EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KERTOMUS VUODELTA 2018

K 11/2019 vp

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KERTOMUS VUODELTA 2018

ISSN 0356–2999
Paino: PunaMusta Oy
Helsinki 2019
Taitto ja graafit: 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 1.1.2018–31.12.2021. Apulaisoikeusasiamiehinä ovat toimineet oikeustieteen lisensiaatti *Maija Sakslin* (1.4.2018–31.3.2022) ja oikeustieteen tohtori *Pasi Pölönen* (1.10.2017–30.9.2021).

Apulaisoikeusasiamiehen sijaiseksi on valittu oikeustieteen lisensiaatti, esittelijäneuvos *Mikko Sarja* toimikaudeksi 1.10.2017–30.9.2021. Kertomusvuonna Sarja on hoitanut apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä yhteensä 54 päivän ajan.

Olen toimikauteni ajan virkavapaana Valtakunnansyyttäjänviraston valtionsyyttäjän virasta, Sakslin Kansaneläkelaitoksen johtavan tutkijan toimesta ja Pölönen eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian esittelijäneuvoksen virasta.

Kertomus sisältää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot, yleiskatsauksen oikeusasiamiesinstituutioon vuonna 2018 sekä jaksot perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja laillisuusvalvonnasta asiaryhmittäin.

Oikeusasiamiehellä on kaksi kansainvälisiin yleissopimuksiin perustuvaa erityistehtävää. Oikeusasiamies on YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukainen kansallinen valvontaelin ja oikeusasiamies on osa YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen mukaista kansallista rakennetta. Tietoja oikeusasiamiehen toiminnasta näissä erityistehtävissä on esitetty kertomuksen perus- ja ihmisoikeuksia koskevassa jaksossa.

Perustuslain 109 §:n 2 momentin mukaisesti annan kunnioittavasti eduskunnalle kertomuksen oikeusasiamiehen toiminnasta vuodelta 2018.

Helsingissä 20.5.2019

Oikeusasiamies *Petri Jääskeläinen*

Kansliapäällikkö *Päivi Romanov*

Sisällysluettelo

Eduskunnalle 3

1 Puheenvuorot 18

Petri Jääskeläinen 19
Oikeusasiamies vanhusten oikeuksien valvojana

Maija Sakslin 24
Lapsen oikeuksien valvonnasta

Pasi Pölönen 28
Vapautensa menettäneiden oikeuksien valvonta
– oikeusasiamiehen perinteinen ja kehittyvä erityistehtävä

2 Oikeusasiamiesinstituutio vuonna 2018 32

2.1 Yleiskatsaus instituutioon 33

2.2 Oikeusasiamiehen YK:n yleissopimuksiin ja päätöslauselmiin perustuvat erityistehtävät 34

2.3 Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jako 34

2.4 Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet 35

2.5 Toimintamuodot ja painopisteet 35
Vuoden käsittelyaika 37
Kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat 38
Toimenpiteet 39
Tarkastukset 43

2.6 Kotimainen ja kansainvälinen yhteistyö 43
Kotimaiset tapahtumat 43
Kansainväliset yhteydet 44

2.7 Oikeusasiamiesveistos 46

2.8 Palvelutoiminnat 47
Asiakaspalvelu 47
Viestintä 47
Kanslia ja henkilökunta 48
Kanslian talous 49

3 Perus- ja ihmisoikeudet 50

3.1 Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatti 51

3.2 Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio 52
3.2.1 Ihmisoikeusinstituutiolla A-status 52
3.2.2 Ihmisoikeusinstituution toiminnallinen strategia 52

3.3 Ihmisoikeuskeskus ja ihmisoikeusvaltuuskunta 53
3.3.1 Ihmisoikeuskeskuksen mandaatti 53
3.3.2 Ihmisoikeuskeskuksen toiminta vuonna 2018 53
Perus- ja ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus 53
Tiedotus ja tilaisuudet 53
Lausunnot ja julkaisut 54
Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuranta 54
YK:n vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanon edistäminen ja seuranta 54
Kansainvälinen yhteistyö 55
3.3.3 Ihmisoikeusvaltuuskunnan mandaatti ja toiminta 2018 55

3.4 Vammaisten henkilöiden oikeudet 56
3.4.1 Erityistehtävä vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamisessa 56
3.4.2 Kansallisen rakenteen tehtävät 56
Oikeusasiamies 56
Ihmisoikeuskeskus 57
Vammaistiimi 58
Kansainvälinen yhteistyö 59
3.4.3 Toimintaympäristö ja ajankohtaisia lainsäädäntöhankkeita 60
Lausunnot 60
3.4.4 Laillisuusvalvonta 61
Kantelut ja omat aloitteet 61
Tarkastukset 62
Tarkastushavaintoja esteettömyydestä, saavutettavuudesta ja osallisuuden edistämisestä 62
3.4.5 Ratkaisuja 66
Sosiaalihuolto 66
Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelu 71
Terveydenhuolto 72
Edunvalvonta 73
Opetus 74

3.5 Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin 75
3.5.1 Oikeusasiamiehen tehtävä kansallisena valvontaelimenä 75
3.5.2 Toimintamalli 76
3.5.3 Toiminnasta tiedottaminen 77
3.5.4 Perus- ja ihmisoikeuskasvatus 77
3.5.5 Koulutus 77
3.5.6 Pohjoismainen ja kansainvälinen yhteistyö 78
3.5.7 Tarkastustoiminta 78

3.5.8 Poliisi 79
Tarkastustoiminta edellyttää ajantasaista tietoa käytössä olevista säilytystiloista 81
Poliisihallituksen ohjauskirjeen huomioiminen poliisivankiloissa 82
Ulkoilutilojen puutteet 82
Lääkkeiden jakaminen 82
Tutkintavastuun ja säilyttämisvastuun erillään pitäminen 83
Oikeuksista ilmoittaminen 83
Ruokahuolto 83
Rikoksesta epäillyn säilyttäminen juoppoputkassa 84
Positiivisia havaintoja 85
3.5.9 Puolustusvoimat 85
3.5.10 Rajavartiolaitos ja Tulli 85
3.5.11 Rikosseuraamusala 85
Eristystilojen olosuhteet 87
Tutkintavankien sijoittaminen 88
Sellin ulkopuolinen aika 89
Tupakointikielto 89
Terveydenhuollon resurssien vaikutus vankilan toimintaan 90
Ulkomaalaisvankien asema ja kohtelu 90
Vankien kuljetus junalla 91
Erityistä tukea tarvitsevan vangin huomioiminen 93
Positiivisia havaintoja ja hyviä käytänteitä 93
3.5.12 Ulkomaalaisasiat 93
Yksityisyydensuoja eristystilan suihkutilassa 94
Eristystilojen olosuhteet 96
Itsetuhoisuuden tunnistaminen ja itsemurhien ehkäisy 96
3.5.13 Sosiaalihuollon lasten ja nuorten yksiköt 96
Rajoitustoimenpiteet ja kasvatukselliset rajat ovat eri asioita 98
Rajoituspäätösten tekeminen 98
Eristäminen 98
Yhteydenpidon rajoittaminen 99
Liikkumisvapauden rajoittaminen 100
Henkilönkatsastus ja -tarkastus 100
Postin ja huoneen tarkastaminen 100
Rangaistuksenluonteiset rajoitustoimet 101
Perusopetuslain mukaiset kurinpitokeinot 101
Lapsen oikeus ilmaista mielipiteensä ja vaikuttaa arkeensa 102
Lapsen oikeus tavata sosiaalityöntekijäänsä 102
Työntekijöiden käyttäytyminen 103
3.5.14 Sosiaalihuollon vanhusten yksiköt 103
3.5.15 Kehitysvammaisten ja vammaisten henkilöiden asumisyksiköt 104
Häkkisängyn käyttö 106
Henkilöresurssien riittävyys 107
Yksityisyyden toteutuminen asumisessa 107
Itsemääräämisoikeus ja osallistumisen mahdollisuudet 107
Turvahuoneen käyttö 108
Ulkoilu 108
Asiakkaiden ja läheisten kuuleminen 108
Vartijoiden käyttö 109

3.5.16 Terveydenhuolto 109
Potilaan huonon kohtelun ehkäiseminen 111
Eristämistilat 111
Potilaiden kohtelu eristyksessä 112
AOA esitti hyvitystä eristetyn potilaan kohtelusta 113
Pakon käytön vähentäminen 113
Lepositeiden käyttö 114
Pakkolääkitys 114
Hoidon laatu ja hoitokulttuuri 115
Pakon käytön vähentämiseen tähtäävä työ valtion oikeuspsykiatrisessa sairaalassa 115
Päivystysyksiköihin tehdyt tarkastukset 117
Vankiterveydenhuollon valvonta 118

3.6 Puutteita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa 119
3.6.1 Kymmenen keskeistä suomalaista perus- ja ihmisoikeusongelmaa 120
Puutteet vanhusten oloissa ja kohtelussa 120
Lastensuojelun puutteet 120
Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen puutteet 121
Laitoksissa olevien itsemääräämisoikeutta loukkaavat rajoittamiskäytännöt 121
Ulkomaalaisten oikeusavun puutteet ja ns. paperittomien turvattomuus 121
Vankien ja tutkintavankien olojen ja kohtelun epäkohdat 122
Terveyspalveluiden saatavuuden ja lainsäädännön puutteet 122
Perusopetuksen opiskeluympäristössä ja päätöksenteossa puutteita 122
Oikeusprosessien pitkät käsittelyajat ja tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden puutteet 123
Perus- ja ihmisoikeusloukkausten ennaltaehkäisyssä ja hyvittämisessä puutteita 123
3.6.2 Esimerkkejä hyvästä kehityksestä 123

3.7 Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ja sovinnolliseen ratkaisuun johtaneet asiat 124
3.7.1 Hyvitysesitykset 125
Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen 125
Omaisuuden suoja 126
Oikeusturva ja hyvä hallinto 127
3.7.2 Sovinnolliseen ratkaisuun johtaneita asioita 129
Esitutkinnan toimittaminen 129
Päätös henkilökortin myöntämisestä 129
Poliisin liikenneturvallisuuskeskuksen sähköpostiviestien arkistointi 130
Oikeus työttömyyspäivärahaan 130
Virosta saadun työeläketulon verotus 130
Aluehallintoviraston ruotsinkielinen palvelu 131

3.8 Vuoden 2018 erityisteema: Oikeus yksityisyyteen 132
3.8.1 Yleistä 132
3.8.2 Näkökulmia erityisteemaan laillisuusvalvonnassa 132
Viranomaisen tai laitoksen toimitilat 132
Viranomaisen menettelytavat 135

3.9 Perusoikeuskannanottoja 136
Yläikärajan asettaminen taiteen perusopetuksessa oli syrjintää 136
Kohtuulliset mukautukset opiskelijoiden aterioinnissa 136
Kotihoidossa käytettävä kieli ja yhdenvertaisuus 137
Vangin tarkastaminen peilin avulla loukkasi henkilökohtaista koskemattomuutta 137
Henkilökohtaisen koskemattomuuden ja liikkumisvapauden loukkaus 137
Pyydettyjen tietojen hävittäminen kesken oikeudenkäynnin loukkasi julkisuusperiaatetta 138
No drone zone -kyltti loukkasi kansalliskielten asemaa 138
Väestörekisterikeskus laiminlöi saamelaisten oikeudet 139
Kelan linjaus toimeentulotuessa vaaransi perusoikeuksia 139

3.10 Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä 2018 140
Tuomioiden täytäntöönpanon valvonta EN:n ministerikomiteassa 140

4 Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin 141

4.1 Tuomioistuimet ja oikeushallinto 142
4.1.1 Toimintaympäristö 142
4.1.2 Laillisuusvalvonta 144
4.1.3 Tarkastukset 145
4.1.4 Ratkaisuja 145
Käräjäoikeuden lautamiesten istuntovuorojen jakautuminen 145
Hallinto-oikeuden puhelinpalvelun aukioloajat 146
Vangitsemispäätöksen perusteleminen 146
Hovioikeuden menettely ja yllätyksellinen tuomio 147
Käräjäoikeuden tuomion perustelut ja istuntotallenteiden toimittaminen 148
Työrikosten syyteoikeuden vanhentuminen 148
Oikeudenkäyntiaineiston julkiseksi tulemisen ajankohta 148
Käsittelyaika lapsen tapaamisoikeuden täytäntöönpanoa koskevassa asiassa 148
Korkeimman oikeuden ratkaisu oa:n käynnistämässä syyteasiassa 149

4.2 Syyttäjälaitos 150
4.2.1 Toimintaympäristö 150
4.2.2 Laillisuusvalvonta 150
4.2.3 Tarkastukset 151
4.2.4 Ratkaisuja 152
Tietopyynnön toteuttaminen 152
Esitutkinnan rajoittamispäätös 152

4.3 Poliisi 153
4.3.1 Toimintaympäristö 153
Yleisiä kehityspiirteitä 153
4.3.2 Laillisuusvalvonta 154
4.3.3 Tarkastukset 156
4.3.4 Vapautensa menettäneet 158
4.3.5 Kotietsinnät 160

4.3.6 Menettely esitutkinnassa 161
4.3.7 Tiedottaminen ja julkisuuslaki 162
Keskusrikospoliisille moitteet lausunnosta 162
Muita tapauksia 163
4.3.8 Lupahallinto 164
4.3.9 Hätäkeskukset 164
4.3.10 Pelastustoimi 165

4.4 Maanpuolustus ja rajavartiointi 166
4.4.1 Toimintaympäristö 166
4.4.2 Laillisuusvalvonta 168
4.4.3 Ratkaisuja 170
Neuvonta varusmiehen omaisuusvahingon korvaamiseksi 170
Henkilötunnuksen ilmoittaminen 170

4.5 Tulli 171
4.5.1 Toimintaympäristö 171
4.5.2 Laillisuusvalvonta 172

4.6 Salainen tiedonhankinta 174
4.6.1 Salaisen tiedonhankinnan erityisluonteesta 174
4.6.2 Salaisen tiedonhankinnan valvonta 174
Tuomioistuimet 174
Viranomaisten sisäinen valvonta 175
Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta 176
4.6.3 Lainsäädäntöuudistuksia 176
4.6.4 Oikeusasiamiehelle annetut kertomukset 177
Salaisen tiedonhankinnan käyttö 2018 177
Sisäinen laillisuusvalvonta 179
4.6.5 Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta 180
4.6.6 Arviointia 180
Lainsäädännön mahdollisia ongelmakohtia 180
Valvonnan yleisiä ongelmia 181
4.6.7 Tiedustelulainsäädäntö 182
4.6.8 Todistajansuojelu 183

4.7 Rikosseuraamusala 185
4.7.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutokset 185
4.7.2 Laillisuusvalvonta 185
4.7.3 Tarkastukset 185
4.7.4 Lausunnot, omat aloitteet ja esitykset 186
Lausunnot 186
Omat aloitteet 186
Esitykset 188
4.7.5 Muita ratkaisuja 189
Huomautukset 189
Oikeusturvassa edelleen vakavia puutteita – lakien sisältöä ei tunneta, sisäistä laillisuusvalvontaa tulee kehittää 190

Henkilökohtainen koskemattomuus ja yksityiselämän suoja 192
Rangaistusajan suunnitelmien toteuttamiseen liittyy ongelmia 193
Asuinolosuhteet, sellin ulkopuolella vietettävän ajan pituus ja osallistumisvelvollisuus 194
Sananvapaus, viestin suoja ja yhteydet vankilan ulkopuolelle 195
Muita vankien kohtelun epäkohtia 195
Ongelmia kantelujen selvittämisessä 196

4.8 Taloudellinen toiminta, maksuhäiriöt ja ulosotto 197
4.8.1 Lainsäädännöstä 197
4.8.2 Keskeisiä huomioita laillisuusvalvonnan kannalta 198
Maksuhäiriöt ja perintä 198
Talous- ja velkaneuvonta 199
Ulosottomenettely 200
Omaisuuden realisointimenettely 201
Muu taloudellinen toiminta 202
4.8.3 Tarkastukset 202

4.9 Ulkomaalaisasiat 203
4.9.1 Toimintaympäristö 203
4.9.2 Ulkomaalaislain muutokset 203
4.9.3 Kanteluasiat 204
4.9.4 Tarkastukset 205
4.9.5 Ratkaisuja 206
Perhesiteeseen perustuvan oleskelulupahakemuksen käsittely viivästyi 206
Alaikäisen turvapaikanhakijan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ei käsitelty kiireellisesti 206
Työntekijän jatko-oleskeluluvan viivästyminen 207
Maahanmuuttovirasto ei voi kieltäytyä vastaamasta sähköpostiviesteihin 207
Kaksoiskansalaisen erilainen kohtelu oli hyväksyttävää 208

4.10 Sosiaalihuolto 209
4.10.1 Laillisuusvalvonta 209
4.10.2 Tarkastukset 210
4.10.3 Ratkaisuja 211
Tietopyynnön käsittely sosiaalitoimessa 211
Lautakunnan päätösten virheelliset valitusosoitukset 211
Vahingonkorvauslomakkeen harhaanjohtava vakioteksti 211
Omaishoidon tukea koskevien ohjeiden valmistelu 212
Puutteita kuntien ohjauksessa kuntouttavaan työtoimintaan 212
Toimeentulotuki 213

4.11 Terveydenhuolto 219
4.11.1 Laillisuusvalvonta 219
4.11.2 Esitykset 219
Vammaisen henkilön ihmisarvoa loukattiin sairaalan psykiatrisella osastolla 219
Potilasvahinkolain täsmentäminen 220
Eristetyn potilaan yhteydenpito sairaalan ulkopuolelle 220
Viivästys psykologin tutkimukseen pääsemisessä 221

Kanta.fi-palveluun pääsy 222
Lääkinnällisen kuntoutuksen apuväline asumispalveluyksikössä 222
Laitosmuotoiseen huumevieroitukseen pääsy 223
4.11.3 Tarkastukset 223
4.11.4 Ratkaisuja 225
Valinnanvapauslain valmisteluryhmän kokoonpano 225
Riittävät terveyspalvelut 225
Tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus 227
Salassapitovelvollisuus ja yksityiselämän suoja 231
Hyvän hallinnon vaatimukset 232
4.11.5 Vankiterveydenhuolto 233
Vankipotilaiden kantelujen käsittely ja tarkastukset 233
Vangin lääkkeiden hallussapidosta päättää lääkäri 234
Vartijan läsnäolo lääkärin vastaanotolla 234
Lähetteen käsittely 234
4.11.6 Puolustusvoimien terveydenhuolto 234

4.12 Lapsen oikeudet 235
4.12.1 Tarkastukset 235
4.12.2 Ratkaisuja 237
Rajoitus vai kasvatusta? 237
Rajoitusten vaikutusten yksilöllinen arviointi 238
Lapsen edun yksilöllinen arvioiminen tietojen antamisessa poliisille 238
Karkumatkalla olleen lapsen vieminen poliisivankilan säilöön sijaishuoltopaikkaan 239
Ratkaisuja tietopyyntöasioihin 239
Toistuvat yhteydenotot ja toimenpidepyynnöt 240
Lapsen käännyttäminen ilman päätöstä 240

4.13 Vanhusten oikeudet 241
4.13.1 Toimintaympäristö 241
4.13.2 Laillisuusvalvonta 242
4.13.3 Kantelut 243
Päätöksenteon selkeys 243
Vanhuksen hoitoon osallistuvien omaisten oikeus saada tietoa 244
Kotihoidon epäselvä laskutus 244
Kotihoidon menettely 245
4.13.4 Tarkastukset 245
Vanhusten yksiköissä käytetyt rajoitustoimenpiteet 246
Asiakkaiden turvallisuus yöaikaan 248
Saattohoito 248
Ulkoilu 249
Asiakkaiden oikeus riittäviin terveyspalveluihin 250

4.14 Edunvalvonta 253
4.14.1 Yleistä 253
4.14.2 Laillisuusvalvonta 253
4.14.3 Ratkaisuja 254
Edunvalvoja ei voi määrätä päämiestään esittävän kuvan käytöstä 254
Maistraatti viivytteli holhoustilin tarkastuksessa 255
Tietojen luovuttamista koskevassa menettelyssä oli puutteita 255
Pätemätön edunvalvontavaltuutus edellyttää toimenpiteitä 256
Käyttövarojen määrän arvioiminen edellyttää huolellista harkintaa 257

4.15 Sosiaalivakuutus 259
4.15.1 Toimintaympäristö 259
4.15.2 Kantelumäärä ja toimenpideprosentti 259
4.15.3 Tarkastukset 259
4.15.4 Ratkaisuja 260
Sosiaaliturva-asiassa kohtuuttoman pitkä käsittelyaika – Valtiokonttori maksoi hyvitystä 10 000 euroa 260
Eläkehakemuksen käsittely kesti yhdeksän kuukautta 261
Työntekijän terveystiedon antaminen työnantajalle sairauspäivärahapäätöksen perusteluissa 261
Ongelmat ns. Kela-taksien välittämisessä ja saatavuudessa 261

4.16 Työvoima ja työttömyysturva 263
4.16.1 Toimintaympäristö 263
4.16.2 Kantelumäärä ja toimenpideprosentti 263
4.16.3 Tarkastukset ja lausunnot 264
4.16.4 Ratkaisuja 265
Työvoimapoliittisten asioiden käsittelyajat lainvastaisia 265
Valituksen käsittelyaika vakuutusoikeudessa 265
Työnhakijan haastattelun ja työllistymissuunnitelman tarkistamisen yhteensovittaminen 265

4.17 Yleiset kunnallisasiat 266
4.17.1 Kunnallishallinnon perusteet 266
4.17.2 Laillisuusvalvonta 267
4.17.3 Ratkaisuja 268
Presidentinvaalit 2018 268
Jälleen moitteita tietopyyntöjen käsittelystä 268
ARAn lainvastainen menettely kantelujen käsittelemisessä 269
AVIn menettely kanteluasian käsittelyssä 270
Kaupungin toimielinten menettely kirjallisten varoitusten antamisessa 271
Kaupunginhallituksen vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta 273
Hyvän kielenkäytön vaatimus viranomaisen sisäisessä viestinnässä 273
Pysäköinninvalvontaa koskevia ratkaisuja 274

4.18 Opetus ja kulttuuri 276
4.18.1 Toimintaympäristö 276
4.18.2 Laillisuusvalvonta 277
4.18.3 Tarkastukset 278
4.18.4 Lausunnot ja esitykset 278
4.18.5 Ratkaisuja 278
Puutteet varhaiskasvatuksen päätöksenteossa 278
Kollektiivinen rangaistus koulussa 279
Rehtorin menettely oppilaan kurinpitoasiassa 279
Päätöksenteko koulutapaturmaan perustettuun vahingonkorvausvaatimukseen 280
Huomautus uskonnollisesta päivänavauksesta koulussa 280
Ikäsyrjivä yläikäraja taiteen perusopetuksessa 280
Ammattikorkeakoulun menettely opintosuoritusten arvioinnissa 281

4.19 Kieliasiat 282
4.19.1 Yleistä 282
4.19.2 Laillisuusvalvonta ja muu toiminta 282
4.19.3 Ratkaisuja 282
Ruotsinkielisen kotihoidon saatavuus 282
Lentokieltoaluetta osoittavassa kyltissä käytettävät kielet 283
Digitaalisia palveluita koskevia ratkaisuja 285
Saamenkieliset diakriittiset merkit väestötietojärjestelmässä 286
Muita ratkaisuja 287

4.20 Verotus 288
4.20.1 Toimintaympäristö 288
4.20.2 Laillisuusvalvonta 288
4.20.3 Ratkaisuja 291
Verohallinnon menettely alkutuottajien arvonlisäverotuksessa 291
Verohallinnon päätös poiketa oma-aloitteisten verojen ilmoitetuista tiedoista 292
Verohallinnon laiminlyönti verotuksen toimittamisessa sekä yhteystietojen ilmoittaminen 293
Virosta saadun työeläketulon verotus 294
EU-oikeuden vastaisuus ajoneuvoverolipun lähettämisessä 295

4.21 Ympäristöasiat 297
4.21.1 Lainsäädäntömuutoksia ja muutoksia toimintaympäristössä 297
4.21.2 Laillisuusvalvonta 298
4.21.3 Ratkaisuja 299
Asian käsittelyn viivästymistä koskevia ratkaisuja 299
Muutoksenhakua koskevia ratkaisuja 304
Muita ratkaisuja 306

4.22 Maa- ja metsätalous 308
4.22.1 Toimintaympäristö 308
4.22.2 Laillisuusvalvonta 309
4.22.3 Ratkaisuja 311
Tukipäätöksen valmistuminen 311

4.23 Liikenne ja viestintä **313**
4.23.1 Laillisuusvalvonta 313
4.23.2 Ratkaisuja 315
Postinjakelun asianmukaisuus 315
Postin puhelinneuvonnan maksullisuus 315
Päätöksen ja asiakirjojen saaminen veneen rekisteröintiasiassa 316
Maastotarkastelun suorittaminen yksityisen tien liittymälupa-asiassa 317
Muita ratkaisuja 317

4.24 Kirkollisasiat **318**
4.24.1 Uskonnollisten yhdyskuntien laillisuusvalvonta 318
4.24.2 Toimintaympäristö 318
4.24.3 Laillisuusvalvonta 318
4.24.4 Ratkaisuja 319
Kirkkovaltuuston jäsenten menettely kokouksessa 319
Uskonnonvapauden huomioon ottaminen sairaalassa 319

4.25 Ylimmät valtioelimet **320**
4.25.1 Yleistä 320
4.25.2 Laillisuusvalvonta 321
4.25.3 Ratkaisuja 321
Opiskelun aloituksen siirron perusteet Pelastusopistosta annetussa laissa 321
Eduskunnan vierailijatietojen käsittelyssä oli puutteita 322

4.26 Muut asiat **323**
4.26.1 Digi- ja väestötietohallintoa koskevat asiat 323
4.26.2 EU-oikeudellisia asioita 324
Ylin laillisuusvalvonta ja tietosuoja-asetuksen valvonta 324
Oikeus perhe-etuuksiin rajat ylittävissä tapauksissa 326
Tiedoksiannot ennakkoratkaisupyynnöistä 326
Kanteluratkaisuja 326

5 Liitteet **328**

Liite 1
Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset (11.6.1999/731) 329
Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197) 332
Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (21.12.1990/1224) 339
Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (5.3.2002/209) 340

Liite 2
Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako 1.1.–31.8.2018 341
Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako 1.9.–31.12.2018 342

Liite 3
Lausunnot ja kuulemiset 343
Lausunnot 343
Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa 346

Liite 4
Esitykset säädösten ja ohjeiden kehittämiseksi sekä virheiden korjaamiseksi 350

Liite 5
Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta 353
Käsiteltävänä olleet asiat 353
Ratkaistut asiat viranomaisittain 354
Toimenpiteet ratkaistuissa asioissa 356
Saapuneet kantelut hallinnonaloittain 358

Liite 6
Tarkastukset 359

Liite 7
Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta 363
Ihmisoikeuskeskuksen henkilökunta 364

Asiahakemisto 365

Käytetyt lyhenteet

Alke	Aluekeskus
AOA	apulaisoikeusasiamies
ARA	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
AVI	aluehallintovirasto
CAT	YK:n kidutuksen vastainen komitea (Committee Against Torture)
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
EU	Euroopan unioni
Evira	Elintarviketurvallisuusvirasto
FRA	Euroopan unionin perusoikeusvirasto (European Union Agency for Fundamental Rights)
GANHRI	YK:n kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälinen koordinaatio-komitea (Global Alliance of National Human Rights Institutions)
HE	hallituksen esitys
HUS	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
IOI	Kansainvälinen oikeusasiamiesinstituutti (International Ombudsman Institute)
IOK	Ihmisoikeuskeskus
Keha	Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö
Kela	Kansaneläkelaitos
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KRP	keskusrikospoliisi
Luke	Luonnonvarakeskus
LVM	liikenne- ja viestintäministeriö
Mavi	Maaseutuvirasto
MML	Maanmittauslaitos
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
NPM	YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukainen kansallinen valvontaelin (National Preventive Mechanism)
OA	oikeusasiamies
OKA	oikeuskansleri
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

PeVM/PeVL	Perustuslakivaliokunnan mietintö/lausunto
Rise	Rikosseuraamuslaitos
SM	sisäasiainministeriö
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
STUK	Säteilyturvakeskus
TE-toimisto	työ- ja elinkeinotoimisto
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Tukes	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
UM	ulkoasiainministeriö
VakO	vakuutusoikeus
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
VIOK	Vammaisten ihmisoikeuskomitea
VN	valtioneuvosto
VRK	Väestörekisterikeskus
VTH	Vankiterveydenhuollon yksikkö
YK	Yhdistyneet kansakunnat
Yle	Yleisradio Oy
YM	ympäristöministeriö

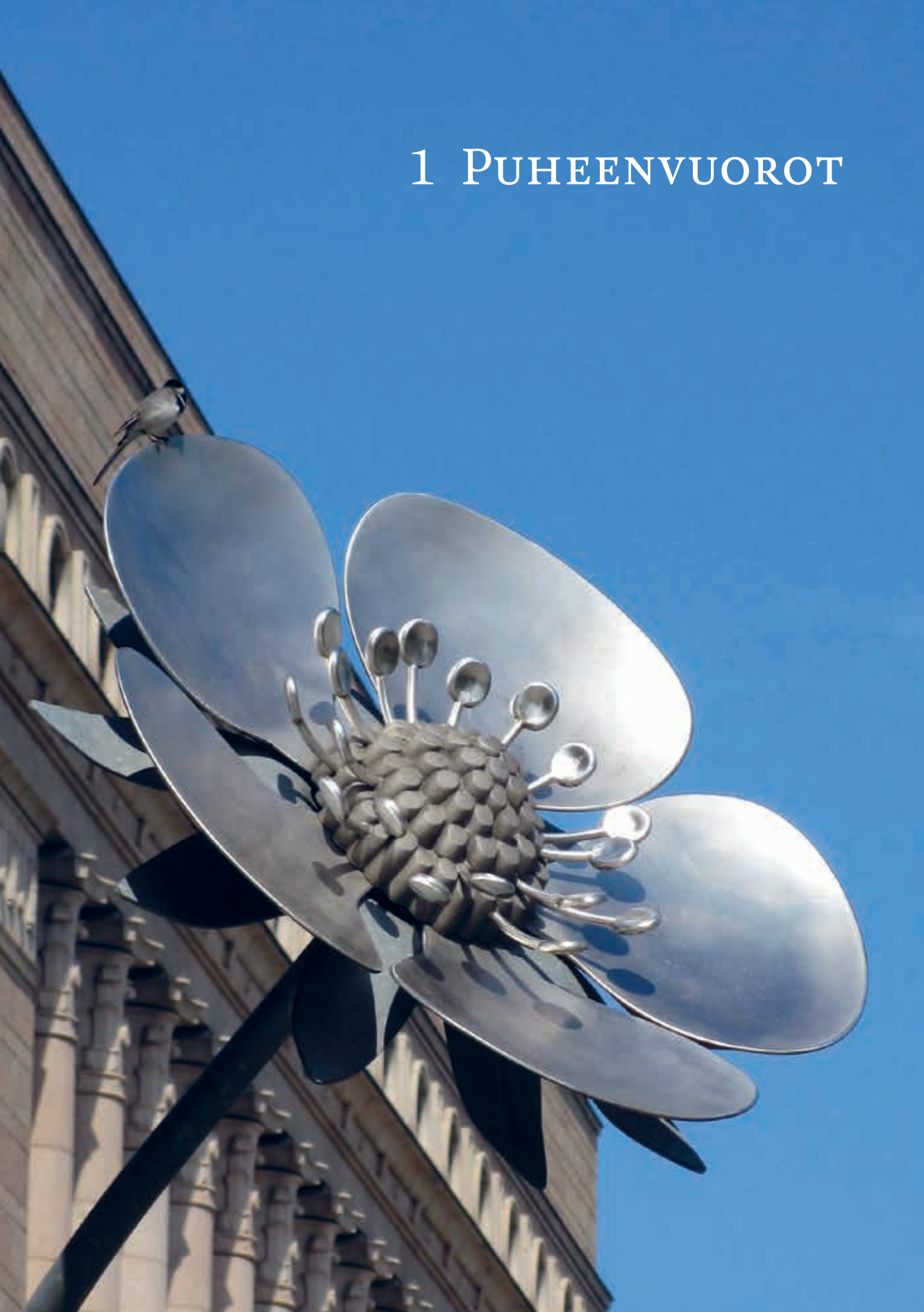
*:llä merkityt ratkaisut löytyvät anonymisoituina oikeusasiamiehen verkkosivuilta www.oikeusasiamies.fi

Kuvat

Jaksojen etusivujen kuvissa on otoksia kuvanveistäjä Jukka Lehtisen teräsveistoksesta "Oma maa mansikka" (2007), joka on Pikkuparlamentin edustalla. Kuvat: EOA-kanslian kuva-arkisto (s. 18, 32, 50, 141, 328)

Mikko Mäntyniemi s. 19, 24, 28
Eduskunnan kuva-arkisto s. 44–45
EOA-kanslian kuva-arkisto s. 47–48, 64, 66, 81–82, 84, 86–88, 92–95, 99, 102–103, 105–106, 111, 114, 116, 142, 152, 166, 168, 187, 224, 233, 236, 241, 246, 249, 257, 276, 278, 290, 297, 308, 314, 322
Tulli s. 171
Kela s. 261
Traficom s. 283

1 Puheenvuorot



Petri Jääskeläinen

Oikeusasiamies vanhusten oikeuksien valvojana

Vanhusväestön määrä Suomessa kasvaa voimakkaasti. Samalla vanhuksille annettavien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen sekä muiden palvelujen ja tukitoimien tarve ja määrä lisääntyvät. Tämä puolestaan lisää myös vanhusten oikeuksien valvonnan ja edistämisen tarvetta.

Oikeusasiamiehen kansliassa on eri tavoin pyritty varautumaan tähän kehitykseen. Vuonna 2017 vanhusten oikeuksista muodostettiin oma asiaryhmänsä, kun aikaisemmin vanhusten oikeuksia koskevat asiat jakaantuivat lukuisiin eri asiaryhmiin sen perusteella, minkä hallinnonalan piiriin kukin asia kuului. Oma erillinen asiaryhmä mahdollistaa vanhusten oikeuksia koskevien asioiden paremman seurannan, kokonaiskuvan saamisen ja raportoinnin. Oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2017 oli ensimmäisen kerran oma ns. sektorijakso ”Vanhusten oikeudet”, jossa on selostettu oikeusasiamiehen kanteluratkaisuja ja muuta toimintaa alalla.

Asiaryhmälle määrättiin myös oma ns. pääesittelijä, jonka tehtävänä on erityisesti seurata alan toimintaa, lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä, sekä valmistella ja koordinoida kanslian toimintaa alalla. Oikeusasiamiehen oma-aloitteista toimintaa vanhusten oikeuksien valvonnassa ja edistämisessä on lisätty muun muassa suuntaamalla aikaisempaa enemmän tarkastuksia vanhusten asumisyksiköihin.

Nämä toimenpiteet toteutettiin kanslian sisäisin tehtäväjärjestelyin ilman uusia voimavaroja. Käytännössä asiaryhmän tehtäviin voitiin osoittaa pääesittelijän lisäksi vain vähän muita henkilöstöresursseja.

Kertomusvuonna julkisuuteen nousi vakavia puutteita eräissä vanhusten asumisyksiköissä. Puutteiden olemassaolo sinänsä ei ollut uutta – esimerkiksi oikeusasiamiehen toimintakertomuksen listassa ”Kymmenen keskeistä suomalaista perus- ja ihmisoikeusongelmaa” todettiin jo vuonna 2013 seuraavasti (s. 66–67):

”Laitoshoidossa ja palveluasumisen yksiköissä asuu kymmeniä tuhansia vanhusasiakkaita. Jatkuvasti tulee ilmi ravinnon, hygienian, vaippojen vaihdon, kuntoutuksen ja ulkoilun puutteita sekä riittämättömän henkilökunnan korvaamista liiallisella lääkityksellä. Myös kotona asuvien avopalveluvanhusten turvallisuudessa, ulkoilun järjestämisessä ja asiointipalveluissa on puutteita. Vanhustenhoidossa käytettävien itsemääräämisoikeuden rajoittamistoimenpiteiden tulisi perustua lakiin. Vaadittava säädöspohja puuttuu kuitenkin

kokonaan. Lakiuudistus on vireillä, mutta sen valmistelu on viivästynyt. Hallinnon sisäiseen valvontaan ei ole riittävästi voimavaroja. Aluehallintovirastoilla ei kaikissa tapauksissa ole tosiasiallisia mahdollisuuksia toiminnan valvontaan." Pääosin samat puutteet ovat edelleen ajankohtaisia (ks. tämän toimintakertomuksen vastaava lista jaksossa 3.6.1).

Vanhusten oikeuksien valvonnan tehostaminen edellyttää valvonnan voimavarojen lisäämistä. Kertomusvuonna julkisuuteen tulleet puutteet johtivatkin siihen, että eduskunta myönsi oikeusasiamiehen kanslian vuoden 2019 toimintamenoihin lisämäärärahoja käytettäväksi ikäihmisten oikeuksien toteutumisen valvontaan ja edistämiseen. Näillä määrärahoilla on voitu palkata oikeusasiamiehelle kolme esittelijää ja Ihmisoikeuskeskukselle yksi asiantuntija ja yksi tiedottaja vuoden 2019 loppuun asti. Lisämäärärahaa käytetään myös ulkopuolisten asiantuntijoiden palkkioihin, tarkastusmatkoihin, selvityksiin, koulutukseen ja tiedotukseen. Lisää voimavaroja osoitettiin myös sosiaali- ja terveydenhuollon erityisvalvontaviranomaisille eli Valviralle ja aluehallintovirastoille.

Oikeusasiamiehen toimintaa ja havaintoja vanhusten oikeuksien valvonnassa ja edistämisessä on selostettu tämän kertomuksen jaksossa 4.13. Tässä puheenvuorossani käsittelen vanhusten oikeuksia *oikeusasiamiesinstituution näkökulmasta*. Mitkä ovat oikeusasiamiehen tehtävät ja toimivaltuudet vanhusten oikeuksien valvonnassa ja edistämisessä? Miten ne eroavat muiden valvontaviranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista?

OA VALVOO VANHUSTEN KAIKKIEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMISTA

Oikeusasiamies on yleinen laillisuusvalvoja. Kun muiden valvontaviranomaisten toimivalta rajoittuu tiettyihin esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin liittyviin oikeuksiin, oikeusasiamies valvoo niiden lisäksi vanhusten kaikkien muidenkin oikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies valvoo esimerkiksi vanhusten oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun, itsemääräämisoikeuteen, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, yksityiselämän suojaan, uskonnon ja omantunnon vapauteen, osallistumisoikeuksiin, kielellisiin oikeuksiin ja oikeusturvaan myös silloin kun ne eivät liity sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin.

OA VALVOO VANHUSTEN OIKEUKSIA KAIKILLA HALLINNONALOILLA

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että kaikki viranomaiset ja julkista tehtävää hoitavat yksityiset noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvia julkista tehtävää hoitavia yksityisiä tahoja ovat esimerkiksi vanhuspalveluja kunnan ostopalveluna tarjoavat yksityiset yritykset.

Oikeusasiamiehen tehtävä yleisenä laillisuusvalvojana näkyy myös siinä, että oikeusasiamies valvoo vanhusten oikeuksien toteutumista kaikissa viranomaisissa ja kaikissa julkista tehtävää hoitavissa yksityisissä riippumatta siitä, minkä hallinnonalan viranomaisesta tai toimijasta on kysymys. Esimerkiksi viranomaisten palvelujen muuttuminen sähköiseksi voi vaarantaa ikääntyneiden henkilöiden palvelujen saatavuutta kaikilla hallinnonaloilla. Oikeusasiamiehen tehtävä ja näkökulma on siten laajempi kuin erityisvalvontaviranomaisten.

OA VALVOO MUITA VALVONTAVASTUUSSA OLEVIA VIRANOMAISIA

Oikeusasiamies on ylin laillisuusvalvoja. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeusasiamies ei valvo ainoastaan vanhuspalveluja antavia toimijoita ja niiden omavalvontaa, vaan myös kaikkia valvontavastuussa olevia viranomaisia. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon vanhuspalvelujen osalta oikeusasiamies valvoo paitsi järjestämis- ja valvontavastuussa olevia kuntia, myös erityisvalvontaviranomaisia eli Valviraa ja aluehallintovirastoja, samoin kuin sosiaali- ja terveysministeriötä.

Vain oikeusasiamies voi valvoa koko valvontajärjestelmän toimivuutta ja kattavuutta. Erityisvalvontaviranomaisten osalta kysymys on usein yhteistyöstä ja valvonnan koordinoinnista, mutta oikeusasiamies käsittelee jatkuvasti myös niitä koskevia kanteluasioita.

OA:LLA ON LAAJA KEINO- JA TOIMENPIDEVALIKOIMA

Vanhusten oikeuksien tehokas valvonta ja edistäminen edellyttävät yksittäisten vanhusten oikeuksia koskevien kanteluasioiden tutkintaa ja mahdollisuutta ottaa asioita tutkittavaksi omasta aloitteesta sekä tarkastusten toimittamista esimerkiksi vanhusten asuinyksiköihin ja vanhusten asioita käsitteleviin viranomaisiin. Nämä kuuluvat oikeusasiamiehen tehtäviin ja oikeusasiamiehellä on kattavat tiedonsaantioikeudet ja laajat toimivaltuudet ryhtyä toimenpiteisiin havaitsemiensa epäkohtien poistamiseksi. Koska vanhukset tai heidän omaisensa kantelevat vain harvoin, keskeistä on oikeusasiamiehen toimivalta toimittaa tarkastuksia ja ottaa niiden perusteella tai muutoin asioita tutkittavaksi omina aloitteina.

Oikeusasiamies voi myös erilaisista lakiehdotuksista antamissaan lausunnoissa kiinnittää huomiota vanhusten oikeusien toteutumiseen ja oikeusasiamiehellä on toimivalta tehdä esityksiä lainsäädännön kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

Oikeusasiamiehellä on myös syyteoikeus ja syyttäjän toimivaltuudet laillisuusvalvontaansa kuuluvissa asioissa. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeusasiamies voi arvioida käsiteltävänään olevia asioita kattavasti. Oikeusasiamies voi paitsi antaa huomautuksen tai esittää moittivan tai ohjaavan käsityksen, myös arvioida rikosoikeudellisten toimenpiteiden tarvetta. Esimerkiksi kertomusvuonna apulaisoikeusasiamies määräsi toimitettavaksi esitutkinnan koulukodissa tehtyjen tarkastushavaintojen perusteella.

IHMISOIKEUSKESKUS HUOLEHTII YLEISISTÄ VANHUSTEN OIKEUKSIEN EDISTÄMISTEHTÄVISTÄ

Oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimii Ihmisoikeuskeskus, joka on hallinnollisesti osa oikeusasiamiehen kansliaa, mutta toiminnallisesti itsenäinen ja riippumaton. Ihmisoikeuskeskuksen tehtäviin kuuluu perus- ja ihmisoikeuksia koskeva tiedotus, kasvatus, koulutus ja tutkimus, sekä selvitysten laatiminen, aloitteiden tekeminen ja lausuntojen antaminen perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteutumiseksi.

Vanhusten oikeuksien osalta Ihmisoikeuskeskuksen tehtävät ovat pitkälti samanlaisia kuin lapsiasiavaltuutetun yleiset lapsen oikeuksien edistämistehtävät, ja vastaavasti pitkälti samanlaisia kuin mahdollisen vanhusasiavaltuutetun tehtävät voisivat olla. Sen sijaan kanteluiden ja muiden yksittäistapausten tutkiminen sekä tarkastusten toimittaminen kuuluvat sekä vanhusten että lasten oikeuksien valvonnassa vain oikeusasiamiehelle.

Oikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen tehtävät tukevat ja täydentävät erinomaisesti toinen toisiaan. Kummankin toiminnassa kertynyttä tietoa ja osaamista voidaan hyödyntää paitsi erikseen toisen toiminnassa, myös yhteisissä tiedotus-, koulutus-, selvityshankkeissa. Esimerkiksi vuonna 2017 oikeusasiamies ja Ihmisoikeuskeskus teettivät haastattelututkimuksen ”Asiakkaiden ja omaisten arvio seniorikansalaisten kotihoidosta”. Tutkimuksella saatua tietoa hyödynnetään laillisuusvalvonnan suuntaamisessa ja kehittämisessä.

IHMISOIKEUSVALTUUSKUNTA TOIMII YHTEISTYÖELIMENÄ

Ihmisoikeuskeskuksella on ihmisoikeusvaltuuskunta, jonka oikeusasiamies asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuskunta koostuu kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajista. Valtuuskunnassa on tällä hetkellä 38 jäsentä, joista suurin osa on erilaisissa kansalaisjärjestöissä toimivia henkilöitä, mutta valtuuskuntaan kuuluvat myös mm. ylimpien laillisuusvalvojien edustajat ja kaikki erityisvaltuutetut (esim. yhdenvertaisuusvaltuutettu).

Vanhusten oikeuksien tehokas valvonta ja edistäminen edellyttävät eri toimijoiden yhteistyötä ja toiminnan koordinointia. Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunta toimii perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä ja käsittelee laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita.

YK:n yleissopimuksiin perustuvat OA:n erityistehtävät tukevat vanhusten oikeuksien valvontaa

Oikeusasiamies on *YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan* (OPCAT) mukainen kansallinen valvontaelin. Kansallisen valvontaelimen tehtävänä on tehdä tarkastuksia paikkoihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Valinnaisen pöytäkirjan soveltamisala on tarkoitettu hyvin laajaksi, ja sitä sovelletaan esimerkiksi sellaisiin vanhusten asumisyksiköihin, joissa ovia saatetaan pitää lukittuina tai joissa vanhuksiin saatetaan kohdistaa erilaisia rajoitustoimia.

Käytännössä kansallisen valvontaelimen toiminnassa on kysymys esimerkiksi muistisairaiden vanhusten hoitopaikkoihin tehtävistä käynneistä, joilla pyritään ennaltaehkäisemään huonoa kohtelua tai itsemääräämisoikeuden loukkauksia. Oikeusasiamies voi tätä tehtävää hoitaessaan käyttää apunaan asiantuntijoita. Tällä hetkellä oikeusasiamiehen käytettävissä on esimerkiksi yhdeksän ulkopuolista terveydenhuollon alan asiantuntijaa, joista yksi on vanhuspsykiatrian erikoislääkäri ja yksi geriatrian erikoislääkäri.

Oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta toimivat yhdessä *YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen* mukaisena elimenä, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata sopimuksessa taattujen oikeuksien toteutumista. Monet vanhukset, esimerkiksi muistisairaat, kuuluvat vammaisyleissopimuksen soveltamisalaan.

Vammaisyleissopimuksen tarkoituksena on taata vammaisille henkilöille kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää heidän ihmisarvon kunnioittamista. Sopimuksen johtavia periaatteita ovat syrjintäkielto, esteettömyys ja saavutettavuus. Yleissopimuksessa korostetaan vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta ja mahdollisuutta osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon.

Molempien yleissopimusten mukaisiin tehtäviin liittyy kansainvälistä yhteistoimintaa, koulutusta ja tiedonvaihtoa, jotka tukevat oikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen toimintaa vanhusten oikeuksien valvonnassa ja edistämisessä.

Mahdolliset lainsäädäntöuudistukset

Vanhusten oikeuksien valvonta ja edistäminen ovat edellä mainittujen kansainvälisten yleissopimusten osalta jo nyt oikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen erityistehtäviä. Tehtävää voitaisiin kuitenkin korostaa säätämällä se niiden nimenomaiseksi erityistehtäväksi laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä. Tehtävässä tarvittavat toimivaltuudet sisältyvät jo nyt oikeusasiamiestä ja Ihmisoikeuskeskusta koskeviin oikeusasiamieslain säännöksiin.

Vanhusten oikeuksien valvonta ja edistäminen voitaisiin myös keskittää oikeusasiamiehelle valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetussa laissa. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin työnjaon kehittämistä valmistellut oikeusministeriön asettama työryhmä on keväällä 2019 antamassaan mietinnössä tehnyt tämän mukaisen ehdotuksen.

Lopuksi

Vanhusten oikeuksien toteuttamisesta ovat ensisijaisesti vastuussa kaikki ne viranomaiset ja julkista tehtävää hoitavat yksityiset, joiden tehtäviin vanhuspalvelut kuuluvat tai joiden kanssa vanhukset asioivat.

Lisäksi tarvitaan ulkopuolista valvontaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon vanhuspalvelujen osalta valvontavastuussa ovat alan erityisvalvontaviranomaiset eli Valvira ja aluehallintovirastot, joiden riittävistä valvontavoimavaroista on huolehdittava. Myös esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo vanhusten oikeuksia omalla tehtäväalueellaan.

Lisäksi tarvitaan oikeusasiamiestä. Oikeusasiamiehen keskeinen ero muihin valvontaviranomaisiin verrattuna on se, että yleisenä laillisuusvalvojana oikeusasiamies valvoo ja edistää vanhusten kaikkien oikeuksien toteutumista kaikkien hallinnonalojen kaikissa viranomaisissa ja julkista tehtävää hoitavissa yksityisissä. Ylimpänä laillisuusvalvojana oikeusasiamies valvoo myös muita valvontaviranomaisia.

Oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta muodostavat yhdessä Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution. Tämä instituutiorakenne on erittäin sopiva muun muassa vanhusten oikeuksien edistämiseen ja valvontaan. Oikeusasiamies tutkii vanhusten oikeuksia koskevia kanteluasioita, ottaa omia aloitteita ja toimittaa tarkastuksia, ja oikeusasiamiehellä on laajat toimivaltuudet puuttua havaitsemiinsa epäkohtiin. Ihmisoikeuskeskus huolehtii yleisistä vanhusten oikeuksien edistämistehtävistä kuten tiedotuksesta ja koulutuksesta sekä selvitysten ja aloitteiden tekemisestä. Ihmisoikeusvaltuuskunta puolestaan toimii perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä ja käsittelee laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita. Lisäksi oikeusasiamiehellä ja Ihmisoikeuskeskuksella on kansainvälisiin yleissopimuksiin perustuvia erityistehtäviä, jotka tukevat vanhusten oikeuksien valvontaa ja edistämistä.

Olen hyvin iloinen siitä, että eduskunta myönsi oikeusasiamiehen kanslian vuoden 2019 toimintamenoihin lisämäärärahoja vanhusten oikeuksien valvontaan ja edistämiseen. Näiden määrärahojen vakinaistaminen olisi vanhusten oikeuksien toteutumisen kannalta hyvin tärkeää.

Maija Sakslin

Lapsen oikeuksien valvonnasta

Perustuslaissamme on erityisiä lapsen perusoikeuksia koskevia säännöksiä. Lasten oikeuksia itsenäisinä yksilöitä korostetaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusäännöksessä. Sen mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Yhdenvertaisuus on turvattava sekä lasten kesken että lasten ja aikuisten välillä. Ikään perustuva syrjintä on perustuslaissa kielletty eikä ketään saa asettaa eriarvoiseen asemaan iän perusteella.

Säännös ilmentää sitä, että perusoikeudet kuuluvat kaikille ikään katsomatta, myös lapsille, eikä alaikäisyys ole hyväksyttävä peruste rajoittaa lapsen perusoikeuksia.

Julkisen vallan on perustuslain mukaan tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Tämä säännös korostaa perheen asemaa lapsen hyvinvoinnin turvaamisessa ja julkisen vallan velvollisuutta tukea vanhempia.

Perusoikeusuudistuksen hallituksen esityksen perusteluissa vuonna 1993 viitattiin nimenomaisesti siihen, että kansainvälinen kehitys korostaa lapsen oikeuksien erityistä tunnustamista. Perusoikeussäännöksellä haluttiin osoittaa, että jokaista lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään passiivisena toiminnan kohteena.

YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus turvaa lapsille oikeuden suojeluun ja huolenpitoon, osuuden yhteiskunnan voimavaroista sekä oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään. Sopimuksen mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Lapsen oikeuksien sopimus sisältää sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia että taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia. Lapsen oikeus vaikuttaa kehitystasonsa mukaisesti omiin asioihinsa, on ehkä tärkein sopimuksen turvaama oikeus.

Lapsen oikeuksia koskeva sopimus tuli Suomessa voimaan vuonna 1991. Sopimuksen mukaan lapsella, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, on oikeus vapaasti ilmaista, lapsen ikä ja kehitystaso huomioon ottaen, nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Lapsella on oikeus ilmaista itseään ja hankkia tietoa. Lapsen oikeutta yksityisyyteen, ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauteen on kunnioitettava. Sopimuksessa turvataan lapsia mielivaltaiselta kohte-

lulta ja kaltoinkohtelulta. Lapsella on myös oikeus koulutukseen, leikkiin, lepoon ja vapaa-aikaan.

Sopimus turvaa huostaan otetulle lapselle oikeuden siihen, että hänen kohteluaan ja muita huostaanoton olosuhteita valvotaan säännöllisesti.

Lapsen oikeuksien sopimus vahvisti lapsen asemaa omien oikeuksiensa haltijana sekä lapsen autonomiaa ja itsemääräämisoikeutta.

Oikeusasiamies

Perustuslain mukaan oikeusasiamiehen on valvottava lapsen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies pitää erittäin tärkeänä keskustelua lasten kanssa, erityisesti huostaan otettujen lasten kanssa.

Oikeusasiamiehen toiminnassa on kiinnitetty erityistä huomiota lapsen oikeuksien valvontaan jo yli kaksikymmentä vuotta. Lapsen oikeuksien laillisuusvalvonta on yksi oikeusasiamiehen erityistehtävistä. Lasten oikeuksien laillisuusvalvontaa vahvistettiin uuden apulaisoikeusasiamiehen viran perustamisen yhteydessä vuonna 1998. Tuolloin lapsen oikeuksien laillisuusvalvonta keskitettiin toiselle apulaisoikeusasiamiehistä. Samaan aikaan keskusteltiin myös mahdollisen lapsiasiavaltuutetun viran perustamisesta.

Toisen apulaisoikeusasiamiehen viran perustamista koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan oikeusasiamiesinstituutiota kehitettäessä tulisi pyrkiä lapsen oikeuksien toteuttamisen valvonnan kehittämiseen. Lapsen oikeuksia koskevat asiat määrättäisiin jommankumman apulaisoikeusasiamiehen tehtäväksi.

Perustuslakivaliokunta puolsi ehdotusta todeten, että oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvien lapsiasioiden keskittäminen yhdelle apulaisoikeusasiamiehistä ei voi olla kannanotto siihen, tarvitaanko Suomeen erityistä lapsiasiamiestä. Oikeusasiamiehelle ei tuolloin annettu erityistä mandaattia lapsen oikeuksien edistämiseen ja valvomiseen. Kuitenkin lapsen oikeuksien asema laillisuusvalvonnassa on vahvistunut. Tehtävä voitaisiin osoittaa lainsäädännössä oikeusasiamiehen erityistehtäväksi.

Apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio arvioi muutamaa vuotta myöhemmin vuonna 2001 julkaisemassaan artikkelissa, että lapsen oikeuksien valvonta yksilötasolla on luonteva osa oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeuksien valvontaa. Sitä vastoin lapsen oikeuksien edistäminen yleisellä tasolla sopisi paremmin erilliselle lapsiasiavaltuutetulle.

Oikeusasiamiehen keskeinen tehtävä on kanteluiden ratkaiseminen. Lasten tekemien kantelujen määrä on kuitenkin pieni. Tämän vuoksi on tärkeää, että oikeusasiamies voi puuttua lainvastaiseen tai muuten moitittavaan kohteluun myös omasta aloitteestaan.

Vuosittain ratkaistaan 300–400 lapsia koskevaa laillisuusvalvonta-asiaa. Suuriin osa ratkaisuista koskee sosiaalihuoltoa. Toiseksi eniten lapsen oikeuksia koskevia asioita ratkaistiin varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen alalta. Muut lapsen oikeuksia koskevat asiat koskivat terveydenhuoltoa, rikosseuraamusalaa, tuomioistuimia, ulkomaalaisia, poliisia ja sosiaalivakuutusta sekä ulosottoa ja maistraattien toimintaa.

Vuodesta 2013 on oikeusasiamiehen kertomuksessa esitetty oikeusasiamiehen valvonnassa esiin tulleita keskeisiä suomalaisia perus- ja ihmisoikeusongelmia. Keskeiset huolenaiheet eivät ole vuosien kuluessa paljoakaan muuttuneet.

Lastensuojelussa ei ole oikeanlaisia sijoituspaikkoja haastavimmille tai huonoimmin voiville lapsille. Sijoitetut lapset eivät tunne oikeuksiaan tai laitoksen velvollisuuksia. Lapset eivät usein saa sosiaalityöntekijältä tukea, johon heillä on lain mukaan oikeus.

Rajoitustoimenpiteitä toteutetaan lastensuojelulain vastaisesti. Niitä käytetään sellaisissa tilanteissa ja sellaisella tavalla, jota laki ei salli. Rajoitustoimenpiteistä ei tehdä lain edellyttämiä päätöksiä. Raja sen välillä, mikä on tavanomaista hyväksyttävää kasvatuksellista rajojen asettamista ja milloin on kysymys lapsen perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisesta, on epäselvä. Mielenterveyspalvelut lapsille ja nuorille eivät ole riittäviä. Palvelujärjestelmässä on puutteita lastensuojelun ja psykiatrisen hoidon välillä. Palvelujärjestelmästä puuttuu sopivat sijoituspaikat lapsille, joilla on vaikeita käytöshäiriöitä.

Tarkastukset

Lasten oikeuksien ja osallisuuden edistämiseksi oikeusasiamiehen tarkastuksilla on aiempaa enemmän keskusteltu luottamuksellisesti lasten kanssa, mikä on lisännyt valvonnan tehokkuutta. Lapsella on oikeus ilmaista mielipiteensä riippumatta kehitysasteestaan tai siitä, minkä ikäinen hän on. Lapsen näkemys tulee myös ottaa huomioon. Oikeus tulla kuulluksi koskee lapsia myös ryhmänä.

Ylimpänä laillisuusvalvojana oikeusasiamies valvoo myös kaikkien muiden valvovien viranomaisten toimintaa. Tarkastuksilla tapahtuvan valvonnan ja yksittäisten lasten kuulemisen avulla oikeusasiamies saa lisäksi tietoa siitä, miten muiden valvonnasta vastaavien viranomaisten valvonta toimii. Tarkastukset ovat tärkeitä myös lapsen sosiaalityöntekijän, lapsen sijoittaneen kunnan ja aluehallintoviraston toiminnan valvomisen tehostamiseksi.

Tarkastukset huostaan otettujen lasten sijoituspaikkoihin tehdään pääasiassa ennalta ilmoittamatta. Tarkoituksena on ollut selvittää, miten lapsia kohdellaan ja minkälaisia rajoitustoimenpiteitä käytetään ja miten ne toimeenpannaan.

Tarkastuksilla on tullut esiin vakavia puutteita ja ne saivat paljon julkisuutta. Niiden perusteella olen aloittanut useita tutkimuksia omina aloitteinani. Oikeusasiamies voi paitsi antaa huomautuksen tai moittivan tai ohjaavan käsityksen, myös harkita rikosoikeudellisten keinojen tarpeellisuutta. Olenkin määrännyt esitutkinnan tarkastuksilla tehtyjen havaintojen vuoksi kahden lastensuojelulaitoksen osalta.

Lapsiasiavaltuutettu

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on vahvistaa lapsen asemaa ja oikeuksia yhteiskunnassa ja edistää YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen toteutumista. Lapsiasiamiehen virka perustettiin vuonna 2004. Lasten omien mielipiteiden nostaminen julkiseen keskusteluun ja erityisesti lapsen oikeuksista tiedottaminen myös lapsille itselleen kuuluvat valtuutetun keskeisiin tehtäviin. Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on lapsen edun ja oikeuksien sekä YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen toteutumisen edistäminen ja niiden tunnetuksi tekeminen.

Lapsiasiavaltuutettua koskevan lain esitöissä todettiin, että lasten oikeuksien toteutumisen kannalta keskeisin valvova viranomainen on eduskunnan oikeusasiamies. Oikeusasiamies valvoo julkisen vallan käytön lainmukaisuutta, sitä, että julkisten tehtävien hoitamisessa noudatetaan perustuslakia ja muuta lainsäädäntöä. Perustuslain mukaan oikeusasiamiehen tehtävänä on myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta.

Lapsiasiamiehen ja oikeusasiamiehen katsotaan yhdessä muodostavan YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisen riippumattoman kansallisen valvonnan.

Oikeusasiamiehen ja lapsiasiavaltuutetun tehtävät täydentävät toisiaan. Lasten oikeuksien toteutumisen valvonta kuuluu erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviin. Oikeusasiamiehen toiminta on pitkälti yksittäistapauksiin liittyvää jälkikäteistä valvontaa. Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on edistää koko lapsiväestön etuja ja oikeuksia ja tuoda näitä näkökulmia yhteiskunnalliseen keskusteluun ja päätöksentekoon.

Oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä on Ihmisoikeuskeskus. Ihmisoikeuskeskuksen tehtävät ovat hyvin saman kaltaisia kuin lapsiasiavaltuutetun tehtävät. Ihmisoikeuskeskuksen perustamista koskevan lain esitöissä todettiinkin, että Ihmisoikeuskeskuksen painopistealueita valittaessa olisi vältettävä päällekkäisyyttä esimerkiksi lapsiasiavaltuutetun lapsen oikeuksia koskevien edistämistehtävien kanssa. Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tiedotusta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä. Ihmisoikeuskeskuksella on laaja harkintavalta sen suhteen, mihin perus- ja ihmisoikeuksiin, asioihin tai tilanteisiin se katsoo tarpeelliseksi keskittyä.

Oikeusasiamies ja Ihmisoikeuskeskus toteuttivat yhteistyössä hankkeen, jonka tarkoituksena on vahvistaa ja edistää perusoikeuksiin ja ihmisoikeuksiin liittyvää kasvatusta ja koulutusta kouluissa. Hankkeessa on muun muassa vierailtu kouluissa ja laadittu opetusmateriaalia rehtoreille. Lapsen näkökulmasta on oikeuksia koskevan osaamisen lisääminen opettajakoulutuksessa erittäin tärkeää.

Lopuksi

Lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanon valvonnasta huolehtivan komitean pääasiallisena huolenaiheena on ollut se, että sopimuksen toimeenpanoa valvovan instituution tulisi pystyä valvomaan, edistämään ja suojelemaan lasten oikeuksia riippumattomasti ja tehokkaasti ja että sillä olisi mahdollisimman laaja toimivalta. Oikeusasiamiehellä on laaja tiedonsaantioikeus ja laaja toimivalta. Oikeusasiamies on kuluneen toimintavuoden aikana kehittänyt edelleen toimintatapojaan valvonnan tehostamiseksi ja pyrkinyt tiivistämään yhteistyötä niin ihmisoikeuskeskuksen ja lapsiasiavaltuutetun kuin muidenkin lapsen oikeuksien edistämiseksi toimivien tahojen kanssa.

Erään haastattelututkimuksen mukaan sijoitetut lapset toivovat enemmän ja kohdennettua valvontaa. Oikeusasiamiehen tavoitteena on lapsen oikeuksien vahvistaminen, lapsen oikeussuojan parantaminen ja sen varmistaminen, että lapsi saa apua kantelun tekemiseen. Tätä tarkoitusta varten oikeusasiamies on lisännyt lapsille suunnattua tiedotusta esimerkiksi lapsille ja nuorille suunnatun verkkosivun muodossa.

Pasi Pölönen

Vapautensa menettäneiden oikeuksien valvonta – oikeusasiamiehen perinteinen ja kehittyvä erityistehtävä

Valvontaa autonomian ajalta lähtien

Vapautensa menettäneiden oikeuksien ja olojen valvonnalla on maassamme pitkät perinteet. Autonomian ajalla vankiloiden toiminnan asianmu-kaisuuden tarkastaminen oli silloisen ainoan ylimmän laillisuusvalvojan eli prokuraattorin (nykyään oikeuskansleri) virkatehtävä. Vuoden 1812 ohjesäännön mukaan prokuraattorin tuli itse käydä Turun linnan vankilassa ja kehruuhuoneessa vähintään kerran kuukaudessa ja tarkastaa vankiluettelot säännöllisesti. Muiden vankiloiden tarkastaminen kuului maaherroille raportoiville paikallisille alemmille virkamiehille.

Eduskunnan oikeusasiamies aloitti vuoden 1920 alussa, pitkään hyvin pienenä toimijana. Ensimmäisenä toimintavuonna kanteluita saapui vain 39, mutta tarkastuksia tehtiin 22, niistä 8 sulkjettuun laitokseen.[1] Sittemmin 1930-luvulla vapautensa menettäneiden henkilöiden – muidenkin kuin vankien – oikeuksien valvonta tuli ensisijaisesti oikeusasiamiehen tehtäväksi, kun oikeuskansleri vapautettiin näiden asioiden käsittelystä. Kumpikaan ylimmistä laillisuusvalvojista ei tuolloin tehtävää halunnut, mutta erinäisten vaiheiden jälkeen lopputulokseksi tuli ns. työnjakolain säätäminen. Tällä vuonna 1934 voimaan tulleella lailla oikeuskansleri vapautettiin käsittelemästä vankeja ja vapauteen kohdistuvia pakkokeinoja koskevia asioita ja ylipäätään kanteluita vapautensa menettäneiltä henkilöiltä. Oikeuskansleri vapautettiin myös puolustusvoimien laillisuusvalvonnasta.[2]

Tällä pitkän aikaa sitten tehdyllä peruslinjauksella on ollut kauaskantoisia seurannaisvaikutuksia. Vapautensa menettäneiden oikeuksien valvonnan myötä nimenomaan oikeusasiamies on ollut

[1] Ks. Paunio, Riitta-Leena: Tavoitteita ja haasteita – oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa 90 vuotta. Teoksessa Eduskunnan oikeusasiamies 90 vuotta, s. 9.

[2] Ks. Pajuoja, Jussi – Pölönen, Pasi: Ylin laillisuusvalvonta. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies. Tietosanoma 2011, s. 33–35, 42 ja 135–136. Ks. myös Kuusikko, Kirsi: Oikeusasiamiesinstituutio, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja N:o 22, 2011, s. 115–117.

kahdesta ylimmistä laillisuusvalvojista sopivampi ottamaan vastaan paljon myöhemmin kehittyneitä uusia tehtäviä ihmisoikeuksien valvonnan saralla (lasten oikeuksien valvonta, ihmisoikeusinstituutio, kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin, vammaisten henkilöiden oikeudet). Nämä uudet tehtävät muokkaavat osaltaan edelleen oikeusasiamiesinstituutiota ja laillisuusvalvonnan painotuksia.

Nykyvalvonta usean mandaatin alla

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävän perusta on kahtalainen: yhtäältä valvotaan lain noudattamista (perinteinen laillisuusvalvonta) ja toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista (ns. pio-valvonta). Molemmat ulottuvuudet läpäisevät kaikki oikeusasiamiehen toimintamuodot. Erityisen selvästi tehtävien moninaisuus tulee esille oikeusasiamiehen tarkastustehtävissä.

Perinteistä tehtävää kuvaa oikeusasiamieslain 5 §, jonka mukaan oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin. Erityisesti hänen on toimitettava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua sekä puolustusvoimien eri yksiköissä ja Suomen sotilaallisessa kriisinhallintaorganisaatiossa seuratakseen varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä kriisinhallintahenkilöstön kohtelua.

Säännöksen ensimmäinen virke viittaa laajasti ja velvoittavuudeltaan väljästi (”tarpeen mukaan”) ylipäätään jossain viranomaisessa tehtäviin tarkastus- tai vierailukäynteihin. Yhteydenpidolla eri hallinnonalan toimijoihin on paikkansa molemmin puolista tiedonvaihtoa edistävänä toimintatapana. Etukäteen sovituilla käynneillä on myös tietty tarkastuksellisempi funktio (esimerkiksi viranomaisen käsittelyajat).

Suljettujen laitosten osalta säännös on muotoiltu velvoittavammin (”on toimitettava”). Tältä osin puhutaan varsinaisista tarkastuksista eli kyse on tehtävänjakolain mukaisesta oikeusasiamiehen erityistehtävästä. Suljetun laitoksen valvonnassa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmat korostuvat vahvasti perinteisen laillisuusnäkökulman rinnalla. Asiallisesti perusoikeuksien toteutumista on huomioitu jo oikeusasiamiehen toiminnan alkuaikoina, joskin perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet ovat pitkälti kehittyneet vasta toisen maailmansodan jälkeen. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen pio-näkökulman huomiointi on tullut nimenomaisesti oikeusasiamiehen laissa säädetyksi tehtäväksi, joka on otettava huomioon myös tarkastuksilla.

