistettu sylkemällä suuhun, pakottamalla syömään etanaa sekä huuhtelemaan suutaan virtsalla. Lapselta oli kiristetty myös rahaa.

AOA katsoi, että sosiaali- ja terveysvirasto oli laiminlyönyt asiassa sille kuuluvan järjestämis- ja valvontavastuun siten, että lapsen perustuslaissa turvattua oikeutta henkilökohtaiseen koskematomuuteen oli loukattu. Sosiaali- ja terveysviraston ja lastenkodin menettely oli ollut lapsen edun vastaista ja oli voinut vakavasti vaarantaa sijaishuollossa olevalle lapselle kuuluvien oikeuksien toteutumisen.

Sosiaali- ja terveysviraston lausunnossaan esittämät toimenpiteet valvonnassa ja sijaishuollon järjestämisessä olevien puutteiden korjaamiseksi eivät olleet AOA:n mielestä riittäviä. Selvityksistä ei ilmennyt tarkemmin, millä tavoin lapsen psyykkistä kuntoa tapahtumien jälkeen tutkittiin ja minkälaista jatkohoitoa asiassa järjestettiin. Selvityksistä voi saada kuvan, että lapsen psyykkinen jälkihoito jätettiin yksin hänen vanhempiansa hoidettavaksi.

Koska lapsen oikeus saada tarvitsemaansa asianmukaisesti järjestettyä sijaishuoltoa ei ollut toteutunut lastenkodissa, AOA päätti esittää, että sosiaali- ja terveyslautakunta suorittaa hyvitystä lapselle (2696/4/14*).

Sosiaali- ja terveyslautakunta ilmoitti, että se on suorittanut lapselle hyvityksenä 5 000 euroa.

Potilaan eristäminen

OA katsoi sairaalan loukanneen potilaan ihmisarvoa ja henkilökohtaista vapautta, kun tämä oli teljetty sairaalan turvahuoneeseen. Laissa ei ole säädetty eristämisestä somaattisessa terveydenhuollossa. Eristäminen voi kuitenkin olla oikeutettua pakkotilaa tai hätävarjelua koskevien säännösten nojalla. OA piti ilmeisenä, että potilaan eristäminen oli kestänyt pidempään kuin pakkotila oli jatkunut. Näin ollen hänen henkilökoh- taista vapauttaan oli loukattu. Lisäksi potilas ei saanut ihmisarvoista kohtelua eikä laadultaan hyvää hoitoa, kun hän joutui tekemään tarpeen- sa lattialle. OA esitti, että kaupungin terveyspal- velut hyvittää potilaalle tähän kohdistetut perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukset (3721/4/14*).

Kaupungin terveysjohtaja ilmoitti päättäneen- sä suorittaa potilaalle perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksesta 1 000 euron kertakorvauksen.

Vastasynnyttänyt tutkintavanki joutui yöpymään vankilan matkasellissa

Synnyttäjän yksityisyyttä ei suojattu, kun synny- tyssalissa oli läsnä kaksi vartijaa, joista toinen oli miespuolinen. Vaikka synnyttäjän ja vartijoiden välissä oli näköesteenä sermi, synnytyksen aikais- ta vartiointia ei ollut toteutettu niin hienotuntei- sesti ja vangin yksityisyyden suojaa kunnioittaen, kuin olisi pitänyt ja olisi ollut mahdollista.

Vanki sijoitettiin vankilan matkaselliin vain kokenut tuntea synnytyksen jälkeen, mikä oli ollut epäinhimillistä ja vaarantanut hänen terveytensä. Matkasellissa ei ollut wc-tilaa eikä mahdollisuutta huolehtia tarpeellisesta hygieniasta. Ei myöskään esitetty selvitystä siitä, että vangin tilaa olisi mat- kasellissa tarkkailtu.

Näin poikkeuksellisessa tilanteessa olisi ollut välttämätöntä, että valvontahenkilökunta olisi käynyt omatoimisesti vangin luona varmistamas- sa tämän tilan ja mahdollisen avun tarpeen sekä kirjannut nämä käynnit ja havainnot. Jo matkasel- liin sijoitettaessa oli todettu vangin olleen ”ilmei- sen huonossa kunnossa”. Tästä huolimatta asiasta

ei oltu yhteydessä synnytyssairaalaan, vaikka sairaalasta oli näin ohjeistettu. Vangin terveydentila myös huonontui selvästi matkasellissä vietetyn yön aikana.

AO esitti Valtiokonttorille, että valtio korvaisi tutkintavankeusaikaisessa synnytyksessä ja sen jälkeen tapahtuneen ihmisarvoisen kohtelun loukkauksen (2465/4/14*).

Valtiokonttori arvioi kohtuulliseksi hyvitykseksi perus- ja ihmisoikeusloukkauksista 3 500 euroa.

Hygieniapuutteita vankiloissa

Vangin tapaaja oli joutunut virtsaamaan roskaämpäriin perheenjäsentensä läsnä ollessa, kun häntä ei ollut tultu päästämään tapaamistilasta wc-tilaan yli puoleen tuntiin (4854/4/14*). Vankia ei hänen pyynnöstään huolimatta ehditty kuljettaa wc-tiloihin ja hän oli joutunut ulostamaan sellin lattialle (8014/4/14*).

Valtiokonttori ilmoitti kummassakin tapauksessa maksaneensa hyvitystä 500 euroa.

Oikeudeton vapaudenriisto

Mielenterveyslain mukaan tarkkailulähetteen tulee sisältää perusteltu kannanotto hoitoon määräämisen edellytyksistä. OA:n mukaan tämä merkitsee sitä, että lähetteestä on riittävällä tarkkuudella käytävä ilmi ne tekijät, jotka oikeuttavat henkilön lähettämisen tarkkailuun.

Kantelijaa koskevan tarkkailulähetteen perusteet oli kuvattu lähetteessä ja potilasasiakirjoissa niin yksilöimättä, että niiden perusteella ei ollut mahdollista luotettavasti arvioida sitä, oliko lähetteen laatimiselle mielenterveyslain mukaiset perusteet. Lääkärin laatima lähete oli liian puutteellinen täyttääkseen mielenterveyslaissa säädetty edellytykset.

Kantelijan toimittaminen sairaalaan tarkkailtavaksi ei siten tapahtunut ihmisoikeussopimuksen mukaisesti ”lain määräämässä järjestyksessä”. Tämän vuoksi lääkäri oli menetellyt lainvastaisesti.

OA:n mielestä kantelijan kohdalla oli ollut kyse oikeudettomasta vapaudenriistosta. Tässä tapauksessa loukkausta ei enää voitu oikaista tai korjata. OA kehotti sosiaali- ja terveystieteiden keskukselta harkitsemaan, kuinka se voisi hyvittää kantelijalle hänen kohdistetun oikeudettoman vapaudenriiston (1931/2/12*).

Sosiaali- ja terveystieteiden keskus ilmoitti, että se oli maksanut kantelijalle 1 000 euroa hyvityksenä hänen oikeudettomasta vapaudenriistostaan.

Sananvapauden loukkaaminen

Kunta oli antanut liikunnanopettajalle kirjallisen varoituksen tämän vanhempainillalla käyttämästä puheenvuorosta. Opettaja oli ilmoittanut olevansa lasten asialla ja tiedustellut, milloin oppilailla olisi mahdollisuus valita enemmän liikuntatunteja. Kunta katsoi opettajan menetelleen opetussuunnitelman vastaisesti ja ajaneen omaa etuaan, mikä oli heikentänyt koulun ilmapiiriä ja keskinäistä luottamusta.

OA:n mukaan varoituksen antaminen sananvapauden käytöstä oli tässä tapauksessa ollut Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja perustuslain vastaista. Kunnassa ei ollut riittävästi arvioitu virkamiehen sananvapauden ja lojaalisuusvelvollisuuden suhdetta. Varoituksen antaminen ei ollut oikeasuhtaista ja välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa. Tapauksessa oli jääty varsin etäälle oikeudenmukaisesta tasapainosta virkamiehen sananvapauden ja kunnan intressien välillä.

OA piti luontevana, että liikunnanopettaja otti esiin oman alansa kysymyksiä ilman, että se oli oman edun tavoittelua. Kyse oli ensisijassa lasten edun nimissä käytetystä lasten hyvinvointiin liittyvästä puheenvuorosta, jolla oli yleistä merkitystä ainakin paikallisesti. OA ei löytänyt perusteita puuttua opettajan sananvapauteen. OA antoi rehtorille huomautuksen opettajan sananvapauden loukkaamisesta ja pyysi kuntaa harkitsemaan loukkauksen oikaisemista ja hyvittämistä (285/4/14*).

Kunta ilmoitti, että koko opetustoimen henkilökunnalle oli järjestetty tilaisuus, jossa kunnanjoht-

taja ja rehtori olivat pyytäneet kantelijalta anteeksi tämän sananvapauden loukkaamista. Samalla kunnanjohtaja oli ilmoittanut, ettei kantelijan samaa kirjallista varoitusta tulla milloinkaan käyttämään häntä vastaan. Sivistystoimenjohtaja puolestaan oli tuossa tilaisuudessa ilmoittanut, ettei kantelija ollut ajanut asiassa omaa etuaan.

Oikeus työhön

Virheet velvoitetyöhön osoittamisessa johtivat ansionmenetykskorvauksiin

Keski-Suomen TE-toimisto oli laiminlyönyt informoida kantelijaa hänen oikeudestaan kunnan järjestämään velvoitetyöhön. Toimisto ei ollut myöskään ilmoittanut kunnalle sen työllistämismenettelyistä.

Virhe tuli ilmi vasta 9 kuukauden kuluttua. Virheen johdosta kantelijan oikeus saada uudestaan ansiosidonnaista päivärahaa oli viivästynyt. Selvityksissä esitettiin erilaisia arvioita kantelijalle aiheutuneen taloudellisen menetyksen määrästä. AOA siirsi asian näiltä osin ratkaistavaksi Valtiokonttorille valtion vahingonkorvauslain mukaisena hyvitysasiana (1471/4/14*).

Valtiokonttori maksoi kantelijalle korvauksena ansionmenetyksestä yhteensä 8 050,23 euroa.

Toisessa tapauksessa Pirkanmaan TE-toimisto oli laskenut kantelijan täyttäneen ansiosidonnaisen päivärahan 500 päivän enimmäisajan ja osoittanut hänet velvoitetyöhön. Sen päätyttyä kuitenkin ilmeni, että enimmäisajasta puuttui yksi päivä. Kantelijan uuden päivärahan suuruus oli 58,74 euroa, kun se oli ollut ennen velvoitetyötä 73,42 euroa. Kantelija oli vaatinut virheen korjaamista.

AOA katsoi, että toimiston olisi tullut selvittää 500 päivän täyttyminen kantelijan työttömyyskassasta eikä arvioida asiaa yksipuolisesti itse. Kantelijan esittämän korvausvaatimuksen AOA siirsi Valtiokonttorille ratkaistavaksi (2300/4/14*).

Valtiokonttori maksoi kantelijalle korvauksena ansionmenetyksestä yhteensä 13 993,41 euroa.

Oikeus sosiaaliturvaan

Virheellinen toimeentulotuen perhekäsité

Kantelijan mukaan hänen tyttärensä täyttäessä 18 vuotta, kantelijalle oli kerrottu sosiaalitoimesta, että jatkossa toimeentulotukea voi hakea joko yhdessä tai kumpikin erikseen eikä sillä ole vaikutusta toimeentulotuen määrään. Täysi-ikäisen lapsen loma-ansiot aiheuttivat sen, että perhe ei saanut tukea eräänä kuukautena lainkaan.

AOA katsoi sosiaalitoimen menettelleen lainvastaisesti neuvonnassaan ja päätöksenteossään, koska sosiaalitoimi ei tehnyt täysi-ikäisen lapsen osalta erillistä toimeentulotukilaskelmaa vaan toimeentulotuen hakijoita käsiteltiin yhtenä lain tarkoittamana perheenä (337/4/15).

AOA:n esityksestä sosiaalitoimi suoritti kante-
lijalle saamatta jääneen toimeentulotuen.

Vanhusten apu- ja hoitovälineiden hankinnat

Hoitotarvikejakelua koskevassa kuntayhtymän ohjeessa todettiin, että jos asiakas tarvitsee hoitotarvikkeita enemmän kuin määritelty maksimitarve on, asiakas kustantaa nämä tuotteet itse. Kantelija kertoi lisävaipoista aiheutuneen hänen iäkkäälle ja muistisairaalle äidilleen 536 euron kustannukset kantelun tekemisajankoh-
taan mennessä.

OA viittasi terveydenhuoltolakiin ja asiakas-
maksulakiin ja totesi, että kunnan tai kuntayhtymän tulee antaa potilaalle maksutta hoitosuunnitelman mukaiset pitkäaikaisen sairauden hoitoon tarvittavat hoitotarvikkeet. OA totesi, että kantelijan äidin hoitotarvikkeiden tarve olisi tullut varmistaa riittävän usein ottaen huomioon hänen muistisairautensa ja virtsankarkailun lisääntymisen sekä tarjota hänelle maksutta tarpeellinen määrä hänelle sopivia lisävaippoja. Kuntayhtymän olisi tullut myös informoida muistisairasta äitiä ja häntä avustavaa omaista kunnan lakisääteisestä velvollisuudesta.

Hoitotarvikejakelua koskevassa ohjeessa todettiin, että kuntayhtymä käytti vain kilpailutettuja tuotteita. Ohjeesta ei käynyt ilmi, miten toimittiin, jos hankintasopimuksen mukaiset tuotteet eivät sopineet potilaalle tai ne eivät vastanneet potilaan tarvetta. OA korosti sitä, että kilpailutuksesta huolimatta hoitotarvikejakelussa tulee ottaa huomioon potilaan yksilölliset tarpeet.

Kuntayhtymän yhtymähallitus ilmoitti sittemmin päivittäneensä hoitotarvikejakelua koskevan ohjeen. Ohjeesta poistettiin lisätuotteiden maksullisuus ja siinä kuvattiin yksilöllinen asiakaskohtainen harkinta tuotteisiin, joita ei ollut valittu kilpailutuksen perusteella ensisijaisesti käytettäväksi.

OA piti asianmukaisena, että kuntayhtymä oli korjannut ohjeensa lainmukaiseksi. OA esitti kuntayhtymälle, että se hyvittää kantelijan äidille perustuslaissa turvattujen riittävien terveystalveluiden järjestämisen lainvastaisesta laiminlyönnistä tälle aiheutuneen taloudellisen menetyksen (753/4/14*).

Kuntayhtymän hoito- ja hoivajohtaja ilmoitti päättäneensä, että kuntayhtymä korvaa kantelijan äidille tämän itsensä vuosina 2012–2014 maksamien hygieniatuotteiden kustannukset yhteensä 972 euroa.

Tarkastuksella ilmeni, että eräs vanhusten dementiakodin asukas oli joutunut hankkimaan omalla kustannuksellaan hänelle tarpeellisen apuvälineen eli haaravyön pyörätuoliin asennettavana lisälaitteena tai tarvikkeena. Haaravyön tarve oli erikseen arvioitu ja apuväline oli myös päätetty hankkia. Järjestämisvastuu oli kuulunut tässä tapauksessa sosiaali- ja terveystoimelle, minkä se oli selvityksessään itse todennut. Vanhuksen omainen oli halunnut nopeuttaa apuvälineen hankintaa ja hankkinut haaravyön itse.

Lääkinnälliseen kuntoutukseen kuuluva apuväline on maksuton saajalleen. Kunta ei voi vapautua järjestämis- ja kustannusvastuustaan ajan kulumisen takia tai siirtää omaa ensisijaista järjestämisvastuutaan hoidettavana olevalle asiakkaalle tai hänen omaiselleen.

AOA esitti sosiaali- ja terveystoimelle harkittavaksi, että se hyvittäisi haaravyön hankinnasta aiheutuneet kustannukset vanhuksen omaiselle (4361/2/15*).

Sosiaali- ja terveystoimi ilmoitti, että asiakkaan asioidenhoitajalle oli lähetetty kirje, jossa kerrottiin asiakkaan oikeudesta korvauksen saamiseen itse hankitusta haaravyöstä. Kirjeen liitteenä oli lomake korvauksen hakemista varten ja palautuskuori.

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vastainen menettely

Asian asianmukaisen käsittelyn laiminlyönti

Kaupungin vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen järjestämisessä oli käytäntönä, että tilatun kuljetuspalvelun käyttämättä jättämisestä perittiin 15,10 euron suuruinen sakkomaksu. Lisäksi kaupungin hyvinvointipalvelujen selvityksestä ilmeni, että asiasta ei tehdä päätöstä vaan maksu laskutetaan ja suoritetaan matkapalvelukeskuksen toimeksiannosta suoraan taksinkuljettajalle.

OA:n mukaan tällaisen maksun laskuttaminen ja periminen asiakkaalta ei perustu asiakasmaksulain ja sen perusteella annetun asiakasmaksusäätöjen eikä minkään muunkaan lain säännöksiin. Menettely oli lainvastainen.

Hyvinvointipalvelujen menettelyn johdosta sosiaalihuollon asiakkaalla ei ollut myöskään mahdollista saattaa maksujen laskutukseen liittyvää menettelyä viimekädessä tuomioistuimen tutkittavaksi. Menettely oli tältäkin osin virheellinen.

OA pyysi ilmoittamamaan, mihin toimenpiteisiin on ryhdytty lainvastaisen menettelyn korjaamiseksi ja siitä aiheutuneen vahingon hyvittämiseksi kantelijalle ja muille vastaavan vahingon kärsineille kuljetuspalvelujen käyttäjille (3967/4/14*).

Kaupungin hyvinvointipalvelujen ilmoituksen mukaan käyttämättä jätetyistä tilatuista kuljetuspalveluista ei peritä asiakkaalta maksua. Niiden asiakkaiden maksut, jotka olivat maksamatta, pois-

tetaan ja asiasta ilmoitetaan asiakkaalle. Kantelijalle korvataan hänen maksamansa maksu käytämättömästä matkasta.

Aiemmin perittyjä ja asiakkaan maksamia matkoja ei pystytty palauttamaan, koska asiakas-tietojärjestelmään ei jäänyt merkintää maksustan jälkeen, kun asiakas oli sen maksanut. Aiemmat maksut pystytään palauttamaan vain, mikäli asiakas esittää siitä yksilöidyn vaatimuksen.

Hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanon lainvastainen viivästyminen Verohallinnossa

Hallinto-oikeuden Verohallintoon uudelleen käsiteltäväksi palauttamat jälkiverotukset olivat vireillä noin 16 kuukauden ajan ilman aktiivisia toimenpiteitä. Kun asian käsittelyyn ryhdyttiin, verotukset toimitettiin uudelleen ja veronpalautus maksettiin yhtiölle noin kuukauden kuluessa.

Kysymys oli runsaan 700 000 euron suuruisesta veronpalautuksesta ja yhtiön mukaan tällä huomattavalla rahamäärällä ottaen huomioon palautuskoron pienuus oli selvää rahoituksellista merkitystä sille.

Hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanossa ei AOA:n arvion mukaan ollut kysymys laajuudeltaan ja laadultaan vaativasta asiasta, sillä kun asian käsittelyyn ryhdyttiin, päätös saatettiin panna täytäntöön noin kuukaudessa. Asia oli kuitenkin Konserniverokeskuksessa noin 16 kuukauden ajan vireillä ilman minkäänlaisia aktiivisia toimenpiteitä. Palautettavalla huomattavalla veromäärällä oli ollut rahoituksellista merkitystä yhtiölle. Lisäksi kysymys oli ollut verotukseen liittyvästä oikeudenkäynnistä, joka oli alkanut jo vuonna 2007.

AOA:n käsityksen mukaan hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanon noin 17 kuukauden kesto Verohallinnossa oli pidettävä kohtuuttomana. Näillä perusteilla AOA katsoi, että kysymyksessä oli ollut perusoikeusloukkaus, joka on kohdistunut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ja 13 artiklassa sekä perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeuteen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja tehokkaaseen oikeussuojakeinoon.

AOA:n mielestä vaatimus perus- ja ihmisoikeuksien tehokkaasta toteutumisesta edellyttää, että myös tilanteessa, jossa Verohallinto on lainvastaisesti viivytellyt lainvoimaisen tuomioon täytäntöönpanoa, asianosaisella on oikeus korvaukseen menettelyn aiheuttamasta huolesta, epävarmuudesta ja muusta niihin rinnastettavasta haitasta. AOA saattoi esityksensä yhtiön oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja tehokkaan oikeussuojakeinon loukkaamisen hyvittämisestä Verohallinnon tietoon (976/4/15*).

Valtiokonttori ilmoitti, että se oli Verohallinnon asiassa antaman lausunnon mukaisesti päättänyt hyvittää yhtiölle perusoikeusloukkauksesta johtuvana hyvityksenä 1 500 euroa.

Hyvän hallinnon vastaiset perintämenettelyt

Kunnan ja sen perintää toimeksiantosopimuksen nojalla hoitaneen perintäyhtiön välisessä sopimuksessa oli sovittu, että turvakieltoasiakkaiden velat siirtyvät välittömästi oikeudelliseen perintään, jollei velallisen osoitetta ole välitetty yhtiölle.

Kunnan olisi tullut tietää, että asia ei ollut perintäyhtiöllä perinnässä siinä vaiheessa, kun kantelija oli noin kaksi kuukautta eräpäivän jälkeen maksanut maksun suoraan kunnan tilille. Kunta ei voinut ulosottoon siirrettyjen saatavien osalta myöskään vedota siihen, mitä se on toimeksisaajan kanssa sopinut tai onko toimeksisaaja mahdollisesti laiminlyönyt sopimukseen perustuvia velvollisuuksiaan kuntaan nähden.

Kunnan olisi hyvän hallinnon palveluperiaatteen mukaisesti tullut myös huolehtia, että kaikille luottotietotoimintaa harjoittaville yhtiöille ilmoitetaan maksusta, kun kunta oli lupautunut ilmoittamaan luottotietoyhtiöille maksuhäiriömerkinnän aiheuttomuudesta. Asiasta oli ilmoitettu vain toiselle tätä toimintaa harjoittavalle yhtiölle.

AOA esitti kunnan harkittavaksi, miten se voi hyvittää kantelijalle hyvän hallinnon vastaisen menettelyn kantelijalle aiheuttaman vahingon. AOA totesi vielä, että julkisyhteisön tulee

luoda järjestelmä, jossa turvakieltoasiakas voi säännöllisen maksuajan puitteissa maksaa laskunsa (1357/4/14).

Kunta ilmoitti, että se oli pyytänyt kantelijalta anteeksi menettelyään ja sopinut 600 euron hyvityksen maksamisesta.

Eräässä kantelussa oli kysymys aiheettomasta terveystarkastuksen maksun perinnästä. Asiakas ei ollut voinut varautua siihen, milloin kutsu tutkimukseen saapui. Kun kysymys ei ollut sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen mukaan sallitusta käyttämättä ja peruuttamatta jätetystä käynnistä perittävstä maksusta, kuntayhtymä oli menettänyt lainvastaisesti (1516/4/14).

AOA:n esityksestä kuntayhtymä palautti maksun.

Lakiin perustumaton ulosottotoimitus

Kihlakunnanulosottomies oli eräässä ulosotto-toimituksessa antanut sivulliselle luvan noutaa edustamalleen yhtiölle kuuluva omaisuus ulosmittatulta kiinteistöltä kuten myös luvan ottaa kiinteistöllä ollut piano talteen.

AOA:n mukaan näille toimenpiteille ei löytynyt laista perustetta, eikä velallisen myöskään ollut esitetty antaneen ulosottomiehelle lupaa luovuttaa sivulliselle kiinteistöllä ollutta sivullisen omaisuutta. Kihlakunnanulosottomiehellä ei siten ollut ollut toimivaltaa palauttaa tai luovuttaa kiinteistöllä ollutta omaisuutta sivulliselle.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon perustuslaissa turvattuihin takeisiin kuuluu oleellisesti oikeus tulla kuulluksi. Velallisella ei ollut ennalta ollut tietoa siitä, että ulosottomies saattaa tehdä toimituksessa ratkaisuja kiinteistöllä olleen omaisuuden suhteen.

AOA totesi, että nämä ratkaisut omaisuuden palauttamisesta tai luovuttamisesta sivulliselle eivät olleet perustuneet lakiin. Velalliselle ei ollut edes varattu tilaisuutta tulla asiasta kuulluksi.

AOA:n mukaan pelkkää kehotusta kiinteistöllä olevien tavaroiden poisviemisestä ei voitu pitää sellaisena.

AOA esitti ulosottoviraston harkittavaksi, millä oikeuksien loukkaus ja menettelystä aiheutunut vahinko olisi mahdollista hyvittää (5106/4/14*).

Kelan virheellinen menettely elatusapuvielkojen perinnässä

Elatusapuvielkojen perintäoikeuden siirryttyä Kelalle se ei ollut pyytänyt asian merkitsemistä passiivisaatavaksi. Se ei ollut myöskään ennen kantelijan yhteydenottoa varmistanut, oliko passiivisaatavaa koskevaa merkintää tehty asialle. Tästä huolimatta Kelan tietojärjestelmään asian täytäntöönpanotavaksi oli merkitty passiiviperintä.

Se, että estetodistuksen palautunutta elatusapuvielkoa ei ollut merkitty passiivisaatavaksi, oli tosiasialla johtanut siihen, ettei elatusapuvielka ollut tullut suoritetuksi elatusvelvolliselle sittemmin tulleista varoista. Menettely oli johtanut siihen, että elatusapuvielkojen perintä oli aiheettomasti viivästynyt.

AOA totesi, että perintä ei ollut ollut lapsen edun mukainen eikä se ollut edistänyt kantelijan lasten oikeuksien toteutumista. AOA esitti Kelan harkittavaksi, miten se voi hyvittää lapsille Kelan menettelystä aiheutuneen viiveen elatuksen saamisessa (3276/4/14).

Kelan ilmoituksen mukaan virheestä aiheutuneena vahinkona lapsille oli päätetty korvata 474,30 euron suuruiset asianaajokulut. AOA otti kysymyksen hyvitysesityksen arvioimisesta Kelassa omana aloitteena (4776/2/15) tutkittavaksi. Kela ilmoitti, että se tulee maksamaan lapsille Kelassa tapahtuneesta virheestä rahallisena hyvityksenä 150 euroa molemmille erikseen ja lähettää heille pahoittelukirjeen.

Etuushakemusten käsittelyn viivästyminen Kelassa

Kelassa todettiin käsittelyn viivästyminen kansainvälisten asioiden ryhmässä. Kelan selvitysten mukaan 1.1.2014 toimintansa aloittaneen kansainvälisten asioiden ryhmässä syntyi etuushakemusten käsittelyssä ruuhkaa ja tekniikassa organisaatiomuutoksesta johtuneita ongelmia.

AOA katsoi, ettei viivästyksille ollut esitetty hyväksyttäviä syitä. Tämän vuoksi hän esitti, että kantelijat ottavat yhteyttä Kelaan ja esittävät mahdollisen vaatimuksensa, minkä perusteella Kela hyvittää kantelijoille viivästyisestä aiheutuneen vahingon, haitan ja vaivan (1055 ja 1578/4/14).

Kela hyvitti toiselle kantelijalle eläkkeen maksun katkeamisen johdosta aiheutuneesta haitasta ja vaivannäöstä 100 euroa sekä toiselle kantelijalle lapsilisähakemuksen käsittelyn viivästyisestä 50 euroa.

3.5.2 SOVINNOLLISEEN RATKAISUUN JOHTANEITA ASIOITA

Seuraavassa selostetaan eräitä tapauksia, joissa kantelun käsittelyn aikana OA:n kansliasta tehty yhteydenotto viranomaiseen johti virheen korjaukseen tai puutteellisen menettelyn oikaisuun ja siten sovinnollisen ratkaisun aikaansaamiseen.

Poliisi

Muutamassa tapauksessa poliisilaitos päätti kantelun myötä aloittaa esitutinnan tai jatkaa keskeytettyä esitutkintaa.

Eräässä asiassa kantelijan rikosilmoituksen mukaan hän oli alivuokralaisena vuokrannut huoneen muun muassa omaisuutensa säilyttämistä varten. Päävuokralaisen epäiltiin murtautuneen kantelijan vuokraamaan huoneeseen ja vieneen sieltä kantelijan omaisuutta.

Tutkinnanjohtaja teki päätöksen, ettei asiassa ole tapahtunut rikosta. Hän perusteli päätöstään

sillä, että kyse on siviilioikeudellisesta riita-asiasta. Hän totesi päätöksessään, että päävuokralainen oli oikeutettu ottamaan lukittu huone haltuunsa ja suorittamaan siellä siistimistoimenpiteitä.

AOA viittasi rikoslain säännökseen omakandenoikeudesta. Ottaen huomioon, että kyse oli tutkinnanjohtajan arvion mukaan siviilioikeudellisesta riita-asiasta, eikä asiassa suoritettu esitutkintaa tapahtumien selvittämiseksi, ei tutkinnanjohtaja AOA:n mukaan voinut päätöksestään ilmenevillä perusteilla oikeudellisesti kestäväällä tavalla päätyä lopputulokseen, että päävuokralaisella oli oikeus tyhjentää huone ja viedä sieltä kantelijan omaisuutta ja realisoida sitä.

Tutkinnanjohtajan olisi AOA:n mukaan tullut ottaa huomioon se, että mahdollisen hädän toimittaa ulosottoviranomainen. Tältä osin tutkinnanjohtajan päätös ei ollut perusteltu oikeudellisesti kestäväällä tavalla. Poliisilaitos oli kuitenkin ilmoittanut esille nousseiden seikkojen johdosta määränneensä kantelijan asiassa toimitettavaksi esitutinnan. Tästä syystä AOA piti riittävänä toimenpiteenä kiinnittää vastaisen varalle tutkinnanjohtajan huomiota hänen lausumiinsa arviointeihin (3885/4/14*).

Rikosseuraamusala

Kantelun mukaan Riihimäen vankilan vangeilla ei ole käytettävissään vankeuslakia ja virkamiehet perustelivat päätöksiään vetoamalla lainkohtiin, joiden sisällöstä vangilla ei ole mitään tietoa. Saadun selvityksen valossa kantelukirjeessä kerrottu piti paikkansa, mutta asiassa voitiin todeta tapahtuneen korjauksen.

AOA:n sijainen piti myönteisenä apulaisjohtajan menettelyä, jossa hän oli omakohtaisesti käynyt tarkastamassa säännösten, tässä tapauksessa vankeuslain, saatavuuden. AOA:n sijaisen mukaan oli kuitenkin tärkeää, että osaston rikosseuraamusesimiehet ja vartijat sisäistävät vankeuslain velvoitteet ryhtymällä oma-aloitteisesti toimenpiteisiin havaitessaan vangeille kohdistettujen vankeuslakia koskevien tiedotteiden tai vankien käyttöön

tarkoitettujen säännösten puuttumisen osaston yleisistä tiloista.

Suljetuilla osastoilla tulisi hänen näkemyksensä mukaan olla useampia kopioita esimerkiksi vankeuslaista, koska sellien rajoitetun aukiolon takia säännöksiin perehtyäkseen vankeiden on useimmiten otettava säädösmateriaali selliinsä (4369/4/14).

Sosiaalihuolto

AOA otti omana aloitteena selvitettäväksi sen, millä tavoin kotipalveluita koskevat hakemuksiksi tulkittavat asiakkaiden tai heidän omaistensa yhteydenotot tai vaatimukset kirjataan asiakas-tietojärjestelmään.

Sosiaali- ja terveysvirasto ryhtyi AOA:n selvityspyynnön jälkeen toimenpiteisiin, joilla pyritään huolehtimaan päätöksentekoon liittyvien hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisesta. Viraston selvityksen mukaan kotihoidossa ei ole käytössä erillistä hakemuslomaketta. Tällainen lomake voisi selventää asiakkaalle ja hänen omaiselleen, millaisia erilaisia palveluvaihtoehtoja sosiaalitoimella on käytössään.

AOA piti myönteisenä sitä, että sosiaali- ja terveysvirastossa oli kiinnitetty huomiota suullisten hakemusten vastaanottamiseen ja niiden tunnistamiseen (1788/2/15).

AOA havaitsi erään kantelun yhteydessä, että kantelijan iäkkäälle äidille tehty palvelu- ja asiakasmaksupäätös oli sisällöltään ja ilmaisultaan epäselvä ja vaikeaselkoinen. Mainitusta päätöksestä ei ainakaan suoraan ollut luettavissa, mitä kantelijan äidille järjestettävään hoitoon ja tukipalveluihin sisältyi, laskutettiinkö käyttämättömistä palveluista ja miten perittävä vuokra oli huomioitu laskettaessa asiakasmaksuosuutta.

Kaupungin vanhuspalveluiden selvityksen mukaan ”päätösteksteissä tarvittava muutos on tunnistettu vanhuspalveluissa” ja että sosiaalitoimessa on kiinnitetty erityistä huomiota asiakaspäätösten oikeellisuuteen, ymmärrettävyyteen ja niiden selkeyteen. Kaupunki päätti uudistaa käyttämänsä päätösmallit ja -pohjat (2345/2/15).

Kaupungilla oli käytössään myös sosiaalihuollossa valitusosoitus, jonka mukaan ”tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain nojalla muutoksenhakijalta voidaan periä oikeudenkäyntimaksua hallinto-oikeudessa 97 euroa.” Valitusosoitus oli virheellinen. Sosiaalihuollon alaan liittyvien valitusten käsittely on mainitun lain mukaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja hallinto-oikeudessa maksutonta.

OA piti valitusosoituksessa ollutta virhettä vakavana, koska maininta oikeudenkäyntimaksun suorittamisesta on saattanut vaikuttaa siihen, että sosiaalihuollon asiakas on arvioidessaan viranomaisen tekemän ratkaisun tai päätöksen oikeellisuutta luopunut valituksen mahdollisen maksullisuuden takia oikeudestaan valittaa viranomaisen päätöksestä. Kaupunki ilmoitti korjanneensa virheen ja ottaneensa käyttöön sosiaalihuollossa asianmukaiset valitusosoitukset (4413/4/14*).

Huostaan otettujen lasten vanhemmat olivat kantelussaan tyytymättömiä siihen, että lasten ja vanhempien yhteydenottoa oli rajoitettu vanhempien vastustuksesta huolimatta. Asiakassuunnitelmaa tehtäessä tammikuussa 2015 kuultiin lasten isää, joka oli toivonut yhteydenpitoa siinä laajuudessa kuin aiemminkin. Toive oli kirjattu asiakassuunnitelmiin.

AOA:n arvion mukaan, kun lastensuojelu ei tällöin tehnyt yhteydenpidon rajoittamispäätöstä ja antanut muutoksenhakuohjausta, sen menettely oli lastensuojelulain vastainen. Koska kuntayhtymän lastensuojelu ilmoitti selvityksessään tekensä päätöksen yhteydenpidon rajoittamisesta, AOA tyytyi kiinnittämään sen huomiota asiaan (3017/4/15).

Terveysdenhuolto

Läkäs, vaikeasti kuulovammainen potilas ohjattiin Tampereen yliopistollisen sairaalan (Tays) Kuulokeskuksesta ostopalveluna kuulokojesovitukseen yksityiselle palveluntuottajalle Kuulotekniikkaan. Siellä hänelle saatiin myytyä 2 666 euron hintainen kuulokoje. Kuulotekniikasta

annettiin ymmärtää, että Taysin kuulokojeilla ei saataisi yhtä hyvää kuulotulosta. Potilaan mukaan hän kuuli kojeella erittäin hyvin ja sai puheesta selvää.

Taysin Kuulokeskus suositteli potilasta palauttamaan kuulokojeen takaisin Kuulotekniikkaan ja vaatimaan rahojaan takaisin.

OA esitti sairaanhoitopiirin harkittavaksi, olisiko asiassa päästävissä sovitteluratkaisuun ilman OA:n ryhtymistä enempiin toimenpiteisiin. Sovitteluesityksen mukaan sairaanhoitopiiriä pyydettiin ottamaan yhteyttä potilaaseen ja ilmoittamaan OA:lle, oliko asiassa päästävissä tyydyttävään ja sovinnolliseen ratkaisuun joutuisasti. Asiaa arvioitaessa oli otettava huomioon, että lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineet kuuluvat lakisääteiseen kunnalliseen järjestämisvelvollisuuteen ja että apuvälineet ovat potilaalle maksuttomia. Kunta tai kuntayhtymä vastaa myös ostopalveluna hankitun hoidon toteutumisesta ja laadusta eikä se voi siirtää järjestämisvastuutaan toiselle palveluntuottajalle.

Näistä syistä OA ei alustavan arvionsa mukaan pitänyt asianmukaisena Kuulokeskuksen suosittelemaa menettelyä, jonka mukaan potilas palauttaisi kuulokojeen Kuulotekniikkaan ja vaatisi rahojaan siltä takaisin.

Sairaanhoitopiirin korva- ja suusairauksien vastuualueen ylilääkärin mukaan potilaan ohjaaminen ostopalveluna suoritettavaan kuulokoje-sovitukseen oli harkitsematonta.

Sovitteluesityksensä ylilääkäri ehdotti sairaanhoitopiiriä ja Kuulotekniikkaa yhdessä korvaamaan kantelijan isälle kuulokojeen hinnan 2 666 euroa. Johtajaylilääkäri pahoitteli tapahtunutta ja totesi ostopalvelusiirtoihin jatkossa kiinnitettävän entistä enemmän huomiota. Ylilääkärin sovitteluehdotus kuulokojeen korvaamisesta yhteisvastuullisesti Kuulotekniikan kanssa oli johtajaylilääkärin mielestä hyväksyttävä.

OA piti hyvänä sairaanhoitopiirin myönteistä suhtautumista hänen sovitteluesitykseensä. Koska sairaanhoitopiirin mukaan asiassa oli päästävissä sovitteluratkaisuun, asia ei antanut hänelle aihetta enempiin toimenpiteisiin (2333/4/15*).

Vammaisten henkilöiden oikeudet

Kantelun mukaan avustajaa tarvitseva vaikeavammainen henkilö ei voinut ostaa pääsylippua Oulun kaupunginteatteriin muualta kuin teatteritalolta.

Kaupunginteatteri oli antamassaan selvityksessään ilmoittanut, että he haluavat palvella kaikkia asiakkaitaan mahdollisimman hyvin. Jatkossa Oulun kaupunginteatterin maksuttoman avustajalipun vammaisen henkilön saattajalle tai avustajalle voi hankkia kaupunginteatterin myyntipalvelun lisäksi Oulu10 -palvelupisteestä (ei palvelumaksua), internetistä sekä kaikista Lippupalvelu Oy:n myyntipisteistä, joista peritään palvelumaksu. Selvityksen mukaan muutokset tulevat voimaan mahdollisimman pian (1027/4/15).

Edunvalvonta

Kantelija oli OA:lle antamassaan vastineessa tuonut esiin sekä etuuksien hakemista että muita taloudellisia asioitaan koskevia lisänäkökohtia, joita ei ollut tuotu kantelussa esiin. OA lähetti vastineen ratkaisunsa mukana edunvalvontatoimistolle tiedoksi ja pyysi sitä vielä käymään vastineessa esiin tuotuja asioita läpi yhdessä kantelijan kanssa ja mahdollisuuksien mukaan tämän toivomalla tavalla (3050/4/15).

Liikenne ja viestintä

Kantelun johdosta Liikenteen turvallisuusvirasto oli tarkastellut ajokorttilaissa säädetyn ikäpoikkeuslupaa koskevien hakemusten käsittelykäytäntöjä ja ilmoittanut, että voimassa olevaa käytäntöä ja viraston ohjeistusta, joka koskee ikäpoikkeuslupien myöntämistä, voidaan muuttaa.

Viraston käsityksen mukaan ikäpoikkeuslupa voitaisiin ottaa käsittelyyn jo 16-vuotiaana eli samaan aikaan, kun henkilöllä on ajokorttilain mukaan oikeus hakea ajokorttilupaa. Tässäkin tilanteessa hakija voi mennä suorittamaan kuljettajanopetusta vasta 17-vuotiaana ajokorttilain mukai-

sesti, mutta itse ikäpoikkeuslupahakemus voitaisiin käsitellä jo aikaisemmin. Virasto on myös ilmoittanut lisäävänsä tiedotusta ja ohjeistusta ikäpoikkeuslupan hakemisesta omille nettisivuilleen (4147/4/15).

Opetus

Kantelun mukaan Helsingin kaupunginkirjaston linjaus sallia koirien tuonti kirjastoihin supistaa allergisten asiakkaiden mahdollisuuksia käyttää kirjastoja. AOA:n selvityspyynnön seurauksena Helsingin kaupunginkirjasto oli 30.11.2015 ilmoittanut ryhtyvänsä viimeistään vuoden 2016 alussa täsmentäviin toimenpiteisiin. Kaupunginkirjasto tarkistaa, että ympäri kaupunkia on tasapuolisen kirjastopalvelujen saatavuuden takaamiseksi kirjastoja (yleinen asiointi, työtilat ja lukusali), joihin ei saa tuoda koiria.

Edelleen selvitetään, onko HelMet.fi -sivuille mahdollista saada kohtuullisella työpanoksella ja kustannuksilla nykyistä paremmin näkyviin tieto siitä, mihin kirjastoihin koiria ei saa viedä. Samoin tarkistetaan, että kirjastojen ovissa olevat koirien tuomisen kieltävät tai sen sallivat tarat ovat asianmukaisessa kunnossa.

AOA:n mukaan Helsingin kaupunginkirjasto on kunnallinen palvelu, jonka tarkoituksena on tavoittaa useita asiakasryhmiä. Yllä kerrotuilla toimenpiteillä Helsingin kaupunginkirjasto pyrkii tasapuolisesti tavoittamaan kirjaston eri käyttäjäryhmät ja samalla tiedottamaan hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla palveluistaan. Tarkoituksena ei ole vaikeuttaa yhdenkään asiakasryhmän kirjastonkäyttöä.

AOA piti Helsingin kaupunginkirjaston korjaavia ja sovittavia toimenpiteitä toisaalta allergisten asiakkaiden oikeuksien ja toisaalta myös asiakkaiden koirien läsnäolon suhteen riittävinä ja oikeasuhtaisina (4595/4/15*).

3.6

Vuoden 2015 erityisteema: vammainen henkilöiden oikeuksien toteutuminen

3.6.1 JOHDANTO

Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen oli edellisvuoden tapaan kansallisen erityisenä teemana vuonna 2015. Vuositeema otetaan esiin kaikilla tarkastuksilla ja tutustumiskäynteillä sekä huomioidaan myös muussa toiminnassa, kuten harkittaessa omia aloitteita.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien teema liittyy laajempaan yhdenvertaisuuden teemaan. Ihmisten yhdenvertainen kohtelu on oikeusjärjestelmämme kulmakiviä. Vuositeeman avulla valmistauduttiin myös tulevaan YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (vammaisyleissopimus) ja sen valinnaisen pöytäkirjan ratifioinnin tuomaan valvontatehtävään.

Vammaisyleissopimuksen tarkoituksena on taata vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisen henkilöiden ihmisarvon kunnioittamista. Uudessa erityistehtävässään OA, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta muodostavat yhdessä kansallisen rakenteen (vammaisyleissopimuksen 33 artiklan 2 kohta), joka edistää, suojelee ja seuraa vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanoa.

3.6.2 VAMMAISTEN HENKILÖIDEN OIKEUDET ERITYISTEEMANA

Yksi vammaisyleissopimuksen keskeisimmistä läpileikkaavista teemoista on esteettömyys ja saatavuus, joiden tarkasteluun myös vuoden teema painottui. Teeman arvioinnin lähtökohtina olivat vammaisyleissopimuksen 9 artikla, jossa säädetään esteettömyydestä ja täysimääräisestä osallistumisesta sekä yhdenvertaisesta pääsystä muun muassa fyysiseen ympäristöön, ja yleissopimuksen 19 artikla, jossa on kyse osallisuudesta yhteisössä ja siitä, että koko väestölle tarkoitettujen yhteisöjen palvelut ja järjestelyt ovat vammaisten henkilöiden saatavissa yhdenvertaisesti muiden kanssa ja vastaavat heidän tarpeitaan.

OA:n tarkastuksilla tämä merkitsi huomion kiinnittämistä toimitilojen ja ympäristön esteettömyyteen sekä informaation ja asioinnin saavutettavuuteen eri toimijoiden näkökulmasta katsottuna. Keskeisenä ajatuksena oli vammaisyleissopimuksen hengen mukaisesti arvioida, rajoitetaanko ympäristö vammaisen henkilön osallistumista ja toimintaa.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on havaittu, että vammaisten henkilöiden mahdollisuudet asioida ja osallistua yhdenvertaisesti muiden kanssa eivät ole aina toteutuneet riittävästi eri viranomaisissa ja muissa laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvissa tahoissa. Erityiset ongelmat ovat voineet liittyä muun muassa liikumisen esteettömyyteen ja palvelujen esteettömyyden järjestämiseen ja saamiseen.

Teemasta laaditussa lomakkeessa oli kaikille tarkastuskohteille suunnattuja yleisiä kysymyksiä, joissa kartoitettiin muun muassa toimitilojen,

ympäristön ja tieto- ja viestintäympäristön esteettömyyttä ja saavutettavuutta sekä mahdollisesti tehtyjä kohtuullisia mukautuksia. Lomaketta voitiin käyttää joko siten, että se lähetettiin etukäteen tarkastuskohteelle tai siinä esitetyt asiat otettiin tarkastuksella esille soveltuvien osien.

Yleisenä tarkastushavaintona oli, että eri viranomaisten ja muiden oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin kuuluvien tahojen tietoisuus vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen esteistä vaihtelee. Eräissä viranomaisissa oli sähköisissä palveluissa otettu huomioon viittomakie- li, näkövammaiset henkilöt ja kehitysvammaisten henkilöiden tarve selkokielelliseen esitykseen. Toisaalta oli viranomaisia, joiden luokse liikuntavammainen ei päässyt esteettömästi asioimaan tai jonka sähköisessä palvelussa ei ollut huomioitu esteettömyyttä.

Syynä palveluiden ja toimitilojen esteellisyyteen saattoi olla, että esteettömyyden havainnointi oli vasta suunnitteluvaiheessa tai että vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen ei ollut tullut suoranaisesti esille. Joissakin tapauksissa oli kyse tiloista, joissa ei hoidettu henkilökohtaista asiointia edellyttäviä hallintoasioita, jonka vuoksi tiloissa ei ollut varsinaista asiakaspalvelutilaa. Teema toimi yleisellä tasolla herättäjänä ja antoi monille viranomaisille ja muille toimijoille pohtimisen aihetta, miten huomioida eri lailla vammaisten henkilöiden tarpeet paremmin kuin aiemmin.

Seuraavaksi kerrotaan kootusti yksittäisiä tarkastushavaintoja, jotka liittyvät teemaan esteettömyys- ja osallistumisnäkökulmasta. Nämä havainnot on koottu ryhmiin hallinnonaloittain. Myös muilla tarkastuskäynneillä on keskusteltu vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisesta tarkastuskohteessa, erityisesti liikkumisen esteettömyyteen ja tiedon saavutettavuuteen liittyen. Vammaisen henkilön oikeuksia koskevia OA:n kanteluratkaisuja käsitellään jaksossa 4.13. Lisäksi kertomuksen jaksossa 3,3 käsitellään oikeusasiamiehen kansallisena valvontaelimenä tekemiä tarkastushavaintoja, jotka voivat liittyä myös vammaisiin henkilöihin.

3.6.3 ESTEETTÖMYYS JA SAAVUTETTAVUUS

Esteettömyys tarkoittaa kaikille toimivaa elin- ja toimintaympäristöä. Vammaisten henkilöiden osalta esteettömyys on laaja käsite ja sisältää liikuntarajoitteisten, sekä näkö-, kuulo- ja kehitysvammaisten tarpeet. Esteettömyys merkitsee eri asioita esimerkiksi liikuntarajoitteisille, aistivammaisille ja kehitysvammaisille ihmisille. Raken- netun ympäristön ja liikkumisen esteet asettavat ihmiset keskenään eriarvoiseen asemaan.

Vammaiset ihmiset voivat käyttää vain osaa yhteiskunnan palveluista ja osallistua vain osaan yhteiskunnan toiminnoista rakennusten ja niiden ympäristön esteellisyyden vuoksi. Vammaisille ihmisille esteetön ympäristö on itsenäisen elämän ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien ehdon edellytys. Esteettömyys on sekä fyysisen, psyykkisen, sosiaalisen, kulttuurisen että taloudellisen ympäristön toteutumista siten, että jokainen meistä voi toimintakyvystään riippumatta toimia yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Liikuntarajoitteiset tarvitsevat luiskia päästäkseen portaiden ohi ja riittävästi tilaa pyörä- tuolilla liikkumiseen ja kääntymiseen.

Esimerkiksi näkövammaisten ihmisten liikkumista helpottavat lattiaan laitetut kulkureit- tejä osoittavat merkit.

Kommunikaatioon ja tiedon saantiin liittyvien ongelmien poistaminen on osa ympäristön esteettömyyttä ja saavutettavuutta. Tulkkauspal- velu, kommunikaation apuvälineet ja tiedonsaanti saavutettavalla tavalla (esimerkiksi selkokielellä) ovat vammaiselle henkilölle välttämättömiä yh- denvertaisuuden osatekijöitä. Kuulovammaisia ih- misiä voivat auttaa palvelusilmukat (induktiosil- mukat), jotka vahvistavat ääntä ja poistavat hälyä. Kehitysvammaiset ihmiset hyötyvät asioiden tie- dottamisesta selkokielellä.

Vammaisyleissopimuksen lähtökohtana on se, että kaikessa toiminnassa tulee ottaa läpileik- kaavasti huomioon esteettömyyden ja saavutetta- vuuden vaatimukset, koska nämä ovat usein edel- lytyksenä muiden oikeuksien toteutumiselle.

Vammaisyleissopimus sekä vuoden 2015 alusta voimaan tullut yhdenvertaisuuslaki laajentavat velvollisuutta tehdä kohtuullisia mukautuksia vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi ja turvaamiseksi yksittäistapauksessa. Mukautus voi olla esimerkiksi luiskan asettaminen tilapäisesti portaisiin pyörätuolia varten tai näkövammaisen auttamista tietyssä konkreettisessa tilanteessa.

Seuraavaksi tuodaan esiin eri hallinnonaloilta tehtyjä tarkastushavaintoja.

Sosiaalihuolto

Vanhustenhuollon ja muiden sosiaalihuollon laitosten sekä asumisyksikköjen tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota asuinhuoneiden kokoon, esteettömyyteen ja asukkaiden käytössä oleviin liikkumisen sekä kommunikoinnin apuvälineisiin. Tarkastelun kohteena oli myös asumisyksikköjen sisäänkäyntien ja pihojen esteettömyys. Sosiaalihuollon kohteissa esiin nousi myös kysymys huoneiden varustetasosta ja siitä, onko huoneiden yhteydessä omia wc-tiloja.

Lastensuojelun sijaishuollon erityisyksikössä ei ollut liikkumisen apuvälineitä käyttävää henkilöä, mutta henkilökunnan mukaan apuvälineiden käyttö ei olisi este yksikköön sijoittamiselle. Tilat todettiin kuitenkin ahtaiksi, esimerkiksi sähköpyörätuolia käyttävälle henkilölle (1020/3/15).

Lastenkodin tarkastuksella havaittiin, että rakennuksen ulkotilat eivät olleet esteettömät eikä rakennukseen päässyt sisälle esimerkiksi pyörätuolilla. Lisäksi rakennuksen sisätilat olivat kolmessa kerroksessa. Rakennuksessa ei ollut hissiä, eikä kulkeminen kerrosten välillä siten onnistuisi pyörätuolia käyttäen. Lastenkodissa ei ollut esteettöntä wc-tilaa (inva-wc:tä) (1888/3/15).

Lastensuojelulaitokseen ei ollut mahdollista päästä sisään esimerkiksi pyörätuolilla. Asuintilat sijaitsivat toisessa kerroksessa eikä kerrokseen ollut pääsyä hissillä. Tiloissa ei ollut inva-wc:tä (4985/3/15).

Lastensuojelulaitoksen sisäänkäynnissä oli pyörätuoliluiska. Perhehuoneeseen ei liikuntaesteinen henkilö kuitenkaan päässyt sisäänkäynnin kautta suoraan, eivätkä perhehuoneen WC-tilat olleet esteettömiä. Laitoksen käytävätilat olivat ahtaat, mutta tarvittaessa esimerkiksi pyörätuolilla liikkuminen oli mahdollista. Tiloissa oli wc-tilat, joita liikuntaesteinen henkilö pystyi käyttämään. Apuvälineet näyttivät kuitenkin näistä tiloista puuttuvan (4986/3/15).

Kehitysvammalaitosten sekä kuntoutus- ja asumisyksikköjen tarkastuksilla havaittiin, että yksiköt sopivat esteettömyyden näkökulmasta kohtuullisen hyvin liikuntavammaisille ja eri tavoin aistivammaisille henkilöille. Toisaalta joissain tarkastetuissa kehitysvammaisten henkilöiden asumisyksiköissä asui lähtökohtaisesti vain sellaisia henkilöitä, joilla ei ollut käytössään liikkumisen apuvälineitä (3806, 4632, 5154 ja 5270/3/15).

Eräässä vammaisten henkilöiden asumisyksikössä asui eri tavoin vammaisia henkilöitä ja rakennus sekä ympäristö olivat lähtökohtaisesti esteettömiä. Pihalla ei ollut kuitenkaan varattu tilaa invapysäköintipaikalle (275/3/15).

OA piti tärkeänä, että vammaisille asukkaille järjestetään mielekäästä ja yksilöllistä viriketoimintaa ja heille taataan riittävät ulkoilumahdollisuudet.

Monissa vanhustenhuollon kohteessa sisätilat ja palvelukeskuksen sisäänvalo todettiin esteettömiksi (1907, 3152*, 3153 ja 4177/3/15). Myös muut tilat, kuten toimintayksikön pesutila ja sauna, todettiin esteettömäksi ja pääsy pesutilaan oli mahdollista myös vuodepotilailla (3152* ja 3153/3/15). Yksityisen hoivakodin käytävillä oli runsaasti tukikaiteita, joiden avulla parannettiin iäkkäiden ihmisten liikkumisen turvallisuutta. Toisaalta sisätilat havaittiin esteelliseksi, koska yksikössä oli portaita, kynnyksiä ja mattoja. Lisäksi tilat olivat tarkastushetkellä huonosti valaistuja (3152/3/15*).

Vanhusten palvelutalon tarkastuksella osastonhoitaja kertoi, että asuinhuoneiden ovet olivat sen verran kapeita, että sängyt saatiin ulos huoneesta vain kallistamalla ne (4530/3/15). Toinen vanhusten palvelukeskus oli sisätiloiltaan muuten

esteetön, mutta vaativan laitoshoidon osastolla huoneiden yhteydessä oleviin wc:hen ei mahtunut kaikkien apuvälineiden kanssa (4177/3/15).

Tarkastuksilla havainnointiin myös lähiympäristöä ja piha-alueita. Kahden vanhusten palvelukeskuksen ympärille oli tehty kävelypolku, jossa oli tukikaiteet liikkumisen tukemiseksi (529 ja 1907/3/15). Eräällä tarkastuksella havaittiin piha-alueen hoitamattomuuden tekevän liikkumisen turvattomaksi ja piha-alue todettiin esteelliseksi (3152/3/15*).

Vanhusten palvelukeskuksen etupiha oli tasamaata ja rakennuksen ulko-oven lähettyvillä oli autolle invapysäköintipaikka. Lisäksi talon edessä oli palvelulinjan pysäkki (1907 ja 4177/3/15).

Vanhusten asumisyksikön aidatulle terassille ei mahtunut vuoteen kanssa (oviaukko liian pieni), ja kynnyks oli lisäksi sellainen, että rollaattorin kanssa saattoi olla vaikeuksia (3153/3/15).

Kaupungin lastensuojelun tarkastuksella keskusteltiin vammaisista tai erityistä tukea tarvitsevista lapsista lastensuojelun asiakkaina. Kaupungin mukaan lastensuojelun ja vammaispalvelun välinen yhteistyö toimi hyvin ja asioita käsiteltiin asiakasohjausryhmässä. Puutteena oli, ettei alueella ollut saatavissa kehitysvammapsykiatrian palveluita. Ongelmana oli myös sopivan palveluasumismuodon löytäminen henkilöille, joilla on sekä kehitysvammadiagnoosi että mielenterveys- ja päihdeongelmia. Vammaisille lapsille oli vaikeampaa löytää heidän tarpeidensa mukainen sijoituspaikka.

Keskustelussa todettiin myös, että lasten opetuksen ja koulunkäynnin turvaaminen edellyttää koulunkäynnin edellytyksiä ja opetuspaikkaa koskevaa keskustelua ja yhteistyötä sijoittavan ja vastaanottavan kunnan kesken (738/3/15).

Rikosseuraamusala, syyttäjät ja poliisi

Vankilan tarkastuksen yhteydessä kiinnitettiin huomiota siihen, että esteetön liikkuminen ei ollut kaikilta osin mahdollista. Vankilassa oli tarkastushetkellä yksi hissi ja kaksi invaselliä. Esteettömyys ei vankilassa ollut yhtenäistä, vaan se vaihteli yksittäisten osastojen välillä. Esteettömyyden parantamiseksi on suunniteltu useita toimenpiteitä, jotka on toteutettu osittain.

lisuudet toteutuneet vammaisten vankien, heidän omaistensa, eikä henkilökuntaan mahdollisesti kuuluvien vammaisten osalta. Selvityksen mukaan selliosaston vuoden 2016 lopussa valmistuvan remontin yhteydessä saadaan käyttöön toinen hissi ja invapysäköintiin varataan yksi paikka suoraan pääportin edestä (862/3/15).

Vankilan johtajan teemalomakkeeseen antamista vastauksista ilmeni, että vankien sijoittelussa huomioidaan, että tarkastetussa vankilassa ei ollut invaselliä, eivätkä tilat olleet muutoinkaan esteettömiä. Vankilan peruskorjaus oli tehty 1990-luvulla, eikä silloin ollut huomioitu esteettömyyttä. Tapaamistiloihin pääsi kuitenkin pyörätuolilla. Aistivammoihin liittyviä esteettömyyskysymyksiä ei ollut otettu huomioon. Vankilassa ei ollut induktiosilmukkaa, selkokielistä materiaalia, eikä esteettömiä verkkosivuja. Invapysäköintipaikkoja oli riittävästi ja piha-alue oli tasainen ja päällystetty. Vankilan hallintorakennuksen peruskorjaus oli suunnitelmassa ja siinä yhteydessä vammaisten ihmisten yhdenvertaisuus otetaan huomioon (4337/3/15).

Vankilan perheosaston yksiö oli esteetön siten, että sinne voitaisiin sijoittaa myös liikuntarajoitteinen henkilö (4475/3/15).

Vankilan naisvankiosastolla oli yksi vankiselli merkitty invaselliksi ja siinä oli myös tilavampi wc-suihkutila. Tarkastetun invasellin wc-suihkutila oli avara, mutta käsisuihkun puuttuminen vaikeutti olennaisesti henkilökohtaisesta hygieniasta huolehtimista. Tarkastajille kerrottiin, että sama puute koski kaikkia naisvankiosaston wc-suihkutiloja. Vankeuslain 7 luvun 1 §:n mukaan vankien käytössä tulee olla asianmukaiset asuin- ja peseytymistilat (4988/3/15).

AOA suositteli, että vankila ottaa uudestaan asian esille Senaatti-kiinteistöjen kanssa.

Poliisivankilan tarkastuksella havaittiin, että pysäköintijärjestely oli vammaisille henkilöille vaikea, koska erikoispysäköintijärjestelyistä ei ollut ohjeistusta tai mainintaa esimerkiksi poliisilaitoksen verkkosivuilla. Poliisivankilan katolla olevalle ulkoilualueelle ei päässyt tasoeron vuoksi esteettömästi, eikä vammaisten henkilöiden ulkoilemi-

sen toteuttamiseksi ollut suunniteltu muita erityisjärjestelyjä. Myöskään kuulovammaisille tarkoitettua induktiosilmukkaa ei ollut asennettu poliisivankilan tiloihin.

Tarkastuksella havaittiin myös, että invasellin sängyn viereen ei ollut jätetty riittävästi liikkumistilaa, eikä sängyn viereen olisi mahtunut sähköpyörätuolilla. Invasellin erillisessä wc/suihku-tilassa oli kattoon asennettu suihku, muttei lainkaan suihkutuolia tai vastaava istuinta (584/3/15).

Havaittujen puutteiden johdosta AOA päätti lähettää tarkastuspöytäkirjan toimenpiteitä varten poliisilaitoksen johdolle.

Syyttäjänviraston päätoimipaikkojen toimitiloissa esteettömyys oli huomioitu. Yhdessä päätoimipaikassa toimitilat sijaitsivat poliisi- ja oikeustalon toisessa kerroksessa, jonne pääsi hissillä. Toisessa tilat olivat poliisi- ja oikeustalon ensimmäisessä kerroksessa (2144 ja 4630/3/15).

Poliisihallituksen toimitiloja ei ollut rakennettu tai saneerattu uusia tiloja koskevan toimitilakonseptin mukaisesti. Tiloissa ei hoideta henkilökohtaista asiointia edellyttäviä hallintoasioita, eikä tiloissa ole varsinaista asiakaspalvelutilaa. Yksittäisiä kanteluasioita voidaan jättää siten, että ne tullaan ottamaan vastaan ala-aulan tiloihin (5030/3/15).

Opetus

Vammaisten opiskelijoiden huomiointia koskevassa keskustelussa nousi esiin, että lukio poikkesi toimintaympäristönä peruskoulusta. Mukautamisen ja tukitoimien kirjo oli laaja. Erityisjärjestelyjen määrä ylioppilaskokeissa oli kasvanut, mikä saattaa johtua siitä, että ongelmat tunnistetaan aikaisempaa herkemmin. Sähköiset ylioppilaskokeet voidaan toisaalta nähdä myös mahdollisuutena vähentää tarvittavia erityisjärjestelyjä (1820/3/15).

Erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden koulun tarkastuksella todettiin, että rakennus oli uudehko (rakennettu 2005) ja siinä on erityisesti huomioitu liikuntarajoitteisten ja erityisryhmien kou-

luopetus. Koulussa oli tilava inva-wc. Koulussa ei ollut sillä hetkellä liikkumisen apuvälineitä käytäviä oppilaita, mutta kommunikaation apuvälineitä käytettiin runsaasti. Tarkastuksen aikana saaduista asiakirjoista ilmeni, että eräiden lasten kohdalla kiinnipitotilanteet toistuivat usein, niitä suorittivat lasten koulunkäynnin ohjaajat ja niissä käytettiin painopeittoa lasten rauhoittamiseen (1083/3/15).

Ylioppilastutkintalautakunnan tarkastuksella keskusteltiin siitä, että sähköisessä ylioppilaskokeessa tulee olemaan tarve erityyppisille erityisjärjestelyille kuin tällä hetkellä. Sinänsä esteettömyyteen kokeen järjestämisessä oli otettu kantaa ja vammaiset kokelaat voivat esimerkiksi käyttää omia laitteitaan kokeen suorittamisessa. Tietoteknisessä ympäristössä voi vammaisille kokeilaille syntyä myös uudentyyppisiä ongelmia, mutta toisaalta vammaisuuden haittoja poistavia mahdollisuuksia (3990/3/15).

Lukiolla ei ollut käytössä kuulovammaisten apuvälinettä tai induktiosilmukkaa (3791/3/15).

Muut viranomaiset

Kuluttajariitalautakunnan tarkastuksella kiinnitettiin huomiota siihen, ettei ulko-ovi ollut esteetön. Toimitiloihin saavuttaessa ulko-oven avaamiseksi oli soitettava summeria, jota esimerkiksi pyörätuolia käyttävä ei yletynyt soittamaan. Lautakunnan edustajat lupasivat, että havaittuihin puutteisiin puututaan. Selkokieliisyys herätti pohittamisen aihetta esimerkiksi lautakunnan tiedotteiden ja ohjeiden osalta (941/3/15).

Toimitilojen esteettömyydestä OA totesi, että viranomaisella on velvollisuus edistää esteettömyyttä ja saavutettavuutta rakennetussa ympäristössä (mm. maankäyttö- ja rakennuslaki 117 § ja asetus 53 § sekä ympäristöministeriön asetus esteettömyydestä rakennuksesta – Suomen rakentamismääräyskokoelman F1).

Jääkäriyrykmentin tarkastuksella todettiin, että puolustusvoimissa esteettömyyttä koskevat kysymykset voisivat tavanomaisimmin koskea sellai-

sia henkilöitä, joilla on kuulemisen tai liikkumisen ongelmia. Varuskunnan rakennuskanta oli niin vanhaa, ettei esteettömyyttä pystytä toteuttamaan ilman erikoisjärjestelyjä. Rykmentin johdon tietoon ei ollut tullut esteettömyyteen liittyviä kysymyksiä tai ongelmia (966/3/15).

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tarkastuksella havaittiin, että liikkumisen esteettömyys oli otettu huomioon erityisjärjestelyin muun muassa rakennuksen pysäköintitiloissa (1578/3/15).

Evangelisluterilaisen kirkon hiippakunnan tuomiokapitulin tarkastuksella todettiin, että rakennukseen oli juuri asennettu induktiosilmukka. Kulku tuomiokapitulin katutasoa ylempiin tiloihin ei ollut esteetön, eikä tiloihin pääsyt esimerkiksi pyörätuolilla. Tarvittaessa tapaamiset ja kokoukset voitiin järjestää tuomiokapitulin pihapiirissä sijaitsevassa kappelissa, jonne oli esteetön pääsy. Kirkkohallitus oli parhaillaan kartoittamassa seurakuntien rakennuskantaa koko kirkon alueella, missä yhteydessä voidaan kiinnittää huomiota myös esteettömyysnäkökulmaan (3930/3/15).

Ortodoksisen kirkon kirkollishallituksen edustajan mukaan kirkon kiinteistöjen peruskorjausten yhteydessä voidaan huomioida myös tilojen esteettömyys (2001/3/15).

Valtiokonttorin edustalla olevista autopaikoista yksi oli varattu liikkumisesteisen henkilön käyttöön. Sisääntulon portaikkoon oli asennettu ylimääräiset käsijohteet helpottamaan liikumis- ja toimimisesteisten kulkua. Valtiokonttorin ulko-ovet todettiin sen verran painaviksi, että pyörätuolilla liikkuvan voi olla niitä vaikea itse avata. Käytännössä kerrosten kulunvalvontaovista selviytyminen pyörätuolissa ilman avustajaa olisi myös hankalaa.

Valtiokonttorin taholta todettiin, että ovien avausmekanismia pitää muuttaa helpommaksi pyörätuolia käyttävälle henkilölle. Valtiokonttorin kaikissa kerroksissa, lukuun ottamatta 2-kerrosta, oli inva-wc. Lisäksi näkövammaista henkilöä auttoi se, että sisääntuloaulassa ylin porraskelma oli merkitty huomionauhalla. Näkövammaisia varten ei ollut kuitenkaan suunniteltu eri-

tyisiä toimia, kuten valaistusta tai kulkureittien merkitsemistä. Valtiokonttorissa oli varmistettu näkövammaisten henkilöiden sähköisen asioinnin toimivuus esteettömästi ruudunlukuohjelmalla. Valtiokonttorilla ei ollut erillistä toimintapolitiikkaa suoria viittomakielisiä asiakaspalvelutilanteita ajatellen, eikä verkkosivuillakaan ollut viittomakielistä aineistoa. Vastaanottotilassa oli induktiosilmukka.

Valtiokonttorin palveluksessa olevan vaikeasti kuulovammaisen henkilön työtehtävät oli räätälöity siten, että työt hoituivat enimmäkseen konetta käyttämällä. Viittomakielen tulkit olivat mukana kokous- ja koulutustilanteissa sekä poikkeustilanteita varten oli tehty erikoisjärjestelyjä. Valtiokonttorin oli tarkoitus muuttaa lähivuosina uusiin toimitiloihin, jolloin esteettömyyttä ja saavutettavuutta voidaan arvioida uudelleen (2119/3/15).

Lentotullin tarkastuksella ilmeni, että Finavia oyj oli laatinut koulutusvideon esteettömyyden huomioon ottamisesta lentoasemalla (2293/3/15).

Vammaisten tulkkauspalvelukeskuksen tiloissa oli täysin esteetön kulku. Lisäksi välityskeskusten työtiloissa ja tulkkien etätulkkaushuoneissa oli huomioitu väri- ja äänimaailman toimivuus asiakaspalvelutiloissa. Induktiosilmukka oli käytössä palvelutiimin käytävällä. Esteettömyys oli lisäksi huomioitu eri asiakaspalvelukanavissa (muun muassa etäpalvelussa). Verkkosivuilla oli huomioitu Vammaisten tulkkauspalvelukeskuksen asiakkaiden kommunikointikielet (3701/3/15).

Kaupungin viestintäpäällikön mukaan kaupungin internet-sivuista oli tehty ensimmäisenä Suomessa esteettömyysarvio. Uudistuneet responsiiviset sivut oli avattu lokakuussa 2015. Sivut soveltuivat vammaisten henkilöiden käyttämille apuvälineille ja sivujen tekemisessä on huomioitu erityisesti näkövammaiset henkilöt. Tarkastus-
hetkellä käytössä ei ollut selkokielistä materiaalia, mutta esimerkiksi englanninkielelle tullaan kääntämään tekstiä selkokielisistä teksteistä. Vammaispalvelun puolella palvelusuunnitelma oli jo selkokielellä ja vammaispalvelussa oli täysin sähköisiä hakemuksia (4679/3/15).

Liikennevakuutuskeskuksen nykyiset tilat olivat esteellisiä ja edellyttivät luiskan asettamista. Vakuutuskeskus muuttaa uusiin tiloihin kesäkuussa 2016, joissa esteettömyys on otettu huomioon (4802/3/15).

Liikennevahinkolautakunnan tarkastuksella todettiin lausuntoasioiden käsittelyn olevan kirjallista. Pääosa asiakirjoista toimitetaan postitse tai sähköpostitse. Sähköistä asioimista suunnitellaan helpotettavaksi entisestään. Lautakunnan toimistorakennus oli valmistunut vuosituhannenvaihteessa. Rakennuksen ulko-ovi oli raskas. Toimistoon pääsi myös pyörätuolilla, koska talossa oli tilava hissi. Asianomaiset asioivat lautakunnassa harvoin henkilökohtaisesti. Pyörätuolilla liikkuva henkilö oli kuluneen 13 vuoden aikana käynyt kahdesti lautakunnassa. Invapysäköinti oli mahdollista rakennuksen ulko-oven läheisyydessä. Lautakunta ilmoitti seuraavansa asiakaspalvelutilanteissa mahdollisesti esille tulevia kehitystarpeita ja ryhtyy tarpeen vaatimiin toimiin (4803/3/15).

Itä-Suomen hallinto-oikeus oli toiminut vuodesta 2008 lähtien väistötiloissa, jotka olivat esteettömyyden kannalta puutteelliset. Katutason sisäänkäynti oli esteetön, mutta ulko-ovessa ei ollut avaus- tai kutsupainiketta tai vastaavaa järjestelmää. Toisen kerroksen tiloihin pääsi hissillä, mutta hallinto-oikeuden tiloissa oli paljon kynnyksiä.

Tiloihin pääsi pyörätuolilla lähinnä avustetuna. Tiloissa ei ollut induktiosilmukkaa. Hallinto-oikeuden yksi työntekijä liikkui pyörätuolilla. Hänelle oli varattu oma parkkipaikka ja esteetön kulku muun muassa hissillä. Hallinto-oikeus on saamassa uudet tilat käyttöönsä vuonna 2016, jotka on suunniteltu nykyaikaisen tilakonseptin pohjalta. Tilat tulevat olemaan esteettömyyden kannalta asianmukaiset (4554/3/15).

Tarkastuksella OA kuvasi Turun hovioikeuden mallia esimerkkinä hyvästä käytännöstä kahdessa asiassa. Turun hovioikeudessa oli nimetty erillinen vastuuhenkilö esteettömyysasioille ja lisäksi tuomioistuimen verkkosivuilla kuvattiin fyysisiä tiloja ja esteettömyyteen liittyviä järjestelyitä.

3.6.4 OSALLISUUS JA OSALLISTUMINEN

Vammaisyleissopimuksen 3 artiklan mukaisena yleisenä periaatteena on täysimääräinen ja tehokas osallistuminen ja osallisuus yhteiskuntaan. Yleissopimus korostaa yhdenvertaisuuden vaatimusta ja syrjinnän kieltoa yhteiskunnassa, jossa vammaisilla ihmisillä on mahdollisuus elää ja asua muun väestön joukossa.

Yleissopimus edellyttää vahvasti vammaisten henkilöiden osallistamista kaikkeen heitä koskevaan päätöksentekoon (artikla 4.3) ja sopimuksen valvontaprosessiin (artikla 33.3). Itsemääräämisen ja osallisuuden korostaminen uudella tavalla erottaa yleissopimuksen aikaisemmista ihmisoikeussopimuksista.

Kaupungin perusopetuksen palveluiden tarkastuskäynnillä ilmeni, että oppimisvaikeuksia omaavat lapset pyrittiin sijoittamaan yleisopetusryhmiin opetuksen tukitoimien avulla (3792/3/15).

YK:n vammaisopimuksen 29 artiklassa taataan vammaisille henkilöille oikeus osallistua tehokkaasti ja täysimääräisesti poliittiseen ja julkiseen elämään yhdenvertaisesti muiden kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaa sen varmistamista, että äänestysmenettelyt, -järjestelyt ja -aineistot ovat asianmukaisia, saavutettavia sekä helppotajuisia ja -käyttöisiä. Lisäksi vammaisten henkilöiden oikeutta äänestää salaisella lippuäänestyksellä vaaleissa tulee suojella.

Oikeusministeriön vaaliviranomaisille antamissa vaaliohjeissa vuonna 2015 toimitettavia eduskuntavaaleja vaaleja varten oli yksityiskohtaiset ohjeet keskusvaalilautakunnille huolehtia esteettömyydestä ja saavutettavuudesta vaalijärjestelyissä.

OA:n määräämän ennalta ilmoittamattoman tarkastuksen tavoitteena oli selvittää satunnaisesti valittujen ennakoäänestyspaikkojen esteettömyyttä ja saavutettavuutta sekä tilojen yleistä järjestelyä ja äänestystapahtuman sujuvuutta. Helsingin, Espoon ja Vantaan ennakoäänestyspaikkojen esteettömyydessä ja vaalisalaisuuden turvaamisessa havaittiin useita puutteita.

Eräälle ennakkoäänestyspaikalle oli kaksi korkeaa porrasta, joten pyörätuolia käyttävän henkilön oli täysin mahdotonta päästä omatoimisesti tiloihin äänestämään. Käytännössä portaat ja kapea ovi estivät tai ainakin huomattavasti vaikeuttivat myös muiden apuvälineitä käyttävien ja lastenvaunujen kanssa kulkevien pääsyn tiloihin. Myös eräillä muilla ennakkoäänestyspaikoilla oli korkeita kynnyksiä (tai jyrkkä luiska), jotka vaikeuttivat esteetöntä pääsyä vaalitilaan. Joidenkin ennakkoäänestyspaikkojen opasteet olivat myös puutteellisia.

Eräässä ennakkoäänestyspaikassa pyörätuolia käyttävälle äänestäjälle tarjottiin keskusvaalilautakunnan toimittama syliin asetettava kirjoituslauta, jossa oli kiinteä näkösuoja. Näkösuoja oli kuitenkin niin matala, että seisovalla henkilöllä oli näköyhteys äänestystapahtumaan. Eräässä äänestyspaikassa äänestäjälle oli varattu erillinen pöytä, mutta ilman näkösuojaa. Eräässä toisessa äänestyspaikassa vaalitoimitsijan kertoman mukaan vammaiset henkilöt voivat äänestää vaalitoimitsijan pöydän kulmalla. Toisen vaalitoimitsijan mukaan äänestyskoppi oli siirretty näkösuojaksi, ja joskus ruuhka-aikana muillekin oli tarjottu tätä äänestysmahdollisuutta. Myönteistä oli se, että vaalitoimitsijat avustivat tarvittaessa äänestäjiä, jos he tarvitsivat apua äänestystilanteessa (1802/3/15*).

Koska jokaisen kaupungin ennakkoäänestyspaikoissa näytti olleen niin esteettömyyden kuin vaalisalaisuuden toteuttamisessa puutteita, OA päätti selvittää omana aloitteenaan toteutetut vaalijärjestelyt Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla.

OA:n omana aloitteena selvitettyjen asioiden ratkaisut löytyvät jaksosta 4.17.3.



Helsingin, Espoon ja Vantaan ennakkoäänestyspaikkoja tarkastettiin vuonna 2015 seitsemän. Kuvassa Rauhankadun postin sisäänkäynti Helsingissä.

3.7

Perusoikeuskannanottoja

3.7.1

PERUS- JA IHMISOIKEUDET LAILLISUUSVALVONNASSA

Seuraavassa selostetaan OA:n laillisuusvalvon-
na tehtyjä havaintoja perus- ja ihmisoikeuksien to-
teutumisesta. Jaksossa esitetään tiivistetysti eräitä
esimerkkejä perustuslain 6–22 §:ssä turvattuja oi-
keuksia koskevista tapauksista OA:n ratkaisukäy-
tännössä. Havainnot perustuvat ensisijaisesti ker-
tomusvuonna ratkaistuihin kanteluihin ja omiin
aloitteisiin sekä tarkastuskäynneillä esille tullei-
siin tietoihin. Jaksossa esitetään lähinnä sellaisia
kannanottoja, joita on perusteltu nimenomaan
perusoikeusnormilla.

Yleiskuvaus kunkin perusoikeuden sisällöstä
on nähtävissä edeltävien vuosien toimintakerto-
muksissa (esim. vuoden 2014 toimintakertomuk-
sen jakso 3.7).

3.7.2

YHDENVERTAISUUS 6 §

Helsingin yliopiston lääketieteellisessä tiedekun-
nassa pitkän ruotsinkielisen oppimäärän suoritta-
neita suosittiin antamalla heille ylioppilastut-
kinnon suorittaneiden opiskelijoiden valinnassa
kolme lisälähtöpistettä. Kieliryhmän perusteella
voidaan yhdenmukaisista valintaperusteista poi-
keta vain rajoitetusti. Poikkeaminen ei voi olla
erityisen laaja. Se on suhteutettava kyseisen kie-
liryhmän erityistarpeisiin ja niiden toteuttamis-
mahdollisuuksiin. Pitkän ruotsin lukiossa suorit-
taneille lääketieteen yliopisto-opiskelijoille annet-
tu opiskelijavalinnan lisäpisteytys oli nähtävissä
kahdenkertaiseksi ruotsinkielisten suosimiseksi,
kun yliopistossa oli samalla erikseen ruotsinkie-
lisille tarkoitettu kielikiintiö (1071/4/15*).

Syrjintäkielto

Liikuntavammaisten mahdollisuutta asioida
oikeusaputoimistossa oli pyritty helpottamaan
niin, että pyörätuolilla saapuva asiakas soittaa
oikeusaputoimiston keskukseen, josta saapuu
henkilö katutasolle asettamaan alumiinisen pyö-
rätuolirampin. Tämän jälkeen pyörätuolilla on
esteetön pääsy hissiin ja asiakkaiden vastaanot-
totiloihin. Soittamisesta koituu soittajalle hänen
oman operaattorinsa mukainen paikallisverkko-
tai matkapuhelinmaksu.

Se, että asiakkaiden vastaanottotiloihin pää-
seminen edellyttää pyörätuolia käyttävältä puhe-
linsoittoa, asettaa heidät tosiasiassa eriarvoiseen
asemaan niiden kanssa, jotka pääsevät kulkemaan
ovesta omatoimisesti. Soittaminen myös edel-
lyttää, että pyörätuolia käyttävällä on mukanaan
matkapuhelin tai muutoin mahdollisuus soittaa
ilmoitettuun numeroon. Tästä aiheutuu hänelle
myös kustannuksia (3181/4/14*).

Lasten oikeus tasa-arvoiseen kohteluun

Vaikka oikeus perheen katsomuksellisen vakau-
muksen kunnioittamiseen opetuksessa kuuluu
vanhempien oikeuksiin, on kyse toisaalta ja sa-
malla lapsen oikeudesta. Perusoikeudet kuuluvat
myös lapsille yhdenvertaisesti. Lapsen oikeuksien
yleissopimuksessa painotus on nimenomaan lap-
sen uskonnonvapaudessa, jota vanhemmat voivat
ohjata sopusoinnussa lapsen kehitystasoon näh-
den. Lapsen näkemykset tulee kuitenkin ottaa va-
kavasti: Lasten oikeuksien sopimuksen 12 artikla
suojelee kaikkien lasten, jotka kykenevät muodos-
tamaan näkemyksiä, oikeutta ilmaista ne vapaasti
kaikissa lasta koskevissa asioissa. Tähän sisältyvät
myös uskontoa koskevat asiat (2469/4/14*).

3.7.3 OIKEUS ELÄMÄÄN, VAPAUTEEN JA KOSKEMATTOMUUTEEN 7 §

Henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus

Psykiatriseen sairaalahoitoon määrätyn potilaan sitomisella puututaan vakavammin hänen henkilökohtaiseen koskemattomuuteensa kuin kiinnipitämisellä tai eristämisellä. Lepositeisiin asettaminen saattaa myös aiheuttaa potilaalle terveysriskejä. Tämän vuoksi potilaan sitominen on sallittua vain kaikkein vaikeimmissa tilanteissa. Psykiatrisissa sairaaloissa tulee olla mahdollisuus myös huone-eristämiseen (160/4/14).

Kaupungin sosiaali- ja terveysvirasto laiminlöi sille kuuluvan järjestämis- ja valvontavastuunsa siten, että lapsen perustuslaissa turvattua oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen loukattiin. Sijaishuollossa olevaa lasta oli toisten lasten toimin pahoinpidelty toistuvasti ja julmalla tavalla. Lapselle oli syötetty etanoita, juotettu virtsaa, syljetty suuhun, poltettu tupakalla sekä lyöty sähköjohdolla (2686/4/14*).

Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto

Sairaalaan turvahuoneeseen teljetyn potilaan ihmisarvoa ja henkilökohtaista vapautta loukattiin, koska hän joutui tekemään tarpeensa turvahuoneen lattialle ja koska oli ilmeistä, että potilaan eristäminen oli kestänyt pidempään kuin pakko-tila oli jatkunut eikä potilaan eristämiseen ollut siltä osin lakiin perustuvaa oikeutta (3721/4/14*).

Vangin sijoittaminen vankilan matkaselliin vain kolme tuntia synnytyksen jälkeen oli epäinhimillistä, vaaransi vangin terveyden ja loukkasi tämän ihmisarvoa. Matkasellissä ei ollut wc-tilaa eikä mahdollisuutta huolehtia hygieniasta (2465/4/14*).

Elämän loppuvaiheen hoidon perusta on ihmisarvon kunnioittaminen. Saattohoitovaiheessa olevan vangin paikka ei ole vankila, vaan joko terveydenhuollon yksikkö – joka voi olla myös

Vankisairaala – tai sitten kotihoito. Jos jostain erityisestä syystä vanki jää vankilaan, tulee vankilan huolehtia siitä, että kuolevan vangin omaisille ja läheisille (vangin niin halutessa) annetaan mahdollisuus ja riittävästi aikaa jäähyväisten jättämiseen. Tämäkin kuuluu hyvään saattohoitoon (625/2/12*).

3.7.4 RIKOSOIKEUDELLINEN LAILLISUUSPERIAATE 8 §

Kertomusvuonna ei ollut mainittavia rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevia ratkaisuja.

3.7.5 LIIKKUMISVAPAAUS 9 §

Vapaaehtoisessa hoidossa olevan potilaan liikkumisvapauden rajoittamisessa on kysymys sellaisesta perusoikeuden rajoitustoimenpiteestä, joka voidaan tehdä suostumuksenvaroisesti. Potilaan tulee kuitenkin tällöin olla kykenevä suostumuksen antamiseen. Suostumuksen on oltava myös riittävään tietoon perustuva, vapaaehtoinen, etukäteen annettu ja sisällöltään riittävän täsmällinen. Suostumuksen antajan tulee niin ikään ymmärtää suostumuksen merkitys ja sisältö. Suostumus tulee myös voida milloin tahansa peruuttaa (4215/4/14*).

3.7.6 YKSITYISELÄMÄN SUOJA 10 §

Kotirauha, perhe-elämän suoja ja viestintäsalaisuus

Pakkokeinolaissa säädellyn erityisen kotietsinnän (etsintä tilassa, jossa etsinnän kohteeksi saatua joutua esim. todistamiskiellon alaista tietoa) suojeluobjektina eivät ole tietyt, vain esimerkkinä hallituksen esityksessä mainitut tilat, vaan salasapitovelvollisuus tai -oikeus (2657/4/14*).

Yksityiselämän suoja

Vangin synnytyksen aikainen välitön vartiointi kahdella vartijalla oli ylimitoitettua. Lisäksi ei ollut esitetty vakuuttavia perusteita sille, että toisen vartijan olisi tullut olla miespuolinen. Ainakaan hänen ei olisi pitänyt olla paikalla synnytyksen aikana – vaikka yksityisyyden suojaa olikin pyritty parantamaan näköesteellä ja vartijoiden sijoittelulla. Kokonaisuudessaan synnytysjärjestelyllä loukattiin vangin yksityiselämää (2465/4/14*).

3.7.7 USKONNON JA OMANTUNNON VAPAAUS 11 §

Uskonnon vapaus kuuluu myös vapautensa menettäneille, esimerkiksi vangeille. Vankilan olosuhteissa uskonnonharjoittaminen näyttäytyy korostetusti vangin oikeutena. Vangeilla ei ole yleensä mahdollisuutta osallistua vankilan ulkopuoliseen uskonnonharjoitukseen. Näin ollen vapautensa menettäneen kannalta vankeinhoitoviranomaisten positiiviset toimenpiteet uskonnonvapauden, niin positiivisten kuin negatiivisten aspektien, toteutumiseksi korostuvat. Vankeuslaissa vangin oikeutta osallistua uskonnollisiin tilaisuuksiin on rajoitettu – vain – tietyillä yksilöidyillä valvonnallisilla ja turvallisuuteen perustuvilla syillä.

Jumalanpalvelukseen osallistuminen oli vankilan eräillä suljetuilla osastoilla viikonlopputapaamisen poissulkeva tekijä. Vangilla on oikeus sekä tapaamisiin että uskonnonharjoittamiseen. Se, että kyse oli poissulkevista tai kilpailevista toiminnoista, johti eri osastoilla olevien vankien erilaiseen kohteluun: osalla osastoista vangit joutuvat tinkimään joko uskonnonharjoittamisesta tai tapaamisoikeudesta (570/4/15*).

3.7.8 SANANVAPAAUS JA JULKISUUS 12 §

Sananvapaus

Perustuslaissa turvattuun sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä. Sananvapauden asianmukainen toteutuminen edellyttää, että yksilö voi yksiselitteisesti ilmaista ja vastaanottaa tietoja. Oikeusturvaan kuuluu saada asian- sa käsitellyksi asianmukaisesti.

OA:n käsityksen mukaan näiden perussoi- keuksien toteutuminen saattoi vaarantua Ope- tushallituksen vuonna 2004 vahvistaman käsin kirjoitettavan tyyppikirjaimiston sekoitettavuuden vuoksi. Tulkinnallisten numeroiden ja kir- jainten vuoksi oppilaat voivat tulla väärin ym- märretyiksi, minkä seurauksena heidän vieste- jään tai koulutehtäviään ja kokeitaan ei arvioida oppilaan tarkoittamalla tavalla. Käsin kirjoitetta- essa sekoitettavuuden aiheuttama oikeusturvan vaarantuminen on mahdollinen myös ylioppilas- kirjoituksissa tai muissa vastaavissa kokeissa taik- ka pääsykokeissa eri oppilaitoksiin (2463/2/11*).

Virkamiehen kohdalla sananvapautta määri- tettäessä on kysymys sananvapautta korostavan perustuslain 12 §:n pääsäännön ja yleisten virka- velvollisuuksien yhteensovittamisesta. Virkamies- lain sisältämistä yleisistä virkavelvollisuuksista, kuten erityisesti vaitiolovelvollisuudesta, käyttä- tymistä ohjaavasta velvollisuudesta ja virantoi- mitusvelvollisuudesta on katsottu aiheutuvan rajoituksia virkamiehen sananvapauteen. Kahdesta ensimmäisestä velvollisuudesta aiheutuvat rajoi- tukset ulottuvat myös virantoimituksen ulkopuo- lelle. Virkamiehen sananvapautta arvioitaessa on merkitystä myös virkamiehen virka-asemalla ja sillä, missä ominaisuudessa kannanotto on annettu. Jos se on annettu yksityishenkilönä, sananva- pauden rajoitukset ovat lievimmillään (59/4/14).

Julkisuus

Yrityssaneerauksen kohteena olleen yrityksen osakkeenomistaja oli pyytänyt asiakirjoja, joiden salassa pitämisestä tuomioistuimissa oli päättänyt jo aikaisemmin. Hänelle ilmoitettiin, ettei hänellä ole asianosaisen tiedonsaantioikeutta. Tämä ei vastannut varsinaisiin salassa pitämisen perusteisiin. Käräjätuomarin tietoon oli välitetty kantelijan toistuvat pyynnöt saada nimenomainen päätös asiakirjapyyntönsä. Käräjätuomari ei kuitenkaan antanut kantelijalle missään vaiheessa käräjäoikeuden vastausta. Menettely oli julkisuusperiaatteen ja sitä osaltaan konkretisoivan oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain vastaista (2710/4/15*).

Vaikka AOA:n mukaan tiedottaminen kolme ihmishenkeä vaatineesta moottorikelkkaonnettomuudesta oli sinänsä perusteltua, olisi ollut syytä olla pidättyväinen tarkkojen tapahtumatietojen kertomisessa. Kun tutkinta oli vasta alkamassa, ei poliisilla voinut olla varmaa tietoa törmäyskohdasta ja törmäystavasta. Törmäystavan kertominen heti tapahtuman jälkeen ei ollut tarpeen esimerkiksi tutkinnan edistämiseksi tai eikä se erikseen edistänyt julkisuusperiaatteen toteutumista sekä poliisitoiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Osoittauduttuaan sittemmin virheelliseksi tieto oli aiheuttanut menehtyneen omaisille kärsimystä. Riittävää olisi ollut tiedottaa tapahtuneesta onnettomuudesta ja sen tiedossa olevista seurauksista ja jättää tarkempien tapahtumatietojen kertominen siihen, kun asiat olivat tutkinnan edetessä varmistuneet (1046/4/14).

3.7.9 KOKOONTUMIS- JA YHDISTYMISSVAPAAUS 13 §

Kertomusvuonna ei ollut mainittavia kokoontumis- ja yhdistymisvapautta koskevia ratkaisuja.

3.7.10 VAALI- JA OSALLISTUMISOIKEUDET 14 §

Menettelytapojen varusmiehille äänestysmahdollisuuden varaamisessa tulee olla sellaiset, ettei jälkikäteen jää epävarmuutta siitä, että yksittäinen varusmies tai varusmiehistä koostuva ryhmä ei olisi päässyt toteuttamaan tätä perusoikeuttaan (3068/4/14*).

3.7.11 OMAISUUDEN SUOJA 15 §

Edunvalvoja oli toimituttanut edunvalvonnassa olleen päämiehensä kotona suursiivouksen käymättä sitä ennen itse lainkaan paikalla. Siivoaminen oli tosiasiallisesti tarkoittanut myös asunnossa olleiden tavaroiden laajamittaista hävittämistä. Tällaisessa tilanteessa edunvalvojan tulisi tehdä myös omakohtaisia havaintoja kulloisenkin toimenpiteen kohteena olevasta asunnosta ja siellä olevista tavaroista. Myös toimenpiteiden dokumentointiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota (605/2/14*).

3.7.12 SIVISTYKSELLISET OIKEUDET 16 §

Perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Julkisella vallalla – myös kunnilla – on velvollisuus turvata kaikkien Suomen lainkäyttövallan alaisten lasten subjektiivinen oikeus perusopetukseen. Esimerkiksi taloudelliset syyt eivät vähennä tätä julkisen vallan vastuuta, eikä tarkoituksenmukaisuusyytä voi asettaa lapsen edun edelle.

Jotta perusoikeutena turvattu oikeus maksuttomaan opetukseen toteutuisi täysimääräisesti, on opetus järjestettävä niin, että jokaisella oppilaalla on yhdenvertainen oikeus saada ikäkautensa ja edellytystensä mukaista opetusta sekä oppimisen ja koulunkäynnin tukea perusopetuslaissa

tarkoitettulla tavalla. Vaikka perusopetuslain mukaan perusopetuksen yhteydessä järjestettävän valmistavan opetuksen järjestäminen perustuu kunnan harkintaan, on yksittäisen lapsen opetuksen käytännön järjestelyjen ja sitä koskevan päätöksenteon aina perustuttava ensisijassa lapsen etuun, lasta koskevaan tietoon ja tapauskohtaiseen harkintaan. Myös yhdenvertaisuuden periaate ja syrjinnän kieltä ohjaavat ja rajoittavat opetuksen järjestäjän harkintavaltaa opetuksen käytännön järjestelyistä päätettäessä.

Kunnan velvollisuus järjestää perusopetustaan alueella asuville lapsille ei riipu lasten oikeudellisesta asemasta tai siitä, onko heillä oleskeluun vaadittavia asiakirjoja. Kunnalla opetuksen järjestäjänä on velvollisuus tulkita kaikkea sääntelyä perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti ja sen on päätöksenteossaan valittava eri ratkaisuvaihtoehtoista kussakin tapauksessa lapsen ja oppilaan ihmisoikeuksia parhaiten toteuttava ratkaisu. Näiden tulkintaperiaatteiden merkitys korostuu erityisesti, kun kyse on vanhempiensa mukana maasta toiseen liikkuvista lapsista, jotka usein ovat erityisen haavoittuvassa asemassa ja syrjinnälle alttiita (1633/4/14*).

Kaupungin opetusvirasto oli evännyt maksusitoumuksen oppivelvollisuusiän ylittäneen nuoren opetuksen järjestämisestä toisessa kunnassa, jossa tämä oli sairaalahoidossa.

Perusopetuslailla ei ole tyhjentävästi säännelty perustuslain 16 §:n 1 momentin turvaamista oikeuksista. Lapsen edun ensisijaisuus on yksi YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen peruseriaateista, jotka on aina otettava huomioon, muita sopimuksessa turvattuja oikeuksia toteutettaessa. Lapsen oikeuksien sopimusta sovelletaan Suomessa kaikkiin alle 18-vuotiaisiin lapsiin. Yhdenvertainen oikeus opetukseen on perustavanlaatuisen perus- ja ihmisoikeus, jonka mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen on keskeistä myös muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle.

Lapsen kotikunta olikin sittemmin huolehtinut oppivelvollisuusiän ylittäneen lapsen perusopetuksen loppuun saattamisesta sitoutumalla maksamaan opetuksen järjestämisestä aiheutuvat

kustannukset sairaalan sijantikunnalle taannehtivasti siihen asti kunnes oppilas täyttää 18 vuotta (5002/4/14).

3.7.13 OIKEUS OMAAN KIELEEN JA KULTTUURIIN 17 §

Potilasturvallisuus liittyy perustuslaissa turvattuun oikeuteen elämään, turvallisuuteen ja riittäviin terveyspalveluihin. Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Tämän vuoksi turvallisen lääkemääräyskäytännön edellyttämien tietojen tulisi olla saatavilla molemmilla kansalliskielillä (5498/4/14*).

3.7.14 OIKEUS TYÖHÖN JA ELINKEINOVAPAAUS 18 §

Julkisesta yritys- ja työvoimapalvelusta annetun lain mukaan työ- ja elinkeinotoimiston tulee järjestää työnhakijalle ensimmäinen haastattelu kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta, jollei se työnhakijan tilanne huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta. Hänelle on myös laadittava työllistymissuunnitelma sanotussa ajassa. Toimistoilla oli ajoittain vaikeuksia noudattaa näitä määräaikoja asioiden ruuhkautumisen vuoksi, mistä AOA arvosteli toimistoja. Laissa säädettyjen määräaikojen noudattaminen osaltaan edistää jokaisen oikeutta työhön (3074 ja 4395/4/14).

3.7.15 OIKEUS SOSIAALITURVAAN 19 §

Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon

Haavoittuvassa asemassa olevien vaikeavammaisten ja kehitysvammaisten henkilöiden palveluiden ja tukitoimien asianmukaiseen järjestämiseen, turvaamiseen ja palveluissa tapahtuvista muutoksista tiedottamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota myös siinä tilanteessa, että kunta yhdistelee, sulkee tai uudelleen järjestee palveluitaan säästö- tai muista syistä. Perustuslain mukaan jokaisella ihmisellä on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen myös käytännössä (5485/4/14*).

Haavoittuvassa asemassa olevan henkilön (esimerkiksi vaikeavammainen tai iäkäs henkilö), palvelujen tarve tulee arvioida ja palvelut turvata myös muutoksenhakuprosessin aikana. Tämä voi edellyttää esimerkiksi kotiin annettavien palvelujen (esim. kotipalvelun ja kotisairaanhoidon) järjestämistä, jotta oikeus välttämättömään huolenpitoon voidaan turvata (3262/4/14*).

Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin

Käytäntö, jossa kunnallinen terveysasema kieltäytyy kategorisesti lähettämästä potilasta laboratorioon raskauden toteamiseksi tai poissulkemiseksi, ei turvaa perustuslaissa tarkoitettujen riittävien terveyspalveluiden toteutumista (2970/4/14).

Lastenkotiin sijoitetun lapsen sijaishuolto on järjestettävä yksilöllisesti hänen etunsa ja oikeutensa huomioon ottavalla tavalla. Se järjestetäänkö sijaishuolto erityisenä huolenpitoa tai muulla tavoin, ei vaikuta kunnan velvollisuuteen järjestää sijaishuoltoa lapsen yksilöllisten tarpeiden mukaisella tavalla ja huolehtia siihen liittyvästä valvonnasta ja huolenpidosta (2696/4/14*).

3.7.16 VASTUU YMPÄRISTÖSTÄ 20 §

Motocrossradan ympäristölupaa koskevassa asiassa kuuleminen ja päätöksestä ilmoittaminen oli suoritettu talvella lain minivaatimusten mukaan. Tieto lupahakemuksen vireilläolosta ja päätöksen antamisesta ei ollut saavuttanut kesämökkiläisiä. AOA viittasi muun muassa perustuslain 20 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Koska kyseessä oli vanha asia ja asianomaiset olivat jo käyttäneet kaikki ylimääräiset muutoksenhakekeinot, AOA ei kuitenkaan voinut enää auttaa asiassa. AOA antoi opastusta valvonta-asian vireille panemiseksi kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa, mikäli lupaehdot rikottaisiin (5406/4/14).

3.7.17 OIKEUSTURVA 21 §

Viranomaismenettelyyn liittyvä oikeusturva on perinteisesti ollut laillisuusvalvonnan ydinaluetta. Hyvää hallintoa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat kysymykset ovatkin olleet oikeusasiamiehen huomion kohteena eri asiaryhmissä kaikkein useimmin.

Oikeus saada asia käsitellyksi ja oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin

Kehitysvammalain mukaisista suoja- ja rajoitus-toimenpiteistä tulisi tehdä päätös, joka voidaan saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Jotta oikeussuojakeinojen käyttö olisi tosiasiallisesti mahdollista, tulee päätös antaa viipymättä tiedoksi asianosaisille (3001/4/14* ja 3851/4/14*).

Liikenteen turvallisuusvirasto menetteli virheellisesti, kun se ei antanut ajokorttia koskeeseen ikäpoikkeuslupahakemukseen kirjallis-

ta päätöstä muutoksenhakuohjeineen. Kantelijalle oli vastattu kirjeellä, että hakemusta ei voitu vielä tehdä viraston sisäisen käytännön mukaan. Päätös olisi tullut antaa viimeistään silloin, kun kantelija oli vastauksen saatuaan kirjallisesti pyytänyt hakemuksen ottamista uuteen käsittelyyn (4147/4/15).

AVI oli kanteluratkaisussaan puuttunut terveydenhuoltoviranomaisen laiminlyöntiin muistutukseen vastaamisessa. AVI ei ollut kuitenkaan riittävästi seurannut antamansa ohjauksen toteutumista eli sitä, että muistutukseen annetaan vastaus (1729/4/14).

Eräässä asiassa jäi epäselväksi, oliko esitutkinnan keskeyttämis päätöksestä ilmoitettu asianomistajalle. Tutkinnanjohtajan huomiota kiinnitettiin päätöksen lähettämisen kirjaamiseen (1407/4/14). Noin 500 euron arvoisen omaisuuden varkautta koskenut esitutkinta oli keskeytetty ilman tutkintatoimia, vaikka ilmoitustietojen perusteella asiaa olisi voitu selvittää. Päätöksessä ei myöskään ollut mainittu esitutkinnan keskeyttämisestä eikä päätöstä ollut lähetetty asianomistajalle (2310/4/15).

Asian käsittelyn joutuisuus

Eräässä tapauksessa lapsen kohdistuneiden pahoinpitelyjen esitutkinta oli viipynyt yli kolme vuotta. Kyseisen poliisiaseman esitutkinta oli ruuhkautunut. Poliisilaitosta pyydettiin ilmoittamaan toimenpiteistä, joilla lapsiin kohdistuneiden rikosten esitutkintojen asianmukainen joutuisuus turvataan (2263/4/15).

Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittäminen on mahdollista myös hallintotuomioistuimissa kesäkuusta 2013 lähtien vireille tulevissa uusissa asioissa. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2015:139 sivuuttanut tämän voimaantulorajauksen ja tutkinut viivästyshyvyysvaatimuksen eräässä jo vuonna 2012 vireille tullessa asiassa.

AOA esitti verohallinnon ja Valtiokonttorin hyvittävän tehokkaan oikeussuojakeinon loukkauksen, kun hallinto-oikeuden antaman lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpano oli kestänyt 17 kuukautta (976/4/15*).

Kantelija oli menestyksettä yrittänyt saada yhteyttä sosiaali- ja terveystieteiden tiedustellakseen lokitietopyyntönsä käsittelyvaihetta. OA:n mukaan arvio lokitietopyynnön käsittelyajasta olisi perusteltua antaa jo tietopyynnön vastaanottamisen yhteydessä (221/4/14).

Arpajaislain mukaisen ratkaisusuosituksen antaminen kesti 19 kuukautta Poliisihallituksen arpajaishallinnossa. Käsittelyaika oli menettelyn tarkoitus huomioon ottaen aivan liian pitkä (462/4/15).

Esille tuli jälleen tilanteita, joissa oikeuslääkäri oli ylittänyt kuolemansyyn selvittämiseen liittyvien asiakirjojen laatimiselle säädetyn määräjän liian suuresta työmäärästä johtuen (164/4/15 ja 3009/4/14*). OA on ottanut oikeuslääketieteellisen kuolemansyyn selvittämisen tilan selvitettäväkseen omana aloitteena.

Kuluttajariitalautakunnan pitkät käsittelyajat tulivat esille useassa kantelussa. Päinvastaisesta tavoitteesta huolimatta asioiden käsittelyajat lautakunnassa ovat pidentyneet. Pitkät käsittelyajat johtuvat viime kädessä kuluttajariitalautakunnan työmäärään ja nykyiseen menettelyyn nähden riittämättömistä resursseista (4826/4/14*).

Käsittelyn julkisuus

Käsittelyn julkisuuteen liittyvät kysymykset tulevat esille lähinnä tuomioistuimissa suullisten käsittelyiden yhteydessä. Toista perustilannetta eli asiakirja- ja tietopyyntöjen toteuttamista on käsitelty edellä PL 12 §:n kohdalla.

Asianosaisen kuuleminen

Opaskoiran saamiseen tai pitämiseen ei ole subjektiivista oikeutta. Opaskoira voidaan ottaa pois sopimusrikkomuksen ja eläinsuojelullisten näkökohtien perusteella. Tätä ennen henkilölle tulee kuitenkin antaa potilaslaissa tarkoitettu selvitys tilanteesta ja kuulla häntä hallintolain mukaisesti (350/4/14*). Liikenteen turvallisuusvirasto kuuli sidosryhmiä laajassa ilmatilarakenteen muuttamista koskevassa vasta, kun säädösten ja päätösten voimaan tuloon oli aikaa noin kaksi ja puoli kuukautta (49/4/14*).

Päätösten perustelevminen

PL 21 §:n 2 momentissa yhtenä hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijänä on turvattu oikeus saada perusteltu päätös. Riittävää ei ole ratkaisun lopputuloksen ilmoittaminen, vaan asianosaisilla on myös oikeus tietää, miten ja millä perusteilla ratkaisuun on päädytty. Päätöksen perusteluista on käytävä ilmi sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Myös päätöksessä käytetyn kielen tulee olla mahdollisimman ymmärrettävää. Perustelevminen on tärkeää niin asianosaisten oikeusturvan toteutumisen, viranomaistoiminnan yleisen luotettavuuden kuin myös viranomaistoiminnan valvonnan kannalta.

Asioiden asianmukainen käsittely

Eräässä koulun sisäilmaongelmia koskeneessa asiassa AOA tähdensi, että vastuullisten viranomaisten on kerrottava ja tiedotettava kansalaisille, mitä kulloinkin tiedetään koulurakennuksen kosteus- ja homevaurioiden terveyshaitoista ja niiden syistä. Yhtä tärkeää on kertoa, mikä on asiaa tutkittaessa vielä epäselvää ja mitä ei tiedetä. Aihealueeseen pitkään liittyneet epäselvyydet ja ihmisten epätietoisuus ovat oire huonosta hallinnosta ja tilanteen hallitsemattomuudesta (5088/4/14).

Sairaalan tulisi tunnistaa vapaamuotoisista potilaspalautteista sellaiset asiat, jotka merkittävytensä perusteella on syytä käsitellä potilaslain mukaisina muistutuksina, ja jotka siten ohjautuvat esimiestasolle (216/4/14).

Poliisilaitoksen tutkija menetteli huolimattomasti, kun hän siirsi vasta useiden kuukausien jälkeen tiedon lupavalvontaan siitä, että ampu-ma-aseluvan haltijaa epäiltiin törkeästä pahoinpitelystä (1207/4/15).

AOA on tutkinut oma-aloitteisesti poliisin VITJA-tietojärjestelmän viivästymistä eduskunnan edellyttämästä aikataulusta. VITJA-hankkeen alkuperäinen aikataulu oli 1.4.2009–31.12.2013. AOA:n mukaan suurta tietojärjestelmäuudistusta valmisteltaessa monet oikeusturvan ja tietoturvan kannalta keskeiset seikat olivat jääneet vähälle huomiolle. Esimerkiksi suuria kustannuksia vaativaa lokijärjestelmää ei ilmeisesti ollut tilattu alun perin toimittajalta. Epäselväksi jäi myös, millä tavoin oli ajateltu ratkaista käyttöoikeuksien hallinta tässä valtavassa tietomassassa, johon olisi sisällytetty kaikki poliisin tietojärjestelmät. Sen enempää ei ollut selvää, millä tavoin oli tarkoitus ratkaista tietojen elinkaareen liittyvät kysymykset. Tähän sisältyvät muun muassa tietojen arkistointi ja vanhentuneiden tietojen poistaminen (4765/2/13*).

Muita hyvän hallinnon edellytyksiä

Verohallinto oli laissa säädetyn valtuutussäännöksen nojalla antanut päätöksen, jolla rakentamiseen liittyvä tiedonantovelvollisuus rajoitettiin vain sähköiseen ilmoittamiseen. Laissa oli säädetty huomattava laiminlyöntimaksu tiedonantovelvolliselle, joka ei ollut antanut tietoja Verohallinnon määräämällä tavalla. AOA:n mukaan laissa olevaa valtuutussäännöstä tulee tulkita rajoittavasti, koska viranomaisen käyttämän julkisen vallan on pysyttävä eduskunnan säätämän lain rajoissa, ja sitä voidaan käyttää vain eduskunnan säätämän lain perusteella. Verohallinto oli ylittänyt toimivaltansa (4653/4/14*).

Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet

AOA:n mukaan esitutkintalain mukaisesta ilmaisukiellosta olisi perusteltua voida valittaa tuomioistuimeen. Kun epäillyn ja avustajansa toimintavapautta puolustuksen järjestämisessä parhaaksi katsomallaan tavalla voidaan rajoittaa ilmaisukiellolla, niin tämän oikeuden vastapainona valitusoikeus olisi perusteltu. Ilmaisukieltoja on määrätty yksilöimättöminä ja ylipäättään ne voivat estää puolustuksen yhteydenottoja todistajiin (2379/2/14*).

Poliisin tiedote (175/4/14*) ja haastattelulausuma (5019/2/14) olivat syyttömyysolettaman vastaisia.

Viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) kiteyttämän säännön mukaan ei riitä, että oikeus tapahtuu; sen täytyy myös näkyä tapahtuvan. Kysymys on viime kädessä siitä, että demokraattisessa yhteiskunnassa kaiken julkisen vallankäytön on nautittava kansalaisten luottamusta.

Säännöstä opettajien kelpoisuudesta on tulkitu suhteellisen tiukasti laillisuusvalvonnassa opilaiden oikeusturvankin kannalta. Erässä tapauksessa pätevyyttä vailla ollut henkilö oli nimitetty peruskoulun rehtoriksi. Valinta oli lainvastainen eikä antanut ulkopuoliselle tarkastelijalle objektivista kuvaa kunnan toiminnasta (2698/4/14*).

Suomen Evankelis-luterilaisten Seurakuntien Lapsityön Keskus ry:n (SLK) johtokuntaan kuuluva ministeriön opetusneuvos edisti yhdistyksen Virsivisa-hanketta lähettämällä kouluille asiasta tiedotteen. Opetusneuvoksen olisi tullut ymmärtää katsoa itsensä asiassa esteelliseksi. Yhteisöjäävi kieltää asetelman, jossa virkamiehen menettelystä on odotettavissa erityistä hyötyä edustamalleen yhteisölle. Esteellisyyttä tuli arvioida myös subjektiivisen puolueettomuustestin kannalta. Huomioon tuli ottaa myös se, että tiedotteessa oli ollut osittain uskonnonvapautta koskevan perusoikeuden vastaisia tietyn uskonnon harjoittamiseksi katsottavia toimintavinkkejä (3657/4/14*).

Sibelius-Akatemia valitsi työsuhteiseksi professoriksi henkilön, joka ei hakuajan päättyessä ollut suorittanut hakuselosteen edellyttämää tohtorin tutkintoa. Hänelle oli kuitenkin ainoana hakijoihin annettu respiittiaika. Menettely oli yliopistolain edellyttämän hyvän hallinnon ja perustuslain yhdenvertaisuusvaatimuksen näkökulmista lainvastaista. AOA esitti opetus- ja kulttuuriministeriölle, että yliopistolakia tulisi täsmentää professorin täyttömenettelyn osalta (3177/4/14*).

Virkamiesten käytös

Oikeusaputoimiston yleisessä edunvalvonnassa oli laadittu sisäiseen käyttöön tarkoitettu lista, joka oli sisältänyt päämiesten asioiden hoidon ohella luonnehdintoja päämiehistä ja heidän ominaisuuksistaan. Osa ilmaisuista oli varsin negatiivissävyytteisiä ja ne olivat hyvään hallintoon kuuluvan asianmukaisen kielenkäytön vaatimuksen vastaisia (726/4/14*).

Kihlakunnanulosottomiehen tietojenantovelvolliselle lähettämästä sähköpostiviestistä sai käsitä, että pakkokeinoihin voitaisiin turvautua heti, mikäli tämä ei saavu ulosottoselvitykseen. Viestistä sai virheellisen käsityksen pakkokeinojen käyttämisestä, eikä se täyttänyt hyvään hallintoon kuuluvaa hyvän kielenkäytön vaatimusta (2422/4/14).

3.7.18 PERUSOIKEUKSIEN TURVAAMINEN 22 §

PL 22 § sisältää koko julkista valtaa koskevan velvollisuuden turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Turvaamisvelvoitteet voivat edellyttää myös aktiivisia toimenpiteitä. Yleinen turvaamisvelvollisuus ulottuu kaikkiin perus- ja ihmisoikeussäännöksiin.

Perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen voidaan katsoa sisältyvän myös EIS 13 artiklaa vastaavan vaatimuksen tehokkaista oikeussuojakeinoista perusoikeuksien loukkauksia vastaan. Näihin kuuluu myös mahdollisuus hyvitykseen

silloin, kun perusoikeusloukkausta ei voida enää estää tai korjata. Oikeusasiamiehen hyvitysesityksiä on selostettu kertomuksen jaksossa 3.5.

AOA totesi autoverotuksen syrjimättömyyttä koskevassa asiassa, että EU:n jäsenvaltioiden on helpotettava unionin päämäärien toteuttamista ja pidättäydyttävä toimenpiteistä, jotka voivat tätä vaarantaa. Tästä lojaliteettivelvoitteesta seuraa niin lainvalmistelusta kuin täytäntöönpanosta vastaavan viranomaisen velvollisuus tarkkaan harkita toimenpiteidensä vaikutusta EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen kannalta. Tämä koskee myös muutoksenhakuperusteen aiheellisuuden arviointia silloin, kun viranomainen hakee muutosta, jos muutoksenhaku viivästyttää EU-oikeuden toteuttamista.

Asiaa on arvioitava myös verovelvollisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Se, ettei asiassa ilman aiheetonta viivytystä ryhdytä

toimenpiteisiin – esimerkiksi oikeussuojakeinoista tiedottamalla – voi vaarantaa verovelvollisten oikeuksien ja yhdenmukaisuuden toteutumisen. Erityisen selvästi se ilmenee tapauksissa, joissa säännönmukainen oikaisumahdollisuus on voitu määrääjän umpeen kulumisen vuoksi menettää (786/4/14*).

Ritarikuntien hallinto on perustettu vuonna 1942 tasavallan presidentin asetuksella. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että Ritarikuntien kanslian kansliasääntö tulee antaa asetuksena (PeVL 9/1995 vp). Tätä ei ole voitu tehdä, koska Tasavallan presidentillä ei nyttemmin ole omaa asetuksenantovaltaa. Tilanne ei ole perustuslain 22 §:n näkökulmasta virkamiesten tai työntekijöiden kannalta tyydyttävä. AOA esitti, että valtioneuvoston kanslia valmistelisi ritarikuntien kansliaa koskevan säädösmuutoksen (2175/4/15).

3.8

Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä 2015

Vuonna 2015 Suomea vastaan kirjattiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) kaikkiaan 177 uutta valitusta (edellisenä vuonna 185). Hallituksen vastausta pyydettiin 6 (8) valituksen johdosta. Vuodenvaihteen jälkeen vireillä oli enää 14 (146) asiaa.

Valituksen tekemisen edellytyksiä tiukennettiin edelleen vuoden 2014 alusta voimaan tullella EIT:n työjärjestyksen muutoksella. Valitukset tulee nyt tehdä käyttäen EIT:n sihteeristön laatimaa lomaketta ja antamalla siinä vaaditut tiedot, minkä lisäksi valituksen tulee sisältää jäljennökset kaikista asiaan liittyvistä asiakirjoista. Puutteellinen hakemus johtaa asian tutkimatta jättämiseen.

Suomi on hyväksynyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 15. pöytäkirjan voimaansaattamisen. Pöytäkirjalla lyhennetään valitusaikaa EIT:hen kuudesta kuukaudesta neljään kuukauteen lopullisen kansallisen päätöksen antopäivästä. Suomi on hyväksynyt myös EIS:n 16. pöytäkirjan voimaan saattamisen. Sen perusteella sopimusvaltion ylimmät tuomioistuimet voivat pyytää EIT:ltä neuvoa-antavia lausuntoja ihmisoikeussopimuksen tulkintaan ja soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä. Kumpikaan pöytäkirja ei ollut vielä voimassa kansainvälisesti kertomusvuoden lopussa.

Päätöksen siitä, että valitus täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset, EIT tekee joko yhden tuomarin kokoonpanossa, komiteakokoonpanossa tai jaostokokoonpanossa (7 tuomaria). Päätöksellä voidaan myös vahvistaa sovinto, jolloin valitus poistetaan EIT:n asialistalta. Lopulliset tuomiot annetaan joko komitea- tai jaostokokoonpanossa tahi suuressa jaostossa (17 tuomaria). Tuomiolla EIT ratkaisee väitettyä ihmisoikeusloukkausta koskevan asian tai vahvistaa sovinnon.

Erittäin suuri osuus, noin 95 %, EIT:hen tehdyistä valituksista jää tutkittavaksi ottamatta. Vuonna 2015 valitus jätettiin tutkimatta tai poistettiin juttulistalta 256 (272) Suomea koskevassa tapauksessa. Lähes kaikki niistä päätettiin yhden tuomarin kokoonpanossa. Suomen liittyttyä EIS:n osapuoleksi kaikkiaan 4 802 sitä koskevaa valitusta on jätetty tutkimatta.

Vuonna 2015 Suomea koskevien EIT:n ratkaisujen määrä oli tavanomainen. EIT antoi 7 (12) tuomiota, joista viisi oli langettavia eli oikeudenloukkauksen vahvistavia. Tuomioiden lisäksi EIT antoi 16 (13) päätöstä.

Päätöksistä yksi (1) päätettiin hallituksen ylipuoliseen julistukseen, jossa myönnettiin mielen-terveyslain mukaisen vapaudenriiston lainvastaisuus. Lisäksi EIT antoi 33 (50) päätöstä väliaikais-
määräyshakemuksiin, joista 2 (2) hyväksyttiin.

Vuoden 2015 loppuun mennessä Suomi on saanut EIT:ltä yhteensä 185 tuomiota ja 103 valitusta on päätetty sovinnon tai hallituksen yksipuolisen julistuksen johdosta. Suomen EIT:ltä koko jäsenyysaikanaan saamien langettavien tuomioiden yhteismäärä on huomattavan suuri eli 138.

Ruotsi, Norja, Tanska ja Islanti, vaikka ne ovat olleet EIS:n osapuolina merkittävästi Suomea pidemmän ajan, ovat saaneet yhteensä 109 langettavaa tuomiota. Vuonna 2015 muut Pohjoismaat saivat kahdeksan tuomiota, joista kuusi oli langettavaa. Suomi saa edelleen enemmän tuomioita kuin muut Pohjoismaat, ja myös enemmän langettavia tuomiota.

3.8.1

TUOMIOIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONTA EN:N MINISTERIKOMITEASSA

Euroopan neuvoston (EN) ministerikomitea valvoo EIT:n tuomioiden täytäntöönpanoa. Ministerikomitean valvonta kohdistuu kolmeen eri asiaan: hyvityksen maksaminen, yksilölliset toimenpiteet ja yleiset toimenpiteet tuomion johdosta. Valvonnan keinot ovat ensisijaisesti diplomaattisia. Ministerikomitea voi tarvittaessa saat-
taa täytäntöönpanokysymyksen EIT:n vahvistettavaksi.

Valtioiden tulee toimittaa kuudessa kuukaudessa EIT:n tuomion lopulliseksi tulemisesta joko toimintaraportti tai toimintasuunnitelma, eli raportoida toteutetuista ja/tai suunnitelluista toimenpiteistä. Raportit julkaistaan ministerikomitean verkkosivuilla.