Suljettujen laitosten valvontaan velvoittaa osin uudella tavalla oikeusasiamiehen tehtävä kidutuksen vastaisena kansallisena valvontaelimenä (ns. OPCAT-tehtävä, ks. jakso 3.5). Tehtävästä säädettiin oikeusasiamieslaissa vuonna 2013. Kansallisen valvontaelimen tehtäviä hoitaessaan oikeusasiamies tarkastaa sellaisia paikkoja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä joko viranomaisen antaman määräyksen nojalla tai viranomaisen kehotuksesta, suostumuksella tai myötävaikutuksella (toimipaikka). Soveltamisalaan kuuluvat paitsi vankilat, poliisilaitokset ja tutkintavankilat, myös esimerkiksi ulkomaalaisten säilöönottoyksiköt, psykiatriset sairaalat, koulukodit, lastensuojelulaitokset sekä tietyin edellytyksin vanhusten ja kehitysvammaisten hoitopaikat ja asumisyksiköt. Mandaatti ulottuu osin myös yksityiselle sektorille (esim. matkustajalaivojen pidätettyjen tilat). Tehtävä on laajempi kuin pelkästään tarkastusten suorittaminen, mutta tarkastustenkin luonteeseen tuli tehtävän myötä pientä muutosta; keskeistä on rakentava vuoro-puhelu ja ennalta ehkäisevä ote, eli kyse ei ole vain jälkikäteisestä toiminnan lainmukaisuuden arvioinnista.

Kolmas näkökulma ja mandaatti suljettujen laitosten tarkastustoimintaan tulee kansallisen ihmisoikeusinstituution (oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta) tehtävästä vammaisten henkilöiden oikeuksien valvonnan saralla. Tämä erityistehtävä on soveltamisalaltaan suljettuja laitoksia laajempi, mutta suoraan merkityksellinen myös suljettujen laitosten tarkastuksilla. OPCAT-toimipaikkojen tarkastuksilta laaditaan säännönmukaisesti joko erillinen esteettömyyspöytäkirja, tai muuten sisällytetään esteettömyyteen ja vammaisen henkilön oikeuksien toteutumiseen liittyvät teemat tarkastuksen ohjelmaan ja julkaistavaan pöytäkirjaan.

Tarkastusten suuri painoarvo

Vaikka tarkastusten lukumäärä vastaa vain noin 2 % vuotuisesta kantelumäärästä, käytetään oikeusasiamiehen kansliassa tarkastuksiin pitkälti toista tuhatta henkilötyöpäivää eli noin 10 % esittelijöiden työvoimasta. Tehtävä vaatii paljon työtä myös ratkaisijoilta eli oikeusasiamieheltä ja apulaisoikeusasiamiehiltä samoin kuin kanslian hallinnolta. Lisäksi erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tarkastuksilla käytetään kanslian ulkopuolisia OPCAT-asiantuntijoita (viime vuonna 19 kertaa).

Yleensä tarkastukset mahdollistavat laajemman tiedon saannin laillisuusvalvonnallisesti relevanteista asioista kuin yksittäiset kantelut. Tietoja hankitaan muun muassa keskusteluissa laitoksessa pidettävien ihmisten ja henkilökunnan kanssa, havainnoimalla tiloja tahi saman tien tai tarkastuksen jälkeen esitettävin tietopyynnöin laitokselle. Osa asioista otetaan perusteellisemmin selvitettäväksi oman aloitteen muodossa; suuri osuus omista aloitteista onkin juuri tarkastuslähtöisiä. Tarkastusten kautta oikeusasiamies voi suunnata käytettävissä olevia laillisuusvalvontavoimavaroja joustavasti ja omaehtoisesti.

Suljetun laitoksen tarkastuksista laadittava pöytäkirja on yleensä kattava ja voi sisältää useita kymmeniä oikeusasiamiehen kannanottoa. Silti vuositilastollisesti asia näyttäytyy vain ”Tarkastus päättynyt” -merkintänä – pääasia ei tietenkään ole tilastollinen vaikuttavuus, vaan tosiasiallinen ohjausvaikutus, joka on huomattava. Oikeudellisen sitovuuden puutteesta huolimatta oikeusasiamiehen kannanottoja nimittäin noudatetaan käytännössä hyvin. Tarkastuspöytäkirjat myös julkaistaan säännönmukaisesti verkossa, mitä kautta vaikutusta on laajemminkin kuin vain yksittäisen tarkastuskohteen suhteen.

Haasteena toimintakentän laajuus

Tarkastus tehdään joko ratkaisijan johdolla osana kanslian tarkastusryhmää, tai sitten oikeusasiamiehen kanslian esittelijöiden toimesta. Vuoden 2018 kaikista 128 tarkastuksesta ratkaisija oli mukana 46:llä ja 82 oli esittelijävetoista. Yli puolet (73) tarkastuksista tehtiin suljettuihin laitoksiin, niistä 15 ratkaisijan johdolla.

Selvästi eniten suljettujen laitosten tarkastuksia tehdään sosiaalihuollon hallinnonalalla (lastenkodit, koulukodit, palvelukeskukset, ryhmäkodit, kehitysvammahuollon yksiköt, hoivakodit ym.). Vuonna 2018 tällä sektorilla tarkastettiin 32 kohdetta, niistä 23 ennalta ilmoittamatta. Seuraavaksi eniten suljettujen laitosten tarkastuksia tehtiin poliisivankiloihin (14), vankiloihin (13) ja terveydenhuoltoon (10). Poliisivankilatarkastukset olivat lähes poikkeuksetta ennalta ilmoittamattomia, ja olivat yleisiä myös terveyspuolella. Vankilatarkastuksista suurin osa on ilmoitettu ja aikataulutettu etukäteen; näin avautuu mahdollisuus järjestää enemmän keskusteluita laitoksessa olevien ihmisten kanssa.

Kansallisen valvontaelimen velvollisuutena on tehdä tarkastuksia periaatteessa kaikkiin suljettuihin laitoksiin ”säännöllisesti”. Käytännössä tämä ei ole mahdollista, koska tarkastettavia toimipaikkoja on useita tuhansia ympäri Suomen. Tarkastukset suunnitellaan huomioiden eri sektorien erityispiirteet ja tarkastuskohteet pyritään valitsemaan ennalta hahmotellun pidemmän ajan strategian pohjalta. Esimerkiksi poliisivankilat ja ainakin suurimmat vankilat samoin kuin valtion oikeuspsykiatriset sairaalat kyetään tarkistamaan varsin säännöllisesti. Muilta osin tarkastuskohteiden valinta, samoin kuin päätökset tarkastuksen lähtökohtaisesta kestosta ja mahdollisesti ulkopuolisen OPCAT-asiantuntijan käytöstä, tehdään käytettävissä olevien taustatietojen pohjalta. Tietoja saadaan kanteluista, muilta valvontaviranomaisilta (kuten Valvira, THL, aluehallintovirastot, poliisihallitus, rikosseuraamusalan keskushallintoyksikkö) ja erilaisilta kansalaisjärjestöiltä kuten potilaiden ja omaisten järjestöiltä.

Vapautensa menettäneiden valvonnassa oikeusasiamiehen roolina voi kaikesta huolimatta olla ensisijaisesti ”vain” valvonnan valvoja. Hallinnonalan toimijoiden itsensä suorittama valvonta on ratkaisevan tärkeää. Kunkin hallinnonalan oman valvonnan kattavuudesta osaltaan riippuu, missä määrin oikeusasiamiehen omille välittömille tarkastuksille on tarvetta. Rikosseuraamuspuolen valvonnassa oikeusasiamiehen oma aktiivinen panos on perinteisesti ollut korostetun tärkeää. Joka tapauksissa kaikkien hallinnonalojen suljettujen laitosten tarkastuksilla oikeusasiamies voi kiinnittää huomiota hallinnon omaan valvonta-

tehtävään panostamisen tärkeyteen. Toisaalta oikeusasiamies voi toimia tiedon välittäjänä esimerkiksi jonkin laitoksen hyvistä käytännöistä ja toisaalta perusteettomista eroista eri laitosten välillä.

Muutosta suljettujen laitosten valvonnan painopisteessä?

Aikaisemmin oikeusasiamiehen tarkastukset ovat painottuneet perinteisiin kohteisiin eli vankiloihin, poliisivankiloihin ja psykiatrisiin sairaaloihin. Tarkastuskäynnit näissä suljettujen laitosten niin sanottuun kovaan ytimeen kuuluvissa laitoksissa säilyttävät varmuudella keskeisen asemansa myös tulevassa oikeusasiamiehen toiminnassa.

Kuitenkin tämän ohella meneillään on ollut selvä trendi panostaa myös toisen tyyppisiin suljettujen laitosten tarkastuksiin. Oikeusasiamiehen kanslian voimavaroja on suunnattu yhä enemmän nimenomaan vanhusten ja lasten yksiköiden tarkastuksiin (ks. lähemmin oikeusasiamies Jääskeläisen ja apulaisoikeusasiamies Sakslinin puheenvuorot edellä). Tämä kehityspiirre suljettujen laitosten valvonnassa – siis sosiaalihuollon yksiköiden tarkastukset – on kansainvälisestikin verraten uusi. Esimerkiksi eurooppalainen kidutuksen vastainen komitea on tehnyt tarkastuksia sosiaalihuollon yksiköhin vasta lyhyen ajan.

Mainittujen toiminta-alueiden kohdalla ei ehkä aina mielletä, että myös ikääntyneiden ja lasten yksiköiden toiminnassa voi olla kyse vapauden rajoittamisesta. Jo tästä syystä – mutta ei pelkästään – toimintaan tulee kohdistua tehokasta valvontaa. Suomen oikeusasiamiehellä, yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen kanssa, on nyt, myös kiitos erityisesti ikääntyvien ihmisten oikeuksien valvontaan saatujen lisämäärärahojen, erinomainen tilaisuus tehostaa tarkastus- ja muuta valvontatoimintaa näiltä osin.

2 Oikeusasiamiesinstituutio vuonna 2018

2.1 YLEISKATSAUS INSTITUUTIOON

Vuosi 2018 oli Suomen oikeusasiamiesinstituution 99. toimintavuosi. Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta käynnistyi Suomessa vuonna 1920, toisena maailmassa. Oikeusasiamiesinstituutio on lähtöisin Ruotsista, missä valtiopäivien oikeusasiamiehen virka perustettiin vuonna 1809. Suomen jälkeen seuraavaksi oikeusasiamiehen virka perustettiin Tanskaan vuonna 1955 ja Norjaan vuonna 1962.

Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin (International Ombudsman Institute, IOI) jäseniä on tällä hetkellä yli 200. Osa oikeusasiamiehistä on kuitenkin alueellisia tai paikallisia, esimerkiksi Saksassa ja Italiassa ei ole parlamentaarista oikeusasiamiestä. Euroopan unioniin perustettiin oikeusasiamies vuonna 1995.

Oikeusasiamies on eduskunnan valitsema ylin laillisuusvalvoja. Hän valvoo, että julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia, täyttävät velvollisuutensa ja toteuttavat toiminnassaan perus- ja ihmisoikeuksia. Oikeusasiamiehen valvontavaltaan 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. Oikeusasiamies ei myöskään voi tutkia eduskunnan lainsäädäntötyötä, kansanedustajien toimintaa eikä valtioneuvoston oikeuskanslerin virkatoimia.

Oikeusasiamies on riippumaton ja toimii valtiovallan perinteisen kolmijaon – lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan – ulkopuolella. Toiminnan tavoitteena on muun muassa varmistaa, että eri hallinnonalojen omat oikeusturvajärjestelmät ja sisäiset valvontamekanismit toimivat asianmukaisesti. Oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta kaikki laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Oikeusasiamies antaa vuosittain eduskunnalle toimintakertomuksen, jossa hän arvioi havaintojensa pohjalta myös lainkäytön tilaa ja lainsäädännössä havaitsemiaan puutteita.

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

Eduskunta valitsee oikeusasiamiehen ohella kaksi apulaisoikeusasiamiestä. Kaikkien toimikausi on neljä vuotta. Oikeusasiamies päättää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten keskinäisestä työnjaosta. Apulaisoikeusasiamiehet ratkaisevat heille kuuluvat asiat itsenäisesti ja samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies.

OA Jääskeläinen ratkaisi asiat, jotka koskivat periaatteellisia kysymyksiä, valtioneuvostoa ja muita ylimpiä valtioelimiä. Tämän lisäksi hänelle kuuluivat muun muassa tuomioistuimia ja oikeushallintoa, terveydenhuoltoa, edunvalvontaa, kieliasioita, ulkomaalaisia ja vammaisten henkilöiden oikeuksia sekä salaista tiedonhankintaa koskevat asiat. OA Jääskeläiselle kuuluivat myös kansallisen kidutuksen vastaisen valvontaelimen tehtävien koordinointia ja raportointia koskevat asiat.

AOA Sakslin käsitteli esimerkiksi sosiaalihuoltoa, lapsen oikeuksia ja varhaiskasvatusta, vanhusten oikeuksia, sekä alue- ja paikallishallintoa, kirkkoa ja ulosottoa koskevat asiat. Lisäksi hänelle kuuluivat verotusta, ympäristöä, maa- ja metsätaloutta, puolustushallintoa sekä Tullia ja Rajavartiolaitosta koskevat asiat.

AOA Pölösen vastuulla olivat muun muassa poliisia, syyttäjälaitosta, rikosseuraamusalaa eli vankeinhoitoa, rangaistusten täytäntöönpanoa ja kriminaalihuoltoa koskevat asiat. Lisäksi hän ratkaisi asiat, jotka koskivat sosiaalivakuutusta, toimeentulotukea, opetusta, tiedettä ja kulttuuria sekä työvoima- ja työttömyysturvaa koskevat asiat.

Oikeusasiamies muutti tehtävänjakoa siten, että 1.9.2018 lukien OA Jääskeläinen ratkaisi mm. poliisia, hätäkeskuslaitosta ja pelastustointa sekä syyttäjälaitosta, pois lukien valtakunnansyyttäjävirastoa koskevat asiat. AOA Sakslinille siirtyivät mm. terveydenhuoltoa koskevat asiat ja AOA Pölöselle tuomioistuimia, oikeushallintoa ja oikeusapua sekä sotilasasioita, puolustushallintoa ja Rajavartiolaitosta koskevat asiat. Yksityiskohtainen työnjako on liitteessä 2.

Apulaisoikeusasiamiehen ollessa estyneenä hoitamaan tehtäväänsä oikeusasiamies voi kutsua apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitamaan tämän tehtäviä. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisena toimi vuonna 2018 esittelijäneuvos Mikko Sarja, joka hoiti sijaisen tehtävää kertomusvuonna yhteensä 54 työpäivän ajan.

2.2 OIKEUSASIAMIEHEN YK:N YLEISSOPIMUKSIIN JA PÄÄTÖSLAUSELMIIN PERUSTUVAT ERITYISTEHTÄVÄT

Oikeusasiamies on osa YK:n ns. Pariisin periaatteiden (A/RES/48/134) mukaista Suomen kansallista Ihmisoikeusinstituutiota yhdessä vuonna 2012 perustetun Ihmisoikeuskeskuksen ja sen valtuuskunnan kanssa. Ihmisoikeuskeskuksesta ja Ihmisoikeusinstituutiosta ks. kohdat 3.3 ja 3.2.

Oikeusasiamies nimettiin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 7.11.2014 voimaan tulleella muutoksella (uusi 1 a luku 11 a – 11 h §) YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisessa pöytäkirjassa tarkoitetuksi kansalliseksi valvontaelimeksi. Valvontaelimen tehtäviä käsitellään tarkemmin tämän kertomuksen jaksossa 3.5.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista joulukuussa 2006 tehdyn yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaisista tehtävistä huolehtiminen säädettiin oikeusasiamiehen, Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan tehtäviksi oikeusasiamieslain 3.3.2015 hyväksytyllä muutoksella, joka tuli voimaan 10.6.2016. Rakenteen, jonka tulee olla riippumaton, tehtävänä on yleissopimuksen täytäntöönpanon edistäminen, suojelu ja seuranta. Kansallisen rakenteen toimintaa käsitellään tarkemmin tämän kertomuksen jaksossa 3.4.

2.3 OIKEUSASIAMIEHEN JA OIKEUSKANSLERIN TEHTÄVIEN JAKO

Ylimpien laillisuusvalvojien, oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivalta on lähes sama. Ainoa poikkeus on asianajajien valvonta, joka kuuluu vain oikeuskanslerin toimivaltaan. Vain oikeusasiamies tai oikeuskansleri voi päättää syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa.

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välisessä työnjaossa oikeusasiamiehelle kuitenkin keskitetään asiat, jotka koskevat vankiloita ja muita suljettuja laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan, sekä pakkokeinolaissa säänneltyä tai muuta vapaudenriistoa. Hänen valvontaansa kuuluvat myös puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta, kriisinhallintahenkilöstöä ja Maanpuolustuskoulutusyhdistystä ja sotilasoikeudenkäyntejä koskevat asiat. Laki oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta on liitteessä 1.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta antamassaan lausunnossa (PeVL 52/2014) ja sen jälkeen useassa mietinnössään ylimpien laillisuusvalvojien kertomuksia käsitellessään pitänyt tärkeänä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välisen työnjaon selvittämistä ja selkeyttämistä sekä yhteistyön kehittämistä. Valiokunta on lausunut asiasta myös käsitellessään laillisuusvalvojien kertomuksia vuodelta 2016 ja 2017 sekä kiirehtinyt selvityksen tekemistä (PeVM 3/2018 vp, PeVM 2/2017 vp, PeVM 1/2017 vp). OA Jääskeläinen käsitteli työnjaon kehittämistä oikeusasiamiehen vuoden 2016 kertomuksen puheenvuorossaan (s. 20–27).

Oikeusministeriö asetti 25.9.2018 työryhmän selvittämään ja arvioimaan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välisen tehtävien jaon nykytilaa, kehittämistarpeita ja mahdollisuuksia sekä laatimaan arviointiin perustuvat linjausehdotukset. Työnjaon ja yhteistyön kehittämismahdollisuuksia tuli arvioida perustuslain asettamissa reunaeh-

doissa. Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin varatuomari Ilkka Rautio ja jäseniksi eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja ylijohtaja Sami Manninen. Pysyväksi asiantuntijaksi nimettiin professori Tuomas Ojanen ja sihteeriksi erityisasiantuntija Anu Mutanen. Työryhmän toimikausi on 1.10.2018–30.4.2019.

2.4 OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIAN ARVOT JA TAVOITTEET

Suomessa laillisuusvalvonta on ajan myötä muuttunut 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. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen arviointi merkitsee eri suuntiin vaikuttavien periaatteiden punnintaa ja huomion kiinnittämistä näiden oikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Arvioinneissaan oikeusasiamies korostaa perus- ja ihmisoikeusmyönteisen 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.

2.5 TOIMINTAMUODOT JA PAINOPISTEET

Oikeusasiamiehen keskeinen tehtävä ja toimintamuoto on kanteluiden tutkinta. Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menettely lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo tutkintaan olevan aihetta. Oikeusasiamiehellä on harkintavaltaa kanteluiden tutkinnassa. Oikeusasiamies ryhtyy kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Kanteluiden lisäksi oikeusasiamies voi myös omasta aloitteestaan ottaa tutkittavaksi havaitsemiaan epäkohtia.

Oikeusasiamiehen tulee oikeusasiamieslain mukaan tehdä tarkastuksia virastoissa ja laitoksissa. Erityisesti hänen kuuluu valvoa vankiloihin ja muihin suljettuihin laitoksiin sijoitettujen henkilöiden kohtelua samoin kuin varusmiesten kohtelua varuskunnissa. Oikeusasiamies tekee tarkastuksia myös kidutuksen vastaisen yleissopimuksen kansallisen valvontaelimen tehtävissä paikkoihin ja tiloihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Kansallisen valvontaelimen tehtävistä ks. jakso 3.5. Vammaisten henkilöiden, vanhusten ja lasten oikeuksien toteutumisen valvonta on oikeusasiamiehen tarkastustoiminnan painopisteitä.

Oikeusasiamiehen salaiseen tiedonhankintaan kohdistaman erityisvalvonnan ala laajeni vuoden 2014 alusta voimaan tulleen lainmuutoksen myötä kattamaan kaikki salaisen tiedonhankinnan keinot. Näiden keinojen lisääntyminen laajensi myös valvonnan alaa. Salaisia tiedonhankintakeinoja käyttävät poliisi, Tulli, Rajavartiolaitos ja puolustusvoimat.

Salaisilla tiedonhankintakeinoilla puututaan useisiin perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin, kuten yksityiselämän, luottamuksellisen viestin ja kotirauhan suojaan. Usein salaisen tiedonhankinnan käyttö vaatii tuomioistuimen luvan, mikä osaltaan varmistaa keinojen lainmukaista käyttöä. Myös oikeusasiamiehen valvonnalla on tärkeä osa näiden, käyttämishetkellä kohteelta sa-

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 säädetyt tehtävät mahdollisimman korkealuokkaisesti. Tämä edellyttää toiminnan vaikuttavuutta, perus- ja ihmisoikeusasiantuntevuutta, oikea-aikaisuutta, huolellisuutta ja asiakaslähtöisyyttä sekä jatkuvaa kehittymistä oman toiminnan kriittisen arvioinnin ja ulkoisten muutoksien perusteella.

Tehtävät

Oikeusasiamiehen ydintehtävä on laillisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta ja edistäminen. Tässä tarkoituksessa oikeusasiamies tutkii kanteluita ja omia aloitteita, tekee tarkastuksia sekä antaa lakien säätämiseen liittyviä lausuntoja. Oikeusasiamiehen erityistehtäviä ovat muun muassa vapautensa menettäneiden henkilöiden olojen ja kohtelun valvonta, vammaisten henkilöiden ja lasten oikeuksien valvonta ja edistäminen, sekä salaisen tiedonhankinnan valvonta.

Painotukset

Toiminnan painotus eri tehtävien välillä määräytyy lähtökohtaisesti kulloinkin käsiteltävänä olevien asioiden määrän ja laadun perusteella. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten näkemysten pohjalta päätetään toiminnan suuntaamisesta oma-aloitteiseen perus- ja ihmisoikeusvalvontaan ja tämän toiminnan painopisteistä sekä erityistehtävien 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, joutuisuuteen 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 sovellettavien oikeusnormien oikeellisuus, ratkaisujen selkeä kirjoittamistapa sekä perustelujen vakuuttavuus ovat tärkeitä. Kaikki kanteluasiat käsitellään enintään yhden vuoden tavoiteajassa kuitenkin 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 vaikuttavuuden edellytys.

lassa 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 2018 perus- ja ihmisoikeusvalvonnan erityisteema oli oikeus yksityisyyteen. Teeman sisältöä esitellään perus- ja ihmisoikeusjaksossa kohdassa 3.8.

Kertomusvuonna käynnistettiin oikeusasiamiehen toiminnallisen strategian valmistelu. Yleisenä strategisena lähtökohtana on ollut oikeusasiamiehen valtiosääntöisen tehtävän toteuttaminen siten, että sen vaikuttavuus on mahdollisimman suuri.

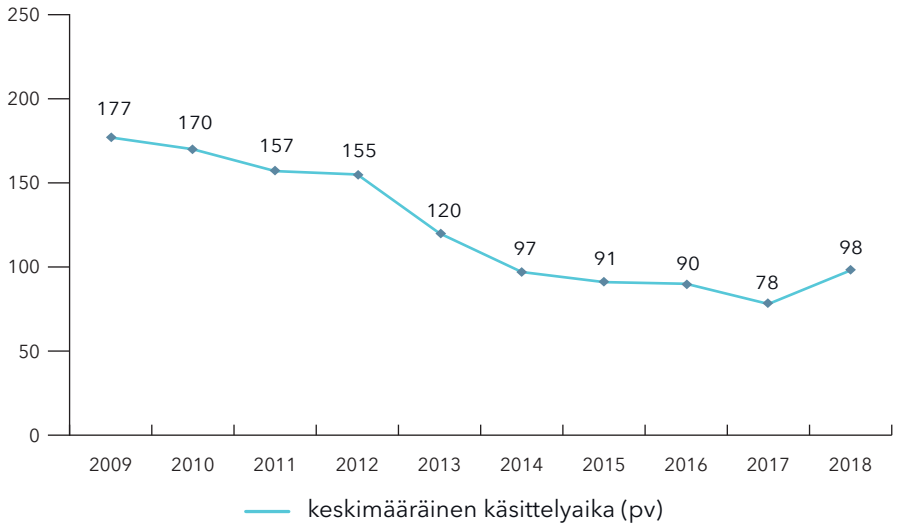
Vuoden käsittelyaika

Oikeusasiamieslain vuonna 2011 voimaan tullut uudistus tehosti laillisuusvalvontaa lisäämällä oikeusasiamiehen harkintavaltaa ja toimintavaihtoehtoja sekä painottamalla kansalaisnäkökulmaa. Kanteluiden vanhentumisaika lyheni 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 AOA:n tehtäviä tarpeen mukaan.

Lakiuudistus mahdollisti voimavarojen tarkoituksenmukaisemman kohdentamisen sellaisiin 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.

Ratkaisutoiminnan tehostamisen johdosta oikeusasiamies saavutti ensimmäisen kerran vuonna 2013 pitkään tavoitteena olleen kanteluiden enintään yhden vuoden käsittelyajan. Tähän tavoitteeseen on päästy myös kaikkina seuraavina vuosina ja kertomusvuonna, kun vuoden vaihteessa ei ollut vireillä yhtään yli vuoden vanhaa kantelua.

Kantelujen keskimääräinen käsittelyaika oli vuoden lopussa 98 päivää, kun se vuoden 2017 päättyessä oli 78 päivää.



Kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika vuosina 2009–2018

Kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat

Vuonna 2018 kanteluita saapui 5 594. Tämä on n. 650 (11 %) vähemmän kuin vuonna 2017 (6 256). Tuolloin kanteluiden suuri määrä johtui perustoimeentulotukea koskevien asioiden siirtämisestä kunnilta Kelalle, joka ei kyennyt käsittelemään niitä laissa säädetyssä määräajassa. Tämän johdosta pelkästään Kelaa koskevien kanteluiden määrä lisääntyi vuonna 2017 noin 700:lla, mutta laski kertomusvuonna lähelle aiempaa tasoa. Kertomusvuonna ratkaistiin yhteensä 5 410 kantelua. Vastaava luku vuonna 2017 oli 6 094.

Kirjeitse tai telefaksilla lähetettyjen ja henkilökohtaisesti toimitettujen kanteluiden määrä on viime vuosina laskenut ja vastaavasti sähköpostitse saapuneiden määrä on jatkuvasti lisääntynyt. Vuonna 2018 valtaosa, 76 %, kanteluista saapui sähköisesti.

Oikeusasiamiehelle saapuneet kantelut kirjattiin ennen sähköisen asianhallinnan järjestelmän käyttöönottoa oikeusasiamiehen kanslian diaarijärjestelmään omaan asiaryhmäänsä (ryhmä 4). Ns. muut kirjoitukset, jotka olivat tiedusteluluonteisia kansalaiskirjeitä, selvästi perusteettomia kirjoituksia, toimivaltaan kuulumattomia, sisällöltään epäselviä tai nimettömiä kirjoituksia, kirjattiin ryhmään 6 eli ”Muut kirjoitukset”. Näitä kirjoituksia ei käsitelty kanteluina. Tähän ryhmään kuuluneet kirjoitukset luettiin kuitenkin laillisuusvalvonta-asioihin ja ne jaettiin kirjaamosta apulaisoikeusasiamiehen sijaiselle tai kansliapäällikölle, joka jakoi ne edelleen notaareille ja tarkastajille valmisteltaviksi. Kirjeen lähettäneelle annettiin vastaus ja vastaukset tarkasti apulaisoikeusasiamiehen sijainen tai kansliapäällikkö.

Sähköisen asianhallinnan järjestelmän käyttöönoton myötä vuonna 2016 myös aikaisemmin erilliseen ryhmään 6, ”Muut kirjoitukset”, kirjatut asiat kirjataan kanteluasioihin. Näiden asioiden käsittelytapa pysyi kuitenkin samana, eli ne jaetaan apulaisoikeusasiamiehen sijaiselle tai kansliapäällikölle edelleen jaettaviksi ja valmisteltavaksi. Vastaukset tarkastaa edelleen apulaisoikeusasiamiehen sijainen tai kansliapäällikkö.

Kun kanteluasia on tullut vireille oikeusasiamiehen kansliassa, kantelijalle lähetetään pääsääntöisesti noin viikon kuluessa ilmoituskirje kantelun vastaanottamisesta. Sähköpostitse saapuneisiin kanteluihin lähetetään lisäksi heti vastaanottoilmoitus sähköisesti.

Osa kanteluista käsitellään ns. nopeutetussa menettelyssä. Vuonna 2018 nopeutetussa menettelyssä käsiteltiin 2 842 eli 52 % 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 kanteluratkai-

Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2009–2018

sun uudelleenarviointiin. Nopeutetun menettelyn kanteluista ei lähetetä ilmoituskirjettä kantelijalle. Jos ilmenee, että kantelu ei sovellukaan 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.

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

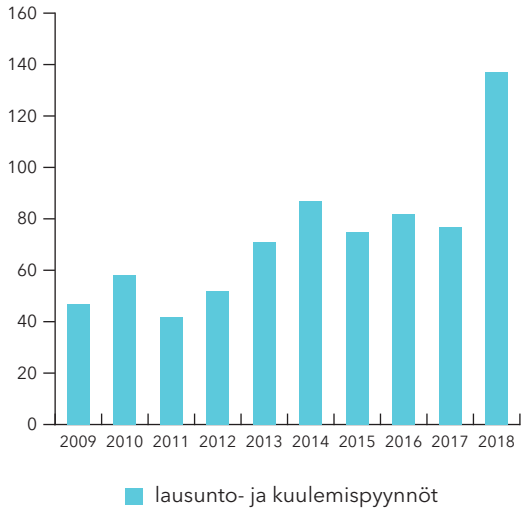
Pelkästään tiedoksi tulleita kirjoituksia tai muita viestejä, joita ei katsota lähetetyksi asian vireille saattamisen tarkoituksessa, eivätkä ne liity mihinkään vireillä olevaan asiaan, ei kirjata. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen tai kansliapäällikkö kuitenkin tarkastaa ne. Kanslian verkkosivujen palautelomakkeella tulleita yhteydenottoja käsitellään edellä selostettujen periaatteiden mukaan. Vuonna 2018 vastaanotettiin 4 757 tiedoksi tullutta kirjoitusta.

Lisäksi laillisuusvalvonta-asioihin kuuluvat lausunnot ja kuulemiset esimerkiksi eduskunnan eri valiokunnissa (liitteenä 3). Lausuntojen määrä lähes kaksinkertaistui kertomusvuonna.

Vuonna 2018 kaikista saapuneista kanteluista 76 % kohdistui kymmeneen suurimpaan asiaryhmään. Numerotiedot asiaryhmistä ovat liitteessä 5.

■ saapuneet ■ ratkaistut	2017	2018
Kantelut	6 192 6 094	5 561 5 410
Oikeuskanslerilta siirtyneet	64	33
Omat aloitteet	77 81	79 82
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	82 77	145 137
Yhteensä	6 415 6 252	5 818 5 629

Saapuneet ja ratkaistut laillisuusvalvonta-asiat vuosina 2017–2018



Ratkaistut lausunto- ja kuulemispyynnöt vuosina 2009–2018.

Omia aloitteita ratkaistiin vuonna 2018 yhteensä 82. Niistä oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johti 45 asiaa eli 55 % asioista.

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 moittiva tai ohjaava.

TOIMENPITEET VIRANOMAISITTAIN	Toimenpide								Ratkaisujen kokonaismäärä	% -osuus*
	Syyte	Esitutkinnan tarpeen arviointi	Huomautus	Käsitys	Esitys	Korjaus	Muu toimenpide	Yhteensä		
Sosiaalihuolto			16	149	1	11	16	193	1046	18,4
Rikosseuraamusala			4	118	10		15	147	434	33,9
Poliisi		5	3	64	2	1	5	80	626	12,8
Terveys			6	47	8	2	9	72	589	12,2
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala			1	67	1			69	274	25,2
Sosiaalivakuutus			1	37	1	1	2	42	419	10,0
Kunnallishallinto			5	26	2		5	38	192	19,8
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala			1	15	5	2	13	36	200	18,0
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat		1	6	10			2	19	134	14,2
Ympäristöministeriön hallinnonala			1	13		1		15	126	11,6
Verotus			1	9	1	1	2	14	107	13,1
Ulosotto				8	3		3	14	152	9,2
Lainkäyttö				7	2		2	11	176	6,2
Ylimmät valtioelimet				9	1			10	157	6,4
Valtiovarainministeriön hallinnonala			1	8				9	41	21,9
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala				2	3	1	3	9	139	6,5
Edunvalvonta				7				7	82	8,5
Syyttäjät				3			1	4	50	8,0
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala				3				3	73	4,1
Ulkoministeriön hallinnonala				3				3	12	25,0
Tulli				3				3	17	17,6
Oikeusministeriön hallinnonala				2			1	3	62	4,8
Puolustusministeriön hallinnonala				2				2	33	6,1
Sisäministeriön hallinnonala				1				1	24	4,2
Yhteensä	–	6	46	613	40	20	79	804	5 492	14,6

* Toimenpiteiden prosenttiosuus ratkaistuista asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista

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. Oikeusasiamies voi myös esittää tapahtuneen loukkauksen hyvittämistä tai tehdä esityksen asian sovinnolliseksi ratkaisemiseksi. Joskus viranomainen saattaa oikaista tekemänsä virheen omasta aloitteestaan jo siinä vaiheessa, kun oikeusasiamies on puuttunut siihen selvityspyynnöin. Luettelo esityksistä säädösten ja ohjeiden kehittämiseksi sekä virheiden korjaamiseksi on liitteenä 4.

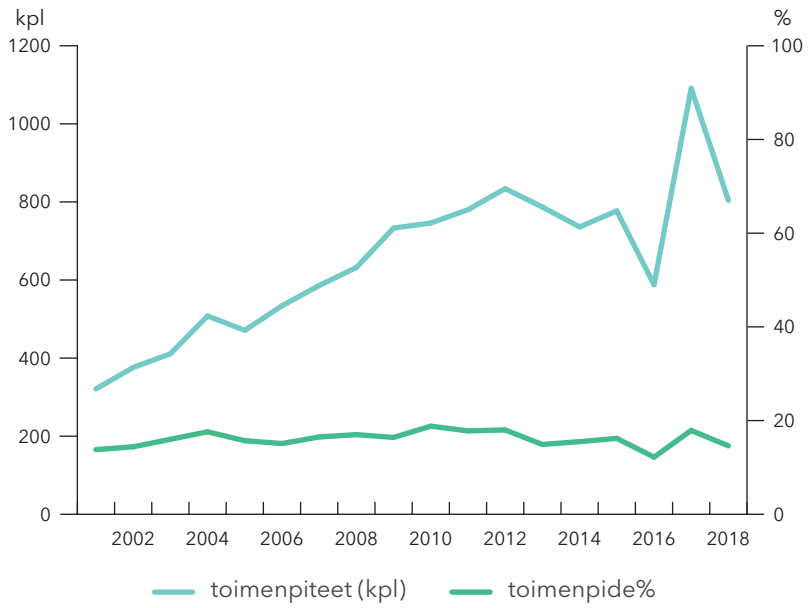
Vuonna 2018 kaikista ratkaistuista kanteluista ja omista aloitteista 804 eli 15 % johti oikeusasiamiehen toimenpiteeseen. Kanteluista ja omista aloitteista tutkittiin noin neljäsosa ns. täysimittaisesti eli asiassa hankittiin vähintään yksi selvitys ja/tai lausunto.

Noin 44 %:ssa eli 2 404 asiassa ei ollut aihetta epäillä virheellistä tai lainvastaista menettelyä tai ei ollut aihetta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Virheellistä menettelyä ei todettu 213 asiassa eli noin 4 %:ssa. Kantelua ei tutkittu 38 %:ssa tapauksista (2 034).

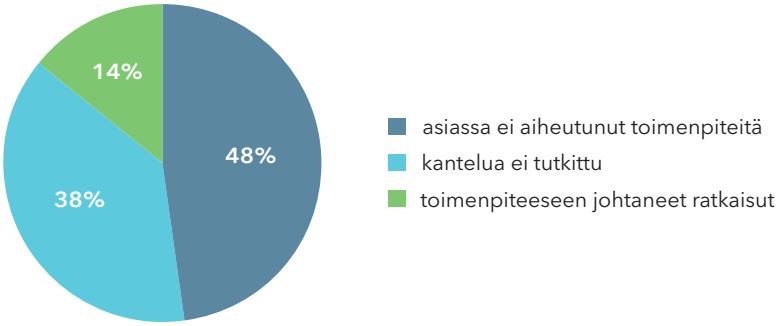
Tavallisimmin kantelua ei tutkittu siitä syystä, että asia oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa. Laillisuusvalvoja ei yleensä puutu muutoksenhakuasteessa tai muussa viranomaisessa käsiteltävänä olevaan asiaan. Muussa viranomaisessa vireillä olevia asioita, joita ei tutkittu, oli kaikista ratkaistuista kanteluista noin 13 % (723). Lisäksi tutkimatta jäävät muun muassa asiat, jotka eivät kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, ja pääsääntöisesti yli kaksi vuotta vanhat asiat.

Kun tarkastelun ulkopuolelle jätetään ne kantelut, joita ei tutkittu, toimenpideratkaisujen osuus oli 22 %.

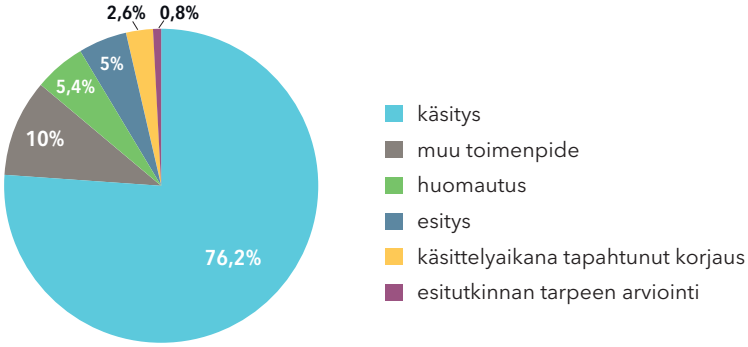
Virkasyytteitä ei kertomusvuonna määrätty nostettavaksi. Asioita, joissa arvioitiin esitutkinnan tarvetta, oli kuusi. Huomautuksia annettiin 46 ja käsityksiä esitettiin 613. Asian käsittelyn aikana tapahtui korjaus 20 tapauksessa. Esityksiksi



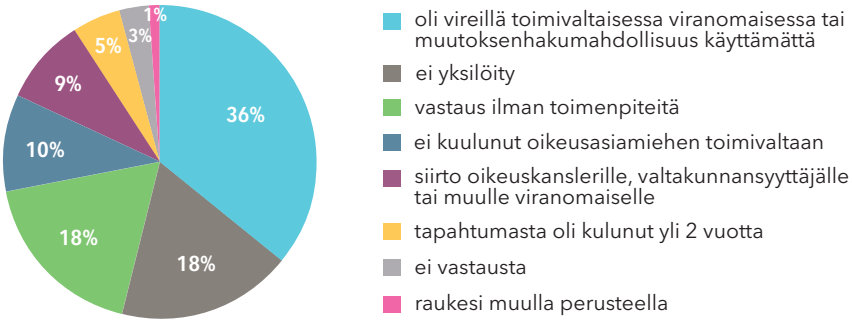
Vuosina 2001–2018 toimenpiteiden lukumäärä kanteluasioissa on noussut noin 320:stä jopa yli 1 000:een. Vastaavana ajanjaksona ratkaistujen kanteluiden lukumäärä on noussut noin 2 500:sta jopa yli 6 000:een. Kanteluiden määrän kasvusta huolimatta toimenpiteisiin johtaneiden kanteluiden suhteellinen osuus kaikista kanteluista (toimenpide%) on pysynyt samalla tasolla.



Kaikki ratkaistut kantelut vuonna 2018



Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut vuonna 2018



Tutkimatta jätetyt kantelut vuonna 2018

luokiteltuja ratkaisuja oli 40, vaikkakin esityksen luonteisia hallinnon kehittämiseen liittyviä kannanottoja sisältyi myös muihin ratkaisuihin. Muita toimenpiteitä tilastoitiin 79 asiassa. Edellä mainittuja toimenpiteitä on tosiasiassa jonkin verran enemmän, sillä samasta asiasta tilastoidaan vain yksi toimenpide, vaikka niitä olisi ollut useampia.

Liitteessä 5 on tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta.

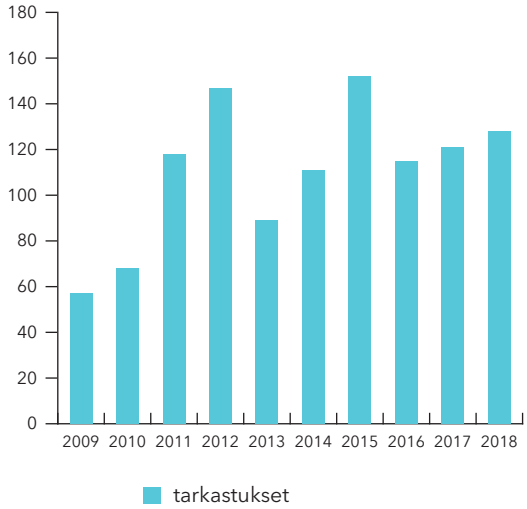
Tarkastukset

Vuoden 2018 aikana tehtiin 128 tarkastusta. Luettelo kaikista tarkastuksista on liitteenä 6. Tarkastuksia kuvataan tarkemmin eri asiaryhmien yhteydessä.

Tarkastuksista 36 % tapahtui oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiesten johdolla ja 64 % tehtiin esittelijöiden voimin. Paikkoihin ja tiloihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä, tehtiin yhteensä 73 tarkastusta, joista enemmistö oli ennalta ilmoittamattomia eli ns. yllätystarkastuksia. Nämä tarkastukset olivat kansallisen valvontaelimen tehtäviin kuuluvia tarkastuksia.

Edellä tarkoitettuja kansallisen valvontaelimen tarkastuksia tehdään erityisesti vankiloihin, poliisin säilytystiloihin, sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköihin, lastensuojelulaitokset mukaan lukien, koulukoteihin ja kehitysvammaisten ja vammaisten henkilöiden asumisyksiköihin. Tarkastusten yhteydessä varataan näihin kohteisiin sijoitetuille henkilöille ja kohteiden henkilökunnalle mahdollisuus luottamukselliseen keskusteluun oikeusasiamiehen tai hänen avustajansa kanssa. Keskustelumahdollisuus varataan myös varusmiehille oikeusasiamiehen tarkastuksen yhteydessä.

Kansallisen valvontaelimen vuosikertomuksessa jaksossa 3.5.7 selostetaan tarkemmin havaintoja ja niiden johdosta annettuja suosituksia sekä viranomaisten toimenpiteitä. Tarkastuksilla havaitaan usein epäkohtia, joita otetaan omana aloitteena selvitettäväksi. Lisäksi tarkastuksilla on ennalta ehkäisevä tehtävä.



Tarkastusten määrä vuosina 2009–2018.

2.6 Kotimainen ja kansainvälinen yhteistyö

Kotimaiset tapahtumat

Oikeusasiamies Jääskeläinen ja apulaisoikeusasiamiehet Sakslin ja Pölönen luovuttivat eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2017 kertomuksen eduskunnan puhemies Paula Risikolle 15.6.2018. Oikeusasiamies osallistui kertomuksen lähetekeskusteluun eduskunnan täysistunnossa 19.6.2018 sekä ainoaan käsittelyyn 4.10.2018 täysistunnossa.

Oikeusasiamiehen kansliassa kävi useita kotimaisia viranomaisia ja muita vieraita sekä vierailijaryhmiä, joiden kanssa keskusteltiin ajankohtaisista asioista ja oikeusasiamiehen toiminnasta. Lisäksi kansliassa vierailivat muun muassa Nakkilan lukion oppilaat ja Kuopion Pyörön koulun oppilaat lapsen oikeuksia koskevan oikeusasiamiehen kanslian järjestämän kilpailun ”Tunnen perusoikeuteni” palkintomatkalla.

Oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet ja kanslian henkilöstö tekivät vierailuja tutustuen muiden viranomaisten toimintaan, pitivät esitel-

AOA Pasi Pölönen, AOA Maija Sakslin ja OA Petri Jääskeläinen luovuttivat oikeusasiamiehen toimintakertomuksen vuodelta 2017 eduskunnan puhemies Paula Risikolle 15.6.2018.

miä ja osallistuivat vuoden aikana lukuisiin kuulemis- ja muihin tilaisuuksiin.

OA Jääskeläinen valitsi Kotimaisten kielten keskuksen järjestämän Vuoden selväsanainen -kilpailun voittajan, ja luovutti 11.10. palkinnon Selkeän kielen päivän tilaisuudessa. Voittajaksi nousi ”Kela-tärpit”, joilla annetaan selkeällä ja ymmärrettävällä tavalla tietoa Kelan eri etuuksista erityisesti sosiaalisessa mediassa.

AOA Sakslinille myönnettiin Turvallisen vanhuuden puolesta – Suvanto ry:n Valontuojapalkinto 28.11. Valontuojapalkinnon saa vuosittain yksittäinen henkilö tai yhteisö, joka on merkittävällä tavalla edistänyt vanhusten turvallisuutta ja hyvinvointia.

Kansainväliset yhteydet

Oikeusasiamiehen kansainvälinen yhteistyö on viime vuosina lisääntynyt monin tavoin, muun muassa edellä mainittujen YK:n yleissopimuksiin kytkeytyvien tehtävien johdosta.

Oikeusasiamies on perinteisesti ollut Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin (International Ombudsman Institute, IOI) jäsenenä mukana instituutin toiminnassa osallistumalla instituutin ja sen Euroopan alueen (IOI Europe) konferenssseihin ja seminaareihin. Kertomusvuonna OA Jääskeläinen osallistui Tallinnassa 23.-24.1. järjestettyyn seminaariin ”Human Rights in the Digital Age”, missä hän piti esityksen aiheesta ”Secret surveillance activities and Ombudsmen’s supervisory experiences”. Lisäksi OA osallistui Brysselissä 1.–3.10. pidettyyn IOI Europen konferenssiin ”The Ombudsman in an open and participatory society”, jossa hän piti esityksen aiheesta ”The Ombudsman as a guarantor of international commitments”.

Eduskunnan oikeusasiamies kuuluu Euroopan oikeusasiamiesten verkostoon (ENO). Verkoston jäsenet vaihtavat tietoja EU:n lainsäädännöstä ja hyvistä toimintatavoista seminaareissa ja tapaamisissa sekä säännöllisen uutiskirjeen, sähköisen keskustelufoorumin ja päivittäisten sähköisten uutispalvelujen kautta. Oikeusasiamiehille ja verkoston yhteyshenkilöille tarkoitettuja seminaareja järjestetään joka vuosi. Verkoston järjestämään konferenssiin Brysselissä 8.–9.3. osallistuivat esittelijäneuvos, verkoston yhteyshenkilö Riitta Länsisyrjä, tiedottaja Citha Dahl ja neuvontalakimies Pia Wirta. Länsisyrjä ja Dahl osallistuivat myös verkoston konferenssiin Brysselissä 5.–6.9.

Lapsen oikeuksia koskevan kilpailun voittajat vierailivat eduskunnassa.

Pohjoismaiset oikeusasiamiehet ovat tavanneet toisiaan säännönmukaisesti joka toinen vuosi jossakin Pohjoismaassa pidettävässä kokouksessa. Kokous pidettiin kertomusvuonna 22.–24.8. Helsingissä. Kokouksen aiheina olivat muun muassa oikeusasiamiehen toimivalta, lasten oikeudet, EU:n tietosuoja-asetus, hallinnon digitalisaatio ja kanteluiden käsittelytavat. Kokoukseen osallistuivat oikeusasiamies Jääskeläinen, apulaisoikeusasiamiehet Sakslin ja Pölönen, kansliapäällikön sijainen Länsisyrjä, esittelijäneuvos Håkan Stoor ja neuvontalakimies Wirta.

Suomen oikeusasiamiehellä on ollut yhteistyötä jo useiden vuosien ajan myös Baltian oikeusasiamiesten kanssa. Pohjoismais-baltialaiseen yhteistyöhön liittyvä oikeusasiamiesten kokous pidettiin Riikassa Latviassa 19.–20.9. Kokouksen aiheena oli tietosuoja suhteessa muihin perusoikeuksiin. Kokoukseen osallistuivat Pölönen ja esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen.

Pohjoismaat ovat perustaneet yhteisen pohjoismaisen kansallisten valvontaelinten verkoston, jonka kokouksia järjestettiin 3.–4.1. Kööpenhaminassa ja 29.–30.8. Lundissa Ruotsissa. Ensimmäiseen osallistuivat vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Iisa Suhonen ja tarkastaja Reima Laakso. Jälkimmäiseen osallistuivat Wirta ja notaari Kaisu Lehtikangas.

Kansallisen valvontaelimen toimintaan liittyi myös Kööpenhaminassa 6.–9.11. järjestetty Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin työpaja, johon osallistuivat vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riikka Jackson ja notaari Taru Koskiniemi.

Esittelijäneuvos Jari Pirjola on ollut Euroopan neuvoston kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen komitean (CPT) Suomen edustaja joulukuusta 2011 lukien. Edustaja valitaan neljän vuoden toimikaudeksi. Euroopan neuvoston ministerikomitea valitsi 8.7.2015 hänet toiselle neljän vuoden toimikaudelle.

OA Jääskeläinen osallistui 26.4. Presidentinlinnassa pidetyille diplomaattipäivällisille.

AOA Sakslin osallistui Euroopan unionin parlamentin järjestämään kokoukseen 27.11., jonka aiheena oli kansallisten parlamenttien aseman vahvistaminen unionin oikeuden toimeenpanossa ja soveltamisessa. Hän piti tilaisuudessa puheenvuoron oikeusasiamiehen roolista unionin oikeuden ja kansalaisten oikeuksien toteuttamisessa.

Suomen ihmisoikeusinstituution kansainvälisistä verkostoista on kerrottu kohdassa 3.2.1.

Kansainvälisiä vieraita

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.

Alla on lueteltu joitakin kansliassa kertomusvuonna vierailleista henkilöistä ja delegaatioista.

- 15.2. YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien asiantuntijamekanismi
- 16.3. Kenian parlamentin delegaatio
- 21.3. Mongolian parlamentin edustajat
- 7.6. Egyptin ihmisoikeuksista vastaava varaministeri ja suurlähettiläs
- 23.10. Liettuan lapsiasiavaltuutettu
- 6.11. Georgian oikeusasiamiehen delegaatio
- 15.11. Ruotsin oikeusasiamiehen delegaatio
- 21.11. EN:n parlamentaarisen yleiskokouksen puheenjohtaja ja kabinettipäällikkö

2.7 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.

OA Jääskeläinen luovutti eläkkeelle jääneelle apulaisvaltakunnansyyttäjä, laamanni Jorma Kals-

Laamanni, apulaisvaltakunnansyyttäjä Jorma Kalske puolisoineen oikeusasiamiesveistoksen luovutustilaisuudessa.

keelle oikeusasiamiesveistoksen 18.6. Kalske on toiminut apulaisvaltakunnansyyttäjänä ja lukuisissa muissa syyttäjäntehtävissä yhteensä yli 40 vuoden ajan. OA Jääskeläinen totesi luovutuspuheessaan Kalskeen edistäneen toiminnallaan ja kannanotoillaan ansiokkaasti laillisuutta, yksilön oikeusturvaa ja oikeudenmukaisuutta ja hänen toimintansa olleen arvostettua ja tunnustettua.

2.8 PALVELUTOIMINNAT

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. Neuvontalakimiesten lisäksi neuvontaa antavat myös kanslian esittelijät omaa toimialaansa koskevissa asioissa.

Kanslian kirjaamo ottaa vastaan ja kirjaa saapuvat kantelut, sekä vastaa niitä koskeviin tiedusteluihin sekä asiakirjapyyntöihin ja antaa yleistä neuvontaa kanslian toiminnasta. Kirjaamoon tuli vuoden aikana noin 2 400 puhelua. Asiakaskäyntejä oli noin 120 ja asiakirjatilauksia/tietopyyntöjä noin 550.

Viestintä

Oikeusasiamiehen kansliassa otettiin kertomusvuonna käyttöön uusi verkkosivuratkaisu, jonka tavoitteena on olla entistä asiakaslähtöisempi. Uusi ratkaisu on myös saavutettavuusvaatimusten mukainen.

Vuonna 2018 laadittiin 32 tiedotetta oikeusasiamiehen ratkaisuista, tarkastuksista ja lausunnoista, joilla on erityistä oikeudellista tai yleistä mielenkiintoa. Lisäksi tiedotettiin aktiivisesti kanslian erityistehtävistä. Tiedotteet laaditaan suomeksi ja ruotsiksi, verkossa ne julkaistaan lisäksi englanniksi. Kansliassa on yhä enemmän siirrytty nopeaan tiedottamiseen Twitterin kautta.

Kanslia teetti medianäkyvyydestään analyysin, jonka mukaan oikeusasiamies näkyi vuoden 2018 aikana verkkomediassa 2 405 uutisen ja artikkelin verran. Twitterin käyttö ja näkyvyys sosiaalisessa mediassa lisääntyi merkittävästi. Sosiaalisen median osumia oli vuonna 2018 yhteensä 6 770, eli yli 3 123 enemmän kuin vuonna 2017 (3 647). Oikeusasiamiehen tililtä twiitattiin 235 % enemmän vuonna 2018 kuin vuonna 2017.

Verkossa julkaistiin 291 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 https://www.oikeusasiamies.fi/en. Kansliassa tiedontarpeisiin vastaavat tiedottajan lisäksi kirjaamo ja esittelijät.

Kanslia ja henkilökunta

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

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

Pikkuparlamentti

Vuoden 2018 lopussa kansliassa oli 60 vakinaista virkaa, oikeusasiamies ja kaksi apulaisoikeusasiamiestä mukaan lukien. Naisten osuus henkilöstöstä oli kertomusvuoden lopussa 66,1 % Ihmisoikeuskeskuksen henkilöstö mukaan lukien.

Kansliassa ei ollut avoimia virkoja vuoden 2018 päättyessä. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten lisäksi kansliassa oli kansliapäällikkö, 14 esittelijäneuvosta, 14 vanhempaa oikeusasiamiehensihteeriä ja kaksi neuvontalakimiestä sekä Ihmisoikeuskeskuksessa johtaja ja kolme asiantuntijaa. Lisäksi kansliassa oli tiedottaja, tietohallintoasiantuntija, kaksi tarkastajaa, viisi notaaria, hallintosihteeri, kirjaaja, apulaiskirjaaja, kaksi osastosihteeriä, asianhallintasihteeri, kansainvälisten asioiden assistentti ja kuusi toimistosihteeriä.

Vähintään 45-vuotiaiden osuus henkilöstöstä oli vuoden lopussa 86,4 %. Henkilöstön koulutustasoindeksi oli 6,6. Korkeakoulu- ja yliopistotason tutkinnon suorittaneiden osuus henkilöstöstä oli yli 83 %. Tästä ylemmän korkeakoulu- ja yliopistotason tutkinnon suorittaneiden osuus oli 74,6 % ja tutkijakoulutuksen suorittaneiden osuus henkilöstöstä oli lähes 12 %.

Kansliassa työskenteli osan tai koko vuoden viisi henkilöä määräaikaisessa virkasuhteessa Ihmisoikeuskeskuksen määräaikaiset virkasuhteet mukaan lukien. Luettelo henkilökunnasta on liitteenä 7.

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

Pysyvinä työryhminä toimivat koulutus-, työhyvinvointi- sekä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyöryhmät. Lisäksi kansliassa toimi eduskunnan virkaehtosopimuksen mukainen tehtävien vaati-

vuudenarviointiryhmä. Tilapäisiä työryhmiä olivat muun muassa verkkopalvelu-uudistuksen hankkeita varten asetetut työryhmät.

Kansliassa vuonna 2016 käyttöön otettu sähköinen asianhallinnan järjestelmä on mahdollistanut kanslian laillisuusvalvonta-asioiden ja hallintoasioiden sähköisen käsittelyn ja arkistoinnin. Tämä on osaltaan nopeuttanut asioiden käsittelyä ja vähentänyt huomattavasti paperien käsittelyä kansliassa. Järjestelmän käyttöönoton myötä asiakirjoja ei enää siirry paperimuodossa arkistoon.

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 vuotuiseen talousarvioon.

Kanslialle myönnettiin vuotta 2018 varten 5 468 000 euron määräraha. Tästä määrärahasta käytettiin vuonna 2018 yhteensä 5 461 440 euroa eli 99,8 %. Kun otettiin huomioon Ihmisoikeuskeskuksen toteutuneet kustannukset, koko kanslian määräraha ylitettiin noin 22 000 eurolla, johon haettiin eduskunnan kansliatoimikunnalta ylityslupa. Ylitys aiheutui enimmäkseen palkkauskustannuksista.

Ihmisoikeuskeskus laati oman toiminta- ja taloussuunnitelman ja 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 valtionsisäisesti 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. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista”.

Perus- ja ihmisoikeusmandaatti ilmenee myös 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”. Kysymys ei ole vain perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnasta, vaan myös niiden edistämisestä. 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 ratkaisuissa ja periaatteessa jokaisessa asiassa.

3.2 Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio

Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio muodostuu oikeusasiamiehestä, Ihmisoikeuskeskuksesta ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnasta.

3.2.1 IHMISOIKEUSINSTITUUTIOLLA 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-statuksen vuosille 2014–2019 joulukuussa 2014.

Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden tulee hakea ns. akkreditaatiota YK:n kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainväliseltä yhteistyöelimeltä (Global Alliance of National Human Rights Institution eli GANHRI). Akkreditaatiostatus osoittaa sen, kuinka hyvin kyseinen instituutio täyttää Pariisin periaatteiden vaatimukset. A-status osoittaa instituution täyttävän täysin vaatimukset ja B-status osoittaa joitain puutteita. Akkreditaatiostatus arvioidaan uudelleen viiden vuoden määräajoin.

A-statuksen 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-statuksella on paitsi periaatteellista ja symbolista arvoa, myös oikeudellista merkitystä: A-statuksen saaneella kansallisella instituutiolla on muun muassa puheoikeus YK:n ihmisoikeusneuvostossa ja äänioikeus GANHRI:ssa. A-statusta pidetään YK:ssa ja yleisemminkin kansainvälisesti erittäin tärkeänä. Suomen ihmisoikeusinstituutio on liittynyt myös kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalaiseen verkostoon ENNHRI:in (European Network of National Human Rights Institutions). Suomen instituutio on ENNHRI:n ja GANHRI:n hallituksen jäsen.

3.2.2 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 toteutumisessa 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.

3.3 Ihmisoikeuskeskus ja ihmisoikeusvaltuuskunta

3.3.1 IHMISOIKEUSKESKUKSEN MANDAATTI

Vuonna 2012 toimintansa aloittanut Ihmisoikeuskeskus on toiminnallisesti itsenäinen ja riippumaton, mutta hallinnollisesti eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä. Keskuksen tehtävät on määritelty laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä. Lain mukaan Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on:

- edistää perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää tiedotusta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä
- laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta
- tehdä aloitteita sekä 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 ja
- edistää, suojella ja seurata YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanoa.

Keskus ei käsittele kanteluja eikä muitakaan yksittäistapauksia.

3.3.2 IHMISOIKEUSKESKUKSEN TOIMINTA VUONNA 2018

Perus- ja ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus

Vuoden 2018 erityisenä tavoitteena oli vahvistaa perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvän koulutuksen saatavuutta yhteistyön kautta. Ihmisoikeuskeskus välitti tietoa eri toimijoiden tarjoamasta koulutuksesta muun muassa kotisivuillaan, kohdennetuilla sähköpostiviesteillä sekä sosiaalisessa mediassa.

Ihmisoikeuskeskuksen tuottama videoitu koulutussarja perus- ja ihmisoikeuksien perusasioista julkaistiin omien verkkosivujen lisäksi myös valtioneuvoston kärkihankkeeseen pohjautuvalla valtion digitaalisella eOppiva-koulutusalustalla. Oikeusasiamiehen kanssa aloitettu hanke opetussektorin PIO-osaamisen vahvistamiseksi toteutui yhteistyössä aluehallintovirastojen (AVI), Opetushallituksen, Opettajien ammattijärjestön (OAJ), Suomen rehtorit ry:n (SURE) ja Opetus- ja sivistystoimen asiantuntijat ry:n (OPSIA) kanssa. Vuoden aikana ryhdyttiin valmistelemaan myös uutta koulutushanketta oikeusasiamiehen kanssa kehitysvammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden vahvistamiseksi asumispalveluissa.

Helsingin yliopiston kasvatustieteellisessä tiedekunnassa käynnistyi Ihmisoikeuskeskuksen aloitteesta ja osittaisrahoituksella vuoden mittainen hanke perus- ja ihmisoikeusosaamisen vahvistamiseksi opettajankoulutuksessa.

Tiedotus ja tilaisuudet

Kotisivuilla sekä sosiaalisen median kanavissa julkaistiin säännöllisesti tiedotteita, lausuntoja sekä uutisia ja katsauksia perus- ja ihmisoikeuksista. Vuonna 2018 kotisivut uudistettiin kokonaisuudessaan. Joulukuussa kansanedustajille ja virkamiehille tarjottiin tietoa ajankohtaisista perus- ja ihmisoikeusasioista eduskunnan ihmisoikeusviikon ajan.

Ihmisoikeuskeskus järjesti ja oli osallistujana useissa tilaisuuksissa, kuten Educa-messuilla, Standing up for Human Rights in a Multipolar World -seminaarissa, tilaisuudessa transihmisten oikeuksista ja Suomen EU-puheenjohtajuutta ja perusoikeuksia koskevassa asiantuntijaseminaarissa.

Lausunnot ja julkaisut

Ihmisoikeuskeskus antaa lausuntoja joko pyynnöstä tai omasta aloitteestaan toimintaansa liittyvistä teemoista. Lausuntoja annetaan kotimaisille toimijoille, mutta muun muassa määräaikaisraportoinnin ja erilaisten kyselyiden osalta suoraan kansainvälisille valvontaelimille ja järjestöille. Vuonna 2018 Ihmisoikeuskeskus antoi lausunnon esimerkiksi alkuperäiskansojen maaoikeuksista YK:n alkuperäiskansafoorumille, romanipoliittisen ohjelman luonnoksesta, translain uudistamistarpeesta, Euroopan neuvoston GREVIO-komitealle naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja perheväkivallasta ja YK:n yritystoimintaa ja ihmisoikeuksia koskevasta sopimusluonnoksesta.

Ihmisoikeuskeskus julkaisi toimintavuonna kuusi kertaa kansainvälisen katsauksen, johon koottiin keskeisiä tapahtumia, tutkimuksia ja uutisia kansainvälisiltä ihmisoikeustoimijoilta. Lisäksi julkaistiin translain uudistamiseen liittyvä selvitys Sukupuolen oikeudellinen vahvistaminen – Tilanne Suomessa ja lainsäädännön kehityslinjoja Euroopassa. Selvityksessä käydään läpi sukupuolen vahvistamiseen liittyvää kansainvälisten ihmisoikeusinstrumenttien ja -mekanismien tuottamaa aineistoa, kannanottoja, suosituksia ja oikeuskäytäntöä. Julkaisussa käsitellään myös translain uudistustyötä Suomessa sekä sukupuolen oikeudellista vahvistamista koskevan lainsäädännön muutoksia Maltalla, Tanskassa, Norjassa, Alankomaissa ja Irlannissa.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuranta

Ihmisoikeuskeskus jatkoi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurannan kehittämistä. Ihmisoikeuskeskus kiinnittää työssään huomiota erityisesti niihin teemoihin tai oikeuksiin, joiden toteutumisen edistämistä ja seurantaa varten ei ole olemassa omaa erityisvaltuutettua. Seuranta perustuu pitkälti yhteistyöhön ja jo olemassa olevaan tietoon, mutta Ihmisoikeuskeskus tekee myös omia selvityksiä, kuten vuonna 2018 julkaistu transihmisten oikeuksiin liittyvä selvitys.

Ihmisoikeuskeskus aloitti vuonna 2018 yhteistyössä oikeusministeriön ja Euroopan perusoikeusviraston kanssa kansallisen perusoikeusbarometrin valmistelun. Barometrillä selvitetään yleistä tietämystä perusoikeuksista, käsityksiä eri oikeuksien tärkeydestä ja kokemuksia niiden toteutumisesta arjessa. Eurooppalaisen perusoikeusbarometrin rinnalla Suomessa tehdään vammaisille henkilöille ja kielivähemmistöille (ruotsi, venäjä ja arabia) suunnattu perusoikeusbarometrin lisäosio ensimmäisenä EU-maana.

Ihmisoikeuskeskus osallistuu itsenäisesti ja hallituksesta riippumattomana toimijana ihmisoikeussopimusten määräaikaisraportointiin ja seuraa sopimusvalvontaelinten antamien suositusten täytäntöönpanoa. Ihmisoikeuskeskus tiedotti laajasti yksilövalituksista ja järjestökanteluista, joita käsitellään YK:n ja Euroopan neuvoston alaisissa lainkäyttö- ja tutkintaelimissä.

Ihmisoikeuskeskus osallistui ulkoministeriön järjestämiin kansallisiin kuulemistilaisuuksiin Euroopan neuvoston vähemmistöpuiteyleissopimuksen (FCNM) ja YK:n vammaisyleissopimuksen (CRPD) osalta sekä ECRI- ja GREVIO-komiteoiden maavierailuihin.

YK:n vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanon edistäminen ja seuranta

YK:n vammaisyleissopimuksen (CRPD) 33 artiklan 2 kohdan mukaan sopimusosapuolten on nimettävä tai perustettava riippumaton mekanismi, jonka avulla edistetään, suojellaan ja seurataan yleissopimuksen täytäntöönpanoa. Riippumattoman mekanismin tehtävistä huolehtivat Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta yhdessä eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa. Erityistehtävään liittyvästä toiminnasta vuoden 2018 aikana kerrotaan tarkemmin jaksossa 3.4.

Vammaisyleissopimuksen 33 artiklan 3 kohdan mukaan sopimusosapuolten on osallistettava vammaiset henkilöt ja heitä edustavat järjestöt seurantamenettelyyn täysimääräisesti. Tämän vuoksi ihmisoikeusvaltuuskunnan alaisuudessa toimii pysyvänä jaostona vammaisten ihmisoikeuskomitea (VIOK). VIOK voi tehdä esityksiä ja esittää näkemyksiään eduskunnan oikeusasiamiehelle ja Ihmisoikeuskeskukselle siitä, miten ne voisivat kehittää vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista ja sopimuksen täytäntöönpanoa. Se voi

myös esittää ihmisoikeusvaltuuskunnalle käsiteltäväksi vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyviä kysymyksiä. VIOK:n toimintaa käydään läpi jaksossa 3.4.

Kansainvälinen yhteistyö

Ihmisoikeuskeskus osallistui kansainväliseen ja eurooppalaiseen yhteistyöhön sekä kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden maailmanlaajuisen verkoston (The Global Alliance for National Human Rights Institutions, GANHRI) hallituksessa että kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalaisen verkoston (European Network of National Human Rights Institutions, ENNHRI) hallituksessa ja työryhmissä.

Ihmisoikeuskeskus lisäsi EU:n perusoikeusviraston (European Union Agency for Fundamental Rights, FRA) ja Euroopan perusoikeuskirjan tunnettavuutta Suomessa ja tiivisti yhteistyötä FRA:n kanssa muun muassa tutkimus- ja tiedotustoiminnassa. Ihmisoikeuskeskuksen johtaja toimii heinäkuuhun 2020 asti FRA:n hallintoneuvoston puheenjohtajana.

3.3.3 IHMISOIKEUSVALTUUSKUNNAN MANDAATTI JA TOIMINTA 2018

Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunta toimii perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä. Valtuuskunta käsittelee laajakantoisia perus- ja ihmisoikeusasioita ja hyväksyy vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelman ja -kertomuksen.

Nykyisen valtuuskunnan toimikausi on 1.4.2016–31.3.2020. Eduskunnan oikeusasiamiehen nimittämässä valtuuskunnassa on 38 jäsentä, mukaan luettuna erityisvaltuutetut sekä ylimpien laillisuusvalvojien ja Saamelaiskäräjien edustajat. Ihmisoikeusvaltuuskunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja. Valtuuskunnan alaisuudessa toimii pysyvänä jaostona työvaliokunta ja vammaisten ihmisoikeuskomitea (VIOK).