Kertomusvuonna vireille tuli neljä uutta valvonta-asiaa. Täytäntöönpanon valvontaan jäi vireille 42 Suomea koskevaa tuomiota.

3.8.2

KERTOMUSVUODEN TUOMIOT JA PÄÄTÖKSET

Kolme sananvapaustuomiota

EIT antoi kertomusvuonna yhden Suomea koskevan suuren jaoston tuomion. *Pentikäinen*-tuomiossa (20.10.2015) oikeudenloukkausta ei todettu (äänestys 13–4). Asia koski valokuvaajana ja toimittajana toimivan valittajan pidättämistä vuoden 2006 ASEM-kokousta vastustaneen mielenosoituksen yhteydessä sekä hänen tähän liittyvää tuomitsemistaan niskoittelusta poliisia vastaan (ks. oikeusasiamiehen kertomus 2014 s. 114). Suuren jaoston mukaan tiedotusvälineitä ei ollut estetty uutisoimasta mielenosoitustapahtumaa, eikä valittajaa ollut estetty tekemästä journalistin työtään ennen tai jälkeen mielenosoituksen. EIT toteasi erityisesti, että häntä ei ollut pidätetty journalistityönsä vuoksi, vaan koska hän oli kieltäy-

tynyt noudattamasta poliisin määräyksiä poistua mielenosoitusalueelta.

Tapauksessa *Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy* (21.7.2015) ei todettu sananvapauden loukkausta (äänestys 6–1). Tapauksessa oli kysymys verotietojen keräämisestä ja levittämisestä aikakauslehdien ja SMS-palvelun kautta. Sitä vastoin asiaa koskeneen oikeudenkäynnin noin kuuden ja puolen vuoden kesto oli kohtuuton ja loukkasi 6 artiklassa turvattua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Sananvapauden loukkaus vahvistettiin tapauksessa *Niskasaari* (23.6.2015). Tapauksessa toimittaja ja kustannusyhtiö oli tuomittu kunnianloukkauksesta, kun he olivat lehtijutussa kritisoineet erään toimittajan esittämien tietojen paikkansapitävyyttä. EIT katsoi, että langettaessaan kunnianloukkaustuomion hovioikeus ei ollut tarvittavalla tavalla ottanut huomioon valittajien 10 artiklassa taattua sananvapautta. EIT:n mukaan toimittajien on kyettävä sietämään suurempaa määrää julkista arvostelua kuin yksityishenkilöiden.

Neljä tuomiota kaksoisrangaistuksen kiellosta

Suomesta on valitettu runsaasti ns. kaksoisrangaistuksen kiellosta (*ne bis in idem* -periaate) EIT:hen. Osa tällaisista valituksista hylättiin tai jätettiin tutkimatta päätöksellä (ks. näistä jäljempänä). Jaostotuomioita asiasta annettiin neljä, joista kolmessa todettiin oikeudenloukkaus.

Rinas-tapauksessa (27.1.2015) oli kyse tilanteesta, jossa valittajalle oli ensin määrätty veronkorotuksia ja tämän jälkeen hänet oli tuomittu veropetoksesta. EIT katsoi asian samanaikaisen vireilläolon erillisissä prosesseissa loukkaavan kaksoisrangaistuksen kieltoa, sillä hallintoprosessia ei keskeytetty rikosprosessin tultua lopulliseksi. Asetelma oli vastaava myös tapauksissa *Kiiveri* ja *Österlund* (molemmat 10.2.2015). EIT totesi näissäkin tapauksissa, että kieltoa syyttää ja rangaista kahdesti samasta teosta oli loukattu.

Boman-tapauksessa valittajaa oli syytetty ja tuomittu 5.2.2010 tapahtuneesta törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta ja ajokorttita ajosta. Käräjäoikeus määräsi valittajalle törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta ajokiellon 5.9.2010 saakka. Käräjäoikeuden tuomion jälkeen poliisi määräsi valittajalle lisäksi kahden kuukauden mittaisen ajokiellon 5.9.2010 alkaen ajokorttita ajamisesta. EIT katsoi, että kysymyksessä olleet kaksi prosessia, rikosprosessi ja ajokiellon määräämisprosessi, olivat ajallisesti ja asiallisesti olennaisesti osa samaa kokonaisuutta siten, ettei kysymyksessä ollut *ne bis in idem* -periaatteen loukkaus.

Jaostopäätöksellä tutkimatta jätetyt valitukset

Kaikkiaan 16 (13) valitusta hylättiin tai jätettiin tutkimatta jaosto- tai komiteakokoonpanossa joko sen takia, että oikeudenloukkausta ei todettu, tai erilaisilla prosessuaalisilla perusteilla.

Neljä tapausta koski ulkomaalaisten käännytämistä tai maasta poistamista. Valitus katsottiin asiallisesti perusteettomaksi tapauksissa *F. Y.* ja *Perez Lizaso* ja kahdessa tapauksessa valituksen tutkinta päättyi valittajalle myönnetyn oleskeluluvan takia (*V. K.* ja *A. E.*).

Usea valitus koski kaksoisrangaistuksen kielon väitettyä loukkausta (*Heinänen, VP-Kuljetus Oy ym., Åkerlund ja Alasippola* (kaksi valitusta)). Kyse oli myös liikkumisvapaudesta (*Valkeajärvi*) ja ns. *reformatio in peius* -kiellosta (*Kuokkanen ja Johannesdahl*). Tapauksessa *Vazvan* oli kyse tuomioistuimen patenttiriidassa hankkimien asian tuntijalausuntojen asianosaisille tiedoksi antamisesta. Oikeudenkäyntimenettelyä koski myös tapaus *Eklund*, jossa väitteet tuomarin puolueellisuudesta ja itsekriminointisuojaan loukkauksesta eivät menestyneet. Eräässä tapauksessa EIT tutki vankilaan vangille saapuneen kirjeen pidättämisen, eikä pitänyt menettelyä 8 artiklan vastaisena (*Malinen*).

Tapaus *B. K.* oli kertomusvuoden ainoa, jossa Suomen valtio antoi yksipuolisen julistuksen eli myönsi oikeudenloukkauksen ja tarjoutui hyvittämään sen. EIT hyväksyi hallituksen ilmoituksen siitä, että mielenterveyslain mukainen vapaudenriisto ei ollut 5 artiklan 1 kappaleen e-kohdan mukaista. Valtio suoritti valittajalle 13 500 euron korvauksen. Kertomusvuonna yhtään valitusta ei päätetty sovinnon kautta.

Korvausmäärät

Langettavilla tuomioilla Suomen valtio veloitettiin suorittamaan valittajille korvauksia yhteensä 54 442 euroa (21 443 euroa vuonna 2014). Yksipuoliseen julistukseen päättyneestä asiasta koitui 13 500 euron maksuvelvoite (4 600). Ihmis-oikeusvalituksista koitui Suomen valtiolle kertomusvuonna näin ollen kaikkiaan 67 942 euron (26 043) maksuvelvoitteet (ks. lisäksi Tuomioistuimet ja oikeushallinto -jaksossa s. 137 kansallisella tasolla maksetuista noin 44 000 euron viivästyshyvityksistä).

Hallitukselta pyydettyt vastaukset

Hallituksen vastausta pyydettiin 6 (34) uuteen valitukseen. Vastausta pyydettiin muun muassa kehitysvammaisen henkilön yksityiselämää ja liikkumisvapautta koskevassa asiassa. EIT pyysi hallituksen vastausta myös Kauhajoen kouluampumiseen (2008) liittyen siitä, olivatko viranomaiset ryhtyneet riittäviin toimenpiteisiin suojellakseen valittajien omaisten oikeutta elämään (2 artikla).

An aerial photograph of a deep, winding canyon with a river flowing through its center. The canyon walls are layered with sedimentary rock, showing various shades of brown and tan. The river is a light blue-grey color, contrasting with the darker tones of the canyon. The overall image has a blue tint.

4 Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin



4.1

Tuomioistuimet ja oikeushallinto

Tämä jakso käsittelee tuomioistuimia, oikeusministeriötä (OM) ja oikeushallintoa. Kantelut, jotka koskevat esimerkiksi veroasiaa hallinto-oikeudessa tai ulosottoasiaa käräjäoikeudessa, kirjataan verotus- tai ulosottoasioihin. Vakuutus oikeutta koskevat asiat puolestaan luokitellaan sosiaalivakuutusasioihin tai työvoima- ja työttömyysturvasioihin. Maa-oikeusasiat tilastoidaan maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle. Tuomioistui- mia koskevia kanteluita on huomattavasti enem- män kuin tilastojen perusteella näyttää.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi OA Petri Jääs- keläinen ja pääesittelijänä esittelijäneuvos Pasi Pölönen. Kaikki kohdassa 4.1.4 esitelty tapaukset ovat OA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittele- miä, ellei toisin mainita.

4.1.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Oikeuslaitoksen toimintaympäristö on muuttu- nut merkittävästi viime vuosina. Monen uudis- tushankkeen taustalla on oikeusturvaohjelma ja siihen liittyvän neuvottelukunnan ehdotukset (oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025; OMML 16/2013).

Oikeuslaitoksen resurssitilanne on pitkään ollut heikko. Suomi panostaa tuomioistui- miin, syyttäjiin ja oikeusapuun asukasta kohti kolman- neksen Ruotsia vähemmän. Vastaavasti koko oi- keuslaitoksen budjettiosuus Suomessa (1,6 %) on lähes kolmasosan Ruotsia (2,2 %) pienempi (Ce- pej 2014 s. 24 ja 28). Perustuslakivaliokunta on lin- jannut, että oikeusturvan toteuttamisesta vastaa- vien viranomaisten perusrahoitus on turvattava hankalassakin taloustilanteessa ja toimintame- nojen vähentämisen vaikutukset oikeusturvaan tulee arvioida huolellisesti (PeVL 29/2014 vp s. 2). Silti oikeuslaitoksen uudistuksia leimaavat edel-

leen määräraahaleikkaukset ja niistä aiheutuvat säästö- ja tehostamistarpeet. Määrärahatilanne kiristyy selvästi lähivuosina, kun hallinnonalan kumulatiiviset säästöt ylittävät lisärahoituksen tason.

OA on pitänyt tuomioistuinhallinnon kehiti- tämistä tärkeänä. Oikeuslaitoksen pysyvä aliresur- sointi ja ministeriöjohtoisuudesta johtuvat tuo- mioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden puutteet voidaan nähdä yhtenä keskeisenä perus- ja ihmisoikeusongelmana Suomessa. Kertomus- vuonna valmistui arviomuistio tuomioistuinten keskushallinnon uudistamisesta, jossa puollettiin tuomioistuinviraston perustamista.

Käräjäoikeusverkoston uudistamisesta valmis- tui virkamiesselvitys, mutta asiasta ei tehty poliit- tista linjausta vielä vuoden 2015 aikana.

Kertomusvuonna kavennettiin mahdollisuuk- sia saada valitusasia hovioikeuden täysimittaiseen tutkintaan jatkokäsittelylupajärjestelmän laajen- nuksessa 1.10.2015. Hovioikeuden jatkokäsittely- lupa tarvitaan nyt kaikissa riita- ja hakemusasiois- sa ja rikosasioissakin entistä useammin.

Vuoden 2015 alussa voimaan tuli Suomessa kokonaan uusi oikeudellinen instituutio, syyte- neuvottelu. Siinä syyttäjä voi tehdä rikoksen tun- nustaneen epäillyn kanssa tuomioesityksen, joka käsitellään tuomioistuimessa kevennetyssä tun- nustamisoikeudenkäynnissä, ja jonka perusteella rangaistus tuomitaan lievennetyltä rangaistusas- teikolta. Kertomusvuonna säädettiin uusi rikos- uhrimaksulaki. Se tulee voimaan myöhemmin lailla säädettävänä ajankohtana.

Valtion virkamieslakiin lisättiin tuomareiden ja tuomioistuimen esittelijöiden sivutoimia kos- kevat erityissäännökset, ja sidonnaisuuksien ja si- vutoimien julkisuutta lisättiin. Kertomusvuonna annettiin laki tuomareiden sidonnaisuus- ja sivu- toimirekisteristä, mutta se ei ole vielä voimassa. Velvollisuus sidonnaisuuksien ilmoittamiseen tu-

lee laajentumaan myös tuomioistuinten asiantuntijajäseniin. Eduskunta edellytti hallituksen valmistelevan säännökset sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuuden ulottamisesta lautamiehiinkin (EV 328/2014).

Tuomioistuinlain valmistelua jatkettiin. Hankkeessa valmistellaan eri tuomioistuinten organisaatiosäännösten kokoamista yhteen lakiin. Hankkeessa suunnitellaan myös tuomareiden ja tuomioistuinlaitoksen muun lainkäyttöhenkilöstön koulutusta.

Viivästyshyvityksiä oikeudenkäynnin viivästyksistä yleisissä tuomioistuimissa on maksettu vuodesta 2010 lukien ja hallintolainkäyttöasioissa 1.6.2013 lukien vireille tulleissa uusissa asioissa. Ratkaisussaan KHO 2015:139 korkein hallinto-oikeus sivuutti mainitun voimaantulorajauksen ja tutki viivästyshyvitysvaatimuksen eräässä jo vuonna 2012 vireille tulleessa asiassa. Viivästyshyvitystuomioita oli kertomusvuonna 22 (edellisenä vuonna 14). Hyvityksiä maksettiin 17 tapauksessa, yhteensä runsaat 44 000 euroa. Hallintolainkäyttöasioissa viivästyshyvitystuomioita oli kaksi, mutta niissä ei tuomittu hyvityksiä maksettavaksi.

Tuomarikunta eläköityy nopeasti. Tuomarinvalintalautakunta käsitteli vuonna 2014 ennätysmäärän tuomarin nimitysesityksiä. Hakijoista naisia oli 56 % (694 kpl) ja miehiä 44 % (555 kpl). Nimityksi esitetyistä naisista ja miehistä oli yhtä monta (82 naista ja 82 miestä). Tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisten hakijoiden osuus laski 14 %:iin edellisvuoden 22 %:sta. Tuomarinvalintalautakunnan nimitysesitys oli yhteneväinen viran auki julistaneen tuomioistuimen esityksen kanssa 138 viran osalta ja poikkesi viran auki julistaneen tuomioistuimen esityksestä 26 kertaa. Tasavallan presidentti teki kaikki nimitykset tuomarinvalintalautakunnan esitysten mukaisesti.

Oikeushallinnon tietoteknisten järjestelmien kehitystyö jatkuu. Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinnan kehittämishanke (AIPA-hanke) käynnistyi vuonna 2010. AIPA:n toteutus on suunniteltu tapahtuvaksi vaiheittain vuosina 2015–2018.

Hovioikeuksien tarkastuspöytäkirjoista ilmenee muun muassa, että yleisten tuomioistuinten rikostuomiosovellus (Ritu) on lisännyt kärjäsiih-

teerien työtä varsinkin laajoissa asioissa. Kansliatuomioiden määrä on lisääntynyt eli Ritun koetaan estävän ratkaisun julistamisen istunnossa. Merkittävä osa tuomareista kokee, että Ritu hidastaa työskentelyä ja aiheuttaa tuomarin ja sihteerin välillä turhia työvaihteita. Joissain tapauksissa järjestelmä on myös lähettänyt vääriä tietoja rikosrekisteriin. Yksinkertaisissa asioissa Ritun koetaan toimivan.

Kertomusvuonna valmistuneista hovioikeuksien tarkastuspöytäkirjoista ilmeni myös, että osassa kärjäoikeuksien toimitiloissa on puutteita työolojen, salitekniikan ja tilaturvallisuuden kannalta. Osassa kärjäoikeuksista työtilanne on hyvä. Kuitenkin kärjätuomareiden keskuudessa esiintyy kuormittuneisuutta ja osa työskentelee uupumisen rajoilla. Työtilanne on paikoitellen erittäin vaikea erityisesti riita-asioissa, mikä heijastuu myös pitkinä käsittelyaikoina.

4.1.2 LAILLISUUSVALVONTA

Oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu valvoa, että tuomioistuimet ja tuomarit noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tähän kuuluu erityisesti sen seuranta, että jokaiselle perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu myös käytännössä. Tuomioistuinten perustuslaissa taatusta riippumattomasta asemasta johtuu, että oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonta on rajoitetumpaa kuin hallinnon laillisuusvalvonta.

Oikeusasiamiehen puoleen kääntyvillä oikeuslaitoksen asiakkailta on usein liiallisia odotuksia oikeusasiamiehen mahdollisuuksista auttaa heidän asioissaan. Oikeusasiamies ei voi laillisuusvalvojan roolissaan vaikuttaa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyyn eikä muuttaa tuomioistuimen ratkaisuja. Hänen tehtävänä on ottaa kantaa ainoastaan siihen, onko lainkäyttäjä toiminut sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan rajoissa. Muutosta ratkaisuun on haettava normaalia muutoksenhakutietä, yleensä ylemmältä tuomioistuimelta.

Tuomioistuimiin kohdistuvassa laillisuusvalvon-
nassa on keskitytty menettelyllisiin oikeustur-
vatakeisiin. Laillisuusvalvonta on suuntautunut
erityisesti sellaisille alueille, jotka jäävät muiden
oikeuskeinojen tavoittamattomiin. Tällaisia ovat
esimerkiksi tuomarin käytös, asiakkaiden kohte-
lu ja julkisuuslainsäädännön toteutuminen. Oi-
keusasiamies on kannanotoillaan pyrkinyt kehit-
tämään ns. hyvää tuomioistuintapaa.

Tyypillisesti kanteluita tehdään myös väite-
tystä menettelyn puolueellisuudesta, asiakirjojen
tiedoksiantomenettelyistä, haastemiehen menet-
telystä, prosessinjohtosta suullisessa käsittelyssä,
tuomion perusteluista ja tuomioistuinkäsittelyn
viivästyksestä.

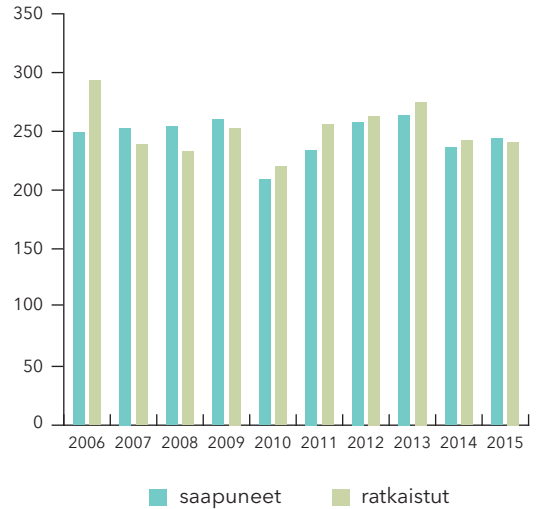
Vuoden 2015 aikana tuomioistuin- ja oikeus-
hallintoasioiden määrä nousi hivenen. Vuoden
aikana vireille tuli 344 (324 vuonna 2014) uutta
asiaa, ja asioita ratkaistiin 329 (332). Tuomioistui-
nasioissa OA:n toimenpidepäätösten osuus oli
vakiintuneen pieni (noin 5 %). Kun mukaan ote-
taan OM:n hallinnonala ja sillä annetut lausun-
not toimenpideratkaisuja oli 30 (9,1 %).

Tuomioistuinasioihin tilastoituja uusia asioi-
ta tuli vireille 248 (244) ja ratkaisuja oli 243 (249).
OM:n hallinnonalalle kirjattuja kanteluita saapui
95 (80) ja ratkaistiin 91 (83).

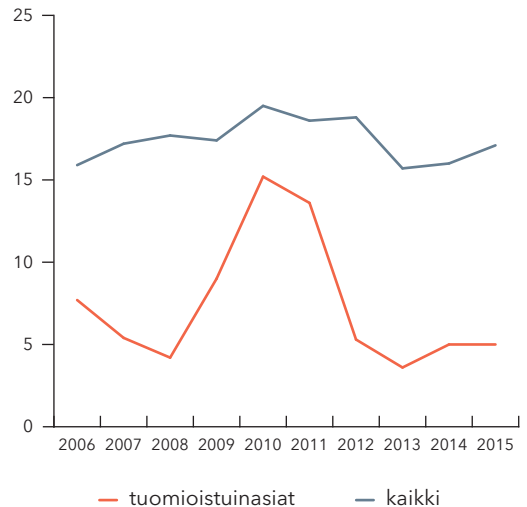
OM:n hallinnonalan kantelut koskevat useim-
miten oikeusaputoimistoja. Niissä on kyse myös
muun muassa kuluttajariitalautakunnan, OM:n,
Oikeusrekisterikeskuksen ja tietosuojavaltuute-
ten menettelyistä.

Oikeushallinnon alaan liittyviä lausunto- tai
kuulemispyyntöjä saapui (15). Kertomusvuonna
päättiin 15 lausuntopyyntöä siten, että lausun-
toja annettiin 10:

- summaaristen riita-asioden kehittämisestä
(5507/5/14)
- rikoslain menettämisseuraamuksia koskevien
yleissäännösten tarkistamisesta (313/5/15)
- tuomioistuinten keskushallinnon uudistami-
sesta (370/5/15)
- tuomioistuinmaksutyöryhmän mietinnöstä
(611/5/15)
- lahjusrikoksia koskevien säännösten muutos-
tarpeista (1506/5/15)



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2006–2015



Toimenpideprosentti vuosina 2006–2015

- saamen kielilain kehittämistarpeista (2281/5/15)
- tuomioistuinjaista ja tuomareiden koulutuksen kehittämisestä (2721/5/15)
- perus- ja ihmisoikeusyhdistysten henkilöiden verkostosta (3317/5/15)
- väärinkäytösepäilyiden ilmoittamista koskevista kanavista (3615/5/15)
- hallituksen esitysten laatimisoheiden uudistamisesta (3665/5/15).

4.1.3 TARKASTUKSET

Oikeusasiamies teki 5.3.2015 tarkastuksen Kuluttajariitalautakunnassa, 10.11.2015 mielenterveyslain mukaisiin asioihin keskittyneen tarkastuksen Itä-Suomen hallinto-oikeudessa ja ulkomalaisasioihin liittyvän tarkastuksen Etelä-Karjalan kärjäoikeuden Imatran kansliassa 27.10.2015.

4.1.4 RATKAISUJA

Oikeusaputoimiston sisäänkäynnin esteettömyyttä koskevaa tapausta käsitellään kertomuksen vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa jaksossa s. 248. Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösten merkitystä päätettäessä oikeuspsykiatrisen potilaan jatkohoidosta käsitellään kertomuksen terveydenhuoltoa koskevassa jaksossa s. 229.

Asiakirjapyyntö tuomioistuimen aikaisemman salassapitopäätöksen kohteeseen

Tuomioistuimen tulee reagoida oikeudenkäynnin päättymisen jälkeen esitettyyn asiakirjapyyntöön, vaikka kyse on oikeudenkäyntiasiakirjoista, joista kärjäoikeus on jo aikaisemmin antanut oikeusvoimaisen salassapitopäätöksen. Laissa ei ole lähempiä menettelysäännöksiä tilanteen varalta.

Erään yrityssaneerauksen kohteena olevan yrityksen osakkeenomistaja oli pyytänyt asiakir-

joja, joiden salassa pitämisestä tuomioistuin oli päättänyt jo aikaisemmin. Kärjäsihteeri välitti kärjätuomarin tietoon kantelijan toistuvat pyynnot saada päätös asiakirjapyyntöön ja vastasi kantelijalle kärjätuomarilta saamiensa ohjeiden mukaan, ettei hänellä ole asianosaisen tiedonsaanti-oikeutta. OA totesi, että tämä ei vastannut varsinaisiin salassa pitämisen perusteisiin. OA piti julkisuusperiaatteen vastaisena sitä, että kärjätuomari ei missään vaiheessa antanut kantelijalle kärjäoikeuden vastausta.

OA:n mukaan kärjätuomarin olisi tullut ilmoittaa kärjäoikeuden aikaisemmista asiakirjajulkisuutta koskevista päätöksistä ja siitä, että tuomioistuin ei katsonut päätösten muuttamiseen olevan oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (YTJulkL) 32 §:ssä tarkoitettuja perusteita. Samalla olisi tullut vastata riittävällä tavalla asiakirjoja pyytäneen keskeisiin perusteisiin. Tällaista kärjäoikeuden vastausta ei olisi tullut tehdä valituskelpoisena ratkaisuna. Päinvastaisessa tilanteessa, jos tuomioistuin olisi katsonut asiassa olleen perusteet julkisuuspäätöksen uudelleen käsittelemiselle, olisi tuomioistuimen tullut muuttaa aikaisempaa päätöstään uudella tuomioistuimen lainkäytöraatkaisulla. Tällaiseen uudelleen käsittelyn päätökseen tulisi liittyä YTJulkL 33 §:n mukainen valitusmahdollisuus. OA saattoi käsityksensä kärjätuomarin tietoon (2710/4/15*).

Julkisuuslain menettelysäännösten soveltaminen

Kantelija pyysi korkeimmalle oikeudelle (KKO) lähettämässään asiakirjapyyntönsä tietoa KKO:n presidentin eräiden sähköpostiviestien sisällöstä. KKO:n viestintäpäällikkö vastasi pyyntöön kielteisesti todeten, että sähköpostiviestit eivät olleet viranomaisten asiakirjoja. Vastaus ei sisältänyt julkisuuslain 14 §:ssä tarkoitettua ohjausta.

OA katsoi, että julkisuuslain menettelysäännöksiä tulisi soveltaa siinäkin tapauksessa, että pyydetty asiakirja jää julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Erityisesti, mikäli kysymys asiakir-

jan luonteesta ei ole selvä, on tiedon pyytäjän intressissä saattaa asiakirjan luonne ja sen julkisuus viranomaisen ja mahdollisesti muutoksenhaun kautta edelleen tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tämä tulkinta edistää perustuslain 12 §:n mukaisen julkisuusperiaatteen ja julkisuuslain tavoitteiden toteutumista. OA lähetti jäljennöksen vastauksestaan KKO:lle tiedoksi.

OA JÄÄSKELÄISEN VASTAUS 13.10.2015,
DNRO 3986/4/14, ESITTELIJÄ TERHI ARJOLA-SARJA

Kuluttajariitalautakunnan käsittelyajat

Kuluttajariitalautakunnan pitkät käsittelyajat tulivat esille useassa kantelussa (mm. 4826/4/14*). Asioiden käsittelyajat ovat pidentyneet päinvas-
taisesta tavoitteesta huolimatta. Käsittelyvuoroaan odottavien asioiden määrä on kumuloitunut jo usean vuoden ajan, kun asioita on saapunut enemmän kuin niitä on kyetty ratkaisemaan.

OA:n mukaan pitkät käsittelyajat johtuvat viime kädessä kuluttajariitalautakunnan työmäärään ja nykyiseen menettelyyn nähden riittämättömistä resursseista. OA:n maaliskuussa 2015 tekemän tarkastuskäynnin (941/3/15) yhteydessä kuluttajariitalautakunnan taholla katsottiin, että ruuhkaantumista ja lautakunnan käsittelyaikoja ei ratkaista ainoastaan resursseja lisäämällä, vaan siihen tarvitaan myös rakenteellisia muutoksia.

OA lähetti jäljennöksen päätöksestään OM:lle tiedoksi ja sen arvioimiseksi, minkälaisiin kuluttajariitalautakunnan toimintaedellytyksiä parantaviin toimenpiteisiin asiassa olisi syytä ryhtyä. OA lähetti jäljennöksen päätöksestään myös valtiovarainministeriölle tiedoksi.

OM ilmoitti 16.12.2015, että Kuluttajariitalautakunta ottaa alkuvuonna 2016 käyttöön sähköisen asiointi- ja asianhallintajärjestelmän. Kuluttajariitalautakunnalle tulee EU:n vaihtoehtoisia riidanratkaisutapoja koskevan direktiivin (2013/11/EU) myötä pääsääntöinen 90 päivän enimmäismääräaika ratkaisun antamiseen siitä, kun asiassa on hankittu kaikki tarpeellinen selvitys. Kokonaistehokkuutta lisää se, että yhteydenotosta kuluttajaneuvon-

taan tehtiin lautakuntakäsittelyn lähtökohtainen edellytys (EV 69/2015 vp). Kuluttajariitalautakunta muuttaa sisäisiä toimintatapojaan etupainotteisemmiksi. OM on myöntänyt lautakunnalle yhden ylimääräisen esittelijän viran vuodeksi 2016 ja seuraa lautakunnan käsittelyaikojen kehittymistä.

Lainvoimaisuustiedon välittyminen vankeinhoitoviranomaisille

Vankeusrangaistukseen tuomittu ilmoitti tyytymättömyyttä tuomittujen korvausten mutta ei syyksilukemisen tai rangaistuksen osalta. Asianomistaja ilmoitti tyytymättömyyttä koko tuomioon, mutta valitti lopulta vain vahingonkorvauskysymyksistä eikä rangaistuksesta. Tuomio-lauselmajärjestelmässä tuomio näkyi lainvoimaa vailla olevana. Tästä syystä tuomittu ei voinut aloittaa vankeusrangaistuksen suorittamista, vaikka hän sitä itse halusi.

Oikeusrekisterikeskus katsoi, että hovioikeus olisi voinut tehdä tapauksessa rikostuomiosovelluksessa osaratkaisun päätöstiedoilla ”ei valitettu”. Tällöin järjestelmä olisi lähettänyt Rikosseuraamuslaitokselle vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoilmoituksen jo ennen valitusasian ratkaisemista hovioikeudessa muilta osin.

OA katsoi, että asiassa ei tullut ilmi sellaista lainvastaista menettelyä, johon hänen olisi syytä laillisuusvalvojana puuttua. Tapaus nosti kuitenkin esille kysymyksen siitä, tiedostetaanko kaikissa tuomioistuimissa mahdollisuus rikostuomiosovelluksessa osaratkaisun tekemiseen Oikeusrekisterikeskuksen kuvaamalla tavalla.

OA lähetti jäljennöksen päätöksestään OM:lle tiedoksi ja esitti sen arvioitavaksi, antaako asia sille aiheutta joihinkin toimenpiteisiin esimerkiksi rikostuomiosovelluksen jatko kehittämistyössä tai sen käyttöohjeistuksen tai -koulutuksen tiimoilta. OA pyysi OM:ä ilmoittamaan mahdollista toimenpiteistä 31.12.2015 mennessä (4368/4/14*).

OM:n tuomioistuinryksikön 18.12.2015 vastauksen mukaan osa hovioikeuksista on katsonut, etteivät ne katso voivansa tehdä tarkoitettua osaratkaisua. Helsingin hovioikeus on antanut menettelyta-

*paohjeen, joka lisätään esimerkkinä rikostuomio-
sovelluksen ohjekantaan. Hovioikeudella on myös
mahdollisuus pyytää käräjäoikeutta korjaamaan
lainvoimaisuusmerkinnässä havaittu virhe. Rikos-
tuomiosovellukseen on tehty muutospyyntö tekni-
sen osaratkaisun tekemisen helpottamiseksi.*

Avustajanpalkkion epäävän ratkaisun perusteleva

KKO oli avustajanpalkkiota koskevassa ratkaisus-
sa ratkaisua laajemmin perustelematta todennut,
että ”Asianajaja[lle] ... ei makseta valtion varois-
ta palkkiota ... avustamisesta Korkeimmassa oi-
keudessa, koska muutoksenhakemus on oikeus-
apulain 17 §:n 4 momentissa tarkoitettulla tavalla
selvästi perusteeton”. OA:n saaman selvityksen
valossa muutoksenhakemuksen selvän perusteet-
tomuuden oli eräin osin ilmeisesti katsottu joh-
tuneen lähinnä valituslupahakemuksen peruste-
lemattomuudesta suhteessa oikeudenkäymiskaa-
ren 30 luvun 3 §:ssä tarkoitettuihin valitusluvan
myöntämisedellytyksiin.

OA:n mielestä palkkioratkaisun laajempi
perusteleva olisi ollut sinänsä perusteltua
varsinkin siltä osin kuin muutoksenhakemus
oli edellä tarkoitetuin osin katsottu selvästi pe-
rusteettomaksi. OA ei kuitenkaan katsonut, että
KKO olisi ratkaisuperusteita laatiessaan tai muu-
toinkaan ylittänyt asiassa sille kuuluvan harkin-
tavaltaavallan tai käyttänyt sitä väärin. OA lähetti
jäljennöksen vastauksesta KKO:lle tiedoksi.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 27.2.2015,
DNRO 1178/4/14, ESITTELIJÄ TERHI ARJOLA-SARJA

Virheellinen etsintäkuulutus

Notaari etsintäkuulutti vahingossa väärän henki-
lön hovioikeuden pääkäsittelyyn toimittamiseksi
– kyse oli lähes samannimisestä ja -ikäisestä hen-
kilöstä, joka myös asui samalla paikkakunnalla.
Kutsun saanut kantelija ehti pääkäsittelypäivänä
lähteä ajamaan kohti istuntopaikkakuntaa. Hän

sai kuitenkin luvan kääntyä takaisin, kun virhe
selvisi kantelijan soitettua hovioikeuteen mat-
kan aikana.

Asiassa oli tapahtunut selvä ja myönnetty
huolimattomuusvirhe haettaessa tietoja väestö-
tietorekisteristä. Virhe oli sekä hovioikeuden no-
taarin että hovioikeudenneuvoksen. Hovioikeu-
den toimenpiteet virheen tultua ilmi olivat viivy-
tyksettömiä ja asianmukaisia. Virhe oli tiedostet-
tu ja siihen oli reagoitu niin suhteessa kantelijaan
kuin hovioikeuden sisäisesti. OA katsoi riittäväk-
si toimenpiteeksi kiinnittää hovioikeuden koros-
tettua huomiota huolellisuuden noudattamiseen
(1277/4/15).

Oikeusapupäätös ei vastannut myönnettyä oikeusapua

Oikeusapuhakemuksessa oli ollut kysymys ulko-
mailla käsiteltävästä asiasta, jossa oikeusaputoi-
misto ei ollut voinut päättää yleistä oikeudellista
neuvontaa laajemmasta oikeusavusta. Tämä ei il-
mennyt oikeusapupäätöksestä. Oikeusapupäätök-
sen tehneen oikeusapusihteerin olisi ollut aiheel-
listä varmistaa päätöksen tekemisen edellytykset
julkiselta oikeusavustajalta tai siirtää hakemus jul-
kisen oikeusavustajan ratkaistavaksi. Asian laadun
selvittyä julkiselle oikeusavustajalle tehty oikeus-
apupäätös olisi myös tullut oikaista tosiasiallisia
olosuhteita vastaavaksi. Se, että päätöstä ei ollut
muutettu, oli johtanut siihen, että lopulliseksi jää-
nyt oikeusapupäätös ei ollut oikeusapulain eikä
oikeusaputoimiston toimivallan mukainen. Pää-
töksestä ei ilmennyt tosiasiasa myönnetyn oi-
keusavun sisältö, eikä siten myöskään tarvittavat
tiedot muutoksen hakemiseksi.

OA saattoi käsityksensä julkisen oikeusavusta-
jan menettelyn virheellisyydestä julkisen oikeus-
avustajan tietoon. Lisäksi OA saattoi käsityksensä
oikeusapuhakemuksen käsittelyn asianmukaisuu-
desta oikeusapusihteerin tietoon.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 15.5.2015,
DNRO 1973/4/14*, ESITTELIJÄ TERHI ARJOLA-SARJA

4.2

Syyttäjälaitos

Syyttäjäasiat kuuluivat AOA *Jussi Pajuojan* ratkaistaviksi. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Mikko Eteläpää*.

4.2.1

TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Syyttäjäorganisaatio muodostuu Valtakunnan syyttäjänvirastosta (VKSV) ja syyttäjänvirastoista. Syyttäjänvirastoja on 11, ja niissä on päätoimipaikkojen lisäksi yhteensä 23 paikallista palvelutoimistoa. Syyttäjänvirastot ovat tulosvastuullisesti itsenäisiä yksiköjä, joista jokainen käy tulosneuvottelut määrärahaosuudestaan VKSV:n kanssa.

Valtakunnansyyttäjä asetti syksyllä 2015 kaksi selvityshenkilöä, joiden tehtävänä on selvittää uutta rakennemallia. Tehtävänä on arvioida neljän viraston mallin etuja ja haittoja, ja myös vaihtoehtoa, jossa koko syyttäjälaitos olisi yksi viranomaisen ja virasto. Mahdollisella organisaatiomuutoksella ei näillä näkymin ole juuri vaikutusta palvelutoimistoverkostoon.

4.2.2

LAILLISUUSVALVONTA

Suurin osa syyttäjiin kohdistetuista kanteluista koski syyteharkintaa, lähinnä sitä, että syytettyä ei nostettu. Lisäksi kanneltiin syyttäjien tekemistä esitutkinnan rajoittamispäätöksistä, syyttäjien suhtautumisesta lisätutkintapyyntöihin ja ratkaisujen viipymisestä. Osa kanteluista koski syyttäjän toimenpiteitä poliisirikosten tutkinnanjohtajana.

Oikeusasiamies ja valtakunnansyyttäjä pyrkivät välttämään syyttäjien päällekkäistä valvontaa ja samojen asioiden tutkimista. Vuonna 2015 jatkettiin käytäntöä, jonka mukaan oikeusasiamie-

helle tehdyt syyteharkintaa tai esitutkinnan rajoittamista koskevat muutoksenhakutyypiset kantelut siirretään valtakunnansyyttäjälle, jos epäiltynä on yksityinen henkilö. Valtakunnansyyttäjä voi tällöin tehdä uuden syyteharkinnan tai määrätä esitutkinnan suoritettavaksi, mihin oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltuutta. Tällaisia siirtoja oli kolme.

Syyttäjiin kohdistuneita kanteluita kirjattiin vuonna 2015 saapuneeksi 73 ja niitä ratkaistiin 66. Viime vuosina kanteluiden lukumäärät ovat olleet suhteellisen vakaita. Lukuja arvioitaessa on otettava huomioon, että poliisi- ja tuomioistuinasioiksi kirjataan ja sellaisina ratkaistaan jonkin verran kanteluita, joissa arvostellaan myös syyttäjiä. Tilastot ovat siten lähinnä suuntaa-antavia.

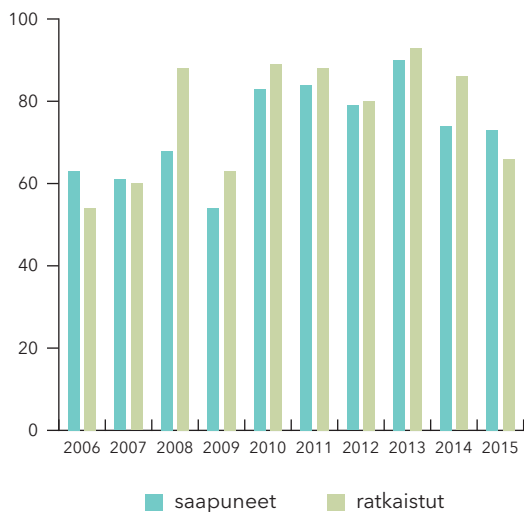
Toimenpiteeseen päädyttiin ainoastaan yhdessä asiassa. Syyttäjäviranomaisia koskevien ratkaisujen toimenpideprosentti on selvästi kanslian keskiarvoa alhaisempi.

4.2.3

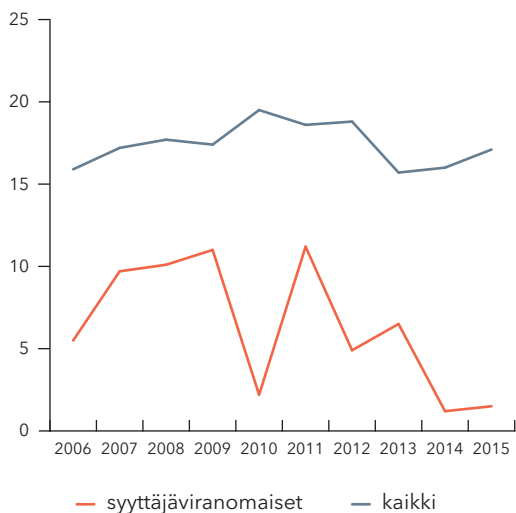
TARKASTUKSET

Salpausselän syyttäjänviraston Kouvolan päätoimipaikassa tarkastuksen yleisteenä oli rikosasioiden eteneminen käsittelyketjussa poliisi, syyttäjä ja tuomioistuin. Erityisteema oli viraston esteettömyys.

Kouvolassa syyteasioiden ikärakenne oli hyvä, yli vuoden vanhoja juttuja ei ollut. Työkuorma tasataan keskeyttämällä juttujako, jos syyttäjän jutut uhkaavat vanhentua tai jos rästiliista pitenee. Yhteistyö esitutkintaviranomaisten kanssa vaikutti ongelmattomalta. Keskusteluissa ilmeni, että ns. poliisirikosten tutkinnanjohtajuus ei ole kovinkaan haluttu tehtävä ja vaihtuvuus siinä on suurta.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2006–2015



Toimenpideprosentti vuosina 2006–2015

Tarkastuksen perusteella syyttäjänviraston päätoimipaikan toimitiloissa esteettömyys on huomioitu. Toimitilat sijaitsevat poliisi- ja oikeustalon toisessa kerroksessa, jonne on pääsy hissillä.

Itä-Uudenmaan syyttäjänviraston Vantaan päätoimipaikan tarkastuksella tarkastusteemat olivat samat kuin Salpausselän syyttäjänvirastossa.

Vantaalla keskustelua herätti esitutkintayhteistyössä ilmi tullut epäyhtenäinen käytäntö silloin, kun tutkittavana ovat ulkomailta tulleet huumelähetykset. Samankaltaisissa jutuissa, joissa vastaanottaja on kiistänyt tietäneensä lähetyksestä mitään, osassa on tehty esitutkinnan rajoittamispäätös ja osassa taas loppuun asti suoritettua tutkinnan perusteella päätetty syyttämättä jättämisestä ei näyttöä -perusteella.

Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto on yhdessä tullin ja paikallisen poliisilaitoksen kanssa laatinut käsikirjan esitutkinnan rajoittamisesta, mutta erityisesti tullin kanssa on ollut ongelmia pysyvä linjassa pysymisessä. Esitutkinta suoritetaan loppuun, vaikka käsikirjan mukaan kysymys olisi rajoitettavasta asiasta.

Oma ongelmansa ovat uudet muuntohuoneet, joiden suhteen haetaan linjanvetoa esimerkiksi tavallisen ja törkeän huumausainerikoksen välillä.

Syyttäjänviraston tarkastuksen yhteydessä järjestettiin palaveri, jossa käsiteltiin tutkintavankien säilyttämistä poliisivankilassa. Palaveriin osallistuivat apulaisoikeusasiamiehen lisäksi Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen, Itä-Uudenmaan syyttäjänviraston, Vantaan käräjäoikeuden ja Vantaan vankilan edustajat.

Itä-Uudenmaan syyttäjänviraston Vantaan päätoimipaikan asiakaspalvelutilat sijaitsevat oikeustalon ensimmäisessä kerroksessa, ja niihin on mahdollista päästä pyörätuolilla.

Valtakunnansyyttäjänvirastossa keskusteltiin resurssitilanteen lisäksi syyttäjälaitoksen mahdollisesta organisaatiouudistuksesta, syyttäjien uudesta kouluttautumisen- ja erikoistumismallista, poliisirikosten tutkinnan ajankohtaisasioista sekä syyttäjien ja esitutkintaviranomaisten virkamiesvaihdosta.

4.2.4**RATKAISUJA**

Toimenpiteeseen johti kantelu, jossa syyttäjä oli tehnyt yhtä epäiltyä koskevan esitutkinnan rajoittamispäätöksen, vaikka tutkinnanjohtaja oli esittänyt esitutkinnan rajoittamista kaikkien viiden asiassa epäiltynä olevan osalta. Syyttäjän päätöksessä muiden epäiltyjen asema jäi vähintäänkin epäselväksi. AOA katsoi, että syyttäjän on joko hyväksyttävä tutkinnanjohtajan esitutkinnan rajoittamista koskeva esitys tai määrättävä esitutkinnan jatkamisesta. Päätöksen tekeminen jokaisen kohdalla on tarpeen paitsi henkilökohtaisen tiedonsaannin, myös asianomistajan toissijaisen syyteoikeuden näkökulmasta (980/4/15).

4.3

Poliisi

Poliisin laillisuusvalvonta kuului AOA *Jussi Paju-
ojalle*. Jäljempänä mainittavat päätökset ovat hänen tekemiään. Poliisiasioiden pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Juha Haapamäki*.

4.3.1

TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Poliisin organisaatio on viime vuosina jatkuvasti muuttunut. Poliisin hallintorakenteen uudistamisen kolmas vaihe (PORA III) tuli voimaan vuoden 2014 alusta. Sen myötä poliisilaitosten määrä väheni yhteentoista aiemmasta 24:stä. Lisäksi Ahvenanmaalla on oma poliisiviranomainen. Yhden-toista pääpoliisiaseman lisäksi on noin sata poliisi-asemaa ja muutama kymmenen yhteispalvelupistettä. Tammikuussa 2016 julkaistiin Poliisihallituksen ehdotus 16 poliisiaseman lakkauttamisesta.

Suuri muutos oli, että Liikkuva poliisi lakkautettiin ja sen henkilöstö siirtyi paikallispoliisiin. Myös keskusrikospoliisin (KRP) toimipisteitä vähennettiin. Suojelupoliisin organisaatiota ei muutettu, mutta vuoden 2016 alusta suojelupoliisi siirtyi Poliisihallituksen alaisuudesta suoraan sisäministeriön (SM) alaiseksi poliisiyksiköksi.

Poliisihallitus suunnittelee, johtaa, kehittää ja valvoo poliisitoimintaa. SM:n poliisiosastolle kuuluvat poliisitoimen strateginen suunnittelu, lainsäädännön kehittäminen ja ministeriön kansainvälinen yhteistyö.

Paikallispoliisin organisaatiomuutoksen lisäksi vuoden 2014 alusta tulivat voimaan uudet esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilait. Niissä ei ole havaittu huolestuttavia tulkinta- tai muita ongelmia laillisuusvalvonnessa. Lakiuudistukset eivät ole olleet mainittavasti esillä esimerkiksi kanteluissa.

Poliisin tietojärjestelmien kokonaisuudistus (Vitja-projekti) ei edennyt suunnitellusti. Sen oli määrä valmistua uusien lakien voimaantullessa vuoden 2014 alussa, mutta näin ei tapahtunut. Sit-

temmin toimitussopimus purettiin kesäkuussa 2014. Nyttemmin hanke on käynnistetty uudeleen toteutettavaksi 3–6 osassa. Vitja-projektista enemmän jäljempänä s. 152.

Rakenteellisten muutosten sisäänajon lisäksi vuotta 2015 leimasi erityisesti turvapaikanhakijoiden määrän kymmenkertaistuminen. Kaikkiaan turvapaikkaa haki 32 500 henkilöä. Tämä tilanne työllisti ja tulee jatkossakin työllistämään poliisia monin eri tavoin, minkä seurauksena muuhun poliisitoimintaan jää vähemmän resursseja. Se voi ilmetä esimerkiksi esitutkinta-aikojen pidentymisenä. Turvapaikanhakijoita käsitellään jaksossa Ulkomaalaisasiat s. 200.

Pariisin terroristi-iskujen myötä keskusteltiin poliisin valmiudesta ja toimivaltuuksien riittävydestä, vaikkei Suomen turvallisuustilanne merkittävästi muuttunutkaan. Myös kasvava verkkorikollisuus vaatii poliisilta uudenlaista osaamista.

Useat poliisirikostutkinnat olivat julkisuudessa esillä. Erittäin vakava on Helsingin poliisilaitoksen huumorikosyksikön entisen päällikön asia, jonka laaja oikeuskäsittely alkoi tammikuussa 2015 ja on jatkunut jo alioikeusvaiheessa yli vuoden. Tämän lisäksi on nostettu muun muassa poliisin epäiltyjen rekisteriin (Epri) liittyviä syytteitä. Rekisterissä on syyttäjän mukaan sellaisia merkintöjä, joita ei voida pitää lain mukaisina. Tämän tyyppiset jutut vaativat tutkinnanjohtajina toimivilta syyttäjiltä huomattavaa työpanosta. Myös tutkijoiden löytämisessä voi olla ongelmia.

Yleisiä kehityspiirteitä

Poliisihallinnossa yleisenä linjana on ollut lisätä poliisin ja syyttäjän harkintavaltaa sen suhteen, mitä rikosepäilyä tutkitaan. Tavoitteena on suunnata niukat resurssit tarkoituksenmukaisella tavalla. Tähän sinänsä perusteltuun tavoitteeseen pyrkiminen voi käytännössä heikentää rikosproses-

sijärjestelmän toiminnan ennustettavuutta ja eri rikosten asianosaisten yhdenvertaista kohtelua. Herää esimerkiksi kysymys, mitä tehdään niille rikosasioille, jotka poliisin tai syyttäjän päätöksellä jätetään kokonaan tai osittain tutkimatta tai joita ei ehditä ainakaan kohtuullisessa ajassa hoitaa – tavallisen kansalaisen näkökulmasta asialla voi olla suurikin merkitys.

Viime vuosina on keskusteltu myös siitä, mitä poliisin tehtäviin ylipäättään tulisi kuulua. Tulisiko esimerkiksi juopuneiden kuljetuksen ja säilytyksen kuulua jollekulle muulle kuin poliisille? Järjestyspoliisin toimintakentällä yksityiset vartiointiliikkeet hoitavat jo nykyään yhä suurempaa osaa järjestyksenpidosta. On kuitenkin muistettava, että poliisin tehtävien siirtäminen yksityiselle ei ole vain tarkoituksenmukaisuuskysymys, vaan sitä tulee tarkastella perustuslain kannalta.

Poliisin lupahallinnossa asiamäärät ovat viime vuosina kasvaneet, mutta resurssit eivät. Tähän on pyritty vastaamaan muun muassa siirtämällä asiointia ja palveluja verkkoon. Esimerkiksi passi voidaan tietyin edellytyksin myöntää kokonaan ilman poliisilaitoksella käyntiä. Ainakin puolet passeista arvioidaan voitavan myöntää näin, joten tämä vähentää asiakaskäyntejä merkittävästi.

Osaa lupapalveluista ollaan siirtämässä pois poliisilta. Vuoden 2016 alusta Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi (palveluntuottajana Ajovarma) myöntää ajokorttiluvat ja ajokortit sekä erät kuljettajalta vaadittavat lisäluvut. Tämän arvioidaan vähentävän poliisin asiakaskäyntejä yli 300 000:lla. Poliisilla säilyi edelleen ajokieltoon määrääminen, ajokortinhaltijan ajoterveyden ja ajotaidon valvonta sekä lupien peruuttaminen. Valmisteltavana on ulkomaalaislupa-asioden siirto Maahanmuuttovirastolle.

Poliisin resurssit ovat viime vuosina olleet paljon esillä julkisuudessa. Lähtökohtaisesti tämä ei ole laillisuusvalvontakysymys, mutta poliisien määrän vähentäminen voi johtaa esimerkiksi käsittelyaikojen pidentymiseen ja muutoinkin poliisipalvelujen laadun heikentymiseen, ja siten vaarantaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Poliisin puolelta on todettu, että jos poliisien määrää vielä vähennetään, ei nykyistä toiminnan tasoa pystytä säilyttämään. Poliiseja on noin 7 300. Hal-

lituksen on vuoden 2017 loppuun mennessä annettava eduskunnalle kokonaisvaltainen seikkaperäinen selvitys sisäisen turvallisuuden tilasta, toiminnan tuloksellisuudesta sekä muun muassa toimintojen kehittämistarpeista ja haasteista.

4.3.2

LAILLISUUSVALVONTA

Poliisikantelut ovat pitkään olleet noin kuudensosa kaikista oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista. Poliisia koskevia kanteluja ratkaistaan myös muun muassa syyttäjiin, tuomioistuimiin ja ulkomaalaisasioihin tilastoitujen kanteluiden yhteydessä. Huomattava osa ulkomaalaishanketuista koskee juuri poliisin menettelyä (ks. jakso Ulkomaalaisasiat s. 202).

Poliisikanteluja on viime vuosina tullut seitsemisen sataa – lukuun ottamatta ennätysvuotta 2013, jolloin niitä saapui 858. Vuonna 2015 kanteluja tehtiin kaikkiaan 705 (edellisvuonna 691) ja niitä ratkaistiin 723 (700).

Kantelujen lisäksi ratkaistiin 8 poliisia koskenutta omaa aloitetta.

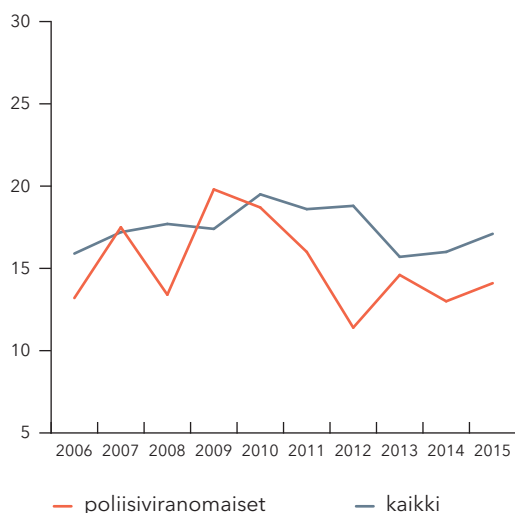
Poliisikanteluja käsittelevät muutkin viranomaiset kuin oikeusasiamies. Vuonna 2015 oikeuskanslerin virastolle tehtiin 260 (edellisvuonna 349) poliisiin kohdistunutta kantelua. Joitakin näistä siirrettiin oikeusasiamiehelle oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain perusteella. Poliisihallitukselta saadun tiedon mukaan poliisille tehtiin vuonna 2015 yhteensä 725 (622) kantelua, jotka käsiteltiin poliisin sisäisesti.

Oikeusasiamiehen ratkaisemista kanteluista johti toimenpiteeseen 99 (89). Omista aloitteista neljä johti toimenpiteeseen. Toimenpiteisiin johtaneiden tapausten lukuisuuden vuoksi läheskään kaikkia poliisia koskevia ratkaisuja ei ole mahdollista selvittää tai edes mainita tässä kertomuksessa.

Valtaosa poliisikanteluista koskee esitutkintaa ja erilaisten pakkokeinojen käyttöä. Usein kantelija katsoo, että esitutkinta on puutteellinen, arvostelee tutkinnan kestoa tai pitää virheellisenä poliisin päätöstä olla toimittamatta esitutkintaa. Pakkokeinoista kannellaan useimmiten kotietsinnäs-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2006–2015



Toimenpideprosentti vuosina 2006–2015

tä ja erilaisista vapaudenmenetyksistä. Joskus kannellaan myös poliisin käytöksestä. Poliisin lupa- ja palvelujen osalta ollaan useimmiten tyytymättömiä palveluaikojen saatavuuteen.

Monesti tulee esiin kantelijoiden väärinkäsitys siitä, että poliisi suorittaa esitutkinnan aina, kun joku sitä pyytää tai että oikeusasiamies voisi määrätä esitutkinnasta. Esitutkinta toimitetaan kuitenkin vain, jos asiassa on poliisin harkinnan mukaan syytä epäillä rikosta. Oikeusasiamies puolestaan voi määrätä esitutkinnan toimittamisesta vain valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa, ei siis silloin, kun epäilty on yksityishenkilö.

Kantelujen määrästä tai kanteluratkaisuista ei voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä poliisitoiminnan tilasta. On otettava huomioon, että erilaisia poliisitoimenpiteitä tehdään päivittäin tuhansia. Kantelut ovat niistä vain pieni otos.

Yksi selitys poliisikantelujen suurelle määrälle on poliisitoiminnan luonne. Poliisi joutuu puuttumaan ihmisten perusoikeuksiin usein voimakkaastikin, ja näissä tilanteissa voi olla niukasti harkinta-aikaa. Esimerkiksi pakkokeinoja koskevat ratkaisut joudutaan usein tekemään vähäisten tietojen perusteella. Toimenpiteen kohteen näkökulmasta tai myöhempien tietojen valossa tilanne voi näyttää kovin toisenlaiselta. Poliisin menettelyä tulee kuitenkin aina arvioida ottaen huomioon päätöksentekotilanne ja se, mitä päätöksentekijällä tuolloin oli tai olisi pitänyt olla tiedossa.

Kansalaisten alttiuteen tehdä kantelu vaikuttaa osaltaan poliisin joukkotiedotusvälineissä saama huomio. Monista poliisin toimenpiteistä ei myöskään ole muutoksenhakumahdollisuutta. Siksi laillisuusvalvojan ratkaisuilla voi olla suuri merkitys poliisitoiminnassa toisin kuin sellaisilla aloilla, joilla tuomioistuinnratkaisut ja oikeuskäytäntö näyttelevät keskeistä osaa. Lisäksi poliisiresurssien rajallisuus voi johtaa asianosaisten kannalta epätydyttävään tilanteeseen, esimerkiksi esitutkinnan viipymiseen.

Väitteitä vakavista poliisin väärinkäytöksistä esiintyy kanteluissa varsin harvoin. Lienee niin, että kansalaiset tekevät räikeiksi kokemisissaan tapauksissa rikosilmoituksen, jolloin esitutkinnan toimittaminen menee syyttäjän harkittavaksi.

Tämä on perusteltua laillisuusvalvonnankin näkökulmasta. Poliisimiehen tekemäksi väitetyistä rikoksista kirjattiin 836 rikosilmoitusta vuonna 2015 (edellisvuonna 780).

Valtaosa poliisia koskevista ilmoituksista ei johda esitutkintaan, koska tutkinnanjohtajana toimiva syyttäjä ei katso olevan syytä epäillä rikosta. On valitettavaa, ettei edelleenkaan ole tarkkaa tilastotietoa esimerkiksi siitä, miten paljon ja mistä rikoksista poliiseja on syytteessä tai lopulta tuomitaan. Poliisirikosasioiden alustava selvittely ja koordinointi on keskitetty kahdelle Valtakunnan-syyttäjänvirastossa (VKSV) toimivalle syyttäjälle. He joko käsittelevät asian itse tai siirtävät sen jollekulle muulle tutkinnanjohtaja-syyttäjälle, joita on paikallisissa syyttäjänvirastoissa kymmenkunta. Oikeusasiamiehen kanslia on pitänyt yhteyttä VKSV:n poliisirikostiimiin läpi vuoden.

Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta tehostui, kun PORA III:n myötä jokaiseen poliisilaitokseen perustettiin vuoden 2014 alussa oikeusyksikkö. Sen tehtävien pääpaino on laillisuusvalvonnassa, jota kussakin yksikössä hoitaa yleensä kaksi henkilöä. Poliisihallituksessa laillisuusvalvontaa teki vuonna 2015 seitsemän henkilöä. Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta on monessa mielessä tärkeässä asemassa. Se on paljon lähempänä operatiivista toimintaa kuin esimerkiksi oikeusasiamies. Myös korjausliikkeet voidaan tehdä hallinnon sisällä tarvittaessa nopeasti.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan erityis-aluetta ovat telepakkokeinot, peitetointi sekä poliisin ja muiden viranomaisten salaiset tiedonhankintakeinot, josta on erillinen jakso (ks. s. 172). Poliisiin liittyy myös hätäkeskusten toiminta, jota käsitellään s. 155.

4.3.3 TARKASTUKSET

Tärkeä osa laillisuusvalvontaa ovat tarkastukset. Yleensä niistä ilmoitetaan poliisille etukäteen – paitsi poliisivankilatarkastuksista, jotka on viime vuosina toteutettu pääsääntöisesti ennalta ilmoittamatta. Ennen poliisilaitoksen tarkastusta hankitaan asiakirjaselvitystä, muun muassa kiinni-

otoista ja pidätyksistä, selvityksiä pitkään esituttinnassa olleista jutuista ja telepakkokeinoista. Poliisilaitoksen tarkastuksen yhteydessä tarkastetaan usein myös paikallinen syyttäjäviranomainen. Näin saadaan tietoa muun muassa yhteistyön toimivuudesta ja arvioita poliisitoiminnan laadusta.

Vuonna 2015 tehtiin kaikkiaan 37 (edellisvuonna 27) tarkastusta poliisikohteisiin. Yksi keskeinen kohde olivat edellisvuosien tapaan poliisivankilat, joihin tehtiin 23 tarkastusta (paikkakunnat s. 344). Oikeusasiamiehestä tuli marraskuussa 2014 YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukainen kansallinen valvontaelin. Valvontaelimen tehtävänä on tehdä tarkastuksia paikkoihin, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä ja poliisivankilat ovat yksi tärkeä kohde. OPCATista ja poliisivankiloiden tarkastuksista enemmän s. 68.

Koko poliisilaitoksen tarkastus tehtiin Kaakkois-Suomen poliisilaitoksella ja Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella. OA Jääskeläinen tutustui salaiseen tiedonhankintaan ja sen valvontaan KRP:ssä ja Poliisihallituksessa. Tämän lisäksi AOA Pajuoja vieraili kahteen otteeseen Poliisihallituksessa. SM:n poliisiosaston oikeusyksikössä hän keskusteli alkuvuodesta 2015 Vitja-hankkeen tilanteesta. Helsingin poliisilaitoksella AOA kävi kahdesti. Kaksi kanslian esittelijää oli poliisilaitoksen partion mukana kesäviikonlopun iltana.

Sekä Kaakkois-Suomen että Itä-Uudenmaan poliisilaitoksilla tulivat esille rikostutkinnan ongelmat, joiden katsottiin pitkälti johtuvan resursien niukkuudesta. Tutkinta-ajat ovat osin muodostuneet pitkiksi. Tutkintaan joudutaan myös ottamaan varsin kokemattomia poliisimiehiä. Molemmilla poliisilaitoksilla keskusteltiin turvapaikanhakijoiden määrän kasvun merkittävistä vaikutuksista poliisin työhön. Itä-Uudellamaalla tuotiin esiin, että laitoksen oli vaikea parantaa lupahallinnon palveluaikojen saatavuutta. Lisäpanostus johtaa vain siihen, että muualta pääkaupunkiseudulta hakeudutaan vielä enemmän Tikkurilaan, koska muilla poliisilaitoksilla tilanne on huonompi. Henkilöstön edustajien kanssa käydyissä keskusteluissa tuli esille, että jatkuvat organisaatio-

muutokset ja uudistukset rasittavat henkilöstöä ja huoli työntekijöiden jaksamisesta oli suuri.

Helsingin poliisilaitoksella tutustuttiin johtokeskukseen, erityisturvatoimintaan (muun muassa valmiusyksikkö Karhu) ja henkilösuojaustoi-
mintaan (esimerkiksi valtioneuvoston henkilös-
uojaus) sekä poliisin liikenneturvallisuuskeskuk-
seen. Näiden yksiköiden toiminta-alue ei rajoitu
Helsinkiin. Johtokeskuksen päivystävät komisa-
riot vastaavat Helsingin ohessa yleisjohtotehtä-
vistä arki-iltaisin ja -öisin Kokkolan eteläpuolisel-
la alueella. Hallinnollisesti poliisilaitokselle sijoit-
etussa, mutta valtakunnallisessa liikenneturvalli-
suuskeskuksessa puolestaan työskentelee nelisen-
kymmentä henkeä, jotka käsittelevät vuosittain
noin 500 000 automaattisen liikennevalvonnan
tuottamaa tapausta ja lähettävät postitse hoidetta-
vat seuraamukset suoraan ajoneuvon omistajalle
tai haltijalle. AOA:n tarkastushavaintojen perus-
teella keskus tarkensi toimintatapojaan. Ylino-
peuksissa lähetettävässä ilmoituskirjeessä ilmai-
taan selkeästi todistajan kieltäytymisoikeus ja
valvontakamerakuvakäytäntöä muokattiin jul-
kisuuslain mukaiseksi.

Poliisihallituksen tarkastuksilla keskusteltiin
turvapaikanhakijoiden määrän kasvun aiheutta-
mista ongelmista. Poliisiylijohtaja Seppo Koleh-
mainen toi esiin, että jatkossakin tämä sitoo mer-
kittävästi aiempaa enemmän poliisin resursseja;
esimerkiksi pelkästään maasta poistamiset ovat
huomattava työ. Poliisirikostutkinnoissa yhteis-
työ poliisin ja syyttäjien välillä sujuu pääosin hy-
vin. Poliisissa tosin katsotaan, että poliisiin koh-
distuvia esitutkintoja aloitetaan liian herkästi esi-
merkiksi voimankäyttötilanteista ja tietourkin-
taepäilyistä. Erilliselle tutkintaelimelle ei kuiten-
kaan nähty perusteita, eikä nykyistä järjestelmää
ole tarpeen perusratkaisultaan muuttaa.

Lupahallinnon osalta kävi ilmi, että sähköiset
palvelut ovat olleet kaupungeissa suositumpia
kuin maaseudulla, jossa palvelupisteet sinänsä
ovat kauempana. Tarkastuksella todettiin, että
Poliisihallituksen laillisuusvalvonta oli vuonna
2015 tarkastanut muun muassa kaikki poliisilai-
tokset ja niiden sisäistä tarkastustoimintaa pidet-
tiin suunnitelmallisena ja kattavana, vaikka laitos-

kohtaisia eroja toki on. Joka tapauksessa oikeus-
yksiköiden asema on vahvistunut. Tarkastuksella
käytiin lävitse myös epäiltyjen rekisterin (Epri)
erittäin laajan tarkastuksen tuloksia. Noin 50 000
ensitallennussyötöstä esitettiin poistettavaksi
3,3 %. Edelleen keskusteltiin poliisivankiloista,
joista enemmän jaksossa 3.3.

4.3.4 VAPAUTENSA MENETTÄNEET

Poliisi voi puuttua ihmisten henkilökohtaiseen
vapauteen lukuisilla eri perusteilla. Poliisi myös
huolehtii vapautensa menettäneiden säilytykses-
tä paitsi omalta myös tullin ja rajavartiolaitoksen
asioissa. Eniten kiinniottoja tehdään päihtymyk-
sen vuoksi, runsaat 60 000 vuosittain. Toiseksi
suurin ryhmä ovat rikoksesta epäillyt: vuonna
2014 lähes 25 000 kiinniotettua, 9 150 pidätettyä
ja lähes 2 200 vangittua eli tutkintavankia. Luvut
ovat olleet laskusuunnassa viime vuosina. Polii-
sivankiloissa säilytetään jonkin verran myös ul-
komaalaislain nojalla säilöön otettuja. Vapauden-
menetyksen kesto vaihtelee perusteen mukaan
muutamasta tunnista kuukausiin.

Suljettujen laitosten kuten poliisivankiloiden
valvonta on perinteisesti kuulunut oikeusasiamie-
hen erityistehtäviin. Lisäksi oikeusasiamiehestä
tuli marraskuussa 2014 YK:n kidutuksen ja muun
julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun
vastaisen yleissopimuksen kansallinen valvonta-
elin. Kansallisen valvontaelimen toimintaa käsi-
tellään jaksossa 68. Siellä selostetaan myös polii-
sivankiloihin vuonna 2015 tehdyn 21 tarkastuksen
havaintoja. Seuraavassa keskitytään vapautensa
menettäneitä koskeviin kanteluratkaisuihin.

Vaikka kantelut, joissa kyseenalaistetaan va-
paudenmenetyksen laillisuus, eivät ole harvina-
isia, lähes aina poliisin toimenpiteille on selvitys-
ten mukaan ollut riittävät perusteet. Tapauksessa
4282/4/14* katsottiin kuitenkin, ettei säilöön otol-
le esitetty riittäviä perusteluja. Henkilö oli viety
henkilöllisyyden selvittämistä varten poliisiase-
malle. Siellä hän oli aggressiivisesti nimitellyt ja
haukkunut poliiseja ja vartijoita. Vasta poliisiase-

malla häneltä oli tarkistettu lompakko, josta henkilöllisyys oli selvinnyt. AOA korosti, ettei pelkkä yhteistyöhaluttomuus ja kielteinen suhtautuminen poliisiin saa olla säilöönoton tosiasiallisena syynä.

Muutamissa tapauksissa poliisia arvosteltiin myös vapaudenmenetyksen kirjaamisen puutteista.

Vapautensa menettäneiden terveydestä huolehtiminen on henkilökunnan vastuulla. Osa on jo tilansa vuoksi kykenemättömiä huolehtimaan itsestään. Tapauksessa 2159/4/14* tokkurainen, diabeetikoksi tiedetty henkilö oli laitettu putkaan. Hänen puhalluskokeensa oli näyttänyt nollaa, mutta huumepikatesti oli positiivinen amfetamii-nille. Kiinniotetulta ei ollut kysytty, oliko hän ottanut lääkkeensä ja milloin hän oli viimeksi syönyt, eikä hänen verensokeriaanakaan mitattu ennen kuin vasta noin viiden tunnin kuluttua. AOA korosti, että diabeetikkojen suhteen on noudatettava erityistä huolellisuutta, koska sairauteen voi liittyä äkillisiä ja jopa hengenvaarallisia komplikaatioita. Tapauksessa 354/4/15 puolestaan korostettiin, että lääkityksen tarpeen arviointi kuuluu terveydenhuollon ammattihenkilölle eikä poliisimiehelle.

Poliisivankilan olosuhteista kannellaan parisenkymmentä kertaa vuodessa. Tapauksessa 4022/4/14 oli kyse ulkoilumahdollisuudesta Turun poliisivankilassa. Lain mukaan vapautensa menettäneille on annettava mahdollisuus ulkoilla vähintään tunti päivässä, jollei vapautensa menettäneen terveydentila taikka säilytystilan järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvä erityisen painava syy ole esteenä. Poliisilaitoksen mukaan tunnin ulkoilua ei aina kyetty toteuttamaan, koska ulkoilutettavien määrä oli suuri ja käytössä oli vain yksi ulkoilutila. Myös henkilökunnan vähäisyydestä johtuen ulkoiluajaksi saattoi jäädä vain puoli tuntia. AOA:n mukaan laissa säädetty poikkeukset tunnin ulkoiluun on tarkoitettu vain yksittäisiin tilanteisiin, eikä sovellettavaksi puutteellisiin resursseihin vedoten niin, että alle tunnin ulkoilusta tehdään pysyvä järjestely. AOA pyysi Lounais-Suomen poliisilaitosta 30.4.2016 mennessä ilmoittamaan, miten vapautensa menettäneille

turvataan mahdollisuus lainmukaiseen tunnin ulkoiluun.

Päätöksessä 3839/4/14 todettiin, ettei osassa Pasilan poliisivankilan sellejä ole wc:tä. Tähän puutteeseen oli kiinnittänyt huomiota myös Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea (CPT) tarkastuskäynnillään syksyllä 2014. AOA totesi, että ihmisarvoiseen kohteluun kuuluu, että vapautensa menettänyt tarvittaessa pääsee joutuisasti wc:hen.

Asiassa 2849/4/14 AOA otti kantaa poliisimiesten käyttämiseen poliisivankilan vartijoina. Poliisiammattikorkeakoulun mukaan poliisin perustutkinto antaa valmiuden toimia kokeneen vartijan apuna, mutta ei itsenäisesti vartijana. Kuitenkin tällaista poliisimiehen yksintyöskentelyä esiintyy. AOA:n mukaan Poliisiammattikorkeakoulun esitys on syytä ottaa huomioon vartiointijärjestelyissä. Kysymys on vapautensa menettäneiden turvallisuuden ja oikeuksien lisäksi vartijoina toimivien oikeusturvasta. Tästä samoin kuin vartijoiden ongelmallisena pidetystä yksintyöskentelystä keskusteltiin myös Poliisihallituksen tarkastuksella.

Yksittäisissä ratkaisuisissa poliisin huomiota kiinnitettiin riittävän ruokailumahdollisuuden varaamiseen (5151/4/14), vapautensa menettäneen riittävästä vaatetuksesta huolehtimiseen (1208/4/15), kiinniotosta ilmoittamismahdollisuuden antamiseen (2652/4/14) ja siihen, että sellin valot tulee lähtökohtaisesti sammuttaa yölevon ajaksi, ellei vapautensa menettänyt itse muuta toivo (873/4/15*).

4.3.5 KOTIETSINNÄT

Kotietsintä on yleisesti käytetty pakkokeino: vuosittein niitä on tehty yli 10 000. Poliisi voi yleensä itsenäisesti päättää kotietsinnästä, mikä on eurooppalaisittain harvinaista. Ainoastaan, jos kotietsintä tehdään tilassa, jossa sen kohteeksi voi olettaa joutuvan salassa pidettävää tietoa, kuten asianajotoimisto tai lääkärin vastaanotto, kotietsinnästä päättää kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta käräjäoikeus (erityinen kotietsintä).

Se, jonka luona on tehty kotietsintä, voi vaatia kärkeäoikeutta tutkimaan, oliko kotietsinnälle edellytyksiä ja meneteltiinkö siinä lainmukaisesti. Tämän muutama vuosi sitten voimaan tulleen lainmuutoksen jälkeen oikeusasiamies ei ole tutkinut kotietsinnästä tehtyjä kanteluja, jos kantelijalla on vielä ollut mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen arvioitavaksi. Tällaisia tapauksia on suuri osa kotietsintäkanteluista.

Joka tapauksessa kotietsintäasioita jää edelleen myös oikeusasiamiehen ratkaistavaksi. Sikäli kuin niissä on viime vuosina ollut moitittavaa, kysymys on ollut enemmänkin menettelytavoista kuin siitä, ettei toimenpiteelle olisi ollut edellytyksiä. Näitäkin tapauksia tuli kuitenkin ilmi vuonna 2015.

Päätöksissään 818* ja 819/4/14* AOA katsoi, että Helsingin poliisilaitoksen huumerikosyksikön entisen päällikön Jari Aarnion vanhempien asunnossa tehdylle kotietsinnälle ei esitetty riittäviä perusteita. Sen sijaan hänen lapsensa luona tehdylle etsinnälle oli edellytykset. Näissä tapauksissa kotietsinnät oli tehty muun kuin epäillyn luona. Tällöin on erittäin pätevin perustein voitava olettaa, että etsintä on tuloksellinen: esimerkiksi takavarikoitava esine tai omaisuus löytyy tai saadaan muutoin selvitystä rikoksesta. AOA korosti, että rikoksesta epäiltyjen henkilöiden sukulaisten kotirauha ei voi lähtökohtaisesti olla heikommin suojattu kuin muidenkaan ulkopuolisten. Sukulaisuussuhde ja säännölliset vierailut eivät sinällään ole peruste kotietsinnälle. Vaikka ne voidaan tapauskohtaisesti ottaa huomioon, niiden lisäksi tulisi olla tutkittavana olevaan rikokseen liittyviä konkreettisia tosiseikkoja, jotka tukisivat oletusta kotietsinnän tuloksellisuudesta.

Myös asiassa 3103/4/14 kotietsintä suoritettiin sivullisen asunnossa, vaikka ei ollut lain edellyttämiä erittäin päteviä perusteita olettaa etsityn, karakumatkalla olleen vangin olevan siellä. Kotietsinnän määrännyt komisario itsekin myönsi perusteiden riittämättömyyden, mutta totesi, ettei poliisilla ollut resursseja esimerkiksi jatkaa asunnon tarkkailua pitempään – tätä oli tehty pari tuntia tuloksetta.

Asiassa 113/4/14 kantelija oli saapunut laivalla Helsinkiin. Poliisi otti hänet kumppaneineen kiinni raitiovaunussa, kun he olivat käyttäytyneet epäilyttävästi, minkä vuoksi heitä epäiltiin varkauden yrityksestä. AOA katsoi, ettei kantelijan laivahytettiin tehdylle kotietsinnälle esitetty riittäviä perusteita. Poliisi ei ollut esittänyt konkreettisia seikkoja, joiden perusteella olisi voitu olettaa laivahytettiin tehdyllä kotietsinnällä olevan merkitystä raitiovaunussa epäillyksi tehdyn varkauden yrityksen selvittämisessä. Aineisto ei tukenut miltyään osin sitä, että kantelijaa olisi ollut syytä epäillä muusta anastusrikoksesta.

Paikanetsinnän ja erityisen kotietsinnän – josta lakiin tuli säännökset vuonna 2014 – rajankäyntiin otettiin kantaa päätöksessä 2657/4/14*. Poliisi suoritti rikoksesta epäillyn omistaman yrityksen toimistoon paikanetsinnän. Etsinnän aluksi epäillyn asianajaja ilmoitti puhelimitse poliisille, että toimiston tietokoneilla oli hänen ja epäillyn välillä kirjeenvaihtoa, minkä johdosta etsintä oli toimitettava ns. erityisenä kotietsintänä ja etsintää varten oli määrättävä etsintävaltuutettu. Asianajajan ilmoituksesta huolimatta etsinnät toimitettiin tavallisena paikanetsintänä ja tavallisena laiteetsintänä. AOA:n mukaan asian arvioinnissa ratkaisevaa on lain sanamuodon mukaisesti se, milloin ja millä perusteilla on ”syytä olettaa” etsinnän kohteeksi joutuvan salassapidon alaista tietoa. Oikea menettely olisi ollut, että asianajajalta saadun ilmoituksen perusteella etsintä olisi keskeytetty, tutkinnanjohtaja olisi tehnyt päätöksen erityisestä kotietsinnästä ja hän olisi määrännyt etsintää varten etsintävaltuutetun. Laiteetsinnän osalta – tietokone otettiin poliisin haltuun ja takavarikoitiin – tutkinnanjohtajan olisi tullut esittää tuomioistuimelle vaatimus erityisestä kotietsinnästä. Ratkaisussa 87/4/15* puolestaan otettiin kantaa siihen, millainen poliisin toiminta kerrostalon rappukäytävässä edellyttää kotietsinnän edellytysten täyttymistä.

Läsnäolo kotietsinnässä on varsin yleinen aihe kanteluissa. Tapauksessa 4550/4/14* kotietsintä tehtiin yrittämättäkään varata rikoksesta epäillylle asunnon haltijalle mahdollisuutta olla läsnä etsinnässä. Päätöksessä korostettiin sitä, ettei läs-

näolomahdollisuutta voi jättää varaamatta tutkintataktisista syistä. Päätöksessä 277/4/15* poliisia arvosteltiin siitä, että epäilty istutettiin kotinsa takan eteen kotietsinnän ajaksi. Selvityksissä ei esitetty hyväksyttäviä perusteita sille, että näin rajoitettiin hänen mahdollisuuttaan olla läsnä kotietsinnässä. Paikan haltijan tulee voida halutessaan seurata, miten etsintä toimitetaan ja näin valvoa etujaan.

Kantelussa 873/4/15* epäilty oli tyytymätön siihen, että poliisi esti häntä valokuvaamasta etsintää. AOA totesi, että lähtökohtaisesti kotietsinnän kuvaaminen kuuluu sananvapauden piiriin. Saa- duissa selvityksissä ei ollut tuotu esille mitään konkreettisia teknisiä tai taktisia menetelmiä, joita olisi tullut suojata katsomalla ne sellaisenaan salassa pidettäviksi. Asiassa ei muutoinkaan ollut esitetty hyväksyttäviä perusteita kuvaamisen kiellolle.

Asiassa 3021/4/14* kävi ilmi, että poliisihallinnon sisällä on epäselvyyttä, minkä säännöksen nojalla poliisi voi päästä kotirauhan piiriin ottamaan haltuun ampuma-aseet. Kysymys on hallussapitoluvan peruuttamisen harkinnasta tilanteessa, jossa vaara ei ole uhkaamassa. AOA piti lainsäädäntöä tulkinnanvaraisena ja saattoi havaintonsa SM:n tietoon.

4.3.6

MENETTELY ESITUTKINNASSA

Esitutkintaa koskevissa kanteluissa on useita kes- toaiheita, esimerkiksi esitutkintapäätökset sekä esitutkinnan kattavuus ja kesto.

Päätökset, joilla poliisi – tai syyttäjä poliisin esityksestä – on jättänyt esitutkinnan toimittamatta, ovat perinteisesti olleet yleisin kantelun aihe, ja niissä on jatkuvasti ollut arvosteltavaa. Vuonna 2015 tuli ilmi toistakymmentä tapausta, joissa esitutkintapäätösten perustelut olivat puutteelliset tai epäselvät. Aina ei käynyt ilmi, oliko kysymys esitutkinnan toimittamatta jättämisestä, keskeyttämisestä vai lopettamisesta. Uudessa esitutkintalaissa esitutkintaa koskevien päätösten perusteluvollisuutta on erityisesti korostettu.

Useimmiten päätöksen lopputulos oli perustelujen puutteellisuudesta huolimatta oikea, mutta muutamassa tapauksessa poliisilaitos päätti kantelun myötä aloittaa esitutkinnan tai jatkaa keskeytettyä esitutkintaa.

Aina esitutkinnan päätöksestä ei myöskään ollut ilmoitettu asianosaiselle ainakaan viipymättä.

Kanteluissa arvostellaan usein esitutkinnan kestoa. Lain mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä. Pitkään viipyvää esitutkintaa on ongelmallinen paitsi yksittäisen jutun asianosaisten ja esitutkinnan tuloksellisuuden kannalta, myös koko rikosoikeudellisen järjestelmän toiminnan ja uskottavuuden näkökulmasta.

Poliisi voi ja sen pitää priorisoida esitutkintoja, jolloin osa niistä saattaa viipyä. Vastuu esitutkintojen viipymisestä voi kohdentua tutkijaa tai tutkinnanjohtajaa ylemmäksikin. Suomen valtio on toistuvasti saanut langettavia tuomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) asioissa, jotka koskevat oikeudenkäynnin kestoa. EIT:n näkökulmasta esitutkinta katsotaan osaksi oikeudenkäyntiä arvioitaessa rikosasioiden käsittelyaikaa.

Kymmenessä kantelussa esitutkinnan katsottiin viipyneen moitittavasti. Lisäksi ongelma tuli esiin tarkastuksilla. Viipymiset eivät olleet erityisen räikeitä, ja yleensä oli kyse pikemminkin suurista työmääristä kuin jonkun yksittäisen virkamiehen syyksi luettavista laiminlyönneistä. Asianosaisen kannalta ei kuitenkaan ole merkitystä sillä, mistä esitutkinnan kesto johtuu. Kahdessa kantelussa tuli ilmi, että Joensuun poliisiasemalla oli vaikea työtilanne ainakin lapsiin kohdistuneiden rikosten tutkinnassa, ja niiden esitutkinnat olivat viipyneet pitkään. AOA pyysi Itä-Suomen poliisilaitosta 30.6.2016 mennessä ilmoittamaan toimenpiteistä, joilla näiden esitutkintojen joutuisuus turvataan.

Jos poliisimiehen väitetään syyllistyneen rikokseen, päätöksen esitutkinnan toimittamisesta tekee syyttäjä. Tapauksessa 849/4/15 poliisi oli vastoin tätä tehnyt päätöksen olla toimittamatta esitutkintaa. AOA:n mukaan sillä, että poliisi piti ilmoitusta ilmeisen perusteettomana, ei ole toimivaltakäsymyksen kannalta merkitystä. Kahdessa

muussa tapauksessa poliisin olisi tullut pyytää tulkinvaraisen tutkintapyyntöä tekijää selvittämään, katsoiko hän myös poliisimiehen syyllistyneen asiassa rikokseen.

4.3.7 TIEDOTTAMINEN JA JULKISUUSLAKI

Julkisuuskysymykset ovat usein ongelmallisia. Poliisi joutuu ottamaan niihin kantaa päivittäin, usein hyvinkin nopeasti. Selvää on, että salassa pidettävistä asioista ei voi tiedottaa tai muutoinkaan antaa tietoja. Esimerkiksi esitutkintaa koskevat tiedot ovat lähtökohtaisesti, mutta eivät poikkeuksetta, salassa pidettäviä ennen mahdollista oikeudenkäyntiä. Toisaalta poliisiltakin vaaditaan mahdollisimman suurta avoimuutta ja aktiivista tiedottamista. Painetta lisäävät tiedonvälityksen volyymin kasvu ja sen rytmin nopeutuminen: tietoja vaaditaan reaaliaikaisesti ja tiedotusvälineillä voi olla jo paljonkin muista lähteistä saatuja tietoja. Näiden ristipaineiden hallinta on vaativa tehtävä. Tiedottamiselle syntyy myös uusia kanavia, kuten sosiaalinen media. Tiedottamistavasta riippumatta on muistettava asiallisuus.

Poliisin tiedottaminen todettiin kahdessa tapauksessa ongelmalliseksi syyttömyysolettaman kannalta. Sen mukaan jokaista epäiltyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti toteen näytetty tuomioistuimessa. Omana aloitteena tutkitussa asiassa 5019/2/14 tutkinnanjohtaja oli esitutkinnan aikana lehden mukaan todennut muun muassa, että ”teko on toteutettu täysin suunnitelmallisesti ja melkein onnistuen”. Tutkinnanjohtaja sanoi olevansa ”varma henkirikoksen motiivista. Sillä on pyritty peittämään omaisuusrikokset”. Epäilty oli kuulusteluissa kiistänyt tehneensä mitään. Vaikka tutkinnanjohtaja ei kaikilta osin tunnistanut lehdessä esitettyä lausumikseen, niin toimittajan kuulemisen ja tutkinnanjohtajan oman selvityksen nojalla ilmeni, että lausumat eivät ainakaan kaikilta osin olleet sopusoinnussa syyttömyysolettaman kanssa.

Arvostelulle antoi aihetta myös poliisin henkirikosepäilyn tutkinnan alkuvaiheessa antama

tiedote. Siinä käytettiin epäilystä koko ajan nimitystä ”tekijä” ja todettiin yksiselitteisesti esimerkiksi, että ”37-vuotias mies tappoi velipuolensa”. Tiedote antoi julkisuuteen kuvan, että poliisi pitää epäiltyä syyllisenä, mikä ei ole syyttömyysolettaman mukaista.

Esitutkinnassa läsnä olevalle voidaan antaa kielto ilmaista tiettyjä seikkoja sivullisille. Tällaisia ilmaisukieltoja koskevassa omana aloitteena tutkitussa asiassa 2379/2/14* AOA totesi, että ilmaisukiellossa on yksilöitävä sen kohteena olevat seikat. Saadun selvityksen mukaan esitutkintaviranomaisten toiminnassa on tässä suhteessa parannettavaa, minkä vuoksi olisi syytä harkita ilmaisukieltoa koskevan koulutuksen ja ohjeistuksen kehittämistä. Näiden toimenpiteiden lisäksi AOA katsoi olevan perusteltua, että säädettäisiin mahdollisuudesta hakea muutosta ilmaisukieltoon tuomioistuimelta. Tätä oli Suomen Asianajaliitto pitänyt välttämättömänä. AOA saattoi näkemyksensä muun muassa sisä- ja oikeusministeriön tietoon.

Edellisvuosien tapaan ilmeni muutamia tapauksia, joissa poliisiviranomaiset eivät olleet toimineet julkisuuslain mukaisesti vastatessaan asiakirjapyyntöihin tai asianosaisen esitutkintaa koskeviin yhteydenottoihin ei ollut vastattu.

4.3.8 LUPAHALLINTO

Lupapalveluissa on viime vuosina kanneltu eniten palveluaikojen saatavuudesta, joskin vuonna 2015 aiempaa vähemmän. Viisi kantelijaa oli tyytymätön siihen, että ajanvarauksen sai vasta noin kuukauden päähän. Suurimmissa kaupungeissa ajanvarausajat ovat tilanteen parantumisen huolimatta edelleen pitkiä varsinkin kesällä, mutta muualla Suomessa palveluaikoja sai pääsääntöisesti varsin kohtuullisella odotuksella. Laillisuusvalvonnassa on pidetty hyväksyttävänä 2–3 viikon ajanvarausjonoja.

Muutoin lupahallinnosta kanneltiin suhteellisen vähän. Kahdessa tapauksessa tuli ilmi, että ajokieltoasian käsittely oli viipynyt liian pitkään

(4683/4/14* ja 3005/4/15). Kun kyse on turvaamistoimenpiteestä, poliisin tulisi voida joutuisasti arvioida esimerkiksi se, onko kuljettajan terveydentila este ajo-oikeudelle.

Hieman samantyyppisestä ongelmasta oli kysymys asiassa 1207/4/15, jossa poliisilaitoksen lupavalvonta sai vasta useiden kuukausien kuluttua tiedon siitä, että saman poliisilaitoksen tutkittavana oli asia, jossa useita ampuma-aseita omistavaa miestä epäiltiin törkeästä pahoinpitelystä. Ongelma aiheutuu osaltaan poliisin tietojärjestelmistä. Poliisin rekisteri ei vielä automaattisesti ilmoita, että luvanhaltijaa epäillään rikoksesta. Tiedon siirtyminen jää yksittäisen poliisimiehen aktiivisuuden varaan.

Ampuma-aseasioissa tuli ilmi muutakin arvoستeltavaa. Päätöksessä 3021/4/14* ampuma-aseen väliaikaisen haltuunoton perusteet olivat kyseenalaiset. Asiassa ei ollut vakuuttavasti selvitetty kiireellisyyttä ja sitä, olisiko asiassa voitu edetä lievemmillä keinoilla kuin aseiden haltuunotolla ja etsinnöillä kantelijan ja hänen tyttöystävänsä asunnoissa. Tapauksissa 314/4/14 ja 17/4/15 sekaannusta aiheutti se, että esitutkinta ja aselupaprosessi olivat vireillä yhtä aikaa. Oli jäänyt epäselväksi, millä perusteella ampuma-aseita tai niihin liittyvää omaisuutta kulloinkin pidettiin poliisin hallussa.

4.3.9 MUITA RATKAISUJA

Eduskunnan asettamat tavoitteet jäivät saavuttamatta poliisin Vitja-hankkeessa

AOA Pajuoja moitti sisäasiainministeriötä, Poliisihallitusta ja Hallinnon tietotekniikkakeskusta poliisin tärkeimmän tietojärjestelmähankkeen Vitjan viivästyisestä. Hankkeen suunnittelussa ja toteutuksessa ei ole riittävällä tavalla otettu huomioon eduskunnan tarkastusvaliokunnan esittämiä näkökohtia. Myöskään tietohallintoyhteistyö Vitja-järjestelmän ja oikeushallinnon AIPA-järjestelmän valmistelussa ei ole toteutunut valiokunnan edellyttämällä tavalla.

AOA:n mukaan laillisuusvalvonnan kannalta on ongelmallista, että uusien tietojärjestelmien puuttuessa rikosprosessi on yhä tarpeettoman pitkä. Vaarana on myös, että rikosprosessin laatu heikenee ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset estyvät.

Hanke käynnistyi vuonna 2009

Sisäasiainministeriön poliisiosasto käynnisti Vitja-hankkeen keväällä 2009 ja sen piti päättyä vuoden 2013 lopussa. Tavoitteena oli tehostaa ja yhtenäistää rikosprosessia sekä mahdollistaa kansalaisten sähköiset asiointipalvelut poliisin kanssa. Uudistus on tarpeen, koska vanhat järjestelmät ovat käyttökänsä päässä, ja eri viranomaisten järjestelmät eivät ole keskenään yhteensopivia.

Yhteistyösopimus toimittajan kanssa purettiin kesäkuussa 2014 ja ryhdyttiin valmistelemaan uutta kilpailutusta ja jatkovaiheita.

Hanke oli AOA:n mukaan liian laaja ja moniulotteinen yhdellä kertaa toteutettavaksi. Uudistusta valmisteltaessa monet oikeusturvan ja tietoturvan kannalta keskeiset seikat, kuten käyttö-oikeudet ja loki-järjestelmä, olivat jääneet vähälle huomiolle.

Viivästyisestä monia vaikeuksia

Hankkeen viivästyttä eduskunnan tarkastusvaliokunta totesi, että hankkeessa menetettiin useita vuosia ja miljoonia euroja, minkä lisäksi myöhästyminen vaikutti myös oikeushallinnon AIPA-hankkeen aikatauluun.

Vaikeuksia on aiheutunut myös siitä, että kilpailutuksia tehdessään sisäasiainministeriö ja oikeusministeriö ovat edenneet omia teitään. Sen sijaan, että yhteisellä kilpailutuksella olisi saatu synergiahyötyjä, joudutaan nyt kamppailemaan erilaisille alustoille rakentuvien tietojärjestelmien yhteensopivuus- ja tiedonsiirto-ongelmien kanssa.

AOA Pajuoja oli ottanut Vitja-hankkeen viivästy-
misen omana aloitteena tutkittavakseen. Hän
pyysi SM:ltä lausuntoa hankkeen etenemisestä.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 13.3.1015,
DNRO 4765/2/13*, ESITTELIJÄ JORMA KUOPUS

*Tammikuussa 2016 SM:ltä saadun selvityksen mu-
kaan vuonna 2015 hanke suunniteltiin uudelleen ja
kilpailutettiin. Sen toteutus on aiemmasta poiketen
purettu 3–6 osatoimitukseen. Hankkeen seuranta
ja valvontaa on tehostettu.*

4.3.10 HÄTÄKESKUKSET

Poliisin toimintaan liittyy läheisesti Hätäkeskus-
laitos, joka tuottaa hätäkeskuspalvelut koko Suo-
messä Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Hätäkes-
kukset ottavat vastaan pelastus-, poliisi-, sosiaali-
ja terveystoimen toimialaan kuuluvia hätäilmoi-
tuksia sekä muita ihmisten, ympäristön ja omai-
suuden turvallisuuteen liittyviä ilmoituksia ja
välittävät ne edelleen auttaville eri viranomaisil-
le ja yhteistyökumppaneille.

Hätäkeskuslaitoksen esikuntatehtäviä hoitaa
keskushallinto Porissa. Hätäkeskustoiminta on
keskitetty kuuteen hätäkeskukseen, jotka sijait-
sevat Keravalla, Kuopiossa, Oulussa, Porissa, Tu-
russa ja Vaasassa.

Vuosina 2016–2017 on tarkoitus ottaa käyt-
töön uusi hätäkeskustietojärjestelmä. Tähän asti
jokaisessa hätäkeskuksessa on ollut oma tietojär-
jestelmäkokonaisuus. Uudistuksen tavoitteena
on aikaansaada valtakunnallinen ja kaikkien hä-
täkeskustoimintaan osallistuvien toimijoiden
yhteiskäytössä oleva järjestelmä.

Hätäkeskustoiminnasta annettua laki muutet-
tiin vuonna 2015 niin, että hätäkeskuslaitoksella
on oikeus siirtää vastaanottamansa hätäilmoitus
erilliseen jonoon odottamaan vastausta, jos ilmoi-
tus tulee sellaisesta liittymästä tai laitteesta, jota
ei pystytä tunnistamaan eikä paikantamaan. Tämä
tarkoittaa ennen muuta hätäpuheluista SIM-kor-

tittomista matkapuhelimista. Suuren osan SIM-
kortittomista puhelimista tulleista puheluista on
havaittu olleen aiheettomia tai ilkeävaltaisia.

Lainmuutoksen tavoitteena on vapauttaa hä-
täkeskuspäivystäjiä vastaamaan sellaisiin puhe-
luihin, joissa avuntarve on kriittistä ja kiireellistä.
Keravan hätäkeskukseen tehdyllä tarkastuksella
kuultiin, että noin viidesosa hätäkeskukseen tul-
leista puheluista on ollut hätäkeskukseen kuulu-
mattomia. Esimerkiksi uudet kansalaisten neuvon-
tapalvelunumerot eivät ole hätäkeskuksen mu-
kaan vaikuttaneet turhien puheluiden määrään.

Sisäasianministeriön pelastusosaston tarkas-
tuksella keskusteltiin muun muassa hätäkeskus-
toiminnasta. Pelastusosaston mukaan hätäkes-
kuslaitos toimii hyvin, mutta hätäkeskusten hen-
kilöstön määrä on kriittisellä rajalla, eikä sitä voi-
da vähentää.

Hätäkeskuslaitokseen ja hätäkeskuksiin koh-
distuvia kanteluita ratkaistiin vuoden aikana 11
kappaletta.

Hätäkeskuskantelut koskevat yleensä päivys-
täjien kiireellisyysarvioita erityisesti sairaankul-
jetuksen hälyttämisessä, päivystäjien käyttäyty-
mistä hätäpuhelun aikana ja sitä, että tehtävää
ei välitetty.

Päivystäjän käyttäytymistä arvosteleviin kan-
teluihin on yleensä saatavissa perusteellinen sel-
vitys, sillä kaikki puhelut nauhoitetaan. On il-
meistä, että päivystäjien tietoisuus nauhoittami-
sesta parantaa palvelun laatua.

Eräässä kantelussa hätäkeskus ei välittänyt
poliisille tietoa rattijuopumusepäilystä, koska
aiemman nuorison metelöimistä koskevan pu-
helun perusteella se oli välittänyt yhden tehtä-
vän poliisille, ja poliisi oli jo käynyt paikalla.

AOA:n sijainen katsoi, että käytettävissä ole-
van puhelutallenteen perusteella välittyi kuva jos-
sain määrin välinpitämättömästä suhtautumisesta
asialliseen ja asiallisesti uutta tietoa sisältäneeseen
ilmoitukseen. Ilmoittajan antamia tietoja ei
kirjattu hätäkeskusjärjestelmään eikä tietoja väli-
tetty poliisille.

AOA:n sijaisen mukaan oikea menettely olisi ollut se, että ilmoittajan tiedot olisi kirjattu hätäkeskuksen tietojärjestelmään ja tieto olisi välitetty poliisille. Perusteltua olisi ollut, että poliisi, ei hätäkeskuspäivystäjä, tekee ratkaisun siitä, mihin ilmoitus mahdollisesta antaa aiheutta. Mikäli tehtävä olisi välitetty, poliisipartio tai poliisin kenttäjohto olisi voinut harkita, antaako ilmoitus aiheutta esimerkiksi ennalta estäviin toimenpiteisiin. Hätäkeskuspäivystäjä ei voi tietää puhelua vastaanottaessaan, millä tiedoilla tai asiasisällöllä myöhemmin on tai voi olla merkitystä.

AOA:N SIJAINEN PÖLÖSEN PÄÄTÖS 8.7.2015,
DNRO 5034/4/14*, ESITTELIJÄ PETER FAGERHOLM

4.3.11 PELASTUSTOIMI

Pelastustoimea koskevat kantelut liittyvät yleensä ensihoitotehtäviin ja sairaankuljetukseen, ja niitä käsitellään terveydenhuollon yhteydessä. Muita kanteluita tulee varsin harvoin, lähinnä pelastushallinnon virka- tai työsuhteasioihin liittyen. Sen sijaan itse pelastustehtäviä käsitteleviä kanteluita ei juuri ole ollut.

Tarkastuksia tehtiin kolme. Sisäministeriön pelastusosaston tarkastuksella kuultiin, että sote-uudistus tulee vaikuttamaan merkittävästi pelastustoimeen ja sen palveluihin. Tavoitteena on yhdenmukaisten pelastustoimen palveluiden luominen koko maahan.

Toisaalta ensihoitotehtäviä tarjoavat yksityiset palveluntarjoajat ovat saattaneet pelastustoimen ensihoitotehtävät EU:n komission käsitelyyn. Yksityiset palveluntarjoajat katsovat pelastustoimen vääristävän vapaata kilpailua, sillä pelastustoimen ensihoitopalveluja ei ole kilpailutettu. Komissio ei ole vielä ottanut kantaa asiaan. Pelastusosaston näkemyksen mukaan todennäköisesti ainakin kiireettömät palvelut, kuten potilaiden siirto hoitolaitoksesta toiseen, tulee jatkossa kilpailuttaa, vaikka nykyinen käytäntö kiiiretilanteissa sallittaisiin.



Helsingin kaupungin pelastuslaitokseen ja Helsingin Pelastuskouluun tehtiin tarkastus marraskuussa. Kuvassa vasemmalta pelastusjohtaja Jorma Lilja, pelastustoimen päällikkö Jari Korkiamäki sekä esittelijäneuvokset Juha Haapamäki ja Mikko Eteläpää oikeusasiamiehen kansliasta.

Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen tarkastuksella käytiin lävitse pelastuslaitoksen vuoden 2013 lopulla käyttöön otettua uutta organisaatiota ja laitoksen kalustoa. Sote-uudistukseen liittyen esiteltiin pelastustoimen mahdollisia organisatiovaihtoehtoja, joista yksi on viiden pelastuslaitoksen malli nykyisen 22 pelastuslaitoksen sijaan.

Helsingin pelastuskoulun tarkastuksella teemana oli koulutus. Helsingin pelastuskoulun koulutus on jonkin verran laajempaa kuin Pelastusopiston, koska koulutuksessa on otettava huomioon Helsingin erityispiirteet. Yhteistyö Pelastusopiston kanssa on hyvää ja Helsingin pelastuskoulu ostaa palveluita Pelastusopistolta. Pelastusopisto hyväksyy Helsingin pelastuskoulun opetussuunnitelman.

4.4

Sotilasasiat ja puolustushallinto

Oikeusasiamiehen tulee seurata erityisesti varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä kriisinhallintahenkilöstön kohtelua ja tarkastaa puolustusvoimien eri yksiköitä. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain mukaan oikeusasiamiehelle kuuluvat puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta ja kriisinhallintahenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat.

Oikeusasiamiehen kansliassa sotilasasioihin luetaan kuuluviksi myös asiat, jotka koskevat sisäasiainministeriön alaista, mutta sotilaallisesti järjestettyä Rajavartiolaitosta. Sen sijaan sotilasvamma-asiat on luokiteltu sosiaaliturvan piiriin.

Sotilasasiat ja puolustushallinto kuuluvat AOA *Maija Sakslinin* valvontaan. Pääesittelijänä toimi oikeusasiamiehensihteeri *Kristian Holman*. Kaikki kohdassa 4.4.3 esitellyt tapaukset ovat AOA Sakslinin ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä.

4.4.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Yleistä

Pääosa puolustushallinnossa vuonna 2012 käynnistetyn puolustusvoimauudistuksen rakenteellisista muutoksista ja uusien toimintaprosessien käyttöönotosta tapahtui vuoden 2015 alussa. Kulunut vuosi oli uudistetun organisaation ja toimintamallien vakiinnuttamisen aikaa. Uudistuksen tavoite on Suomen puolustuskyvystä huolehtiminen ja pysyvien kustannussäästöjen aikaansaaminen. Uudistuksella puolustusvoimat sopeutettiin pieneneviin ikäluokkiin ja kasvaviin kustannuspaineisiin. Puolustusvoimauudistuksen rakenteellisilla muutoksilla tavoitellaan n. 130–135 milj. euron pysyviä menosäästöjä vuodesta 2016 alkaen.

Vuoden 2015 alusta puolustusvoimien rauhan ajan organisaatio koostuu Pääesikunnasta ja sen alaisesta viidestä laitoksesta, maa-, meri- ja ilmapuolustusvoimista sekä Maanpuolustuskorkeakoulusta. Puolustusvoimien hallintorakenne on uudistuksen jälkeen kolmiportainen. Sotilasläänit ja sotilasläänien esikunnat lakkautettiin sekä johtamisrakenne uudistettiin. Logistiikan toiminnot keskitettiin. Henkilöstö- ja taloushallinnon palvelut koottiin yhteen palvelukeskukseen. Kokonaisuutena hallintoyksiköiden määrä väheni lähes 40 %.

Puolustusvoimien henkilöstömäärä väheni 2100 työntekijällä, 14400:sta 12300:een. Henkilöstön vähennyksessä hyödynnettiin usean vuoden luontaista poistumaa ja erillisiä henkilöstön tukitoimia, esimerkiksi siirtoa toisen työnantajan palvelukseen ja irtisanoutumiskorvausta. Noin 1500 ihmistä siirtyi toiselle paikkakunnalle ja noin 2000 ihmisen tehtävä vaihtui samalla palveluspaikkakunnalla. Sotilastehtävissä palvelee noin 8 000 eli kaksi kolmannelle koko henkilöstöstä.

Puolustusvoimauudistuksen myötä joukko-osastot ovat suurempia kokonaisuuksia. Usean joukko-osaston toiminta on jaettu useammalle paikkakunnalle, mikä aiheuttaa omat erityispiirteensä toiminnalle jo alkaen komentajan virkapaikan sijainnista aina erilaisten toimintatapojen ja -kulttuurien yhteensovittamiseen. Lisäksi sotilaskurinpito- ja vahinkopäätösasioissa asianosaisten kuulemisten suorittaminen voi olla ongelmallista asianosaisten ja asiaa hoitavan henkilön välisen etäisyyden takia.

Puolustusvoimauudistus on vaikuttanut myös varusmiesten palvelusolosuhteisiin ja heidän saamaansa varusmieskoulutukseen. Varusmieskoulutusta antavia joukko-osastoja on vuoden 2015 alusta 16 kappaletta. Puolustusvoimauudistuksen yhteydessä Puolustusvoimat kohdensi perusyksiköihin lisää kouluttajia. Tavoitteena on 2,5 kouluttajaa joukkuetta kohden. Lisääntyneet koulutta-

jaresurssit mahdollistavat harjoituksien laadukkaamman suunnittelun, toteuttamisen ja arvioinnin sekä yksilöllisemmän ohjauksen ja palautteen.

Varuskuntien lakkauttamiset ovat pidentäneet varusmiesten loma- ja palvelusmatkoja. Useat varusmiehet joutuvat matkustamaan palvelupaikkaansa satojen kilometrien päähän kotikunnastaan. Toisaalta asevelvollisuuslakia muutettiin puolustusvoimauudistuksen yhteydessä siten, että varusmiesten kotimaan lomamatkat koti- tai asuinpaikkakunnalle tulivat maksuttomiksi. Aiemmin maksuttomien lomamatkojen lukumäärästä oli säädetty. Myös kasarmirakennusten tilaongelmia oli ilmennyt. Varusmiehet joutuivat majoittumaan kasarmirakennuksissa täysissä tuvilla. Ahtaat majoitusolosuhteet aiheuttivat ongelmia varusmiesten omaisuuden säilytystilojen riittävyydelle sekä sisäilman laadulle.

Vaikka puolustusvoimauudistuksen toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet on saavutettu, on pidemmän aikavälin taloudellisena huolena ollut rahoituksen järjestäminen puolustusmateriaali-investointeihin. Vanhentumassa on esimerkiksi ilmatorjunta- ja panssarintorjuntakalustoa. Myös elinkaarensa päähän tulevan ilmavoimien hävittäjäkaluston muodostaman suorituskyvyn korvaaminen on tulevaisuudessa välttämätöntä. Hävittäjähankinnan valmistelut aloitettiin vuoden 2015 aikana.

Puolustusvoimien sodan ajan joukoista yli 90 % on reserviläisiä. Puolustusvoimat lähetti toukokuussa 2015 kirjeen noin 900 000 reserviläiselle. Kirjeissä kerrottiin henkilön mahdollisesta sodan ajan sijoituksesta Puolustusvoimien organisaatioon, muusta varauksesta poikkeusolojen tehtävään tai siitä, ettei henkilöllä ole tällä hetkellä yksilöityä sodan ajan sijoitusta. Reserviläiskirjeen taustalla on Suomalainen asevelvollisuus -työryhmän toimenpidesuositus parantaa yhteydenpitoa reserviläisiin (Suomalainen asevelvollisuus, puolustusministeriön julkaisuja 2010). Reserviläiskirjeestä tehtiin eduskunnan oikeusasiamiehelle vuoden 2015 aikana yksi kantelu, jossa arvosteltiin yhdenvertaisuuden näkökulmasta menettelyä olla lähettämättä kirjettä rauhan aikana asevelvollisuudesta vapautetuille henkilöille.

Suomen suurin joukko kriisinhallintaoperaatioissa on Libanonissa YK:n UNIFIL-operaatioissa. Tämän lisäksi Suomi on osallistunut Afganistanissa toimivaan Naton Resolute Support -operaatioon ja vuonna 2015 tehtiin päätös suomalaisen joukon osallistumisesta koulutustehtävään Irakissa sekä Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Välimerellä ihmisalakuljetuksen torjumiseksi.

Rajavartiolaitoksen tehtävistä vastaa yhdeksän hallintoyksikköä. Ne ovat Rajavartiolaitoksen esikunta (joka toimii myös sisäministeriön rajavartio-osastona), Kaakkois-Suomen, Pohjois-Karjalan, Kainuun ja Lapin rajavartiostot, Suomenlahden ja Länsi-Suomen merivartiostot, Vartiolentolaivue sekä Raja- ja merivartiokoulu. Varusmieskoulutusta annetaan Pohjois-Karjalan ja Lapin rajavartiostossa sekä Raja- ja merivartiokoulussa. Rajavartiolaitoksen toiminnan painopiste on itärajalta. Rajavartiolaitos osallistuu myös turvapaikkatilanteen hallintaan tukemalla poliisia ja maahanmuuttovirastoa turvapaikanhakijoiden vastaanotossa ja rekisteröinnissä. Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtiin muutamia lähinnä kannanotoiksi tulkittavia kanteluita, jossa vaadittiin rajavalvonnan väliaikaista palauttamista sisärajoi- le johtuen Ruotsista Tornion kautta Suomeen saapuneiden turvapaikanhakijoiden määrästä.

Ajankohtaisia lainsäädäntöhankkeita ja -muutoksia

Hallitusohjelmassa esitetyn Suomeen luotavan uuden tiedustelulainsäädännön valmistelu on vireillä. Lainsäädännön myötä halutaan kyetä vastaamaan aiempaa paremmin turvallisuusympäristön muutoksiin ja Suomea koskeviin uudenlaisiin uhkiin. Sisäministeriö johtaa siviilitiedustelua koskevaa hanketta, puolustusministeriö sotilastiedustelua koskevaa ja oikeusministeriö perustuslain mahdollista muuttamista koskevaa hanketta. Hankkeita valmistelee kolme erillistä työryhmää. Puolustusministeriön työryhmän tehtävänä on valmistella ehdotus puolustusvoi-

mien tiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi. AOA Sakslin on pysyvänä asiantuntijana oikeusministeriön työryhmässä.

Puolustusvoimien terveydenhuollon valvonta siirtyy Valviralle ja aluehallintovirastoille lainmuutoksen myötä vuoden 2016 alusta. Valvira ja aluehallintovirasto voivat valvoa puolustusvoimien terveydenhuoltoa pääasiallisesti samoin periaattein kuin kunnallista terveydenhuoltoa. Tähän asti valvontaa ovat tehneet Pääesikunta ja eduskunnan oikeusasiamies. Muutos parantaa potilaiden oikeusturvaa, sillä kantahenkilökunta ja varusmiehet voivat osoittaa valituksensa ulkopuolisille organisaatioille, jotka käsittelevät muutkin vastaavat valitukset.

Eduskunta hyväksyi marraskuussa 2015 työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädäntömuutoksen, joka tulee voimaan vuoden 2017 alusta. Keskeisin muutos on työeläkejärjestelmää koskeva eläkkeelle siirtymisen myöhentäminen vuodesta 2018 alkaen kolme kuukautta vuodessa, kunnes myöhennys on 24 kuukautta. Lainmuutos koskee myös sotilaseläkejärjestelmän piiriin kuuluvia.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettua lakia muutettiin siten, että lakia voitaisiin jatkossa soveltaa sotilaallisen kriisinhallinnan lisäksi myös sotilaiden lähettämiseen sotilastehtäviin muuhun kansainväliseen kriisinhallintaan. Lakimuutos tuli voimaan 1.6.2015.

Sisäministeriössä on käynnissä hanke Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta annetun lain valmistelemiseksi. Uuteen lakiin siirrettäisiin nykyisin rajavartiolaitaissa olevat Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa koskevat säännökset. Toimivaltuudesta salaisessa tiedonhankinnassa ja salaisten pakkokeinojen käytössä säädettäisiin tarkkarajaisesti. Tällä hetkellä Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa koskevat säännökset on määritelty rajavartiolaitaissa viittaamalla poliisilakiin, esitutkintalakiin ja pakkokeinolakiin.

4.4.2 SOTILASASIOITA KOSKEVA LAILLISUUSVALVONTA

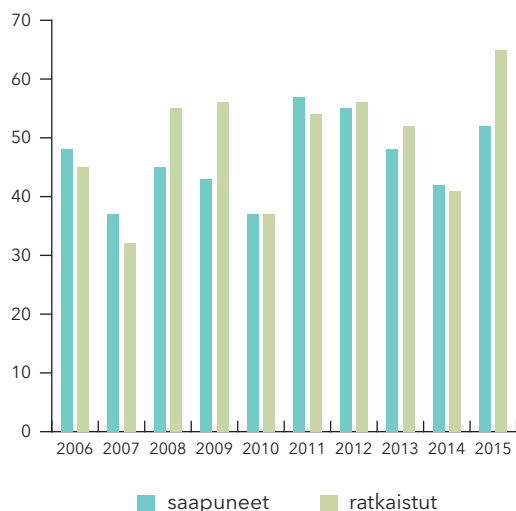
Yleistä

Sotilasasioista kantelevat puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen varusmiehet – joskus myös varusmiesten vanhemmat – ja vakinainen henkilökunta. Usein oikeusasiamiehen puoleen kääntyy vasta palveluksen päätyttyä. Tämän vuoksi varuskuntien tarkastukset ovat käytännössä tärkein keino saada tietoa varusmiesten kohtelusta. Esiin tulleita asioita otetaan usein selvitettäväksi muun muassa varuskuntatarkastuksilla käytyjen luottamuksellisten keskustelujen perusteella.

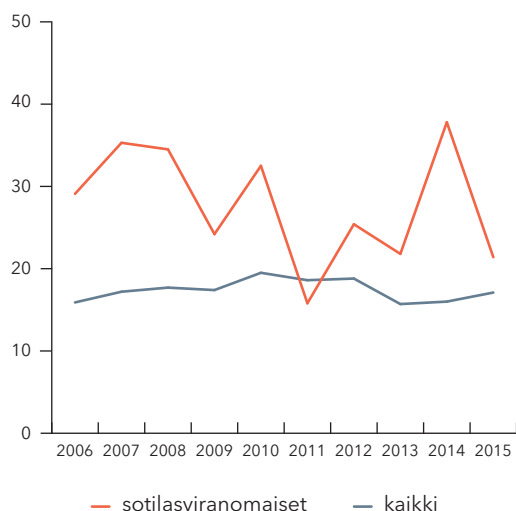
Puolustushallintoa ja Rajavartiolaitosta koskevia kanteluita kirjattiin saapuneeksi 52 (edellisenä vuonna 42) ja asioita ratkaistiin 65 (41).

Varusmiehet kantelevat muun muassa palvelusolosuhteistaan ja kohtelustaan. Palvelusolosuhteita koskeva tyytymättömyys liittyy varsin usein kasarmirakennusten huonona pidettyyn sisäilman laatuun sekä mahdollisuuksiin käyttää mobiililaitteita varusmiespalveluksen aikana. Myös kouluttajien käyttäytymisestä varusmiehiä kohtaan kannellaan jonkin verran. Oikeusasiamies on useissa ratkaisuisaan korostanut esimiesten vastuuta siitä, ettei heidän alaisissaan joukoissa esiinny epäasianmukaisia menettelytapoja. Kynnys saapua tarkastuksen yhteydessä pidettävään luottamukselliseen keskusteluun oikeusasiamiehen kanssa on matala.

Suuri osa kansliaan lähetetyistä sotilaskanteluista on henkilökunnan tekemiä. Henkilökunnan kantelut liittyvät useimmiten virkanimityksiin ja tehtävään määäämisiin, siirtoihin, vaativuusluokitukseen sekä virka- ja työehtosopimusasioihin. Oikeusasiamies ei toimivaltansa puitteissa voi puuttua moniin näistä kysymyksistä.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2006–2015



Toimenpideprosentti vuosina 2006–2015

Tarkastukset

Varuskuntatarkastuksia on perinteisesti tehnyt se ratkaisija – oikeusasiamies tai jompikumpi apulaisoikeusasiamiehistä –, jolle tehtävä kuuluu ratkaisijoiden keskinäisen työnjaon perusteella. Viime vuosina tarkastuksia ovat tehneet myös esittelijät ratkaisijan määräyksestä.

Tarkastukset ovat yleensä ennalta sovittuja ja niissä noudatetaan ennalta määrättyä ohjelmaa. Joidenkin tarkastusten yhteydessä on suoritettu ennalta ilmoittamaton tarkastuskäynti joukko-osaston vapautensa menettäneiden säilytystiloihin. Tarkastus on tällöin perustunut oikeusasiamiehen tehtävään YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan tarkoittamana kansallisena valvontaelimenä. Näistä tarkastuksista tarkemmin s. 75.

Vuonna 2015 tarkastettiin puolustusvoimien yksiköistä Kaartin Jääkärirykmentti, Utin Jääkärirykmentti, Maanpuolustuskorkeakoulu, Maasotakouluun kuuluvat Haminan ja Lappeenrannan toimipisteet sekä Porin Prikaatiin kuuluvat Niinisalon ja Säkylän toimipisteet. Lisäksi Jääkäriprikaatin Rovaniemen toimipisteessä, Kaartin Jääkärirykmentissä ja Kainuun Prikaatissa suoritettiin apulaisoikeusasiamiehen määräämän esittelijöiden toimesta ennalta ilmoittamattomat tarkastukset vapautensa menettäneiden säilytystiloihin. Rajavartiolaitoksen yksiköistä tarkastettiin Kaakkois-Suomen rajavartiosto, Raja- ja merivartiokoulu sekä Suomenlahden Merivartiostoon kuuluva Helsingin rajatarkastusosasto.

Varuskuntatarkastusten yhteydessä varusmiehille ja vakinaiselle henkilökunnalle varataan tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun. Varusmieskeskusteluissa tulee usein esille asioita, jotka otetaan esiin loppukeskustelussa komentajan kanssa. Monet ongelmat hoidetaan tällä tavoin. Jos kysymys on periaatteellisista asioista tai vakavista epäkohdista, oikeusasiamies voi käynnistää erillisen selvityksen tai esitutinnan.



Vuonna 2015 puolustusvoimien yksiköihin tehtiin yhdeksän tarkastusta. Toukokuussa AOA Maija Sakslin teki tarkastuksen Reserviupseerikouluun Haminaan.

Tarkastuksilla on käynyt ilmi varusmiestoimikuntien tärkeä rooli palvelusolosuhteita kehitettäessä. Niiden edustajat ovat usein tuoneet esiin epäkohtia, jotka eivät muutoin olisi tulleet ilmi. Myös lääkärin, papin ja sosiaalikuraattorin kanssa käydyissä keskusteluissa ovat esillä erityisesti varusmiesten palvelusolosuhteisiin ja kohteluun liittyvät kysymykset. Varusmiesten taloudelliset ongelmat ovat yksi tarkastuksilla esiin nouseva kestoaihe. Suurin osa sosiaalikuraattorien käsittelemistä asioista koskee toimeentuloa. Varusmiesten talousongelmat liittyvät tyypillisesti velkaantumiseen, esimerkiksi pikavipeistä aiheutuviin vaikeuksiin.

Lisäksi AOA Sakslin tapasi vuoden aikana Varusmiesliiton edustajia saadakseen tietoa varusmiespalvelukseen liittyvistä ajankohtaisista asioista varusmiesten edunvalvonnan näkökulmasta. Tapaamisessa nousi esille erityisesti huoli yksinasuvien asevelvollisen taloudellisesta toimeentulosta.

Havainnot tarkastuksista

Utin Jääkärirykmentin Erikoisjääkäripataljoonassa käytettiin punnerruttamista lihaskunnon kohottamisen ohella myös seuraamuksena epätyytyvästä koulutussuorituksesta. Varusmiehet eivät varsinaisesti esittäneet arvostelua punnerruttamisesta vaan sen miellettiin olevan osa ”laskuvarjojääkärihenkeä”. Kysymys oli jonkinlaisesta perinnetavasta. Eduskunnan oikeusasiamies on aikaisempien tarkastustensa yhteydessä esittänyt kielteisen näkemyksensä punnerruttamisen – ja ylipäätään muunkin liikuntakoulutuksen – käytämisestä rangaistuksena. Utin Jääkärirykmentin käytäntö punnerruttamisesta ei vaikuttanut muuttuneen laillisuusvalvojan kannanotoista huolimatta. AOA pyysi Pääesikuntaa ilmoittamaan vuoden 2015 loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin Utin Jääkärirykmentissä on ryhdytty sen varmistamiseksi, ettei punnerruttamista tapahdu rangaistustarkoituksessa.

Pääesikunnan ilmoituksen mukaan Utin jääkäri-rykmentissä on rykmentin johdon toimin käsketty koulutusta pitävälle Laskuvarjojääkärikomppanian kouluttajille noudattaa ohjeistusta. Samalla on korostettu edelleen, että punnertaminen liittyy hyppy- ja liikuntakoulutukseen, mutta sitä ei käytetä missään muussa koulutustapahtumassa eikä varsinaan rangaistustarkoituksessa. Jos tällaista toimintaa havaitaan, on toimivaltaisen kurinpitoesimiehen puututtava asiaan ja aloitettava mahdollisesti esitutkinta.

Porin Prikaatin ja Maasotakoulun tarkastusten yhteydessä varusmiesten kanssa käydyissä luottamuksellisissa keskusteluissa kerrottiin eräiden yksiköiden kouluttajien epäasiallisesta käyttäytymisestä ja kielenkäytöstä varusmiehiä kohtaan. Epäasiallinen menettely oli molemmissa kohteissa ilmennyt varusmiehille huutamisenä ja heidän haukkumisenaan nöyryyttävällä tavalla. AOA saattoi molempien tarkastuksen yhteydessä havaintonsa joukko-osaston komentajan tietoon ja toimenpiteitä varten.

Tarkastusten yhteydessä tuli esille myös lääkäreiden puute joukko-osastoissa. Porin Prikaatin Niinisalon toimipisteessä sekä Kaartin Jääkärirykmentissä lääkärin tehtäviä hoidetaan osittain ostopalveluna.

Useissa varuskunnissa tuotiin esiin myös kasarmirakennusten huonon sisäilman aiheuttamat terveyshaitat. Kaartin Rykmentissä ja Utin Jääkärirykmentissä kasarmirakennusten tuvissa majoittui 10–12 varusmiestä. Tupien majoitustilanne vaikutti niiden ilmanvaihtoon.

Raja- ja merivartiokoulussa varusmiehille ja henkilökunnalle oli tarjolla ns. vaarakortteja, joihin voitiin kirjata vaaraa aiheuttaneet läheltä piti-tilanteet. Vaarakortti voitiin jättää nimettömänä tai omilla yhteystiedoilla varustettuna joko esimiehelle tai yksikön palautelaatikkoon. Ilmoituksen pystyi tekemään myös suullisesti. Menettelyä pidettiin hyvänä ja sillä pyrittiin palvelusturvallisuuden kehittämiseen sekä tunnistamaan palvelusajan riskejä. Kerrottu menettely on käytössä myös osassa puolustusvoimien joukko-osastoja osana työ- ja palvelusturvallisuusjärjestelmää.

4.4.3 RATKAISUJA

Varusmiesten äänestysmahdollisuus Euroopan parlamentin vaaleissa

Kantelija arvosteli Suomenlahden Meripuolustusalueeseen kuuluvan miinalaiva Hämeenmaan päällikön menettelyä äänestysmahdollisuuden antamisessa varusmiehille vuoden 2014 Euroopan parlamentin vaaleissa. Kantelun mukaan kolmannekselle aluksella palvelevista varusmiehistä ei tarjottu mahdollisuutta äänestää vaalipäivänä eikä heille annettu tietoa mahdollisuudesta äänestää ennakkoon Kirkkonummella laivan ollessa kotisatamassa.

Varusmiehet olivat varusmiesjohtajien palaverin yhteydessä tiedustelleet miinalaivan I-upseerilta mahdollisuutta äänestää varsinaisena vaalipäivänä. Miinalaivan I-upseeri oli todennut, ettei varusmiehille voida myöntää lomaa varsinaisena

vaalipäivänä niin, että he pääsisivät äänestämään omille äänestyspaikkakunnilleen. Kantelijan selvitettyä asiaa jälkikäteen, oli ilmennyt että ne varusmiehet, joille ei tarjottu mahdollisuutta äänestämiseen ennakkoon, olisi tullut päästää lomalle varsinaisena vaalipäivänä siten, että he olisivat ehtineet omalle äänestyspaikkakunnalleen.

Selvityksen mukaan aluksen varusmiehet on jaettu kolmeen lomaryhmään. Varusmiesten toinen lomaryhmä on ollut vahtipalveluksessa ennakköäänestysaikaan mukaan lukien siihen sisältyneen viikonlopun. Ryhmälle ei ole myönnetty pidennettyjä iltavapaita, mutta heillä on ollut mahdollisuus varuskuntavapaaseen klo 18–21 välisenä aikana aluksen ollessa kotisatamassa 14.–18.5.2014 välisenä aikana. Tällöin varusmiehillä on ollut oikeus poistua varuskunnasta ja vapaan aikana olisi ehtinyt käyttää äänestysmahdollisuutta Kirkkonummella, jossa on ollut arkisin kello 20 asti auki olleita ennakköäänestyspaikkoja. Varusmiesten toinen lomaryhmä on ollut määrättyä meripalvelukseen myös varsinaisena vaalipäivänä.

Asiassa ei erikseen kiinnitetty varusmiesten huomiota siihen, että näillä ei ole lomaa ennakköäänestysaikana eikä varsinaisena vaalipäivänä. Osaltaan tähän olivat vaikuttaneet sijaisuusjärjestelyt aluksella ja uusi laivamestari, jolla ei vielä ole ollut kokemusta vaaleista. Varusmiesten ilmoitus aluksen I-upseerille kahta päivää ennen vaaleja ei ollut välittynyt päällikölle tämän palatua alukselle. Näin aluksella ei erikseen ryhdytty järjestelyihin lomautuksen järjestämiseksi äänestämättömille varusmiehille.

Saadun selvityksen mukaan sinänsä kenenkään oikeutta äänestää ei tapauksessa ole loukattu. Merivoimien Esikunta on selvityksensä yhteydessä kiinnittänyt Suomenlahden Meripuolustusalueen ja asianosaisten vakavaa huomiota siihen, että vaaleja koskien on sekä lomien suunnittelu että etenkin asioista tiedottaminen varusmiehille hoidettava siten, että mahdollisuutta äänioikeuden käyttämiseen edistetään. Näin oli myös Pääesikunta ohjeistanut vuoden 2014 europarlamenttivaaleja koskevassa käskyssään.

AOA totesi, että julkisen vallan tehtäväksi on perustuslaissa säädetty edistää yksilön mahdolli-

suuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Puheena olevassa tapauksessa tämä tarkoittaa, että puolustusvoimien tehtävänä on viranomaisena varmistua siitä, että varusmiehet voivat käyttää äänioikeuttaan. Julkiselle vallalle asetettu toimintavelvoite tarkoittaa myös sitä, ettei jokaisen perusoikeudeksi säädettyjen osallistumisoikeuksien asianmukaisesta toteutumisesta saa jäädä epävarmuutta. AOA:n mukaan varusmiesten äänioikeuden käyttömahdollisuutta ei tässä tapauksessa turvattu riittävällä tavalla.

Asiassa on kysymys perustuslaissa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa turvattujen osallistumisoikeuksien toteutumisesta. Julkisen vallan velvollisuus edistää perusoikeuksien toteutumista edellyttää, että menettelytapojen varusmiehille äänestysmahdollisuuden varaamisessa tulee olla sellaiset, ettei jälkikäteen jää epävarmuutta siitä, että yksittäinen varusmies tai varusmiehistä koostuva ryhmä ei olisi mahdollisesti päässyt toteuttamaan tätä perusoikeuttaan. AOA saattoi käsityksensä Suomenlahden meripuolustusalueen sekä miinalaivan päällikön tietoon (3068/4/14*).

Sotilaan virka- ja yksityisroolin rajanvetoa

Aluetoimiston päällikkönä toiminut eversti oli osoittanut prikaatin komentajalle ja työsuojelupäällikölle sähköpostiviestin, jossa hän oli tuonut esiin prikaatin sosiaalikuraattorina toimineen vaimonsa sekä toisen sosiaalikuraattorin (kantelija) välisessä yhteistoiminnassa ilmenneitä ongelmia. Eversti oli kertonut toisen sosiaalikuraattorin terrorisoineen ja haukkuneen hänen vaimoaan sekä todennut asiassa tapahtuneen väärän henkilövalinnan. Lisäksi sähköpostiviestissä oli kerrottu kantelijan työhistoriasta ja todettu, että mikäli kyseinen henkilö tulee saamaan puolustusvoimauudistuksen yhteydessä edelleen töitä puolustusvoimista, eversti tulisi tekemään asiasta ”jutun” Pääesikunnalle ja Maavoimien Esikunnalle. Viestin mukaan ”tutkintatoimistolle olisi tässäkin töitä”.

Prikaatin komentaja oli vastannut viestin lähettäjälle toden tämän viestin olevan sisällöltään everstin asemassa toimivalle upseerille sopimaton ja että työilmapiiiriongelmaan tullaan puuttumaan asian edellyttämällä tavalla työsuojeluorganisaation toimenpitein. Eversti vastasi edelleen komentajalle tuoneensa huolensa työilmapiiiriongelma- ta yksityishenkilönä ja vaimonsa terveydestä huolissaan olevana aviomiehenä.

Oikeusasiamiehelle antamassaan selvityksessä eversti ei mielestään käyttänyt virka-asemaansa missään tilanteessa väärin. Kaikkiin prikaatin komentajalle ja työsuojelupäällikölle osoitetussa viestissä esille ottamiinsa asioihin hänellä on ollut painavat perusteet ja ne ovat perustuneet tosiasioiden, ei olettamuksiin. Hän ei ole prikaatin ulkopuolinen virkamies, kuten kantelija oli väittänyt, vaan esikunnan yhden osaston päällikkö ja kyseisessä tehtävässä täysivaltainen johtoryhmän ja työyhteisön jäsen ja hänellä on ollut virkamiehenä ja operatiivisen osaston päällikkönä, kuten kaikilla muillakin työyhteisön jäsenenä, oikeus ja velvollisuus puuttua kaikkeen epäasialliseen käytäytymiseen, epäasiallisiin menettelyihin ja tehtävien hoitamisen laiminlyönteihin tai välinpitämättömyyden asioiden hoitoon prikaatissa, kuten hän oli tehnyt.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan näkökulmasta asiassa oli kysymys siitä, oliko kantelussa arvosteltu menettely tutkittavissa viestin kirjoittaneen upseerin virkamiesaseman kautta, vai oliko kyse sellaisesta menettelystä yksityishenkilönä, jonka tutkimiseen oikeusasiamies ei ole toimivaltainen.

Perustuslaki rajaa oikeusasiamiehen valvonnan koskemaan virkamiehen toimintaa virassaan. Vaikka ammattisotilaalla onkin laista johdettava velvollisuus myös yksityiselämässään käyttäytyä siten, ettei luottamus puolustusvoimille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen tehtävien hoitamiseen vaarannu, oikeusasiamies ei vakiintuneesti ole puuttunut ammattisotilaan toimintaan tämän yksityiselämässä.

AOA totesi ensinnäkin, että virkamies voi toimia erilaisissa rooleissa, kuten virkamiehenä, yksityishenkilönä tai yleisemmin kansalaisroolissa.

Virkamiehen erilaisten roolien toisistaan erottaminen on lähtökohtaisesti vaikeaa ja edellyttää usein hienojakoista tarkastelua. Pelkkä väite toimimisesta yksityishenkilönä ei sellaisenaan riitä. Varsinkin jälkikäteen irtisanoutuminen virkaroolista voi olla mahdotonta. Tapauksen olosuhteista tulee päätellä, onko kysymys viime kädessä yksityis- vai virkaroolissa toimimisesta.

Kantelussa arvostellun viestin lähettämistä pa puolustusvoimien virkakäyttöön tarkoitettua asianhallintajärjestelmällä ja sen sisältö kantelijan työssä suoriutumista kohdistettua arvostelua koskevilta osin viittaavat siihen, että kyse on ollut ainakin osittain toimimisesta virkaroolissa. Lisäksi viestissä käsitelty asia koski prikaatin sisäistä työilmapiiriä, josta työyhteisön ulkopuolisella yksityishenkilöllä ei lähtökohtaisesti ole tietoa, ja se oli osoitettu komentajan ohella myös työsuojelupäällikölle.

Vaikka viestissä esitetyn arvostelun kohteena ollut sosiaalikuraattori ei suoranaisesti ollut viestin kirjoittaneen everstin alainen, olivat hänen esittämänsä arviot ja taustatiedot esimerkiksi työhistoriasta ja rekrytointiprosessista olleet sellaisia, että hän on voinut saada ne tietoonsa ainoastaan virkaroolinsa kautta. Etenkin tällaisten tietojen esille tuominen sitoi tässä tapauksessa everstin toiminnan hänen omaan virkaansa.

AOA katsoi kuitenkin olevan mahdollista, että everstin alkuperäisenä tarkoituksena oli ollut lausua mielipiteensä yksinomaan yksityishenkilönä ja toisen asianosaisen puolisona kaikkien viestissä esitettyjen väitteiden osalta. Mahdollisesta tarkoituksesta huolimatta esitetyillä kannanotoilla voitiin katsoa olevan vahvoja liittymäkohtia esittäjän virkarooliin. Viesti sisälsi myös elementtejä, joiden perusteella hänen voidaan katsoa osittain toimineen yksityishenkilön asemassa. Myös Pääesikunta oli lausunnossaan todennut, että asiassa oli vaikea erottaa, onko eversti hoitanut asiaa yksityishenkilönä vai virkamiehenä.

AOA totesi, että jos eversti olisi halunnut toimia ainoastaan yksityishenkilön roolissa, olisi hänen tullut ilmoittaa tämä selvästi heti alusta läh-

tien. Tätä velvollisuutta korosti sekin, että viesti oli lähetetty virkasähköpostia käyttäen. Vestin vastaanottaja ei tällöin voi olla tietoinen viestin yksityisestä luonteesta, ellei sitä ole tuotu viestin yhteydessä selkeästi ilmi.

AOA ei pitänyt everstin menettelyä asianmuksena työilmapiiriongelman selvittämisessä asianosaisena olleen kantelijan kannalta. Sähköpostiviestissä oli käytetty ilmaisia, jotka eivät sisältönsä ja sananvalintansa puolesta vastaa virkamieheltä ja everstin asemansa ja tehtäviensä edellyttämän asianmukaisen tehtävienhoidon vaatimusta. Viesti oli kirjoitettu kärkevään sävyyn ja kantelijaa koskevien tietojen esittäminen mainetta loukkaavalla ja halventavalla tavalla. Toisaalta merkitystä on myös sillä, että viesti oli alkujaan tarkoitettu ainoastaan prikaatin komentajalle ja työsuojelupäällikölle ja se oli tarkoitettu ilmeisimminkin luottamukselliseksi yhteydenotoksi.

Asiaa kokonaisuutena arvioitaessa oli everstin menettelyn moitittavuusarvioinnissa otettava huomioon myös everstin ymmärrettävä huoli vaimonsa terveydestä ja työssä jaksamisesta. AOA totesi myös, että jokaisen työyhteisön työntekijän tulee puuttua työpaikallaan havaitsemaansa epäasialliseen käytökseen tai muunlaiseen häirintään ja toisaalta työsuojeluasiasta käsittelevän tahon tietoon on olemassa intressi saattaa asiaan liittyviä lisätietoja. Tällaisessakin menettelyssä on muistettava virkaroolista johtuva asiallisuusvaatimus. Ilmi tulleella menettelyllä ei kuitenkaan ole AOA:n mukaan kuitenkaan yleisesti horjutettu luottamusta puolustusvoimille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. AOA saattoi käsityksensä everstin tietoon (59/4/14).

4.5

Tulli

Asiaryhmään luetaan kaikki Tullin menettelyä koskevat kantelut. Ne käsittelevät yleensä tullausta, tulliverotusta ja tullivalvontamenettelyä sekä tullirikostorjuntaa. Tulliasioden ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*. Telepakkokeinojen käytön valvonnasta katso jakso 4.6.

4.5.1

TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Euroopan unionin tullikoodeksin soveltamiseksi tarvittavat säännökset eli komission delegoitu asetus ja täytäntöönpanoasetus julkaistiin vuoden 2015 lopulla. Niitä ja tullikoodeksia sovelletaan 1.5.2016 lukien tai myöhemmin, kun tietojärjestelmämuutoksista johtuvat siirtymäajat ja siirtymäsäännösten soveltaminen ovat päättyneet, viimeistään 31.12.2020.

Kesäkuun alusta 2015 tuli voimaan Tullin rikostorjuntaa koskevaksi laiksi (TRT-laki) ja lakiin henkilötietojen käsittelystä Tullissa. Tullilaki on edelleen Tullin hallinnollista toimintaa sääntelevä yleislaki, jota noudatetaan myös rikostorjunnassa ellei muussa laissa toisin säädetä. Uudistetun tullilain on määrä tulla voimaan samanaikaisesti EU-säädösten kanssa. TRT-lain systematiikan mukaan siihen on aukikirjoitettu pakkokeinolain ja asiallisesti poliisilain sisältöä pääosin noudattavat säännökset Tullin toimivaltuuksista tullirikosten estämisessä. Keskeistä sisältöä ovat sen 3 luvun säännökset Tullin salaista tiedonhankintaa koskevista toimivaltuuksista. Laissa henkilötietojen käsittelystä Tullissa säädetään aiempaa täsmällisemmin Tullin henkilörekistereistä ja henkilötietojen käsittelystä.

Tullilakia koskevaa esitystä ei kuitenkaan ole vuoden päättyessä vielä annettu eduskunnalle. AOA antoi lausuntonsa luonnoksesta tullilaiksi ja

eräksi siihen liittyviksi laeiksi. AOA totesi muun muassa toimivaltasäännösten osalta, kun tullitoimenpiteen suorittamiseksi puututaan yksilön perusoikeuksiin, tulee perusoikeuksien rajoitusten täyttää perusoikeusrajoituksen edellytykset. Sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden lisäksi rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään.

Kulkuneuvon pysäyttämistä ja tarkastamista, henkilön pysäyttämistä ja päällysvaatteisiin ja matkatavaroihin kohdistuvaa henkilöntarkastusta koskevat pykälät eivät sen sijaan sisällä minikäänlaista toimenpiteen tarpeellisuuden arviointiin liittyvää edellytystä, vaikka niillä puututaan liikkumisvapauteen ja jossain määrin henkilökoh-taiseen vapauteen. Lisäksi AOA kiinnitti huomiota henkilöllisyyden selvittämisen, henkilöntarkastuksen edellytysten, vapaudenriiston ja eristämistarkkailun sääntelyn puutteisiin sekä tavarantoimittajien pidättämistä koskevien menettelysäännösten puuttumiseen (1607/5/15).

Kysymystä vahingonkorvauksen vanhentumisesta ns. elv-palautusasiassa ei kertomusvuoden päättyessä ollut vielä lainvoimaisesti ratkaistu. Helsingin hovioikeus antoi marraskuussa ratkaisun tilanteesta, jossa kantaja oli keskeyttänyt vanhentumisen maaliskuussa 2011. Hovioikeus katsoi, että vanhentumislain kolmen vuoden vanhentumisaika oli alkanut aikaisintaan 19.3.2009, jolloin EU-tuomioistuimen oli todennut Suomen valtion rikkoneen EU-oikeutta.

Mikäli hovioikeuden tuomio jää pysyväksi, lukuisien Helsingin kärjäoikeudessa vireillä olevien vastaavanlaisten vahingonkorvauskanteiden käsittelyä jatketaan. Kunkin kantajan on kuitenkin osoitettava, että hän on pannut kanteen vi-reille tai muutoin katkaissut vanhentumisaajan kolmen vuoden kuluessa siitä, kun hän on saanut tiedon unionin tuomioistuimen antamasta elviä

koskevasta ratkaisusta. Korkein oikeus (KKO) antoi asiassa valtiolle valitusluvan. Asian käsitte- ly KKO:ssa oli kesken vuodenvaihteessa.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) otti kantaa autoverolain vuoden 2008 alusta muuttuneeseen auton hiilidioksidipäästöihin perustuvaan vero- prosenttien määrätymisperusteeseen käytetyn au- ton maahantuonnin yhteydessä. KHO:ssa oli tul- liasiamiehen valituksesta kysymys siitä, tuleeko päästöperusteista veroprosenttia soveltaa ennen mainitun säännöksen voimaantumista toisessa jä- senvaltiossa käyttöön otettuun autoon.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön viitaten KHO katsoi, että autoverolain voimassa oleva järjestelmä ei ole rakenteeltaan sellainen, et- tei se missään olosuhteissa mahdollista sitä, että toisesta jäsenvaltiosta tuotavalle autolle määrät- tävä autovero on suurempi kuin vastaavassa Suo- messa jo rekisteröidyssä autossa jäljellä oleva vero. Tämän vuoksi autoverolain 5 a §:n soveltaminen ilman syrjivyyssarvioinnin tekemistä katsottiin EY 90 artiklan (SEUT 110 artikla) vastaiseksi.

Autoverolakia muutettiin vuonna 2015 sit- ten, että Euroopan unionin oikeuden vaatimusten mukaisesti ajoneuvoista kannetaan veroa enin- tään se pienin määrä, joka samanlaisena pidettä- vän Suomessa jo aikaisemmin rekisteröidyn ajo- neuvon arvossa on jäljellä. Samalla uusien autojen verotusta alennetaan vaiheittain vuosina 2016– 2019. Laki tulee voimaan 1.1.2016.

Alkoholin etämyyntiä koskevan alkoholilain tulkinnassa saatiin vuonna 2015 tärkeä EU-tuo- mioistuimen ennakkoratkaisu C-198/14 Helsingin hovioikeuden pyynnöstä. EU-tuomioistuimen mukaan alkoholijuomien etämyyntiä koskeva al- koholilain 8 § ei ole EU-oikeuden vastainen. Tuo- mioistuin painottaa, että suomalainen alkoholin vähittäismyyntijärjestelmä ei saa olla syrjivä ja sen on aidosti perustuttava kansanterveyden suo- jeluun. Tuomioistuin jättää tämän asian tarkem- man selvittämisen tuomioistuimelle.

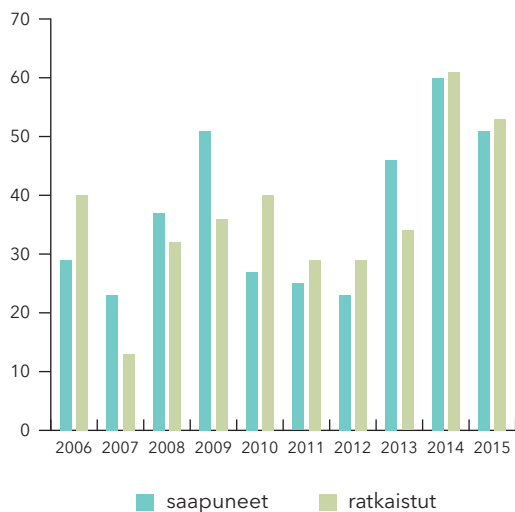
Tulli tiedotti selvittäneensä ratkaisun vaiku- tukset Tullin toimintaan ja ohjeistuksiin, mutta arvioi, ettei ettei välittömiä vaikutuksia ollut. Mahdollisia vaikutuksia tullaan arvioimaan tar- vittaessa kansallisen tuomioistuimen antaman

ratkaisun jälkeen. Hovioikeus halusi ennakkorat- kaisupyynnöllään selvittää, ovatko suomalainen juomapakkauusverojärjestelmä sekä alkoholilain mukainen vaatimus vähittäismyyntiä koskevasta luvasta alkoholijuomien kaupallisen maahantuon- nin yhteydessä unionin oikeuden mukaisia.

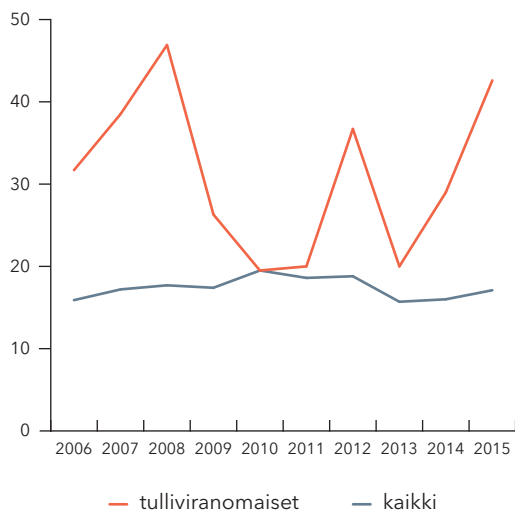
Taustalla on oikeudenkäynti erästä virolaista yritystä vastaan. Suomalaiset ovat voineet tilata yrityksen verkkosivuilta alkoholijuomia, jotka yrittäjä on joko lähettänyt asiakkaille tai pakan- nut omaan autoonsa ja kuljettanut Suomeen suo- raan asiakkaille maksamatta mitään veroja. So- siaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt tänä syksynä alkoholilain kokonaisuudistuksen. EU:n tuomioistuimen ennakkoratkaisu otetaan uudis- tuksen valmistelussa huomioon. Hallituksen esi- tys alkoholilain on tarkoitus antaa keväällä 2016 ja lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2017.

Vuoden 2016 alusta tuli voimaan oikaisume- nettelyä koskeva uudistus, jolloin myös Tullin päätöksiin voitiin hakea oikaisua Tullilta. Oikai- sua ei voi hakea enää sen jälkeen, kun asia on valitukseen annettulla päätöksellä ratkaistu. Oi- kaisua ei myöskään voi hakea, jos asia tulee ensin ratkaista veronpalautusta koskevien säännösten nojalla. Ennakkoratkaisuun ei myöskään voi ha- kea oikaisua.

Tullin verotustehtävien siirtäminen verohal- lintoon -hankkeen (VETO-hanke) ohjausryhmä on päättänyt pääministeri Juha Sipilän hallituk- sen hallitusohjelman kirjauksen täytäntöönpane- misesta, että valmisteverotus ja autoverotus siir- tyvät verohallinnolle 1.1.2017. Näiden verolajien verotusprosessit ja tietojärjestelmät siirtyvät Ve- rohallinnon käyttöön sellaisenaan. Tavoitteena on, että valmisteverotus ja autoverotus integroi- daan Verohallinnon valmisohjelmistoon siirty- mäkauden jälkeen 1.1.2020. Maahantuonnin ar- vonlisäverotus siirtyy verohallinnolle 1.1.2018.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2006–2015



Toimenpideprosentti vuosina 2006–2015

4.5.2

LAILLISUUSVALVONTA

Vuoden 2015 aikana ratkaistiin 54 asiaryhmän kantelua ja omaa aloitetta. Kanteluita saapui ja omia aloitteita käynnistettiin 55. Päätetyistä asioista toimenpiteisiin johti 23 asiaa (43 %). Korkea toimenpideprosentti johtui osaltaan alkoholin ja tupakan maahantuonnin rajoitusten ja menettelyn oikeellisuutta koskevista ratkaisuista.

Yhdenvertainen kohtelu rajanylitystilanteissa

AOA totesi vuonna 2014 Vaalimaan tulliin teke-mällä tarkastuksella, että hän selvittää erikseen liikenneviranomaisen kanssa liikennejärjestelyjen toimivuutta rajanylityspaikalla. Jonotusjärjestelyistä AOA totesi kanteluun antamassaan vastauksessa, että järjestely oli rajattu koskemaan ainoastaan kaupallista liikennettä ja järjestelmän omapalvelupiste oli sijoitettu siten, ettei se edellyttänyt asiointia yhden kaupallisen toimijan kiinteistöllä. Järjestelmä oli lisäksi kokeiluluontoinen. AOA totesi, ettei asia antanut hänelle aihetta enempiin toimenpiteisiin (5108/4/14).

Yhdenvertaisen kohtelun toteutuminen tuli esille myös useassa kantelussa, joissa arvosteltiin matkustajatuomisten kuljettamista koskevia Tullin ohjeita. Kantelijat arvostelivat Tullin 27.3.2014 antamaa ohjetta valmisteverotuslain 72 §:n 1 momentin tulkinnasta. Edellä mainitun säännöksen mukaan valmisteveroa ei kanneta toisessa jäsenvaltiossa kulutukseen luovutetuista tuotteista, jotka yksityishenkilö hankkii omaan käyttöön-sä ja itse kuljettaa mukanaan Suomeen.

Ohjeessa Tulli muutti käytäntöään sen suhteen, miten itse kuljettamista oli tulkittava laivalla Suomeen saavuttaessa. Kanteluissa vedottiin muun muassa ikääntyneiden ja vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden puutteeseen ja arvosteltiin erilaista kohtelua kuljetusvälineen perusteella.

AOA totesi päätöksissään, että valmisteverotuslaissa tai sen esitöissä eikä lain perusteena ole-

vassa valmisteverotusdirektiivissä ole tarkemmin määritelty itse kuljettamisen ehtoa. Näin ollen arvioitaessa Tullin ohjeen oikeellisuutta on arvioitava sitä, toteuttaako se valmisteverotusdirektiivin tarkoituksen ja kohtelee se matkustajia ja verovelvollisia yhdenvertaisesti.

Tullin selvityksen mukaan kanto- ja siirtoapu oli ollut sallittua jo ”vuosikymmenten” ajan. Tätä käytäntöä haluttiin edelleen jatkaa ottaen kuitenkin huomioon, ettei määrällisiä rajoituksia enää ollut toisesta jäsenmaasta saavuttaessa. Ns. terveen aikuisen kuljettamien tuotteiden määrittelyssä ei asetettu mitään tarkkoja kilorajoituksia, mutta yleisen elämäkokemuksen mukaan ns. normaali ja terve aikuinen pystyi kuljettamaan yksinkertaisella apuvälineellä noin 70–80 kilon painoisen kuorman. Tulli korosti, että kysymys ei ollut syrjinnästä vaan lievennyksestä.

AOA totesi, että ohje on yksityiskohtaisuudessaan huolimatta tältä osin varsin tulkinnanvarainen. Avun käytölle on kuljetuksen apuvälineen ja kuljetusmatkan osalta jo asetettu. Tässä tarkoitettuja rajoituksia ei ole asetettu, eikä direktiivin edellytysten valossa voidakaan asettaa, matkustajan itse kantaessa tuomiset. Näin ollen kanto- ja siirtoavun rajoitukselle sääntelyn tarkoitus eli yhdenvertaisuuden toteutuminen huomioon ottaen ei ole perusteita. AOA totesi, että tältä osin ohjeistusta tulisi muuttaa. Muilta osin Tulli oli menettelyt harkintavaltansa puitteissa (1622/4/14* ym).

Tulli ilmoitti poistaneensa ohjeistaan kanto- tai siirtoapua koskevat päätöksissä tarkoitettut kohdat.

Tullausmenettely

Tullausmenettelyn puutteet olivat esillä eräissä kanteluratkaisuissa. AOA oli jo vuonna 2012 todennut, että hallinnollisesta haltuunotosta on tehtävä hallintopäätös, mikäli asiaa ei rikosepäilyn vuoksi kirjata rikosilmoituksena. Myös haltuunoton päättymistä koskeva ilmoitus oli perusteltava asianmukaisesti.

Kantelija arvosteli Tullin menettelyä sen otettua haltuun hänen Saksasta tilaamansa lääkevalmisteet. Kantelija kummeksui sitä, että hänelle ei

Tullista ilmoitettu haltuunotosta ja hän sai haltuunotosta tiedon vasta otettuaan yhteyttä Tulliin. Koska lääkkeet oli lähetetty Tullilaboratorion tutkittavaksi, Tullin haltuunottomenettely oli kestänyt kaiken kaikkiaan noin kaksi kuukautta. Tulli ei ollut oma-aloitteisesti tuolloin noudattamansa menettelytavan mukaisesti ilmoittanut haltuunotosta tai pyytänyt esimerkiksi kantelijaa toimittamaan reseptiä Tullille.

Kantelija oli itse ollut yhteydessä Tulliin. Tällöin hän oli saanut tiedon haltuunotosta kohdullisessa ajassa eli kahden viikon kuluttua haltuunotosta. Se, että hänelle ei kuitenkaan ollut varattu tilaisuutta reseptin esittämiseen, on ongelmallista lähtökohtaisesti jo siksi, että Tullissa ei ole voitu arvioida, onko lääkkeen koostumuksen selvittäminen Tullilaboratoriossa tarpeen maahantuonnin edellytysten arvioimiseksi.

Tullilaboratorioon lähettäminen näyttääkin tapahtuneen tuolloin voimassa olleiden menettelytapasäännösten mukaisesti melko automaattisesti. Sen jälkeen, kun kantelija oli toimittanut lääkkeitä koskevan reseptin Tullille, lääkkeitä ei välittömästi palautettu, vaan odotettiin selvityksestä huolimatta siihen asti, että Tullilaboratorion selvitys valmistui. Menettely oli sittemmin muuttunut ilmoituksen lähettämisen ja Tullilaboratorioon toimittamisen osalta. AOA kiinnitti Tullin huomiota menettelyn lainvastaisuuteen (620/4/14).

Haltuunottomenettelystä oli kysymys myös asiassa, jossa kantelijalle ulkomailta saapunut postilähetys oli Lentotullissa otettu Tullin haltuun. Postilähetysten haltuunotosta oli ilmoitettu kantelijalle vasta sen jälkeen, kun asia oli siirtynyt Tullin rikostorjuntaan (2055/4/14).

AOA teki tarkastuksen Lentotulliin, jonka yhteydessä esiteltiin uutta luonnosta Tullin toimintaohjeiksi tullitarkastuksessa havaittujen luvunvaraisten tai epäiltyjen kieltojen ja rajoitusten alaisten tavaroiden käsittelystä. Ohjeiden osalta keskusteltiin erityisesti siitä, missä vaiheessa haltuunotosta tuli tehdä valituskelpoinen päätös.

Ohjeen mukaan – tilanteesta riippuen – päätöksenteko voi kestää kauankin esimerkiksi, jos

tarvitaan ulkopuolisen tahon lausunto. Päätöksenteon siirtämistä perusteltiin sillä, että päätöstä ei voida tehdä ennen kuin voidaan varmistaa, mistä aineesta on kysymys.

AOA totesi, että haltuunoton tulee jo hallinnon lainalaisuusperiaatteen toteutumisesta perustua hyväksyttäviin syihin. Kysymys on oikeudellisesta harkinnasta, ei tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Näin ollen haltuunoton edellytyksiä voidaan arvioida jo ennen kuin voidaan varmistua siitä, että maahantuonnin (tai maastaviennin jne.) edellytykset puuttuvat tai että maahantuonti on rajoitusten alaisista.

Haltuunoton pitkittymisellä saattaa olla vaikutusta asianosaisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin siinä määrin, että asianosaisella tulisi olla mahdollisuus saattaa haltuunoton perusteena olevien oikeutettujen epäilyjen aiheellisuus oikaisu- ja muutoksenhakumenettelyssä tutkittavaksi. Valituskelpoinen päätös tulisi pyydettyä tehdä siitä huolimatta, että asian selvittäminen on kesken. AOA katsoi, että ohjeita tulisi täsmentää tältä osin.

Autoerotus

Kantelija arvosteli Tullin menettelyä vuonna 2008 autoverolain muutoksella käyttöön otetun hiilidioksidipäästöihin perustuvan autoveron määrittämisessä. Kantelija toteaa, että autoverolain veroprosentin määräytymiseen liittyvät pykälät olivat EU-oikeuden vastaisia.

Valtiovarainministeriö (VM) oli jo KHO:lle antamassaan lausunnossa ja tänne antamassaan selvityksessä todennut, että EU-tuomioistuimen asiassa X antaman tuomion perusteella näyttäisi siltä, että autoverotuksen syrjimättömyysvertailua ei voitaisi rajoittaa enää vuoden 2008 alun jälkeenkään maahantuotujen käytettyjen ajoneuvojen osalta.

VM totesi selvityksessään, että ennen ryhtymistä verotuskäytännön ja lainsäädännön muutoksiin olisi kuitenkin saatava oikeudellinen tulkinta siitä, miten syrjimätön verojen määrä laskeaan ja mitä veroja otetaan syrjimättömyysar-

vioinnissa huomioon. Myös Tulli on selvityksessään vedonnut siihen, että tulkinnasta tuli saada lainvoimainen hallintotuomioistuimen päätös.

AOA totesi, että EU:n jäsenvaltioiden on unionin oikeuden lojaliteettiperiaatteen mukaisesti helpotettava unionin päämäärien toteuttamista ja pidättäydyttävä toimenpiteistä, jotka voivat tätä vaarantaa. Artiklasta seuraa jäsenvaltiolle siis toimimis- ja edistämismahdollisuuksia sekä pidättäytymismahdollisuuksia. Lojaliteettiperiaatteen taustalla on EU-oikeuden tehokkuusperiaate, joka velvoittaa soveltamaan ja tulkitsemaan EU-oikeutta siten, että sen tavoitteet toteutuvat käytännössä.

Tästä velvoitteesta seuraa niin lainvalmistelusta kuin täytäntöönpanosta vastaavan viranomaisen velvollisuus tarkkaan harkita toimenpiteiden vaikutusta EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen kannalta. Tämä koskee myös muutoksenhakuperusteen aiheellisuuden arviointia silloin, kun viranomainen hakee muutosta, jos muutoksenhaku viivästyttää EU-oikeuden toteuttamista.

Asiaa on arvioitava myös verovelvollisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta, onhan julkisella vallalla perustuslain 22 §:ään perustuva velvollisuus aktiivisesti toimien turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Se, ettei asiassa ilman aiheutonta viivytystä ryhdytä toimenpiteisiin – esimerkiksi oikeussuojakeinoista tiedottamalla – voi vaarantaa verovelvollisten oikeuksien ja yhdenmukaisuuden toteutumisen. Erityisen selvästi se ilmenee tapauksissa, joissa säännönmukainen oikaisumahdollisuus on voitu määräajan umpeen kulumisen vuoksi menettää.

EU-tuomioistuimen tuomioissa *Nádasdi ja Németh, Tatu* sekä asiassa X annetun tuomion mukaan SEUT 110 artiklan tarkoituksena ei kuitenkaan ole estää jäsenvaltiota ottamasta käyttöön uusia veroja tai muuttamasta olemassa olevien verojen verokantaa tai määräytymisperustetta. Jäsenvaltioiden oikeus säätää uusista veroista tai olemassa olevien verojen verokannan tai määräytymisperusteen muuttamisesta ei kuitenkaan ole rajoittamaton.

AOA katsoi, että EU-tuomioistuimen asiassa X antaman ratkaisun jälkeen eli 19.12.2013 jälkeen oikeustila Suomen autoverotuksen osalta oli sel-

keä; Suomen autoverotus ei vuodesta 2008 ole taannut, että jäljellä oleva vero ei missään olosuhteissa olisi toisesta jäsenvaltiosta ostetussa ajoneuvossa suurempi kuin kotimaassa ostetussa ajoneuvossa jäljellä oleva vero. Tätä ei voitu osoittaa, kun tällaista vertailua ei enää tehty vuoden 2008 alun jälkeen maahantuoduista ajoneuvoista.

Kun otetaan huomioon erityisesti se, että elv palautettiin lailla suurelle osalle verovelvollisista, olisi ollut varsin perusteltua ryhtyä viivytyksettä toimenpiteisiin EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi EU-tuomioistuimen annettua tuomionsa joulukuussa 2013. AOA:n mielestä myöskin muutoksenhaun aiheellisuuden arvioinnissa tuli EU-oikeuden tehokkaan toteuttamisen ja perusoikeuksien toteutumisen turvaamista koskeville näkökulmille antaa merkittävä painoarvo.

AOA saattoi tämän käsityksen VM:n ja Tullin tietoon ja pyysi VM:ltä ja Tullilta selvitystä lainvalmisteluun ja verotuskäytäntöön liittyvistä toimenpiteistä, joihin VM ja Tulli ovat asiassa ryhtyneet verotuksen muuttamista, liikaa perityn auton palauttamista ja oikaisumenettelyistä tiedottamista koskevista kysymyksistä (786/4/14* ym).

AOA antoi selvityksen perusteella päätöksensä, jossa hän katsoi, että Tulli on voinut perustellusti odottaa VM:n ohjausta asiassa mitä tulee oikaisumenettelyn järjestämiseen liikaa perityistä veroista.

Palautuksen ajallisen ulottuvuuden tai menetelyn arvioiminen olisi EU-oikeuden syrjimättömyysvaatimuksen ja perusoikeuksien edistämisen aktiivisesti huomioivalla ratkaisulla nopeutunut ainakin vuodella – näin vaikka otetaan huomioon ne toimenpiteet, mihin Tulli oli jo ennen KHO:n päätöstä ryhtynyt. Sama viivästys koskee sitä, että autoverolain muuttamista koskeva lainvalmistelu olisi tullut aloittaa jo aikaisemmassa vaiheessa.

AOA totesi lopuksi yleisesti autonveron sääntelystä ja autonverotuksesta seuraavaa: Arvioni mukaan EU-oikeuden vaatimuksia ei ole pyritty riittävän ripeästi hyvän hallinnon asianmukaisuusvaatimuksen mukaisesti ottamaan huomioon lainvalmistelussa tai autonverotusmenettelyssä. Viime kädessä kysymys on linjaratkaisuista, jot-

ka ovat monelta osin poliittista laatua ja siten VM:n lainvalmisteluvastuulla. Mielestäni myöskään sittemmin ei näiden valvontaviranomaisten kannanottojenkaan jälkeen ole ollut havaittavissa, että tuontiautojen verotuksessa olisi riittävällä tavalla pyritty aktiivisesti varmistamaan, etteivät päätökset ole syrjiviä EU-oikeuden vastaisia (1646/4/15* ym).

Esitutkinta

Tullin tutkija kielsi avustajana toiminutta lakimiestä ottamasta yhteyttä tai tapaamasta pidettynä ollutta kantelijaa. Lakimies oli puhelimesta kertonut tutkijalle, että kantelijan omaiset olivat pyytäneet tätä toimimaan kantelijan avustajana.

Tutkija perusteli päätöstään sillä, että tutkinnanjohtaja oli rajoittanut kantelijan yhteydenpitoa ja kantelija oli kuulusteluissa luopunut oikeudestaan käyttää avustajaa. Myös tutkinnanjohtajan mukaan kantelija oli pätevällä tavalla luopunut oikeudestaan käyttää avustajaa. Tutkinnanjohtaja katsoi myös, ettei avustaja ollut kantelijan, eikä hänellä ollut oikeutta tavata kantelijaa. Kantelija kertoi, että jos hän olisi saanut tiedon lakimiehen yhteydenotosta, hän olisi ehdottomasti ottanut tämän mukaan kuulusteluihin. Kantelijan mukaan hän sai tiedon asiasta vasta vapautuessaan.

AOA totesi, että oikeus käyttää avustajaa kuuluu esitutkintalain tärkeimpiin periaatteisiin ja tehokas puolustus riippuu suureksi osaksi tästä oikeudesta. Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu myös oikeus itse valita avustajansa ja neuvotella tämän kanssa luottamuksellisesti. Esitutkintaviranomainen ei saa vaikuttaa siihen, kenet asianosainen valitsee avustajakseen. Asianosaisella on missä esitutkinnan vaiheessa tahansa oikeus käyttää avustajaa, vaikka hän olisi aikaisemmin luopunut tästä oikeudestaan. Oikeudesta käyttää avustajaa on ilmoitettava jokaisen kuulustelun yhteydessä. Tutkijan olisi välittömästi lakimiehen yhteydenoton jälkeen tullut ilmoittaa kantelijalle asiasta.

AOA:n mukaan tutkinnanjohtaja on viime kädessä vastuussa siitä, että esitutkinta suoritetaan lainmukaisesti ja asianmukaisesti. Tutkinnanjohtaja oli tullut tietoiseksi lakimiehen yhteydenotosta ja hänen olisi AOA:n mukaan tullut ohjeistaa tutkijaa niin, että tämä kertoo kantelijalle lakimiehen yhteydenotosta ja kysyy, haluaako hän tavata tämän. AOA antoi myös tutkijalle tiedoksi käsityksensä virheellisestä menettelystä, kun hän oli salannut kantelijalta olennaisia tietoja (3594/4/14).

AOA on myös kiinnittänyt muun muassa Tullin huomiota siihen, että takavarikon kumoamisen jälkeen omaisuus tulee palauttaa omistajalleen. Tietokone oli palautettu vasta neljän vuoden kuluttua takavarikon kumoamisesta. Tutkinnanjohtaja ei kuitenkaan ollut menetellyt virheellisesti, koska hän oli voinut luottaa palauttamista koskevaan poliisiasiaan rekisterin virheelliseksi osoittautuneeseen merkintään (2707/4/14).

4.5.3 TARKASTUKSET

Vuonna 2015 AOA teki tarkastuksen Lentotulliin. Edellä tarkastuksen kohteesta esitetyn lisäksi tarkastuksella tutustuttiin henkilöntarkastusprosessiin ja siihen liittyviin tarkastustiloihin matkustajaterminaali T2B:ssä. Koska henkilöntarkastuksen ja -katsastuksen tarkempi kulku on syytä selvittää laajemminkin Tullissa muun muassa suostumuksen merkityksen arvioimiseksi, AOA tulee ottamaan asian myöhemmin omana aloitteena tutkittavaksi.

Henkilöntarkastuspöytäkirjojen ennakkotarkastuksen perusteella AOA totesi, että henkilöön kohdistuvan etsinnän perusteet ja kulku tulee kirjata huolellisesti.

4.6

Salainen tiedonhankinta

Salaisen tiedonhankinnan valvonta kuului OA *Petri Jääskeläiselle*. Vastuuesittelijöinä toimivat esittelijäneuvokset *Mikko Eteläpää* ja *Juha Haapamäki*.

Salaisella tiedonhankinnalla tarkoitetaan ensinnäkin rikosten esitutkinnassa käytettyjä salaisia pakkokeinoja ja toisaalta vastaavia salaisia tiedonhankintakeinoja rikosten estämisessä ja paljastamisessa sekä vaaran torjumisessa. Näitä keinoja ovat muun muassa telekuuntelu ja -valvonta, tekninen kuuntelu ja katselu sekä peitetoiminta ja valeosto. Niitä käytetään kohteelta salassa ja joiltain osin ne voivat tuomioistuimen päätöksellä jäädä lopullisestikin salaan kohteeltaan.

Salaisessa tiedonhankinnassa laajimmat toimivaltuudet on poliisilla, mutta myös tullilla salaisen tiedonhankinnan keinovalikoima on tullirikosten osalta laajasti käytössä. Rajavartioloituksen ja puolustusvoimien toimivaltuudet ovat selvästi rajatumpia.

4.6.1

SALAISEN TIEDONHANKINNAN ERITYISLUONTEESTA

Salaisella tiedonhankinnalla puututaan salaa useiden perusoikeuksien ydinalueeseen, erityisesti yksityiselämän, kotirauhan, luottamuksellisen viestin ja henkilötietojen suojaan. Sen käytöllä voi olla vaikutusta myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen. Ollakseen tehokkaita toimenpiteiden tulee pysyä kohteelta salassa ainakin tutkinnan alkuvaiheessa. Näin ollen kohteiden mahdollisuudet reagoida pakkokeinojen käyttöön ovat selvästi vähäisemmät kuin ”tavallisissa” pakkokeinoissa, jotka tulevat käytännössä heti tai hyvin pian tietoon.

Oikeusturvakysymykset ovatkin salaisen tiedonhankinnan erityisluonteesta johtuen koroste-

tun tärkeitä niin sen kohteiksi joutuvien kannalta kuin ylipäätään koko oikeudellisen järjestelmän legitimitetin kannalta. Tällaisen tiedonhankinnan käyttöön väistämättä liittyvä salassapito altistaa toiminnan myös epäilyille toiminnan lainmukaisuudesta, olipa tähän aihetta tai ei. Oikeusturvaa onkin pyritty varmistamaan erityisjärjestelyillä sekä ennen tiedonhankintaa että sen jälkeen. Näistä keskeisiä ovat tuomioistuinten lupamenetely, viranomaisten sisäinen valvonta ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta.

4.6.2

SALAISEN TIEDONHANKINNAN VALVONTA

Tuomioistuimet

Oikeusturvasyistä on pidetty tärkeänä, että telekuuntelua ja pääosin myös televalvontaa voidaan käyttää ainoastaan tuomioistuimen luvalla. Nykyisin myös peitetoiminta esitutkinnassa edellyttää tuomioistuimen (Helsingin käräjäoikeuden) lupaa. Teknistä tarkkailua voidaan kohdepaikasta riippuen tehdä myös viranomaisen omalla päätöksellä ilman tuomioistuinkontrollia, kuten myös valtaosin muutakin salaista tiedonhankintaa. Laisa säädetty päätöksentekokriteerit ovat osaksi varsin väljiä, ja ne jättävät päätöksentekijälle paljonkin harkintavaltaa. Esimerkiksi telekuunteluluvan myöntämisen perusedellytyksenä oleva ”syytä epäillä rikosta”-kynnys on varsin matala.

Pakkokeinokäsittely on toimitettava vaatimuksen tekijän läsnä ollessa tai videoneuvotteluyhteydellä, eikä kirjallinen menettely ole mahdollinen kuin rajoitetusti lupia uudistettaessa. Tuomioistuin on pakkokeinon edellytyksiä harkitessaan esitutkintaviranomaiselta saamansa tiedon varassa, eikä ”vastapuolikaan” ole läsnä istunnos-

sa. Vain asuntokuuntelussa pakkokeinon kohteen etuja (luonnollisesti tämän tietämättä) valvoo julkinen asiamies, tyypillisesti asianajaja tai yleinen oikeusavustaja.

Käräjäoikeuden salaista tiedonhankintaa koskevasta päätöksestä saa lain mukaan kannella ilman määräaikaan hovioikeuteen. Epäilty voi siten vielä vuosien jälkeenkin saattaa päätöksen laillisuuden hovioikeuden arvioitavaksi ja näin jotkut epäillyt ovat tehneetkin. Tätä kautta salaisesta tiedonhankinnasta syntyy oikeuskäytäntöä myös ylemmistä oikeusasteista. Tuomioistuinten tehtävää huolehtia epäillyn oikeusturvasta ja pakkokeinovaatimuksen perusteiden selvittämisestä on korostettu muun muassa korkeimman oikeuden ratkaisuissa KKO:2007:7 ja KKO:2009:54.

Tuomioistuimilla on tärkeä rooli myös salaisen tiedonhankinnan asianosaisjulkisuuden kannalta. Lähtökohtaisesti salaisesta tiedonhankinnasta on viimeistään vuoden kuluttua sen lopettamisesta ilmoitettava kohdehenkilölle. Tuomioistuin voi laissa säädetyn perustein antaa luvan ilmoittamisen lykkäämiselle tai sille, että tiedonhankinnasta ei tarvitse lainkaan ilmoittaa. On tärkeää, että varsinkin kokonaan ilmoittamatta jättämistä käytetään vain silloin kun se on välttämätöntä. Oikeusvaltiossa voi olla vain hyvin rajoitettu kokonaan salaan jäävää perusoikeuksiin puuttumista. Korkein oikeus on ottanut kantaa asianosaisjulkisuuteen peitetoiminnassa ratkaisussaan KKO:2011:27, joka koski tiedotusvälineissäkin paljon käsiteltyä Ulvilan henkikirikostapausta.

Viranomaisten sisäinen valvonta

Salaisen tiedonhankinnan käytön valvontaan kuuluu ensinnäkin normaali esimiesvalvonta. Sen lisäksi säännöksissä on erikseen korostettu salaisen tiedonhankinnan valvontaa.

Poliisissa näiden keinojen käyttöä valvovat lain mukaan Poliisihallitus ja salaista tiedonhankintaa käyttävien yksiköiden päälliköt. Vuoden 2016 alusta alkaen Suojelupoliisin käyttämän salaisen tiedonhankinnan valvonta kuitenkin siirtyi sisäministeriölle (SM). Rajavartiolaitoksessa tämä

erityisvalvonta kuuluu Rajavartiolaitoksen esikunnalle ja sen alaisille hallintoyksiköille. Tullin ja sen salaista tiedonhankintaa käyttävien yksiköiden esimiehet valvovat näiden keinojen käyttöä omalla hallinnonalallaan. Puolustusvoimissa salaisen tiedonhankinnan käytöstä laaditut pöytäkirjat on toimitettava puolustusministeriölle.

Eri lakien lisäksi on annettu valtioneuvoston asetus esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (122/2014), jossa on säädetty esimerkiksi eri keinojen pöytäkirjaamisesta ja salaisesta tiedonhankinnasta annettavista selvityksistä. Viranomaiset ovat myös antaneet salaista tiedonhankintaa koskevia sisäisiä määräyksiä.

SM, Rajavartiolaitoksen esikunta (joka on SM:n osasto), valtiovarainministeriö (jonka alainen Tulli on) ja puolustusministeriö raportoivat vuosittain helmikuun loppuun mennessä oikeusasiamiehelle salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja valvonnasta kukin omalta hallinnonalaltaan.

Oikeusasiamiehelle raportoivat viranomaiset saavat olennaisen osan tiedoistaan salaisen tiedonhankinnan käytöstä SALPA-asiankäsittelyjärjestelmästä. Tosin puolustusvoimat ei ainakaan vielä käytä SALPaa. SALPAN avulla on saatavissa luotettavaa tilastotietoa. Kaikki salainen tiedonhankinta ei kuitenkaan ole SALPassa, kuten esimerkiksi peitetoiminta, valeostot ja tietolähdetoiminta. Esimiesvirastot saavat tietoja toiminnasta myös omilla tarkastuksillaan ja muulla yhteydenpidolla tutkinnanjohtajiin.

Poliisin tiedonhankinta teleyrityksiltä on keskitetty tapahtuvaksi keskusrikospoliisin ylläpitämän SALPAN kautta. Keskusrikospoliisin televiestintäyksikkö valvoo toiminnan laatua ja tarvittaessa myös opastaa tutkinnanjohtajia. Toimintojen keskittäminen keskusrikospoliisiin on parantanut toiminnan laatua.

Poliisihallinnossa on laillisuusvalvontaa varten annettu useille virkamiehille SALPAN valvojakouksia pääasiassa oikeusyksiköihin. Heidän tehtävänä on suorittaa valvontaa yksikön laillisuustarkastussuunnitelman mukaan ja myös pistokokein.

Poliisilaitosten sisäisen valvonnan lisäksi myös Poliisihallitus valvoo alaisiaan yksiköitä

sekä SALPAN kautta että erillisin tarkastuksin. Esimerkiksi suojelupoliisissa on tehty kaksi kertaa vuodessa kattava sisäinen tarkastus salaisen tiedonhankinnan käytöstä, ja myös Poliisihallitus on tehnyt kaksi vuosittaista tarkastusta.

Poliisihallitus on asettanut salaisten pakko-keinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä seuraamaan ryhmän, jonka jäseniksi voidaan määrätä Poliisihallituksen, keskusrikospoliisin, suojelupoliisin ja poliisilaitoksien edustajat. Ryhmän jäseneksi kutsutaan lisäksi edustajat SM:stä, Rajavartiolaitoksesta, puolustusvoimista ja Tullista. Ryhmän tehtävänä on toiminnan, yhteistyön ja koulutuksen seuranta, toiminnassa ja yhteistyössä havaittujen tai laillisuusvalvonnan kanalta tärkeiden seikkojen käsitteleminen ja raportointi Poliisihallitukselle, kehittämisehdotusten tekeminen ja eduskunnan oikeusasiamiehelle annettavien kertomusten valmistelun yhteensovittaminen.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta

Salaisen tiedonhankinnan valvonta on vuodesta 1995 lähtien ollut yksi oikeusasiamiehen erityistehtävistä. Tuolloin säädettiin, että SM antaa poliisin osalta oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen telekuuntelun ja televalvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä samoin kuin teknisen tarkkailun käytöstä rangaistuslaitoksissa. Tullihallitus puolestaan antoi selvityksensä näiden keinojen käytöstä Tullissa. Puolustusministeriöltä ja Rajavartiolaitokselta saatiin vastaavat selvitykset niiden käytössä olleiden keinojen osalta. Vuonna 2001 oikeusasiamiehen erityisvalvonnan ala laajeni peitetoimintaan ja vuonna 2005 valeostoon, jotka olivat vain poliisin käytössä.

Vasta vuoden 2014 alusta oikeusasiamiehen erityisvalvonta laajeni kaikkeen salaiseen tiedonhankintaan. Salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksien laajenemisen lisäksi myös sen käyttömäärät ovat vuosien saatossa kasvaneet huomattavasti.

Eri viranomaisilta saadut vuosiraportit parantavat oikeusasiamiehen mahdollisuuksia seurata

salaisen tiedonhankinnan käyttöä yleisellä tasolla. Konkreettisissa yksittäistapauksissa oikeusasiamiehen erityisvalvonta voi jo resurssisyistä olla vain pistokoeluontoista. Nyt ja tulevaisuudessa oikeusasiamiehen valvonta lähinnä vain täydentää viranomaisten omaa sisäistä laillisuusvalvontaa ja sitä voidaanakin pitkälti luonnehtia valvonnan valvonnaksi.

Kanteluista salaisesta tiedonhankinnasta on tullut vähän, vuosittain enintään kymmenkunta. Tämä johtunee ainakin osin toiminnan salaisuudesta. Tosin on huomattava, että vain hyvin harvoissa poikkeustapauksissa salainen tiedonhankinta jää kokonaan lopullisesti salaan sen kohteelta. Oikeusasiamies on pyrkinyt tarkastuksilla ja muutenkin oma-aloitteisesti kartoittamaan ongelmakohtia lainsäädännössä ja käytännön toiminnassa. Tapauksia on tutkittu esimerkiksi saatujen kertomusten tai tarkastusten perusteella. Mahdollisuudet tällaiseen oma-aloitteiseen tutkintaan ovat kuitenkin rajalliset.

4.6.3

KERTOMUSVUODEN TAPAHTUMIA

Merkittäviä lainsäädäntöuudistuksia

Vuoden 2014 alusta pakkokeinolaki ja poliisilaki uudistettiin kokonaan mukaan lukien salaista tiedonhankintaa koskeva sääntely, joka laajentui huomattavasti. Jo aiemminkin säädeltyjen telekuuntelun, televalvonnan, matkaviestimen sijaintitiedon hankkimisen, teknisen tarkkailun (kuuntelun, katselun, seurannan), peitetoiminnan ja valeoston lisäksi salaista tiedonhankintaa on uuden lainsäädännön mukaan muun muassa tietolähdetoiminta ja valvottu läpilasku sekä kokonaan uusina keinoina esimerkiksi sijaintitietojen hankkiminen epäillyn ja tuomitun taivoittamiseksi, peitelty tiedonhankinta ja tekninen laitetarkkailu. Samalla jo aiemmin käytössä olleiden keinojen sääntelyä täydennettiin ja täsmennettiin (uudistuksesta enemmän ks. OA:n kertomus 2013 s.157–158).

Tullin ja puolustusvoimien osalta on vastikään säädetty omat lait rikostorjunnasta, joissa säännellään näiden viranomaisten salaista tiedonhankintaa.

Puolustusvoimien osalta tuli 1.5.2014 voimaan laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa. Sen mukaan puolustusvoimien toimittaessa esitutkintaa sen käytössä ovat pakkokeinolain mukaisista salaisista pakkokeinoista tietyt, erikseen säädettyt keinot, esimerkiksi suunnitelmallinen tarkkailu sekä tekninen katselu ja kuuntelu. Rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa ovat samoin käytössä vain tietyt salaiset tiedonhankintakeinot, joita on hiukan enemmän kuin esitutkinnassa. Puolustusvoimilla ei kuitenkaan ole käytössään esimerkiksi telekuuntelua, televalvontaa, peitetoimintaa tai valeostoa. Mikäli tällaisia toimenpiteitä tarvittaisiin, ne tekee poliisi.

Laki rikostorjunnasta Tullissa tuli voimaan 1.6.2015. Tullin toimivaltuuksia säädettiin vastamaan uutta esitutkintalakia, pakkokeinolakia ja poliisilakia. Merkittävä muutos oli, että Tulli sai toimivaltuuden peitetoiminnan ja valeoston käyttöön, vaikkakin niiden käytännön toteutuksesta vastaa poliisi Tullin esittämän pyynnön perusteella. Lisäksi esimerkiksi tietolähteiden käyttö tullirikostorjunnassa yhdenmukaistettiin poliisilakiin ja pakkokeinolakiin nähden.

Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta on tarkoitus säätää erillinen laki, joka tulisi voimaan vuoden 2018 alusta. Uuteen lakiin siirrettäisiin nykyisin rajavartiolaissa olevat rikostorjuntaa koskevat säännökset, eikä toimivaltuuksiin ole tämänhetkisen tiedon mukaan tarkoitus tehdä merkittäviä muutoksia.

Salaisen tiedonhankinnan kannalta on erittäin merkittävää, miten turvallisuusviranomaisen tiedonhankintaa koskevaa lainsäädäntöä tulevaisuudessa kehitetään. Puolustusministeriön työryhmä sai tammikuussa 2015 valmiiksi mietintönsä ja valmistelutyötä on jatkettu perustamalla kolme erillistä lainsäädäntöhanketta. Tätä aiheesta enemmän jäljempänä.

Oikeusasiamiehelle annetut kertomukset

Seuraavassa esitetään SM:ltä, Rajavartiolaitoksen esikunnalta, valtiovainministeriöltä ja puolustusministeriöltä saatujen kertomusten perusteella eräitä tietoja salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja valvonnasta. Tarkat lukumäärätiedot ovat osin salassa pidettäviä. Muun muassa suojelupoliisin salainen tiedonhankinta ei sisälly jäljempänä esitettyihin lukuihin.

Salaisen tiedonhankinnan käyttö 2015

Pakkokeinolakiperusteiset telepakkokeinot

Poliisille myönnettiin rikoksen selvittämistä varten telekuuntelu- ja valvontalupia 3 110 (3 330 vuonna 2014). Salaisen pakkokeinojen tilastollisessa arvioinnissa merkittävin tunnusluku kuitenkin lienee pakkokeinojen käytön kohteena olleiden henkilöiden lukumäärä. Poliisin pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun ja -valvonnan kohteena vuonna 2014 oli 551 (711) epäiltyä, joista tuntemattomia oli 50. Tuntemattomien epäiltyjen määrä on viime vuosina laskenut selvästi. Televalvonnan kohteena oli 1 417 (1 322) epäiltyä.

Tullissa telekuuntelun ja -valvonnan kohteena oli 91 (99) henkilöä vuonna 2015 ja lupia oli 231 (411). Televalvonnan kohteena Tullissa oli 180 (256) henkilöä ja lupia myönnettiin 376 (507).

Poliisissa yhtäaikaisen telekuuntelun ja -valvonnan perusteena olivat yleisimmin törkeät huumausainerikokset (76 %) ja väkivaltarikokset (10 %). Tullissa perusterikoksina olivat törkeät veropetokset ja törkeät huumausainerikokset.

Rajavartiolaitoksessa telekuuntelun ja televalvonnan käyttö oli hyvin paljon vähäisempää kuin poliisissa ja tullissa. Näin jo senkin vuoksi, että lain mukaan Rajavartiolaitos saa käyttää telepakkokeinoja vain muutamien rikostyyppien tutkinnassa (lähinnä törkeä laittoman maahantulon järjestäminen ja siihen liittyvä ihmiskaupparikos).

Puolustusvoimissa salaisen tiedonhankinnan käyttö on vielä vähäisempää ja sen pääpaino on ollut selvästi rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa eli sotilastiedustelun alueella eikä esitutkinnassa.

Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta

Poliisilain mukaisen televalvonnan kohteena oli 87 (78) henkilöä. Sitä käytettiin eniten henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi ja kuolemansyyn selvittämiseksi.

Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain mukainen televalvonta

Televalvontalupia tullirikosten estämiseksi ja paljastamiseksi myönnettiin 28 (72), yleisimmin törkeän veropetoksen perusteella.

Tekninen tarkkailu

Vuonna 2015 poliisi käytti pakkokeinolain mukaista teknistä katselua kotirauhan suojaamaan paikkaan 25 kertaa, vankilakatselua yhden kerran, vankilakuuntelua yhdeksän kertaa, teknistä katselua 188 kertaa, teknistä kuuntelua 117 kertaa ja teknistä seurantaa 359 kertaa. Asuntokuuntelua ei tehty kertaakaan. Teleosoitteen tai telepääte-laitteen yksilöintitietojen hankkimista käytettiin 53 kertaa. Kaikissa näissä tarkkailukeinoissa yleisin perusterikos oli törkeä huumausainerikos.

Poliisilain mukaista teknistä katselua käytettiin 32 kertaa, teknistä kuuntelua 11 kertaa ja teknistä seurantaa 32 kertaa.

Tullissa pakkokeinolain mukaista teknistä seurantaa toteutettiin 24 kertaa. Teknistä kuuntelua käytettiin kaksi kertaa ja teknistä katselua yhdeksän kertaa.

Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain mukaista teknistä seurantaa käytettiin 18 kertaa. Teknisestä kuuntelusta ei tehty yhtään päätöstä ja teknistä katselua käytettiin 10 kertaa.

Suunnitelmallinen tarkkailu

Suunnitelmallisella tarkkailulla tarkoitetaan rikoksesta epäiltyyn tai henkilöön, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän rikokseen, kohdistuvaa muuta kuin lyhytaikaista tarkkailua. Poliisihallitus on linjannut tällä tarkoitettavan useita yksittäisiä toistuvia tarkkailukertoja (n. viisi kertaa) tai yhtä noin vuorokauden mittaista yhtäjaksoista tarkkailua.

SM:n oikeusasiamiehelle antaman kertomuksen mukaan vuonna 2014 poliisissa tehtiin noin 400 päätöstä suunnitelmallisesta tarkkailusta. Tullissa päätöksiä oli 45.

Erityiset salaiset pakkokeinot

Poliisi rekisteröi vuonna 2015 muutamia uusia tietolähteitä, joita on nykyään kaikkiaan satakunta.

Vuonna 2015 tehtiin muutamia uusia peitetoimintapäätöksiä ja aikaisempien peitetoimintapäätösten jatkopäätöksiä. Peitetoimintaa on käytetty vakavien rikosten, erityisesti törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen. Myös valeostoa on käytetty pääasiassa törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen ja selvittämiseen. Vuonna 2015 tehtiin muutamia uusia valeostopäätöksiä.

Valvottua läpilaskua ei ole käytetty poliisissa, osin siitä syystä, että sen soveltaminen on koettu ongelmalliseksi. Tulli ilmoitti tehneensä kuusi valvottua läpilaskua vuonna 2015.

Hylätyt vaatimukset

Hylättyjen telepakkokeinovaatimusten määrässä ei tapahtunut mainittavaa muutosta. Vuonna 2015 tuomioistuimet hylkäsivät 11 poliisin telepakkokeinovaatimusta ja Rajavartiolaitoksen vaatimuksista yhden. Tullin vaatimuksista ei hylätty yhtään.

Ilmoittaminen pakkokeinon käytöstä

Salaisen tiedonhankinnan käytöstä tulee pääsääntöisesti ilmoittaa sen kohteelle viimeistään vuoden kuluessa tiedonhankinnan lopettamisesta. Tuomioistuini voi tietyin edellytyksin antaa luvan ilmoituksen siirtämiseen tai tekemättä jättämiseen.

Kertomusvuonna tuli ilmi jonkin verran tapauksia, joissa ilmoitus salaisen tiedonhankinnan käytöstä oli tehty myöhässä. Tarkka määrä ei ilmene saaduista kertomuksista, koska kyse voi olla myös puutteellisesta dokumentoinnista, jolloin ilmoitus on tosiasiallisesti tehty, muttei ole kirjautunut SALPAan. Lupia ilmoituksen siirtämiseen ja sen kokonaan tekemättä jättämiseen myönnettiin varsin vähän, viimeksi mainittuja ilmeisesti vain yksi.

Salaisen tiedonhankinnan valvonta

Poliisihallitus suoritti vuonna 2015 laillisuustarkastukset kaikkiin poliisiyksiköihin (keskusrikospoliisiin ja suojelupoliisiin kahdesti). Tarkastusteemoina olivat muun muassa SALPA-järjestelmässä suoritettut toimenpiteet ja niiden valvonta sekä tietolähdetoiminnan käyttö ja järjestäminen. Lisäksi suoritettiin etätarkastuksia. Pääkohteena olivat sellaiset salaiset keinot, joista päättää poliisi ilman tuomioistuinkontrollia.

Poliisihallituksen havaintojen mukaan salaisen tiedonhankinnan järjestäminen, käyttö ja valvonta ovat toiminnallisina prosesseina hyvällä tasolla. Havaitut puutteet olivat pääasiassa teknisiä ja edellytysten puutteellisia kirjaamisia. Poliisihallituksen mukaan poliisiyksiköt ovat onnistuneet pääsääntöisesti hyvin omaksumaan vuoden 2014 alun lainsäädäntöuudistukseen liittyvät muutokset salaisten tiedonhankintakeinojen käytön edellytyksissä sekä uusien keinojen käytön; edelleen esiintyy tosin laintulkintaongelmia.

Poliisihallitus on laillisuustarkastuksilla kiinnittänyt poliisiyksiköiden huomioita Salpa-vaatimusten ja -päästösten perusteluun yleisten ja erityisten edellytysten osalta niin, että toimenpiteen

lainmukaisuuden edellytyksiä voidaan tarkastella jälkikäteen. Poliisihallitus on havainnut, että erityisesti tietyn törkeysasteen rikosepäilyä edellyttävien keinojen osalta on kiinnitettävä erityistä huomiota sen perusteleamiseen, miksi kyseinen rikosnimike on valikoitu ja minkä konkreettisten seikkojen nojalla kyseinen nimike soveltuu puheena olevaan tapaukseen. Myös rikoksen törkeän tekemuodon tunnusmerkistön osa ”rikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä” tulee perustella.

Poliisiyksiköiden suorittamien sisäisten tarkastusten määrissä ja laadussa on Poliisihallituksen mukaan tapahtunut merkittävää edistystä, joskin määrällisessä tarkastuskattavuudessa on eroavuuksia.

Tullin valvontaosasto ja salaisia pakko- ja tiedonhankintakeinoja käyttävien Tullin toimintayksiköiden päälliköt ovat suorittaneet näiden tiedonhankintakeinojen laillisuusvalvontaa Tullissa vuonna 2015. Tullin rikostorjunnan alueelliset valvojat (seitsemän) on vastuutettu seuraamaan salaisten tiedonhankintamenetelmien käyttöä vuoden aikana ja laatimaan raportin suoritettua valvonnasta ja havainnoistaan. Tämän lisäksi Tulli valvoo koko maan tasolla salaisten pakkokeinojen käyttöä. Tullin mukaan kertomusvuonna ei havaittu vakavia puutteita.

Rajavartiolaitos on uusinnut rikostorjunnan tiedonhankintaa koskevan määräyksen vuonna 2015. Määräyksen mukaan hallintoyksiköiden tulee säännöllisesti ja kattavasti tarkastaa salaisten pakkokeinojen käyttö. Laillisuusvalvontaa hallintoyksiköissä suorittavan valvojan ei tule olla mukana toimijana tai päätöksentekijänä operatiivisessa toiminnassa eli esitutkinnassa tai rikostiedustelussa.

Rajavartiolaitoksen esikunta on vuoden 2015 aikana tehdyissä tarkastuksissa sekä televalvontalupien ennakotarkastuksissa kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että vaatimusten perustelut ovat riittävästi kirjattuina RajaSALPA-järjestelmässä. Tältä osin ei havaittu merkityksellisiä puutteita. Pakkokeinon käytöstä ilmoittamisissa ei muutamaa myöhässä tehtyä ilmoitusta lukuun ottamatta havaittu puutteita.

Puolustusministeriön mukaan puolustusvoimien tiedusteluosaston ja pääesikunnan oikeudellisen osaston toiminta on ollut lainmukaista.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta

Kertomusvuonna saapui vain muutamia telepakko-keinoja koskevia kanteluita. Niistäkin osa oli yleisluontoisia epäilyjä telekuuntelusta tai muusta seurannasta. Yksikään kantelu ei johtanut toimenpiteisiin. Kuten edellä on todettu, salaisen tiedonhankinnan valvonnassa on tärkeä merkitys oikeusasiamiehen oma-aloitteisella toiminnalla.

Telepakkokeinot ovat olleet yksi poliisiin ja tuomioistuimiin kohdistuvien tarkastusten teemoista viime vuosina. Kertomusvuonna Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen ja Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen tarkastuksilla tarkastuksen kohteena salaisista pakkokeinoista olivat telepakkokeinovaatimukset ja teknisen tarkkailun päätökset. Tätä varten käytiin lävitse ”otanta” näitä koskevia vaatimus- ja päätösasiakirjoja.

Tarkastetun aineiston perusteella toiminta on ollut pääosin lainmukaista. Keskustelua käytiin muun muassa siitä, että muutamissa tuomioistuinten osoitetuissa vaatimuksissa ja poliisin päätöksissä laissa ilmaistun pakkokeinon tai tiedonhankintakeinon edellytyksenä olevan ”käytöllä voidaan olettaa saatavan rikoksen selvittämiseksi tarvittavia tietoja” tai ”voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi” sijaan käytetään jotain muuta ilmaisua. Vaikka tällainen muu ilmaisu sinänsä tarkoittaisi samaa kuin laissa käytetty, todettiin olevan selvempää ja vähemmän tulkinnalle sijaa jättävää käyttää laissa säädettyjä ilmaisuja.

Eräiden tuomioistuinten osoitettujen vaatimusten perusteella jäi jossain määrin epäselväksi, mitkä olivat ne konkreettiset seikat, jotka yhdistivät pakkokeinon kohteena olevan henkilön epäiltyyn rikokseen eikä asia myöskään ilmennyt tuomioistuimen päätöksestä, jolla lupa oli myönnetty. Joissain tapauksissa päätöksen perusteluissa viitattiin kirjallisen hakemuksen lisäksi ainoastaan hakijan istunnossa suullisesti esittämään il-

man selostusta siitä, mitä suullisesti oli esitetty. Vaikka kysymys on tuomioistuimen toiminnasta, todettiin olevan mahdollista, että hakija pyytää tuomioistuinta kirjaamaan suullisesti esitetyt kirjallisesta hakemuksesta ilmenemättömät vaatimukset. Tällöinkin jää luonnollisesti tuomioistuimen harkintaan, mitä vaatimuksesta kirjataan. Lähtökohtaisesti tulisi kuitenkin kirjalliseen vaatimukseen kirjata kaikki vaatimuksen perusteena olevat seikat.

Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen tarkastuksen perusteella OA Jääskeläinen otti omana aloitteena selvittäväkseen yhden poliisin päättämän teknisen katselun päätöksen. Kysymys on kohteen yksilöinnistä, joka tutkittavaksi otetussa päätöksessä vaikutti varsin yleisluontoiselta.

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen tarkastuksella OA otti omana aloitteena selvittäväksi televalvontaa koskevan vaatimuksen ja tuomioistuimen päätöksen, koska käytettävissä olevien tietojen perusteella oli aihetta epäillä, että televalvontaa oli haettu ja lupa myönnetty sellaisen rikoksen tutkintaan, jonka tutkinnassa televalvontaa ei lain mukaan saa käyttää. Toinen selvittäväksi otettu asia koski tapausta, jossa tuomioistuin oli myöntänyt luvan telekuunteluun ja -valvontaan vaikka lupaa oli asiakirjojen mukaan haettu vain televalvontaan.

Mainitut omana aloitteena selvittäväksi otetut asiat ovat tätä kirjoitettaessa ratkaisematta.

OA Jääskeläinen tutustui keskusrikospoliisissa eräisiin salaisen tiedon hankinnan teknisiin järjestelmiin.

OA vieraili Viestintävirastossa. Vierailun teemoina oli käsitellä viestinnän luottamuksellisuuden ja yksityisyyden suojaan liittyviä kysymyksiä; saada tietoa siitä, miten Viestintävirasto valvoo sitä, miten operaattorit käsittelevät ja säilyttävät viestintään liittyviä tietoja; keskustella Viestintäviraston roolista esitutkintaviranomaisten salaisen tiedonhankinnan ja salaisten pakkokeinojen toteuttamisessa ja keskustella Viestintäviraston roolista operaattorien valvonnassa niiden toteuttaessa esitutkintaviranomaisten pyynnöistä em. keinoihin liittyviä toimenpiteitä.

Vierailulla ilmeni muun muassa, että tietoyhteiskuntakaaren 325 §:ssä säädettyä Viestintäviraston tarkastusoikeuden alaa tulkitaan lain esitöiden mukaan eli että tarkastusoikeus kattaa myös viestinnän luottamuksellisuuteen kuuluvat seikat.

Poliisihallituksessa OA vieraili tutustumassa Poliisihallituksen salaisiin pakkokeinoihin ja salaiseen tiedonhankintaan kohdistamaan laillisuusvalvontaan.

Poliisihallituksessa keskusteltiin muun muassa toimenpiteen kohteelle ilmoittamisesta, kun kysymys on rikoksesta epäillyn tai tuomitun tavoittamisesta (PKL 10:8). Poliisihallituksen linjauksena on ollut, että tästä ei tarvitse ilmoittaa. Oikeusasiamies katsoi, että lain sanamuoto ja systematiikka edellyttävät ilmoituksen tekemistä. Pakkokeinolaissa ei ole säädetty ilmoittamisvelvollisuudesta pykälätarkkuudella, vaan viittaamalla muun muassa televalvontaan. Televalvonnan määrittely laissa puolestaan sisältää yksiselitteisesti telepäätelaitteen sijaintitiedon hankkimisen. Näissä tilanteissa ilmoittamiseen ei lähtökohtaisesti edes liity sellaisia salassapitointressejä kuin salaisen pakkokeinon käytöstä ilmoittamiseen muissa tilanteissa usein liittyy.

4.6.4 ARVIOINTIA

Uuden lainsäädännön mahdollisia ongelmakohtia

Ilmoittamisvelvollisuudesta

Salaisesta tiedonhankinnasta on pääsääntöisesti viipymättä ilmoitettava epäillylle kirjallisesti sen jälkeen, kun asia on saatettu syyttäjän harkittavaksi, taikka esitutkinta on muuten päätetty tai se on keskeytetty taikka viimeistään vuoden kuluessa sen käytön lopettamisesta. Ilmoitusvelvollisuuden toteuttaminen riippuu osin käytetystä keinosta. Ilmoittamisesta säädetään nyt aiempaa tarkemmin ja ilmoitusvelvollisuus on laajempi.

Tuomioistuimien voi pidättämiseen oikeutetun virkamiehen vaatimuksesta tietyin edellytyksin

päättää, että ilmoitusta epäillylle saadaan lykätä enintään kaksi vuotta kerrallaan. Ilmoitus saadaan tuomioistuimen päätöksellä jättää kokonaan tekemättä, jos se on välttämätöntä valtion turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi.

On siis mahdollista, että käytetty keino ei koskaan tule kohteen tietoon, vaikka lain perusteella ilmoittaminen onkin pääsääntö ja ilmoittamatta jättäminen poikkeus pääsäännöstä. Tärkeää on, että kohteelta kokonaan salaiseksi jääviä tapauksia on mahdollisimman vähän.

Käsiteltäessä vuonna 2013 muutoksia uusiin pakkokeino-, esitutkinta- ja poliisilakeihin valio-
kuntakäsittelyssä asiantuntijakuulemisissa tuotiin erityisesti esitutkintaviranomaisten taholta ilmi huoli peitehenkilön ja tietolähteen paljastumisriskistä ja kyseisten henkilöiden turvallisuudesta (LaVM 17/2013 vp – HE 14/2013 vp).

Poliisihallituksen mukaan tutkinnanjohtajilta saadun palautteen perusteella kirjallinen ilmoitusvelvollisuus on haitannut tiedonhankintakeinojen käyttöä. Jo vuonna 2014 havaitun tietolähteiden saatavuusongelman lisäksi vuonna 2015 vankilakuunteluiden määrä laski huomattavasti, koska pakkokeinoa ei pidetä enää yhtä toimivana vakavan rikollisuuden torjumisessa.

Poliisihallituksen mukaan ilmoittamisvelvollisuus on asettunut koko tietolähdetoiminnan esteeksi, minkä johdosta Suomessa pidättäytytään ”passiivisessa tietolähdetoiminnassa”, mikä puolestaan vähentää keinon tehokkuutta. Myös peite-toiminnasta ilmoittaminen tiedonhankinnan kohteelle lopettaa pahimmillaan kyseisen poliisimiehen mahdollisuuden toimia jatkossa peitetetävissä. Ilmoittamisvelvollisuudella on Poliisihallituksen mukaan myös merkittävä kansainvälistä yhteistoimintaa vähentävä vaikutus.

Keskusrikospoliisi on esittänyt ohjatun tietolähdetoiminnan osalta joko ilmoittamisäätöjen poistamista kokonaan tarpeettomana tai sen sisällön muuttamista toimivammaksi kansainvälisten esimerkkien mukaiseksi. Keskusrikospoliisin mukaan ilmoittamatta jättämisen perusteita tulisi nykyisestä laajentaa, erityisesti käytettäessä keinoja kansainvälistä yhteistoimintaa sisältävis-

sä juttukokonaisuuksissa sekä poliisin teknisiä ja taktisia menetelmiä suojaattaessa.

Tiedonhankinnasta ilmoittamisen yhtenä tavoitteena on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen. Edellisvuonna uutta esitutkin- talakia muutettiin muun muassa asianosaisen tie- donsantioikeutta painottavaan suuntaan. Lain mukaan, kun harkitaan asianosaisen oikeutta saa- da tietoja tai sen rajoittamista, arvioinnissa on otettava huomioon asianosaisen oikeus puolus- tautua asianmukaisesti tai muuten asianmukai- sesti valvoa oikeuttaan oikeudenkäynnissä.

Nämä tiedonsaannin ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset yhdessä rikoksen selvittämiseen käytetyn salaisen tiedonhankin- nan ilmoittamisesta aiheutuvien mahdollisten riskien kanssa muodostavat vaikeita punninta- tilanteita sisältävän kokonaisuuden.

Salaisen pakkokeinon ja salaisen tiedonhankintakeinon kirjaaminen

Valtioneuvoston asetuksessa esitutkinnasta, pak- kokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta sään- neltä pöytäkirjan laatimisen 30 päivän määräai- kaa on ollut käytännössä vaikea noudattaa. SM:n poliisiosastolla ryhdyttiin kertomusvuonna val- mistelemaan sääntelyn muutosta ja eräänä vaih- toehtona esitettiin määräjän pidentämistä 90 päiväksi.

OA Jääskeläinen totesi asiasta antamassaan lausunnossa muun muassa, että enimmillään kolmen kuukauden päästä tapahtuva kirjaami- nen voi heikentää tai vaarantaa merkintöjen tarkkuutta ja luotettavuutta. Tämän vuoksi hän korosti asetuksessa muuttumattomana pysyvää pääsääntöä, jonka mukaan pöytäkirjaaminen on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä eikä 90 päi- vää saa muodostua pääsäännöksi.

Muutoksen valmistelu on tätä kirjoitettaessa kesken.

Peitetoiminta

Peitetoiminnassa jo ennen uusien lakien voimaan- tuloa olleita ongelmakohtia on selostettu vuoden 2011 toimintakertomuksen sivuilla 109–112. Nämä ongelmat ovat edelleen ajankohtaisia.

Lain lähtökohta on, että peitetoimintaa suo- rittava poliisimies ei saa tehdä rikosta eikä aloi- tetta rikoksen tekemiseen. Hän on kuitenkin ran- gaistusvastuusta vapaa, jos hän tekee liikenne- rik- komuksen, järjestyksirikkomuksen tai muun niihin rinnastettavan rikoksen, josta on säädetty rangai- tukseksi rikesakko, jos teko on ollut välttämätön peitetoiminnan tavoitteen saavuttamiseksi tai tie- donhankinnan paljastumisen estämiseksi.

Laissa on säännelty myös peitetoimintaa suo- rittavan poliisimiehen osallistumisesta järjestäy- tyneen rikollisryhmän toimintaan. Jos poliisimies tällaiseen toimintaan osallistuessaan hankkii toi- mitiloja tai kulku- tai muita sellaisia välineitä, kul- juttaa henkilöitä, esineitä tai aineita, hoitaa talou- dellisia asioita taikka avustaa ryhmää muilla näi- hin rinnastettavilla tavoilla, hän on rangaistusvas- tuusta vapaa laissa säädettyjen edellytysten puit- teissa. Poliisimies vapautuu rangaistusvastuusta em. tilanteissa, jos erittäin pätevin perustein on voitu olettaa, että toimenpide tehdään ilman hä- nen myötävaikutustakin; poliisimiehen toiminta ei aiheuta vaaraa tai vahinkoa kenenkään hengel- le, terveydelle tai vapaudelle taikka merkittävää vaaraa tai vahinkoa omaisuudelle ja avustaminen edistää merkittävästi tavoitteen saavuttamista.

Sääntely on tulkinnanvaraista ja jättää avoi- meksi eräitä kysymyksiä. Peitepoliisin toiminta- mahdollisuudet ovat säännöksen perusteella var- sin rajatut ja tämä yhdessä tulkinnanvaraisuuden kanssa on herättänyt poliisissa kysymyksiä muun muassa poliisimiehen oikeusturvasta. Epäselvää on myös, miten laissa tarkoitettu vastuuvapaus käytännössä todettaisiin.

Tuomioistuimen rooli peitetoiminnan aloit- tamisessa on varsin kapea ja rajoittuu siihen, että se päättää vain siitä, ovatko tietyt peitetoiminnan muodolliset edellytykset olemassa. Esimerkiksi peitetoimintasuunnitelmaan tai sen käytännön toteuttamiseen tuomioistuin ei ota kantaa.

Valvonnan yleiset ongelmat

Sisäiseen valvontaan panostettava

Oikeusasiamiehen salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonta painottuu viranomaisen sisäisen valvonnan valvontaan. Tähän liittyen vuoden 2014 aikana kaikkien poliisilaitosten oikeusyksiköihin tehdyillä vierailuilla korostettiin oikeusyksikön omaa poliisilaitoksen salaisiin tiedonhankintakeinoihin kohdistamaa valvontaa.

Sisäiseen valvontaan on salaista tiedonhankintaa käyttävissä viranomaisissa sinänsä panostettu viime vuosina. Tämä koskee sekä esituttavien viranomaisten että tuomioistuimia. Sisäisen valvonnan tehokkuuden kannalta on huolestuttavaa, että Poliisihallituksen havaintojen mukaan poliisilaitosten salaisen tiedonhankinnan käytön valvonnan määrällisessä tarkastuskattavuudessa on eroavuuksia, mikä Poliisihallituksen mukaan johtuu ainakin osin muiden työtehtävien määrästä ja priorisoinnista.

Sisäisen valvonnan tärkeä edellytys on valvojan perehtyneisyys alaan ja pääsy kaikkeen asiakirjamateriaaliin. Tämä koskee poliisilaitosten lisäksi myös Poliisihallitusta. Poliisin omankin arvion mukaan valvonnan taso poliisilaitoksilla vaihtelee, samoin mitä ilmeisimmin valvojen asiantuntemus. Niin suojelupoliisin kuin keskusrikospoliisinkin sisäinen valvonta on laillisuusvalvonnan havaintojen mukaan hyvällä tasolla.

Suojelupoliisi siirtyi vuoden 2016 alusta SM:n alaisuuteen eikä ole enää Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan piirissä. SM:n laillisuusvalvonnan henkilöresurssit ovat saatujen tietojen mukaan varsin vähäiset ja henkilöstöllä on runsaasti muitakin tehtäviä. Tulisi varmistaa, ettei Suojelupoliisin valvonnan taso laske.

Tullissa, Rajavartiolaitoksessa ja puolustusvoimissa sisäinen valvonta on niiden oman arvion mukaan toiminut varsin hyvin. Valvontaa helpottaa se, että toiminnan volyyymi on paljon poliisia vähäisempi.

Oikeusasiamiehen valvonta on jälkikäteistä ja varsin yleiskatsauksellista. Oikeusasiamies on kaukana itse toiminnasta eikä hän voi ryhtyä oh-

jaamaan viranomaisten toimintaa tai muutoinkin olla keskeinen rajojen asettaja, joka korjaisi lainsäädännön heikkoudet. Oikeusasiamiehelle annettavat kertomukset tai selvitykset ovat tarpeellisia, mutta eivät ratkaise valvonnan ja oikeusturvan ongelmia.

Salaisten pakkokeinojen valvonta perustuu osin luottamukseen siitä, että valvontaa suorittava saa tietoonsa kaiken haluamansa. Toiminnan luonteesta johtuen valvonnan onnistumisen perusedellytys on tarkka dokumentointi.

Reaaliaikainen aktiivinen kirjaaminen myös edesauttaa toimijoita oman toimintansa arvioinnissa ja kehittämisessä sekä varmistaa toiminnan lainmukaisuuden ja lisää uskottavuutta siihen. Kirjaaminen on myös ehdoton edellytys oikeusasiamiehen jälkikäteisen laillisuusvalvonnan toteuttamiselle.

Tiedustelulainsäädäntö

Puolustusministeriö julkaisi tammikuussa 2015 Tiedonhankintalakityöryhmän mietinnön ”Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja”. Mietinnössä haetaan suuntaviivoja mahdollisen tiedustelulainsäädännön säätämistä varten.

Mietinnön julkaisua seurasi varsin laaja julkinen keskustelu tällaisen lainsäädännön tarpeesta. Lainsäädäntöä puolustavien mukaan tiedustelu ja siitä säätäminen ovat välttämättömiä muun muassa kansallisesta turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toimintaedellytysten ja toiminnan tuloksellisuuden varmistamiseksi. Asiaan kriittisesti suhtautuvien mukaan esitetyillä keinoilla ei tosiasiallisesti saavuteta sille asetettuja tavoitteita ja samalla kuitenkin puututaan vakavasti muun muassa yksityiselämään ja viestintäsalaisuuteen.

OA Jääskeläinen totesi mietinnöstä antamassaan lausunnossa, että mietinnössä on vain pinta-puolisesti käsitelty oikeusturvaan, oikeussuojakeinoihin ja valvontaan liittyviä seikkoja. OA esitti huolestuneisuutensa siitä, kuinka ne pystyttäisiin järjestämään riittävän tehokkaiksi. OA korosti riippumattoman tuomioistuimen myöntämää lupaa keinon käytön edellytyksenä varmistamaan

objektiivisen arvion sille, että lainmukaiset edellytykset keinon käytölle ovat olemassa. Erityisesti punninta keinon käytön oikeasuhtaisuudesta edellyttää ulkopuolista arviota.

Mietinnössä ehdotetaan, että ulkomaan tiedustelutoiminnan oikeudellista ulkopuolista valvontaa suorittaisi muun muassa eduskunnan oikeusasiamies. OA:n mukaan mietinnön perusteella on jokseenkin vaikea arvioida tällaisen mahdollisen lisätehtävän vaikutusta oikeusasiamiehen toimintaan. Salaisen tiedonhankinnan valvonnasta saatujen kokemusten perusteella on joka tapauksessa selvää, että oikeusasiamiehen valvonta voi olla lähinnä vain valvonnan valvontaa, mikä ei yksinään ole riittävää.

Mietinnön pohjalta SM ja puolustusministeriö ovat käynnistäneet siviili- ja sotilastiedustelua koskevan lainsäädännön valmisteluhankkeet. Oikeusministeriö selvittää ja valmistelee luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa koskevan perustuslain 10 §:n tarkistamista.

Lopuksi

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa ei kertomusvuonna noussut esiin erityisen merkittäviä salaisiin pakkokeinoihin ja tiedonhankintakeinoihin liittyviä ongelmia. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että ongelmia ei olisi.

Salaisen tiedonhankinnan käytössä korostuu kirjaamisen merkitys. SALPA-järjestelmä oli tässä suhteessa aikanaan edistysaskel salaisten pakkokeinojen valvonnassa. Järjestelmä myös ohjaa käyttäjiänsä oikeisiin ja laillisiin toimintamalleihin. SALPA-järjestelmä, kuten muutkin poliisin tietojärjestelmät, on kuitenkin vähitellen tulossa tiensä päähän ja VITJA-uudistushankkeen piti tuoda tähänkin ratkaisu. Kun hanke ei kuitenkaan toteutunut suunnitellusti, on SALPA-järjestelmää jouduttu päivittämään. On tärkeää, että toiminnan lainmukaisuus ja toiminnan valvonta ei vaarannu tietojärjestelmiin liittyvistä syistä.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on jatkuvasti korostettu vaatimusten ja päätösten

perustelemisen tärkeyttä. Perustelut tulisi kirjata muun muassa päätösten kontrolloitavuuden mahdollistamiseksi. Jos tuomioistuin ei vaadi hakijalta riittäviä perusteluita tai jos tuomioistuin laiminlyö riittävän perustelemisen, vaarana on että lupia myönnetään sellaisiin tapauksiin, joihin lainsäätäjä ei ole näitä keinoja tarkoittanut.

Kertomusvuonna alkanut Helsingin poliisilaitoksen huumarikosyksikön päällikön epäiltyjä virka- ym. rikoksia koskeva oikeudenkäynti leimasi varsin pitkälle poliisin toiminnasta käytyä keskustelua. Keskustelussa herätettiin kysymyksiä muun muassa riittävästä valvonnasta. Kaikkein salaisimman poliisitoiminnan valvonta on erityisen tärkeää toiminnan lainmukaisuuden varmistamiseksi ja luottamuksen säilyttämiseksi.

Mikään käytettävissä olevin resurssein tehtävä valvonta ei kuitenkaan voi olla aukotonta. Ensiarvoisen tärkeää on jokaisen toimijan tinkimätön lain noudattaminen. Salaisessa tiedonhankinnassa keskeisellä sijalla on normaaliin esimiestyöhön kuuluva alaisten valvonta ja ohjaaminen. Salainen toiminta ei saa kadota esimiesten näköpiiristä. Lisäksi esimiehillä on parhaimmat mahdollisuudet havaita ja puuttua epäasianmukaisiin, virheellisiin tai lainvastaisiin toimintatapoihin.

4.7

Rikosseuraamusala

Rikosseuraamusalan laillisuusvalvonta kuului AOA *Jussi Pajuojalle*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Anu Rita*.

Rikosseuraamuslaitos (Rise) vastaa vankeuden ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta. Oikeusasiamiehen tulee lain mukaan toimittaa tarkastuksia erityisesti vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa. Tämän vuoksi Risen valvonta kohdistuu pääosin ehdottomien vankeusrangaistusten täytäntöönpanoon vankiloissa. Oikeusasiamies valvoo suljettuja laitoksia myös Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukaisena kansallisena valvontaelimenä.

4.7.1

TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Vankien päivittäinen keskimäärä oli hieman alle 3 100 vuonna 2015. Yhdyskuntaseuraamusasiakaiden keskimäärä oli vastaavasti noin 3 100. Luvut ovat edellisten vuosien tasoa.

Rikosseuraamusalaan kohdistuvien säästövaatimusten vuoksi selvitettiin mahdollisuuksia supistaa vankilaverkostoa. Lokakuussa oikeusministeriö kuitenkin päätti, että verkosto säilytetään nykyisellään ja vankiloiden toimintaedellytykset turvataan.

Laaja vankeuden ja yhdyskuntaseuraamusten uudistuspaketti tuli voimaan 1.5.2015. Vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin tehtiin lukuisia täsmennyksiä ja säädettiin yhteinen laki yhdyskuntaseuraamuksista. Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon aloitustehtävät siirrettiin kokonaisu-

udessaan Rikosseuraamuslaitokselle, kun aiemmin osa tehtävistä kuului ulosottoviranomaisille. Lisäksi uusi laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa tuli voimaan 1.11.2015.

Vankien ja tutkintavankien terveyden- ja sairaanhoito siirrettiin 1.1.2016 Rikosseuraamuslaitoksesta Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alaiselle Vankiterveydenhuollon yksikölle. Samalla Valviran ja aluehallintovirastojen (AVI) toimivaltaa laajennettiin niin, että niille kuuluu myös vankiterveydenhuollon organisaatiovalvonta. Aiemmin ne valvoivat Rikosseuraamuslaitoksessa vain yksittäisten terveydenhuollon ammattihenkilöiden toimintaa. Pohjois-Suomen AVI hoitaa koko maan alueella vankiterveydenhuollon valvonnan.

4.7.2

LAILLISUUSVALVONTA

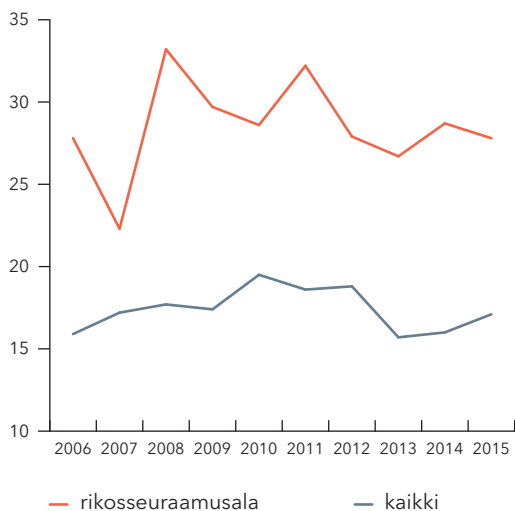
Rikosseuraamusalaa koskevat kantelut ovat yksi suurimpia asiaryhmiä. Vuonna 2015 saapui 447 kantelua (364 vuonna 2014). Ratkaistujen kantelujen määrä oli 469 (349).

Toimenpiteeseen päädyttiin 133 kantelussa ja omassa aloitteessa. Toimenpideprosentti oli 28 %. Rikosseuraamusalan toimenpideprosentti on vaikiintuneesti korkea ja selvästi kanslian keskiarvon yläpuolella. Tämä on tyypillistä toimialoille, joilla joudutaan puuttumaan perustuslaissa turvattuun vapauteen, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityiselämän suojaan.

Kantelut kohdistuivat edelleen huomattavan usein Riihimäen vankilaan. Riihimäen vankilaa koskevia kanteluja saapui 185 ja ratkaistiin 189. Niistä noin 30 % johti toimenpiteeseen. Vuoden 2014 kertomuksessa asiaa arvioitiin laajemmin.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2006–2015



Toimenpideprosentti vuosina 2006–2015

4.7.3 TARKASTUKSET

Tarkastuskohteina olivat Helsingin vankila (kaksi tarkastuskäyntiä), Riihimäen vankila (kolme tarkastuskäyntiä), Satakunnan vankilan Huittisten osasto, Vantaan vankila, Pyhäselän vankila, Hämeenlinnan ja Vanajan vankiloiden perheosasto, Sukevan ja Kuopion vankila, Helsingin, Sukevan ja Kuopion vankiloiden poliklinikat, Risen keskushallintoyksikkö, Helsingin ja Uudenmaan yhdyskuntaseuraamustoimistot sekä Länsi-Suomen rikosseuraamusalueen tukipartiotoiminta. Lisäksi oikeusasiamiehen kanslian esittelijöiden ja Risen lakimiesten kesken järjestettiin laillisuusvalvontatapaaminen.

Oikeusasiamies toimii laillisuusvalvonnan ohella Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukaisena kansallisena valvontaelimenä (OPCAT, Optional Protocol to the Convention against Torture). Valvontaelin tekee tarkastuksia paikkoihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Tästä toiminnasta kerrotaan tarkemmin jaksossa 3.3, jossa myös selostetaan Riseen liittyviä tarkastushavaintoja kansallisen valvontaelimen toimialaan kuuluvilta osilta.

Eurooppalaisen kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi perustettu komitea (CPT) vieraili syys-lokakuussa 2014 Suomessa ja kävi tuolloin Helsingin, Keravan, Riihimäen ja Vantaan vankiloissa. Suomen hallitus on lokakuussa 2015 vastannut CPT:lle, mihin toimenpiteisiin Suomen viranomaiset ovat ryhtyneet komitean tarkastushavaintojen johdosta.

4.7.4

LAUSUNNOT, OMAT ALOITTEET JA ESITYKSET

Lausunnot

Lakivaliokunnalle annettiin lausunto henkilötietojen käsittelyä Rikosseuraamuslaitoksessa koskevaksi lainsäädännöksi annetusta hallituksen esityksestä (HE 292/2014 vp). Vankiterveydenhuollon yksiköstä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetusta hallituksen esityksen luonnoksesta annettiin lausunto sosiaali- ja terveystoimintamääräyksiä sekä samaa asiaa koskevasta hallituksen esityksestä (HE 49/2015 vp) lakivaliokunnalle ja sosiaali- ja terveystoimintamääräyksille.

Omat aloitteet

Osa vangeista on sijoitettu hyvin suljettuihin olosuhteisiin ja on päivittäin vain vähän aikaa sellinsä ulkopuolella. Omassa aloitteessa sekä Helsingin, Riihimäen ja Sukevan vankiloiden tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota tähän ongelmaan.

Vapaudenmenetyksen tarkoituksena on kuntouttaa vankia, jotta tämä vapautuessaan kykenee sopeutumaan yhteiskuntaan. Tätä tavoitetta ei voida saavuttaa, jos vangit ovat pääosin selleissään toimettomina. Selvää myös on, että ihmiskontaktien vähäisyys ja toiminnan puute on haitallista niin psyykkiselle kuin fyysisellekin hyvinvoinnille. Pahimmillaan sellin ulkopuolisen ajan ja kontaktien vähäisyys voi loukata ihmisarvoisen kohtelun vaatimusta.

CPT:n suositusten mukaan vangeilla pitäisi olla mahdollisuus olla sellinsä ulkopuolella kohtuullinen aika, vähintään kahdeksan tuntia vuorokaudessa, ja heille tulisi tuona aikana järjestää mielekästä ja kehittävää toimintaa, esimerkiksi työtä, koulutusta ja liikuntaa.

AOA totei pitävänsä kahdeksan tunnin vähimmäisrajan tarkoituksenmukaisena. Sen toteutuessa vangin sellissäoloajaksi jää edelleen 16 tuntia vuorokaudessa, mikä on varsin pitkä aika.

AOA kiinnitti erityisesti huomiota omasta pyynnöstään erillään asuvien vankien, ns. pelkääjien, tilanteeseen. Vangin sijoittamisen erilleen ja vaille toimintoja sen vuoksi, että hänen turvallisuutensa on uhattuna, tulee olla viimesijainen ja lyhytaikainen keino. Vankilan tulee taata vankien turvallisuus, mutta tätä ei tule toteuttaa vangin psyykkisen ja fyysisen hyvinvoinnin kustannuksella ja rajoittamalla vangille kuuluvia oikeuksia. Ongelma tulee pyrkiä ratkaisemaan esimerkiksi siirtämällä vanki toiseen laitokseen tai sijoittamalla eri osastolle (1901/2/11*).

Vankisairaalan tarkastuksella kävi ilmi, ettei vankien vaatevalikoimaan kuulu äitiysvaatteita. Vaikka raskaana olevat naisvangit voivat saada käyttöönsä omia äitiysvaatteitaan, kaikilla ei välttämättä ole mahdollisuutta hankkia niitä. Rise ryhtyi asiassa toimenpiteisiin lisäämällä vankivaatevalikoimaan äitiyshousut. Äitiyspuseroksi katsottiin soveltuvan vankivaatetukseen oloasun pusero, josta voi tarvittaessa käyttää suurempaa kokoa. AOA piti näitä järjestelyjä riittävinä turvaamaan raskaana olevien naisvankien mahdollisuuden asianmukaiseen vaatetukseen (4968/2/14*).

AOA otti kantaa Hämeenlinnan vankilan sellikutsujärjestelmän riittävyteen. Hälytykset sellistä eivät välittyneet vankilan valvomoon, vaan ainoastaan eräisiin vartijoiden tiloihin. Hälytyksen havaitsemisessa ja sellikutsuun vastaamisessa saattoi ainakin yöaikaan olla 15–45 minuutin viive. Viive voi esimerkiksi sairaustapauksissa vaarantaa vangin terveyden. Lisäksi viiveet voivat hidastaa wc-tiloihin pääsyä. Viiveet eivät saisi olla kuin muutamia minuutteja.

Saadun selvityksen mukaan Hämeenlinnan vankilaan asennetaan uusi sellikutsujärjestelmä, josta hälytykset näkyvät aikaisempaa useampaan paikkaan. Vaikka uusi järjestelmä ei takaa sitä, ettei viiveitä voisi esiintyä, se mahdollistaa niiden seurannan (598/2/15*).

Riihimäen vankilan yhdellä osastolla ei viikonloppuisin jaettu iltapalajakelun yhteydessä lainkaan helposti pilaantuvia tuotteita. AOA totei, että vankien tulisi saada kaikilla osastoilla monipuolisesti elintarvikkeita, myös näitä tuotteita. Yhden osaston vankien ruokavalion supistamista

ei voida perustella sillä, että osastolla ei ole kylmäsäilytystiloja. Myös vankilan muilla osastoilla käytetyt kylmäsäilytyspussit eivät olleet asianmukaisia helposti pilaantuvien tuotteiden säilyttämiseen selliolosuhteissa. AOA:n mukaan vankilan tulisi järjestää iltapalajakelu siten, että vankilan kaikilla osastoilla pystytään tarjoamaan myös viikonloppuisin Risen ruokalistan mukainen iltapala, joka voidaan säilyttää elintarvikelainsäädännön edellyttämällä tavalla (2831/2/15*).

Riihimäen vankila ilmoitti 30.12.2015, että kylmälaukkuihin on päätetty hankkia ns. kylmäkalaleja, joilla lämpötila saadaan pysymään vaaditulla tasolla. Kylmäkalalle jaetaan ruoan jaon yhteydessä kaikille tarvitseville. Vankila myös jatkaa keittiön omavalvontasuunnitelmaan kuuluvaa lämpötilojen testaamista.

Vankien ruokailun järjestämistä käsitellään myös jäljempänä jaksossa 4.7.5. Lisäksi jaksossa 4.7.6 käsitellään kahta päätöstä vankien terveydenhuoltoa koskeviin omiin aloitteisiin.

Esitykset

Esityksiä tehtiin viisi, joista kaksi oli lainsäädäntö- ja kolme hyvitysesitystä.

Hallintolain kuulemissäännöksiin verrattuna vankeus- ja tutkintavankeuslaissa säädetään hyvin väljästi siitä, milloin vangin tapaajaa voidaan jättää kuulematta, kun hänelle määrätään tapaamiskielto. Tämä on ongelmallista tapaajan oikeusturvan kannalta. AOA saattoi asian oikeusministeriön tietoon, lainsäädäntötyössä huomioon otettavaksi (4740/4/14*).

AOA:n mukaan vankeus- ja tutkintavankeuslain tarkastamista koskevia säännöksiä olisi tarpeen täsmentää siten, että henkilökunnan kuulemisesta tarkastusten piiriin säädettäisiin nykyistä yksiselitteisemmin (404/4/15).

Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto ilmoitti 8.12.2015 yhtyvän AOA:n käsitykseen säännösten täsmentämistarpeesta. Turvatarkastusta koskevia säännöksiä tullaan muuttamaan, kun

seuraavan kerran tehdään muutoksia vankeus- ja tutkintavankeuslakiin, todennäköisesti keväällä 2016.

Kolmessa tapauksessa AOA esitti Valtiokonttorille, että Suomen valtio korvaisi Risen menettelystä aiheutuneen ihmisoikeusloukkauksen. Kahdessa tapauksessa kyse oli siitä, että pääsy wc-tiloihin oli viivästynyt. Vangin tapaaja oli joutunut virtsaamaan roskaämpäriin perheenjäsentensä läsnä ollessa, kun häntä ei ollut tultu päästämään tapaamistilasta wc-tilaan yli puoleen tuntiin (4854/4/14*). Toisessa tapauksessa vankia ei hänen pyynnöstään huolimatta ehditty kuljettaa wc-tiloihin ja hän oli joutunut ulostamaan sellin lattialle (801/4/14*). Valtiokonttori ilmoitti kummassakin tapauksessa maksaneensa hyvitystä 500 euroa. Kolmatta hyvitysesitystä (2465/4/14*) selostetaan jäljempää vankien terveydenhuoltoa koskevassa jaksossa 4.7.6.

4.7.5

MUITA RATKAISUJA

Huomautukset

Huomautuksia lainvastaisesta menettelystä annettiin kaksi.

Vangin tapaajalle määrättyä tapaamiskieltoa ei ollut annettu hänelle tiedoksi, vaikka tapaajalla on muutoksenhakuoikeus tapaamiskieltopäätökseen. AOA antoi vankilalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. Vankila oli menetellyt lainvastaisesti myös siinä, ettei tapaajaa ollut yritettykään kuulla ennen päätöksen tekemistä (4740/4/14*).

Risen keskushallintoyksikkö ei ollut riittävästi huolehtinut siitä, että avolaitokseen sijoitettujen vankien sähköinen valvonta poistumisluvan aikana lopetetaan. OA Jämskeläinen oli päätöksessään 27.8.2013 todennut, ettei laki mahdollistanut sitä. Tällainen valvonta tuli mahdolliseksi vasta lain muutoksella 1.5.2015 alkaen.

Keskushallintoyksikkö oli OA:lle 23.1.2014 antamassaan ilmoituksessa todennut ohjeistavansa

avolaitoksia keskeyttämään valvonnan, kunnes vankeuslaki antaa siihen mahdollisuuden. Valvontaa ei kuitenkaan ollut lopetettu vielä heinäkuun 2014 loppupuolella. OA antoi Risen keskushallintoyksikölle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. OA totesi, että viranomaisen tulee mahdollisimman pian oma-aloitteisesti korjata toimintatapansa, jos se on lainvastainen (4566/4/14*).

Rangaistusajan suunnittelussa ilmenee jatkuvasti ongelmia

Vankeusasetus edellyttää, että vangin rangaistusajan suunnitelma päivitetään vähintään kolme kertaa vuodessa. Kantelijan suunnitelmaa ei ollut vuoden 2012 syyskuun ja vuoden 2014 alkupuolen välisenä aikana päivitetty lainkaan. AOA totesi, että vankeuden täytäntöönpanon tavoitteena on lisätä vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan edistämällä vangin elämänhallintaa ja sijoittumista yhteiskuntaan. Yhtenä tämän tavoitteen saavuttamista tukevana työvälineenä on rangaistusajan suunnitelma. Suunnitelman päivityselvollisuus on asetettu nimenomaan edistämään vankeuden täytäntöönpanon tavoitetta. Sen lisäksi, että arviointikeskuksessa on suunnitelmaa laadittaessa asetettu tavoitteet, niiden edistymistä on seurattava vankilassa yhteistyössä vangin kanssa.

Asiassa oli myös menetely virheellisesti, kun kantelijaa kuulematta ja tälle edes merkinnästä kertomatta suunnitelmaan oli kirjattu, ettei rikollisesta elämäntavasta irtautuminen ole toteutunut. Vankilan velvollisuus on pyrkiä toteuttamaan suunnitelman tavoitteita yhteistyössä vangin kanssa. Jotta seurannan tavoite toteutuisi tehokkaasti, vangilla tulee olla tilaisuus keskustella asetetuista tavoitteista ja niiden toteutumisesta, esittää omia näkemyksiään tilanteesta sekä saada tarpeen mukaan ohjausta ja neuvontaa siitä, miten tavoitteisiin on mahdollista edetä.

Kantelija ei suostunut allekirjoittamaan hänelle laadittua rangaistusajan suunnitelmaa eikä hän ollut arviointikeskuksen virkamiesten kanssa samaa mieltä suunnitelman sisällöstä. AOA:n mukaan seurannan tarkoitus on myös tällaisissa

tilanteissa tai jopa erityisesti tällaisissa tilanteissa selvittää, mikä vangin näkökanta seurantahetkellä on, ja pyrkiä vaikuttamaan asiaan ja motivoimaan vankia (926* ja 4371/4/14*).

Rangaistusajan suunnitelman päivityselvollisuutta oli arvioitu vangin kyseisessä vankilassa viettämän ajan mukaan, ei koko vankeusaika huomioon ottaen. AOA totesi, että asetuksessa säädetyn päivityselvollisuuden ajankohtaa arvioitaessa tulee ottaa huomioon koko rangaistusaika eikä arvioida päivitystarvetta vain laitokseen saapumisesta lukien (20/4/14).

Vanki oli sijoitettu muulle kuin oman kotipaikkansa mukaiselle rikosseuraamusalueelle, minkä vuoksi tieto hänen muuttumisestaan tutkintavangista vankeusvangiksi ei välittynyt hänen kotipaikkansa mukaiselle arviointikeskukselle. Rangaistusajan suunnitelman laatiminen vastaavasti viivästyi.

AOA:n mukaan vankilan olisi tullut ilmoittaa muutoksesta arviointikeskukselle. Risen keskushallintoyksikön mukaan lähivuosina käyttöön otettavassa uudessa tietojärjestelmässä tieto tutkintavangin muuttumisesta vankeusvangiksi tulee välittymään automaattisesti asianomaiselle arviointikeskukselle (4257/4/14).

Vankipuhelut ovat kalliita

Syksyllä 2014 käyttöön otetun vankipuhelinjärjestelmän hinnoittelua arvosteltiin monissa kanteluissa. Puheluiden hinnat olivat uudistuksen vuoksi kohonneet huomattavasti aikaisempaan verrattuna ja olivat kalliita taloudellisesti heikossa asemassa oleville vangeille.

AOA totesi, että vankipuheluiden ei tulisi olla ainakaan kalliimpia kuin puhelut yleisen hintatason mukaan ovat muualla yhteiskunnassa. Avovankiloissa vangit saavat pääsääntöisesti käyttää omia puhelimiaan ja maksavat puheluistaan yleisen hintatason mukaisia maksuja, mutta suljettujen vankiloiden vangit maksavat kotimaan puhelusta moninkertaisen hinnan verrattuna yleiseen puheluiden hintatasoon.

Syynä kalliimpiin hintoihin oli pääosin se, että suljettujen vankiloiden puhelinjärjestelmä on langapuhelinpohjainen. Risen tekemät laitteistotarkistukset eivät AOA:n mukaan kuitenkaan saisi aiheuttaa sitä, että vangit joutuvat maksamaan puheluistaan huomattavasti yleistä hintatasoa korkeamman hinnan. AOA piti perusteltuna, että suljetuissa vankiloissa puheluista vangeille aiheutuvat kustannukset saatettaisiin vastaamaan yleistä hintatasoa.

AOA otti asian tutkittavaksi omana aloitteena (2245/2/15) ja pyysi Rikosseuraamuslaitosta antamaan selvityksen niistä toimenpiteistä, joihin hänen esittämänsä seikat ovat antaneet aiheutta. Asiaa käsitelivät muun muassa kantelut 4156, 4243* ja 5285/4/14 sekä 63 ja 73/4/15.

Yhdenvertaisuus

Vankeja ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa keskenään eri asemaan. Yhdenvertaisuuden vaatimus sisältyy myös perustuslakiin. Ajoittain esiintyy tilanteita, joissa vankien kohtelu ei ole ollut yhdenmukaista, vaikka hyväksyttävää perustetta tälle ei ole ollut.

Yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallista oli esimerkiksi se, että vankilan yhdellä osastolla vankien ulkoilu ja muu vapaa-ajan liikunta olivat osittain päällekkäisiä, minkä vuoksi eri osastoilla olevien vankien ulkoilu- ja liikuntamahdollisuudet poikkesivat toisistaan (2557/4/15). Toisessa vankilassa vastaava ongelma ilmeni tapaamisten ja jumalanpalvelukseen osallistumisessa (570/4/15*). Tapausta käsitellään jaksossa 4.24 Kirkollisasiat.

Eräässä vankilassa suljetun osaston vangeilla ei ollut mahdollisuutta viikoittaiseen saunomiseen. AOA totesi, että saunominen on suomalaisen kulttuuriin sisältyvä pitkäaikainen perinne ja muun muassa vankiloissa ja puolustusvoimissa viikoittaista saunavuoroa voidaan pitää vakiintuneena osana viikko-ohjelmaa. Hän piti myös vankien yhdenvertaisen kohtelun kannalta suotavana, että vankilassa ja rikosseuraamusalueella poh-

dittaisiin, miten suljetun osaston vangeille pystyttäisiin tarjoamaan mahdollisuus viikoittaiseen saunavuoroon (4841/4/15).

Terveystilan vaikutus vangin kohteluun ja yhdenvertaisuuteen oli esillä asiassa, jossa vangilla oli diagnosoitu paniikkihäiriö. Vangin mukaan hän oli yli vuoden ajan joutunut syömään omassa sellissään itse kustantamiaan ruokia, koska hän ei kyennyt paniikkikohtausten takia menemään vankien yhteiseen ruokailuun. AOA saattoi vankilan tietoon, että jos sairaus estää yhteiseen ruokailuun osallistumisen, vankilan tulee järjestää asianmukainen ruokailu vangille muulla tavoin. Vankila on velvollinen huolehtimaan vankien ruokailusta ja ruoan tulee olla terveellistä ja monipuolista. Vankia ei saa terveystilan perusteella ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan muiden vankien kanssa. Vankilan niukat henkilöstöresurssit ja toimintojen järjestely eivät ole hyväksyttävä syy sille, että vanki joutuu itse kustantamaan ruokansa ja jää viikonloppuisin ilman lämpimiä aterioita (3345/4/14).

Tieto järjestäytyneeseen rikollisryhmään kuulumisesta on vaikuttanut paitsi rangaistusajan suunnitteluun, myös esimerkiksi sijoittamiseen avoimempaan laitokseen tai pääsemiseen poistumisluvalle. AOA:n mukaan ehdoton, kategorinen linjaus järjestäytyneen rikollisryhmän jäsenen suhteen on ongelmallista. Vankia koskevia päätöksiä tehtäessä ei tule toimia vain aiemmasta tilanteesta olevien tietojen perusteella, vaan selvittää myös, onko asiaan vaikuttavissa seikoissa mahdollisesti tapahtunut muutosta. Tässäkin tapauksessa rangaistusajan suunnitelman keskeisimpänä tavoitteena on rikollisesta toiminnasta, kontakteista ja elämäntavasta luopuminen. AOA korosti, että vaikka ensisijainen vastuu tavoitteisiin pyrkimisestä onkin vangilla itsellään, Risen tulee tarjota tukea ja keinoja rikollisesta alakulttuurista irtautumiseksi (4640/4/14*).

Henkilökunnan vähäisyys aiheuttaa ongelmia

AOA:n mukaan vankiloilla tulee olla riittävät henkilöstöresurssit, jotta ne voivat toteuttaa laissa säädetty tehtävät. Vankiloissa on jouduttu supistamaan sellin ulkopuolista aikaa henkilöstövajauksen takia. Vankiloiden johto ja henkilökunta on aika ajoin toiminut resurssiensa äärirajoilla. Selvityksissä on tuotu esille huoli turvallisuusriskeistä, henkilökunnan jaksamisesta ja tyytymättömyydestä sekä vankien asioiden puutteellisesta hoitamisesta ja toimintojen viivästymisestä. Erityisesti tilanteita, joissa muutoksia aikatauluihin tehdään hyvin lyhyellä varoitusajalla, ei voida pitää hyväksyttävänä vankien kannalta. Yksittäistapauksissa tilanteet liittyvät esimerkiksi vankikuljetusten järjestämiseen ja niiden vaatimaan henkilökuntaan (2226/4/15*).