Valtuuskunta kokoontui toimivuoden aikana neljä kertaa. Kokouksissa käsiteltiin muun muassa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, tietosuojaa ja ajankohtaisia perus- ja ihmisoikeusongelmia laillisuusvalvojien ja erityisvaltuutettujen työssä. Ihmisoikeusvaltuuskunta hyväksyi lokakuussa 2018 kannanoton, jossa vaadittiin tehokkaampia toimia naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemiseksi. Kannanoton mukaan työlle on taattava nykyistä kattavammat resurssit ja toimintaa valvomaan on perustettava erityinen kansallinen taho.

3.4 Vammaisten henkilöiden oikeudet

3.4.1 ERITYISTEHTÄVÄ VAMMAISTEN HENKILÖIDEN OIKEUKSIEN TOTEUTTAMISESSA

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (CRPD) ja sen valinnaisen pöytäkirjan ratifioiminen toi 10.6.2016 oikeusasiamiehelle uuden erityistehtävän, josta säädetään oikeusasiamiehestä annetussa laissa. YK:n vammaisyleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaisista tehtävistä huolehtivat oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta, jotka yhdessä muodostavat Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution.

Vammaisyleissopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden ihmisarvon kunnioittamista. Syrjintäkielto, esteettömyys ja saavutettavuus ovat sopimuksen johtavia periaatteita. Yleissopimuksen muita keskeisiä periaatteita ovat yksilön itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen sekä vammaisten henkilöiden osallistuminen ja osallisuus yhteiskuntaan.

3.4.2 KANSALLISEN RAKENTEEN TEHTÄVÄT

Vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanon edistäminen, seuranta ja suojelu edellyttävät ihmisoikeusinstituution kaikkien toimijoiden osallistumista, koska niiden eri tehtävät täydentävät toisiaan.

Edistämisellä tarkoitetaan tulevaisuuteen suuntautuvaa aktiivista toimintaa, kuten ohjausta, neuvontaa, koulutusta ja tiedon jakamista. Seurannan tavoitteena on selvittää, miten hyvin vammaisten ihmisten oikeudet toteutuvat muodollisesti ja tosiasiallisesti. Seurannalla tarkoitetaan vammaisyleissopimuksen sopimusvelvoitteiden käytännön toteuttamiseen liittyvän tiedon kokoamista ja jatkokäyttöä siten, että sopimusvelvoitteiden toteuttamisessa havaitut puutteet korjaantuisivat. Suojelemisella tarkoitetaan valtion suoraa sekä välillistä suojeluvelvoitetta yleissopimuksessa määrättyjen oikeuksien mahdollisia loukkauksia vastaan.

Oikeusasiamies

Oikeusasiamies suojelee, edistää ja seuraa yleissopimuksen täytäntöönpanoa oman toimivaltansa puitteissa. Oikeusasiamiehen tehtävänä on julkisen vallankäytön lainmukaisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta (suojelu). Oikeusasiamiehen toiminta on kehittynyt ajan myötä perus- ja ihmisoikeuksia edistäväksi. Kanteluratkaisuissa ja tarkastuksilla ei tutkita pelkästään menettelyn laillisuutta, vaan pyritään ohjaamaan viranomaista tai valvottavaa kohdetta perus- ja ihmisoikeuksia mahdollisimman hyvin toteuttavaan menettelyyn. Oikeusasiamiehen toiminnassa valvonta ja seuranta liittyvät toisiinsa, koska laillisuusvalvonnassa tehdyt havainnot epäkohdista vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamisessa ovat myös seurantaa, jossa arvioidaan miten sopimusvelvoitteet toteutuvat yleisellä tasolla käytännössä.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta toteutuu suurelta osin kanteluiden tutkinnan kautta, mutta epäkohtia tutkitaan myös omasta aloitteesta ja tarkastuskäynneillä. Oikeusasiamies toimii laillisuusvalvonnan ohella YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukaisena kansallisena valvontaelimenä (OPCAT). Valvontaelin tekee tarkastuksia paikkoihin, muun muassa kehitysvammaisten henkilöiden ja muistisairaiden asumisyksiköihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Oikeusasiamies voi tätä tehtävää hoitaessaan käyttää apunaan nimeämiään asiantuntijoita, joilla on kansallisen valvontaelimen tarkastustehtävän kannalta

merkityksellistä asiantuntemusta. OA:lla on käytettävissään muun muassa terveydenhuollonalan asiantuntijoita, joista kaksi on kehitysvammalääkäreitä. Lisäksi käytettävissä on asiantuntijoita, jotka ovat itse vammaisia henkilöitä. Kertomusvuoden marraskuussa perehdytettiin Ihmisoikeusvaltuuskunnan alajaostona toimivan vammaisten ihmisoikeuskomitean (VIOK) kolme jäsentä ulkopuolisiksi asiantuntijoiksi valvontaelimen tarkastuksille. Edellisenä vuonna oli perehdytetty kaksi jäsentä. Koulutuksen jälkeen OA voi kutsua heidät mukaan OPCAT-kohteiden tarkastuksille asiantuntijaroolissa. Toiminnassa on lisätty ja tullaan lisäämään yhteistyötä vammaisten henkilöiden ja vammaisjärjestöjen kanssa myös muulla tavoin.

Ihmisoikeuskeskus

Ihmisoikeuskeskuksen ydintehtäviin kuuluu perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen sekä niiden toteutumisen seuranta. Oikeusasiamiehestä poiketen Ihmisoikeuskeskus ei käsittele kanteluita tai toteuta laillisuusvalvontaa. Ihmisoikeuskeskuksen toimivalta ei ole rajattu yksistään viranomaistoimintaan, vaan vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanon edistäminen ja seuranta ulottuvat myös yksityisiin toimijoihin.

Edellisten vuosien tapaan Ihmisoikeuskeskuksen työtä vammaisten henkilöiden oikeuksien parissa on linjannut tavoite välttää päällekkäisyyksiä muiden toimijoiden kanssa ja tuottaa lisäarvoa tekemällä suunnitelmallista yhteistyötä eri viranomaistoimijoiden ja kansalaisjärjestöjen kanssa.

Tämä toimintamalli on auttanut Ihmisoikeuskeskusta vakiinnuttamaan asemansa ja löytämään oman roolinsa vammaisten henkilöiden oikeuksien laajan ja monimuotoisen toimijakentän keskuudessa. Toimintaa on kuluneen toimintakauden aikana hienosäädetty siten, että se palvelee suoraviivaisemmin Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteisistä tehtävistä kumpuavia tavoitteita, erityisesti seurantaa ja edistämistä.

Ihmisoikeuskeskuksen painopiste vammaistyössä on muun muassa edistää vammaisten henkilöiden yhteiskunnallista osallisuutta ja lisätä laajemman yleisön tietoisuutta vammaisten henkilöiden oikeuksista. Vammaisten henkilöiden osallisuus työelämässä ja heitä koskevassa päätöksenteossa nousivat toimintakaudella erityisiksi teemoiksi.

Ihmisoikeuskeskus oli mukana järjestämässä Yhdenvertaisena työelämässä -tapahtumaa Helsingin Messukeskuksessa. Tilaisuudessa käsiteltiin ajankohtaisia kysymyksiä liittyen vammaisten henkilöiden työelämäosallisuuteen. Yhdenvertaisen työelämän esteinä pidettiin yhtä lailla tiedon puutetta kuin asenteita sekä nähtiin muuttuvan työelämän tuovan mukanaan lisää haasteita. Vammaisten ihmisten työllistymisen ja itsensä työllistämisen edistämisessä nousi keskiöön tarve asennekasvatukselle.

Toimintakauden aikana Ihmisoikeuskeskus toteutti Maanantai kuuluu kaikille -mediakampanjan yhteistyössä yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa. Kampanjan tavoitteena oli muuttaa asenteita vammaisia henkilöitä kohtaan yhteiskunnassa positiivisemmaksi ja lisätä heidän osallisuuttaan työelämässä. Kampanjavideoita ja -materiaalia jaettiin sosiaalisen median kanavissa kolmen viikon ajan. Kampanjan lanseerauksen yhteydessä julkaistiin Ihmisoikeuskeskuksen johtaja Sirpa Raution ja yhdenvertaisuusvaltuutettu Kirsi Pimiän vieraskynä-kirjoitus Helsingin Sanomissa (22.10.2018) vammaisten henkilöiden työllisyydestä.

Ihmisoikeuskeskus järjesti yhteistyössä vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunnan (VANE) kanssa kunnallisten vammaisneuvostojen jäsenille vammaisneuvostopäivän eduskunnan Pikkuparlamentissa 10.12.2018. Tilaisuudessa keskusteltiin vammaisten henkilöiden osallisuudesta ja vaikutusmahdollisuuksista kuntatasolla. Uutta näkökulmaa keskusteluun toi Ruotsin osallisuusviraston edustajan puheenvuoro vammaisten henkilöiden yhteiskunnallisesta osallistamisesta Ruotsissa. Osallistujat jakoivat aktiivisesti kokemuksiaan yhtä lailla onnistumisista kuin haasteista, joita he ovat kohdanneet vammaisneuvostotyössä. Osallistujat pitivät tärkeänä, että vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean laatimasta yleiskommentista liittyen osallistamiseen levitetään laajasti tietoa.

YK:n kansainvälisen ihmisoikeuspäivän ja vammaisten päivän kunniaksi Ihmisoikeuskeskus järjesti eduskunnassa ihmisoikeusviikon, jota varten laadittiin eduskunnan ruokaloiden pöydille

pahviset pöytäkolmiot, joissa kerrottiin ihmisoikeusjulistuksen 70-vuotisjuhlavuodesta, tiiviisti Ihmisoikeuskeskuksen työstä ihmisoikeuskasvatuksen edistämisessä ja vammaisten henkilöiden oikeudesta esteettömyyteen. Jälkimmäisen osalta Ihmisoikeuskeskus kannusti eduskuntavaalieh-dokkaita varmistamaan, että vaalikampanjointi olisi esteetön ja saavutettava.

Kuluneella toimintakaudella seurantaan liittyvien toimenpiteiden pääpaino on ollut kahden kyselytutkimuksen toteuttamisessa. Ihmisoikeuskeskus toteutti yhteistyössä Vammaisfoorumi ry:n kanssa verkkokyselyn vammaisten henkilöiden oikeuksista ja valmisteli yhteistyössä oikeusministeriön kanssa kansallisen perusoikeusbarometri-tutkimushankkeen toteuttamista.

Vammaisfoorumin kanssa toteutetun verkkokyselyn tulosten kokoaminen ja tulkinta aloitettiin loppuvuodesta. Tuloksia käytetään hyväksi rinnakkaisraportissa, jonka Ihmisoikeuskeskus laatii CRPD-komitealle, kun se käsittelee Suomen hallituksen määräaikaisraporttia. Tuloksia muokataan käytettäväksi myös Ihmisoikeuskeskuksen edistämistyössä, erityisesti vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyvän koulutusaineiston tarpeisiin.

Perusoikeusbarometri-tutkimushankkeessa toteutetaan kansallinen lisäotanta Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) kyselytutkimukseen (Fundamental Rights Survey). Lisäotanta kohdennetaan vammaisiin henkilöihin ja valikoituihin kielivähemmistöihin. Tutkimushankkeen avulla saadaan vertailukelpoista tietoa vammaisten henkilöiden ja kielivähemmistöjen tilanteesta tiettyjen perusoikeuksien osalta suhteessa valtaväestön tilanteeseen.

Vammaisten ihmisoikeuskomitea kokoontui toimintakauden aikana kuusi kertaa. Toimintakauden aikana komitea laati oman lausuntonsa Suomen hallituksen CRPD-komitealle annettavaan määräaikaisraporttiin. Lisäksi komitea laati Ihmisoikeuskeskuksen pyynnöstä asiantuntijalausunnon liittyen oikeuskanslerin lausuntopyyntöön asiassa, jossa oli kyse henkilökohtaiseen hygieniaan liittyvien toimenpiteiden suorittamisesta vammaisten henkilöiden asumispalveluissa. Komitea osallistui omalla panoksellaan myös ihmisoikeusvaltuuskunnan työhön laatiessaan yhteenvedon vammaisten henkilöiden ajankohtaisista perus- ja ihmisoikeusongelmista. Komitea teki lisäksi esityksen Ihmisoikeuskeskukselle ja oikeusasiamiehelle vuotuisen Kalle Könkkölä symposiumin järjestämisestä.

Vammaistiimi

Kanslian vammaistiimiin kuului kolme oikeusasiamiehen asiantuntijaa ja yksi Ihmisoikeuskeskuksen asiantuntija. Vammaistiimi oli vuoden 2018 aikana tiiviisti yhteistyössä vammaisten ihmisoikeuskomitean kanssa. Komitean tai vammaistiimin kokouksissa esiin tulleista asioista keskusteltiin luontevasti puolin ja toisin, koska kaksi vammaistiimin jäsentä oli asiantuntijajäsenenä myös ihmisoikeuskomiteassa.

Toimintakauden aikana Ihmisoikeuskeskus käynnisti yhdessä oikeusasiamiehen kanssa koulutushankkeen valmistelut liittyen kehitysvammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden vahvistamiseen asumispalveluissa. Ihmisoikeuskeskuksen asiantuntijat osallistuivat osana hanketta oikeusasiamiehen tarkastuksiin kehitysvammaisten henkilöiden asumisyksiköihin. Tarkastuksille osallistumisen tavoitteena oli selvittää, millaisia näkemyksiä ja kokemuksia asumispalveluiden henkilökunnalla ja johdolla on kehitysvammaisten itsemääräämisoikeuteen liittyen. Loppuvuoden aikana Ihmisoikeuskeskus järjesti aiheesta tapaamisia asumispalveluja tuottavan ASPA-säätiön, Kuntaliiton, Etelä-Suomen aluehallintoviraston, Valviran ja Kehitysvammaisten palvelusäätiön kanssa. Tapaamisissa keskusteltiin keskeisistä ongelmista ja puutteista itsemääräämisoikeuden toteutumisessa ja mahdollisista keinoista osaamisen vahvistamiseksi asumispalveluissa.

Vammaistiimin kokouksissa keskusteltiin tarkastuskohteiden valinnasta ja tarkastusten suorittamisesta, päivitettiin vammaistiimin strategiaa ja suunniteltiin kanslian sisäistä vammaisteemaan liittyvää koulutusta sekä vammaisten henkilöiden oikeuksien verkkosivustojen sisältöä Ihmisoikeuskeskuksen ja oikeusasiamiehen kotisivuille. Osana kansallisen rakenteen tehtävien kartoittamista tiimissä keskusteltiin ja arvioitiin vammaisten henkilöiden käsitteen laajuutta laillisuusvalvonnan hallinnonaloilla. Lisäksi kokouksissa suunniteltiin yhteistä koulutushanketta liittyen kehitysvam-

maisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden vahvistamiseen asumispalveluissa.

Viranomaisyhteistyötä on ollut Valviran ja aluehallintovirastojen sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan kanssa. Aluehallintovirastojen kanssa yhteistyö on liittynyt tarkastuksiin ja tarkastuskohteiden valintaan.

Vammaistiimin jäsenet osallistuivat eduskunnan vammaisasian yhteistyöryhmän (VAMYT) järjestämiin vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeviin tilaisuuksiin. Kaksi vammaistiimin jäsentä osallistui Terveyden ja hyvinvoinninlaitoksen ylläpitämän Vammaispalvelun käsikirjan lakiryhmän kokouksiin, joissa käsitellään muun muassa uusinta vammaispalveluihin liittyvää oikeuskäytäntöä ja seurataan vammaispalvelulain uudistamistyötä.

Vammaistiimin aloitteesta kansliassa järjestettiin kaksi sisäistä vammaisteemaan liittyvää koulutusta, joiden aiheina olivat itsemääräämisoikeuden edistäminen ja rajoitustoimenpiteiden käyttö kehitysvammahuollossa (9.5.2018) ja vammaispalvelujen nykytila ja soveltamiskäytäntö (26.9.2018). Koulutustilaisuuksista luennoivat korkeimman hallinto-oikeuden kaksi esittelijää. Lisäksi Kehitysvammaliiton tutkimuspäällikkö esitteli tutkijan näkökulman kehitysvammaisten itsemääräämisoikeuteen ja Invalidiliiton lakimies kuvasi vammaispalveluiden tilaa järjestöjuristin näkökulmasta.

Vammaistiimin jäsenet luennoivat vammaisten henkilöiden oikeuksista seuraavissa tilaisuuksissa:

- Vammaisyleissopimuksen kansallisen toimintaohjelman julkaisutilaisuus 13.3.2018, Helsinki
- Tadzhikistanilaiset vieraat 16.5.2018, Pikkuparlamentti
- Satakunnan vammaisneuvoston seminaari 30.8.3018, Kankaanpää
- Valtakunnalliset erityishuoltopäivät 14.9.2018, Helsinki
- #kotimatkalla seminaari, ARA:n, kehitysvammaliiton ja FDUV:n järjestämä seminaari 2.10.2018, Helsinki
- ENNHRI CRPD working group -koulutusseminaari 3.10.2018, Riika
- Puheenvuoro japanilaisten delegaatiolle 8.10.2018, Helsinki
- Kirkkohallituksen vammaisasioiden työryhmän kokous kirkon vammaistoimintaohjelmasta 22.10.2018, Helsinki
- Vammaispalvelun tilanne ja toteuttaminen – vaikuta ohjaukseen ja valvontaa, Valviran ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston järjestämä asiakasareena vammaispalvelujen käyttäjille 23.10.2018, Järvenpää
- Kehitysvammaliiton tutkimusta 40 vuotta -juhlakonferenssi 7.11.2018, Helsinki
- Erityishuoltopiirien itsemääräämisoikeuspäivät 9.11.2018, Oulu
- Ruotsin OA:n opintokäynti 15.11.2018, Pikkuparlamentti
- Kehitysvammaliiton jäsenpäivät 19.11.2018, Helsinki
- Valtakunnalliset vammaisneuvostopäivät 10.12.2018, Helsinki

Kansainvälinen yhteistyö

Kansainvälisen yhteistyön avulla Ihmisoikeuskeskus tavoittelee erityisesti syvempää substanssiosaamista ja hyvien käytänteiden identifioimista. Toimintakauden aikana Ihmisoikeuskeskuksen johtaja ja asiantuntija, oikeusasiamiehen esittelijä sekä vammaisten ihmisoikeuskomitean puheenjohtaja osallistuivat GANHRI:n vuosikonferenssiin Genevessä. Konferenssin yhtenä teemana oli kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden rooli vammaisten henkilöiden oikeuksien edistämisessä ja se järjestettiin yhteistyössä vammaisyleissopimusta valvovan CRPD-komitean kanssa.

Ihmisoikeuskeskus osallistui vammaisyleissopimuksen osapuolikokoukseen New Yorkissa ja sitä edeltäneeseen avoimeen keskustelupäivään (”Day of General Discussion”), jossa käsiteltiin CRPD-komitean laatimaa luonnosta yleiskommentiksi artikloista 4(3) ja 33(3). Ihmisoikeuskeskus oli laatinut yhteistyössä ENNHRI CRPD-työryhmän ja GANHRI:n kanssa yhteislausunnon yleiskommenttiluonnoksesta. Keskustelupäivänä Ihmisoikeuskeskus piti puheenvuoron luonnoksen keskeisistä kehittämiskohteista kansallisesta näkökulmastamme. Osapuolikokouksessa ihmisoikeuskeskuksen edustaja osallistui paneelikeskusteluun GANHRI:n sivutapahtumassa, jonka teemana oli seuranta.

Toimintakauden aikana Ihmisoikeuskeskus osallistui ENHHRI CRPD-työryhmän koulutukseen Riikassa. Koulutuksen teemana oli yhteistyö CRPD-komitean kanssa.

3.4.3 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA AJANKOHTAISIA LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEITA

Vammaisten henkilöiden palveluiden kilpailutus on herättänyt paljon keskustelua kertomusvuonna. Yhtenä merkittävänä keskustelunherättäjänä oli ”Ei myytävänä” -kansalaisaloite, jonka tavoitteena on julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (139/2016) muuttaminen siten, että lakia ei sovellettaisi sellaisten palvelujen hankintaan, jossa on kyse vammaisten henkilöiden välttämättömän huolenpidon ja tuen tarpeista ja tarpeisiin liittyvistä palveluista asumisessa ja jokapäiväisessä elämässä.

Vammaispalvelulaki ja kehitysvammaisten erityishuollosta annettu laki on tarkoitus yhdistää yhdeksi vammaisten henkilöiden sosiaalihuollon erityispalveluja koskevaksi laiksi, joka koskee kaikkia vammaisia henkilöitä yhdenvertaisesti. Hallitus antoi asiasta esityksen eduskunnalle 27.9.2018. Lailla toteutettaisiin YK:n vammaisyleissopimuksen ja lapsen oikeuksien sopimuksen periaatteita. Laissa turvattaisiin erityispalvelut vammaiselle henkilölle yksilöllisten tarpeiden mukaan, jos muuhun lakiin perustuvat palvelut eivät olisi riittäviä tai sopivia. Vammaispalveluja saisivat henkilöt, jotka tarvitsevat välttämättä ja toistuvasti apua tai tukea vamman tai sairauden aiheuttaman pitkäaikaisen toimintarajoitteen takia. Diagnoosi ei olisi peruste palvelun saamiselle. Vammaispalvelujen järjestämisvastuu siirtyisi kunnilta maakunnille sote-uudistuksen yhteydessä. Uuden lain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2021.

Valtioneuvoston vuoden 2012 periaatepäätöksessä kehitysvammaisten henkilöiden yksilöllisestä asumisesta ja palvelujen turvaamisesta asetettiin päämääräksi, että vuoden 2020 jälkeen kukaan vammainen henkilö ei asu laitoksessa. Kehitysvammaisia henkilöitä on arvioitu olevan Suomessa noin 40 000. Kehitysvammahuollossa palvelurakenteen muutos laitoshoidosta autettuun asumiseen on jatkunut koko 2000-luvun ajan. Kehitysvammaisten henkilöiden laitosasumisen purkamisen osatavoitteena oli, että vuoteen 2016 mennessä laitoksissa asuu enintään 500 asukasta. Tämä ei kuitenkaan toteutunut.

Kehitysvammaisten laitoshoidossa oli vuoden 2017 lopussa 739 asiakasta, mikä oli noin 20 % vähemmän kuin edellisenä vuonna. Vuoden 2017 lopussa kehitysvammaisten autetun asumisen asiakkaita oli 8 484 henkilöä (THL:n tilastoraportti 41/2018, 14.12.2018).

Valtioneuvosto antoi uuden asetuksen rakennuksen esteettömyydestä (241/2017). Se koskee rakennuslupia, joita haetaan 1.1.2018 jälkeen. Ympäristöministeriön mukaan asetus selkeyttää esteettömään rakentamiseen liittyviä vaatimuksia ja vähentää kuntien välisiä tulkintaeroja. Uudella asetuksella täsmennetään useita esteettömään rakentamiseen liittyviä mittoja, jotka ovat olleet tähän saakka tulkinnanvaraisia.

EU:n vammaiskortti (EU Disability Card) otettiin käyttöön Suomessa kesäkuussa 2018. EU:n vammaiskortilla vammainen henkilö voi todistaa vammaisuutensa tai avustajan tarpeensa Suomessa ja muissa EU-maissa. Vammaiskortti on vapaaehtoinen maksullinen kortti, jota voi käyttää matkustettaessa esimerkiksi kulkuneuvoilla ja osallistuttaessa liikunta- ja kulttuuritapahtumiin.

Suomessa julkaistiin ensimmäistä kertaa YK:n vammaissopimuksen kansallinen toimintaohjelma, jolla toimeenpannaan YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimusta. Toimintaohjelman tavoitteena on lisätä tietoisuutta vammaisten henkilöiden oikeuksista, jotta ne osataan ottaa huomioon kaikessa toiminnassa eri hallinnonaloilla. Vammaiset henkilöt osallistuivat toimintaohjelman laatimiseen.

Lausunnot

OA antoi kaksi lausuntoa ulkoministeriölle. Lausunnot koskivat luonnosta Suomen ensimmäiseksi raportiksi vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen CRPD täytäntöönpanosta (1557/2018) sekä ihmisoikeuksia ja bioläketiedettä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen lisäpöytäkirjaluonnosta ja sitä koskevaa selitysmuistiota (2164/2018).

Sosiaali- ja terveysministeriölle annettiin lausunto erityishuoltopiirien asemasta sote-uudistuksessa (4519/2018).

Myös muissa lausunnoissa käsiteltiin asioita, jotka liittyivät vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamiseen esim. sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulainsäädännön uudistus (3377/2018), valinnanvapauslainsäädäntö sosiaali- ja terveydenhuollossa (1501/2018) ja esitys asiakas- ja potilaslaiksi (3519/2018).

3.4.4 LAILLISUUSVALVONTA

Vammaisten henkilöiden oikeuksien laillisuusvalvonta kohdistuu kaikille hallinnonaloille. Kaikki kanteluasiat tilastoidaan ensisijaisesti niiden viranomaistahojen ja hallinnonalojen (sosiaalihuolto, sosiaalivakuutus, terveydenhuolto, opetus- ja kulttuuriviranomaiset jne.) mukaan, joita ratkaisuissa arvioidaan. Osa ratkaistuista vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevista laillisuusvalvonta-asioita kuului useampaan hallinnonalaan. Tässä jaksossa käsitellään hallinnonalasta riippumatta sellaisia asioita, joissa vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen on keskeistä.

OA:n vuosikertomuksessa ja toiminnassa on vuodesta 2014 lukien, jolloin kertomuksessa tarkasteltiin ensimmäisen kerran vammaisten henkilöiden oikeuksien laillisuusvalvontaa omassa jaksossaan, näkynyt korostuneesti vammaisten henkilöiden oikeuksien merkitys.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien laillisuusvalvonta kohdistuu erityisesti perusoikeuksina turvattujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumiseen, yhdenvertaisuuteen, esteettömyyteen ja saavutettavuuteen sekä itsemääräämisoikeuden toteutumiseen ja osallisuuteen yhteiskunnassa.

Kuntien vammaispalvelut on tärkeä laillisuusvalvonnan kohde. Monet kantelut koskivat puutteita palvelusuunnitelmien ja erityishuolto-ohjelmien laatimisessa tai palveluja koskevassa neuvonnassa ja ohjauksessa, viivästyksiä ja menettelyvirheitä päätöksenteossa ja muussa asian käsittelyssä. Tarkastukset muodostavat olennaisen osan laillisuusvalvonnassa, koska vammaiset henkilöt eivät aina kykene itse kantelemaan.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi OA *Petri Jääskeläinen* ja pääesittelijänä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Minna Verronen*. Sosiaalihuollon vammaisasioita esittelivät myös esittelijäneuvos *Tapio Räty* ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha-Pekka Konttinen*. Vammaisten henkilöiden asumis- ja laitosyksiköiden tarkastuksille osallistuivat myös asiantuntija *Mikko Joronen* ja notaari *Sanna-Kaisa Frantti*.

Kantelut ja omat aloitteet

Asiaryhmään tilastoituja kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin 257. Määrä oli edellisvuotta (242) ja vuotta 2016 (171) suurempi. Omia aloitteita OA ratkaisi seitsemän. Kolmessa omassa aloitteessa oli kyse eräiden ennakkoäänestyspaikkojen esteettömyydestä ja vaalisalaisuuden turvaamisen puutteista. Toimenpiteisiin johti sama lukumäärä asioita kuin edellisenä vuonna eli 62 asiaa (28 %). Toimenpideprosentti on oikeusasiamiehen kanslian keskiarvoa (18) korkeampi. Kolmessa asiassa annettiin huomautus ja kuudessa asiassa tehtiin esitys. Käsityksen lausumiseen johti 42 (41) ja muuhun toimenpiteeseen 12 (13) asiaa. Toimenpiteisiin johtaneiden tapausten lukuisuuden vuoksi läheskään kaikkia vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevia ratkaisuja ei ole mahdollista selostaa tai edes mainita tässä kertomuksessa.

Eniten vammaisia henkilöitä koskevia ratkaisuja 150 (150 vuonna 2017 ja 130 vuonna 2016) oli edellisvuosien tapaan sosiaalihuollon asiaryhmässä. Tämä johtuu siitä, että kunnan tehtävänä on huolehtia sosiaalipalvelujen, kuten kehitysvammaisten erityishuollon ja vammaisuuden perusteella järjestettävien palvelujen ja tukitoimien, järjestämisestä. Vammaispalvelulain henkilökohtaista apua koski 38 (vuonna 2017 40) ratkaisua, kuljetuspalveluita 19 (34) asiaa ja kehitysvammaisten henkilöiden oikeuksia 28 (22) asiaa.

Sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvia asioita ratkaistiin kertomusvuonna 28 (34 vuonna 2017) ja terveydenhuollon 55 sekä opetuksen 7 (12). Muistisairaiden henkilöiden asioita käsitellään vanhusten oikeuksien jaksossa 4.13.

Vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin liittyvissä kanteluissa oli kysymys muun muassa palveluita ja asiakasmaksuja koskevasta päätök-

senteosta, palvelua koskevasta neuvonnasta ja ohjauksesta, kohtelusta asiakaspalvelutilanteessa tai asumisyksikössä, palvelutarpeen arvioinnista, hakemuksen tai valituksen käsittelyn viivästymisestä ja kunnan palveluista antamista soveltamisohjeista sekä palvelujen järjestämisestä. Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä arvioitiin vammaisten tulkkauspalvelun järjestäjänä ja etuuksien, kuten vammaistuen ja kuntoutustuen, myöntäjänä. Terveydenhuollossa oli kysymys mielenterveyskuntoutujien hoidosta ja kohtelusta, lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineen korvaamisesta, lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämisestä ja riittävän terveyspalvelun järjestämisestä.

Tarkastukset

Käytännössä lähes kaikissa vammaisten henkilöiden asumis- ja laitosyksiköiden ja psykiatristen sairaaloiden tarkastuksilla yhdistyy kaksi OA:lle annettua kansainvälisiin sopimuksiin perustuvaa erityistehtävää (CRPD ja OPCAT). Tällaisia tarkastuksia tehtiin tarkastusvuonna yhteensä 25. Tarkastuksista 11 kohdistui kehitysvammaisten asiakkaiden asumis- ja laitosyksikköihin ja 11 vanhusten (muistisairaiden) asumisyksikköihin. Psykiatrista sairaalahoitoa antavista toimintayksiköistä tarkastettiin Niuvanniemen sairaala ja sen erityisen vaikeahoitoisten alaikäisten Neva yksikkö sekä Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän (Siun sote) psykiatrinen toimialue.

Tarkastuksilla kiinnitetään erityistä huomiota YK:n vammaisyleissopimuksen näkökulmasta vammaisten henkilöiden oikeuksien kuten itsemääräämisoikeuden toteutumiseen, rajoitustoimenpiteiden käyttöön, osallistumisen mahdollisuuksiin sekä toimitilojen esteettömyyteen ja saavutettavuuteen liittyviin seikkoihin. Lisäksi YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukaisena kansallisen valvontaelimenä huomiota kiinnitetään siihen, miten voitaisiin ennalta ehkäistä vapautensa menettäneiden henkilöiden huonoa kohtelua tai itsemääräämisoikeuden loukkauksia. Tarkastuksilla keskustellaan asumisyksikön johdon, henkilökunnan ja asiakkaiden kanssa, perehdytään asiakirjoihin sekä tarkastetaan asumisyksikön yleiset tilat, ympäristö ja asiakkaan luvalla vieraillaan hänen asuinhuoneessaan.

Kehitysvammaisten ja vaikeavammaisten asumisyksikköihin tehtyjen tarkastusten kohteina oli sekä kuntien (Kuumaniemen ryhmäkoti Kemijärvellä) että kuntayhtymien (Kolpeneen palvelukeskuksen kuntayhtymä) ja sairaanhoitopiirien (Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin) omia yksikköjä Oulussa ja Rovaniemellä. Lisäksi tarkastettiin yksityisten palveluntuottajien ylläpitämiä palveluyksiköitä (kuten Järvenpäässä sijaitseva Esperin Hoitokoti, Espoossa sijaitseva Lintukorven Validia-talo, Helsingissä sijaitseva Attendon Valkamahovin palvelukoti ja Karjalohjalla sijaitseva Pipolakoti), joilta kunta oli ostanut palveluita.

Tarkastuksilla kehitysvammaisten asumis- ja laitosyksiköissä keskustelua herätti erityisesti uudet kehitysvammalain säännökset, jotka edellyttävät toimintakäytäntöjen tarkentamista ja uudelleen arviointia. Muistisairaiden ja vanhusten asumispalveluiden tarkastuksilla on arvioitu erityisesti ihmisarvoisen vanhuuden turvaa, iäkkäille ihmisille kuuluvaa itsemääräämisoikeutta ja miten vanhusten osallisuutta on tuettu ja edistetty. Tarkastuksilla psykiatrista sairaalahoitoa antaviin toimintayksiköihin valvotaan erityisesti hoitoon määrättyjen potilaiden oloja ja kohtelua sekä heidän perusoikeuksiensa toteutumista.

Kansallisena valvontaelimenä tehtyjen edellä mainittujen tarkastusten havaintoja on selostettu tämän kertomuksen jaksossa 3.5.

Tarkastushavaintoja esteettömyydestä, saavutettavuudesta ja osallisuuden edistämisestä

Esteettömyyden, saavutettavuuden ja osallisuuden edistäminen ovat vammaisyleissopimuksen läpileikkaavia teemoja, jotka huomioidaan kanslian tarkastustoiminnassa. Vammaisyleissopimuksen 9 artiklassa säädetään esteettömyydestä ja täysimääräisestä osallistumisesta sekä yhdenvertaisesta pääsystä muun muassa fyysiseen ympäristöön. Yleissopimuksen 19 artiklassa on kyse osallisuudesta yhteisössä ja siitä, että koko väestölle tarkoitetut yhteisön palvelut ja järjestelyt ovat vammaisten henkilöiden saatavissa yhdenvertaisesti muiden kanssa ja vastaavat heidän tarpeitaan. Vammaisille ihmisille esteetön ympäristö on itsenäisen elämän ja yhdenvertaisten mahdollisuuk-

sien ehdoton edellytys. Vammaisyleissopimuksen lähtökohtana on se, että kaikessa toiminnassa tulee ottaa läpileikkaavasti huomioon esteettömyyden ja saavutettavuuden vaatimukset, koska nämä ovat usein edellytyksenä muiden oikeuksien toteutumiselle.

Seuraavana esitetään kootusti yksittäisiä, lähinnä tarkastuksilla tehtyjä havaintoja.

Lastensuojeluyksiköt

- Pohjolakodissa ja Vuorelan koulukodissa rakennuksiin pääsy ei ollut esteetön (1353/2018* ja 356/2018*).

Vanhusten hoiva- ja asumisyksiköt

- Turun kaupungin Elsekodin ja Portsakodin palvelutalot olivat sisätiloiltaan esteettömiä ja pääovien edessä olevat etupihat olivat tasamaata. Elsekodin ulko-ovet avautuivat sähköisesti. Portsakodin fysioterapeutti oli suorittanut esteettömyyteen liittyvän koulutuksen ja talossa oli tehty esteettömyyteen liittyviä parannuksia (384* ja 383/2018*).
- AOA totesi, että pääsy kylpyhuoneeseen tulisi viipymättä tehdä esteettömäksi Taasiakodissa tai suunnitella sellaiset ergonomiset työskentelytavat, jotka ovat sekä henkilökunnan että asukkaan kannalta turvalliset (657/2018*).
- Attendon Linnanharjun hoivakodin esteettömyys vaikutti asianmukaiselta, mutta pihalla olevaa invapaikkaa ei ollut merkitty asianmukaisin kyltein (3367/2018*).

Kehitysvammaisten ja vammaisten henkilöiden asumisyksiköt

- Invalidiliiton Asumispalvelut Oy – Validia Asuminen, Lintukorven Validia-talon piha-alue soveltui liikuntaesteisten henkilöiden käyttöön. Pihalla oli esimerkiksi korotettuja kasvatuslaatikkoja, mikä mahdollisti yrttien ja kukkien kasvattamisen pyörätuolista käsin. Talo sinänsä oli verrattain esteetön, mutta sille johti vain soratie, mikä vaikeutti esimerkiksi pyörätuolin ja rollaattorin käyttäjien omatoimista liikkumista. Oikeusasiamies suositteli eräitä esteettömyyttä edistäviä ratkaisuja, kuten luiskien rakentamista (1871/2018*).

Terveydenhuolto

- Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän Kainuun keskussairaalan psykiatrian osastolla 12 tarkastajat havaitsivat useita kynnyksiä. Kuntayhtymä ilmoitti ryhtyvänsä toimenpiteisiin esteettömyyden parantamiseksi (727/2018*).

Ennakkoäänestyspaikat

- OA:n määräyksestä kaksi oikeusasiamiehen kanslian virkamiestä, joista toinen liikkui pyörätuolilla, tekivät yllätystarkastukset seitsemään presidentinvaalien 2018 ennakkoäänestyspaikkaan eri kunnissa (Sipoo, Järvenpää, Mäntsälä, Hyvinkää, Vihti, Lohja ja Kauniainen).
- Tarkastuksella havaittiin, että Vihdin ja Lohjan ennakkoäänestyspaikoissa ei ollut esteetöntä äänestyskoppia. Kauniaisten kaupungintalolla takaoven kynnys oli niin korkea, että se esti pyörätuolia käyttävän omatoimisen sisäänpääsyn. Vihdin pääkirjaston ulko-oven tuulikaappi oli ahdas ja vaikeutti pyörätuolia käyttävän sisäänpääsyä.
- OA kiinnitti tarkastusten kohteina olleiden kuntien sekä niiden keskusvaalilautakuntien huomiota yleisiin havaintoihin ennakkoäänestyspaikoista tiedottamisesta, opasteiden näkyvyydestä ja esteettömyyden puutteista. Opasteiden näkyvyys oli huono kaikissa ennakkoäänestyspaikoissa. Usein opaste oli vasta ulko-oven vieressä.
- OA piti hyvänä, että Sipoon, Järvenpään, Mäntsälän, Hyvinkään ja Kauniaisten ennakkoäänestyspaikoissa oli esteettömät äänestyskopit (166/2018*).
- OA tutki tarkastuksen jälkeen omina aloitteinaan Vihdin ja Lohjan menettelyn vaalisalaisuuden toteutumisessa, koska niiden ennakkoäänestyspaikoissa ei ollut omaa esteetöntä ää-

Esteetön äänestyskoppi Mäntsälässä.

Oikeusasiamiehen mukaan irrallinen syliin asetettava kirjoitusalusta ei täytä vaalisalaisuuteen kuuluvaa keskeistä vaatimusta siitä, että äänestäjä voi muiden katseilta suojattuna täyttää äänestyslippunsa.

nestyskoppia. OA tutki omana aloitteenaan myös Sipoon kunnan menettelyn, koska äänestäjien avustamisesta ei tehty merkintöjä äänestäjistä pidettävään luetteloon.

– OA piti myönteisenä, että kunnat olivat selvityksissään ilmoittaneet ryhtyvänsä toimenpiteisiin tarkastuksella havaittujen puutteiden korjaamiseksi, kuten esteettömien äänestyskoppien hankkimiseksi, tilojen esteettömyyden varmistamiseksi ja vaalitoimitsijoiden kouluttamiseksi (vaaliavustajan merkitseminen luetteloon). OA kiinnitti vielä tässä yhteydessä huomiota siihen, että äänestyskoppeihin olisi hyvä sijoittaa suurennuslasi tai vastaava heikkonäköisiä äänestäjiä varten. Asiat eivät johtaneet OA:n muihin toimenpiteisiin kuin, että hän kiinnitti huomiota tarkastuspöytäkirjoissa todettujen seikkojen aiheuttamiin ongelmiin esteettömyydelle ja saavutettavuudelle sekä vaalisalaisuuden turvaamiselle (557*, 558* ja 559/2018*).

Kantelun johdosta tutkitussa asiassa ilmeni, että Kouvolan kaupungintalon ennakkoäänestyspaikan esteettömyydessä ja vaalitoimitsijan menettelyssä oli puutteita. Kaupungin selvityksen mukaan jatkossa tullaan parantamaan apuvälineitä käyttävien henkilöiden äänestämistä uusimalla vaalikoppeja niin, että ne täyttävät esteettömyysvaatimukset (586/2018).

Vaalipäivän äänestys

Kantelun johdosta tutkitussa asiassa ilmeni, vaalipäivänä Joensuussa eräälle äänestyspaikalle pääseminen oli liikuntaesteisille henkilöille hankalaa. Pyörätuolia käyttävälle henkilölle tarjottiin mahdollisuutta äänestää omassa autossaan. OA:n mielestä autossa äänestäminen saattaa muodostua ongelmalliseksi vaalisalaisuuden turvaamisen näkökulmasta. Vaalipaikalla on aina ensisijaisesti pyrittävä järjestämään äänestyskoppiin pääseminen mahdollisimman esteettömäksi. Selvityksen mu-

kaan puutteet liittyen äänestyspaikkojen esteellisyyteen tullaan saattamaan kuntoon seuraaviin vaaleihin mennessä (578/2018*).

Lapin ulosottovirasto

- Rovaniemen toimipaikan tiloihin oli esteetön kulku. Induktiosilmukkaa ei ollut käytössä. Ulosottoviraston edustajien taholta kerrottiin, että tarvittaessa esimerkiksi ulosoton asiakirjat luetaan asiakkaalle, mikäli hänellä on siinä itsellään vaikeuksia esimerkiksi aistivammansa johdosta (977/2018).

Opetus

- Kouvolan seudun ammattiopiston kaikkiin työtiloihin ei päässyt esteettömästi ainakaan sisäkautta. Joihinkin tiloihin pääsi kiertotietä esteettömästi ulkokautta. Kyseinen reitti oli kuitenkin hankala esimerkiksi talvella keliolosuhteiden vuoksi.
- Kaikki Kouvolan seudun ammattiopiston toimipisteet (yhteensä 4 kpl) eivät tarkastushetkellä soveltuneet liikuntaesteisille henkilöille. Puutteena oli, että ammattioppilaitoksen verkkosivuilla ei havaittu mainintoja toimitilojen esteettömyydestä ja soveltuvuudesta liikunta- ja toimintarajoitteisten henkilöiden opiskeluun.
- AOA korosti, että uusia toimitiloja rakennettaessa ja vanhoja korjattaessa tulee ottaa huomioon laissa säädetyt esteettömyysvaatimukset, jotta vammaiset opiskelijat voivat osallistua yhdenvertaisesti opetukseen (324/2019).
- Kivimaan peruskoulun parakkikoulun toiseen kerrokseen ei päässyt liikkumisen apuvälineitä (esim. pyörätuoli) käyttävät henkilöt, koska hissiä ei ollut.
- Vanhaan purettavaan koulurakennukseen ei ollut esteetöntä pääsyä.
- Pääovella oli portaat ja kiertoreitti takaoven kautta oli hankala epätasaisen sorapinnan ja oven korkean kynnyksen vuoksi (4997/2018).

Vakuutusoikeuden asiakastila

Vakuutusoikeuden asiakastilan kalustus (kiinteä pöytä ja tuoli) saattoi rajoittaa tai estää liikuntaesteisen henkilön asioimista ja asiakirjoihin tutustumista vakuutusoikeudessa. Vakuutusoikeus ryhtyi korjaaviin ja esteettömyyttä edistäviin toimenpiteisiin (5671/2017*).

Jokelan vankila

Tarkastuspöytäkirjassa nostettiin esiin seuraavia puutteita sekä kehittämistarpeita lähinnä liikkumis- ja toimimisesteisen vangin tai vierailijan suoriutumisen näkökulmasta:

- alueella ei ollut liikkumis- ja toimimisesteisen henkilön käyttöön tarkoitettua autopaikkaa (erikseen merkittyä ”invapaikkaa”)
- kuulovammaisille henkilöille tarkoitettua induktiosilmukkaa ei ollut asennettu lainkaan vankilaan (esimerkiksi tapaamistiloihin) eikä vankilassa ollut käytössä myöskään siirrettävää induktiosilmukkaa
- vankilaa koskevilla verkkosivuilla tai ”tapaajan oppaassa” ei ollut kerrottu vankilan vierailutilojen esteettömyydestä tai siitä, miten vankilassa pääsee vierailemaan apuvälineitä (esim. pyörätuolia) käyttävä henkilö
- suljetun vankilan puolelle valvottuihin tapaamisiin vierailijat pääsivät esteetöntä reittiä. Tapaamistiloihin johti pitkä liuska, jonka alkuosa oli kuitenkin melko jyrkkä. Tapaamistilan yhteydessä oli inva-wc
- sekä avovankilan että suljetun vankilan valvomattomien tapaamisien tilat eivät olleet esteettömiä
- avovankilan inva-sellin kynnys oli liian korkea
- avovankilaosaston yhteisessä suihkuhuoneessa liikuntaesteiselle henkilölle tarkoitettu suihkuistuin oli sijoitettu epätarkoituksenmukaiseen paikkaan.
- avovankilaosaston kuntosaliin ja saunaan pääsyä vaikeuttivat korkeat kynnykset
- liikkumisesteisellä vangilla ei ollut mahdollista osallistua vankilan työtoimintaa, koska kyseiset tilat eivät olleet esteettömiä.

Esteetön pääsy Jokelan vankilan puolelle.

Yhteisessä suihkuhuoneessa oleva suihkuistuin.

Vankila ja Senaatti-kiinteistöt ilmoittivat ryhtyvänsä toimenpiteisiin esteettömyyden parantamiseksi (3183/2018*).

Pyhäselän vankila

AOA katsoi, että menettely liikuntaesteisen vangin sijoittelussa ei ollut vankeuslain mukaista, koska invasellin sijainti eritysosastolla tarkoitti käytännössä sitä, että liikuntaesteinen vanki jouduttiin aina asuttamaan suljetulle osastolle, vaikka hänet voitaisiin muuten sijoittaa avoimemmalle osastolle.

AOA pyysi vankilaa harkitsemaan muun muassa siirrettävän induktiosilmukan hankkimista, ovi-summerin sijoittamista alemmaksi pyörätuolia käyttävän tavoitettavaksi, inva-wc:n kutsunapin hankkimista ja tilojen yleistä esteettömyyttä (5322/2018*).

Helsingin vankilaan tehdyllä tarkastuksella tehtiin useita havaintoja vankilan tiloista ja ympäristön esteettömyydestä. Havainnot koskivat muun muassa vankilan verkkosivujen ja oppaiden tietoja, invapysäköintiä, tapaajien sisäänkäyntiä, tapaamistiloja, vankien vastaanottotilaa, inva-selliä, puhelinkoppia ja induktiosilmukkaa (6148/2018*).

Laukaan vankilan ja Sulkavan vankilan tilat eivät olleet esteettömät eikä sinne voitu sijoittaa liikuntarajoitteisia vankeja (2337* ja 2339/2018*).

3.4.5 RATKAISUJA

Sosiaalihuolto

Kehitysvammalain muutosten edellyttämien toimenpiteiden laiminlyöntejä

OA:n ratkaisemassa kahdessa omassa aloitteessa oli kyse kehitysvammaisten henkilöiden laitos- ja asumisyksiköiden tarkastuksilla havaituista puutteista rajoitustoimenpiteiden päätöksenteossa. Molemmissa ratkaisuissa OA antoi huomautuksen.

OA antoi Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymälle ja Kuusanmäen palvelukeskukselle vastaisen varalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. OA katsoi palvelukeskuksen

laiminlyöneen päätöksenteon rajoitustoimenpiteistä kehitysvammalain ja perustuslain vastaisesti, koska saadun selvityksen mukaan palvelukeskuksessa tehtiin ensimmäiset päätökset rajoitustoimenpiteistä joulukuun lopulla 2016 eli reilun puolen vuoden kuluttua lain voimaantulosta, vaikka päätöksen tekemistä edellyttäviä rajoitustoimenpiteitä oli käytetty jo sitä ennen.

Kuntayhtymässä olisi täytynyt panostaa merkittävästi enemmän lain toimeenpanoon ja siihen liittyvään koulutukseen ja ohjaukseen jo ennen lain voimaantuloa ja välittömästi lain tultua voimaan. Toisaalta OA otti huomioon sen, että laajan ja osin vaikeaselkoisen lainsäädäntöuudistuksen käytännön toimeenpanon valmisteluun ei ollut jäänyt riittävästi aikaa. Eduskunta hyväksyi lait 10.5.2016 ja ne tulivat voimaan jo 10.6.2016. OA korosti, että julkisen vallan tehtävänä on turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (872/2017*).

Toisessa omaan aloitteeseen antamassaan ratkaisussa OA antoi huomautuksen Rinnekoti-Säätiölle vastaisuuden varalle laiminlyönnistä kehitysvammalaissa säädetyn rajoitustoimenpiteitä koskevassa päätöksenteossa. Asian moitittavuutta lisäsi se, että uudistettu kehitysvammalaki (mm. rajoitustoimenpiteitä koskeva päätöksentekomenettely) oli tarkastushetkellä ollut voimassa jo yli vuoden ja itsemääräämisoikeuden rajoitusten kohteina olivat haavoittuvassa asemassa olevat kehitysvammaiset lapset.

OA korosti, että kehitysvammalaissa säädettyä rajoitustoimenpidettä koskevalla päätöksenteolla on erityisesti merkitystä asianosaisen lapsen oikeusturvan kannalta. Päätökseen liitetyn valitusosoituksen mukaisesti rajoitustoimenpiteiden käytön lainmukaisuus voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Viime kädessä tuomioistuin arvioi, onko yksittäinen rajoitustoimenpide ollut lainmukainen. OA piti myönteisenä sitä, että Rinnekoti-Säätiö oli selvityksessään ilmoittanut ryhtyneensä toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi ja toimintansa kehittämiseksi (6942/2017*).

Moitteita viivästymisistä päätöksenteossa ja palvelusuunnitelman laatimisessa

Vammaispalvelua tai kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevissa kanteluissa oli usein kyse puutteista päätöksenteossa tai asian käsittelyn viivästyksistä.

Vammaispalvelulain mukaisia palveluita ja tukitoimia koskevat päätökset on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun vammainen henkilö tai hänen edustajansa on esittänyt palvelua tai tukitointa koskevan hakemuksen.

AOA:n sijaisen mukaan kyseessä on pääsääntöinen käsittelyn enimmäisaikaa koskeva säännös, eikä sitä voida tulkita hakemuksen sellaiseksi käsittelyajaksi, joka mahdollistaisi viranomaisen lykkäämään päätöksentekoaan ilman asiallista asian selvittämiseen liittyvää syytä määräajan loppupuolelle.

AOA:n sijainen katsoi sosiaali- ja terveyspalvelun kuntayhtymän menetelleen vammaispalvelulain vastaisesti kantelijan hakemuksen käsittelyssä, koska käsittelyaika ylitti vammaispalvelulaissa erikseen säädetyn kolmen kuukauden käsittelyajan eikä tälle esitetty laissa tarkoitettua erityistä syytä. AOA:n sijainen korosti, että vaatimus asian viivytyksettömästä käsittelystä koskee asian käsittelyä kaikissa sen vaiheissa. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että viranomaisen on järjestettävä toimintansa niin, että kaikissa hakemuksen käsittelyvaiheissa käsittely toteutetaan viivytyksettömästi. Vammaispalvelulain tarkoittamissa asioissa tämä korostuu, koska niiden käsittelylle on säädetty perustuslaissa ja hallintolaissa säädetystä yleisestä viivytyksettömyyden vaatimuksesta poiketen erityinen enimmäiskäsittelyaika (5619/2017*).

Toisessa ratkaisussa OA katsoi, että kuntayhtymän olisi tullut tehdä kirjallinen muutoksenhakukelpoinen päätös kantelijan nimenomaisesti pyydettyä omaishoidon tukea koskevan hakemuksensa käsittelyä. Kuntayhtymä oli pitänyt uudelleen tehtävää palveluntarpeen arviointia kantelijan hakemuksen käsittelyn edellytyksenä eikä ollut sen vuoksi käsitellyt hakemusta. Samassa ratkaisussaan OA katsoi, että kantelijan aikaisemman omaishoidon tuen käsittely oli viivästynyt sosiaa-

lihuoltolain ja hallintolain vastaisesti, kun asian käsittely oli kestänyt sosiaalitoimessa lähes 7 kuukautta (31/2018).

OA katsoi, että perusturvalautakunnan menettely ei täyttänyt asian viivytyksettömälle käsittelylle lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia asiassa, koska kantelijan henkilökohtaisen avun lakisääteisten kulujen korvaamista koskevan asian selvittäminen ja käsittely oli kokonaisuudessaan kestänyt yli 10 kuukautta. OA korosti, että sosiaalitoimi vastaa sille kuuluvista lakisääteisistä tehtävistä muun muassa siten, että sosiaalihuollon asioita on käsittelemässä riittävä määrä henkilökuntaa ja sosiaalityöntekijöitä huolimatta loma-ajoista tai henkilöstön vaihtuvuudesta (4423/2017).

OA katsoi, että peruspalvelukuntayhtymä oli laiminlyönyt kantelijan pojan lainmukaisen palvelusuunnitelman laatimisen. OA kiinnitti kuntayhtymän huomiota siihen, että pojalle olisi tullut laatia kattavampi palvelusuunnitelma, jossa olisi otettu huomioon vammaispalvelulain, sosiaalihuoltolain ja sosiaalihuollon asiakasasiakirjalain vaatimukset palvelusuunnitelman sisällölle. Lisäksi OA katsoi kuntayhtymän päätöksenteon viivästyneen vammaispalvelulain vastaisesti. (5733/2017).

Kuljetuspalvelumatkojen järjestämistapa ei saa kaventaa vaikeavammaisen henkilön oikeuksia

AOA:n sijainen kiinnitti Porin kaupungin sosiaalitoimen huomiota siihen, että kunnan on huolehdittava siitä, että henkilön subjektiivinen oikeus kuljetuspalveluihin tosiasiallisesti toteutuu. Mikäli palveluiden käyttäjä joutuu itse suorittamaan maksun ja kunta maksaa (korvaa) aiheutuneet kustannukset jälkikäteen, on kunnan kaikissa tilanteissa varmistettava palvelujen yksilöllinen käyttömahdollisuus (esimerkiksi matkaennakkoa myöntämällä). AOA:n sijainen ei pitänyt kaupungin kuljetuspalveluiden yleistä järjestämistapaa onnistuneena, asiakkaan oikeuksia huomioivina ja niitä edistävinä. Hän totesi, että valittu järjestämistapa saattoi estää tai ainakin kaventaa joissain tilanteissa vaikeavammaiselle henkilölle kuuluvien oikeuksien toteutumisen (1478/2018*).

Menettely kuljetuspalvelun peruuttamistilanteessa

OA:n mielestä asiakasmaksulainsäädäntö tai mikään muukaan laki ei mahdollistanut Jyväskylän kuljetuspalveluohjeen mukaisen maksun perimistä kuljetuspalvelun asiakkaalta, jos tämä oli peruuttanut tilauksensa liian myöhään. Kuljetuspalveluohje oli tältä osin lainvastainen. Jyväskylä sosiaalipalvelujen selvityksen mukaan vuodelle 2018 päivitettävistä kuljetuspalvelun ohjeista tullaan poistamaan lainvastainen ohjeistus.

OA:n mielestä asiakkaan tulee voida saattaa kuljetuspalvelumatkan menettämistä/palauttamista koskeva asia sosiaalitoimen arvioitavaksi tilanteessa, jossa matkan peruuttamatta jättäminen tai peruuttaminen alle 30 minuuttia ennen tilatun matkan alkua johtuu asiakkaasta riippumattomasta syystä (esimerkiksi asiakkaan terveydentilasta tai muusta perustellusta äkillisestä syystä). Tällainen menettely turvaa OA:n näkemyksen mukaan asiakkaan oikeusturvan toteutumista kuljetuspalvelun peruutustilanteessa (5661/2017*).

Saattajakortin myöntämiskriteerit

Turun seudun 11 kunnassa, esimerkiksi Turussa ja Liedossa, oli käytössään erityisryhmille suunnattu saattajakortti, jonka tavoite oli edistää vammaisten ja pitkäaikaissairaiden henkilöiden mahdollisuuksia osallistua yhdenvertaisesti kulttuuri- ja liikuntamahdollisuuksiin. Kortti oikeutti saattajan maksuttomaan sisäänpääsyyn kuntien määrittelemille liikuntapaikoille ja kulttuuripalveluihin.

OA korosti, että vaikka kysymyksessä ei ollut lakisääteinen etuus, jonka myöntämiskriteerit olisi nimenomaisesti määritelty laissa, tuli saattajakortin myöntämiskriteereiden määrittelyssä ja hakijoiden kohtelussa pyrkiä mahdollisimman yhdenvertaiseen ja oikeudenmukaiseen menettelyyn.

Saadun tiedon mukaan Turun seudun 11 kuntaa olivat sittemmin yhtenäistäneet saattajakortin myöntämisperusteet ja yleisohjeet (2/2018*).

Asiakasmaksun korotuksesta tiedottaminen ja asiakasmaksun sisältö

OA kiinnitti perusturvalautakunnan huomiota siihen, että asiakasmaksuissa tapahtuvista maksujen muutoksista tulee tiedottaa hyvissä ajoin. OA katsoi, että kunnan tiedottaminen ei ollut tapahtunut hyvän hallinnon mukaisesti riittävän ajoissa ennen uusien asiakasmaksujen voimaantuloa. Viranomaisella on korostuneempi tiedotus- ja selvittämisvelvollisuus silloin, kun sen käytännöissä tapahtuva muutos vaikuttaa tai tulee vaikuttamaan sosiaalihuollon asiakkaan etuihin tai oikeuksiin. Hyvissä ajoin tapahtuva tiedottaminen mahdollistaa myös sen, että sosiaalihuollon asiakas voi pyytää itselleen asiakasmaksusta valituskelpoista päätöstä tai hakea sosiaalitoimelta tarvittaessa asiakasmaksulain mukaista maksun alentamista tai perimättä jättämistä.

OA kiinnitti perusturvalautakunnan huomiota siihen, että laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että asiakasmaksua määrättäessä on aina selvitettävä aiheutuneiden kulujen todellinen suuruus. Asiakasta ei voida velvoittaa maksamaan sellaisista tarvikkeista ja välineistä, joita hän ei tosiasiassa käytä. Asiakkaalla on oltava myös mahdollisuus, jos hän niin haluaa, hankkia palvelut, tarvikkeet ja välineet itse omalla kustannuksellaan. OA piti selvitettynä, että kantelijalle määrättyä ylläpitomaksua ja sillä katettujen tarvikkeiden ja palveluiden käyttöä ja kulutusta ei ollut arvioitu asiakaskohtaisesti yksilöllisen tarpeen mukaan. Viime kädessä tuomioistuin arvioi kantelijalle määrätyn asiakasmaksun määrän oikeellisuuden (5974/2017*).

Henkilökohtainen apu

OA kiinnitti kunnan sosiaalitoimen huomiota siihen, että kunnan on tehtävä hakemuksen johdosta henkilökohtaisen avun järjestämistavasta oikaisuvaatimuskelpoinen päätös. Vaikeavammaisen henkilön elämäntilanteessa voi olla erityisiä syitä, jotka estävät työnantajana toimimisen. Tällöin kunnan on valittava jokin muu vaikeavammaisen henkilön tarpeet ja toivomukset huomioiva järjestämistapa. Mikäli vaikeavammainen ei halua tai pysty toimimaan edes kunnan antaman ohjauksen ja avun turvin työnantajana, tulee kunnan tarjota vaihtoehtoisia järjestämistapoja. Lainmukaista menettelyä ei ollut se, että kunta tosiasiassa ”pakotti” vaikeavammaisen henkilön valitsemaan työnantajamallin (2107/2017*).

OA kiinnitti Oulun hyvinvointipalvelujen huomiota siihen, että henkilökohtaisen avun palvelukatkoksia voitaisiin ainakin osittain välttää esimerkiksi sopimalla avustajien sijaisjärjestelyistä tai pohtimalla etukäteen millä tavalla ja millä palvelulla äkilliset avustajatarpeet voidaan turvata. Myös asiakkaan kanssa yhteisymmärryksessä tehtävässä palvelusuunnitelmassa ja toisaalta palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajan välisessä palveluntuottamista koskevassa toimeksiantosopimuksessa voidaan määritellä palvelun yksityiskohtia ja varautua poikkeustilanteisiin. OA korosti, että henkilökohtaisen avun saamatta jäämisestä (yllättävistä palvelukatkoksista) tulee ilmoittaa viipymättä sosiaalihuollon asiakkaalle (3270/2017).

Lapsen erityishuollon tarpeen arviointi

OA katsoi Vantaan kaupungin vammaispalveluiden menetelleen lainvastaisesti, koska vammaispalveluiden puutteellisen ohjauksen vuoksi lapsen erityishuollon tarvetta ei ollut arvioitu. Saadun selvityksen mukaan kantelijoiden kanssa oli keskusteltu erityishuolto-ohjelmasta ja heille oli kerrottu Vantaan vammaispalveluiden linjaus, jonka mukaan erityishuolto-ohjelmaan tarvitaan määritelty kehitysvammadiagnoosi. Annetun selvityksen mukaan kantelijat eivät olleet tehneet kirjallista hakemusta, jonka vuoksi heille ei ollut annettu asiassa kirjallista päätöstä.

OA katsoi Vantaan vammaispalveluiden menetelleen hallintolain, perustuslain ja sosiaalihuollon asiakaslain vastaisesti, koska kantelijoita ei ollut ohjattu tekemään kirjallista aloitetta erityishuollon pyrkimisestä. Tapahtuneen johdosta heidän lapsensa erityishuolto-ohjelmaa koskeva asia oli jäänyt käsittelemättä asianmukaisesti eikä lapsen mahdollista oikeutta erityishuoltoon ole tapahtuneen vuoksi arvioitu eivätkä kantelijat voineet käyttää perusoikeutena turvattua muutoksenhakuoikeutta asiassa.

OA korosti, että sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus saada palvelutilanteessa asiallista neuvontaa ja sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa. Viranomaisella on velvollisuus huolehtia siitä, että asiakkaille annetaan selkeästi tietoa hänen oikeuksistaan. Vammaispalveluiden päättämä ennakkolinjaus ei saa olla syy menetellä asiassa toisin vaan asiakkaalle on ilmoitetusta linjauksesta huolimatta selvitettävä hänen kaikki oikeutensa, kuten oikeus saada erityishuoltoon pyrkimisestä muutoksenhakukelpoinen päätös. OA:n käsityksen mukaan vammaispalveluiden linjaus (erityishuoltoohjelman laatiminen edellyttää kehitysvammadiagnoosia) ei vastaa oikeuskäytäntöä. Oikeuskäytännössä on katsottu, että kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa ei edellytetä, että erityishuollon saamiseksi henkilöllä tulisi olla kehitysvammadiagnoosi (7276/2017*).

Hoitoavun järjestäminen kehitysvammaiselle lapselle viivästyi

OA antoi Espoon kaupungin vammaispalveluille huomautuksen vastaisuuden varalle laiminlyönnistä kehitysvammaiselle lapselle myönnetyn palvelun järjestämisessä sekä lainvastaisesta viivästyksestä yhteydenottoihin vastaamisessa.

Kantelijan lapselle sosiaalihuoltolain perusteella myönnetty lyhytaikaisen hoidon palvelu ei ollut toteutunut viranhaltijan päätöksen mukaisesti. Käytännössä lapsi oli joutunut olemaan noin vuoden ajan ilman hänelle myönnettyä palvelua, koska kaupungin vammaispalvelut ei ollut pystynyt järjestämään uutta hoitajaa tai palveluntuottajaa.

OA katsoi, että Espoon kaupungin vammaispalvelut oli vakavasti laiminlyönyt järjestää lapsen hoitoavun palvelun viranhaltijan päätöksen mukaisesti. Menettelyn moitittavuutta lisäsi se, että palvelua oli tullut järjestää erityistä tukea tarvitsevalle ja haavoittuvassa asemassa olevalle kehitysvammaiselle lapselle. Lisäksi myönnetyn palvelun toteuttaminen ja uuden palveluntuottajan löytyminen oli useista yrityksistä huolimatta kestänyt kohtuuttoman kauan. Näin oli tapahtunut siitäkin huolimatta, että kantelija oli saattanut vammaispalvelujen tietoon, että lapsen haastava käytös ja avun tarve oli lisääntynyt koulun alkamisen jälkeen syksyllä 2016.

OA katsoi lisäksi, että asiassa on toimittu hallintolain vastaisesti, koska kantelijan yhteydenottoihin ei ollut vastattu ilman aiheetonta viivytystä. Se, että yhteydenottoihin ei ole vastattu ajallaan, on osaltaan aiheuttanut edellä selostetun viivästyksen ja laiminlyönnin kantelijan lapsen hoitoavun palvelun järjestämisessä (3483/2017*).

Kehitysvammaisen henkilön asumispalvelujen järjestäminen

OA katsoi Kiteen kaupungin ja Siun Soten menetelleen lainvastaisesti, koska asian käsittely korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) päätöksen jälkeen oli kestänyt kohtuuttoman pitkään. OA korosti, että sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus luottaa siihen, että viranomainen huolehtii oma-aloitteisesti tuomioistuinten päätösten täytäntöönpanosta. Sosiaalitoimessa oli kulunut KHO:n ratkaisun jälkeen asian selvittämiseen ja päätöksentekoon kokonaisuudessaan lähes kymmenen kuukautta. Selvityksen mukaan asumispalvelun tarpeen selvittäminen ja kuulemiset olivat vieneet aikaa. Myös organisaatiomuutos oli aiheuttanut viivettä asian käsittelyssä.

Moitittavuuden arvioinnissa OA otti huomioon sen, että kehitysvammalain mukaisten välttämättömien palvelujen järjestämisessä viranomaisilta voidaan edellyttää, että asian käsittelyn joutuisuuteen ja tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanon viivytyksettömyyteen kiinnitetään erityistä huomiota. Mitä suurempi merkitys ratkaisulla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä. Tässä tapauksessa joutuisuuden vaatimusta oli korostanut vielä se, että asian kokonaiskäsittelyaika oli KHO:n päätökseen mennessä jo muodostunut hyvin pitkäksi. OA:n mielestä edellä mainitut seikat olisi tullut ottaa huomioon asumisen järjestämistä koskevassa päätöksenteossa ja KHO:n päätöksen täytäntöönpanossa (2944/2017*).

Tahdosta riippumattomassa hoidossa olevan lapsen ulkoilu, sijoittaminen ja oikeusturva

OA piti tärkeänä, että myös tahdosta riippumattoman erityishuollon edellytyksiä tutkittaessa asiakkaalle turvataan säännöllinen ulkoilu, jos asiakkaan terveydentila sen sallii. OA kiinnitti kuntayhtymän huomiota siihen, että asiakkaalla tulee pääsääntöisesti olla mahdollisuus, myös tutkimusjakson aikana, säännölliseen ulkoiluun päivittäin.

OA piti tärkeänä lähtökohtana sitä, että alaikäistä hoidettaisiin sellaisessa yksikössä, jossa hänellä olisi mahdollisuus ikäiseensä seuraan. OA totesi käsityksenään, että alle 18-vuotiasta lasta ei tulisi pääsääntöisesti sijoittaa aikuisten yksikköön, ellei lapsen etu poikkeuksellisesti sitä vaadi. Selvityksessä mainittu syy (yli 16 vuotiaiden asiakkaiden fyysinen koko ja käyttäytymisen haasteiden laatu) ei ollut asianmukainen peruste sijoittaa lapsi aikuisten ryhmään, koska lasta tulisi yleensä hoitaa yhdessä muiden samassa kehitysvaiheessa olevien lasten kanssa.

OA katsoi kuntayhtymän palvelupäällikön menetelleen kehitysvammalain vastaisesti, koska hän ei ollut lähettänyt kantelijalle tämän alaikäiselle lapselle tehtyä päätöstä rajoitustoimenpiteestä (valvottu liikkuminen) asianmukaisella tavalla. OA korosti, että muutoksenhakuaika ei ala kulua ennen kuin muutoksenhakuun oikeutettu on saanut päätöksen valitusosoituksineen tietoonsa. Tästä ja oikeusturvan toteutumisen vuoksi päätös on aina toimitettava tiedoksi jokaiselle asianosaiselle, vaikka päätöksen antamisesta olisi kulunut aikaa, mutta päätöksen tiedoksiantoa ei ollut suoritettu lain edellyttämällä tavalla (2036/2017*).

Kuulemistilaisuudesta tiedottaminen ennen julkista hankintaa

OA:n mukaan Kainuun soten olisi tullut tiedottaa järjestetystä keskustelutilaisuudesta palvelunkäyttäjille ja heidän omaisilleen, jotta kuuleminen ennen kehitysvammaisten henkilöiden asumispalveluiden tuottajan hankintakilpailua olisi toteutunut tapahtunutta paremmin. Omaisille ja Kainuun kehitysvammaisten tukipiirin jäsenille oli järjestetty keskustelutilaisuus siten, että yhteyshenkilönä ja tiedon välittäjänä oli ollut Tukipiirin puheenjohtaja eikä asiakkaita ollut kutsuttu tilaisuuteen. OA piti tärkeänä, että kuntapäättäjät kuuntelevat palvelunkäyttäjien ja omaisten keskustelua jo ennen hankintakilpailun aloittamista. OA korosti, että palvelunkäyttäjille on tärkeää kertoa aikaisessa vaiheessa, miten kilpailutus vaikuttaa heidän asemaansa. Riittävä ja ajoissa toteutettu tiedotus ja vuorovaikutus ehkäisevät ennalta tulevasta kilpailutuksesta syntynyttä epätietoisuutta ja mahdollista tyytymättömyyttä. Viranomainen on vastuussa siitä, että sille kuuluva informointi- ja tiedottamisvelvollisuus toteutuu eikä viranomainen voi siirtää vastuutaan tiedottamisesta muille toimijoille.

OA korosti, että yksilöllisissä ja pitkäaikaisissa toistuvissa palveluissa on erityisen tärkeää huomioida palvelunkäyttäjien erityistarpeet ja kuuleminen palvelun laadun ja jatkuvuuden suuren merkityksen vuoksi. Tämän vuoksi asiakkaan asemaan on kiinnitettävä huomiota jo ennen hankintamenettelyn alkamista ja koko hankintamenettelyn ajan (4238/2017*).

Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelu

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. Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelun tavoitteena on edistää tulkkauspalvelua tarvitsevien vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta suhteessa vammattomiin henkilöihin, jotta heidän mahdollisuutensa osallistumiseen ja tiedonvälitykseen sekä vuorovaikutukseen toisten ihmisten kanssa toteutuisivat.

Vammaisten tulkkauspalveluun ei ole oikeutta, jos vammainen henkilö saa riittävää ja hänelle sopivaa tulkkausta muun lain nojalla. Tällaisia lakeja ovat muun muassa perusopetuslaki ja potilaslaki.

Tulkkauspalvelun kilpailuttaminen

OA korosti, että kilpailutetun palvelun tulee vastata asiakkaan tarvetta. Tulkkauspalvelulaki edellyttää, että asiakkaan yksilölliset tarpeet tulee ottaa huomioon sekä palvelua kilpailutettaessa että yksittäistä tulkkauspalvelua järjestettäessä (HE 220/2009 vp). Lisäksi hän korosti, että mikäli Kelan tietoon tulee sen järjestämissä kuulemistilaisuuksissa, että toteutettavalla hankinnalla on selkeitä, kielteisiä vaikutuksia yksittäisen asiakkaan tai asiakasryhmän palveluun, Kelan tulee huomioida tämä ja kuulla tällaista asiakasta tai asiakasryhmää erikseen.

OA piti tärkeänä, että palveluja hankittaessa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden palvelujen jatkuvuuden turvaamiseen kiinnitetään erityistä huomiota. Tulkkauspalvelun käyttäjillä voi olla sellaisia oikeuksiin liittyviä erityistarpeita, joiden sivuuttamista Kela ei voi perustella hankintalain säännöksillä. Myös hankintalaki edellyttää, että pitkäkestoisia asiakassuhteita koskevan sosiaali- ja terveyspalvelun hankinnassa hankintayksikön on määritettävä sopimuksen kesto ja muut ehdot siten, että sopimuksista ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjille.

Koska Kelan mukaan eri käyttäjäryhmien erityistarpeiden huomioiminen ei ollut mahdollista kilpailutuksessa, OA piti tärkeänä, että tällaisissa tilanteissa Kela arvioi hankintalain näkökulmasta suorahankinnan mahdollisuuden yksittäisessä tapauksessa (6638/2017*).

Ulkomaanmatkan tulkkauspalvelu-hakemuksen käsittelyaika

OA korosti, että viivytyksetön hakemuksen käsittely sen kaikissa käsittelyvaiheissa turvaa osaltaan asiakkaan perusoikeutena turvattua mahdollisuutta muutoksenhakuun, jos päätös asiakkaan mielestä sitä edellyttää. Tapauksessa OA ei katsonut kantelijan hakemuksen käsittelyn viivästyneen lainvastaisesti, mutta hän kiinnitti kuitenkin Kelan huomiota siihen, että käsittelyn viivytyksettömyys koskee kaikkia asian käsittelyvaiheita, jonka vuoksi lisäselvityksen pyytämisen tulisi tapahtua viivytyksettä.

OA pyysi Kelaa 31.12.2018 mennessä, onko se määritellyt odotettavissa olevaa käsittelyaikaa tulkkauspalveluja koskeville hakemusasioille (7268/2017).

Kela ilmoitti määritelleensä tulkkauspalveluja koskevissa hakemusasioissa käsittelyaikatavoitteeksi 21 päivää.

Terveydenhuolto

YK:n vammaisyleissopimuksen 25 artiklan mukaan vammaisilla henkilöillä on oikeus parhaaseen mahdolliseen terveyden tasoon ilman syrjintää vammaisuuden perusteella. Sopijapuolet ovat sitoutuneet järjestämään vammaisille henkilöille samanlaajuiset, -laatuiset ja -tasoiset terveydenhuoltopalvelut kuin muille ihmisille.

DNR-päätöksen tekeminen kehitysvammaiselle henkilölle

AOA antoi hoitavalle lääkärille huomautuksen vastaisen varalle tämän virheellisistä menettelyistä sekä pyysi Valkeakosken sairaalan johtavaa lääkäriä kiinnittämään alaistensa terveydenhuollon ammattihenkilöiden huomiota tarpeellisten ja laajuudeltaan riittävien potilasasiakirjamerkintöjen tekemiseen sekä potilasasiakirjojen laatimista koskevien säännösten noudattamisen tärkeyteen. Tässä potilaan ja omaisen tiedonsaantia koskevassa tapauksessa AOA arvioi hoitavan lääkärin menettelyä DNR-päätöksen tekemisessä 61-vuotiaalle potilaalle, jolla oli keskivaikea kehitysvamma ja CP-oireyhtymä sekä muita perussairauksia.

AOA yhtyi Valviran ja sen kehitysvammalääketieteen alan pysyvän asiantuntijan esittämiin perusteltuihin käsityksiin hoitavan lääkärin menettelyn virheellisyyksistä. Valviran asiantuntijan mukaan potilaan toimintakyvyn alentuminen liittyi kiinteästi hänen vammaisuuteensa ja oli vammaisuuden ilmenemismuoto. Potilaan perussairaudet ja ajankohtainen terveydentila eivät olleet sen kaltaisia, että DNR-päätöksen tekeminen tai tehohoidon ulkopuolelle rajaaminen olisivat olleet niiden pohjalta perusteltuja. Ne merkitsivät potilaan asettamista eriarvoiseen asemaan vammaisuuden perusteella.

Lisäksi vaikutti siltä, että ennen DNR-päätöksen tekemistä ei ollut riittävästi selvitetty potilaan toimintakykyä. Valviran mukaan vammaisella on samoin hoitolinjauksin oikeus sydänpysähdyksestä elvyttämiseen ja tarpeelliseen tehohoitoon kuin muulla väestöllä eli vammaisuus itsessään ei saa olla peruste pidättäytyä elvytyksestä tai tehohoidosta. Valviran mukaan hoitavan lääkärin olisi tullut merkitä potilasasiakirjaan ne lääketieteelliset perusteet, joilla hän rajasi äkilliseen hengitysvajaukseen sairastuneen potilaan elvytyksen ja tehohoidon ulkopuolelle eli käytännössä arvioi niistä potilaalle koituvan haitan suuremmaksi kuin niistä koituvan hyödyn. Hoitavan lääkärin olisi tullut potilaan päivittäistä toimintakykyä arvioidessaan lisäksi tehdä erotus- ja ennustediagnostiikka perussairauksista johtuvan ja potilaan vammaisuuden tasolle ominaisen toimintakyvyn välillä (1129/2017).

Vammaisen henkilön ihmisarvoa loukattiin sairaalan psykiatrisella osastolla

AOA piti nöyryyttävänä ja halventava kohteluna sitä, että CP-vammansa vuoksi liikuntarajoitteinen henkilö joutui psykiatrian osaston eristyshuoneessa ruokailemaan ohuella patjalla istuen lattialla hänelle sopimattomin ruokailuastioin ja -välinein. Tämä ei ollut ihmisarvon mukaista kohtelua eikä laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa. Kantelijalla oli ollut käytössään vaipat vuorokauden kestäneen eristyksen aikana. Puutteellisten potilasasiakirjamerkintöjen vuoksi AOA ei ollut voinut vakuuttua siitä, toteutuiko kantelijan oikeus ihmisarvoiseen kohteluun ja laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon näiltä osin.

AOA katsoi, että kantelijan kohtelussa huoneeristyksen aikana oli kysymys ihmisarvon loukkaamisesta. AOA esitti sen vuoksi, että hyvinvointikuntayhtymä hyvittää kantelijalle tähän kohdistetut perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukset. AOA antoi huomautuksen Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymälle lainvastaisista menettelyistä ja laiminlyönneistä CP-vammaisen henkilön hoidossa (3287/2017*).

Hyvinvointikuntayhtymä ilmoitti, että se sitoutuu maksamaan kantelijalle 4 500 euroa yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä.

Riittävät terveyspalvelut

AOA:n mukaan kantelijan oikeus perustuslaissa turvattuihin riittäviin terveyspalveluihin ei toteutunut, koska tämä ei pyynnöistään huolimatta saanut HUS:n Selkäydinvammapoliklinikalle suunniteltua vastaanottoaikaa elinikäistä hoitoa ja seurantaa (life time care, LC) koskevaan kontrolliin syksyllä 2014. Sen sijaan hänelle, kuten muillekin jonossa olleille selkäydinvammapotilaille, lähetettiin alkuvuodesta 2017 kirje, jossa kerrottiin lähetteen umpeutumisesta ja pyydettiin potilasta hankkimaan uusi lähete senhetkisen terveydentilan ja hoidon kiireellisyyden arvioimiseksi.

AOA:n mukaan kirje oli harhaanjohtava. Kirjeen saaneille selkäydinvammapotilaille oli voinut perustellusti syntyä virheellinen käsitys Selkäydinvammapoliklinikan hoidon ja seurannan ulkopuolelle jäämisestä. AOA:n mukaan HUS:n on tullut ja tulee järjestää toimintansa sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi, että se voi huolehtia lakiin perustuvasta velvollisuudestaan vastata osaltaan valtakunnallisesti selkäydinvammapotilaiden elinikäisestä monialaisesta hoidosta ja seurannasta (1974/2017).

Edunvalvonta

Päämiehen käyttövarojen alentaminen

OA kiinnitti yleisen edunvalvojan huomiota siihen, että hänen olisi ollut perusteltua pyrkiä lähemmin selvittämään päämiehen (kehitysvammaisen henkilön) hoidosta vastaavien henkilöiden avulla, oliko päämiehen tarpeissa ja olosuhteissa tapahtunut olennaisia muutoksia, ennen kuin hän päätti alentaa käyttövaroja. OA piti lähtökohtana ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa määritellyn tuetun päätöksenteon mallin mukaisena sitä, että ennen käyttövarojen määrän arvioimista tulee lähtökohtaisesti kuulla päämiestä ennen asiasta päättämistä. OA korosti 1) henkilökohtaisen kanssakäymisen merkitystä edunvalvojan ja päämiehen kesken, 2) sitä, että edunvalvoja arvioisi myös omien havaintojensa perusteella päämiehensä ymmärryskykyä, ja 3) sitä, että kynnystä päämiehen kuulemiseen hänelle tärkeissä asioissa ei pidettäisi korkeana, vaik-

ka esimerkiksi edunvalvojan käytössä oleva lääketieteellinen tai muu aineisto joissakin suhteissa kyseenalaistaisikin päämiehen ymmärryskyvyn (91/2017*).

Psykiatrisen potilaan oikeusturvasta huolehtiminen

OA piti asianmukaisena, että sairaala oli ryhtynyt toimenpiteisiin edunvalvojan hankkimiseksi, mutta päätöksenteko holhousviranomaisissa viipyi. Selvityksen perusteella oli epäselvää, olisiko psykiatrisen sairaalan potilas halunnut hakea muutosta päätöksiin, joilla hänet oli määrätty hoitoon. OA:n käsityksen mukaan sairaalassa olisi kuitenkin ollut perusteltua ryhtyä aktiivisemmin toimenpiteisiin potilaan valitusmahdollisuuden turvaamiseksi aikana, jolloin hänellä ei vielä ollut edunvalvojaa. Sairaala olisi voinut pyytää omaista avustamaan potilasta mahdollisen valituksen tekemisessä. Oikeuskäytännössä on hyväksytty myös omaisen potilaan puolesta tekemä valitus, jos asianosainen ei kykene itse valvomaan etuaan (ns. asianhuolto tai *negotiorum gestio*) (3158/2017).

Opetus

Yhdenvertaisuus opiskelijoiden aterioinnissa

OA arvioi ammattikorkeakoulun menettelyä asiassa, joka koski opiskelijan terveydentilan mahdollisesti edellyttämiä kohtuullisia mukautuksia aterioinnin järjestämisessä. Laissa ei erikseen säädetä opiskelijoiden oikeudesta ruokailuun eikä ateriataukojen pituudesta.

Kantelijan kertoman perusteella hänen terveydentilansa edellyttäisi tietynlaista ruokailumahdollisuutta. OA:n käsityksen mukaan kyseessä voisi olla yhdenvertaisuuslaissa ja YK:n vammaisyleissopimuksessa tarkoitettu vammaisuus tai vamma, jonka perusteella asiassa saattaisi olla aiheellista arvioida kohtuullisten mukautusten toteuttamista.

Yhdenvertaisuuslain näkökulmasta toimenpidettä voitiin pitää ”tarvittavana”, jos mahdollisuus aterioinnin ei tosiasiallisesti ollut kantelijan saatavilla muihin opiskelijoihin verrattuna vastaavalla tavalla ilman mukautusta. Olennaista asiassa oli siten se, miten kantelijalle voitiin hänen olosuhteisiinsa nähden turvata riittävä mahdollisuus aterioinnin opetuspäivien aikana niin, ettei hänen tästä syystä tarvinnut jättää opintojaan väliin tai luopua niistä, kuten kantelija oli kertomansa mukaan joutunut tekemään. Käytettävissä olleesta aineistosta ei ilmennyt, oliko ammattikorkeakoulu arvioinut asiaa nimenomaan tästä näkökulmasta ja jos oli, mihin tämä arvio oli johtanut.

OA esitti, että ammattikorkeakoulu arvioisi asiaa ja pyrkisi yhteistyössä kantelijan kanssa pääsemään sellaiseen aterioinnin koskevaan ratkaisuun, joka mahdollistaisi kantelijan opintoihin osallistumisen ja opintojen etenemisen hänen terveydentilansa tapauskohtaisesti huomioon ottavalla tavalla (6270/2017*).

Ammattikorkeakoulu ilmoitti toteuttavansa kantelijan terveydentilan edellyttämät kohtuulliset mukautukset kantelijan palattua opiskelemaan.

3.5 Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin

3.5.1 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 osaltaan 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 esimerkiksi ulkomaalaisten säilöönottoyksiköt, psykiatriset sairaalat, koulukodit, lastensuojelulaitokset sekä tietyin edellytyksin vanhusten ja kehitysvammaisten hoitopaikat ja asumisyksiköt. 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 valvontaelimellä 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 mukaan 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 kuljetetaan vapautensa menettäneitä henkilöitä.

Oikeusasiamiehen kansliassa on pidetty tarkoituksenmukaisena 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 hyö-

dyntää kanteluiden käsittelyssä ja päinvastoin. Tämänkin vuoksi on tärkeää, että kanslian henkilökunnasta kaikki ne, joiden tehtäväalueeseen kuuluu valinnaisen pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluvia paikkoja, osallistuvat myös kansallisen valvontaelimen tehtäviin. Käytännössä tämä tarkoittaa valtaosaa kanslian esittelijöistä, mikä tarkoittaa lähes 30 henkilöä.

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. YK:n kidutuksen vastainen komitea (CAT, The Committee against Torture) on Suomen 7. määräaikaisraportin johdosta antamissaan suosituksissa ollut huolissaan siitä, että oikeusasiamiehelle ei ole osoitet-tu riittävästi taloudellisia tai henkilöresursseja kansallisen valvontaelimen tehtävään. Komitea suositteli, että valtion tulee vahvistaa kansallista valvontaelintä riittävillä resursseilla, jotta se kykenisi toimimaan tehtävässään itsenäisesti ja tehokkaasti. Samalla komitea suositteli harkitsemaan mahdollisuutta perustaa oikeusasiamiehen yhteyteen tätä tehtävää varten erillinen yksikkö.

Oikeusasiamies antoi ulkoasiainministeriölle 13.10.2017 asiaa koskevan oman lausuntonsa. Siinä todetaan muun muassa, että oikeusasiamies ei ole tähän mennessä saanut lisää henkilöresursseja kansallisen valvontaelimen tehtävään, vaikka sitä on esitetty. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2019–2022 on todettu, että suunnittelukaudella tulee varautua henkilöstöresurssien lisäämiseen kansallisen valvontaelimen tehtäväalueella. Oikeusasiamiehen kansliassa on arvioitu, että nykyisen, sisäisin virkajärjestelyin saadun kansallisen valvontaelimen tehtävien koordinointia tekevän esittelijän lisäksi tarvittaisiin kaksi lisävirkaa. Toinen olisi koordinaattorin virka ja toinen avustavan työntekijän virka. Oikeusasiamies ei ole esittänyt vuoden 2018 talousarvioesityksessä määrärahoja uusia virkoja varten. Tämä johtuu osaksi siitä, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin työnjakoselvityksen tulokset eivät ole vielä tiedossa.

3.5.2 TOIMINTAMALLI

Oikeusasiamies on organisoinut kansallisen valvontaelimen siten, että kansliassa ei ole tätä valvontatehtävää varten omaa erillistä yksikköä. Kansallisen valvontaelimen koordinoinnin tehostamiseksi oikeusasiamies päätti keskittää siihen yhden esittelijän koko työpanoksen. Tämä jouduttiin tekemään työtehtävien uudelleen organisoinnilla, koska uusia henkilöresursseja ei ole saatu. Vuoden 2018 alusta kansallisen valvontaelimen koordinointitehtävien pääesittelijänä ja päätoimisena koordinaattorina on aloittanut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Iisa Suhonen*. Hänen lisäkseen oikeusasiamies on nimennyt esittelijäneuvos *Jari Pirjolan* ja neuvontalakimies *Pia Wirran* hoitamaan kansallisen valvontaelimen koordinaattorin tehtäviä muiden virkatehtäviensä ohella 1.1.2018 lukien toistaiseksi.

Oikeusasiamies on lisäksi nimennyt kanslian sisäisen Opcat-tiimin, johon kuuluvat pääesittelijät niiltä tehtäväalueilta, joissa tehdään tarkastuksia valinnaisessa pöytäkirjassa tarkoitettuihin toimipaikkoihin. Tiimiin kuuluu 10 jäsentä ja sitä johtaa valvontaelimen pääkoordinaattori.

Kansallisen valvontaelimen tarkastustoimintaa varten on perehdytetty ulkopuolisia asiantuntijoita. Kansallisella valvontaelimellä on käytettävissään tällä hetkellä yhdeksän ulkopuolista terveydenhuollon alan asiantuntijaa psykiatrian, nuorisopsykiatrian, vanhuspsykiatrian, oikeuspsykiatrian, geriatrian ja kehitysvammalääketieteen alalta. Lisäksi neljä ulkopuolista asiantuntijaa tulee Ihmisoikeuskeskuksen vammaisjaostosta (VIOK) ja heidän asiantuntemustaan on tarkoitus käyttää tarkastuksilla, jotka kohdistuvat yksiköihin, joissa vammaisten henkilöiden oikeuksia rajoitetaan. Lisäksi käytettävissä on viisi kokemusasiantuntijaa. Kolmella heistä on kokemusta sosiaalihuollon lasten ja nuorten suljetuista laitoksista. Kahden asiantuntemusta käytetään terveydenhuollon tarkastuksilla.

Kansallisen valvontaelimen tarkastuskäynneillä on pyritty entistä useammin käymään henkilökunnan kanssa rakentavaa vuoropuhelua hyvistä käytänteistä ja menettelytavoista. Valvottaville voidaan myös antaa jo käynnin aikana palautetta tehdyistä havainnoista sekä antaa ohjausta ja suo-

situksia. Samalla on voitu keskustella yhteisymmärryksessä siitä, miten tarkastuskohteessa voitaisiin muuttaa esimerkiksi menettelytapoja, jotka voivat johtaa huonoon kohteluun.

3.5.3 TOIMINNASTA TIEDOTTAMINEN

Kansallisella valvontaelimellä on oma esite. Sitä on saatavilla suomeksi, ruotsiksi, englanniksi, viroksi ja venäjäksi. Tarpeen mukaan esite tullaan kääntämään myös muille kielille.

Kansallisen valvontaelimen tarkastuksista laaditut pöytäkirjat on julkaistu vuoden 2018 alusta lukien oikeusasiamiehen ulkoisilla verkkosivuilla. Tarkastuksista ja niihin liittyvistä asioista tiedotetaan entistä aktiivisemmin eri some-kanavissa.

3.5.4 PERUS- JA IHMISOIKEUSKASVATUS

Oikeusasiamies on yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen (IOK) kanssa aloittanut vuonna 2017 yhteisen hankkeen ihmisoikeuskasvatuksen- ja koulutuksen vahvistamiseksi. Kohderyhmänä on ollut opetustoimi. Hankkeen ja siihen sisältyvien tarkastusten tavoitteena on ollut arvioida ja edistää perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen toteutumista koulujen arjessa kokonaisvaltaisesti. Käynneillä saaduista kokemuksista on jalostunut koulutuspaketti sivistystoimen johdolle ja rehtoreille. Vuoden 2018 aikana on aloitettu perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista vammaisten henkilöiden asumispalveluissa koskeva yhteistyöhanke kansallisen valvontaelimen ja IOK:n kanssa. Tätä on valmisteltu muun muassa siten, että IOK:n asiantuntijoita on ollut mukana vammaisten henkilöiden yksiköihin tehdyillä tarkastuksilla.

3.5.5 KOULUTUS

Oikeusasiamiehen kansliasta käytiin antamassa kansallisen valvontaelimen tehtävään liittyvää koulutusta seuraavasti:

- Valtakunnalliset potilasasiamiespäivät / Kansallisen valvontaelimen tarkastukset terveydenhuollon yksiköihin. Potilasasiamiesten kanssa tehtävä yhteistyö tarkastuksilla
- Erityishuoltopiirien itsemääräämisoikeuspäivät / Oikeusasiamiehen tehtävä kansallisena valvontaelimenä
- Kehitysvammaisten tutkimusta 40 vuotta -juhlakonferenssi / Oikeusasiamiehen tarkastukset kehitysvammaisten laitos- ja asumisyksiköissä
- Kehitysvammaliiton ym. Kotimatkalla-seminaari / Ihmisoikeudet asumisessa – laillisuusvalvojan näkökulma
- Lastensuojelun sijaishuollon kustannukset ja vaikuttavuus -koulutuspäivä / Mitä laki velvoittaa ja rajoittaa?
- Poliisirikostutkinnan neuvottelupäivät / Ajankohtaisten poliisia koskevien oikeusasiamiehen ratkaisujen esittely

Oikeusasiamiehen kansliasta osallistuttiin seuraaviin kansallisen valvontaelimen tehtävään liittyviin koulutuksiin:

- ”Kaltoinkohtelu ja laiminlyöntejä. Missä sairaanhoitajan etiikka?” / Sairaanhoitajapäivät
- Vankien sosiaaliset oikeudet -seminaari, aiheina esim. Miten vankien perusoikeudet toteutuvat? Millainen merkitys rangaistusajan suunnittelulla on vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon? / Rikosseuraamusalan koulutuskeskus
- Ulkomaalainen rikoksentekijänä / Rikosseuraamusalan koulutuskeskus. Seminaarin avauksen suoritti AOA Pölönen
- Päihderiippuvuus sairautena ja sen hoito – toimiiko Suomen malli? / Eduskunnan terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen ryhmä
- Mielenterveysmessujen seminaari, aiheina muun muassa Psykoosipotilaat vankilassa

– Rikosseuraamusalan laillisuusvalvonnan seminaari. Aiheina muun muassa Miten laillisuus toteutuu nykypäivänä rikosseuraamusalalla ja erityisesti vankeuden täytäntöönpanossa. Esillä oli laillisuusvalvojien tuoreita ratkaisuja ja linjauksia sekä kentän kokemuksia. AOA Pölönen piti seminaarissa puheenvuoron

Lisäksi kaksi kanslian edustajaa osallistui 3.–4.1.2018 kansainväliseen koulutukseen Kööpenhaminassa (”IOI Workshop for NPMs”). Aiheena oli ”Kansallisen valvontaelimen suositusten jälkiseurannan vahvistaminen” (”Strengthening the follow-up to NPM recommendations). Tapahtuman järjestivät Tanskan oikeusasiamies, IOI (International Ombudsman Institute) ja APT (Association for the Prevention of Torture).

NPM järjesti 5/2018 kanslian sisäisen workshopin aiheena ”Restraint measures and involuntary treatment in mental health care settings”. Kouluttajan toimi professori Georg Hoyer, lääkäri ja sosiaalilääketieteen emeritusprofessori Tromssan yliopistosta. Hän on toiminut myös Norjan edustajana CPT:ssä vuodesta 2010 ja toimii puheenjohtajana Norjan psykiatrian rajoitustoimenpiteiden käytön tutkimusverkostossa (Norwegian Research Network on the use of coercion in psychiatry). Workshopiin osallistui kanslian edustajien lisäksi ulkopuolisia asiantuntijoita.

3.5.6 POHJOISMAINEN JA KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

Pohjoismaiden kansalliset valvontaelimet tapaavat säännöllisesti kahdesti vuodessa. Tanskan kansallinen valvontaelin järjesti Kööpenhaminassa tammikuussa 2018 yhteistyökokouksen. Teemana oli eristämiset vankiloissa ja tutkintavankiloissa – eristämisen eri tyypit ja miten niihin kiinnitetään huomiota tarkastuksilla. Keskustelua herätti tutkintavankien *”de facto”* eristäminen eli se, että käytännössä vankeja ja tutkintavankeja eristetään myös muissa kuin lakiin perustuvissa tilanteissa. Tapaamiseen liittyi myös vierailu vankilaan, jossa oli enemmistö tutkintavankeja.

Ruotsin NPM isännöi elokuussa 2018 yhteistyötapaamista Lundissa. Aiheena oli tällä kertaa päihtyneiden ja päihderiippuvaisten kohtelu eri viranomaisissa. Osanottajat pääsivät tutustumaan päihderiippuvaisille tarkoitettuun hoito- ja kuntoutusyksikköön.

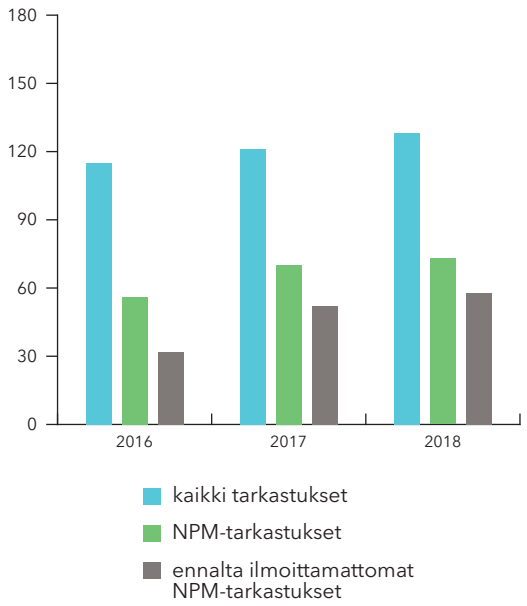
Ruotsin oikeusasiamiehen edustajat tekivät marraskuussa 2018 vierailun Suomen oikeusasiamiehen kansliaan tarkoituksena tutustua oikeusasiamiehen työskentelytapoihin ja erityistehtäviin. Vieraille esiteltiin tässä yhteydessä kansallisen valvontaelimen toimintaa.

Georgian oikeusasiamiehen edustajat tekivät niin ikään marraskuussa 2018 vierailun Suomen oikeusasiamiehen kansliaan. He olivat kiinnostuneita kuulemaan Suomen kansallisen valvontaelimen toiminnasta sekä erityisesti turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksiin ja ulkomaalaisten säilöönottoyksiköihin tehdyistä tarkastuksista.

3.5.7 TARKASTUSTOIMINTA

Kansallisena valvontaelimenä toimiminen edellyttää säännöllisiä tarkastuskäyntejä. Joillakin hallinnonaloilla – kuten poliisi ja rikosseuraamusala – tähän on mahdollista päästäkin. Sen sijaan sosiaalihuollossa ja terveydenhuollossa kohteiden määrä on niin suuri, että niissä joudutaan tekemään priorisointia tarkastuskohteiden valinnassa. Kertomusvuonna on tehty jatkokäyntejä sen selvittämiseksi, miten kansallisen valvontaelimen suosituksia on huomioitu toiminnassa. Tämän lisäksi suositusten toteutumista seurataan vastaanottamalla tarkastuskohteiden ja muiden viranomaisten oikeusasiamiehelle tekemiä ilmoituksia toiminnassa tehdyistä muutoksista ja parannuksista.

Kansallinen valvontaelin teki vuonna 2018 tarkastuksia kaikkiaan 73 (koko kansliassa tehtiin tarkastuksia 128). Enemmistö tarkastuksista on ennalta ilmoittamattomia. Ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttö alkaa olla tietyillä hallinnonaloilla vakiintunutta. Vuonna 2018 ulkopuolisia asiantuntijoita käytettiin 19 tarkastuksella. Neljällä tarkastuksella oli mukana lääketieteellisen asiantuntijan lisäksi kokemusasiantuntija. Ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttöä on tarkoitus lisätä entisestään.



Tarkastukset vuosina 2016–2018.

Muista oikeusasiamiehen tarkastuksista viisi oli sellaisia, jotka liittyivät kansallisen valvontaelimen tehtävään. Näistä esimerkkeinä Poliisihallitukseen ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikköön tehdyt tarkastukset.

Kansallisen valvontaelimen tehtävän myötä tarkastuksilla on kiinnitetty entistä enemmän huomiota vapautensa menettäneiden haastatteluihin. Kohteissa on pyritty löytämään haastatteluihin kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia, kuten ulkomaalaisia henkilöitä. Tämä on käytännössä tarkoittanut sitä, että tulkkien käyttöä on lisätty.

Oikeusasiamiehen kanslian erityisenä perus- ja ihmisoikeusteemana vuonna 2018 oli oikeus yksityisyyteen. Lisää tietoa kanslian perus- ja ihmisoikeusteemasta on luettavissa jaksossa 3.8. Erityisteeman lisäksi tarkastuksilla otetaan aina huomioon myös oikeusasiamiehen erityistehtävät eli lapsen oikeudet, vanhusten oikeudet sekä vammaisten henkilöiden oikeudet. Tarkastuksilla kiinnitetään huomiota myös ns. valvonnan valvontaan eli muiden valvontaviranomaisten valvontavastuun toteutumiseen.

3.5.8 POLIISI

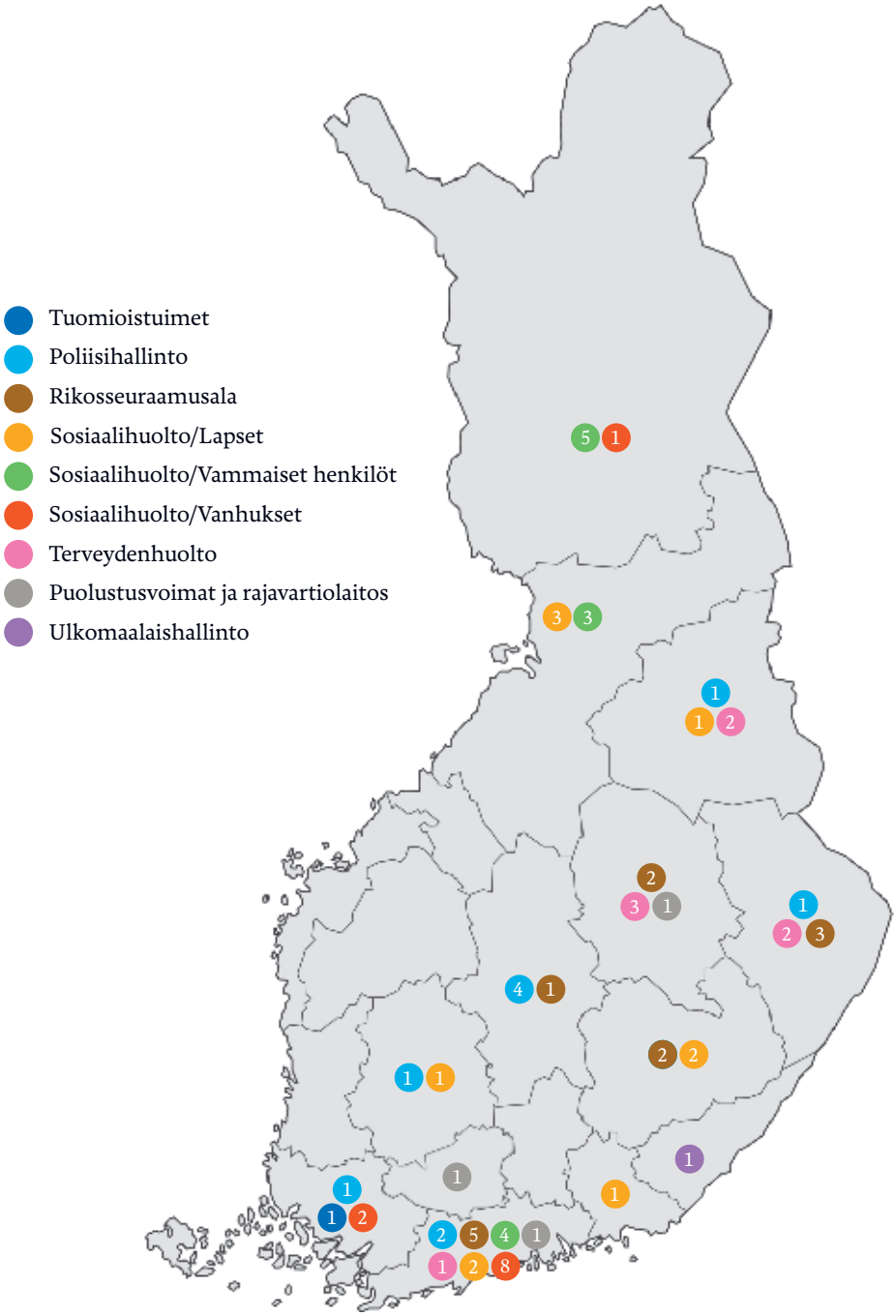
Poliisi huolehtii vapautensa menettäneiden säilytyksestä paitsi omissa myös Tullin ja Rajavartiolaitoksen asioissa. Eniten kiinniottoja tehdään päihtymyksen vuoksi, runsaat 60 000 vuosittain. Toiseksi suurin ryhmä ovat rikoksesta epäillyt. Lisäksi poliisivankiloissa säilytetään jonkin verran ulkomaalaislain nojalla säilöön otettuja.

Tutkintavankia ei saa enää 1.1.2019 alkaen pitää poliisin säilytystilassa seitsemää vuorokautta pidempää aikaa, ellei siihen ole poikkeuksellisen painavaa syytä, jonka arvioi tuomioistuin. Hallituksen perusteluissa (HE 252/2016 vp) on lisäksi todettu muun muassa Euroopan kidutuksen vastaisen komitean (CPT) ja eduskunnan oikeusasiamiehen kannanottoihin viitaten, etteivät poliisin säilytystilat sovellu tutkintavankien säilyttämiseen. Siten pidemmän aikavälin tavoitteena tulee olla tutkintavankien säilyttämisen lopettaminen poliisin säilytystiloissa.

Myös poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia (putkalaki) ollaan uudistamassa. Sen myötä Poliisihallitus tulee päivittämään ohjeensa ”Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta” ja samalla määritellään otsikkotasolla ne asiat, joista laitoskohtaisissa järjestyssäännöissä voidaan antaa tarkentavia määräyksiä (ns. malli-järjestyssääntö).

Oikeusasiamiehen tarkastuspöytäkirjat lähetetään aina sekä Poliisihallitukselle että ko. laitokselle. Poliisin omaa laillisuusvalvontaa poliisilaitoksilla hoitavat oikeusyksiköt. Näille on painotettu, että myös niiden tulee tarkastaa poliisivankiloiden toimintaa alueellaan. Oikeusasiamiehelle toimitetaan vuosittain Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastuualueen laillisuusvalvontakertomus.

Poliisilla on käytössä 42 poliisivankilaa, joista yhdeksän on tarkoitettu vain lyhytaikaiseen säilytykseen. Poliisin rakennuskanta on vanhaa ja suurelta osin peräisin 1960–1980-luvuilta. Rakennukset ovat suurelta osin tulossa tiensä päätähän tai ovat jo siellä. Poliisivankiloiden osalta on sinänsä laadittu kattava valtakunnallinen peruskorjaussuunnitelma, joka kuitenkin etenee hitaasti. Vanhojen rakennusten muuntelumahdollisuudet ovat myös rajalliset. Lisäksi tarkastuksilla on tullut



NPM-tarkastukset maakunnittain vuonna 2018. Luettelo kaikista tarkastuskohteista on liitteenä 6.

esiin, että peruskorjausten aikaiset väliaikaisratkaisut voivat olla varsin epätyydyttäviä. Myös vapautensa menettäneiden kuljetukset voivat remonttien aikana lisääntyä voimakkaastikin.

Vuonna 2018 poliisivankiloihin tehtiin 13 tarkastuskäyntiä. Lisäksi Pasilan poliisivankilan tarkastukseen liittyen tehtiin tarkastus poliisivankilan terveydenhuoltoon. Sisäministeriön poliisiosastolle ja Poliisihallitukseen tehdään myös joka vuosi tarkastuskäynnit. Poliisin laillisuusvalvontaa harjoittaviin yksiköihin pidetään yhteyttä läpi vuoden, muun muassa tarkastusteemojen ja -kohteiden sekä ajankohtaisten kanteluratkaisujen tiimoilta.

Tarkastuskohteet olivat seuraavat:
- Pasilan poliisivankila 7.3.2018 ja 22.3.2018, 94 selliä (849/2018*)
- Pasilan poliisivankilan terveydenhuolto 7.3.2018 (1488/2018)
- Turun poliisivankila 17.4.2018, 71 selliä, joista vain osa käytössä remontin takia, (1963/2018)
- Kajaanin poliisivankila 28.5.2018, 12 selliä (2485/2018*)
- Iisalmen poliisivankila 29.5.2018, 19 selliä (2486/2018*)
- Kuopion poliisivankila 29.5.2018, 31 selliä (2487/2018*)
- Varkauden poliisivankila 30.5.2018, 16 selliä (2489/2018*)
- Joensuun poliisivankila 30.5.2018, 48 selliä (2490/2018*)
- Lahden poliisivankila 3.7.2018, 48 selliä (3332/2018*)
- Jämsän poliisivankila 2.9.2018, 12 selliä (4390/2018*)
- Saarijärven poliisivankila 3.9.2018, 8 selliä (4391/2018*)
- Jyväskylän poliisivankila 3.9.2018, 8 selliä väistötilassa (4392/2018*)
- Mänttä-Vilppulan poliisivankila 4.9.2018, ei käytössä (4393/2018)
- Tampereen poliisivankila 4.9.2018, 62 selliä, joista vain osa käytössä remontin takia (4394/2018*)

Pasilan poliisivankilan selli.

Kaikki poliisin säilytystiloihin kohdistuneet tarkastukset olivat ennalta ilmoittamattomia. Yhdellä tarkastuksella (Pasilan poliisivankilan terveydenhuolto) mukana oli ulkopuolinen asiantuntija (oikeuspsykiatrian erikoislääkäri). Jämsän poliisivankilan tarkastus tehtiin sunnuntaina, muut tarkastukset on tehty arkipäivisin.

Tarkastustoiminta edellyttää ajantasaista tietoa käytössä olevista säilytystiloista

Tarkastuskohteeseen tultaessa ilmeni, että poliisivankila ei ole ollut käytössä ainakaan vuoden 2014 jälkeen. Tarkastusta suunniteltaessa oli ollut käytössä Poliisihallituksesta marraskuussa 2017 saatu luettelo käytössä olevista poliisivankiloista. Sen mukaan poliisivankilassa oli seitsemän selliä rikosperusteella vapautensa menettäneelle. OA totesi, että oikeusasiamiehen poliisiin kohdistuvan tarkastustoiminnan kannalta on tärkeää, että on käytössä luotettavaa ja ajantasaista tietoa poliisin säilytystiloista. Säilytystilojen tarkastukset ovat pääsääntöisesti ennalta ilmoittamattomia, joten tarkastuskohteelta ei ole tarkoituksenmukaista etukäteen erikseen tarkistaa, onko säilytystila käytössä. Oikeusasiamiehen käytössä olevassa luettelossa oli muitakin virheitä. OA pyysi Poliisihallitusta toimittamaan ajantasaisen selvityksen poliisin käytössä olevista säilytystiloista (4393/2018).

Poliisihallituksen ohjauskirjeen huomioiminen poliisivankiloissa

Poliisihallitus antoi marraskuussa 2017 ohjauskirjeen huomioitavista asioista poliisin säilytystiloissa. Kirjeessä oli 17 korjauskehotusta, jotka perustuivat lähinnä oikeusasiamiehen ja Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan havaintoihin.

Tarkastuksilla havaittiin, että ohjekirjeessä edellytetyt asiat oli toimenpantu vaihtelevasti poliisivankiloissa. Puutteita todettiin muun muassa lääkkeiden säilytyksessä, asiamiespuhelujen luottamuksellisuuden turvaamisessa ja putkalain muutoksenhakua koskevien säännösten tuntemuksessa. Tarkastusten jälkeen poliisilaitoksia pyydettiin ilmoittamaan, miten ne olivat huomioineet ohjauskirjeen kunkin kohdan osalta.

Kajaanin poliisivankilan ulkoilutila.

Ulkoilutilojen puutteet

Kaikkien poliisivankiloiden ulkoilutilat eivät ole tyydyttäviä ja joistain ne puuttuvat kokonaan. Huomiota tulisi myös kiinnittää peruskorjausten aikaisten ratkaisujen hyväksyttävyyteen. Vaikka kyse olisi väliaikaisesta ratkaisusta, tulee lain vähimmäisvaatimusten täyttyä.

Poliisivankilan säilytystilaa varten oli rakennettu väliaikainen ulkoilutila. Tila oli hämärä ja umpinainen, pieni vanerista rakennettu koppi, johon oli käynti suoraan säilytystilasta. Ulkoilutila ei ollut asianmukainen ulkoilutarkoitukseen (4394/2018*).

Toukokuussa 2018 käyttöön otetun poliisivankilan ulkoilutilassa havaittiin tarkastuksen yhteydessä voimakas tupakanhaju. AOA totesi, että tulisi harkita, miten voitaisiin turvata mahdollisuus ulkoilla raittiissa ilmassa. Samoin ulkoilutilojen siivoukseen tulisi kiinnittää huomiota (3332/2018*).

Hämeen poliisilaitos ilmoitti, että ulkoilutiloja on vain kaksi, joista toista käytetään pääsääntöisesti vapautensa menettäneille, jotka tupakoivat. Toinen ulkoilutila on käytössä myös tupakoiville vain silloin kun poliisivankila on niin täynnä, että kaikkien pääsy ulkoiluun on mahdoton toteuttaa ilman tätä. Selkeä enemmistö vapautensa menettäneistä kuitenkin tupakoi säännöllisesti. Ulkoilutilan siivoukseen tupakannatsoista päivittäin on kiinnitetty erityistä huomiota.

Poliisivankilan ulkoilutila ei ollut asianmukainen ulkoilutarkoitukseen. Tilan ilmanvaihto oli olematon ja siivous puutteellista (4391/2018*).

Lääkkeiden jakaminen

Lääkkeenantokoulutus oli ollut tarkoitus toteuttaa kaikille poliisilaitoksen vartijoille vuoden 2018 aikana. Tämä ei kuitenkaan toteutunut. Koulutukset aloitettiin marraskuussa 2018 ja tavoitteena on, että kaikki vartijat ovat suorittaneet ja tenttineet kurssin kesäkuuhun 2019 mennessä.

Lääkkeiden säilytys Joensuun poliisivankilassa.

Tutkintavastuun ja säilyttämisvastuun erillään pitäminen

Laillisuusvalvonnassa on useassa yhteydessä todettu, että tutkintavastuun ja säilyttämisvastuun tulisi olla hallinnollisesti ja tosiasiallisesti eriytettyjä. Jos tutkinta ja säilyttäminen ovat ”samoissa käsissä”, on vaara, että säilyttämisolosuhteet ja tutkintavangin kohtelu ovat riippuvaisia tutkinnan etenemisestä ja tutkintavangin suhtautumisesta tutkintaan. Vaikka tällaisesta ei olekaan havaintoja, jo tämän vaaran olemassaolo antaa aiheen arvostelulle. Tältä kannalta esimerkiksi se, että tutkija hoitaa omaisten tapaamiset, on ongelmallista. Poliisilaitoksen tulisi kautta linjan arvioida tutkinta- ja säilytysvastuun eriyttämistä. Tämä havainto ja kannanotto koski lähes kaikkia tarkastettuja poliisivankiloita.

AOA:n mukaan poliisivankilassa tulisi olla selkeät yleiset säännöt television saamiselle ja tämän ei pitäisi olla tutkijan päätösvallassa, vaan päätökset tekisi näiden ennalta määriteltyjen kriteerien mukaan poliisivankilan henkilökunta (849/2018*).

Helsingin poliisilaitoksen ilmoituksen mukaan poliisivankilassa on 20 televisiota, joiden käytöstä päättää poliisivankilan henkilökunta. Tutkintavangin oikeudesta saada televisio haltuunsa on laadittu erillinen ohje.

Jos henkilölle ei ole määrätty yhteydenpitorajoituksia, ei tutkija voi niitä asettaa. Ylipäätään tutkintavankien haastatteluissa tuli ilmi, että vapautensa menettäneiden asioiden hoito voi viipyä pitkäänkin, kun ne kierrätetään tutkijan kautta (849/2018*).

Helsingin poliisilaitoksen ilmoituksen mukaan ei ole ollut tarkoitus luoda keinotekoisia yhteydenpidonrajoituksia vaan kyse on ollut lähinnä tapaamisten käytännön järjestelyistä. Vuoden 2019 alussa voimaan tuleva putkalaki tulee muuttamaan tapaamiskäytäntöjä kaikissa poliisivankiloissa siten, että kaikkien tapaamisten osalta käytännön järjestelyt tulevat poliisivankilan henkilökunnan hoidettavaksi. Osittain tästä tulevan lisäresursointitarpeen vuoksi poliisilaitos rekrytoi useita uusia vartijoita. Poliisilaitos tulee viimeistään uuden putkalain voimaantultua muuttamaan tapaamiskäytäntöjä siten, että poliisivankilan henkilökunta vastaa kaikkien tapaamisten käytännön järjestelyistä.

Tapaamisten järjestäminen tai vapautensa menettäneiden asioiden hoitamisen tulee tapahtua kaikille samoilla kriteereillä (2485/2018*).

Oulun poliisilaitoksen ilmoituksen mukaan kaikissa sen alaisissa poliisivankiloissa tutkintavastuu ja säilyttämisvastuu on eriytetty hallinnollisesti ja tosiasiallisesti.

Oikeuksista ilmoittaminen

Tarkastuksen perusteella poliisivankilassa ei aina noudatettu Poliisihallituksen ohjetta, jonka mukaan säilytystilan oloista sekä vapautensa menettäneen oikeuksista ilmoittamisesta on tehtävä kirjaus tietojärjestelmään. Lisäksi jäi selvitettäväksi, miten poliisivankilassa noudatettiin Poliisihallituksen toista ohjetta, jonka mukaan vapautensa menettäneelle (perusteesta riippumatta) on viipymättä hänen saavuttuaan säilytystilaan annettava paitsi lomake vapautensa menettäneen oikeuksista ja velvollisuuksista myös poliisivankilakohtainen järjestyssääntö ja em. Poliisihallituksen ohje (4390/2018*).

AOA totesi Lappiin joulukuussa 2017 suuntautuneella poliisivankiloiden tarkastuskierroksella, että vapautensa menettäneen oikeuksista ja velvollisuuksista kertova asiakirja oli saatavilla lukuisilla – varsin harvinaisillakin – kielillä, mutta ei saameksi. Saamen kielilain säännökset huomioon ottaen AOA piti perusteltuna, että asiakirja olisi saatavilla myös kaikilla kolmella saamen kielellä (6796/2017).

Poliisihallitus ilmoitti laatineensa saamenkieliset ”vapautensa menettäneen oikeudet ja velvollisuudet” -lomakkeet.

Ruokahuolto

Putkalain mukaan vapautensa menettäneiden ruokahuolto on järjestettävä siten, että he saavat terveellisen, monipuolisen ja riittävän ravinnon. Tarkemmat säännökset ruokahuollosta annetaan sisäasiainministeriön asetuksella. Sen mukaan vapautensa menettäneellä on oikeus kahteen ateriaan päivässä, jos vapauden menetys kestää yhtäjaksoisesti yli 12 tuntia. Vähintään toisen aterioista on oltava lämmin. Vapautensa menettäneelle voi-

Ruokahuolto Kuopion poliisivankilassa.

daan muulloinkin tarvittaessa järjestää soveltuvaa ravintoa huomioon ottaen vapauden menetyksen ajankohta ja kestoaika.

Poliisivankiloiden tarkastuksilla on selvitetty muun ohessa niiden ruokahuoltoa. Tällöin on selvinnyt, että käytössä on hyvinkin erilaisia ratkaisuja riippuen poliisivankilasta ja myös esimerkiksi siitä, onko kyseessä arkipäivä vai viikonloppu. Joissain tilanteissa ravinnoton aika voi muodostua liian pitkäksi. AOA on ottanut asian omana aloitteena tutkittavaksi ja pyytänyt sisäministeriötä arvioimaan, turvaavatko vallitseva käytäntö ja voimassa olevat säännökset vapautensa menettäneille laissa edellytetyn terveellisen, monipuolisen ja riittävän ravinnon kaikissa tilanteissa (4488/2017).

Tarkastusten myötä on herännyt kysymys myös siitä, miten poliisivankiloiden ruokahuoltoa olisi arvioitava elintarvikelainsäädännön näkökulmasta. AOA otti asian omana aloitteena tutkittavaksi. Hän piti aiheellisena, että Poliisihallitus selvittää yhdessä silloisen Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran (1.1.2019 lukien Ruokavirasto) kanssa, mitä vaatimuksia elintarvikelainsäädäntö asettaa poliisivankiloiden ruokahuollolle kokonaisuudessaan ja huomioon ottaen erilaiset paikalliset järjestelyt. AOA totesi myös, että selvityksessä esiin tulevat seikat lienee syytä ottaa huomioon poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia sekä sen nojalla annettavia säädöksiä ja ohjeita uudistettaessa. Poliisihallitusta pyydettiin ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se oli asiassa ryhtynyt (59/2018).

Poliisihallitus totesi näkemyksenään, että elintarviketurvallisuus ei täysin toteutunut kaikissa poliisivankiloissa. Se ilmoitti jatkavansa asian selvittämistä Eviran kanssa.

AOA:n tarkastuksella todettiin, että päivän lämmin ateria tarjottiin jo aikaisin iltapäivällä. Ruokailuväli seuraavaan aamuun muodostui pitkäksi, vaikka iltapala otettaisiin huomioon. Jos tätä ateriarytmiä ei ollut mahdollista muuttaa, tulisi AOA:n mukaan kiinnittää erityistä huomiota ruokavalioon ja ruokailurytmiin niiden vapautensa menettäneiden kohdalla, joiden terveydentila sitä edellyttää, kuten diabetesta sairastavat (849/2018*).

Poliisilaitos ilmoitti, että henkilöstöravintola toimittaa joka päivä poliisivankilaan ylimääräisiä iltapalapusseja, joita voidaan tarvittaessa jakaa niille, jotka terveydentilansa tai muusta vastaavasta syystä tarvitsevat enemmän, tai säännöllisempää ravintoa.

AOA on esittänyt kanteluun annetussa ratkaisussa, että poliisi hyvittää kantelijoille aiheuttamansa haitan, kun se oli vakavasti laiminlyönyt poliisilakiin perustuvan velvollisuutensa huolehtia ruokahuollosta poliisivankilassa. Neljä henkilöä oli poliisilain perusteella otettu säilöön poliisilain perusteella ja heidän vapaudenmenetyksensä kesti 19 tuntia. Tänä aikana heille ei tarjottu ruokaa (5304/2017*).

Poliisi ilmoitti sopineensa kantelijoiden kanssa haitan korvaamisesta ja jokaiselle maksettiin 150 euron korvaus.

Rikoksesta epäillyn säilyttäminen juoppoputkassa

Poliisivankilan säilytystilat olivat käyttökiellossa sisäilmaongelman vuoksi. Väistötilana toimiva säilytystila oli ensisijaisesti tarkoitettu poliisilakiperusteisesti kiinniotetuille eli lähinnä juopuneille. Tästä huolimatta näytti asiakirjojen ja vartijoiden kertomusten perusteella siltä, että siellä säilytet-

tiin varsin usein rikosperusteisesti kiinniotettuja. Jäi epäselväksi, millä kriteereillä tätä tehtiin, koska säilytystilassa ei ollut heille tarkoitettuja sellejä. Asia otettiin erikseen tutkittavaksi omana aloitteena (4392/2018*).

Positiivisia havaintoja

Poliisihallituksen lähettämä ohjauskirje poliisilaitoksille osoittaa, että Poliisihallitus on ottanut poliisivankiloiden ohjauksessa siltä toivottua aktiivista otetta.

Vuodesta 2019 alkaen on jälleen alettu järjestää Poliisiammattikorkeakoulussa vartijakurssit joka syksy ja ylivartijakurssi harvemmin.

3.5.9 PUOLUSTUSVOIMAT

Kansallinen valvontaelin teki vuoden 2018 aikana kolme tarkastusta puolustusvoimien säilytystiloihin. Kaikki tarkastukset olivat ennalta ilmoittamattomia.

Tarkastuskohteet olivat seuraavat:
- Panssariprikaatin Riihimäen yksikön vapautensa menettäneiden säilytystilat 7.6.2018, kaksi säilytyshuonetta (3117/2018)
- Karjalan lennoston vapautensa menettäneiden säilytystilat 20.11.2018, kolme säilytyshuonetta (6084/2018)
- Kaartin jääkärirykmentin vapautensa menettäneiden säilytystilat 10.12.2018, kolme säilytyshuonetta, joihin mahtuu 12 henkilöä (6511/2018)

Vapautensa menettäneen kohteluun Puolustusvoimien säilytystiloissa sovelletaan poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia. Tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota vapautensa menettäneiden olosuhteisiin ja kohteluun sekä oikeuksista tiedottamiseen ja turvallisuuteen.

3.5.10 RAJAVARTIOLAITOS JA TULLI

Rajavartiolaitoksen vapautensa menettäneiden henkilöiden säilytykseen käytettäviä säilytystiloja on noin 15. Usein säilytystilat ovat Rajavartiolaitoksen ja Tullin yhteiskäytössä. Tullilla on myös ainoastaan sen käytössä olevia tiloja kolmessa paikassa. Säilytystiloja käytetään henkilöiden lyhytaikaiseen säilytykseen, ennen kuin heidät siirretään poliisivankilaan, säilöönottoyksikköön tai vastaanottokeskukseen. Vapautensa menettäneen kohteluun sovelletaan poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia. Säilytysajat näissä tiloissa vaihtelevat noin yhdestä tunnista muutamaan tuntiin, enimmäisajan ollessa kaikissa tapauksissa 12 tuntia. Tilojen sijainti, taso ja varustus vaihtelevat. Rajavartiolaitoksen esikunta on hyväksynyt Rajavartiolaitoksen käyttämät tilat ja antanut säilytystiloja koskevat järjestyssäännöt. Vastaavasti Tulli on omalta osaltaan hyväksynyt sen käyttämät säilytystilat ja antanut omia säilytystiloja koskevia järjestyssääntöjä. Tullin järjestyssääntöjen kattavuus on oikeusasiamiehellä tutkittavana omana aloitteena (6194/2017).

Tarkastusvuonna ei tehty tarkastuksia Rajavartiolaitoksen tai Tullin säilytystiloihin.

3.5.11 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. Lisäksi eräiden suljettujen vankiloiden yhteydessä toimii avovankilaosasto. Tarkastusten painopiste on suljetuissa vankiloissa. Keskimääräinen vankiluku on pysynyt useita vuosia samana eli noin 3 000.

Myös rikosseuraamusalalla on käynnissä mittavia vankiloihin liittyviä rakennushankkeita. Eniten kansainvälistä mielenkiintoa on kohdistunut Helsingin ja Hämeenlinnan vankiloihin, joissa on ollut ns. paljusellejä. Helsingin vankilassa näitä ei

Helsingin vankilan remontoitu sellikäytävä.

enää ole ollut keväällä 2017 valmistuneen remontin jälkeen. Hämeenlinnan vankilan tilalle on suunniteltu uutta vankilaa, jonka on tarkoitus valmistua syksyllä 2020. Nykyisissä tiloissa on kuitenkin todettu sisäilmaongelmia, minkä vuoksi vankilarakennus on joulukuussa 2018 päätetty poistaa käytöstä välittömästi.

AOA on antanut kertomusvuonna yhden vankeihin liittyvän lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnan lakivaliokunnalle (4724/2018*). Esityksessä ehdotettiin uutta, harkintaa sisältävää perustetta ehdonalaiseen vapauteen päästettävien vankien asettamiselle valvontaan. Uusi peruste valvonnalle olisi, että vangilla olisi korkea riski syyllistyä uuteen väkivalta- tai seksuaalirikokseen. Lisäksi vuoden 2018 aikana annettiin kaksi lausuntoa oikeusministeriön kriminaalipoliittiselle osastolle ja tehtiin 10 esitystä, joista suurin osa liittyi lainsäädäntöön tai hallinnonalan sisäisen ohjauksen laatimiseen.

AOA esitti yhdessä vangin kanteluun antamassaan ratkaisussa hyvitystä. Vankila oli ottanut vangin tililtä vahingonkorvauksen rikotusta esineestä ilman tämän suostumusta. AOA totesi, että vankilalla ei ollut tähän oikeutta ilman vangin suostumusta ja että vankilan tuli palauttaa tälle rahat. Jos asiassa ei päästä sopimukseen, tulee vankilan nostaa asiasta vahingonkorvauskanne tuomioistuimessa (3721/2017).

Vankila ilmoitti palauttaneensa rahat vangin tilille.

Rikosseuraamusalan tarkastuspöytäkirjat lähetetään tiedoksi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle ja rikosseuraamusalueen johdolle sekä oikeusministeriön kriminaalipoliittiselle osastolle. Usein keskushallintoa ja aluehallintoa pyydetään myös ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin tarkastushavainnot ovat antaneet aihetta. Oikeusasiamies saa puolestaan käyttöönsä rikosseuraamusalan sisäisen laillisuusvalvonnan tekemistä tarkastuksista laaditut pöytäkirjat. Lisäksi Rikosseuraamuslaitos toimittaa joka kuukausi oikeusasiamiehelle vankilukua ja poistumislupia koskevat tilastot. Vankilukutilastoista ilmenee muun muassa tutkintavankien määrä vankiloissa, mies- ja naisvankien osuus sekä alle 21-vuotiaiden vankien osuus. Poistumislupatilastoista voi seurata poistumislupa-anomusten käsittelyä kussakin vankilassa eli miten paljon vangit ovat anoneet lupia ja paljonko lupia on myönnetty.

Kertomusvuonna tehtiin myös tarkastuskäynnit Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikköön ja oikeusministeriön kriminaalipoliittiselle osastolle.

Rikosseuraamusalalla tehtiin yhteensä 13 tarkastusta. Näistä kuusi tarkastusta kohdistui koko laitokseen.

Tarkastetut kohteet olivat:
- Keravan vankila 30.1.2018, 94 vankipaikkaa (448/2018*)
- Laukaan vankila 23.5.2018, 59 vankipaikkaa (2337/2018*)
- Kuopion vankila 23.5.2018, rajattu teema (2338/2018*)
- Sulkavan vankila 3.5.2018, 48 vankipaikkaa (2339/2018*)

- Mikkelin vankila 24.5.2018, rajattu teema (2340/2018*)
- vankien junakuljetus 29.5.2018 (2648/2018*)
- Jokelan vankilan esteettömyys 20.6.2018 (3183/2018*)
- Juuan vankila 9.10.2018, 40 vankipaikkaa, (4652/2018*)
- Pyhäselän vankila 9.–10.10.2018, 87 vankipaikkaa (4653/2018*)
- Pyhäselän vankilan esteettömyys 10.10.2018 (5322/2018*)
- Helsingin vankila 27. ja 29.11.2018, 312 vankipaikkaa (5563/2018*)
- Kuopion vankilan tapaamistilat 20.11.2018 (6085/2018)
- Helsingin vankilan esteettömyys 27.11.2018 (6148/2018*)

Juuan vankilan eristystila.

Tarkastukset olivat ennalta ilmoitettuja lukuun ottamatta vankikuljetukseen, Mikkelin vankilaan, Jokelan vankilaan ja Kuopion vankilan tapaamistiloihin tehtyjä tarkastuksia. Mikkelin vankilan tarkastus oli pääosin jatkoa vuosina 2016 ja 2017 tehdyille tarkastuksille.

Vankiloihin tehtyjen esteettömyystarkastusten havaintoja selostetaan myös osiossa 3.4 (Vammaisten henkilöiden oikeudet).

Edellisten lisäksi VTH:n Keravan, Pyhäselän ja Helsingin poliklinikoille tehtiin tarkastukset. Näistä kerrotaan terveydenhuollon tarkastusten yhteydessä.

Eristystilojen olosuhteet

Vankeusasetukseen otettiin vuonna 2015 säännökset tarkkailun olosuhteista. Niissä todetaan muun muassa, että vankien oikeuksia voidaan rajoittaa ainoastaan, jos se on välttämätöntä tarkkailun tarkoituksen toteutumiseksi. Oikeuksien rajoituksissa on otettava huomioon tarkkailuun sijoittamisen peruste. Tarkkailuun sijoittamisen ei tulisi siten automaattisesti johtaa siihen, että vanki joutuu esimerkiksi syömään lattialla.

AOA on 23.2.2018 antamassaan päätöksessä ottanut kantaa eristyssellien kalustukseen mukaan lukien tarkkailusellit. AOA piti ongelmallisena sitä, että Riihimäen vankilan eristysosaston kaikki sellit olivat kalustamattomia. Erityisosaston selleissä oli ainoastaan patja lattialla. Myös muista vankiloista löytyi kalustamattomia eristysosaston sellejä. Vankeja sijoitetaan eristysosaston selleihin erilaisilla perusteilla – kuten kurinpitorangaistuksena tai turvaamistoimenpiteenä. Tästä johtuen on tapauskohtaisesti harkittava, millaiseen selliin ja olosuhteisiin vanki on kussakin yksittäisessä tilanteessa sijoitettava. AOA:n mukaan ei voida lähteä siitä, että vanki voidaan kaikissa tilanteissa sijoittaa kalustamattomaan selliin. AOA katsoi myös, että vankiloihin tulisi hankkia kalusteita vangille selliin annettavaksi. Ihmisarvoisen kohtelun kannalta ei ole hyväksyttävää, että vangit joutuvat syömään lattialla. Vankiloissa on erilaisia käytäntöjä edellä mainituissa asioissa. AOA piti perusteltuna ja tärkeänä, että Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö antaisi vankiloille ohjeistuksen siitä, miten ja millaisissa olosuhteissa eristysosastoon sijoittaminen tulee panna täytäntöön (1276/2017*).

Rikosseuraamuslaitos ilmoitti, että se tulee antamaan ohjeistuksen siitä, miten ja millaisissa olosuhteissa muun muassa tarkkailu, eristämistarkkailu ja yksinäisyysrangaistus tulee panna täytäntöön. Keskushallintoyksikössä kartoitetaan kunkin yksikön kalustus ottaen huomioon oikeusasiamiehen ratkaisussa kalustukselle esitetyt vaatimukset.

Tarkkailuselleissä ei ollut muita kalusteita kuin WC-pönttö ja patja lattialla (4653/2018*).

Vankilasta saadun tiedon mukaan pöytäkuutioita oli hankittu neljä kappaletta ja ne olivat jo paikallaan.

Vankeuslaki edellyttää, että sellissä tulee olla hälytyslaite, jolla voidaan välittömästi saada yhteys henkilökuntaan. Hälytyspainikkeen käyttäminen yhteyden saamiseksi vankilan henkilökuntaan edellytti selliin sijoitetun henkilön laskeutumista polvilleen ja siitä edelleen vatsalleen painikkeeseen ylettyäkseen. Tämä saattoi asettaa henkilön hengenvaaraan esimerkiksi sairauskohtauksen sattuessa. Painikkeen sijaintia voitiin pitää vapautensa menettäneen näkökulmasta myös erittäin nöyryyttävänä (2338/2018*).

Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueelta ilmoitettiin, että Kuopion vankilan vanhat painikkeet oli poistettu käytöstä ja uudet painikkeet olivat nyt aukaisukahvan korkeudella lattiasta. Ilmoituksen mukana oli kuvat painikkeiden uusista paikoista.

Tarkastajat suosittelivat vankilalle juomaveden antamista vangeille muovipulloissa selleihin, kunnes niihin saataisiin toimivat vesihanat. Tarkastuksen aikana vankila ryhtyi toimenpiteisiin muovipullojen hankkimiseksi (2340/2018*).

Vankilan eristystilojen tarkastuksen aikana havaittiin, etteivät toisen eristyssellin valot toimineet lainkaan. Laitoksesta jälkikäteen saadun tiedon mukaan valaistuksessa ollut vika oli korjattu ja valaistus toimi. Laitoksen johdon mukaan eristysselliä oli viimeksi käytetty kesäkuussa 2018. Sellissä oli edelleen (lokakuussa) petaamattomat vuodevaatteet. Laitos ilmoitti tarkastuksen jälkeen, että vuodevaatteet oli poistettu ja selli siistitty (4652/2018*).

Eristyssellissä oli wc, mutta ei vesipistettä. Sellissä oli laveri, mutta ei varsinaista sänkyä. Valvontakameran kuva näkyi vankilan valvomossa. Sellissä olevasta kamerasta ei näkynyt, milloin kamera oli päällä. Sellin wc-pytty näkyi kameran kuvassa monitorista. Näin ollen kameran ollessa päällä selliin sijoitetun ei ollut mahdollista käydä asioillaan wc-pytyllä joutumatta kuvatuksi. Tarkastuksen aikana vankilan huomiota kiinnitettiin siihen,

AOA Pölönen kokeilee hälytyspainikkeen saavutettavuutta Pyhäselän vankilassa.

että eristysselliin sijoitetun kameravalvonta oli vankeuslain mukaan mahdollista ainoastaan silloin, jos vanki on sijoitettu sinne tarkkailun tai eristämistarkkailun perusteella (4652/2018*).

Tutkintavankien sijoittaminen

Tutkintavankeuslaki edellyttää, että tutkintavangeilla ja vankeusvangeilla on omat osastot. Tutkintavankeja voidaan vain tiettyjen, laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä sijoittaa samalle osastolle vankeusvankien kanssa.

Vankilassa oli käytäntönä sijoittaa samoille osastoille vankeusvankeja ja tutkintavankeja. Vankilan huomiota oli kiinnitetty tähän jo vuonna 2007 tehdyllä tarkastuksella. Vankila oli tarkastushetkellä varsin täyteen asutettu ja tutkintavankien määrät vaihtelivat paljon. Asuinosastoja oli myös melko vähän. Nämä seikat asettivat vankilalle ymmärrettäviä vaikeuksia tutkintavankien asuttamisessa. Tutkintavankien sijoittaminen erilleen on kuitenkin lainsäädännön ja kansainvälisten suositusten selvä lähtökohta, jonka perustana on syyttömyysolettama. AOA totesi, että tutkintavankien sijoittamisessa ei ollut menetelty lain mukaan tai

edes vankilan oman sijoitteluohjeen tai päiväjärjestyksen mukaisen osastojaon mukaisesti. Naistutkintavankien kohdalla oli menetelty virheellisesti myös siinä, että heitä oli sijoitettu samoihin selleihin vankeusvankien kanssa (4653/2018*).