Vankien toimintojen peruminen henkilökunnan vähäisyyden vuoksi oli esillä myös asiassa 3078/4/15. Myös edellä jaksossa 4.7.4 kerrotaan ongelmista, jotka liittyvät sellin ulkopuolisen toiminnan järjestämiseen.

Tarkastustoimenpiteet tulee tehdä hienotunteisesti

Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että alasti riisuttamisen käsittäviä henkilön- tai turvatarkastuksia ei tule suorittaa tilassa, jossa on kameravalvonta. Kameravalvonta aiheuttaa ongelmia vangin yksityisyyden ja sovellettavan sukupuolisäännön näkökulmasta. Jos tilassa kuitenkin on kamera, se ei saa olla päällä tarkastustilanteessa. AOA:n mukaan vangille tulisi myös jollain keinoin ilmaista, että kameroista ei toimenpiteen aikana välity kuvaa minnekään. Näin ehkäistään mahdollisia aiheettomia epäilyjä kameravalvonasta riisuttamisen aikana (4494/4/14*).

Vankiin kohdistuvat erilaiset tarkastustoimenpiteet tulee tehdä mahdollisimman hienotunteisesti ja hänen yksityisyyttään kunnioittaen. Osa tarkastustoimenpiteistä edellyttää vangin riisuun-

tumista. Tällaisen tarkastuksen suorittaminen on perusteltua toteuttaa CPT:n suosittelemalla tavalla. Riisuminen tapahtuu kahdessa vaiheessa. Ensin riisutaan vaatteet vyötärön yläpuolelta ja ne puetaan takaisin päälle ennen kuin riisutaan vaatteet vyötärön alapuolelta (4346/4/14).

Kahden eri kantelijan mukaan heidät oli riisutettu 6–8 vartijan läsnä ollessa eristysosaston käytävällä, jossa on kameravalvonta. AOA piti menettelyä epäasiallisena ja vankia nöyryyttävänä. Menettely ei ollut vankeuslaista ilmenevän suhteellisuusperiaatteen ja vähimmän haitan periaatteen mukaista. Kun menettely ilmeni kahdessa eri ajankohtaa koskevassa kantelussa, se osoitti, ettei vankila ollut ohjeistuksestaan huolimatta kyennyt kitkemään epäasiallisia menettelytapoja. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa turvattujen oikeuksien kannalta on ongelmallista, jos vanki riisutetaan muiden vankien nähden ilman näkösuojaa, toista sukupuolta olevan henkilön tai useiden vartijoiden läsnä ollessa tai jos vartijoiden kielenkäyttö on epäasiallista toimenpiteen yhteydessä (3082* ja 3084/4/14).

Vankiloiden tilat eivät olleet asianmukaisia

Useissa Riihimäen vankilaa käsittelevissä kanteissa arvosteltiin sellien lämpötilaa heinäkuussa 2014. Lämpötila oli +30 celsiusastetta, sellien ikkunassa ei ollut verhoja eikä ikkunaa voinut avata. Ikkuna oli peitetty pleksilasilla, joka esti tuuletusikkunan avaamisen.

Hellejakson aikana vankila oli tarkastanut ilmastointijärjestelmän, pyytänyt vankilan lääkäriltä ohjeen kehonlämmön viilentämiseksi ja toimittanut tuulettimia selleihin, joiden ikkunaukaiseminen ei ollut mahdollista.

Maaliskuussa 2015 tehdyllä tarkastuksella havaittiin, että sellien tuuletusikkunoiden edessä olevia pleksilaseja oltiin poistamassa. Tältä osin epäasianmukainen tilanne oli korjaantumassa ja vangit saivat mahdollisuuden tuulettaa selliä niin halutessaan.

AOA pyysi vankilan johtajaa ilmoittamaan myös muista toimenpiteistä, joilla pyritään vaikuttamaan suljettujen osastojen olosuhteisiin hellejaksojen aikana (3306/4/14*).

Riihimäen vankilan vastauksen mukaan vankila on ollut yhteydessä terveystarkastajaan, joka tulee tarvittaessa tarkastamaan selliolosuhteet, jos lämpötilaongelmia havaitaan. Terveystarkastaja oli kehottanut vankilaa huomioimaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen asunnon ja muun oleskelutilan terveydellisistä olosuhteista sekä ulkopuolisten asiantuntijoiden pätevyysvaatimuksista.

Vankila oli myös selvittänyt lämpöä heijastavien kalvojen asentamista ikkunoihin. Ilmastointijärjestelmä oli säädetty toimimaan maksimiteholla ja vankeja ohjeistettu olemaan tukkimatta ilmastointikanavia. Lisäksi vankila oli varautunut muuttamaan tilapäisesti osastojen päiväjärjestyksiä.

Vankilan eristysosaston sellissä ei ollut vesipistettä. Vankilan mukaan yksinäisrangaistusta suoritavalle vangille annetaan vesikannu ja muki. AOA totesi, että vangin tulee saada halutessaan vaihtaa vesi raikkaampaan.

Käsien pesun osalta hän viittasi aiempaan kannanottoon. Käsienpesumahdollisuuden puuttaminen aiheuttaa terveysriskin. Asuintilat, joista puuttuu mahdollisuus huolehtia käsihygieniasta, eivät täytä niin sanotun normaalisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia. Vangeilla tulee olla halutessaan mahdollisuus pestä tai muutoin puhdistaa kätensä (3105/4/14*).

Vankien ulkoiluolosuhteet ja sateelta suojautuminen ovat olleet esillä sekä kanteluissa että tarkastuksilla. CPT on jo pitkään suositellut, että vankien ulkoilualueilla tulee olla sadekatos. Myös AOA totesi, ettei vangin tule joutua sään takia luopumaan ulkoilusta, vaan huonolta säältä tulee voida suojautua. Hän viittasi aiempaan ratkaisuun, jonka mukaan vankiloilla on mahdollisuus tilata vangeille yhteiskäyttöisiä sadetakkeja sadepäivien ulkoilua varten (4570/4/14*).

Oikeusturva ei aina toteudu

Vangeilla on jo vuodesta 2006 ollut oikeus hakea muutosta oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeviin päätöksiin. Oikeusturva ei kuitenkaan voi toteutua, jos vangille ei anneta lain edellyttämää kirjallista päätöstä muutoksenhakuohjeineen.

Kun vanki pyytää esimerkiksi asiointilomakkeella omaisuutta haltuunsa, kielteiseen päätökseen tulee automaattisesti liittää oikeasuvaatimusosoitus. Toimivalta tähän on rikosseuraamusesimiehellä. Vastaanotto-osaston vartijalla ei ole toimivaltaa tehdä päätöstä omaisuuden hallussapitoa koskevassa asiassa (3655/4/15*).

Ongelmana on myös ollut, ettei omaisuutta suullisesti pyytäneitä vankia ole ohjattu kääntymään toimivaltaisen rikosseuraamusesimiehen puoleen kirjallisen päätöksen saamiseksi. Näin tulisi AOA:n mukaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaan tehdä. Ohjaaminen ei saa perustua yksinomaan tulo-oppaassa kerrottuun (4346/4/14).

Melko tavallinen oikeusturvaongelma on, ettei vankia kuulla tai että kuuleminen toteutetaan puutteellisesti. Tyypillisesti tämä liittyy epäilyihin järjestysrikkomuksiin. Niitä koskevien ilmoitusten käsittely tulisi myös asianmukaisesti päättää, vaikka ne eivät johtaisikaan kurinpitotoimenpiteisiin tai kurinpitokäsittelyyn. Tällä estetään se, ettei selvittämättä jätettyjä ilmoituksia käytetä myöhemmin päätöksenteossa. AOA:n mukaan vankilassa kirjattuja ilmoituksia ei olisi tullut käyttää perusteluina sijoittelupäätöksessä, koska vankia ei ollut ilmoitusten johdosta kuultu, eikä ollut ratkaistu sitä, mitä asiassa oli katsottava tapahtuneen (4526/4/14).

Sinällään epäillyn järjestysrikkomuksen käsittely on mahdollista päättää vangin kuulemisen jälkeen esimerkiksi muistutukseen tai siihen, ettei asiassa ole selvityksessä ilmenneiden seikkojen vuoksi aihetta varsinaiseen kurinpitokäsittelyyn. Käsittelyn päättämistä ei toimenpiteitä -merkinnällä voidaan kuitenkin pitää ongelmallisena. Merkinnän perusteella on epäselvää, onko käsittely päättynyt näytön puutteen, teon vähäisyyden vai jonkin muun seikan vuoksi. Olisi perusteltua, että järjestysrikkomusepäilyn päätös-

merkinnöistä kävisivät selvästi ilmi ne perusteet, joilla asian käsittely on päätetty (2456/4/15).

Kun vankia kuullaan epäillyn järjestysrikkomuksen johdosta, ehdottomana lähtökohtana on, että kuultavan tulee tietää, mistä häntä epäillään ja että häntä kuullaan epäillyn teon vuoksi. Eräissä tapauksessa sellin ovella tehdyn kyselyn oikeudellinen luonne oli jäänyt vangille epäselväksi. Hän ei ole ollut mieltänyt puhuttelua järjestysrikkomuksen selvittämiseen liittyväksi kuulemiseksi. Lisäksi asiassa oli kyse mahdollisuudesta käyttää avustajaa. AOA totesi, että jos vanki pyytää avustajaa tai tapaus on muutoin epäselvä, perusoikeusmyönteinen tulkinta edellyttää, että avustajan käyttömahdollisuus myönnetään myös vankilassa tapahtuvaan kurinpitokäsittelyyn (502/4/15).

AOA kiinnitti vankilan huomiota siihen, että ilmoitus järjestysrikkomuksesta tulee kirjata vain sellaisista tapahtumista, jotka voivat täyttää laissa säädetyn järjestysrikkomuksen tunnusmerkistön. Vankilassa oli kirjattu ilmoituksia sellin epäsiisteydestä järjestysrikkomuksina. Ilmoituksen sijasta olisi ollut perusteltua harkita kirjausta vangin asuntokorttiin (2456/4/15).

Ongelmia ruokailun ja palveluiden järjestämisessä

Ruoan saaminen ruokailuaikojen ulkopuolella esimerkiksi kärejämatalta palattaessa on aiheuttanut ongelmia. AOA:n mukaan laitoksessa, johon vankeja saapuu ruokailuaikojen tai virka-ajan ulkopuolella, tulisi olla varattuna esimerkiksi leipää, voita ja juustoa, ja henkilökunnan tulisi niitä myös tarjota (2125/4/15).

Koska iltapalaan kuuluvia pilaantuvia elintarvikkeita ei ollut mahdollista säilyttää jääkaapissa, vankilan käytäntö jakaa iltapala päivällisen yhteydessä ei ollut Risen ohjeen mukainen (3252/4/15). Pilaantuvien elintarvikkeiden säilyttäminen oli esillä myös omassa aloitteessa, jota selostetaan edellä kohdassa 4.7.4.

Vankila tarjosi vankien käytettäväksi parturointivälineitä, kuten leikkureita ja saksia. Niiden

hygieenisyydestä ja toimintakunnosta huolehtiminen edellyttää ammatillista osaamista ja vastuuhenkilön nimeämistä. AOA:n mukaan vankilassa tulisi olla saatavilla myös laitoksen sisältä tai ulkopuolelta tulevan ammattiparturin parturipalveluja (2228/4/14*).

4.7.6 TERVEYDENHUOLTO

Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoa koskevien asioiden vastuuesittelijänä on toiminut oikeusasiamiehensihteeri *Iisa Suhonen*. Vankien terveydenhuoltoa koskevien kanteluiden määrä kasvoi vuonna 2015 huomattavasti aiempiin vuosiin verrattuna.

Omassa aloitteessa AOA otti kantaa ns. termiinalivaiheessa olevien vankien asemaan. Tällöin selvitettiin, miten vankiloissa menetellään kuolevan vangin hoidossa ja onko asiasta annettu ohjeistusta. AOA kiinnitti Risen huomiota siihen, että kuolevalla vangilla on oikeus hyvään saattohoitoon. Hän ei ollut vakuuttunut siitä, että se toteutuu kaikissa vankilalosuiteissa.

AOA piti ongelmallisena myös sitä, että terveydenhuoltoyksikössä ei ilmeisesti ollut ohjeistusta tai suunnitelmaa sille, miten kuolevan potilaan hoidossa menetellään. Elämän loppuvaiheen hoidon perusta on ihmisarvon kunnioittaminen. Saattohoitovaiheessa olevan vangin paikka ei ole vankila, vaan joko terveydenhuollon yksikkö – joka voi olla myös vankisairaala – tai kotihoito. Jos jostain erityisestä syystä vanki jää vankilaan, tulee vankilan huolehtia siitä, että kuolevan vangin omaisille ja läheisille, vangin niin halutessa, annetaan mahdollisuus ja riittävästi aikaa jäähyväisten jättämiseen. Tämäkin kuuluu hyvään saattohoitoon (625/2/12*).

Perustuslaissa on turvattu oikeus riittäviin terveyspalveluihin. AOA tutki, oliko Risen terveydenhuoltoyksikön C-hepatiitin hoitolinjaus asianmukainen ja toteutuiko hoito myös vangeilla, jotka täyttävät hoidon aloittamiselle asetetut edellytyk-

set. Pääsääntöisesti terveydenhuoltoyksikön hoitolinjaus vastasi yleistä lääketieteellistä linjausta. Poikkeuksena oli huume-, lääke- tai alkoholi-riippuvilta vaadittu kahden vuoden abstinenssi (pidätyminen). Terveydenhuoltoyksikön mukaan tämä saattoi tapahtua ainoastaan siviiliolosuhteissa, eikä päihitteettömyyttä voitaisi osoittaa vankilassa.

AOA:n mielestä linjaus antoi aihetta arvosteluun. C-hepatiitin hoidon aloittamisen arvioinnissa on kyse siitä, onko potilaan hoito lääketieteellisesti perusteltu ja onko olemassa vasta-aiheita hoidolle. Hoito ei kestä vuosia. Siksi AOA:n mukaan on vaikea ymmärtää, että arvioinnissa annetaan merkitystä sille, mikä vangin päihdetilanne tulee mahdollisesti olemaan hänen vapauduttuaan. Riittävänä voidaan pitää, että hän on osoittanut olevansa hoidon aloittamisen vaatiman ajan päihitteettömänä. Ylipäätään AOA piti selvänä, että päihitteettömyyden seurannalle on huomattavasti paremmat mahdollisuudet vankilaolosuhteissa kuin siviilissä (5672/2/13*).

Kantelijalta oli erektiolääkityksen saamiseksi edellytetty tupakoinnin lopettamista sekä pidetty ensisijaisena hoitona painon pudottamista. Hoitoarvio näytti yksilöllisesti tehdyltä eikä laillisuusvalvonnessa ollut perusteita kyseenalaistaa kantelijaa hoitaneiden lääkäreiden tekemiä hoitopäätöksiä. Yleisellä tasolla AOA totesi kuitenkin, ettei maassa yleisesti hyväksytyssä hoitokäytännössä edellytetä erektiolääkityspotilaalta tupakoinnin lopettamista eikä ylipainoa pidetä ehdottomana vasta-aiheena erektiolääkitykselle. AOA:n mukaan tällaiset vaatimukset eivät anna vangille mahdollisuutta saada terveydenhuollon palveluita yhdenvertaisesti (1024/4/14).

AOA esitti Valtiokonttorille, että valtio korvaisi synnytyksessä ja sen jälkeen tapahtuneen ihmisarvoisen kohtelun loukkauksen. Sairaalan synnytyssalissa oli läsnä myös kaksi vartijaa, joista toinen oli miespuolinen. Vaikka synnyttäjän ja vartijoiden välissä oli näköeste, synnytyksen aikaisia vartiointia ei ollut toteutettu niin hienotuntei-

sesti ja vangin yksityisyyden suojaa kunnioittaen kuin olisi pitänyt ja ollut mahdollista.

Lisäksi vanki sijoitettiin vankilan matkaseläin vain kolme tuntia synnytyksen jälkeen, mikä oli epäinhimillistä ja vaaransi hänen terveytensä. Matkasellissä ei ollut wc-tilaa eikä mahdollisuutta huolehtia hygieniasta. Vangin oli todettu tuolloin olleen ilmeisen huonossa kunnossa. Tilanteessa olisi ollut välttämätöntä, että valvontahenkilökunta olisi varmistanut vangin tilan ja mahdollisen avun tarpeen ja kirjannut käynnit ja havainnot. Vangin terveydentila huonontui selvästi matkasellissä vietetyn yön aikana. Tästä huolimatta asiasta ei oltu yhteydessä synnytyssairaalaan, vaikka niin oli ohjeistettu. Muutoinkaan vankisairaalan, synnytyssairaalan ja vankilan välinen tietojenvaihto ja sopiminen synnytyksen jälkeisestä hoidosta ei tapahtunut asianmukaisesti (2465/4/14* ja 620/4/15*).

Pitkäaikaisvangille ei tehty vankilassa terveystarkastusta eikä hänen työkykyään arvioitu. Vankilan terveydenhuolto ei myöskään arvioinut, tarvitsiko kantelija kuntoutusta Aspergerin oireyhtymäänsä ja minkä tyyppisestä kuntoutuksesta hän hyötyisi. Velvollisuutta järjestää vangille hänen tarvitsemansa hoito ja kuntoutus ei voida sivuuttaa sillä perusteella, että vangin sairaus on harvinainen. Jos näin tehdään, tulee menettelylle olla asianmukaiset perusteet – kuten esimerkiksi, että hoitoa tai kuntoutusta ei ole saatavissa muualakaan. Tämän selvittäminen jäi kantelijan kohdalla tekemättä.

Vangin oireyhtymästään hankkimaa vankilan ulkopuolista asiantuntemusta ei ollut juurikaan hyödynnetty eikä tätä tietoa ilmeisesti välitetty niille työntekijöille, jotka olivat päivittäin hänen kanssaan tekemisissä.

Myöskään vangin masennuksen hoito ei toteutunut parhaalla mahdollisella tavalla, koska sairauden seuranta oli lähinnä lääkityksen tarkastamista. Vangille ei ollut tehty hoitosuunnitelmaa eikä hoidon tuloksellisuutta seurattu. Vankilan poliklinikan sairaanhoitaja lopetti omatoimisesti kantelijan masennuslääkityksen, kun tämä oli jät-

tänyt syömättä lääkettä. Tähän sairaanhoitajalla ei ollut lakiin perustuvaa oikeutta, vaan hänen olisi tullut ottaa yhteyttä vankilan lääkäriin tai ohjata kantelija lääkärin vastaanotolle.

Edelleen vanki oli selän vaikean kiputilan vuoksi siirretty vankikuljetuksella vankilasta vankisairaalaan. Kuljetus kesti yli vuorokauden junassa, matkasellissä ja bussissa. Vanki ei kertomansa mukaan pystynyt istumaan eikä saanut kipuihinsa lääkitystä. AOA arvioi, että kantelijan terveydentila ei edellyttänyt ambulanssikuljetusta. Sen sijaan hän ei pitänyt asianmukaisena, että normaalia vankikuljetusta pidettiin ainoana vaihtoehtona ambulanssille. Asiassa olisi tullut ottaa paremmin huomioon kuljetuksen syy ja kuljetettavan terveydentila ja harkita kuljetusmuotoa, jolla hän olisi päässyt tapahtunutta nopeammin saamaan tarvitsemaansa hoitoa (364/4/14*).

4.8

Ulosotto ja muut maksukyvyttömyysmenettelyt

Asiaryhmään kuuluvat ulosottoa, konkurssia, yksityishenkilön velkajärjestelyä ja yrityssaneerausmenettelyä koskevat asiat. Jos kantelu koskee esimerkiksi ulosottoa tai muuta täytäntöönpanoa, se luetaan tähän ryhmään, vaikka kysymys olisi menettelystä tuomioistuimessa. Asiaryhmässä on käsitelty myös viranomaisten perintämenettelyä ja perintätoimintaa harjoittavien yhtiöiden menettelyä julkisoikeudellisten saamisten perinnässä.

Asiaryhmää koskevat asiat ratkaisi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*. Tässä jaksossa esitellyissä asioissa esittelijänä on ollut myös oikeusasiamiehensihteeri *Terhi Arjola-Sarja*.

4.8.1 LAINSÄÄDÄNNÖSTÄ

Joulukuussa 2015 annettiin eduskunnalle hallituksen esitys ulosottokaaren muuttamisesta. Ulosottokaaren yleisiä menettelysäännöksiä esitetään muutettavaksi vastaamaan nykyaikaisen sähköisen asioinnin vaatimuksia. Asiakirjojen toimittaminen vastaanottajalle mahdollistettaisiin posti-osoitteen sijasta kansalaisen tai yrityksen ja viranomaisen väliseen yhteydenpitoon tarkoitettuun valtakunnalliseen asiointijärjestelmään (asiointitili). Ulosottomiehen toimittaman vapaan myynnin edellytyksiä lievennettäisiin ja mahdollistettaisiin kolmas myyntiyritys. Kirjallista valvontamenettelyä nopeutettaisiin. Lisäksi velan vanhentumisesta annetun lain säännöstä vanhentumisen oikeudellisista katkaisutoimista selkeytettäisiin.

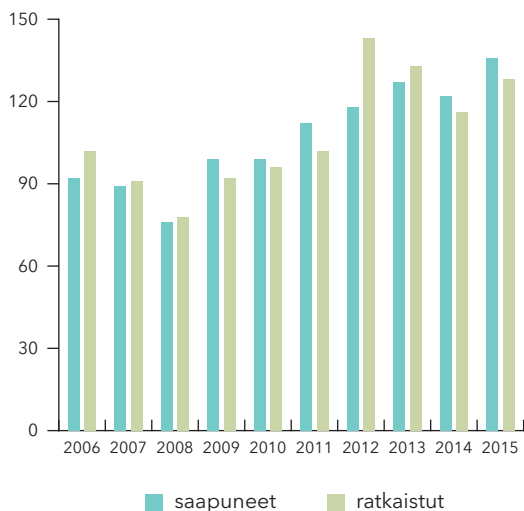
Lausunnossa esitysluonnoksesta AOA korosti sen tärkeyttä, että säännökset keskeisen oikeusturvan takeen eli asianosaisen kuulemisen osalta turvaavat riittävästi tämän perus- ja ihmisoikeuden toteutumista, vaikka on selvää, että sähköisen tiedoksiannon tarve lisääntyy ja kirjepostin

käyttö vähenee. Hallinnon asiakirjojen keskitetyn sähköisen tiedoksiantopaikan käyttöönotto ulosoton asiakirjojen tiedoksiannossa on lähtökohtaisesti kannatettavaa.

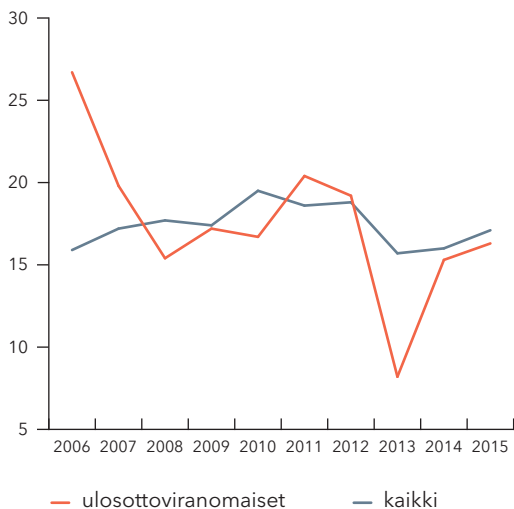
AOA:n mielestä tieto siitä, että asiakirjat tullaan lähettämään kyseisen asianosaisen osalta asiointitilille, tulisi antaa kirjallisena hänen ilmoitamaansa osoitteeseen tai väestötietojärjestelmästä ilmenevään osoitteeseen esimerkiksi vireilletuloilmoituksessa. Hänelle tulisi ilmoittaa myös mahdollisuudesta kieltää asiointitilin käyttö. Tämä olisi tärkeää myös asiointitilin väärinkäyttömahdollisuuksien vuoksi tai esimerkiksi siksi, että sen luomisesta on voinut kulua pitkä aika. Ilmoitustavasta tulisi säätää laissa. Ulosoton kielellisen sääntelyn osalta olisi velallisen oikeussuojan kannalta perusteltua saada asiakirjasta käännös kuultua siten kuin hallintoasiassa on asianlaista.

4.8.2 KESKEISIÄ HUOMIOITA LAILLISUUSVALVONNAN KANNALTA

Vuonna 2015 saapui 136 asiaryhmään kuuluvaa kantelua ja ratkaistiin 128 kantelua. Kanteluissa korostuivat kysymykset velallisen kuulemisesta, asianmukaisesta neuvonnasta ja tietojen saannista. Yksittäisenä kysymyksenä toistuvaistulon ulosmittauksen rajoittamisen edellytyksistä ja menettelystä kanneltiin usein. Erilaisissa ulosottoasioiden kirjaamista koskevissa kanteluissa AOA kiinnitti ulosottoviraston ja sen virkamiesten huomiota huolellisuuteen ja tietojärjestelmään tallennettavien tietojen oikeellisuuteen. Valvontaa suunnattiin yleisemminkin ylivelkaantumisen vaikutuksiin henkilöiden perusoikeuksien toteutumisessa. Tämä tulee erityisesti esille jäljempänä perintää ja talous- ja velkaneuvontaa koskevissa osioissa.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2006–2015



Toimenpideprosentti vuosina 2006–2015

Maksuhäiriöt ja ylivelkaantuminen

Maksuhäiriöiden määrä on edelleen kasvanut vuonna 2015. Tarkastuksilla talous- ja velkaneuvontayksikköihin tuli esille, että vaikka neuvonnan asiakkaiden määrä olisi vähentynyt, asiakkaiden velan määrät olivat kasvaneet. Jo aikaisemmin laillisuusvalvonnassa oli katsottu, että luottotietolain sääntely ei kaikissa tilanteissa ole täysin tyydyttävää, koska myös perustellusti riittävässä asiassa annettu tuomio voi jo sinänsä johtaa maksuhäiriömerkintään.

Merkittävä kysymys ylivelkaantumisesta on perinnästä aiheutuvien kulujen kasaantuminen usein jo muutoinkin haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille. Tarkastuksilla ulosottovirastoissa, talous- ja velkaneuvonnan yksiköissä sekä kuntien taloushallinnossa käsiteltiin edelleen keväällä 2013 voimaan tulleen saatavien perinnästä annetun lainmuutoksen vaikutusta perintään ja velallisten asemaan. Lainmuutos vähentää perintäkulujen kokonaismäärää.

Uudistus sisältää myös muita elementtejä, joiden tarkoituksena on pienentää perintäkuluja. Velallinen saa oikeuden pyytää perintälain mukaisen perinnän keskeyttämistä ja asian siirtämistä oikeudelliseen perintään, mikä merkitsee suoraan ulosottokelpoisten saatavien, kuten kunnallisten maksujen, osalta ulosottoa perintään ja muutoin velkomuskannetta tuomioistuimessa. Ulosottoa perinnästä aiheutuvat kulut velalliselle ovat usein pienemmät kuin perintätoimistojen kulut.

Talous- ja velkaneuvonta

Vuonna 2014 säädettiin yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain muutos, joka tuli voimaan 1.1.2015. Yksityisten elinkeinon- ja ammatinharjoittajien pääsyä velkajärjestelyyn parannettiin ja mahdollistettiin yksityistalouden velkojen lisäksi elinkeinotoiminnan velkojen järjestely velkajärjestelyssä. Talous- ja velkaneuvonnassa avustetaan myös yrittäjävelallisia. Velkajärjestelyn edellytyksiä koskevia säännöksiä muutetaan niin, että työt-

tömien ja erityisesti työttömien nuorten pääsy velkajärjestelyyn nopeutuu. Uudistuksen myötä myös maksuohjelmien laadinta on enenevässä määrin talous- ja velkaneuvonnan vastuulla. To- teutuessaan uudistuksesta aiheutunee lisähaastei- ta jo nyt aliresursoidulle kunnalliselle talous- ja velkaneuvonnalle.

Jo vuoden 2012 lopulla AOA oli kiinnittänyt huomiota lakisääteisen talous- ja velkaneuvonnan pitkäkestoisiin ongelmiin, kuten aliresursointiin, valtionosuuksien jakoperusteiden kehittymättö- myyteen, epäyhtenäisiin toimintatapoihin, liian pieniin palvelun tuottamisyksikköihin sekä oh- jauksen ohuuteen ja sopimusvalvonnan puutteelli- suuteen. Laillisuusvalvonnassa oli erityisesti kiin- nitetty huomiota yhdenvertaisuuden toteutumi- seen palvelujen saatavuudessa. Tässä tarkoitukses- sa tarkastuksilla oli kiinnitetty huomiota mitta- rina käytettyyn ensikäynnin jonotusaikaan. AOA selvittää, miten palvelujen kehittämisessä otetaan huomioon yhdenvertaisuuden ja hyvän hallinnon toteutuminen, koska edelleenkin koko maassa ei ollut ryhdytty riittäviin toimenpiteisiin asiak- kaiden yhdenvertaisuuden toteutumiseksi.

Joissain kanteluissa arvosteltiin asiakaspalve- lun puutteita. Kantelija arvosteli kunnan talous- ja velkaneuvonnan ajanvarausjärjestelmää jous- tamattomaksi, kun ensimmäinen neuvottelu ja käynnin ajanvaraus voitiin hoitaa vain puhelimit- se. Kunta muuttikin toimintatapojaan. Sen lisäksi kunta ilmoitti tulevansa uuden seurantajärjestel- män käyttöönoton jälkeen arvioimaan puhelin- päivystyksen aikoja. AOA korosti, että kunnan tu- lee arvioida toimintatapojaan asiakkaiden yhden- vertaisen kohtelun turvaamiseksi (2435/4/14).

Kantelussa (2104/4/15) arvosteltiin myös puhe- linpäivystyksen jonojen pituutta. AOA tulee tar- kastusten yhteydessä edelleen kiinnittämään huomiota asiakaspalvelun järjestämiseen ja seu- rantaan.

Julkisyhteisön menettely velkojana

AOA on useassa kannanotossaan asiaa koskevien kanteluiden ja tarkastushavaintojen perusteella korostanut kunnan vastuuta sen toimeksiannos- ta perintää hoitavan perintäyhtiön menettelyn oikeellisuuden valvonnassa. Kunnan on myös vi- ranomaistoiminnan asianmukaisuusvaatimuksen perusteella velkojana oltava tietoinen perintätoi- menpiteistä ja niiden aiheellisuudesta.

AOA on jo useiden kunnan taloushallintoon suuntautuneiden tarkastusten yhteydessä selvit- tänyt kuntien laskutusta ja ennen kaikkea perin- täprosessia. Useiden julkisoikeudellisten maksu- jen perintää koskevien kanteluiden pohjalta tar- kastuksissa selvitettiin perintäprosessin kulku ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon maksu- jen laskutusprosessista lähtien koko perintäket- ju. Kanteluissa väitetään usein, että perinnän kus- tannukset kohoavat kohtuuttomasti yksityisille perintäyhtiöille ulkoistetussa vapaaehtoisessa pe- rinnässä.

AOA otti – neuvoteltuaan Kilpailu- ja kulut- tajaviraston, aluehallintovirastojen ja Kuntaliiton edustajien kanssa – omana aloitteenaan selvitet- täväksi julkisoikeudellisten maksujen ja muiden saatavien perinnän valvontaa ja erityisesti julkis- yhteisön toimeksiantosopimuksia perintäyhtiöi- den kanssa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto teki selvi- tyksen sopimusten sisällöstä. Asian selvittämistä jatketaan tarkastuksilla.

AOA totesi sairaanhoitopiirin kuntayhtymälle, että kuntayhtymän on velkojana valvottava pe- rintäyhtiön menettelyä maksujen perinnässä. Sen tulee siis myös valvoa, että asiakas saa riittävästi tietoa käytettävissään olevista oikeussuojakeinois- ta. Tässä tarkoituksessa AOA pyysi kuntayhtymää ilmoittamaan, miten se on yhteistyössään perin- täyhtiön kanssa toteuttanut valvontavelvollisuu- den erityisesti silloin, kun velallinen on kiistänyt maksun perusteen aiheellisuuden.

Sairaanhoitopiiri totesi selvityksessään, että perintäyhtiön maksuvaatimuskirjeissä on ilmoitet- tu oikeudesta tehdä perustevalitus.

AOA:n oma aloite kuntayhtymän valvontavelvollisuuden täyttämistä on edelleen vireillä. AOA teki vielä tarkastuksen sairaanhoitopiiriin. Tarkastuksen tarkoitus oli täsmentää laskutukseen ja perintään liittyviä menettelytapoja.

AOA totesi, että laskutuksen oikeussuojakeinoista tulee ilmoittaa täsmällisesti laskutuksen yhteydessä. Asiakasmaksulain mukaan tasamaksuistakin voi hakea oikaisua ja perinnän oikeussuojakeino on perustevalitus. Neuvontaa varten tulisi laatia selkeät ohjeet oikeussuojakeinojen käyttämisestä annettavaa neuvontaa varten. Tämä ohjaus menettelystä tulee antaa myös asiakkaalle kirjallisesti. Kysymys ohjauksesta oikeussuojakeinojen käyttämiseen oli tätä kirjoitettaessa vireillä valtioneuvoston oikeuskanslerinvirastossa.

Tarkastuksella keskusteltiin sosiaalityöntekijöiden kanssa keinoista välttää maksujen viivästyminen ja kulujen kasvaminen erityisesti siinä tilanteessa, että potilas siirtyy toiseen terveydenhuollon yksikköön, mutta lasku lähetetään kotiin. Kahden viikon maksuaika ei välttämättä riitä, jos hoito jatkuu pitkään toisaalla. AOA totesi, että esimerkiksi maksupäivän siirto voisi olla tällaisessa tapauksessa aiheellista, kun usein on tullut esille, ettei potilailla ole läheisiä huolehtimaan maksuista.

Turvakieltoasiakkaiden osalta AOA totesi, että osoitteen turvakiellon vuoksi asiakkaan tulisi ilmoittaa terveydenhuollon asiakaskäynnin yhteydessä yhteystieto, johon laskut voidaan lähettää viivytyksettä. Ajantasaisen osoitteen ilmoittamisesta tulisi asiakasta myös ohjeistaa. Riippumatta siitä, onko näin menetelty, julkisyhteisön tulee kuitenkin luoda järjestelmä, jossa turvakieltoasiakas voi säännöllisen maksuajan puitteissa maksaa laskunsa (746/3/15).

Kantelija arvosteli kunnan menettelyä terveyskeskusmaksun perinnässä. Hän oli saanut aiheettoman maksuhäiriömerkinnän luottotietoihin. Asiassa on kysymys siitä, mikä vastuu julkisoikeudellisella yhteisöllä eli tässä tapauksessa kunnalla on velkojana myös tilanteessa, jossa

sen toimeksiannosta yksityinen perintäyhtiö perii sen saatavaa. Väestötietolain nojalla myönnetty turvakielto aiheutti rajoituksia ja viivästyksiä postin kulkuun.

Kunnan ja sen perintää toimeksiantosopimuksen nojalla tuolloin hoitaneen perintäyhtiön välillä oli toimeksiantosopimuksessa sovittu, että turvakieltoasiakkaiden velat siirtyvät välittömästi oikeudelliseen perintään, jollei velallisen osoitetta ole välitetty yhtiölle. Näin ollen kunnan olisi tullut tietää, että asia ei ollut perintäyhtiöllä perinnässä siinä vaiheessa, kun kantelija oli noin kaksi kuukautta eräpäivän jälkeen maksanut maksun suoraan kunnan tilille. Kunta ei voinut ulosottoon siirrettyjen saatavien osalta myöskään vedota siihen, mitä se on toimeksisaajan kanssa sopinut tai onko toimeksisaaja mahdollisesti laiminlyönyt sopimukseen perustuvia velvollisuuksiaan kuntaan nähden.

Kunnan olisi hyvän hallinnon palveluperiaatteen mukaisesti tullut myös huolehtia, että kaikille luottotietotoimintaa harjoittaville yhtiöille ilmoitetaan maksusta, kun kunta oli lupautunut ilmoittamaan luottotietoyhtiöille maksuhäiriömerkinnän aiheettomuudesta. Asiasta oli ilmoitettu vain toiselle tätä toimintaa harjoittavalle yhtiölle.

AOA saattoi käsityksensä kunnan virheellisestä menettelystä sen tietoon. AOA esitti kunnan harkittavaksi, miten se voi hyvittää hyvän hallinnon vastaisen menettelyn kantelijalle aiheuttaman vahingon. AOA totesi vielä, että julkisyhteisön tulee luoda järjestelmä, jossa turvakieltoasiakas voi säännöllisen maksuajan puitteissa maksaa laskunsa. AOA tulee seuraamaan ulkoistetun perintämenettelyn kehittymistä kunnassa (1357/4/14).

Kunta ilmoitti, että se oli pyytänyt kantelijalta anteeksi menettelyään ja sopinut 600 euron hyvityksen maksamisesta.

Eräässä kantelussa oli kysymys aiheettomasta terveyskeskusmaksun perinnästä. Asiakas ei ollut voinut varautua siihen, milloin kutsu tutkimukseen saapui. Kun kysymys ei ollut sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun

asetuksen mukaan sallitusta käyttämättä ja peruuttamatta jätetystä käynnistä perittävästä maksusta, kuntayhtymä oli menetellyt lainvastaisesti. AOA:n esityksestä kuntayhtymä palautti maksun (1516/4/14).

AOA tutki myös kantelun Verohallinnon menettelystä rikosperusteisen vahingonkorvauksen perinnässä. Verohallinto oli ottanut huolehtiakseen tuomittavan rikokseen perustuvan vahingonkorvauksen ja oikeudenkäyntikulujen korvauksen perimisen (itseperintä). Viranomaisesta on tuolloin etsintäkuuluttamista lukuun ottamatta voimassa mitä Oikeusrekisterikeskuksesta sakkotäytäntöönpanolaissa säädetään.

Lain mukaan Oikeusrekisterikeskuksen on varattava maksuvelvolliselle tilaisuus maksaa rahamäärä heti. Näin ollen Verohallinnon olisi edellä mainitun lainkohdan mukaisesti tullut varata kantelijalle tilaisuus vapaaehtoisesti maksaa kyseinen tuomiosaatava. Lisäksi jo hallintolain neuvontavelvollisuutta koskevan säännöksen mukaan tulee asiakkaalle antaa tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa. Kantelijalle olisi tullut lähettää maksunpanokortti välittömästi käräjäoikeuden tuomion antamisen jälkeen.

Asiakirjoista ei yksiselitteisesti ilmennyt, miksi velalliselle ei ollut lain edellyttämällä tavalla varattu tilaisuutta vapaaehtoiseen maksuun. Koska Verohallinto oli laiminlyönyt lakiin perustuvan velvollisuutensa, kantelijalle ei olisi tullut lähettää maksuvaatimusta, jossa saatavalle oli laskettu korkoa tuomion antamisesta kesäkuussa 2013 tilinsiirtolomakkeen lähettämiseen huhtikuussa 2014. Korkovaatimus olikin sittemmin poistettu ja Verohallinto oli esittänyt pahoittelunsa kantelijalle.

AOA saattoi Verohallinnon perintäyksikön ja asianomaisen entisen virkamiehen tietoon käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta. AOA saattoi myös Verohallinnon tietoon ja huomioon otettavaksi, että sen on omaperinnässä meneteltävä sakkotäytäntöönpanolain 2 luvussa säädetyllä tavalla ja aina välittömästi varattava velalliselle tilaisuus vapaaehtoiseen maksuun (941/4/14 ym.).

Julkisyhtiön menettelyä velkojana käsiteltiin myös kanteluissa, jotka koskivat Kelan menettelyä elatusapujen perinnässä. Elatusapuelkojen perintäoikeuden siirryttyä asiassa Kelalle Kela ei ollut ulosoton hakijan muutoksesta ulosottovirastolle ilmoittamisen yhteydessä tai myöhemminkään pyytänyt asian merkitsemistä passiivisaatavaksi. Se ei ollut myöskään ennen kantelijan yhteydenottoa varmistanut, oliko passiivisaatavaa koskevaa merkintää asialle tehty. Tästä huolimatta Kelan tietojärjestelmään asian täytäntöönpanotavaksi oli merkitty passiiviperintä.

AOA:n toteaman mukaan se, että estetodistuksin palautunutta elatusapuelvelkaa ei ollut merkitty passiivisaatavaksi, oli tosiasiaa johtanut siihen, ettei elatusapuelvelka ollut tullut suoritetuksi elatusvelvolliselle sittemmin tulleistavaroista. AOA:n mukaan asian käsittely ei ollut ollut asianmukaista. Menettely, jota AOA:n mukaan voitiin pitää huolimattomana, oli johtanut siihen, että elatusapuelkojen perintä oli aiheettomasti viivästynyt. AOA totesi, että perintä ei ollut ollut lapsen edun mukainen eikä se ollut edistänyt kantelijan lasten oikeuksien toteutumista. AOA saattoi käsityksensä Kelan perintäkeskuksen tietoon.

Lisäksi AOA esitti Kelan harkittavaksi, miten se voi hyvittää lapsille Kelan menettelystä aiheutuneen viiveen elatuksen saamisessa. AOA pyysi Kelaä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin esitys on mahdollisesti antanut aihetta (3276/4/14).

Kela ilmoitti, että se tulee maksamaan lapsille Kelassa tapahtuneesta virheestä aiheutuneesta elatusapusaatavan viivästymisestä rahallisena hyvityksenä 150 euroa molemmille erikseen ja lähettää heille pahoittelukirjeen.

Asia ei johtanut enempään toimenpiteisiin AOA:n puolelta.

Ulosottomenettely

Kantelun tarkoittamassa tapauksessa kihlakunnanulosottomies oli ulosottotoimituksessa antanut sivulliselle luvan noutaa edustamalleen yhtiölle kuuluva omaisuus ulosmitatulta kiinteistöltä kuten myös luvan ottaa kiinteistöllä ollut piano talteen. AOA totesi voivansa yhtyä lausunnossa asiasta esitettyyn, kuten myös lausunnossa tehtyihin johtopäätöksiin.

AOA:n toteaman mukaan näille toimenpiteille ei löytynyt laista perustetta, eikä velallisen myöskään ollut esitetty antaneen ulosottomiehelle lupaa luovuttaa sivulliselle kiinteistöllä ollutta sivullisen omaisuutta. Kihlakunnanulosottomiehellä ei siten ollut ollut toimivaltaa palauttaa tai luovuttaa kiinteistöllä ollutta omaisuutta sivulliselle. Kihlakunnanvoudin lausunnon mukaan kihlakunnanulosottomies oli hoitaessaan kirjanpitoaineiston yhtiön haltuun toiminut kihlakunnanvoudin ohjeistuksen mukaisesti.

Ratkaisussaan AOA korosti, että oikeuden mukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon perustuslain 21 §:ssä turvattuihin takeisiin kuuluu oleellisesti oikeus tulla kuulluksi. Tässä tapauksessa velallisella ei saadun selvityksen perusteella ollut ennalta ollut tietoa siitä, että ulosottomies saattaa asiassa tehdä ratkaisuja omaisuudesta. Esittämänsä viitaten AOA vielä totesi, että nämä ratkaisut omaisuuden palauttamisesta tai luovuttamisesta sivulliselle eivät olleet perustuneet lakiin. Joka tapauksessa velalliselle ei ollut ennen toimitusta edes varattu tilaisuutta tulla asiasta kuulluksi. AOA:n mukaan pelkkää kehotusta kiinteistöllä olevien tavaroiden poistamisesta ei voitu pitää sellaisena.

AOA antoi huomautuksen vastaisen varalle kihlakunnanvoudille ja kihlakunnanulosottomiehelle sekä esitti ulosottoviraston harkittavaksi, millä tavalla kantelijan ja pianon omistajan, kantelijan lapsen oikeuksien loukkaus ja menettelyistä aiheutunut vahinko olisi mahdollista hyvittää (5106/4/14*).

Yleinen edunvalvoja arvosteli ulosottomiehen menettelyä siitä, että hänen päämiehensä pankkitililtä oli ulosmitattu varoja ilman, että hänelle oli lähetetty selvitystä ulosmitattujen varojen tilittämisestä. Saadun selvityksen mukaan ulosoton tiedoksiannot oli lähetetty yksinomaan velalliselle senkin jälkeen, kun ulosottovirastoon oli ilmoitettu edunvalvonnan alkamisesta.

Edunvalvojalla on tehtäviinsä kuuluvissa asioissa oikeus saada ne tiedot, joihin päämiehellä olisi itsellään oikeus, jollei erikseen toisin säädetä. Näin ollen kun sekä velallisella että tämän laillisella edustajalla oli oikeus käyttää puhevaltaa, olisi tiedoksianto tullut edellä mainittujen säännösten mukaisesti toimittaa sekä velalliselle että edunvalvojalle, kun edunvalvontaan määräämisestä oli ilmoitettu ulosottoon.

AOA saattoi ulosottoviraston tietoon käsityksensä menettelyn virheellisyydestä ja pyysi johtavaa kihlakunnanvoudia toimittamaan tänne selvityksen, miten ulosottovirastossa varmistutaan siitä, että tilanteissa, joissa tieto edunvalvonnasta on ulosottovirastolle ilmoitettu, myös edunvalvoja saa ulosottokaassa säädetyllä tavalla tiedoksiannot (3921/4/14).

Johtava kihlakunnanvoudi ilmoitti, ulosottovirastossa on ohjeistettu, että ilmoitukset edunvalvonnasta kirjataan järjestelmään, vaikka ilmoitushetkellä ei olisikaan avoimia asioita, jos edunvalvonassa oleva vain on rekisteröity järjestelmään.

Lasten olosuhteiden muutoksen selvittämistä elatusapua perittäessä oli esillä asiassa, jossa kantelijalla oli ollut ulosotossa perittävänä elatusapua. Kantelijan lasten lähivanhempnana olleen lasten äidin kuoltua tammikuussa lapset olivat tämän jälkeen asuneet kantelijan luona. Kantelijan puolesta julkinen oikeusavustaja oli kesäkuussa ottanut yhteyttä ulosottovirastoon ja pyytänyt lasten ottamista huomioon kantelijan suojaosuudessa. Ulosottovirastosta julkista oikeusavustajaa oli neuvottu kääntymään asian selvittämiseksi ulosoton hakijana olleen Kansaneläkelaitoksen puoleen. Ennen joulukuuta lapsia ei ollut otettu huomioon kantelijan suojaosuudessa.

AOA totesi, että lasten oikeus riittävään elatukseen ei tuona aikana ollut tullut ulosotossa turvaksi myöskään muutoin, sillä perinnässä ei enää lähivanhemman kuoleman ja hänelle maksetun elatustuen lakkauttamisen jälkeen ollut juoksevaa elatusapua. Tilanne oli siten ollut se, että lapsille ei ollut tullut juoksevaa elatusapua eikä heitä ollut otettu huomioon suojaosuudessa. AOA katsoi, että lasten olosuhteiden muuttua näinkin olenaisesti, asian asianmukaisen käsittely ja lasten edun huomioon ottaminen olisi edellyttänyt suojaosuutta koskevan pyynnön ratkaisemiseksi asian selvittämistä ulosottomiehen toimesta (4833/4/14).

AOA on ottanut omana aloitteenaan tutkitavaksi Kelan menettelyn asiassa. Asian käsittely on kesken.

Kantelija arvosteli kihlakunnanulosottomiehen menettelyä maksusuunnitelman lopettamisesta häntä kuulematta ja eläkkeen ulosmittaamisesta maksusuunnitelman sijaan. AOA totesi, että maksusuunnitelman vahvistamisen perusteita ja menettelyä koskevia säännöksiä ei ollut asianmukaisesti otettu huomioon. Ennen maksusuunnitelman vahvistamista ei ollut asianmukaisesti selvitetty velallisen tuloja eikä maksusuunnitelman vahvistamisen jälkeen ollut lakkautettu tois-tuvaistulon ulosmittausta. Maksusuunnitelman raukeamisen peruste ei puolestaan ole uusien velkojen ulosottoperintään saapuminen.

AOA saattoi käsityksensä ulosottomiehen menettelyn lainvastaisuudesta hänen tietoonsa. AOA kiinnitti johtavan kihlakunnanvoudin huomiota tarpeeseen järjestää ulosottovirastossa koulutusta maksusuunnitelman käyttöä koskevista ulosottokaaren säännöksistä (3663/4/14).

AOA antoi huomautuksen kihlakunnanulosottomiehelle hänen lainvastaisesta menettelystään kantelijan ulosottovelkojen perinnässä. Kihlakunnanulosottomies ei ollut lähettänyt velalliselle palkan ulosmittauksen ennakkoilmoitusta ensimmäisen ulosmittauksen yhteydessä eikä säännönmukaisesti myöhempienkään ulosmittausten

osalta ulosottokaaren nimenomaisesta säännöksestä huolimatta.

Kihlakunnanulosottomies oli ulosmitannut velallisen palkan voimassaolevasta täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevasta päätöksestä huolimatta. Hän ei ollut ulosottokaarella edellytetyllä tavalla myöskään toimittanut velalliselle ulosmittauspäätöksiä viivytyksettä, vaan oli edellyttänyt velan suoritusta ennen asiakirjan toimittamista. Kihlakunnanulosottomies oli myös antanut velallisen asiamiehelle virheellistä tietoa mahdollisuudesta saada sähköisestä arkistosta ulosmittauspäätöksiä.

AOA katsoi, että kokonaisuutena arvioiden kihlakunnanulosottomiehen menettely osoittaa ulosoton asianmukaisuusvaatimuksen ja valtion virkamieslain vastaista piittaamattomuutta tuomioistuimen nimenomaisesta määräyksestä sekä lain velvoittavista säännöksistä. Menettely oli myös ollut toistuvaa.

Kantelu koski myös ulosottoviraston johtavan kihlakunnanvoudin menettelyä valvontavelvollisuuden väitetyn laiminlyönnin osalta. Tältä osin AOA siirsi asian Valtakunnanvoudinviraston käsiteltäväksi (621/4/14).

Ulosottomiehen velvollisuus antaa tietoja velkojalle mahdollista takaisinsaantikannetta varten oli kantelun perusteella voinut olla ristiriidassa osoitteen turvakieltoasiakkaan oikeuksien kanssa. Tässä tapauksessa luovutettu tieto koski luovutusajankohtana sopimuksen mukaan velallisen hallinnassa ollutta kiinteistöä, joka oli aikaisemmin merkitty väestötietojärjestelmään hänen asuinpaikakseen.

AOA:n sijainen totesi, että vaikka luovutettu tieto katsottaisiin salassa pidettäväksi turvakielon perusteella, on tiedon luovuttamista vielä arvioitava asianosaisen tiedonsaantioikeuden valossa. Tällöin arvioidaan sitä, onko tietojen luovuttamiselle julkisuuslain 11 §:ssä tarkoitettua erittäin tärkeää yksityistä etua koskevaa estettä. Lähdetäessä siitä, että kyse ei ole ollut voimassa olevasta osoitetiedosta, kihlakunnanvoudilla ei ole ollut julkisuuslain 11 §:ssä tarkoitettua estettä tiedon antamiselle.

Kiinteistön laitostunnus luovutettiin ulosottovelituksen käsittelyn yhteydessä velkojalle hänen takaisinsaantioikeutensa turvaamiseksi ulosottokaaren 3 luvun 91 §:n säännöksen mukaisesti. Säännöksen sanamuoto ei itsessään avaudu punnintaratkaisulle esimerkiksi suhteessa henkilökohtaiseen turvallisuuteen palautuviin turvakielon funktioihin. Valtakunnanvouti katsoi, että julkisuuslain säännökset eivät voi poistaa ulosottokaaren asettamia velvoitteita tarpeellisten tietojen antamiseen.

Tältä osin AOA:n sijainen totesi, että kaikessa viranomaistoiminnassa on joka tapauksessa otettava huomioon perustuslain 22 §:n vaatimus siitä, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tapauksessa oli ollut kyse punnintaratkaisusta tilanteessa, jossa asiaa koskevien eri lakien (väestötietolaki, julkisuuslaki ja ulosottokaari) säännösten keskinäis-suhde ei ole yksiselitteisen selvä.

AOA:n sijainen katsoi tapauksessa vallinneissa olosuhteissa, ettei kihlakunnanvouti ollut menettänyt asiassa lainvastaisesti. Hän saattoi kuitenkin edellä esittämänsä käsitykseni kihlakunnanvoudin ja Valtakunnanvoudinviraston tietoon (185/4/15).

AOA:n mielestä kihlakunnanulosottomiehen tietojenantovelvolliselle lähettämästä sähköpostiviestistä sai käsityksen, että pakkokeinoihin voitaisiin turvautua heti, mikäli tämä ei saavu ulosottoselvitykseen. Viestistä ei ilmennyt, että pakkokeinojen käyttäminen edellyttäisi vielä muun muassa niistä päättämistä ja noutouhkaisen kutsun noudattamatta jättämistä. Viestistä sai virheellisen käsityksen pakkokeinojen käyttämisestä. AOA:n mukaan viesti ei täyttänyt hyvään hallintoon kuuluvaa hyvän kielenkäytön vaatimusta. AOA saattoi käsityksensä kihlakunnanulosottomiehen tietoon (2422/4/14).

4.8.3 TARKASTUKSET

AOA tarkasti Hämeenlinnan kaupungin talous- ja hallintopalvelujen ja Pohjoispohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän taloushallinnon menettelyn maksujen laskutuksessa ja perinnässä sekä Raahan kaupungin talous- ja velkaneuvonnan ja Raahan seudun ulosottoviraston toiminnan.

AOA neuvotteli valtakunnanvoudin ja viraston muiden edustajien kanssa ulosoton ajankohdaisista kysymyksistä. Tilaisuudessa keskusteltiin myös eräiden laillisuusvalvontaratkaisujen huomioon ottamisesta ulosottokäytännössä.

4.9

Ulkomaalaisasiat

Ulkomaalaisasioiksi luetaan lähinnä ulkomaalaislakiin ja kansalaisuuslakiin liittyvät asiat. Kantelu-kohteina ovat useimmiten lupa- ja lausuntoviranomaiset, etenkin sisäasiainministeriö (SM), Maahanmuuttovirasto (Migri), poliisi, ulkoasiainministeriö (UM) tai ulkomaanedustustot ja Rajavartiolaitos. Sen sijaan ulkomaalaisasioihin ei tilastoida kaikkia asioita, jotka koskevat ylipäänsä muita kuin Suomen kansalaisia.

Ulkomaalaisasiat kuuluvat OA *Petri Jääskeläiselle*. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Jari Pirjola*.

4.9.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Suomessa asui vuoden 2013 lopussa noin 220 000 ulkomaalaista, mikä on noin 4 % koko väestöstä. Pakolaisia ja suojelun tarpeen perusteella tai humanitäarisistä syistä oleskeluluvan saaneita ulkomaalaisia asui Suomessa arviolta runsaat 50 000.

Suomeen saapuneille turvapaikanhakijalle voidaan ulkomaalaislain mukaan myöntää turvapaikka, jos hänellä on perusteltu syy pelätä vainoa kotimaassaan. Jos turvapaikan saamisen edellytykset eivät täyty, kansainvälistä suojelua hakevalle voidaan myöntää oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella tai humanitaarisista syistä. Migri tekee asiasta ensi vaiheessa päätöksen.

Turvapaikanhakijoiden määrä Suomessa kasvoi kertomusvuonna merkittävästi. Vuonna 2015 Suomesta haki turvapaikkaa 32 476 henkilöä. Vuonna 2014 luku oli 3 651 henkilöä. Joulukuun loppuun mennessä päätöksiä hakemuksiin oli tehty 7 466.

Eniten turvapaikanhakijoita saapui Irakista, hakemuksia jätettiin 20 485. Afganistanista tul-

leet turvapaikanhakijat jättivät 5 214 turvapaikkahakemusta. Kolmanneksi suurin hakijaryhmä olivat somalialaiset turvapaikanhakijat. He jättivät 1 981 hakemusta. Kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat voivat lain mukaan valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen, joka voi kumota päätöksen.

Maahan saapuneille turvapaikanhakijoille perustettiin useita kymmeniä uusia vastaanotto-keskuksia. Valtaosa turvapaikanhakijoista tuli Suomeen Tornion kautta. Sinne perustettiin syyskuussa 2015 järjestelykeskus turvapaikanhakijoiden rekisteröintiä ja muita maahantulon jälkeisiä alkutoimia varten.

Turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli noin kuusi kuukautta ja nopeutetussa menettelyssä noin kolme kuukautta. Suomi vastaanottaa vuosittain myös YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n hyväksymiä kiintiöpakolaisia. Suomeen saapui kertomusvuonna 345 kiintiöpakolaista.

Ulkomaalaislakiin tehtiin vuonna 2015 useita muutoksia, jotka liittyivät ulkomaalaisvalvonnan toteuttamiseen, alaikäisten turvapaikanhakijoiden säilöön ottamiseen, kansainvälisen suojelun myöntämiseen ja poisottamiseen liittyvään menettelyyn, turvapaikanhakijoiden vastaanoton toteuttamiseen, turvapaikanhakijoiden vapaaehtoisen paluun kehittämiseen tai esimerkiksi ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kehittämiseen. Usean muutoksen taustalla oli Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, joka pantiin täytäntöön.

Kertomusvuonna oli lisäksi vireillä useita turvapaikanhakijoiden oikeudelliseen asemaan liittyviä muutoshankkeita. Ne liittyivät esimerkiksi ulkomaalaislain valitusaikojen lyhentämiseen, turvapaikanhakijalle myönnettävään oikeudellisen avun antamisen kriteereihin tai tiettyjen maahanmuuttohallinnon tehtävien siirtämiseen poliisilta ja Rajavartiolaitokselta Migrille.

Oikeusasiamies antoi seuraavista muutosehdotuksista lausunnon:

- 12.2.2015 hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 266/2014 vp eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta (605/5/15)
- 16.6.2015 ulkoasiainministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamiseksi (2746/5/15)
- 25.11.2015 sisäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (4903/5/15)

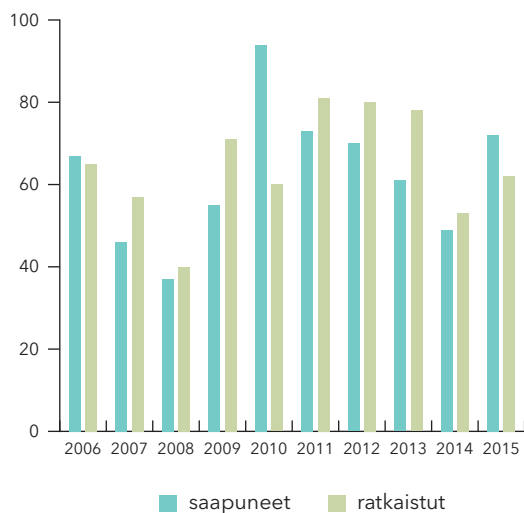
4.9.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2015 saapui 72 ulkomaalaishakemusta ja niitä ratkaistiin 62 (vuonna 2014 saapui 65 ulkomaalaishakemusta ja niitä ratkaistiin 70). Ulkomaalaisasioiden osuus kaikista saapuneista ja ratkaistusta hakemuksista on vaihdellut 1–2 %:n välillä. Osuus on pienempi kuin ulkomaalaisten osuus väestöstä.

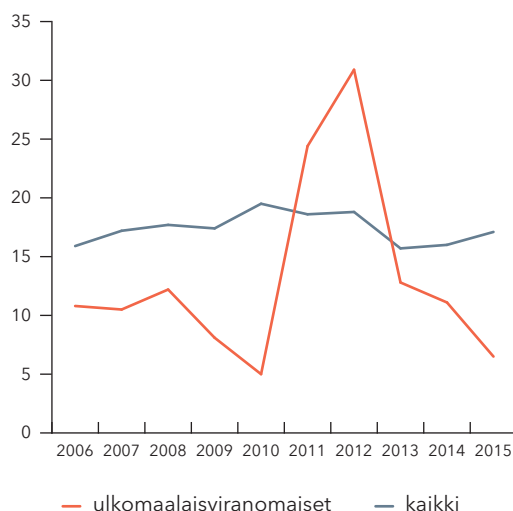
Tyypillisiä ulkomaalaishakemuksia ovat tyytymättömyys viranomaisten kielteisiin viisumi-, oleskelulupa- tai turvapaikkapäätöksiin ja tyytymättömyys pitkiin käsittelyaikoihin. Muutamisessa hakemuksissa arvosteltiin sitä, että Migri ei ratkaissut perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta laissa säädettyssä yhdeksän kuukauden määräajassa.

Useissa hakemuksissa arvosteltiin Suomen turvapaikkapolitiikkaa yleisesti. Monet hakijat olivat tyytymättömiä Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden suureen määrään ja uusien vastaanottokeskusten perustamiseen.

Muutamassa hakemuksessa arvosteltiin Suomen ulkomaan edustustoissa saatua palvelua, johon hakemusten tekijät eivät olleet tyytyväisiä. Ulkomaalaishakemuksista varsin monet koskevat asiaa, joka on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai joista on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen. Näihin asioihin laillisuusvalvoja ei yleensä puutu asian ollessa kesken.



Saapuneet ja ratkaistut hakemukset vuosina 2006–2015



Toimenpideprosentti vuosina 2006–2015

4.9.3 TARKASTUKSET

Oikeusasiamies teki tarkastuksen Maahanmuuttovirastoon, Joutsenon säilöönottoyksikköön ja vastaanottokeskukseen, Etelä-Karjalan käräjäoikeuden Imatran toimipisteeseen sekä Tornion turvapaikanhakijoiden järjestelykeskukseen. Maahanmuuttoviraston tarkastuksen aikana keskusteltiin Migrin tehtävistä ja turvapaikanhakijoiden määrän kasvuun liittyvistä kysymyksistä.

Joutsenon säilöönottoyksikön tarkastus oli ennalta ilmoitettu ja sen yleisenä tavoitteena oli tutustua Joutsenon säilöönottoyksikön toimintaan sekä myös toiminnassa mahdollisesti esiintyneisiin haasteisiin. Tarkastuksen aikana kiinnitettiin erityisesti huomiota siihen, kuinka säilöön otettujen oikeudet toteutuvat ja kuinka heitä säilöönottoyksikössä kohdellaan. Yhtenä tarkastusteemana oli säilöön otettujen erillään säilyttämiseen liittyvä menettely, mistä keskusteltiin myös Etelä-Karjalan käräjäoikeuden tarkastuksen aikana. Tornion järjestelykeskuksen tarkastus oli ennalta ilmoittamaton.

4.9.4 RATKAISUJA

Oleskelulupahakemuksen käsittely viivästyi

OA huomautti Maahanmuuttovirastoa kantelijan aviopuolison oleskelulupahakemuksen käsittelyn viivästymisestä. Oleskelulupahakemus oli jätetty poliisilaitokselle huhtikuussa 2013, mutta asiaa ei oltu kanteluajankohtana (29.1.2015) ratkaistu. Pariskunnalla on yhteinen lapsi.

OA totesi, että Suomen perustuslain ja hallintolain mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä. Ulkomaalaislain 4 luvun 69 a §:n mukaan perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta koskeva päätös on annettava hakijalle tiedoksi viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Poikkeuksellisissa olosuhteissa päätös voidaan antaa tiedoksi myöhemmin.



Kuva Joutsenon vastaanottokeskuksen tarkastukselta. Tilan puutteen takia osa turvapaikanhakijoista oli jouduttu sijoittamaan tilapäisesti telttamajoitukseen.

Säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 198/2005 vp) yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan yhdeksän kuukauden määräaika kattaa niin hakemuksen käsittelyn kuin tiedoksiannonkin. Määräaikaa voidaan kuitenkin jatkaa poikkeuksellisissa olosuhteissa, jos asian selvittäminen sitä vaatii.

Poikkeukselliset olosuhteet asian käsittelyn aikana voivat tarkoittaa esimerkiksi poikkeuksellisen vaikeaa tapausta, ulkomailla tapahtuvan suullisen kuulemisen vaatimaa poikkeuksellisen pitkää aikaa taikka lisäselvitysten tai lausuntojen hankkimista. Lisäselvitysten ja lausuntojen hankkimista voidaan pitää poikkeuksellisina olosuhteina vain, jos kyseessä on tavallisesta asian selvittämisestä poikkeava, laajempi tai vaivalloisempi lisäselvityksen tai lausunnon hankkiminen.

Poikkeukselliset olosuhteet voivat olla myös päätöksen tiedoksiannossa ilmenneitä ongelmia, jolloin poliisi ei asiakkaasta riippuvasta syystä saa annettua päätöstä tiedoksi yhdeksän kuukauden määräajassa. Luparatkaisu olisi käytännössä tehtävä niin hyvissä ajoin, että myös tiedoksianto voidaan tehdä annetun yhdeksän kuukauden määräajan kuluessa. Niissäkin tapauksissa, kun määrä-

aikaa joudutaan jatkamaan normaalista yhdeksästä kuukaudesta, olisi kuitenkin pyrittävä hakemuksen mahdollisimman viivytyksettömään käsittelyyn.

Tässä tapauksessa oli kiistatonta, että kantelijan puolison perheen yhdistämistä koskevaa päätöstä ei ollut annettu hakijalle tiedoksi lain asettamassa yhdeksän kuukauden määräajassa. Hakemukseen ei ollut tehty päätöstä vielä Migrin lausuntoajankohtana 26.3.2015. Hakemus oli tuolloin ollut vireillä noin 25 kuukautta.

Asian viivästymiseen johtaneita syitä oli selostettu Migrin selvityksessä. Asiaa oli viivyttänyt muun muassa se, että Italia ei vastannut Suomen viranomaisten tekemiin tiedusteluihin, jotka liittyivät hakijan maahantulokieltoon. OA:n mielestä Italian viranomaisten hidastelu oli sellainen poikkeuksellinen olosuhde, joka nyt kyseessä olevassa asiassa oikeutti poikkeamaan 9 kuukauden määräajasta.

Tässä asiassa olikin lähinnä kysymys siitä, onko kantelijan puolison perheen yhdistämishakemus käsitelty perustuslain mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä. OA:n käsityksen mukaan, jos ulkomaalaislaissa tarkoitettu 9 kuukauden määräaika uhkaa ylittyä tai on jo ylittynyt, asiaa tulisi käsitellä kiireellisenä. Nyt hakemusasia oli esimerkiksi ollut Migrin työjonossa ilman toimenpiteitä noin 8–9 kuukautta.

OA:n mielestä asiaa ei käsitelty perustuslain tarkoittamalla tavalla ilman aiheetonta viivytystä. Hän kiinnitti Migrin huomiota siihen, että työn organisoinnilla, työjonojen seurannalla ja resursien kohdentamisella huolehditaan siitä, että asiat käsitellään lain edellyttämällä tavalla. OA piti hyvänä Migrin selvityksessä mainittuja toimenpiteitä, joilla asioiden viivytyksetön käsittely pyritään jatkossa varmistamaan (485/4/15*).

4.10

Sosiaalihuolto

Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut. Jokaisella on myös oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sosiaalihuoltoa koskevissa kanteluissa on kysymys näiden oikeuksien toteutumisesta kuntien järjestäessä palveluita ja toimeentulotuesta päätettäessä.

Sosiaalihuoltoa koskevien asioiden ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Tapio Rätty*. Kaikki kohdassa 4.10.1 esitellyt tapaukset ovat AOA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita.

4.10.1

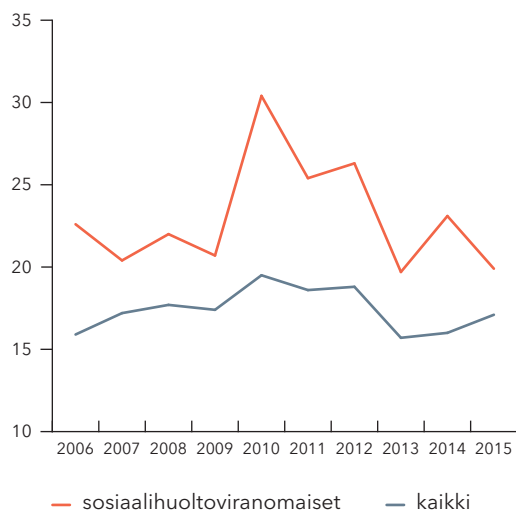
LAILLISUUSVALVONTA

Sosiaalihuollon uusia kanteluita tuli vireille 811 (705 vuonna 2014). Kanteluita ratkaistiin 789 (737 vuonna 2014). Toimenpideratkaisuja oli 153. Toimeentulotukea koskevia kanteluratkaisuja oli 114 ja lastensuojelua koskevia ratkaisuja 232. Vammaispalvelua koskevia kanteluita ratkaistiin 162. Vanhustenhuoltoon liittyviä ratkaisuja oli 13. Muut sosiaalihuollon alaan kuuluvat kantelut koskivat asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa, hallintomenettelyä, omaishoitoa, päihdehuoltoa sekä koti-, asumis- ja laitospalveluja.

Sosiaalihuoltoon liittyvien kanteluiden määrä on tasaisesti noussut. Sosiaalihuollon lainsäädännössä tapahtuneet muutokset ja tämän johdosta viranomaisten uudet tulkintakäytännöt voivat osin selittää kehitystä. Sosiaalihuollon asiakkailla voi olla lisäksi näkemys, että kantelemalla saadaan viranomaisen vääreksi koettu soveltamiskäytäntö nopeammin tutkittua ja korjattua kuin käyttämällä muutoksenhakukeinoja.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2006–2015



Toimenpideprosentti vuosina 2006–2015

Toimenpideratkaisuissa kiinnitettiin huomiota viranomaisen tai muun valvottavan virheellisen menettelyn lisäksi valvottavan korjaaviin toimenpiteisiin. Ratkaisulla ohjattiin valvottavaa viranomaista hyvään ja lailliseen menettelyyn. Viranomaista pyydettiin usein selvittämään, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin se ryhtyy ratkaisun johdosta tai millä tavoin se korjaa ratkaisussa havaitun virheellisen menettelyn. Joissain asioissa viranomaiselle esitettiin virheellisestä menettelystä aiheutuneen haitan hyvittämistä kantelijalle.

AOA kiinnitti kertomusvuonna erityistä huomiota kotiin annettavien palvelujen laatuun, kotihoidon valvonnan järjestelyihin ja siihen, miten kunnat ovat huolehtineet palveluja koskevasta päätöksenteosta, ohjeistuksesta ja tiedotuksesta. Tässä tarkoituksessa AOA otti omana aloitteenaan selvittäväksi eräiden kuntien kotipalveluja koskevan päätöksenteon ja teki kolmeen eri kuntaan tarkastukset selvittääkseen, miten kotihoitoa järjestetään, millä tavoin palvelujen tarvetta selvitetään ja miten päätöksenteko on järjestetty. Tarkastuksilla kuultiin erikseen työntekijöitä ja luottamusmiehiä sekä sosiaali- ja terveystoimen johtoa.

Toimeentulotukeen liittyvät kantelut koskivat lainmukaisten määräaikaisten noudattamista ja toimeentulotuen myöntämistä erityisistä tarpeista aiheutuviin menoihin, asumismenoihin ja terveydenhuoltomenoihin. Osa toimeentulotukilain määräaikaisten noudattamista koskevista kanteluista siirrettiin aluehallintovirastojen käsiteltäväksi.

Lastensuojelun kantelut koskivat muun muassa sijaishuollon järjestämistä, päätöksentekomenettelyä ja rajoitustoimenpiteiden käyttöä.

Vammaispalveluja koskevat kantelut liittyivät erityisesti kuljetuspalvelujen ja henkilökohtaisen avun järjestämiseen sekä vammaispalveluasoiden käsittelyyn kunnassa. Kanteluratkaisuissa kiinnitettiin erityistä huomiota velvollisuuteen laatia palvelusuunnitelma. Kehitysvammaisia henkilöitä koskevilla kanteluilla oli kysymys heidän kohelustaan, rajoitustoimenpiteiden käytöstä, palvelujen laadusta sekä palvelusuunnitelman ja erityishuolto-ohjelman laatimisesta.

Vanhusten hoitoon ja huolenpitoon liittyvissä kanteluissa oli kysymys palveluita koskevasta päät-

töksentekovelvollisuudesta, maksuista, hoidon ja huolenpidon hyvästä laadusta sekä iäkkäiden henkilöiden asianmukaisesta kohtelusta. Keskeinen perusarvo vanhustenhoidossa on ihmisarvon kunnioittaminen. Kanteluratkaisuissa ja tarkastuksilla on arvioitu ihmisarvoisen vanhuuden turvaa, itsemääräämisoikeutta ja osallisuutta. Lisäksi on arvioitu, miten toteutuu oikeus yksityisyyteen, asumisen ja hoidon turvallisuus ja sen merkityksellisyys, asiakkaan hyvä kohtelu, vanhuksen sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitäminen sekä muu tavanomaisen elämän, kuten ulkoilun ja asioinnin tukeminen.

Hyvään hallintoon liittyvät ratkaisut koskivat julkisuusperiaatteen toteutumista, salassa pidettävien asioiden käsittelyä, hyvän hallinnon periaatteiden noudattamista erityisesti asioiden käsittelyssä ja viranomaiselle kuuluvan neuvonta- ja selvitysvelvollisuuden toteutumista.

Lastensuojelukanteluista on käsitelty s. 232 ja vammaisuuteen liittyviä sosiaalihuollon ratkaisuja s. 242.

Vanhuspalvelut

Kotipalvelun järjestämisestä on tehtävä päätös

Vanhuspalvelulain mukaan kunnan on tehtävä päätös iäkkään henkilön kiireellisesti tarvitsemien sosiaalipalveluiden myöntämisestä kirjallisen tai suullisen hakemuksen johdosta ja järjestettävä myönnetty palvelut viipymättä siten, ettei iäkkään henkilön oikeus välttämättömään huolenpitoon vaarannu.

Kunnan on järjestettävä iäkkäälle henkilölle laadukkaita sosiaali- ja terveyspalveluita, jotka ovat hänen tarpeisiinsa nähden oikea-aikaisia ja riittäviä. Palvelut on toteutettava niin, että ne tukevat iäkkään henkilön hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä, itsenäistä suoriutumista ja osallisuutta. Muun palvelutarpeen ennalta ehkäisemiseksi on kiinnitettävä huomiota erityisesti kuntoutusta edistäviin ja kotiin annettaviin palveluihin.

Kantelijan sähköpostitse esittämiä vaatimuksia kotipalveluiden saamiseksi ja järjestettäväksi

hänen vaikeavammaiselle iäkkäälle äidilleen ei ollut kirjattu hakemuksena sosiaali- ja terveysviraston asiakastietojärjestelmään eikä näistä vaatimuksista ollut tehty sosiaalihuollon asiakaslain, hallintolain ja sosiaalihuoltolain tarkoittamia muutoksenhakukelpoisia päätöksiä. AOA katsoi, että sosiaali- ja terveysvirasto oli laiminlyönyt sosiaalihuollon asiakaslaista ja hallintolaista sekä vanhuspalvelulaista ilmenevät velvollisuutensa tehdä päätökset sosiaalihuollon asiakkaan esittämiin hakemuksiin.

Sosiaali- ja terveysviraston laiminlyönti oli saattanut vaarantaa vakavasti kantelijan äidin oikeuksien toteutumisen kotihoitoa järjestettäessä. Asian teki AOA:n mielestä vakavammaksi myös se, että sosiaali- ja terveysviraston kotihoidolla oli ollut tai ainakin oli pitänyt olla tieto kantelijan äidin sairauksista, vammaisuudesta sekä elämäntilanteesta. Sosiaali- ja terveysviraston menettelyn johdosta kantelijan äidillä (omaisilla) ei ole ollut mahdollisuuksia saattaa viranomaisen ratkaisuja palveluiden järjestämisestä käsiteltäväksi muutoksenhakuna ja edelleen valituksena tuomioistuimen arvioitavaksi.

AOA antoi huomautuksen sosiaali- ja terveysvirastolle päätöksentekoon liittyvästä lainvastaisesta menettelystä. AOA päätti lisäksi ottaa omansa aloitteena selvitettäväksi, millä tavoin sosiaali- ja terveysvirastossa oli huolehdittu päätöksentekomenettelystä kotihoidossa ja yleisemminkin vanhustenhuollossa (5289/4/14*).

Päätöksenteko kotipalvelua koskevassa asiassa

AOA otti omana aloitteena selvitettäväksi, millä tavoin kotipalveluita koskevat hakemuksiksi tulokittavat asiakkaiden tai heidän omaistensa yhteydenotot tai vaatimukset kirjataan asiakastietojärjestelmään tai vastaavaan asianhallintajärjestelmään. AOA pyysi myös selvitystä siitä, millä tavoin sosiaalihuollon asiakas saa palvelua koskevan hakemuksensa vireille sosiaali- ja terveysvirastossa ja millä tavoin erityisesti haavoittuvassa asemassa olevaan asiakkaan suullisesti esittämiä palvelun saamista koskevia esityksiä, aloitteita tai pyyntöjä käsitellään ja millä tavoin ne kirjataan.

AOA pyysi vielä selvittämään, millä tavoin sosiaali- ja terveysvirastossa huolehditaan kotihoitoa ja kotipalvelua järjestettäessä sosiaalihuoltolain tarkoittamasta monialaisesta yhteistyöstä, yhteisestä asiakassuunnitelmasta ja sosiaalihuoltolain tarkoittamasta hoidon ja huolenpidon turvaavasta päätöksenteosta sekä millä tavoin mahdolliset palvelunjärjestämistä koskevat aloitteet ja hakemukset kirjataan.

AOA pyysi edelleen selvitystä siitä, millä tavoin kotihoidon asiakkaille ja erityisesti vanhusasiakkaille selvitetään hallintolain ja sosiaalihuoltolain asiakaslain tarkoittamalla tavalla heidän oikeutensa ja viranomaisen velvollisuudet kotihoidon palveluja järjestettäessä.

Sosiaali- ja terveysvirasto ryhtyi AOA:n selvityspyynnön jälkeen toimenpiteisiin, joilla pyritään huolehtimaan päätöksentekoon liittyvien hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisesta.

Sosiaali- ja terveysviraston selvityksen mukaan kotihoidossa ei ole käytössä erillistä hakemuslomaketta. Lomake voisi selvittää asiakkaalle ja hänen omaiselleen, millaisia erilaisia palveluvaihtoehtoja sosiaalitoimella on käytössään. Pelkästään hakemuslomakkeella ei voida rajata palvelun järjestämisen ulkopuolelle esimerkiksi joiakin kotihoitoon liittyviä tukipalveluja, vaan palvelua koskevat hakemukset on käsiteltävä aina yksilöllisesti asiakkaan tarpeen ja edun huomioonvalla tavalla. AOA piti myönteisenä sitä, että sosiaali- ja terveysvirastossa oli kiinnitetty huomiota suullisten hakemusten vastaanottamiseen ja niiden tunnistamiseen.

Sosiaalihuollon asiakaslaissa on säädetty viranomaiselle erityinen selvittämisvelvollisuus palvelujärjestelmistään ja niiden vaikutuksista asiakkaan asemaan. Tämä asiakaslain tarkoittama selvitys on annettava asiakkaalle ymmärrettävällä tavalla. Kun kysymys on esimerkiksi vanhusasiakasta, on tärkeää, että kaikki selvitys ja informaatio palveluista ja palvelun järjestämisestä annetaan yksittäisen asiakkaan elämäntilanne, sairaus tai vammaisuus huomioon ottavalla tavalla.

Sosiaalihuoltolaissa on korostettu asiakassuunnitelman merkitystä päätöksenteossa ja velvollisuutta arvioida asiakassuunnitelmassa erityis-

tä tukea ja huolenpitoa tarvitsevan henkilön tilan-
netta ja hänen tarvettaan saada huolenpitoa, toi-
meentulonsa, terveytensä tai kehityksensä edel-
lyttämiä välttämättömiä palveluita (1788/2/15).

Kantelijan 90-vuotiaan isän kotihoito lopetettiin omaisten vastustuksesta huolimatta sillä perus-
teella, että vanhus oli tuolloin liian hyvässä kun-
nossa saadakseen kotihoitoa. Asiasta oli päätetty
kotihoiton järjestämässä hoitoneuvottelussa. Ko-
tihoiton lopettamisesta ei tehty muutoksenhaku-
kelpoista päätöstä. Kun viranhaltija oli arvioinut
hoitoneuvottelussa vanhuksen kotihoiton tarpeen
toisin kuin hänen omaisensa, olisi asiassa tullut
tehdä muutoksenhakukelpoinen päätös, jotta van-
hus tai hänen omaisensa olisivat voineet saattaa
asian tuomioistuimen ratkaistavaksi.

AOA totesi, että viranomaisen on annettava
asiakkaalle ja hänen omaisilleen ymmärrettävällä
tavalla myös oma-aloitteisesti kaikki ne tiedot, jot-
ka voivat vaikuttaa asiakkaan etuihin ja oikeuksiin.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 25.3.2015,
DNRO 39/4/14*, ESITTELIJÄ TUULA AANTAA

Päätöksen sisältö oli vaikeasti ymmärrettävä

AOA havaitsi erään kantelun yhteydessä, että kan-
telijan iäkkäälle äidille tehty palvelu- ja asiakas-
maksupäätös oli sisällöltään ja ilmaisultaan epä-
selvä ja vaikeaselkoinen. Päätöksestä ei ilmennyt,
mitä kantelijan äidille järjestettävään hoitoon ja
tukipalveluihin sisältyi, laskutettiinkö käyttämät-
tömistä palveluista ja miten perittävä vuokra oli
huomioitu asiakasmaksussa. Päätöksen saajalla
saattoi olla vaikeuksia ymmärtää, mistä eristä las-
kutettava hoitomaksu koostui ja ennen kaikkea,
millä perusteella lopulliseen asiakasmaksuun oli
päädytty. Päätöksessä oli käytetty lisäksi erityistä
laskukaavaa, jonka merkityssisältö oli erittäin vai-
kea ymmärtää. AOA otti asian omana aloitteena
selvitettäväksi.

Päätöksen perusteluvelvollisuuden tarkoituk-
sena on varmistaa, että asianosainen saa tiedon
paitsi ratkaisun lopputuloksesta, myös sen perus-
teista. Päätöksen oikeellisuus on jälkikäteen mah-

dollista tarkastaa ainoastaan asianmukaisten
perusteluiden kautta. Perusteluilla on siis kes-
keinen merkitys sosiaalihuollon asiakkaan muu-
toksenhakuoikeuden kannalta. Niiden avulla
asianosainen voi arvioida tarvettaan turvautua
muutoksenhakukeinoihin. Perustelut myös oh-
jaavat muutoksenhakijaa kiinnittämään huomio-
ta niihin seikkoihin, joilla on tai saattaa olla mer-
kitystä muutoksenhakua ratkaistaessa. Riittävät
perustelut lisäävät myös sosiaalihuollon asiak-
kaan luottamusta ratkaisujen sisältöön.

Sosiaalihuollon hyvään laatuun kuuluu se,
millä tavoin viranomainen käsittelee asiakkaan
asiaa. Viranomaisen tulee kiinnittää huomiota
hyvän hallinnon periaatteiden toteutumiseen.
Hyvään hallintoon kuuluu muun muassa se, että
viranomaisten lähettämien kirjeiden vakiolomak-
keiden ja tiedotteiden tulee olla selkeitä ja täsmäl-
lisiä. Ne eivät saa johtaa etuuskien menetyksiin ja
menettelyllisen oikeusturvan kavennuksiin sen
johdosta, että niiden tulkinnasta saattaa syntyä
väärinkäsityksiä tai epätietoisuutta. Tämän takia
viranomaisen on kiinnitettävä erityistä huomioi-
ta antamansa tiedon ymmärrettävyyteen, selkey-
teen ja saavutettavuuteen erityisesti silloin, kun
asiakaskunnassa saattaa olla henkilöitä, joiden ky-
ky vastaanottaa ja käsitellä tietoa on alentunut.

Kaupungin vanhuspalveluiden selvityksen
mukaan ”päätösteksteissä tarvittava muutos on
tunnistettu vanhuspalveluissa” ja että sosiaalitoi-
messa on kiinnitetty erityistä huomiota asiakas-
päätösten oikeellisuuteen, ymmärrettävyyteen ja
selkeyteen. Kaupunki päätti uudistaa käyttämän-
sä päätösmallit ja -pohjat (2345/2/15).

Saattohoidon järjestäminen

AOA on ratkaisukäytännössään ja erityisesti suo-
rittamillaan tarkastuksilla kiinnittänyt huomiota
saattohoidon järjestämiseen, saattohoidon sisäl-
töön ja erityisesti kivun lievittämiseen.

Kunnan on järjestettävä iäkkäälle henkilölle
laadukkaita sosiaali- ja terveyspalveluja, jotka ovat
hänen tarpeisiinsa nähden oikea-aikaisia ja riittä-
viä ja joiden on turvattava vanhukselle hyvä hoito
ja huolenpito.

Saattohoito perustuu sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan ihmisarvoon, itsemääräämisoikeuteen sekä inhimilliseen ja potilasta arvostavaan hoitoon. Viranomaisen tulee kiinnittää huomiota omassa toiminnassaan ja hankkiessaan palveluita yksityiseltä palveluntuottajalta myös siihen, miten, millä tavoin ja missä olosuhteissa saattohoitoa järjestetään. Hyvän saattohoitokäytännön omaksuminen edellyttää viranomaiselta ja vanhusten hoivayksiköiltä usein kouluttautumista sekä saattohoitoa koskevien ohjeiden laatimista.

Saattohoitoa järjestettäessä viranomaisten tulee toimia yhteistyössä ja ottaa kuoleva henkilö mukaan hoitopäätösten tekoon yhdessä hänen lähiomaisensa kanssa. Päätöksiä tehtäessä tulee kunnioittaa asiakkaan tai potilaan itsemääräämisoikeutta siten kuin potilaslaissa tai sosiaalihuollon asiakaslaissa on edellytetty.

Saattohoidon järjestäminen voi edellyttää myös sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä rakenteellisia muutoksia, työvuorojen uudelleenarviointia tai henkilöstömäärässä tapahtuvia resurssilisäyksiä. Kulloinkin tarvittava henkilöstömäärä on sidottu myös toimintayksikössä palvelua saaviin iäkkäiden henkilöiden määrään ja heidän toimintakykynsä edellyttämään palveluntarpeeseen, joka turvaa heille laadukkaat palvelut.

Vanhuksen apuvälineen hankinta

AOA:n määräämällä tarkastuksella ilmeni, että eräs vanhusten dementiakodin asukas oli joutunut hankkimaan hänelle tarpeellisen apuvälineen, pyörätuoliin asennettavan haaravyön, omalla kustannuksellaan. AOA otti asian omana aloitteena selvitettäväksi.

Haaravyön tarve oli erikseen arvioitu ja apuväline oli myös päätetty hankkia. Järjestämisvastuu kuului sosiaali- ja terveystoimelle.

Vanhuksen omainen oli halunnut nopeuttaa apuvälineen hankintaa ja hankkinut haaravyön itse. Oikeampi menettely tilanteessa olisi ollut, että haaravyön kustannukset olisi korvattu jälkikäteen vanhuksen omaiselle. Lääkinnälliseen kuntoutukseen kuuluva apuväline on maksuton saajalleen. Kunta ei voi vapautua järjestämis- ja

kustannusvastuustaan ajan kulumisen takia tai siirtää järjestämisvastuutaan asiakkaalle tai hänen omaiselleen. AOA esitti sosiaali- ja terveystoimelle harkittavaksi, että se hyvittäisi haaravyön hankinnasta aiheutuneet kustannukset vanhuksen omaiselle (4361/2/15).

Palvelutarpeen arviointi on tehtävä määräajassa

Kantelija oli tyytymätön siihen, että palvelutarpeen arviointia ei ollut suoritettu seitsemän päivän kuluessa yhteydenotosta. Kunta myöntää sosiaalipalveluja yksilöllisen palvelutarpeen arvioinnin perusteella. Arviointi perustuu asiakkaan omaan näkemykseen sekä yhden tai useamman asiantuntijan arvioon.

Kiireettömissä tapauksissa kaikilla 75 vuotta täyttäneillä on oikeus päästä sosiaalipalvelujen tarpeen arviointiin määräajassa. Sama oikeus on myös Kansaneläkelaitoksen erityishoitotuen saajalla. Palvelujen tarve on arvioitava kiireettömissä tapauksissa seitsemän arkipäivän kuluessa yhteydenotosta kuntaan. Palvelutarpeen arviointi koskee esimerkiksi henkilöitä, jotka eivät vielä ole sosiaalipalvelujen piirissä sekä henkilöitä, jotka ovat palvelujen piirissä, mutta joiden palvelun tarve on muuttunut.

Vammaispalvelulain mukaan palvelujen ja tukitoimien tarpeen selvittäminen on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen, kun vammaisen henkilö taikka hänen laillinen edustajansa tai omaisensa, muu henkilö tai viranomainen on ottanut yhteyttä sosiaalipalveluista vastaavaan kunnan viranomaiseen palvelujen saamiseksi.

Kantelija oli esittänyt lokakuussa vammaispalvelulain mukaista arviointikäyntiä koskevan pyynnön sosiaalitoimelle. Arviointikäynti tehtiin vasta helmikuussa eli lähes neljän kuukauden kuluttua pyynnöstä. Laissa säädetty määräaika selvittää palvelutarve ja velvollisuus laatia palvelusuunnitelma on ehdoton. Asiassa oli menetelty vammaispalvelulain vastaisesti.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 30.11.2015,
DNRO 5449/4/15, ESITTELIJÄ TUULA AANTAA

Omaishoidon tuki

Omaishoidon tuen leikkaaminen vanhoilta asiakkailta

Kantelija arvosteli sosiaali- ja terveyslautakunnan tekemää päätöstä, jonka perusteella omaishoidon tukea alennettaisiin 20 % sellaisissa tilanteissa, joissa hoidettava on poissa kotoaan muiden palvelujen piirissä (esimerkiksi koulussa, päivätoiminnassa, päivähoidossa). Uusia ohjeita sovellettiin myös vanhoihin voimassa oleviin sopimuksiin.

Omaishoidon tuki on sosiaalihuoltolain tarkoittama kunnan järjestämä määrärahasidonnainen tukitoimenpide, jonka järjestämisestä kunta vastaa ja jonka myöntäminen perustuu kunnan harkintaan. Kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin vahvistaa omaishoidon tuen myöntämisperusteet kunnassa omaishoitolain sallimissa rajoissa. Kyse on kunnan yleiseen järjestämisvelvollisuuteen kuuluvasta taloudellisesta tuesta, jota kunta järjestää varaamiensa määrärahojen mahdollistamassa laajuudessa. Kunnalla on oikeus päättämillään perusteilla määritellä tarkemmin, millä edellytyksillä ja minkä suuruisena omaishoidon tukea kunnassa järjestetään.

Omaishoitotosopimus on voimassa toistaiseksi. Sopimus voidaan tehdä määräaikaisena vain erityisestä syystä. Omaishoitotosopimuksen irtisanomisesta on säädetty erikseen.

AOA totesi, että kunta ei voi muuttaa yksipuolisesti omaishoitotosopimuksen ehtoja. Kunta ei voi myöskään yksipuolisesti poiketa hoidettavalle tehdystä päätöksestä. Sopimusta voidaan muuttaa vain siitä yhteisesti sopien. Viimekädessä kunnan on irtisanottava sopimus uuden sopimuksen laatimista varten, mikäli omaishoitotosopimuksen osapuolet, omaishoitaja ja kunta, eivät pääse muutetuista sopimusehdoista yksimieliseen lopputulokseen.

Omaishoitotosopimuksen irtisanominen voi merkitä myös hoidettavaa koskevan päätöksen muuttamista uudella päätöksellä. Näin on asianlaita yleensä silloin, kun omaishoitotosopimus on irtisanottu esimerkiksi kunnan maksaman hoitopalkkion määrän muuttuessa. Mikäli kunnan

vahvistamat uudet omaishoidon tuen järjestämistä koskevat ohjeet vaikuttavat omaishoitajan ja hoidettavan oikeusasemaan, on omaishoitotosopimusta ja päätöstä muutettava.

Sosiaalihuollon asiakkaalla – hoidettavalla – on oikeus luottaa päätöksen pysyvyyteen. Voimassa olevaa päätöstä voidaan muuttaa vain, mikäli olosuhteet ovat muuttuneet tai esimerkiksi omaishoidon tuen suuruudessa tai niiden perusteissa tapahtuu muutoksia. Päätöksentekomenettely tällaisissa tilanteissa edellyttää, että sosiaalihuollon asiakasta kuullaan siten kuin hallintolaissa säädetään. Sosiaalihuollon asiakkaalla on mahdollisuus saattaa asia tämän jälkeen niin halutessaan tuomioistuimen tutkittavaksi.

Kantelija arvosteli myös sosiaalitoimen asiaa koskevaa tiedottamista ja piti sitä puutteellisenä ja harhaanjohtavana. Lautakunnan päätöstä ei lähetetty omaishoidon tuen saajille tiedoksi. Asiaa tiedotettiin paikallislehden uutisen kautta, ja uudet ohjeet käytiin läpi vammaisneuvoston kokouksessa.

Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Kunnan on tiedotettava, millä tavoin päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa. Kunnan tiedottaminen on järjestettävä siten, että kuntalaisilla on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa asiassa tehtäviin päätöksiin.

Viranomaisilla on vastuu siitä, että kuntalaiset saavat olennaisen ja riittävän kattavan tiedon heille merkityksellisistä palveluista ja muista seikoista, kuten viranomaisen tekemistä ratkaisuksista ja päätöksistä sekä niiden vaikutuksista muun muassa palvelun saajien oikeuksiin ja asemaan. Viranomaisella on vastuu myös siitä, että sen asiakkaille antamat tiedot ovat virheettömiä ja ajantaisaisia. Viranomaisen on varmistuttava siitä, että sen antamat tiedot palvelujen järjestämisestä, niiden hakemisesta ja niihin liittyvistä muista seikoista eivät aiheuta sosiaalihuollon asiakkaalle kuuluvien oikeuksien kaventumista tai niiden menettämistä.

AOA totesi, että asiakasta on neuvottava ja ohjattava siten, että hänelle selvitetään hänelle kuuluvat oikeudet sekä toimintavaihtoehdot asiassa hänen ymmärtämällään tavalla. Kunnan on huolehdittava tiedottamisestaan siten, että se saavuttaa palveluiden käyttäjät ja on helposti saatavilla ja palveluiden käyttäjien tosiasiallisesti käytettävissä. Mikäli kunnan päätöksenteko vaikuttaa yksittäisen palvelun saajan oikeusasemaan, tulee kunnan tarvittaessa tiedottaa päätöksestään erikseen palvelun saajalle (3589/4/15).

Toimeentulotuki

Toimeentulotuen järjestäminen ulkomaalaiselle ja STM:n ohjeet

Vähemmistövaltuutettu (nykyään yhdenvertaisuusvaltuutettu) pyysi oikeusasiamiestä arvioimaan, ovatko sosiaali- ja terveysministeriön toimeentulotukilain soveltajille tarkoitetun oppaan (STM julkaisu 2013:4) tulkintaohjeet ulkomaalaisen oikeudesta toimeentulotukeen ja ohjeiden perusteella tehty linjaukset esimerkiksi pääkaupunkiseudun sosiaalivirastoissa perustuslain ja toimeentulolain mukaisia.

AOA totesi toimeentulotukilain lähtökohtana olevan, että oikeus tukeen on jokaisella, joka on laissa tarkoitettulla tavalla tuen tarpeessa. Toimeentulotukilaissa ei erotella Suomen ja ulkomaan kansalaisia. Siinä ei myöskään ole oleskelun pysyvyyttä tai luonnetta koskevia edellytyksiä. Säännöksen perusteluiden (HE 217/1997 vp) mukaan ”riittävä edellytys toimeentulotuen saamiseen on yleensä se, että henkilö tai perhe on joutunut tosiasialliseen elatukseen käytettävissä olevien varojen puutteeseen. Oikeus toimeentulotukeen on jokaisella tuen myöntämisen edellytysten täyttyessä.”

Toimeentulotuen myöntää sen kunnan toimielin, jonka alueella henkilö tai perhe vakinaisesti oleskelee (14 §:n 1 mom.). Säännöksen perusteluiden mukaan vakinaisen oleskelukunnan selvittäminen ei yleensä aiheuta ongelmia. Vakainainen oleskelukunta on yleensä se kunta, jossa henkilöllä tai perheellä on vakituinen asunto.

Jos tuen tarve on kiireellinen, toimeentulotuen myöntää sen kunnan toimielin, jossa perhe tai henkilö oleskelee hakemusta tehtäessä. Lain perusteluiden mukaan tällaisia tilanteita voi syntyä esimerkiksi silloin, kun henkilö on joutunut muun kuin vakinaisen oleskelunsa johdosta toimeentulotuen tarpeeseen. Tällöin henkilölle tai perheelle on myönnettävä välttämätön osuus, esimerkiksi matkalippu varsinaisen kotikunnan alueelle ja välttämättömät terveydenhuoltomenot. Tuloista ja varoista otetaan vastaavasti huomioon vain ne, jotka tuolloin ovat käytettävissä.

Toimeentulotukilaissa tai sen esitöissä ei mainita, että oleskelun luonnetta arvioitaisiin hakijan oleskeluluvan edellytysten tai muutoinkaan ulkomaalaislain mukaan. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista koskevasta asiasta on säädettävä lailla. Koska toimeentulotukilaissa ei ole säädetty siitä, että oikeus toimeentulotukeen riippuisi siitä, onko hakijalla pysyvä oleskelulupa vai ei, AOA piti hyvin ongelmallisena, että ministeriön tulkintaohje nojasi niin voimakkaasti ulkomaalaislakiin.

Ratkaisevaa on oleskelun tosiasiallinen luonne ja hakijan tuen tarve, jotka on selvitettävä yksilöllisesti jokaisen hakijan kohdalla. Oleskeluluvan puuttuminen voi kuitenkin antaa toimeentulotukea myöntävälle viranomaiselle aiheutta selvittää tarkemmin hakijan oleskelun luonnetta, esimerkiksi pyytämällä hakijalta lisäselvitystä. Ulkomaalaislain mukaan määräytyvän pysyvän oleskeluoikeuden puuttumisen perusteella hakijan oikeutta tukeen ei kuitenkaan tulisi kaavamaisesti rajata toimeentulotukilain mukaiseen kiireelliseen tukeen.

Myös hallinto-oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että pelkästään oleskeluluvan puuttuminen ei ole osoitus siitä, että henkilön oleskelu kunnassa olisi hyvin lyhytaikaista tai satunnaista.

AOA katsoi, että ulkomaalaislainsäädännölle annetaan ministeriön oppaassa liian suuri merkitys toimeentulotukilain tulkinnassa. Pelkästään oleskeluluvan puuttuminen tai oleskeluoikeuden edellytyksenä oleva toimeentuloedellytys ei merkitse sitä, että hakijan voidaan katsoa oleskelevan tilapäisesti kunnassa tai olevan oikeutettu pelkäs-

tään kiireelliseen toimeentulotukeen. Toimeentulotuen saamisen edellytykset on selvitettävä yksilöllisesti jokaisen hakijan kohdalla.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 18.12.2015,
DNRO 4096/4/14*, ESITTELIJÄ HÄKAN STOOR

Päätöksenteko toimeentulotukiasiassa

Sosiaaliviraston aikuissosiaalityössä oli menettelytapana, että mikäli asiakas jättää toimeentulotukihakemuksen samalle kuukaudelle, jolle hänelle on jo tehty päätös, uutta päätöstä ei tehdä, vaan asiakkaalle tulostetaan ja postitetaan jo voimassaoleva toimeentulotukipäätös.

AOA katsoi, että ohjeistus ei ollut lainmukainen. Viranomaisen ei myöskään voi peruuttaa tehtyä hakemusta. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaista on, että toimeentulotuen hakija saa jokaiseen hakemukseensa asianmukaisesti perustellun päätöksen, josta ilmenevät kaikki päätöksen tekoon vaikuttaneet seikat huolimatta siitä, onko asiassa jo tehty vastaavalle ajalle samansisältöinen päätös. Uuden päätöksen nojalla asiakkaalle syntyy oikeus tarvittaessa hakea ensin oikaisuvaatimusteitse ja sitten valitusteitse muutosta viranhaltijan päätökseen laissa säädettyllä tavalla.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 11.6.2015,
DNRO 1955/4/14, ESITTELIJÄ TUULA AANTAA

Toimeentulotuen järjestäminen

Kantelija kertoi kokeneensa loukkaavaksi sosiaalityöntekijän ehdotuksen, jonka mukaan hänelle voitaisiin kirjoittaa maksusitoumus ruokakauppaan, jolla hankitun ruoan kantelija voisi myydä hankkiakseen autoonsa bensa.

Sosiaalityöntekijä oli katsonut, että kantelijan auton polttoainekulujen olivat erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuva toimeentulotukeen oikeuttava meno ja että asia oli käsiteltävä kiireellisenä. Koska perusturvakeskuksella ei ollut kassatoimintoa, olisi kantelijalle ennen joulua myön-

netty toimeentulotuki ollut kantelijan tilillä vasta joulunpyhien jälkeen, sillä hänellä oli tili eri pankissa kuin perusturvakeskuksella. Näin ollen toimeentulotukea oli mahdollista myöntää ta-pauskohtaisen harkinnan perusteella vain maksusitoumuksena.

Asiassa ei käynyt ilmi, oliko sosiaalityöntekijä pyrkinyt selvittämään huoltoasemalta, hyväksytäänkö siellä maksusitoumus polttoaineen ostoon tai olisiko myönteinen toimeentulotukipäätös voitu toimeenpanna joulunpyhien jälkeen myönnetyn toimeentulotuen kirjauduttua kantelijan tilille. Sen sijaan sosiaalityöntekijä oli ilmoittanut voivansa kirjoittaa kantelijalle ruokakauppaan maksusitoumuksen, jolla hankitun ruoan kantelija olisi sitten voinut myydä.

Menettely, jossa sosiaalihuollon asiakas joutuisi realisoimaan viranomaisen kehotuksesta tai neuvosta toimeentulotuella hankittuja hyödykkeitä saadakseen varoja erityisistä tarpeista aiheutuviin menoihinsa on toimeentulotukilain vastaista.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 30.10.2015,
DNRO 5488/4/14, ESITTELIJÄ TUULA AANTAA

Toimeentulotukilain perhekäsité

Kantelija kertoi, että häntä oli neuvottu harhaanjohtavasti sosiaalitoimessa. Kun hänen tyttärensä oli täyttänyt 18 vuotta, kantelijalle oli kerrottu, että tukea voi hakea joko yhdessä tai kumpikin erikseen eikä sillä olisi vaikutusta toimeentulotuen määrään. Täysi-ikäisen lapsen loma-ansiot aiheuttivat sen, että perhe ei saanut tukea eräänä kuukautena lainkaan.

AOA katsoi sosiaalitoimen menetelleen lainvastaisesti neuvonnassa ja päätöksenteossa, koska sosiaalitoimi ei tehnyt täysi-ikäiselle lapselle erillistä toimeentulotukilaskelmaa, vaan hakijoita käsiteltiin yhtenä lain tarkoittamana perheenä. AOA esitti hyvitystä. Sosiaalitoimi suoritti kantelijalle saamatta jääneen toimeentulotuen.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 1.9.2015, DNRO 337/4/15,
ESITTELIJÄ PIRKKO ÄIJÄLÄ-ROUDASMAA

Sosiaalihuollon asiakkaan velvollisuus asioida henkilökohtaisesti sosiaalitoimistossa

Toimeentulotuen hakijan on annettava toimielmelle toimeentulotukeen vaikuttavat, välttämättömät tiedot. Asiakkaan on annettava sosiaalihuollosta vastaavalle kunnan toimielmelle ne tiedot, joita se tarvitsee sosiaalihuollon järjestämisessä ja toteuttamisessa. Asiakkaalla on oikeus saada tietää, miksi tietoja tarvitaan, mihin tarkoitukseen niitä käytetään ja mihin niitä säännönmukaisesti luovutetaan sekä mihin niitä talletetaan.

Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä selvittämisestä ja tarvittaessa perusteltava lisäselvityksen hankkimisen välttämättömyys asiakkaalle. Mikäli asiaa ei voida ratkaista hakemuksen perusteella, on viranomaisen, pyydettyä asiaan lisäselvitystä. Lisäselvityspyyntö tehdään lähtökohtaisesti kirjallisesti, ja siinä on ilmoitettava, mitä tietoja viranomainen tarvitsee päätöksentekonsa tueksi.

Hallintolaissa eikä toimeentulotukilaissa ole säännöksiä siitä, missä tilanteissa asiakkaalla on velvollisuus suullisesti esittää lisäselvitystä hakemuksensa tueksi tai milloin viranomaisella on oikeus pyytää asiakasta tapaamiseen. Harkintavalta on viranomaisella. Viranomainen ei kuitenkaan voi mistä syystä tahansa lykätä päätöksentekoa, kutsua tai muutoin järjestää asiakkaan henkilökohtaista tapaamista.

Asiakkaan henkilökohtaisen tapaamisen tulee olla hakemuksen käsittelemiseksi tai asian selvittämiseksi välttämätöntä. Tällöin viranomaisella on oikeus pyytää asiakasta ennen hakemuksen ratkaisemista suullisesti selvittämään olosuhteitaan tai muita tarpeellisia seikkoja, joita ilman asiakkaan hakemusta ei voida ratkaista.

Jos sosiaalihuollon asiakas ei toimita pyydettyä lisäselvitystä tai ei suostu henkilökohtaiseen tapaamiseen lisäselvityksen antamiseksi, on viranomaisen ratkaistava asia hakemuksen ja hankkimiansa tai sille toimitettujen muiden selvitysten perusteella. Puutteellisen selvityksen vuoksi hakemus voidaan hylätä. Sosiaalihuollon asiakkaalla on tällöin mahdollisuus saattaa asia muutoksenhakuna viime kädessä tuomioistuimen tutkittavaksi. Tällöin tuomioistuin arvioi myös sen,

oliko pyydetty selvitys välttämätöntä asian ratkaisemiseksi (2220/4/15).

Kunnan on huolehdittava asiakastietojen ajantasaisuudesta

Kantelija kertoi, että sosiaalitoimi lähetti hänen toimeentulotukihakemuksiinsa liittyvät lisäselvityspyynnöt, päätökset ja muut kirjeet hänen vanhaan osoitteeseensa, vaikka se oli tietoinen hänen uudesta osoitteestaan. Sosiaali- ja terveystoimi oli laiminlyönyt merkitä asiakkaan uudet osoitetiedot sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasjärjestelmiin, vaikka asiakas on yli vuoden aikana ilmoittanut uudet osoitetietonsa sosiaalitoimelle kirjallisesti ainakin kolme kertaa. AOA piti laiminlyöntiä hallintolain palveluperiaatteen vastaisena. Kunta ilmoitti ratkaisun jälkeen korjanneensa asiakastietojärjestelmässä olleet puutteet.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 18.6.2015, DNRO 1937/4/15, ESITTELIJÄ PIRKKO ÄIJÄLÄ-ROUDASMAA

Hyvä hallinto

Ostopalvelusopimuksen irtisanominen ja kunnan tiedottamisvelvollisuus

Kantelija kertoi, että sosiaalitoimi oli irtisanomassa työkeskuksen ja sosiaalitoimen välillä tehtyä ostopalvelusopimusta ja että häntä ei ollut riittävästi kuultu ennen irtisanomista. Kantelija oli huolissaan siitä, millä tavoin palvelut voidaan jatkossa järjestää kantelijan etujen ja tarpeen huomioivalla tavalla.

Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkielen- ja kulttuuritaustansa. Sosiaalihuollon asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palveluidensa suunnitteluun ja niiden toteuttamiseen. Sama koskee hänen sosiaalihuoltoonsa liittyviä muita toimenpiteitä.

Sosiaalihuollon järjestäjällä on velvollisuus tiedottaa toiminnastaan ymmärrettävällä ja saa-

vutettavalla tavalla. Tiedottaminen ja sen sisältö on järjestettävä asiakaskunta ja palveluiden käyttäjien tarpeet ja olosuhteet huomioon ottaen.

Kun toiminnan muutokset vaikuttavat yksittäisen asiakkaan oikeuksiin ja velvollisuuksiin, on tiedottaminen tehtävä myös sosiaalihuollon asiakaslain mukaisesti. Sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että sosiaalihuollon asiakas riittävästi ymmärtää annetun selvityksen sisällön ja merkityksen.

Palvelutarpeen kartoituksen ja asiakassuunnitelman avulla toteutetaan sosiaalihuollon asiakaslain tarkoittamaa asiakkaan osallistumisoikeutta ja viranomaiselle kuuluvaa selvittämisvelvollisuutta. Niiden avulla suunnitellaan ja arvioidaan yhdessä sosiaalihuollon asiakkaan kanssa muun muassa sitä, millä tavoin, miten ja missä laajuudessa asiakkaan palvelutarpeisiin voidaan vastata.

Sosiaalihuollon viranomaisella on sinänsä oikeus päättää palveluiden järjestämisestä ja toteuttamisesta. Sosiaalihuollon asiakkaalla on lakiin perustuva oikeus osallistua palveluidensa suunnitteluun ja oikeus odottaa, että viranomainen tekee häntä koskevat ratkaisut siten kuin sosiaalihuoltolaissa ja sosiaalihuollon asiakaslaissa on säädetty. Sosiaalihuollon asiakkaan kannalta on tärkeää, että hän tietää, millaisiin toimenpiteisiin viranomainen hänen asiassaan ryhtyy.

Sosiaalihuollon asiakkaan on tiedettävä myös ne vaihtoehtoiset toimintatavat, joita viranomaisella asiassa mahdollisesti on, sekä millä tavoin hänen on itse meneteltävä viranomaisen häntä koskevien toimien johdosta. Sosiaalihuollon asiakkaalla tulee siten olla tosiasiallinen mahdollisuus arvioida viranomaisen toiminnan oikeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä sitä, millaisiin toimenpiteisiin hän voi asiassa itse ryhtyä, jos hän katsoo, ettei viranomainen ole toiminut hänen asiassaan hänen oikeuksiensa, vaatimuksiensa tai etujensa edellyttämällä tavalla.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 17.11.2015,
DNRO 2922/4/15*, ESITTELIJÄ TAPIO RÄTY

Aluehallintoviraston pitkät käsittelyajat

Kanteliija arvosteli kantelujensa pitkiä käsittelyaikoja Itä-Suomen aluehallintovirastossa. Aluehallintovirastojen tehtävänä on hoitaa sosiaalihuollon suunnittelu-, ohjaus- ja valvontatehtäviä toimialueellaan. Tehtävässään niiden tulee edistää yhdenvertaisuutta alueellaan. Julkisen vallan edustajana niiden tulee turvata perus- ja ihmis-oikeuksien toteutuminen.

Hyvään hallintoon kuuluu se, että asiat käsitellään joutuisasti asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen.

Aluehallintovirastossa kanteluasioiden käsittely kesti vireilletulosta asian ratkaisuun 14–17 kuukautta. Käsittelyajat ylittivät aluehallintoviraston tulossopimuksessa asetetut tavoitteet vuosille 2013 ja 2014 (7–8 kuukautta). Tämä johtui selvityksen mukaan vastuualueen resurssien riittämättömyydestä.

Viranomaisten ja virkamiesten tehtävänä on hoitaa niille kuuluvat lakisääteiset tehtävät. Tehtäviä ei voi laiminlyödä sen vuoksi, että resurssit eivät ole riittävät. Kantelujen pitkät käsittelyajat johtuivat pääasiassa Itä-Suomen aluehallintovirastossa tapahtuma-aikaan vallinneesta vaikeasta resurssipulasta. Aluehallintovirasto ei voinut vaikuttaa asiaan omin toimenpitein, koska se oli riippuvainen muualla päätetyistä resursseista.

Oikeusasiamies on useaan kertaan kiinnittänyt valtiovarainministeriön huomiota aluehallintovirastojen kanteluiden käsittelyä varten myönnettyjen resurssien riittämättömyyteen. Julkisen vallan velvollisuus huolehtia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta tulee ottaa huomioon valtionhallintoa koskeissa suunnitelmissa ja ohjelmissa.

Valtiovarainministeriöllä on vastuu huolehtia siitä, että Itä-Suomen aluehallintovirastolla, kuten muillakin aluehallintovirastoilla, on riittävät voimavarat hoitaa lakisääteiset tehtävät. Riittävien voimavarojen turvaaminen on välttämätöntä asiakkaiden, ohjauksen ja valvonnan kohteiden ja aluehallintovirastojen virkamiesten oikeusturvan takaamiseksi.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 30.11.2015,
DNRO 4693/4/14, ESITTELIJÄ TUULA AANTAA

Valitusosoitus oli virheellinen

Kaupungilla oli käytössään valitusosoitus, jonka mukaan ”tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain nojalla muutoksenhakijalta voidaan periä oikeudenkäyntimaksua hallinto-oikeudessa 97 euroa”.

Valitusosoituksessa oli ollut virhe, jonka mukaan muun muassa sosiaaliasioissa voitaisiin periä oikeudenkäyntimaksu. Sosiaalihuollon alaan kuuluvien valitusten käsittely on maksutonta korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja hallinto-oikeudessa tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain mukaan.

OA piti valitusosoituksessa ollutta virhettä vakavana. Maininta oikeudenkäyntimaksusta on saattanut vaikuttaa siihen, että sosiaalihuollon asiakas on luopunut oikeudestaan valittaa viranomaisen päätöksestä sen mahdollisen maksullisuuden takia. Sosiaalihuollon alaan liittyvissä asioissa on lisäksi usein kysymys sellaisista oikeuksista ja viranomaisen velvollisuuksista, jotka vaikuttavat sosiaalihuollon asiakkaan oikeuteen saada ihmisarvoisen elämän edellyttämää välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa.

Viranomaisen on varmistuttava siitä, että sen käyttämät lomakkeet tai päätöspohjat, joilla puututaan asiakkaan oikeuksiin tai velvollisuuksiin tai joiden perusteella asiakas saa oikeuksiaan toteutettua, ovat virheettömiä, selkeitä ja asiakkaalle ymmärrettäviä.

Valitusosoituksesta tulisi ilmetä suoraan, ettei sosiaalihuollon alaan liittyvissä valitusasioissa peritä oikeudenkäyntimaksua. Tällainen menettely olisi hyvän hallinnon mukainen ja toteuttaisi paremmin sosiaalihuollon asiakkaalle kuuluvia oikeuksia ja vähentäisi väärinkäsityksen riskiä. Kaupunki ilmoitti korjanneensa virheen ja ottaneensa käyttöön sosiaalihuollossa asianmukaiset valitusosoitukset.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 30.1.2015,
DNRO 4413/4/14*, ESITTELIJÄ TAPIO RÄTY

Asiakkaan kirjeisiin ja tiedusteluihin vastaaminen

Sosiaali- ja terveystoimen eri viranhaltijat eivät vastanneet sosiaalihuollon asiakkaan jättämiin soittopyyntöihin, yhteydenottopyyntöihin tai hänen esittämiinsä kysymyksiin.

Hyvä hallinto edellyttää, että viranomaiselle osoitettuihin asiallisiin kirjeisiin ja tiedusteluihin vastataan asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaista on myös ilmoittaa asiakkaalle, milloin asiakkaan esittämään tiedusteluun voidaan vastata tai jos vastaus viivästyy, viivästymisen syyt, ja milloin asiakas voi odottaa vastauksen saamista.

Perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluu myös oikeus saada ilman aiheetonta viivytystä vastaus viranomaiselle lähetettyihin asiallisiin kirjeisiin, tiedusteluihin ja pyyntöihin, joihin kirjoittaja selvästi odottaa vastausta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että viranomaisella olisi yleinen velvollisuus vastata kaikkiin sille osoitettuihin kirjoituksiin esimerkiksi, jos viranomainen on vastannut jo aiemmin saman kirjoittajan tekemään samansisältöiseen kirjoitukseen. Jos kirjoitukset koskevat samaa jo ratkaistua asiaa, viranomainen voi ilmoittaa kirjoituksen lähettäjälle asian käsittelyn päättymisestä ja siitä, ettei hänelle enää erikseen vastata, mikäli uudet kirjoitukset koskevat edelleen tätä samaa jo ratkaistua asiaa.

Viranomaisella on kuitenkin tällöin velvollisuus selvittää uusien kirjoitusten sisältö ja velvollisuus merkitä ne diaariin tai vastaavaan asiakirjalueteloon.

Jos sosiaalihuollon asiakas kirjoittaa viranomaiselle toistuvasti asiallisesti samoista asioista ja osoittaa kirjoituksiaan viranomaisessa eri henkilöille, voi olla vaikeaa erottaa, mihin asioihin on jo vastattu ja mihin vielä halutaan selvitystä tai vastausta. Kirjoitukset voivat paisua hallitsemattomaksi kokonaisuudeksi, joka saattaa hämärtää viranomaiselle toimitetun asiakirjan tai muun viestin tosiasiallisen merkityssisällön ja sen, mihin sosiaalihuollon asiakas yhteydenottoillaan pyrkii ja mitä hän haluaa selvittää.

Jos viranomaiselle osoitetut kirjoitukset sisältävät pääasiassa yleisiä kannanottoja tai huomioita kulloinkin vallitsevaan tilanteeseen tai ovat tulkittavissa lähinnä mielipiteenilmaisuiksi, viranomaiset eivät menettele hyvän hallinnon vastaisesti, vaikka tällaisiin kirjeisiin ei vastattaisi.

Näissäkin tilanteissa hyvä hallintotapa edellyttää viranomaiselta tai viranomaisen toimeksiannosta toimivalta jonkinlaista reagointia, jonka perusteella tietoa pyytävä voidaan esimerkiksi ohjata oikealle viranomaiselle tai oikealle työntekijälle viranomaisessa. Erityisen tärkeää tämä on silloin, kun tiedonpyytäjän yhteydenotoista voidaan päätellä hänen odottavan vastausta kysymyksiinsä tai muihin tiedusteluihinsa.

Hallintolaki ei anna mahdollisuutta rajata kirjeisiin, yhteydenottoihin tai tietopyyntöihin vastaamista sosiaalitoimen selvityksessään esittämällä ”kohtuulliseksi katsottavalla” tavalla. Tällainen rajaaminen voisi merkitä sitä, että jos asiakkaan yhteydenotto sisältäisi esimerkiksi viranomaiselle esitetyn hakemuksen tai vaatimuksen, asia voisi jäädä kokonaan käsittelemättä. Viranomainen voi erilaisin työjärjestelyin tai muilla tavoin varmistaa sen, etteivät liialliset tai turhat yhteydenottopyynnot hankaloita tai vaikeuta viranomaisen muuta toimintaa. Näissäkin tilanteissa on varmistuttava siitä, että sosiaalihuollon asiakas saa vastauksen tai muun tiedon yhteydenottonsa johdosta (4461/4/14*).

Kantelukirjoituksissa käytetyt ilmaisut olivat eräiltä osiltaan vahvasti alatyylisiä ja vastaanottajalleen erittäin loukkaavia.

AOA:n sijainen totesi, että myös sosiaalihuollon asiakkaalta voidaan edellyttää asiallista myötävaikutusta palveluja hänelle järjestettäessä. Mikäli sosiaalihuollon asiakkaan viranomaiselle lähettämät viestit sisältävät epäasiallista ja viranhaltijoita loukkaavaa kieltä, se voi merkitä, että sosiaalihuollon asiakkaan yhteydenottopyynnöissä tai viesteissä esiintuomaa ongelmaa tai epäkohtaa ei havaita. Epäasiallisena pidettävät ilmaukset saattavat hämähäyttää asiakkaan viranomaiselle lähettämän yhteydenotto- tai selvityspyynnön

tai muun viestin tarkoituksen, jolloin viranomainen ei osaa tai pysty erottelemaan asiakirjan tai muun viestin tosiasiallista merkityssisältöä.

Virkamiehen on kestävä viranhoidossaan ankaraakin arvostelua. Kuitenkin viranhoidossaan virkamiesten on oltava suojattuja loukkaavilta hyökkäyksiltä. Viranomainen ei välttämättä menettele hyvän hallinnon vastaisesti, jos epäasiallisiin ja loukkaavaksi tarkoitettuihin viesteihin ei vastata.

AOA:n sijainen korosti, että viranomaisen on huolehdittava tasapuolisesti kaikkien toimivaltansa kuuluvien hallinnon asiakkaiden asioiden hoitamisesta. Epäasiallinen kielenkäyttö voi joka tapauksessa vaikuttaa asiakkaan lähettämän viestin ymmärrettävyyteen ja siten sen merkityksen arviointiin viestin lähettäjän kannalta epäedullisella tavalla.

AOA:N SIJAINEN PÖLÖSEN VASTAUS 12.3.2015,
DNRO 4265/4/14*, ESITTELIJÄ TAPIO RÄTY

4.10.2 TARKASTUKSET

Sosiaalihuollon tarkastuksia tehtiin kertomusvuonna yhteensä 27, joista lastensuojelulaitoksiin tai -yksiköihin viisi, vanhusten hoivayksiköihin 10 ja kehitysvammayksiköihin seitsemän.

Kotihoidon kuntatarkastuksia oli kolme, Helsingin ja Kouvolan sosiaali- ja terveystoimi sekä Perusturvakuntayhtymä Karviainen. Lastensuojelun kuntatarkastus tehtiin Oulun hyvinvointipalveluihin ja lastensuojelun valvontaa koskeva tarkastuskäynti Pohjois-Suomen aluehallintovirastoon.

Tarkastuksia tehtiin sekä viranomaisen omiin yksiköihin että yksityisten palveluntuottajien ylläpitämiin ostopalveluyksiköihin. Tarkastukset olivat kuntatarkastuksia lukuun ottamatta pääasiassa ennalta ilmoittamattomia.

Vanhainkotien ja palvelutalojen tarkastuksilla arvioitiin, millä tavoin kunnat huolehtivat van-



Kuvat Helsingin kaupungin Roihuvuoren monipuolisesta palvelukeskuksesta.

husten oikeudesta sosiaaliturvaan ja hyvään huolenpitoon. Tarkastuksilla pyrittiin arvioimaan, millä tavoin hoivayksiköissä vanhusten oikeus yksityisyyteen oli toteutettu, miten vanhusten kuntoutuspalvelut oli järjestetty ja millä tavoin yksiköissä järjestettiin saattohoito ja siihen liittyvä kivun lievitys. Tarkastuksella selvitettiin myös vanhusten oikeutta ulkoiluun ja heidän mahdollisuuksiaan osallistua erilaisiin aktiviteetteihin fyysisen ja psyykkisen toimintakyvyn mukaisesti.

Kotihoidon kuntatarkastuksilla kiinnitettiin huomiota kotiin annettavien palvelujen riittävyyteen, laatuun, kotihoidon valvonnan järjestelyihin ja siihen, miten kunnat olivat huolehtineet palveluja koskevasta päätöksenteosta, ohjeistuksesta ja tiedotuksesta.

Lastensuojeluyksiköiden ja muita lapsille tarkoitettujen yksiköiden tarkastuksia käsitellään lasten oikeuksia koskevassa jaksossa s. 237 ja vammaisten henkilöiden palveluja koskevia tarkastuksia s. 241.

Sosiaalihuollon tarkastukset kohdistuivat pääasiassa yksiköihin, joiden asiakkaiden vapautteen kohdistuu tai saattaa kohdistua rajoituksia. Näiltä osin tarkastushavaintoja käsitellään jaksossa 3.3 Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin s. 68.



Kuva Helsingin kaupungin Myllypuron monipuolisesta palvelukeskuksesta.

4.11

Terveydenhuolto

Oikeusasiamies valvoo julkista terveydenhuoltoa. Valvonta kohdistuu erityisesti perustuslain 19 § 3 momentissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalveluiden toteutumiseen. Tahdosta riippumaton psykiatrinen sairaalahoito on tärkeä laillisuusvalvonnan alue. Itsenäisesti ammattiaan harjoittavien terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta ei sen sijaan kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, ei myöskään yksityisten terveydenhuollon palvelujen tuottajien valvonta paitsi silloin, kun kunta tai kuntayhtymä ostaa niiltä palveluja. Oikeusasiamies valvoo myös puolustusvoimien ja vankeinhoidon terveydenhuoltoa (ks. edellä jaksot 4.4 ja 4.7).

Terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluivat OA Petri Jääskeläisen tehtäviin. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Kaija Tanttinen-Laakkonen.

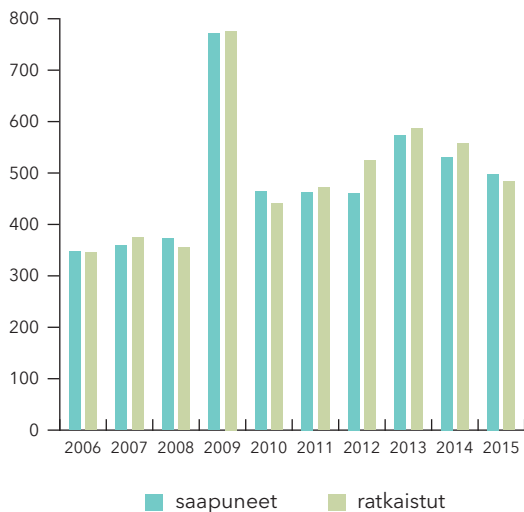
4.11.1

LAILLISUUSVALVONTA

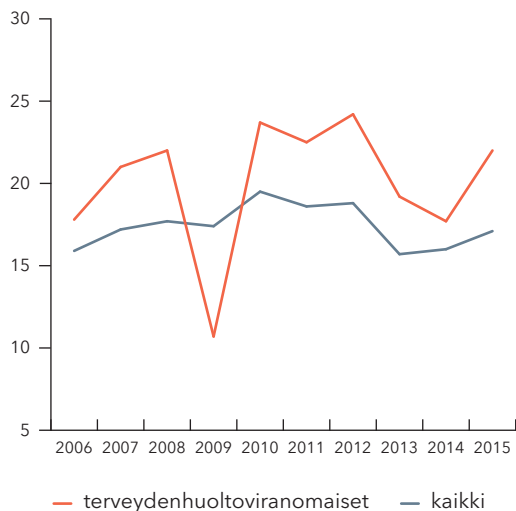
Monet kantelut koskivat riittävien terveyspalveluiden järjestämistä, potilaan oikeutta hyvään hoitoon ja kohteluun, hänen itsemääräämisoikeuttaan ja tiedonsaantioikeuttaan sekä potilasasiakirjamerkintöjä. Aikaisempien vuosien tapaan esillä oli myös asian asianmukainen käsittely terveydenhuollon viranomaisissa ja toimintayksiköissä.

Hoitoa joudutaan laillisuusvalvonnassa arvioimaan myös lääketieteellisillä ja hammaslääketieteellisillä perusteilla. Näissä tilanteissa OA on kuullut ennen asian ratkaisemista asiantuntijoita, yleensä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa (Valvira).

Terveydenhuoltoon kohdistuvia kanteluita ratkaistiin 483 ja 18 omasta aloitteesta tutkittavaksi otettua asiaa. Toimenpideratkaisujen osuus asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista oli 22 %.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2006–2015



Toimenpideprosentti vuosina 2006–2015

Saapuneiden kanteluiden trendi on viime vuosina ollut tasainen, noin 500 kantelua. Vuonna 2009 saapuneiden kanteluiden määrä kaksinkertaistui edelliseen vuoteen verrattuna: kanteluita saapui 800. Kasvu selittyi suurelta osin siitä, että suunnitelma sulkea Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) Länsi-Uudenmaan sairaalan osastoja, lähinnä synnytysosasto, Tammisaaresa tuotti 345 kantelua.

4.11.2

ESITYKSET JA OMAT ALOITTEET

Seuraavassa selostetaan omia aloitteita ja kanteluratkaisuja, jotka johtivat esityksen tekemiseen.

Sairaala loukkasi turvahuoneeseen teljetyn potilaan ihmisarvoa ja vapautta

OA katsoi Pohjois-Kymen sairaalan loukanneen potilaan ihmisarvoa ja henkilökohtaista vapautta, kun tämä oli teljetty sairaalan turvahuoneeseen. OA antoi sairaalalle huomautuksen lainvastaisista menettelyistä ja laiminlyönneistä. Lisäksi hän esitti, että potilaalle hyvitetään tähän kohdistetut perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukset. Potilaan kohtelussa loukattiin OA:n mukaan perustuslakia ja Euroopan ihmisoikeussopimusta. Asiasta kanteli potilas itse.

Masennuksesta kärsinyt ja alkoholin vaikutuksen alainen potilas oli tuotu ambulanssilla Pohjois-Kymen sairaalan ensiapupoliklinikalle. Itsetuhoisista ajatuksista kertonut potilas oli poistunut klinikalta ennen lääkärin tutkimusta, minkä jälkeen hänet oli haettu takaisin sairaalaan poliisin virka-avun turvin. Erikoislääkäri oli puhelinkonsultoinnin perusteella antanut sairaanhoitajalle luvan eristää potilaan turvahuoneeseen ja määrännyt psykiatrisen arvioinnin seuraavaksi päiväksi. Potilas oli turvahuoneessa noin 13 tuntia. Hän kertoi kantelussaan joutuneensa tekemään tarpeensa lattialle, kun häntä ei tultu päästämään wc:hen pyynnöistä huolimatta.

OA totesi, että päihtymys ei saa estää henkilöä saamasta asianmukaista palvelua ja hoitoa. OA löysi potilaan hoidosta ja kohtelusta lukuisia puutteita. Potilas tapasi lääkärin ensimmäisen kerran vasta oltuaan 13 tuntia eristettynä. OA katsoi, että potilaalla olisi ollut oikeus päästä lääkärin tutkitavaksi jo aiemmin.

Laissa ei ole säädetty eristämisestä somaattisessa terveydenhuollossa. Eristäminen voi kuitenkin olla oikeutettua pakkotilaa tai hätävarjelua koskevien säännösten nojalla. OA piti ilmeisenä, että potilaan eristäminen oli kestänyt pidempään kuin pakkotila oli jatkunut. Näin ollen tämän henkilökohtaista vapautta oli loukattu. Lisäksi potilas ei saanut ihmisarvoista kohtelua eikä laadultaan hyvää hoitoa, kun hän joutui tekemään tarpeensa lattialle. OA esitti, että RATAMO-Kouvolan terveyspalvelut hyvittää potilaalle tähän kohdistetut perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukset.

OA piti vakavana puutteena myös sitä, että sairaalassa laiminlyötiin tarpeellisten ja riittävien merkintöjen tekeminen potilasasiakirjoihin. Merkintöjen niukkuus vaikeutti asian arviointia. OA korosti sitä, että potilasasiakirjojen laatimista koskevien säännösten noudattamisella turvataan oikeusturvaa ja riittäviä terveyspalveluita koskevien perusoikeuksien toteutumista (3721/4/14*).

Kouvolan kaupungin terveysjohtaja ilmoitti päättäneensä suorittaa potilaalle perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksesta 1 000 euron kertakorvauksen.

Lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineen korvaaminen

Läkäs, vaikeasti kuulovammainen potilas ohjattiin Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän Tampereen yliopistollisen sairaalan (Tays) kuulokeskuksesta ostopalveluna kuulokokesovitukseseen yksityiselle palveluntuottajalle Kuulotekniikkaan. Siellä kokeiltiin ja sovitettiin digitaalisia kojeita, joilla hän ei kuitenkaan kuullut tai saanut kunnon kuulutulosta. Kuulotekniikasta annettiin ymmärtää, että Taysin kuulokokeilla ei saataisi yhtä hyvää kuulutulosta. Hänelle saatiin myytyä

2 666 euron hintainen Siemens nitro -kuulokoje. Kertomansa mukaan hän kuuli kojeella erittäin hyvin ja sai puheesta selvää.

Taysin kuulokeskuksen mukaan potilaan kaltaisen vaikeasti kuulovammainen ja vain yhdellä korvalla kuuleva ja hänen kuulonkuntoutuksensa kuuluivat kunnalliseen hoitoon. Tämän vuoksi Kuulotekniikan olisi tullut voimassa olevan ohjeistuksen mukaisesti siirtää hänet Taysin kuulokeskuksen kokesovitukseen. Kuulokeskus suosittelee häntä palauttamaan kuulokojeen takaisin Kuulotekniikkaan ja vaatimaan rahojaan takaisin.

OA:n päätöksen mukaisesti sairaanhoitopiiriin harkittavaksi esitettiin, olisiko asiassa päästävisä sovitteluratkaisuun ilman OA:n ryhtymistä enempaan toimenpiteisiin. Sovitteluesityksen mukaan sairaanhoitopiiriä pyydettiin ottamaan yhteyttä potilaaseen ja ilmoittamaan OA:lle, oliko asiassa päästävisä isää tyydyttävään ja sovinolliseen ratkaisuun joutuisasti.

Asiaa arvioitaessa oli otettava huomioon, että lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineet kuuluvat lakisääteiseen kunnalliseen järjestämisvelvollisuuteen ja että apuvälineet ovat potilaalle maksuttomia. Kunta tai kuntayhtymä vastaa myös ostopalveluna hankitun hoidon toteutumisesta ja laadusta eikä se voi siirtää järjestämisvastuutaan toiselle palveluntuottajalle. Näistä syistä OA ei alustavan arvionsa mukaan pitänyt asianmukaisena Kuulokeskuksen suosittelemaa menettelyä, jonka mukaan potilas palauttaisi kuulokojeen Kuulotekniikkaan ja vaatisi rahojaan sillä takaisin. Ellei sovinolliseen ratkaisuun päästäisi, OA:lle pyydettiin toimittamaan kantelun tutkimiseksi tarvittava selvitys.

Sairanhoitopiiriin korva- ja suusairauksien vastuualueen ylilääkäri totesi potilaan tapauksen osoittaneen, että kuulokeskuksen tuli tehostaa ostopalvelusopimuksen noudattamisen valvontaa. Ylilääkäriin mukaan potilaan ohjaaminen ostopalveluna suoritettavaan kuulokokesovitukseen oli harkitsematonta. Sovitteluesityksenään ylilääkäri ehdotti sairaanhoitopiiriä ja Kuulotekniikkaa yhdessä korvaamaan kantelijan isälle kuulokojeen hinnan 2 666 euroa. Johtajaylilääkäri pahoitteli tapahtunutta ja totesi ostopalvelusiirtoihin jatkossa

kiinnitettävän entistä enemmän huomiota. Ylilääkäriin sovitteluehdotus kuulokojeen korvaamisesta yhteisvastuullisesti Kuulotekniikan kanssa oli johtajaylilääkäriin mielestä hyväksyttävä.

OA piti hyvänä sairaanhoitopiiriin myönteistä suhtautumista hänen sovitteluesitykseensä. Koska sairaanhoitopiiriin mukaan asiassa oli päästävisä sovitteluratkaisuun, asia ei antanut hänelle aihetta enempaan toimenpiteisiin (2333/4/15*).

Hoitotarvikkeista ei saa aiheutua potilaalle kustannuksia

Hoitotarvikejakelua koskevassa Ylä-Savon SOTE kuntayhtymän ohjeessa todettiin, että jos asiakas tarvitsee hoitotarvikkeita enemmän kuin määrätty maksimitarve on, asiakas kustantaa nämä tuotteet itse. Kantelija kertoi lisävaipoista aiheutuneen hänen iäkkäälle ja muistisairaalle äidilleen 536 euron kustannukset kantelun tekemisaikaan mennessä.

OA viittasi terveydenhuoltolakiin ja asiakasmaksulakiin ja totesi, että kunnan tai kuntayhtymän tulee antaa potilaalle maksutta hoitosuunnitelman mukaiset pitkäaikaisen sairauden hoitoon tarvittavat hoitotarvikkeet OA totesi, että kantelijan äidin hoitotarvikkeiden tarve olisi tullut varmistaa riittävän usein ottaen huomioon hänen muistisairautensa ja virtsankarkailun lisääntyminen sekä tarjota hänelle maksutta tarpeellinen määrä hänelle sopivia lisävaippoja opastaa häntä niiden oikeaan käyttöön. Kuntayhtymän olisi tullut myös informoida muistisairasta äitiä ja häntä avustavaa omaista kunnan lakisääteisestä velvollisuudesta.

Hoitotarvikejakelua koskevassa ohjeessa todettiin, että kuntayhtymä käytti vain kilpailutettuja tuotteita. Ohjeesta ei käynyt ilmi, miten toimitettiin, jos hankintasopimuksen mukaiset tuotteet eivät sopineet potilaalle tai ne eivät vastanneet potilaan tarvetta. OA korosti sitä, että kilpailutuksesta huolimatta hoitotarvikejakelussa tulee ottaa huomioon potilaan yksilölliset tarpeet.

Ylä-Savon SOTE kuntayhtymän yhtymähallitus ilmoitti sittemmin päivittäneensä hoitotar-

vikejakelua koskevan ohjeen. Ohjeesta poistettiin lisätuotteiden maksullisuus ja siinä kuvattiin yksilöllinen asiakaskohtainen harkinta tuotteisiin, joita ei ollut valittu kilpailutuksen perusteella ensisijaisesti käytettäväksi. OA piti asianmukaisena, että kuntayhtymä oli korjannut ohjeensa lainmukaiseksi.

OA esitti kuntayhtymälle, että se hyvittää kantelijan äidille perustuslaissa turvattujen riittävien terveyspalveluiden järjestämisen lainvastaisesta laiminlyönnistä tälle aiheutuneen taloudellisen menetyksen (753/4/14*).

Ylä-Savon SOTE kuntayhtymän hoito- ja hoivajohtaja ilmoitti päättäneensä, että kuntayhtymä korvaa kantelijan äidille tämän itsensä vuosina 2012–2014 maksamien hygieniatuotteiden kustannukset yhteensä 972 euroa.

HPV-rokotuskampanjan toimeenpano

OA:n kansliaan tiedoksi tullessa kirjeessä arvosteltiin Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) papilloomavirus- eli HPV-rokotuskampanjaa harhaanjohtavaksi ja pelottelevaksi. OA päätti ottaa omasta aloitteestaan tutkittavaksi THL:n menetelyn HPV-rokotuskampanjan toimeenpanossa.

THL:n ohjeiden lainmukaisuus

THL:n ohjeiden mukaan 12 vuotta täyttänyt voitiin rokottaa ilman huoltajan lupaa silloin, kun nuori haluaa rokotteen ja terveydenhoitaja arvioi hänen kypsyystasonsa riittäväksi päätöksen tekemiseen. THL katsoi 12 vuoden ikärajan vastaavan potilaslain ja lapsenhuoltolain mukaista ohjeellista ikärajaa. THL:n ohjeiden mukaan 15 vuotta täyttäneen tytön oletetaan pääsääntöisesti jo olevan kykenevä päättämään rokottamisestaan itse.

OA totesi, että THL:n tulkinta ei ollut voimassa olevan lainsäädännön mukainen. Alaikäistä on potilaslain mukaan hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan, jos hän ikänsä ja kehitystasonsa perusteella kykenee päättämään hoidostaan. OA korosti sitä, että potilaslaissa ei ole ase-

tettu 12 vuoden, 15 vuoden eikä mitään muuta-kaan ikärajaa alaikäisen itsemääräämisoikeudelle, oikeudelle itse päättää henkilökohtaiseen koskemattomuuteensa puuttumisesta. Myöskään lapsenhuoltolaissa ei ole säädetty 12 vuoden eikä muustakaan ikärajasta.

Silloin kun alaikäisen rokottamiseen tarvittiin huoltajan lupa, THL:n ohjeiden mukaan riitti yhden huoltajan antama lupa. Huoltajan lupa/ mielipide -lomakkeessa oli kohta ainoastaan yhden huoltajan allekirjoitukselle. THL:n ohjeet lähtivät siitä, että molempien vanhempien antamaa suostumusta edellytettäisiin vain siinä tapauksessa, että vanhemmilla on eron jälkeen lapsensa yhteishuoltajuus.

OA totesi, että alaikäisen terveydenhuoltoa koskevissa ratkaisuissa lähtökohta potilaslain mukaan on alaikäisen hoitaminen yhteisymmärryksessä hänen kanssaan aina, kun hän on saavuttanut sellaisen iän ja kehitystason, että hän kykenee päättämään hoidostaan. Silloin kun näin ei ole, hoitoa koskevat päätökset kuuluvat hänen huoltajiensa yhteistoiminnan velvoitteeseen.

OA:n mukaan potilaslain ja lapsenhuoltolain säännöksistä johtuu, että HPV-rokotuksen antamisesta hoidostaan päättämään kykenemättömälle lapselle voivat lähtökohtaisesti päättää vain hänen huoltajansa yhdessä. Vaikka HPV-rokotus kuuluu kansalliseen rokotusohjelmaan, rokotuksen antamisessa ei ole kysymys sellaisesta rutiiniluontoisesta toimenpiteestä, johon riittäisi vain toisen huoltajan suostumus. Näin ollen rokottamisestaan päättämään kykenemättömän lapsen rokottamiseen tulee saada suostumus hänen molemmilta vanhemmiltaan. OA kiinnitti jo toisen kerran THL:n huomiota tähän.

Rokotuskampanjakirjeiden asianmukaisuus

OA:n mielestä kampanjakirjeissä ei tuotu selvästi esiin sitä, että rokotus voitiin antaa vain yhteisymmärryksessä lapsen kanssa. OA ymmärsi, että HPV-rokotteen ottaminen osaksi kansallista rokotusohjelmaa oli hyvää tarkoittava ja että rokotuksen kansanterveydellinen teho riippui sen

kattavuudesta. Kampanjakirjeillä selvästi pyrittiin mahdollisimman laajaan rokotuskattavuuteen. Rokotuskampanjakirjeissä oli kuitenkin kysymys myös tiedon antamisesta potilaslain peruslähtökohdasta eli siitä, että hoitotoimenpiteen tulee perustua yhteisymmärrykseen ja tietoon perustuvaan vapaaehtoiseen suostumukseen. Koska kampanjakirjeiden kohteina olivat iältään hyvin nuoret, vain 11–12-vuotiaat lapset, oli erityisen tärkeätä, että kaikista pätevän suostumuksen antamisen edellytyksistä annettiin asianmukaisesti ja selkeästi tietoa. HPV-rokotuksen vapaaehtoisuus olisi tullut käydä selkeästi ilmi myös alaikäisille osoitetuissa kampanjakirjeissä.

OA:n huomio kiinnittyi myös siihen, että kampanjakirjeiden sisältö ei ollut kaikilta osin täsmällinen ja johdonmukainen.

Yhtenäinen rokotuslupakäytäntö

Asian selvittämisen yhteydessä tuli ilmi, että koulujen terveydenhoitajien käytännöt rokotuslupien suhteen vaihtelevat Suomessa, eikä käytännön ohjeistusta kaikilta osin ole olemassa. Epäselvyyksien välttämiseksi tulisi noudattaa yhdenmukaista rokotuslupakäytäntöä. OA katsoi, että sosiaali- ja terveysministeriön (STM) ja THL:n tehtävänä on lainmukaisilla ja asianmukaisilla ohjeillaan turvata yhdenmukaisen rokotuslupakäytännön toteutuminen.

OA saattoi THL:n tietoon käsityksensä HPV-rokotuskampanjasta tiedottamisessa. Hän pyysi THL:ta ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä olivat antaneet aiheita. OA lähetti päätöksensä tiedoksi myös STM:lle (5294/2/13*).

THL ilmoitti OA:lle muun muassa seuraavaa. *Ratkaisevaa kaiken ikäisten kohdalla on arvioida lapsen oma kypsyystaso. Tätä seikkaa THL pyrkii jatkossa edelleen selvittämään OA:n kannan huomioivalla uudella ohjeistuksellaan. THL:n mukaan kouluissa ja kouluterveydenhuollossa joudutaan käytännössä usein toimimaan ikä- ja luokkakohtaisesti, mikä voi olla ristiriidassa esimerkiksi potilaslain vaatimusten mukaisen yksilöllisen kypsyiden*

arvioinnin kanssa. THL pyytää, että STM harkitsisi, olisiko tältä osin tarvetta selvittää mahdollisen lainsäädännön muutoksen tarvetta.

THL on päätenyt muuttamaan ohjeistustaan Ruotsin mallia mukailevaksi: Rokotuksen suostumuslomakkeessa on kohta kummankin huoltajan allekirjoitukselle, mutta lapsen voi rokottaa silloinkin, kun vain toinen huoltaja on lomakkeen allekirjoittanut, jos hän ilmoittaa myös toisen huoltajan olevan samaa mieltä eikä rokottavalla terveydenhuollon ammattilaisella ole erityistä syytä epäillä huoltajan ilmoitusta.

HPV-rokotusohjelman varsinainen kampanjavaihe on jo ohi. THL huomioi kuitenkin OA:n kannan mahdollisessa tulevassa ohjeistuksessa.

Eräässä kantelussa oli kysymys Aspergerin oireyhtymää sairastavan 12-vuotiaan lapsen HPV-rokottamisesta ilman hänen ainoan huoltajansa, äidin lupaa. Äiti ei olisi antanut lupaa rokottaa lastaan. Terveystenhoitaja luotti siihen, että rokotuslupa oli olemassa, koska 12 vuotta täyttänyt lapsi oli nyökännyt hyväksyvästi kysymykseen siitä, että tämän huoltaja oli tietoinen rokottamisesta. Terveystenhoitaja katsoi, että myös lapsi itse oli suostunut rokottamiseen päätään nyökäyttämällä. Terveystenhoitajan arvioinnin mukaan lapsi oli ikänsä nähden riittävän kehittynyt antamaan suostumuksen rokottamiseensa.

Lapsi ei ollut terveydenhoitajalle ennestään tuttu eikä hän tiennyt lapsen sairastavan Aspergerin oireyhtymää. Lasta koskevissa kouluterveydenhuollon potilasasiakirjoissa oli kuitenkin merkintä siitä, että lapsen diagnoosina on ”tyttöjen asperger”. Aspergerin oireyhtymään kuuluu tyyppillisesti kommunikaation ja sosiaalisen vastavuoroisuuden vaikeudet, jotka voivat haitata vuorovaikutuksen toteutumista. Oireyhtymä voi vaikuttaa lapsen kykyyn antaa pätevä suostumus rokottamiseensa.

OA totesi, että terveydenhoitajan olisi tullut tietää lapsen sairaudesta. Tämän tiedon hän olisi saanut, jos hän olisi arvioidakseen lapsen kykyä suostumuksen antamiseen perehtynyt lasta koskeviin kouluterveydenhuollon potilasasiakirjoihin.

OA saattoi käsityksensä Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysviraston sekä terveydenhoitajan tietoon vastaisen varalle. OA pyysi sosiaali- ja terveysvirastoa ilmoittamaan hänelle, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä olivat antaneet aiheita (61/4/15*).

Helsingin sosiaali- ja terveysviraston ilmoituksen mukaan rokotuksia koskevaa kouluterveydenhuollon ohjeistusta oli täydennetty seuraavasti: Kussakin yksittäistapauksessa terveydenhuollon ammattihenkilön on arvioitava, ovatko pätevän suostumuksen antamisen edellytykset olemassa, kun rokotettava on alaikäinen. Alaikäiselle annetaan riittävästi ja tämän ymmärtämällä tavalla tietoa rokotuksesta, sen merkityksestä ja haittavaikutuksista ennen suostumuksen pyytämistä rokottamiselle. Kypsyttää arvioitaessa tulee tutustua alaikäisen terveydentilasta potilasasiakirjoihin tehtyihin tietoihin. Potilasasiakirjoihin tehdään tarpeelliset merkinnät tietojen antamisesta alaikäiselle.

Päätös erikoissairaanhoidon valinnanvapaudesta

STM:n Tampereen kaupungille antaman lausunnon mukaan Jämsän kaupungin Jokilaakson sairaalaa ei voitu pitää erikoissairaanhoidon valinnanvapauden piirissä olevana kunnallisen erikoissairaanhoidon toimintayksikkönä. STM:n lausunto perustui siihen, että Jokilaakson sairaala ei ole sairaanhoitopiirin hallinnon alainen yksikkö, vaan ns. kaupunginsairaala. Koska asialla oli laajempaakin merkitystä, OA päätti tutkia asiaa omana aloitteena.

OA:n kannanotto

Erikoissairaanhoidon järjestämisvelvollisuuden toteuttaminen sairaanhoitopiirin välityksellä ei ole ainoa kunnan käytettävissä oleva vaihtoehto. Erikoissairaanhoidon lain 4 §:n ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n 1 momentin säännökset laajen-

tavat erikoissairaanhoidossakin niitä tapoja, joilla kunta voi toteuttaa järjestämisvelvollisuuttaan.

Kiireettömän hoidon hoitopaikan valinnanvapaudesta erikoissairaanhoidon palveluissa säädetään terveydenhuoltolain 48 §:n 2 momentissa. Terveydenhuoltolaissa ei ole määritelty kunnallisen erikoissairaanhoidon toimintayksikön käsitettä. Myöskään lain esitöissä ei määritellä tätä käsitettä. Yksityistä terveydenhuoltoa koskeva, terveydenhuoltolain esitöissä mainittu poikkeus tarkoittaa sitä, että potilas ei voi valita ”suoraan” yksityistä erikoissairaanhoidon palveluntuottajaa, vaan potilas valitsee julkisen terveydenhuollon toimintayksikön, joka päättää palvelun tuottamistavasta.

Terveydenhuoltolain 48 §:n 2 momentin sanamuoto ei sulje erikoissairaanhoidon valinnanvapaudesta pois kunnan perusterveydenhuollon yhteydessä järjestämää erikoissairaanhoidoa. Terveydenhoitolain esityöt tai lakiehdotuksen eduskentakäsittely eivät myöskään viittaa tällaiseen rajaukseen. Jos terveydenhuoltolaissa olisi tarkoitettu, että ainoastaan erikoissairaanhoidolaissa mainitut sairaanhoitopiirin sairaalat ja muut toimintayksiköt kuuluisivat erikoissairaanhoidon valinnanvapauden piiriin, tästä olisi tullut säätää laissa nimenomaisesti.

OA saattoi kannanottonsa STM:n tietoon (4160/2/14*).

Terveystoimen tehtäväkäsittelyohjeen päivittäminen

Hätäkeskuspäivystäjän on terveystoimen tehtävän käsittelyssä, riskinarvioinnissa ja tehtävän kiireellisyyden määrittämisessä noudatettava STM:n antamia ohjeita. STM:n ohjeessa ei otettu kantaa hengitysvaikeuden oireiden vaikeusasteisiin, joita Akuuttihoito -oppaan mukaan ovat lievä, keskivaikea, vaikea ja uhkaava romahdus. OA:n mukaan riskinarvio-ohjetta saattaisi olla syytä täsmentää hengitysvaikeuden oireiden vaikeusasteiden mukaisesti. Täsmällisellä ohjeella on merkitystä hätäkeskuspäivystäjän määrittäessä tehtävän kiireellisyysluokkaa.

OA:n kannanotto liittyi tapaukseen, jossa yksin kerrostalossa asunut vanhus kärsi vaikeasta hengitysvaikeudesta. Hätäkeskuspäivystäjä määrittä häntä koskevan tehtävän kuuluvan tehtäväkii-reellisyysluokkaan B (todennäköisesti korkeariskinen ensihoitotehtävä), eikä luokkaan A kuuluvaksi (korkeariskiseksi arvioitu ensihoitotehtävä), jolloin hän olisi voinut etupainotteisesti hälyttää paikalle myös pelastuslaitoksen yksikön kerrostalohuoneiston oven avaukseen. OA:n mukaan vanhuksen turvallisuudesta ja terveydentilasta huolehtiminen olisi niin ikään edellyttänyt ensihoitajilta tapahtunutta ripeämpiä ja aktiivisempia toimenpiteitä.

OA saattoi käsityksensä Hätäkeskuslaitoksen ja Keravan hätäkeskuksen sekä HUS:n ja HYKS Helsingin ensihoitoyksikön tietoon. Hän esitti STM:n harkittavaksi, olisiko riskinarvio-ohjetta syytä täsmentää Akuuttihoito-oppaassa kuvattujen hengitysvaikeuden oireiden vaikeusasteiden mukaisesti (625/4/14*).

STM ilmoitti seuraavaa. Hengitysvaikeus on yksi keskeisimpiä hälytystehtävän syitä, ja siten on erittäin oleellista saada kehitettyä hätäkeskusten riskinarviointia paremmin oikeaan osuvaksi. Tulevaan hätäkeskustietojärjestelmään ERICAan tehdään parhaillaan riskinarvioinnin osuutta, ja hengitysvaikeus on yksi keskeisimpiä tehtävälajeja riskinarvioinnin suunnittelussa. Tässä yhteydessä huomioidaan myös mahdollisuus luokitella hengitysvaikeuden aste nykyistä tarkemmin. ERICA otetaan käyttöön hätäkeskuksittain marraskuun 2016 ja maaliskuun 2017 välisenä aikana.

4.11.3 TARKASTUKSET

Tarkastuksillaan psykiatrasta sairaalahoitoa antaviin toimintayksikköihin OA valvoo erityisesti hoitoon määrättyjen potilaiden oloja ja kohtelua sekä heidän perusoikeuksiensa toteutumista. Tarkoituksena on myös selvittää, miten potilaita neuvotaan ja heille tiedotetaan heidän oikeuksistaan ja miten heidän omaisensa otetaan huomioon tässä yhteydessä. Lisäksi tarkoitukse-

na on saada selvitystä hoitotakuun toteutumisesta. OA ja hänen esittelijänsä keskustelevat sairaalan johdon, potilasasiamiehen, henkilökunnan ja potilaiden kanssa, perehtyvät asiakirjoihin sekä tarkastavat suljetut osastot ja niiden eristystilat. OA:n tarkastuksilla tekemiään havaintoja ja kannanottoja on selostettu yksityiskohtaisesti esimerkiksi OA:n kertomuksessa vuodelta 2012 (ks. s. 246–251).

Psykiatrasta sairaalahoitoa antavista toimintayksiköistä tarkastettiin vuonna 2015 Pohjois-Karjalan sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymän Psykiatrian palvelualueen Paiholan sairaalan aikuispsykiatrian osastot ja lasten- ja nuorisopsykiatrian osastot sekä Niuvanniemen sairaalan aikuispsykiatrian osastot ja erityisen vaikeahoitoisten alaikäisten tutkimus- ja hoito-osasto (NEVA). Lisäksi tarkastettiin Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin Kuopion yliopistollisen sairaalan päivystysalueen turvahuone. Tarkastuksella tehtyjä havaintoja kuvataan jaksossa 3.3.

Muita tarkastuskohteita olivat Itä-Suomen aluehallintovirasto ja Itä-Suomen hallinto-oikeus. Aluehallintovirastossa tuli, että kaksi nuorta olivat olleet Niuvanniemen sairaalassa mielentilatutkittavina aikuispsykiatrian osastolla. Sairaala oli perustellut menettelyään sillä, että kyseisenä ajankohtana NEVA-yksikkö oli täynnä ja oli nuorten edun mukaista, että he eivät joutuneet jonottamaan tutkimukseen pääsyä. Asian käsittely oli aluehallintovirastossa vireillä. Itä-Suomen hallinto-oikeuden tarkastuksella käsiteltiin mielenterveyslain mukaisia asioita.

4.11.4 RATKAISUJA

Riittävät terveyspalvelut

Hoitotakuun toteutuminen

Hoitotakuun toteutumista koskevat kantelut ovat muutamana viime vuotena vähentyneet. Seuraavissa ratkaisuissa OA arvosteli puutteita hoitotakuun toteutumisessa.

Äänekosken kaupungissa hoitoon pääsy suun terveydenhuoltoon ei toteutunut terveydenhuoltolain edellyttämällä tavalla, koska kiireettömään hammashoitoon jonottavat potilaat joutuivat odottamaan hoitoon pääsyä yli vuoden. OA korosti sitä, että kuuden kuukauden määräaika hoitoon pääsyyn suun terveydenhuollossa on enimmäisaika: potilaan tulee päästä hoitoon tätä ajankohtaa aikaisemminkin, jos hoitoa ei voida lykätä lääketieteellisistä, hoidollisista tai muista vastaavista perustelluista syistä potilaan terveydentilan vaarantumatta. OA kiinnitti kaupungin huomiota myös siihen, että potilaalle tulee ilmoittaa hoitoon pääsyn ajankohta (1547/4/14).

Helsingin kaupungin suun terveydenhuollossa ei menetelty virheellisesti, kun potilaan yksilöllinen tutkimusväli oli määritelty kolmeksi vuodeksi. Se sijaan lainvastaista oli se, että potilaan hoitoon pääsy toteutui vasta noin seitsemän ja puolen kuukauden kuluttua siitä, kun hän oli ottanut yhteyttä suun terveydenhuoltoon, kun edellisestä hoidosta oli kulunut kolme vuotta (3774/4/14*).

Korkean riskin glaukoomaa sairastavan potilaan hoitoon pääsy viivästyi kohtuuttomasti HUS:n HYKS Silmätautien klinikalla. Hän pääsi leikkaushoitoon vasta lähes vuoden kuluttua siitä, kun hänen hoidon tarpeensa oli arvioitu (4709/4/14*).

Sipoon terveyskeskuksesta Porvoon sairaalaan lähetetyn lapsen neuropsykiatrinen hoito ja kuntoutus viivästyivät. Lähetteen käsittely kesti kaksi kuukautta. OA korosti sitä, että terveydenhuoltolaissa säädetty kolmen viikon määräaika on takaraja lähetteen tutkimiselle. Jos potilaan hoidon tarpeen arviointi edellyttää erikoislääkärin arviointia, arviointi on terveydenhuoltolain mukaan toteutettava kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun lähete saapui sairaalaan. Lapsi pääsi lastenneurologin vastaanotolle vasta viiden kuukauden kuluttua lähetteen saapumisesta. Tämän jälkeen lapsi odotti vielä lähes neljä kuukautta ennen kuin pääsi nuorisopsykiatrin vastaanotolle. OA katsoi, että lapsen hoidon tarpeen arviointi ei tapahtunut kohtuullisessa ajassa (1225/4/14*).

Lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämisessä edelleen puutteita

Satakunnan sairaanhoitopiirin ohjeistuksen mukaan allaskuntoutusta ei pääsääntöisesti suositeltu kuntoutettavalle, joka on MRSA-kantaja. MRSA-kantajaksi merkityn vaikeavammaisen henkilön oikeutta riittäviin terveyspalveluihin olisi turvannut se, että yksityinen palveluntuottaja Kuntoutuslaitos ei olisi noudattanut sairaanhoitopiirin ohjeistusta potilaan kohdalla kategorisesti ja kieltänyt häneltä allaskuntoutusta. Kielto ei perustunut kuntoutettavan yksilölliseen hoidon tarpeen eikä MRSA-riskin arviointiin (803/4/14*).

Lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineinä luovutettavien välineiden tarkoituksena on paitsi tukea potilaan itsenäistä suoriutumista myös tukea ja ylläpitää tämän toimintakykyä jokapäiväisissä toiminnoissa. Suihkutuoli tukee potilaan istumista peseytymisen aikana. Satakunnan sairaanhoitopiiri näytti ohjeistuksessaan sulkeneen lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden ulkopuolelle asumispalveluyksiköiden hoitohenkilökunnan työergonomiaa helpottavat välineet, kuten potilasnostimet, sähkösängyt, suihkutuolit jne. Mikäli näin meneteltiin kategorisesti, sairaanhoitopiirin ohjeistus ei OA:n mukaan ollut sopusoinnussa lainsäädännön kanssa, koska lääkinnällisen kuntoutuksen apuväline voi olla samalla myös henkilökunnan työergonomiaa helpottava väline.

Apuvälineen luovutuksen perusteena on aina potilaan lääketieteellinen tilanne sekä taustakohtainen ja yksilöllinen tarvearvio. Koska terveydenhuollon ammattihenkilö oli arvioinut suihkutuolin CP-vammaisen, nelirajahalvaantuneen potilaan hoidossa tarpeelliseksi apuvälineeksi eikä potilaan yksilöllistä tarvetta ollut perustellusti kyseenalaistettu, suihkutuoli olisi tullut myöntää potilaalle lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä. OA saattoi tämän käsityksensä sairaanhoitopiirin tietoon. OA saattoi samalla STM:n tietoon käsityksensä apuvälineasetuksen täsmentämistarpeesta (2778/4/15*).

OA totesi, että HUS:n käyttämä HEK (hinta-ekvivalentti-kuntoutus) -järjestelmä tähtäsi lastenneurologisessa kuntoutuksessa lähinnä muodolliseen yhdenvertaisuuteen taloudellisesta näkökulmasta, mutta tosiasiallista yhdenvertaisuutta sillä ei välttämättä saavutettu. Jos HEK-järjestelmä johtaa yksittäisen potilaan kohdalla siihen, että hän tosiasiaassa saa merkittävästi vähemmän lääkinnällistä kuntoutusta kuin mitä lääkäri on yksilöllisessä kuntoutussuunnitelmassa määritellyt hänen yksilölliseksi tarpeekseen, HEK-järjestelmää käyttämällä ei päästä lastenneurologisten potilaiden tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen.

OA korosti yksilöllisen harkinnan tarvetta niissä tilanteissa, joissa HEK-järjestelmän kaavaomainen noudattaminen johtaisi kuntoutussuunnitelman mukaisen lääkinnällisen kuntoutuksen määrän olennaiseen vähenemiseen. Kantelijan lapsen kohdalla tämä olisi OA:n mielestä edellyttänyt sen selvittämistä, olisiko HEK-järjestelmän mukaisilla mediaanihinnoilla todella ollut saatavissa lapsen yksilöllisen tarpeen mukaista toimintaterapiaa kuntoutussuunnitelman mukaisia määriä. Tämän lisäksi olisi tullut ottaa huomioon lapsen ja hänen perheensä mielipide sekä pitkään jatkunut hoitosuhde tietyn toimintaterapeutin kanssa (5132/4/14*).

Raskauden hoito ja toteaminen kuuluvat kunnan järjestämisvastuuseen

Helsingin terveystieteiden tutkimuskeskuksen terveysaseman lähihoitajan olisi tullut arvioida potilaan tarve saada lähete laboratorioon lääketieteellisin perustein ja tarvittaessa konsultoida lääkäriä. Lähihoitaja ei olisi saanut kieltäytyä antamasta potilaalle lähetettä tämän mahdollisen raskauden toteamiseksi vetoamalla terveysasemille annettuun ohjeeseen ja ohjata tätä ostamaan raskaustesti apteekista. Käytäntö, jossa terveysasema kieltäytyy kategorisesti lähettämästä potilasta laboratorioon raskauden toteamiseksi tai poissulkemiseksi, ei ole lainmukainen (2970/4/14).

Lääkärihelikopterin saatavuudessa on ongelmia

Perustuslain yhdenvertaisuussäännös rajoittaa erilaisuutta sairaanhoitopiirien ensihoitopalvelun järjestämistavoissa. Tämä koskee myös lääkärihelikopteritoimintaa erityisvastuualueilla. Olemassa olevalla lääkärihelikopterijärjestelmällä ei kyetä tarjoamaan yhdenvertaista ensihoitolääkärin saatavuutta hätätilapotilaille Suomessa. Suurimmat kipupisteet ovat Pohjanmaalla ja Kaakkois-Suomessa. OA piti tärkeänä, että ensihoitopalveluita järjestettäessä lääkärihelikopterin yhdenvertaisesta saatavuudesta huolehditaan maan eri osissa. Tähän tulee kiinnittää erityistä huomiota, jos sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän uudistaminen tulee edelleen karsimaan päivystyspisteitä terveydenhuollossa ja lisäämään matkaa lähimpään lääkäripäivystykseen (1989/4/14*).

Oikeus hyvään hoitoon

Potilaslaissa säädetään potilaan oikeudesta hyvään hoitoon ja kohteluun. Kanteluissa oli kysymys siitä, oliko hoito täyttänyt lain velvoitteet.

Lapsen oikeus neuropsykiatrisen sairauden hyvään hoitoon ei kaikilta osin toteutunut HUS:ssa ja Sipoon terveystieteiden tutkimuskeskuksessa. Tämä johtui hoitoketjun epäselvyydestä: Lääketieteen eri erikoisalojen (lastenneurologian, lastenpsykiatrian ja nuorisopsykiatrian) vastuu oli epäselvä, hoidon kokonaiskoordinointi oli puutteellista eikä erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon välinen työnjako ollut toimiva. Hoitoketjun epäselvyys korostui tilanteessa, jossa potilaan oireilu oli lievää tai arvioitiin lieväksi, eikä yksityisessä ja julkisessa terveydenhuollossa ollut yhtenäistä käsitystä taudinmäärittämisestä tai hoidon tai kuntoutuksen tarpeesta. OA:n mukaan terveydenhuoltojärjestelmän tulisi edistää ongelmiin puuttumista jo niiden varhaisessa vaiheessa.

OA totesi, että perusterveydenhuollon olisi tullut olla tapahtunutta aktiivisempi jatkohoito-ohjeiden saamiseksi erikoissairaanhoidosta. Hän korosti, ettei asianmukaista menettelyä ole se, että perusterveydenhuolto katsoo potilaan kuulu-

van erikoissairaanhoidon ja erikoissairaanhoidon katsoo potilaan kuuluvan perusterveydenhuoltoon, jolloin potilasta ei kummassakaan terveydenhuollon organisaatiossa arvioida asianmukaisesti eikä hänelle tehdä asianmukaista hoito- ja kuntoutussuunnitelmaa.

OA katsoi, että HUS:n tuli selkeyttää autismikirjon häiriöistä kärsivien potilaiden hoitoketju sekä varmistaa yhdenmukainen arviointi ja tutkimus sekä tarvittaessa laatia jatkohoito- ja kuntoutussuunnitelma perusterveydenhuollossa koordinoitavaksi ja toteutettavaksi. Suunnitelman laatimisessa on asianmukaista ottaa huomioon pienten kuntien vaihteleva voimavarojen määrä ja osaamisen taso, jotta hoidon yhdenmukaisuus voidaan varmistaa.

OA saattoi käsityksensä menettelyiden virheellisyydestä HUS:n sekä Sipoon terveystieteiden ja asianomaisten lääkäreiden tietoon. Hän pyysi HUS:ia ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä ovat antaneet aihetta (1225/4/14*).

HUS ilmoitti, että se oli perustanut työryhmän selvittämään autismikirjon häiriöistä kärsivien potilaiden hoitoketjua. Työryhmä oli laatinut hoitopolkukuvauksen, joka tullaan kirjoittamaan ohjeen muotoon. Ohjeeseen tullaan pyytämään perusterveydenhuollon edustajien lausunnot.

Laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoidon kuuluu, että potilasta hoidetaan hänen terveydentilansa edellyttämässä oikeassa hoitopaikassa oikeaan aikaan. Kehitysvammaisen henkilön oikea hoitopaikka ei ollut somaattisen sairaalan turvahuone eikä myöskään psykiatrinen sairaala. OA ei ollut vakuuttunut siitä, että henkilön eristämässä turvahuoneeseen olisi ollut kysymys rikoslaissa tarkoitettusta pakkotilasta. Syynä henkilön eristämiseen turvahuoneeseen ja psykiatriselle sairaanhoidolle oli käsillä ollut akuutti kriisitilanne. Hänen kanssaan ei ollut pärjätty asu- mispalveluysikössä eikä asianmukaista muuta hoitopaikkaa ollut.

Somaattisen sairaalan ja psykiatrisen sairaalan olisi tullut ottaa aktiivisempi hoito-ote, hankkia

laajemmin henkilön taustatietoja ja konsultoida kehitysvammaisten hoitoon perehtynyttä lääkärää. Koska henkilön tarvitsemaa hoitopaikkaa ei ollut saatavissa Ylisen hoiva- ja kuntoutuspalveluista, hänen tarvitsemansa hoito olisi tullut hankkia sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain mukaisesti muulla vaihtoehtoisella tavalla, esimerkiksi ostopalveluna toiselta paikkakunnalta (1428/4/14*).

Tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus

Edellisten vuosien tapaan tulivat esiin myös kysymykset potilaan oikeudesta saada selvitystä hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista ja hoidosta päättämisestä yhteisymmärryksessä hänen kanssaan niin kuin potilaslaissa säädetään.

Potilaan liikkumisvapauden rajoittamisessa psykiatrisessa sairaalahoidossa on kysymys sellaisesta perusoikeuden rajoitustoimenpiteestä, joka voidaan tehdä suostumuksenvaraisesti. Potilaan tulee kuitenkin tällöin olla kykenevä suostumuksen antamiseen. Arvion siitä, että potilas ymmärtää suostumuksen merkityksen, tulisi olla lääkärin tekemä. Suostumuksen on oltava riittävään tietoon perustuva, vapaaehtoinen, etukäteen annettu ja sisällöltään riittävän täsmällinen. Suostumuksen antajan tulee niin ikään ymmärtää suostumuksen merkitys ja sisältö. Suostumus tulee myös voida milloin tahansa peruuttaa (4215/4/14*).

Psykiatriseen sairaalahoidon määrätyn potilaan sitomisella puututaan vakavammin hänen henkilökohtaiseen koskemattomuuteensa kuin kiinnipitämisellä tai eristämällä. Toisaalta sitominen saattaa joissakin tilanteissa olla muuta eristämistä tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto esimerkiksi potilaan itsetuhoisen käyttäytymisen perusteella. OA korosti sitomisen ja eristämisen erilaisia edellytyksiä ja totesi, että psykiatrisissa sairaaloissa tulee olla mahdollisuus myös huone-eristämiseen. Pelkästään potilaan aggressiivisuus ei oikeuta hänen sitomistaan, vaan sitominen edellyt-

tää, että potilas käyttäytymisensä tai uhkauksensa perusteella todennäköisesti vahingoittaisi itseään tai muita (160/4/14).

Niuvanniemen sairaalan osastolla 4 kaikkien potilaiden postin kulkua rajoitettiin ilman kirjallisia päätöksiä siten, että potilaille saapuva posti annettiin potilaille vain kopioina. Tahdosta riippumattomassa hoidossa oleville potilaille osoitetut lähetykset saadaan mielenterveyslain mukaan tarkastaa kuitenkin vain, jos yksittäistapauksessa on perusteltua syytä epäillä lähetyksen sisältävän kiellettyjä aineita. Koska tarkastukset kohdistuivat kaikkien potilaiden postiin ilman kutakin tarkastettavaa lähetystä koskevaa konkreettista epäilyä, menettely ei ollut lainmukaista.

AOA:n sijainen totesi kuitenkin, että osaston käytännölle näytti olleen perusteltu tarve. Potilaat myös saivat välittömästi käyttöönsä heille osoitetut luottamukselliset viestit niiden salaisuutta loukkaamatta. AOA:n sijainen lähetti päätöksensä STM:ään tiedoksi mahdollisia toimenpiteitä varten lainsäädäntöä kehitettäessä (3532/4/14*).

Ensihoitajien suorittamia tutkimuksia (verenpaine, pulssi, happisaturaatio ja verensokeri) voitaan pitää potilaslain perusteluissa tarkoitettuina vähäisinä hoidon osatoimenpiteinä, joihin ei välttämättä tarvita potilaan nimenomaista suostumusta. On kuitenkin suhtauduttava varauksellisesti siihen, että potilaan vastustuksen puuttuminen tulkitaan hänen suostumukseksi tilanteessa, jossa harkitaan hänen toimittamistaan hoitoon hänen tahdostaan riippumatta. Tällaisessa potilaan itsemääräämisoikeutta rajoittavassa menettelyssä kaikkien toimenpiteiden, joihin potilas ei suostu, on perustuttava lakiin (694/4/14).

Vaikka potilaalla ei ole subjektiivista oikeutta tiettyyn hoitoon tai tiettyyn lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineeseen, kuten opaskoiraan, potilasta tulee hoitaa yhteisymmärryksessä hänen kanssaan siten kuin potilaslaissa säädetään. Tämä merkitsee sitä, että ennen kuin opaskoiran poisot-

tamisesta päätettiin HUS:n Silmätautien klinikan kuntoutuspoliklinikalla, sen olisi tullut antaa potilaalle potilaslaissa tarkoitettu selvitys tilanteesta ja kuulla häntä hallintolain mukaisesti (350/4/14*).

Hyvän hallinnon vaatimukset

Oikeuspsykiatrisen potilaan jatkohoidosta päättäminen määräajan ylityttyä

Mielenterveyslain 17 §:n 3 momentin mukaan oikeuspsykiatrista potilasta voidaan THL:n päätöksen nojalla pitää hoidossa tahdostaan riippumatta enintään kuusi kuukautta. Ylilääkärin tulee ennen tämän ajan päättymistä päättää hoidon jatkamisesta tai lopettamisesta.

Aikaisemmin tilanteissa, joissa tämä jatko-hoitopäätös jäi tekemättä mainitun määräajan sisällä, voitiin ylilääkärin päätös alistaa hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) vuosikirjaratkaisun KHO 2011:70 jälkeen hallinto-oikeuksilla ei ole enää katsottu olevan tällaista toimivaltaa. Sittemmin ratkaisuilla KHO 2014:10–11 on linjattu, että THL:llä on toimivalta käsitellä määräajan ylitystilanteissa ylilääkärin esitys tahdosta riippumattoman hoidon jatkamisesta.

Sairaalan johtava lääkäri arvosteli THL:n menettelyä, kun se ei ollut noudattanut KHO 2014:10–11 oikeusohjetta jättäen lääkärin esityksen tutkimatta. THL perusti ratkaisunsa siihen, että asiasta ei ole säädetty laissa siten kuin vapaudenriiston perusteista tulee säätää. THL katsoi myös, että KHO:n kanta asettaa oikeuspsykiatriset potilaat eriarvoiseen asemaan, kun heidän perusoikeuksiensa rajoittamiseen ei tarvita lain säännöstä.

OA ei pitänyt asianmukaisena THL:n päätöstä jättää sairaalan ylilääkärin esitys tutkimatta. Asiassa oli sinänsä selvää, että mielenterveyslaissa ei ole säädetty, mikä taho on toimivaltainen päättämään oikeuspsykiatrisen potilaan hoidon jatkamisesta määräajan ylittämistapauksissa. Kuitenkin KHO on ratkaisuisaan 2014:10 ja 2014:11

täsmäntänyt oikeustilaa näissä tilanteissa. Ratkaisussa todetaan nimenomaisesti, että toimivalta on tällöin THL:llä.

Ratkaisut ovat täysin yksiselitteisiä ja ne on annettu vuosikirjapäätöksinä eli periaatteellisesti merkittävänä päätöksinä, jotka on tarkoitettu ohjaamaan lain soveltamista muissa samanlaisissa tapauksissa. Ratkaisuiden keskeinen oikeusohje liittyy menettelyn ennustettavuuteen ja yhdenmukaisuuteen. OA näki THL:n toimintatavan olevan päinvastoin sattumanvaraisiin seikkoihin perustuva ja epäyhtenäiseen käytäntöön johtava.

OA totesi, ettei asiassa ole kyse siitä, että oikeuspsykiatristen potilaiden vapaudenriistosta päätettäisiin kokonaan ilman lain tukea. Tahdosta riippumattoman hoidon edellytykset on säädetty mielenterveyslain 8 §:ssä. Asiassa on kysymys siitä, mikä taho ja minkälaisessa menettelyssä voi päättää hoidon jatkamisesta laissa asetetun määräajan ylittymiseen liittyvässä tilanteessa. Tällaisen tulkintatilanteen auktoritatiivinen ratkaiseminen nimenomaan kuuluu korkeimmalle hallinto-oikeudelle. KHO:n ratkaisut ovat kehittäneet oikeustilaa ja THL:n toimivalta on ratkaisuiden myötä selvä.

Ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätökset eivät muodollisesti sido alempia tuomioistuimia ja viranomaisia muissa samanlaisissa tapauksissa. Tämän vuoksi OA ei voinut pitää THL:n päätöstä lainvastaisena. Oikeusjärjestyksen toimivuus perustuu kuitenkin merkittävältä osalta lain soveltamista ohjaaviin ennakkopäätöksiin, koska kaikkia tulkintatilanteita ei voida ratkaista lakeja säätämällä. Mikäli kaikki viranomaiset omaksuivat samanlaisen toimintatavan kuin THL tässä asiassa, koko oikeusjärjestelmän toimivuus murentuisi.

THL oli tuonut esille, että vapaudenriistoa tarkoittavan päätöksen tekeminen ilman siihen nimenomaisesti oikeuttavaa lain säännöstä olisi ongelmallista yksittäisen viranhaltijan virkavastuun kannalta. Tältä osin OA totesi, että hänellä ei tule olemaan laillisuusvalvojana huomauttamista siitä, että THL toimii jatkossa KHO:n päätöksissä KHO 2014:10 ja KHO 2014:11 linjatusti.

OA saattoi esittämänsä käsitykset THL:n tietoon ja lähetti päätöksensä tiedoksi myös STM:lle (1305/4/14*).

Mielenterveyslakia on sittemmin täydennetty puheena olevia erityistilanteita koskevilla säännöksillä (HE 92/2015 vp ja EV 113/2015 vp).

Menettelyn asianmukaisuus

OA totesi, että yksityisestä terveydenhuollosta annettu laki, potilaslaki ja ammattihenkilölaki eivät sulje kauneudenhoidollisessa tarkoituksessa suoritettuja kirurgisia toimenpiteitä ja niitä suorittavia terveydenhuollon ammattihenkilöitä terveydenhuollon valvontaviranomaisten valvonnan ulkopuolelle.

STM:n lausunnon mukaan kaikkia vaativaa lääketieteellistä osaamista vaativia terveydenhuollon ammattihenkilöiden oman koulutuksensa ja osaamisensa perusteella suorittamia toimenpiteitä, kuten esteettisessä tarkoituksessa lääketieteellisin menetelmin suoritettavia toimenpiteitä, on toimenpiteen syystä tai tarkoituksesta riippumatta pidettävä yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa tarkoitettuna terveyden- ja sairaanhoitona tai niihin rinnastettavina palveluina.

OA totesi, että STM:n lausunnon jälkeen kysymys aluehallintovirastojen toimivallasta tutkia asiaa koskevia kanteluita on ollut täysin selvä. Etelä-Suomen aluehallintoviraston olisi tullut tutkia kantelijan kantelu hänelle kauneudenhoidollisessa tarkoituksessa suoritetusta kirurgisesta toimenpiteestä (3737/4/14*).

OA piti sinänsä myönteisenä, että sairaanhoitopiirin potilaat voivat antaa palautetta eri tavoin. Suullinen tai kirjallinen asiakaspalaute on joustava tapa reagoida hoitoon tai kohteluun. Potilaan palautelomakkeella tekemä ilmoitus kohtelustaan oli kuitenkin vakavuudeltaan sellainen, että se olisi ollut perusteltua käsitellä muistutuksena eikä pelkästään osaston sisäisenä palauteasiana. Potilaspalautteesta vastuussa olevien ammattihenkilöiden olisikin palautteiden joukosta tunnistetta-

va sellaiset asiat, jotka on syytä käsitellä muistutuksina. Siinä tapauksessa potilaalta tulisi tiedustella, haluaako hän, että asia käsitellään muistutusmenettelyssä (216/4/14).

Kantelija kertoi yrittäneensä turhaan saada yhteyttä tietosuojavastaavaan tiedustellakseen lokitietopyyntönsä käsittelyvaihetta. Hallintolain mukaan viranomaisen tulee vastata tiedusteluihin ja antaa pyynnöstä arvio asian ratkaisuaikakohdasta. Kun otettiin huomioon lokitietopyyntöjen monivaiheinen käsittely kaupungin organisaatiossa, tällainen arvio olisi ollut perusteltua antaa jo tietopyynnön vastaanottamisen yhteydessä (221/4/14).

Pitkät käsittelyajat

Oikeuslääketieteelliseen kuolemansyyn selvittämiseen liittyvien asiakirjojen laatimisen viivästyminen oli viime vuoden tapaan jälleen esillä, mikä vuoksi OA päätti laajemmin omana aloitteena selvittää oikeuslääketieteellisen kuolemansyyn selvittämisen tilaa.

Oikeuslääketieteelliseen kuolemansyyn selvittämiseen liittyvien asiakirjojen laatiminen viivästyi kohtuuttomasti, kun ne valmistuivat vasta runsaan kuuden kuukauden kuluttua henkilön kuolemasta (3009/4/14*). Toisessa tapauksessa vainajalle oli tehty oikeuslääketieteellinen ruumiinavaus 9.1.2014. Oikeuslääketieteelliseen kuolemansyyn selvittämiseen liittyviä asiakirjoja ei ollut vielä laadittu edes 13.5.2015 mennessä, jolloin OA antoi päätöksensä vainajan lähiomaisen asiasta tekemään kanteluun (164/4/15). Kuolemansyyn selvittämisasiakirjojen viivytyksetöntä käsittelyä ja OA:n pyynnöstä STM:n asiasa antamaa lausuntoa on selostettu OA:n kertomuksessa vuodelta 2010 (s. 250).

Muistutukseen vastaaminen Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin Turun yliopistollisessa keskussairaalassa kesti yli vuoden, mikä oli kohtuuton käsittelyaika (5457/4/14).

4.12

Lapsen oikeudet

Lapsen oikeuksia koskevat asiat ovat yksi oikeusasiamiehen kanslian painopistealueista. Eduskunnan oikeusasiamies ja lapsiasiavaltuutettu muodostavat yhdessä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen kansallisen valvontaelimen. Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Kirsti Kurki-Suonio* 31.7.2015 saakka ja oikeusasiamiehensihteeri *Mia Spolander* 1.11.2015 lähtien. Kaikki jäljempänä selostetut ratkaisut ovat AOA:n ratkaisemia ja Kurki-Suonion esittelemiä, ellei muuta ole mainittu.

4.12.1

TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Uusi sosiaalihuoltolaki (1301/2014) tuli voimaan 1.4.2015. Lailla siirrettiin osa lastensuojelulain (417/2007) avohuollon tukitoimista sosiaalihuoltolain mukaisiksi palveluiksi ja lisättiin mahdollisuutta käyttää avohuollon tukitoimia lapsen kiireellisen sijoituksen vaihtoehtona. Myös lasten kanssa toimivien ammattilaisten velvollisuutta tehdä lastensuojeluilmoitus laajennettiin.

Uusi perhehoitolaki (269/3015) tuli niin ikään voimaan 1.4.2015. Laki mahdollistaa perhehoidon monipuolisemman käytön muun muassa erilaisissa lastensuojelullisissa tilanteissa.

AOA oli eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden kuultavana perhehoitoalaista (192/5/15). AOA antoi opetus- ja kulttuuriministeriölle lausunnon varhaiskasvatustalakeja koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta (1006/5/15) ja oli sosiaali- ja terveystieteiden kuultavana varhaiskasvatustalain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta (4864/5/15).

Vuonna 2015 julkaistujen lastensuojelutilastojen mukaan huostaanotettujen lasten määrässä

ei tapahtunut suuria muutoksia. Koko maassa oli vuonna 2014 huostaanotettuina 12 197 lasta. Kiireellisten sijoitusten lukumäärä on pysynyt viimeiset kolme vuotta suunnilleen samana. Avohuollon piirissä olevien lasten ja nuorten määrä jatkoi jonkin verran kasvuaan. Avohuollon asiakaina oli vuonna 2014 yhteensä 80 325 lasta, mikä on noin 1 000 lasta enemmän kuin edellisenä vuonna (Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos tilastoraportti 25/2015, Lastensuojelu 2014).

Lapsia koskevien perheoikeudellisten sopimusten määrä jatkoi uusimpien tilastojen mukaan kasvuaan: vuonna 2014 tehtiin yli 52 170 elatusapuasopimusta ja yli 47 600 sopimusta lapsen huollostusta ja tapaamisoikeudesta. Elatusapuasopimusten määrä säilyi jonkin verran huoltosopimusten määrää suurempana. Viidesosa sopimuksista oli sellaisia, joissa muutettiin aiempaa sopimusta, ja näistä tapauksista 71 %:ssa alennettiin elatusapua. Vuonna 2014 vahvistettiin isyys vähän yli 23 500 lapselle (Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos tilastoraportti 11/2015, Lapsen elatus ja huolto 2014).

4.12.2

LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2015 ratkaistiin 312 lapsen oikeuksia koskenutta asiaa. Määrä on kutakuinkin sama kuin vuonna 2014, jolloin ratkaisuja oli 303, mutta selvästi pienempi kuin vuonna 2013 (392).

Lapsen oikeuksia koskeneista ratkaisuksista suurin osa koski lastensuojelua, kuten useana aiempaanakin vuonna. Koulua, varhaiskasvatusta ja koulukuljetusta koskevia ratkaisuja on käsitelty opetusta ja kulttuuria koskevassa jaksossa. Lapsen elatusavun perintää, elatustukea ja lapsilisää koskevat ratkaisut selostetaan sosiaalivakuutusta koskevassa jaksossa. Lapsen oikeuksia koskevia rat-

kaisuja sisältyy terveydenhuoltoon koskevaan jaksoon. Myös jaksossa, joka koskee vammaisten henkilöiden oikeuksia, on selostettu lapsen oikeuksiin liittyviä tapauksia.

Lastensuojelun avohuolto

AOA katsoi sosiaalityöntekijän menetelleen lainvastaisesti lapsen avohuollon sijoituksen aikana, kun hän puuttui oikeudettomasti huoltajien oikeuteen päättää lapsen huolenpidosta ja kasvatuksesta sekä muista henkilökohtaisista olosuhteista, kuten yhteydenpidosta lapselle läheisiin ihmisiin.

Sosiaalityöntekijän ei olisi tullut suunnitella lapsen sijoituspaikan muuttamista ilman huoltajien myötävaikutusta, sillä huoltajilla säilyi oikeus päättää lapsen asuinpaikasta avohuollon aikana. Vasta kun oli tehty päätös lapsen kiireellisestä sijoittamisesta, päätösvalta lapsen olinpaikasta siirtyi sosiaalihuollon viranomaiselle ja silloinkin vain siinä määrin kuin kiireellisen sijoituksen tarkoituksen toteuttaminen sitä edellytti (2806/4/14*).

Lapsen kuuleminen

Kantelijana olleen nuoren mukaan häntä ei kuultu ennen kiireellistä sijoitusta ja sen jälkeisiä avohuollon sijoituksia. Hän olisi halunnut päästä heti äitinsä luokse asumaan isän ilmoitettua, ettei voinut enää huolehtia hänestä. Tapahtuma-aikaan 14-vuotias kantelija sijoitettiin ensin kiireellisesti, koska äidin olosuhteista ei ollut tietoa ja äiti oli toivonut voivansa harkita asiaa ennen lopullista päätöksentekoa. Tässä yhteydessä kantelijaa kuultiin ja hänen mielipiteensä kirjattiin sijoituspäätökseen ja asiakasmuistiinpanoihin. Kiireellistä sijoitusta jatkettiin kahdella avohuollon sijoituspäätöksellä äidin olosuhteiden selvittämiseksi. Avohuollon päätökset oli tehty sopimalla asiasta kantelijan vanhempien kanssa kuulematta kantelijaa.

AOA:n mukaan menettely oli moitittavaa, sillä avohuollon sijoitukseen vaaditaan 12 vuotta täyttäneen lapsen suostumus. Lapselle olisi tullut

selvittää eri sijoitusmuotoja ja niiden oikeudellisia vaikutuksia ja odotettavissa olevaa sijoituksen kestoa. Lapsen kuuleminen ja osallistuminen häntä itseään koskevaan päätöksentekoon ovat lapselle laissa turvattuja oikeuksia, joiden sivuuttaminen ei ole hyväksyttävää.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 23.11.2015, DNRO 2039/4/15, ESITTELIJÄ PIRKKO ÄIJÄLÄ-ROUDASMAA

Sijaishuolto

Lapsen oli kohdistunut toistuvia, julmia pahoinpitelyjä hänen ollessaan sijoitettuna lastenkotiin. Pahoinpitelyt olivat tapahtuneet tilanteissa, joissa lapset oli jätetty hetkeksi ilman valvontaa työvuorojen vaihtuessa.

AOA totesi, että lapsen sijoituksesta vastuussa olevan kunnan on arvioitava sijoituspaikan sopivuutta kyseessä olevalle sijoitettavalle lapselle. Lapsella on ehdoton oikeus saada tarpeenmukaisesta sijaishuollosta, joka turvaa esimerkiksi hänen oikeutensa yksityisyyteen ja itsemääräämisoikeuteen sekä hänen oikeutensa saada hyvää ja fyysisesti sekä henkisesti turvallista hoitoa.

Toimintayksiköllä on myös oltava riittävä määrä koulutettua henkilökuntaa suorittamassa toimintayksikölle kuuluvia tehtäviä sosiaalihuollon asiakaslain tarkoittamalla laadukkaalla tavalla. Sijoitettuna olevien lasten hoitoisuus huomioon ottaen on arvioitava yksilöllisesti kunkin sijoitettavan ja sijoitetun lapsen tarvitseman valvonnan ja erityisen hoidon tarve.

AOA katsoi, että lastenkodin menettely oli ollut lapsen edun vastaista ja se oli loukannut lapsen perustuslaissa turvattua oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. AOA esitti myös hyvityksen suorittamista lapselle.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 9.4.2015, DNRO 2696/4/14*, ESITTELIJÄ TAPIO RÄTY

Kaupunki ilmoitti maksaneensa lapselle 5 000 euroa hyvitystä.

Kantelija oli otettu huostaan ja sijoitettu nuorisokotiin hänen ollessaan 15-vuotias. Jo sijoituksen alusta alkaen hänellä oli ollut itsetuhoisuutta ja vaikeita mielenterveys- ja päihdeongelmia, jotka ilmenivät ahdistuneisuutena, masentuneisuutena sekä syömis- ja paniikkihäiriöinä. Kahden vuoden aikana nuori oli sijoitettu 6–7 eri sijoituspaikkaan, minkä lisäksi hän oli muutamia kertoja ollut sairaalahoitoa vaativilla osastojakoilla.

AOA katsoi, että jatkuvasti vaihtuvat laitossijoituspaikat eivät olleet lapsen edun mukaisia ja piti menettelyä tältä osin moitittavana. Sijoituspaikkaa tulisi harkita huolellisesti siten, että uusia sijoituksia eri laitoksiin ei huostaanoton aikana tarvitse tehdä.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 13.2.2015, DNRO 3071/4/14, ESITTELIJÄ PIRKKO ÄIJÄLÄ-ROUDASMAA

Asiakirjojen antamista koskeviin pyyntöihin vastaaminen

Kantelija arvosteli sitä, ettei hän ollut saanut oheishuollossaan olevaa lastenlastaan koskevia asiakirjoja sosiaalihuollon viranomaiselta. Aluehallintovirasto oli jo aiemmin antanut asiaa koskevan päätöksen, jossa se oli kiinnittänyt huomiota muun muassa asianmukaiseen asiakirjojen antamiseen.

Sosiaalihuollon viranomainen oli myöntänyt jättäneensä asiakirjat toimittamatta ja luvannut toimittaa ne kantelijalle. Tästä huolimatta kantelija ei ollut saanut asiakirjoja. Ensimmäisestä asiakirjapyynnöstä oli kulunut jo vuosi.

AOA kiinnitti huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin asiakkaan tiedusteluihin vastaamisessa ja vastausten kirjaamisessa. Hän totesi, että se, että salassa pidettäviä asioita ei voida välittää asiakkaalle sähköpostitse tietoturvasyistä, ei oikeuta viranomaista jättämään vastaamatta asiakkaan asiallisiin kysymyksiin. Vastaukset on tällaisissa tapauksissa annettava tapaamisten yhteydessä tai puhelimitse edellyttäen, ettei vastauksen antaminen kohtuuttomasti viivästy. AOA totesi

sosiaalihuollon viranomaisen menettelyn lainvastaiseksi ja antoi huomautuksen vastaisen varalle (1241/4/14*).

Ratkaisussa 1092/4/15 ja 1093/4/15 AOA kiinnitti kaupungin perhe- ja sosiaalipalvelujen huomiota siihen, että lastensuojelulain 88 §:n kiireellisen käsitteilyn vaatimus koskee myös lastensuojeluasiaa koskevan päätöksen tiedoksiantoa ja valittavaa päätöksen tiedoksiantotapaa. Kantelijan lapsi oli saanut tiedon häntä koskevasta päätöksestä vasta lähes kolmen kuukauden kuluttua päätöksen tekemisestä.

AOA:n mukaan viranomaisen on erityisesti lasta koskevaa päätöstä hänelle tiedoksi annettaessa valittava sellainen tiedoksiantotapa, joka riittävällä tavalla huomioi lapsen yksilölliset olosuhteet ja elämäntilanteen sekä ennen kaikkea turvaa lapsen tiedolliset oikeudet ja hänen oikeutensa asianosaisena muutoksenhakuoikeuden käyttämiseen.

Oikeus saada valituskelpoinen yhteydenpidon rajoittamispäätös

Kantelijat arvostelivat lastensuojelun työntekijöiden menettelyä, kun nämä olivat rajoittaneet heidän yhteydenpitoaan huostaanotettujen lastensa kanssa tekemättä kuitenkaan valituskelpoista yhteydenpidon rajoituspäätöstä. Asiakassuunnitelmaan oli vanhempien kanssa sovitun mukaisesti kirjattu lapsille kotilomat 3 viikon välein, 5 tuntia kerrallaan. Tarkoituksena oli seurata lasten ja vanhempien välisen vuorovaikutuksen edistymistä ja sitä, olivatko kotilomat ylipäätään lasten edun mukaisia.

Tilannetta seurattiin puoli vuotta ja havaittiin, että lapset oireilivat aina voimakkaasti kotilomilta palatessaan sekä keskusteltuaan isän kanssa puhelimesta. Lasten asiakassuunnitelmia tarkistettiin ja tässä yhteydessä sovittiin isän kanssa, että tapaamiset hoidetaan jatkossa valvottuina perhekodeissa ja puhelut ennalta sovittuina aikoina.

Asiakassuunnitelmaan kuitenkin kirjattiin, että huoltaja toivoo tapaamisten säilyvän edelleen

kotitapaamisina ja puheluiden jokaviikkoina. Isä oli kuitenkin saapunut aina sovittuihin valvottuihin tapaamisiin ja vastaavan sosiaalityöntekijän mukaan näin hiljaisesti hyväksynyt asiakassuunnitelmassa sovitut asiat.

AOA totesi, että tästä huolimatta vanhemmilla on oikeus saada yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös ja mahdollisuus saattaa asia puolueettoman tuomioistuimen käsiteltäväksi.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 3.11.2015, DNRO 3017/4/15, ESITTELIJÄ PIRKKO ÄIJÄLÄ-ROUDASMAA

Kantelijana olleen isän mukaan häntä ei kuultu alaikäisen lapsen sijoitushuoltopaikkaa muutettaessa perhehoitajan loman ajaksi eikä sijoituksesta tehty päätöstä. Kantelijan, hänen perheensä ja lapsen kanssa oli keskusteltu ennen päätöstä, mutta kantelijaa tai muita asianosaisia ei kuitenkaan kuultu ennen päätöksentekoa. Päätös tehtiin samana päivänä, kun lapsi siirtyi lomaperheeseen, ja päätös annettiin kantelijalle ja asianosaisille tiedoksi vasta kuukausi varsinaisen päätöksenteon jälkeen.

AOA piti tapahtunutta menettelyvirhettä erittäin vakavana, koska asianosaiset eivät olleet saaneet esittää mielipidettään ja käsityksiään päätöksentekijälle ennen päätöksentekoa. Asianosaiset olivat myös menettäneet mahdollisuutensa saada viranomaisen päätös tarvittaessa tuomioistuimen tutkittavaksi.

AOA katsoi, että myös sijaishuollon muutoksessa on edelleen kysymys lapselle järjestettävästä sijaishuollosta, jonka järjestämiseen sovelletaan lastensuojelulain asiaa koskevia säännöksiä, ja kiinnitti palveluiden järjestäjän vakavaa huomiota kuulemista ja päätöksentekoa koskeviin säännöksiin.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 13.11.2015, DNROT 3385/4/15 JA 3705/4/15, ESITTELIJÄ TAPIO RÄTY

Kantelijana ollut äiti arvosteli sosiaali- ja terveystoimen menettelyä, kun se ei ollut tehnyt sijaishuollossa olleen lapsen yhteydenpidon rajoittamista koskevaa päätöstä, vaikka äidin ja lapsen

sovittu tapaaminen oli jäänyt toteutumatta.

Asiassa saadun selvityksen mukaan tapaaminen ei ollut toteutunut, koska lapsi oli itse vastustanut äidin tapaamista.

AOA totesi, että mikäli lapsi vastustaa tapaamisia ja on riittävän kehittynyt päättämään omista asioistaan, on lähtökohtaisesti meneteltävä lapsen tahdon mukaisella tavalla. Tämä ei kuitenkaan vapauta viranomaista tai sen toimeksiannosta toimivaa lastensuojelulaitosta sille kuuluvasta päätöksentekovelvollisuudesta. AOA katsoi, että asiassa oli toimittu lastensuojelulain vastaisella tavalla, kun päätöstä yhteydenpidon rajoittamisesta ei ollut tehty asianosaisen sitä vaatiessa.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 26.8.2015, DNRO 2176/4/15, ESITTELIJÄ TAPIO RÄTY

4.12.3 YKSITTÄISIÄ RATKAISUJA

Rajoitustoimenpiteiden kohdistaminen sijaishuollossa olevaan lapseen

Kantelija arvosteli kuntoutusyksikön menettelyä vuonna 1997 syntyneen lapsen hoidon ja huolenpidon järjestämisessä. Kaupungin perusturvakeskus oli sijoittanut lapsen sijaishuollossa olevana kyseiseen erityishuollon yksikköön. Arvioitavana oli kysymys sijoituspaikassa lapsen kohdistettujen rajoitusten, seuraamusten ja muiden kasvatuskeinojen lainmukaisuudesta.

Kun huostaanotettu lapsi oli sijoitettu erityishuollon laitokseen, ei lapseen voitu kohdistaa muita lastensuojelulain mukaisia rajoitustoimenpiteitä kuin yhteydenpidon rajoittamista, koska kysymyksessä ei ollut lastensuojelulaitos. Koska erityishuollossa käytettävän pakon kohdistaminen lapseen ei ollut voinut perustua lastensuojelulakiin, perusturvakeskus ja sairaanhoitopiirin sosiaalipalvelut olivat toimineet lainvastaisesti, kun lapseen oli kohdistettu kehitysvammalain mukaista pakkoa, mutta jätetty laatimatta lain edellyttämä erityishuolto-ohjelma.

Selkeyden vuoksi AOA totesi, että erityishuollon tarpeessa olevaan lapseen voidaan kohdistaa erityishuollon laitoksessa kehitysvammalain 42 §:n mukaista pakkoa ainoastaan niissä tilanteissa, joissa pakon käyttö on välttämätöntä lapsen erityishuollon järjestämiseksi tai toisen henkilön turvallisuus välttämättä vaatii. AOA korosti sitä, että lastensuojelulain mukaisia rajoituksia ja kehitysvammalain mukaista pakkoa ei voida käyttää missään tilanteessa rangaistuksena.

AOA:n mukaan myös kehitysvammalain mukaisista suoja- ja rajoitustoimenpiteistä tulisi tehdä päätös, joka voidaan saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Jotta oikeussuojakeinojen käyttö olisi tosiasiallisesti mahdollista, tulisi myös erityishuoltoa koskeva suoja- ja rajoitustoimenpidepäätös antaa viipymättä tiedoksi asianosaisille.

AOA saattoi perusturvakeskuksen ja sairaanhoidopiirin sosiaalipalvelujen tietoon esittämänsä käsitykset lainvastaisesta menettelystä lapsen sijaishuollon järjestämisessä.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 9.7.2015, DNROT 3001/4/14*
JA 3851/4/14*, ESITTELIJÄ JUHA-PEKKA KONTTINEN

Lapsen asumisesta ja tapaamisoikeudesta päättäminen

Kantelija arvosteli sitä, että sosiaalihuollon viranomainen oli ohjeistanut toisen vanhemman ottamaan lapset luokseen eri aikaan kuin lasten tapaamisoikeuden järjestämistä koskevassa sopimuksessa oli sovittu, koska kantelija oli viranomaisen käsityksen mukaan päihtymisen vuoksi tilapäisesti kykenemätön huolehtimaan lapsista.

AOA:n sijainen piti menettelyä moitittavana, sillä lapsen huoltoon ja tapaamisoikeuteen liittyvistä asioista päättävät yksinomaan lapsen huoltajina olevat vanhemmat. Vanhemmat voivat yksimielisesti poiketa sosiaalilautakunnan vahvistamasta sopimuksesta tai tuomioistuimen päätöksestä.

Sen sijaan sosiaalilautakunta tai sen alainen viranhaltija ei voi päättää tällaisesta poikkeami-

sesta tai muutoinkaan antaa toiselle vanhemmalle ”lupaa” poiketa sopimuksesta taikka toteuttaa vanhemman tapaamisoikeutta tai luonapito-oikeutta vastoin vanhempien omaa käsitystä. Sosiaalihuollon viranomaisilla on viime kädessä mahdollisuus sijoittaa lapsi kiireellisesti tilanteessa, jossa lasta luonaan pitävä vanhempi on kykenemätön huolehtimaan lapsesta.

AOA:N SIJAINEN PÖLÖSEN PÄÄTÖS 2.4.2015, DNROT 5344/4/14 JA 1302/4/15, ESITTELIJÄ TAPIO RÄTY

Lastensuojelutarpeen selvittämisen määräaika on ehdoton

AOA moitti kaupungin lastensuojelua, kun lastensuojelutarpeen selvitys oli kestänyt 118 päivää lastensuojelulain tarkoittaman 3 kuukauden sijasta. AOA totesi, että viranomaisen on huolehdittava siitä, etteivät viranomaisesta johtuvat syyt estä laissa säädetyn määräajan noudattamista. Lain sanamuoto ei mahdollista määräajan ylittämistä myöskään siinä tapauksessa, että selvityksen viipyminen on johtunut lastensuojelutoimesta riippumattomista syistä.

AOA korosti vielä, että kolmen kuukauden enimmäisaika selvityksen valmistumiselle voi olla käytettävissä poikkeuksellisesti vain silloin, kun lapsen lastensuojelun tarve edellyttää esimerkiksi lääketieteellisiä tutkimuksia, joiden valmistamista joudutaan odottamaan.

AOA kiinnitti huomiota myös siihen, että molempia huoltajia on kohdeltava yhdenvertaisesti lastensuojelutarvetta selvitettyä ja lastensuojelutarpeen selvityksen aloittamisesta on ilmoitettu molemmille huoltajille.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 11.6.2015, DNRO 4197/4/14, ESITTELIJÄ PIRKKO ÄIJÄLÄ-ROUDASMAA

Sijoitetun lapsen oikeus tavata asioistaan vastaavaa sosiaalityöntekijää

AOA tutki omana aloitteena tarkastuksilla esiin tulleen asiaa sitä, miten nuorisokotiin sijoitetuille nuorille oli turvattu riittävä mahdollisuus tavata henkilökohtaisesti heidän asioistaan vastaavaa sosiaalityöntekijää tai muuta lastensuojelun työntekijää. Tarkastushavaintojen perusteella oli nähtävissä, että osa lapsen asioista vastaavista sosiaalityöntekijöistä tapasi lasta hyvin harvoin, esimerkiksi vain asiakassuunnitelmapalaverissa.

AOA ei tässä suhteessa havainnut lainvastaista menettelyä tai velvollisuuksien laiminlyöntiä, mutta totesi kuitenkin yleisesti, että lastensuojelulain 53 §:n mukaan lapselle on aina järjestettävä riittävä mahdollisuus tavata henkilökohtaisesti hänen asioistaan vastaavaa sosiaalityöntekijää tai muuta lastensuojelun työntekijää. Säännös oikeuttaa lapsen tapaamaan omaa työntekijäänsä muiden läsnä olematta ja keskustelemaan itseään ja sijaishuollon toteuttamista koskevista asioista työntekijänsä kanssa.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on korostettu, että erityisen tärkeää henkilökohtaisen keskustelun toteuttaminen on silloin, kun lapsi on sijoitettu laitokseen tai perhehoitoon. Lapsella tulee olla oikeus vapaasti kuvata ja kertoa omista olosuhteistaan sijaishuoltopaikassa sekä tarvittaessa tuoda esiin omia näkemyksiään ja mahdollisesti kokemiaan epäkohtia sijaishuoltopaikassa.

Lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta riittävää ei siis ole se, että lapselle annetaan esimerkiksi sosiaalityöntekijän yhteystiedot tai että lapsen kanssa keskustellaan häntä koskevista asioista vain asiakasneuvottelujen yhteydessä ilman, että lapselle annetaan mahdollisuus kahdenkeskiseen ja luottamukselliseen keskusteluun. Henkilökohtaisten tapaamisten toteutumista ei voida jättää lapsen oman pyynnön varaan, vaan sosiaalityöntekijän tulee riittävän säännöllisesti ja aktiivisesti tarjota tätä mahdollisuutta lapselle.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 11.12.2015, DNRO 2884/2/14, ESITTELIJÄ PIATTA SKOTTMAN-KIVELÄ

4.12.4 TARKASTUKSET

Lapsia koskevissa asioissa tehtiin seuraavat tarkastukset: Oulun kaupungin lastensuojelu, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto lastensuojeluasioiden osalta ja Koulukoti Pohjolakoti sekä sen yksiköt erityisyksikkö Toukola ja sen yhteydessä toimiva kriisi-, arviointi- ja erityisen huolenpidon yksikkö Hiidenkivi, erityisyksikkö Koivulehto ja sen yhteydessä toimiva kriisi-, arviointi- ja erityisen huolenpidon yksikkö Koivu, erityisyksikkö Salorinne ja vammaisille lapsille tarkoitettu lastensuojelun sijaishuollon yksikkö Utanen-Nuolua Muhoksella.

Lisäksi tarkastettiin lastenkoti Veera Järvenpäässä sekä ennalta ilmoittamatta Kemin nuorisokoti ja lastensuojelun vastaanotto- ja arviointiyksikkö Kaivarin Vintti Kemissä. Mainitut tarkastukset tehtiin kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan tarkoittamana kansallisena valvontaelimenä ja niitä selostetaan myös valvontaelimen toimintaa koskevassa jaksossa.

Osana valvontaelimen toimintaa tarkastettiin myös perheosasto Vanajan vankilan Vanajan osastolla sekä perheosasto Hämeenlinnan vankilassa. Näitä tarkastuksia selostetaan valvontaelimen toimintaa ja rikosseuraamusalaa koskevissa jaksoissa.

Ennalta ilmoittamattomat tarkastukset tehtiin myös Joutsenon vastaanottokeskukseen ja säilöönottoyksikköön sekä Metsäkotitoimintalle 16-vuotiaiden, yksin Suomeen tulleiden turvapaikanhakijoiden ryhmäkotiin Porin Söörmarkussa. Tarkastuksilla pyrittiin arvioimaan perheiden ja lasten tilannetta ja heidän asuinolosuhteitaan. Suomeen tuli vuonna 2015 yhteensä 32 476 turvapaikanhakijaa, joista 3 024 oli yksin tulleita alaikäisiä lapsia. Nämä tarkastukset eivät antaneet aihetta toimenpiteisiin.

Lastenkoteihin ja nuorisokotiin tehtyjen tarkastusten johdosta AOA kiinnitti huomiota lastensuojelulaissa säädettyyn lapsen oikeuteen tavata asioistaan vastaavaa sosiaalityöntekijää ja kes-

kustella hänen kanssaan luottamuksellisesti. Tarkastuksilla keskusteltiin myös lasta koskevien asiakirjojen ylläpidosta ja asianosaisjulkisuuden toteutumisesta. Tarkastusten kohteena oli myös lastensuojelulaissa säädetty lapsen oikeus saada tarpeenmukaisia palveluja sijoituskunnassaan.

Lisäksi AOA kiinnitti huomiota velvollisuuteen tarkistaa asiakassuunnitelmaa sekä huolehtia siitä, että lapsella on tieto niistä toimenpiteistä, johon viranomaisen hänen kohdallaan aikoo ryhtyä ja miten ne vaikuttavat hänen asemaansa. Muutamissa kohdin AOA kiinnitti huomiota myös tilojen esteettömyyden vaatimukseen.

Koulukoti Pohjolakotiin tehdyn tarkastuksen johdosta AOA otti omana aloitteenaan tarkemmin selvitettäväksi, miten sinne sijoitettujen lasten koulunkäynti on turvattu ja miten lapselle on turvattu riittävä mahdollisuus tavata henkilökohtaisesti hänen asioistaan vastaavaa sosiaalityöntekijää tai muuta lastensuojelun työntekijää. Lisäksi omana aloitteena otettiin tutkittavaksi rajoitustoimenpiteiden käyttö, rajoituspäätösten tiedoksianto sekä tietosuoja.

Opetusta ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevissa jaksoissa on myös kerrottu tarkastuskohteista, jotka liittyvät lasten oikeuksien valvontaan.

4.13

Vammaisten henkilöiden oikeudet

Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevat asiat ovat yksi oikeusasiamiehen kanslian painopiste-alueista, koska YK:n vammaisyleissopimuksen ratifioinnin myötä eduskunnan oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta saavat erityistehtävän edistää, suojella ja seurata sopimuksen täytäntöönpanoa. Tämän vuoksi kertomuksessa on oma jakso vammaisten henkilöiden oikeuksista viime vuoden tapaan.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi OA *Petri Jääskeläinen* ja pääesittelijänä oikeusasiamiehensih-teeri *Minna Verronen*. Jaksossa esitetään kootusti oikeusasiamiehen ratkaisuja, joissa oli ratkaistavana vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista koskevia kanteluita tai omia aloitteita.

Kaikki kanteluasiat tilastoidaan ensisijaisesti niiden viranomaistahojen ja hallinnonalojen (sosiaalihuolto, sosiaalivakuutus, terveydenhuolto, opetus- ja kulttuuriviranomaiset jne.) mukaan, joita ratkaisuissa arvioidaan. Laillisuusvalvon-
nassa voi tulla kaikilla hallinnon alueilla tarkasteltavaksi vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen. Tässä jaksossa käsitellään hallinnonala-
lasta riippumatta sellaisia asioita, joissa vammais-
ten henkilöiden oikeuksien toteutuminen on ol-
lut keskeistä.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutu-
minen on ollut kertomusvuonna edellisvuoden
tapaan teemana tarkastuksilla ja perehtymiskäyn-
neillä. Teemaa käsitellään tarkemmin jaksossa
3.6. Lisäksi kertomuksen jaksossa 3.3 käsitellään
oikeusasiamiehen kansallisenä valvontaelimenä
tekemiä tarkastushavaintoja, jotka voivat liittyä
myös vammaisiin henkilöihin.

4.13.1

TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA SÄÄDÖSMUUTOKSIA

YK:n vammaisyleissopimus

Vammaisyleissopimuksen (kansainvälinen lyh-
enne: CRPD) tarkoituksena on edistää, suojella
ja taata vammaisille henkilöille täysimääräises-
ti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja pe-
rusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöi-
den ihmisarvon kunnioittamista. Syrjintäkielto,
esteettömyys ja saavutettavuus ovat yleissopi-
muksen johtavia periaatteita. Yleissopimuksessa
korostetaan myös vammaisten henkilöiden itse-
määräämisoikeutta ja mahdollisuutta osallistua
heitä koskevaan päätöksentekoon.

Yleissopimus edellyttää, että sopimuspuo-
let toteuttavat tarvittavat lainsäädännölliset tai
muut toimenpiteet, joilla mahdollistetaan vam-
maisten henkilöiden yhdenvertaisuus yhteiskun-
nassa. Vammaisyleissopimus konkretisoi, mitä
nämä yhdenvertaisesti kaikille kuuluvat oikeu-
det tarkoittavat vammaisten henkilöiden kohdal-
la ja miten valtion tulee tukea vammaisia henki-
löitä oikeuksiensa käyttämisessä. Esimerkiksi
sosiaalihuoltolain soveltamisalaan liittyviä artik-
loita ovat yleisten periaatteiden ja velvoitteiden
lisäksi muun muassa artikla 9 (esteettömyys),
artikla 19 (eläminen itsenäisesti ja osallisuus yh-
teisössä), artikla 20 (henkilökohtainen liikkumi-
nen), artikla 26 (kuntoutus) ja artikla 27 artikla
(työ ja työllistyminen) sekä artikla 28 (riittävä
elintaso ja sosiaaliturva).

Vammaisyleissopimus määrittelee vammai-
siksi henkilöiksi ne, joilla on sellainen pitkäaikai-
nen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin
liittyvä vamma, joka voi vuorovaikutuksesta eri-
laisten esteiden kanssa estää heidän täysimääräi-
sen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan

yhdenvertaisesti muiden kanssa. On huomattava, että vammaisuuden kuvaamisen lähtökohtana on oltava henkilön suhde (vuorovaikutus, asenteet) ympäröivään yhteiskuntaan eikä lääketieteellinen diagnoosipohjainen määrittely.

Vammaisuuden käsite ei ole myöskään muuttumaton vaan kehittyvä käsite. Vammaisyleissopimus sisältää laaja-alaisen vammaisuuden määrittelyn, jonka turvin voidaan mahdollisimman hyvin varmistaa eri tavoin vammaisten ihmisten oikeudet ja yhdenvertaisuus. Vammaisyleissopimus edellyttää ihmisoikeuksien huomioon ottamista kaikilla elämän osa-alueilla. Uutena velvoitteena on kohtuullisen mukauttamisen vaatimus. Sopimus merkitsee askelta syrjintäkielloista ja muodollisesta yhdenvertaisuudesta kohti rakenteiden ja asenteiden kokonaisvaltaista muuttamista.

Laitoshoidosta asumispalveluihin

Kehitysvammaisia henkilöitä on arvioitu olevan Suomessa noin 40 000. Kehitysvammahuollossa palvelurakenteen muutos laitoshoidosta autettuun asumiseen on jatkunut koko 2000-luvun. Kaikkiaan laitoshoidon asiakkaiden määrä on vähentynyt 55 % ja autetun asumisen noussut 2000-luvulla 157 %. Pitkäaikaisasiakkaina kehitysvammalaitoksissa oli vuoden 2014 lopussa yhteensä 1 117 henkilöä, mikä on 16 % vähemmän kuin edellisellä vuonna. Pitkäaikaisasiakkaina on laskettu asiakkaat, joille on tehty pitkäaikaishoidon päätös tai jotka ovat olleet hoidossa yli 90 vuorokautta.

Vuoden 2014 lopussa kehitysvammaisten autetun asumisen piirissä oli noin 7 145 henkilöä. Kehitysvammaisten henkilöiden laitosasumisen purkamisen tavoitteena on, että vuoteen 2016 mennessä laitoksissa asuu enintään 500 asukasta. Laitoshoidon purku jatkuu vuoteen 2020 saakka. Asumisratkaisujen järjestämiseen ja asuntojen tarpeeseen vaikuttaa laitoshoidon purun lisäksi nuorten muuttaminen pois lapsuudenkodeista. Valtakunnallisen suunnitelman tavoitteena on, ettei vammaisia lapsia sijoiteta laitokseen.

Säädösmuutoksia

Eduskunta hyväksyi YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen ja sen valinnaisen lisäpöytäkirjan voimaansaattamislain sekä lain eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta (EV 374/2015 vp., HE 284/2014 vp) maaliskuussa 2015.

Samalla eduskunta edellytti, että ennen yleissopimuksen ratifioinnin loppuunsaattamista varmistetaan, että YK:n vammaisyleissopimuksen 14 artiklan edellytykset täyttyvät kansallisessa lainsäädännössämme. Tämä tarkoittaa käytännössä kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamista. Samassa yhteydessä eduskunnan oikeusasiamiehestä annettuun lakiin lisättiin uusi 3 b luku ja 19 § (374/2015), jossa säädetään oikeusasiamiehen, Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmis-oikeusvaltuuskunnan toiminnasta edellä mainitun sopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaisena järjestelmänä, jota yleissopimuksessa kutsutaan rakenteeksi ja jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata sopimuksen täytäntöönpanoa.

Edellä mainitut lait tulevat voimaan vasta erikseen annettavalla valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. YK:n vammaisyleissopimuksen ja sen valinnaisen lisäpöytäkirjan kansallinen voimaansaattaminen tuovat oikeusasiamiehelle osana kansallista ihmisoikeusintituutiota uusia tehtäviä vammaisten henkilöiden oikeuksien valvonnassa.

Eduskunnan käsiteltävänä on vaadittujen muutosten toteuttamiseksi hallituksen esitys laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamiseksi (HE 96/2015 vp). Lakiin ehdotetaan lisättäväksi muun muassa säännökset rajoitustoimenpiteiden käytölle asetettavista yleisistä edellytyksistä ja rajoitustoimenpidettä koskevan päätöksen tai muun ratkaisun tekemisessä noudatettavasta menettelystä. Ehdotuksen ensisijainen tavoite on mahdollistaa kehitysvammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden ja itsenäisen suoriutumisen täysimääräinen toteutuminen.

Vammaislainsäädännön uudistamista jatkettiin osana sosiaalihuollon lainsäädännön kokonaisuudistusta. Tavoitteeksi asetettiin, että vammaisten henkilöiden tarvitsemista erityispalveluista säädetään uudistetussa erityislaissa, joka koskee yhdenvertaisesti kaikkia vammaisryhmiä. Uusi sosiaalihuoltolaki ja siihen liittyvät muut lainmuutokset ovat tulleet pääosin voimaan 1.4.2015. Sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä (Valas-työryhmä) päätti työnsä huhtikuussa 2015 ja ehdotti loppuraportissaan lainsäädäntöä uudistettavaksi säätämällä laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista. Tämän lain valmistelua jatketaan virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä.

Viittomakielilaki (359/2015) tuli voimaan 1.5.2015. Viranomaisten on edistettävä viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään (3 § 1 mom.).

4.13.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kantelut

Vuonna 2015 ratkaistiin 219 asiaa, jotka on kirjattu liittyvän vammaisten henkilöiden oikeuksiin. Omia aloitteita OA ratkaisi neljä. Kolmessa omassa aloitteessa oli kyse eräiden ennakoöänestyspaikkojen esteettömyydestä ja vaalisalaisuuden turvaamisen puutteista, joita selostetaan tarkemmin jaksossa 4.17.

Toimenpiteisiin johti 81 kantelua (37 %). Toimenpiteiden määrä on kanslian keskiarvoa huomattavasti korkeampi. Kahdessa asiassa annettiin huomautus ja yhdessä asiassa tehtiin esitys. Käsitteksen lausumiseen johti 67 ja muuhun toimenpiteeseen 12 asiaa. Toimenpiteisiin johtaneiden tapausten lukuisuuden vuoksi läheskään kaikkia vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevia ratkaisuja ei ole mahdollista selostaa tai edes mainita tässä kertomuksessa.

Monet ratkaisut koskivat kuntien sosiaaliviranomaisia. Tämä johtuu siitä, että kunnan tehtävänä on huolehtia sosiaalipalvelujen, kuten kehitysvammaisten erityishuollon ja vammaisuuden perusteella järjestettävien palvelujen ja tukitoimien järjestämisestä. Eniten vammaisia henkilöitä koskevia ratkaisuja (yhteensä 169) oli siten sosiaalihuollon asiaryhmässä. Sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvia asioita oli 20, terveydenhuollossa 12 ja opetuksessa 6.

Vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin liittyvissä kanteluissa oli kysymys muun muassa palveluita koskevasta päätöksentekovelvollisuuden laiminlyönnistä, asiakasmaksuista, asianmukaisesta kohtelusta asiakaspalvelutilanteesta, hakemuksen käsittelyn viivästyttämisestä ja vaikeavammaisen kuljetuspalveluista sekä henkilökoh-taisen avun järjestämisestä. Sosiaalivakuutuksessa arvioitavina olivat Kelan menettely tulkkau-spalvelun järjestäjänä ja sen ratkaisut niissä sekä Kelan maksamissa vammaisetuksissa. Opetuksen alalla nousi erityisesti esille puutteita oikeusturvan toteutumisessa muun muassa valituskelpois-ten päätösten puuttumisen vuoksi. Terveydenhuollossa oli kyse lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineen korvaamisesta, lääkinnällisen kun-toutuksen järjestämisestä ja riittävän terveyspalvelun järjestämisestä.

Tarkastukset

Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumi-nen oli teemana kaikilla tarkastuksilla vuonna 2015. Oikeusasiamies toimii laillisuusvalvonnan ohella Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kidutuk-sen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöy-täkirjan mukaisena kansallisena valvontaelimenä (OPCAT, Optional Protocol to the Convention against Torture). Valvontaelin tekee tarkastuksia paikkoihin, joissa pidetään tai voidaan pitää va-pautensa menettäneitä henkilöitä ja kehitysvam-maisten asumisyksiköt ovat yksi tällainen kohde. Tarkastushavaintoja käsitellään tämän kertomuk-sen jaksoissa 3.6 (Vuoden 2015 erityisteema) ja 3.3 (Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin).

Tarkastuksilla kehitysvammaisten henkilöiden asumispalveluihin ja -yksiköihin OA valvoo erityisesti asiakkaiden oloja, kohtelua ja heidän perusoikeuksiensa toteutumista.

Vammaisten henkilöiden asumisyksiköihin tehtiin tarkastuksia kertomusvuonna seitsemän, joista kuusi tarkastusta kohdistui kehitysvammaisten asiakkaiden yksiköihin ja yksi tarkastus vammaisten henkilöiden asumispalveluihin.

Kehitysvammaisten asumisyksiköistä tarkastettiin Varsinais-Suomen erityishuoltopiirin kuntayhtymän kehitysvamma-alan tuki- ja osamiskeskuksen (KTO) kehitysvammapsykiatrian tutkimus- ja kriisiosasto (3806/3/15) sekä palvelukodit (4015/3/15); Pirkanmaan sairaanhoitopiirin Tampereen yliopistollisen sairaalan Kehitysvammahuollon palveluista tarkastettiin: Hoi-vayksikkö 2 (Ylinen) (4362/3/15), Psykososiaalinen kuntoutusyksikkö (5153/3/15) ja Nuorten kuntoutusyksikkö (5154/3/15) sekä Eteva kuntayhtymän Hämeenlinnan kehitysvammapsykiatrian yksikkö (5270/3/15). Lisäksi tarkastettiin sairaille ja vammaisille henkilöille ympärivuorokautista palveluasumista tarjoava yksikkö Uusi-Annila Vihdissä (275/3/15).

Kansaneläkelaitoksen Vammaisten tulkkauk-spalvelukeskuksen tarkastuksella keskusteltiin tulkkien välitystoiminnan haasteista, tulkkauk-spalvelun tiedottamisesta ja julkisista hankinnois-ta annetun lain vaikutuksesta palvelun järjestä-misessä sekä asiakasprofiilin merkityksestä pal-velun toteuttamisessa (3701/3/15).

Lausunnot

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle an-nettiin lausunto hallituksen esityksestä (HE 284/2014 vp) vammaisyleissopimuksen ja sen va-linnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä (653/5/15). Luonnoksesta hallituksen esitykseksi kehitys-vammaisten erityishuollosta annetun lain muut-tamisesta annettiin lausunto sosiaali- ja terveys-ministeriölle (3336/5/15) ja perustuslakivaliokun-nalle (4834/5/15) hallituksen esityksestä eduskun-

nalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta (HE 96/2015 vp). Lisäksi annettiin lausunto sosiaali- ja terveysmi-nisteriön vammaisia henkilöitä koskevan sosiaa-lihuollon erityislainsäädännön uudistamista sel-vittävän työryhmän muistiosta (2004/5/15).

4.13.3 RATKAISUJA

Sosiaalihuolto

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palve-luista ja tukitoimista annetussa laissa (380/1987, vammaispalvelulaki) vammaisella henkilöllä tar-koitetaan henkilöä, jolla vamman tai sairauden vuoksi on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suo-riutua tavanomaisista elämän toiminnoista. Mo-net vammaispalveluja koskevat kanteluratkaisut liittyivät erityisesti henkilökohtaisen avun ja kuljetuspalvelujen järjestämiseen sekä vammais-palveluasioden käsittelyyn kunnassa. Kantelu-ratkaisuissa kiinnitettiin erityistä huomiota pal-velusuunnitelman laatimisvelvollisuuden toteu-tumiseen.

Lain mukaan vammaispalvelulain mukaisia pal-veluita ja tukitoimia koskevat päätökset on tehtä-vä ilman aiheutonta viivytystä ja viimeistään kol-men kuukauden kuluessa siitä, kun vammainen henkilö tai hänen edustajansa on esittänyt palve-lua tai tukitointa koskevan hakemuksen. Vam-maispalvelulain mukaan palvelujen ja tukitoimien tarpeen selvittäminen on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen, kun vam-mainen henkilö taikka hänen laillinen edustajan-sa tai omaisensa, muu henkilö tai viranomainen on ottanut yhteyttä sosiaalipalveluista vastaavaan kunnan viranomaiseen palvelujen saamiseksi.

Koska laissa säädetty määräaika on ehdoton, AOA katsoi kaupungin menetelleen vammaispal-veluissa säädetyn vastaisesti asiassa, jossa käsit-tely oli kestänyt neljä kuukautta (5449/4/15).

Eräässä tapauksessa AOA katsoi oikaisuvaatimuksen käsittelyn viivästyneen lainvastaisella tavalla. AOA korosti ratkaisussaan, että haavoittuvassa asemassa olevan henkilön (esimerkiksi vaikeavammainen tai iäkäs henkilö) palvelujen tarve tulee arvioida ja palvelut turvata myös muutoksenhakuprosessin aikana. Tämä voi edellyttää esimerkiksi kotiin annettavien palvelujen (esimerkiksi kotipalvelun ja kotisairaanhoidon) järjestämistä, jotta perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään huolenpitoon voidaan turvata (3264/4/14).

Yksityiset palveluntuottajat

Mikäli kunta järjestää lakisääteisiä tehtäviään, kuten vammaispalveluita, ostamalla palvelujen järjestämisen (ostopalvelusitoumuksella tai maksusitoumuksella) yksityiseltä palveluntuottajalta, kunnan on valvottava ostamiensa tai muutoin järjestämiensä palveluiden järjestämistä ja niiden laatua.

OA:n mukaan ostopalvelutilanteessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, mitä palvelusuunnitelmassa on kirjattu avun tarpeesta ja millä tavoin vammaisen henkilön oikeus päättää ja määrätä tehtävistä työsuoritteista voidaan mahdollisimman hyvin toteuttaa ja turvata.

Eräässä tapauksessa henkilökohtaisen avun yhtenä tarkoituksena oli mahdollistaa kantelijan puhelinasiointi päivittäiseen elämään liittyvissä toiminnoissa. Henkilökohtaiselle avustajalle ei tällaisessa tilanteessa kuulu sen arviointi, onko joku puhelu tarpeeton tai välttämätön. Henkilökohtaisella avustajalla tai muulla avustavalla henkilöllä on mahdollisuus kieltäytyä sellaisista työtehtävistä, jotka ovat esimerkiksi hyvän tavan vastaisia. Henkilökohtaisen avun tarkoituksena oli ollut osaltaan mahdollistaa vaikeavammaisen henkilön puhelinasiointi, jolloin viime kädessä vaikeavammainen henkilö itse vastaa siitä, millaisia yhteydenottoja hän esimerkiksi viranomaisseen tai muuhun tahoon tekee (4012/4/14*).

AOA:n mukaan kaupungin vammaispalveluiden on ostopalveluja kilpailuttaessaan varmistuttava, että kaikki ostopalvelupaikat laativat asiakkaille vuokrasopimuksen kaupungin vammaispalveluohjeen mukaisesti, vaikka kyse olisi lyhytaikaisestakin palveluasumisesta (3882/4/14).

OA katsoi, että kunta ei voi siirtää yhteydenpidon edistämisvelvollisuuttaan yksityiselle palveluntuottajalle. Tapauksessa kantelija ei ollut saanut tavata yksityisen palveluntuottajan asumispalvelussa asuvaa täysi-ikäistä lapsenlastaan eikä asiassa ollut tehty yhteydenpidon rajoittamisesta päätöstä (3585/4/14*).

OA katsoi kunnan sosiaali- ja terveyspalveluiden laiminlyöneen viranomaiselle kuuluvan yleisen informointi- ja tiedottamisvelvollisuuden sekä sosiaalihuollon asiakaslain tarkoittaman selvittämisvelvollisuuden, koska asiakkaiden osallistumisoikeus ei ollut toteutunut kaupungin muuttaessa palvelun (työtoiminta) järjestämistapaa irtisanomalla ostopalvelusopimuksella toteutetun palvelun (ks. jakso Sosiaalihuolto, dnro 2922/4/15* s. 214).

Henkilökohtaisen avun järjestämistavasta päättäminen

Vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista avun järjestämistavasta päättää päätöksenteon oikeutettu kunnan viranhaltija. Järjestämistavasta päätettäessä on kiinnitettävä huomiota vaikeavammaisen henkilön omaan mielipiteeseen, hänen vammasta tai sairaudesta aiheutuvaan tarpeeseen sekä hänen elämäntilanteeseensa kokonaisuudessaan. Vaikeavammaisella henkilöllä ei kuitenkaan ole ehdotonta oikeutta saada palvelua juuri haluamallaan tavalla järjestettynä. Järjestämistapaa koskeva kysymys on mahdollista saattaa erimielisyysstilanteessa tuomioistuimen tutkittavaksi.

Vammaispalvelulain säännösten perusteella AOA:n sijainen piti selvänä, että kunta ei voi järjestää omaa palvelutuotantoaan yksinomaan ns.

työnantajamallilla korvaamalla henkilökohtaisesta avustajasta aiheutuvia kustannuksia. Kunnan on yksilöllisesti arvioitava, millä tavoin henkilökohtaista apua kussakin tapauksessa järjestetään ja toteutetaan. Vammaispalvelulain järjestämistapaa koskeva säännös ei estä kuntaa järjestämästä henkilökohtaista apua siten, että kunta yhdistelee eri järjestämistapoja tai järjestää osan henkilökoh- taiseen apuun sinänsä liittyvistä palveluista ensi- sijaisen lainsäädännön (sosiaalihuoltolaki) mu- kaisena palveluna, kunhan maksuttomaksi sää- detty palvelu ei tätä kautta muutu maksulliseksi (1163/4/14).

Kehitysvammaiset henkilöt

Kehitysvammaisia henkilöitä koskevissa kante- luissa oli kysymys heidän kohtelustaan ja hei- hin kohdistettujen rajoitustoimenpiteiden käy- töstä asumisyksiköissä, palvelujen muusta laa- dusta sekä palvelusuunnitelman sekä erityis- huolto-ohjelman laatimisesta.

OA saattoi kaupungin perusturvalautakunnan tietoon esittämänsä käsityksen kaupungin vam- maispalvelun lainvastaisesta menettelystä erityis- huolto-ohjelman laatimisessa. Kaupungin vam- maispalvelut oli menetellyt asiassa lainvastaises- ti, koska kehitysvammaiselle lapselle ei ollut laa- dittu erityishuolto-ohjelmaa hänen huoltonsa yksilölliseksi toteuttamiseksi kehitysvammalain 34 §:n edellyttämällä tavalla.

Erytyshuollon tarpeessa olevalle lapselle oli myönnetty vuosien ajan kehitysvammalain mu- kaisia palveluja, mutta erityishuolto-ohjelman laatimiseen ryhdyttiin vasta sen jälkeen, kun kau- punki sai selvityspyynnön eduskunnan oikeus- asiamiehen kansliasta.

OA totesi, että erityishuollon palvelujen myön- täminen tai epääminen pelkästään erillisin viran- haltijan päätöksin ei ole kehitysvammalain mu- kainen menettelytapa. Kehitysvammalaki ei jätä erityishuollosta vastuussa olevalle viranomaiselle harkintavaltaa sen suhteen kenelle erityishuolto- ohjelma laaditaan, vaan laki edellyttää, että eri-

tyishuolto-ohjelma laaditaan kaikille erityishuol- lon tarpeessa oleville henkilöille.

Erytyshuolto-ohjelman laatimisen lisäksi mahdollisista asiakasmaksuista ja erityishuolto- na järjestettävien palvelujen määrästä sekä toteut- tamistavasta tehdään erilliset muutoksenhaku- kelpoiset viranhaltijan päätökset. OA totesi vielä, että vammaispalvelulain mukaisen palvelusuun- nitelman laatiminen ei poista velvollisuutta laatia kehitysvammalain mukaista erityishuolto-ohjel- maa erityishuollon tarpeessa olevalle henkilölle.

Palvelusuunnitelmaan kirjataan kuvaus asiak- kaan toimintakyvystä ja muista hänen palvelu- jen tarpeeseensa vaikuttavista tekijöistä sekä sel- vitys kaikista tarvittavista palveluista ja tukitoi- mista, jotta asiakkaan palvelutarpeeseen voidaan vastata oikein.

Palvelusuunnitelmaan kirjataan myös kehitys- vammaisten erityishuoltona järjestettävät palve- lut. Palvelusuunnitelma eroaa erityishuolto-oh- jelmasta sen oikeusvaikutusten osalta, koska pal- velusuunnitelma ei ole muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Erytyshuolto-ohjelma on suunnit- telma niistä palveluista, joihin asiakas on kehitys- vammalain mukaisena erityishuoltona oikeutet- tu. Erytyshuolto-ohjelman tekemättä jättäminen saattaa vaarantaa haavoittuvassa asemassa ja eri- tyishuollon tarpeessa olevan henkilön oikeuk- sien toteutumisen (5215/4/14).

Myös toisessa tapauksessa oli erityishuolto-oh- jelma jäänyt laatimatta. OA katsoi lisäksi, että kaupungin kasvatus- ja opetusvirasto oli toimi- nut hallintolain ja asiakasmaksulain vastaisesti, koska kantelijalle ei ollut asiakasmaksujen pa- lautusta koskevan hakemuksen johdosta tehty sellaista päätöstä, johon hän olisi voinut hakea oikeus- apua.

Viranomaisen toiminnan moitittavuutta lisä- si se, että asia oli ollut kokonaisuudessaan vireillä kaupungin organisaatiossa yli vuoden. OA totesi, että kaupungin sisäiset toimivaltaristiriidat eivät saa johtaa siihen, että asiakas joutuu kärsimään käsittelyn viivästyemisestä, päätöksenteon laimin- lyönnistä tai muusta oikeuden menetyksestä.

OA antoi vastaisen varalle huomautuksen kaupungin sosiaali- ja terveystalokunnalle ja sosiaali- ja terveystalokunnalle lainvastaisesta menettelystä erityishuolto-ohjelman laatimisesta ja päätöksentekomenettelyssä, ja kaupungin kasvatus- ja opetustalokunnalle laiminlyönnistä päätöksentekomenettelyssä (2807/4/14*).

Kaupungin sosiaali- ja terveystalokunnan selvityksen mukaan kaikille vammaisille ja kehitysvammaisille henkilöille tehdään yksilöllinen ja henkilökohtainen palvelusuunnitelma. Kuntouttavan päivähoidon tarpeesta tehdään viranhaltijan päätös tarveselvityksen perusteella erityishuoltolain mukaisesti. Harkinnanvaraisen päätöksen päivähoitosta tekee kasvatus- ja opetustalokunnan varhaiskasvatuksen palvelupäällikkö. Varhaiskasvatuksesta vastaava päiväkotitekee palvelusuunnitelmaan perustuvan kasvatussuunnitelman yhteistyössä perheen kanssa.

Kaupungin varhaiskasvatus- ja perusopetustalokunta oli myös päättänyt muuttaa ohjeistuksen kehitysvammaisten lasten maksuttomasta päivähoitosta kokopäiväiseksi sekä päättänyt palauttaa jo maksettuja päivähoitomaksuja seitsemän lapsen osalta.

Pakkotoimenpiteiden kohdistaminen kehitysvammaiseen henkilöön

Kantelussa arvosteltiin palvelukodin henkilökunnan menettelyä kehitysvammaiseen henkilöön kohdistetuista pakkotoimenpiteistä ja yksityisyyden suojan puuttumisesta lepositeiden käytön aikana palvelukodissa.

OA piti asianmukaisena sitä, että kantelijan jatkuvasta ja välittömästä seurannasta lepositeiden käytön aikana oli huolehdittu. OA katsoi kuitenkin, että lepositeiden käytön aikana kantelijan yksityisyyden suojaamiseen ja kunnioittamiseen ei ollut kiinnitetty riittävästi huomiota. Yksityisyyden suojan tarve oli ollut kantelijan tilanteessa korostunut, koska hänellä ei ollut asianmukaista ja soveltuvaa vaatetusta lepositeiden käytön aikana ja ovi oli ollut auki käytävälle.

OA piti palvelukodin henkilökunnan menettelyä vakavasti moitittavana, koska äärimmäisen pakkotoimenpiteen käyttöön liittyvä menettely oli saattanut loukata vakavasti erityisen haavoittuvassa asemassa olevan kehitysvammaisen henkilön yksityisyyden suojaa ja ihmisarvoisen kohtelun vaatimusta. Seurantalomakkeessa ei ollut kirjauksia lepositeiden käytöstä viimeisen kahden tunnin osalta. OA katsoi, että pakkotoimenpiteiden käyttöä koskevan ohjeen mukainen kirjaamisveloite oli laiminlyöty. OA antoi palvelukodille huomautuksen menettelyvirheistä pakkotoimenpiteen toteutuksessa.

OA kiinnitti myös palvelukodin ja sairaanhoitopiirin sosiaalipalvelujen huomiota pakkotoimenpiteiden käytön yksilölliseen suunnitteluun ja lepositeiden käytön viimesijaisuuteen (4576/4/14*).

Muita ratkaisuja

OA kiinnitti kunnan huomiota siihen, että viranomaisella tulee olla asiallinen peruste määräaikaisten kuljetuspalvelua koskevan päätöksen tekemiseen. OA totesi kunnan toimineen hyvän hallinnon vastaisella tavalla tehdessään vasta 30.12.2014 päätöksen kuljetuspalvelujen järjestämisestä vuodelle 2015. OA:n mielestä kantelijalle oli voinut jäädä oikeutettu ja perusteltu huoli siitä, jatkuuko hänelle myönnetty kuljetuspalvelut aikaisemman päätöksen mukaisessa laajuudessa. Kunnan esittämät syyt – sosiaalityöntekijän lomautus ja juhlapyhät – eivät ole riittävä peruste siihen, että päätös tehtiin vasta vuoden lopussa. Kunnalla olisi ollut mahdollisuus tarvittaessa myös ilmoittaa kantelijalle aikaisemmassa vaiheessa päätöksen voimassaolon jatkamisesta.