Sellin ulkopuolinen aika

Oikeusasiamiehen ratkaisuissa ja kansainvälisissä suosituksissa on jo pitkään lähdetty siitä, että vankien tulisi saada viettää sellin ulkopuolella kohtuullinen aika, vähintään kahdeksan tuntia vuorokaudessa. Heille tulisi tuona aikana järjestää mielekästä ja kehittävää toimintaa, kuten työtä, kuntoutusta, koulutusta ja liikuntaa.

Vankilaa pyydettiin tarkastuksen jälkeen toimittamaan selvitys siitä, kuinka monta tuntia vangit olivat tiettynä viikkona osallistuneet toimintoihin. Tilanne vaikutti varsin hyvältä arkipäivisin, jolloin valtaosa osastojen vangeista vietti sellin ulkopuolella yli kahdeksan tuntia. Viikonloppujen osalta tilanne oli kuitenkin selvästi huonompi. Lisäksi naisvankien erittäin huono toimintakyky asetti rajoitteita heidän sijoittamiselle toimintoihin. AOA totesi, että osastojen riittävää avoimuutta on vaikeaa saavuttaa pelkästään toimintojen määrää lisäämällä. AOA ei nähnyt perustetta siihen, miksi sellien ovet eivät voisi ola auki myös silloin kun osastolla ei järjestetä ohjattua tai valvottua toimintaa (4653/2018*).

Vangeilla oli mahdollisuus viettää päivittäin keskimäärin aikaa sellin ulkopuolella osastosta riippuen alle kolmesta tunnista noin viiteen tuntiin. Lisäksi kahdella osastolla vangit eivät päässeet ostoksille laitosmyymälään vaan he joutuivat tilaamaan haluamansa tuotteet (5563/2018).

Sakkovanki on sakon muuntorangaistusta suorittava vanki. Muuntorangaistus määrätään sakkoon tuomitulle, jolta sakkoa ei ole saatu perityksi. Sakkovankien sijoittamiseen sovelletaan samoja säännöksiä kuin vankeusvankeihin ja heillä on samanlaiset oikeudet saada osallistua erilaisiin toimintoihin. Yhdenkään sakkovangin osalta ei kuitenkaan ollut tehty päätöstä toimintaan sijoittamisesta. Osasto oli sellien aukiolon osalta kaikkein suljetuin ja osaston vangeille ei ollut ilmeisesti järjestetty mitään toimintaa (5563/2018).

Tupakointikielto

Vankeuslain mukaan tupakointi voidaan kieltää vankien asuintiloissa. Jos tupakointi kielletään vankien asuintiloissa, vangeille tulee järjestää mahdollisuus tupakointiin erityisesti tupakointiin varatuissa tiloissa tai muulla tavoin. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö päättää tupakoinnin kieltämisestä vankilassa. Se antaa myös tarkemmat määräykset tupakoinnin järjestämisestä. Keskushallintoyksikkö antoi 15.6.2018 määräyksen, jonka mukaan vangille oli annettava mahdollisuus tupakoida vähintään kolme kertaa päivässä tasaisin väliajoin, esimerkiksi aamulla, päivällä ja illalla. Helsingin vankila on ensimmäinen suljettu vankila, jossa on kielletty vankien tupakointi asuintiloissa. Tupakointikielto tuli voimaan 1.8.2018.

Tarkastuksella selviteltiin lähinnä vankilan toimintatapoja sekä sitä, miten tupakointi ja sen olosuhteet oli käytännössä järjestetty ja miten vangit kokivat asian. Tupakoinnin kieltämisestä oli vireillä useampi vankien tekemä kantelu, minkä vuoksi tarkastuksella ei otettu kantaa varsinaiseen tupakoinnin kieltämiseen. Vangit eivät juurikaan arvostelleet sitä, ettei asuintiloissa saanut enää tupakoida. Sen sijaan he arvostelivat tupakoinnin rajoittamiseen liittyviä päätöksiä ja käytänteitä. Vankilan johtajan päätöksellä tupakkatuotteiden ostoa oli rajoitettu kolmeen tupakka-askiin viikossa osastoilla olevan rajallisen säilytystilan vuoksi.

Vangeilla ei ollut myöskään enää mahdollisuutta tehdä ns. sätkätupakoita, jotka olisivat olleet edullisempia. Vanki ei voinut antaa ulkoilussa tupakkaansa toiselle vangille. Tarkastajille kerrottiin, että tupakointiulkoiluun pääsivät ainoastaan ne vangit, jotka ottivat tupakkansa (enintään kaksi) mukaansa ulkoiluun mennessä. Tämän johdosta tupakoimattomilla vangeilla saattoi olla vähemmän sellin ulkopuolista aikaa kuin tupakoivilla. Tarkastuksella saatiin myös sellaista tietoa, että jos vanki jää kiinni tupakanpoltosta muualla kuin ulkoilupihalla, seurauksena olisi kahden viikon tupakan ostokielto (5563/2018*).

Terveydenhuollon resurssien vaikutus vankilan toimintaan

Keravan vankilaan ja poliklinikalle tehtyjen tarkastusten havaintona oli, että poliklinikan henkilöresurssien vähyys vaikutti siihen, miten monta opioidikorvaushoidossa olevaa vankia oli mahdollista ottaa vankilaan. AOA piti huolestuttavana, jos vangin avolaitokseen siirtyminen estyy siitä syystä, että terveydenhuollossa ei ole riittäviä resursseja (448/2018*). Sama ongelma tuli esille Sulkavan vankilan tarkastuksella toukokuussa 2018 (2339/2018*).

AOA totesi, että Rikosseuraamuslaitoksen ja Vankiterveydenhuollon yksikön (VTH) yhteistyö ei ollut optimaalista siinä, miten vankien terveydenhuollon palvelujen tarve ja terveydenhuollon henkilöresurssit otetaan huomioon vankien sijoittelussa. Keskeisinä toimijoina myös arviointikeskusten tulisi olla tietoisia laitosten valmiuksista vastata sijoiteltavien vankien terveydenhuollollisista tarpeista.

VTH:n hoitosuositukset edellyttävät korvaushoidon toteuttamisessa moniammatillista yhteistyötä. Tähän kuuluu vankilan päihdetyöntekijä, jonka tehtävänä on suosituksen mukaan huolehtia korvaushoitoa saavien vankien psykososiaalisesta kuntoutuksesta. Myös sairaanhoitajan ja lääkärin läsnäololle on suosituksissa asetettu minimivaatimukset, jotta korvaushoitoa voidaan ylipäänsä toteuttaa vankilaolosuhteissa. Vaikutti siltä, että nämä vaatimukset eivät täyttyneet kaikissa avolaitoksissa. AOA suositti, että vangin sijoittelussa otettaisiin aina huomioon vangin terveydentila silloin kun on tiedossa, että vangilla tulee olemaan tavanomaista enemmän terveydenhuollon palvelujen tarvetta. Tämä koski ainakin vammaisia vankeja ja korvaushoitoa saavia vankeja.

Ulkomaalaisvankien asema ja kohtelu

Ulkomaalaisten vankien osuus vankiloissa on kasvanut. Nykyisin noin 18 % vangeista on ulkomaalaisia. Tarkastuksilla pyritään huomioimaan nämä vangit muun muassa keskustelemalla heidän kanssaan tulkkien välityksellä. Keskusteluissa pyritään selvittämään muun muassa sitä, onko heille kerrottu heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Vankiloissa ei edelleenkään käytetä riittävästi tulkkipalveluita ulkomaalaisten vankien kanssa asioidessa (2339/2018*).

Vankila ilmoitti pyytäneensä tulkkipalveluista tarjouksen palvelun järjestämiseksi vankilassa. Tulkkauspalveluiden käyttämistä koskevista yhtenäisistä käytännöistä käydään keskustelu työryhmissä.

Vaikka vankilan tulo-oppaasta voi olla useita kieliversioita, ei niitä välttämättä aktiivisesti tarjota tulovaiheessa ulkomaalaiselle vangille. Vankiloissa voi myös olla vaihtelevasti saatavilla lehtiä ja kirjoja eri kielillä. Ulkomaalaiset vangit toivoivat erityisesti ulkomaalaisia tv- ja radiokanavia (5563/2018*). AOA on ottanut erikseen omana aloitteena tutkittavaksi ulkomaalaisvankien mahdollisuuden televisiolähetysten seuraamiseen.

Oikeusministeriön kriminaalipoliittiselle osastolle tehdyn käynnin yhteydessä AOA esitti näkemyk-sensä siitä, että vankeus- ja tutkintavankeuslaista tulisi olla englanninkielinen käännös vangeille jaettavaksi.

Oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan käännökset ovat valmistuneet ja löytyvät Finlexin säädöskäännöksistä. Rikosseuraamuslaitosta on pyydetty huolehtimaan siitä, että ulkomaalaiset vangit saavat tiedon oikeuksistaan käännösten avulla.

Ulkomaalaiset vangit kertovat heitä kuultaessa samoista asioista, kuin muutkin vangit eli esimerkiksi siitä, että tapaamiset eivät toteudu tai että suljettu osasto aiheuttaa ahdistusta. Sen sijaan valvontahenkilökunnan käyttäytyminen ulkomaalaisia kohtaan saa harvemmin kritiikkiä.

Rikosseuraamuslaitos on vuonna 2018 ilmoittanut kotisivuillaan julkaisseensa monikielisen perehdytysmateriaalin. Tähän liittyen on julkaistu videomuotoinen tulo-opas vankilaan tulijoille viidellä eri kielellä. Tavoitteena on, että vanki saa videolta riittävän perustiedon suljetun laitoksen toiminnasta, oikeuksistaan ja rangaistusajasta omalla kielellään. Helsingin vankilassa ei oltu tietoisia materiaalista marraskuussa tarkastuksella, joten tarkastajilla ei ollut tilaisuutta selvittää vankien kokemuksia tulo-oppaasta.

Vankien kuljetus junalla

Vanginkuljetusreitti alkaa Helsingistä ja päättyy Ouluun. Matkan kesto on lähes yhdeksän tuntia. Matkan keston osalta on otettava huomioon myös, että lähtöasemalta kuljetukseen tulevat vangit tuodaan junaan jo noin tuntia ennen sen lähtöaikaa, joten enimmillään vanki voi olla junassa kymmenisen tuntia. Tarkastajat matkustivat junassa noin tunnin ajan Helsingistä Lahteen. Tarkastuksen aikana haastateltiin neljää vankia. Vankeja oli kuljetuksessa tuossa vaiheessa viisi.

Sellien hanasta tulevan veden juomakelpoisuudesta saadut tiedot olivat ristiriitaisia. AOA totesi olevan syytä selvittää, onko sellien hanoista tuleva vesi juomakelpoista vai ei. Veden laatu oli tarpeen tutkia jo senkin vuoksi, että vaunuja oli käytetty noin 35 vuotta. AOA:n mukaan selleissä tulisi olla vangeille ilmoitus, voiko hanavettä käyttää juomavetenä vai ei.

AOA totesi, että vangeilla tuli ehdottomasti myös olla tieto siitä, että juomavettä oli saatavilla, tulipa se hanasta tai pullosta. Vankien mahdollisuus saada matkan aikana juomavettä tuli joka tapauksessa laittaa välittömästi kuntoon, tarvittaessa hankkimalla pullovettä vankien käyttöön. Asiasta oli tiedotettava riittävän selvästi ja ottaen huomioon myös suomen kieltä taitamattomat vangit.

Rikosseuraamuslaitos ilmoitti, että välittömänä toimenpiteenä vankien käyttöön oli järjestetty juomavettä pulloissa ja ryhdytty valmistelemaan tiedotetta asiasta. Lisäksi tiedotteessa ilmoitetaan, että hanoista tulevaa vettä ei tule juoda, koska sen laatua selvitetään. Tiedote vankivaunun matkustajille laaditaan kahdeksalla eri kielellä.

AOA ei pitänyt vankien ihmisarvoa kunnioittavana kohteluna, että heidän oli asioitava wc:ssä muiden vankien läsnä ollessa. Tämä loukkasi vakavasti myös vangin yksityiselämän suojaa. Tilanne oli halventava paitsi wc:tä käyttävän vangin myös muiden sellissä olevien vankien kannalta ottaen huomioon sellien huomattavan ahtauden sekä heikon ilmanvaihdon. Rikosseuraamuslaitoksen lausunnossa suunniteltu näkö- tai roiskesuoja ei muuttanut tilannetta. AOA totesi, ettei hänellä ole perusteita epäillä vartijoiden kertomaa siitä, että vanki pääsi pyynnöstä käyttämään wc:tä yksin. Tilanne, jossa vangit eivät tiedä tästä mahdollisuudesta, vastaa kuitenkin sitä, ettei mahdollisuutta ole. Asiasta tuli tiedottaa riittävän selvästi ja ottaen huomioon myös suomen kieltä taitamattomat vangit.

Rikosseuraamuslaitos ilmoitti ryhtyneensä valmistelemaan tiedotetta vankivaunun selleihin siitä, että vartijoilta voi pyytää pääsyä käyttämään erillistä wc-tilaa yksin. Tästä tullaan jatkossa kertomaan myös suullisesti kaikille kuljetettaville.

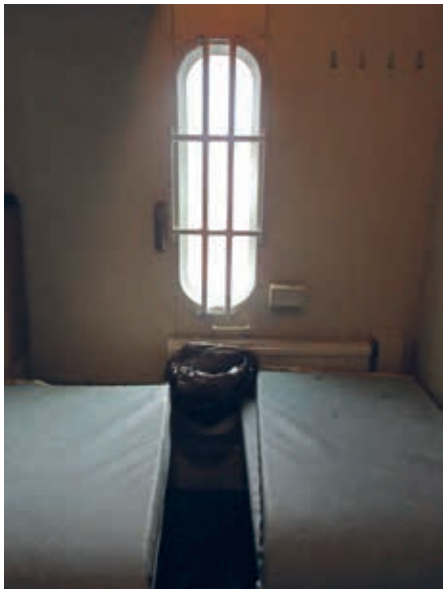
AOA piti tarpeellisena, että vankivaunun hälytys- ja muiden teknisten laitteiden toimintakunto tarkastetaan säännönmukaisesti, mieluiten aina kuljetuksen päätyttyä. Myös siisteydestä ja esimerkiksi patjojen kunnosta tuli pitää parempaa huolta. AOA kehotti selvittämään, oliko sellien kuumuudelle tehtävissä mitään. Myös ilmanvaihtokanavien puhdistustarvetta oli syytä selvittää.

Rikosseuraamuslaitos ilmoitti, että jatkossa wc- ja vartijakutsujen toimivuus tarkastetaan säännöllisesti. VR oli ollut yhteydessä vankivaunun siivouksen hoitavaan yritykseen siisteystason nostamiseksi. Välittömänä toimenpiteenä seinien töhryt oli poistettu. VR ilmoitti uusivansa vankivaunujen patjat ja ryhtyvänsä ilmanvaihtokanavien säännölliseen nuohoamiseen. Lisäksi kartoitetaan toimenpiteitä, jolla olisi mahdollista helpottaa liiallista kuumuutta.

Tupakoimatonta vankia ei tule vastoin tahtoaan sijoittaa tupakoivien vankien kanssa samaan selliin. Kyseessä on asia, jota vangilta tulee tiedustella.

Rikosseuraamuslaitoksen strategiassa on asetettu tavoitteeksi savuton Rise vuonna 2020. Rikosseuraamuslaitoksen mukaan tässä hankkeessa tullaan ottamaan huomioon myös vankivaunun olosuhteet.

Vankivaunu Helsingin lähtöasemalla ja kuvia vaunun selleistä.



Vasemmalla kuva sellin wc:stä. Yläpuolella kuva vankivaunun juomavesisäiliöistä.

AOA kehotti harkitsemaan matkaeväiden määrällistä ja laadullista riittävyyttä. Erityisesti tulisi kiinnittää huomiota siihen, että sellaisten vankien, joiden terveydentila edellyttää tiettyä ruokavaliota (kuten diabeetikot), tarpeet on huomioitu.

Rikosseuraamuslaitos ilmoitti, että ruokahuoltoon oli tulossa kokonaisuudistus, jonka yhteydessä otetaan huomioon pöytäkirjassa mainitut asiat. Eväspussien sisältö tullaan uudistamaan ja uudistettu eväspussi saadaan käyttöön vuoden 2020 alussa.

AOA ei pitänyt asianmukaisena, että vankikuljetusvaunulla kuljetetaan vankeja, joilla on sellaisia sairauksia, jotka edellyttävät erityistä seurantaa ja joihin liittyy kohtausriski. Vangin terveysriskin arvioiminen ei kuulu kuljetuksista vastaaville vartijoille vaan terveydenhuollon ammattihenkilölle.

Erityistä tukea tarvitsevan vangin huomioiminen

Vankilassa ei välttämättä aina tiedetä vangin vammaisuudesta tai hänen toimintakykyynsä vaikuttavista häiriöistä – kuten lievä kehitysvamma tai autismin kirjoon kuuluvat kehityshäiriöt kuten Asperger, ADHD – ellei vanki itse anna tätä tietoa. Kuitenkin tällä tiedolla ja sillä, miten vamma tai häiriö vaikuttaa vangin elämään, on tärkeä merkitys siinä, minkälaisia tavoitteita vangille rangaistusajan suunnitelmassa asetetaan ja millä keinoilla hänellä on niihin mahdollista päästä. Tarkastajille jäi epäselväksi, miten vankiterveydenhuolto oli mukana rangaistusajan suunnitelman laatimisessa ja seurannassa silloin, kun kyse on vangista, joka tarvitsee erityistä tukea (5322/2018*).

Inva-selli sijaitsi vankilan tulo-osastolla. Osastolla ei ollut yhteisiä tiloja ja sellien ovia pidettiin suljettuina. Kaikki osaston selleihin sijoitetut vangit – myös inva-selliä käyttävä vanki – ruokailivat sellissään. Selleistä oli mahdollista päästä päivittäin ulkoiluun. AOA totesi, että inva-sellin sijainti tulo-osastolla tarkoitti käytännössä sitä, että liikuntaesteinen vanki joudutaan aina asuttamaan suljetulle osastolle, vaikka hänet voitaisiin muuten sijoittaa avoimemmalle osastolle. Menettely liikuntaesteisen vangin sijoittelussa ei ollut vankeuslain mukaista (5322/2018*).

Positiivisia havaintoja ja hyviä käytänteitä

Vankilan laitosmyymälään oli kaikkien mahdollista päästä. Myös yksinäisyysrangaistusta suorittavat pääsivät itse käymään ostoksilla kerran viikossa. Kenenkään ei tarvinnut hoitaa asiointia tilauskupongilla (4653/2018*).

Loppuvuodesta 2017 Vantaan vankilaan tehdyllä tarkastuksella AOA:lle esiteltiin tapaajia ja erityisesti lapsia varten tehty kuvakirja ”Tervetuloa Vantaan vankilaan”. Kirjan avulla tapaajat saivat paremman käsityksen siitä, millaisissa olosuhteissa heidän läheisensä oli vankilassa ja siten voitiin osaltaan vähentää heidän huoliaan läheisensä tilanteesta. AOA piti kuvakirjan tekemistä vankilasta erittäin hyvänä ajatuksena ja toivoi käytännön omaksumista myös muissa vankiloissa (6206/2017*).

Vantaan vankilassa oli laadittu myös keittokirja (”Konnakokin kokkausopas”), jossa opastettiin vankeja tekemään ruokaa laitosmyymälästä saatavista tuotteista. Useampi vanki osallistui kirjan tekemiseen ja talousmestari kokeili kaikkien reseptien toimivuuden. Ruuanlaittotaito on osa elämänhallintaa. AOA piti oppaan tekemistä erittäin hyvänä ajatuksena ja toivoi, että myös muissa vankiloissa opas otettaisiin käyttöön tai laadittaisiin omia oppaita (6206/2017*).

3.5.12 ULKOMAALAISASIAT

Suomessa oli vuoden 2018 lopussa noin 10 700 turvapaikanhakijaa ja heistä enemmistö majoittui 43 vastaanottokeskuksessa. Lisäksi oli kuusi yksin tulleille alaikäisille tarkoitettua yksikköä. Keskusten lisäksi hakijoita asuu yksityismajoituksessa. Turvapaikanhakija voidaan ulkomaalaislain 121 §:n nojalla ottaa säilöön esimerkiksi henkilöllisyyden selvittämiseksi tai maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Suomessa toimii

Ylhäällä Helsingin vankilan opetuskeittiö. Vasemmalla Pyhäselän vankilan laitosmyymälä "Pyhiksen puoti".

kaksi ulkomaalaisten säilöönottoyksikköä, Joutsenossa ja Helsingin Metsälässä. Molemmat ovat nykyisin Maahanmuuttoviraston alaisia yksiköitä sen jälkeen, kun Metsälän säilöönottoyksikkö siirtyi 1.1.2018 Helsingin kaupungilta Maahanmuuttovirastolle. Joutsenon säilöönottoyksikössä on 68 paikkaa ja Metsälän säilöönottoyksikössä on 40 säilöönottopaikkaa.

Vastaanottokeskuksissa ja säilöönottoyksiköissä voi olla henkilöitä, jotka ovat joutuneet ihmiskaupan uhreiksi. Heidän tunnistamisensa on haastavaa. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä toimii Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä. Maahanmuuttoviraston tiedotteen mukaan vuonna 2018 auttamisjärjestelmään otettiin 163 uutta asiakasta, joista 52 on arvioitu joutuneen ihmiskauppaan viittaavan hyväksikäytön kohteeksi Suomessa. Kaikkiaan auttamisjärjestelmän palveluiden piirissä oli vuoden 2018 lopussa 455 henkilöä.

Oikeusasiamies ei valvo kansallisena valvontaelimenä ulkomaalaisten palautuslentoja, vaikka siihen olisikin toimivalta. Tämä johtuu siitä, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle on annettu erityistehtäväksi toimia maasta poistamisen valvojana. Sen sijaan oikeusasiamiehelle on tehty kanteluja, joissa on arvosteltu turvapaikanhakijoiden palautuslentoihin liittyviä asioita, kuten poliisin menettelyä. Kertomusvuonna tehtiin tarkastus Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisiin. Vastaanottokeskuksiin tehdyt tarkastukset on tehty tähän saakka oikeusasiamiehen mandaatilla. Tällaisesta esimerkkinä mainittakoon ennalta ilmoittamaton tarkastus Suomen Punaisen ristin ylläpitämään Lahden vastaanottokeskuksen tehostetun tuen yksikköön, jossa on 20 asiakaspaikkaa. Osasto on tarkoitettu aikuisille turvapaikanhakijoille, joilla on mielenterveys- tai päihdeongelmia. Turvapaikanhakijoihin liittyviä asioita selostetaan tarkemmin jaksossa 4.9 Ulkomaalaisasiat.

Tavoitteena on, että molemmissa säilöönottoyksiköissä käydään säännöllisesti. Kansallinen valvontaelin teki tarkastuskäynnin Metsälän säilöönottoyksikköön joulukuussa 2017 (6966/2017*) ja Joutsenon vastaanottokeskuksen säilöönottoyksikköön marraskuussa 2018 (5145/2018*). Seuraavat kannanotot ja suositukset koskevat Joutsenon säilöönottoyksikköä.

Yksityisyydensuoja eristystilan suihkutilassa

Edellisellä tarkastuskäynnillä oli kiinnitetty huomiota siihen, että eristyshuoneen valvontakamera oli asennettu siten, että sen antamasta kuvasta oli nähtävissä suihkussa olevan henkilön ylävartalo. OA ei ollut vakuuttunut siitä, että kameravalvonta oli välttämätöntä suihkutilassa. Maahanmuuttoviraston mukaan kameravalvontaa tarvittiin eri-

tyisesti itsetuhoisten asiakkaiden turvallisuuden vuoksi. Toinen tärkeä syy valvonnalle oli mahdollisen ilkivallan ehkäiseminen. OA:n kannanoton jälkeen suihkutilan kameravalvontaa muutettiin kuitenkin siten, että kuvassa ei enää näkynyt peseytyvän henkilön ylävartaloa. Lisäksi suihkutilan seinälle sijoitettiin kyltti, jossa kerrottiin kameravalvonnassa peitetyistä alueista. Suihkutilan kameravalvonta ei ollut tallentava.

OA totesi, että säilöönottolain perusteella säilöönottoyksikön kaikkia tiloja saa valvoa kameran välityksellä. Tietyissä tiloissa – kuten majoitus- sekä wc- ja suihkutiloissa – ei saa olla tallentavaa kameraa. Tästä poikkeuksena on tila, johon henkilö sijoitetaan erillään säilyttämisen ajaksi. Tätä tilaa ei katsota majoitustilaksi ja tilassa saa olla myös tallentava kamera. OA totesi, että millään muulla hallinnonalalla, jossa on tiloja, joissa voidaan pitää vapautensa menettäneitä, ei ole lakiin perustuvaa oikeutta käyttää teknistä valvontaa samassa laajuudessa kuin ulkomaalaisten säilöönottoyksikössä. Tämä koski niin psykiatrisia sairaaloita kuin vankiloita ja poliisin säilytystiloja. Kaikissa näissä eristetään myös itsetuhoisia henkilöitä ja henkilöitä, joiden kohdalla on kohonnut riski siitä, että he aiheuttavat aineellista vahinkoa.

OA ei ollut vakuuttunut siitä, että eristystilan suihkutilaa olisi välttämätöntä valvoa kameran välityksellä. Jos yksittäistapauksessa pidetään välttämättömänä henkilön jatkuvaa valvontaa hänen itsetuhoisuutensa vuoksi, OA piti parempana sitä, että valvonta tapahtuisi suihkutilanteessa henkilökohtaisesti.

OA piti tilannetta erittäin ongelmallisena erityisesti säilöönottoyksikköön sijoitettujen ulkomaalaisten yksityisyyden kannalta. Eristystilan wc- ja suihkutilaa voivat käyttää sekä nais- että miespuoliset säilöön otetut, jotka on sijoitettu erillään säilytettäväksi. Valvontaan osallistuu niin ikään nais- tai miespuolisia työntekijöitä. Valvottava ei ole tietoinen, kuka häntä valvoo eikä hän voi tietää, onko valvomossa useita henkilöitä valvomassa. Tietoisuus siitä, että häntä valvotaan myös suihkutilassa, voi vaikuttaa siihen, haluaako hän lainkaan peseytyä. OA ei ollut vakuuttunut myöskään siitä, että nyt tehdyt suihkutilan kameravalvonnan muutokset olivat riittävät suojaamaan tilan käyttäjän yksityisyyttä. Valvontanäkymästä voi päätellä, että suihkuun menoa on mahdollista seurata aina siihen saakka, kun henkilö seisoo suihkun alla.

Kameravalvonta eristystilan suihkutilassa.

Eristystilojen olosuhteet

Eristystilat olivat remontoituja ja siistejä, mutta hyvin askeettisia ja sellimäisiä. OA suositti, että säilöönottoyksikössä ryhdyttäisiin toimiin, jotta nykyisissä erillään säilyttämiseen tarkoitetuissa tiloissa turvattaisiin säilöön otetun asianmukainen, ihmisarvoinen kohtelu. Tilassa tulisi olla ainakin jonkinlainen taso, jonka päältä henkilöllä on mahdollista ruokailla. Vuoteena tarkoitettu ohut patja olisi hyvä vaihtaa korkeaksi sänkymäiseksi patjaksi. OA suositti myös hankkimaan eristystiloihin kellot, joita on turvallista käyttää ja joista vapautensa menettänyt voi seurata ajan kulumista.

Säilöönottoyksiköstä ilmoitettiin, että eristyshuoneisiin oli tilattu 30 cm korkeat turvasängyt sekä kuutiopöydät. Tiloihin hankitaan lisäksi turvalliset kellot.

Itsetuhoisuuden tunnistaminen ja itsemurhien ehkäisy

Säilöönottoyksikössä oli ollut vuoden aikana useita itsetuhoisuuteen liittyviä tapauksia ja yksi itsemurha. Tarkastuksen aikana säilöönottoyksikön johdolle välitettiin tietoa Rikosseuraamuslaitoksen itsemurhan ehkäisyä ja kiireellisen hoidon tarpeen arviointia koskevasta koulutusmateriaalista. Tarkastajille jäi vaikutelma, että säilöönottoyksikössä ei oltu tietoisia Maahanmuuttoviraston asiaan liittyvästä ohjeistuksesta.

OA suositti, että Maahanmuuttovirasto käy läpi itsemurhia koskevan ohjeistuksensa ja arvioi, onko siinä käyty riittävästi läpi itsemurhavaaran tunnistamista sekä työntekijöiden toimintaa, vastuunjakoa ja tiedonkulkua itsemurhien ehkäisemiseksi. Myös henkilökunnan kouluttamista itsemurhien ehkäisyyn ja tietoisuutta ohjeistuksesta olisi hyvä lisätä.

3.5.13 Sosiaalihuollon lasten ja nuorten yksiköt

Lastensuojelulain mukaan vain laitokseen tai vastaavaan sijoitettuun huostassa olevaan (mukaan lukien kiireellinen sijoitus) lapseen voidaan kohdistaa lain tarkoittamia rajoitustoimenpiteitä. Sijaishuoltoa antavat yksiköt voivat olla kuntien omia tai yksityisen palveluntuottajan ylläpitämiä yksiköitä, joista sijoituksesta vastuussa oleva kunta ostaa sijaishuoltoon liittyviä palveluita. Sijaishuoltoa antavia yksikköjä on Suomessa noin 770, joista noin 670 toimintayksikköä on yksityisten palveluntuottajien.

Kansallisen valvontaelimen tarkastuskäynnit ovat kohdistuneet yksinomaan laitoksiin tai vastaaviin. Lastensuojelutarkastuksilla kuullaan mahdollisimman montaa lasta eli lähtökohtaisesti kaikkia, jotka suostuvat keskustelemaan tarkastajien kanssa. Lapsia kuultaessa ilmoitetaan, että he voivat ottaa yhteyttä tarkastajiin, mikäli heihin kohdistetaan rangaistustoimia tai vastaavaa tarkastuksen johdosta. Myös henkilökuntaa muistutetaan tarkastuksen kuluessa vastatoimien kiellosta. Tämä mainitaan myös jokaisessa tarkastuspöytäkirjassa.

Tarkastukset ovat lähtökohtaisesti ennalta ilmoittamattomia ja kestoltaan 1–2 päivän mittaisia. Tarkastuksilla kiinnitetään erityisesti huomiota lapsiin kohdistuneisiin rajoitustoimenpiteisiin ja sitä koskevaan päätöksentekoon. Onko ylipäänsä tehty rajoituspäätös ja onko lasta kuultu sen yhteydessä. Myös päätösten tiedoksiannossa lapselle on ilmennyt puutteita. Myöskään rajoitustoimenpiteiden ja hyväksyttävien kasvatuskeinojen eroa ei aina tunnisteta. Lasta pyritään rajoittamaan kasvatukseen vedoten, vaikka usein tilanne edellyttäisi rajoituspäätöstä.

AOA on pitänyt välttämättömänä, että sijaishuoltoa valvovat viranomaiset reagoivat havaitessaan sijaishuoltopaikan toiminnassa sellaisia epäkohtia tai puutteita, jotka voivat vaikuttaa sijoitettujen lasten hoitoon tai huolenpitoon. Viranomaisten tulee ilmoittaa asiasta viipymättä sijoituskunnalle ja aluehallintovirastolle sekä tiedossaan oleville muille lapsia samaan sijaishuoltopaikkaan sijoittaneille kunnille. Myös sosiaalihuollon

alueellisesta ohjauksesta ja valvonnasta vastaavan aluehallintoviraston tulisi ilmoittaa erityisesti sijoittajakunnille havaitsemistaan epäkohdista.

Kaikki tarkastuspöytäkirjat lähetetään tarkastetulle kohteelle ja paikalliselle aluehallintovirastolle. Joskus pöytäkirja lähetetään tiedoksi myös Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle (Valvira), jolle kuuluu sosiaalihuollon valtakunnallinen ohjaus ja valvonta. Tarkastuksen jälkeen pöytäkirja lähetetään aina myös yksikköön lapsia sijoittaneille kunnille. AOA on pitänyt tarpeellisena, että myös yksikköön sijoitettujen lasten vastuusosiaalityöntekijät saavat tiedon tarkastushavainnoista ja suosituksista. AOA on edellyttänyt, että sosiaalityöntekijät keskustelevat pöytäkirjan sisällöstä sijoitetun lapsen kanssa.

AOA:n kannanottoihin suhtaudutaan laitoksissa pääsääntöisesti rakentavasti ja suosituksia noudatetaan. Usein laitokset reagoivat niihin jo siinä vaiheessa, kun laitoksen kanssa käydään vuoropuhelua tarkastuksen aikana tai kun sille lähetetään tarkastuspöytäkirjan luonnos kommentoitavaksi. Kertomusvuonna AOA on kuitenkin yhden laitoksen kohdalla joutunut poikkeuksellisesti kiinnittämään vakavaa huomiota sen velvollisuuteen noudattaa laillisuusvalvontaviranomaisen kannanottoja. Lisäksi AOA on kiinnittänyt laitoksen huomiota OA:n ja kansallisen valvontaelimen tiedonsaantioikeuteen. AOA on joutunut korostamaan, että lastensuojelulaitoksella on velvollisuus myötävaikuttaa siihen, että oikeusasiamies tai muut laillisuusvalvojat saavat kaikki tarkastuksen suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja että lasten oikeus tulla kuulluksi tarkastuksen aikana toteutuu tehokkaasti (1353/2018*). Tähän liittyviä asioita on käyty yksityiskohtaisemmin läpi lapsen oikeuksia koskevassa osiossa (kohta 4.12.2).

Myös vastatoimien kiellon perustetta ja merkitystä on jouduttu kertomusvuonna korostamaan. Lastensuojelulaitoksen kanssa käydyssä vuoropuhelussa on ilmennyt, että yksikön työntekijät eivät ole ymmärtäneet YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen sisältöä tältä osin ja pitäneet loukkaavana tarkastuspöytäkirjassa todettua vastatoimien kieltoa. AOA on todennut, että viime kädessä laitoksen johdon on huolehdittava siitä, että laitoksen työntekijät tuntevat toimintaansa liittyvän pakottavan lainsäädännön, eri valvontaviranomaisten tehtävät, niiden toiminnan ja toimivaltuudet sekä sen, että laitokseen voidaan tehdä myös ennalta ilmoittamaton tarkastuskäynti, jonka aikana tarkastajilla on oikeus keskustella laitokseen sijoitettujen henkilöiden kanssa. AOA on edellyttänyt, että laitos järjestää työntekijöilleen koulutusta näistä asioista (4099/2018*).

Lastensuojeluyksiköihin tehtiin kertomusvuonna 10 tarkastuskäyntiä. Kaksi näistä tarkastusta oli jatkokäyntejä. Kaikki tarkastukset olivat ennalta ilmoittamattomia – lukuun ottamatta yhtä jatkokäyntiä. Kahdella tarkastuksella oli mukana kokemusasiantuntija.

Tarkastuskohteet olivat seuraavat:

- Vuorelan koulukoti 24.1.2018, Nummela, sijoitettuja lapsia 26, valtion ylläpitämä (356/2018)
- Vuorelan koulukodin jatkokäynti 31.1.2018 (846/2018*)
- Lastenkoti Sutelakoti, Anttola 27.3.2018, 5 paikkaa, yksityinen palveluntuottaja (1605/2018*)
- Lastenkoti Rivakka 28.3.2018, Hirvensalmi, 12 paikkaa, yksityinen palveluntuottaja (1606/2018)
- Koulukoti Pohjolakoti 17.–18.4.2018, Muhos, sijoitettuja lapsia 35, yksityisen yhdistyksen ylläpitämä (1353/2018)
- Lastensuojeluyksikkö Sassikoti 3.5.2018, Sastamala, 6 paikkaa, yksityinen palveluntuottaja (2248/2018)
- Lastenkoti Salmilan jatkokäynti 19.3.2018, Kajaani, 14 paikkaa, kunnan ylläpitämä (1455/2018)
- Lastensuojeluyksikkö Jussin kodit 20.-21.11.2018, Haukipudas, 16 sijoitettua lasta, yksityinen palveluntuottaja (4099/2018*)
- Erityislastensuojeluyksikkö Loikalan kartano 23.10.2018, Mankala, 14 paikkaa, yksityinen palveluntuottaja (5377/2018)
- Ojantakasen perhekoti 20.-21.11.2018, Pulkkila, sijoitettuja lapsia 16, yksityinen palveluntuottaja (5916/2018)

Koulukoti Pohjolankotiin tehty tarkastuskäynti johti siihen, että AOA määräsi toimitettavaksi esitutkinnan tarkastushavaintojen johdosta. Tarkastushavainnot johtivat myös lastensuojelulain kiireelliseen uudistamiseen (HE 237/2018 vp).

Rajoitustoimenpiteet ja kasvatukselliset rajat ovat eri asioita

Rajoitustoimenpiteet koskevat aina yksilön jonkun perusoikeuden rajoittamista. Niiden tarkoitus on turvata huostaanoton tarkoituksen toteutuminen ja samalla lapsen itsensä tai jonkun toisen henkilön suojaaminen. Rajoitustoimenpiteiden käyttöä harkittaessa on aina yksilöllisesti harkittava, missä laajuudessa lasten perusoikeuksiin on välttämätöntä puuttua. Rajoitustoimenpiteitä voidaan käyttää vain lastensuojelulain tarkoittamissa tilanteissa ja laissa säädetyillä edellytyksillä. Rajoitustoimenpiteitä ei voi käyttää kaavamaisesti, kaikkia sijoitettuja lapsia koskevina kasvatuskeinoina. Rajoitustoimenpiteitä ei voida myöskään koskaan käyttää rangaistuksena.

Käytettävissä olevista keinoista on aina valittava lapsen itsemääräämisoikeutta tai muuta perusoikeutta kulloinkin vähiten rajoittava toimenpide. Mikäli rajoitustoimenpiteitä lievemmät keinot ovat riittäviä, rajoitustoimenpiteisiin ei saa turvautua lainkaan. Toimenpiteet on aina toteutettava mahdollisimman turvallisesti ja lapsen ihmisarvoa kunnioittaen.

Lapsen hoitoon ja kasvatukseen kuuluu myös kasvatuksellisten rajojen asettaminen lapselle. Kasvatukselliset rajat on pidettävä erillään lastensuojelulain tarkoittamista rajoitustoimenpiteistä. Kasvatuksellisilla rajoilla ei puututa lapsen perus- ja ihmisoikeuksiin, vaan niissä on kyse lapsen päivittäisen hoidon ja huolenpidon järjestämisestä ja lapsen kasvun ja kehityksen tukemisesta. Kasvatuksellisten keinojen tarkoitus, niiden kesto ja intensiteetti eivät voi olla samoja kuin lastensuojelulaissa tarkoitettujen rajoitustoimenpiteiden.

Rajoituspäätösten tekeminen

Rajoitustoimenpiteistä tulee aina tehdä erillinen päätös, jossa laissa säädettyjen edellytysten täyttyminen arvioidaan yksilöllisesti. Sijaishuoltopaikan on varmistettava, että tämä toteutuu jokaisen käytetyn rajoitustoimenpiteen kohdalla.

AOA kiinnitti koulukodin huomiota siihen, että rajoitustoimenpiteitä ei voida käyttää keinona toisen rajoitustoimenpiteen toteuttamiselle. Esimerkiksi lapsen kiinnipidolla ei ole mahdollista toteuttaa lapsen henkilöntarkastusta. Myös rajoitustoimenpiteiden kirjaamiseen kiinnitettiin huomiota (1353/2018*).

AOA piti tärkeänä, että sijaishuoltopaikka laatii erityisen suunnitelman, jolla voidaan tukea lasten itsemääräämisoikeuden toteutumista ja vaikuttaa hyvän kohtelun vaatimusten toteutumiseen. Suunnitelma voisi sisältää muun muassa, mitä lainmukaiset rajoitukset yksikössä käytännössä tarkoittavat, kuinka niitä käytännössä toteutetaan ja miten rajoitusten käyttämistä voidaan vähentää. Tällaisen suunnitelman tarkoituksena on osaltaan vähentää rajoitusten käytön tarvetta. Suunnitelma voi myös lisätä henkilökunnan ja sijoitettujen lasten tietämystä lainmukaisista ja hyväksyttävistä käytännöistä (4099/2018*).

Eristäminen

Lapsen eristämistä ei voida toteuttaa rangaistuksena lapsen käyttäytymisestä. Eristämisen on oltava kussakin tilanteessa välttämätöntä ja se on lopetettava heti, kun se ei enää ole välttämätöntä (1353* ja 4099/2018*).

Lapsen vastentahtoinen riisuminen ja pukeminen ei ole sallittua lastensuojelulain nojalla. AOA edellytti, että koulukodissa luovutaan lasten riisuttamisesta eristämistilaan viedessä. Jatkossa eristämiseen vieminen ja mahdollinen siihen liittyvä henkilöntarkastus on tehtävä lapsen ihmisarvoa kunnioittaen siten, että lapsella on mahdollisuus suojata kehoaan tarkastuksen aikana. Lapsen eristämistä koskevaan päätökseen on kirjattava selkeästi eristämiseen johtanut tilanne ja lapsen käytös, eristämisen toteuttamistapa, miten eristämisen jatkamisen perusteita on eristämisen aikana arvioitu ja miten lapsen eristämisen lopettamiseen on päädytty. Mikäli lapsen eristämiseen liittyy kiinnipito tai henkilöntarkastus taikka henkilönkatsastus, tehdään näistä omat erilliset lain edellyttämät asiakirjat ja kirjaukset. Eristämistä koskevaan päätökseen on lisäksi kirjattava kaikkien eristämiseen osallistuneiden henkilöiden nimet. Koulukodin velvollisuutena oli varmistaa,

Eristystila koulukoti Pohjolakodissa.

etteivät laitoksen ulkopuoliset henkilöt ”uhkaile” lapsia laittomilla toimenpiteillä tai rajoitustoimenpiteillä, joita heillä ei ole edes toimivaltaa toteuttaa (1353/2018*).

AOA edellytti, että koulukoti luopuu eristämistä muistuttavista käytännöistä. Näitä olivat ainakin lasten sulkeminen omaan huoneeseen ohjaajien antamien kirjallisten tehtävien tekemisen ajaksi, lasten sosiaalisten suhteiden perusteeton katkaiseminen ja rangaistuksena toteutetut eriytetyt ruokailut (1353/2018*).

Koulukodin tuli varmistaa, että lapsen eristämisestä ilmoitetaan aina viipymättä lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle (1353/2018*).

AOA suositteli, että yhden yksikön eristämistiloihin asennetaan kello, josta lapsella on mahdollisuus seurata ajan kulumista. Lisäksi hän suositteli, että eristämistilaan hankitaan paksumpi ja sänkymäisempi patja (1353/2018*).

Erästä lasta kuultaessa ilmeni, että lapsi oli eristyksen jälkeen joutunut yöpymään karussa ”putkatiloja” muistuttavassa eristystilassa kolme yötä. AOA piti menettelyä lasta alistavana ja kiinnitti koulukodin vakavaa huomiota sen velvollisuuteen järjestää lapselle sijaishuoltoa turvallisella tavalla (356/2018*).

Lastensuojeluyksikön tuli varmistaa, ettei lapsen eristämiseen osallistu laitoksen ulkopuolisia henkilöitä. AOA suositteli, että yksikkö ryhtyy kiireellisiin toimiin eristämistilan siirtämiseksi sopivampaan paikkaan (4099/2018*).

Yhteydenpidon rajoittaminen

Lastensuojelulain mukaan lapselle on sijaishuollossa turvattava hänen kehityksensä kannalta tärkeät, jatkuvat ja turvalliset ihmissuhteet. Jos yhteydenpidosta ei päästä sopimukseen, lapsen ja hänelle läheisten yhteydenpitoa voidaan rajoittaa vain lastensuojelulaista ilmenevin perustein. Päätösvalta asiassa on sosiaalityöntekijällä – ei sijaishuoltopaikalla. Yhteydenpidon rajoittamisesta tulee aina tehdä valituskelpoinen päätös.

AOA on korostanut kannanotoissaan, että jos lapsen liikkumisvapautta on rajoitettu ja samalla rajoitetaan lapsen oikeutta aiemmin sovittuun yhteydenpitoon – kuten aiemmin sovittu kotiloma – tulee asiassa erikseen arvioida, onko lain mukaisia edellytyksiä tehdä yhteydenpidon rajoittamisesta päätös (356* ja 1353/2018*).

Lapsen omaa matkapuhelinta ei voida ottaa laitoksen haltuun varmuuden vuoksi tai rangaistuksena. Laitoksen johtajalla ei ole lastensuojelulain mukaan toimivaltaa tehdä yhteydenpidon rajoittamisen jatkamista koskevaa päätöstä (1353/2018*).

Lasten sovittuja kotilomia ei voida peruuttaa pelkästään suullisella ilmoituksella. Lomien siirtäminen ja niiden peruuttaminen edellyttävät aina ennen päätöksentekoa yhteydenottoa lapsen asioista vastaavaan sosiaalityöntekijään (4099/2018*).

Liikkumisvapauden rajoittaminen

Liikkumisvapautta koskevasta rajoituksesta on kysymys silloin, kun yleisesti hyväksyttävään tavanomaiseen kasvatukseen liittyvien rajojen ohella lasta estetään poistumasta laitoksesta tai häneltä otetaan pois mahdollisuus osallistua vapaasti esimerkiksi harrastustoimintaan tai muihin normaaleihin toimintoihin laitoksessa tai laitoksen ulkopuolella. Liikkumisvapauden rajoittamisena pidetään myös sitä, jos lapsella on lupa liikkua vain yhdessä työntekijän kanssa. Liikkumisvapauden rajoittamisesta tulee aina tehdä kirjallinen päätös, josta on mahdollisuus valittaa.

Lasten liikkuminen oli rajattu joko itsenäisesti toteutettuun lyhyeen ulkoiluaikaan tai siten, että lapsi sai poistua yksiköstä vain aikuisen seurassa. Jokaisessa koulukodin yksikössä toteutettiin lasten liikkumisvapauden rajoittamista ilman, että siitä olisi tehty päätös. Oikeus lenkkeihin oli mahdollista menettää tai niitä saatettiin lyhentää rangaistuksena lapsen käyttäytymisestä. Liikkumista koskevien sääntöjen mielivaltaisuutta korosti se, että useat laitokseen sijoitetut lapset, joiden liikkumista laitoksessa oloaikana rajoitettiin voimakkaasti, saivat kuitenkin viikonloppuisin matkustaa itsenäisesti kotilomille. AOA korosti, että lapsen liikkumisvapauden rajoittamista ei voida käyttää rangaistuksena lapsen käyttäytymisestä. Hän piti koulukodissa käytössä olevia lapsen liikkumisvapautta rajoittavia sääntöjä lakiin perustumattomina (1353/2018*).

Lasten vapaa-ajan liikkumista oli voimakkaasti rajoitettu ilman, että siitä olisi tehty yksilökohtaisia päätöksiä. Lapset eivät saaneet poistua laitoksen rajaamalta ulkoilualueelta ja lasten liikkuminen laitoksen ulkopuolella oli valvottua. Lasten liikkumista koskevat rajoitukset saattoivat olla laissa säädettyä liikkumisvapauden rajoittamista, jolloin niistä tuli tehdä päätös (356/2018*).

AOA piti lastensuojeluyksikön käytössä olevia lapsen liikkumisvapautta rajoittavia sääntöjä – kuten yksin ulkoilua ja siihen liittyvää lapsen sosiaalisten suhteiden katkaisua – lakiin perustumattomina. Liikkumisvapauden rajoituksen aikana on myös turvattava erityisesti lapsen mahdollisuus koulunkäyntiin. Mikäli se ei ole mahdollista, tulee päätöksessä ilmetä tällaiselle rajoitukselle yksilölliset perusteet (4099/2018*).

Henkilönkatsastus ja -tarkastus

Lapsen asiakirjoihin on merkittävä, mikä on ollut laissa tarkoitettu henkilönkatsastuksen tai tarkastuksen tekemiseen johtanut ”perusteltu syy epäillä”. Kysymys on aina yksilöllisestä perusteesta, joka tulee arvioida jokaisen lapsen osalta erikseen. Lisäksi lapsen asiakirjoissa tulee kuvailla, millä tavalla henkilöntarkastus ja henkilönkatsastus on käytännössä toteutettu.

AOA on edellyttänyt, että henkilöntarkastusta ja henkilönkatsastusta tehtäessä otetaan huomioon lapsen ikä, sukupuoli, kehitystaso, lapsen yksilölliset ominaisuudet sekä uskonto ja kulttuuritausta. Toteuttamistavan tulee olla sellainen, jolla mahdollisimman vähän aiheutetaan lapselle haittaa (1353* ja 4099/2018*).

Koulukodin on varmistettava, ettei henkilöntarkastukseen ja henkilönkatsastukseen osallistu laitoksen ulkopuolisia henkilöitä, joilla ei ole toimivaltaa niihin osallistua. AOA piti lapsen oikeusturvan kannalta olennaisena, että mikäli lapsi antaa positiivisen seulanäytteen ja kiistää tuloksen, lähetetään lapsen antama näyte poikkeuksetta laboratorioon tarkastukseen (1353/2018*).

Postin ja huoneen tarkastaminen

AOA on edellyttänyt, että kun tarkastetaan lapselle osoitettua postia tai hänen huonettaan, tälle tulee olla laissa tarkoitettu peruste, joka on arvioitava yksilöllisesti ja asianmukaisesti kirjattava lapsen asiakirjoihin. Säännönmukainen lapsen postin tarkastaminen ilman konkreettista epäilyä siitä, että postilähetys sisältäisi lastensuojelulaissa tarkoitettuja aineita tai esineitä, ei ole sallittua.

AOA kiinnitti huomiota siihen, että lapsella on oikeus tietää tarkastuksen syy ja oikeus olla läsnä tarkastusta suoritettaessa (1353* ja 4099/2018*).

Rangaistuksenluonteiset rajoitustoimet

AOA piti rangaistuksen luonteisena *"aikaistettua huoneeseen menoa"* silloin kun se toteutettiin kaavamaisesti seuraamuksena pienestäkin lapsen laiminlyönnistä tai muusta hänen menettelystään. Toisaalta oli ymmärrettävää, mihin käytännöllä pyrittiin kasvatuksellisesti. Sääntöjen ja rajoitusten tuli olla kuitenkin oikeassa suhteessa niiden tavoitteeseen. Tämä tarkoitti muun muassa sitä, että kasvatukselliset säännöt ja lapselle asetettavat rajat eivät saa mennä pidemmälle eivätkä kestää kauemmin, kuin on välttämätöntä niiden hyväksyttävän tavoitteen toteuttamiseksi. Kasvatukseen liittyvät säännöt eivät myöskään saa olla mielivaltaisia tai liiallisia. Niiden käytössä tulee aina huomioida lapsen ikä ja kehitystaso sekä muut lapsen yksilölliset tarpeet ja olosuhteet (356/2018*).

AOA piti koulukodin menettelyjä *kiinnipitoihin* ryhtymisessä ja niiden toteuttamisessa lainvastaisina. Lapsen kiinnipitoon ei voida ryhtyä lapsen tottelemattomuuden tai passiivisen vastarinnan murtamiseksi. Kiinnipidon on oltava kussakin tilanteessa välttämätöntä eikä sitä voida koskaan käyttää rangaistuksena. AOA edellytti, että koulukodissa kiinnitetään erityistä huomiota sen eri yksiköissä oleviin toimintakulttuureihin (1353/2018*).

AOA edellytti, että lapsia *alistavasta ja nöyryyttävästä* menettelystä kirjallisten tehtävien tekemisessä luovutaan välittömästi. Mikäli lapselle annetaan kirjallisia tehtäviä, tulee niillä olla aidosti kasvatuksellinen tavoite ja tarkoitus, ja niiden tulee tosiasiassa olla lapselle hyödyllisiä. Tehtävien tekeminen ei saa koskaan aiheuttaa lapselle ja hänen kehitykselleen haittaa (1353/2018*).

Kaikkiin lapsiin kohdistuvaa seuraamusta – *"joukkorangaistusta"* – ei voitu pitää hyväksyttävänä kasvatuskeinona. AOA edellytti, että kaikista koulukodin käytössä olevista joukkorangaistuksista luovutaan (1353/2018*).

AOA edellytti, että *lapsia alistavista ja nöyryyttävistä säännöistä ja rangaistuksista* luovutaan. Lapsen huostaanotto ja sijaishuoltoon sijoittaminen ei ole lapselle rangaistus. Lastensuojelun tarkoituksena on suojella lasta ja samalla turvata lapselle mahdollisimman tavallinen lapsuus ja nuoruus (1353/2018*).

AOA edellytti, että jatkossa *lasten omaisuutta otetaan haltuun* vain laissa säädettyjen edellytyksien täyttyessä ja haltuunotoista tehdään lain edellyttämät päätökset. Haltuunottoa ei voida koskaan käyttää rangaistuksena (1353* ja 4099/2018*).

Perusopetuslain mukaiset kurinpitokeinot

AOA kiinnitti koulukodin huomiota siihen, että koulussa sovelletaan perusopetuslakia. Tämä tarkoitti sitä, että koulupäivän aikana käytettävissä on ainoastaan perusopetuslain mukaiset kurinpitokeinot (1353/2018*).

Oppilaille tehtiin säännönmukaisesti tarkastuksia sellaisten esineiden löytämiseksi, jotka eivät kuuluneet perusopetuslain 29 §:n soveltamisalaan. AOA piti myös ongelmallisena sitä, ettei tarkastuksen perustetta millään tavoin kirjattu koulun tai oppilaan asiakirjoihin. Kirjausten puuttuessa oli mahdotonta selvittää jälkikäteen tarkastusten tekemisen oikeutusta ja sitä, millä tavoin tarkastus oli tehty. AOA piti välttämättömänä, että tarkastusten syy ilmoitetaan aina oppilaalle siten kuin perusopetuslaissa on nimenomaisesti säädetty. Tarkastukset kohdistettiin koulussa myös koulukodin ulkopuolelta tulevaan koulussa opiskelevaan lapseen. Tarkastukset tehtiin joka aamu ennen koulupäivän aloitusta. Perusopetuslaki edellyttää kuitenkin säännöksessä tarkoitettua "ilmeisyyttä" tarkastuksen suorittamiseksi (356/2018*).

Ennen koulupäivän alkua tehdyille tarkastuksille oli hankittu oppilaan vanhempien ja sosiaalityöntekijän suostumus. AOA piti hyvin ongelmallisena sellaista näkemystä tai menettelyä, jonka mukaan lapsen suojattuun oikeuspiiriin olisi mahdollista puuttua hänen oman ja hänen huoltajiensa, saati sosiaalityöntekijän, suostumuksen perusteella. Suostumuksen aidon vapaaehtoisuuden takaaminen alaikäisen kohdalla on aina ongelmallista. Lastensuojeluyksikössä lapsi voi esimerkiksi pelätä joutuvansa rajoitustoimenpiteiden kohteeksi, ellei hän suostu oikeuksiensa rajoittamiseen vapaaehtoisesti. On siten suhtauduttava torjuvasti tarkastuksen tekemiseen – ja sen laajentamiseen esimerkiksi nuuskan löytämiseksi – pelkästään suostumuksen perusteella (356/2018*).

AOA kiinnitti aluehallintoviraston huomiota yleisesti siihen, että lastensuojelulain 80 §:n mukaan niiden erityisenä tehtävänä oli valvoa rajoi-

Ojantakasen perhekodin koulussa saadaan pienryhmäopetusta.

tustoimenpiteiden käyttöä lastensuojelulaitoksissa. AOA kiinnitti myös aluehallintovirastojen huomiota säännöksessä niille asetettuun mahdollisuuteen varata lapselle tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun aluehallintoviraston edustajien kanssa. AOA päätti ottaa omana aloitteenaan selvitettäväksi, mihin toimenpiteisiin pöytäkirjassa esitettyjen havaintojen ja kannanottojen johdosta Terveyden ja hyvinvoinnin laitos valtion koulukotien valvovana viranomaisena ja opetushallitus perusopetuksen osalta ryhtyy (356/2018*).

AOA totesi, ettei menettely, jossa kouluaikana tapahtuneet asiat vaikuttavat lapsen vapaa-aikaan sijaishuollossa, perustu perusopetuslakiin. AOA päätti pyytää koulukodilta selvitystä asiasta (356/2018*).

Lapsen oikeus ilmaista mielipiteensä ja vaikuttaa arkeensa

AOA edellytti, että koulukoti turvaa jatkossa sijoitettujen lasten mahdollisuudet osallistumiseen ja vaikuttamiseen heitä koskevissa asioissa. Lapsen oma mielipide tulee selvittää ja ottaa aidosti huomioon niin hallinnollisia päätöksiä tehtäessä kuin sijaishuoltoa päivittäin toteutettaessakin. Lapselle ei saa koitua seuraamuksia oman mielipiteensä ilmaisemisesta. Lapsen sijaishuoltopaikan on pystyttävä luomaan laitokseen kodinomainen ilmapiiri, jossa lapsi kokee olevansa turvassa ja jossa lapsi pystyy luottamuksellisesti keskustelemaan hänen arkeensa kuuluvien sijaishuoltopaikan aikuisten kanssa ilman pelkoa seuraamuksista (1353* ja 4099/2018*).

AOA piti erityisen huolestuttavana lasten asiakasasiakirjoista ja heidän kertomuksistaan välittyvää kuvaa siitä, että koulukodissa lasten pyrkimyksiä vaikuttaa omaan arkeensa pidetään ei-toivottavana käytöksenä, koska yksiköissä aikuiset tekevät kaikki päätökset ja määrittelevät sen, mitä lapsi voi kussakin tilanteessa tehdä ja miten hänen tulee käyttäytyä. Lapsella tulisi kuitenkin olla mahdollisuus vaikuttaa hänen arkensa käytäntöihin ja keskustella niistä häntä hoitavien henkilöiden kanssa. AOA kiinnitti huomiota siihen, että lapsilla on oikeus harrastaa. Laitoksen velvollisuutena on tukea, kannustaa ja käytännössä järjestää lapselle harrastusmahdollisuuksia (1353/2018*).

Lapsen oikeus tavata sosiaalityöntekijäänsä

Lastensuojelulaitokseen sijoitetulla lapsella on ehdoton oikeus halutessaan keskustella oman sosiaalityöntekijänsä kanssa luottamuksellisesti. AOA edellytti, ettei lapsen oikeutta keskustella oman sosiaalityöntekijänsä kanssa enää rajoiteta, ja että keskustelujen luottamuksellisuutta jatkossa kunnioitetaan. Hyvänä ja lapsen oikeuksia toteuttavana ja niitä edistävänä menettelynä oli pidettävä sitä, että niin laitos, kuin sosiaalityöntekijä, kirjaavat lapsen asiakirjoihin, milloin sosiaalityöntekijä on tavannut lasta ja miten tapaaminen on toteutettu. Lisäksi tulisi kirjata, onko tapaaminen järjestetty kahden kesken henkilökohtaisena. AOA suositteli, että koulukodissa kehitetään käytäntöjä, joilla varmistetaan lapsen mahdollisuudet saattaa oma mielipiteensä sijaishuoltonsa sujuvuudesta kuukausittain oman sosiaalityöntekijän tietoon (1353/2018*).

AOA päätti pyytää lapsia lastensuojeluyksikköön sijoittaneita kuntia ilmoittamaan, millä tavoin lapsen asioista vastaavilla sosiaalityöntekijöillä on tosiasiassa mahdollisuus suorittaa heille laissa säädetyt tehtävät. Lisäksi AOA pyysi, että jokainen yksikköön lapsia sijoittanut lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä tapaa sijoittamansa lap-

sen ja selvittää lapselle tarkastuspöytäkirjan sisällön ja merkityksen. Sosiaalityöntekijän on tarjottava lapselle mahdollisuus keskusteluun kahden kesken. Edellä mainitussa ilmoituksessa on myös selvitettävä, milloin ja miten pöytäkirjasta on keskusteltu lapsen kanssa (4099/2018*).

Työntekijöiden käyttäytyminen

Koulukodin huomiota kiinnitettiin työntekijöiden asianmukaiseen käyttäytymiseen lasten kuulemisissa tuotujen asioiden johdosta. AOA totesi, että myös viranomaisen toimeksiannosta toimivan, kuten yksityisen lastensuojelulaitoksen työntekijöiden, on käyttäydyttävä asiallisesti ja käytettävä sellaista kieltä ja sellaisia ilmaisuja, jotka ovat hyvän tavan mukaisia ja lasta kunnioittavia. Lastensuojelulaitoksen henkilökunnan kasvatustyö antaa laitokseen sijoitetulle lapselle esimerkkejä siitä, miten aikuiset eri tilanteissa käyttäytyvät. Tämän vuoksi laitoksen hoitotyöstä vastaavien henkilöiden ja laitoksessa työskentelevien tulee toimia siten, että sijoitetut lapset voivat omaksua laitoksessa asiallisia käyttäytymismalleja ja hyviä tapoja (1353/2018*).

3.5.14 SOSIAALIHUOLLON VANHUSTEN YKSIKÖT

Tavoitteena on, että vanhus asuu omassa kodissaan tarvitsemansa kotihoidon avun turvin. Sitten kun tämä ei ole enää mahdollista, vanhus siirtyy laitokseen tai hoiva- ja asumisyksikköön, joissa hän saa ympärivuorokautisesti hoitoa. Tähän sisältyy myös tarvittaessa saattohoito. Suomessa on lähes 2 200 vanhuksille tarkoitettua ympärivuorokautisen hoidon yksikköä. Tänä päivänä ketään ei hoideta missään yksikössä vanhuuden takia. Monisairaiden vanhusten hoito on terveydenhoitoa ja hoivaa joko sosiaalihuollon tai terveydenhuollon yksikössä. Tarkastukset kohdistetaan ensisijaisesti muistisairaille henkilöille ympärivuorokautista hoitoa tarjoaviin suljettuihin yksiköihin ja psykogeriatrisiin yksiköihin, joissa käytetään rajoitustoimenpiteitä. Tavoitteena on, että samalla paikkakunnalla käydään sekä yksityisten että julkisten

Taasiakoti tarjoaa ympärivuorokautista tehostettua palveluasumista ikäihmisille. Siellä asuu myös kaksi kissaa.

palvelujen tarjoajien yksiköissä. Tällöin on mahdollista tehdä havaintoja mahdollisista eroavaisuuksista palvelutasolla. Vuonna 2018 tarkastusten painopiste oli kuntien omissa yksiköissä.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa, myös vanhuspalvelussa, edellytetään yksiköltä omavalvontasuunnitelmaa. Siihen kirjataan keskeiset toimenpiteet, joilla palvelujen tuottajat itse valvovat toimintayksikköjään, henkilökunnan toimintaa sekä tuottamiensa palvelujen laatua. Henkilökunnalla on sosiaalihuollossa lakiin perustuva velvollisuus ilmoittaa hoivassa havaitsemistaan epäkohdista. Kaikki kielteiset seuraamukset huolen esittäjää kohtaan on kielletty.

Vanhusten yksiköihin tehtävillä tarkastuksilla kiinnitetään erityistä huomiota rajoitustoimenpiteiden käyttöön. Ongelmalliseksi niiden käytön tekee se, että muistisairaiden vanhusten rajoittamisesta ei ole edelleenkään lainsäädäntöä. Perustuslain mukaan tällaisten toimenpiteiden olisi kuitenkin perustuttava lakiin. Oikeusasiamies on useissa kannanotoissaan edellyttänyt, että vanhuksiin kohdistuvista rajoitustoimenpiteistä tulee säätää lailla. Oikeusasiamies on katsonut, että niin kauan kuin rajoitustoimista ei ole olemassa lainsäädäntöä, tulisi niiden käytön kuitenkin olla läpinäkyvää ja ihmisarvoa kunnioittavaa. Vähimmäisvaatimuksena tulisi huomioida se, mitä esimerkiksi mielenterveyslaissa säädetään tahdosta riippumattomassa hoidossa olevaan potilaaseen

kohdistuvista rajoitustoimenpiteistä. Tarkastuksilla kiinnitetäänkin huomiota muun muassa rajoitustoimien kestoon, kirjaamiseen ja päätöksentekoon.

Kaikki tarkastuksista laaditut pöytäkirjat julkaistaan oikeusasiamiehen verkkosivuilla. Tarkastuspöytäkirjojen julkistamisella tiedotetaan yleisesti, että yksikön toimintaa valvotaan. Toisaalta niiden kautta asukkaat, omaiset ja työntekijät saavat tietoa tarkastuksella tehdyistä havainnoista. Tarkastuksella voidaan myös edellyttää, että pöytäkirjan tulee olla yksikön ilmoitustaululla kaikkien luettavana kolmen kuukauden ajan. Tavoitteena on, että asukkaat, omaiset ja muut tahot ilmoittaisivat näkymättömäksi jääneistä epäkohdista valvoville viranomaisille.

Tarkastusvuonna kaikki vanhusten yksiköihin tehdyt tarkastukset tehtiin kansallisen valvontaelimen mandaatilla. Vuonna 2018 näihin kohteisiin tehtiin 11 tarkastusta, joista yksi kohdistui yksityisen palveluntarjoajan yksikköön. Kaikki tarkastukset olivat ennalta ilmoittamattomia. Yksi tarkastuksista oli jatkokäynti ja se tehtiin ilta-aikaan.

Tarkastuskohteet, havainnot ja suositukset on esitelty vanhusten oikeuksia koskevassa jaksossa 4.13.

3.5.15 KEHITYSVAMMAISTEN JA VAMMAISTEN HENKILÖIDEN ASUMISYKSIKÖT

Valtioneuvoston vuoden 2012 periaatepäätöksessä kehitysvammaisten henkilöiden yksilöllisestä asumisesta ja palvelujen turvaamisesta asetettiin päämääräksi, että vuoden 2020 jälkeen kukaan vammainen henkilö ei asu laitoksessa. Kehitysvammaliiton ilmoituksen mukaan viime vuosina kasvussa ovat olleet erityisesti ympärivuorokautisesti tuetun, ns. autetun asumisen sekä tuetun asumisen asiakasmäärät. Vastaavasti kehitysvammalaitoksissa pitkäaikaisesti asuvien määrä on vähentynyt. Vaikka suunta on ollut oikea, vaikuttaisi siltä, että laitosasumista ei saada vielä tavoiteajassa lopetettua. Kehitysvammaisille tarkoitettuja tehostetun palvelun yksiköitä on eri lähteistä saadun tiedon mukaan hieman alle 1 000, joista noin 400 on yksityisen palveluntuottajan yksiköitä. Laitoshoitoa antavia yksiköitä on 26 ja niistä 11 on yksityisen palveluntuottajan. Suurimmassa osassa näissä käytetään rajoitustoimenpiteitä.

Vammaisten henkilöiden laitoshoito- ja asumispalveluyksikköjen tarkastuksilla kiinnitetään erityisesti huomiota kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (kehitysvammalaki) säädettyjen (10.6.2016 voimaan tulleiden) rajoitustoimenpiteiden käyttöön, kirjaamiseen sekä päätöksenteko- ja muutoksenhakumenettelyihin. Kehitysvammalain esitöiden mukaan rajoitustoimenpiteen käytön tulisi olla aidosti poikkeuksellinen ja viimesijainen keino. Jos erityishuollossa olevaan henkilöön joudutaan toistuvasti kohdistamaan rajoitustoimenpiteitä, olisi arvioitava, onko kyseinen yksikkö hänelle sopiva ja tarkoituksenmukainen paikka. Yksikön toimintakäytännöt tulisi aina arvioida myös kokonaisuutena. Rajoitustoimenpidettä voitaisiin käyttää ainoastaan silloin, kun se on välttämätöntä toisen, rajoituksen kohteena olevaa perusoikeutta painavamman perusoikeuden turvaamiseksi. Rajoitustoimenpiteeseen ei näin ollen koskaan saisi turvautua kurinpidollisessa tai kasvatuksellisessa tarkoituksessa. Tarkastuksilla arvioidaan rajoitustoimien lisäksi asumisolosuhteita, toimitilojen esteettömyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta sekä kiinnitetään huomiota siihen, miten vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeus ja heidän osallistumisen mahdollisuudet toteutuvat ja saavatko he riittävästi apua ja hoitoa.

YK:n vammaissopimuksen ratifioinnin myötä (10.6.2016) eduskunnan oikeusasiamiehestä tuli osa yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaista rakennetta, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista. Tätä oikeusasiamiehen erityistehtävää sekä tarkastushavaintoja esteettömyydestä ja saavutettavuudesta käsitellään yksityiskohtaisemmin jaksossa 3.4.

Kehitysvammaisten ja vammaisten henkilöiden asumisyksiköiden tarkastuskohteita oli 12. Kaksi kohteista oli vammaisille henkilöille tarkoitettuja, ympärivuorokautista asumispalvelua tarjoavia yksiköitä. Toinen näistä oli tarkoitettu henkilöille, joilla on merkittäviä toiminnan rajoitteita, jotka johtuvat päihderiippuvuudesta ja/tai mielenterveyden häiriöistä ja joilla on sosiaalisia ongelmia ja heikentyneet kognitiiviset valmiudet. Toinen oli tarkoitettu alle 65-vuotiaille fyysisesti ja/

tai psyykkisesti toimintarajoitteisille henkilöille. Muut tarkastetut kohteet olivat kehitysvammaisille henkilöille tarkoitettuja yksiköitä. Tahdosta riippumattomassa erityishuollossa olevia vammaisia henkilöitä oli neljässä tarkastetussa asumisyksikössä. Tarkastuksista enemmistö (7) oli ennalta ilmoittamattomia. Tarkastuskohteista neljä oli yksityisen palveluntuottajan yksiköitä.

Tarkastuskohteet olivat seuraavat:

- Esperi Hoitokoti Narikka 19.3.2018, Järvenpää, 24 paikkaa, yksityinen palveluntuottaja (1376/2018*)
- Lintukorven Validia-talo 25.4.2018, Espoo, 21 paikkaa, yksityinen palveluntuottaja (1871/2018*)
- Attendo palvelukoti Valkamahovi 4.7.2018, Helsinki, kolmessa ryhmäkodissa yhteensä 45 asukasta, yksityinen palveluntuottaja (3351/2018)
- Kolpeneen palvelukeskuksen kuntayhtymä / Palvelukoti Metsärinne 20.9.2018, Rovaniemi, 17 paikkaa, kunnan ylläpitämä (3375/2018)
- Rinnekotisäätiön Pipolakodin asumisyksiköt 6.7.2018, Karjalohja, 20 paikkaa, yksityinen palveluntuottaja (3524/2018)
- Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kehitysvammahuolto / Aikuisten kuntoutusyksikkö 11.–12.12.2018, Oulu, 12 paikkaa, kunnan ylläpitämä (4639/2018)
- Kuumaniemen ryhmäkoti, Kemijärvi 20.9.2018, 12 paikkaa, kaupungin ylläpitämä (4665/2018)
- Kolpeneen palvelukeskuksen kuntayhtymä / Asumispalvelut 21.9.2018, Rovaniemi, 9 ryhmäasuntoa ja 4 asuntoa, kunnan ylläpitämä (4701/2018)
- Kolpeneen palvelukeskuksen kuntayhtymä / Mäntyrinne ja Mustikkarinne 20.–21.9.2018, Rovaniemi, yhteensä 26 paikkaa, kunnan ylläpitämä (4880/2018)
- Kolpeneen palvelukeskuksen kuntayhtymä / Kuntoutuskeskus Vuoma 21.9.2018, Rovaniemi, 15 paikkaa, kunnan ylläpitämä (5028/2018)
- Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kehitysvammahuolto / Lasten ja nuorten kuntoutusyksikkö 11.–12.12.2018, Oulu, yhteensä 10 paikkaa, kunnan ylläpitämä (6388/2018)
- Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kehitysvammahuolto / Lounastuuli 11.–12.12.2018, Oulu, 8 paikkaa, kunnan ylläpitämä (6389/2018)

Äänieristettyjä tuoleja Kolpeneen palvelukeskuksen kuntayhtymässä.

Kaikkiaan kuudelle tarkastukselle osallistui ulkopuolisena asiantuntijana kehitysvammalääkäri. Yhdellä tarkastuksella oli mukana ulkopuolisena asiantuntijana Ihmisoikeuskeskuksen (VIOK) asiantuntija. Lisäksi Ihmisoikeuskeskuksen asiantuntijoita on osallistunut joillekin tarkastuksille. Seuraavassa esitellään joitakin keskeisiä kannanottoja ja suosituksia. Osa liittyy vuonna 2017 tehtyihin tarkastuksiin, joita koskevat kannanotot on annettu vuonna 2018.

Häkkisängyn käyttö

Kehitysvammaisten henkilöiden laitos- ja asumisyksiköihin tehdyn tarkastuksen yhteydessä havaittiin, että yhdellä osastolla oli käytössä häkkisänkyjä (cage bed). Vastaavanlaisia sänkyjä ei ole aiemmin havaittu oikeusasiamiehen tai kansallisen valvontaelimen tarkastuksilla.

Yhdellä alle 10-vuotiaalla lapsella sänkyä käytettiin ehkäisemään lapsen putoaminen sängystä epilepsiakohtauksen aikana. Kyseessä ei ollut tavanomainen pienille lapsille (0–3-vuotiaille) suunnattu pinnasänky vaan suurempi metallinen häkkisänky, jossa oli myös katto. Sängyn oli valmistanut paikallinen verstas. Samalla osastolla oli myös toisella lapsella häkkisänky käytössä. Sänkyjen käytöstä oli tehty kehitysvammalain edellyttämät rajoitustoimenpidepäätökset.

Kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimiva eurooppalainen komitea (CPT) on todennut, että häkkisänkyjen käyttöä voidaan pitää ihmisarvoa loukkaavana ja niiden käyttö on lopetettava välittömästi. Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on todennut mietinnössään (StVM 4/2016 vp), että rajoittavien välineiden sijaan tulee käyttää ensisijaisesti muita keinoja aina, kun se on mahdollista. Rajoitustoimenpiteen sijaan voi olla mahdollista käyttää esimerkiksi matalaa ja leveää sänkyä tai sänkyä, jonka korkeutta voidaan säätää sähköisesti tilanteen ja tarpeen mukaan.

OA kehotti, että häkkisänkyjen käytöstä luovutaan ja niiden sijaan löydetään vaihtoehtoisia ratkaisuja. Kehitysvammahuollossa käytettävien rajoitustoimenpiteiden lainmukaisuus voidaan saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Viime kädessä tuomioistuin arvioi, onko rajoittavaa toimenpidettä tai välinettä pidettävä yksittäistapauksessa lainmukaisena. OA korosti myös, että rajoittavien välineiden on täytettävä terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetun lain mukaiset vaatimukset. Tällaisia voivat olla esimerkiksi sairaalasängyt, joissa on laidat (Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän Siun soten kehitysvammaisten henkilöiden laitos- ja asumisyksiköiden tarkastukset, 6311* ja 5920/2017).

Kuntayhtymä ilmoitti, että korkealaitaisten sänkyjen tilalle etsitään terveyden ja turvallisuuden vaarantumatta terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetun lain mukaiset vaatimukset täyttäviä sänkyjä.

Metallinen häkkisänky, jossa on katto.

Henkilöresurssien riittävyys

OA kiinnitti hoitokodin huomiota muun muassa siihen, että kehitysvammalain mukaan erityishuollon toimintayksikössä on oltava sen toimintaan ja erityishuollossa olevien henkilöiden erityisiin tarpeisiin nähden riittävä määrä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä ja muuta henkilökuntaa. OA piti myönteisenä sitä, että kaupunki valvoi alueellaan yksityisten asumisyksikköjen toimintaa ja henkilöstömitoituksen toteutumista (1376/2018*).

Yksikön henkilökunnan vaihtuvuus oli suuri. Osaltaan tilanteeseen saattoi vaikuttaa haastava työ ja työvoimapula. Tarkastajille muodostui kuva, että henkilöstö tarvitsi enemmän työnohjausta. Tarkastuksen aikana käydyissä keskusteluissa nousi esille myös jatkuva henkilöstövaje. Kiinnitettiin huomiota siihen, että toimintayksikössä tulee olla toiminnan edellyttämä henkilöstö (1871/2018*).

Asiakirjoista ilmeni, että yksikössä oli laskettu henkilövahvuuteen myös opiskelijat. OA kiinnitti yleisellä tasolla huomiota siihen, että opiskelija ei ole vielä sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö. Työnantajalla on vastuu siitä, että rajoitustoimenpiteiden käyttöön osallistuvat vain sellaiset henkilöt, joilla on tehtävään riittävät ammatilliset valmiudet. Opiskelijoiden kohdalla on arvioitava tarkkaan, riittääkö opiskelijan ammattitaito rajoitustoimenpiteeseen osallistumiseen. Rajoitustoimenpiteiden käyttö ei voi olla myöskään opiskelijoiden vastuulla, vaan tarvitaan ammattihenkilöiden ohjausta ja valvontaa. OA muistutti, että tilapäisesti sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön tehtävissä toimivaan opiskelijaan sovelletaan ammattihenkilöitä koskevia säännöksiä, joten heille voi tulla myös esimerkiksi seuraamuksia virheellisestä menettelystä (Vaalijalan kuntayhtymän aikuisten kuntoutusyksikön tarkastus, 7007/2017*).

Kuntoutusyksiköstä ilmoitettiin, että yksikön vahvuuteen lasketaan vain organisaation palkkaamat ja koulutuksessa olevat oppisopimusopiskelijat. Oppisopimusopiskelijat eivät osallistu rajoitustoimenpiteiden käyttöön.

Yksityisyyden toteutuminen asumisessa

OA on esittänyt, että jokaisella asumispalveluyksikössä asuvalla vammaisella henkilöllä olisi käytettävissään oma huone saniteettitiloineen.

Tarkastajat pitivät kodinomaisen asumisen järjestämisen ja yksityisyyden suojan turvaamisen näkökulmasta puutteena sitä, että kaikkien asukkaiden henkilökohtaisissa asunnoissa (huoneissa) ei ollut omia wc- ja suihkutiloja (1376/2018*).

Yksikössä oli kameravalvonta yhteisissä oleskelutiloissa, eristämistilassa ja käytävillä. OA totesi, että kameravalvonnalla puututaan aina henkilön yksityisyyteen ja sen käytön tulee aina olla välttämätöntä. Kameravalvonnan käyttöä ei voida perustella sillä, että yksikössä on vähän henkilökuntaa. Sen välttämättömyyttä tulee arvioida säännöllisesti siten, että arvioinnissa otetaan huomioon asukkaiden yksilölliset tarpeet (7007/2017*).

Itsemääräämisoikeus ja osallistumisen mahdollisuudet

Yksilön itsemääräämisoikeus on yksi YK:n vammaisyleissopimuksen kantavista periaatteista. Kehitysvammalain mukaan erityishuollossa olevalle henkilölle on turvattava mahdollisuus osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan.

OA:n mukaan lapsen tulisi lähtökohtaisesti voida käyttää omaa puhelintaan ikä- ja kehitystasonsa mukaisesti samalla tavoin kuin sellaiset lapset, jotka eivät ole kuntoutuksessa oppilaskodissa. Mikäli lapsen omistamat tekniset laitteet otetaan yksilöllisestä kasvatuksellisesta syystä oppilaskodin haltuun – esimerkiksi yön ajaksi – tulee siihen olla lapseen liittyvä erityinen syy. Tällaisena syynä voisi olla esimerkiksi se, että lapsi ei pysty lopettamaan puhelimen käyttöä tai että puhelin häiritsee hänen nukkumistaan. Oikeusasiamies korosti, että kasvatukseen liittyvät säännöt eivät saa olla liiallisia ja niiden käytössä tulee aina huomioida lapsen ikä ja kehitystaso sekä muut lapsen yksilölliset tarpeet ja olosuhteet (Vaalijalan kuntayhtymän Oppilaskoti Jolla, 6421/2017*).

Vammaisella henkilöllä on oikeus saada tietoa omista oikeuksistaan ja siitä, minkälaisia velvollisuuksia ja oikeuksia kuntoutusyksiköllä on kuntoutuksen ja hoidon järjestämisessä. OA piti tärkeänä, että kuntoutusyksikössä lisätään asiakkaiden tietoutta itsemääräämisoikeudesta ja heidän muista oikeuksistaan (7007/2017*).

Kuntoutusyksiköstä ilmoitettiin, että yksikössä oli tarkastuksen jälkeen alettu antaa asiakkaille tietoutta itsemääräämisoikeudesta sekä heidän muista oikeuksistaan. Asiakkaat voivat vapaasti esittää kysymyksiä ja ajatuksia organisaation itsemääräämisoikeusasiantuntijoille.

Turvahuoneen käyttö

Kehitysvammaisten erityishuollossa olevan henkilön rauhoittamiseksi voidaan käyttää turvahuonetta tilanteessa, jossa haastavasti käyttäytyvä henkilö muutoin todennäköisesti vaarantaisi oman terveytensä tai turvallisuutensa, muiden henkilöiden terveyden tai turvallisuuden taikka vahingoittaisi omaisuutta merkittävästi. Turvahuoneen käyttö edellyttää, että kehitysvammalaissa säädetyt edellytykset lyhytaikaiselle, enintään kaksi tuntia kestävälle, erillään pitämiselle täyttyvät. Turvahuonetta voitaisiin käyttää myös silloin, kun arvioidaan, että henkilön sulkeminen omaan huoneeseen aiheuttaa erillään pidettävälle henkilölle kielteisen tunnekokemuksen huoneestaan, jonka tulisi olla hänelle turvallinen ja miellyttävä paikka. Jos taas erillään pitämisen toteuttamisen asianomaisen henkilön omassa huoneessa arvioitaisiin vaikuttavan häntä tyynnyttävästi, oman huoneen käyttöä on pidettävä parempana vaihtoehtona.

Tarkastuksella tuli ilmi, että turvahuoneen käyttö oli yksikössä vähentynyt merkittävästi vuodesta 2016 lähtien. Vähentymisellä todettiin olevan yhteys kehitysvammalain 10.6.2016 voimaan tulleisiin muutoksiin. Lyhytaikainen erillään pitäminen saa kestää enintään kaksi tuntia ja lisäksi lain esitöissä todetaan, että mikäli asiakkaan erillään pitäminen omassa huoneessa vaikuttaa asiakasta tyynnyttävästi, on oman huoneen käyttö turvahuonetta parempi vaihtoehto. Kuntoutusyksikön tavoitteena oli, että haasteelliset tilanteet saataisiin käsiteltyä yksiköissä ilman, että turvahuoneeseen tarvitsisi turvautua. Mikäli eristämiseen joudutaan, on eristämiset yleensä pystytty purkamaan 1–2 tunnin kuluessa. Tätä on pyritty edistämään tekemällä konsultaatiokäyntejä eri yksiköihin ja lisäämällä resursseja ennakoivasti mahdollisiin kriisitilanteisiin (7007/2017*).

Ulkoilu

Kehitysvammaisen henkilön perustarpeista huolehtimisella tarkoitetaan esimerkiksi riittävästä liikunnasta tai ulkoilusta huolehtimista.

Asiakkaiden ja heidän lähiomaistensa keskusteluissa tuli esille, että asiakkaiden ulkoilusta ei aina tehty merkintää päivittäiskirjauksiin. Lisäksi tuli esille, että tutkimus- tai kuntoutusjakson alussa saatettiin säännönmukaisesti rajoittaa ulkoilua. OA korosti asukkaiden päivittäisen ulkoilun tärkeyttä osana sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa tarkoitettua laadultaan hyvää hoitoa. Riittävän ulkoilun huolehtimisessa on kyse perustarpeiden huolehtimisesta ja siten myös ihmisarvon kunnioittamisesta. OA suositti, että ulkoilu sisällytettäisiin asukkaan hoito- ja palvelusuunnitelmaan ja sen toteutumisesta tehtäisiin päivittäiskirjaus asiakaspapereihin (7007/2017*).

Kuntayhtymästä ilmoitettiin, että asiakkaiden ulkoilu kirjataan jatkossa asiakkaan henkilökohtaiseen kuntoutussuunnitelmaan. Päivittäisiin kirjauksiin merkitään selkeästi asiakkaan ulkoilut sekä myös asiakkaan mahdollinen kieltäytyminen ulkoilusta. Ulkoilumahdollisuuksia tarjotaan ja mahdollistetaan päivittäin.

Asiakkaiden ja läheisten kuuleminen

Asiakkaiden läheisten kanssa käydyissä keskusteluissa tuli esille, että omaiset eivät olleet aina tyytyväisiä siihen, miten oppilaskodin henkilökunta oli kuullut heitä asiakkaan hoitoon liittyvissä asioissa. Lisäksi keskusteluissa tuli esille epätietoisuus ylipäätään oppilaskodin käytännöistä ja siitä, mitä lapsen kuntoutus käytännössä sisältää. OA arvioi, että oppilaskodin ja omaisten yhteistyö ei ollut aina tapahtunut parhaalla mahdollisella ta-

valla. OA suositti oppilaskotia jatkossa kiinnittämään yhteistyöhön huomiota (6421/2017*).

Tarkastuksen jälkeen erään asiakkaan läheinen toimitti kirjeen, jossa hän toi esille kokemiaan epäkohtia. Kirje lähetettiin tiedoksi kuntoutusyksikölle huomioon otettavaksi oman toiminnan arvioinnissa ja kehittämisessä. Yksikön omavalvontasuunnitelmassa oli yhtenä kehittämissuunnitelman kohtana mainittu asiakaspalautejärjestelmän kehittäminen. OA kannusti yksikköä kehittämään asiakaspalautejärjestelmää (7007/2017*).

Tarkastuksen jälkeen saatiin yksiköltä selvitys, jonka mukaan organisaatiossa oli kehitetty yhtenäistä palautejärjestelmää. Yksikössä kerätään asiakkailta ja heidän läheisiltään jatkuvaa palautetta erilliseen palautevihkoon, mikä käydään viikoittain läpi työpaikkakokouksessa ja otetaan myös huomioon toiminnassa. Lisäksi palautetta kerätään erillisellä lomakkeella. Sidosryhmiä sekä asiakkaiden lähiverkostoa kannustetaan antamaan palautetta.

Vartijoiden käyttö

Yksityisen palveluntarjoajan asumispalveluyksikössä oli käytössä ympärivuorokautinen vartiointipalvelu. Henkilökunnan antaman tiedon mukaan vartija voitiin kutsua paikalle, mikäli asukas käyttäytyy esimerkiksi päihtymyksen vuoksi epäasiallisesti tai uhkaavasti, eikä suostu poistumaan yhteisistä tiloista puhumalla. Vartija voi henkilökunnan mukaan tarvittaessa käyttää fyysisiä keinoja asukkaan ohjaamiseksi esimerkiksi omaan asuntoonsa. Jos asukkaalla havaitaan laittomia päihdeaineita, kuten huumeita, niin paikalle kutsutaan poliisi. Tarkastuksen jälkeen annetussa selvityksessä täsmennettiin, että vartijapalvelu oli hankittu henkilökunnan turvaksi. Vartijat voivat olla apuna asiakkaan rauhoittamisessa jo läsnäololla, mutta heillä ei ollut oikeutta käyttää fyysisiä keinoja asiakkaan ohjaamiseksi omaan asuntoon. Yksikön palveluesimiehen mukaan henkilökunnan kanssa käydään vielä uudelleen läpi vartijapalvelun tarkoitus ja toimivaltuudet.

OA katsoi, että palveluasumisyksikön yleisissä tiloissa voidaan käyttää vartijoita yksityisiä turvallisuuspalveluja koskevan lainsäädännön mukaisiin tehtäviin. Kyse on siitä, millaisia tehtäviä vartijoiden tai järjestyksenvalvojien suorittamiseksi annetaan ja riittävätkö vartijoiden toimivaltuudet palveluasumisyksikön tilaamien palvelujen suorittamiseksi. OA:n ratkaisukäytännössä on korostettu, että yksityiset vartijat eivät saa osallistua asiakkaan hoitoon liittyviin toimenpiteisiin, jotka on säädetty hoitohenkilökunnan tehtäväksi. Asiakkaan itsemääräämisoikeutta rajoittavia toimenpiteitä on pidettävä hoitoon liittyvinä tehtävinä, joihin vartijat eivät lähtökohtaisesti voi osallistua. Sitä vastoin vartijat voivat toimivaltansa puitteissa turvata esimerkiksi hoitohenkilökunnan koskemattomuutta ja työtehtävien turvallista suorittamista (1871/2018*).

3.5.16 TERVEYDENHUOLTO

Terveydenhuollon sektorilla ei ole käytettävissä tarkkaa lukumäärää niistä terveydenhuollon yksiköistä, jotka kuuluvat kansallisen valvontaelimen tarkastustoiminnan piiriin. Sosiaali- ja terveysministeriöstä saadun tiedon mukaan psykiatrisia yksiköitä, joissa käytetään pakkoa, olisi noin 50. Tämän lisäksi on muitakin terveydenhuollon yksikköjä kuin psykiatrista erikoissairaanhoitoa antavat yksiköt, joissa käytetään pakkoa (somaattisten sairaaloiden päivystykset) tai joissa hoidetaan vapautensa menettäneitä (Vankiterveydenhuollon yksikkö).

Terveydenhuollossa tehdään yhteistyötä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) ja aluehallintovirastojen kanssa. Ennen tarkastuskäyntiä ollaan säännönmukaisesti yhteydessä toimivaltaiseen aluehallintovirastoon, jotta saadaan tietoa valvontaviranomaisen havainnoista kohteesta. Viime vuosina on myös otettu tavaksi kutsua tarkastuksen loppukeskusteluun toimivaltaisen aluehallintoviraston aluehallintoylilääkäri. Aluehallintovirastolle toimitetaan myös aina tiedoksi lopullinen tarkastuspöytäkirja. Hyvänä esimerkkinä yhteistyöstä mainittakoon Kainuun keskussairaalan psykiatriaan tehty tarkastus. Loppukeskustelussa mukana ollut aluehallintoylilää-

käri kävi vielä erikseen kolmen ja viiden kuukauden kuluttua tarkastuksesta sairaalassa. Jälkimmäisellä käynnillä hän kävi läpi kansallisen valvontaelimen tarkastuspöytäkirjassa esitettyjä suosituksia sekä sairaalassa tehtyjä toimenpiteitä yhdessä tulosyksikön edustajien kanssa. Aluehallintoylilääkäri tiedotti havainnoistaan oikeusasiamiehelle.

Ennen tarkastusta ollaan myös taustatietojen saamiseksi yhteydessä terveydenhuollon yksikön potilasasiamieheen. Hänelle toimitetaan rutiinisti tiedoksi lopullinen tarkastuspöytäkirja.

Tarkastuskohteiden suuresta määrästä johtuen joudutaan tekemään priorisointia siitä, mihin rajalliset voimavarat kohdistetaan. Tarkastukset onkin suunnattu pääosin niihin yksiköihin, joissa käytetään eniten pakkoa ja joissa potilasmateriaali on haastavinta. Näitä ovat valtion oikeuspsykiatriset sairaalat (Niuvanniemen ja Vanhan Vaasan sairaalat) ja muut oikeuspsykiatrista hoitoa antavat yksiköt. Näihin kohteisiin pyritään tekemään säännöllisiä tarkastuksia, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että niissä käydään muutaman vuoden välein. Myös erityisen vaikeahoitoisten alaikäisten yksiköihin (Tampereen ja Kuopion yksiköt) on tavoitteena tehdä säännöllisesti tarkastuksia. Muuten tarkastuskohteen valintaan vaikuttaa se, milloin viimeksi yksikköön on tehty tarkastus ja onko yksiköstä tullut paljon kanteluita.

Terveydenhuollon yksiköihin tehtyihin tarkastuksiin osallistuu lähtökohtaisesti aina ulkopuolinen lääketieteen asiantuntija. Kertomusvuonna ainoastaan Vankiterveydenhuollon yksikköön (VTH) tehdyillä tarkastuksilla ei ollut mukana ulkopuolista asiantuntijaa. Lääketieteen asiantuntijan mukaantulo tarkastuksille on mahdollistanut sen, että tarkastuksilla on kyetty monipuolisemmin tarkastelemaan muun muassa rajoitustoimenpiteiden käyttöä ja niiden ehkäisemisen mahdollisuutta. Vuonna 2018 perehdytettiin lisäksi kaksi kokemusasiantuntijaa, joiden asiantuntemusta käytettiin neljällä terveydenhuollon tarkastuksella.

Psykiatristen yksiköiden tarkastukset tehdään nykyisin lähes poikkeuksetta ennalta ilmoittamatta. Yksilölle kuitenkin ilmoitetaan etukäteen kirjeellä siitä, että sinne tullaan tekemään tietyllä aikavälillä tarkastus. Tämä mahdollistaa sen, että yksikköä voidaan pyytää toimittamaan etukäteen materiaalia. Esimerkiksi psykiatrian yksiköitä on pyydetty toimittamaan joka osastolta luettelot, joista ilmenevät potilaiden keskeiset tiedot, kuten esimerkiksi sairaalaan tuloaika, oikeudellinen status, psykiatriset diagnoosit, merkittävät somaattiset diagnoosit. Luettelon avulla on mahdollista saada nopeasti jonkinlainen kokonaiskuva osaston potilaista. Tiedot helpottavat myös, kun valitaan haastatteluihin potilaita – esimerkiksi potilas, joka on tullut viimeksi tai joka on ollut osastolla pisimpään.

Hoitohenkilökunnalla on merkittävä rooli huonon kohtelun ennaltaehkäisyssä. Tämän vuoksi tarkastuksilla kiinnitetään paljon huomiota menettelytapoihin, käytettäviin lomakkeisiin sekä siihen, miten työntekijöitä on perehdytetty ja ohjeistettu.

Tarkastuspöytäkirjan luonnos – jossa esitetään OA:n alustavia kannanottoja ja suosituksia – lähetetään tarkastuskohteelle, jolla on mahdollisuus kommentoida luonnosta. Monesti terveydenhuollon yksikkö ilmoittaa jo tässä vaiheessa toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt OA:n alustavien suositusten johdosta. OA on pitänyt tätä hyvin myönteisenä ja osoituksena siitä, että rakentava vuoropuhelu toimii.

Kansallinen valvontaelin teki kaikkiaan 10 tarkastusta eri terveydenhuollon yksiköihin. Vankiterveydenhuoltoon tehdyistä tarkastuksista ilmoitettiin etukäteen. Muuten tarkastukset olivat edellä kerrotulla tavalla ennalta ilmoittamattomia tai täysin ennalta ilmoittamattomia. Isompiin kohteisiin tehtyjen tarkastusten kesto oli 2–3 päivää. Kansallisen valvontaelimen tekemien tarkastusten kohteet olivat seuraavat (kannanotoissa ja yksikön vastauksissa on selostettu myös Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän psykiatriaan tehtyä tarkastusta, 5338/2017*).

Tarkastuskohteet olivat seuraavat:
- VTH:n Keravan poliklinikka 30.1.2018 (450/2018*)
- Kainuun keskussairaalan psykiatria 19.–20.3.2018, 50 sairaansijaa (727/2018*)
- Kainuun keskussairaalan päivystyspoliklinikka 19.3.2018 (729/2018*)
- Pohjois-Karjalan keskussairaalan psykiatria 22.–24.5.2018, 97 sairaansijaa (1600/2018)
- Pohjois-Karjalan keskussairaalan päivystyspoliklinikka 23.5.2018 (1601/2018)

- Niuvanniemen sairaala 25.–27.9.2018, 297 sairaansijaa (3712/2018)
- Niuvanniemen sairaalan erityisen vaikeahoitoisten alaikäisten tutkimus- ja hoito-osasto (NEVA) 25.9.2018, 13 sairaansijaa (3713/2018)
- KYS Yhteispäivystys 26.9.2018 (4753/2018)
- VTH:n Pyhäselän poliklinikka 10.10.2018 (4986/2018*)
- VTH:n Helsingin poliklinikka 29.11.2018 (5323/2018)

Potilaan huonon kohtelun ehkäiseminen

Suljetuissa laitoksissa on aina niihin suljettujen henkilöiden kaltoin kohtelun vaara. Käytössä tulee olla ensisijaisesti kaltoin kohtelua ehkäiseviä rakenteita ja toimintatapoja. Yhtenä tällaisena on kaikkien tiedossa oleva kaltoin kohtelusta ilmoittamisen menettely.

OA:n mielestä yksikössä tulisi olla selkeä ohjeistus huonosta kohtelusta ilmoittamisesta ja siitä, miten ilmoitusten käsittely tapahtuu ja miten huonoon kohteluun puututaan. Tämä edellyttää samalla huonon kohtelun tunnistamista ja määrittelyä sekä toisaalta johdon selvää kannanottoa siitä, että huono kohtelu ei ole sallittua ja että siitä on tekijälle seuraamuksia. Kaikille sairaalassa työskenteleville – ei vain hoitohenkilökunnalle vaan myös muille ammattiryhmille ja sijaisena toimiville – tulisi antaa perehdytys ilmoitusmenettelystä. Myös potilaille ja heidän läheisilleen tulisi antaa tieto ohjeistuksesta. Samalla tulisi myös tehdä selväksi, että ilmoittamisesta ei saa koitua ilmoittajalle kielteisiä seurauksia (5338/2017*).

Kuntayhtymä ilmoitti, että sen kehittämisen ja potilasturvallisuuden yksikkö ryhtyy pohtimaan palautteessa mainittua ilmoitusmenettelyasiaa koko yhtymätasolla ja pyrkii löytämään siihen myös teknisen ratkaisun. Ennen tätä psykiatrian osastoyksiköissä on toistaiseksi sovittu, että huonoon kohteluun liittyvät asiat ilmoitetaan potilasasiamiehelle. Potilasasiamiehen on tarkoitus osallistua osastonhoitajakokoukseen, jossa tullaan keskustelemaan prosessista. Tämän jälkeen tämä tilapäinen, pelkästään psykiatrian osastoja koskeva prosessi ohjeistetaan yksiköihin.

Joensuussa nuorisopsykiatrian osaston eristystilassa oli maisematapetti, korkea patja ja kuutiopöytä.

Eristämistilat

Psykiatrisen sairaalan eristystilan tulee olla hyvässä kunnossa oleva ikkunallinen tila, puhdas, raikas, tuuletettu ja riittävän lämmin sekä asianmukaisin vuode- ja suojavaattein ja muutenkin varustettu (muun muassa kello). Potilaalla on myös aina oltava mahdollisuus saada yhteys soittokellolla tai muutoin hoitohenkilökuntaan. Tämän lisäksi tarkastuksilla on kiinnitetty huomiota eristystilan sisustukseen – erityisesti siihen, ettei potilaan tarvitse ruokailla tilassa seisten tai lattialla. Tarkastuspöytäkirjoissa on usein viitattu THL:n julkaisuun ”Pakon käytön vähentäminen ja turvallisuuden lisääminen psykiatrisessa hoidossa”, jossa on muun muassa käyty läpi eristyshuoneen sijaintia ja varustusta.

OA:n mukaan eristystilojen tulee olla turvallisia ja varustukseltaan asianmukaisia. Sairaalan huone-eristykseen tarkoitetut tilat muistuttivat enemmänkin poliisin putkaa kuin psykiatrisen potilaan eristämistilaa. OA piti nöyryyttävänä, jos eristetty potilas joutuu ruokailemaan lattialla istuen ohuella patjalla tai seisten – puhumattakaan siitä, jos hän joutuu syömään samalta lattialta tai patjalta, jonne hän on virtsannut tai ulostanut. Tilanne altistaa potilaat jatkuvaan halventavaan ja nöyryyttävään kohteluun, jota ei voida sallia missään olosuhteissa. OA piti mahdollisena, että

potilasta ei aina ehditä viemään wc:hen tai auttamaan tekemään tarpeitaan astiaan. Tällöinkin on huolehdittava siitä, että potilaan ei koskaan tarvitse ruokailla tai levätä alustalla, johon on joutunut ihmisen eritteitä. Vastuu tämän halventavan kohtelun lopettamisesta on sairaalan toiminnasta vastaavilla henkilöillä (5338/2017*).

Kuntayhtymä ilmoitti, että psykiatrian osastoyksiköt ryhtyvät toimiin, joilla eristämisen tilat saadaan asianmukaiselle tasolle. Tarkastuskäynnin jälkeen muun muassa kaikkiin eristystiloihin oli valmistunut kahdensuuntainen puheyhteys. Vuoden 2018 aikana oli tarkoitus saada kaikkiin eristystilojen oviin panssarilasit, jotka mahdollistavat ison näköyhteyden ulos eristyksestä välitilaan parantaen vuorovaikutusta hoitajiin. Lisäksi lattiapinnoitteet muutetaan pehmeämmiksi. Tämän lisäksi vuoden 2019 budjetointiin varataan määräraha wc-tilojen uudistamiseksi. Vuoden 2018 aikana kaikkiin eristyksiin tullaan hankkimaan korkea patja, kuutiopöytä sekä nojatuoli.

OA suositti, että käytössä olevien eristystilojen varustukseen, kalustukseen ja ulkoasuun kiinnitetään tarkempaa huomiota, unohtamatta kuitenkaan turvallisuusnäkökohtia. Kohennusta tilanteeseen oli mahdollista saada esimerkiksi pintoja maalaamalla ja pehmeillä kalusteilla. Ainakin ruokailua varten tuli olla käytettävissä kaluste siten, että ruokatarjotin on mahdollista asettaa muualle kuin sängylle tai lattialle. OA totesi, että on olemassa tarkoitukseen sopivia pehmeitä kalusteita, jotka kestävät eritteitä. OA kehotti poistamaan vaaraa aiheuttavat yksityiskohdat ja seinäkirjoitukset. Oli odotettavissa, että uudessa sairaalassa eristyshuoneiden kunto ja varustelu vastaavat niiltä edellytettävää tasoa. Koska tilojen käyttöönottoon oli vielä useampi vuosi ja asia oli potilaiden perusoikeuksien kannalta tärkeä, OA:n edellyttämiä muutoksia ei hänen mielestään voitu kuitenkaan tällä perusteella jättää tekemättä (727/2018*).

Kuntayhtymä ilmoitti, että eristyshuoneita oli alettu kunnostaa. Seinäpintoja oli maalattu ja terävät kourut irrotettu. Uudet, pehmeät ja eritteenkestävät kalusteet oli tilattu. Yhden eristyshuoneen oven ikkunaan oli asennettu kalvo yksityisyyttä suojaamaan. Huoneisiin oli myös hankittu soittokellojärjestelmä. Ruokailuun eristystilassa oli tilattu erillinen rullilla kulkeva pöytä, jotta potilaan ei tarvitse ruokailla sängyllä. Jokaisella eristetyllä potilaalla on mahdollisuus päästä eristyshuoneen yhteydessä sijaitsevaan wc:hen hoitajan/hoitajien läsnä ollessa. Yksityisyys pyritään turvaamaan mahdollisuuksien ja turvallisuuden mukaan. Henkilökunta tarjoaa aktiivisesti mahdollisuutta käydä wc:ssä. Mikäli potilas itse haluaa wc:hen, voi hän pyytää henkilökuntaa tai soittaa kelloa.

Potilaiden kohtelu eristyksessä

Eristetyn potilaan ihmisarvoiseen kohteluun ja laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon kuuluu, että potilaalla on aina mahdollisuus päästä wc:hen. Potilaalle tulee myös tarjota aktiivisesti mahdollisuutta päästä wc:hen ilman, että hänen tarvitsee sitä aina itse pyytää. Eristetyllä potilaalla tulee tästäkin syystä olla mahdollisuus saada viivytyksettä yhteys hoitohenkilökuntaan. OA on kannanotoissaan pitänyt epähumaanina ja nöyryyttävänä, jos potilaan ainoa keino saada yhteys hoitohenkilökuntaan on oveen jyskyttäminen tai huutaminen. Potilaalla tulee olla myös riittävä ja inhimillinen vaatetus.

OA kehotti kuntayhtymää vakavasti ryhtymään toimenpiteisiin, jotta eristettyjen potilaiden olosuhteet ja kohtelu saadaan sellaiselle tasolle, kuin mitä niiltä edellytetään. OA suositti, että eristetyn potilaan hoitoa koskevasta ohjeistuksesta välittyisi selkeämmin tavoite eristyspotilaiden ihmisarvoisesta kohtelusta. Tämä tarkoittaa ainakin sitä, että henkilökuntaa ohjeistettaisiin aktiivisesti huolehtimaan siitä, että kaikilla eristyspotilailla on mahdollisuus päästä wc:hen. Ohjeista voisi myös selkeämmin ilmetä se, miten potilaan henkilökohtainen valvonta toteutetaan. Ohjeisiin voisi lisätä erillisen maininnan siitä, miten hoitaja voisi avustaa potilasta ruokailussa ja varmistaa, ettei ruokailu tapahdu lattialta käsin tai seisten. Pelkät ohjeet eivät kuitenkaan riitä, vaan johdon tulisi varmistua siitä, että eristetyn potilaan hoitamiseen osallistuvat ovat niistä tietoisia ja noudattavat annettuja ohjeita (5338/2017*).

Kuntayhtymä ilmoitti, että eristämistä koskeva ohjeistus päivitetään OA:n suosituksen mukaiseksi. Elokuun 2018 loppuun mennessä oli tarkoitus laatia esitys siitä, miten tätä ja muutakin ohjeistoa sekä

lakeja koskevaa tietämystä ja koulutustasoa saadaan nostettua. Keinoiksi tähän on mietitty aihetta koskevaa lukupakettia sekä sähköistä tenttiä, jonka suorittamista edellytettäisiin osastoilla työskenneltäessä.

OA oli tyytyväinen kuntayhtymän ilmoittamiin toimenpiteisiin ja suunnitelmiin eristystilojen saattamiseksi asianmukaisiksi. OA piti tärkeänä, että sekä johdon että henkilökunnan tietämykseen lainsäädännöstä, ohjeistuksista ja kansallisista suosituksista tullaan kiinnittämään entistä enemmän huomiota. Selkeä ohjeistus ja erillinen koulutusohjelma ovat niitä keinoja, joilla saadaan vahvistettua erityisesti hoitohenkilökunnan osaamista haastavan potilaan kohtaamiseen.

Ohjeiden perusteella sai käsityksen, että potilaan luona ei välttämättä käydä vaan valvonta voi tapahtua myös käymällä ”oven takana”. OA ei pitänyt tällaista valvontaa sellaisena henkilökohtaisena valvontana, jota edellytetään eristetyn potilaan valvonnalta. Se – tai edes kahdensuuntainen puheyhteys – ei myöskään korvaa potilaan ja henkilökunnan välistä kontaktinpitoa. Potilaalla tulisi olla mahdollisuus keskustella hoitajan kanssa kasvokkain (5338/2017*).

OA ei pitänyt riittävänä sitä, että potilaalla on valvontakameran välityksellä huitomalla taikka ovea jyskyttämällä tai huutamalla mahdollisuus saada yhteys henkilökuntaan. Vähimmäisvaatimuksena voidaan tältä osin pitää eristyshuoneessa olevaa soittokelloa. Kaksisuuntaisen kommunikaation mahdollistava järjestelmä olisi asianmukainen tapa järjestää yhteydenpito (727/2018*).

AOA esitti hyvitystä eristetyn potilaan kohtelusta

AOA katsoi, että kantelijan kohtelussa eristyksen aikana oli kysymys ihmisarvon loukkaamisesta. CP-vammansa vuoksi liikuntarajoitteinen henkilö joutui psykiatrian osaston eristyshuoneessa ruokailemaan istumalla lattialla ohuella patjalla. Lisäksi ruokailuastiat ja -välineet olivat hänelle sopimattomat. Kantelijalla oli käytössä vaipat yli vuorokauden kestäneen eristyksen aikana. AOA esitti, että hyvinvointikuntayhtymä hyvittää kantelijalle häneen kohdistetut perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukset (3287/2017*).

Hyvinvointikuntayhtymä ilmoitti, että se maksaa kantelijalle 4 500 euron hyvityksen.

Pakon käytön vähentäminen

Jokaisessa psykiatrian yksikössä, jossa käytetään pakkoa, tulisi olla pakon käytön vähentämisen suunnitelma, jossa asetetaan määrällisiä ja laadullisia tavoitteita. Yhtä tärkeää on myös se, että suunnitelma saatetaan koko henkilökunnan tietoon ja että sen toteutumista jatkuvasti seurataan.

Sairaalassa ei ollut erillistä pakon käytön vähentämisen ohjelmaa. OA suositti, että sairaala seuraa jatkuvasti rajoitustoimenpiteiden käyttöä ja laatii pakon käytön vähentämistä koskevan ohjelman tai toimintaohjeen. Lisäksi hän suositti, että koko henkilökunta perehdytetään tähän (5338/2017*).

Kuntayhtymä ilmoitti, että aluehallintovirastolle tehtävien rajoitusilmoitusten lisäksi psykiatrian osastoille tullaan laatimaan rajoitusten käyttöä seuraava oma tilastointi sekä luodaan rajoitusten seurantamenettely. Tämän pohjatiedon saannin varmistuttua laaditaan pakon käytön vähentämistä koskeva ohjelma tavoitteineen. Osaksi tätä ohjelmaa kuuluu henkilökunnan perehdyttäminen tavoitteisiin sekä tehtäviin toimenpiteisiin. Lisäksi henkilökunnalle laaditaan toimintaohje eristämisten läpikäymisestä potilaan kanssa.

Tarkastuksen aikana ei voitu vakuuttua siitä, että rajoituksen käyttöä pyrittäisiin aktiivisesti vähentämään. Sairaalassa ei ollut erillistä pakon käytön vähentämisen ohjelmaa (727/2018*).

Kuntayhtymä ilmoitti, että rajoitteita ja niiden käyttöä sekä dokumentointia on käyty läpi henkilökunnan kanssa. Rajoituksia käytetään ainoastaan silloin kuin muut keinot ovat riittämättömiä. Henkilökuntaa on ohjeistettu dokumentoimaan tarkasti myös ennen rajoittamista tai eristämistä käytetyt vaihtoehtoiset keinot tilanteen ratkeamiseksi. Henkilökunnalle on alkamassa koulutus. Pakon käytön vähentämisestä ja turvallisuuden lisäämisestä psykiatrisella osastolla on myös oma ohjeistus, jonka jokainen henkilökuntaan kuuluva on lukenut ja kuitannut luetuksi. Pakon vähentämisestä ja rajoitus-

toimenpiteiden käytön seuraamisesta on suunnitteilla oma ohjelma. Psykiatrisella osastolla on käytössä psykiatrinen hoitotahto. Se on vapaaehtoinen ja kehitetty vahvistamaan potilaan itsemääräämisoikeutta tilanteissa, joissa hän ei itse kykene tekemään päätöksiä. Mikäli hoitotahto on tehty, se otetaan huomioon aina kun mahdollista. Uusissa potilasohjeissa informoidaan myös kirjallisesti mahdollisuudesta psykiatriseen hoitotahtoon.

Lepositeiden käyttö

Rajoitusohjeissa ei otettu kantaa, kuinka usein lääkärin tulee arvioida sidottua potilasta. Tarkastetuista potilasasiakirjoista ilmeni, että erään potilaan kohdalla lääkäri oli arvioinut sidotun potilaan tilaa vain kerran vuorokaudessa. OA piti tätä arviointiväliä liian pitkänä (727/2018*).

Kaikissa osaston eristyshuoneissa oli vakiovarusteena leposidesänky. Myös kaikkiin uusiin tilattaviin potilassänkyihin liittyi mahdollisuus lepositeiden asentamiseen. OA piti mahdollisena, että tämä johtaa siihen, että sitomisen kynnys madaltuu. Tarkasteltavana olleiden potilasasiakirjojen perusteella syntyi muutamien tilanteiden osalta vaikutelma sitomisen kynnyksen alhaisuudesta. Tästä esimerkkinä potilas, joka oli leposideeristyksen aikana päässyt välillä käymään tupakalla ja saunassa. OA korosti, että eristäminen ilman sitomista on mielenterveyslain mukaan ensisijainen vaihtoehto ja että sitomiseen voidaan ryhtyä vain, jolleivat muut toimenpiteet ole riittäviä (727/2018*).

Tarkastuksen aikana havaittiin, että potilaita saatettiin kuljettaa myös eristyshuoneen ulkopuolella lepositeissä siten, että lepositeet olivat kiinni raajoissa. Näin voitiin tehdä esimerkiksi vietäessä potilasta wc:hen tai tupakalle. OA katsoi, että potilaan liikuttamista lepositeet kiinnitettyinä voitiin pitää potilasta nöyryyttävänä. Se voi myös aiheuttaa ahdistusta muille potilaille. OA katsoi, että menettelyä tuli välttää, varsinkin jos potilas liikkui osaston yhteisissä tiloissa (727/2018*).

Eristyshuoneen leposidesänky Kajaanin keskussairaalassa.

Pakkolääkitys

Jos tahdosta riippumattomassa hoidossa tai tarkkailussa oleva potilas ei suostu ottamaan hänelle määrättyä lääkitystä, häntä voidaan lääkitä tahdosta riippumatta vain, jos lääkitsemättä jättäminen vakavasti vaarantaa hänen tai muiden terveyttä tai turvallisuutta. OA on 15.3.2018 ratkaisussaan (1496/2017*) ottanut kantaa potilaan lääkitsemiseen hänen tahdostaan riippumatta.

OA suositti, että tahdonvastaista lääkitystä koskevat päätökset perustellaan jatkossa huomioiden mielenterveyslain edellytykset. OA korosti, että potilaan psykoottisuutta ei voi pitää riittävänä pakkolääkitsemisen perusteena, koska kaikki tarkkailussa olevat ja hoitoon määrätyt potilaat kärsivät psykoosista. Potilasasiakirjoista tulisi myös ilmetä, miten potilasta on lääkityksen osalta kuultu tai syy, miksi kuulemista ei ole voitu tehdä (5338/2017*).

Kuntayhtymä ilmoitti, että psykiatrian sairaalan vastaava lääkäri oli aloittanut ohjeiston tarkentamisen. Tavoitteena oli arvioida rajoitustoimenpiteiden käyttöä tarkemmin sekä kirjata systemaattisemmin rajoituksiin johtaneita syitä. Erityistä huomiota tullaan kiinnittämään tahdonvastaisen lääkityksen käyttöön sekä eristystilanteiden kirjaamiseen.

Potilasasiakirjoista ilmeni, että psykiatrisella osastolla käytettiin tahdosta riippumatonta lääkehoitoa. Lääkkeen antamista oli perusteltu sillä, että se oli ”välttämätöntä”, mutta potilas-asiakirjamerkinnästä puuttui tarkempi arvio siitä, täyttyivätkö mielenterveyslain edellytykset lääkkeen antamiselle (lääkitsemättä jättäminen vakavasti vaarantaa potilaan tai muiden terveyttä tai turvallisuutta). OA suositti, että tahdonvastaisen lääkityksen arviointi tapahtuu jatkossa mielenterveyslain edellyttämällä tavalla ja että edellytysten täyttyminen dokumentoidaan potilasasiakirjoihin (727/2018*).

Kuntayhtymä ilmoitti, että henkilökuntaa oli ohjeistettu dokumentoimaan tarkasti kaikki tahdosta riippumattomaan lääkkeen antoon liittyen.

Hoidon laatu ja hoitokulttuuri

OA suositti lisäämään kuntoutusosaston viihtyisyyttä siten, että tilat tukevat paremmin kuntoutumista. On olemassa tarkoitukseen sopivia kalusteita, jotka kestävät eritteitä. OA piti kuntoutusosaston hoitoympäristön puutteita vakavina ja kehotti ryhtymään toimenpiteisiin, jotta ympäristö saadaan siltä edellytettävälle tasolle. OA katsoi, että tässä tilanteessa ei ollut riittävää jäädä odottamaan tilanteen korjaantumista uuden sairaalarakennuksen myötä vuonna 2021 (727/2018*). Tarkastajien havaintojen mukaan kuntoutusosaston potilaiden hoitoajat olivat pitkiä ja suuri osa vaikutti tarvitsevan etupäässä hoivaa, eikä niinkään kuntouttavaa hoitoa. Vaikutelmana olikin, että osaston potilaista suuri osa ei ollut oikeanlaisessa tai tarkoituksenmukaisessa hoitopaikassa. Tarjolla oli varsin niukasti kuntouttavaa toimintaa. OA kehotti vakavasti ryhtymään toimenpiteisiin, jotta potilaiden hoito ja olosuhteet saadaan sellaiselle tasolle kuin niiltä edellytetään. OA piti tarpeellisena, että kunkin potilaan osalta arvioidaan erikseen, onko kyseinen hoitopaikka hänelle oikea ja tarkoituksenmukainen (727/2018*).

Tarkastajien havaintojen mukaan kuntoutusosaston yhteisissä tiloissa tai potilaiden keskuudessa näkyi vähän hoitohenkilökuntaa. Potilaat kävivät koputtamassa kanslian suljettuun oveen, mikäli heillä oli asiaa hoitajille. Hoitajien työskentely vaikutti keskittyvän suhteettoman paljon kansliaan potilaiden parissa työskentelyn sijaan. Hoitajien työtapa vaikutti myös tehtäväkeskeiseltä. Tarkastajien havaintojen ja potilaiden kertoman mukaan hoitajat eivät olleet aloitteellisia tai aktiivisia potilaskontakteissa. OA suositti, että osastolla jatketaan työtä, jossa arvioidaan hoitokulttuuria sekä mahdollisuuksia vähentää hoitohenkilökunnan työn keskittymistä kansliaan. OA kannusti harkitsemaan, voisiko kanslian ja osaston tilojen välillä olla tietojen salassapidon turvaavalla tavalla toteutettu näköyhteys siten, että potilaat näkisivät kansliaan ja hoitajat sieltä ulos (727/2018*).

Kuntayhtymän mukaan osaston hoitokulttuuriin kuuluu, että henkilökunta on mahdollisimman paljon läsnä potilaille. Tästä on keskusteltu vielä entistä enemmän henkilökunnan kanssa. Suljetussa kansliassa tehdään vain tarvittavat työt. Työt porrastetaan niin, että yksi tai useampi henkilökunnasta olisi aina osastolla potilaiden tavoitettavissa mahdollisuuksien mukaan. Esimerkiksi hoitokokoukset ja muut tapaamiset pyritään järjestämään porrastettuina, ettei suuri osa henkilökunnasta olisi yhtä aikaa tavoittamattomissa.

Pakon käytön vähentämiseen tähtäävä työ valtion oikeuspsykiatrisessa sairaalassa

Niuvanniemen sairaalassa hoidetaan mielentilansa vuoksi rangaistukseen tuomitsematta jätettyjä henkilöitä (oikeuspsykiatriset potilaat) ja suoritetaan mielentilatutkimuksia. Lisäksi sairaalassa hoidetaan vaarallisia ja/tai vaikeahoitoisia psykiatrisia potilaita. Vuoden 2017 lopussa hoidossa olleiden oikeuspsykiatristen potilaiden keskimääräinen hoitoaika oli 6 v 8 kk (pisin hoitoaika 35 v 7 kk). Vaikeahoitoisena sairaalaan otettujen potilaiden vastaava luku oli 4 v 5 kk (pisin hoitoaika 26 v 1 kk). Sairaalan kaikki hoitopotilaat on määrätty hoitoon tahdostaan riippumatta. Heidän itsemääräämisoikeuttaan voidaan siten rajoittaa mielenterveyslain 4 a luvussa säädetyin edellytyksin. Lain mukaan potilaan itsemääräämisoikeutta ja muita perusoikeuksia saa kuitenkin rajoittaa vain siinä määrin kuin sairauden hoito, hänen turvallisuutensa tai toisen henkilön turvallisuus taikka muun 4 a luvussa säädetyn edun turvaaminen välttämättä vaati.

Erilaisia aktiviteetteja Niuvanniemen sairaalassa.

Sairaalassa on vuosina 2011 ja 2015 laadittu suunnitelmaehdotukset pakon käytön vähentämiseksi ja sairaalassa toimii pakkotoimien vähentämisen ohjausryhmä. Sairaala on sitoutunut vähentämään potilaisiin kohdistuvia pakkokeinoja. Ohjausryhmän mukaan hoitopäiviin suhteutettu eristämisen ja sitomisen määrä on saatu puolitettua 2010-luvulla.

Rajoitusten vähentämiseksi on kehitetty erilaisia menetelmiä. Näitä ovat vierihoidon (100 %:n valvonta) kehittäminen, työterapiaan pääsyn helpottaminen, osastojen käytäntöjen ja kirjaamisten yhtenäistäminen, rentoutumis- tai aistihuoneiden käytön kehittäminen ja perinteisen väkivallanhallintakoulutuksen korvaaminen ehkäisyyn perustuvalla AKO-koulutuksella.

AOA piti sairaalassa tehtävää työtä potilaisiin kohdistuvien rajoitusten vähentämiseksi erittäin myönteisenä. Hän suositti, että potilaille tarjottaisiin jälkiselvittelymahdollisuutta paitsi eristämis- ja sitomistilanteiden, myös muiden itsemääräämisoikeuden rajoitusten jälkeen. AOA piti myös myönteisenä sairaalan toimenpiteitä eristämisen vähentämiseksi. Hän piti kuitenkin edelleen esiintyviä pitkiä eristyksiä erittäin ongelmallisina. Eristäminen merkitsee erittäin voimakasta puuttumista potilaan henkilökohtaiseen vapauteen.

Sairaalaan pakkotoimien vähentämisen ohjausryhmä nosti vuoden 2018 painopistealueeksi liikkumista rajoittavan vaatteen käytön vähentämisen. Rajoitevaatteiden käyttöä seurataan sairaalassa. Viimeisen puolentoistavuoden aikana sitä on käytetty kuudella potilaalla ja tarkastusajankohtana enää yhdellä. Käyttökertoja on kuitenkin paljon (3 395 vuonna 2017), koska vaate on puettu potilaalle aina kun hän liikkuu osaston yleisissä tiloissa. Sairaalassa on pyritty kehittämään rajoitevaatteita korvaavia vaatekappaleita (poncho, muhvi). Niiden avulla väkivaltaisesti käyttäytyvä potilas voi viettää aikaa muiden potilaiden parissa. AOA piti sairaalassa tehtävää työtä rajoitevaatteen käytön lopettamiseksi myönteisenä (3712/2018).

Päivystysyksiköihin tehdyt tarkastukset

Oikeusasiamies on aiempien vuosien tapaan pitänyt tärkeänä tehdä tarkastuskäyntejä somaattisten sairaaloiden päivystysyksiköihin, joissa on käytössä ns. turvahuoneita. Näillä käynneillä kiinnitetään huomiota myös potilaan yksityisyyden suojaan päivystystiloissa.

Turvahuoneisiin sijoitetaan päivystykseen tuotuja potilaita, joita ei voida esimerkiksi aggressiivisuuden tai sekavuuden takia pitää muiden päivystyspotilaiden joukossa. Tilanne on ongelmallinen sen vuoksi, että somaattisessa terveydenhuollossa eristämisestä ei ole toistaiseksi säädetty laissa. Eristäminen voi kuitenkin olla joskus oikeutettua pakkotilaa tai hätävarjelua koskevien säännösten nojalla. Yleensä näissä tilanteissa on kysymys pakkotilasta eli siitä, että potilaan vapautta joudutaan rajoittamaan joko hänen oman terveyden tai turvallisuuden taikka toisen henkilön terveyden tai turvallisuuden takaamiseksi. Tämän lisäksi oikeusasiamiehen käytännössä on edellytetty, että tilanteessa on otettava huomioon lääkärin ja muun terveydenhuollon ammattihenkilöstön toimintaa ohjaavat oikeussäännökset ja eettinen normisto (niin sanottu kaksoisstandardivaatimus). Toimenpide ei saa myöskään loukata ihmisarvoa.

Eristystilan asianmukaisuudella on huomattava merkitys arvioitaessa sitä, onko eristäminen kokonaisuudessaan toteutettu siten, että se on ihmisarvon mukaista kohtelua ja laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa. Vähimmäisvaatimuksina, jotka turvahuoneen olisi täytettävä, voidaan pitää niitä olosuhteita, jotka mielenterveyslaki turvaa psykiatrisen potilaan eristämiselle. Turvahuoneisiin sijoitetun valvonnan tulee olla jatkuvaa. Tämä tarkoittaa sitä, että potilasta tulee seurata käymällä henkilökohtaisesti eristystilassa sekä tarkkailemalla näkö- ja kuuloyhteyksin toimivan kameravalvonnan avulla. Valvonnasta tulee myös tehdä asianmukaiset merkinnät.

Vuonna 2018 kansallinen valvontaelin tarkasti kolmen sairaalan päivystysyksiköt. Tarkastukset tehtiin ennalta ilmoittamatta ja ilta-aikaan. Kaikilla tarkastuksilla oli mukana ulkopuolinen asiantuntija. Tarkastuksella kiinnitettiin edellä oleviin vaatimuksiin.

Vankiterveydenhuollon valvonta

Vankiterveydenhuollon yksikkö (VTH) toimii Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) yhteydessä. VTH:n tehtävänä on järjestää terveyspalvelut kaikille Suomen vangeille. VTH tuottaa pääosin itse perusterveydenhuollon palvelut, suun terveydenhuollon palvelut ja psykiatrisen erikoissairaanhoidon. Vankiterveydenhuollon poliklinikoita on jokaisessa Suomen vankilassa lukuun ottamatta Suomenlinnan vankilaa, jonka vankien terveydenhuolto järjestetään Helsingin vankilan poliklinikalla. Hammashoitolat sijaitsevat poliklinikkojen yhteydessä 11 vankilassa, minkä lisäksi Vaasassa toiminta on kaupungin terveyskeskuksen tiloissa. Lisäksi Psykiatrisen vankisairaalan Turun ja Vantaan yksiköt toimivat koko maata palvelevana vankien akuuttisairaalana. Vankisairaala on valtakunnallinen vankeja hoitava somaattinen sairaala Hämeenlinnassa.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on vuoden 2016 alusta lähtien tehnyt yksin tai yhdessä Valviran kanssa ohjaus- ja arviointikäyntejä VTH:n poliklinikoille ja sairaaloihin. Kertomusvuonna aluehallintovirasto teki viisi ohjaus- ja arviointikäyntiä VTH:n toimipaikkoihin. Vuoden 2018 loppuun mennessä aluehallintovirasto on käynyt kaikilla VTH:n poliklinikoilla ja sairaanhoitoyksiköissä. Valtakunnallisesta vankiterveydenhuollon toiminnan valvonnasta vuosilta 2016–2018 on julkaistu raportti: https://www.avi.fi/web/avi/julkaisut-2019. Siinä valvontaviranomaiset ovat arvioineet VTH:n toimintaa osana muuta terveydenhuoltojärjestelmää, sekä sen antamia hoitosuosituksia ja toimintaan liittyviä ohjeita.

Oikeusasiamies saa Pohjois-Suomen aluehallintovirastolta tiedoksi vankiterveydenhuollon valvontasuunnitelmat sekä näihin tehdyistä ohjaus- ja arviointikäynneistä laaditut kertomukset. Vastavuoroisesti oikeusasiamies toimittaa omat tarkastussuunnitelmat ja -pöytäkirjat tiedoksi Valviralle ja aluehallintovirastolle. Lisäksi oikeusasiamies, Valvira ja Pohjois-Suomen aluehallintovirasto pitävät säännöllisesti yhteistyöpalavereita vankiterveydenhuoltoon liittyvistä asioista.

Kertomusvuonna kansallinen valvontaelin teki tarkastuksen Vankiterveydenhuollon yksikön kolmelle poliklinikalle. Tarkastukset on yhdistetty vankilatarkastuksiin ja ne ovat yleensä ennalta ilmoitettuja. Ennen poliklinikan tarkastusta kuullaan vankien näkemyksiä muun muassa siitä, miten terveyden- ja sairaanhoito toimii kyseisessä laitoksessa.

OA kiinnittää poliklinikoiden tarkastuksilla huomiota muun muassa siihen, milloin tulovaiheen terveystarkastukset tehdään uusille vangeille ja miten sen yhteydessä havainnoidaan mahdollisia väkivallan merkkejä. Lisäksi selvitetään, miten erilleen sijoitettujen vankien terveydentilaa seurataan. Tämä ei toteudu täysin vankeuslain edellyttämällä tavalla, koska suurin osa poliklinikoista on auki ainoastaan arkisin virka-aikaan. Esimerkiksi viikonloppuna tarkkailuun sijoitetun vangin terveydentilaa ei tästä johtuen käydä tutkimassa vankeuslain edellyttämässä aikataulussa eli ”mahdollisimman pian” tarkkailun alkamisesta vaan vasta seuraavana arkipäivänä. Vangit esittävät usein arvostelua siitä, että heidän poliklinikalle lähettämiinsä asiointilomakkeisiin ei vastata tai että heidän on vaikea saada lääkärille tai hammaslääkärille vastaanottoaikaa.

Tarkastuksilla on usein kiinnitetty poliklinikoiden huomiota siihen, että potilaslain mukaan potilaalle tulee ilmoittaa vastaanotto-aika, jos se on tiedossa. Laki ei tunne vankipotilaan suhteen poikkeusta tästä. Erityisesti vankilan ulkopuolelle suuntautuvilla lääkärikäynneillä on kuitenkin jouduttu ottamaan huomioon myös turvallisuuteen liittyviä seikkoja, jotka voivat yksittäisen vangin kohdalla vaikuttaa siihen, miten tarkasti hänelle ilmoitetaan vastaanottoajasta.

3.6 Puutteita 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. Tiettyjen epäkohtien toistuvuus osoittaa, että julkisen vallan reagointi esille nostettuihin puutteisiin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa ei aina ole ollut riittävää.

Oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa on ollut vuodesta 2009 lähtien perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta (PeVM 10/2009 vp) jakso, jossa on selostettu havaintoja eräistä tyypillisistä tai pitkään jatkuneista puutteista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa. Perustuslakivaliokunnan toivomuksesta (PeVM 13/2010 vp) tällainen jakso on vakiintunut osaksi OA:n toimintakertomusta.

Vuodesta 2013 lähtien tämä jakso on esitetty listana kymmenestä keskeisestä suomalaisesta perus- ja ihmisoikeusongelmasta. Tämä lista kytkeytyy Suomen kansalliseen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan sikäli, että OA esitti listan ensimmäisen kerran vuonna 2013 pidetyssä Suomen ensimmäisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman evaluaatioon liittyvässä asiantuntijaseminaarissa. Kun pääosin samat kymmenen ongelmaa ovat olleet edelleen ajankohtaisia, lista on toistettu seuraavina vuosina siten, että tapahtuneet muutokset ja mahdollinen kehitys on otettu siinä huomioon.

Listaa arvioitaessa on muistettava, että siihen on nostettu sellaisia tyypillisiä tai pitkään jatkuneita ongelmia, jotka on koottu nimenomaan oikeusasiamiehen toiminnassa tehtyjen havaintojen perusteella. Oikeusasiamies saa tietoa epäkohdista ja puutteista lähinnä kanteluiden, tarkastusten ja omien aloitteiden kautta. Kaikki perus- ja ihmisoikeusongelmat eivät kuitenkaan tule esiin oikeusasiamiehen toiminnassa.

Laillisuusvalvonta perustuu suurelta osin kanteluihin, jotka koskevat yleensä yksittäisiä asioita. Tämän vuoksi laajemmat ilmiöt (esimerkiksi rasismi ja vihapuhe) eivät näy selvästi oikeusasiamiehen toiminnassa. Lisäksi osa ongelmia ilmentävistä asioista ohjautuu muille valvontaelimille, kuten erityisvaltuutetuille (esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutetulle). Jotkut ongelmat taas esiintyvät oikeusasiamiehen toiminnassa niin harvoin, ettei niitä ole otettu puheena olevalle listalle (esimerkiksi saamelaisten oikeudet).

Listan ulkopuolelle voi jäädä selvästi todettujakin perus- ja ihmisoikeusongelmia, jos ne eivät ole esiintyneet oikeusasiamiehen toiminnassa (esimerkiksi EIT:n yksityiselämän suojaa loukkaavaksi toteama lisääntymiskyvyttömyysvaatimus oikeudellisessa sukupuolen vahvistamisessa). Jotkut ongelmat voivat jäädä listan ulkopuolelle sen vuoksi, että niissä on ainakin osittain kysymys oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle jäävästä yksityissektorilla tapahtuvasta tai yksityisten ihmisten toiminnasta (esimerkiksi naisiin kohdistuva väkivalta).

Näistä syistä lista ei ole tyhjentävä esitys siitä, mitä perus- ja ihmisoikeusongelmia Suomessa on.

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

Jotkut listalla olevista ongelmista ovat luonteeltaan sellaisia, että niitä tulee jossakin määrin aina esiintymään (esimerkiksi puutteet vanhusten oloissa ja kohtelussa). Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö ongelmien poistamiseksi olisi jatkuvasti ponnisteltava. Useimmat listan ongelmista on poistettavissa kohdentamalla niihin riittävästi voimavaroja tai kehittämällä lainsäädäntöä. Eräiden puutteiden poistamisessa onkin tapahtunut myönteistä kehitystä. Toisaalta joitakin puutteita ilmenee aikaisempaa useammin.

3.6.1 KYMMENEN KESKEISTÄ SUOMALAISTA PERUS- JA IHMISOIKEUSONGELMAA

Puutteet vanhusten oloissa ja kohtelussa

Laitoshoidossa ja palveluasumisen yksiköissä asuu kymmeniä tuhansia vanhusasiakkaita. Jatkuvasti tulee ilmi ravinnon, hygienian, vaippojen vaihdon, kuntoutuksen ja ulkoilun puutteita. Puutteita on havaittu myös lääkärin käyntien tiheydessä, lääkehoidossa ja hammashoidossa. Puutteet johtuvat usein henkilökunnan riittämättömästä määrästä.

Vanhustenhoidossa käytettävien itsemääräämisoikeuden rajoittamistoimenpiteiden tulisi perustua lakiin. Vaadittava säädöspohja puuttuu kuitenkin edelleen kokonaan. Rajoitustoimenpiteitä koskeva päätöksenteko ei aina ole asianmukaista.

Kotona asuvien vanhusten palvelujen riittävyydessä ja laadussa, turvallisuudessa, ulkoilun mahdollistamisessa ja asiointipalveluissa on puutteita.

Lisääntyneestä palvelujen tarpeesta huolimatta viranomainen ei aina tee päätöstä kotiin annettavien palvelujen lisäämisestä tai hoivan järjestämisestä palveluasumisyksikössä tai vanhainkodissa. Kun viranomainen ei tee päätöksiä palvelujen järjestämisestä, ei toteudu myöskään oikeus saattaa kunnan järjestämisvelvollisuuden laajuutta koskeva kysymys hallintotuomioistuimen tutkittavaksi.

Valvonnassa ei ole riittävästi voimavaroja. Aluehallintovirastoilla ei ole ollut tosiasiallisia mahdollisuuksia toiminnan valvontaan. Asiakkaan kotona annettavien palvelujen riittävyyden ja laadun omavalvonta ja jälkikäteisvalvonta ei ole riittävää vaan tarvittaisiin uusia valvontamenetelmiä.

Viranomaisten palvelujen muuttuminen sähköiseksi vaarantaa ikääntyneiden henkilöiden palvelujen saatavuutta.

Lastensuojelun puutteet

Kuntien lastensuojelun yleinen voimavarojen puute ja erityisesti pätevien sosiaalityöntekijöiden huono saatavuus ja työntekijöiden suuri vaihtuvuus heikentävät lastensuojelupalveluiden laatua. Lastensuojelun sijaishuollon valvonta on riittämätöntä. Kuntien lastensuojeluviranomaiset eivät ehdi riittävästi käydä sijaishuoltopaikoissa eivätkä tunne riittävän hyvin lasten olosuhteita ja kohtelua. Aluehallintovirastoilla ei ole riittävästi voimavaroja tarkastuksiin.

Kuntien vastuulle kuuluva perhehoidon valvonta on puutteellista. Aluehallintovirastoilla ei ole riittäviä toimivaltuuksia kotona tapahtuvaan perhehoidon valvontaan.

Toistuvat sijaishuoltopaikan muutokset johtavat siihen, että sijoitetuille lapsille erityisen tärkeät vakaat olosuhteet ja pysyvät ihmissuhteet eivät aina toteudu. Lastensuojelussa ei ole saatavilla kaikkein huonoimmin voiville ja vaikeimmin hoidettaville lapsille oikeanlaisia sijaishuoltopaikkoja.

Lasten tiedollisista oikeuksista ei huolehdita riittävästi. Sijoitetut lapset ovat usein tietämättömiä omista oikeuksistaan, laitoksen oikeuksista ja velvollisuuksista sekä heille nimetyn lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän velvollisuuksista ja tehtävistä.

Laitokseen sijoitettujen lasten oikeus tavata sosiaalityöntekijäänsä henkilökohtaisesti ei toteudu lastensuojelulain mukaisesti. Lapset jäävät usein vaille sitä sosiaalityöntekijän antamaa tukea, johon heillä on oikeus lain mukaan.

Rajoittamistoimenpiteitä tehdään lastensuojelulain vastaisesti. Rajoitustoimenpiteitä käytetään sellaisissa tilanteissa tai sellaisilla tavoilla, joita laki ei salli. Päätöksiä rajoittamistoimenpiteistä ei tehdä lastensuojelulain edellyttämällä tavalla. Sijaishuoltoa antavat yksiköt ja usein myös lapsen sijoittaneen kunnan sosiaalityöntekijät ovat pitäneet mahdollisena rajoittaa lapsen perusoikeuksia kasvatuksellisilla säännöillä. Sen erottaminen, mikä on tavanomaista ja hyväksyttävää kasvatuksellisten rajojen asettamista, ja milloin on kysymys lain tarkoittamasta lapsen perusoikeuksien rajoittamisesta, on hämärtynyt.