OA korosti kyseessä olevan kunnan erityisen järjestämisvastuuseen kuuluvasta asiasta ja kunkysymys on haavoittuvassa asemassa olevasta vaikeavammaisesta henkilöstä, tulee kunnan huolehtia päätöksenteostaan siten, ettei henkilölle synny edun menetyksiä tai epätietoisuutta siitä, millä tavoin hänen asiassaan toimitaan tai tullaan toimimaan (74/4/15*).

OA katsoi, että kaupungin sosiaalitoimi oli toiminut asiassa moitittavalla tavalla, koska kaupunki oli laiminlyönyt järjestää kantelijalle viranhaltijan päätöksellä myönnettyjä päivätoiminnan palveluja yhtenä päivänä viikossa noin vuoden ajan. OA totesi vielä, että mikäli vaikeavammainen asiakas asetetaan jonoon odottamaan sopivan päivätoimintapaikan vapautumista, kunnan viranhaltijan tulee tehdä asiassa kielteinen päätös, johon on liitettävä oikaisuvaatimusohje (3966/4/14).

Oikeusasiamies otti omana aloitteena selvitettäväksi kaupungin virheellisen asiakasmaksunnettelyn korjaamisen sen jälkeen, kun hän oli katsonut aiemmassa päätöksessään (454/4/14), että maksun periminen käyttämättömästä kuljetuspalvelusta oli asiakasmaksulain vastainen.

Kaupunki oli ryhtynyt niihin toimenpiteisiin, joita OA oli omassa aloitteessaan edellyttänyt. OA kiinnitti kuitenkin edelleen kaupungin huomiota siihen, että mikäli kunta on perinyt asiakkaalta liikaa tai väärin perustein asiakasmaksua, on kunnalla velvollisuus palauttaa likaa perityt maksut ainakin silloin, kun asiassa on esitetty palautusta koskeva vaatimus. Mikäli kunta ei vaatimuksen johdosta suostu palautukseen, on kunnan tehtävä asiakkaan vaatimuksen johdosta päätös. Asiakkaalla on tämän jälkeen mahdollisuus saattaa asia viime kädessä tuomioistuimen tutkittavaksi.

Kaupungin sosiaalitoimen selvityksestä ei ilmennyt, oliko se mahdollisesti korvannut jälkikäteen liikaa perimiään maksuja tai selvittänyt kuljetuspalveluasiakkaille heidän mahdollisuuksiaan reagoida kaupungin sosiaalitoimen aikaisempaan virheelliseen menettelyyn (2451/2/15*).

AOA:n sijainen katsoi, että kaupunki ei ollut menettänyt työterveyshuollon maksujen korvaamista koskevassa asiassa lainvastaisesti, kun henkilökohdaisen avustajan työterveyshuollon maksut korvattiin jälkikäteen täysimääräisesti työnantajana toimineelle vaikeavammaiselle henkilölle Kelan ja kaupungin toimesta. Korvaamiskäytäntö voi kuitenkin joissakin tilanteissa vaarantaa haavoittuvassa asemassa olevan vaikeavammaisen henkilön oikeuksien toteutumista, koska työnantajana toi-

miessaan hän voi hakea kela-korvausta vain keran vuodessa tilikauden päätyttyä ja vasta tämän jälkeen kunta korvaa loppuosan työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuneista kustannuksista.

AOA:n sijainen kiinnitti sosiaalitoimen huomiota siihen, että hän piti sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien toteutumisen kannalta hyvänä ratkaisuna Kelan korvauslinjauksen mahdollistamaa käytäntöä, jonka mukaan kunta voi maksaa kokonaisuudessaan työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset, jos vammaisen henkilö ei pysty tai halua hoitaa avustajalleen järjestämänsä työterveyshuollon korvausten hakeamista. Tällöin vaikeavammainen henkilö antaa valtakirjan kunnalle, joka voi hakea korvauksen Kelalta vaikeavammaisen työnantajan puolesta (5122/4/14*).

AOA kiinnitti kaupungin sosiaali- ja terveystoimen vammaispalveluiden huomiota palvelusuunnitelman laatimiseen niin, että siinä ilmenee selkeästi myös asiakkaan oma arvio tilanteestaan ja perustelut pitkäaikaisen palvelun lopettamiseksi. Tapauksessa oli kyse vaikeavammaisen henkilön kuljetuspalvelun lopettamisesta (5478/4/14).

Sosiaalivakuutus

Kuulovammaisten, kuulonäkövammaisten ja puhevammaisten henkilöiden tulkkauspalveluiden järjestämisvelvollisuus siirtyi kunnilta Kelalle 1.9.2010. Kela voi järjestää tulkkauspalvelun joko tuottamalla palvelun itse tai hankkimalla sen muilta palveluntuottajilta. Tulkkauspalveluiden välityskeskustoiminta muuttui Kelan omaksi toiminnaksi 1.1.2014.

Eräässä tapauksessa vammaisten tulkkauspalvelukeskuksen huolimattomuus hakemuksen käsittelyssä oli aiheuttanut sen, että kantelijalle ei ollut välitetty hänen opiskeluunsa tarvitsemiaan tulkkeja. Kantelijalle oli myönnetty oikeus opiskelutulkkaukseen vasta sen jälkeen, kun aika, johon hänen hakemuksensa kohdistui, oli jo kulu-
nut (951/4/14).

Tarjouskilpailu puhevammaisten tulkeista aiheutti viivettä palvelun toteuttamisessa. OA:n mielestä tarjouskilpailu ja sen lopputulos eivät olleet pätevät peruste sille, että asiakkaalle ei järjestetä hänen tarvitsemaansa tulkkauspalvelua (1331/4/14).

Kelan vammaistuet ja palvelut -ryhmässä tehdään keskitetysti päätöspohjat tulkkauspalveluihin annettaviin ratkaisuihin. Tämän vuoksi hakemuksien käsittely oli osittain viivästynyt. OA katsoi, että viivästyksille ei ollut esitetty perustuslain 21 §:n kannalta hyväksyttäviä syitä. OA piti Kelan selvityksessään mainitsemia kehittämistoimia välttämättöminä (3771/4/14 ja 1315/4/14*).

Asiantuntijalääkärin osallistuminen vammaisetusasian käsittelyyn Kelassa

Kelan etuuskäsittelijä oli päättänyt eläkkeensaajan korotettua hoitotukea koskevan hakemuksen yksin asiantuntijalääkäriä kuulematta. Kantelija oli valittanut päätöksestä ja Kela oli asiantuntijalääkärin lausunnon jälkeen myöntänyt kantelijalle hänen hakemansa etuuden.

Kela on ohjeistanut sisäisesti sen, milloin asiantuntijalääkärin arvio pyydetään vammaisetusasioiden ja siten myös eläkettä saavan hoitotukiasioiden käsittelyssä. Viime kädessä etuuskäsittelijä ratkaisee harkinnallaan sen, pyytääkö hän yksittäisessä asiassa asiantuntijalääkärin arviota vai ei.

Kela oli päättänyt saman aineiston perusteella eri lopputulokseen sen jälkeen kun asiaan oli saatu asiantuntijalääkärin näkemys. AOA katsoi, että Kelan toimihenkilö ei ollut menetellyt lainvastaisesti hylätessään kantelijan korotettua hoitotukea koskevan hakemuksen. Kelan selvityksen mukaan toimihenkilöllä oli lupa tehdä ratkaisuja ilman asiantuntijalääkärin arviota.

AOA piti asiakkaan oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta ongelmallisena sitä, että lääketieteellistä erityisosaamista omaamaton toimihenkilö ratkaisee ilman Kelan lääkärin arviota etuusasian, jossa on arvioitavana uusi lääkärinlausunto, joka sisältää uusia tietoja asiakkaan toimintakyvystä. Lähtökohtaisesti AOA piti kritiikille alttiina

myös sitä, että toimihenkilön harkinnassa on se, pyytääkö hän yksittäisessä asiassa asiantuntijalääkärin arvioon vai ei. Kelan lääkärin tehtävänä on esittää vakuutuslääketieteellinen arvio siitä, täyttyvätkö tietyn etuuden myöntämisen edellytykset.

AOA korosti, että asian käsittelyn ensiasteessa tulisi täyttää perustuslain 21 §:ssä turvatut perusoikeudet kuten asian asianmukaisen käsittelyn ja selvittämisen. Asiakkaan oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta on epätydyttävää, että vasta muutoksenhakua käyttämällä asiakkaalla on mahdollista saada asiantuntijalääkärin arvio asiaan (5222/4/14*).

Terveystenhuolto

OA katsoi, että kehitysvammaisen henkilön oikea hoitopaikka ei ollut somaattisen sairaalan turvahuone eikä myöskään psykiatrinen sairaala. Koska henkilön tarvitsemaa hoitopaikkaa ei ollut saatavissa Ylisen hoiva- ja kuntoutuspalveluista, hänen tarvitsemansa hoito olisi tullut hankkia sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain mukaisesti muulla vaihtoehtoisella tavalla, esimerkiksi ostopalveluna toiselta paikkakunnalta (ks. jakso Terveystenhuolto, dnro 1428/4/14* s. 228).

Opaskoiran poisottaminen

Päätös opaskoiran poisottamisesta tehtiin HUS:n Silmätautien klinikan kuntoutuspoliklinikalla sillä perusteella, että henkilö ei ollut noudattanut allekirjoittamansa sopimuksen sopimusehtoja opaskoiran käytöstä ja hallinnasta, ja hän oli kohdellut opaskoiraa kaltoin. Samalla peruutettiin myös hänelle tältä osin myönnetty maksusitoumus. Henkilölle ilmoitettiin päätöksestä suullisesti, eikä hänen kanssaan keskusteltu eikä hänelle varattu tilaisuutta lausua mieltä pidettään asiasta ennen päätöksen tekemistä.

Vaikka potilaalla ei ole subjektiivista oikeutta tiettyyn hoitoon tai – kuten tässä tapauksessa –

tiettyyn lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineeseen, potilasta tulee hoitaa yhteisymmärryksessä hänen kanssaan siten kuin potilaslaissa säädetään. Tämä merkitsee sitä, että ennen kuin opaskoiran poisottamista päätettiin Silmätautien klinikan kuntoutuspoliklinikalla, sen olisi tullut antaa henkilölle potilaslaissa tarkoitettu selvitys tilanteesta ja kuulla häntä hallintolain mukaisesti. Lisäksi OA totesi, että maksusitoumuksen peruuttamisesta olisi tullut tehdä kirjallinen päätös (350/4/14*).

OA:n käsityksen mukaan sairaanhoitopiirin ohjeistus ei ollut sopusoinnussa lainsäädännön kanssa, koska lääkinnällisen kuntoutuksen apuväline voi olla samalla myös henkilökunnan työergonomiaa helpottava väline. Apuvälineen luovutuksen perusteena on aina potilaan lääketieteellinen tilanne sekä tapauskohtainen ja yksilöllinen tarvearvio. OA:n mielestä suihkutuoli olisi tullut myöntää CP-vammaisen, nelirajahalvaantuneelle potilaalle lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä (ks. jakso Terveystenhuolto, dnro 2778/4/15* s. 226).

Opetus ja kulttuuri

OA katsoi koulun menetelleen perusopetuslain vastaisesti, kun rehtori ei ollut liittännyt valitusosoitusta päätökseen oppilaan opetuksen järjestämisestä toisin. Samassa tapauksessa kantelijaa ei ollut myöskään ohjattu hakemaan toivomaansa henkilökohtaista avustajaa lapselleen tilanteessa, jossa opetuksen järjestäjä oli järjestännyt lapsen avustajapalvelut luokko-kohtaisen avustajan turvin. Hallintopäätökseen huoltajat olisivat halutessaan voineet hakea muutosta hallinto-oikeudesta ja saada asiansa siten tuomioistuimen arvioitavaksi.

OA korosti, että oikeus perusopetukseen ja opetukseen osallistumisen mahdollistavat tukipalvelut ovat lapsen subjektiivisia oikeuksia. Mikäli oppilaan huoltajan ja opetuksen järjestäjän näkemykset oppilaan tuen tarpeesta ja sen järjestämisestä ovat erilaiset, huoltajan ensisijainen

oikeusturvakeino on hakea muutosta päätökseen (4716/4/14*).

OA katsoi kaupungin sivistystoimen ylittäneen harkintavaltansa määrätessään hallinto-oikeuden päätöksestä huolimatta vaikeavammaisen lapsen opetuspaikaksi saman koulun, jonka hallinto-oikeus oli katsonut olevan liian kaukana, ja koulumatkan muodostuvan liian rasittavaksi oppilaan terveydentila huomioden.

OA katsoi myös, että opetuksen järjestäjän olisi tullut turvata lapsen oikeus koulunkäyntiin ja opetukseen hänen edellytystensä mukaisesti myös koko sinä aikana, kun huoltajien valitus opetuspaikan osoittamista koskevaan päätökseen oli vireillä hallinto-oikeudessa. Tapauksessa lapsi oli käytännössä jäänyt vaille opetusta syyslukukauden ajan (1995/4/14).

Muita ratkaisuja

Oikeusaputoimiston sisäenkäynnin esteettömyys

Oikeusaputoimistoon ei päässyt pyörätuolilla muutoin kuin soittamalla ovesta ilmoitettuun puhelinnumeroon. OA:n mielestä se, että asiakkaiden vastaanottotiloihin pääseminen edellyttää pyörätuolia käyttävältä puhelinsoittoa, asettaa heidät tosiasiaassa eriarvoiseen asemaan niiden kanssa, jotka pääsevät kulkemaan ovesta omatoimisesti. OA totesi, että soittaminen myös edellyttää, että pyörätuolia käyttävällä on mukanaan matkapuhelin tai muutoin mahdollisuus soittaa ilmoitettuun numeroon ja että tästä aiheutuu hänelle myös kustannuksia.

OA:n käsityksen mukaan tässä tapauksessa tarvittavat muutokset esteettömän kulun järjestämiseksi olisivat olleet suhteellisen vähäiset. OA katsoi, että tällaiset muutokset olisivat tarpeen vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseksi. OA saattoi käsityksensä oikeusaputoimiston johtavan julkisen oikeusavustajan tietoon. Lisäksi OA lähetti jäljennöksen päätökseen

tä oikeusministeriölle sekä pyysi oikeusaputoimistoa ja oikeusministeriöltä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin ne ovat päätöksen johdosta ryhtyneet (3181/4/14*).

Oikeusaputoimisto ilmoitti, että sen kahdesta Turun keskustassa sijaitsevasta toimipaikasta toisen toimitilat sijaitsevat suojellussa vanhassa Postitalossa ja että sen rakenteisiin ja ulkonäköön vaikuttaviin muutoksiin ei saada helposti lupia. Oikeusaputoimisto oli muuttamassa pois kyseisistä tiloista. Oikeusaputoimiston kotisivuille oli lisätty ohjeet pyörätuolilla liikkuville asiakkaille. Ohjeistuksessa mainitaan oikeusaputoimiston toisessa toimipaikassa olevan esteetön kulku pyörätuoliasiakkaille.

Oikeusaputoimiston ja oikeusministeriön/Seenaatti-kiinteistöt Oy:n kanssa on aloitettu projekti, jonka tarkoituksena on hankkia oikeusaputoimistolle uudet toimitilat Turun keskustasta. Projektin tulisi olla valmis vuoden 2016 aikana. Uusiin toimitiloihin rakennetaan nykyisten säännösten mukaiset esteettömät kulkuyhteydet ja suunnittelussa otetaan erityisesti huomioon liikkumisesteetöntä rakentamista koskevat määräykset.

OA:n mielestä on tärkeää, että poliisin toiminnassa ja koulutuksessa kiinnitetään huomiota vammaisten henkilöiden oikeuksiin. Tarvittaessa esimerkiksi rangaistusvaatimuksen kirjaamiskäytännöissä on yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä tarkoitetulla tavalla huomioitava vammaisen henkilön erityistarpeet.

Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen lausunnon mukaan laitoksen käytäntönä on, että ajoneuvon kuljettajalla on rangaistusvaatimusten kirjaamistilanteissa halutessaan mahdollisuus odottaa autossaan. Tällainen käytäntö turvaa OA:n näkemyksen mukaan kohtuudella liikuntarajoitteisten henkilöiden aseman tilanteessa (3703/4/14).

Kantelijan asiamiehen mielestä pitkäaikaisvammalle olisi tullut laatia kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukainen erityishuolto-ohjelma, jonka puitteissa kuntoutuksen tarvetta olisi tullut selvittää ja kuntoutusta järjestää.

AOA:n mukaan sen seikan selvittäminen, sovelletaanko kanteliijaan kehitysvammalakeja ja onko hän laissa tarkoitettun erityishuollon tarpeessa, kuuluu viranomaiselle, jonka tulee huolehtia tässä tapauksessa erityishuollon järjestämisestä ja jolle tulee tehdä erityishuoltoon pyrkimistä koskeva aloite (3641/4/14). Tätä tapausta selostetaan tarkemmin jaksossa 4.7.

4.14

Edunvalvonta

Edunvalvonta-asioissa on kyse yleisten edunvalvojien, holhousviranomaisina toimivien maistraattien sekä yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten menettelystä niiden hoitaessa holhoustoimeen ja edunvalvontaan liittyviä tehtäviään.

Edunvalvonta-asiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Sarja*. Kaikki kohdassa 4.14.3 esitellyt tapaukset ovat OA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita.

4.14.1 YLEISTÄ

Edunvalvontaa koskevat holhoustoimilain ja -asetuksen ohella useat säädökset, kuten laki holhous-toimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä ja laki edunvalvontavaltuutuksesta. Myös lapsia koskeva lainsäädäntö, potilaslainsäädäntö ja henkilön edustamista erilaisissa viranomaismenettelyissä koskevat säädökset ovat edunvalvonnassa keskeisiä.

Edunvalvonta on viimesijainen keino hoitaa ihmisen asioita, jos niitä ei ole mahdollista hoitaa muilla tavoin, kuten omaisten avustuksella tai edunvalvontavaltuutuksella. Edunvalvoja hoitaa päämiehensä omaisuutta ja taloudellisia asioita sekä edustaa tätä näitä asioita koskevissa oikeustoimissa. Erikseen määrittäessä edunvalvoja edustaa päämiestään tämän henkilöä koskevassa asiassa. Kaikissa tilanteissa edunvalvojan tulee pitää tunnollisesti huolta päämiehensä oikeuksista ja edistää tämän parasta. Edunvalvontalainsäädännön keskeinen periaate on päämiehen perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vaikka oikeus määrätä omaisuudesta siirretäänkin osittain toiselle henkilölle. Edunvalvonnassa korostuu toi-

saalta myös päämiehen suojan tarve, kun hän ei kykene itse valvomaan etuaan.

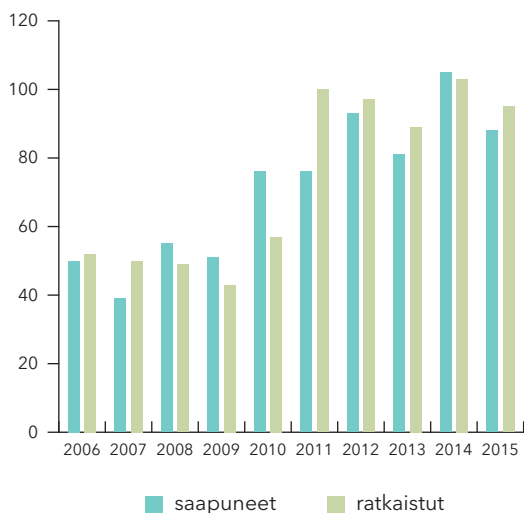
Edunvalvonta koskettaa monia: yli 60 000 henkilöllä on edunvalvoja. Edunvalvoja voi olla joko yleinen edunvalvoja tai yksityishenkilö, esimerkiksi päämiehen omainen. Yksityisiä edunvalvoja OA ei voi valvoa. Yleiset edunvalvojat hoitavat puolet kaikista edunvalvonnoista. Aikuisten edunvalvonnoista he hoitavat kaksi kolmasosaa. Pääsääntöisesti oikeusaputoimistot hoitavat yleisen edunvalvonnan itse. Oikeusaputoimistojen ja palveluntuottajien välisellä ostopalvelusopimuksella hoidetaan runsaan 3 000 päämiehen asioita. Palveluntuottajana voi olla esimerkiksi kunta, järjestö tai lakiasiaintai asianajotoimisto.

Edunvalvonta on kanslian asiaryhmänä verraten pieni. Se on kuitenkin monien perusoikeuskytkentöjensä johdosta hyvin tärkeä asiakokonaisuus. Kyse on sellaisten ihmisten perusoikeuksista, jotka eivät itse aina kykene huolehtimaan oikeuksistaan, esimerkiksi muistihäiriöistä ja päättöskyvyn ongelmista sekä mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivät ihmiset. Huolehtiessaan päämiehensä asioista ja oikeuksista edunvalvoja edistää samalla päämiehensä yhdenvertaisuutta niihin nähden, jotka kykenevät huolehtimaan itse asioistaan.

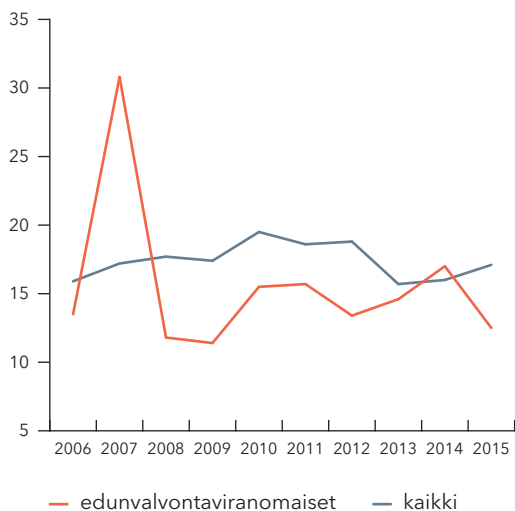
4.14.2 LAILLISUUSVALVONTA

Edunvalvonta-asioita tuli vireille 88 ja niitä ratkaistiin 96. Toimenpiteisiin johti 12 asiaa (12,5 %).

Yleisimmin kantelut koskevat edunvalvoja. Maistraatteja koskee noin kolmannes kanteluista. Kanteluita tekevät niin päämiehet kuin heidän läheisensäkin. Päämiesten kannellussa kyse on yleisimmin päämiehelle annettavista käyttövaroista, edunvalvonnan tarpeellisuudesta tai tarpeetto-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2006–2015



Toimenpideprosentti vuosina 2006–2015

muudesta, edunvalvojan yhteydenpidosta päämieheen, tietojen saamisesta ja yleensä asioiden hoitamisesta. Läheisten kannellessa on usein kyse omaisten tiedonsaantioikeudesta, päämiehen omaisuuden myymisestä ja irtaimen käsittelystä, päämiesten erilaisten käytännön asioiden hoitamisesta sekä holhouslupa-asioiden käsittelystä ja hyvän hallinnon noudattamisesta, muun muassa neuvonnasta, kuulemisesta, käsittelyajoista ja virkamiehen käytöksestä.

Asiaryhmän pääesittelijä luennoi Pohjois-Suomen holhouspäivillä oikeusasiamiehen ratkaisusta edunvalvonta-asioissa, edunvalvonnan ja päämiehen läheisten välisestä suhteesta sekä perusoikeusloukkausten hyvittämisestä. Lisäksi hän luennoi hyvästä edunvalvontatavasta yksityisen koulutuksenjärjestäjän järjestämällä edunvalvontaoikeuden koulutuspäivillä.

4.14.3

RATKAISUJA

Päämiehen kirjesalaisuutta loukattiin

OA antoi edunvalvontatoimistolle huomautuksen kirjesalaisuuden loukkauksesta. Toimistoon saapunut verohallinnon kirje oli avattu, vaikka edunvalvonta oli päättynyt. Kirjeiden avaamisessa omaksutuista rutiineista johtuen OA piti varsin mahdollisena, että myös muita kantelijan kirjeitä oli avattu edunvalvonnan päätyttyä.

Verohallinnon tiedoissa kantelijan yhteystietoina oli ollut yleinen edunvalvonta. Sinne kirje oli lähetetty niin, että vastaanottaja-kentässä oli kantelijan nimi ja yleisen edunvalvonnan osoite. Edunvalvontatoimiston vika ei ollut, että kirje oli ohjautunut sinne verohallinnosta, ja osoitetietojen perusteella toimisto oli sinänsä ollut kirjeen oikea vastaanottaja. Lisäksi kirjeen oli voitu olettaa koskevan asiaa, joka kuuluu taloudellisia asioita varten määrätyle edunvalvojalle. Tällaisen kirjeen edunvalvoja voi holhoustoimilain mukaan avata ilman päämiehen suostumusta.

OA korosti kuitenkin sitä, että edunvalvontaviranomaisten tulee kirjesalaisuuden perusoikeus-

luonteesta ja viranomaisille asetetusta perusoikeuksien turvaamis- ja edistämismääräyksestä johtuen ottaa huomioon, että niille voi ohjautua myös entisten päämiesten kirjeitä. Oikeus kirjeen avaamiseen voi tapauskohtaisesti puuttua edunvalvonnan päättymisen johdosta, vaikka edunvalvontatoimisto olisi kirjeen ulkoisen tarkastelun perusteella sen oikea vastaanottaja ja kirjeen voitaisiin olettaa liittyvän edunvalvojan tehtäviin. Kun kirjeestä oli ilmennyt kantelijan nimi, edunvalvontatoimiston tiedossa oli ollut tunnistetieto, jonka perusteella edunvalvonnan voimassa olo olisi ollut selvitettävissä ennen kirjeen avaamista (946/4/14*).

Päämiehistä käytettiin epäasiallisia ilmaisuja

Edunvalvontatoimistossa oli laadittu päämiehistä aakkosjärjestyksessä lista, joka oli sisältänyt päämiesten asioiden ohella luonnehdintoja päämiehistä ja heidän ominaisuuksistaan. Listan tarkoitus oli ollut auttaa uutta edunvalvojaa tilanteessa, jossa suuri määrä edunvalvontoja oli siirtymässä oikeusaputoimistosta palveluntuottajalle. Listaa ei ollut tallennettu mihinkään tietojärjestelmään eikä sitä ollut tarkoitettu täydennettävän.

OA:n mukaan lista sisälsi uudelle edunvalvojalle tarpeellisia tietoja päämiesten asioista. Suurimmaksi osaksi merkinnät olivat asiallisia ja koskivat vain asioiden hoitoa. Listassa oli kuitenkin usean päämiehen kohdalla myös edunvalvojan omia luonnehdintoja heistä: ”hyväntahtoinen mutta saattaa kiivastua leppyäkseen nopeasti”, ”ihastuttava ekonomitäti”, ”fiksu päämies, vaikka muistaakseni DI”, ”sympaattinen” ja ”symppis”, ”muuten ok heppu”, ”selvänä erittäin asiallinen, päissään hankala jähneää”, ”fyysisesti iso mies ja henkisesti pieni poika”, ”osaa olla hankala ja tarpeen vaatiessa tosi hankala”, ”jollakin lailla ketku kaveri”, ”ei sylkäise lasiin”, ”aika harmiton tätsykä”, ”reppana” ja ”rankasti ylipainoa”. Osa ilmaisuista oli OA:n mukaan sinänsä positiivisia, osa taas – varsinkin asiayhteydestään irrotettuina – hyvin negatiivisävytteisiä ja osa tältä väliltä.

Listan laatiminen oli OA:n mukaan henkilötietojen käsittelyä ja lista oli henkilörekisteri. Kyse oli siitä, olivatko edunvalvojan luonnehinnat päämiesten ominaisuuksista olleet henkilötietojen käsittelylle asetettujen tarpeellisuus- ja virheettömyysvaatimusten mukaisia. Listan tarkoitus oli ollut hyväksyttävä. Tarpeellisuusvaatimuksen kannalta jäi kuitenkin kyseenalaiseksi, miten kaikki edellä esitetyt luonnehinnat olivat edesauttaneet asioiden hoitamista ja päämiesten edun toteuttamista. Virheettömyysvaatimuksen näkökulmasta tällaiset subjektiiviset luonnehinnat olivat ongelmallisia, koska ne voivat aiheuttaa luoda listan vastaanottajassa holhoustoimilaissa säädetyn yhteistoiminnan käynnistymisen näkökulmasta haitallisen ennakoasenteen päämiestä kohtaan.

Edelleen OA totesi, että viranomaisia velvoittava asiallisen kielenkäytön vaatimus koskee myös oikeusaputoimiston yleisen edunvalvojan ja hänen päämiehensä välistä kanssakäymistä ja edunvalvojan päämiehensä asioissa laatimia asiakirjoja. Asiaa oli lisäksi arvioitava edunvalvontatehtävän luonteen ja yleisten virkamiesoikeudellisten lähtökohtien näkökulmasta. Edunvalvontaan kuuluvat päämiehen ihmisarvon kunnioittaminen, edunvalvojan ja päämiehen keskinäinen luottamus sekä heidän välinen yhteistoimintansa. Yleisen edunvalvojan on käytäyttyävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla siten, että hän kunnioittaa päämiehensä ihmisarvoa ja toimii tähän päin luottamusta herättävällä tavalla. Tämä tarkoittaa muun muassa asiallista kielenkäyttöä niin suullisissa kuin kirjallisissa yhteyksissä. Päämiehestä ei saa käyttää loukkaavia, väheksyviä tai asenteellisia sanontoja.

OA:n mukaan edunvalvojan laatimaan listaan sisältyi asianmukaisen kielenkäytön vaatimuksen vastaisia ilmaisuja päämiesten ominaisuuksista ja luonteenpiirteistä sekä henkilötietolain tarpeellisuus- ja virheettömyysvaatimusten kannalta ongelmallisia tietoja. OA saattoi käsityksensä oikeusaputoimiston tietoon ja lähetti päätöksensä tiedoksi yleisen edunvalvonnan kehittämisestä vastaavalle oikeusministeriölle (726/4/14*).

Edunvalvoja laiminlöi päämiehensä kuulemisen

OA otti lehtiartikkelin perusteella tutkittavaksi päämiehen kodin siivoamisen. Artikkelissa annettiin ymmärtää, että siivouksen jäljiltä asunnosta olisi kadonnut sekä rahallista että tunnearvoa omaavia tavaroita, edunvalvoja ei ollut käynyt asunnossa ennen sen siivoamista eikä siivouksen suorittanutta yrittäjää ollut valvottu.

OA totesi, että päämiehen asunnossa oli toimitettu kaksi palotarkastusta ja lääkärintlausunnon mukaan asunnon siivoaminen oli ollut edellytys päämiehen kotiuttamiselle laitoshoidosta. Edunvalvoja ei ollut menetellyt lainvastaisesti, kun hän oli palotarkastusmääräysten, yleisen huolenpito-velvollisuutensa ja päämiehen edun toteuttamisvelvoitteensa puitteissa ryhtynyt toimenpiteisiin päämiehensä asumisolojen suhteen.

Toisaalta edunvalvoja ei ollut tiedustellut päämiehensä kantaa asunnon suursiivoukseen. OA:n mukaan kyse ei ollut tavanomaisesta siivouksesta, vaan paljon olennaisemmasta puuttumisesta päämiehen yksityisyyteen, koska siivoamisen yhteydessä asunnossa olleita tavaroita oli hävitetty. Siksi kyse oli ollut sellaisesta päämiehelle tärkeästä asiasta, jossa päämiestä olisi tullut kuulla, koska asiassa ei ollut laissa tarkoitettulla tavalla edes vedottu päämiehen ymmärryskyvyn puutteeseen eikä kuulemisen vaikeuteen. OA korosti sitä, että kuulemisen ja yhteistoiminnan tarkoitus ei ole vain se, että edunvalvoja saa tietoa päätöksentekonsa tueksi. Kyse on myös siitä, että päämies saa tietoa hänelle tärkeistä vireillä olevista asioista, vaikkei hän voisi suoraan määrätä lopputuloksesta. OA katsoi edunvalvojan laiminlyöneen holhoustoimilaissa säädetyn kuulemis- ja yhteistoimintavelvoitteensa.

Siivouksen valvonnasta OA totesi, että edunvalvoja oli pyrkinyt varmistamaan päämiehensä edun valitsemalla luotettavana pitämänsä siivoojan ja ohjeistamalla tätä. Siivooja oli ottanut asunnolta valokuvia ennen siivoamista. Siivous oli ollut mittava toimenpide ja toteutettu useana päivänä. OA ei pitänyt kohtuullisena lähteä siitä, että

edunvalvojan olisi tullut olla koko ajan valvomassa siivoustyötä. Toisaalta valokuvien perusteella ei välttämättä ollut mahdollista saada kokonaiskuvaa asunnossa olleista tavaroista. Edunvalvoja oli jäänyt pitkälti sen varaan, mitä siivooja oli jälkikäteen ilmoittanut hävitetyistä tavaroista ja niiden luonteesta. Toisaalta, vaikka edunvalvoja olisikin käynyt asunnossa ennen siivoustyön aloittamista, yksityiskohtaisen kuvan saaminen kaikista asunnossa olleista tavaroista olisi tavaramäärän ja asunnon yleisen kunnon takia voinut olla OA:n arvion mukaan vaikeaa.

OA piti päämiehen kotiin kohdistuvien toimenpiteiden merkitys huomioon ottaen lähtökohtaisesti perusteltuna, että edunvalvoja pyrki tekemään myös omakohtaisia havaintoja kulloisestakin asunnosta. Edelleen OA katsoi, että tässä tapauksessa myös toimenpiteen dokumentointiin olisi tullut kiinnittää enemmän huomiota kuin nyt oli tehty. OA saattoi käsityksensä yleisen edunvalvojan tietoon (605/2/14*).

Tietopyyntöjen käsittely

Tietojen antaminen valtakirjalla

Kantelija oli asioinut edunvalvontatoimistossa ja pyytänyt saada nähtäväksi edunvalvonnassa olleen poikansa valtakirjan perusteella tämän maksettuja laskuja. Kantelija oli saanut nähtäväkseen ensimmäisen kansion, muttei enää toista.

OA totesi, että koska viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia ei sovelleta yleisen edunvalvonnan päämiesten asiakirjoihin, henkilötietolain merkitys korostuu. Edunvalvontatoimiston päämieskohtaiset kansiot joko muodostavat henkilökisterin tai ovat osa henkilökisteriä, johon voi kuulua sekä sähköistä että manuaalista aineistoa. Henkilötietolaissa korostetaan tarkastusoikeuden henkilökohtaisuutta. Tällä on haluttu estää erilaisia toimeksiantoja käyttämällä tapahtuva tarkastusoikeuden toteuttaminen. Sääntelyä on tulkittu vakiintuneesti niin, että tarkastusoikeutta ei voida käyttää asiamiehen väli-

tyksellä, mutta avustajaa voidaan käyttää esimerkiksi tarkastuspyynnön toimittamisessa rekisterinpitäjälle.

Asiassa jäi tulkinnanvaraiseksi, tuliko henkilötietolain tarkoittama kieltäytymistodistus antaa vain silloin, kun rekisterinpitäjä kieltäytyy antamasta tietoja sen jälkeen, kun sille on esitetty lain muotovaatimukset täyttävä tarkastuspyyntö. Vai tuleeko tämä todistus antaa kaikissa kieltäytymistilanteissa eli myös silloin, jos viranomaisen vaikiintuneen lainsoveltamiskäytännön perusteella katsoo, ettei tarkastuspyyntö ylipäänsä täytä laissa asetettuja muodollisia kriteerejä, jolloin kyse ei edes olisi henkilötietolain mukaisesta asiasta? Edelleen voitiin kysyä, tulisiko viranomaisen ensin neuvontavelvoitteensa perusteella neuvoa asiamiestä siitä, ettei tarkastusoikeutta voida käyttää hänen välityksellään, vai onko jo tämä tulkittavissa sellaiseksi tarkastusoikeuden epäämiseksi, jonka johdosta rekisterinpitäjän tulisi antaa kieltäytymistodistus.

Kieltäytymistodistuksen antaminen ei edellytä asiakkaan pyyntöä. Tämä ei OA:n mukaan kuitenkaan estä viranomaista ensin antamasta asiakkaalle ohjausta siitä, miten henkilötietolain mukainen tarkastuspyyntö tulee tehdä. Jos asiakas saamastaan ohjauksesta huolimatta edelleen haluaa toteuttaa tarkastusoikeutta jo esittämänsä viranomaisen mielestä puutteellisen pyynnön perusteella, viranomaisen olisi OA:n mukaan tällöin perusteltua antaa asiakkaalle kieltäytymistodistus. OA saattoi nämä yleiset näkökohdat edunvalvojan tietoon.

Holhoustoimilain ja hyvän edunvalvontatavan näkökulmasta OA totesi, että päämiehellä on oikeus saada edunvalvojalta omia asioitaan koskevat tiedot ja päämiehen salassa pidettävien tietojen ilmaiseminen myös ulkopuoliselle on päämiehen suostumuksin mahdollista. Suostumus voi olla kirjallinen tai suullinen. Valtuutuksen luotettavuuden arvioiminen on viranomaisen vastuulla. Jos edunvalvoja epäilee päämiehen valtuutuksen aitoutta, on hyvän edunvalvontatavan mukaista ottaa tähän viipymättä yhteyttä asian selvittämiseksi. Asiassa ei ilmennyt, että edunvalvoja olisi toiminut näin. OA piti edunvalvojan menettelyä

myös epäjohdonmukaisena, kun yksi edunvalvontakansio oli ensin näytetty kantelijalle mutta muiden näyttämisestä oli kieltäydytty. Kantelijalle olisi tullut ilmoittaa selkeä syy, miksi näin oli toimittu. Hyvän edunvalvontatavan näkökulmasta syyn olisi voinut ilmoittaa suullisestikin. OA saattoi käsityksensä edunvalvojan tietoon (3184/4/15*).

Tietojen antaminen halutussa muodossa

Ensimmäisessä tapauksessa kantelija ei ollut pyynnöistään huolimatta saanut edunvalvontatoimistosta pankin tiliotteita vaan ainoastaan edunvalvontatoimiston asiakasohjelmistosta tulostetun otteen edunvalvontatilistä. Pyydetty tiedot oli siten sinänsä annettu sisällöllisesti, muttei kantelijan haluamalla tavalla. Tämä oli johtunut siitä, että pankin erillisiä tiliotteita ei ollut pidetty edunvalvontatehtävän hoitamiseksi tarpeellisina, jolloin niitä ei ollut tilattu pankista edunvalvontatoimistoon.

Asiakasohjelmistosta saatava tuloste on päämiehen näkökulmasta edullinen ja nopea tapa saada tietoa asioiden hoidosta. Tästä huolimatta edunvalvojan tulee OA:n mukaan kuitenkin lähtökohtaisesti ja mahdollisuuksiensa rajoissa myötävaikuttaa siihen, että päämies saa pyytämänsä tiedot nimenomaan haluamassaan muodossa, kuten esimerkiksi tilitapahtumat pankin tiliotteen muodossa. Merkitystä ei ole sillä, että edunvalvoja ei itse omassa toiminnassaan tarvitse näitä tietoja samassa muodossa. Toisaalta on olennaista havaita se, että tiliotteiden saaminen pankista voi olla maksullista.

Tietojensaantioikeuden toteutuminen on sellainen päämiehelle merkittävä asia, jossa edunvalvojan on syytä pyrkiä yhteistyöhön päämiehensä kanssa. Edunvalvojan tulisi myötävaikuttaa tiedonsaantioikeuden toteutumiseen päämiehen haluamalla tavalla, jos päämiehellä on siihen taloudelliset edellytykset, tai hän esimerkiksi yhteistoiminnassa edunvalvojansa kanssa nimenomaisesti hyväksyy sen, että tietojensaantioikeuden toteuttaminen halutulla tavalla voi vaikuttaa muuhun

käyttöön jäävien varojen määrään. Tätä voidaan OA:n mukaan pitää päämiehen itsemääräämisoikeutta kunnioittavana ja hyvän edunvalvontatavan mukaisena menettelynä. OA:lla ei ollut oikeudellisia perusteita katsoa edunvalvojan menetelleen lainvastaisesti. Hän kuitenkin saattoi edunvalvojan tietoon käsityksensä hyvästä edunvalvontatavasta (4097/4/14*).

Toisessakin tapauksessa OA kiinnitti edunvalvojan huomiota hyvään edunvalvontatapaan toteutettaessa päämiehen tietojensaantioikeutta. Edunvalvoja oli nimittäin selvityksessään ilmoittanut, että tilitietoja ei vakiintuneen käytännön mukaan kopioida päämiehille vaan heille ilmoitetaan, että niihin voi käydä tutustumassa edunvalvontatoimistossa tai niitä voidaan tulla näyttämään päämiehelle. OA on aiemmissa ratkaisuisaan (esimerkiksi dnro 4208/4/08*) lähtenyt siitä, että päämiehen tietopyyntöjen käsittelyssä tulisi tapauskohtaisesti omaksua menettelytavat, joilla parhaiten turvataan päämiehen tosiasiallinen mahdollisuus tietojen saantiin. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi, että tietopyyntö toteutetaan päämiehen toivomalla tavalla, josta poikettaisiin vasta, jos pyyntö olisi käytännön syistä vaikea toteuttaa toivotulla tavalla (531/4/14).

Tiedusteluihin vastaaminen

Edunvalvojan velvollisuutta vastata tiedusteluihin arvioitiin kahdessa tapauksessa. Ensimmäisessä tapauksessa kantelijan edunvalvojalle lähettämät sähköpostit olivat koskeneet perinnönjakoa. Kantelijalla oli kuolinpesän osakkaana intressi saada asiasta tietoa. Tällä oli merkitystä arvioitaessa edunvalvojan velvollisuutta vastata yhteydenottoihin. Vastamisvelvoite riippuu kuitenkin yhteydenoton sisällöstä ja asiayhteydestä. OA:n mukaan kantelijan yhteydenotot olivat olleet osaksi tiedusteluja, osaksi kommenttityyppejä. OA katsoi kahden yhteydenoton sisältäneen sellaisia yksilöityjä tiedusteluja, joihin olisi tullut vastata. OA saattoi käsityksensä edunvalvojan tietoon.

Kantelija kertoi myös maistraatin jättäneen vastaamatta tiedusteluun. Maistraatti vastasi kan-

telijalle sen jälkeen, kun OA:n kansliasta oli otettu yhteyttä maistraattiin. Asia ei edellyttänyt enempää toimenpiteitä (4485/4/15 ja 5027/4/15).

Toisessa tapauksessa OA katsoi vastaamatta jäämisen johtuneen erehdyksestä eikä siitä, että edunvalvoja ei olisi ollut tietoinen velvollisuudestaan selvittää päämiehelleen asioiden hoitoa. Tämän vuoksi ja kun edunvalvoja oli jo reagoinut asiaan, kantelu ei edellyttänyt enempää toimenpiteitä (910/4/15).

Muita ratkaisuja

Päämiehen mukaan edunvalvoja oli estänyt pankin ilmaisen mobiilipankkisovelluksen käytön siitä ilmoittamatta ja ilman perusteita. Kyse ei kuitenkaan ollut edunvalvojan vaan pankin menettelystä. Tämä yhdessä sen kanssa, että edunvalvonta oli siirtynyt oikeusaputoimistosta toiseen, oli johtanut tilapäisesti siihen, että kantelija oli ollut vailla mahdollisuutta verkkopankin käyttöön. Kun edunvalvonnan tiedossa oli, että useimmat pankit rajaavat tilien käyttöä edunvalvontapäätöksestä tiedon saatuaan, tästä olisi OA:n mukaan ollut hyvän edunvalvontatavan mukaista ilmoittaa kantelijalle. Edunvalvoja ei kuitenkaan ollut menetellyt lainvastaisesti. Kun kyse oli yleisemmin menettelytavoista edunvalvonnan siirtymävaiheessa, OA lähetti ratkaisunsa tiedoksi oikeusministeriölle (1545/4/15).

Edunvalvontatoimisto oli maksanut vuokran päämiehen varoista vielä vuokrasuhteen päättyttyä. Liikamaksu oli palautettu päämiehen tilille. Epäselväksi kuitenkin jäi, oliko liikamaksu havaittu edunvalvonnassa oma-aloitteisesti vai vasta kantelun johdosta. OA kiinnitti toimiston huomiota huolellisuuteen asioiden hoidossa (3192/4/15).

4.15

Sosiaalivakuutus

Sosiaalivakuutus on osa toimeentuloturvajärjestelmää, ja sillä tarkoitetaan lailla taattua turvaa työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Sosiaalivakuutusta koskevat asiat kuuluivat AOA *Jussi Pajuojalle*. OA *Petri Jääskeläinen* ratkaisi kuitenkin asiaryhmään kuuluvat vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevat asiat (jakso 4.13). Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Juha Niemelä*. Kaikki selostetut ratkaisut ovat AOA Pajuojan ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita.

4.15.1

TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Työtapaturmalainsäädännön kokonaisuudistus sai päätöksensä, kun eduskunta vahvisti keväällä uuden työtapaturma- ja ammattitautilain, joka tuli voimaan 1.1.2016. Siihen yhdistettiin tapaturmavakuutuslain, ammattitautilain ja tapaturmavakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetut säännökset.

Lakiin on kirjattu säännöksiä vakuutetun oikeuksista ja velvollisuuksista, jotka aiemmin olivat osin ratkaisukäytännön varassa. Laissa määritellään tapaturma ja lääketieteellinen syy-yhteys tapaturman ja vamman tai sairauden välillä. Siihen on kirjattu yksityiskohtaisesti ne olosuhteet, joissa sattunut vahinko korvataan työtapaturmana tai ammattitautina.

Vuosityöansion määrittely perustuu jatkossa ensisijaisesti laskentaan, ei arviointiin. Näin se on läpinäkyvää ja ennakoitavaa. Lisäksi vuosityöansion vähimmäistasoa nostettiin noin 10 %:lla.

Korvauskäsittelyn määräaikoja lyhennettiin. Jatkossa vakuutusyhtiön on annettava päätös 30 päivän kuluessa siitä, kun se on saanut ratkaisuun

tarvittavat asiakirjat. Hylkäävien päätösten perusteluista tulee ilmetä, miksi haettu etuus on evätty. Osana harmaan talouden torjuntaa lakiin sisältyvät myös säännökset vakuuttamisen valvonnasta.

Maatalousyrittäjien työtapaturma- ja ammattitautilainsäädäntöä muutettiin vastaavasti.

Hallitus antoi loppuvuodesta esityksen uudeksi liikennevakuutuslaiksi. Uudistuksella halutaan parantaa vakuutusyhtiöiden välistä kilpailua muuttamalla vakuutusmaksua koskevaa sääntelyä joustavammaksi. Esinevahinkojen korvausvas- tuun enimmäismäärää esitetään nostettavaksi viiteen miljoonaan euroon. Korvausmenettelyä pyritään nopeuttamaan säätämällä vakuutusyhtiöille velvollisuus aloittaa korvauskäsittely seitsemän arkipäivän kuluessa asian vireille tulosta. Korvaus- päätös olisi annettava kuukauden kuluessa. Henkilövahinkoja koskevien korvauspäätösten perusteluvelvollisuus korostuu. Tavoitteena on säädöksiä selkeyttämällä parantaa vakuutuksenottajien ja vahinkoa kärsineiden asemaa ja oikeuksia. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2017.

Eduskunta hyväksyi lainmuutoksen, jolla perustoimeentulon myöntäminen ja maksaminen siirtyvät Kelalle vuoden 2017 alussa. Kela valmis- telee yhteistyössä kuntien ja Kuntaliiton kanssa toimeentulotuen käsittelyyn tarvittavia tietojärjestelmiä, koulutussuunnitelmaa ja etuusohjeita sekä kehittämällä ratkaisutyötä ja asiakaspalvelua.

Kela uudisti organisaatiotaan. Vakuutuspiirien määrä väheni viiteen, ja valtakunnan tasolla toiminnasta vastaa kuusi tulosityksikköä. Etuuspalvelujen tulosityksikkö hoitaa koko maan etuusratkaisu- sutoimintaa. Asiakkuuspalvelujen tulosityksikkö vastaa eri palvelukanavien asiakaspalvelusta ja asiointitavoista. Uudistus ei vaikuta Kelan palvelusteiden määrään.

4.15.2 KANTELMÄÄRÄ JA TOIMENPIDEPROSENTTI

Kanteluita saapui 295 ja niitä ratkaistiin 285. Lisäksi ratkaistiin yksi oma aloite. Määrät ovat hieman pienempiä kuin aiempina vuosina.

Yli puolet ratkaisuista käsitteli Kelan ratkaisua tai menettelyä. Kelan keskeinen asema osana ihmisten elämää ilmenee alan kanteluista. Vammaisuuksia käsitellään jaksossa 4.13. Muista Kelan etuuksista eniten esillä olivat eläke, sairauspäiväraha ja asumistuki sekä sairaanhoitokorvaukset. Muita vakuutuslaitoksia – työeläke-, tapaturma- ja liikennevakuutusasiat – koskevien ratkaisujen määrä oli aiempaa vähäisempi.

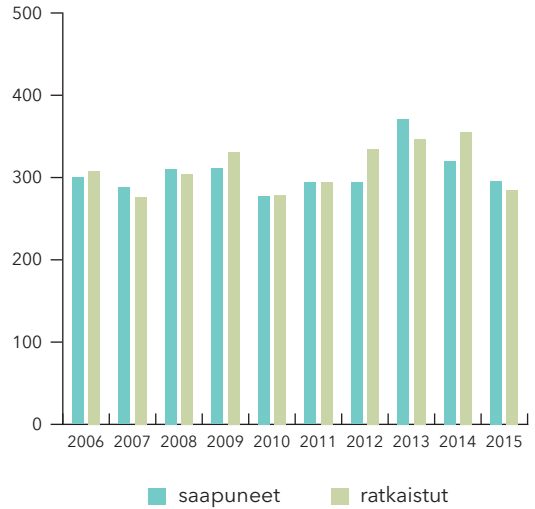
Monet kantelut käsittelivät asioita, joissa kirjoittajalla oli vielä mahdollisuus hakea saamaansa ratkaisuun muutosta valittamalla tai hän oli näin jo tehnyt. Näissä tapauksissa kantelua ei tutkittu.

Ratkaisuihin 11,3 % (32) sisälsi viranomaisen menettelyn arvostelua. Toimenpideratkaisujen määrä oli hieman keskimääräistä alempi.

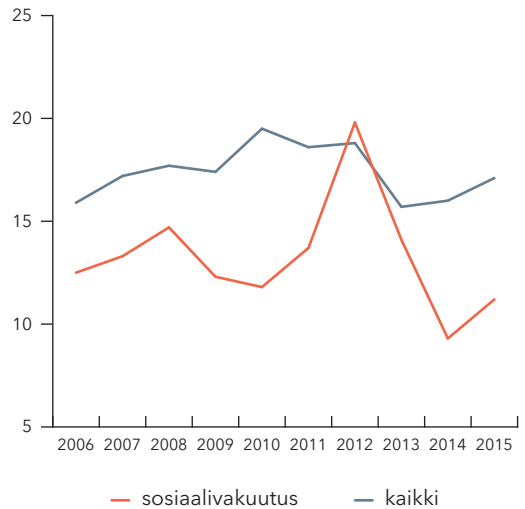
4.15.3 TARKASTUKSET

AOA tutustui Valtiokonttorin lakisääteiseen korvaustoimintaan, johon kuuluvat työtapaturma-, ammattitauti-, rikosvahinko-, sotilastapaturma-, sotilasvammat- ja veteraaniasiat. Valtiokonttori on panostanut palvelun sujuvuuteen. Asiantuntijien apu helpottaa verkkopalvelu, jossa voi tehdä sähköisesti esimerkiksi tapaturmailmoituksen.

Valtiokonttorissa työtapaturma-asioiden määrä on laskenut. Syynä on valtion palveluksessa olevien henkilöiden määrän pientyminen. Sotainvalideja on Valtiokonttorin arvion mukaan vuoteen 2025 saakka. Keskustelua käytiin muun muassa kriisinhallintaan osallistuvien henkilöiden psykososiaalisesta tukemisesta. Valtiokonttori on perustanut rauhanturvajille tarkoitettua asiakaspalvelupuhelimen ja sähköpostiosoitteen asiointia varten.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2006–2015



Toimenpideprosentti vuosina 2006–2015

Lisäksi käsiteltiin lääketieteellistä syy-yhteysarviointia erityisesti aivovamma-asioissa sekä hoitavan lääkärin ja vakuutuslaitoksen asiantuntijalääkärin rooleja korvausprosessissa.

AOA tutustui myös Liikennevakuutuskeskuksen (LVK) toimintaan. Keskus turvaa viimekädessä liikennevahingon kärsineen oikeudet, huolehtii lakisääteisen liikennevakuutusmaksun laiminlyönnin seurauksista ja sen hyvikeperinnästä. Lisäksi se koordinoi liikenneonnettomuuksien tutkijalautakuntien toimintaa ja kerää tilastotietoa onnettomuuksista. Käynnillä perehdyttiin keskuksen korvauspäätöksiin, käsittelyaikoihin ja perintätoimintaan. Ajankohtaisina asioina nousivat esille liikennevakuutuslain kokonaisuudistuksen vaikutukset sekä syyllisyys- ja vastuunjakokysymykset.

Liikennevahinkolautakunnan tehtävänä on puolestaan antaa lausuntoja vakuutuskorvauksista ja liikenneonnettomuuksia koskevista syyllisyys- ja vastuunjakokysymyksistä. Se toimii korvauskäytäntöä yhtenäistävänä, liikennevahinkoasioista lausuntoja ja soveltamissuosituksia antavana toimielimenä. Liikennevakuutuslain kokonaisuudistus oli esillä tälläkin käynnillä, kuten myös aivovamma-asioden syy-yhteysarviointi.

Lisäksi OA tutustui Kelan vammaisten tulkkauspalvelukeskuksen toimintaan Turussa.

4.15.4 RATKAISUJA

Rikosvahinkokorvaus perittiin vahingon aiheuttajan kuolinpesältä

Muutamaa viikkoa ennen kuolemaansa vakavasti sairas A oli käynyt kiinni hoitajaansa. Hoitaja oli tehnyt asiasta rikosilmoituksen ja rikosvahinkoilmoituksen. Syyttäjä määräsi esitutkinnan lopetettavaksi, koska tuomioistuimien ei todennäköisesti tulisi tuomitsemaan A:ta, joka ei terveydentilansa vuoksi kyennyt hallitsemaan itseään.

Valtiokonttori maksoi joulukuussa 2012 hoitajalle korvausta kivusta, särystä ja muista haitoista

2 800 euroa. Se siirsi asian lokakuussa 2013 Oikeusrekisterikeskukselle valtion takautumisoikeuden käyttämiseksi. Keskus lähetti A:n kuolinpesälle syyskuussa 2014 vaatimuskirjeen ja kehoituksen maksaa hoitajalle suoritettu korvaussumma. Kuolinpesä maksoi vaaditun summan.

AOA katsoi Valtiokonttorin ja Oikeusrekisterikeskuksen toimineen harkintavaltansa puitteissa, mutta laiminlyöneen käsitellä asiaa viivytyksettä. AOA kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että asian missään vaiheessa ei arvioitu A:n mahdollista syyntakeettomuutta ja sen vaikutusta hänen vahingonkorvausvastuuseensa. Oikeusrekisterikeskus ilmoitti, että lain mukaan saatavan täytäntöönpanosta voidaan luopua vain, jos saatavan määrä on vähäinen. Toisaalta keskus ilmoitti, että se oli tehnyt vuonna 2008 oikeusministeriölle esityksen harkintavallan lisäämiseksi saatavien täytäntöönpanossa.

AOA:n mukaan harkintavaltaa sisältävä säännös mahdollistaisi sen, että Oikeusrekisterikeskus voisi harkita valtion saatavan kohtuullisuutta ja ottaa huomioon esimerkiksi teon tapahtumalolosuhteet ja tekijän syyntakeisuuden. Hän esitti oikeusministeriölle harkittavaksi asiaa koskevan säännöksen ottamista lainsäädäntöön (4101* ja 4662/4/14*).

Kelan neuvontaa ja ohjeistusta täsmennettiin

Kelan ohjeilla on erittäin suuri merkitys sen virkailijoiden antaman neuvonnan ja ohjauksen kannalta. Tapauksessa 228/4/14* virkailija luovutti liikennevakuutusyhtiölle pyydetty sairauskertomukset ja päätökset. Pyyntö oli perustunut liikennevakuutuslakiin, jonka mukaan yhtiöllä on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä korvauskäsittelyä varten tarpeelliset tiedot.

AOA:n mukaan virkailija toimi harkintavaltansa puitteissa. Kelan puolelta selvityksissä kuitenkin todettiin, että tietojen luovuttaminen ei tässä laajuudessa ollut perusteltua. AOA katsoi, että yksittäisen toimihenkilön voi olla joskus vai-

keaa arvioida tietojen tarpeellisuutta. Hän korosti, että Kelan on tarjottava toimihenkilöilleen riittävän täsmällinen ohjeistus tietopyyntöjen käsittelyyn.

Kela ilmoitti täydentäneensä tietojen luovuttamista koskevaa ohjetta. Lisäksi se ilmoitti tietosuojaa koskevan ohjeistuksen ja neuvonnan keskittämisestä organisaatiouudistuksen yhteydessä.

Myös Kelan kustantamia matkoja koskevaa ohjeistusta arvioitiin. Kelan ohjeistus vuosiomavastuun täyttymisen jälkeen myönnettävästä matkakattokortista oli epäselvä. Siitä saattoi saada virheellisen käsityksen, että kortti oli käytössä vain taksimatkoihin, vaikka se soveltui myös ambulanssimatkoilla. AOA:n sijainen pyysi Kelaä harkitsemaan ohjeiden täsmentämistä.

AOA:N SIJAINEN PÖLÖSEN PÄÄTÖS 8.7.2015,
DNRO 3866/4/14*, ESITTELIJÄ JUHA NIEMELÄ

Kela lisäsi ohjeistukseensa nimenomaisen maininnan matkakattokortin soveltuvuudesta myös ambulanssilla tehtäviin matkoihin.

Ulkomailla aiheutuneiden terveydenhuoltokustannusten hidasta korvaamismenettelyä arvosteltiin

AOA:lla oli käsiteltävänä useita kanteluita, joissa arvosteltiin terveydenhuollosta ulkomailla aiheutuneiden kustannusten korvaamismenettelyn hitautta. Kela ilmoitti hakemusten käsittelyn ja korvauksen vahvistamisen vaativan asiakkaan kotikunnasta tai kuntayhtymästä selvitystä hoidon tarpeesta ja siitä, kuinka suuria vastaavan palvelun kustannukset ja asiakasmaksu olisivat olleet asiakkaan kotikunnassa. Pyynnöistä huolimatta Kela ei ole saanut tarvittavia tietoja riittävän nopeasti. Kela on tuonut esiin tarpeen uudistaa lainsäädäntöä niin, että korvausmenettelyssä voitaisiin käyttää keskimääräisiä julkisen terveydenhuollon laskutuksen hintoja.

Julkisen terveydenhuollon ja Kelan välillä oleva tiedonkäsittelyongelma koskettaa laajalti Kelan asiakkaita. AOA päätti ottaa asian tutkittavaksi omana aloitteenaan (5393/2/15) ja pyysi sosiaali- ja terveysministeriöltä selvitystä asiaan.

4.16

Työvoima ja työttömyysturva

Asiaryhmään kuuluvat työhallinto, työttömyysturva, työsuojelu ja siviilipalvelus. Työttömyysturva on perustuslain 19 §:n mukaista perustoimeentulon turvaa, ja siinä on kyse lailla säädetyn perusoikeuden toteutumisesta. Työttömyysturva on myös osa sosiaalivakuutusta, jota muutoin käsitellään s. 256.

Ratkaisijana asiaryhmässä toimi AOA *Jussi Pajujoja* ja pääesittelijänä esittelijäneuvos *Juha Niemelä*. Kohdassa 4.16.4 esitellyt tapaukset ovat AOA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita.

4.16.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Työ- ja elinkeinotoimistoissa (TE-toimistot) kirjoilla olevien työttömien työnhakijoiden määrä jatkoi kertomusvuoden aikana kasvuaan ja oli joulukuussa 378 000. Erityisesti pitkäaikaistyöttömien määrä kasvoi rajusti. Tilastokeskuksen ilmoittama työttömyysaste oli vuoden lopussa 9,2 %.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) reagoi tilanteeseen tehostamalla työnvälitystoimintaa. Keinoina ovat TE-toimistojen toiminnan digitalisointi ja yksityisten työvoimapalveluiden aiempaa vahvempi hyödyntäminen. TEM asetti työryhmän selvittämään vaikeimmin työllistyvien työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtämistä valtiolta kunnille. Kuntaliitto, joka on mukana työryhmässä, katsoo kuntien tarvitsevan lisää toimivaltaa ja voimavaroja lisääntyneiden työllisyystehtäviensä hoitamiseen. Liiton mukaan pitkittyvä työttömyys aiheuttaa kunnille merkittävän taloudellisen taakan. Loppuvuoden lisätalousarviossa hallitus osoittikin lisämäärärahoja starttirahan ohella myös palkkatukeen.

Kansainvälisen pakolaiskriisin vuoksi kasvanut maahanmuutto edellyttää myös kotouttami-

selta uudenlaista varautumista. Tarkoituksenmukainen kuntiin ohjaus vaatii TEM:n mukaan yhteistyötä alueiden, kuntien ja työnantajien kanssa. Maahanmuuttajien koulutus, työkokemus ja kielitaito on selvitettävä jo vastaanottovaiheessa, jolloin heille tehdään myös osaamisen kartoitus. TE-toimistojen asema on keskeinen, kun maahanmuuttajia ohjataan työelämään, yrittäjiksi, koulutukseen tai muihin työllistymistä tukeviin toimiin.

EU:n arviointiryhmä antoi raporttinsa Suomen työsuojeluvalvonnasta. Ryhmä antoi kiitosta toimivasta kolmikantayhteistyöstä, oikeasta tavoitteenasettelusta ja pätevistä työsuojelutarkastajista. Kehitettävää se löysi valvonnan toimintatapojen yhtenäistämisestä. Muun muassa riskiarviointien dokumentoinnin valvonnassa ja tarkastuskäyntien asialistojen laatimisessa ilmeni eroavaisuuksia vastuualueiden välillä. Ryhmä suositti tarkastusten määrän lisäämistä ja yhteistyön lisäämistä työterveyshuollon kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriö selvitti puolestaan työn henkistä ja ruumiillista kuormittavuutta. Tavoitteena on luoda seurantamittareita kuormittavuuden valvontaan ja kartoittaa eniten kuormittavia työhön liittyviä tekijöitä.

4.16.2 KANTELUMÄÄRÄ JA TOIMENPIDEPROSENTTI

Vuoden 2015 aikana tuli vireille 249 asiaryhmän kantelua. Kanteluita ratkaistiin 256. Omia aloitteita otettiin kolme, ja niitä myös ratkaistiin kolme. Kasvanut työttömyys näkyy kantelumäärissä, sillä saapuneiden ja ratkaistujen kanteluiden määrä on kasvanut selvästi.

Valtaosa kanteluita koski TE-toimistojen menettelyä tai niiden antamia ratkaisuja. Työsuoje-

luviranomaisten menettelyä arvioitiin noin 20 ratkaisussa. Työttömyyskassojen, Kelan ja muutoksenhakuelinten toimintaa käsiteltiin noin 30 ratkaisussa.

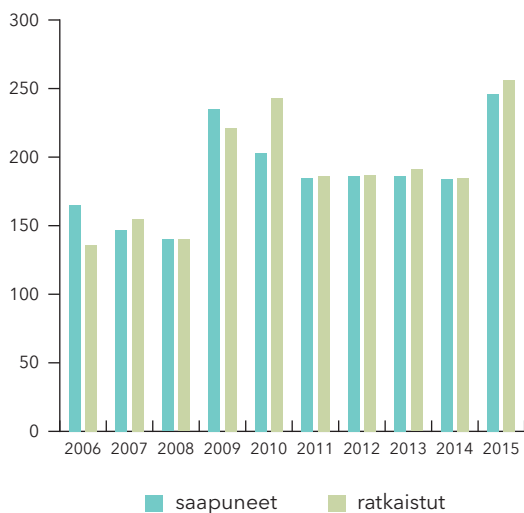
Ratkaisuista 31,7 % (82) johti toimenpiteeseen. Toimenpiteiden määrä oli jälleen korkeampi kuin keskimäärin laillisuusvalvonnassa. Erityisesti työvoimapolitiittisen lausunnon antamiselle säädetyn määräajan ylittyminen johti lukuisiin TE-toimistoja arvosteleviin ratkaisuihin. Asia oli esillä myös alan tarkastuksilla, ja AOA otti omana aloitteenaan selvitettäväkseen lausuntojen käsittelytilanteen toimistoissa.

4.16.3 TARKASTUKSET

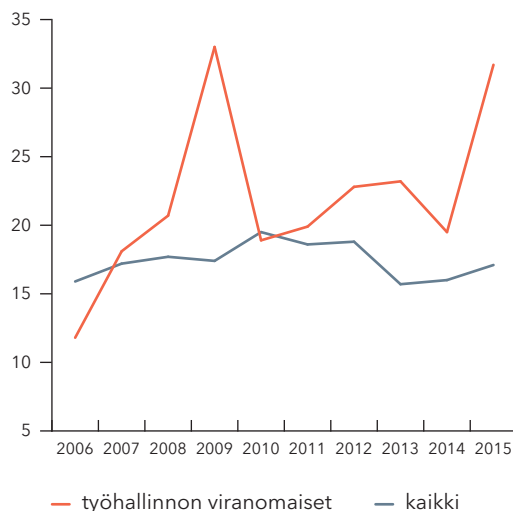
Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen (ELY-keskus) kohdistuneella tarkastuksella keskusteltiin palkkaturva- ja palkkatukiasioiden käsittelyn viiveistä ja suunnitelmista, jotka tähtäävät käsittelyn keskittämiseen. Lisäksi esillä oli keskuksen rooli alueen TE-toimiston ohjaajana. Tarkastuksella oli mukana Uudenmaan TE-toimiston edustaja selvittämässä työvoimapolitiittisten lausuntojen käsittelyn ruuhkautumista.

TEM:n tieto-osaston tarkastuksella käsiteltiin työhallinnon asiakaspalvelun nykytilaa ja tulevaisuuden näkymiä, erityisesti puhelin- ja verkkoasiointia. TE-toimistojen kehittämis- ja hallinto-tehtävät siirtyivät 1.1.2015 alkaen valtakunnalliseen kehittämis- ja hallintokeskukseen (KEHA). Sen tehtäviin kuuluu toimistojen viestintäpalveluiden hoitaminen. Työhallinnon puhelumäärät ovat vielä toistaiseksi suuria. Määrän pienentäminen edellyttää verkkopalveluiden kehittymistä.

AOA oli ottanut loppuvuodesta 2014 omana aloitteenaan tutkittavaksi työhallinnon puhelinpalveluiden toiminnan, mitä käsiteltiin myös tieto-osaston tarkastuksella. Vuoden 2015 kuluessa puheluiden jonotusajat olivat lyhentyneet ja vastausprosentit kasvaneet. AOA kiinnitti huomiota siihen, että edelleen toimistojen väliset erot vastausprosentteissa olivat osin huomattavan suuria (4992/2/14).



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2006–2015



Toimenpideprosentti vuosina 2006–2015

Tieto-osaston mukaan hallinnonalan sähköisten järjestelmien kokonaisuudistuksen on tarkoitus olla valmiina alkuvuodesta 2018. Työhallinnossa on tavoitteena, että jatkossa asiakas saisi asiansa hoidettua yhdellä puhelinsoitolla.

4.16.4 RATKAISUJA

Virheet velvoitetyöhön osoittamisessa johtivat ansionmenetykskorvauksiin

Keski-Suomen TE-toimisto oli laiminlyönyt informoida kantelijaa hänen oikeudestaan kunnan järjestämään velvoitetyöhön. Toimisto ei ollut myöskään ilmoittanut kunnalle sen työllistämismenvelvoitteesta. Virhe tuli ilmi vasta 9 kuukauden kuluttua. Virheen johdosta kantelijan oikeus saada uudelleen ansiosidonnaista päivärahaa oli viivästynyt. Selvityksissä esitettiin erilaisia arvioita kantelijalle aiheutuneen taloudellisen menetyksen määrästä. AOA siirsi asian näiltä osin ratkaistavaksi Valtiokonttorille valtion vahingonkorvaus-toiminnasta annetun lain mukaisena hyvityksinä (1471/4/14*).

Valtiokonttori maksoi 1.10.2015 antamallaan päätöksellä kantelijalle korvauksena ansionmenetyksestä yhteensä 8050,23 euroa.

Toisessa tapauksessa Pirkanmaan TE-toimisto oli laskenut kantelijan täyttäneen ansiosidonnaisen päivärahan 500 päivän enimmäisajan ja osoittanut hänet velvoitetyöhön. Sen päätyttyä kuitenkin ilmeni, että enimmäisajasta puuttui yksi päivä. Kantelijan uuden päivärahan suuruus oli 58,74 euroa, kun se oli ollut ennen velvoitetyötä 73,42 euroa. Kantelija oli vaatinut virheen korjaamista.

AOA katsoi, että toimiston olisi tullut selvittää 500 päivän täyttyminen kantelijan työttömyyskasasta eikä arvioida asiaa yksipuolisesti itse. Kantelijan esittämän korvausvaatimuksen AOA siirsi Valtiokonttorille ratkaistavaksi (2300/4/14*).

Valtiokonttori maksoi 8.12.2015 antamallaan päätöksellä kantelijalle korvauksena ansionmenetyksestä yhteensä 13 993,41 euroa.

Nuorisotakuun asianmukainen toimeenpano on tärkeää

Nuorisotakuu tarkoittaa sitä, että jokaiselle alle 25-vuotiaalle ja vastavalmistuneelle alle 30-vuotiaalle tarjotaan työ-, työkokeilu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikkaa viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi ilmoittautumisesta. Takuun toimeenpanossa on keskeistä arvioida palvelutarve nopeasti, laatia työllistymissuunnitelma ja käynnistää palveluprosessi välittömästi.

Kantelija oli ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi Uudenmaan TE-toimistoon valmistuspäivänään toukokuun lopussa. Hänelle oli tehty alkukartoitus viikon kuluessa. Työllistymissuunnitelma oli kuitenkin laadittu vasta kolmen kuukauden päästä. Kantelija tapasi toimiston asiantuntijan vasta seitsemän kuukauden kuluttua työnhakijaksi ilmoittautumisen jälkeen.

AOA:n mukaan nuoren pitää tuntea, että hänen nopea työllistymisensä on TE-toimistolle tärkeää. Nuorisotakuun toimeenpanoa koskevien linjausten täysimääräinen noudattaminen lisää työnhakijaksi tulevan nuoren luottamusta toimiston toimintaan. AOA kehotti toimistoa ottamaan nämä seikat jatkossa huomioon. Myös TEM ilmoitti lausunnossaan kiinnittävänsä entistä suurempaa huomiota linjausten noudattamiseen (5436/4/14*).

Lupatyypisten koulutusten järjestämistä tulee yhdenmukaistaa

Kantelija arvosteli sitä, että Uudenmaan ELY-keskus ei enää järjestänyt yksipäiväisiä työturvallisuus- ja tulityökorttikoulutuksia, vaan oli liittänyt ne osaksi laajempia koulutuskokonaisuuksia. Toisessa kantelussa tuotiin esiin Lapin ELY-keskusten vastaavanlainen linjaus. AOA:n saama selvitys osoitti, että ELY-keskusten hankintakäytännöissä oli eroja.

TEM myönsi käytännöissä olevan eroavaisuuksia. Osa keskuksista on järjestänyt lupatyypistä koulutusta ainoastaan osana ammatillista työvoimakoulutusta ja/tai osana valmennuspalvel-

luja. TEM:n ohjeistuksen mukaan lupatyypin koulutus tulisi pääsääntöisesti sisällyttää alan ammatilliseen koulutukseen. Työttömille työnhakijoille, joilla on jo alan ammatillinen koulutus, voi kuitenkin olla tarkoituksenmukaista hankkia lupatyypin koulutus samoin perustein kuin yksittäinen opiskelijapaikka, jos koulutusta ei muutoin ole tarjolla. Ministeriön mukaan käytäntöjä tulee yhdenmukaistaa. Se oli käynyt asiasta linjakeskustelut hankintayksikköjen kanssa ja sopinut yhteisistä toimintatavoista.

AOA:n mukaan työnhakijoiden yhdenvertainen kohtelu edellyttää, että ELY-keskusten käytännöt ovat yhdenmukaiset. Ministeriön päälinjaus siitä, että lupatyypin koulutus tulisi pääsääntöisesti sisällyttää alan ammatilliseen koulutukseen, on perusteltu. AOA katsoi kuitenkin, ettei ole tarkoituksenmukaista ohjata henkilöä pidempikestoiseen koulutukseen, jos hänen ammatillinen osaamisensa on kunnossa ja työllistymisen esteenä on työssä vaadittavan luvan puuttuminen (3434 ja 4803/4/14*).

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikoja seurataan

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalta oli kestänyt 11 ja 12 kuukautta käsitellä kantelijoiden valitusasioita. Käsittelyajat ylittivät valitusten keskimääräisen käsittelyajan (7,2 kk). Lautakunta oli ilmoittanut 2015 vireille saapuvien valitusasioiden määrän kasvusta ja käsittelyn ruuhkautumisesta. Edellisiin vuosiin verrattuna nousua oli lähes 40 %. Lautakunnan tavoitteena on alle kuuden kuukauden käsittelyaika ja kahtena vuonna se oli onnistunut estämään käsittelyaikojen pidentymisen saamiensa lisämäärärahojen turvin. Vuodelle 2016 se oli hakenut toimintamäärärahaansa lisäystä.

AOA pitää tärkeänä, että muutoksenhakulautakunnan käsittelyajat pysyvät kohtuullisina. Tämän vuoksi hän otti asian seurantaansa ja tiedusteli omassa aloitteessaan STM:ltä, mihin toimenpiteisiin lautakunnan jatkuvasti kasvavat juttumäärät mahdollisesti antavat aihetta.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖKSET 12.11.2015, DNROT 2769*
JA 3748/4/15*, ESITTELIJÄ KARI MUUKKONEN

Kutsun työvoimakoulutukseen on oltava selkeä ja ymmärrettävä

Pirkanmaan TE-toimisto oli lähettänyt kantelijalle kutsun uravalmennuskoulutukseen. Kutsussa oli todettu, että jos kantelija ei saavu palveluun eikä ota yhteyttä, seurauksena voi olla työttömyysetuuden menetys.

AOA katsoi toimiston menetelleen harkintavaltansa puitteissa lähettäessään kantelijalle kutsun. Kantelija oli palveluun myös osallistunut.

Koska palvelusta ei ollut kuitenkaan sovittu kantelijan työllistymissuunnitelmassa, etuuden menetys kieltäytymisen vuoksi ei olisi ollut edes mahdollista. AOA totesi, että esimerkiksi kutsuun sisältyvän velvoitteen vuoksi kutsujen tulee olla sisällöltään selkeitä ja tarkkarajaisia. Kutsun saajan tulee voida vaikeuksista ymmärtää, mihin hänet on kutsuttu ja mitä seurauksia hänelle voi mahdollisesti koitua, jos hän ei kutsua noudata.

AOA piti myös kutsussa mainittuja yhteystietoja epäselvinä. Yhteystietoja oli mainittu jopa kolme. Niihin pyydettiin ilmoittamaan kuitenkin vain mahdollisesta esteestä ja työn tai opiskelun aloittamisesta. AOA katsoi, että kun työhallinto on ohjannut asiakkaita asioimaan puhelimitse, tulisi sen myös varmistua puhelinpalvelun asianmukaisesta ja viivytyksettömästä toiminnasta. Hän piti tarkoituksenmukaisena, että kutsun saaja voisi soittaa suoraan numeroon, jossa vastava henkilö olisi perillä kutsukirjeeseen liittyvästä asiasta tai voisi ainakin sen vaikeuksista selvittää ja vastata soittajan tiedontarpeeseen.

AOA:n mukaan TE-toimistojen käytäntöjen yhdenmukaisuuden kannalta olisi perusteltua, että TEM osallistuisi toimistojen käyttämien kirjepohjien laadintaprosessiin. Näin voitaisiin varmistaa, että kirjeet täyttävät hallintolain vaatimukset ja niissä olevat viittaukset mahdollisiin työvoimapolitiisiin seurauksiin sekä yhteystiedot ovat täsmällisiä (2410/4/14*).

4.17

Yleiset kunnallisasiat

Asiaryhmään on tilastoitu lähinnä kuntien ja kuntayhtymien yleishallintoa sekä kunnallista päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevat asiat. Myös valtion arava- tai korkotukilain nojalla tuetujen vuokra-asuntojen asukasvalintaa ja kunnallista pysäköinninvalvontaa koskevat kantelut kuuluvat tähän asiaryhmään. Kunnan henkilöstön työ- tai virkasuhdetta koskevat asiat on niin ikään usein tilastoitu yleisiksi kunnallisasioiksi. Lisäksi vaaleja ja kuntien vaaliviranomaisten menettelyä koskevat kanteluasiat kuuluvat tähän ryhmään.

Sen sijaan kunnallisten sosiaali-, terveys-, ope- tus- ja ympäristöviranomaisten toimiin kohdistuvat kantelut on tilastoitu omiin asiaryhmiinsä. Rajanveto on kuitenkin liukuva.

Asiaryhmän ratkaisijana oli AOA *Maija Saks- lin*. Kohdassa 4.17.3 esitellyissä ennakkoonestys- paikkoja koskevissa ratkaisuisa ratkaisijana oli OA *Petri Jääskeläinen*. Asiaryhmän pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Ulla-Maija Lindström*.

4.17.1

KUNNALLISHALLINNON PERUSTEET

Perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päät- tää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, jotka se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavak- seen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa teh- täviä vain lailla. Kunnallishallinto on osa julkista valtaa, jota myös perustuslain perusoikeussään- nökset velvoittavat.

Kuntalaki sisältää perussäännökset kunnallis- hallinnon yleisestä järjestysmuodosta. Kuntalaki (365/1995) kumottiin 1.5.2015 voimaan tulleella kuntalailla (410/2015). Uuden lain voimaan tuloa koskevan luvun mukaan lain toimieliimiä, johta-

mista, asukkaiden osallistumisoikeuksia, luotta- mushenkilöitä, päätöksenteko- ja hallintomenet- telyä sekä oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitus- ta koskevia säännöksiä sovelletaan vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien. Tätä ennen sovelletaan, mitä voimassa olleessa kuntalaissa säädetään. Kunnallisesta viranhaltijas- ta annetulla lailla säädetään kattavasti viranhalti- jan oikeudellisesta asemasta. Kunnan hallinnossa noudatetaan myös hallintolakia, jossa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa nou- datettavasta menettelystä. Kunnalliselle hallin- totoiminnalle asettavat vaatimuksia myös viran- omaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (julkisuuslaki), kielilaki ja yhdenvertaisuuslaki.

Suomessa kunnilla on hyvin laaja tehtäväala. Suurin osa niiden tehtävistä on lakisääteisiä. Kun- nat toimivat yhteistyössä kuntarajat ylittäviä toi- mintoja järjestettäessä. Kuntien yhteistoiminnas- ta säädetään pääosin kuntalaissa. Merkittävän kuntalain mukainen yhteistyömuoto on edelleen kuntayhtymä. Lisäksi kuntien yhteistoimintaa voi tapahtua yksityisoikeudellisten sopimusten perusteella, kuntien ja mahdollisesti muiden yh- teisöjen muodostamien yhdistysten, säätiöiden, osuuskuntien ja osakeyhtiöiden puitteissa sekä ostopalvelu- ja muiden sopimusten pohjalta.

Kunta-asioita hoitaa usea ministeriö. Valtio- varainministeriö (VM) seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii kunnallisen itsehallinnon huomioon ottamisesta kuntia kos- kevan lainsäädännön valmistelussa. VM huoleh- tii kuntia yleisesti koskevasta lainsäädännöstä ja hallinnon kehittämisestä, kuntatalouden lasken- ta- ja analysointitehtävistä sekä valtion ja kuntien yhteistyön toimivuudesta. Se vastaa myös kun- nallisista verokysymyksistä.

Hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveyden- huollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyvik- si laeiksi (sote-uudistus) annettiin eduskunnalle

joulukuussa 2014. Esityksen käsittely kuitenkin raukesi perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (PeVL 67/2014 vp ja 75/2014 vp) esitettyjen valtiosääntöoikeudellisten huomautusten vuoksi.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman mukaan valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovituksista tehdään erikseen päätös, jolla yksinkertaistetaan julkisen aluehallinnon järjestämistä (valtio, alueet ja kunnat). Ensisijaisena ratkaisuna on toimintojen keskittäminen tehtäviltään ja toimivallaltaan selkeille itsehallintoalueille. Lisäksi hallituksen ohjelmassa todetaan, että hallitus valmistelee sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiskäytännön kuntaa suurempien itsehallintoalueiden pohjalta.

Hallitus teki marraskuussa 2015 linjauksen aluejaon perusteista ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen askelmerkeistä sekä itsehallintoalueiden perustamisesta. Itsehallintoalueita perustetaan 18 maakuntajaon pohjalta. Jokaisella itsehallintoalueella on suoraan vaaleilla valittava ylin päätöksentekaelin (valtuusto). Linjauksessaan hallitus ohjasi myös aluehallintouudistuksen valmistelua.

Valtiovarainministeriö asetti joulukuussa 2015 aluehallinnon uudistuksen valmistelua ja toimeenpanoa varten parlamentaarisen seurantaryhmän ja sille sihteeristön. Kunta- ja uudistusministeri asetti niin ikään joulukuussa 2015 ministeri Lauri Tarastin selvityshenkilöksi valmistelevaan valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistamista. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö asetti valmistelutyöryhmän sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotannon uudistamiseksi sekä sosiaali- ja terveyshuollon asiantuntijaryhmän uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon tueksi.

4.17.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kunnan viranomaisen päätökseen tyytymättömyyden asianosaisella ja jokaisella kunnan jäsenellä on mahdollisuus tehdä hallinto-oikeudelle kunnallisvalitus. Sitä edeltää yleensä oikaisumenettely. Kunnallisvalitus on laillisuusvalitus. Kunnalli-

sen itsehallinnon periaate, kunnan jäsenten valvontamahdollisuuksien toteuttaminen ja valtion viranomaisen harjoittaman valvonnan rajoittaminen antavat kunnalliselle muutoksenhakujärjestelmälle hallintovalituksesta poikkeavia piirteitä. Näitä ovat laaja muutoksenhakuoikeus, rajoitetut valitusperusteet sekä valitusviranomaisen rajoitettu tutkimis- ja ratkaisovalta. Erityislakien perusteella kunnallisen viranomaisen päätöksistä voidaan valittaa myös hallintovalituksella.

Kunnanhallituksen tulee kuntalain mukaan valvoa kunnanvaltuuston päätösten laillisuutta. Aluehallintovirasto voi kuntalain mukaan kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta täydentää kuntalakiin perustuvaa kuntalaisten ja kunnan toimielinten toteuttamaa kunnallishallinnon oikeussuoja- ja valvontajärjestelmää.

Kertomusvuonna kanteluita ja omia aloitteita koskevien ratkaisujen määrä pysyi samana kuin edellisenä vuonna. Toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisujen määrä oli hieman edellisvuotta suurempi.

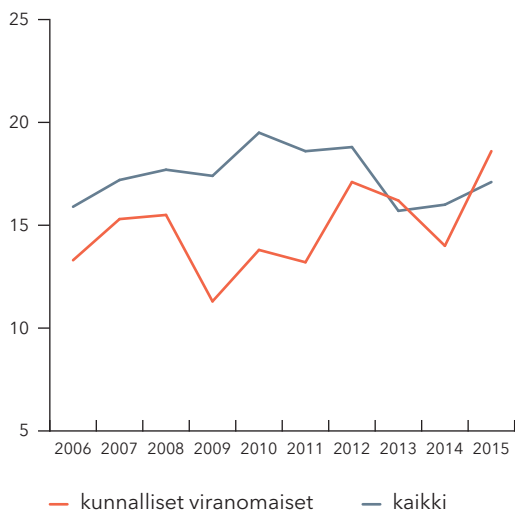
Useissa kunnallista päätöksentekoa koskevissa kanteluissa arvosteltiin lähinnä tarkoituksenmukaisuussyihin nojautuen kunnan toimielinten päätöksiä. Oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi puuttua tapaan, jolla kunta itsehallintoonsa perustuen järjestää hallintonsa ja hoitaa tehtävänsä. Kunnalliseen edustukselliseen demokratiaan kuuluu, että valtuutetut kantavat vastuun kunnan toimielinten päätösten tarkoituksenmukaisuudesta kuntalaisiin nähden vaaleissa.

Monissa kanteluissa toivottiin oikeusasiamiehen muuttavan kunnan viranomaisten päätöksiä. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana eikä sitä täydentävänä vaihtoehtona. Kantelijoita ohjattiin käyttämään laissa säädettyjä muutoksenhakekeinoja muutoksen saamiseksi kunnan viranomaisten päätöksiin.

Joissain kanteluissa arvosteltiin kuntien menettelyä vastaanottokeskusten perustamisessa.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2006–2015



Toimenpideprosentti vuosina 2006–2015

Kanteluihin annetuissa vastauksissa selostettiin sovellettavia kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain sekä kuntalain säännöksiä. Useiden vastaanottokeskusten tilat oli vuokrattu yksityiseltä taholta eikä kysymys siten ollut kunnan päättävältään kuuluvasta sen omistuksessa tai hallinnassa olevan kiinteistön taikka tilojen käyttämisestä tähän tarkoitukseen. Kun kysymys oli kunnan omistamien tilojen vuokraamisesta, vastauksissa kerrottiin kunnan päätöksenteon perusteista sekä kuntalaissa säädetyistä muutoksenhakukeinoista.

Vuokra-asuntojen asukasvalintaa koskeissa vastauksissa selostettiin sovellettavia oikeusohjeita. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtäviin kuuluu tutkia vain, että valtion tukemien vuokrataloyhtiöiden asukasvalinnoissa on noudatettu laissa säädettyjä perusteita. Etenkin suurissa kaupungeissa, joissa vapautuvia asuntoja on asunnonhakijoiden suureen määrään nähden rajoitetusti, asuntohakemuksessa esitetyt rajaukset asuntoalueista ja asunnon koosta olivat voineet olla lisäesteenä asunnon saannille.

Asunnonhakijoille annetuissa vastauksissa kerrottiin lisäksi, ettei pitkään jonotusaika ole peruste asunnon saannille. Laissa säädettyjä asukasvalintaperusteita ovat asunnontarve, varallisuus ja tulot. Lain mukaan etusijalle tulee asettaa asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnontarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijat.

Myös pysäköinninvalvonta ja erityisesti yksityisten valvontayhtiöiden menettely aiheutti arvostelua. Kanteluvastauksissa selostettiin sovellettavia oikeusohjeita ja sitä, ettei oikeusasiamies voi puuttua yksityisten yhtiöiden harjoittamaan toimintaan. Valvontayhtiöiden määräämien valvontamaksujen oikeellisuuden ja kohtuullisuuden selvittämiseksi asiakkaita ohjattiin ottamaan yhteyttä valvontasopimuksen tehneen kiinteistöyhtiön isännöitsijään.

Kunnan asukkaiden aloitteiden asianmukainen käsittely sekä asukkaiden ja luottamushenkilöiden tietopyyntöjen käsittely laissa säädetyllä tavalla tuotti edelleen ongelmia kunnan viran-

omaisille. Kanteluratkaisuissa selostettiin kuntalain sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksiä (julkisuuslaki). Ratkaisuissa korostettiin sitä, että kuntalain mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudesta. Lisäksi muistutettiin siitä, että julkisuuslain mukaan viranomaisen on huolehdittava, että sen palveluksissa olevilla on tarvittava tieto asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa ja käsittelyssä noudatettavista menettelyistä.

Keminmaan kunnan parhaaksi -valtuustoryhmän edustajat arvostelivat valtuuston puheenjohtajan kokousmenettelyä. Valtuuston puheenjohtaja oli kokouksessa 2.10.2014 toiminut valinheen kokouskäytännön mukaisesti, mutta vastoin valtuuston voimassa ollutta työjärjestyä. Sen sijaan valtuuston kokouksessa 10.11.2014 puheenjohtaja ei ollut ottanut useamman valtuutetun muodostaman valtuustoryhmän ryhmäesitystä äänestykseen, koska tällä kertaa hän toimi valtuuston voimassa olleen työjärjestyksen mukaisesti, mutta vastoin vakiintunutta valtuuston kokouskäytäntöä. Valtuuston työjärjestyä muutettiin kokouksen 10.11.2014 myöhemmässä asiakohdassa siten, että useamman valtuutetun muodostaman valtuustoryhmän ryhmäesitys otetaan äänestykseen ilman erillistä kannatusta.

AOA:n mukaan valtuuston puheenjohtajan menettely asiassa ei ole ollut johdonmukaista. Valtuuston työjärjestyä oltiin muuttamassa vallitsevan kokouskäytännön mukaiseksi useamman valtuutetun muodostaman valtuustoryhmän ryhmäesityksen käsittelemisessä. Valtuuston puheenjohtaja selvityksessään ja kunnanhallitus lausunnossaan eivät esittäneet asiallisia perusteita sille, että puheenjohtaja etukäteen ilmoittamatta toimi vallinheen kokouskäytännön vastaisesti useamman valtuutetun muodostaman valtuustoryhmän ryhmäesityksen käsittelemisessä.

Erityisesti valtuuston puheenjohtajan menettelyn epä johdonmukaisuutta korosti se, että hän oli edellisessä valtuuston kokouksessa ottanut yhden valtuutetun muodostaman valtuustoryhmän ryhmäesityksen äänestykseen, vaikka sitä ei ollut kannatettu. Näissä oloissa kantelun tehneillä val-

tuustoryhmän jäsenillä oli ollut perusteltu syy luottaa siihen, että puheenjohtaja noudattaa myös heidän ryhmäesityksen käsittelyssä vakiintunutta ja sittemmin myös työjärjestykseen kirjattua kokousmenettelyä. AOA saattoi käsityksensä Keminmaan kunnanhallituksen ja valtuuston puheenjohtajan tietoon (5305/4/14).

Kahdessa kantelussa epäiltiin päätöksen tehneen kunnan viranomaisen ylittäneen toimivaltansa.

Ensimmäisessä asiassa Kurikan kaupunginhallituksen puheenjohtaja ja kaupunginvaltuuston puheenjohtaja olivat päättäneet, että kaupunginjohtajan kanssa solmitun johtajasopimuksen sopimusmääräyksestä poiketen kaupunginjohtajan virasta päättäminen siirretään vuoden 2014 maaliskuun lopusta kesäkuun loppuun.

AOA:n mukaan, koska johtajasopimus oli hyväksytty kaupunginhallituksessa ja sopimuksen mukaan kaupunginhallitus toimii kaupungin puolelta sopimuspuolena, myös sopimuksen lisäyksestä olisi ollut asianmukaista päättää kaupunginhallituksessa. Kaupungin ylintä päätösvaltaa käyttävä valtuusto oli sittemmin päättänyt kaupunginjohtajan uudelleen valinnasta johtajasopimuksen ja siihen tehdyn lisäyksen pohjalta. Tapahtuma-aikana voimassa olleessa kuntalaissa ei ollut säännöksiä johtajasopimuksesta ja sitä koskevasta päätöksenteosta.

Nämä seikat huomioon ottaen AOA tyytyi saattamaan käsityksensä kaupunginhallituksen ja kysymyksessä olleiden luottamushenkilöiden tietoon (2052/4/14).

Toisessa kanteluasiassa Rovaniemen kaupunginhallitus oli päättänyt apulaiskaupunginjohtajan virantoimitusvelvollisuuden muuttamisesta siten, että hänet määrättiin hoitamaan Napapiirin Vesi-liikelaitoksen toimitusjohtajan viran tehtäviä oman virkansa ohessa. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (viranhaltijalaki) mukaan virkamiehen virantoimitusvelvollisuuden muuttamisessa on kysymys työntekijän työjohto- ja valvontavaltaa pitemmälle menevästä oikeudesta määrätä hänen virkatehtävistään.

Tämän vuoksi lain esitöiden mukaan virantoimitusvelvollisuuden muuttamisesta voi päättää se kunnan viranomaisen, joka päättää virkasuhteen täyttämistä toistaiseksi. Rovaniemen kaupungin hallinto- ja johtosäännön mukaan viranhaltijalain lisäksi noudatetaan säännön henkilöasioita koskevia määräyksiä, jollei muussa laissa muuta määrätä. Säännön mukaan apulaiskaupunginjohtajan valitsee valtuusto. Säännössä todetaan, että muista henkilöstöasioista päättää kaupunginhallitus.

AOA:n mukaan kaupungin säännön määräykset muista henkilöasioista päättämisestä ovat niitä määräyksiä, joita kuntatyönantaja voi antaa työnjohto- ja valvontavaltansa puitteissa. Niiden nojalla ei voida antaa työnjohto- ja valvontavaltaa pitemmälle meneviä määräyksiä, joista on kysymys, kun virkamiehen virantoimitusvelvollisuutta muutetaan.

Rovaniemen kaupunginhallituksen selvityksen mukaan sen toimivalta päättää apulaiskaupunginjohtajan virantoimitusvelvollisuuden muuttamisesta olisi perustunut kyseisiin säännön määräyksiin.

AOA totesi, että menettely oli viranhaltijalain ja kaupungin virka- ja johtosäännön vastainen, koska säännön mukaan apulaiskaupunginjohtajan valitsee valtuusto. Valtuuston olisi viranhaltijalain ja kaupungin säännön nojalla tullut päättää myös hänen virantoimitusvelvollisuutensa muuttamisesta. AOA saattoi käsityksensä kaupunginhallituksen lainvastaista menettelystä sen tietoon (3636/4/14).

Eräissä kanteluissa arvosteltiin kuntien verkkosivuilla julkaistuja päätöspöytäkirjoja, joissa käsiteltiin viranhakua koskevia oikaisuvaatimuksia. Kanteluiden mukaan julkaistuissa pöytäkirjoissa oli henkilötietoja, joita ei tulisi käsitellä avoimessa tietoverkossa.

AOA totesi vastauksissaan, että voimassa olleessa kuntalaissa ei ole tarkemmin määritelty, miten kunnan tiedottaminen tulee toteuttaa. Lähökohtana on, että kunta päättää itse tiedottamisensa laadusta ja laajuudesta. Oikeudellisia reunaehtoja tiedottamiselle asettavat viranomaisten

toiminnan julkisuutta ja henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset.

Lisäksi AOA viittasi voimaan tulevan kuntalain säännöksiin. Niiden mukaan toimielimen pöytäkirja pidetään tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Pöytäkirjan sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta oikaisuvaatimus- tai valitusajan päättyessä. Koska eräissä kanteluissa arvostellut tiedot oli saadun selvityksen mukaan jo poistettu kaupungin verkkosivuilta, asia ei johtanut toimenpiteisiin.

Toisessa asiassa AOA lähetti kanteluvastauksensa tiedoksi maakuntahallitukselle mahdollisia toimenpiteitä varten verkkosivuilla julkaistuun pöytäkirjaan sisältyvien tiedottamisen kannalta vanhentuneiden henkilötietojen poistamiseksi (3941/4/15).

AOA oli edellisenä kertomusvuonna antanut ympäristöministeriölle (YM) ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuskeskukselle (ARA) huomautuksen, kun ne olivat keventäneet ARAlle tehtyjen vuokravaltuutusta koskevien kanteluiden käsittelyä. AOA oli pyytänyt YM:ltä selvitystä ARAlle tulleiden yhteydenottojen määristä sekä niiden johdosta suoritetuista toimenpiteistä. Lisäksi hän pyysi YM:ää antamaan lausuntonsa siitä, millä tavoin kantelujen käsittely ARAssa on sen näkemyksen mukaan täyttänyt hallintolaissa säädetty kantelun käsittelyä koskevat vaatimukset (4002/2/13*).

YM katsoi lausunnossaan, että vuokratulojen maksajien asukkaiden yhteydenottojen käsittelyyn liittyvä epäselvyys oli syntynyt pikemminkin eri hallinnonaloilla käytetystä erilaisesta terminologiasta, eikä tosiasiallisesta oikeusturvan kaventamisesta.

AOA totesi, että vuonna 2013 ARAAan saapui viisi diariotua yhteydenottoa vuokranmäärityksestä. Ainakaan neljässä yhteydenotossa ARA ei valvonut aravarajoituslaissa säädettyjen vuokran korottamisen perusteiden toteutumista, vaikka se aravarajoituslain mukaan on yksi lakia valvovista viranomaisista. Tämän menettelyn seurauk-

sena vuokranmääritystä koskevista asioissa vuokratulojen asukkaiden oikeusturva oli ollut puutteellinen.

Vuonna 2014 ARAan saapui 11 diariotua vuokranmääritystä koskevaa yhteydenottoa. Ne johtivat tarkastuksiin, yleishyödyllisille yhteisöille tai kunnille annettuihin ohjauksiin, vuokratuloyhtiöiden edustajien kanssa suoritettuihin selvityksiin ja niiden perusteella asiakkaille annettuihin vastauksiin. Nämä yhteydenotot oli ARAssa siten tutkittu ja niiden perusteella oli ryhdytty asianmukaisiin toimenpiteisiin. AOA saattoi käsitäksensä oikeusturvan puutteellisuudesta YM:n tietoon (4373/2/15*).

4.17.3 RATKAISUJA

Eräiden ennakkoäänestyspaikkojen esteettömyys ja vaalisalaisuuden turvaaminen Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla

OA määräsi kaksi kanslian virkamiestä suorittamaan 14.4.2015 ennalta ilmoittaman tarkastuksen satunnaisesti valituissa eduskuntavaalien 2015 ennakkoäänestyspaikoissa. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää ennakkoäänestyspaikkojen esteettömyyttä ja saavutettavuutta sekä tilojen yleistä järjestystä ja äänestystapahtuman sujuvuutta. Tarkastusta koskevat havainnot on selostettu s. 119. OA otti näiden tarkastusten perusteella omana aloitteenaan tutkittavaksi, oliko äänestyspaikkojen vaalijärjestelyt toteutettu asianmukaisesti.

Helsingin ennakkoäänestyspaikkoja koskevassa päätöksessään OA viittasi tarkastuspöytäkirjan havaintoihin, joiden mukaan Kruununhaan postin korkeat portaat ja kapea ovi estivät tai ainakin huomattavasti vaikeuttivat apuvälineitä käyttävien pääsyä tiloihin. Lisäksi hän totesi, että tietoa siitä, ettei ennakkoäänestyspaikka ollut esteetön, ei ollut löydettävissä oikeusministeriön eikä kaupungin verkkosivuilta.

Myös Pihlajamäen nuorisotalon ulko-oven edessä oleva kapea tasanne kynnyksineen, ulko-

oven korkea kynnyks, raskas ulko-ovi, tuulikaapin ahtaus ja maton materiaali sekä kynnyks vaalitalaan estivät useiden pyörätuolia ja muita apuvälineitä käyttävien pääsyn äänestystiloihin. Pyörätuolia käyttävälle äänestäjälle tarjottiin keskusvaalilautakunnan toimittama syliin asetettava kirjoituslusta, jossa oli kiinteä näkösuoja. Näkösuoja oli kuitenkin niin matala, että seisovalla henkilöllä oli näköyhteys äänestystapahtumaan.

Tarkastushavaintojen ja AOA Sakslinin edellisenä kertomusvuonna tekemän ratkaisun perusteella OA totesi, että äänestäjän syliin asetettava irrallinen kirjoituslusta ei turvaa vaalisalaisuuden säilymistä. Jos äänestäjä tarvitsee kirjoituslustan kannattamiseen vaalivirkailijan apua, näkösuojan mataluuden vuoksi virkailijalla on suora näköyhteys äänestystapahtumaan. OA:n mukaan tällainen irrallinen syliin asetettava kirjoituslusta ei siten täytä vaalisalaisuuteen kuuluvaa keskeistä vaatimusta siitä, että äänestäjä voi muiden katseilta suojattuna täyttää äänestyslippunsa.

Samalla tarkastuksella havaittiin, että Vantaalla Tikkurilan äänestyspaikka oli varustettu kaksipaikkaisella äänestyskopilla, jossa erityisellä invalidipaikalla turvataan äänestyslasisuuden säilyminen. Myös Espoossa Soukan palvelutalossa oli erillinen äänestyskoppi pyörätuolia käyttäville asiakkaille. Tällainen erillinen äänestystila poistaa myös eräissä saapuneissa kantelussa kuvatu ongelman. Kantelun mukaan pyörätuolissa istuva äänestäjä ei voi nähdä tavallisessa äänestyskopissa hänelle liian ylös sijoitettuja ehdokaslistoja.

Helsingin kaupunginhallituksen lausunnon mukaan, mikäli äänestyspaikoissa on puutteita esteettömyyden suhteen, ne pyritään korjaamaan seuraaviin vaaleihin mennessä. Tämän vuoksi OA saattoi edellä toteamansa käsitykset esteettömyydestä ja tiedottamisesta sekä vaalisalaisuuden turvaamisesta Helsingin kaupunginhallituksen ja keskusvaalilautakunnan tietoon (1899/2/15 * ja 1920/4/15).

Espoon ennakkoäänestyspaikkoja koskevassa päätöksessään OA totesi, että tarkastuksessa tehtyjen havaintojen ja erään kantelun perusteella joissakin äänestyspaikoissa oli todettavissa puut-

teita. Espoon keskusvaalilautakunnan selvityksen mukaan tilojen toimivuus tarkastuspöytäkirjassa ja kantelussa mainituissa kohteissa tarkastetaan kuntavaaleihin 2017 mennessä, jotta esteettömyys ja vaalisalaisuus pystytään varmistamaan entistä paremmin. Tämän vuoksi OA saattoi päätöksessä esitetyt käsityksensä Espoon kaupunginhallituksen ja keskusvaalilautakunnan tietoon (1902/3/15* ja 1953/4/15).

Vantaan ennakkoäänestyspaikkoja koskevassa päätöksessään OA pani tyydytyksellä merkille, että Vantaan kaupungin keskusvaalilautakunnan selvityksen mukaan se on hankkinut äänestyskoppeja, joilla turvataan myös pyörätuolia käyttävien henkilöiden vaalisalaisuuden säilyminen.

Koska keskusvaalilautakunta on ilmoittanut tulevansa kartoittamamaan seuraavia kuntavaaleja varten äänestyspaikkojen esteettömyyttä ja saavutettavuutta, asia ei johtanut muihin OA:n toimenpiteisiin kuin, että hän kiinnitti kaupunginhallituksen ja keskusvaalilautakunnan huomiota todettuihin ongelmiin tilojen saavutettavuudelle sekä havaintoihin vaalisalaisuuden turvaamisesta (1901/2/15*).

4.18

Opetus ja kulttuuri

Opetus- ja kulttuuritoimen laillisuusvalvonnasta vastasi AOA *Jussi Pajuoja* ja pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Jorma Kuopus*. Esitellyt tapaukset ovat AOA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita.

4.18.1

TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Vuosi 2015 oli sekä hallinnossa että julkistaloudessa muutosten vuosi. Paljon puhutulla yhteiskuntasopimuksella ja säästötoimilla oli suora vaikutus opetusalaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö edellytti korkeakouluilta ja tutkimuslaitoksilta esitystä työnjaosta sekä tiedekuntien ja tutkimusyksiköiden tiivistävästä yhteistyöstä. YT-neuvotteluilta ja työelämän ristiriidoilta ei voitu välttyä.

Uudet opetussuunnitelman perusteet vaativat panostusta tieto- ja viestintäteknikkaan. Eduskunnan sivistysvaliokunnan mukaan (SiVL 1/2015 vp) digitalisaatio edellyttää opettajien kouluttamista, opetussisältöjen kehittämistä, kunta-, koulu- ja oppilaskohtaisten laitteiden ja järjestelmien hankkimista, laajakaista- ym. tietoteknisen infrastruktuurin vahvistamista, vaikutusten seuranta ja tietellistä tutkimusta.

Opetusalalla palkat ja eläkkeet ovat olleet koulurakennusten rakentamisen ja saneerausten ohella suurin kustannuserä. Nyt niiden rinnalle noussevat tieto- ja viestintäteknikan aiheuttamat kustannukset.

Kaikille lapsille ja nuorille tulee tarjota tasapuoliset mahdollisuudet hyödyntää tieto- ja viestintäteknikkaa oppimisen tukena sekä mahdollisuus toimia aktiivisesti tulevaisuuden tietoyhteiskunnassa. Toisaalta oppilaiden omien tietokoneiden käyttö kouluissa hakee edelleen yhtenäistä käytäntöä.

Taloudellinen tilanne heijastui opettajien lomautuksiin. Lomautuksia oli vuode aikana kahdeksassa kunnassa, ja vuodelle 2016 niitä on myös enakoitavissa.

Varhaiskasvatus korvasi käsitteenä lasten päivähoidon 1.8.2015. Varhaiskasvatuslaissa muutettiin pykälää, jossa säädetään lapsen oikeudesta saada kunnan järjestämää varhaiskasvatusta päiväkodissa tai perhepäivähoidossa eli niin kutsutusta subjektiivisesta oikeudesta varhaiskasvatukseen. Lapsella on oikeus 20 tuntiin varhaiskasvatusta viikossa. Varhaiskasvatusoikeuden rajausta koskee myös yksityistä hoitoa ja pienentää hoidosta maksettavaa tukea.

Myös turvapaikanhakijoiden kotouttaminen ja työllistämisen aiheuttavat koulutukselle lisääntyviä haasteita.

4.18.2

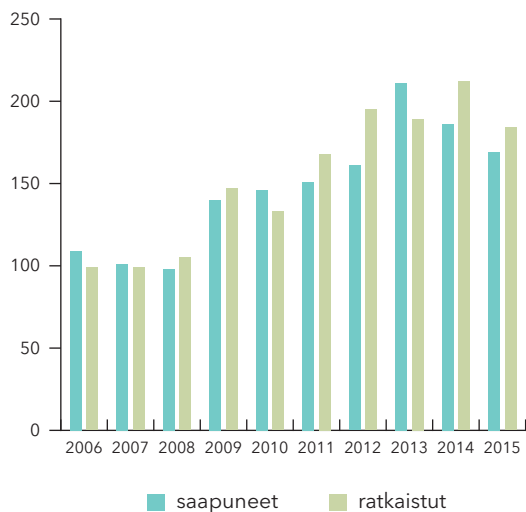
LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2015 saapui 170 opetusalan kantelua, mikä on hieman vähemmän kuin vuonna 2014 (186). Ratkaistujen kanteluiden määrä 184 oli pienempi kuin edellisenä vuonna (212).

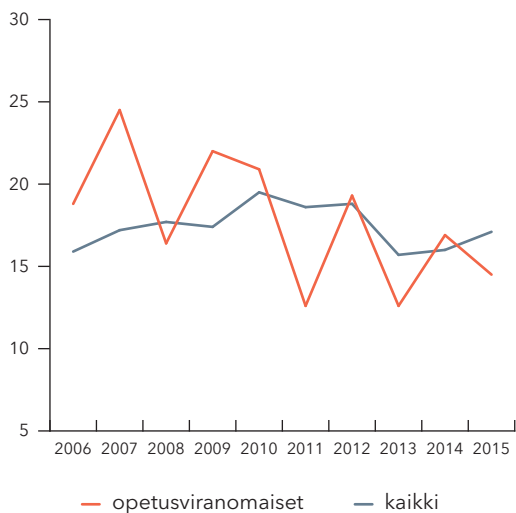
Opetusalalla toimenpideprosentti oli 14, vuonna 2014 vastaavasti 17.

Kanteluiden pääosa käsitteli perusopetuksen sisältöä ja toteutusta. Kanteluiden aiheina olivat muun muassa koulurakennusten sisäilmaongelmat, oppilaitosten lakkauttaminen, koulukiusaaminen, oppilashuolto ja erityisen tuen järjestäminen, ammatillisen koulutuksen järjestelyt sekä uskonnon ja elämäntietomustiedon opetus.

Yliopistoihin kohdistuvissa kanteluissa tulivat jälleen esille yliopistojen opiskelijavalinnat, yliopilaskunnan pakkojäsenyys, yliopistojen henkilöstöhallinto sekä professorien virantäytön julkisuus ja valinnan perustelut.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2006–2015



Toimenpideprosentti vuosina 2006–2015

4.18.3

TARKASTUKSET

Opetusalalla tehtiin yhdeksän tarkastusta. Kohteina olivat opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM), Opetushallitus (OPH), Ylioppilastutkintolautakunta (kaksi tarkastusta), Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi), Nuorten Ystävät ry:n koulu Muhoksella, Vuosaaren ja Järvenpään lukiot sekä Järvenpään kaupungin perusopetuksen palvelut.

Keskeisenä teemana oli valmistautuminen syksyllä 2016 käynnistyvään sähköiseen ylioppilaskokeeseen. Siihen perehdyttiin Ylioppilastutkintolautakuntaan suuntautuneilla tarkastuksilla, Vuosaaren ja Järvenpään lukioissa sekä Sukevan vankilassa tarkastettaessa videolinkin välityksellä tapahtuvaa lukion etäopetusta.

Lisäksi lastensuojelulaitoksiin tehdyillä tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota sijoitettujen lasten ja nuorten opetuksen järjestämiseen. Näitä tarkastuksia käsitellään tarkemmin lapsen oikeuksia käsittelevässä jaksossa (ks. s. 237).

Laillisuusvalvonnan kannalta merkittävä on, että opetustoimen alalla aluehallintovirastot eivät yleensä tee tarkastuksia.

4.18.4

LAUSUNNOT

AOA Pajuoja antoi 8.10.2015 sivistysvaliokunnalle selvityksen opetusalan ongelmista ja kehittämistarpeista laillisuusvalvojan näkökulmasta. Selvityksessä todettiin haasteiksi ja ongelmiksi: 1) varhaiskasvatuksen organisointi, 2) oppilas- huoltoa käsittelevät säännökset, 3) opetuksen digitalisointi, 4) sähköiset ylioppilaskirjoitukset, 5) yliopistojen yhteishaku, 6) ammatillisen opetuksen järjestäminen, 7) oppilaitosten sisäilmaongelmat, 8) koulutuksen arviointi, 9) vammaisten henkilöiden opetus sekä 10) opetuksen laillisuusvalvonta.

4.18.5

RATKAISUJA

Eri uskontoja ja elämänkatsomustietoa voidaan opettaa yhdessä

Suomen ortodoksinen kirkko pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan erään koulun järjestelyä, jossa uskonnon ja elämänkatsomustiedon opetus tapahtuu yhdistetyssä opetusryhmässä. Opetusta antoi evankelisluterilainen aineenopettaja tai toisen aineen aineenopettaja.

AOA:n mukaan lainsäädäntö antaa opetuksen järjestäjälle harkintavaltaa opetusryhmien muodostamisessa, eikä se kiellä eri uskontojen ja elämänkatsomustiedon opetuksen antamista samassa ryhmässä. Opetusryhmien muodostamisessa tulee kuitenkin huolehtia siitä, että kunkin uskonnon ja elämänkatsomustiedon opetuksessa toteutuu perusopetuslain vaatimus opetussuunnitelmissa asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta.

AOA totesi, että katsomusaineiden opetussuunnitelman perusteet sisältävät olennaisilta osiltaan samankaltaisia eettisiä ja kulttuurikysymyksiä käsitteleviä oppisisältöjä. Opetuksen järjestäjän tulee toteuttaa opetus opetussuunnitelmien mukaisesti ja opettajan velvollisuus on noudattaa opetussuunnitelmia, joiden mukaan opetus ei saa sisältää tunnustuksellisuutta uskonnon opetuksessa.

AOA katsoi, että koulun järjestely oli asianmukainen. Katsomusaineiden oppimäärien samansisältöisiä osia oli opiskeltu yhteisissä tiloissa ja opetus oli eritytetty niiltä osin kuin opetussuunnitelmat poikkesivat toisistaan.

AOA PAJUOJAN VASTAUS 24.9.2015, DNRO 1771/4/14, ESITTELIJÄ PIATTA SKOTTMAN-KIVELÄ

**Opetushallitukselle moitteet
Virsisivan järjestelystä peruskoulussa**

AOA arvosteli Opetushallitusta (OPH) tavasta, jolla se on järjestänyt ns. Virsisiva-kilpailun peruskouluissa yhteistyössä Kirkkohallituksen ja Seurakuntien Lapsityön Keskus ry:n (SLK ry) kanssa.

Virsisivan järjestämisestä tuli eduskunnan oikeusasiamiehelle kolme kantelua. Kantelijat katsoivat, että osallistumalla Virsisivan järjestämiseen OPH rikkoo julkisen vallan velvoitetta puolueettomuuteen. Lisäksi kantelijoiden mielestä visan järjestäminen eri oppiaineiden yhteydessä on vastoin perusopetuksen tunnustuksettomuutta.

Virsisiva-kilpailua on järjestetty vuodesta 2003 alkaen joka toinen vuosi, ja se on suunnattu perusopetuksen 3. ja 4. vuosiluokan oppilaille. Visa tapahtuu kolmessa vaiheessa, joista paikallistasolla opetellaan 20 virttä ja seuraavilla alue- ja finaalitasoilla viisi virttä lisää. Visaan osallistutaan kolmen hengen joukkueina. Viime lukuvuonna osallistujia oli 4 500 yhteensä 66 kunnassa. Määrä on alle viisi prosenttia ikäluokkien koululaisista.

Virsisivan ensi vaiheessa opetellaan tunnettuja virsiä, kuten Suvivirsi ja Enkeli taivaan, mutta myös tuntemattomampia. Jatkossa vähemmän tunnettujen virsien osuus kasvaa.

AOA perusti arvionsa perusopetuksen opetussuunnitelmaan, perustuslakiin ja perustuslakivaliokunnan mietintöön vuodelta 2014. Hän totesi OPH:n ja SLK ry:n kouluille lähettämien Virsisivaa koskeneiden tiedotteiden olleen ristiriidassa keskenään. OPH korosti kirjeessään visaan osallistumisen vapaaehtoisuutta.

Arvioidessaan Virsisivan tunnustuksellisuutta AOA katsoi, että virsien laulamiseen sisältyy lähtökohtaisesti voimakas uskonnon harjoittamiseen viittaava elementti. Myös Virsisivan järjestäjäorganisaation mukaan missiona on vahvistaa lasten kristillistä identiteettiä ja sitoutumista seurakuntaan.

AOA piti selvänä, että opetus tulee toteuttaa opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti.

Opettajan velvollisuus on noudattaa opetussuunnitelmaa, joka ei saa sisältää tunnustuksellisuutta uskonnon opetuksessa. Virsivisan osallistumisjärjestelyjen tulee turvata oppilaiden omantunnon- ja uskonnonvapauden täysimääräinen toteutuminen ja samalla kunnioittaa oppilaan huoltajien vakaumusta.

AOA:n mukaan opetuksen järjestäjän tulee tiedottaa huoltajia riittävän ajoissa visaan osallistumisesta. Samalla tulee huolehtia, että osallistuminen on aidosti vapaaehtoista ja perheen vakauksen mukaista. Kilpailu ei myöskään saa häiritä siihen osallistumattomien opetusta ja heille tulee järjestää vaihtoehtoja toimintaa.

Lisäksi AOA katsoi päätöksessään visaa järjestäneen OPH:n opetusneuvoksen olleen virkamiehenä esteellinen hoitamaan Virsivisan tiedotusta kouluille. Opetusneuvos on myös visaa organisoivan SLK ry:n hallituksen jäsen.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 18.11.2015, DNRO 2469/4/14*,
ESITTELIJÄ PIATTA SKOTTMAN-KIVELÄ

Vanhempia ei voi vaatia maksamaan lapsen palauttamista leirikoulusta

Kantelija arvosteli sitä, että vanhemmat velvoitetaan etukäteen allekirjoittamaan ns. leirikoulusopimus. Hänen mukaansa vanhempia ei saisi velvoittaa suorittamaan sääntöjä rikkovan oppilaan matkaa leirikoulusta kotiin.

AOA totesi, että kunnissa yleisesti noudatettava käytäntö ei vastaa perusopetuslain säännöksiä maksuttomasta perusopetuksesta. Hän pyysi OPH:ta täsmentämään leirikouluohjausta siten, ettei oppilaalta tai hänen vanhemmiltaan peritä ylimääräistä maksua leirikoulusta kesken palauttamisesta. Tällaista maksua voidaan pitää myös ylimääräisenä kurinpidollisena seuraamuksena (3535/4/14*).

Koulun sisäilmaongelmista olisi tullut tiedottaa selkeämmin

Koulun vanhempain yhdistys arvosteli kaupunkia, sen tilakeskusta ja peruskoulun rehtoria koulussa vuosina 2012–2014 ilmenneiden sisäilmaongelmien selvittämisen puutteista ja viivästyksistä. Yhdistys katsoi, että opetuksen järjestäjä laiminlöi velvollisuutensa huolehtia syksyllä 2011 käyttöön otetun koulun opettajien ja oppilaiden terveydestä ja oikeudesta turvalliseen opiskeluympäristöön.

AOA totesi, että uuden koulurakennuksen sisäilmaongelmat olivat tulleet esiin kansallisen seurantalutkimuksen yhteydessä. Kun sisäilmaongelma oli vuonna 2013 todettu, olisi kaupungin tilakeskuksen ja koulun rehtorin pitänyt määrätietoisesti varmistaa, etteivät henkilöstö ja oppilaat enää altistu terveyshaittaa aiheuttaville sisäilman epäpuhtauksille. Tarvetta siirtyä väistötiloihin ei kuitenkaan ollut.

AOA tähdensi, että vastuullisten viranomaisten on selkeästi tiedotettava, mitä kulloinkin tiedetään koulurakennuksen kosteus- ja homevaurioiden terveyshaitoista ja niiden syistä. Yhtä tärkeää on myös kertoa, mikä asiaa tutkittaessa on vielä epäselvää ja mitä ei tiedetä. Pitkään jatkuneet epäselvyydet ja ihmisten epätietoisuus ovat oire huonosta hallinnosta ja tilanteen hallitsemattomuudesta (5088/4/14).

Pätevyyttä vailla ollut henkilö nimitettiin peruskoulun rehtoriksi

Kantelijat arvostelivat kuntaa ja sen sivistyslautakuntaa pätevyyttä vailla olleen henkilön nimityksestä peruskoulun rehtorin viransijaiseksi.

Koska kyseinen kasvatustieteen ylioppilas ei täyttänyt ns. kelpoisuusasetuksen ja perusopetuslain vaatimuksia, AOA totesi, että järjestely ei ollut lainmukainen (2698/4/14*).

Helsingin yliopiston lääketieteellinen suosi pitkän ruotsin lukijoita

AOA katsoi, että Helsingin yliopiston lääketieteellinen tiedekunta suosii suomenkielisen opintolinjan opiskelijavalinnoissa lukion pitkän ruotsin suorittaneita ylioppilaita antamalla heille valintakokeessa kolme lisäpistettä.

AOA piti käytäntöä opiskelijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta ongelmallisena, koska pitkän ruotsin suorittaneet opiskelijat muodostavat tiukassa valintakokeessa erillisen erityiskohtelua nauttivan ryhmän.