Asiakassuunnitelmissa on puutteita, vaikka niillä on keskeinen merkitys sosiaalihuollon palvelujen järjestämisessä, päätöksenteossa ja päätösten toimeenpanossa. Sijoitetun lapsen vanhemmille ei aina tehdä vanhemmuutta tukevia asiakassuunnitelmia.

Lasten ja nuorten mielenterveyspalvelut ovat riittämättömiä. Lastensuojelun ja lasten psykiatrisen hoidon palvelujärjestelmien yhteensovitta-

misessa on ongelmia. Palvelurakenteesta puuttuu sopivia sijoituspaikkoja ja palveluita vaikeasti käytöshäiriöisille lapsille, joiden tarvitsemia palveluja ei ole saatavilla lastenkodissa eikä psykiatrisessa sairaalassa.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen puutteet

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

Laitoshoidossa itsemääräämisoikeuden rajoittamiskäytännöt vaihtelevat. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain rajoitustoimenpiteitä koskenut muutos (381/2016) on parantanut tilannetta, mutta lain käytännön soveltamisessa on epätietoisuutta, puutteita ja laiminlyöntejä.

Lainmukaisia palvelusuunnitelmia ja erityishuolto-ohjelmia ei aina laadita, ne laaditaan puutteellisesti tai niiden laatiminen viivästyy. Myös palveluja koskeva päätöksenteko ja päätösten toimeenpano usein viivästyy aiheettomasti.

Kuntien vammaispalveluja koskevat soveltamiskäytännöt ovat epäyhtenäisiä ja soveltamisohjeet saattavat rajoittaa lakisääteisten palvelujen saamista.

Vammaisille henkilöille tarkoitettujen palvelujen tuottamisen kilpailutus on voinut vaarantaa oikeutta yksilöllisten erityistarpeiden mukaisiin palveluihin.

Laitoksissa olevien itsemääräämisoikeutta loukkaavat rajoittamiskäytännöt

Rajoitustoimet voivat olla kokonaan perusteettomia, esimerkiksi ns. ”laitosvaltaan” nojautuvia ilman lainsäädännöllistä perustetta. Rajoitustoimet voivat olla liiallisia tai epäyhtenäisiä. Rajoittamiskäytäntöjen valvonta on riittämätöntä ja toimenpiteiden kontrolloitavuus puutteellista varsinkin niissä tapauksissa, joissa menettelylliset oikeusturvatakeet ovat sääntelemättä.

Vaadittava säädösperusta puuttuu edelleen kokonaan muun muassa vanhustenhoidosta ja somaattisesta terveydenhuollosta.

Ulkomaalaisten oikeusavun puutteet ja ns. paperittomien turvattomuus

Aikaisempaa suurempi turvapaikanhakijoiden määrä ja oikeusavun rajoittaminen ovat johtaneet siihen, että yhä harvempi turvapaikanhakija saa oikeusapua ensi vaiheessa. Tämä voi johtaa oikeusturvaongelmiin ja vaikeuttaa asian selvittämistä, myös muutoksenhakuvaiheessa.

Säilöön otetut ulkomaalaiset ovat oikeudellisen neuvonnan puutteiden takia usein epätietoisia oikeuksistaan ja omasta tilanteestaan.

Ns. paperittomien perustarpeiden kuten riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden täyttämisessä on puutteita. 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. Päätökset vastaanottopalveluiden lakkauttamisesta tulevat todennäköisesti lisääntymään, koska kielteisiä päätöksiä on tehty aikaisempaa enemmän sellaisille turvapaikanhakijoille, joiden lähtömaihin käännyttäminen vasten tahtoa ei onnistu. Kunnissa on erilaisia käytäntöjä siinä, minkälaisia sosiaali- ja terveyspalveluita annetaan henkilöille, joiden vastaanottopalvelut ovat lakanneet.

Perhesiteeseen perustuvien oleskelulupahakemusten käsittelyaika viivästyy usein laissa säädetystä yhdeksän kuukauden määräajasta, joka voidaan ylittää vain poikkeuksellisissa olosuhteissa. Maahanmuuttovirastossa oli helmikuussa 2019 yhteensä 855 perhesidehakemusta, joiden vireille tulosta oli jo kulunut yli yhdeksän kuukautta.

Myös työnteon perusteella tehtyjen oleskelulupahakemusten käsittely kestää usein liian kauan. Työperäiset oleskelulupahakemukset tulisi lain mukaan ratkaista neljän kuukauden määräajassa, jollei asiaan liity poikkeuksellisia olosuhteita, mutta usein hakemusten käsittely kestää pidempään.

Vankien ja tutkintavankien olojen ja kohtelun epäkohdat

Monien vankien kohdalla ongelmana on toimintojen vähäisyys. Euroopan Neuvoston kidutuksen vastaisen komitean CPT:n suositusten mukaan vangeilla tulisi olla sellin ulkopuolista aikaa vähintään kahdeksan tuntia vuorokaudessa. Suljetuilla osastoilla sellin ulkopuolinen aika jää monissa tapauksissa alle kahdeksan tunnin.

Usein osastosijoittelussa ei toteuteta lain lähtökohtaa tutkintavankien ja rangaistusta suorittavien vankien sijoittamisesta erilleen. Yhdessäkään tarkastetussa vankilassa ei ole havaittu noudatetun lain lähtökohtaa siitä, että alaikäisiä ei tule asuttaa aikuisten osastoille.

Tutkintavankeja säilytetään edelleen liiallisesti poliisivankiloissa. 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 on arvostellut Suomea tästä jo yli 20 vuoden ajan, viimeksi vuonna 2016, CPT:n Suomeen vuonna 2014 tekemän tarkastuskäynnin perusteella. Tilanteeseen on odotettavissa parannusta. Tutkintavankeuslakia muutettiin 1.1.2019 voimaan tulleella lailla (103/2018) siten, että tutkintavankia ei saa ilman poikkeuksellisen painavaa syytä säilyttää poliisin ylläpitämässä säilytystilassa seitsemää vuorokautta pidempää aikaa.

Vankien asuttamiseen käytettävät ns. paljusellit ovat vankeinhoidon kansainvälisten standardien vastaisia ja voivat loukata vankien ihmisarvoa. Paljusellejä oli kertomusvuonna vielä käytössä Hämeenlinnan vankilassa. Loppuvuonna 2018 Hämeenlinnan vankila suljettiin ilmenneiden sisäilmaongelmien vuoksi, joten viimeiset paljusellit poistuivat käytöstä.

Terveyspalveluiden saatavuuden ja lainsäädännön puutteet

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

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

Päivystävien terveydenhuollon toimintayksiköiden yhteydessä on ns. turvahuoneita, joihin suljetaan aggressiivisesti käyttäytyviä tai päihtyneitä potilaita. Turvahuoneista ja niiden käytöstä ei ole mitään lainsäädäntöä. Vapaudenriiston edellytyksistä, kestosta, päätöksentekijästä ja päätöksentekomenettelystä sekä oikeusturvakeinoista tulisi säätää perusoikeuksien rajoitusedellytykset täyttävällä tavalla.

Mielenterveyslaissa ei ole säännöksiä siitä, että hoitohenkilökunta voisi käyttää voimakeinoja potilaan liikkumisvapauden rajoittamiseksi sairaalan alueen ulkopuolella tai potilaan noutamiseksi sairaalaan sen alueen ulkopuolelta. Laissa ei ole myöskään säännöksiä psykiatrisen potilaan kuljettamisesta muualle kuin terveydenhuollon toimintayksiköihin, esimerkiksi oikeuden istuntoon, eikä laissa ole säännöksiä potilaan kohtelusta ja olosuhteista kuljetuksen aikana, eikä saattajien toimivaltuuksista. Lainsäädännön puutteellisuus aiheuttaa käytännössä jatkuvasti ongelma- ja mahdollisesti vaaratilanteita.

Psykiatrisissa sairaaloissa saatetaan käyttää yksityisten vartiointiliikkeiden vartijoita tehtäviin, joihin heillä ei ole toimivaltuuksia.

Oikeuslääketieteellinen kuolemansyyn selvittäminen viivästyy jatkuvasti asiakirjojen laatimiselle säädetystä kolmen kuukauden määräajasta, jopa yli vuoteen. Oikeusasiamies on kiinnittänyt viivästyksiin huomiota jo yli 10 vuoden ajan.

Perusopetuksen opiskeluympäristössä ja päätöksenteossa puutteita

Oppilaiden oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön ei aina toteudu. Kiusaaminen koulussa on yhä yleistä. Koulujen keinot havaita ja puuttua kiusaamiseen eivät aina ole riittäviä. Kouluissa esiintyy jatkuvasti sisäilmaongelmia, jotka voivat aiheuttaa merkittäviä terveyshaittoja ja vaarantaa oppilaiden yhdenvertaisen oikeuden opetukseen.

Kuntien opetustoimen ja koulujen oikeudellisessa osaamisessa, hallinnollisessa menettelyssä ja päätöksenteossa on oikeussuojaongelmia aiheuttavia puutteita. Esimerkiksi muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä ei aina tehdä, ne eivät perustu lakiin tai täytä hallintolain vaatimuksia.

Oikeusasiamiehen kansliassa ja Ihmisoikeuskeskuksessa on valmisteltu yhteinen koulutushanke opetustoimen perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen ja hallinnollisen osaamisen vahvistamiseksi. Hankkeen koulutustilaisuudet ja verkkomateriaali tavoittavat suuren osan kuntien sivistystoimen johtajia ja oppilaitosten rehtoreita.

Oikeusprosessien pitkät käsittelyajat ja tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden puutteet

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

Rikosasioissa asian käsittelyn kokonaiskestoon vaikuttaa esitutkinta, joka monissa laajoissa rikoskokonaisuuksissa – esimerkiksi talousrikoksissa – kestää usein pitkään. Poikkeuksellisen laajojen juttukokonaisuuksien määrä on kasvanut. On ollut havaittavissa, ettei nykyistä rikosprosessia ja muutoksenhakujärjestelmää ole luotu tällaisia juttuja varten. Rikosasioiden käsittelyn viivästymiseen vaikuttaa koko rikosprosessiketjun – poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinten – aliresursointi.

Oikeudenkäynnin kustannusten ja oikeudenkäyntimaksujen suuruus voi estää oikeusturvan toteutumista.

Tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden kannalta ongelmallista on ollut oikeuslaitoksen ministeriöjohtoisuus. Esitys Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi annettiin eduskunnalle 20.9.2018. Eduskunta hyväksyi tammikuussa 2019 lain, jonka mukaan Tuomioistuinvirasto huolehtii pääosasta aiemmin oikeusministeriölle kuuluvista tuomioistuinlaitoksen keskushallintoviranomaisen tehtävistä. Muun muassa virka- ja palvelussuhdeasiat sekä tuomarin viroista päättämiseen liittyviä tehtäviä siirretään oikeusministeriöstä uudelle virastolle. Laki tulee voimaan 1.1.2020. Tämä osaltaan parantaa tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta.

Määräaikaisten tuomareiden suuri määrä ja se, että kunnanvaltuustot valitsevat käräjäoikeuksien lautamiehet käytännössä poliittisten kiintiöiden perusteella, vaarantavat kuitenkin edelleen riippumattomuutta.

Perus- ja ihmisoikeusloukkausten ennaltaehkäisyssä ja hyvittämisessä puutteita

Tietoisuus perus- ja ihmisoikeuksista on puutteellista eikä niiden toteutumiseen ja edistämiseen aina kiinnitetä riittävästi huomiota viranomaisten toiminnassa. Perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa koulutusta ja kasvatusta ei järjestetä riittävästi, vaikka myönteistäkin kehitystä on tapahtunut.

Perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämisen säädöspohja on vajavainen. Vahingonkorvauslain aineelliseen muuttamiseen (julkisen vallan vahingonkorvausvelvollisuus perus- ja ihmisoikeusloukkauksissa) ei ole ryhdytty.

3.6.2 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 3.7. Myös nämä esitykset ja toimenpiteet ovat useimmiten johtaneet myönteiseen lopputulokseen.

3.7 Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ja sovinnolliseen ratkaisuun johtaneet asiat

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamies voi tehdä viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. 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. Perustuslakivaliokunta on pitänyt (PeVM 12/2010 vp ja 2/2016 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 ja 2012 kertomuksissa (s. 88 ja s. 71).

Lailla valtion vahingonkorvaustoiminnasta valtaosa valtioon kohdistuvista vahingonkorvausvaatimuksista on keskitetty Valtiokonttorin käsiteltäväksi. Lakia sovelletaan valtioon kohdistuvan vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyyn, jos vaatimus perustuu valtion viranomaisen virheeseen tai laiminlyöntiin.

Valtiokonttorista saadun tiedon mukaan kertomusvuonna hakemuksia tehtiin yhteensä 647. Valtiokonttori antoi 787 ratkaisua ja maksoi korvauksia yhteen 606 000 euroa. Merkittävä osa päätöksistä (356) ja maksetuista korvauksista (281 000 euroa) koski oikeusministeriön hallinnonalaa. Erityisesti holhoustoimen edunvalvonnassa oli edelleen aiheutettu taloudellista vahinkoa. Syynä olivat päämiehen puolesta hakematta jääneet toimeentulotuki-, hoito- ja asumistuet sekä myöhässä maksetuista maksuista ja veroista aiheutuneet kustannukset. Lisäksi edunvalvojilta oli jäänyt irtisanomatta sähkö- ja puhelinliittymiä.

Valtiokonttori myönsi päätöksellään 10.7.2018 vangille korvausta kärsimyksestä, kun tämä oli vuonna 2011 ollut Helsingin vankilassa noin kaksi vuorokautta eristämistarkkailussa tarkkailuhaalareissa. Päätöksessä viitattiin tarkkailuhaalareita koskevaan oikeuskäytäntöön. OA:n vuonna 2012 antaman ratkaisun mukaan vankeuslaki ei antanut perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten kannalta hyväksyttävällä tavalla valtuutta tarkkailuhaalareiden käyttöön.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) katsoi vuonna 2014 Suomea koskevassa tuomiossaan, että tarkkailuhaalareiden käyttäminen loukkasi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (EIS) 8 artiklassa turvattua oikeutta nauttia yksityiselämän kunnioitusta, koska sen käytöstä ei ollut säädetty laissa 8 artiklan 2 kohdan edellyttämin tavoin. Helsingin hovioikeus oli tuomioissaan vuonna 2017 velvoittanut Suomen valtion suorittamaan kantajille tarkkailuhaalareiden käytön johdosta kärsimyskorvausta muun ohella perustuslain 7 §:n nojalla. Valtiokonttori arvioi loukkauksesta johtuvan kohtuullisen korvauksen määräksi 3 000 euroa.

Valtiokonttori arvioi päätöksessään 20.8.2018 vangille Satakunnan vankilan laiminlyönneistä johtuneita perusoikeusloukkauksia koevapauden keskeyttämisessä. AOA oli päätöksessään vuonna 2017 antanut vankilan johtajalle ja apulaisjohtajalle huomautuksen näiden lainvastaisista laiminlyönneistä.

Valtiokonttori totesi, että erityisesti AOA:n päätöksen ja esitetyn selvityksen perusteella vankila oli laiminlyönyt huolehtia hakijan virtsatestin varmentamisesta ja siitä, että koevapauden peruuttamisesta tehdään lainmukainen muutoksenhakukelpoinen päätös. Valtiokonttorin mukaan valvotun koevapauden peruuttaminen merkitsee vangin oikeusasemaan kohdistuvaa merkittävää

puuttumista, mistä johtuen sitä koskevilla menettelysäännöksillä, kuten päihdeseulonnan tuloksen varmentamisella, on keskeinen perusoikeuksia turvaava vaikutus. Tässä tapauksessa vankilan menettelyvirheet olivat rajoittaneet merkittävästi ja peruuttamattomasti hakijan perusoikeuksia. Valtiokonttori katsoi oikeudenmukaiseksi hyvitykseksi asiassa 2 000 euroa.

OA oli päätöksessään 20.12.2017 todennut, että Suomen suurlähetystö oli menetellyt virheellisesti, kun se oli hylännyt kantelijan veljen viisumihakemuksen. OA esitti, että ulkoministeriö selvittäisi veljen olinpaikan, kuulisi häntä ja tekisi harkintansa mukaan hyvitysesityksen Valtiokonttorille. Valtiokonttorin antaman ohjeistuksen mukaan henkilö haki itse vahingonkorvausta.

Valtionkonttorin päätöksessä 20.9.2018 todettiin, että hakijan korvaushakemus perustui siihen, että Suomen-Nairobin suurlähetystö oli menettelyt virheellisesti, kun se ei myöntänyt hakijalle viisumia, vaikka hänellä oli pysyvä oleskelupa Suomessa. Hakija ei päässyt Suomeen, hänelle kertyi vuokravelkaa ja hän menetti luottotietonsa.

Maahanmuuttoviraston Valtiokonttorille antamasta selvityksestä ilmeni, että hakijalle oli 23.11.2000 annettu pysyvä oleskelupa Suomeen. Viimeksi tulostettu pysyvän oleskeluluvan todistava tarra oli 17.4.2007 eikä sitä ollut uusittu sen jälkeen. Oleskeluoikeuden todistava tarra oli voimassa viisi vuotta ja se oli siten vanhentunut 17.4.2012. Valtiokonttorin päätöksen mukaan, koska hakijalla ei ollut voimassa olevaa todistusta pysyvästä oleskeluoikeudesta Suomessa, Suomen Nairobin-suurlähetystö oli voinut hylätä hakijan viisumihakemuksen sillä perusteella, että hakijan voitiin katsoa olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle hänelle vuonna 2011 tuomitun vankeusrangaistuksen vuoksi. Valtionkonttorin päätöksen lopputuloksena oli, että asiassa ei ollut näytetty, että ulkoministeriö tai Suomen Nairobin-suurlähetystö olisi menetellyt tavalla, joka perustaisi valtiolle vahingonkorvausvastuun. Siten korvausvaatimus hylättiin.

Kertomusvuonna tehtiin kahdeksan oikeusasiamiehen hyvitysesitystä. Valtiokonttorille tehtiin yksi hyvitysesitys, jonka nojalla Valtiokonttori maksoi korvausta oikeudenkäynnin viivästymisestä, eli tapahtumien aiheuttamasta huolesta, epävarmuudesta ja muusta niihin rinnastettavasta haitasta. Tämän lisäksi kantelujen käsittelyn aikana kansliasta tehty yhteydenotto viranomaiseen johti lukuisissa tapauksissa virheen korjaukseen tai puutteellisen menettelyn oikaisuun ja siten sovinnollisen ratkaisun aikaansaamiseen. Myös monissa muissa ratkaisuissa kantelijoille ja viranomaisille annettiin ohjausta selostamalla sovellettavaa lainsäädäntöä ja oikeus- tai laillisuusvalvontakäytäntöä sekä käytettävissä olevia muutoksenhakukeinoja.

3.7.1 HYVITYSESITYKSET

Seuraavassa selostetaan oikeusasiamiehen kertomusvuonna tekemiä hyvitysesityksiä.

Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen

Ravinnotta jättäminen vapaudenmenetyksen aikana

Ahvenanmaan poliisi oli ottanut kiinni neljä puolalaista jalkapallokannattajaa ja toimittanut heidät säilöön poliisilain perusteella. Vapaudenmenetys kesti 19 tuntia. Tänä aikana kannattajille ei tarjottu ruokaa. Heillä oli kuitenkin mahdollisuus juoda vettä.

AOA:n mukaan ravinto on yksi perustavanlaatuisista ihmisen tarpeista. Poliisin selvitys tilanteesta vapaudenmenetyksen aikana ei ollut hyväksyttävä syy jättää vapautensa menettäneet ilman ravintoa. Kannattajien vapaudenmenetys kesti 19 tuntia ja poliisin olisi tullut huolehtia siitä, että he saavat ruokaa. Pahimmassa tapauksessa ravinnotta jättäminen oli voinut vaarantaa vapautensa menettäneiden terveyttä. Tällaista ei kuitenkaan tässä tapauksessa ilmennyt. AOA:n mukaan poliisi oli vakavasti laiminlyönyt poliisilakiin perustuvan

velvollisuutensa. Hän esitti, että poliisi hyvittää kantelijoille aiheuttamansa haitan (5304/2017*).

Poliisin ilmoituksen mukaan se oli päässyt puolalaisten jalkapallokannattajien kanssa yhteisymmärrykseen aiheuttamansa haitan korvauksesta. Kannattajille maksettiin kullekin 150 euron suuruinen korvaus.

Vammaisen henkilön ihmisarvoa loukattiin sairaalan psykiatrisella osastolla

CP-vammansa vuoksi liikuntarajoitteinen henkilö joutui psykiatrian osaston eristyshuoneessa ruokailemaan hänelle sopimattomin ruokailuastioin ja -välinein ja istuen lattialla ohuella patjalla. Kantelijalla oli käytössä vaipat yli vuorokauden kestäneen eristyksen aikana.

AOA katsoi, että kantelijan kohtelussa huoneeristyksen aikana oli kysymys ihmisarvon loukkaamisesta. AOA esitti sen vuoksi, että hyvinvointikuntayhtymä hyvittää kantelijalle häneen kohdistetut perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukset (3287/2017*).

Päijät-Hämeen kuntayhtymän ilmoituksen mukaan se sitoutui maksamaan kohtuulliseksi katsottuna hyvityksenä 4 500 euroa tapahtuneesta loukkauksesta. Lisäksi hyvinvointikuntayhtymä sitoutui vastaisuudessa noudattamaan yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltoa ja tekemään kaikki tarvittavat kohtuulliset mukautukset yksittäisille vammaisille potilaille sekä varmistamaan muutoinkin, etteivät potilaat tule epäsuotuisammin kohdelluksi vammaisuutensa tähden kuin muut potilaat. Hyvinvointikuntayhtymä sitoutui kouluttamaan henkilökuntaansa yhdenvertaisuudesta sekä velvoitteesta tehdä kohtuullisia mukautuksia.

Omaisuuden suoja

Vapautensa menettäneen omaisuudesta huolehtiminen

Poliisi oli ottanut kantelijan kiinni rikoksesta epäiltynä. Poliisi oli jättänyt kantelijan käyttämän polkupyörän kiinniottopaikalle. Pyörä oli nostettu lukitsemattomana rautatieaseman edustalle ja jätetty siihen, kun kantelijaa oli lähdetty kuljettamaan poliisiasemalle. Seuraavana päivänä todettiin, että polkupyörä oli kadonnut.

Poliisilain mukaan poliisin on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Lain vähimmän haitan periaatteen mukaan poliisin toimenpiteillä ei kenenkään oikeuksiin saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Vapautensa menettänyt ei yleensä itse voi huolehtia omaisuudestaan poliisin toimenpiteiden vuoksi. Poliisin on toimenpidevaihtoehtoja harkitessaan otettava huomioon vapautensa menettäneen perustuslaissa turvattu omaisuuden suoja ja huolehdittava hänen omaisuudestaan. Tässä tapauksessa se olisi tarkoittanut pyörän kuljettamista poliisiasemalle tai vähintään sen lukitsemista.

OA:n mukaan asiassa oli perusteita tehdä oikeusasiamiehen esitys kantelijan polkupyörän katoamisen hyvittämisestä. Poliisilaitos oli kuitenkin jo ilmoittanut ottavansa viivytyksettä asian oma-aloitteisesti käsiteltäväksi vahingonkorvausasiana. Näin ollen oikeusasiamiehen hyvitysesitykselle ei enää ollut tarvetta (4450/2018).

Poliisilaitos oli ratkaissut asian ja päättänyt suorittaa kantelijalle vahingonkorvauksena 200 euroa.

Vahingonkorvauksen ottaminen vangin tililtä

Kantelijan rikkoman dvd-soittimen hankintahinnaksi arvioitiin 99 euroa. Kantelijalle oli tullut maksuun toimintarahoja 137,97 euroa, joista oli veloitettu vahingonkorvauksena 99 euroa. AOA totesi, että vankilalla ei ole oikeutta ottaa rahaa vangin tililtä vahingonkorvaukseen ilman hänen suostumustaan. Asiassa ei ollut merkitystä sillä, oliko kyse vangin tilillä jo olleesta varallisuudesta tai sinne myöhemmin tulevasta varallisuudesta, kuten esimerkiksi tässä tapauksessa vankilan hänelle maksamista ansioista. Jos vanki ei anna suostumusta, vankilan on korvauksen saamiseksi nostettava asiasta vahingonkorvauskanne tuomioistuimessa, ellei asiassa päästä muutoin sopimukseen. AOA:n mukaan vankilan tuli palauttaa kan-

telijalle hänen tililtään ilman hänen suostumustaan otetut rahat (3721/2017).

Vankilan ilmoituksen mukaan rahat oli palautettu kantelijan tilille.

Oikeusturva ja hyvä hallinto

Sosiaaliturva-asian käsittelyaika

Asia, jossa oli kysymys kantelijan kuulumisesta asumiseen perustuvan sosiaaliturvan piiriin, tuli vireille 31.8.1999 Kelassa, joka antoi päätöksensä 6.6.2003. Tämän jälkeen asiaa käsiteltiin tarkastuslautakunnassa, sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa, vakuutusoikeudessa (VakO) ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa (KHO). Asian käsittely kesti muutoksenhakuasteissa yhteensä noin 12 vuotta. Asian vireille tulosta VakO:n 9.6.2015 antamiin päätöksiin, joilla kantelija lopulta katsottiin Suomen sosiaaliturvan piiriin kuuluvaksi, kului aikaa yhteensä lähes 16 vuotta.

Lakia oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (hyvityslaki) muutettiin siten, että laki tuli sovellettavaksi hallintotuomioistuimissa 1.6.2013 lähtien. Koska kantelijan asia tuli viimeksi vireille VakO:ssa tammikuussa 2013, VakO katsoi 9.6.2015 antamassaan päätöksessä, ettei kantelijan asiaan sovelleta hyvityslain voimaantulosäännöksen perusteella kyseistä lakia. KHO oli sittemmin 17.9.2015 antamassaan päätöksessä (KHO 2015:139) tulkinnut lain voimaantulosäännöstä eri tavalla kuin VakO.

AOA:n mukaan kantelijan valitusasiaa ei käsitelty perustuslain 21 §:n 1 momentin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä ja kohtuullisessa ajassa. AOA totesi, että julkinen valta ei kantelijan kohdalla kyennyt turvaamaan perustuslain 22 §:ssä edellytetyin tavoin perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. VakO pyrki käytettävissä olevillaan muilla keinoilla estämään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin enemmän vaarantumisen kantelijan asiassa. Asiassa esitettyä näyttöä arvioidessaan VakO otti huomioon sen, että ajan kulumisen vuoksi luotettavan lisäselvityksen hankkiminen oli käynyt ilmeisen mahdottomaksi, ja ettei kantelijalle saanut aiheutua tästä seikasta haitallisia seuraamuksia. Myös kantelijalle aiheutuneiden oikeudenkäyntikulujen korvauksen määrää arvioidessaan VakO otti huomioon kantelijasta riippumattomista syistä aiheutuneen asian käsittelyn kohtuuttoman pitkän keston.

AOA:n mukaan vaatimus perus- ja ihmisoikeuksien tehokkaasta toteutumisesta edellyttää, että tilanteessa, jossa oikeus viivytyksettömään käsittelyyn ei ole toteutunut, ja jossa hyvityslakia ei ole katsottu voitavan soveltaa, asianosaisella on oikeus asianmukaiseen hyvitykseen asian käsittelyn keston aiheuttamasta huolesta, epävarmuudesta ja muusta niihin rinnastettavasta haitasta. Näin tulee olla ainakin kestoltaan näin räikeässä tilanteessa kuin mistä nyt oli kysymys.

AOA lähetti päätöksensä Valtiokonttorille ja pyysi sitä olemaan sopivalla tavalla yhteydessä kantelijaan ja ratkaisemaan asian valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain perusteella (3997/2017*).

Valtiokonttori katsoi päätöksessään 19.4.2018, että kantelijalla oli oikeus korvaukseen oikeudenkäynnin viivästymisestä eli tapahtumien aiheuttamasta huolesta, epävarmuudesta ja muusta niihin rinnastettavasta haitasta. Valtiokonttori arvioi kohtuulliseksi hyvitykseksi 10 000 euroa.

Oulun kaupungin talous- ja velkaneuvonnan jonotusajat

Kantelijan varsinaiseen velkaneuvonnan edellyttämään asiakkaan taloudellisen tilanteen selvittämiseen oli päästy vasta noin viisi kuukautta asian vireille tulon jälkeen. Kantelijalle oli varattu aika velkaneuvojalle toukokuussa 2017, joten talous- ja velkaneuvonnan saatavuuden mittarina käytetty uusien asiakkaiden jonotusaika oli kantelijan tapauksessa yli kuusi kuukautta. Sittemmin saadun tiedon mukaan asian selvittäminen oli edennyt kohtuullisessa ajassa siten, että velkajärjestelyhakemus oli jätetty käräjäoikeuteen ja maksuohjelman tarkastamisen jälkeen asiakkuus oli päättynyt elokuussa 2017.

AOA:n mukaan Oulun kaupungin talous- ja velkaneuvonnan palvelut kantelijan tapauksessa tai yleensäkään kantelussa tarkoitettuna aikana eivät vastanneet hyvän hallinnon viivytyksettö-

myysvaatimusta. Mittarina ja palvelun tyydyttävän tason tavoitteena valtakunnallisesti asetettu 60 päivää asiakkuuden alusta ensineuvotteluun oli Oulussa ollut noin kolminkertainen. Aloitusvaiheen ripeät toimenpiteet velkaneuvonnassa ovat erityisen tärkeitä muun muassa siksi, että asiakkaan velkajärjestelykelpoisuuden selvittäminen ja hakemuksen tekeminen velkajärjestelyn aloittamiseksi takaa nopeammin ulosottotäytäntöönpanon keskeyttämisen, kun käräjäoikeus on hyväksynyt velkajärjestelyhakemuksen.

AOA:n mukaan käsittelyn viivästyminen oli viime kädessä johtunut talous- ja velkaneuvonnan resursoinnista, ohjaus- ja mittausmenetelmien riittämättömyydestä ja tulkinnanvaraisesta vastuukysymyksestä, joihin laillisuusvalvonnassa oli jo vuosia kiinnitetty asianomaisten viranomaisten huomiota. AOA:n mukaan, kun kunta ottaa talous- ja velkaneuvonnan järjestämisvastuun, se vastaa myös siitä, että perustuslaissa taatut hyvän hallinnon takeet toteutuvat. AOA esitti, että Oulun kaupunki hyvittäisi kantelijalle hyvän hallinnon viivytyksettömyysvaatimuksen vastaisesta menettelystä aiheutuneen haitan (1210/2017*).

Oulun kaupunki ilmoitti, että se oli kirjeellään kantelijalle pahoitellut ja pyytänyt anteeksi, että kantelijan asian käsittely talous- ja velkaneuvonnassa oli kestänyt kohtuuttoman kauan ja että hänen perustuslaissa turvattu käsittelyn viivytyksettömyys ei ollut toteutunut.

Pysäköinninvalvojan päätös oikaisuvaatimukseen

Kantelija oli joutunut yllättäen jäämään sairaalahoitoon. Hoitava lääkäri antoi kantelijalle pysäköinninvalvontaa varten todistuksen, jonka mukaan kantelija ei ollut kykenevä siirtämään autoaan. Pysäköinninvalvoja ei pitänyt kantelijan tilannetta annetusta todistuksesta huolimatta ennalta-arvaamattomana. Pysäköinninvalvojan mukaan kantelija olisi voinut suorittaa maksun matkapuhelimella. AOA:n käsityksen mukaan pysäköinninvalvoja käytti harkintavaltaansa muuhun kuin mihin se lain mukaan oli tarkoitettu. Pysäköinninvalvojan arvioinnissa ei myöskään otettu huomioon suhteellisuusperiaatetta eli oliko maksun pysyttäminen kantelijan tilanteessa kohtuullinen. Pysäköinninvalvoja ei myöskään arvioinut kantelijan oikeutettuja odotuksia, kun hoitavan lääkärin todistuksella oli osoitettu, ettei kantelija ollut kykenevä siirtämään autoaan. AOA pyysi kaupunkia harkitsemaan, olisiko sen syytä hyvittää kantelijalle tapahtunut virhearviointi ja palauttaa hänelle määrätty pysäköintivirhemaksu (4825/2017*).

Kaupungin ilmoituksen mukaan se oli palauttanut kantelijalle virhemaksun.

Pysäköinninvalvonnan menettely virhemaksujen määräämisessä

Kantelija oli alkuvuodesta 2016 tiedustellut, mihin oikeusohjeisiin pysäköinninvalvonnan menettely perustui, kun se kantelijan valituksen ollessa vireillä hallinto-oikeudessa oli uudella päätöksellään poistanut 8.12.2015 määrätyn pysäköintivirhemaksun. Pysäköinninvalvonnan päätöksen 1.2.2016 mukaan kantelijan oikaisuvaatimus 28.1.2016 oli hyväksytty. Kantelija pyysi päätöksessä mainitun oikaisuvaatimuksen. Hänelle ei ilmoitettu perusteita menettelylle eikä hänen tietopyyntöään käsitelty eikä asiassa annettu julkisuuslaissa säädettyä ohjausta. Kantelijalle 8.12.2015 määrätty pysäköintivirhemaksu maksettiin hänen tililleen 20.4.2018. Kantelun mukaan hänelle 1.11.2016 määrättyä pysäköintivirhemaksua ei ole palautettu. Selvityksen mukaan se oli maksettu kantelijan tilille 30.12.2016.

AOA:n mukaan kaupungin pysäköinninvalvonta laiminlöi hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat viranomaisen velvollisuudet antaa kantelijalle asianmukaista palvelua ja neuvontaa. Kantelijan pysäköintivirhemaksun palauttaminen ei tapahtunut viivytyksettä ja toisen maksun palauttamisesta oli annettu ristiriitaista tietoa. Kaupunki ei myöskään kantelun johdosta antamassaan selvityksessä kertonut, mihin oikeusohjeisiin perustui sen menettely korjata oikaisuvaatimuksen johdosta annettua päätöstä eikä se selvittänyt, miksi kantelijan tietopyynnön käsittelyssä laiminlyöntiin julkisuuslaissa säädetyt menettelytavat. AOA piti näitä kaupungin laiminlyöntejä lainvastaisina. AOA esitti, että kaupunki harkitsee, olisiko sen

syytä hyvittää kantelijalle tapahtuneet laiminlyönnit ja pysäköintivirhemaksun palauttamisen kohtuuton viivästys (906/2018).

Kaupungin pysäköinninvalvonnan ilmoituksen mukaan kantelijalle oli pahoiteltu asiasta aiheutunutta vaivaa ja molemmat virhemaksut on pysäköinninvalvonnan järjestelmän mukaan palautettu kantelijalle.

3.7.2 SOVINNOLLISEEN RATKAISUUN JOHTANEITA ASIOITA

Lukuisissa asioissa kantelun käsittelyn aikana OA:n kansliasta tehty yhteydenotto viranomaiseen johti virheen korjaukseen tai puutteellisen menettelyn oikaisuun ja siten sovinnollisen ratkaisun aikaansaamiseen. Seuraavassa selostetaan eräitä esimerkkejä tällaisista asioista.

Esitutkinnan toimittaminen

Kantelijan omakotitaloon oli murtauduttu helmikuussa 2017. Hän itse oli vankilassa, mutta hänen ystävänsä oli tehnyt poliisille ilmoituksen. Kantelija arvosteli sitä, että asian tutkinta oli keskeytetty, vaikka häneltä ei ollut edes kysytty, mitä talosta oli anastettu. Hän oli soittanut poliisille syyskuussa 2017, mutta asia ei ollut edennyt.

Esitutkinnassa ei ollut kuultu kantelijaa, joka oli rikoksen asianomistaja. Kyse oli vakavasta rikoksesta, jonka selvittämisintressi oli korkea. Omaisuusrikosten tutkinnassa on olennaista saada asianomistajalta mahdollisimman yksityiskohtainen selvitys anastetusta omaisuudesta. Tämä tieto on tärkeä, jotta voidaan arvioida rikoksen törkeysastetta, muun muassa rikoksella aiheutetun vahingon määrää, sekä toisaalta edesauttaa anastetun omaisuuden löytämistä. Esitutkinnassa olisi siten tullut olla yhteydessä kantelijaan vähintäänkin sen selvittämiseksi, mitä omaisuutta oli anastettu. Tältä osin esitutkinta ei ollut asianmukaista. Tapauksessa ei ollut rikoksesta epäiltyä.

AOA:n mukaan, kun asiaan vaikuttavaa selvitystä kuitenkin oli saatavissa asianomistajan kuulemisella, ei ollut perusteita keskeyttää tutkintaa. Asia ei edellyttänyt enempiä AOA:n toimenpiteitä, kun poliisilaitos oli ilmoittanut, että asian esitutkintaa oli päätetty jatkaa (6510/2017).

Kantelija epäili, että hänen omakotitalossaan putkiremonttia tehnyt urakoitsija laskutti kantelijaa tekemättömistä työtunneista. Kantelija oli seurannut urakoitsijan kohteessa käyttämiä työtunteja. Myös tarvikkeista oli laskutettu ylihintaa ja lisäksi kantelijaa oli laskutettu sellaisista tarvikkeista, joita ei edes ollut. Kantelija oli käynyt poliisiasemalla, jolloin paikalla ollut poliisimies oli kantelijan mukaan kertonut tapauksen täyttävän petoksen tunnusmerkistön ja kantelijaa oli ohjeistettu tekemään tutkintapyyntö komisariolle, jonka jälkeen kantelija kutsuttaisiin kuultavaksi.

Rikoskomisario tutustui kantelijan poliisille lähettämään aineistoon ja teki sen pohjalta asiassa esitutkintapäätöksen 12.4.2018. Päätöksessään rikoskomisario katsoi, ettei käytettävissä olleen aineiston perusteella asiassa ollut syytä epäillä rikosta, eikä kantelijaa ollut tarpeen kuulustella.

OA:n mukaan poliisin olisi ollut perusteltua selvittää tapahtumia enemmän ja esimerkiksi puhuttaa kantelijaa alustavasti. Vasta kun poliisille olisi yksilöitynyt, mitä kantelijan mukaan oli konkreettisesti tapahtunut, olisi ollut mahdollista perustellusti arvioida, oliko syytä epäillä rikosta. OA pyysi poliisilaitosta ilmoittamaan mahdollisista jatkotoimenpiteistään asian selvittämisessä (2165/2018).

Poliisilaitoksen ilmoituksen mukaan asiassa oli kirjattu uusi tutkintailmoitus.

Päätös henkilökortin myöntämisestä

Kantelijalle ei myönnetty henkilökorttia matkustusoikeudella, koska hän oli vanki. Henkilökortti oli voimassa vielä useita vuosia sen jälkeen, kun hän pääsisi ehdonlaiseen vapauteen. Kantelijan mukaan oli syrjivää, että osalla vangeista on passi tai matkustusoikeudellinen henkilökortti, jolla voi halutessaan poistua maasta.

AOA:n mukaan kantelijaa olisi tullut kuulla matkustusoikeudellisen henkilökortin tarpeesta ja siitä selvityksestä, johon perustuen henkilökortti myönnettäisiin vain rajoituksin. Lisäksi AOA tote-

si, että henkilökorttia koskevassa päätöksessä oli vain ilmoitettu sovelletut säännökset, mutta ei sitä, mitkä seikat ja selvitykset olivat vaikuttaneet ratkaisuun. Päätöksen perustelut olivat siten keskeisiltä osin puutteelliset. Päätökseen ei ollut myöskään liitetty valitusosoitusta.

Kantelijan henkilökorttipäätöstä rasitti valitusosoituksen laiminlyömisen lisäksi siis kaksi muutakin vakavaa menettelyvirhettä. AOA pyysi poliisilaitosta ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se oli edellä esitetyn johdosta ryhtynyt (4212/2017*).

Poliisilaitos otti kantelijan henkilökorttia koskevan päätöksen uudelleen käsittelyyn ja kantelijalta pyydettiin selvitystä seikoista, joilla voi olla merkitystä harkittaessa matkustusoikeudellisen henkilökortin myöntämistä ehdottoman vankeusrangaistuksen suorittamisen aikana, ja niistä tarpeista ja syistä, joiden vuoksi hänelle tulisi myöntää henkilökortti matkustusoikeudella.

Poliisin liikenneturvallisuuskeskuksen sähköpostiviestien arkistointi

Kantelija ei ollut saanut poliisin liikenneturvallisuuskeskukselta vastausta tiedusteluunsa siitä, miten rikesakkoon johtanut ajonopeus oli mitattu ja olivatko mittalaitteet asianmukaisesti kalibroitu. Saadun selvityksen mukaan poliisin liikenneturvallisuuskeskukseen tulee päivittäin vajaa 100 sähköpostiviestiä vuorokaudessa. Sähköpostipalautteiden vastauksia ei kirjata mihinkään järjestelmään eikä niiden sisältöä tai lähetyshetkeä pystytä jälkeenpäin todentamaan. Näin ollen myöskään kantelijan viestin osalta ei voida osoittaa, että siihen olisi vastattu.

OA piti epätyydyttävänä sitä, ettei poliisin liikenneturvallisuuskeskus pystynyt osoittamaan, oliko ja mitä se mahdollisesti oli vastannut kantelijalle. Kantelijan mukaan hän ei saanut vastausta, mitä ilmoitusta OA:lla ei ollut aihetta epäillä. Kyse ei ollut yksittäistapauksesta, vaan liikenneturvallisuuskeskuksen valitsemasta toimintatavasta. OA yhtyi Helsingin poliisilaitoksen näkemykseen, jonka mukaan liikenneturvallisuuskeskuksen tulee tehostaa asiointisähköpostitilinsä seurantaa ja luoda sellainen seurantajärjestelmä, että jälkeenpäin vähintäänkin vuoden ajalta pystytään tarkistamaan, että jokaiseen saapuneeseen kansalaiskirjeeseen on vastattu. OA pyysi ilmoittamaan asiassa tehdyistä toimenpiteistä (7076/2017).

Poliisilaitoksen ilmoituksen mukaan liikenneturvallisuuskeskuksessa on otettu käyttöön automaattinen sähköpostiviestien arkistointijärjestelmä, jossa lähetetyt -kansiossa olevat sähköpostit siirtyvät automaattisesti kerran päivässä Poliisihallinnon projektit -kansioon. Sama käytäntö on muun muassa Helsingin poliisilaitoksen kirjaamossa käytössä. Poliisilaitos katsoo, että liikenneturvallisuuskeskuksen lähtevien sähköpostiviestien arkistointia koskeva ongelma on nyt edellä mainitulla toimenpiteellä saatu korjattua.

Oikeus työttömyyspäivärahaan

Työttömyyskassa oli hylännyt kantelijan ansiopäivärahahakemuksen sillä perusteella, ettei se ollut saanut asian ratkaisemiseksi tarvittavia tietoja. Oikeusasiamiehen kanslian lähetettyä työttömyyskassalle kantelua koskeneen selvityspyynnön se oli havainnut, että sen antama päätös oli ollut virheellinen. Työttömyyskassa ilmoitti oikaisevansa kyseisen päätöksen ja käsittelevänsä ansiopäivärahahakemuksen uudelleen.

AOA:n sijainen katsoi, että kantelijan työttömyysetuusasian käsittely oli aiheettomasti viivästynyt sen seurauksena, että työttömyyskassa oli laiminlyönyt riittävän huolellisuuden käsitellessään ansiopäivärahahakemusta ja alun perin hylännyt sen virheelliseksi osoittautuneella perusteella. Menettelyn moitittavuuden arvioinnissa AOA:n sijainen otti huomioon sen, että työttömyyskassa oli sittemmin oikaissut tekemänsä päätöksen (1416/2018*).

Virosta saadun työeläketulon verotus

Kantelijan Suomesta ja Virosta saaman eläketulon verotusta selvitettiin verotoimistossa vuoden 2015 verotuksen toimittamisen yhteydessä puutteellisesti. Virosta saadun eläketulon verotus toimitettiin poistamatta kahdenkertaista verotusta. Vuoden 2016 verotusta toimittanut virkailija oli pyrkinyt selvittämään asiaa verotoimiston kan-

sainvälisen verotuksen asiantuntijoilta. Nämä olivat kuitenkin tälläkin kertaa päätyneet virheelliseen tulkintaan.

Kun verotoimisto sai Verohallinnon Henkilöverotusyksikön kantelun johdosta antaman selvityksen Virosta saadun sosiaaliturvalainsäädäntöön perustuvan eläketulon verotuksesta ja kahdenkertaisen verotuksen poistamisesta, se ryhtyi välittömiin toimenpiteisiin vuoden 2015 verotuksen oikaisemiseksi verovelvollisen eduksi ja vuoden 2016 kesken olevan verotuksen korjaamiseksi. Myös vuoden 2017 ennakkoperinnän laskenta korjattiin. Verohallinnon ilmoituksen mukaan se tulee kiinnittämään koulutuksessaan huomiota asianmukaiseen huolellisuuteen asian selvittämisessä ja verosopimusten määräysten soveltamisessa.

Verohallinnon toimenpiteiden johdosta AOA tyytyi kiinnittämään Verohallinnon huomiota sen velvollisuuteen huolehtia asian asianmukaisesta ja riittävästä selvittämisestä (4594/2017).

Aluehallintoviraston ruotsinkielinen palvelu

Kantelija oli lähettänyt aluehallintovirastoon ruotsinkielisen kirjoituksen. Hän oli ensin saanut suomeksi tarkastajan vastauksen, jossa ilmoitettiin, että asia ei kuulunut työsuojelun vastuualueen piiriin ja että kantelijan kirjoitus oli siirretty pelastustoimen vastuualueelle. Myöhemmin kantelija sai tämä vastuualueen päätöksen suomeksi. Virasto antoi kantelujen johdosta selvityksen, jonka mukaan virastossa oli ryhdytty toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että palvelua annetaan molemmilla kotimaisilla kielillä. Virasto pahoitteli tapahtunutta ja ilmoitti, että päätös ruotsiksi lähetettiin jälkikäteen kantelijalle. Tämän vuoksi kantelu ei edellyttänyt enempiä OA:n toimenpiteitä (3205 ja 6222/2017).

3.8 Vuoden 2018 erityisteema: Oikeus yksityisyyteen

3.8.1 YLEISTÄ

Oikeusasiamiehen kanslian erityisenä vuotuisena teemana oli ensimmäistä kertaa kertomusvuonna ”Oikeus yksityisyyteen”. Vuositeema otetaan esille kaikilla tarkastuksilla tarkastuskohteen mukaan. Lisäksi teema otetaan huomioon myös muussa toiminnassa, kuten harkittaessa omia aloitteita. Teemaa jatketaan vuonna 2019. Aikaisempia teemoja ovat olleet muiden muassa ”Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin” vuosina 2016 ja 2017 sekä ”Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen” vuosina 2014 ja 2015.

Yksityisyysteeman arvioinnin lähtökohtina olivat perustuslain 10 §, jossa säädetään yksityiselämän suojasta sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla, jossa säädetään yksityis- ja perhe-elämän suojasta. Perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa käytetään ilmaisua yksityiselämä, joka kuitenkin usein samaistetaan yksityisyyteen. Oikeuskäytännössä yksityiselämän käsite (private life) on muuttunut koskemaan laajemmin yksityisyyttä (privacy).

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Perusoikeuskirjan 8 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Oikeudesta yksityisyyteen on säädetty myös YK:n keskeisissä ihmisoikeussopimuksissa, kuten kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa eli KP-sopimuksessa (17 artikla), Lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (16 artikla) sekä vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (22 artikla). Myös YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa on säädetty yksityiselämän suojasta (12 artikla).

3.8.2 NÄKÖKULMIA ERITYISTEEMAAN LAILLISUUSVALVONNASSA

Yksilön arvokas kohteleminen ja itsemääräämisoikeuden toteutuminen edellyttävät yksityisyyden toteutumista riittävällä tavalla. Yksityisyyttä tulee tarkastella itsemääräämisoikeuteen liittyvässä suhteessa. Henkilöllä on lähtökohtaisesti oikeus olla yhteiskunnassa yksin suhteessa johonkin (julkinen valta, työnantaja ym.) lainsäädännön mahdollistamin tavoin tai yksityisyyttä voidaan lainsäädännöllä rajoittaa.

Erityistä huomiota yksityisyyteen on kiinnitettävä erityisryhmien kohtelussa tai kun henkilö on haavoittuvassa tai alisteisessa asemassa (esim. lapset, vanhukset, vammaiset, ulkomaalaiset, terveydenhoito, sosiaalipalvelut, vapaudenmenetys). Yksityisyyteen liittyviä kysymyksiä voi liittyä myös esimerkiksi kyseessä olevien henkilöiden huoltajiin, edunvalvojiin, avustajiin (ml. tulkit) ja hoitajiin.

Seuraavassa esitetään kootusti yksittäisiä, lähinnä tarkastuksilla tehtyjä havaintoja yksityisyyden toteutumista edistävistä ja haittaavista käytännöistä.

Viranomaisen tai laitoksen toimitilat

Tarkastuksilla on kiinnitetty huomiota viranomaisten käytössä olevien toimitilojen asianmukaisuuteen erityisesti tiloissa asioivan tai sijoitettuna olevan henkilön yksityisyyden toteutumiseksi. Viranomaisten tulee järjestää asiakaspalvelunsa niin, ettei asiakkaan perusoikeutena turvattu yksityiselämän suoja vaarannu. Toimitilojen asiointitilojen tulee soveltua luottamuksellisten tietojen käsittelyyn ja luottamuksellisten keskustelujen

käymiseen ilman muiden läsnäoloa. Jos toimitiloja käytetään henkilöiden säilyttämiseen tai asuttamiseen, kuten esimerkiksi vapautensa menettäneet tai tahdosta riippumattomassa hoidossa olevat, huomiota kiinnitetään edellä mainitun lisäksi muun muassa asuinhuoneiden riittävyyteen, niiden varusteluun sekä valvontaan. Omat ongelmansa tilojen toiminnallisuudessa aiheutuvat niiden heikosta kunnosta. Esimerkiksi poliisilaitosten rakennuskanta on suurelta osin peräisin 1960–80-luvuilta ja tulossa käyttöiässä tiensä päähän.

Kehitysvammaisten hoitokotiin kohdistuvan tarkastuksen yhteydessä tarkastajat pitivät kodinomaisen asumisen järjestämisen ja yksityisyyden suojan turvaamisen näkökulmasta puutteena sitä, että kaikkien asukkaiden henkilökohtaisissa asunnoissa ei ollut omia wc- ja suihkutiloja. Oikeusasiamies esitti yleisellä tasolla käsityksenään, että tavoitteena on YK:n vammaissopimuksen lähtökohdista ja yksityisyyden suojan kannalta, että jokaisella asumispalveluyksikössä asuvalla vammaisella henkilöllä olisi käytettävissään oma huone saniteettitiloineen (1376/2018*).

Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain 4 luvun 20 a §:n mukaan säilöönottoyksikön kaikkia tiloja saa valvoa kameran välityksellä. Millään muulla hallinnonalalla, jossa on vapautensa menettäneiden säilytystiloja, ei ole lakiin perustuvaa oikeutta käyttää teknistä valvontaa samassa laajuudessa kuin säilöönottolaissa. Tietyissä säilöönottoyksikön tiloissa – kuten majoitus- sekä wc- ja suihkutiloissa – ei kuitenkaan saa olla tallentavaa kameraa. Tästä poikkeuksena on tila, johon henkilö sijoitetaan erillään säilyttämisen ajaksi eli tätä tilaa ei katsota majoitustilaksi ja tilassa saa olla myös tallentava kamera.

Säilöönottoyksikön tarkastushavaintojen perusteella voidaan pitää kyseenalaisena, että eristystilan suihkutilaa olisi välttämätöntä valvoa kameran välityksellä. Jos yksittäistapauksessa pidetään välttämättömänä henkilön jatkuvaa valvontaa esimerkiksi hänen itsetuhoisuutensa vuoksi, olisi parempi vaihtoehto suorittaa valvonta suihkutilanteessa henkilökohtaisesti. OA piti vallitsevaa tilannetta erittäin ongelmallisena erityisesti säilöönottoyksikköön sijoitettujen ulkomaalaisten yksityisyyden kannalta.

Lisäksi oli huomattava, että eristystilan wc- ja suihkutilaa voivat käyttää sekä nais- että miespuoliset säilöön otetut, jotka on sijoitettu erillään säilytettäväksi. Valvontaan osallistuu niin ikään naistai miespuolisia säilöönottoyksikön työntekijöitä eikä oikeusasiamiehen käsityksen mukaan valvontaa suorittavan sukupuoli määräydy valvottavan mukaan vaan esim. miespuolinen ohjaaja voi valvoa naispuolista säilöön otettua. Valvottava ei ole tietoinen, kuka häntä valvoo eikä hän voi tietää, onko valvomossa useita henkilöitä valvomassa. Tietoisuus siitä, että häntä valvotaan myös suihkutilassa, voi vaikuttaa siihen, haluaako hän lainkaan peseytyä (5145/2018).

Poliisivankiloiden tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota siihen, että henkilötietolain mukaan kameravalvonnasta tulee ilmoittaa näkyvästi. Vapautensa menettäneen ja hänen asiamiehensä tapaaminen on lähtökohtaisesti luottamuksellinen. Jos asiamiestapaaminen toteutetaan huoneessa, jossa on kamera, kamera pitää peittää tai siitä, ettei kamera ole päällä, pitää selvästi ilmoittaa, ellei kyse ole valvotusta tapaamisesta (2485*, 2486*, 2487*, 2489* ja 2490/2018*).

Vankilatarkastuksilla kiinnitettiin huomiota vankien käytössä olevien tilojen valvontaan. Tarkastajat havaitsivat erään vankilan tarkastuksen yhteydessä, että sellien huoltotilan katossa on valvontakamera. Tarkastajat kävivät vankilan osastovalvomossa katsomassa valvontakameran antamaa näkymään selliin. Kameran näkymää wc:n kohdalla ei ollut kamerassa tai näyttöruuduissa peitetty. Wc:tä käyttävän vapautensa menettäneen oikeus yksityisyyteen ei tältä osin toteutunut (2338/2018*).

Erään vankilatarkastuksen yhteydessä ilmeni, että vankilan eristystilassa eli eristyssellissä on kameravalvonta koko ajan päällä vangin siellä ollessa. Vankilassa ei ollut kiinnitetty huomiota siihen, että vankia voidaan tarkkailla kameravalvonnalla sellissä ainoastaan silloin, kun vanki on määrätty tarkkailuun tai eristämistarkkailuun, eikä se ole mahdollista muissa tilanteissa (2339/2018*).

AOA totesi suorittamansa vankilatarkastuksen yhteydessä, että vankien käyttöön osoitettu puhelin tulee sijoittaa tai suojata niin, ettei normaaliääninen puhelinkeskustelu kuulu ulkopuolisille. Puhelimen ympärille lattiaan teipillä merkitty puhelualue ei turvaa puhelun yksityisyyttä. Vankila oli ryhtynyt toimenpiteisiin varastokomerojen muuttamiseksi puhelinkopeiksi (4065/2017).

Vankien kuljettamisessa käytetyn junan ns. vankivaunun tarkastuksen yhteydessä pidettiin ihmisarvoisen kohtelua ja yksityisyyden suojaa loukkaavana menettelyä, jossa vankien tulee hoitaa wc-asiointinsa muiden vankien läsnä ollessa. Tilanne on halventava paitsi wc:tä käyttävän vangin myös muiden sellissä olevien vankien kannalta. Minkäänlainen näkösuoja ei muuta tilannetta muuksi. Vankien tulee olla mahdollista käyttää erillistä wc-tilaa muiden henkilöiden läsnä olematta ja heillä tulee olla tieto tästä mahdollisuudesta. Sinällään tarkastajilla ei ollut perusteita epäillä vartijoiden kertomaa, että vanki pääsee pyynnöstä käyttämään wc:tä yksin mutta tilanne, jossa vangit eivät tiedä tästä mahdollisuudesta, vastaa kuitenkin kutakuinkin sitä, ettei mahdollisuutta ole. Asiasta tulee tiedottaa riittävän selvästi ja ottaen huomioon myös suomen kieltä taitamattomat vangit (2648/2018*).

Toimitilojen asianmukaisuutta yksityisyyden toteutumisen kannalta koskevat kysymykset ovat nousseet esille myös varuskuntatarkastuksilla. Maanalaisissa tiloissa sijaitsevassa esikunnassa sotilaspastorin ja varusmiesten mahdollisuus henkilökohtaiseen keskusteluun ei toteutunut tarkoituksenmukaisten tilojen puuttumisesta johtuen. Myös kynnys yhteydenottoon kasvaa. Joitain sotilaspastorin kanssa käytyjä keskusteluja oli jouduttu hoitamaan kasarmirakennuksen käytävillä, mitä ei voitu pitää yksityisyyden toteutumisen kannalta tyydyttävänä menettelynä. Joissain tapauksissa sotilaspastori oli esimerkiksi käynyt lenkillä varusmiehen kanssa tai kutsunut hänet varuskunnan ulkopuoliseen tilaan keskustelemaan yksityisyyden turvaamiseksi (5300/2018).

Terveydenhuoltoa koskevissa kanteluissa on kiinnitetty huomiota siihen, että toimintayksikössä työskentelevät henkilöt, jotka eivät osallistu kyseisen potilaan hoitoon tai siihen liittyviin tehtäviin, ovat hänen hoidossaan sivullisen asemassa. Potilaan yksityisyyttä on suojattava myös heihin nähden. Salassa pidettävien tietojen paljastuminen sivullisille tulee estää tilaratkaisuin tai muilla tavoin (249/2018).

Vankien tekemät kantelut, joissa on kiinnitetty huomiota yksityisyyden toteutumiseen, ovat koskeneet usein vankiin kohdistettavia lääketieteellisiä toimenpiteitä tai tarkastustoimenpiteitä. Yhteistä näissä asioissa on se, että toimenpidettä on ollut tarpeettomasti tai perusteettomasti seuraamassa sivulliseksi katsottavia valvontahenkilökuntaan kuuluvia henkilöitä. Pääsääntönä tulisi olla, että terveydenhuollon ammattihenkilö tapaa potilaansa ilman, että hoitotilanteessa ulkopuolisella – eli tässä tapauksessa vartijalla – olisi näkö- tai kuuloyhteyttä tilanteessa. Silloin kun turvallisuusseikat niin edellyttävät, tulisi tilanne pyrkiä järjestämään yhteistyössä hoitohenkilökunnan kanssa siten, että potilaan yksityisyyden suojaan puututtaisiin mahdollisimman vähän (esim. 5072/2017 ja 951/2018).

Oikeusasiamiehelle tehdyssä kantelussa arvosteltiin Työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) erään toimipisteen asiakkaiden yksityisyyden suojan toteutumista. Asiakkaiden piti aulassa selvittää asiansa TE-toimiston aulatilassa. AOA:n sijainen totesi, että asiakaspalvelun tulee olla järjestetty niin, että yksityisyyden suojan piiriin kuuluvan asiakastiedon paljastuminen ulkopuoliselle ei ole mahdollista. Kun asiakas toimiston aulatiloissa oma-aloitteisesti ryhtyy kertomaan arkaluonteisia tietoja, asiakkaalle olisi hallintolain 8 §:n mukaisen neuvontavelvoitteen puitteissa perusteltua tuoda esiin, ettei sellaisten tietojen esittäminen ole tarpeen ja ettei asiakkaan yksityisyyden suojaa voida aulatilassa täysin taata, mikäli asiakas tällaisia arkaluonteisia asioita siellä oma-aloitteisesti kuitenkin haluaa virkailijalle kertoa. Tällaisin viranomaisen toimenpitein olisi mahdollista turvata asiakkaiden yksityisyyden suojaa (686/2018*).

Viranomaisen menettelytavat

Viranomaisen henkilöstö on avainasemassa yksityisyyden konkreettisessa toteutumisessa. Viranomaisessa työskentelevien edellytetään tietävän toimenpiteen kohteena olevan henkilön toimintavapautta rajoittavien toimenpiteiden käyttämisen perusteet, toteuttamistavat sekä vaihtoehtoiset toimintamallit, jotta toimenpiteen kohteena olevaan henkilöön kohdistuva yksityisyyden ja koskemattomuuden loukkaus jäisi mahdollisimman vähäiseksi. Viranomaisessa työskentelevien tulee olla tietoisia oman hallinnonalansa vaitiolo- ja salassapitosäännöksistä sekä salassa pidettävien tietojen käsittelytavoista. Tarkastuksilla tehdään mahdollisuuksien mukaan havaintoja liittyen viranomaisessa työskentelevien henkilöiden yleiseen asenteeseen, käytökseen, asiakkaiden kohteluun sekä ammatilliseen osaamiseen.

Lastensuojelulaitosten tarkastuksissa on ilmennyt, ettei lastensuojelulaitoksissa aina tehdä rajoitustoimenpiteiden käytöstä lain edellyttämiä päätöksiä, erityisesti liikkumisvapauteen ja yhteydenpito-oikeuteen sekä omaisuuden hallussapitoon liittyvissä asioissa eikä lapsille anneta asianosaisena päätöksiä tiedoksi hallintolain tarkoittamalla tavalla. Lasten kertoman mukaan heitä myös riisutetaan lainvastaisesti heidän tarkastamisekseen luvattomien aineiden ja esineiden löytämiseksi (1116 ja 1353/2018).

Yksi osa yksityisyyden suojaa on henkilötietojen suoja ja tietoturvallisuus. Poliisilaitoksen tarkastuksen yhteydessä voitiin pitää ongelmallisena erityisesti henkilökunnan esiin tuomaa huolta siitä, että remonttiyritysten työntekijät ovat poliisilaitoksen tiloissa. Vaikka kaikille sisätiloissa työskenteleville on ilmeisesti tehty turvallisuusselvitys, henkilökunta koki epämiellyttävänä sen, että poliisilaitoksen tiloissa koko ajan liikkuu jatkuvasti vaihtuvia ulkopuolisia henkilöitä, joita ei tunneta. Muun muassa työhuoneiden lukitsemiseen ja muuhun erityiseen tarkkuuteen salassapidon suhteen jouduttiin kiinnittämään erityishuomiota. Ongelmallisena pidettiin myös sitä, että poliisitalon ulkopuolen remonttitöissä oleville henkilöille ei ollut tehty turvallisuusselvitystä (1610/2018).

Ulkomaalaispoliisin tarkastuksen yhteydessä keskusteltiin ulkomaalaisten palautuksista. Poliisin mukaan suuri osa palautuksista toteutetaan niin, että muut lentokoneessa olevat matkustajat eivät huomaa tapahtumaa. Saattopartio menee koneeseen ensin ja he ovat siviilivaatteissa. Palautettava saa käydä yksin vessassa. Kauttakulkumaissa henkilöä ei kuljeteta julkisissa tiloissa vaan huomiota herättämättä muita reittejä. Vastaanottavalle viranomaiselle kerrotaan vain välttämättömät asiat. Muut matkustajat eivät saa kuvata palautettavaa, vain omaa seuruetta saa kuvata (tämä perustuu lentoyhtiöiden sääntöihin). Näillä kaikilla toimenpiteillä poliisi pyrkii turvaamaan oikeutta yksityisyyteen (1658/2018).

Laitoksissa on huolehdittava siitä, että vapautensa menettäneen ei tarvitse ilmoittaa säilytystilan vartijalle syytä, minkä vuoksi haluaa tavata lääkärin. Vartija merkitsee nimen listalle, joka päätyy lääkärille (1488/2018).

3.9 Perusoikeuskannanottoja

Seuraavassa selostetaan eräitä OA:n laillisuusvalvonnassa tehtyjä perusoikeuskannanottoja. Jaksossa selostetaan vain yksittäisiä ratkaisuja, joissa on jossakin suhteessa uudenlainen tai periaatteellisesti merkittävä perusoikeuskannanotto. Niitä sisältyy myös jaksoon 3.7, jossa on selostettu OA:n hyvitysesitykseen johtaneita ratkaisuja. Tiettyä hallinnonalaa tai asiaryhmää koskevat perusoikeuskannanotot löytyvät jaksosta 4.

Yläikärajan asettaminen taiteen perusopetuksessa oli syrjintää

Taiteen perusopetusta antavat oppilaitokset olivat asettaneet yläikärajoja oppilasvalinnoissa. Tätä oli perusteltu muun muassa sillä, että muuten oppilaat eivät ehtisi saattaa opintojaan loppuun ennen nuorisolaissa säädetyn 29 vuoden täyttymistä.

Taiteen perusopetuksesta annetun lain mukaan taiteen perusopetusta järjestetään ensisijaisesti lapsille ja nuorille ja hakijoihin on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita. Yhdenvertaisuuslain mukaan ketään ei saa syrjiä iän perusteella. Erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Erilainen kohtelu on kuitenkin oikeutettua siinäkin tapauksessa, että kohtelun oikeuttamisperusteista ei ole säädetty, jos kohtelulla on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Tätä säännöstä ei kuitenkaan sovelleta, kun kyse on julkisen vallan käytöstä tai julkisen hallintotehtävän hoidosta, eikä silloin, kun kyse on koulutuksen saamisesta.

AOA:n mukaan yläikärajojen asettaminen ei ollut mahdollista koulutuksen järjestäjän tai oppilaitoksen omilla päätöksillä. Jos jokin yläikäraja haluttaisiin taiteen perusopetuksessa asettaa, tulisi siitä säätää lailla.

AOA katsoi, että kyseessä oli yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettu syrjintä, jos henkilöltä ilman lain nimenomaista tukea evättiin oikeus taiteen perusopetukseen hänen ikänsä perusteella. AOA piti sinänsä ymmärrettävänä, että oppilaitokset olivat oikeudellisesti tulkinnanvaraisessa tilanteessa pyrkineet omaksumaan sellaisen käytännön, joka kohtelisi samaan ikäryhmään kuuluvia opiskelijoita yhdenmukaisesti ja ennakoitavalla tavalla. Tämä käytäntö oli yhdenvertainen kuitenkin vain näennäisesti ja asetti opiskelijat tosiasiallisesti erilaiseen asemaan heidän ikänsä perusteella ilman lain tukea (6832/2017*).

Kohtuulliset mukautukset opiskelijoiden aterioinnissa

OA arvioi yhdenvertaisuuden näkökulmasta ammattikorkeakoulun menettelyä asiassa, joka koski opiskelijan terveydentilan mahdollisesti edellyttämiä kohtuullisia mukautuksia aterioinnin järjestämisessä.

Ruokatauko sinänsä oli olemassa kaikille opiskelijoille samanpituisena. Tästä näkökulmasta kaikkia kohdeltiin näennäisesti yhdenvertaisella tavalla. Ruokatauon pituus tai muu järjestämisen tapa saattoi kuitenkin tosiasiallisesti johtaa opiskelijan kohdalla epäedulliseen lopputulokseen, koska hänen terveydentilansa edellytti tietynlaista ruokailumahdollisuutta. Tämän perusteella kyse saattoi OA:n mukaan olla välillisestä syrjinnästä.

OA:n käsityksen mukaan opiskelijalla saattoi olla yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä ja YK:n vammaisyleissopimuksen 24 artiklassa tarkoitettu vammaisuus tai vamma, jonka perusteella asiassa olisi aiheellista arvioida kohtuullisten mukautusten toteuttamista. Merkityksellistä arvioinnissa oli se, oliko vamma sellainen, että se voi estää henkilön täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisen yhteiskuntaan – tässä tapauksessa koulutukseen ja opiskelijayhteisöön – yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Koska kohtuullisten mukautusten epääminen on yhdenvertaisuuslaissa kiellettyä syrjintää, OA

esitti, että ammattikorkeakoulu arvioisi asiaa edellä esitetyistä lähtökohdista ja pyrkisi yhteistyössä opiskelijan kanssa pääsemään sellaiseen ateriointia koskevaan ratkaisuun, joka mahdollistaisi hänen opintoihin osallistumisen hänen terveydentilansa tapauskohtaisesti huomioon ottavalla tavalla (6270/2017*).

Kotihoidossa käytettävä kieli ja yhdenvertaisuus

Kotihoito on tärkeä osa sosiaalihuoltoa ja terveydenhoitoa ja kielelliset oikeudet ovat erittäin tärkeitä etenkin iäkkäille ja muistisairaille ihmisille. Ruotsinkieliseen palveluun tyytyväisten asiakkaiden osuus oli alhainen. Asiakaskyselyn tulosten perusteella voitiin päätellä, että tilanne ei ollut asiaa koskevan sääntelyn mukainen. Asiakkaalla on oikeus saada palvelua valitsemallaan kielellä, suomeksi tai ruotsiksi.