Lääketieteellisen suomenkieliselä opintolinjalle hakeva on voinut saada enimmäismäärän 45 lähtöpistettä vain, jos on suorittanut lukion pitkän ruotsin. Keskipitkän ruotsin lukijalle lähtöpisteiden maksimi on 42.

Yliopistolain mukaan samaan ryhmään kuuluiin hakijoihin on sovellettava yhdenmukaisia valintaperusteita. Muiden yliopistojen lääketieteellisiin pyrkivä ylioppilas saa hyväkseen parhaan pitkän kielen arvosanan siitä riippumatta, mikä tämä kieli on.

Tilanne oli nähtävissä yhden kieliryhmän koulutustarpeen kannalta niin sanotun positiivisen erityiskohtelun kahdentamiseksi, koska Helsingin yliopiston lääketieteellisessä tiedekunnassa on myös erillinen ruotsinkielinen kiintiö, johon otetaan vuosittain 38 opiskelijaa.

AOA piti perusteltuna, että Helsingin yliopiston lääketieteellinen tiedekunta muuttaisi opiskelijavalinnan käytäntöään niin, ettei se syrji lukion eri kursseja suorittaneita hakijoita (1071/4/15*).

Professoriksi valitulla ei ollut vaadittua tohtorin tutkintoa

Kantelija arvosteli yliopistoa menettelyvirheistä ja yhdenvertaisuuden loukkauksesta professorin täytössä. Professoriksi oli valittu henkilö, joka hakuajan päättyessä ei ollut suorittanut hakulosten edellyttämää tohtorin tutkintoa. Hänelle oli ainoana hakijoista annettu ns. respiittiaika.

AOA piti menettelyä yliopistolain edellyttämän hyvän hallinnon ja perustuslain takaaman yhdenvertaisuuden näkökulmasta lainvastaisena. Vaikka yliopisto saattoi käyttää suhteellisen tasavahvoja hakijoita arvioidessaan harkintavaltaa, se myönsi itsekä, että hakumenettelyn perusteita olisi tullut täsmentää (3177/4/14*).

Kaupunki edellytti rikostaustaotetta lainvastasesti

Kaupunki edellytti kaikilta lasten kanssa työskentelemään haluavilta henkilöiltä rikostaustaotteen toimittamista, jotta henkilö olisi voitu hyväksyä keskitettyyn sijaisrekisteriin. Siten rikostaustaotteen toimittamista edellytettiin jo ennen kuin henkilö oli tullut valituksi tehtävään ja myös silloin, kun henkilön palvelussuhde oli kestänyt tai tuli kestämaan vuoden aikana alle kolme kuukautta.

AOA totesi, että kaupunki menetteli vastoin lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annettua lakia. Laissa tarkoitettu menettely koskee vain henkilöä, joka on valittu tehtävään, eikä rikostaustan selvittämisvelvollisella ole oikeutta vaatia rikosrekisteriotetta silloin, kun henkilön työ-, virka- tai muu palvelussuhde kestää vuoden aikana enintään kolme kuukautta.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 31.3.2015, DNRO 3158/2/13*,
ESITTELIJÄ PIATTA SKOTTMAN-KIVELÄ

Suomen elokuvasäätiössä tilanne on korjautunut

Suomen elokuvasäätiöön tehdyn tarkastuksen jälkeen AOA otti omana aloitteenaan tutkittavaksi kysymyksen säätiön hallituksen jäsenten mahdollisesta esteellisyydestä. Hän katsoi, että OKM:n tulee ottaa huomioon ns. rakenteellisen korruption vaara säätiön hallituksen jäsenten valinnassa (4712/2/12). Vuoden 2016 alusta alkavalle toimikaudelle säätiön hallitukseen nimitettiin asiantuntijoita, jotka eivät suoraan tai välillisesti voi olla säätiön asiakkaita.

OA Jääskeläisen opettajan sananvapautta koskeva ratkaisu esitetään jaksossa muut asiat (ks. s. 313) ja kehitysvammaisen lapsen opetuspaikkaa käsittelevä ratkaisu jaksossa vammaisten henkilöiden oikeudet (ks. s. 248).

4.19

Kieliasiat

Kieliasiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* vastuualueelle. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeus-asiamiehensihteeri *Mikko Sarja*. Kaikki kohdassa 4.19.4 laajemmin esitellyt tapaukset ovat OA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita.

4.19.1 YLEISTÄ

Kieliasioissa on kyse perustuslain 17 §:n alaan kuuluvista asioista. Useimmin kyse on 1 ja 2 momentissa turvatusta oikeudesta käyttää omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Näiden oikeuksien toteutumista tarkennetaan ennen muuta yleislakina noudatettavassa kielilaissa ja laissa julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta, mutta myös hallinnonaloittaisessa erityislainsäädännössä.

Kieliasioita ovat myös perustuslain 17 §:n 3 momentissa mainittujen muiden kielten asemaa ja käyttöä koskevat asiat, jotka ovat kuitenkin käytännössä olleet vähälukuisia. Saamelaisilla ja romaneilla sekä muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamen kielen asemasta säädetään erikseen saamen kielilaissa. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Viittomakielistä on oma lakinsa, viittomakielilaki. Kieliasioita ovat myös asiat, jotka koskevat oikeutta käyttää vieraita kieliä viranomaisissa.

Oikeusministeriö (OM) seuraa kielilain täytäntöönpanoa yhdessä kieliasiain neuvottelukunnan kanssa. OM voi antaa suosituksia kansalliskieliä koskevaan lainsäädäntöön liittyvissä kysy-

myksissä ja tehdä tarvittaessa aloitteita ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi. Se myös valmistelee eduskunnalle vaalikausittain annettavan kielilainsäädäntöä koskevan valtioneuvoston kertomuksen. Kertomus on annettu vuosina 2006, 2009 ja 2013. Seuraava kertomus annetaan vuonna 2017.

4.19.2 LAILLISUUSVALVONTA JA MUU TOIMINTA

Vuonna 2015 kieliasioita ratkaistiin 38 (kante-luita 34, omia aloitteita 2 ja lausuntoja 2). Kante-luista ja omista aloitteista toimenpiteisiin johti 13 (38,2 %). Kieliasioden toimenpideprosentti on vanhastaan ollut kanslian keskiarvoa korkeampi.

Suurin osa ratkaisuista koski aiempien vuosien tapaan oikeutta käyttää ruotsin kieltä. Suomen kielen asemaa koski kaksi asiaa. Ratkaisua yliopiston valintakokeen lähtöpisteistä (1071/4/15*) selostetaan opetus- ja kulttuuri -jaksossa. Toinen suomen kielen asemaa koskenut tapaus ei johtanut toimenpiteisiin. Viittomakieliä koski yksi asia. Saamea koskevia kieliasioita ei kertomusvuonna ratkaistu. Vieraiden kielten (yleisimmin englannin) käyttöä koski viisi asiaa. Näistä yhdes-sä kieliongelmat olivat vaikeuttaneet avun saa-mista poliisilta (103/4/15*). Tässä tai muissakaan vieraita kieliä koskevissa asioissa ei kuitenkaan ilmennyt kielellisiin oikeuksiin liittyvää lainvas-taista menettelyä.

Eri hallinnonalojen tarkastuksilla kiinnitet-ään vakiintuneesti muun tarkastustoiminnan ohella huomiota asiakkaan kielellisten oikeuk-sien toteutumiseen.

OA antoi OM:lle lausunnon saamen kielilain kehittämistarpeista (2281/5/15). Asiaryhmän pää-esittelijä oli kuultavana perustuslakivaliokunnas-sa ja antoi valiokunnalle kirjallisen lausunnon

(123/5/15) hallituksen esityksestä viittomakielilaki (HE 294/2014 vp). Viittomakielilaki (359/2015) asti voimaan 1.5.2015.

OA keskusteli OM:n demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikön edustajien kanssa seuraavan valtioneuvoston kielikertomuksen valmistelusta.

Euroopan oikeusasiamies antoi ratkaisunsa rakennustuotealan eurooppalaisten standardien kielikysymystä koskevassa asiassa (Q2/2013/EIS). OA oli vuonna 2013 toimittanut Euroopan oikeusasiamiehelle oman ratkaisunsa tässä asiassa tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten (ks. vuoden 2013 kertomus, s. 286–287).

4.19.3

RATKAISUJA

Käypä hoito -suositusten ja Pharmaca Fennican julkaiseminen

OA arvioi Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kantelun johdosta, tulisiko Käypä hoito -suositukset ja Pharmaca Fennica julkaista myös ruotsiksi. Kantelun mukaan ne ovat terveydenhuollon virallislähteitä, jolloin asialla oli erityistä merkitystä yksikielisesti ruotsinkielisellä Ahvenanmaalla.

Käypä hoito -suosituksia koskeva arviointi

Lääkäriseura Duodecim ja erikoislääkäriyhdistykset laativat Käypä hoito -suositukset julkisen rahoituksen turvin. Ne sisältävät yhteenvedoja tavallisimpien sairauksien hoidosta ja diagnostiikasta. Suosituksia on julkaistu noin 100. Vuosittain laaditaan 15–20 uutta suositusta. Suositusten potilasversiot on suurimmaksi osaksi käännetty ruotsiksi.

OA totesi, että Käypä hoito -suositukset eivät ole Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitettuja määräyksiä, joiden tulee olla saatavana ruotsin kielellä. Niillä on kuitenkin merkitystä määrittäessä terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammattieettisiä velvollisuuksia koskevan josta-

van oikeusnormin sisältöä ("Terveydenhuollon ammattihenkilön on ammattitoiminnassaan sovellettava yleisesti hyväksyttyjä ja kokemusperäisiä perusteltuja menettelytapoja"). Suositukset voitiin pitkälti rinnastaa hyvää tilintarkastustapaa koskeviin suosituksiin, joiden kääntämistä on OA:n laillisuusvalvonnassa pidetty tarpeellisenä.

Hoitosuositusten kääntämiselle oli toisaalta kuitenkin vieläkin vahvemmat perusteet, koska suositusten noudattamatta jättäminen saattaa heikentää hoidon tasoa ja jopa vaarantaa potilasturvallisuuden. Suosituksilla on myös merkitystä ammattihenkilöiden oikeusturvan ja maakunnan hallituksen valvontatehtävän kannalta. Suositusten kääntämistä puolsi myös se, että niiden laatiminen on pääosin rahoitettu julkisin varoin.

Pharmaca Fennicaa koskeva arviointi

Pharmaca Fennica on Lääketietokeskus Oy:n julkaisema tietokanta, joka sisältää terveydenhuollon ammattihenkilölle suunnattua lääketietoa Suomessa myytävistä lääkkeistä. Tiedot julkaistaan sekä sähköisesti että kirjana. Tiedot perustuvat lääkkeiden myyntilupamenettelyssä vahvistettuihin valmisteyhteenvetoihin.

Teoksen I osassa on valmisteyhteenvetojen tiivistelmiä, lääkkeiden terapiaryhmäkohtainen luettelo sekä asiantuntija-artikkeleita ja viranomaisohjeita. Teoksen muissa osissa (II–V vuonna 2015) ovat tuoteselosteet, jotka asiallisesti vastaavat valmisteyhteenvetoja. Yhteenvedot on julkaistu suomeksi Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen (Fimea) verkkosivuilla. Siellä on linkit ruotsinkielisiin valmisteyhteenvetoihin, jos myyntilupa on myönnetty EU:n keskitetyssä menettelyssä. Kuluttajille tarkoitetut pakkausselosteet on julkaistu Fimean verkkosivuilla sekä suomeksi että ruotsiksi.

Lääkkeiden määräämistä koskevassa sosiaali- ja terveysministeriön (STM) asetuksessa viitataan tietoihin, jotka sisältyvät valmisteyhteenvetoihin ja siten Pharmaca Fennicaan. OA totesi, että tiedot, joihin viitataan lainsäädännössä, tulevat tiettyissä tapauksissa oikeussäännöksen osaksi ja ne

on siten julkaistava säädösten julkaisukieliä koskevien säännösten mukaisesti.

Samaa periaatetta on noudatettava edellä mainitun asetuksen viittauksiin valmisteyhteenvetojen tietoihin. Ne ovat viranomaisen vahvistamia, ja lääkkeitä määräävän ammattihenkilön on tunnettava ne. Siksi STM:n tuli pikaisesti huolehtia siitä, että kaikki ne valmisteyhteenvetojen tiedot, joihin lainsäädännössä viitataan, julkaistaan myös ruotsin kielellä.

Valmisteyhteenvetojen muista tiedoista OA totesi, että lääkkeiden käyttäjien tarvitsemat tiedot on julkaistu molemmilla kansalliskielillä. Valmisteyhteenvetojen tietojen pääasiallinen kohderyhmä ovat lääketeollisuuden ohella terveydenhuollon ammattihenkilöt. On ilmeistä, että erityisesti lääkärit tarvitsevat potilaidensa hoidossa tietoa lääkkeiden tehosta, sivuvaikutuksista ja interaktioista.

Rajatululle erikoistuneelle ammattiryhmälle suunnatussa informaatiossa voidaan OA:n mukaan noudattaa osittain erilaisia periaatteita kuin yleisölle suunnatussa informaatiossa. Ammattiin liittyvissä asioissa voidaan tietyissä tapauksissa käyttää kieltä, jota ammattihenkilön voidaan olettaa osaavan. Lääketiedon osalta käytäntö näytti perustuneen oletukseen, että Suomessa koulutuksensa saaneet ammattihenkilöt osaat käyttä suomenkielistä aineistoa. Tämä ei kuitenkaan koske Ahvenanmaata, koska merkittävä osa maakunnan lääkärikunnasta on saanut koulutuksensa Ruotsissa.

Valmisteyhteenvedot eivät ole ohjeita tai määräyksiä oikeudellisessa merkityksessä. Niillä on kuitenkin tosiasiallisesti ohjaava merkitys lääkkeitä määrättäessä, joskaan ne eivät sido lääkäreitä. OA:n käytännössä on katsottu, että ohjeet, joilla on merkitystä kansalaisten perusoikeuksien toteutumiseen, on julkaistava sekä suomeksi että ruotsiksi.

Potilasturvallisuus liittyy perustuslaissa turvattuun oikeuteen elämään, turvallisuuteen ja riittäviin terveyspalveluihin. Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Tämän vuoksi voitiin esittää hyvin vahoja perusteluita sille, että valmisteyhteenvetoihin sisältyvien tärkeimpien tietojen tulisi olla saatavilla molemmilla kansalliskielillä samalla tavalla kuin ne tiedot, joihin viitataan lainsäädännössä.

Nykytilanteen aiheuttamat ongelmat näyttivät pääasiallisesti koskevan Ahvenanmaata. Siksi STM:n ja muiden asianomaisten valtakunnan viranomaisten tulisi OA:n mukaan yhdessä maakunnan viranomaisten kanssa pohtia, miten turvallisen lääkemääräyskäytännön edellyttämät tiedot voitaisiin saattaa niiden lääkäreiden käyttöön, jotka eivät hallitse suomea.

OA saattoi käsityksensä STM:n tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan toimenpiteistään.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 30.12.2015,
DNRO 5498/4/14*, ESITTELIJÄ HÅKAN STOOR

Tiedottaminen ja verkkopalvelut

Hoitotarvikkeiden jakelusta tiedottaminen ja tarvikkeiden tilaaminen

OA tutki hoitotarvikkeiden jakelua kaksikielisessä kaupungissa. Kyse oli muun muassa asiakaskirjeestä ja hoitotarvikkeiden sähköisestä tilaamisesta.

Kaupunki oli lähettänyt hoitotarvikejakelun uudistuksesta 6 000 asiakaskirjettä. Suomenkielinen kirje oli jaettu joulukuussa ja ruotsinkielinen tammikuussa. Laissa ei ole nimenomaisesti säädetty, että tiedottaminen tulisi olla samanaikaisesti molemmilla kansalliskielillä. OA:n mukaan siihen tulisi kuitenkin pyrkiä. Asiakaskirjeiden lähettäminen oli ollut mittava toimenpide. OA piti riittävänä saattaa käsityksensä tiedottamisen samanaikaisuudesta kaupungin tietoon.

Hoitotarvikkeiden tilaamiseen käytetyssä atk-järjestelmässä ei ollut ruotsinkielistä tilauslomaketta. Sähköinen tilaaminen oli mahdollista vuorokauden ympäri. Se oli joustavampaa ja nopeampaa kuin se, että asiakas soittaisi terveyskeskukseen rajoitettujen puhelintuntien aikana ja selostaisi asiansa suullisesti.

Ruotsinkielisen tilauslomakkeen puute voi johtaa siihen, että asiakas luopuu oikeudestaan

saada palvelua äidinkielellään voidakseen tehdä tilauksensa sähköisesti. Kielivalinta ei välttämättä ole vapaata, jos luopuminen omasta kielestä eli ”vääranikielisen” lomakkeen käyttö johtuu perinteisen asioinnin aiheuttamasta ylimääräisestä vastasta. Ruotsinkielisen tilauslomakkeen puuttuminen loukkasi asiakkaiden yhdenvertaisuutta. OA saattoi käsityksensä kaupungin tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan toimenpiteistään (465/4/15*).

Kaupunki ilmoitti ottaneensa käyttöön ruotsinkielisen sähköisen tilauslomakkeen.

Keskustelufoorumin tavoitettavuus molemmilla kansalliskielillä

Kelan verkkosivuilla on keskustelufoorumi (Kysy Kelasta), jossa voi esittää kysymyksiä Kelan etuuksista. Sieltä voi myös etsiä vastauksia kysymyksiin selaamalla aiempia kysymyksiä ja vastauksia. Palvelu oli käytettävissä vain suomeksi.

Kaksikielisten viranomaisten on käytettävä kansalliskieliä tasapuolisesti kaikessa toiminnassa. Niiden tulee siten huolehtia kummankin kieliryhmän tiedontarpeesta aineistoa verkossa julkaistaessa. Kaikkien palveluiden tai julkaistavan aineiston ei kuitenkaan tarvitse olla kielellisesti täysin samanlaista.

OA:n mukaan kielilain vähimmäisvaatimukset kaksikieliselle verkkotiedottamiselle olivat verraten vaatimattomat. Kun laki on säädetty yli kymmenen vuotta sitten, se ei välttämättä kaikin osin vastaa nykypäivän vaatimuksia. Verkko-palveluiden merkitys on kasvanut. Tarve henkilökohtaiseen kanssakäymiseen viranomaisten kanssa taas on vähentynyt ja vähenee edelleen.

OA piti ongelmallisena, jos jokin sinänsä yksittäinen mutta merkittävä verkkopalvelu olisi käytettävissä vain toisella kansalliskielellä. OA:n havaintojen mukaan ei ollut harvinaista, että kaksikielinen viranomainen julkaisee jonkin palvelun ensin suomeksi, kun taas ruotsinkielinen palvelu viivästyy resurssisyyistä.

Kelan keskustelufoorumi oli monipuolinen palvelu, jossa yhdistyivät tiedottaminen, neuvonta ja ainakin jonkinlainen vuorovaikutus. Tällainen palvelu oli laajempaa kuin tavanomainen puhelinpalvelu, joka oli käytettävissä molemmilla kansalliskielillä. OA katsoi, että suomen- ja ruotsinkielisen palvelun erot olivat suuremmat kuin kielilaki olisi sallinut. Kun Kelan tarkoitus oli jatkossa julkaista palvelu verkossa myös ruotsinkielisenä, asia ei edellyttänyt muita toimenpiteitä kuin että OA saattoi käsityksensä Kelan tietoon (1793/4/15*).

Ohjeiden ja juttulistan julkaiseminen

OA arvioi markkinaoikeuden tapaa julkaista verkkosivuillaan oikeudenkäyntiohjeita ja luetteloa vireille tulleista asioista.

Ruotsinkieliset oikeudenkäyntiohjeet olivat valmistuneet viisi viikkoa suomenkielisten ohjeiden julkaisemisen jälkeen, mutta niiden tarkastamiseen oli kulunut yli kahdeksan kuukautta, vaikka ohjeet käsittivät vain noin 20 sivua. OA katsoi, ettei markkinaoikeus ollut huolehtinut molempien kieliryhmien tiedontarpeesta kielilain edellyttämällä tavalla. OA saattoi käsityksensä markkinaoikeuden tietoon.

Markkinaoikeudella on erityislaissa säädetty velvollisuus julkaista lista vireille tulleista hankinta-asioista. Suomenkielisillä verkkosivuilla julkaistun listan yksittäiset merkinnät oli laadittu asian vireillepanokielellä. Ruotsinkielisillä sivuilla oli linkki tähän sekä suomen- että ruotsinkielisiä merkintöjä sisältävään listaan.

Kielilain tiedottamista koskeva sääntely koskee yleisölle suunnattavaa yleistä tietoa, kun taas arvioitavana oleva lista palvelee hankintayksiköiden tiedontarvetta. Sinänsä listauksen merkintöjen suppeus ja vireille tulevien asioiden määrä huomioon ottaen listan julkaiseminen kokonaisuudessaan kaksikielisenä ei olisi ollut mahdotonta. OA:lla ei kuitenkaan ollut perusteita puuttua asiaan (2036/4/14*).

Lakiehdotusten julkaiseminen ja suunnitelmien laatiminen

OA arvioi kansalliskielten tasavertaisuuden toteutumista kalastuslakia koskeneen lakiehdotuksen julkaisemisessa. Lakitekstit oli julkaistu maa- ja metsätalousministeriön (MMM) verkkosivuilla samanaikaisesti sekä suomeksi että ruotsiksi. Samalla oli julkaistu suomenkieliset perustelutekstit. Ruotsinkieliset perustelut oli julkaistu useita viikkoja myöhemmin. MMM:n mukaan kyse oli ollut laajasta lainsäädäntöuudistuksesta, joka oli tullut saada eduskunnan käsiteltäväksi pikaisesti, jotta sille jäi riittävästi aikaa käsitellä sitä. Ruotsinkielinen versio oli julkaistu viivytyksettä käännöksen valmistuttua. MMM oli myös myöntänyt lisäaikaa lausunnon antamiseksi kaikille, jotka olivat sitä pyytäneet.

OA:n mukaan kyse oli siitä, tuleeko säädöseh-dotusten perustelut julkaista molemmilla kansalliskielillä samanaikaisesti, jos ministeriö on arvioinut julkaisemisen molemmilla kansalliskielillä olevan aiheellista. Kielilaissa ei oteta kantaa säädöseh-dotusten tai lakiluonnosten perusteluiden eri kieliversioiden julkaisemisajankohtaan.

OA:n mukaan tulisi kuitenkin pyrkiä siihen, että lakiehdotuksen perustelut julkaistaan samanaikaisesti molemmilla kansalliskielillä, jos kaksikieliseen julkaisemiseen on päädytty. Nyt ruotsinkielinen aineisto oli ollut saatavilla noin viisi viikkoa myöhemmin kuin suomenkielinen aineisto. OA otti arviossaan huomioon ne syyt, jotka olivat vaikuttaneet perustelujen kieliversioiden erilaiseen julkaisemisajankohtaan, ja sen, että MMM oli myöntänyt lisäaikaa lausuntojen antamiselle. OA saattoi käsityksensä MMM:n tietoon (384/4/14*).

OA arvioi myös, oliko susienhoitosuunnitelmaa valmisteltaessa ollut saatavilla riittävästi informaatiota ruotsiksi. MMM:n mukaan aineistoa olisi ollut aiheellista olla enemmän tarjolla ruotsiksi ennen suunnitelman vahvistamista. MMM kuitenkin katsoi täyttäneensä kielilain vähim-

mäisvaatimukset. Koska MMM oli jo havainnut valmisteluprosessinsa heikot kohdat, asia ei edellyttänyt enempää toimenpiteitä (604/4/15).

Viittomakielisen aineiston julkaiseminen

Vuonna 2013 oli tutkittavana kantelu, joka koski Kelan verkkosivuilla suomenruotsalaisella viittomakielellä julkaistun aineiston vähäisyyttä verrattuna suomalaisella viittomakielellä laadittuun aineistoon (4208/4/13). Tuolloin Kela ilmoitti, että kaikki viittomakielinen aineisto oli tarkoitus uusia. OA pyysi Kelaä ilmoittamaan uusimisen aikataulusta.

Kela ilmoitti, ettei se säästösyistä voinutkaan aloittaa uudistamista. Suomalaista ja suomenruotsalaista viittomakieltä käyttävien henkilöiden tasapuoliseksi kohtelemiseksi Kela aikoi poistaa sellaisen aineiston, joka oli vain suomalaisella viittomakielellä. OA pyysi Kelalta selvitystä siitä, oliko tämä oikea tapa edistää eri kieliryhmien yhdenvertaisuutta. Tällä kertaa Kela ilmoitti verkkosivujen uudistamisen olevan vireillä, ja tässä yhteydessä julkaistaan myös uudet videot suomalaisella ja suomenruotsalaisella viittomakielellä. OA katsoi aiheelliseksi vielä pyytää Kelaä ilmoittamaan, kun uudistukset on toteutettu (928/2/15*).

Muita tiedottamista koskevia ratkaisuja

Konkurssiasiamiehen ruotsinkielisessä tiedottamisessa oli puutteita. Ruotsinkieliset verkkosivut olivat olleet pois käytöstä yli puolen vuoden ajan. Sitten verkkosivujen uudistaminen oli edennyt ja ruotsinkielistä aineistoa oli lisätty (2147/4/15). Myös alueellisen pelastuslaitoksen ja sisäministeriön (SM) pelastusosaston tiedottamisessa oli parannettavaa. Asia ei kuitenkaan edellyttänyt OA:n jatkotoimenpiteitä. Tämä johtui siitä, että SM:n oikeudellinen yksikkö oli jo pyytänyt kyseisiä viranomaisia kiinnittämään huomiota sekä kielilain vaatimuksiin että OA:n aiempiin linjauksiin ja saattanut kannanottonsa pelastuslaitoksen

palvelujen asianmukaisuutta valvovan aluehallintoviraston tietoon. Lisäksi viranomaiset olivat jo ryhtyneet tehostamaan tiedottamistaan (2149 ja 2151/4/15).

OA arvioi myös Postin Postinen-lehteä, jonka tekstit olivat vain suomeksi. OA:n mukaan julkaisu oli mainosten jakamiseen tarkoitettun kääreen ja tiedotuslehtisen sekoitus. Ne sisälsivät vaihtuvaa tietoa muun muassa juhlapyhäntervehdysten lähettämisestä, nimipäivistä, osoitteenmuutoksista, pakettien seurannasta ja lähestymässä olleista vaaleista. Niissä oli myös yritysten mainoksia. OA:n mukaan julkaisua käytettiin ensi sijassa mainosten jakeluun. Joiltakin osin oli tosin tulkinnanvaraista, oliko kyse yleispalvelua tai muuta julkista tehtävää koskevasta tiedottamisesta. OM ilmoitti julkisuudessa, että Postin tulee tiedottaa molemmilla kielillä riippumatta tiedottamisen muodosta, ja Posti ilmoitti lisäävänsä ruotsinkielistä tekstiä. Asia ei edellyttänyt OA:n enempiä toimenpiteitä (1481/4/15).

Asiakaspalvelu

Ruotsinkielisten asiakkaiden oikeuksien toteutumisessa oli puutteita kolmessa tapauksessa. Kantelija ei ollut saanut palvelua ruotsiksi kaksikielisessä poliisilaitoksessa (217/4/14*) ja kantelijalta oli eduskunnan turvatarkastuksessa tiedusteltu englanniksi, osaako hän puhua englantia (2583/4/14). Vangilta taas oli kysytty, voidaanko hänen asiansa hoitamisessa käyttää suomea, vaikka kyseessä oli vankila, jossa OM:n asetuksen mukaan on kaksikielinen osasto (5124/4/14). OA kiinnitti viranomaisten huomiota kielellisten oikeuksien toteuttamiseen.

4.20

Verotus

Verotusta koskevaan asiaryhmään luetaan sekä välillinen että välitön verotus. Tullin toimittama verotus ei kuulu tähän asiaryhmään, vaan sitä käsitellään kohdassa 4.5. Verotusta koskevien kante-lujen ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Asia-ryhmän pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Ulla-Mai-ja Lindström*.

4.20.1

TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Valtiovarainministeriö (VM) on osa valtioneuvos-toa. Ministeriö valmistelee hallituksen talous- ja finanssipolitiikkaa ja valtion talousarvion sekä toimii veropolitiikan asiantuntijana. VM:n vero-osasto toimii hallituksen veropolitiikan asiantun-tijana. VM ohjaa Verohallintoa vuosittaisten tu-lostavoitesopimusten kautta.

Verohallinnon tehtävänä on verotuksen toi-mittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeu-denvallvonta. Verohallinto on valtakunnallinen viranomaislainen. Verohallinnossa on verotusta hoi-tavia yksiköitä ja muita yksiköitä. Verotusta hoi-taviin yksiköihin kuuluvat Henkilöveroyksikkö, Yritysverotusyksikkö ja Veronkantoyksikkö. Ve-rohallinnon muita yksiköitä ovat Tietohallinto-yksikkö, Hallintoyksikkö, Esikunta- ja oikeusyk-sikkö, Viestintäyksikkö, Sisäisen tarkastuksen yk-sikkö ja Harmaan talouden selvitysyksikkö. Vero-hallinnosta riippumattomia toimielimiä ovat Kes-kusverolautakunta, joka antaa ennakkoratkaisuja, ja Verotuksen oikaisulautakunta, joka käsittelee oikaisuvaatimuksia.

Verohallinnon lisäksi veroja kerää muun ohel-la Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi), joka toi-mittaa ajoneuvoverotuksen.

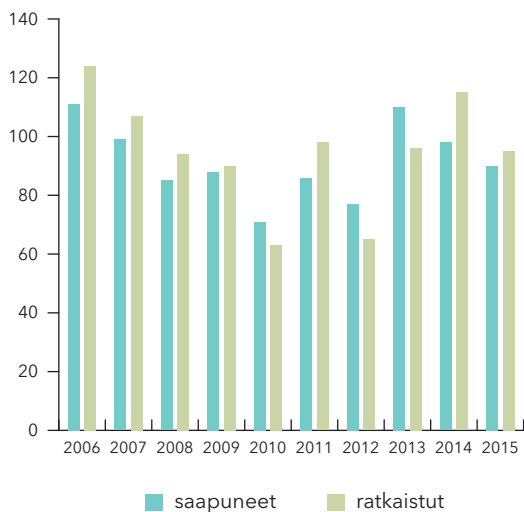
Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2016 tuloveroasteikkolaiksi sekä laeiksi eräiden muiden

lakien muuttamisesta (HE 31/2015 vp) sisältää valtionverotuksessa sovellettavan progressiivi-sen ansiotulon tuloveroasteikon. Asteikon tulo-rajoja korotetaan noin 1,2 %:lla. Lisäksi asteikon ylimmän tuloluokan euromääräistä alarajaa ehdo-tetaan alennettavaksi 90 000 eurosta 72 300 eu-roon. Tämä tarkoittaa asteikon kahden ylimmän tuloluokan yhdistymistä.

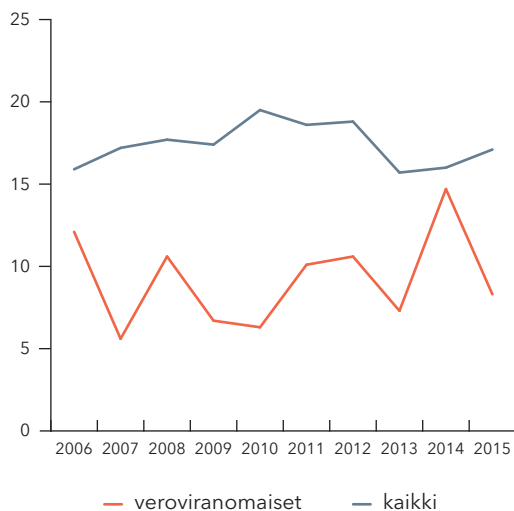
Tuloverolakia ehdotetaan muutettavaksi si-ten, että työtulovähennyksen enimmäismäärää, kertymä- ja poistumaprosenttia sekä kunnallis-verotuksen perusvähennyksen enimmäismää-rää korotetaan. Asuntovelan korkovähennyksen määrää alennetaan asteittain siten, että vuonna 2016 vähennyskelpoinen määrä olisi 55 %, 45 % vuonna 2017, 35 % vuonna 2018 ja 25 % vuonna 2019. Omaisuuden luovutuksesta syntynyt tappio olisi jatkossa vähennyskelpoinen myös muista pääomatuloista. Pääomatulon ylempää verokan-taa ehdotetaan korotettavaksi nykyisestä 33 %:sta 34 %:iin.

Lait tulivat voimaan vuoden 2016 alusta. Tu-loverolain asuntovelan korkovähennysoikeutta koskeva väliaikainen säännös on voimassa vuo-den 2018 loppuun. Lakeja sovelletaan ensimmäi-sen kerran vuodelta 2016 toimitettavassa verotuk-sessa kuitenkin siten, että asuntovelan korkovä-hennysoikeutta koskevaa tuloverolain muutosta sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2019 toimitettavassa verotuksessa. Eduskunta hyväk-syi täysistunnossaan hallituksen esitykseen sisäl-tyvät lakiehdotukset.

Hallituksen antoi eduskunnalle esityksen laeiksi hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta annetun neuvoston direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytän-töönpanosta ja direktiivin soveltamisesta anne-tun lain, verotusmenettelystä annetun lain, ra-joitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2006–2015



Toimenpideprosentti vuosina 2006–2015

annetun lain 3 ja 13 §:n sekä ulkomaisten väliyh-teisöjen osakkeiden verotuksesta annetun lain 2 a §:n muuttamisesta (HE 129/2015 vp).

Esityksen tarkoituksena on saattaa kansalli-sesti voimaan ne muutokset, jotka on tehty vero-tuksen alan hallinnollista yhteistyötä koskevaan ns. virka-apudirektiiviin. Muutoksilla otetaan käyttöön OECD:n heinäkuussa 2014 julkaisemaa raportointistandardia (Common Reporting Stan-dard, CRS) vastaava automaattinen tietojenvaihto, joka koskee direktiivin tarkoittamissa rapor-toivissa finanssilaitoksissa pidettyjä raportoita-via finanssitilejä.

Direktiivimuutokset ovat osa Yhdysvaltojen ns. FATCA-lainsäädännön (The Hiring Incenti-ves to Restore Employment Act (HIRE) -laki) vauhdittamaa kehitystä, jolla halutaan parantaa finanssitileihin liittyvää automaattista tietojen-vaihtoa eri maiden kesken. FATCA-perusteinen tietojenvaihto antaa siihen aiempaa olennaises-ti paremmat edellytykset. Muutoksilla voi olla myös veronkiertoa ennalta ehkäisevä vaikutus, koska pankkisalaisuus ei ole enää pätevä perus-te kieltäytyä antamasta direktiivin edellyttämiä tietoja. Eduskunnan valtiovarainvaliokunta tote-si hallituksen esityksestä antamassa mietinnös-sä (VaVM 15/2015 vp), ettei sillä ollut huomautet-tavaa esityksen sisältöön.

4.20.2 LAILLISUUSVALVONTA

Verotusta koskevia kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin hieman alle sata. Kanteluratkaisujen määrässä ei tapahtunut muutosta edelliseen vuo-teen verrattuna. Toimenpiteisiin johti viisi asiaa. Toimenpideratkaisujen määrä on vanhastaan ol-lut melko pieni huolimatta siitä, että verolainsäädäntö on vaikeaselkoista ja verotus massamenet-telyä, jossa suuri määrä asioita käsitellään lyhyes-sä ajassa. Se, että asiakkaat eivät ole kokeneet tar-vetta kääntyä ylimmän laillisuusvalvojan puoleen, saattaa kertoa palvelujen ja oikeussuojakeinojen tehokkuudesta.

Pääosa kanteluista oli yksityishenkilöiden tekemiä. Joissakin kanteluissa arvosteltiin yhtiöissä tehtyjä verotarkastuksia ja niihin perustuvia jälkiverotuksia tai verojen perintätoimia. Myös verotili ja sitä koskevan lain säännökset aiheuttivat joillekin yrityksille ongelmia. Kertomusvuonna annetuista kanteluratkaisuista monissa oli kysymys asiasta, joka oli jo vireillä muutoksenhakuviranomaisissa tai johon oli vielä mahdollista hakea muutosta laissa säädetyillä muutoksenhakeineilla.

Oikeusasiamies ei voi ottaa kantaa viranomaisissa vireillä oleviin asioihin ja kantelijoille annetuissa vastauksissa korostettiin sitä, että oikeusasiamies ei voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana eikä sitä täydentävänä vaihtoehtona. Kantelijoita ohjattiin käyttämään laissa säädetyjä muutoksenhakeineja. Joissain kanteluvastauksissa selostettiin myös verotus- ja oikeuskäytäntöä. Joskus kanteluissa esitetty arvostelu kohdistui verolakien säännöksiin. Tällöin kantelijoille pyrittiin selvittämään lakien esitöiden ja erityisesti valtiovarainvaliokunnan kannanottojen perusteella lainsäädännön tavoitteita ja perusteita.

Useat kantelijat epäilivät tulleen kahteen kertaan verotetuiksi ulkomailta saamistaan palkka- tai eläketuloista. Verohallinto saa tulotiedot ulkomailta vasta sen jälkeen, kun esitätetty veroilmoitus on lähetetty verovelvolliselle. Tämän vuoksi nämä tiedot puuttuvat esitätetystä veroilmoituksesta. Jos verovelvollinen ei ole huomannut täydentää esitätetyn veroilmoituksen tietojaa, Verohallinto saatuaan tietojenvaihdon kautta puuttuvat tulotiedot lähettää verovelvollisille niitä koskevan selvityspyynnön ennen verotuksen toimittamista. Toimitetuissa verotuksissa tuloista ulkomaille suoritettu vero otetaan huomioon verosopimuksessa edellytetyllä tavalla.

Kanteluvastauksissa verovelvollisille pyrittiin selittämään menettelyn perusteita ja esitätetyn veroilmoituksen luonnetta. Lisäksi heitä ohjattiin hakemaan muutosta toimitettuun verotukseensa, mikäli he edelleen kokivat tulleen virheellisesti verotetuiksi.

4.20.3

RATKAISUJA

Palveluperiaatteen toteutuminen haastavissa asiakaspalvelutilanteissa

Kantelijalla oli veronpalautuksia runsaat 7 600 euroa jäädytettynä Verohallinnon tileillä. Vaikka hän ei ole suostunut ilmoittamaan tili- eikä yhteystietojaan Verohallinnolle, hänellä oli AOA:n mukaan oikeus saada nämä palautukset maksetuksi ja Verohallinnolla, erityisesti verotoimistolla, jossa kantelija oli usein asioinut, oli velvollisuus selvittää, miten hänen tilanteessaan voidaan palautukset hänelle maksaa. Asiakirjoista ei ilmennyt, millä tavoin tässä poikkeavassa tilanteessa asiaa oli yritetty selvittää.

AOA:n mukaan tällaisessa haastavassa asiakaspalvelutilanteessa asian asianmukainen käsittely olisi edellyttänyt tukeutumista erityisasiantuntemukseen, jota olisi ollut Veronkantoyksikössä. Asia olisi tullut selvittää viipymättä joko ottamalla yhteyttä Veronkantoysikköön tai siirtämällä asia sen käsiteltäväksi. Yksikkö olisi jo tällöin voinut ohjata kantelijaa verotoimistoa täsmällisemmin. Vasta AOA:n kantelun johdosta tekemän selvityspyynnön perusteella Veronkantoysikkö sai tietoonsa kantelijan sähköpostiosoitteen ja saattoi antaa hänelle yksityiskohtaisempaa neuvontaa asian hoitamiseksi.

Kantelijan ja verotoimiston välinen yhteistyö ei sujunut eikä kantelijan veronpalausten maksuasiaa selvitetty riittävästi verotoimistossa. Menettelyn seurauksena asian käsittely viivästyi ja kantelijan epäluottamus Verohallintoa kohtaan syveni. AOA saattoi käsityksensä verotoimiston ja Verohallinnon tietoon (5179/4/14).

Iläkkäiden kantelijoiden saama palvelu ja neuvonta erässä toisessa verotoimistossa jäivät puutteelliseksi. Asianmukaisen palvelun vaatimus ja viranomaisen neuvontavelvollisuus eivät toteutuneet, kun kantelijoille ei selostettu perusteita sille, miksi heitä ei avustettu verolomakkeen täyttämisessä. Selvityksestä ei myöskään ilmennyt, kerrottiinko

heille, että heidän vaatimiaan kuluja ei voitu ottaa huomioon sen takia, ettei heillä ollut niitä koskevia tositteita. Niin ikään selvityksessä ei kerrottu syytä sille, miksi heille ei heti ensimmäisellä asiointikerralla annettu heidän pyytämäänsä kopiota. Kun toisella asiointikäynnillä kantelijat pyysivät kopiota, olisi heiltä voitu tiedustella, halusivatko he saada kopion myöhemmin postitse. Kun kantelijoita ei palveltu asianmukaisesti eikä heidän menettelyllisiä seikkoja koskevia väärinkäsityksiään oikaistu, heille jäi perustellusti epätydyttävä käsitys asioinnistaan verotoimistossa.

Koska Verohallinto ilmoitti kiinnittävänsä kantelukirjoituksen johdosta asiakasvirkailijoidensa huomiota iäkkäiden asiakkaiden olosuhteisiin ja erityistarpeisiin, kantelu ei johtanut AOA:n muihin toimenpiteisiin kuin, että hän saattoi edellä todetut näkemyksensä Verohallinnon tietoon (5251/4/14).

Pienituloisimmalta liian suurena perittyä yleisradioveroa koskeva oma aloite

AOA oli vuonna 2014 antamissaan ratkaisuihin (76 ja 165/4/13) pitänyt ennakonpidätystä yksinomaan yleisradioveron suorittamiseksi ongelmallisena. Ennakonpidätyksen pyörityssäännön vuoksi vero, jonka perusteeksi on laissa säädetty 0,68 %, peritään verovuoden aikana yhden prosentin suuruisena. Hän oli pyytänyt Verohallintoa selvittämään keinoja, joilla niissä tilanteissa, joissa ennakonpidätys toimitetaan vain yleisradioveron suorittamiseksi, pidätys suoritetaan laissa säädetyn perusteen mukaan.

Verohallinto ilmoitti 16.5.2014, että asiakkaille annettavaa ohjausta parannetaan. Asiakkaita neuvotaan hakemaan muutosverokorttia kuluvan verovuoden aikana, jotta he voivat suorittaa veron laissa säädetyn perusteen mukaan. Ohjeituksen laatiminen oli ilmoituksen mukaan työn alla ja julkaistaan syksyn aikana. Julkaistu ohje oli Verohallinnon verkkosivuilla Yle-vero – usein kysyttyä -kohdassa. Sivuston viimeiseen kysymykseen numero 18 annetussa vastauksessa kerrottiin mahdollisuudesta hakea muutosverokortti.

ti. Sivusto oli viimeksi päivitetty vuoden 2014 tammikuussa.

AOA:n mukaan kysymys oli pienituloisimmista ja useimmiten haavoittuvimmassa asemassa olevista henkilöistä, joilla kaikilla ei ole taloudellisia eikä teknisiä mahdollisuuksia tai kykyä tavoittaa verkkosivuilla tai puhelimitse annettavaa ohjausta. Koska annettu ohjaus ja neuvonta oli puutteellinen, AOA otti asian omasta aloitteestaan tutkittavaksi.

Verohallinnon AOA:lle antaman selvityksen ja lausunnon mukaan Verohallinnon verkkosivuilla annettavaa ohjausta on parannettu. Sivulla on yleisesti eläkeläisille suunnattua verotukseen kohdistuvaa neuvontaa ja myös ohjausta yleisradioverosta. Verohallinnon asiakaspalvelijoita on ohjattu kertomaan pienituloisille asiakkaille mahdollisuudesta muuttaa verokorttia loppuvuodesta, vaikka asiakas ei tätä nimenomaisesti kysyisikään.

Lisäksi Verohallinto kohdisti alkusyksystä verovuoden 2015 ennakonpidätysprosentin muuttamiseen liittyvää viestintää eläkeläisille. Erityisesti eläkeläisjärjestöille ja eläkeläislehtien toimituksille suunnattiin viestintää, jotta tieto mahdollisuudesta hakea muutosta ennakoperintäprosenttiin tavoittaisi Verohallinnon asiakkaat kattavasti ja oikea-aikaisesti.

Hallitus antoi syksyllä 2015 eduskunnalle esityksen yleisradioverosta annetun lain muuttamiseksi (HE 58/2015 vp) Sen mukaan henkilön yleisradioveron pienin maksuunpantava määrä korotettiin 51 eurosta 70 euroon, mikä vapauttaisi verosta 300 000 pienituloisinta yleisradioveroa maksavaa. Tuloraja, josta lähtien henkilön yleisradioveroa on maksettava, nousee palkansaajilla aikaisemmasta noin 8 120 eurosta 10 914 euroon ja eläkeläisillä sekä etuustulon saajilla 7 500 eurosta 10 294 euroon. Yleisradioveroa ei enää määrätä tulonsaajille, jotka eivät maksa lainkaan tuloveroa. Laki tuli voimaan 1. päivänä tammikuuta 2016, ja sitä sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2016 toimitettavassa verotuksessa.

AOA totesi, että Verohallinto oli vuonna 2015 tehostanut yleisradioveroa koskevaa neuvontaa. Se oli pyrkinyt verkkosivuillaan, asiakaspalvelusaan ja suunnatulla viestinnällään ohjaamaan pie-

nituloisimpia asiakkaitaan hakemaan muutosta verovuoden ennakoperintäprosenttiin, jotta ennakoperinnän yhteydessä perittävä yleisradiovero vastaisi mahdollisimman tarkoin laissa säädettyä veron perustetta.

Tähän nähden ja ottaen huomioon yleisradioverosta annetun lain muutos, jonka mukaan veroa ei enää määrätä niille tulonsaajille, jotka eivät lainkaan maksa tuloveroa, AOA katsoi, että asian korjaantuvan tilan johdosta hänellä ei ole aihetta enempiin toimenpiteisiin laillisuusvalvontansa puitteissa (5327/2/14*).

Verohallinnon päätös rajoittaa rakentamiseen liittyvä tiedonantovelvollisuus vain sähköiseen ilmoittamiseen

Verohallinto oli verotusmenettelystä annetun laissa säädettyjen valtuutussäännösten nojalla antanut 14.2.2014 päätöksen rakentamiseen liittyvästä tiedonantovelvollisuudesta. Päätöksen mukaan velvollisuus antaa rakennustyömaan työntekijöitä koskevat tiedot ja rakentamispalvelun urakatiedot koskevat kokonaisarvoltaan yli 15 000 euron työmaakohtaisia hankkeita ja urakoita. Tiedot on annettava kuukausittain viimeistään kohdekuukautta toiseksi seuraavan kuukauden viidentenä päivänä.

Päätöksen mukaan rakennustyömaan pääura-koitsija ja rakentamispalvelun tilaaja voivat antaa tiedot vain sähköisesti käyttäen Verohallinnon julkaisemia sähköisiä ilmoituspalveluja. Sen sijaan rakennuttajana oleva luonnollinen henkilö voi antaa rakennustyömaan suorittaneista työntekijöistä ja yrityksistä tiedot käyttäen Verohallinnon sähköisiä ilmoituspalveluja tai Verohallinnon lomaketta.

Verotusmenettelystä annetussa laissa säädetään laiminlyöntimaksusta. Enintään 2 000 euron suuruinen maksu voidaan määrätä tiedonantovelvolliselle muun ohella, jos tieto tai asiakirja on ilman pätevää syytä annettu myöhässä tai tiedonantovelvollinen on antanut tiedot muulla kuin Verohallinnon määräämällä tavalla. Jos tiedot on annettu vasta todistettavasti lähetetyn kehotuk-

sen jälkeen, laiminlyöntimaksua voidaan määrätä enintään 5 000 euroa. Jos tiedonantovelvollinen tahallisesti ei ole lainkaan antanut ilmoitusta, maksua voidaan määrätä enintään 15 000 euroa.

Verohallinto perusteli lausunnossaan ja selvityksessään päätöstään rajoittaa tiedonantovelvollisuus vain sähköisen palvelun käyttöön sillä, että sähköinen asiointi on muutoinkin yhteiskunnan, myös maatalouden ja yrittäjien pääsääntöinen tapa toimia eikä sen edellyttämistä siten voida pitää kohtuuttomana. Verohallinnon näkemyksen mukaan jokaiselle on asuinpaikasta riippumatta turvattu yleispalveluna yhden megabitin nopeudella toimiva verkkoyhteys. Sähköinen asiointipalvelu tukee Verohallinnon strategisia tavoitteita.

Verohallinnon käsityksen mukaan alueella, jossa palvelut muutenkin ovat kaukana, ei voida pitää kohtuuttomana että asiakas joutuu matkustamaan kymmeniä kilometrejä saavuttaakseen Verohallinnon sähköiset palvelut. Lausunnossa ja selvityksessä myös todetaan, että laiminlyöntimaksun määrittämisessä noudatetaan maltillista linjaa eikä maksua määrätä, jos asiakas osoittaa, että laiminlyöntiin on perusteltu syy. Verohallinnon mukaan sen menettely täyttää palveluperiaatteen vaatimuksen eikä asiakkaita ole asuinpaikan perusteella asetettu eriarvoiseen asemaan.

AOA arvioidessaan Verohallinnon esittämiä perusteita piti merkityksellisenä ensinnäkin sitä, että lainsäätäjän tarkoituksena on ollut luoda järjestely, jossa valvonnallinen teho perustuu reaaliaikaisuuteen eli kuukausittaisiin ilmoituksiin ja siihen, että ilmoitusvelvollisuus on helppo täyttää. Toiseksi hän totesi, että hänen saamistaan selvityksistä ilmeni, että valtaosalla ilmoitusvelvollisista on valmius tehdä ilmoitukset sähköisesti, minkä vuoksi hän piti todennäköisenä, että sähköinen tietojen ilmoittamistapa on yleisesti käytössä. Kolmanneksi hän pani merkille, että Verohallinnolla on valmiudet ottaa vastaan myös rakennuttajana olevien luonnollisten henkilöiden paperilomakkeelle tehtyjä ilmoituksia.

Nämä seikat huomioon ottaen, AOA ei pitänyt uskottavana, että paperisten ilmoitusten vastaanottaminen aiheuttaisi Verohallinnolle niin merkittäviä lisäkustannuksia, ajan ja henkilötyö-

vuosien tarvetta, kuin hänen saamissaan selvityksissä väitettiin.

Lailla säätämisen vaatimuksen kannalta AOA kiinnitti huomiota myös siihen, että Verohallinto ilmoitti suunnittelevansa yritysten sähköisen ilmoittamisen pakollisuutta.

AOA:n arvioon Verohallinnon menettelyn lainmukaisuudesta vaikutti eduskuntakäsittely, joka koski sähköisestä lääkemääräyksestä annettua lakia. Velvollisuus antaa sähköinen lääkemääräys perustuu eduskunnan säätämän lain säännökseen. Lain tarkoituksen on parantaa potilasta ja lääketurvallisuutta. Säännöksen lähtökohta on, että lääkemääräys on annettava sähköisesti. Velvollisuus ei kuitenkaan ole ehdoton, vaan esimerkiksi, jos sähköinen määrääminen ei teknisen häiriön vuoksi mahdollista, se voidaan antaa myös kirjallisesti tai puhelimitse. Lakiin ei sisälly lääkemääräyksen antamistapaan liittyviä sanktioita. Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden esityksestä lakiehdotuksen määräaikoja siirtymiseen sähköisen lääkemääräyksen käyttämiseen pidennettiin muun ohella yksittäisten lääkärin ja pienten lääkäriasemien toimintojen turvaamiseksi.

Perustuslain 21 §:n turvaamaan hyvään hallintoon kuuluu hallinnon palveluperiaate. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin. Lisäksi perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Tämä oikeusvaltion perusteisiin kuuluva lainalaisuusperiaate edellyttää, että hallinto ei tee julkisen vallan käyttöä koskevia päätöksiä tai muutoin käytä julkista valtaa ellei lailla ole annettu hallinnolle tähän toimivaltaa. Koska viranomaisen käyttämän julkisen vallan on pysyttävä eduskunnan lailla määrittelemässä rajoissa ja sitä voidaan käyttää vain eduskunnan säätämän lain perusteella, tulee laissa olevaa valtuutussäännöstä tulkita pikemmin rajoittavasti kuin laajentavasti.

Verohallinnon määräyksen lainmukaisuuden arvioinnissa on otettava huomioon, että ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä voi seurata suuruudeltaan merkittävä laiminlyöntimaksu. AOA:n mukaan Verohallinnon päätös rajoittaa laissa hallinnon asiakkaille turvattuja oikeuksia. Hänen kä-

sityksensä mukaan Verohallinto ei ole riittävästi arvioinut kaikkien tiedonantovelvollisten asiakkaidensa mahdollisuuksia toteuttaa velvollisuutensa vain sähköisesti. Hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluvalla suhteellisuusperiaatteella tulisi olla tärkeä merkitys erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa viranomaisen määräämän velvoitteen laiminlyönnistä seuraa hallinnon asiakkaalle epäedullisia oikeudellisia seuraamuksia.

AOA:n mukaan Verohallinnon päätökseen perustuva tiedonantovelvollisuuden rajoittaminen vain sähköiseen ilmoitusmenettelyyn ei täytä hallintolain hyvän hallinnon takeina kaikille hallinnon asiakkaille turvattuja oikeuksia. Rajoitus ei ota huomioon riittävästi asiakasnäkökulmaa, erityisesti pienten yritysten ja yrittäjien sekä maan eri alueilla itsenäisinä elinkeinonharjoittajina toimivien henkilöiden mahdollisuuksia toteuttaa velvollisuuttaan vain sähköisillä asiointipalveluilla, eikä tiedonantovelvollisten yhdenvertaista kohtelua.

Verohallinnolla on valmiudet ottaa vastaan myös paperisia ilmoituksia. Verohallinnon yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevan päätöksen mukaan tiedot voidaan antaa joko sähköisesti tai lomakkeilla. Myös rakennuttajana toimiva luonnollinen henkilö voi antaa rakentamiseen liittyvät tiedot lomakkeella.

Verohallinnon selvityksistä ei ilmennyt muuta perustetta toteutetulle rajaukselle kuin hallinnolliseen tarkoituksenmukaisuuteen liittyviä syitä. Sähköinen ilmoittaminen palvelee Verohallinnon tehokkuutta ja vähentää sen omaa työvoiman tarvetta. Nämä esitetyt perusteet eivät AOA:n mielestä täytä hallintolaissa hyvän hallinnon perusteina säädettyjen ja viranomaisia velvoittavien hallinnon oikeusperiaatteiden, erityisesti suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteen, eikä palveluperiaatteen vaatimuksia.

Näillä perusteilla AOA totesi, että Verohallinto oli päätöksellään rajoittanut lailla tietoja antamaan velvoitetun sivullisen oikeutta hyvään hallintoon, kun se ei päätöksensä mukaisesti ole vastaanottanut muita kuin sähköisesti Verohallinnolle annettuja tietoja. Antaessaan tätä koske-

van määräyksen Verohallinto oli ylittänyt toimivaltansa.

Verotusmenettelystä annetussa laissa olevissa valtuutussäännöksissä todetaan, että Verohallinto antaa tarkempia määräyksiä tietojen antamisen tavasta. AOA:n mukaan valtuutussäännöksen perusteella annettavat tarkemmat määräykset, joiden laiminlyöntiin liittyy merkittävä oikeudellinen seuraamus, eivät voi nyt toteutetulla tavalla rajoittaa tiedonantovelvollisille säädettyä tiedoksiantotapaa vain yhteen eli sähköiseen ilmoitusmenettelyyn. Verohallinnon tulisi tarjota asiakkailleen mahdollisuus tiedonantovelvollisuuden täyttämiseen myös muilla keinoilla esimerkiksi Verohallinnon lomakkeella (4653/4/14*).

Verohallinto antoi 11.3.2016 uuden päätöksen rakentamiseen liittyvästä tiedonantovelvollisuudesta. Päätöksen tiedonantotapaa koskeva säännös muutettiin siten, että tiedot voidaan antaa sekä sähköisesti että Verohallinnon lomakkeella. Uusi päätös tuli voimaan 15.3.2016 ja sitä noudatetaan tietoihin, jotka annetaan vuoden 2016 tammikuulta.

Hallinto-oikeuden Verohallinnolle palauttaman päätöksen käsittely viivästyi Konserniverokeskuksessa lainvastaisesti

Helsingin hallinto-oikeuden 15.11.2013 antaman lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpano kesti Verohallinnossa vuoden 2015 huhtikuuhun ja yhtiölle maksettiin tämän lainvoimaisen päätöksen mukaiset veronpalautukset vuoden 2015 huhtikuun puolivälissä. Päätöksen täytäntöönpano kesti siten kokonaisuudessaan Verohallinnossa 17 kuukautta.

Arvioitaessa, oliko käsittely viivästynyt viranomaisessa, oikeuskäytännön perusteella arvioitiin asian käsittelyn keston lisäksi erityisesti asian laatua ja laajuutta, asianosaisen ja viranomaisen toimintaa sekä asian merkitystä asianosaiselle. Asiakirjaselvityksen perusteella hallinto-oikeuden päätöksellä 15.11.2013 palautettuja uudelleen toimitettavia verotuksia alettiin käsitellä Verohallinnossa vasta vuoden 2015 maaliskuussa, jolloin

yhtiölle lähetettiin 13.3.2015 päivätty kuulemis-kirje. Yhtiö antoi vastauksensa 1.4.2015 ja verotukset toimitettiin päätöksillä, joiden maksuspäivä oli 9.4.2015.

Hallinto-oikeuden Verohallintoon uudelleen käsiteltäväksi palauttamat jälkiverotukset olivat siten vireillä noin 16 kuukauden ajan ilman aktiivisia toimenpiteitä. Kun asian käsittelyyn ryhdyttiin, verotukset toimitettiin uudelleen ja veronpalautus maksettiin yhtiölle noin kuukauden kuluessa. Kysymys oli runsaan 700 000 euron suuruudesta veronpalautuksesta ja yhtiön mukaan tällä huomattavalla rahamäärällä ottaen huomioon palautuskoron pienuus on selvää rahoituksellista merkitystä sille.

Käytettävissä olevan selvityksen perusteella hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanossa ei AOA:n arvion mukaan ollut kysymys laajuudesta ja laadultaan vaativasta asiasta, sillä kun asian käsittelyyn ryhdyttiin, päätös saatettiin panna täytäntöön noin kuukaudessa. Asia oli kuitenkin Konserniverokeskuksessa noin 15 kuukauden ajan vireillä ilman minkäänlaisia aktiivisia toimenpiteitä. Palautettavalla huomattavalla veromäärällä oli rahoituksellista merkitystä yhtiölle. Lisäksi kysymys oli verotukseen liittyvästä oikeudenkäynnistä, joka alkoi jo vuonna 2007.

AOA:n mukaan hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanon noin 17 kuukauden kesto Verohallinnossa oli pidettävä kohtuuttomana. Näillä perusteilla hän katsoi, että kysymyksessä oli ollut perusoikeusloukkaus, joka on kohdistunut ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ja 13 artiklassa sekä perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeuteen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja tehokkaaseen oikeussuojakeinoon.

Asiassa oli kysymys Verohallinnossa tapahtuneesta tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanon lainvastaisesta viivästyisestä. Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetulla lailla (hyvityslaki) asianosaiselle annetaan oikeussuojaa ihmisoikeussopimuksen edellyttämällä tavalla kansallisella oikeussuojakeinolla myös silloin, kun hallintoasiasa koskeva oikeudenkäynti viivästyy.

Asianosaisella on lain nojalla oikeus saada valtion varoista kohtuullinen hyvitys. Hyvityslain tuomioistuinta koskevia säännöksiä sovelletaan myös valitusasioita käsitteleviin muutoksenhakulautakuntiin. Sen sijaan lakia ei sovelleta tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanoon Verohallinnossa.

AOA:n mukaan vaatimus perus- ja ihmisoi-
keuksien tehokkaasta toteutumisesta edellyttää, että myös tilanteessa, jossa Verohallinto on lainvastaisesti viivytellyt lainvoimaisen tuomioon täytäntöönpanoa, asianosaisella on oikeus korvaukseen menettelyn aiheuttamasta huolesta, epävarmuudesta ja muusta niihin rinnastettava haitasta.

AOA saattoi esityksensä yhtiön oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja tehokkaan oikeus-
suojakeinon loukkaamisen hyvittämisestä Verohallinnon tietoon. Tässä tarkoituksessa hän lähetti niille jäljennöksen tästä päätöksestä. Hän pyysi Verohallintoa ilmoittamaan viimeistään 31.3.2016, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä hyvittämisestä on antanut aihetta (976/4/15*).

Ajoneuvoveron erän liikamaksusta perusteeton ajoneuvon käyttökielto

Trafi oli asettanut ajoneuvoja käyttökieltoon, kun ajoneuvoveron maksuerää oli maksettu liikaa. AOA totesi, että tässä tilanteessa, jossa verovelvollinen kesken verokauden muuttaa veron maksun eräisyyttä koskevaa valintaa ja maksaa veroa enemmän kuin ennen verokauden alkua oli ilmoittanut, vero tai sen erääntynyt osa on kuitenkin tosiasiallisesti suoritettu määräajassa. Verovelvollinen on voinut suorittaa veroa enemmän kuin pienin neljän erän summa, mutta vähemmän kuin yhden erän mukainen koko vero. Hän on kuitenkin maksanut veroa enemmän ja käyttäessään verolipun viitenumeroa, hän on osoittanut laissa tarkoitettulla tavalla, minkä veron suorituksesta on ollut kysymys.

AOA:n mukaan tällöin ei ole ollut kysymys myöskään ajoneuvoverolaissa tarkoitettua veron suorittamisesta käyttäen puutteellisia tai

virheellisiä tietoja. Verolipussa ei ilmoiteta, että veroa voi suorittaa vain käyttämällä erälukumäärän mukaista summaa ja että jonkin muun summan, myös suuremman summan, maksaminen johtaa käyttökieltoon. Lain esitöiden mukaan puutteellinen tai virheellinen suoritus koskee nimenomaisesti verolipun viitenumerotietoa, jonka perusteella tietojärjestelmä kohdentaa suorituksen oikealle verolle. Verovelvollisen ei voida edellyttää tietävän sitä, että Trafín tietojärjestelmä on ohjelmoitu siten, että tilanteessa, jossa veroa on suoritettu enemmän, se ei lainkaan tunnista suoritusta, vaikka maksaja on käyttänyt oikeaa viitenumeroa.

AOA:n mukaan Trafín menettely asiassa ei täyttänyt perusoikeutena turvattuun oikeusturvaan kuuluvia hyvän hallinnon oikeusperiaatteita. Asiakkaalla on oikeus luottaa siihen, että kun hän suorittaa veron ennen eräpäivää ja maksaa sitä enemmän kuin erääntyneen määrän käyttäen verolipun viitenumeroa, tämä hänen suorituksensa kohdistuu verolipulla ilmoitetun veron maksumaksi. Viranomaisen tietojärjestelmästä johtuva ajoneuvon käyttökielto on suhteeton seuraamus verovelvolliselle, joka on tosiasiallisesti pyrkinyt suorittamaan veroa enemmän ja siten lyhentämään nopeammin koko verokaudelta maksettavaa veroaan.

Kun tietojärjestelmän ongelma oli ollut Trafín tiedossa, AOA:n mielestä ei ole riittävää, että järjestelmää pyritään korjaamaan vasta vuoden 2015 loppuun mennessä päättyvän kehitysprojektin yhteydessä. Erityisesti merkittävää julkista valtaa käyttävän veronkantoviranomaisen velvollisuutena on huolehtia siitä, ettei sen tietojärjestelmä aiheuta asiakkaille lainvastaisia ja virheellisiä seuraamuksia. AOA saattoi käsityksensä Trafín laiminlyönnistä korjata tietojärjestelmän toiminta asianmukaiseksi viraston tietoon (3450/4/14*).

4.21

Ympäristöasiat

Ympäristöasioiksi tilastoidaan lähinnä kaavoitus- ja rakentamisasiat, luonnon- ja ympäristönsuojelu-, ympäristölupa-, ympäristöterveydenhuolto- ja jätehuoltoasiat sekä ympäristöministeriön hallinnonalalle kuuluvat vesiasiat. Näitä asioita käsitellään kuitenkin monissa eri viranomaisissa. Ympäristökantelut kuuluivat AOA *Maija Sakselinin* ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Erkki Hännikainen*, mutta ympäristöasioita esittelivät myös muut esittelijät.

4.21.1

LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA JA MUUTOKSIA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ

Lainsäädännössä ei tapahtunut olennaisia muutoksia. Uusi ilmastolaki tuli voimaan 1.6.2015. Ilmastolaki on luonteeltaan valtion viranomaisia koskeva puitelaki, johon ei sisälly eri toimialoja koskevaa aineellista lainsäädäntöä. Laissa säädetään muun muassa ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmästä. Ilmastolain toimeenpano aloitetaan laatimalla keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma, joka tulee valtioneuvoston hyväksyttäväksi tällä vaalikaudella. Suunnitelma sovitetaan tarvittavilta osin yhteen muun energia- ja liikennepolitiikan suunnittelun kanssa. Vuoden aikaan tuli myös voimaan joukko vähäisempiä säädösmuutoksia, joiden tarkoituksena yleensä oli vähentää sääntelyä ympäristönsuojelun tasosta silti tinkimättä.

Hallituksen päätös 18 itsehallintoalueen perustamisesta sekä aluehallintouudistus tulevat aiheuttamaan huomattavia muutoksia ympäristöhallinnon organisaatiossa ja eri viranomaisten tehtävissä. Muutos merkitsee ilmeisesti ELY-keskusten lakkauttamista ja niiden tehtävien siirtämistä pääosin itsehallintoalueille/maakunnille

ja osin muille viranomaisille. Uudistus muuttaa myös kuntien ja aluehallintovirastojen ympäristötehtäviä.

Ympäristöministeriö antoi 18.12.2015 oman taustaselvityksensä itsehallintoalueille siirrettävistä tehtävistä. Selvitysmies Lauri Tarastin 26.1.2016 luovuttaman ehdotuksen mukaan ELY-keskukset lakkautettaisiin ja niiden tehtävät siirrettäisiin uusille maakunnille. Lisäksi maakunnille tulisi järjestämisvastuu kunnille nykyisin kuuluvista rakennusvalvontatehtävistä. Kunta tai kunnat yhdessä, jotka täyttäisivät maankäyttö- ja rakennuslaissa myöhemmin säädettävät rakennusvalvonnan palvelujen tuottamisen vähimmäisedellytykset, voisivat kuitenkin halutessaan hoitaa itse rakennusvalvonnan.

Osa ELY-keskuksissa hoidettavista ympäristöministeriön hallinnonalan tehtävistä siirrettäisiin aluehallintovirastoille, joille annettaisiin valtakunnallinen toimivalta. Aluehallintovirastoille koottaisiin ELY-keskusten ympäristövaikutusten arviointitehtävät, ympäristönsuojelun valvonta ja luonnonsuojelutehtävät sekä aluehallintovirastojen nykyiset ympäristölupatehtävät. Aluehallintovirastoista puolestaan siirrettäisiin Eviralle ja maakunnille ympäristöterveydenhuollon tehtävät.

4.21.2

LAILLISUUSVALVONTA

Kuten aikaisemminkin, kantelut koskivat yleensä kunnallisia ympäristöviranomaisia, mutta myös alueellisia ympäristökeskuksia ja aluehallintovirastoja, ympäristöministeriötä sekä muita yksittäisiä ympäristöviranomaisia.

Usein OA:lta haettiin apua sen jälkeen, kun kaikki säännönmukaiset muutoksenhakukeinot oli jo käytetty. Monissa kanteluissa OA:ta pyydettiin

tiin muuttamaan viranomaispäätöstä. Päätöksen muuttaminen ei kuitenkaan kuulu OA:n toimivaltaan. Toisaalta entistä useammassa kantelussa OA:ta pyydettiin puuttumaan asiaan, jonka käsittely oli vielä kesken ja lain tarjoamat muistutuskenteko- ja valitusmahdollisuudet olivat vielä käytettävissä. OA ei yleensä puutu tällaiseen vireillä olevaan asiaan. OA:n tehtävänä ei ole ottaa kantaa tai vaikuttaa siihen, miten toimivaltaisen viranomaisen tulee ratkaista sen päättämälänsä kuuluva asia.

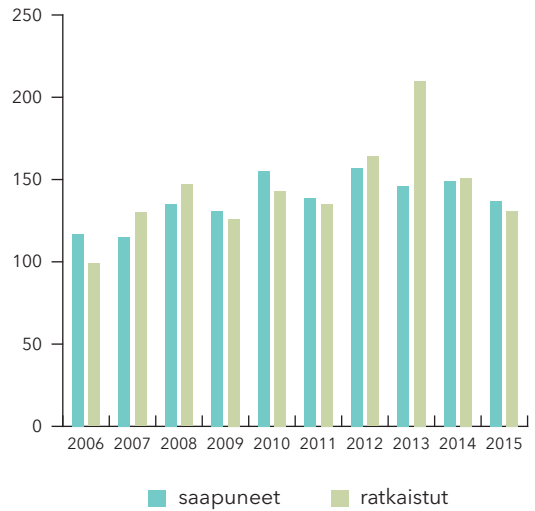
Ympäristöasioissa kannellaan yhä enemmän myös siitä, että kansalaisten osallistumismahdollisuudet ja tiedottaminen on ollut riittämätöntä elinympäristöön kohdistuvassa päätöksenteossa ja, että asianomaisia ei ole lain edellyttämällä tavalla kuultu päätöksenteossa. Usein kysymys on kuitenkin ollut siitä, että mielipidettä ei ole voitu ottaa huomioon.

Ympäristöasioille on tyypillistä, että asiaa on käsitelty usea eri viranomainen, joiden sovellettavana on samanaikaisesti lukuisia eri lakeja. Usein kantelun kohteena olevat tapahtumat ulottuvat pitkälle aikavälille. Kanteluiden tutkintaa koskeva kahden vuoden sääntö kuitenkin voi rajoittaa tutkintaa, jollei erityistä syytä sitä vanhempien asioiden tutkimiseksi ole. Vakavaa lainvastaista menettelyä tai perusoikeuksien loukkauksia todetaan ympäristöasioissa vain harvoin.

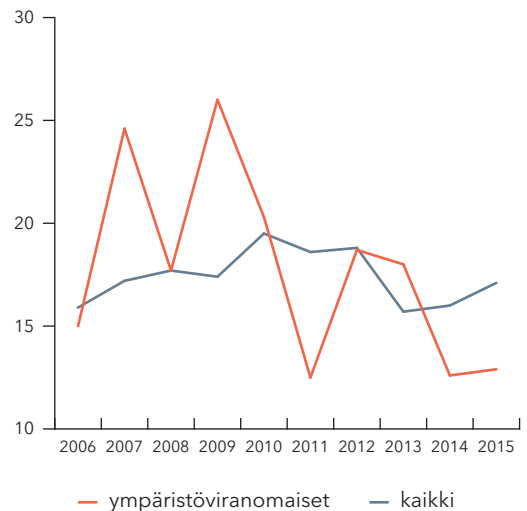
Vuonna 2015 ratkaistuja kanteluita oli 131 kpl. Saapuneita uusia kanteluita oli hieman enemmän eli 137 kpl. Oikeusasiamiehelle tulleista kanteluista kaksi siirrettiin ELY-keskuksen käsiteltäväksi.

Toimenpideratkaisujen määrä laski ympäristöasioissa jonkin verran ja oli hieman alhaisempi kuin asiaryhmissä keskimäärin. Vuonna 2015 noin joka kahdeksas ratkaistu kantelu antoi aiheutta OA:n toimenpiteisiin. Ratkaisuissa kiinnitettiin huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai perusoikeuksien toteutumista edistäviin yleisiin näkökohtiin. Varsin monessa yksittäisessä kanteluasiassa ei havaittu lainvastaista menettelyä.

Noin puolet kanteluista koski rakennusvalvontaa, rakennus- ja poikkeamislupia ja kaavoitusta. Kanteluita tuli myös ympäristövalvontaan ja -lupien sekä muun muassa ympäristöterveydenhuol-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2006–2015



Toimenpideprosentti vuosina 2006–2015

toon sekä vesihuoltoon liittyvistä asioista. Käsiteltävänä oli myös useita tuulivoiman rakentamiseen eri tavoin liittyviä kanteluja (304, 4149 ja 5186/4/14 sekä 442 ja 2637/4/15), mutta niissä oli usein kysymys vireillä olevista asioista, joita ei enemmälti tutkittu.

Rakennus- ja ympäristövalvontaa sekä ympäristöterveydenhuoltoa koskevissa asioissa kanneltiin usein siitä, että asiassa ei ole ryhdytty valvontatoimenpiteisiin tai että toimenpiteet eivät ole olleet riittäviä. Tällöin kantelijalle annettiin ohjaus siitä, että hänellä oli mahdollisuus saattaa asia valvonta-asiana vireille viranomaisessa. Valvontaviranomaisten huomiota kiinnitettiin jälleen siihen, että asianosaiselle tulee antaa valituskelpoinen ratkaisu.

Yhdessä ratkaisussa oli kysymys poikkeamis- ja rakennuslupien saannin huomattavasta viivästyisestä rakennuspaikan hallintaepäselvyyksien ja lukuisten valitusten vuoksi (9/4/15). Käsiteltävänä oli myös kantelu luvantarvetta koskevasta neuvonnasta tilanteessa, jossa toimenpideluvan saanut asuinkerrostalon maalämpöjärjestelmä joudutaan ehkä purkamaan, kun myöhemmin tarpeelliseksi osoittautunutta vesilain mukaista lupaa ei ole saatu (4581/4/15). Lisäksi eräs ratkaisu liittyi muun muassa venelaiturin vesilain mukaisen luvan valvontaan (5133/4/14).

Ympäristöterveydenhuoltoon liittyvät kantelut koskivat yleensä asunnossa mahdollisesti olevaa terveyshaittaa, mutta myös koulujen ja päiväkotien home- ja sisäilmaongelmista kanneltiin. Koulujen ja päiväkotien osalta kantelut voivat koskea kuntaa toiminnan järjestäjänä, tilojen ylläpitäjänä tai rakennuslupa- ja terveydensuojeluviranomaisena. Kantelut voivat koskea myös työsuojeluviranomaisia. Näitä kanteluja saattoi siten tulla tutkituksi myös asianomaisen hallinnonalan kanteluina. Ympäristöasioina käsiteltiin lähinnä ne kantelut, joiden pääasiana oli terveydensuojelu- tai rakennuslupaviranomaisten menettely.

Eräässä tapauksessa korjattiin korjausavustuspäätös avustuksen saajan vahingoksi ilman tämän suostumusta. Avustus oli vastoin säännöksiä myönnetty myös vesivahinkoon, johon oli jo maksettu korvausta vakuutuksesta. Rakennustar-

kastaja oli menetellyt hallintolain vastaisesti, kun hän oli ilman asianomaisen suostumusta poistanut aikaisemman päätöksen ja ratkaissut asian uudelleen siten, että avustus oli vesivahingon osalta poistettu. Rakennustarkastajan ei kuitenkaan katsottu menetelleen virheellisesti, kun hän ei sittemmin ollut maksanut avustusta alkuperäisen päätöksen perusteella vesivahingon osalta, vaikka avustuksen saajan poika oli sitä vaatinut (5247/4/14).

Lisäksi ratkaistiin kantelu, joka koski kivenlouhimon ympäristö- ja maa-aineslupien valvontaa ja mahdollisuuksia ehkäistä räjäytysten ehkä aiheuttamia ympäristövahinkoja. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle kuului valvoa räjäytyksiä koskevia lupamääräyksiä siltä osin kuin niistä oli ympäristönsuojelulain nojalla ympäristöluvassa asetettu. Räjäytystoiminnan valvonta ja räjäytysvahinkojen ennalta ehkäisy eivät muutoin kuuluneet kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviin (3985/4/14).

Yksi kantelu koski viranomaisten menettelyä motocrossradan ympäristöluvan käsittelyssä ja päätöksestä tiedottamisessa. Lupahakemus oli käsitelty talvella. Hakemuksen vireille tulossa ja päätöksen antamisesta oli ilmoitettu laillisesti, mutta lain minimivaatimusten mukaan, jolloin tieto hakemuksesta ja päätöksestä ei ollut saavuttanut ajoissa kesämökkiläisiä. Kantelijat olivat tulkosetta käyttäneet kaikki ylimääräiset muutoksenhakukeinot. Myöskään oikeusasiamies ei voinut heitä enää asiassa auttaa (5406/4/14).

4.21.3 RATKAISUJA

AOA moitti Ahvenanmaan viranomaisia kompostointilaitoksen valvonnassa

Kunnassa oli toiminut viimevuosikymmenen puolivälistä alkaen kaksi vierekkäistä biojätteen kompostointilaitosta, joista toisessa kompostoidaan myös eläinperäistä teuras- ym. jätettä. Toiminta edellyttää ympäristölupaa ja eläinperäisen jätteen osalta myös EU:n ns. sivutuoteasetuksen

mukaista hyväksyntää, jonka Ahvenanmaalla antaa maakuntahallitus.

AOA moitti Ahvenanmaan ympäristö- ja terveysuojeluviranomaista (ÅMHM) kompostointilaitosten ympäristölupahakemusten käsittelyn viivästyttämisestä. Toisen laitoksen ympäristölupa oli voimassa, mutta luvan tarkistamista koskevan hakemuksen käsittely oli kestänyt jo yli neljä vuotta. Eläinperäistä jätettä käsittelevän laitoksen ympäristölupa oli rauennut. Laitos oli toiminut tämän jälkeen yhden vuoden. Toiminnanharjoittaja oli vasta sen jälkeen jättänyt ÅMHM:n kehoituksesta uuden ympäristölupahakemuksen, jonka käsittely oli kestänyt jo yli kolme vuotta. Näin pitkä hakemusten käsittelyaika ei ollut hyväksyttävä. ÅMHM:n tuli huolehtia siitä, että nämä hakemukset käsitellään asianmukaisella tavalla viivytyksettä.

Maakuntahallituksen antaman hyväksynnän mukaan eläinperäisten jätteiden kompostoinnissa tuli noudattaa ns. sivutuoteasetusta, joka asetti eläinperäisen jätteen kompostoinnille lisävaatimuksia ympäristöluvan edellytysten lisäksi. Kompostointilaitoksella oli ollut jo toimintansa alusta alkaen ongelmia saavuttaa hygienisoinnin vaatima lämpötila. Maakuntahallitus oli tyytynyt pyytämään lisäselvityksiä ja antamaan lisämääräyksiä lämpötilamittauksista ja näytteidenotosta.

Tilanne oli jossain määrin korjaantunut, mutta selvityksen mukaan vaaditun lämpötilan saavuttamisessa oli edelleen puutteita. Puutteet olivat jatkuneet jo pitkään ja tilanne näytti muodostuneen pysyväksi. AOA:n mielestä valvontaviranomaisena maakuntahallituksen tulisi näissä olosuhteissa selvittää, onko asiassa annettujen kehoitusten ja määräysten sijasta syytä ryhtyä muihin sivutuoteasetuksen mukaisiin toimenpiteisiin, joista on säädetty myös vuonna 2015 voimaan tulleessa sivutuotelaisissa.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 31.12.2015, DNRO 2846/4/14,
ESITTELIJÄ ERKKI HÄNNIKÄINEN

Viranomaisen toimivallan käyttö väärässä tarkoituksessa

AOA ratkaisi kaksi kantelua, joissa viranomainen oli käyttänyt toimivaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin, mihin se on tarkoitettu. AOA kiinnitti viranomaisten huomiota siihen, että viranomainen voi käyttää lakiin perustuvaa toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, joka on laissa määrätty. Hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaate kieltää käyttämästä toimivaltaa muihin tarkoituksiin kuin lainmukaisen tehtävän tai tavoitteen toteuttamiseen. Molemmat ratkaisut liittyivät rakennusvalvontaan.

Omakotitalon myyjä oli kääntynyt kunnan rakennuslupainsinöörin puoleen sen jälkeen, kun ostaja oli reklamoinut rakennuksen virheistä myyjälle. Rakennuslupainsinööri oli suorittanut tarkastuksen omakotitalossa selvittääkseen mahdollisia rakennusvirheitä ja voidakseen siten ottaa kantaa reklamaation aiheellisuuteen. Rakennuslupainsinööri ei ollut asianmukaisesti selvittänyt ostajalle, että hänen käyntinsä liittyi kiinteistönkauppaa koskevan riidan selvittämiseen, eikä rakennusvalvonnan lakisääteisiin tehtäviin. Ostaja oli tämän vuoksi antanut ehkä virheellisin tiedoin suostumuksensa tarkastukseen.

Rakennuslupainsinöörin oikeusasiamiehelle antaman selvityksen mukaan kyse olisi ollut jälkitarkastuksesta, joka liittyi rakennuksen käyttöön-ottokatselmuksella annettuun korjauskehoitukseen. Sama rakennuslupainsinööri oli kuitenkin hyväksynyt rakennuksen siltä osin huomautuksista loppukatselmuksessa.

Toisessa kanteluasiassa kunnan mittaustoimi oli aikaisemmin suorittanut rakennusvalvonnan pyynnöstä mittauksia naapureiden puolin ja toisin vireille saattamissa rakennusvalvonta-asioissa, jotka oli jo lainvoimaisesti ratkaistu. Toinen osapuoli oli myöhemmin kääntynyt mittaustoimen puoleen ja pyytänyt mittaustuloksia (asiakirjoja) naapurin tontille rakennetun aidan korkeudesta, koska hän epäili, ettei se ei ollut myönnetyn luvan mukainen. Aidan korkeutta ei ollut mitattu,

mutta mittaustoimi päätti omasta aloitteestaan suorittaa aidan korkeuden tarkistusmittauksen voidakseen toimittaa tiedon kysyjälle.

Mittaustoimi oli tämän jälkeen ilman ennakkoilmoitusta suorittanut tontilla aidan korkeuden mittauksen, jossa tietoa pyytänyt naapuri oli ollut läsnä. Tontinomistajalle ei ollut kerrottu selvää syytä mittaukselle, eikä perustetta naapurin läsnäololle. Mittaustoimen oikeusasiamiehelle antaman selvityksen mukaan kyse oli ollut kanta-kartan ylläpitoon liittyvästä mittauksesta, johon sillä oli lain mukaan oikeus.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖKSET 30.11.2015,
DNRO 5166/4/14 JA 18.9.2015, DNRO 2897/4/14,
ESITTELIJÄ ERKKI HÄNNIKÄINEN

Maanomistajan konsultin käyttö asemakaavan laatimisessa

AOA oli kahden eri kunnan menettelyä koske-
neen kantelun perusteella ottanut omasta aloit-
teestaan tutkittavaksi, voidaanko asemakaavan
tai sen muutoksen laatijaksi hyväksyä maanomis-
taja tai maanomistajan konsultti.

Ratkaisussaan AOA totesi, että yksityiselle
maanomistajalle ei ole säädetty oikeutta muun
asemakaavan kuin ranta-asemakaavan ehdotuksen
laatimiseen omistamalleen alueelle. Muun asema-
kaavan laatimisesta vastaa kunta. Maanomistaja
voi kuitenkin esittää alueensa kaavoittamista, mi-
tä esitystä on pidetty kunnalle tehtynä hakemuk-
sena. Tällainen esitys voinee sisältää luonnoksen
kaavaksi. Lähtökohtaisesti kaavan laadintatehtä-
västä vastaa tällöin kunta tai kunnan konsultti
niin kuin kunnan muidenkin kaavojen.

AOA:n mukaan asemakaavan laatimisen an-
taminen maanomistajan tai maanomistajan palk-
kaaman konsultin tehtäväksi voi olla jossain mää-
rin ongelmallista ennen kaikkea siinä, että se voi
heikentää yleistä luottamusta kaavoituksen ob-
jektiivisuuteen ja puolueettomuuteen. Sen vuoksi
AOA korosti, että kaavan laatiminen on tärkeää
toteuttaa siten, että myös kuntalaisille on selvää,

että kaavan lainmukaisesta laatimisesta ja päätök-
senteosta on aina vastuussa kunta.

AOA korosti, että kunnan tulee aina huoleh-
tia siitä, että alueiden käytön suunnittelun tavoit-
teet otetaan kaavoituksessa huomioon. Kunnan
on huolehdittava siitä, että se vastaa kaavan laa-
dinnasta siten, ettei kaavoitettavan alueen maan-
omistajan intressit tosiasiaassa ohjaisi kaavapro-
sessia tai muutoin vaikuttaisi siihen, ettei asema-
kaavassa tulisi kunnan asukkaiden tarpeiden mu-
kaisesti osoitetuksi alueita yhdyskuntarakenta-
misen, asumisen, liike- ja toimistorakentamisen
sekä teollisuuden tarpeisiin samoin kuin myös
muun muassa virkistykseen ja palveluihin.

Vaikka kaavan laadintatehtävästä huolehtisi
alueen omistaja tai maanomistajan tuohon teh-
tävään ottama konsultti, kaavaa laadittaessa tu-
lee noudattaa laissa säädettyä menettelyä. Asema-
kaavan hyväksyminen ja kaavan laatimiseen kuu-
luvat vuorovaikutus- ja muut menettelyt ovat jul-
kisen vallan käyttöä, mitä kunta ei voi luovuttaa
ulkopuolisille.

Laissa säädetyn kaavoitusmenettelyn ja vuo-
rovaikutuksen sekä päätöksenteon on tarkoitus
turvata mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kaa-
van valmisteluun ja turvata, että kaavan hyväksy-
misen edellytykset tulevat selvitettyiksi kunnan
asianomaisessa toimielimessä sen päättäessä kaa-
van hyväksymisestä.

AOA:n mukaan maanomistajan konsultin
käytön sallittavuutta harkittaessa eräänä huo-
mionarvoisena seikkana on myös se, että kun-
nan ja muiden julkisyhteisöjen on kilpailutetta-
va pääsääntöisesti kaikki hankintansa. Jos ase-
makaavaehdotuksen laatimisesta huolehtiminen
annetaan maanomistajalle ja maanomistajan kon-
sultti hyväksytään tähän tehtävään, mahdollisen
kilpailuttamisvelvoitteen kiertämiseksi, menette-
lyä voitaneen pitää tarkoitussidonnaisuusperiaat-
teen vastaisena.

AOA lähetti jäljennöksen päätöksestään tie-
doksi ympäristöministeriölle ja Suomen Kunta-
liitto ry:lle.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 18.12.2015,
DNRO 3737/2/13*, ESITTELIJÄ TERHI ARJOLA-SARJA

Rakennusvalvonnan olisi tullut selvittää kanavasulkujen poistamisen lainmukaisuutta

Oikeusvaikutteisen rantaosayleiskaavan suojelumääräysten mukaan alueella sijaitsee kulttuurihistoriallisesti tärkeä kanava tai voimalaitos. Alueen rakennuskanta, rakenteet ja lähiympäristö tulee säilyttää. Alueella olevia rakennuksia ja rakenteita ei saa purkaa eikä niiden ulkoasua muuttaa siten, että niiden kulttuurihistoriallisesti arvokas luonne turmeltuu. Kanava sisältyi myös Museo-iraston laatimaan inventointiin Valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt (RKY 2009).

Kantelija oli ensin pyytänyt ELY-keskusta selvittämään, miksi kanavan sulkulaitteet oli poistettu, ja tiedustellut ELY-keskuksen mahdollisista toimenpiteistä asiassa. ELY-keskuksen ympäristö- ja luonnonvarat -vastualueen antamassa vastauksessa todettiin, että Liikennevirastolta saadun tiedon mukaan silloinen Merenkulkulaitos oli poistanut sulkuportit Senaatti-kiinteistön vaatimuksesta. Poistamisen syyksi oli ilmoitettu porttien huono kunto. ELY-keskus totesi vastauksessaan, ettei sillä ollut aihetta jatkotoimenpiteisiin asiassa vesilain valvonnan osalta ja, että kaavan noudattamisen valvonta kuuluu kunnan tehtäviin.

Kantelijan mukaan kunnan rakennusvalvonassa annettiin ymmärtää, ettei asiaa kannata selvittää. Kunnan ympäristölautakunnan selvityksen mukaan rakennusvalvonta oli jo vuonna 2010 ilmoittanut kanavasulkujen poistamisesta puhe-imitse ELY-keskuksen rakennettuun kulttuuriympäristöön liittyviä asioita hoitaneelle viranhaltijalle, kun sulkujen poistaminen oli havaittu. ELY-keskus ei ollut sen jälkeen ollut yhteydessä rakennusvalvontaan asiasta.

AOA totesi, että toimivalta ryhtyä tehokkai- siin valvontatoimenpiteisiin ja muun muassa kaa- van suojelumääräysten vastaisen tilanteen oikai- semiseen, tarvittaessa viime kädessä hallintopak- kokeinoin, kuuluu maankäyttö- ja rakennuslain no- jalla kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle.

ELY-keskuksella ei ollut vastaavanlaista toimiva- ltaa puuttua asiaan. ELY-keskus ei siten ollut me- netellyt lainvastaisesti.

AOA katsoi, että kantelijan käytyä kunnan ra- kennusvalvonassa keskustelemassa kanavasul- kujen poistamisasiasta tammikuussa 2014 raken- nusvalvonnan olisi ollut perusteltua viimeistään tuossa vaiheessa ryhtyä valvonta-asiana ainakin selvittämään sulkujen purkamistoimenpidettä sen arvioimiseksi, olisiko asiassa ollut aihetta joi- hinkin jatkotoimenpiteisiin. Rakennusvalvonnan olisi myös ollut syytä viimeistään tuolloin tiedus- tella ELY-keskuksesta, miten rakennusvalvonnan ELY-keskuksen viranhaltijalle sulkujen poistami- sesta vuonna 2010 tekemän ilmoituksen osalta oli ELY-keskuksessa mahdollisesti menetelty.

Toisaalta ELY-keskuksen tehtäviin kuuluu maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten kunnan tehtävien ohjaamista ja lain noudattamisen sil- mälläpitämistä. AOA korosti, että ELY-keskuksen on syytä pitää silmällä kaavojen suojelumääräyk- sillä suojeltuja kulttuurihistoriallisesti merkittä- viä ympäristökohteita ja niihin kohdistuvia toi- menpiteitä. Sikäli kuin ELY-keskus havaitsisi, et- tä kaavamääräysten vastainen kajoaminen suojel- tuun kohteeseen ei näyttäisi tulevan käsiteltyksi valvonta-asiana kunnan rakennusvalvonassa, ELY-keskuksen olisi aiheellista vähintäänkin olla yhteydessä rakennusvalvontaan ja neuvomalla ohjata rakennusvalvontaa asian käsittelemiseen.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 29.1.2015,
DNRO 532/4/14, ESITTELIJÄ JOUNI TOIVOLA

Kiinteistöpäällikkö oli esteellinen tarjouspyyntöä koskevassa asiassa

Kunnan vt. kiinteistöpäällikön olisi esteellisenä tullut pidättäytyä hankintaa koskevan tarjous- pyynnön laatimisesta ja lähettämisestä. Vt. kiin- teistöpäällikkö oli laatinut ja lähettänyt tarjous- pyynnön koulun käyttövesipumpun uusimisesta kahdelle yritykselle. Toinen niistä oli komman- diittiyhtiö, jonka vastuunalainen yhtiömies oli hänen veljensä.

Hallintolain mukaan virkamies on esteellinen, jos hänen läheisensä on asianosainen. Lisäksi veljelle oli katsottava olleen odotettavissa hallintolaissa tarkoitettua erityistä hyötyä yhtiön tarjouksen mahdollisesta hyväksymisestä ja tilauksen toteutumisesta. Vt. kiinteistöpäällikkö itse oli myös kyseisen kommandiittiyhtiön äänetön yhtiömies. Se, että kommandiittiyhtiön äänetön yhtiömies virkamiehenä laati ja lähetti yhtiölle tarjouspyynnön, oli omiaan vaarantamaan luottamuksen hänen puolueettomuuteensa hallintolain 28 §:n yleislausekkeessa (jos luottamus puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantuu) tarkoitettulla tavalla.

AOA totesi, että tarjouspyynnöllä on olennainen merkitys hankinta-asian käsittelyn ja ratkaisemisen kannalta. Tarjouspyynnön laatiminen ja lähettäminen ovat osa kyseistä hankintaa koskevan hallintoasian valmistelua.

Kunnan tekninen toimi pyysi tarjouksen kunnan kiinteistöjen kunnossapitoon ja huoltoon liittyvästä pienimuotoisia LVI-töitä koskevasta kaksivuotisesta sopimuksesta. Tarjouspyynnön oli laatinut vt. kiinteistöpäällikkönä toiminut rakennustarkastaja. Tarjouspyyntö saatettiin yleisesti tiedoksi paikallislehdessä julkaistulla ilmoituksella.

Tarjouspyyntö ei koskenut jotakin tiettyä konkreettista työtä (tai töitä) eikä sitä ollut suunnattu nimenomaisesti vain tietyille yksilöidylle yrityksille. Toisaalta rakennustarkastajan tiedossa oli täytynyt olla se seikka, että edellä mainittu kommandiittiyhtiö oli yksi niistä alueella toimivista yrityksistä, jotka varsin todennäköisesti olivat kiinnostuneita vastaamaan tarjouspyyntöön.

Kun otettiin huomioon LVI-töitä koskevan tarjouspyynnön merkitys kyseisen kommandiittiyhtiön kannalta AOA katsoi, että rakennustarkastajan olisi ollut esteellisyssyistä perusteltua pidettyä laatimasta myöskään tätä kunnan kiinteistöjen kunnossapitoon ja huoltoon liittyviä LVI-töitä koskevaa tarjouspyyntöä.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 23.10.2015,
DNRO 3052/4/14, ESITTELIJÄ JOUNI TOIVOLA

Pätevyysvaatimuksiin liittyviä ratkaisuja

Käsiteltävänä oli myös kanteluita, jotka liittyivät erilaisiin pätevyysvaatimuksiin.

Yksi ratkaisu koski pääkaupunkiseudun kuntien katutyöohjetta ja siinä 1.1.2015 alkaen asetettuja pätevyysvaatimuksia. Kysymys oli erityisesti siitä, että ohjeen mukaan työmaalla oli oltava ”ainakin yksi henkilö, jolla on voimassa Pääkaupunkiseudun katutyöt -koulutuksella saatu pätevyys”.

AOA kiinnitti kuntien huomiota sen esille tuomiseen, että kyseessä oli vain ei-sitova ohje. Kunnalle ei ollut annettu kunnossapitolaissa oikeutta antaa katutöitä koskevia yleisiä oikeudellisesti sitovia normeja. Kunta voi kuitenkin kunnossapitolain nojalla antaa yksittäistä työhanketta koskevan ilmoituksen johdosta tarpeellisia määräyksiä työn suorittamisesta.

AOA ei ottanut kantaa siihen, voitaisiinko tällaisena määräyksenä asettaa kantelussa tarkoitettu pätevyysvaatimus. Mikäli kyseinen pätevyysvaatimus asetetaan, määräyksen tarpeellisuuden ja lainmukaisuuden voi saattaa rakennusvalvontaviranomaisen ja valittamalla edelleen hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 17.12.2015,
DNRO 4179/4/14, ESITTELIJÄ JOUNI TOIVOLA

Yksi ratkaisu koski sitä, tulisiko rakennuksen energiatodistuksen laatijalta vaadittavasta (koulutuksen korvaavasta) työkokemuksesta saada ennalta tietoja. Kantelija oli pyytänyt luetteloa niistä ”rakennusten energian käyttöön”, sittemmin ”rakennusten energiatehokkuuteen”, liittyvistä tehtävistä, joissa hankittu työkokemus riittää korvaamaan tutkinnon.

Oli kuitenkin hyvin harvinaista, että pätevyyttä haettiin pelkän työkokemuksen perusteella ilman tarvittavaa tutkintoa. Asiaa koskeva säännös oli myös juuri muuttunut. Mitään luetteloa ei voitu antaa, vaan asia ratkaistiin erikseen kussakin tapauksessa. Menettelyssä ei havaittu virhettä.

Ratkaisussa oli kysymys myös oikeusasiamiehen toimivallasta tutkia Rakennus-, LVI- ja kiinteistöalan henkilöpätevyudet FISE Oy:n ja Suomen LVI-liitto ry:n menettelyä kyseisessä asiassa.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 3.3.2015, DNRO 901/4/14,
ESITTELIJÄ ERKKI HÄNNIKÄINEN

Kaksi kantelua liittyi rakennuksen suunnittelijoiden pätevyysvaatimuksiin. Toinen niistä koski ARK-suunnittelua ja toinen LVI-suunnittelua. ARK-suunnittelija piti kunnan käytäntöä liian löysänä, koska hänen mielestään myös epäpäteviä suunnittelijoita oli hyväksytty. LVI-tekniikko taas piti erään toisen kunnan menettelyä laittomana, kun häntä ei enää hyväksytty A-luokan suunnittelutehtäviin. Näissä tapauksissa menettelyssä ei kuitenkaan havaittu virhettä.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖKSET 9.4.2015,
DNRO 760/4/14 JA 7.4.2015, DNRO 840/4/15,
ESITTELIJÄ ERKKI HÄNNIKÄINEN

4.22

Maa- ja metsätalous

Asiaryhmään tilastoitiin maa- ja metsätalousministeriön (MMM) toimialaan kuuluvat asiat. Nii- tä ovat maataloutta, maaseudun kehittämistä ja metsätaloutta koskevien asioiden ohella muun muassa kala-, riista- ja porotalousasiat, maanmit- tausasiat ja kiinteistöjen kirjaamisasiat sekä asiat, jotka koskevat elintarvikkeita ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia. Asiaryhmään kuuluvat MMM:n toimialaan kuuluvien asioiden lisäksi kuntien tie- lautakuntia koskevat asiat ja pääsääntöisesti maa- oikeuksien menettelyä koskevat asiat.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä oli vanhempi oikeusasia- miehensihteeri *Mirja Tamminen*.

4.22.1

TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan uudistukseen liittyvät uudet tukijärjestelmät otet- tiin käyttöön jäsenvaltioissa vuoden 2015 alusta lukien. EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uu- distamista koskevaan lainsäädäntökokonaisuus- teen kuuluu seitsemän Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta sekä lukuisia näiden nojalla annettuja komission delegoituja asetuksia ja ko- mission täytäntöönpanoasetuksia yhteisen maa- talouspolitiikan eri osa-alueilta. Eduskunta hy- väksyi uudistukseen liittyvät muutokset kansal- liseen lainsäädäntöön vuonna 2014 ja ne tulivat voimaan 1.1.2015.

Osa valtioneuvoston asetuksista, jotka sisältä- vät muun muassa eri tukien ja korvausten saami- sen tarkemmat edellytykset, annettiin vasta hel- mi-maaliskuussa. Tukijärjestelmien ja säädösten uudistuessa tukihakemustietojen käsittelyyn ja tukien maksamiseen liittyvät tietojärjestelmät on ollut tarpeen rakentaa uudestaan. Uusien tukijär-

jestelmien toimeenpanolle jäänyt aika on ollut lyhyt. Erityisesti tietojärjestelmien viivästymi- nen aiheutti ongelmia viljelijöille.

Suomen metsäkeskuksen julkisen palvelun yksikön valtakunnallista ja alueellista organisaa- tiorakennetta järjestettiin uudelleen. Metsäkes- kuksen julkisen palvelun yksikön toiminta jakau- tuu valtakunnallisesti toimintojaon mukaisesti. Koko maan kattavia palvelutoimintoja ovat elin- keinopalvelut, metsätieto- ja tarkastuspalvelut ja hallintopalvelut. Elinkeinopalvelujen ja met- sätieto- ja tarkastuspalvelujen työt organisoitiin viidelle palvelualueelle, jotka ovat pohjoinen, itäi- nen, läntinen, kaakkoinen ja eteläinen palvelualue. Metsäkeskuksen tehtäviin ei tullut muutoksia. Eduskunta hyväksyi lain Suomen metsäkeskuk- sesta annetun lain 39 §:n muuttamisesta. Lain siirtymäsäännöstä muutettiin siten, että Suomen metsäkeskuksen liiketoiminnan eriyttäminen myöhennettiin vuoden 2015 lopusta vuoden 2016 loppuun. Maa- ja metsätalousvaliokunta piti mie- tinnössään välttämättömänä, että metsäkeskuk- sen liiketoiminnan eriyttäminen viedään päätök- seen välittömästi, jotta saadaan aikaan kestävä kilpailuneutraali ratkaisu.

Valtion aluehallinnossa kalataloustehtäviä hoi- tavien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) määrää vähennettiin 1.1.2015 alkaen yhdestätoista kolmeen (Varsinais-Suomen, Poh- jois-Savon ja Lapin ELY-keskukset). Tavoitteena oli kehittää kalataloushallintoa niin, että se pys- tyy palvelemaan asiakkaitaan tehokkaasti ja tavoit- teellisesti myös tulevaisuudessa. Toteutetun uu- distuksen taustalla olivat myös valtion aluehallin- non kehittämistoimet, joihin liittyy merkittäviä tehostamisvaatimuksia ja leikkauksia ELY-keskus- ten resurssisiin. Kalataloustehtävistä vastaavat virkamiehet jatkoivat uudessa organisaatioraken- teessa aiemmissa toimipaikoissaan, jotta alueelli- nen asiantuntemus ja palvelut säilyivät mahdolli- simman lähellä asiakkaita.

Eduskunta hyväksyi kalastuslain ja erät siihen liittyvät lait, jotka tulivat voimaan 1.1.2016. Kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksu yhdistettiin yhdeksi kalastonhoitomaksuksi, jonka maksavat kaikki 18–64 -vuotiaat henkilöt, jotka harjoittavat muuta kalastusta kuin ongintaa ja pilkintää. Kalastonhoitomaksu on oikeudelliselta luonteeltaan veronluonteinen maksu. Hallituksen esityksessä viitattiin apulaisoikeusasiamiehen vuodelta 2009 olevaan kannanottoon, jonka mukaan kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksujen keräämisessä oli kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisen. Kalastonhoitomaksun todettiin rinnastuvan luonteeltaan täysin kalastuksenhoito- ja viehekalastusmaksuihin ja sen keräämistä koskevan siten samat edellytykset kuin mainittuja maksuja.

Uuden kalastuslain mukaan kalastonhoitomaksujen keräämisestä vastaa Metsähallitus, joka voi sopia kalastonhoitomaksujen vastaanottamisesta yksityisen palveluntuottajan kanssa. Metsähallituksen on sovittava palveluntuottajan kanssa tehtävän sisällöstä, maksuvarojen tilittämisestä ja muista tehtävän hoitamisen kannalta tarpeellisista seikoista sekä tehtävän suorittamisesta perittävästä kohtuullisesta maksusta, jonka suorittamisesta vastaa kalastonhoitomaksun maksaja.

Vuoden 2015 alussa toimintansa aloitti Luonnonvarakeskus (Luke), joka perustettiin yhdistämällä Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, Metsäntutkimuslaitos, Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos sekä maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen tilastotehtävät. Luken toimialana on uusiutuvien luonnonvarojen kestävään käyttöön perustuvan kilpailukykyisen elinkeinotoiminnan sekä hyvinvoinnin ja maaseudun elinvoimaisuuden edistäminen.

Maanmittauslaitoksen (MML) toimiala laajeni, kun Geodeettinen laitos ja osa maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksesta yhdistettiin MML:ään 1.1.2015. Tavoitteena oli koota MMM:n hallinnonalan tieto- ja paikkatietotehtävät MML:ään. MML muun muassa tuottaa hallinnonalan toimialasidonnaisia tietohallinnon asiantuntija- ja IT-palveluja MMM:n hallinnonalan virastoille ja laitoksille. MML:n kiinteistönmuodostamis- ja kirjaamistehtäviin ei tullut olennaisia muutoksia.

Vuonna 2013 määräaikaisena perustettu eläinsuojeluasiamiehen tehtävä päättyi vuoden lopussa.

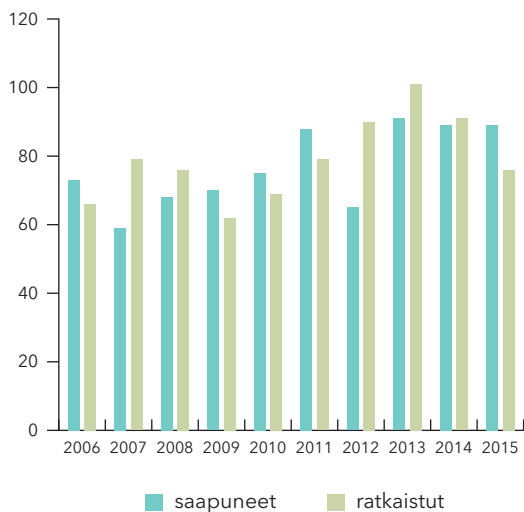
4.22.2

LAILLISUUSVALVONTA

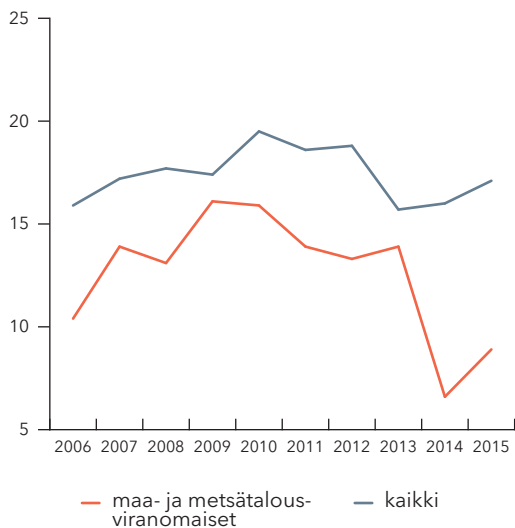
Vuonna 2015 maa- ja metsätalousasioihin tilastoituja asioita tuli vireille 89, mikä oli sama määrä kuin edellisenä vuonna. Vuoden aikana ratkaistiin 76 asiaa. Kantelun kohteena olivat useimmiten maanmittausasiat, eläinten hyvinvointiin liittyvät asiat sekä maatalouden tukia koskevat asiat. Muissa kanteluissa oli kysymys esimerkiksi kuntien tielautakuntien toimituksista, menettelystä päätettäessä hirven pyyntiluvista ja virkamiesoikeudellisista asioista.

Maanmittaustoimituksia koskevat kantelut koskivat eri maanmittaustoimituksia, useimmiten yksityistietoimituksia, halkomisia ja rajankäyntejä. Kanteluissa oli kysymys esimerkiksi asianosaisten kuulemisesta toimituksessa ja kiinteistötoimitusmaksun määrittämisestä. Eläinten hyvinvointiin liittyvät kantelut koskivat muun muassa eläinsuojelutarkastuksia ja toimenpiteitä, joihin eläinsuojeluviranomainen oli asiassa ryhtynyt tarkastuksessa tehtyjen havaintojen johdosta. Kertomusvuonna tehdyissä maatalouden tukia koskevissa kanteluissa oli kysymys muun muassa viljelijätukien muuttuneista maksuajankohdista ja muutoksista tukiehdoissa.

Asiaryhmään kuuluu monia viranomaisia ja muita julkista tehtävää hoitavia tahoja. Kantelut koskivat muun muassa MMM:ää, Elintarviketurvallisuusvirastoa (Evira), Maaseutuvirastoa, MML:ää, ELY-keskuksia, kuntien tielautakuntia, kunnaneläinlääkäreitä ja aluehallintovirastoja (AVI), poronhoitolain mukaista arvioimislautakuntaa, Suomen riistakeskusta, riistanhoitoyhdistyksiä, Suomen metsäkeskusta ja Metsähallitusta. Suomen riistakeskus, riistanhoitoyhdistykset, Suomen metsäkeskus ja Metsähallitus kuuluvat oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin silloin, kun on kysymys niiden hoitamasta julkisesta tehtävästä. OA:lle kanneltiin asioista, joissa kysymys oli selkeästi Metsähallituksen liiketoiminnasta ja joita OA:lla ei ole toimivaltaa tutkia.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2006–2015



Toimenpideprosentti vuosina 2006–2015

4.22.3

TARKASTUKSET

AOA:n tarkastuskohteena oli Etelä-Suomen AVI:n peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastualueen ympäristöterveydenhuoltoyksikkö. Tarkastus koski erityisesti eläinten hyvinvointiin liittyviä tehtäviä. Tilaisuudessa keskusteltiin eläinsuojelutarkastuksiin liittyvistä kysymyksistä ja viranomaisyhteistyöstä eläinsuojelun valvonnassa.

4.22.4

RATKAISUJA

Menettely porojen aiheuttamien vahinkojen toteamisessa

Kantelija arvosteli arvioimislautakunnan puheenjohtajaa siitä, että arvioimislautakunta ei ollut kokoontunut eikä käsitellyt hänen vaatimustaan porojen aiheuttamien vahinkojen toteamisesta ja aitaamisvelvollisuuden määrittämisestä. Puheenjohtaja perusteli menettelyä sillä, että kantelija ja paliskunnan poroisäntä olivat sopineet, että pellot aidataan mahdollisimman pian ja että tämän jälkeen kantelija oli ilmoittanut tällä perusteella peruvansa arvioimislautakunnan koolle kutsumisen. Puheenjohtaja kertoi esittäneensä osapuolille sovintoratkaisua, koska kantelijan ilmoitus oli saapunut kasvukauden ulkopuolella. Tuolloin vahinkojen toteaminen oli ollut mahdotonta maassa olleen lumipeitteen vuoksi. Kantelijan mukaan paliskunta ei ollut rakentanut aitaa.

AOA totesi, että poronhoitolaissa ei ole säännöksiä arvioimislautakunnan käsiteltäväksi saatetun asian sovittelusta. AOA piti sinänsä suotavana, että arvioimislautakunnan käsiteltäväksi saatettua asiaa valmisteltaessa tai asiaa arvioimislautakunnassa käsiteltäessä selvitetään, onko asiassa sovinnolle edellytyksiä. Pyrkimys saada aikaan asiassa sovintoratkaisu osapuolten välille ei AOA:n mielestä kuitenkaan saa viivästyttää asian käsitteilyn aloittamista arvioimislautakunnassa ilman osapuolten hyväksyntää. Arvioimislautakunnan käsiteltäväksi saatettua asiaa ei myöskään voida

jättää käsittelemättä ilman, että menettelyyn on asian arvioimislautakunnan käsiteltäväksi saattaneen nimenomainen suostumus.

Kantelija ei kiistänyt vastineessaan arvioimislautakunnan puheenjohtajan ilmoitusta arvioimislautakunnan koollekutsumisen peruuttamisesta. Asiassa ei kuitenkaan esitetty kantelijan kirjallista ilmoitusta tai muuta asiakirjaa peruutuksesta.

Ilmoitukselle asian saattamisesta arvioimislautakunnan käsiteltäväksi ei ole säädetty muotovaatimuksia poronhoitoilaissa tai poronhoitoasetuksessa. AOA katsoi, että arvioimislautakunnan puheenjohtajalle tehtävä ilmoitus asian saattamisesta arvioimislautakunnan käsiteltäväksi, samoin kuin ilmoituksen peruutus, olisi hyvä tehdä kirjallisesti. Mikäli arvioimislautakunnan puheenjohtaja hyväksyy suullisen ilmoituksen, hänen tulee hyvän hallintotavan mukaisesti kirjata ilmoitus ja mahdolliset samassa yhteydessä esitetyt vaatimukset.

AOA:n mielestä selkeyden vuoksi olisi ollut asianmukaista, että arvioimislautakunnan puheenjohtaja olisi ilmoittanut kirjallisesti osapuolille asian käsittelyn raukeamisesta sillä perusteella, että ilmoitus arvioimislautakunnan koollekutsumisesta oli peruutettu ennen kuin lautakunta oli kutsuttu koolle.

AOA saattoi käsityksensä sovittelusta ja asioiden kirjaamisesta arvioimislautakunnan puheenjohtajan tietoon (4997/4/14*).

Muita ratkaisuja

Lainhuutoasian kokonaiskäsittelyaika käräjäoikeudessa ja maanmittaustoimistossa oli 4 vuotta 20 päivää. AOA katsoi, että asian käsittely oli viivästynyt aiheettomasti maanmittaustoimistossa, jossa asian käsittelyaika oli yli 3 vuotta ja 11 kuukautta. Kirjaamislakimiehen käsiteltäväksi tulleiden lainhuutoasioiden käsittely oli ruuhkautunut eikä asiaruuhkan purkaminen ollut toiminut toivotulla tavalla, vaikka ruuhkan purkamiseksi oli palkattu määräaikaaisia lakimiehiä vuonna 2010 ja 2012. AOA:n mukaan MML:n toi-

menpiteet asiaruuhkan purkamiseksi eivät näytäneet olleen riittäviä. MML organisoii sittemmin kirjaamisasioiden käsittelyn uudelleen (120/4/14).

Tarkastuseläinlääkärin viran kielitaitoa koskevana kelpoisuusvaatimuksena oli suomen kielen hyvä suullinen, kirjallinen ja ymmärtämisen taito. Eviran mukaan virantäytössä arvioitiin työtehtävän edellyttämää todellista kielitaitoa, eikä tehtävässä tapauskohtaisen arvion perusteella edellytetty ruotsin kielen taitoa.

AOA katsoi, että Eviran menettely asettaa tapauskohtaisesti tarkastuseläinlääkärille suomen tai ruotsin kielen vaatimuksia ei ollut lainmukainen. Tarkastuseläinlääkärin pätevyysvaatimuksista on säädetty ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan järjestämistä koskevista erityissäännöistä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) n:o 854/2004. Kelpoisuus tarkastuseläinlääkäriksi kytkeytyy Suomessa suoritettun tutkinnon osalta oikeuteen toimia laillistettuna eläinlääkärinä. Laillistamisen edellytyksenä on korkeakoulututkinto. AOA totesi, että tarkastuseläinlääkärin tehtäviin teurastamossa kuuluu myös yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta merkittävää julkisen vallan käyttöä.

AOA katsoi, että virantäytössä Eviran olisi tul- lut soveltaa kielitaitolain 6 §:n 1 momentin säännöksiä vaadittavasta suomen ja ruotsin kielen taidosta, koska tarkastuseläinlääkärin kielitaitovaatimuksista ei ollut erikseen säädetty (632/4/14*).

OA:n päätös kansalliskielten tasavertaisuuden toteutumisesta kalastuslakia koskeneen lakiehdotuksen julkaisemisessa (384/4/14*) on selostettu kohdassa 4.19.3.

4.23

Liikenne ja viestintä

Liikennettä ja viestintää koskevat asiat kuuluivat AOA *Maija Sakslinille*. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Sarja*. Jaksoissa 4.23.2 laajemmin selostetut tapaukset ovat edellä mainittujen ratkaisemia ja esittelemiä, ellei toisin mainita. Ilmailuasioden esittelijänä toimi esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*.

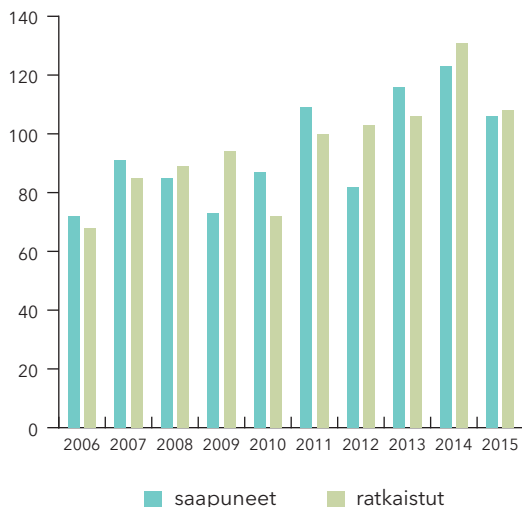
4.23.1

LAILLISUUSVALVONTA

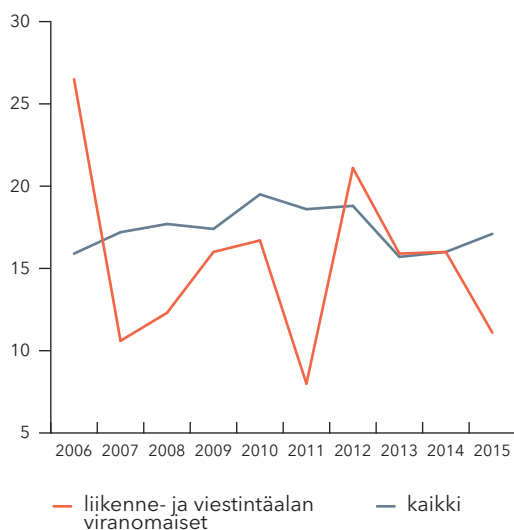
Liikennettä ja viestintää koskevia asioita tuli viireille 106 ja niitä ratkaistiin 108. Toimenpiteisiin johti 12 asiaa (11,1 %). AOA teki kaksi esitystä, antoi yhden huomautuksen ja lausui käsityksen kuudessa ratkaisussa. Muuhun toimenpiteeseen johti kolme asiaa.

Asiaryhmän kanteluiden määrä on viimeisen kymmenen vuoden aikana kaksinkertaistunut ja on nyt yli 100 asiaa vuodessa. Asiaryhmän toimenpiteisiin johtaneiden asioiden osuus ratkaistuista asioista on ollut vaihteleva, keskimäärin kanslian keskiarvon tasoa tai sen alapuolella. Koska luvut ovat pieniä ja koskevat useita eri viranomaisia, niistä ei voida tehdä pitkälle meneviä päätelmiä liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) hallinnonalan tilasta.

Liikennettä ja viestintää koskevissa kanteluissa on kyse hyvin monenlaisista asioista, kuten joukkoliikenteen palveluista, lippujen hinnoittelusta, tarkastusmaksuista, liikenneyhteyksistä ja aikatauluista, teiden kunnossapidosta, liikenne-merkeistä, ajoneuvojen pysäköinnistä, rekisteröinnistä ja katsastuksesta, tieliikenteen ja ilmailun lupa-asioista, lentoasemamaksuista, postinjakelusta, postilaatikoiden sijoittelusta ja postimerkeistä sekä yleisradion ohjelmatoiminnasta. Tämänkaltaisia asioita ratkaistiin myös kertomusvuonna. Toimenpiteisiin johtaneet ratkaisut kos-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2006–2015



Toimenpideprosentti vuosina 2006–2015

kiivat enimmäkseen Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi).

OA esitti vuonna 2013, että LVM ryhtyisi toimenpiteisiin metroliikennöinnin ja erityisesti siihen liittyvien turvallisuusvaatimusten ja niiden valvonnan saattamiseksi lain tasoisen sääntelyn piiriin (OA:n kertomus vuodelta 2013, s. 316–317). Laki kaupunkiraideliikenteestä (1412/2015) annettiin loppuvuodesta 2015 ja se tulee voimaan 1.3.2016.

Asiaryhmän pääesittelijä osallistui OA:n tarkastukselle Viestintävirastoon.

4.23.2 RATKAISUJA

Lupahakemus käsiteltiin virheellisesti

Kantelija oli hakenut pojalleen lupaa poiketa ajokorttilain mukaisesta ajokortin suorittamisen 18 vuoden vähimmäisiästä. Poika oli ollut hakemusta tehtäessä iältään kaksi kuukautta yli 16-vuotias. Trafin vastauksessa suositeltiin jättämään hakemus aikaisintaan noin kaksi kuukautta ennen 17-vuotissyntymäpäivää. Kantelija oli kirjallisesti pyytänyt hakemuksen uudelleenkäsitelyä. Tähän oli vastattu vain puhelimitse.

AOA totesi, että viranomaisen tulee ottaa viireille, selvittää ja ratkaista sen toimivaltaan kuuluvat asianmukaisesti viireille pannut asiat. Hakemus jätetään tutkimatta tai se ratkaistaan käytettävissä olevien selvitysten perusteella ja asiasta tehdään päätös, josta voi valittaa normaalissa järjestyksessä.

Kantelijan yhteydenotot olivat sisältäneet toimivaltaiselle poikkeuslupaviranomaiselle suunnatun yksilöidyn pyynnön perusteluineen laissa säädetyn poikkeuksen myöntämiseksi tilanteessa, jossa hakemuksen tekemiselle ei ollut laissa asetettu minkäänlaista määräaikaa. Tällaiseen poikkeuslupahakemukseen annettavasta päätöksestä on muutoksenhakuoikeus. Kantelijan kirjallisia yhteydenottoja ei voitu pitää sellaisina asiointia koskeneina tiedusteluina, joihin olisi voitu neuvonnan puitteissa vastata kirjeillä tai puhelimitse.

Menettely oli virheellinen, kun valituskelpoista päätöstä ei ollut tehty. Myös se oli ongelmallista, että virasto oli ilman lain tukea itse määritellyt, milloin hakemuksen oli voinut laittaa viireille. Kun muutoksenhakukelpoista päätöstä ei ollut tehty, asianosaisella ei ollut mahdollisuutta saattaa asiaa tästäkään näkökulmasta tuomioistuimeen.

Kantelija oli sinänsä saanut Trafin kirjeellä neuvontaa viraston vakiintuneista menettelytavoista. Vastauksessa olisi kuitenkin tullut tuoda esiin myös kantelijan oikeus saada päätös muutoksenhakuohjauksineen ja päätöksestä mahdollisesti perittävän maksun suuruus. Viimeistään silloin, kun kantelija oli ensimmäisen vastauksen saatuaan kirjallisesti pyytänyt hakemuksen ottamista uuteen käsittelyyn, hänelle olisi AOA:n mukaan tullut antaa päätös muutoksenhakuohjauksineen.

AOA saattoi käsityksensä Trafin tietoon. Lisäksi hän esitti LVM:n harkittavaksi, tulisiko ajokorttilaissa säätää nimenomaisesti esimerkiksi siitä, missä vaiheessa ikäpoikkeuslupahakemuksen voi aikaisintaan tehdä, ja siitä, että Trafi voisi tehdä ennakkollisen ehdollisen päätöksen, joka astuisi voimaan vasta myöhemmin eli hakijan täytettyä laissa säädetyn vähimmäisikärajan (4147/4/15).

LVM ilmoitti, että ajokorttijärjestelmän muutostarpeita tarkastellaan viireillä olevan liikennekaari-hankkeen toisessa vaiheessa ja AOA:n esiin nostama asia soveltuu arvioitavaksi tässä yhteydessä. Tavoitteena on, että hallituksen esitys annettaisiin eduskunnalle vuoden 2017 loppuun mennessä.

Tietopyynnön asianmukainen käsittely laiminlyötiin

AOA antoi Trafille huomautuksen, koska lokitietopyynnön käsittely oli kestänyt yli kahdeksan kuukautta eli huomattavasti yli julkisuuslaisissa säädetyn kuukauden enimmäisajan. AOA piti sinänsä ymmärrettävänä sitä, että lokitietoihin liittyvä oikeudellinen tulkinnanvaraisuus oli edellyttänyt tavanomaista pidempää käsittelyaikaa. Viraston esittämät seikat, kuten muiden viran-

omaisten konsultointi ja korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisun odottaminen samalaisessa asiassa, eivät oikeuttaneet poikkeamaan säädetyistä määräajoista.

AOA pani myös merkille, että asian käsittely oli vienyt KHO:n ratkaisun antamisen jälkeen vielä yli kolme kuukautta. Trafi ilmoitti laatineensa lokitietopyynnöistä kirjallisen ohjeen, jonka ansiosta näiden pyyntöjen käsittelyajat tulivat viraston arvion mukaan lyhentymään merkittävästi.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 19.1.2015,
DNRO 2625/4/14, ESITTELIJÄ PETER FAGERHOLM

Suomen ilmatilarakenteen muutokseen liittyvien normien valmistelun puutteellisuus

Lainvalmistelussa lähtökohtana on, että kuuleminen toteutetaan varaamalla sidosryhmille tilaisuus lausunnon antamiseen siinä vaiheessa, kun esitys on riittävän yksilöity, mutta niin aikaisin, että lausunnolla voi olla tosiasiallista vaikutusta lopulliseen päätökseen tai esitykseen. Tässä asiassa lausunnonantoajan pituuteen oli vaikuttanut kansainvälisen ilmailutiedotusjärjestelmän säädösten antamisajankohtaa koskevien vaatimusten yhteensovittaminen laajaan normi- ja päätöskokonaisuuteen. Tämän vuoksi lausuntoaika oli neljästä viiteen viikkoon.

AOA:n mielestä sääntelykokonaisuuden laajuus ja EU-oikeuden korostettu sidosryhmien kuulemisvaatimus säädösten valmisteluvaiheessa olisi edellyttänyt kaikkien keskeisten sidosryhmien kuulemista jo ennen nyt toteutettua lausuntokierrosta, joka toteutettiin, kun säädösten ja päätösten voimaan tuloon oli enää aikaa noin kaksi ja puoli kuukautta. Kuulemisjärjestelyjä suunniteltaessa olisi erityisesti tullut ottaa huomioon se, että ennakoon määrätty voimaantuloajankohta voi johtaa säädöskokonaisuuden laajuudesta johtuen paineeseen lyhentää lausunnonantoaika, kuten tässä tapauksessa kävikin. Neljän viikon lausuntoaika on varsin lyhyt.

Trafin tulee kansallisena valvontaviranomaisena valvoa, että kuuleminen on ilmailusäädösten ja -määräysten valmistelussa oikea-aikaista ja riittävän laajaa sidosryhmien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 1.6.2015,
DNRO 49/4/14*, ESITTELIJÄ RIITTA LÄNSISYRJÄ

Muita Trafia koskevia ratkaisuja

Trafi laiminlöi noudattaa henkilötietolakia, kun ajokorttirekisterissä oli säilytetty tietoja kantelijaa koskeneesta rikosepäilystä varmistumatta niiden ajantasaisuudesta (369/4/15*).

Trafi menetteli virheellisesti myös lentomatkustajan oikeuksia koskevan valituksen käsittelyssä, kun asiassa ei ollut annettu päätöstä ja käsittely oli kestänyt yli vuoden (5071/4/14). Samoin lentotoiminnan valvontailmoituksen käsittelyssä oli puutteita. Epäselväksi jäi, oliko asiaa kirjattu. Myöskään asiakirjapyyntöä ei ollut käsitelty laissa edellytetyllä tavalla (4549/4/14).

Venerekisteriasioiden siirtyessä maistraateilta Trafille sen olisi puolestaan tullut pyrkiä vaikuttamaan tehtävien siirron ajankohdan määrätymiseen, jotta toiminnan käynnistäminen olisi voitu ajoittaa kesän veneilykauden ulkopuolelle. Lisäksi sen olisi tullut huolehtia siitä, että veneiden ensirekisteröintiasioiden käsittely ei olisi lain voimaantulovaiheessa pitkittynyt (3797/4/14).

Ajoneuvotietokyselyä koskeneessa asiassa kantelija oli joutunut maksamaan Trafin sähköisestä palvelusta, vaikkei hän ollut saanut pyydettyä tietoa. Trafi muutti menettelyään siten, että käyttäjiä informoidaan ennen maksua tilanteista, jossa tietoja ei voida luovuttaa. Se tarkensi myös ohjaustaan palvelun maksullisuudesta. Asia ei edellyttänyt jatkotoimia (4825/4/14).

Luottamuksensuoja ei toteutunut aloitteeseen vastaamisessa

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) oli vastannut kantelijan aloitteeseen, että kantelijalle toimitetaan kolmen kuukauden sisällä tieto siitä, miten aloitteen johdosta toimitaan. Ilmoitusta ei kuitenkaan toimitettu. Alustavien tietojen mukaan toimintatapoja oli resurssipulan ja aloitteiden suuren määrän vuoksi muutettu kantelijan saaman kirjeen jälkeen siten, että aloitteen tekijälle lähetetään kirje, jossa todetaan aloite vastaanotetuksi. Kirjeessä ei enää ollut mainintaa kolmen kuukauden kuluessa saatavasta uudesta vastauksesta.

AOA:n mukaan kantelijalle oli luottamuksen-suojan näkökulmasta syntynyt perusteltu odotus saada lisätietoja aloitteestaan. Vaikutti vahvasti siltä, että toimintatapojen uudistusta toimeenpan- taessa ei ollut kiinnitetty huomiota siihen, että joillekin aloitteentekijöille oli jo toimitettu ilmoitus, joka oli sisältänyt lupauksen uudesta yhteydenotosta. AOA pyysi ELY-keskusta harkitsemaan alkuperäisen lupauksen mukaisen ilmoituksen lähettämistä kantelijalle (2571/4/14).

ELY-keskus ilmoitti ottaneensa kantelijaan yhteyttä puhelimitse ja pahoitelleensa aloitteeseen vastaamatta jäämistä. Kantelijan kanssa oli käyty läpi aloitteen sisältämät esitykset ja tuotu esiin perustelut sille, miksi toivottuja muutoksia ei voitu toteuttaa. Asia ei edellyttänyt AOA:n jatkotoimia.

Tutkintapyynnön käsittely oli hyvän hallinnon vastainen

Kantelija oli tehnyt Viestintävirastolle matkapuhelinoperaattorin laskutuskäytännöstä tutkintapyyntöjä, joita ei kuitenkaan ollut otettu käsiteltäväksi. Ensimmäisessä vastauksessa oli todettu, ettei virastolla ollut toimivaltaa. Kantelija oli ohjattu kääntymään liittymäoperaattorin ja kuluttajaneuvonnan puoleen. Toisen vastauksen mukaan asiaa ei ollut ryhdytty käsittelemään, koska se oli jo kuluttaja-asiamiehen tutkittavana.

AOA:n mukaan kantelijan yhteydenottoja ei voitu pitää sellaisina asioina koskeneina tiedusteluina, joihin olisi voitu neuvonnan puitteissa vastata pelkillä kirjeillä. Yhteydenotot olivat sisältäneet valvontaviranomaiselle suunnatun yksilöidyn pyynnön tietyn konkreettisen kantelijan epäkohtana pitämän asian selvittämiseksi silloisen viestintämarkkinalain mukaisessa valvontamenettelyssä. Vireillepano-oikeus oli lain nimenomaisen säännöksen perusteella ollut myös yksittäisellä kuluttajalla, ja päätökseen oli muutoksenhakuoikeus.

AOA korosti viranomaisen ratkaisupakkoa ja sitä, että hallintomenettelyssä asia jätetään tutkimatta tai se ratkaistaan käytettävissä olevien selvitysten perusteella ja asiasta tehdään päätös, josta voi valittaa normaalissa järjestyksessä. Viestintävirasto ei olisi voinut jättää asiaa tutkimatta ainakaan sillä perusteella, että asia oli jo toisessa viranomaisessa vireillä, koska Viestintäviraston toimivaltaa ei ollut tällä tavoin laissa nimenomaisesti suljettu pois.

Se, että Viestintävirasto olisi selvityksessään kertomallaan tavalla tehnyt valituskelpoisen päätöksen, jos kantelija olisi reagoinut saamaansa vastaukseen, ei olisi AOA:n mukaan perustunut lakiin. Lisäksi virasto oli tulkinnut hallintolain säännöstä asiakirjan siirtämisestä virheellisesti. Säännös ei sovellu tilanteisiin, joissa viranomainen on toimivaltainen käsittelemään asian. Viestintämarkkinalaissa taas ei säädetty viraston toimivaltaan kuuluvan asian siirtämisestä toisen viranomaisen käsiteltäväksi.

Viranomainen ei voi harkintavaltansa perusteella toimia tavalla, joka ei perustu lakiin, vaikka menettely voisikin viranomaisen näkökulmasta vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta. AOA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä Viestintäviraston tietoon (5343/4/14).

Yhdenvertaisuus toteutui Yleisradion Vaaligalleria-palvelussa

AOA arvioi yhdenvertaisuuden toteutumista Yleisradio Oy:n (Yle) Vaaligalleria-verkkopalvelussa. Kyseessä oli uudenlainen mediahanke, joka toi saataville kaikkien eduskuntavaaliehdokaiden noin neljän minuutin pituiset vaalitentit. Ne julkaistiin lisäksi Yle Areenassa ja niitä käytettiin Ylen vaaliohjelmissa televisiossa ja radiossa.

Yleisradiolain mukaan Ylen tulee tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Näitä ja muita julkiseen palveluun liittyviä sisältöpalveluja voidaan tarjota kaikissa televerkoissa. Julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tulee erityisesti muun muassa tukea kansanvaltaa ja jokaisen osallistumismahdollisuuksia tarjoamalla monipuolisia tietoja, mielipiteitä ja keskusteluja sekä vuorovaikutusmahdollisuuksia.

Demokratian toteutumisen näkökulmasta vaaleja edeltävät vaaliohjelmat samoin kuin journalistiset esitykset ja arviot poliittisista kysymyksenasetteluista ja ehdokkaista ovat AOA:n mukaan tärkeitä. Vaaligalleria-palvelu edisti demokratiaa, kun se antoi uudenlaisen ja jo edellisissä vuoden 2014 Euroopan parlamentin vaaleissa hyödynnetyn mahdollisuuden tutustua kaikkiin ehdokkaisiin. Merkillepantavaa oli, että Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön asiantuntijat olivat pitäneet Vaaligalleriaa myönteisenä kehityksenä edellisiin vuoden 2011 vaaleihin nähden, sillä se lisäsi eduskunnan ulkopuolisten puolueiden näkyvyyttä Ylen vaaliohjelmissa.

Yle tarjoaa ohjelmiaan ja palvelujaan televisio- ja radioverkoissa, internetissä, mobiiliverkoissa ja tallenteina. Ohjelmien välittämistapa voi AOA:n mukaan olla ongelmallinen yhdenvertaisuuden kannalta. Näin voi olla esimerkiksi silloin, jos tietynlainen ohjelmatarjonta on siirretty ainoastaan sellaiseen mediaan, jonka käytettävyys ei vielä ole yleistynyt tuohon mediaan itseensä liittyvistä syistä (saatavuus tai kattavuus) tai siksi, että sen käyttäminen aiheuttaisi kuluttajalle tavanomais-

ta korkeampia kustannuksia erityisinvestointien johdosta. Sinänsä on hyväksyttävää, että oikeus julkisen palvelun ohjelmiston vastaanottamiseen voi aiheuttaa kustannuksia esimerkiksi laitehankintoina.

Yksittäisten ohjelmien näkökulmasta Vaaligallerian sisältämä palvelu oli AOA:n mukaan olennaisesti laajempi kuin Ylen muissa viestintäväylissä. Tosiasiallisen tavoitettavuuden näkökulmasta Vaaligalleria oli kuitenkin internetin yleisyyden johdosta hyvin laajan käyttäjäjoukon tavoitettavissa, ja internetiä käyttävien piirissä palvelu oli saatavissa yhtäläisin ehdoin.

AOA:n mukaan perustuslain vaatimus yhdenvertaisuudesta tai syrjintäkiellosta taikka yleisradiolaissa Ylelle asetettu velvoite tuoda palvelunsa jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin ei edellytä kaikkien julkisen palvelun ohjelmien tekemistä täysin samanlaisiksi eli että kaikilla olisi viestinnän välineestä riippumatta täsmälleen samanlaiset edellytykset niiden seuraamiseen. Sen sijaan ohjelmatoimintaa, ohjelmistoa ja palveluita on mahdollista eriyttää.

Merkille pantavaa oli, että Vaaligalleriassa julkaistuja tenttejä käytettiin Ylen vaaliohjelmissa televisiossa ja radiossa, mikä lisäsi niiden saatavuutta. Olennaista oli myös vaaliehdokkaiden yhdenvertaisuus, kun kaikilla ehdokkailla oli yhtäläinen mahdollisuus tulla Vaaligalleriassa haastatetuiksi ja saada asiansa julki. Asia ei edellyttänyt AOA:n jatkotoimenpiteitä (580/4/15*).

4.24

Kirkollisasiat

Kirkollisalan laillisuusvalvonnasta vastasi AOA *Maija Sakslin* ja asiaryhmän pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Jorma Kuopus*.

4.24.1

USKONNOLLISTEN YHDYSKUNTIEN
LAILLISUUSVALVONTA

Suomessa oikeusasiamies valvoo myös uskonnollisia yhdyskuntia, joihin nähden laillisuusvalvonnalla on kolme eri lainsäädäntöperustetta. Kaikkia rekisteröityjä uskonnollisia yhdyskuntia koskee uskonnonvapauslaki. Ortodoksista kirkkoa sääntelee lisäksi laki ortodoksisesta kirkosta. Evankelisluterilainen kirkko on lainsäädännöllisesti poikkeusasemassa, siitä säädetään sekä perustuslaissa, kirkkolaisissa että uskonnonvapauslaissa.

Oikeusasiamiehen toimivalta on vakiintuneesti rajattu niin, että uskonnonharjoitus ja opilliset kysymykset jäävät toimivallan ulkopuolelle. Käytännössä oikeusasiamiehen valvonta kohdistuu ensisijassa evankelisluterilaiseen kirkkoon ja ortodoksiseen kirkkoon. Muut rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat kuuluvat valvonnan piiriin silloin, kun ne hoitavat julkista tehtävää, esimerkiksi avioliittoon vihittäessä. Luterilaisen kirkon valvonnan laajuus ja syvyys on Suomessa kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellista. Tämä johtuu ennen muuta siitä, että luterilaisen kirkon keskeinen henkilöstö, kuten papisto, on virkamiesasemassa toisin kuin muissa uskonnollisissa yhdyskunnissa.

Oikeusasiamiehen tehtävänä on arvioida kirkon, sen hallintoelinten ja virkamiesten toiminnassa mahdollisia perusoikeusloukkauksia ja toimivallan ylityksiä tai muuten selvästi laittomia menettelytapoja. Lisäksi oikeusasiamies valvoo

hallintolain ja yhdenvertaisuussäännösten noudattamista sekä hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumista.

4.24.2

TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA
LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Suomen evankelisluterilaisen kirkon jäsenmäärä oli vuoden 2015 lopussa noin 4 miljoonaa henkilöä. Kirkon jäseniä on noin 73 % suomalaisista. Evankelisluterilaisen kirkon seurakuntien määrä väheni edelleen seurakuntaliitosten myötä neljällä, joten vuoden 2016 alussa kirkossa on 408 seurakuntaa ja 285 seurakuntataloutta.

Syksyn 2014 seurakuntavaaleissa valituista 8 500 luottamushenkilöstä koostuvat seurakuntien uudet kirkkovaltuustot aloittivat työnsä tammiukuussa 2015. Vuoden merkittävin seurakuntiin kohdistuva asia oli seurakuntarakenteiden kehittämishanke. Sen tarkoituksena oli, että kaikki seurakunnat siirtyvät seurakuntayhtymärakenteeseen. Kirkolliskokous hylkäsi hankkeen toukokuun päätöskäsittelyssä. Seurakuntien pitää jatkossa tehdä paikallisesti omat tarvittavat ratkaisunsa vastatakseen heikentyneen taloustilanteen, jäsenmäärän vähentymisen ja henkilöstön ikääntymisen aiheuttamiin muutostarpeisiin.

Toukokuussa evankelisluterilaisen kirkon kirkolliskokous käsitteli aloitetta, jossa toivottiin kirkon valmistautumista avioliittolain uudistukseen. Kirkolliskokous päätti, ettei papilla avioliittolain muutoksen jälkeenkaan ole oikeutta vihkiä avioliittoon samaa sukupuolta olevia pareja. Kirkolliskokous nimesi toukokuussa myös kirkon tulevaisuuskomitean, jonka tehtävänä on laatia ehdotus kirkon uudesta organisaatio- ja toimintamallista viimeistään marraskuussa 2016 kokoukseen kirkolliskokoukselle.

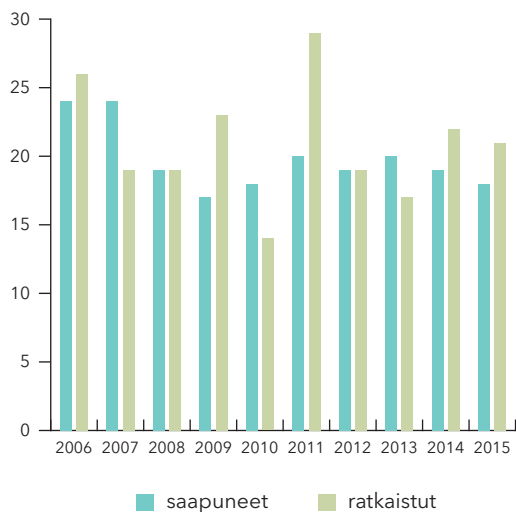
Hallituksen kehitysyhteistyöhön kohdistamat leikkaukset ja seurakuntien talouskehitys supistivat myös kirkollisten kehitysyhteistyö – ja lähetysjärjestöjen toimintaa. Suomessa evankelis-luterilaiset seurakunnat osallistuivat syksyllä 2015 aktiivisesti turvapaikanhakijoiden auttamiseen esimerkiksi majoittamalla heitä seurakuntien tiloihin.

Vuonna 2015 (1498/2015 ja 1602/2015, voimaan 1.1.2016) kirkkolakia muutettiin muun muassa selkeyttämällä kirkon yhteisen jäsenrekisterin sekä siihen liittyvien käyttöoikeus- ja lokirekisterien tietoja koskevat säännöksiä. Myös hallintomenettelyä ja muutoksenhakua koskevia säännöksiä muutettiin. Kirkollisvalituksessa otettiin käyttöön lupamenettely valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

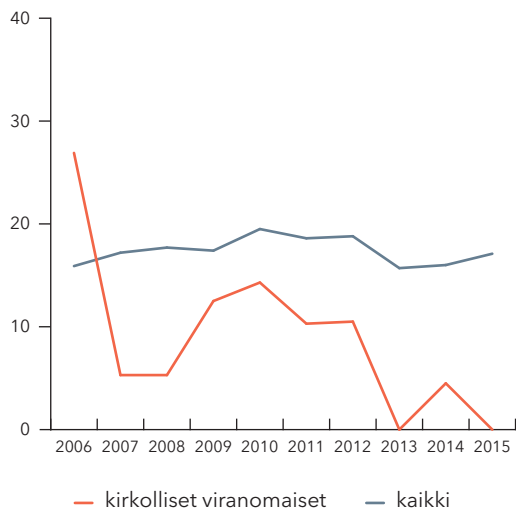
Kirkon yhteiskunnallisten tehtävien rahoituksen uudistuksen johdosta kirkkolakiin lisättiin säännös perusteista, joiden mukaan kirkon keskusrahastolle maksettava rahoitus jaetaan edelleen seurakunnille ja seurakuntayhtymille. Perusteista päättää kirkolliskokous. Pääosa rahoituksesta jaetaan edelleen seurakunnille ja seurakuntayhtymille niille laissa säädetyistä yhteiskunnallisista tehtävistä aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Osa rahoituksesta voidaan käyttää suoraan kirkon yhteisen jäsenrekisterin ylläpidosta ja kehittämisestä kirkkohallitukselle aiheutuviin kustannuksiin sekä kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja irtaimiston ylläpitoon.

4.24.3 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2015 saapui 18 ja ratkaistiin 21 kirkollisasiaa koskevaa kantelua. Niissä arvosteltiin muun muassa evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijoilta vaadittavaa seurakunnan jäsenyyttä ja seurakunnan hautatoimen menettelyä. Merkittävilä osin kanteluista oli kyse kirkon opillisista kysymyksistä, joiden tutkiminen ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan sekä asioista, jotka olivat muutoksenhakuna tai muutoin vireillä toisissa viranomaisissa.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2006–2015



Toimenpideprosentti vuosina 2006–2015

Kirkollisasioiden sektorilla tehtiin kaksi laillisuusvalvontatarkastusta. Kohteina olivat Suomen evankelisluterilaisen kirkon Oulun hiippakunnan tuomiokapituli sekä Suomen ortodoksisen kirkon kirkollishallitus. Jälkimmäinen oli oikeusasiamiehen tarkastuskohteena edellisen kerran vuonna 1972. Tarkastuksilla kiinnitettiin erityisesti huomiota kirkon toimintaan ja tehtäviin hallintoviranomaisena.

Vuoden aikana kirkkojen julkisissa kannanotoissa liittyen esimerkiksi varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden laadintaan ja puolustusvoimien eettiseen opetuksen vaadittiin positiivisen uskonnonvapauden huomioimista. Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnassa käsiteltiin uskonnon ja omantunnon vapauteen liittyviä kanteluja myös rikosseuraamusalan asiaryhmässä (ks. alla) sekä opetuksen asiaryhmässä (ks. s. 273).

Puolustusministeriön asettaman puolustusvoimien eettistä opetusta ja sotilasparaatien kenttähartausosuutta suunnittelevan työryhmän alkuvuodesta 2015 valmistuneessa raportissa esitettiin lukuisia toimenpiteitä uskonnonvapauden varmistamiseksi puolustusvoimissa. Oikeusasiamiehen tarkastuskäynneillä Puolustusvoimien eri yksiköissä kiinnitettiin edelleen huomiota puolustusvoimien kirkollista työtä koskeviin käytänteisiin.

4.24.4

RATKAISUJA

Vangin ei tulisi joutua valitsemaan jumalanpalveluksen ja perhetapaamisen välillä

Helsingin vankilan suljetuilla osastoilla olevat vangit joutuivat valitsemaan perheen tapaamisen ja jumalanpalvelukseen osallistumisen välillä, koska ne järjestettiin yhtä aikaa sunnuntaiaamuna. AOA Pajuoja totesi, että vangilla tulee olla oikeus sekä tapaamisiin että uskonnonharjoittamiseen. Jommankumman toiminnan valinta estää toisen perusoikeuden toteutumisen. Vankilan järjestelyt johtivat myös eri osastoilla olevien vankien erilaiseen kohteluun. AOA pyysi vankilaa ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa 26.6.2015 mennessä.

Helsingin vankila ilmoitti sittemmin korjanneensa viikonlopun toimintojen päällekkäisyyttä koskevan epäkohdan.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 7.4.2015,
DNRO 570/4/15*, ESITTELIJÄ PASI PÖLÖNEN

4.25

Muut asiat

4.25.1

MINISTERIEN VIERAILUJEN YHTEYDESSÄ ANNETTAVIEN LAHJOJEN ENNAKOINTI

Oikeusasiamies Jääskeläinen esitti valtioneuvoston kanslialle ohjeistuksen laatimista ministereille annettavien huomionosoitusten ennakointia varten. OA:n mukaan ennakkoinnin tulisi olla säännönmukainen osa ministerien vierailujen valmistelua. Tällöin vierailun kohteelle voitaisiin tarvittaessa tiedottaa huomionosoituksiin liittyvistä rajoituksista. Ennakoinnilla ja etukäteisinformoinnilla voitaisiin välttää se, että ministeri tulisi esimerkiksi puutteellisten tietojen takia vastaanotaneeksi sopimattoman lahjan.

Lahjan tai muun etuuden vastaanottamisen sopivuus pitää punnita yllättävissä tilanteissa samoin kuin muulloinkin, mutta nopeammin ja mahdollisesti vähemmällä tiedolla kuin, jos se olisi voitu tehdä etukäteen. Yllättävissä tilanteissa ei voida varmistua esimerkiksi siitä, onko vieraanvairuutta tarjoavalla taholla yhteyksiä ministerin virkatoimiin ja voidaanko lahja hyväksyä. Ministerillä voi olla myös paineita, että huomionosoituksesta kieltäytymistä pidetään loukkaavana.

Oikeusasiamies tutki asiaa oikeusministerin ja puolustusministerin menettelystä tehdyn kantelun johdosta. He olivat vastaanottaneet Lapin matkojensa yhteydessä kummiporot. Oikeusministeri oli lisäksi saanut villahuivin ja korun. OA piti kummiporojen luovuttamista symbolisena eleenä, jossa ei ole kyse eläimen omistusoikeuden siirrosta. Korun ja huivin arvo oli noin 500 euroa. Ne olivat suhteellisen arvokkaita, mutta OA:n mukaan kuitenkin tyypillisiä lahjaesineitä. OA katsoi, että lahjojen vastaanottaminen ei vaarantanut

luottamusta ministerien toiminnan tasapuolisuuteen ja asianmukaisuuteen.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 30.10.2015,
DNRO 4630/4/14*, ESITTELIJÄ PASI PÖLÖNEN

Valtioneuvoston kanslia ilmoitti 23.2.2016 pyytäneensä, että ministeriöt ministereiden vierailuja ja matkoja järjestäessään mahdollisuuksien mukaan ennakkoivat vierailuun tai tapaamiseen liittyvää lahjan tai muun huomionosoituksen antamista. Valtioneuvoston kanslia ilmoitti antavansa asiaa koskevat ohjeet kevään 2016 aikana.

4.25.2

PERUSOPETUKSEN TYYPPIKIRJAIMET VOIVAT AIHEUTTAA VÄÄRINKÄSITYKSIÄ

OA:n mukaan Opetushallituksen vuonna 2004 hyväksymän perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaiset käsin kirjoitettavat tyyppikirjaimet ovat aiheuttaneet ongelmia numeroiden sekä kirjainten ja numeroiden sekoitettavuuden vuoksi. Merkeistä ovat aiheuttaneet ongelmia erityisesti numerot 1 ja ilman poikkiviivaa kirjoitettava 7. Myös kirjain q on voinut sekoittaa numeroon 9 ja kirjain z numeroon 2.

Perustuslaissa turvattuun sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä. Sananvapauden asianmukainen toteutuminen edellyttää, että yksilö voi yksiselitteisesti ilmaista ja vastaanottaa viestejä ja tietoja. Perustuslain sivistykselliset oikeudet takaavat jokaiselle oikeuden maksuttomaan perusopetukseen ja velvoittavat julkisen vallan turvaamaan jokaiselle yhtäläisen mahdollisuuden saada kykyjensä mukaan myös muuta

opetusta. Oikeusturvaan kuuluu jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti.

OA:n mukaan näiden perusoikeuksien toteutuminen voi vaarantua Opetushallituksen vuonna 2004 vahvistaman käsin kirjoitettavan tyyppikirjaimiston sekoitettavuuden vuoksi. Tulkinnallisten numeroiden ja kirjainten vuoksi oppilaat voivat tulla väärin ymmärretyiksi, minkä seurauksena heidän viestejään taikka koulutehtäviään ja kokeitaan ei arvioida oppilaan tarkoittamalla tavalla. Käsin kirjoitettaessa sekoitettavuuden aiheuttama oikeusturvan vaarantuminen on mahdollinen myös ylioppilaskirjoituksissa tai muissa vastaavissa kokeissa taikka pääsykokeissa eri oppilaitoksiin.

Tämän lisäksi käsin kirjoitettavien tyyppikirjainten sekoitettavuus on ollut ongelmallinen vaalioikeuden asianmukaisen toteutumisen kannalta. Vaikka saatujen selvitysten mukaan hylättyjen äänestyslippujen määrä on ollut suhteellisen pieni, kysymys on kuitenkin perusoikeutena turvatun äänioikeuden asianmukaisesta toteutumisesta. Oikeusministeriö (OM) on ohjeillaan pyrkinyt turvaamaan sen, että äänestäjä on merkinnyt ehdokkaansa numeron äänestyslippuun niin selvästi, ettei voi syntyä epätietoisuutta siitä, ketä ehdokasta hän on tarkoittanut. Tässä tarkoituksessa ministeriö on ohjeistanut äänestäjiä käyttämään Opetushallituksen vanhaa numeromallistoa. OA:n mukaan OM on sillä käytettävissä olevin keinoin pyrkinyt turvaamaan äänestäjien äänioikeuden asianmukaisen toteutumisen.

Hyvän hallinnon lähtökohtana on perustuslain oikeusturvasäännös, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa viranomaisessa asianmukaisesti käsitellyksi. Lisäksi säännöksen mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Julkisen vallan on perustuslain mukaan turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Hallintolain hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu hallinnon oikeusperiaatteet, joista yksi on luottamuksensuoja. Yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä jatkuvuuteen niin, ettei menettely muodostu poukkoilevaksi.

Viranomaisten tulee hallintolain mukaan käyttää selkää ja ymmärrettävää kieltä. Tämä pätee myös käsin kirjoitettavan tyyppikirjaimiston vahvistamiseen, koska kirjaimet, numerot ja muut merkit ovat kielenkäytön väline. OA:n mielestä yksilöillä tulee olla oikeus luottaa siihen, että peruskoulussa opetetut tyyppikirjaimet ovat sellaiset, ettei niitä käyttämällä synny ongelmia viestinnässä, kokeissa, koulutukseen pääsyssä taikka äänestettäessä.

Opetushallituksen vuonna 2004 hyväksymät tyyppikirjainmallit eivät sekoitettavuutensa takia suojaa näitä yksilöiden oikeutettuja odotuksia. OA piti jokseenkin hämmästyttävänä sitä, että erityisesti numeromerkkien 1 ja ilman poikkiviivaa kirjoitetun 7:n sekoitettavuutta ei osattu riittävästi ennakoida. OA:n mielestä käsin kirjoitettavien tyyppikirjainmallien luomisessa keskeisimpänä peruslähtökohtana pitäisi olla eri merkkien sekoitettavuuden välttäminen ja esimerkiksi tyylillisten näkökohtien tulisi olla siihen verrattuna toissijaisia.

Vuoden 2016 elokuun alussa otetaan käyttöön uudet perusopetuksen opetussuunnitelmat ja Opetushallituksen suositus uusiksi mallikirjaimiksi, numeroiksi ja muiksi merkeiksi. Uudistuksen myötä numeroon 7 ja kirjaimiin z ja q lisätään poikkiviiva ja pieneen L-kirjaimeen päatekouku, jotta se erottuu numerosta 1. Näitä muutoksia on toivottu erityisesti matematiikassa.

OA piti tätä uudistusta hyvin tärkeänä. Valitettavasti vuoden 2004 uudistuksen vaikutukset ja vaarat jatkuvat vielä vuosikymmeniä. Kuten opetus- ja kulttuuriministeriö sekä Opetushallitus toteavat, vuonna 2004 vahvistettujen mallien mukaisesti opetetut kirjan- ja numeromerkit on vuoteen 2016 mennessä ehtinyt oppia 12 oppilassukupolvea. OA oli hyvin huolissaan näiden oppilassukupolvien oikeuksien ja oikeusturvan toteutumisesta.

Jos näihin oppilassukupolviin kuuluva henkilö toimittaa käsin kirjoitetun esimerkiksi poikkiviivattoman numeromerkin seitsemän sisältävän viestin muuhun oppilassukupolveen kuuluvalla henkilöllä, on olemassa vaara, että viestin vastaanottaja tulkitsee numeron seitsemän numeroksi

yksi. Tilanteesta riippuen tällaisen väärinkäsityksen seuraukset voivat koitua myös viestin vastaanottajan vahingoksi.

Opetushallitus totesi lausunnossaan, että tulevina koekertoina ylioppilastutkintolautakunnan sensorit joutuvat kiinnittämään erityistä huomiota merkkien tulkintaan opiskelijoiden suoritusten oikeudenmukaisen arvostelun takaamiseksi.

OM:n lausunnossa kannettiin huolta mainittujen oppilassukupolvien äänioikeuden asianmukaisesta toteutumisesta ja todettiin ministeriön olevan valmis pohtimaan mahdollisia kehittämisvaihtoehtoja. Kysymys ei kuitenkaan ollut vain äänioikeuden toteutumisesta, vaan näiden oppilassukupolvien oikeuksien vaarantumisesta kaikilla elämäntilanteilla sekä viranomaisissa että yksityisten välisissä suhteissa. OA tiesi omasta kokemuksestaan, että nämä vaarat ovat todellisia.

Vaikka viestinnässä käytetään yhä enemmän sähköistä muotoa, myös käsin kirjoitettuja viestejä tullaan jossakin määrin aina käyttämään. Väärinkäsitysten vaara olisi ilmeisesti vältettävissä vain sillä, että puheena olevat oppilassukupolvet omaksuisivat uudet OPS 2016:een liittyvän suosituksen mukaiset kirjain- ja numeromerkkit. Tällainen yksilön tasolle ulottuva muutos ei käytännössä voi toteutua kattavasti.

Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. OA:n mielestä kaikilla hallinnonaloilla olisi harkittava, mihin toimenpiteisiin on mahdollisesti syytä ryhtyä, että puheena olevien oppilassukupolvien oikeuksia ei loukata heille opetetun käsin kirjoitettavien kirjain- ja numeromerkkien sekoitettavuuden vuoksi. OA:n mukaan erityinen vastuu tarvittavien toimenpiteiden harkinnasta ja suunnittelusta on opetus- ja kulttuuriministeriöllä sekä Opetushallituksella. OA pyysi niitä ilmoittamaan 31.5.2016 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen kannanottonsa on antanut aiheita.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 30.6.2015, DNRO 2463/2/11*, ESITTELIJÄ ULLA-MAIJA LINDSTRÖM

4.25.3

SANANVAPAUTTA KOSKEVIA RATKAISUJA

Kunta loukkasi opettajan sananvapautta

OA antoi rehtorille huomautuksen opettajan sananvapauden loukkaamisesta ja pyysi kuntaa harkitsemaan loukkauksen oikaisemista ja hyvittämistä. Kunta oli antanut liikunnanopettajalle kirjallisen varoituksen tämän vanhempainillassa käyttämästä puheenvuorosta. Opettaja oli ilmoittanut olevansa lasten asialla ja tiedustellut, milloin oppilailla olisi mahdollisuus valita enemmän liikuntatunteja. Kunta katsoi opettajan menettäneen opetussuunnitelman vastaisesti ja ajaneen omaa etuaan, mikä oli heikentänyt koulun ilmapiiriä ja keskinäistä luottamusta.

OA:n mukaan varoituksen antaminen sananvapauden käytöstä oli tässä tapauksessa ollut Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja perustuslain vastaista. Kunnassa ei ollut riittävästi arvioitu virkamiehen sananvapauden ja lojaalisuusvelvollisuuden suhdetta. Varoituksen antaminen ei ollut oikeasuhtaista ja välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa. Tapauksessa oli jääty varsin etäälle oikeudenmukaisesta tasapainosta virkamiehen sananvapauden ja kunnan intressien välillä.

OA piti luontevana, että liikunnanopettaja otti esiin oman alansa kysymyksiä ilman, että se oli oman edun tavoittelua. Kyse oli ensisijassa lasten edun nimissä käytetystä lasten hyvinvointiin liittyvästä puheenvuorosta, jolla oli yleistä merkitystä ainakin paikallisesti. OA ei löytänyt perusteita puuttua opettajan sananvapauteen.

OA arvioi päätöksessään laajasti virkamiehen sananvapauteen liittyviä periaatteellisia näkökohtia muun muassa perustuslain, ihmisoikeussopimuksen ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen valossa. Hän viittasi myös aiempiin päätöksiinsä (ks. esim. OA:n kertomus vuodelta 2013, s. 322–327, ja kertomus vuodelta 2014, s. 303). Niissä hän on tuonut esiin, että kirjallinen varoitus on ankara työnjohdollinen seuraus, koska siihen liittyy irtisanomisuhka. Ankaruutta korostaa myös se, että kunnallinen viranhaltija ei voi valittaa varoituksesta tuomioistuimeen. Varoitus voi

hillitä sananvapauden käyttöä niin, että varoituk-
sen saanut virkamies tai muut saman työnantajan
palveluksessa olevat eivät uskalla käyttää sanan-
vapauttaan.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 12.6.2015,
DNRO 285/4/14*, ESITTELIJÄ MIKKO SARJA

*Kunta ilmoitti, että koko opetustoimen henkilökun-
nalle oli järjestetty tilaisuus, jossa kunnanjohtaja ja
rehtori olivat pyytäneet kantelijalta anteeksi tämän
sananvapauden loukkaamista. Samalla kunnanjoh-
taja oli ilmoittanut, ettei kantelijan samaa kirjallis-
ta varoitusta tulla milloinkaan käyttämään häntä
vastaan. Sivistystoimenjohtaja puolestaan oli tuos-
sa tilaisuudessa ilmoittanut, ettei kantelija ollut aja-
nut asiassa omaa etuaan. Asia ei edellyttänyt OA:n
jatkotoimenpiteitä.*

Sananvapauteen puuttuminen ei perustunut lakiin

Ylilääkäri ja hoitotyön esimies kertoivat saaneen-
sa sosiaali- ja terveyslautakunnalta huomautuk-
sen, kun he olivat kirjoittaneet lehteen leikkaus-
salitoiminnasta omalla nimellään ja virka-asemal-
laan. He olivat mielestään oikaisseet jo julkaistua
kirjoitusta, jossa kantelijoiden käsityksen mukaan
oli annettu väärää tietoa. Lautakunta oli järjestyt-
tänyt keskustelutilaisuuden, jossa kantelijoiden
oli katsottu menetelleen kaupungin viestintäoh-
jeistuksen vastaisesti.

OA arvioi ensin, oliko kantelijoiden sananva-
pauksen ylipäättään puututtu. Virkamiesten sanan-
vapautta koskevassa ihmisoikeustuomioistuimen
oikeuskäytännössä, kansallisessa oikeuskäytän-
nössä ja OA:n laillisuusvalvontakäytännössä san-
nanvapauteen puuttuminen on ollut yleensä il-
meistä ja konkreettista, kun sananvapauden käy-
töstä on seurannut virasta erottaminen, rikos- tai
vahingonkorvaustuomio taikka kirjallinen varoi-
tus tai huomautus (ks. esim. OA dnrot 3098/2/10*,
285/4/14*, 5342/4/13*, 4842/4/12* ja 3793/2/12*).

Tässä tapauksessa oli sosiaali- ja terveyslauta-
kunnan päätöksen mukaisesti järjestetty tilaisuus,
jossa johtavat viranhaltijat olivat kerranneet kan-

telijoille leikkaustoiminnan supistamis päätöksen
perustelut ja huomauttaneet näitä virkatien käyt-
tämisestä kerrottaessa asioita julkisuuteen.

OA:n mukaan lautakunnan pöytäkirjan mai-
ninta ”huomauttamisesta virkatien käytöstä” ja
kantelijoiden toiminnan toteaminen keskustelu-
tilaisuudessa kaupungin viestintäohjeiden vastai-
seksi olivat yhdessä merkinneet sellaista sanan-
vapauden käyttöön kohdistettua moitetta, joka
oli voinut olla omiaan estämään kantelijoita esit-
tämästä samanlaisia lausumia tulevaisuudessa.
Kantelijoiden sananvapauteen oli OA:n mukaan
puututtu.

Sitä, oliko puuttuminen perustunut lakiin,
OA arvioi seuraavasti. Kantelijoiden oli katsottu
toimineen vastoin kaupungin viestintäohjeistus-
ta, joka koostui kaupungin hallintosäännöstä,
sosiaali- ja terveystoimen johtosäännöstä ja kau-
pungin viestintästrategiasta. Tässä aineistossa ei
ollut tuotu esiin, että virkamies ei voisi osallistua
julkiseen keskusteluun ja tuoda esiin näkemyk-
siään oman toimialansa asioista.

Toisaalta tällaista hallinnonsisäistä normistoa
ja ohjeistusta ei olisi voitu edes käyttää perusteena
virkamiesten moittimiselle sananvapauden käy-
töstä. Siksi näitä normeja ja ohjeita ei voitu käyt-
tää perusteena sananvapauteen puuttumiselle si-
ten, että niiden vastainen toiminta olisi samalla
voinut konkretisoida kunnallisesta viranhaltijasta
annetun lain vastaisen menettelyn. Siten kanteli-
joiden sananvapauteen puuttuminen ei ollut pe-
rustunut lakiin.

Kun kantelijoiden sananvapauteen oli puutut-
tu eikä puuttuminen ollut perustunut lakiin, hei-
dän sananvapauttaan oli loukattu. Asiassa ei ol-
lut tarpeen enemmälti arvioida sananvapauteen
puuttumisen hyväksyttävyyttä, välttämättömyyt-
tä eikä oikeasuhtaisuutta.

OA otti huomioon, että tilaisuutta, jossa kan-
telijoiden sananvapauteen oli puututtu, ei ollut
järjestetty pelkästään tätä tarkoitusta varten. Ti-
laisuudella oli ollut myös asialliset ja hyväksyttä-
vät, tiedonvälitykseen ja työnteon käytännön jär-
jestelyihin liittyneet perusteet. OA piti sananva-
pauden loukkausta kokonaisuudessaan lievänä.
Asia ei edellyttänyt enempiä toimenpiteitä kuin

että OA saattoi käsityksensä kantelijoiden sananvapauden loukkaamisesta sosiaali- ja terveystalutakunnan sekä lautakunnan toimeksiannosta toimineiden työnantajan edustajien tietoon.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 9.10.2015,
DNRO 364/4/15*, ESITTELIJÄ MIKKO SARJA

Sananvapaus sosiaalisessa mediassa

OA arvioi tapausta, jossa kaupungin palveluksessa työskennellyt sairaanhoitaja oli saanut suullisen huomautuksen sosiaalisessa mediassa kirjoittamisesta.

OA totesi, että sananvapautta ei ole sidottu tiettyyn viestinnän muotoon, joten sananvapaus on olemassa myös sosiaalisessa mediassa. Myös julkisyhteisön työntekijä saa siten lähtökohtaisesti kritisoida sosiaalisessa mediassa paitsi oman hallinnonalansa viranomaisia myös muita hallinnonaloja ja niillä toimivia viranomaisia.

Sosiaaliseen mediaan liittyy vahva vuorovaikutuksellisuus. Käytetyn median luonne voidaan OA:n mukaan ottaa huomioon esimerkiksi niin, että asiatyylillä vapaampi ilmaisu voi olla sallittua sosiaalisessa mediassa myös julkisyhteisön työntekijälle. Kyse on kuitenkin kirjallisesta esitystavasta, jossa kirjoittajalla on mahdollisuus harkita sanomisiaan tarkemmin kuin suullisessa vuorovaikutuksessa. Siksi sosiaalisessa mediassakaan ei voida vapaamman tyylin varjolla esittää työnantajasta sellaisia verhottuja näkemyksiä, joista voi jäädä perusteeton mielikuva työnantajan toiminnan lainvastaisuudesta tai muusta epäasianmukaisuudesta.

Myös henkilön asema työyhteisössä vaikuttaa siihen, missä määrin hän voi hyväksyttävästi käyttää tavanomaisesta asiatyylisestä poikkeavia ilmaisuja. Tässä tapauksessa kantelijan asema ei ollut sellainen, että tyyliä asiallisuus ja ilmaisun pidettyvyys olisivat korostuneet asian arvioinnissa.

Kantelija oli kuudessa kirjoituksessaan käsitellyt kolmea aihepiiriä, joista keskeisimmäksi olivat nousseet kaupungin terveyspalveluiden aukiolo-

ajat. Muut kirjoitukset koskivat yleisemmin paikallista päätöksentekojärjestelmää ja henkilöstön vähentämistä.

Terveyspalveluiden aukioloajat

Työnantaja oli pitänyt kantelijan kirjoituksissa esitettyä väitettä sattumanvaraisista aukioloajoista valheellisena. OA:n mukaan kirjoituksia oli mahdollista tulkita niin, että kantelija olisi väittänyt, ettei virallisia aukioloaikoja ollut lainkaan olemassa.

OA punnitsi sekä huomautuksen puolesta että sitä vastaan puhuvia seikkoja.

Huomautuksen puolesta puhuivat seuraavat seikat: 1) kantelijan oli asemansa puolesta tullut tietää terveyspalveluiden viralliset ja ilmoitetut aukioloajat niistä kirjoittaessaan, 2) tämä ei kuitenkaan käynyt riittävän selvästi ilmi, 3) kirjoituksen vahvasta mielipiteenomaisuudesta eli arvoarvostelmien luonteesta huolimatta niistä oli voinut jäädä mielikuva työnantajan toimien tosiasiallisesta epäasianmukaisuudesta, 4) paikka paikoin kantelijan kielenkäyttö oli ollut tarpeettoman kärjekästä ja 5) asiassa ei ilmennyt, että kantelija olisi ensin ottanut epäkohdat esille työnantajan kanssa.

Huomautusta vastaan taas puhuivat seuraavat seikat: 1) kirjoitusten taustalla oli yleistä etua palvelevaa tarkoitusta, 2) kantelijan motiivien asianmukaisuutta ei ollut kyseenalaistettu, 3) kirjoituksista oli käynyt selkeästi ilmi vahva mielipiteenomaisuus, 4) kärjekkäimmät muotoilut eivät olleet kohdistuneet yksittäiseen työnantajan edustajaan vaan työnantajaan hyvin yleisluontoisesti ja 5) kantelijan kirjoituksista kaupungille aiheutunut vahinko oli jäänyt tulkinnanvaraiseksi.

OA päätyi siihen, että työntekijän perusoikeuksia edistävän tulkinnan näkökulmasta työnantajan menettely oli ollut jossain määrin kritiikille altis. OA:lla ei kuitenkaan ollut riittäviä perusteita katsoa työnantajan ylittäneen harkintavaltansa, kun edellä käsiteltyjä kirjoituksia oli käytetty huomautuksen perusteena.

Muut kirjoitukset

Paikallista päätöksentekojärjestelmää koskevasta kirjoituksesta OA totesi, että jäi epäselväksi, miksi sen oli katsottu loukanneen ja vahingoittaneen työnantajaa. Siksi kirjoitusta ei voitu hyväksyttävästi käyttää kantelijan sananvapauteen puuttumisen perusteena.

Henkilökunnan vähentämistä koskenutta kirjoitusta OA taas piti ennen muuta asioiden valmistelun laatua sekä henkilökunnan määrää ja palvelun laatua koskevana sinänsä kärkevästä henkilökohtaisena mielipiteenä. Kyse oli arvoarvostelmasta, joka mahtui hyväksyttävän sananvapauden käytön rajoihin. Tätäkään kirjoitusta ei voitu hyväksyttävästi käyttää kantelijan sananvapaudteen puuttumisen perusteena.

Yhteenveto ja johtopäätös

Kantelijan saama huomautus oli nojautunut osaksi sellaisiin kirjoituksiin, joita oli voitu käyttää huomautuksen perusteina, osaksi taas sellaisiin, joihin huomautusta ei olisi voinut perustaa. Viimeksi mainituilta osin huomautus oli merkinnyt oikeudetonta kantelijan sananvapauteen puuttumista. Koska huomautuksen tueksi oli esitetty myös oikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita, sitä ei voitu kokonaisuudessaan pitää perusteettomana.

Sananvapauteen puuttuminen oli ollut kokonaisuudessaan lievää, koska seurauksena oli ollut lievin työnjohdollinen seuraamus. Kantelu ei edellyttänyt enempiä toimenpiteitä kuin että OA saattoi käsityksensä perusturvajohtajan ja kaupunginhallituksen tietoon.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 13.11.2015,
DNRO 609/4/15*, ESITTELIJÄ MIKKO SARJA

Muita sananvapausratkaisuja

Tilintarkastaja oli kirjoittanut lehteen tilintarkastusaiheisen kriittisen kirjoituksen. Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan sihteeri oli kannellut lehtikirjoituksesta tilintarkastajaa valvovalle kauppakamarille katsoen tilintarkastajan rikkoneen salassapitovelvollisuuttaan. Kantelu ei ollut johtanut kauppakamarin toimenpiteisiin. Tilintarkastajan mukaan häneen kohdistetulla kantelulla oli loukattu hänen sananvapauttaan.

OA totesi, että ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on sananvapauskysymyksenä arvioitu myös kantelun tekemistä. Kantelun vireille panoon toimivaltaisessa valvontaelimessä oli OA:n mukaan ollut hyväksyttävä asiallinen syy. Kantelijaan kohdistuneen kantelun sisältö ei myöskään ollut ylittänyt hyväksyttävän kritiikin rajoja, kun otettiin lisäksi huomioon, että ammattilintarkastajat nauttivat julkista luottamusta ja heidän tulee asemansa puolesta varautua kanteluihin. Asia ei johtanut OA:n toimenpiteisiin (4863/4/14).

Vaikeavammaisten nuorten asumispalvelun järjestämistä koskevassa asiassa vanhemmat kokivat sananvapauttaan rajoitetun. Heidän mukaansa kaupungin virkamies oli kaupungin järjestämässä asumispalveluita käsitelleessä keskustelutilaisuudessa kieltänyt omaisia käyttämästä julkisuutta asiansa ajamiseen. Virkamies myönsi kehottaneensa vanhempia harkitsemaan tarkoin asian viemistä julkisuuteen. Hän ei ollut pitänyt hyvänä, että asiaa käsiteltäisiin negatiivisesti julkisuudessa, koska se voi olla riski hankkeen toteutumiselle. Kaksi työntekijää oli jo perunut tulonsa ilmoittaen syyksi kielteisen julkisuuden.

OA korosti, että viranhaltijoiden on oltava varovaisia ja pidättyviä esittäessään kielteisiä näkemyksiä asioiden viemisestä julkisuuteen, koska asianosainen voi helposti kokea tämän rajoittavan sananvapauttaan. Asia ei edellyttänyt muita toimenpiteitä (1305/4/15).

AOA:n sijainen arvioi taidenäyttelyn poistamista kirjaston tiloista. Hän totesi, että sananvapauteen sisältyvä taiteen vapaus antaa yleisesti turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille. Toisaalta kenelläkään ei ole ehdotonta oikeutta saada näkemyksiään julki ja taideteoksiaan esille tietyssä mediassa tai paikassa.

Kaupunki oli AOA:n sijaisen mukaan puuttunut taiteilijan ilmaisuvapauteen poistaessaan kirjaston tiloihin jo hyväksymänsä näyttelyn. Kyse oli puuttumisen hyväksyttävyydestä. Puuttuminen oli perustunut moraalisiin syihin, kun teoksia oli pidetty ”rivoina”. Viranomaisilla on harkintavaltaa moraalialloukkaavaksi katsotun aineiston levittämisen rajoittamisessa.

Lasten suojeleminen ja heidän etujensa turvaaminen ovat kansallisesti ja kansainvälisesti tunnustettuja oikeudellisia lähtökohtia. Kaupungin vetoama lasten suojelemista koskeva peruste oli oikeudellisesti hyväksyttävä ja tapauksen olosuhteissa myös uskottava, kun kulku kirjaston lastenosastolle oli näyttelytilan läpi. Asiassa ei voitu enemmälä arvioida, olisiko näyttely voitu järjestää niin, ettei lapsilla olisi ollut pääsyä taulujen luo. Myöskään ei voitu arvioida, oliko koko näyttelyn poistaminen ollut välttämätöntä. AOA:n sijaisella ei ollut perusteita puuttua kaupungin menettelyyn (3410/4/14*).

5 Liitteet



Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset (11.6.1999/731)

27 §

Vaalikelpoisuus ja kelpoisuus edustajantoimeen

Eduskuntavaaleissa on vaalikelpoinen jokainen äänioikeutettu, joka ei ole vajaavaltainen.

Kansanedustajaksi ei kuitenkaan voida valita sotilasvirassa olevaa henkilöä.

Kansanedustajana eivät voi olla valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, korkeimman oikeuden tuomioistuimen korkeimman hallinto-oikeuden jäsen eikä valtakunnansyyttäjä. Jos kansanedustaja valitaan tasavallan presidentiksi taikka nimitetään tai valitaan johonkin edellä tarkoitetuista tehtävistä, hänen edustajantoimensa lakkaa siitä päivästä, jolloin hänet on valittu tai nimitetty. Edustajantoimi lakkaa myös, jos kansanedustaja menettää vaalikelpoisuutensa.

38 §

Eduskunnan oikeusasiamies

Eduskunta valitsee neljän vuoden toimikaudeksi oikeusasiamiehen sekä kaksi apulaisoikeusasiamiestä, joiden tulee olla etevä laintuntijoita. Apulaisoikeusasiamiehellä voi olla sijainen sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Apulaisoikeusasiamiehestä ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeusasiamiehestä säädetään. (24.8.2007/802)

Eduskunta voi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton vapauttaa erityisen painavasta syystä oikeusasiamiehen tämän tehtävästä kesken toimikauden päätöksellä, jota vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä on kannattanut.

48 §

Ministerin sekä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin läsnäolo-oikeus

Ministerillä on oikeus olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa, vaikka hän ei olisikaan eduskunnan jäsen. Ministeri ei voi olla jäsenenä eduskunnan valiokunnassa. Hoitaessaan 59 §:n mukaisesti tasavallan presidentin tehtäviä ministeri ei voi osallistua eduskuntatyöhön.

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri voivat olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa käsiteltäessä heidän omia kertomuksiaan tai muutoin heidän omasta aloitteestaan vireille tullutta asiaa.

109 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät

Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täytävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

110 §**Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeus ja tehtävien jako**

Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

111 §**Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus**

Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeusasiamiehellä on oikeus olla läsnä näissä istunnoissa ja esittelyissä.

112 §**Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonta**

Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aihetta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista.

113 §**Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu**

Jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella neljäosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnansyyttäjän on ajettava syytettä valtakunnanoikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimestaan. Muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettä.

114 §**Ministerisyytteen nostaminen ja käsittely**

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Eduskunnan tulee ennen päätöstä syytteen nostamisesta varata valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen. Asiaa käsitellessään valiokunnan tulee olla täysilukuinen.

Syytettä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä.

115 §**Ministerivastuuasian vireillepano**

Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille:

- 1) oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella;
- 2) vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella; sekä
- 3) eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyynnöllä.

Perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta.

117 §**Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu**

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään.

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197)

1 LUKU

Laillisuusvalvonta

1 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen valvottavat

Valvottavilla tarkoitetaan tässä laissa perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaisesti tuomioistuimia ja muita viranomaisia sekä virkamiehiä, julkisyhteisön työntekijöitä ja muitakin julkista tehtävää hoitavia.

Oikeusasiamies valvoo myös valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenten sekä tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään. Mitä jäljempänä säädetään valvottavista, koskee soveltuvin osin myös valtioneuvostoa, valtioneuvoston jäseniä ja tasavallan presidenttiä.

2 §

Kantelu

Oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtävänsä hoitaessaan menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa.

Kantelu tulee tehdä kirjallisesti. Siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitettusta asiasta.

3 § (20.5.2011/535)

Kantelun käsittely

Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän

katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeusasiamies ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Oikeusasiamiehen tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelijalle, mikäli asiassa ei ryhdytä toimenpiteisiin 3 momentin johdosta tai sen takia, että asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, sen käsittely on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa, siinä voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin tai muusta syystä. Oikeusasiamies voi samalla ilmoittaa kantelijalle asiassa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja antaa muuta tarpeellista ohjausta.

Oikeusasiamies voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Siirrosta on ilmoitettava

kantelijalle. Viranomaisen on ilmoitettava oikeusasiamiehelle päätöksestään tai muista toimenpiteistään asiassa oikeusasiamiehen asettamassa määräajassa. Kantelun siirtämisestä eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin välillä säädetään erikseen.

4 §

Oma aloite

Oikeusasiamies voi ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan.

5 § (28.6.2013/495)

Tarkastukset

Oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin. Erityisesti hänen on toimittava tarkastuksia vankiloissa ja muissa sulje-

tuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua sekä puolustusvoimien eriyksiköissä ja Suomen sotilaallisessa kriininhallintaorganisaatiossa seuratakseen varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä kriisinhalintahenkilöstön kohtelua.

Tarkastuksen yhteydessä oikeusasiamiehellä ja hänen määräämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on oikeus päästä valvottavan kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti tarkastuskohteen henkilökunnan sekä siellä palvelevien tai sinne sijoitettujen henkilöiden kanssa.

6 §

Virka-apu

Oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta maksutta tarpeelliseksi katsomaansa virka-apua sekä tarvitsemansa jäljennökset tai tulosteet viranomaisten sekä muiden valvottavien asiakirjoista ja tiedostoista.

7 §

Oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

Oikeusasiamiehen oikeudesta saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot säädetään perustuslain 111 §:n 1 momentissa.

8 § (22.7.2011/811)

Poliisi- tai esitutkinnan määrääminen

Oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisilain (872/2011) mukaisen poliisitutkinnan tai esitutkintalain (805/2011) mukaisen esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

9 §

Valvottavan kuuleminen

Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeusasiamiehen on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

10 §

Huomautus ja käsitys

Jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle.

Jos aihetta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

Jos 1 momentissa tarkoitettu oikeusasiamiehen ratkaisu sisältää rikoksen syyksilukemisen, huomautuksen saaneella on oikeus saada syyllisyyttä koskeva ratkaisu tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vaatimus tuomioistuinkäsittelystä on toimitettava oikeusasiamiehelle kirjallisesti 30 päivän kuluessa siitä päivästä, jona huomautus on annettu tiedoksi. Jos huomautus on annettu tiedoks postitse kirjeellä, tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Huomautuksen saaneelle on viivytyksettä annettava tieto oikeudenkäynnin ajasta ja paikasta sekä siitä, että asia voidaan ratkaista hänen poissaolostaan huolimatta. Asian käsittelyssä noudatetaan muutoin soveltuvin osin rikosasiain oikeudenkäynnistä voimassa olevia säännöksiä. (22.8.2014/674)

11 §

Esitys

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

huo-miota säännöksissä tai määräyksissä havaitse-miinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden ke-hittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

1 a LUKU (28.6.2013/495)

Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin

11 a § (28.6.2013/495)

Kansallinen valvontaelin

Eduskunnan oikeusasiamies on kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopi-muksen valinnaisen pöytäkirjan (SopS 93/2014) 3 artiklassa tarkoitettu kansallinen valvontaelin.

11 b § (28.6.2013/495)

Tarkastustehtävä

Kansallisen valvontaelimen tehtäviä hoitaessaan oikeusasiamies tarkastaa sellaisia paikkoja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menet-tä-neitä henkilöitä joko viranomaisen antaman määräyksen nojalla tai viranomaisen kehotuk-sesta, suostumuksella tai myötävaikutuksella (toimipaikka).

Tarkastuksen toimittamiseksi oikeusasiamie-hellä ja hänen määräämällään eduskunnan oi-keusasiamiehen kanslian virkamiehellä on oikeus päästä toimipaikan kaikkiin tiloihin ja tietojärjes-telmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellises-ti vapautensa menettäneiden henkilöiden ja toi-mipaikan henkilökunnan sekä muiden sellaisten henkilöiden kanssa, jotka voivat antaa tarkastuk-sen kannalta merkityksellisiä tietoja.

11 c § (28.6.2013/495)

Tiedonsaantioikeus

Oikeusasiamiehellä ja hänen määräämällään edus-kunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on kansallisen valvontaelimen tehtäviä hoita-es-saan oikeus salassapitosäännösten estämättä saa-da viranomaisilta ja toimipaikkojen ylläpitä-

jiltä tiedot toimipaikoissa pidettävien vapautensa me-nettäneiden henkilöiden määrästä, toimipaik-kojen määrästä ja sijainnista sekä vapautensa menettäneiden kohtelusta ja oloista samoin kuin muut valvontaelimen tehtävän hoitamiseksi tar-peelli-set tiedot.

11 d § (28.6.2013/495)

Tietojen luovuttaminen

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julki-suudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, oi-keusasiamies voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoja vapautensa menettäneistä sekä näiden kohtelusta ja oloista kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen va-linnaisen pöytäkirjan 2 artiklassa tarkoitetulle alakomitealle.

11 e § (28.6.2013/495)

Suosituksen antaminen

Oikeusasiamies voi kansallisen valvontaelimen tehtävää hoitaessaan antaa valvottaville suosituk-sia, joiden tarkoituksena on parantaa vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelua ja oloja sekä ehkäistä kidutusta ja muuta julmaa, epäinhimillis-tä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta.

11 f § (28.6.2013/495)

Muut sovellettavat säännökset

Oikeusasiamiehen toimintaan kansallisen val-vontaelimen tehtävässä sovelletaan lisäksi, mitä 6 ja 8–11 §:ssä säädetään toiminnasta laillisuusval-vonnassa.

11 g § (28.6.2013/495)

Asiantuntijat

Oikeusasiamies voi kansallisen valvontaelimen tehtävää hoitaessaan käyttää apunaan asiantun-tijoita. Oikeusasiamies voi nimetä asiantuntijaksi

suostumuksensa tehtävään antaneen henkilön, jolla on kansallisen valvontaelimen tarkastustehävän kannalta merkityksellistä asiantuntemusta. Asiantuntija voi osallistua 11 b §:ssä tarkoitetun tarkastuksen suorittamiseen, jolloin hänen toimivaltaansa sovelletaan, mitä mainitussa pykälässä ja 11 c §:ssä säädetään.

Tämän luvun mukaisia tehtäviä hoitaessaan asiantuntijaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

11 h § (28.6.2013/495)

Kielto määrätä seuraamuksia

Kansalliselle valvontaelimelle tietoja antaneelle ei saa määrätä rangaistusta tai muuta seuraamusta tietojen antamisen perusteella.

2 LUKU

Eduskunnalle annettava kertomus ja selvitys sidonnaisuuksista

12 §

Kertomus

Oikeusasiamies antaa eduskunnalle joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilasta samoin kuin lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista kiinnittäen tällöin erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Oikeusasiamies voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta myös erillisen kertomuksen.

Kertomustensa yhteydessä oikeusasiamies voi tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi. Jos havaittu puute liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan asiaan, oikeusasiamies voi myös muuten saattaa havaintonsa eduskunnan asianomaisen toimielimen tietoon.

13 § (24.8.2007/804)

Sidonnaisuudet

Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen tehtävään vali-tun on viivytyksettä annettava eduskuntaa varten selvitys sellaisesta elinkeinotoiminnastaan ja varallisuudestaan sekä sellaisista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai apulais-oikeusasiamiehen sijaisena.

Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen on toimikautensa kestäessä viivytyksettä ilmoitettava 1 momentissa tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuneet muutokset.

3 LUKU

Oikeusasiamiestä, apulaisoikeusasiamiehiä ja ihmisoikeuskeskuksen johtajaa koskevat yleiset säännökset (20.5.2011/535)

14 §

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten päätösvalta

Oikeusasiamiehellä on yksinään päätösvalta kaikissa oikeusasiamiehelle lain mukaan kuuluvissa asioissa. Oikeusasiamies päättää apulaisoikeusasiamiehiä kuultuaan myös tehtävien jaosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken.

Apulaisoikeusasiamiehet käsittelevät ja ratkaisevat samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies ne laillisuusvalvontaan kuuluvat asiat, jotka oikeusasiamies on määrännyt heidän ratkaistavakseen tai jotka he omasta aloitteestaan ottavat tutkittavakseen.

Jos apulaisoikeusasiamies harkitsee, että hänen käsiteltävänä olevassa asiassa on aihetta esittää huomautus valtioneuvoston tai valtioneuvoston jäsenen taikka tasavallan presidentin

päätöksen tai toimenpiteen johdosta taikka nostaa syyte korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä vastaan, hänen tulee siirtää asia oikeusasiamiehen ratkaistavaksi.

15 §

Oikeusasiamiehen päätöksenteko

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ratkaisevat asiat esittelystä, jolleivät he yksittäistapauksessa toisin päättä.

16 § (24.8.2007/804)

Sijaisuudet

Jos oikeusasiamies toimikautensa kestäessä kuolee tai eroaa toimestaan eikä eduskunta ole valinnut uutta oikeusasiamiestä, oikeusasiamiehen tehtäviä hoitaa se apulaisoikeusasiamies, joka on virassa vanhempi.

Virassa vanhempi apulaisoikeusasiamies hoitaa niin ikään oikeusasiamiehen tehtäviä tämän ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt tehtävänsä hoitamasta siten kuin siitä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä tarkemmin määrätään.

Eduskunnan oikeusasiamies valitsee saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton apulaisoikeusasiamiehen sijaisen enintään neljän vuoden toimikaudeksi.

Apulaisoikeusasiamiehen ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt hoitamasta tehtäviään niitä hoitaa oikeusasiamies tai toinen apulaisoikeusasiamies siten kuin siitä kanslian työjärjestyksessä tarkemmin määrätään, jollei oikeusasiamies 19 a §:n 1 momentin nojalla kutsu apulaisoikeusasiamiehen sijaista hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitaessa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä häneen ei sovelleta, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään apulaisoikeusasiamiehestä.

17 §

Muut tehtävät ja virkavapaus

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet eivät saa toimikautensa kestäessä hoitaa muuta julkista virkaa. Heillä ei saa myöskään olla sellaista julkista tai yksityistä tehtävää, joka voi vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen tai muutoin haitata oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen tehtävän asianmukaista hoitamista.

Jos oikeusasiamieheksi, apulaisoikeusasiamieheksi tai Ihmisoikeuskeskuksen johtajaksi valittu on valtion virka, hän vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän on oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai Ihmisoikeuskeskuksen johtajana. (20.5.2011/535)

18 §

Palkkiot

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat toimestaan palkkion. Oikeusasiamiehen palkkio määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin valtioneuvoston oikeuskanslerin palkkaus ja apulaisoikeusasiamiehen palkkio samojen perusteiden mukaan kuin apulaisoikeuskanslerin palkkaus.

Jos oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valittu on julkisessa tai yksityisessä palvelussuhteessa, hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua tähän palvelussuhteeseen kuuluvista palkkaeduista. Hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua myös sellaisista palvelussuhteeseen tai luottamustehtävään liittyvistä muista etuuksista, jotka voivat vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen.

19 §

Vuosiloma

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat kukin puolentoista kuukauden vuosiloman.

19 a § (24.8.2007/804)**Apulaisoikeusasiamiehen sijainen**

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen voi hoitaa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jos tämä on estynyt niitä hoitamasta tai jos apulaisoikeusasiamiehen tehtävä on täyttämättä. Oikeusasiamies päättää sijaisen kutsumisesta hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä. (20.5.2011/535)

Mitä tässä tai muussa laissa säädetään apulaisoikeusasiamiehestä, koskee soveltuvin osin myös apulaisoikeusasiamiehen sijaista tämän hoitaessa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jollei erikseen toisin säädetä.

3 a LUKU (20.5.2011/535)**Ihmisoikeuskeskus****19 b § (20.5.2011/535)****Ihmisoikeuskeskuksen tarkoitus**

Perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä varten eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä on Ihmisoikeuskeskus.

19 c § (20.5.2011/535)**Ihmisoikeuskeskuksen johtaja**

Ihmisoikeuskeskuksella on johtaja, jolla tulee olla hyvä perehtyneisyys perus- ja ihmisoikeuksiin. Eduskunnan oikeusasiamies nimittää johtajan neljän vuoden toimikaudeksi saatuaan asian ta perustuslakivaliokunnan kannanoton.

Johtajan tehtävänä on johtaa ja edustaa Ihmisoikeuskeskusta sekä ratkaista ne Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvat asiat, jotka eivät tämän lain mukaan kuulu ihmisoikeusvaltuuskunnalle.

19 d § (20.5.2011/535)**Ihmisoikeuskeskuksen tehtävät**

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on:

- 1) edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tietoutusta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä;

- 2) laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta;
- 3) tehdä aloitteita sekä antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi;
- 4) osallistua perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;
- 5) huolehtia muista vastaavista perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä.

Ihmisoikeuskeskus ei käsittele kanteluita.

Tehtäviensä hoitamiseksi Ihmisoikeuskeskuksella on oikeus saada tarpeelliset tiedot ja selvitykset viranomaisilta maksutta.

19 e § (20.5.2011/535)**Ihmisoikeusvaltuuskunta**

Ihmisoikeuskeskuksella on ihmisoikeusvaltuuskunta, jonka eduskunnan oikeusasiamies keskuksen johtajaa kuultuaan asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuskunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja. Valtuuskunnassa on lisäksi vähintään 20 ja enintään 40 jäsentä. Valtuuskunta koostuu kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajista. Valtuuskunta valitsee keskuudestaan varapuheenjohtajan. Jos valtuuskunnan jäsen eroaa tai kuolee kesken toimikauden, oikeusasiamies nimeää hänen tilalleen jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden jäsenen.

Eduskunnan kansliatoimikunta vahvistaa valtuuskunnan jäsenten palkkion.

Valtuuskunnan tehtävänä on:

- 1) käsitellä laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita;
- 2) hyväksyä vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma ja keskuksen vuotuinen toimintakertomus;
- 3) toimia perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä.

Valtuuskunta on päätösvaltainen, kun puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä vähintään puolet jäsenistä ovat läsnä. Valtuuskunnan päätökseksi tulee se mielipide, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee.

Toimintansa järjestämistä varten valtuuskunnalla voi olla työvaliokunta ja jaostoja. Valtuuskunta voi hyväksyä työjärjestyksen.

3 b LUKU

Muut tehtävät

19 f § (10.4.2015/374)

Vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanon edistäminen, suojele ja seuranta

Vammaisten henkilöiden oikeuksista New Yorkissa 13 päivänä joulukuuta 2006 tehdyn yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaisista tehtävistä huolehtivat eduskunnan oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta.

Lailla 374/2015 lisätty 3 b luku ja 19 f § tulevat voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

4 LUKU

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja tarkemmat säännökset

20 § (20.5.2011/535)

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

Oikeusasiamiehen ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden hänelle kuuluvien tehtävien sekä Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvien tehtävien hoitamista varten on oikeusasiamiehen johtama eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia.

21 § (20.5.2011/535)

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö ja kanslian työjärjestys

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian viroista ja virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä annetaan tarkempia määräyksiä tehtävien jakamisesta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken. Työjärjestyksessä määrätään myös oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiesten ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajan sijaisuusjärjestelyistä sekä kanslian henkilöstön tehtävistä samoin kuin kansliassa noudatettavasta yhteistoimintamenettelystä.

Oikeusasiamies vahvistaa kanslian työjärjestyksen apulaisoikeusasiamiehiä ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa kuultuaan.

5 LUKU

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

22 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

23 §

Siirtymäsäännös

Kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tehtäviä hoitavien henkilöiden on annettava 13 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan.

Muutossäädösten voimaantulo ja soveltaminen:

24.8.2007/804:

Tämän lain voimaantuloajankohdasta säädetään valtioneuvoston asetuksella. (L 840/2007 tulee voimaan A:n 836/2007 mukaisesti 1.10.2007.)

20.5.2011/535:

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012.

Lain 3 ja 19 a §:n 1 momentti tulevat kuitenkin voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2011.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan käynnistämisen edellyttämiin toimenpiteisiin.

22.7.2011/811:

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

28.6.2013/495:

Tämä laki tulee voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Lain 5 § tulee kuitenkin voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2013. (L 495/2013 tulee voimaan A:n 848/2014 mukaisesti 7.11.2014.)

22.8.2014/674:

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

10.4.2015/374:

Tämä laki tulee voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (21.12.1990/1224)

1 §

Valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

1) puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatoimien laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006) tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) 3 luvussa tarkoitettua Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä; (11.5.2007/564)

2) pakkokeinolaissa (450/87) tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa;

3) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan.

Oikeuskansleri vapautetaan myös sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu.

2 §

Oikeuskanslerin on 1 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksemukaiseksi ratkaista asiaa itse.

3 §

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muunkin molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua. Kanteluasiassa siirrostä on ilmoitettava kantelijalle.

4 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1991.

Tällä lailla kumotaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista 10 päivänä marraskuuta 1933 annettu laki ja valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä samana päivänä annettu laki.

Tätä lakia sovelletaan myös sen voimaan tullessa oikeuskanslerinvirastossa ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa vireillä oleviin asioihin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (5.3.2002/209)

Eduskunta on perustuslain 52 §:n 2 momentin nojalla hyväksynyt eduskunnan oikeusasiamiehelle seuraavan johtosäännön:

1 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian henkilöstö

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa voi olla kansliapäällikön, esittelijäneuvoksen, vanhemman oikeusasiamiehensihteerin, oikeusasiamiehensihteerin, neuvontalakimiehen, tarkastajan, tiedottajan, notaarin, osastosihteerin, kirjaajan, arkistohoitajan, apulaiskirjaajan ja toimistosihteerin virkoja. Kansliaan voidaan nimittää myös muita virkamiehiä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan voidaan talousarvion puitteissa ottaa virkamiehiä määräaikaisiin virkasuhteisiin.

2 §

Henkilöstön kelpoisuusvaatimukset

Kelpoisuusvaatimuksena on:

- 1) kansliapäälliköllä, esittelijäneuvoksella, vanhemmalla oikeusasiamiehensihteerillä ja oikeusasiamiehensihteerillä oikeustieteen kandidaatin tutkinto tai virkaan soveltuva muu ylempi korkeakoulututkinto sekä tehtävässä vaadittava kokemus julkisesta hallinnosta tai tuomarin tehtävistä; sekä
- 2) muissa tehtävissä toimivilla niihin soveltuva korkeakoulututkinto tai muu tehtävien edellyttämä koulutus ja kokemus.

3 §

Virkamiesten nimittäminen

Oikeusasiamies nimittää kansliansa virkamiehet.

4 §

Virkavapaus

Virkavapautta eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehille myöntää oikeusasiamies.

5 §

Voimaantulo

Tämä johtosääntö tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

Tällä johtosäännöllä kumotaan 22 päivänä helmikuuta 2000 annettu eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (251/2000).

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- ylimpiä valtioelimiä
- periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä
- tuomioistuimia, oikeushallintoa ja oikeusapua
- terveydenhuoltoa
- edunvalvontaa
- kielikysymyksiä
- ulkomaalaisasioita
- vammaisten henkilöiden oikeuksia
- salaisen tiedonhankinnan valvontaa
- kansallisen valvontaelimen tehtävien koordinoitua ja raportointia

Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- poliisia
- syyttäjälaitosta
- sosiaalivakuutusta
- työhallintoa
- työttömyysturvaa
- opetusta, tiedettä ja kulttuuria
- tietosuojaa, tietohallintoa ja tietoliikennettä
- vankeinhoitoa, rangaistusten täytäntöönpanoa ja kriminaalihuoltoa

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- alue- ja paikallishallintoa
- lapsen oikeuksia ja varhaiskasvatusta
- sosiaalihuoltoa
- saamelaisasioita
- maa- ja metsätaloutta
- Tullia
- ulosottoa, konkurssia ja maksukyvyttömyysmenettelyä
- verotusta
- ympäristöä
- sotilasasioita, puolustuslaitosta ja Rajavartiolaitosta
- kirkkoa
- liikennettä ja viestintää

Lausunnot ja kuulemiset

LAUSUNNOT

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

- sosiaali- ja terveysministeriön vastineesta asiaan HE 108/2014 vp (324/5/15)

Eduskunnan lakivaliokunnalle

- Vastaava ylilääkäri Hannu Lauermanin lausunnosta asiaan HE 49/2015 vp (4522/5/15)

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

- hallituksen esityksestä HE 346/2014 vp eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (594/5/15)
- hallituksen esityksestä HE 266/2014 vp eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta (605/5/15)

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

- hallituksen esityksestä HE 256/2014 vp eduskunnalle perhehoitolaista (192/5/15)
- hallituksen esityksestä HE 49/2015 vp eduskunnalle laiksi Vankiterveydenhuollon yksiköstä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (4923/5/15)
- hallituksen esityksestä HE 92/2015 vp eduskunnalle laiksi mielenterveyslain muuttamisesta (4997/5/15)

Oikeusministeriölle

- selvityksestä 39/2015 ”Summaaristen riitaasioiden käsittelyn kehittäminen. Lausunto-tiivistelmä” (5507/5/14)
- työryhmämietinnöstä 3/2015 ”Rikoslain menettämisseuraamuksia koskevien yleissäännösten tarkistaminen” (313/5/15)
- selvitysmiesten arviomuistiosta 2/2015 ”Tuomioistuinten keskushallinnon uudistaminen. Arviomuistio” (370/5/15*)
- työryhmämietinnöstä 4/2015 ”Tuomioistuinmaksulaki” (611/5/15*)
- työryhmämietinnöstä 9/2015 ”Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet” (1506/5/15*)
- Saamen kielilain kehittämistarpeista (2281/5/15)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi tuomioistuinlaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä työryhmämietinnöstä 38/2015 ”Tuomareiden koulutusjärjestelmän kehittäminen” (2721/5/15)
- luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi perus- ja ihmisoikeusyhdistysten henkilöiden verkostosta (3317/5/15)
- työryhmälle listasta ulkopuolisista kanavista, joiden kautta voi ilmoittaa korruptioepäilyistä ja väärinkäytöksistä (3616/5/15)
- arviomuistiosta ”Hallituksen esitysten laatimissuhteiden (HELO) uudistaminen (3665/5/15*)

Sisäministeriölle

- luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi esitutunnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta annetun asetuksen muuttamisesta (3330/5/15)

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle henkilökorttilaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (4604/5/15)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (4903/5/15)

Sosiaali- ja terveysministeriölle

- mielenterveyslain mukaisten lomakkeiden uudistamisesta (1346/5/15*)
- työryhmämuistiosta 21/2015 ”Vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti” (2004/5/15)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi mielenterveyslain muuttamisesta (1988/5/15)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle vankiterveydenhuollon ja sen valvonnan järjestämisestä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla (3133/5/15)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta (3336/5/15)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta (4026/5/15*)

Puolustusministeriölle

- työryhmämietinnöstä ”Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja. Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö” (729/5/15)

Valtiovarainministeriölle

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi tullilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (1607/5/15)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtion virkamieslain 20 §:n muuttamisesta, työryhmämuistio 38/2015 (4498/5/15)

Ulkoasiainministeriölle

- työryhmämietinnöstä ”Kriisinhallintaan ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyvät lainsäädännön muutostarpeet” (4705/5/14)
- YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen Suomen 7. määräaikaisraportti (161/5/15)
- YK; luonnoksesta Suomen 23. määräaikaisraportiksi kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen täytäntöönpanosta (1315/5/15)
- luonnoksesta YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen Suomen 7. määräaikaisraportti (2413/5/15)
- Euroopan neuvoston kyselyyn tuomareiden itsenäisyydestä ja puolueettomuudesta vastaukseksi (3331/5/15*)

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi ja arvonlisäverolain 38 §:n muuttamisesta (1006/5/15)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle perusopetuslain 48 f §:n muuttamisesta; aamu- ja iltapäivähoidon maksut (3118/5/15)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain 11 a ja 11 b §:n muuttamisesta sekä valtioneuvoston asetuksiksi lasten päivähoidosta annetun asetuksen 6 §:n 1 momentin muuttamisesta (3813/5/15*)

Valtakunnanvoudinvirastolle

- työryhmämietinnöstä 2/2015 ”Ulosottotoimen rakenneuudistushanke. Lainsäädäntötyöryhmän ensimmäinen mietintö” (2928/5/15)

Poliisihallitukselle

- ohjelunoksesta ”Sivutoimet poliisihallinnossa” (5427/5/14)

Lapsiasiavaltuutetulle

- Lapsiasiavaltuutetun vuosikirjaan 2016 arvio koulutuksen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden tilasta perusopetuksessa (4736/5/15)

YK:n ihmisoikeusvaltuutetulle

- kysely kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden korruptiosta ja ihmisoikeuksista (3764/5/15)

Ei annettu lausuntoa

Kertomusvuoden aikana oli lisäksi 13 lausuntopyyntöä, joihin ei ollut lausuttavaa.

KUULEMISET EDUSKUNNAN VALIOKUNNISSA

Perustuslakivaliokunnassa

- Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja 6.2.2015 hallituksen esityksestä HE 294/2014 vp eduskunnalle viittomakielilaiksi (123/5/15)
- OA Petri Jääskeläinen, AOA Jussi Pajuoja ja AOA Maija Sakslin 18.9.2015 kertomuksesta K 3/2015 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2014 (3909/5/15)
- AOA Maija Sakslin 12.11.2015 hallituksen esityksestä HE 96/2015 vp eduskunnalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta (4834/5/15)
- OA Petri Jääskeläinen 24.11.2015 hallituksen esityksestä HE 92/2015 vp eduskunnalle laiksi mielenterveyslain muuttamisesta (4843/5/15)
- OA Petri Jääskeläinen 2.12.2015 asiasta O 76/2015 vp apulaisoikeusasiamiehen sijaisen valinta

Lakivaliokunnassa

- Oikeusasiamiehensihteeri Anu Rita ja oikeusasiamiehensihteeri Iisa Suhonen 10.2.2015 kuultavana hallituksen esityksestä HE 292/2014 vp eduskunnalle henkilötietojen käsittelyä Rikosseuraamuslaitoksessa koskeksi lainsäädännöksi (402/5/15)
- AOA Jussi Pajuoja 15.10.2015 hallituksen esityksestä HE 49/2015 vp eduskunnalle laiksi Vankiterveydenhuollon yksiköstä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (4330/5/15)

Hallintovaliokunnassa

- OA Petri Jääskeläinen ja asiantuntija Kristiina Vainio 22.1.2015 valtioneuvoston selonteosta VNS 6/2014 vp Valtioneuvoston ihmisoikeus-selonteko 2014 (247/5/15)
- OA Petri Jääskeläinen 12.2.2015 kuultavana HAO 10/2014 vp epäiltyjen tietojärjestelmä (Epri), henkilötietojen käsittely, valvonta ja tietosuojat (626/5/15)
- Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Eteläpää 20.2.2015 kuultavana hallituksen esityksestä HE 348/2014 vp eduskunnalle laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 13 luvun muuttamisesta (595/5/15 ja 759/5/15)

Sivistysvaliokunnassa

- Esittelijäneuvos Jorma Kuopus 17.6.2015 kertomuksesta K 9/2015 vp Hallituksen vuosikertomus 2014, teemana koulujen digitalisaatio (2758/5/15)
- AOA Jussi Pajuoja 9.10.2015 aiheesta Laillisuusvalvojan näkökulma opetusalaan - ongelmat ja kehittämistarpeet (4266/5/15)

Sosiaali- ja terveysvaliokunnassa

- Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kirsti Kurki-Suonio 28.1.2015 hallituksen esityksestä HE 256/2014 vp eduskunnalle perhehoitolaista (192/5/15)
- Esittelijäneuvos Tapio Rätty 13.2.2015 hallituksen esityksestä HE 358/2014 vp eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (521/5/15)
- Ihmisoikeuskeskuksen johtaja Sirpa Rautio ja oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen 18.2.2015 hallituksen esityksestä HE 284/2014 vp eduskunnalle vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta (653/5/15)
- AOA Maija Sakslin 17.11.2015 hallituksen esityksestä HE 80/2015 vp eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta (4864/5/15)

Puolustusvaliokunnassa

- Oikeusasiamiehensihteeri Iisa Suhonen 21.10.2015 hallituksen esityksestä HE 48/2015 vp eduskunnalle laeiksi terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa annetun lain, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain sekä potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta (4442/5/15)

MUUT KUULEMISET

Sosiaali- ja terveysministeriössä

- Esittelijäneuvos Jorma Kuopus 24.11.2015 Valvonta uusissa rakenteissa -kuulemistilaisuudessa, Säätytalo (4996/5/15)

Opetushallituksessa

- Esittelijäneuvos Jorma Kuopus 17.12.2015 Oppilaitosten järjestyssäännöt - kuulemistilaisuudessa (5318/5/15)

Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta

KÄSITELTÄVÄNÄ OLLEET ASIAT

Käsiteltävänä olleet laillisuusvalvonta-asiat 6 522

Vuonna 2015 vireille tulleet asiat	5 240
- kantelut oikeusasiamiehelle	4 727
- oikeuskanslerilta siirtyneet kantelut	32
- omat aloitteet	89
- lausunto- ja kuulemispyynnöt	74
- muut kirjoitukset	318
Vuodelta 2014 siirtyneet asiat	1 228
Vuodelta 2013 siirtyneet asiat	22
Vuodelta 2012 siirtyneet asiat	19
Vuodelta 2011 siirtyneet asiat	11
Vuodelta 2010 siirtyneet asiat	1
Vuodelta 2009 siirtyneet asiat	1

Ratkaistut asiat 5 255

Kantelut	4 794
Omat aloitteet	73
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	75
Muut kirjoitukset	313

Seuraavaan vuoteen siirtyneet asiat 1 267

Vuodelta 2015	1 215
Vuodelta 2014	28
Vuodelta 2013	12
Vuodelta 2012	8
Vuodelta 2011	4

Muut käsitellyt asiat 328

Tarkastukset ¹	152
Kanslian hallintoasiat	150
Kansainväliset asiat	26

¹ Tarkastuspäiviä 99

RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN

Kanteluasiat 4 794

Sosiaaliturva	1 074
- sosiaalihuolto	789
- sosiaalivakuutus	285
Poliisiviranomaiset	723
Terveysturvaviranomaiset	483
Rikosseuraamusala	469
Työhallinnon viranomaiset	256
Tuomioistuimet	241
- yleiset tuomioistuimet	210
- erityistuomioistuimet	6
- hallintotuomioistuimet	25
Opetusviranomaiset	184
Kunnalliset viranomaiset	172
Ympäristöviranomaiset	131
Ulosottoviranomaiset	128
Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset	108
Veroviranomaiset	95
Edunvalvontaviranomaiset	95
Ylimmät valtionelimet	94
Maa- ja metsätalousviranomaiset	76
Syyttäjäviranomaiset	66
Sotilasviranomaiset	65
Ulkomaalaisviranomaiset	62
Tulliviranomaiset	53
Julkiset oikeusavustajat	32
Valvontaan kuulumattomat yksityiset	22
Kirkolliset viranomaiset	21
Muut valvottavat viranomaiset	144

RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN

Omat aloitteet		73
Terveystenhuoltoviranomaiset		18
Sosiaaliturva		11
- sosiaalihuolto	10	
- sosiaalivakuutus	1	
Rikosseuraamusala		9
Poliisiviranomaiset		8
Kunnalliset viranomaiset		5
Sotilasviranomaiset		5
Työhallinnon viranomaiset		3
Maa- ja metsätalousviranomaiset		3
Ympäristöviranomaiset		1
Veroviranomaiset		1
Ulosottoviranomaiset		1
Ulkomaalaisviranomaiset		1
Edunvalvontaviranomaiset		1
Tulliviranomaiset		1
Muut valvottavat viranomaiset		1
Ratkaistut asiat yhteensä		4 867

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA

Kantelut 4 794

Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut 777

- syyte	-
- huomautus	11
- käsitys	614
- moittiva	340
- ohjaava	274
- esitys	26
- virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	3
- säännösten tai määräysten kehittämiseksi	10
- loukkauksen hyvittämiseksi	12
- sovitteluksi	1
- käsittelyaikana tapahtunut korjaus	24
- muu toimenpide	102
- sovittelu	-

Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska 2 520

- virheellistä menettelyä ei todettu	295
- ei aihetta	2 225
- epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	1 651
- oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	574

Kantelua ei tutkittu, koska 1 497

- ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan	171
- oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä	556
- ei yksilöity	312
- siirto oikeuskanslerille	20
- siirto valtakunnansyyttäjälle	1
- siirto muulle viranomaiselle	187
- tapahtumasta oli kulunut yli 2 vuotta	138
- raukesi muulla perusteella	112

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA

Omat aloitteet			73
Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut			57
- syyte		-	
- huomautus		-	
- käsitys		30	
- moittiva	15		
- ohjaava	15		
- esitys		2	
- virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	-		
- säännösten tai määräysten kehittämiseksi	-		
- loukkauksen hyvittämiseksi	2		
- sovitteluksi	-		
- käsittelyaikana tapahtunut korjaus		6	
- muu toimenpide		19	
Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska			8
- virheellistä menettelyä ei todettu		4	
- ei aihetta		4	
- epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	2		
- oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	2		
Omaa aloitetta ei tutkittu, koska			8
- siirto muulle viranomaiselle		3	
- raukesi muulla perusteella		4	

SAAPUNEET ASIAT VIRANOMAISITTAIN

Kymmenen suurinta asiaryhmää

Sosiaaliturva		1 105
- sosiaalihuolto	810	
- sosiaalivakuutus	295	
Poliisiviranomaiset		705
Terveystuomioruokaviranomaiset		495
Rikosseuraamusala		447
Työhallinnon viranomaiset		249
Tuomioistuimet		246
- yleiset tuomioistuimet	214	
- erityistuomioistuimet	6	
- hallintotuomioistuimet	26	
Opetusviranomaiset		170
Kunnalliset viranomaiset		148
Ympäristöviranomaiset		137
Ulosottoviranomaiset		136

Tarkastukset

* = ennalta ilmoittamaton tarkastus

Tuomioistuimet

- 27.10. Etelä-Karjalan käräjäoikeus, Imatran kanslia
- 10.11. Itä-Suomen hallinto-oikeus, Kuopio

Syyttäjälaitos

- 7.5. Salpausselän syyttäjänvirasto, Kouvola
- 29.10. Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto, Vantaan päätoimipaikka
- 9.12. Valtakunnansyyttäjänvirasto, Helsinki

Poliisihallinto

- 4.2. Pasilan poliisiaseman poliisivankila
- 25.2. Poliisin liikenneturvallisuuskeskus, Helsinki
- 4.3. Helsingin poliisilaitoksen johtokeskus ja valmiusyksikkö
- 6.3. Keskusrikospoliisi, salainen tiedonhankinta
- 22.4. Lahden pääpoliisiaseman poliisivankila*
- 7.5. Kaakkois-Suomen poliisilaitos, Kouvola
- 7.5. Kaakkois-Suomen poliisilaitos, salainen tiedonhankinta, Kouvola
- 7.5. Kouvolan pääpoliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystilat
- 12.6. Poliisihallitus, Helsinki
- 15.6. Rovaniemen pääpoliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystilat*
- 15.6. Kemijärven poliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystilat*
- 15.6. Kuusamon poliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystilat*
- 16.6. Suomussalmen poliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystilat*
- 16.6. Kajaanin poliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystilat*
- 16.6. Sotkamon poliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystilat*
- 17.6. Kuhmon poliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystilat*
- 17.6. Nurmeksen poliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystilat*
- 17.6. Lieksan poliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystilat*
- 17.6. Joensuun poliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystilat*
- 10.7. Helsingin poliisilaitoksen järjestyspoliisin partion toiminta
- 26.8. Joensuun poliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystilat
- 22.9. Raaseporin poliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystilat*
- 22.9. Salon poliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystilat*
- 22.9. Turun poliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystilat*
- 23.9. Rauman poliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystilat*
- 23.9. Porin poliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystilat*
- 23.9. Loimaan poliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystilat*
- 12.10. Iisalmen poliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystilat*
- 27.10. Imatran poliisiaseman poliisivankila*
- 29.10. Vantaan pääpoliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystilat*
- 30.10. Itä-Uudenmaan poliisilaitos, Vantaa
- 30.10. Itä-Uudenmaan poliisilaitos (salainen tiedonhankinta), Vantaa
- 3.11. Helsingin poliisilaitoksen Töölön säilytyssuoja
- 18.11. Poliisihallitus, Helsinki
- 4.12. Keskusrikospoliisi, Helsinki
- 16.12. Poliisihallitus, Helsinki

Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos

- 6.3. Kaartin jääkäriyrykmentti, Santahamina
- 6.3. Kaartin jääkäriyrykmentti, vapautensa menettäneiden säilytystilat*, Santahamina
- 5.5. Utin Jääkäriyrykmentti
- 5.5. Utin Jääkäriyrykmentti, vapautensa menettäneiden säilytystilat*
- 12.5. Helsingin rajatarkastusosasto, Helsinki-Vantaan lentoasema
- 12.5. Helsinki-Vantaan lentoaseman vapautensa menettäneiden säilytystilat*
- 26.5. Reserviupseerikoulu, Hamina
- 26.5. Reserviupseerikoulun vapautensa menettäneiden säilytystilat, Hamina
- 15.6. Jääkäriprikaatin Rovaniemen ilmatorjuntapatteriston vapautensa menettäneiden säilytystilat*
- 16.6. Kainuun prikaatin vapautensa menettäneiden säilytystilat*, Kajaani
- 21.10. Raja- ja Merivartiokoulu, Imatra
- 21.10. Kaakkois-Suomen rajavartiosto, Imatra
- 22.10. Maasotakoulu, Lappeenranta
- 22.10. Maasotakoulun vapautensa menettäneiden säilytystilat*, Lappeenranta
- 3.11. Porin Prikaati, Niinisalon toimipiste
- 3.11. Porin Prikaati, Niinisalon toimipisteen vapautensa menettäneiden säilytystilat*
- 4.11. Porin Prikaati, Säkylän toimipiste
- 4.11. Porin Prikaati, Säkylän toimipisteen vapautensa menettäneiden säilytystilat*
- 1.12. Maanpuolustuskorkeakoulu, Santahamina

Rikosseuraamusala

- 20.1. Helsingin vankila*
- 27.1. Helsingin yhdyskuntaseuraamustoimisto
- 3.2. Uudenmaan yhdyskuntaseuraamustoimiston tukipartio, Vantaa
- 12.3. Riihimäen vankila*
- 1.4. Helsingin vankila
- 1.4. Helsingin vankilan poliklinikka
- 24.4. Satakunnan vankilan Huittisten osasto
- 12.5. Vantaan vankila

- 2.6. Riihimäen vankila*
- 4.6. Länsi-Suomen rikosseuraamusalueen Aluekeskuksen tukipartio, Tampere
- 25.8. Pyhäselän vankila*
- 29.9. Rikosseuraamuslaitoksen keskuhallintoyksikkö (vankitietojärjestelmä)
- 12.-13.10. Sukevan vankila
- 13.10. Sukevan vankilan poliklinikka
- 19.10. Vanajan vankila, Vanajan osaston perheosasto
- 19.10. Hämeenlinnan vankilan perheosasto
- 10.11. Kuopion vankilan poliklinikka
- 10.11. Kuopion vankilan naisvankiosasto
- 17.11. Riihimäen vankila*

Ulosottotoimi

- 13.3. Raahen seudun ulosottovirasto, Raahen päätoimipaikka
- 13.3. Raahen kaupungin talous- ja velkaneuvonta
- 24.11. Hämeenlinnan kaupungin Talous- ja hallintopalvelut

Ulkomaalaishallinto

- 8.10. Maahanmuuttovirasto, Helsinki
- 21.10. Joutsenon vastaanottokeskus ja säilöönottoyksikkö*
- 27.10. Joutsenon vastaanottokeskus
- 27.10. Joutsenon vastaanottokeskuksen säilöönottoyksikkö
- 27.10. Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen ulkomaalaisyksikkö
- 3.11. Metsäkoto Oy:n alle 16-vuotiaiden turvapaikanhakijoiden ryhmäkotit*, Pori
- 3.12. Tornion turvapaikkahakijoiden järjestelykeskus*

Hätäkeskuslaitos ja pelastustoimi

- 12.3. Keravan hätäkeskus
- 20.8. Sisäasiainministeriön pelastusosasto, Helsinki
- 24.11. Helsingin kaupungin pelastuslaitos
- 24.11. Helsingin kaupungin Pelastuskoulu

Sosiaalihuolto

- 27.1. Uusi-Annala Oy*, Nummela (yksityinen asumispalvelu)
- 4.2. Helsingin kaupungin Roihuvuoren monipuolinen palvelukeskus (Ryhmäkodit Huvi-kumpu, Ronja ja Kultakukko)*
- 11.3. Oulun kaupungin lastensuojelu
- 12.3. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, lastensuojelu, Oulu
- 12.3. Koulukoti Pohjolakoti ja lastensuojelun sijaishuollon yksiköt Toukola, Koivulehto, Koivu, Salorinne ja Utanen-Nuojua (yhdistyksen ylläpitämä), Muhos
- 22.4. Helsingin kaupungin Riistavuoren monipuolinen palvelukeskus*, Helsinki
- 23.4. Lastenkoti Veera (yksityinen lastensuojelulaitos)*, Järvenpää
- 27.5. Helsingin kaupungin Sosiaali- ja terveysviraston kotihoito, Helsinki
- 30.6. Salon kaupungin Anninkartanon ryhmäkoti*, Salo (vanhusten asumispalvelu)
- 30.6. Salon kaupungin Pahkavuoren ryhmäkoti*, Salo (vanhusten asumispalvelu)
- 10.7. Hoivakoti Villa Petriina*, Hyvinkää (yksityinen vanhusten asumispalvelu)
- 10.7. Palvelutalo Hyvinkään Lepovillan Vilmakoti*, Hyvinkää (yksityinen vanhusten asumispalvelu)
- 3.9. Kehitysvamma-alan tuki- ja osaamiskeskus KTO, Kehitysvammapsykiatrinen kriisi- ja tutkimuskeskus*, Paimio
- 3.9. Kehitysvamma-alan tuki- ja osaamiskeskus KTO, Palvelukodit*, Paimio

- 4.9. Perusturvakuntayhtymä Karviainen, kotihoito ja ikäihmisten palvelulinja, Nummela
- 1.10. Helsingin kaupungin Myllypuron monipuolinen palvelukeskus*
- 8.10. Kouvolan kaupungin kotihoito
- 22.10. Helsingin kaupungin Madetojan palvelutalo (dementiakoti Emma ja psykogeriatrinen ryhmäkoti Viljankukka)*
- 23.11. Kemin kaupungin Kemin nuorisokoti* (lastensuojeluyksikkö)
- 23.11. Kemin kaupungin Kaivarin vintti* (lastensuojeluyksikkö)
- 11.12. Eteva kuntayhtymän Hämeenlinnan kehitysvammapsykiatrian yksikkö*

Terveydenhuolto

- 22.4. Paiholan sairaala, aikuispsykiatrian osasto ja lasten- ja nuorisopsykiatrian osastot, Joensuu
- 7.5. Kouvolan selviämisyksikkö (A-Klinikka-säätiön ylläpitämä)
- 22.9. Turun katkaisuhuolto- ja selviämisasema* (A-klinikka-säätiön ylläpitämä)
- 3.11. Helsingin kaupungin selviämishoitoasema, Töölön kisahalli
- 10.11. Niuvanniemen sairaala, Kuopio
- 10.11. Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri, Kuopion yliopistollinen sairaala (turvahuone)*
- 10.11. Itä-Suomen aluehallintovirasto, Kuopion toimipaikka (psykiatrisen hoidon valvonta)
- 24.11. Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, Tays/kehitysvammahuollon palvelut, Hoivayksikkö 2*, Tampere
- 24.11. Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, Tays/kehitysvammahuollon palvelut, Psykososiaalinen kuntoutusyksikkö*, Tampere
- 24.11. Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, Tays/kehitysvammahuollon palvelut, Nuorten kuntoutusyksikkö*, Tampere

Sosiaalivakuutus

- 11.5. Valtiokonttori (valtioon kohdistuvien vahingonkorvausvaatimusten käsittely ja vammaisten henkilöiden oikeudet), Helsinki
- 26.5. Valtiokonttori (lakisääteisten korvausten palvelutoiminta), Helsinki
- 3.9. Kela/Vammaisten tulkkaukspalvelukeskus, Turku
- 2.12. Liikennevakuutuskeskus, Helsinki
- 3.12. Liikennevahinkolautakunta, Helsinki

Työvoima ja työttömyysturva

- 6.5. Uudenmaan ELY-keskus, Elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualue, Helsinki

Opetustoimi

- 15.1. Ylioppilastutkintolautakunta, Helsinki
- 10.2. Opetus- ja kulttuuriministeriö, Helsinki
- 12.3. Pohjolan koulu ja Nuorten ystävien koulu (yhdistyksen ylläpitämä), Muhos
- 16.4. Helsingin kaupungin Vuosaaren lukio
- 21.4. Opetushallitus, Helsinki
- 10.8. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi, Helsinki
- 2.11. Järvenpään lukio
- 2.11. Järvenpään kaupungin perusopetuksen palvelut
- 25.11. Ylioppilastutkintolautakunta, Helsinki

Muut tarkastuskohteet

- 24.2. Sisäasiainministeriön oikeusyksikkö, Helsinki
- 5.3. Kuluttajariitalautakunta, Helsinki
- 12.3. Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän taloushallinto, Oulu
- 14.4. Ennakkoäänestyspaikat:
 - Viherlaakson kirjasto, Espoo*
 - Soukan palvelutalo, Espoo*
 - Matinkylän yhteispalvelupiste, Espoo*
 - Kruunuhaan posti, Helsinki*
 - Pihlajamäen nuorisotalo, Helsinki*
 - Galleria K, Vantaa*
 - Pähkinärinteen kirjasto, Vantaa*
- 22.4. Suomen ortodoksisen kirkon kirkollishallitus, Kuopio
- 12.5. Lentotulli, Helsinki-Vantaan lentoasema
- 15.9. Oulun hiippakunnan tuomiokapituli
- 24.9. Työ- ja elinkeinoministeriön tieto-osasto
- 10.11. Etelä-Suomen aluehallintoviraston ympäristöterveydenhuoltoyksikkö, Helsinki
- 12.11. Viestintävirasto, Helsinki

Tarkastustoimintaan liittyvät muut tapaamiset

- 10.6. Keskustelutilaisuus Kelan hallinto-osaston oikeudellisen ryhmän edustajien kanssa.
- 6.10. Tapaaminen Valtakunnanvoudin ja viraston edustajien kanssa ulosoton ajankohtaisista kysymyksistä.
- 29.10. Palaveri tutkintavankien säilyttämiseen liittyvistä kysymyksistä Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen, Itä-Uudenmaan syyttäjänviraston, Vantaan vankilan ja Vantaan käräjäoikeuden edustajien kanssa.

Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta

Kansliapäällikkö

Romanov Päivi OTK, VT

Esittelijäneuvokset

Eteläpää Mikko OTK, VT (1.4. alkaen)
 Haapamäki Juha OTK, VT
 Kuopus Jorma OTT, VT
 Lindström Ulla-Maija OTK (1.9. alkaen)
 Länsisyrjä Riitta OTK, VT
 Marttunen Raino OTK, VT (31.5. saakka)
 Niemelä Juha OTK, VT
 Ojala Harri OTK, VT (31.5. saakka)
 Pölönen Pasi OTT, VT
 Rita Anu OTK, VT (1.7. alkaen)
 Rätty Tapio OTK
 Tanttinen-Laakkonen Kaija OTK

Vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit

Aantaa Tuula OTK, VT
 Hännikäinen Erkki OTK
 Kurki-Suonio Kirsti OTT
 (virkaavapaalla 1.8. alkaen)
 Lindström Ulla-Maija OTK (31.8. saakka)
 Pirjola Jari OTT, FM
 Sarja Mikko OTL, VT
 Stoor Håkan OTL, VT
 Tamminen Mirja OTK, VT

Oikeusasiamiehensihteerit

Arjola-Sarja Terhi OTK, VT
 Eteläpää Mikko OTK, VT (31.3. saakka)
 Holman Kristian OTM, HTM
 Konttinen Juha-Pekka OTK
 Martikainen Juho OTK, VT
 Muukkonen Kari OTK, VT
 Rita Anu OTK, VT (30.6. saakka)
 Skottman-Kivelä Piatta OTK, VT

Spolander Mia OTT, VT (1.11. alkaen)
 Suhonen Iisa OTK, VT
 Toivola Jouni OTK
 Verronen Minna OTK, VT
 Äijälä-Roudasmaa Pirkko OTK, VT

Neuvontalakimiehet

Romakkaniemi Jaana OTK, VT
 Wirta Pia OTK, VT

Tiedottaja

Tuomisto Kaija YTM

Tietohallintoasiantuntija

Madetoja Janne HTM

Tarkastajat

Fagerholm Peter
 Laakso Reima

Notaarit

Koskiniemi Taru HN
 Lehtikangas Kaisu YTM
 Rahko Helena HN
 Tuominen Eeva-Maria HTM, VN

Hallintosihteeri

Einola Eija

Kirjaaja

Kataja Helena

Apulaiskirjaaja

Karhu Päivi (30.4. saakka)

Osastosihteerit

Ahola Päivi
Forsell Anu
Stern Mervi

Raahenmaa Arja (osa-aikainen)
Raatikainen Taina VTK (19.10. alkaen)
Salminen Sirpa HTM (12.8. saakka)
Salminen Virpi
Saulamaa Riikka

Toimistosihteerit

Hellgren Johanna
Hokkanen Pirjo (osa-aikainen, 30.4. saakka)
Kaukolinna Mikko
Keinänen Krissu
Moisio Nina YTM, FM
Mäkinen Tiina

Harjoittelija

Muhonen Mia (8.6.–28.8.)

Työllisyysvaroin palkattu

Kantola Matleena VTM (26.1.–25.7.)

Ihmisoikeuskeskuksen henkilökunta

Johtaja

Rautio Sirpa OTK, VT

Asiantuntijat

Kouros Kristiina OTK
Leikas Leena OTK, VT (virkavapaalla)
Vainio Kristiina Pol.mag. (31.5. saakka)

Avustava asiantuntija

Hakala Elina YTM
Mäkeläinen Anni VTK (17.11.–15.12.)
Rönty Hanna FM (19.7. alkaen)

Harjoittelijat

Mäkeläinen Anni VTK (17.8.–16.11.)
Sarpola Amina (1.12. alkaen)

Työllisyysvaroin palkattu

Rönty Hanna FM (19.1.–18.7.)

A

Ahvenanmaa 278, 293
 ajanvaraus 196
 ajokielto 153
 ajokortit 304–305
 ajoneuvot 305
 ajoneuvovero 290
 alaikäiset 222–223, 235
 aloitteet 306
 aluehallintovirasto 215
 ampuma-aseet 152, 154
 ansionmenetys 262
 apuvälineet 210, 220, 226, 229, 247
 asiakaspalvelu 196, 282, 285–286
 asiakassuunnitelmat 208, 234
 asiakirjapyynnot 139, 153, 234, 304, 305
 asiakkaat 197, 211, 214, 216–217
 asianosaiset 200, 235
 asianosaiset 153
 asiantuntijalääkärit 247
 asuminen 236
 Asumisen rahoitus- ja
 kehittämiskeskus (ARA) 268
 asumispalvelut 316
 autovero 169
 avohuolto 233
 avustajat 141, 170, 191, 248
 avustukset 293

E

eduskunta 282
 elatusapu 198–199
 Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira) 302
 ELY-keskukset 262, 306
 eläinlääkintä 302
 eläinsuojelu 281
 eläkkeet 200, 286
 ennakkoperintä 286
 ennakkoonäänestys 269–270
 ensihoito 224, 227

erikoissairaanhoido 224
 eristäminen 220, 228
 erityishuolto-ohjelmat 244
 erityisvastuualue 227
 esitutkinta 144, 152–154, 170
 esteellisyys 276, 296
 esteettömyys 248, 269–270
 etsintäkuulutukset 141
 etuudet 280
 EU-oikeus 169

H

hallinto-oikeus 289
 haltuunotto 152, 154, 168
 harkintavalta 248
 henkilökohtainen apu 243, 246
 henkilökohtainen koskemattomuus 233
 henkilöntarkastukset 189
 henkilöstöresurssit 189, 215
 henkilötiedot 149, 252, 268, 305
 hoito 192, 226
 hoitosuunnitelmat 192
 hoitotakuu 226
 hoitotarvikkeet 221, 279
 huolellisuus 255
 huomautukset 314–315
 huostaanotto 234
 hygienia 150, 188, 190, 192
 hyvitys 186, 197–199, 213, 220–221, 233, 262, 289
 hyvä hallinto 169, 190, 197, 201, 209, 213, 215–216,
 234, 245, 275, 306
 hyvä hoito 220, 227–228
 hätäkeskus 155, 224

I

ihmisoikeudet 186
 ilmailu 305
 ilmaisukielto 153
 irtisanominen 214
 itsemääräämisoikeus 222, 229

J

johtajasopimukset 267
 julkisoikeudelliset maksut 196
 julkisuus 139, 153
 järjestyksrikkomukset 190–191

K

kaavoitus 295
 kalastus 281
 kameravalvonta 189
 Kansaneläkelaitos (Kela) 198, 258–259,
 280–281, 247
 kauneusleikkaukset 230
 kehitysvammaisuus 244–245
 kelpoisuus 274, 297–298, 302
 kielenkäyttö 201, 217, 252
 kieli 275, 278–282, 302
 kiinniotto 150
 kiinteistöt 199, 294
 kilpailuttaminen 154, 295
 kirjaaminen 155, 191, 301
 kirjesalaisuus 251
 konkurssiasiamies 281
 korvaukset 258–259, 262
 kotietsintä 151–152
 kotihoito 209
 kotipalvelut 207–208
 kotirauha 152
 koulut 274
 koulutus 153, 249, 262
 kuljetuspalvelut 245–246
 Kuluttajariitalautakunta 140
 kuntoutus 192, 226
 kuolema 231
 kuolinpesät 258
 kuuleminen 186–187, 190–191, 199–200, 229,
 235, 247, 253, 305
 käsittelyaika 140, 215, 231, 243, 263, 302, 305
 ks. myös viivästys
 käyttökielto 290

L

lahjat 311
 lainhuudatus 302
 lainsäädäntö 186, 281
 lainvoima 140
 lapset 198–199, 226, 233, 236, 248, 274–275
 lastensuojelu 233–237
 leirikoulut 274
 Liikenteen turvallisuusvirasto
 (Trafi) 290, 304–305
 liikkumisvapaus 228
 lokitiedot 231, 304
 luottamuksensuoja 306
 luvat 153–154, 262, 293, 304
 lämpötila 189
 lääkinnällinen kuntoutus 220, 226–227, 229, 247
 lääkkeet 150, 168, 192, 278
 lääkärihelikopterit 227

M

maa- ja metsätalousministeriö (MMM) 281
 maa-ainesluvut 293
 maankäyttö 295
 maksuhäiriöt 197
 maksusitoumukset 247
 maksusuunnitelmat 200
 maksut 197, 216, 246, 274, 305
 markkinaoikeus 280
 ministerit 311
 muistutukset 230–231
 muutoksenhaku 141, 209
 määräaika 210, 229, 236

N

neuvonta 197–198, 213, 285–286, 293, 296
 normaalisuusperiaate 190
 nuorisotakuu 262

O

ohjeet 153, 167, 211–213, 221, 224, 258–259,
280, 286, 297, 311
oikaisut 190, 243, 268
oikeusapu 141, 248
oikeussuojakeinot 196–197
oikeusturva 150, 186, 190, 247, 268, 311
oleskeluluvat 204
omaishoito 211
omaisuus 190, 199
opetus 313
opetussuunnitelmat 273
opiskelijavalinnat 275
ostopalvelut 214, 243

P

pahoinpitely 233
pakkokeinot 201
pakkotoimenpiteet 245
palveluntuottajat 243
palveluperiaate 214, 285
palvelusuunnitelmat 210, 244, 246
palvelutarve 210
pankkipalvelut 255
parturipalvelut 191
pelastustoimi 281
perhetapaamiset 310
perintä 196–200
perusopetus 248, 273–274, 311
perusteleminen 141, 209, 246
poikkeamisluvat 293
poistumislupa 186
poliisi 249, 282
poliisirikos 152
poliisivankila 150
poronhoito 301
posti 168, 229, 282
potilaat 221, 229–230
potilasasiakirjat 220
psykiatrinen hoito 228–229
puhelinpalvelut 261, 306
puhelut 155, 187, 196
puolustusvoimat 163

päihitteettömyys 191
päivystys 196
päivärahat 262
päivätoiminta 246
pätevyys 297, 302
päämiehen etu 199, 251–255
päättöksenteko 207–209, 211, 213, 234–235,
242–247
päättökset 141, 144, 209, 248
pöytäkirjat 268

R

rajoitustoimenpiteet 235
rakennusluvut 293
rakentaminen 287, 293–294, 296–298
rangaistusajan suunnitelma 187–188
raskaus 227
rekisterit 171, 305
riittävät terveystyökalut 191, 226
rikosrekisterit 275
rikosvahingot 258
rokotus 222–223
ruoat 150, 185, 188, 191

S

saattohoito 191, 209
salassapito 139
sananvapaus 152, 311, 313–317
sellikutsujärjestelmä 185
sijaishuolto 233, 235, 237
sijoittaminen 233–234
sisäilma 274
sitominen 228
sivistystoimi 248
sosiaalinen media 315
sovittelu 220, 301
suhteellisuusperiaate 189
suositukset 278
suostumus 223, 228–229, 233, 293
suun terveydenhuolto 226
synnytys 192
syyttömyysoletama 153
sähköinen asiointi 287, 305

sähköinen valvonta 186

sähköposti 163, 201

säilöönotto 149

säätiöt 276

T

taide 317

takavarikko 171

tapaamiset 186

tapaamiskielto 186

tapaamisoikeus 236

tarjouskilpailu 247

terveydenhuollon ammattihenkilö 278

terveydenhuolto 259

terveys 150, 153, 188, 192

TE-toimistot 262–263

tiedoksianto 199, 234

tiedonsaantioikeus 200, 253–255

tiedotus 153, 211, 214, 222, 268, 274, 281–282,
279, 293

tiedustelu 216, 255

tietojärjestelmät 154–155, 214

tilintarkastus 316

toimeentulotuki 212–214

toimivalta 141, 199, 267, 294, 297

tulkkaus 246–247

tullaus 168

Tulli 167–168, 171

tuomarit 139, 141

turvaamistoimenpiteet 153

turvahuoneet 220, 228

turvakiellot 197, 200

turvataarkastukset 186, 189, 282

tutkinnanjohtajat 151, 153, 170

tutkintapyyntö 306

tyyppikirjaimet 311

työhallinto 261

työjärjestys 267

työsuojelu 163

työterveyshuolto 246

työttömyysturvan muutoksenhaku-
lautakunta 263

työvoimakoulutus 263

U

ulkoilu 150, 188, 190

ulkomaalaiset 212

ulosmittaus 199–200

ulosotto 201

uskonnonvapaus 310

uskonnot 273

V

vaalit 162, 269–270, 307, 311

vaatteet 150, 185

vahingonkorvaus 198

valaistus 150

valinnanvapaus 224

valitusosoitukset 216, 248

valmisteverotus 167

valokuvaus 152

valvonta 196–197, 200, 230, 293

vammaiset henkilöt 226, 228, 243, 245–249

vammaispalvelut 210, 242–243

vammaistuet 247

vangit 140, 185–186, 188–192, 282, 310

vanhemmuus 274

vanhukset 207–210, 224, 285

vankilat 185–191

vapaudenmenetys 149–150, 185

vapaudenriisto 229

varoitukset 313

varusmiehet 162

velallinen 199–200

velkaneuvonta 196

velkoja 196, 200

verkkopalvelut 307

verkkosivut 268, 279–281, 286

verotus 285, 287, 289

Viestintävirasto 306

viittomakieli 281

viivästys 153–154, 168, 186–187, 198, 200, 204, 226,
231, 234, 242, 247, 258, 262, 285, 289, 293, 304

ks. myös käsittelyaika

virantoimitus 267

virantäyttö 275

virat 268

Virsisvisa 273
Vitja-hanke 154
vähimmän haitan periaate 189

Y

yhdenvertaisuus 167, 188, 192, 227, 275, 279,
281, 307
yhteydenpidon rajoittaminen 170, 234–235, 243
yksilönsuoja 192, 245
Yleisradio Oy 307
yleisradiovero 286
yliopistot 275
ylioppilastutkinto 311
ympäristöluvat 293
ympäristönsuojelu 293

Ä

äänioikeus 162