Sosiaalihuolto ei ole laadultaan hyvää, jos palvelua ei ole halukkaille tarjolla ruotsiksi. Kieli on kotihoidon laadun keskeinen tekijä. OA piti tilannetta ongelmallisena myös perusoikeutena turvatun yhdenvertaisuuden näkökulmasta, kun kotihoitoa tarvitsevia asiakkaita kohdeltiin kielellisin perustein eri tavoin. Kyse ei nyt tosin ollut siitä, että ruotsinkieliset eivät olisi saaneet lainkaan kotihoidon palveluja, vaan kyse oli palvelun kielestä ja siten laadusta ja sen eroista. Yhdenvertaisuusperiaate sisältää paitsi syrjintäkiellon myös ajatuksen tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta (724/2017*).

Vangin tarkastaminen peilin avulla loukkasi henkilökohtaista koskemattomuutta

Vankilassa suoritettiin vankien henkilöntarkastuksia lattialle sijoitetun peilin avulla. Vangin tuli seistä alastomana peilin päällä, jotta hänen intiimialueensa voitiin tarkastaa. Vankilan mukaan tällaisen henkilöntarkastuksen tarkoituksena oli varmistaa, ettei vangin genitaalialueelle ole ulkoisesti piilotettuna esimerkiksi teippiä hyväksi käyttäen huumausaineita. Tarkoitus ei ollut tutkia kehon onteloita, koska tällöin kyseessä olisi ollut henkilönkatsastus.

AOA:n mukaan vangin edellyttäminen seistä alastomana lattialle asetetun peilin päällä puuttuu henkilökohtaiseen koskemattomuuteen yleispiirteistä tarkastelua merkittävämmin ja tarkastelu peilin avulla kätkettyjen huumausaineiden löytämiseksi on oikeudellisesti arvioituna lähempänä henkilönkatsastusta kuin -tarkastusta. Perusoikeutena turvattu henkilökohtainen koskemattomuus edellyttää, että henkilöntarkastusta ja henkilönkatsastusta koskevia säännöksiä tulkitaan pikemminkin supistavasti kuin laajentavasti.

Asiassa oli menetelty lainvastaisesti. Vankila ei ollut kiinnittänyt riittävää huomiota henkilöntarkastuksen ja henkilönkatsastuksen väliseen rajanvetoon ja henkilöntarkastuksen lainmukaiseen suorittamiseen (509/2018*).

Henkilökohtaisen koskemattomuuden ja liikkumisvapauden loukkaus

Pohjanmaan poliisilaitoksella oli laadittu toimintasuunnitelma sen varalta, että jalkapallojoukkueiden kannattajaryhmät suunnittelisivat Vaasassa pelattavan ottelun yhteydessä joukkotappelua. Poliisilla ei kuitenkaan ollut siitä mitään konkreettista tietoa. Poliisi pysäytti Ilmajoen kohdalla Helsingistä Vaasaan matkalla olleet kaksi linja-autoa, joissa oli henkilöitä, joilla oli tarkoitus mennä katsomaan peliä. Kaikilta matkustajilta tarkastettiin henkilöllisyys ja mukana olleet tavarat. Myös linja-autot tutkittiin sen selvittämiseksi, mitä tavaroita autoissa oli. Toimenpiteiden jälkeen linja-autot matkustajineen käännytettiin takaisin Helsinkiin.

AOA katsoi, että linja-autojen pysäyttäminen tilanteessa ei ollut välttämätöntä ja hyväksyttävää perusoikeutena olevan liikkumisvapauden näkökulmasta.

Turvallisuustarkastuksen toimittaminen merkitsi puuttumista perustuslaissa suojattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, eikä tilanteessa ollut sellaisia konkreettisia seikkoja, joiden perusteella olisi ollut perusteltua aihetta epäillä matkalla olleilla henkilöillä olevan hallussaan vaarallisia esineitä tai aineita. AOA:n mukaan suoritetuille turvallisuustarkastuksille ei ollut esitetty lainmukaista perustetta.

Linja-auton käännyttäminen takaisin Helsinkiin varsin kaukana oletetusta tapahtumapaikasta sisälsi AOA:n mukaan tosiasiallisen kiellon pelipaikkakunnalle saapumisesta. Menettely oli selvästi lainvastainen ja merkitsi puuttumista perustuslaissa taattuun liikkumisvapauteen (3230/2017*).

Pyydettyjen tietojen hävittäminen kesken oikeudenkäynnin loukkasi julkisuusperiaatetta

OA katsoi eduskunnan turvallisuusosaston menetelleen virheellisesti, kun pyydetyt vierailijatiedot oli hävitetty ennen kuin korkein hallinto-oikeus oli lopullisesti ottanut kantaa niiden julkisuuteen.

OA totesi, että perustuslain 21 §:ssä turvattuun hyvään hallintoon ja hallintolaissa täsmennettyihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu luottamuksensuojan periaate. Sen mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tiedon pyytäjällä on perustellusti oikeus odottaa, että viranomainen ei tee valitusta hyödyttämäksi hävittämällä sen kohteena olevia asiakirjoja muutoksenhaun aikana. Tällainen menettely loukkaisi tosiasiassa myös perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta hakea muutosta ja säännöksessä taattua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Muutoksenhaun aikana eli kun kysymys asiakirjojen julkisuudesta tai salassapidosta on vielä kiistanalainen, julkisuusperiaatteen tapauskohtainen sisältö on vielä lopullisesti määrittelemättä. Tietopyynnön tekemisen jälkeen, mutta ennen valituksen lainvoimaista ratkaisemista tapahtuva asiakirjan hävittäminen johtaa tosiasiassa perustuslain 12 §:n 2 momentin vastaiseen lopputulokseen, jos tuomioistuin päätyy pitämään asiakirjaa julkisena.

Julkiselle vallalle on perustuslain 22 §:ssä asetettu velvoite turvata perusoikeuksien kuten julkisuuden toteutuminen. Asiakirjojen hävittäminen kesken niiden julkisuutta koskevan oikeudenkäynnin vaarantaisi julkisuusperiaatteen toteutumisen ja olisi siten myös perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden vastaista.

Viranomaisen rekisterinpitäjänä tai arkistonmuodostajana itse määrittelemät tietojen säilytysajat ja vastaavasti hävitysajat eivät voineet esillä olevassa tilanteessa syrjäyttää perustuslaissa taattua jokaisen oikeutta saada tieto julkisesta asiakirjasta (4566/2017*).

No drone zone -kyltti loukkasi kansalliskielten asemaa

OA arvioi kauko-ohjattavan (kamera)lennokin (drone) lentokieltoalueita (”No drone zone”) osoittavien kylttien kieltä, kun niiden teksti oli vain englanniksi. Asiaa voitiin tarkastella monista perusoikeuksiin liittyvistä näkökulmista.

Kielellisestä näkökulmasta kyse oli kielilain tarkoittamista kilvistä, joiden tulee olla kaksikielisessä kunnassa molemmilla kansalliskielillä. Pelkästään vieraan kielen käyttäminen on mahdollista vain poikkeuksellisesti, jos se perustuu kansainväliseen käytäntöön. Kansalliskielten perustuslaissa turvattu asema huomioon ottaen niiden syrjäyttäminen vaatisi OA:n mielestä hyvin vahvan ja vakiintuneen kansainvälisen käytännön ja sen olemassa olon osoittamisen. Kylttien taustalla ollut ilmiö oli kuitenkin verrattain uusi ja käytännötkin vasta muovautumassa.

Toinen ulottuvuus liittyi oikeusturvaan. Kyltit osoittivat yleisölle lentokieltoalueen, jolla kiellon noudattamista valvotaan ja jolla kiellon vastainen lennokin lennättäminen voi johtaa rangaistukseen ja lennokin takavarikointiin. Tämä korosti kyltin ymmärrettävyyden merkitystä. Oikeusturvaulottuvuus kytkeytyi siten kiinteästi tiedottamiseen kansalliskielillä.

Kolmas ulottuvuus liittyi yleisemmin lentokiellon noudattamisen tehokkuuteen. Kylttien tarkoitus oli nimenomaan lisätä yleisön tietoisuutta lentokieltoalueista. Tämäkin korosti kyltin ymmärrettävyyden merkitystä.

Neljäntenä OA totesi, että kaikkiin edellä lueteltuihin ulottuvuuksiin kytkeytyi olennaisesti kielellinen ymmärrettävyys osana perusoikeutena turvattua hyvää hallintoa. OA:n mielestä kieltomerkki ei pelkästään siinä olevan kuvan perusteella ollut ymmärrettävä, jos henkilö ei entuudestaan tiennyt, mistä siinä oli kysymys eikä ymmärtänyt englantia.

OA katsoi, ettei asiassa ollut osoitettu sellaista riittävän vakiintunutta kansainvälistä käytäntöä, jonka perusteella perustuslaissa turvatut kansalliskielet olisi voitu syrjäyttää. Siten lentokieltoaluetta osoittavassa kieltomerkissä oli käytettävä merkin sijaintipaikkakunnan kielellisistä olosuhteista riippuen joko jompaakumpaa kansalliskieltä tai molempia samanaikaisesti.

OA esitti, että Liikenteen turvallisuusvirasto ryhtyisi asiassa toimenpiteisiin, tarvittaessa Kotimaisten kielten keskuksen asiantuntija-apua hyödyntäen (4345/2017* ja 2406/2018).

Väestörekisterikeskus laiminlöi saamelaisten oikeudet

Saamelaisen henkilön nimi ei ollut väestötietojärjestelmässä oikeassa kirjoitusasussaan eikä nimeä voitu tulostaa oikein virallisiin asiakirjoihin kuten passiin tai Kela-korttiin. Väestörekisterikeskuksen mukaan väestötietojärjestelmään ei ollut mahdollista tallentaa kaikkia saamen eri kielissä esiintyviä kirjaimia.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

AOA:n mukaan oli selvää, että perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten valossa valtion olisi tullut ilman aiheetonta viivytystä huolehtia siitä, että saamelaisten nimet voidaan kirjoittaa väestötietojärjestelmään saamen kielen mukaisessa kirjoitusasussa. Kysymys oli oleellisesta tekijästä toteutettaessa saamelaisten oikeutta kulttuurinsa ylläpitoon ja kehittämiseen sekä heidän identiteettinsä säilyttämiseen (3592/2017*).

Kelan linjaus toimeentulotuessa vaaransi perusoikeuksia

Kela muutti syksyllä 2017 linjaustaan toimeentulotuen myöntämisessä terveydenhuoltomenoihin. Kelan edellytys menon ”välttämättömyydestä ja tarpeellisuudesta” ei perustu toimeentulotukilain sanamuotoon, joka puhuu vain tarpeellisuudesta. Muutos kavensi toimeentulotukiasiakkaiden mahdollisuuksia saada terveydenhoitopalveluita ja asetti heidät eriarvoiseen asemaan samaa lääkettä ja samanlaista hoitoa saavien muiden henkilöiden kanssa. AOA piti erityisen vakavana sitä, että Kelan omaksuma tulkinta saattoi vaarantaa toimeentulotukiasiakkaan tarvitseman hoidon jatkuvuuden ja hänen oikeutensa riittäviin ja tarpeen mukaisiin terveyspalveluihin. Menettely näyttäytyi arvostelulle alttiina myös luottamuksensuojaperiaatteen kannalta.

Kelan viitattua julkisuudessa lääkkeiden väärinkäyttöön puuttumiseen, näytti menettely myös toimeentulotukiasiakkaita leimaavalta. Kelan ohje rajasi osin kategorisesti tietyt lääkkeet toimeentulotuen ulkopuolelle ja oli tältä osin itsessään syrjivä. Hyvän hallinnon kannalta Kela myös näytti menneen toimivaltuuksiensa ulkopuolelle, kun Kelan tehtävänä ei ole valvoa terveydenhuollon ammattihenkilöiden toimintaa (6468/2017*).

3.10 Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä 2018

Vuonna 2018 Suomea vastaan kirjattiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) kaikkiaan 174 uutta valitusta (edellisenä vuonna 181). Suomen hallitukselta pyydettiin vastaus viidessä tapauksessa. Vuodenvaihteessa vireillä oli 20 (14) Suomea koskevaa asiaa.

Valitus EIT:hen tulee 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.

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 tai suuressa jaostossa (17 tuomaria). Tuomiolla EIT ratkaisee väitettyä ihmisoikeusloukkausta koskevan asian tai vahvistaa sovinnon. Erittäin suuri osuus EIT:hen tehdyistä valituksista jää tutkittavaksi ottamatta.

Vuonna 2018 valitus jätettiin tutkimatta tai poistettiin juttulistalta 170 (217) Suomea koskevassa tapauksessa. Vuonna 2018 EIT ei antanut yhtään Suomea koskevaa tuomiota (kaksi tuomiota 2017 ja yksi tuomio 2016).

Vuoden 2018 loppuun mennessä Suomi on saanut EIT:ltä yhteensä 188 tuomiota. Suomen EIT:ltä koko jäsenyysaikanaan saamien langettavien tuomioiden yhteismäärä on huomattavan suuri eli 140 (noin 75 % kaikista tuomioista). Oikeudenkäynnin kestoon tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin puutteisiin liittyneitä langettavia tuomioita näistä on ollut 99. Ruotsi, Norja, Tanska ja Islanti, vaikka ne ovat olleet EIS:n osapuolina merkittävästi Suomea pidemmän ajan, ovat saaneet yhteensä vain 123 langettavaa tuomiota. Viime vuosina erot ovat kuitenkin tasoittuneet.

Tuomioiden täytäntöönpanon valvonta EN:n ministerikomiteassa

Euroopan neuvoston (EN) ministerikomitea valvoo EIT:n tuomioiden täytäntöönpanoa. Ministerikomitean suorittama valvonta kohdistuu kolmeen eri asiaan: hyvityksen maksaminen, yksilölliset toimenpiteet ja yleiset toimenpiteet tuomion johdosta. Valvonnan keinot ovat ensisijaisesti diplomaattisia.

Ministerikomitea voi tarvittaessa saattaa 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 ei tullut vireille uusia valvonta-asioita. Täytäntöönpanon valvontaan jäi vireille 29 (42) Suomea koskevaa tuomiota.

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 yleensä verotus- tai ulosottoasioihin. Vakuutusoikeutta koskevat asiat puolestaan luokitellaan yleensä sosiaalivakuutusasioihin tai työvoima- ja työttömyysturva-asioihin. Maaoikeusasiat tilastoidaan pääsääntöisesti maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle. Tuomioistuimia tavalla tai toisella koskevia kanteluita on näin ollen huomattavasti enemmän kuin tilastojen perusteella näyttää.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi OA *Petri Jääskeläinen* 31.8.2018 saakka ja sen jälkeen AOA *Pasi Pölönen*. Asiaryhmän pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Jarmo Hirvonen* sekä muina esittelijöinä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Terhi Arjola-Sarja* ja notaari *Sanna-Kaisa Frantti*.

4.1.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Oikeuslaitoksen rakenteelliset ja toiminnalliset muutokset jatkuivat. Oikeudenhoidon tehostamiseen pyrittiin suurentamalla tuomioistuinyksikköjen kokoja, keskittämällä määrätyt asiaryhmät tiettyihin tuomioistuimiin, lakkauttamalla toimipisteitä ja pienentämällä tuomioistuinten ratkaisukokoonpanoja. Myös kirjallisten menettelyjen, poissaolokäsittelyjen sekä videoyhteyksien käytön määrää pyrittiin lisäämään.

Käräjäoikeuksien rakenneuudistus eteni. Suomessa on 1.1.2019 lukien enää 20 käräjäoikeutta, kun niitä 1993 toteutetun alioikeusuudistuksen jälkeen oli 70. Toistaiseksi viimeisimmällä uudistuksella yhdistettiin Espoon ja Länsi-Uudenmaan käräjäoikeudet, Vantaan ja Itä-Uudenmaan käräjäoikeudet, Keski-Pohjanmaan ja Pohjanmaan käräjäoikeudet, Oulun ja Ylivieska-Raahen käräjäoikeudet sekä Kemi-Tornion ja Lapin käräjäoikeudet.

Hyvinkään ja Tuusulan käräjäoikeudet lakkautettiin ja niiden tuomiopiirit jaettiin Itä-Uudenmaan ja Kanta-Hämeen käräjäoikeuksien kesken.

Summaaristen riita-asioiden käsittely keskitettiin 1.9.2019 lukien Ahvenanmaan, Helsingin, Itä-Uudenmaan, Kymenlaakson, Lapin, Oulun, Pirkanmaan, Pohjanmaan ja Varsinais-Suomen käräjäoikeuksiin.

Käräjäoikeuden yhden tuomarin kokoonpanon päätösvaltaa rikosasioissa laajennettiin. Rikosasia voidaan 1.1.2019 lukien käsitellä yhden tuomarin kokoonpanossa, jos syytteessä tarkoitetusta teosta voitaisiin tuomita enintään neljä vuotta vankeutta. Kolmen tuomarin kokoonpanoa kevyemmäksi vaihtoehdoksi käräjäoikeudessa säädettiin kahden tuomarin kokoonpano. Myös korkeimman oikeuden kokoonpanoja kevennettiin. Valituslupa-asia voidaan 1.1.2019 lukien ratkaista yhden jäsenen kokoonpanossa, jos kyseisen yhden jäsenen ja esittelijän mielestä on selvää, ettei valitusluvan myöntämiselle ole edellytyksiä. Korkeimman oikeuden päätösvaltaista kokoonpanoa kevennettiin myös eräissä ylimääräistä muutoksenhakua koskevissa asioissa.

Esitys tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi annettiin eduskunnalle syksyllä 2018.

Tuomioistuinvirasto huolehtisi pääosasta nykyisin OM:lle kuuluvista tuomioistuinlaitoksen keskushallintoviranomaisen tehtävistä. Perustuslakivaliokunta piti viraston perustamisen keskeisimmän tavoitteen kannalta jännitteisenä, jos virkaehtosopimus- ja virkajärjestelyasiat säilyisivät OM:llä. Valiokunnan mukaan on myös seurattava kaikkien viime vuosina toteutettujen tuomioistuinlaitosta koskevien uudistusten kumulatiivisia vaikutuksia tuomioistuinten riippumattomuuteen ja kansalaisten oikeusturvaan (PeVL 49/2018 vp). Lakivaliokunta korosti tuomioistuinviraston riippumatonta asemaa ja esitti myös virka- ja palvelussuhdeasiat sekä tuomarin viroista päättämiseen liittyvät tehtävät siirrettäväksi pois OM:stä uudelle virastolle (LaVM 13/2018 vp).

Talous- ja velkaneuvonnan tehtävät siirrettiin aluehallintovirastoilta ja kunnilta valtion oikeusaputoimistoihin 1.1.2019. Talous- ja velkaneuvontapalveluiden alueellisesta järjestämisestä vastaavat jatkossa oikeusapu- ja edunvalvontapiirit ja palvelua tuottavat oikeusaputoimistot. Talous- ja velkaneuvontapalvelua voidaan tietyin edellytyksin ostaa palveluntuottajilta. Uudistuksella pyritään yhdenmukaistamaan palveluja sekä parantamaan sähköisiä palveluja. Yleinen johto, ohjaus ja valvonta päätettiin siirtää työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta Kilpailu- ja kuluttajavirastolta OM:lle.

Oikeudenhoito kuuluu valtion ydintehtäviin. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, että tuomioistuinten voimavaroista on huolehdittava myös taloudellisesti niukkoina aikoina ja että oikeusturvan tason on vastattava perustuslain ja Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten vaatimuksia.

Vuoden 2019 talousarviossa OM:n hallinnonalalle kohdennettiin 978 miljoonaa euroa. Määrässä oli edelliseen vuoteen verrattuna lisäystä noin 37 miljoonaa euroa. Oikeuslaitoksen resurssitilanne on kuitenkin heikko. Suomi panostaa tuomioistuimiin, syyttäjiin ja oikeusapuun asukasta kohti edelleen selvästi Ruotsia vähemmän (European judicial systems, Efficiency and quality of justice, CEPEJ STUDIES No. 26 2018 Edition 2016 data: Suomi 76,5 euroa ja Ruotsi 118,6 euroa *per capita*).

Vuoden 2019 talousarvioesityksestä antamassaan lausunnossa (LaVL 22/2018 vp) lakivaliokunta oli huolissaan OM:n hallinnonalan voimavaroista pitemmällä tähtäimellä. Valiokunta piti välttämättömänä yhteiskunnallisen arvokeskustelun käymistä oikeusvaltion asemasta, merkityksestä ja rahoittamisesta. Lakivaliokunta korosti, että oikeusvaltio ja sen toimivuus eivät ole itsestäänselvyyksiä, vaan niistä tulee pitää jatkuvasti huolta. Yhtenä osana tässä on asianmukaisen ja riittävän rahoituksen turvaaminen.

Viivästyshyvityksiä oikeudenkäynnin viivästymisistä yleisissä tuomioistuimissa ja hallintolainkäyttöasioissa on käsitelty jo useana vuonna. Vaadittuja viivästyshyvityksiä koskeneiden tuomioiden määrä laski 69:een (edellisenä vuonna 71). Maksettujen hyvitysten määrä kuitenkin kasvoi olennaisesti. Hyvityksiä maksettiin 47 tapauksessa korkoineen ja kuluineen yhteensä noin 200 000 euroa (edellisenä vuonna 106 000 euroa 35 tapauksessa). Eniten rahallisesti hyvitettyjä viivästyksiä oli Helsingin käräjäoikeudessa (17) sekä korkeimpaan hallinto-oikeuteen päätyneissä prosesseissa (8).

Tuomioistuinlaitoksen toimintaa pyritään tehostamaan kehittämällä tietojärjestelmiä. OM käynnisti lokakuun 2018 alussa kaksivuotisen hankkeen, jossa tuotetaan työkaluja asiakirjojen automaattiseen anonymisointiin ja sisällönkuvailuun.

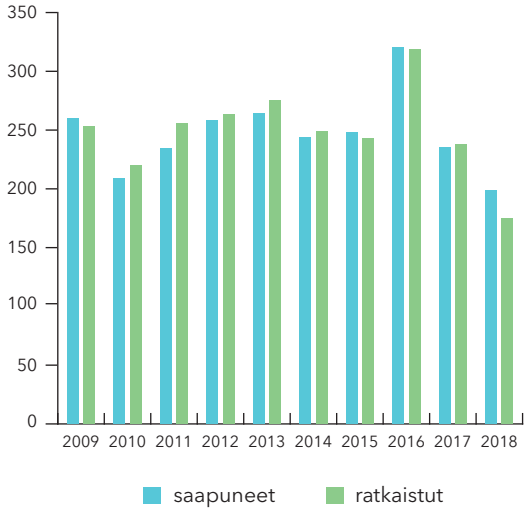
Yleisten tuomioistuinten ja syyttäjien tietoja asianhallintajärjestelmähanke (AIPA) viivästyi edelleen ja arvio sen kehittämisen kustannuksista kasvoi. Vuonna 2012 kustannuksiksi arvioitiin 34,4 miljoonaa euroa ilman istuntosali-infrasta aiheutuvia kustannuksia. Nyttemmin vastaava kustannusarvio on 57 miljoonaa euroa.

AIPA rakennetaan ja otetaan käyttöön osissa. Ensimmäinen osuus eli syyttäjien sakkosovellus summaaristen sakkoasioiden käsittelyä varten on ollut käytössä syyttäjänvirastoissa vuoden 2017 helmikuusta alkaen. Tuomioistuimissa AIPA:n käyttöönotto alkoi toukokuussa 2018 pakkokeinoasioiden osalta.

Hallinto- ja erityistuomioistuimille on tekeillä uusi toiminnanohjauksen ja asianhallinnan sekä sähköisen asioinnin ja arkistoinnin järjestelmä (HAIPA). Lisäksi vireillä on tuomioistuinten hallinnollisten asioiden asianhallintajärjestelmän kehittäminen osana valtioneuvoston yhteisen asian-

hallinnan kehittämishanketta (Virasto-VAHVA/Hilda).

Oikeushallinnon aikaisemmat tietojärjestelmähankkeet eivät ole täyttäneet niihin kohdistettuja odotuksia. Erityisesti rikostuomiosovellus RITU on aiheuttanut käyttäjien piirissä tyytymättömyyttä. Tuomioistuinten työssä on viime kädessä kysymys ihmisten kohtaamisesta, käsityönä kirjoitettavista yksilöllisistä ratkaisuista ja sellaisten tilannekohtaisten arvioiden tekemisestä, joissa tietojärjestelmien tuottamat oletetut hyödyt ja edut ovat rajalliset. Käynnissä oleva kehityskulku näyttää kuitenkin tähtäävän siihen, että oikeudenhoidon painopiste siirtyy lähellä sijaitsevassa käräjäoikeudessa tapahtuvasta suullisesta ja välittömästä tuomioistuinkäsittelystä digitaalisen aineiston tehokkaaseen läpivirtaukseen tietojärjestelmissä.



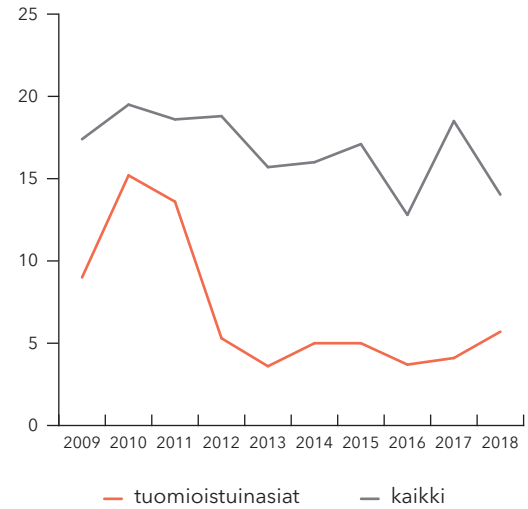
Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2009–2018

4.1.2 LAILLISUUSVALVONTA

Oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu valvoa, että tuomioistuimet ja tuomarit noudattavat lakia ja täyttävät virkavelvollisuutensa. Oikeusasiamies seuraa erityisesti sitä, että jokaiselle perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu myös käytännössä.

Perustuslaissa taatusta tuomioistuinten riippumattomasta asemasta johtuu, että oikeusasiamiehen tuomioistuimiin kohdistama valvonta on rajoitetumpaa kuin hallintoviranomaisiin kohdistettu laillisuusvalvonta. Oikeusasiamies ei yleensä tutki kanteluja, jotka liittyvät harkintavallan käyttöön riippumattomissa tuomioistuimissa. Asiat, joihin liittyy perus- ja ihmisoikeusnäkökulmia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten kannalta, saattavat kuitenkin antaa oikeusasiamiehelle erityisen syyn tarkastella lainvoimaisen tuomioon johtanutta menettelyä ja pyytää siihen liittyviä selvityksiä. Vireillä oleviin oikeudenkäynteihin tai ratkaisuihin, joihin voidaan hakea muutosta, oikeusasiamies ei puutu.

Ottaen huomioon oikeudenkäynnin suullisuus- ja välittömyysperiaatteet oikeusasiamiehen mahdollisuudet ryhtyä kirjallisessa kantelumenettelyssä uudelleen arvioimaan suullisesti esitettyä



Toimenpideprosentti vuosina 2009–2018

näyttöä tai sen uskottavuutta ovat varsin rajalliset. Riippumattomien tuomioistuinten ja ylimmän laillisuusvalvojan toimivallanjako huomioon ottaen oikeusasiamies ei voi uudelleen ryhtyä käsittelemään asiaa, jonka tuomioistuin on sille kuuluvan toimi- ja harkintavallan nojalla ratkaissut. Oikeusasiamies ei myöskään voi muuttaa tai kumota tuomioistuinten ratkaisuja.

Oikeusasiamiehen puoleen kääntyvillä oikeuslaitoksen asiakkailla on usein liiallisia odotuksia oikeusasiamiehen mahdollisuuksista auttaa. Oikeusasiamies ei voi laillisuusvalvojan roolissaan vaikuttaa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyyn eikä muuttaa tuomioistuimen ratkaisuja. Muutosta ratkaisuun on haettava normaalia muutoksenhakutietä tai turvauduttava ylimääräiseen muutoksenhakuun.

Oikeusasiamiehen tuomioistuimiin kohdistamassa laillisuusvalvonnassa keskitytään menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin (oikeudenmukainen oikeudenkäynti). Laillisuusvalvontaa suunnataan myös sellaisille alueille, jotka jäävät muiden oikeusturvakeinojen tavoittamattomiin. Tällaisia alueita ovat esimerkiksi tuomarin käytös, asiakkaiden kohtelu, tietojärjestelmiin liittyvät rakenteelliset oikeusturvariskit ja julkisuuslainsäädännön toteutuminen.

Vuonna 2018 saapuneiden tuomioistuin- ja oikeushallintoasioiden määrä oli pienempi kuin edellisenä vuonna. Vuoden aikana vireille tuli 293 uutta asiaa (318 vuonna 2017), ja asioita ratkaistiin 257 (321). Tuomioistuinasioissa toimenpideratkaisujen määrä oli 11 (10). OM:n hallinnonalalla toimenpideratkaisuja oli kolme (12).

Tuomioistuinasioihin tilastoituja uusia asioita tuli vireille 199 (235) ja ratkaisuja annettiin 175 (238). OM:n hallinnonalalle kirjattuja kanteluita saapui 66 (79) ja niitä ratkaistiin 61 (80). OM:n hallinnonalan kantelut koskivat useimmiten oikeusaputoimistoja ja kuluttajariitalautakuntaa.

Oikeushallinnon alaan liittyviä lausunto- tai kuulemispyyntöjä saapui 27 (23), useimmat OM:stä tai lakivaliokunnasta. Lausuntoja annettiin 19 (23). Lausunnot on lueteltu liitteessä 3.

4.1.3 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tehtiin tarkastus Turun käräjäoikeuden pakkokeino-osastolle ja vapautensa menettäneiden säilytystiloihin Turun käräjäoikeudessa.

4.1.4 RATKAISUJA

Käräjäoikeuden lautamiesten istuntovuorojen jakautuminen

AOA arvosteli Helsingin käräjäoikeuden lautamiesten istuntovuorojen määräämisessä käräjäoikeuksissa vuodesta 1993 käytetyn tietokonesovelluksen toimintalogiikkaa.

Käräjäoikeuden lautamiehistä annetun lain 7 §:n mukaan käräjäoikeuden laamannin tulee huolehtia siitä, että lautamiehet osallistuvat käräjäoikeuden istuntoihin vuorojärjestyksessä. Vuorojärjestyksen sijasta istuntovuorot kuitenkin oli määrätty niin, että tietokonesovellus arpoi istuntoihin lautamieskokoonpanoja, joihin tuli sellaisia eri sukupuolta olevia henkilöitä, jotka eivät olleet ilmoittaneet esteestä kyseessä olevalle istuntopäivälle ja jotka olivat osallistuneet alle 15 istuntoon vuoden aikana. Lisäksi sovelluksen käyttäjän valinta ruotsinkielisyydestä sisällytti arvontaan vain lautamiehiä, joiden perustiedoissa oli tieto ruotsin kielen taidosta.

AOA totesi, että sattumanvaraisuus, johon lautamieskokoonpanon valinta sovellusta käyttäen käytännössä pääosin perustui, ja laissa tarkoitettu vuorojärjestys, eivät tarkoita samaa asiaa. Sattumavaraisuus voi olla jopa ristiriidassa vuorojärjestyksen kanssa, koska lautamiehen arpaonnesta riippuen istuntojen määrään syntyy suuriakin eroja.

Pelkästään vuorojärjestyksen mukaan toimittaessa lautamiesten sukupuolella tai iällä ei saisi olla merkitystä istuntovuoroja määrättäessä. Myös jokainen lautamiehen aikaisempi istunto tulisi periaatteessa ottaa huomioon. Kirjaimellisesti tulkittuna vuorojärjestyksen noudattaminen saattaisi johtaa myös siihen, ettei edes lautamiesten kieli-

taitoon voitaisi kiinnittää huomiota. Tällöin kuitenkin loukattaisiin paitsi oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin myös kielellisiä oikeuksia. Edelleen AOA katsoi, että laki ei mahdollista huomion kiinnittämistä lautamiesten henkilökohtaisiin ominaisuuksiin kuten kokemukseen tai koulutukseen taikka lautamiehen ammattiin liittyvään erityisasiantuntemukseen.

AOA pyysi OM:ää ilmoittamaan 31.5.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätös antaa aihetta (443/2018*).

Hallinto-oikeuden puhelinpalvelun aukioloajat

OA tutki omasta aloitteestaan Helsingin hallinto-oikeuden kirjaamon puhelimitse tapahtuvan asiakaspalvelun rajoittamista klo 12–15 väliselle ajalle. Kirjaamo oli muuten avoinna arkisin normaalisti 8.00–16.15. Puhelinpalvelun rajoittamisen taustalla oli tuomioistuimen ruuhkautuminen.

Valtion virastojen aukiolosta vuonna 1994 annetun asetuksen (aukioloasetus) 1 §:n mukaan valtion virastot ovat auki arkipäivinä kello 8.00–16.15. OA piti ilmeisenä, että asetusta annettaessa oli lähdetty siitä, että virastoista annetaan puhelinpalvelua koko niiden aukioloajan. Kuitenkin teknisen kehityksen myötä henkilökohtaisen tai puhelimitse tapahtuvan asioinnin rinnalle on sittemmin tullut uusia, suuremman ajallisen joustavuuden tarjoavia yhteydenpitomuotoja. On myös korostettu virastokohtaisia mahdollisuuksia tuloksellisen palvelun toteuttamisessa, jotta voimavarat tulisivat mahdollisimman tehokkaasti kohdennetuiksi.

Virastoille kuuluu harkintavaltaa siinä, mitä palvelukanavia tai palvelun muotoja aukioloajan eri aikoina asiakkaille tarjotaan. OA:n mukaan asian arvioinnissa on kuitenkin otettava erityisesti huomioon viranomaisessa käsiteltävien asioiden laatu ja sen koko asiakaskunnan tarpeet. Hallinto-oikeuksissa neuvontaa ja muuta asiakaspalvelua tulisi olla saatavissa puhelimitse koko aukioloasetuksen mukaisen aukioloajan. Puhelimitse voidaan saada nopeasti vastaus esimerkiksi muutoksenhaun määräaikoja ja menettelytapoja koskeviin tiedusteluihin, eli neuvonnalla voidaan välttää merkittäviä oikeudenmenetyksiä. OA kiinnitti huomiota myös hallinto-oikeudessa käsiteltävien asioiden usein hyvin suureen merkitykseen asiakkaiden kannalta sekä hallinto-oikeuden monipuoliseen asiakaskuntaan, johon sisältyy laitoksiin sijoitettuja ja muita sellaisia henkilöitä, joille juuri puhelimitse saatava palvelu koko aukioloaikana saattaa olla erityisen tärkeää.

OA katsoi, että hallinto-oikeudelle tulisi turvata sellaiset voimavarat, että se kykenee tarjoamaan tällaisen puhelinpalvelun. OA saattoi käsityksensä Helsingin hallinto-oikeuden ja OM:n tietoon ja pyysi hallinto-oikeutta ilmoittamaan 31.5.2018 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätös oli antanut aihetta (3108/2017*).

Helsingin hallinto-oikeus ilmoitti tarjoavansa asiakkailleen puhelinpalvelua 1.6.2018 lähtien aukioloasetuksen mukaisesti kello 8.00–16.15.

Vangitsemispäätöksen perusteleminen

OA arvioi pakkokeinolain 3 luvun 10 §:ssä tarkoitettujen vangitsemispäätöksen lyhyiden perusteluiden vaatimuksia tilanteessa, jossa päätöksen liitteeksi otetussa vangitsemisvaatimuksessa esitetyt perustelut olivat sinänsä melko kattavat, mutta vangitsemispäätöksen perusteluissa ei otettu yksilöidysti kantaa puolustuksen esittämiin seikkoihin.

OA totesi, että tuomioistuinten perustelujen laadulla on tärkeä merkitys lainkäyttöä kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta. Perustelujen avulla tuomioistuinten vallankäyttöä voidaan valvoa ja arvioida. Pakkokeinoasioissa annettavien ratkaisujen perusteluilla on tärkeä merkitys myös tuomioistuinten toiminnan avoimuuden ja toiminnan julkisuuden kannalta. Vangitsemispäätöksen perusteluilla pyritään vakuuttamaan vangitsemisen kohteeksi joutunut osapuoli siitä, että hänen esittämänsä vasta-argumentit on kuultu, otettu huomioon ja niiden painoavo on punnittu, mutta hyvillä syillä havaittu riittämättömäksi verrattuna siihen, mitä vangitsemista vaatinut viranomainen on oikeudessa esittänyt. Vaikka vangitsemisvaatimusten ja muiden pakkokeinoasioiden käsittely suurissa tuomioistuimissa on massaluon-

teista toimintaa, on kysymys vaatimuksen kohteena olevan yksilön ja myös oikeusvaltion toiminnan uskottavuuden kannalta merkittävästä oikeudellisesta ratkaisutoiminnasta.

OA piti keskeisenä, että vangitsemispäätösten ja myös muiden pakkokeinopäätösten perustelussa otetaan kantaa puolustuksen esittämiin järkeviin väitteisiin ja relevantteihin näkökohtiin. Muuten syntyy vaikutelma, ettei pakkokeinon kohteena olevan henkilön lausumilla ole merkitystä tai ainakaan vastaavaa painoarvoa kuin vaatimuksen esittäjän näkemyksillä, joihin ratkaisussa viitataan (6888/2017*).

Hovioikeuden menettely ja yllätyksellinen tuomio

AOA katsoi talousrikosasian käsittelyyn hovioikeudessa sisältyneen piirteitä, jotka olivat vaikeuttaneet kantelijoiden puolustautumista ja myös hämärtäneet yhtäältä syyttäjän ja asianomistajan sekä toisaalta tuomioistuimen roolia akkusatorisessa rikosprosessissa.

Törkeitä veropetoksia ja törkeää kirjanpitorikosta koskevassa asiassa oli riitaa hovioikeudessa ennen muuta siitä, olivatko kantelijoiden yhtiön kirjanpitoon merkityt kulut, yhteensä 493 400 euroa, todellisia vai syytteissä väitetyin tavoin tekaistuja. Loppulausunnossaan syyttäjä ja verorikosten osalta asianomistajan asemassa ollut Verohallinto katsoivat, että kulujen oikeellisuudesta oli pääkäsittelyssä esitetty relevanttia vastatodistelua. Pääkäsittelyn jälkeen hovioikeudelle antamassaan lausumassa syyttäjä katsoi, että kaikki yhtiön kirjanpitoon merkityt 493 400 euron jakelukulut olivat ”perusteltuja ja vähennyskelpoisia”. Tätä ennen hovioikeus oli kuitenkin omasta aloitteestaan pyytänyt Verohallinnolta laskelman vältetyn veron määrästä ilmoittaen pyynnössään vähennyskelpoisten jakelukulujen määräksi ainoastaan 84 012 euroa. Hovioikeuden myöhemmin antama tuomio perustui sanottuun määrään ja Verohallinnon sen perusteella toimittamaan laskelmaan.

Saatuaan syyttäjän ilmoituksen siitä, että kaikki jakelukulut olivat syyttäjän näkemyksen mukaan perusteltuja ja vähennyskelpoisia, hovioikeus tiedusteli syyttäjältä, tarkoittiko ilmoitus syytteestä luopumista tai sen rajoittamista. Syyttäjä ilmoitti, ettei hän luopuisi syytteestä, koska Verohallinto oli syyttäjälle ilmoittanut, ettei se enää ”prosessin tässä vaiheessa” luopuisi syytteestä.

AOA arvosteli hovioikeuden menettelyä sen osalta, ettei syyttäjältä ja Verohallinnolta ollut vaadittu täsmällisiä kannanottoja hyväksyttävien jakelukulujen määrästä ennen pääkäsittelyn päättämistä. Kysymys jakelukulujen oikeellisuudesta oli asian ratkaisun kannalta niin keskeinen, ettei hovioikeuden päätösneuvotteluja olisi tullut aloittaa ennen asianosaisten täsmällisten kantojen selvittämistä. AOA katsoi, ettei pääkäsittelyssä tapahtuneita laiminlyöntejä voitu korjata pyytämällä asianosaisilta pääkäsittelyn jälkeen lausumia oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 6 luvun 13 §:n nojalla.

Hovioikeuden prosessinjohdollinen laiminlyönti oli osaltaan johtanut siihen, että pääkäsittelyn päättymisen jälkeen hovioikeus oli omasta aloitteestaan ja siten akkusatorisen periaatteen vastaisesti päätynyt jakelukuluja koskevaan laskelmaan, joka oli kantelijoiden kannalta vaikuttanut ankarammalta kuin nämä olivat perustellusti voineet syyttäjän ja Verohallinnon loppulausuntojen perusteella odottaa.

AOA piti syyttäjän lausumaa siitä, ettei syyttäjä miltään osin luopunut syytteestä tai rajoittanut sitä, vaikka yhtiön kirjanpitoon merkityt 493 400 euron jakelukulut olivat syyttäjän mielestä ”perusteltuja ja vähennyskelpoisia” toisin kuin syytteessä oli väitetty, sisällöltään niin ristiriitaisena, ettei hovioikeuden olisi tullut sivuuttaa sitä ilman lisäkysymyksiä. Asiallisestihan syyttäjä oli ilmoittanut, että hänen käsityksensä mukaan käräjäoikeuden ratkaisua tuli jakelukulujen osalta muuttaa ja syyte tältä osin hylätä. Silti syyttäjä oli ilmoittanut, ettei syytteestä luovuta tai sitä rajoiteta. Käytettyjä ilmaisuja ei voitu järkevällä tavalla sovittaa yhteen. AOA totesi, ettei syyttäjä voi samanaikaisesti ajaa syytettä ja ilmoittaa sen olevan perusteeton.

AOA totesi vielä, että hovioikeuden menettelyä arvioitaessa oli otettava huomioon myös se, ettei Verohallinto ollut asianomistajan asemassa törkeän kirjanpitorikoksen osalta. Mainitun syytekohdan osalta vain syyttäjän lausumilla oli näin ollen ollut merkitystä.

AOA saattoi käsityksensä hovioikeuden ja kyseisen jutun syyttäjän sekä Valtakunnansyyttäjänviraston ja Verohallinnon tietoon. AOA ei pitänyt poissuljettuna, että edellä mainitut seikat antaisivat kantelijoille aiheen ylimääräiseen muutoksenhakuun korkeimmasta oikeudesta (4531/2018*).

Käräjäoikeuden tuomion perustelut ja istuntotallenteiden toimittaminen

AOA arvosteli edellisen otsikon alla selostetussa jutussa annetun käräjäoikeuden tuomion perusteluita erityisesti kantelijoiden yhtiön verotusta koskeneen törkeän veropetoksen osalta katsoen, että perustelut olivat tuolta osin osittain käsittämättömät ja viittasivat ennemminkin kirjanpitorikoksen kuin törkeän veropetoksen tunnusmerkistön täyttymisen arviointiin.

AOA arvosteli käräjäoikeuden menettelyä myös sen osalta, ettei käräjäoikeuden diaarista tai muista lähteistä ollut jälkikäteen selvitettävissä, milloin kantelijat olivat tilanneet heidän juttunsa käsittelystä tehdyt äänitallenteet (4945/2018*).

Työrikosten syyteoikeuden vanhentuminen

Työrikosten syyteoikeuden lyhyt vanhentumisaika on aiheuttanut viranomaistoiminnassa jatkuvasti ongelmia, jotka ovat antaneet aihetta myös lukuisiin ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuihin. Jälleen uuden kantelun johdosta OA esitti OM:n harkittavaksi, olisiko syytä ryhtyä lainsäädäntötoimiin työrikoksiin liittyvän kahden vuoden vanhentumisajan pidentämiseksi. OA yksilöi yhdeksän sellaista ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisua, jossa oli kysymys työrikoksen syyteoikeuden vanhentumisesta (6954/2017*).

OM piti tarpeellisena arvioida ensin muihin kuin rikosoikeudellisiin keinoihin turvautumista ja pyrkiä turvaamaan nykyisten säännösten tehokas noudattaminen koulutustyyppisin keinoin ja hallinnollisella ohjeistuksella. OM ei nähnyt sääntelytarvetta asiassa omalla toimialueellaan.

Oikeudenkäyntiaineiston julkiseksi tulemisen ajankohta

AOA tarkasteli omana aloitteena tutkitussa asiassa sitä, tuleeko rikosasian oikeudenkäyntiaineisto, johon kuuluvat esimerkiksi haastehakemus ja esitutkintapöytäkirja, julkiseksi, kun asia huudetaan sisään, mutta pääkäsittely peruuntuu.

Asiassa pyydettiin lausunnot kaikilta 27 käräjäoikeudelta. Kysymykseen ei ollut muodostunut selkeää kantaa oikeuskäytännössä. Valtaosa käräjäoikeuksista kuitenkin katsoi, ettei oikeudenkäyntiaineisto tullut julkiseksi peruutetun pääkäsittelyn tilanteessa. Muutamassa käräjäoikeudessa asia nähtiin osittain päinvastoin tai ainakin vähemmän selvänä.

Useassa lausunnossa esille tuotu keskeinen peruste asian yksittäistapaukselliseksi ratkaisemiseksi peruutetun pääkäsittelyn tilanteessa oli se, oliko vastaajalle ehditty antaa haaste haastehakemuksineen tiedoksi. AOA piti omasta puolestaan tätä seikkaa asianmukaisena julkisuuskysymyksen ratkaisuperusteena tilanteissa, joissa asia oli ollut jollain tavoin esillä käräjäoikeuden istunnossa.

AOA ei katsonut asiassa olevan tarvetta varsinaisen lainsäädäntöesityksen tekemiselle. Hän lähetti ratkaisun kaikille käräjäoikeuksille ja myös julkisuuslainsäädännön valmistelusta vastaavalle OM:lle tiedoksi ja tarpeelliseksi katsottaviin toimenpiteisiin ryhtymiseksi (3107/2017*).

Käsittelyaika lapsen tapaamisoikeuden täytäntöönpanoa koskevassa asiassa

Lapsen tapaamisoikeuden täytäntöönpanoa koskevan asian tuomioistuinkäsittelyn kokonaisaika kolmessa oikeusasteessa oli noin vuosi kahdeksan kuukautta. AOA:n mukaan käsittelyaika käräjäoikeudessa ja hovioikeudessa oli pitkä, kun kysymys on laissa kiireellisenä käsiteltäväksi säädetystä asiasta ja ottaen myös huomioon, että kysymys oli lapsen tapaamisoikeutta koskevasta asiasta. Asiassa ei tullut ilmi kenenkään yksittäisen virkamiehen viaksi luettavaa laiminlyöntiä. AOA piti kuitenkin asian kokonaiskäsittelyaikaa asianosaisten ja erityisesti lapsen edun kannalta kohtuuttoman

pitkänä. Lapsen tapaamisoikeuden täytäntöönpanoa koskevien asioiden käsittelyaikoihin tulee kiinnittää erityistä huomiota (1275/2018).

Korkeimman oikeuden ratkaisu OA:n käynnistämässä syyteasiassa

OA määräsi 2016 syytteen nostettavaksi Helsingin käräjäoikeuden laamannia ja kahta käräjätuomaria sekä Helsingin säilöönottoyksikön virkamiestä vastaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Syyte perustui siihen, että säilöön otettujen ulkomaalaisten erillään säilyttämistä koskevia päätöksiä ei ollut käsitelty käräjäoikeudessa lain mukaisesti.

Asia käsiteltiin ensimmäisenä oikeusasteena Helsingin hovioikeudessa, joka vuonna 2017 tuomitsi eläkkeelle siirtyneen entisen laamannin ja käräjätuomarit varoitukseen tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Säilöönottoyksikön virkamieheen kohdistettu syyte hylättiin. Laamannin ja virkamiehen osalta hovioikeuden tuomio jäi lainvoimaiseksi, mutta käräjätuomarit hakivat ratkaisuun muutosta korkeimmasta oikeudesta.

Korkein oikeus antoi asiassa ratkaisunsa kertomusvuonna (KKO 2018:58). Ratkaisun mukaan käräjäoikeudessa oli menetelty virheellisesti ja käräjätuomarit olivat rikkoneet virkavelvollisuutensa. Syytteet kuitenkin hylättiin, koska käräjätuomareiden ei asian olosuhteissa katsottu toimineen huolimattomasti.

4.2 Syyttäjälaitos

Syyttäjäasiat kuuluivat AOA *Pasi Pölösen* ratkaistaviksi 31.8.2018 saakka. Sen jälkeen syyttäjäasiat kuuluvat OA *Petri Jääskeläiselle* kuitenkin niin, että valtakunnansyyttäjänvirastoa koskevat asiat ratkaisee AOA *Pölönen*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Mikko Eteläpää*.

4.2.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Vielä kertomusvuonna 2018 syyttäjäorganisaatio muodostui Valtakunnansyyttäjänvirastosta (VKSV) ja syyttäjänvirastoista. Syyttäjänvirastoja oli 11, ja niissä oli päätoimipaikkojen lisäksi yhteensä 23 paikallista palvelutoimistoa. Syyttäjänvirastot ovat tulosvastuullisesti itsenäisiä yksikköjä, joista jokainen käy tulosneuvottelut määrärahaosuudestaan VKSV:n kanssa.

Eduskunta hyväksyi 27.11.2018 uuden lain syyttäjälaitoksesta. Laki (32/2019) tulee voimaan 1.10.2019. Uuden lain myötä syyttäjälaitos organisoidaan yhdeksi virastoksi, jonka keskushallintoyksikkönä toimii valtakunnansyyttäjän toimisto. Toiminnan järjestämistä varten maa jakautuu syyttäjäalueisiin. Uudistuksen myötä syyttäjien virkanimikkeet osin muuttuvat. Lain tultua voimaan syyttäjiä ovat valtakunnansyyttäjä ja apulaisvaltakunnansyyttäjä, valtionsyyttäjä, johtava aluesyyttäjä ja johtava maakunnansyyttäjä, erikoissyyttäjä, aluesyyttäjä ja maakunnansyyttäjä sekä apulaissyyttäjä.

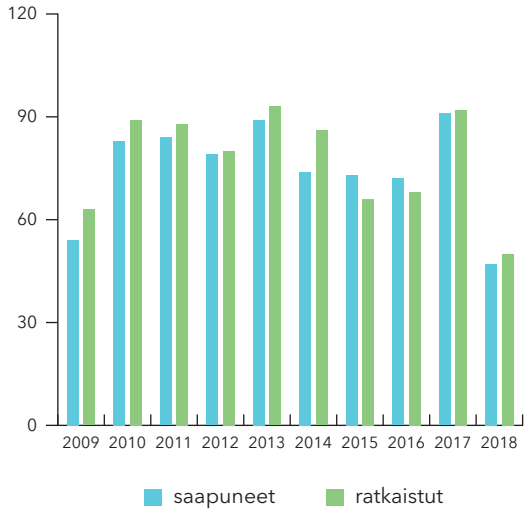
Uudistuksen tavoitteena on ollut helpottaa syyttäjäntoiminnan ohjausta, edistää yhdenmukaista valtakunnallista ratkaisutoimintaa ja lisätä valtionhallinnon tulosohjauksen vaikuttavuutta. Uudistuksella on vaikutusta myös oikeusasiamiehen lakiin kirjattuihin tehtäviin. Syyttäjien virkasyytteen käsittelyä koskevan uuden sääntelyn mukaan valtakunnansyyttäjää ja apulaisvaltakunnansyyttäjää syytetään virkarikoksesta korkeimmassa oikeudessa. Syyttäjänä on joko valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Valtionsyyttäjää, johtavaa aluesyyttäjää, erikoissyyttäjää, aluesyyttäjää ja apulaissyyttäjää syytetään virkarikoksesta hovioikeudessa. Syyttäjänä on joko valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies taikka valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen määräämä syyttäjä.

4.2.2 LAILLISUUSVALVONTA

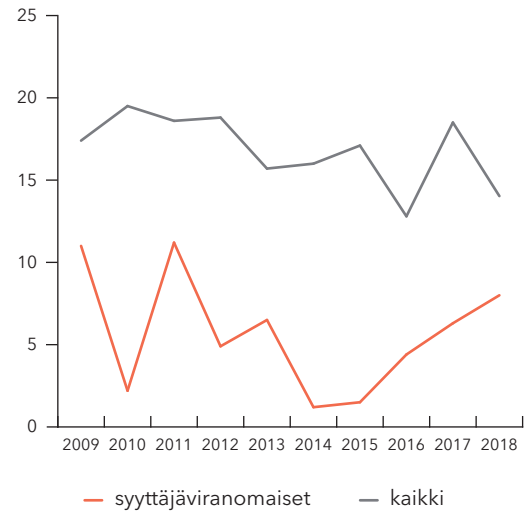
Suurin osa syyttäjiin kohdistetuista kanteluista koski syyteharkintaa, lähinnä sitä, että syytettä ei nostettu. Lisäksi kanneltiin syyttäjien tekemistä esitutkinnan rajoittamispäätöksistä, syyttäjien suhtautumisesta lisätutkintapyyntöihin ja ratkaisujen viipymisestä. Osa kanteluista koski syyttäjän toimenpiteitä poliisirikosten tutkinnanjohtajana.

Oikeusasiamies ja valtakunnansyyttäjä pyrkivät välttämään syyttäjien päällekkäistä valvontaa ja samojen asioiden tutkimista. Oikeusasiamiehelle tehdyt syyteharkintaa tai esitutkinnan rajoittamista koskevat muutoksenhakutyyppiset kantelut siirretään yleensä 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 saapuneeksi 47 ja niitä ratkaistiin 50. 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.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2009–2018



Toimenpideprosentti vuosina 2009–2018

Toimenpiteeseen päädyttiin neljässä asiassa. Syyttäjäviranomaisia koskevien ratkaisujen toimenpideprosentti on selvästi kanslian keskiarvoa alhaisempi.

4.2.3 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tarkastettiin Länsi-Suomen syyttäjänviraston Turun päätoimipaikka.

Tarkastuksella keskusteltiin muun muassa ennen tarkastusta läpikäydyistä esitutkinnan rajoittamispäätöksistä, joiden joukossa oli muutamia päätöksiä, joissa ei ollut selostettu tutkinnanjohtajan esittämiä rajoittamisesityksen perusteluja tai otettu niitä päätöksen liitteiksi eikä laadittu myöskään omia perusteluja esitutkinnan rajoittamiselle. Näin ollen ratkaisujen perustelut puuttuivat kokonaan. Käydyssä keskustelussa todettiin, että rajoittamispäätösten perusteluihin oli virastossa kiinnitetty huomiota, mutta ilmeisesti sanoma ei ollut vielä tavoittanut kaikkia. Viraston johto vakuutti, että asia otetaan esille kyseisten syyttäjien kanssa ja lisäksi vielä yleisestikin osastokokouksissa ja muissa sopivissa tilanteissa. Todettiin, että syyttäjän perusteluvelvollisuus saattoi keskeisiltä osin täyttyä jo sillä, että syyttäjä nimenomaisesti totesi hyväksyvänsä tutkinnanjohtajan esityksen perusteluineen. Tämä edellytti kuitenkin sitä, että tutkinnanjohtajan esittämät perustelut olivat riittävän kattavat ja että ne oli otettu syyttäjän päätöksen liitteiksi tai selostettu syyttäjän päätöksessä.

Syyttäjänvirastossa oli käynnistetty yhteistyössä poliisin kanssa erityinen menettely nopeasti käsiteltäville asioille. Nopean menettelyn jutut, joissa nostetaan syyte, päivätään käräjäoikeudessa tietyille erikseen sovituille istuntopäiville. Syyttäjänä jutuissa voi toimia muukin kuin syyteharkinnan tehnyt syyttäjä. Nopean menettelyn ratkaisutoiminta on keskitetty Turussa viidelle siihen erikoistuneelle syyttäjälle, mutta istuntoja hoitavat muutkin.

AOA:n mukaan viraston toiminnassa ei tarkastuksessa saatujen tietojen valossa ollut sellaisia puutteita tai ongelmia, joihin hänen tulisi ylimpänä laillisuusvalvojana puuttua. Tehtyjen havainto-

jen perusteella viraston keskeiset toiminnot oli järjestetty säännösten ja määräysten mukaisesti ja tarkoituksenmukaisesti.

Valtakunnansyyttäjänvirastoon tehdyllä tarkastuskäynnillä keskusteltiin ajankohtaisista asioista, erityisesti uuden syyttäjälaitoslain organistorisesta toimeenpanosta.

4.2.4 RATKAISUJA

Tietopyynnön toteuttaminen

Toimittaja oli pyytänyt laajan poliisirikosasiakokonaisuuden pöytäkirjojen rikosilmoitusnumeroita voidakseen tehdä asiakirjapyynnön saatuaan tietoonsa asiakokonaisuuteen liittyvien asioiden numerot.

Ensimmäinen pyyntö oli lähetetty keskusrikospoliisiin, jonka poliisimiehet olivat olleet asian tutkintaryhmässä. Keskusrikospoliisin tutkintasihteeri lähetti pyynnön edelleen tutkinnanjohtajana ainakin osassa asioita toimineelle kihlakunnansyyttäjälle, joka ei mieltänyt saamaansa viestiä tietopyynnön siirroksi.

Asiassa vaihdettiin vielä useita viestejä, mutta tietopyyntöä ei toteutettu. Asiaa hoitaneilla virkamiehillä oli erilainen näkemys siitä, kuka tietopyynnön toteuttaa.

OA kiinnitti erityisesti huomiota ensinnäkin siihen, että jos tietopyyntö siirretään toiselle viranomaiselle, siitä on tehtävä nimenomainen julkisuuslain 15 §:n mukainen päätös siirtämisestä ja siirrosta on ilmoitettava tietopyynnön esittäjälle. Toiseksi, jos tietopyyntö on osoitettu kahdelle viranomaiselle, kumpikin viranomainen on velvollinen huolehtimaan tietopyynnön käsittelystä. Tällaisessa tilanteessa on tarkoituksenmukaista, että viranomaiset sopivat keskenään siitä, kumpi viranomainen tietopyyntöön vastaa ja toinen viranomainen siirtää saamansa tietopyynnön sille.

Tässä asiassa ei ollut toimittu edellä kerrotuin tavoin ja sekä keskusrikospoliisille että tutkinnanjohtajalle oli jäänyt epäselväksi, kumpi viranomainen tiedon antamisesta päättää julkisuuslain 14 §:n mukaisesti. Tämän johdosta asiassa ei ollut toimittu julkisuuslain 14 §:ssä säädetyin tavoin eikä siinä säädetyssä määräajassa.

OA kiinnitti yleisesti huomiota myös siihen, että kussakin viranomaisessa tulee olla selkeästi määrättynä tai ohjeistettuna, ketkä viranomaisen henkilöstöön kuuluvat huolehtivat julkisuuslain 14 §:n 2 ja 3 momentin mukaisesta ns. ensivaiheen päätöksenteosta, kenen toimivaltaan kuuluu viranomaisen valituskelpoisen ratkaisun tekeminen ja kuka voi päättää tietopyynnön siirtämisestä toiselle viranomaiselle (6505/2017*).

Esitutkinnan rajoittamispäätös

Kihlakunnansyyttäjä oli tehnyt poliisin esityksestä päätöksen esitutkinnan rajoittamisesta ns. prosessuaalisella perusteella. Tutkintapyynnössä oli kysymys kantelijan ja erään toisen henkilön yhdessä omistaman henkilöauton myymisestä tämän toisen henkilön toimesta ilman kantelijan myötävaikutusta tai suostumusta.

Syyttäjä katsoi päätöksessään muun ohessa, että auton toinen omistaja saa myydä auton ilman toisen lupaa, mutta myyjä vastaa kaupan oikeellisuudesta ja kauppahinnan mahdollisesta tilittämisestä toiselle osapuolelle.

AOA katsoi päätöksessään, että syyttäjän johtopäätös siitä, että yhteisomistajan ilman toisen/toisten omistajien ilman lupaa tapahtuva omaisuuden myyminen ei olisi rikos, ei ole lainmukainen. Päätös perustui virheelliseen laintulkintaan. AOA katsoi kihlakunnansyyttäjä menetelleen virheellisesti rajoittaessaan esitutkintaa kyseisessä asiassa käyttämällään perusteella (5741/2017).

Apulaisvaltakunnansyyttäjä määräsi kyseisen syyttäjänviraston johtavan kihlakunnansyyttäjän tai hänen nimeämänsä kihlakunnansyyttäjän huolehtimaan esitutkinnan jatkamisen käytännön toimenpiteistä sekä hoitamaan muut syyttäjäntehtävät tässä asiassa.

4.3 Poliisi

Poliisin laillisuusvalvonta kuului AOA *Pasi Pölöselle* 31.8.2018 asti ja sen jälkeen OA *Petri Jääskeläiselle*. Poliisiasioiden pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Juha Haapamäki*. Poliisiasioita esittelivät myös esittelijäneuvos *Mikko Eteläpää*, vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit *Kristian Holman* ja *Minna Ketola* sekä tarkastaja *Peter Fagerholm*.

4.3.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Poliisin organisaatiota on viime vuosina muutettu perusteellisesti. Uudistamisen kolmas vaihe (PORA III) tuli voimaan vuoden 2014 alusta. Sen myötä poliisilaitosten määrä väheni yhteentoista aiemmasta 24:stä ja Liikkuva poliisi lakkautettiin. Lisäksi Ahvenanmaalla on oma maakuntahallituksen alainen poliisiviranomainen. Yhdentoista pääpoliisiaseman lisäksi on satakunta poliisiasemaa, jotka ovat hyvin erikokoisia miehitykseltään ja palveluiltaan.

Poliisihallitus suunnittelee, johtaa, kehittää ja valvoo poliisilaitosten ja keskusrikospoliisin toimintaa. Sisäministeriön (SM) poliisiosastolle puolestaan kuuluvat poliisitoimen strateginen suunnittelu, lainsäädännön kehittäminen ja ministeriön kansainvälinen yhteistyö. Vuoden 2016 alusta suojelupoliisi siirtyi suoraan SM:n alaiseksi poliisiyksiköksi, eikä se siis enää ole Poliisihallituksen alainen.

Yleisiä kehityspiirteitä

Jo pitkään poliisin ja syyttäjän harkintavaltaa on lisätty sen suhteen, mitä rikosepäilyjä tutkitaan ja myös siirretty näille viranomaisille ratkaisuvaltaa vähäisemmissä asioissa. Tavoitteena on suunnata niukat resurssit tarkoituksenmukaisella tavalla. Rikosasioiden käsittelytapoja on jatkuvasti pyritty muutoinkin keventämään ja päätösvaltaa siirretty esimerkiksi tuomioistuimilta. Sinänsä perusteltu pyrkimys tehokkuuteen voi kuitenkin käytännössä heikentää rikosprosessijärjestelmän toiminnan ennustettavuutta ja rikosten asianosaisten yhdenvertaista kohtelua sekä tuottaa muutoinkin oikeusturvaongelmia. Tavallisen kansalaisen näkökulmasta asioilla, jotka poliisin tai syyttäjän päätöksellä jätetään kokonaan tai osittain tutkimatta tai joita ei ehditä ainakaan kohtuullisessa ajassa hoitaa, voi olla suurikin merkitys. Keskustelua onkin herättänyt myös se, käytetäänkö lain suomaa harkintavaltaa keskittyä vakavampiin asioihin jo liiankin laveasti. Tämä voi alkaa rapauttaa rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuutta ja myös luottamusta poliisiin.

Poliisin resurssit ovat yleensäkin olleet viime vuosina 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 yhdenvertaisuutta ja muutoinkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Poliisin puolelta on jo vuosia tuotu esiin, että jos poliisien määrää edelleen vähennetään, ei nykyistä toiminnan tasoa pystytä säilyttämään. Jo nyt on jouduttu vahvasti priorisoimaan vakavampien rikosten tutkintaa ja kiireellisiä hälytystehtäviä sekä keskitetty resursseja tehtävämäärien mukaan suurimpiin asutuskeskuksiin. Muihin Pohjoismaihin verrattuna poliisin resurssit ovat Suomessa olennaisesti heikommat. Esimerkiksi vuonna 2017 Suomessa oli 1,3 poliisia tuhatta asukasta kohden, kun muissa Pohjoismaissa suhdeluku oli noin 1,9. Poliisimiehiä oli Suomessa vuonna 2017 noin 7 200 eli yli 500 vähemmän kuin vuonna 2010. Ruotsissa suunta on päinvastainen: poliisien määrää on päätetty nostaa nykyisestä (vuonna 2017 19 700) peräti 10 000:llä vuoteen 2024 mennessä.

Euroopassa tehtyjen terrori-iskujen ja Euroopan lähialueiden kriisien myötä on arvioitu myös poliisin valmiuksia ja toimivaltuuksien riittävyyttä. Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus ovat entistä

enemmän sidoksissa toisiinsa. Poliisin tutkittavaksi on myös tullut uudentyyppisiä rikoksia, kuten terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä henkirikoksia, terrorismin tukemista ja sotarikoksia. Rikostorjunnan kehittämistä arvioitiin varsin kattavasti Poliisihallituksen lokakuussa 2018 julkaisemassa Rikostorjunnan tila -selvityshankkeen loppuraportissa, jossa annettiin 73 toimintasuositusta.

On myös keskusteltu paljon siitä, mitä poliisin tehtäviin ylipäätään tulisi kuulua. Tulisiko esimerkiksi juopuneiden kuljetuksen ja säilytyksen kuulua jollekulle muulle kuin poliisille? Yksityiset vartiointiliikkeet hoitavat nykyään yhä suurempaa osaa järjestyksenpidosta. On kuitenkin muistettava, että poliisin tehtävien siirtäminen yksityiselle ei ole vain tarkoituksenmukaisuuskysymys, koska perustuslaki asettaa tälle omat reunaehtonsa.

Poliisin lupahallinnossa on siirretty asiointia ja palveluja verkkoon pääosin varsin onnistuneesti. Sen sijaan jo keväällä 2009 käynnistynyt poliisin suuri tietojärjestelmäuudistus eli ns. Vitja-hanke ei ole edennyt suunnitellusti, vaan se on useita vuosia myöhässä. Sen ensimmäinen vaihe (tiedustelutietojärjestelmä POTI) otettiin käyttöön joulukuussa 2018. Myös asetietojärjestelmän käyttöönotto on viivästynyt.

Omat ongelmansa poliisin toiminnalle aiheutuu toimitilojen osin heikosta kunnosta. Rakennuskanta on suurelta osin peräisin 1960–80-luvuilta ja tulossa tiensä päähän tai jo ovat siellä. Useilla poliisilaitoksilla on jouduttu turvautumaan laajasti väistötiloihin tai työskentelemään ainakin väliaikaisesti epätyydyttävissä tiloissa.

Edellisvuosien tapaan useita poliisirikostutkintoja oli esillä julkisuudessa. Niistä vakavimmassa Helsingin poliisilaitoksen huumerikosyksikön entinen päällikkö tuomittiin joulukuussa 2016 käräjäoikeudessa 10 vuodeksi vankeuteen useista törkeistä huumausainerikoksista. Hovioikeuden tuomio on odotettavissa aikaisintaan toukokuussa 2019. Hänet on jo aiemmin lainvoimaisesti tuomittu kolmen vuoden vankeuteen muun muassa virkarikoksista. Tätä kirjoitettaessa on myös kesken syytteiden käsittely häntä ja muun muassa entistä poliisiylijohtajaa vastaan tietolähteiden rekisteröintiä koskevassa asiassa.

Luottamus poliisiin on joka tapauksessa ollut korkealla: 95 % luotti poliisiin melko tai erittäin paljon (poliisibarometri 2018). Samalla kuitenkin 18 % katsoi, että poliisi on tehnyt selviä virheitä toiminnassaan.

4.3.2 LAILLISUUSVALVONTA

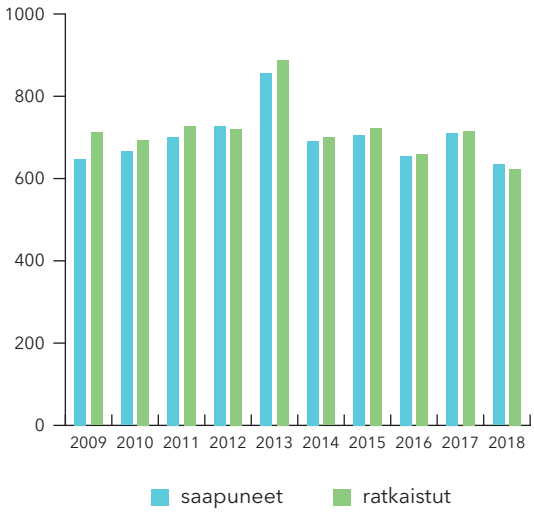
Poliisikantelut ovat yksi suurimmista kanteluryh-mistä. Poliisia koskevia kanteluja ratkaistaan myös muun muassa syyttäjiin, tuomioistuimiin ja ulkomaalaisasioihin tilastoitujen kanteluiden yhteydessä. Huomattava osa ulkomaalaiskanteluista koskee juuri poliisin menettelyä (ks. jakso 4.9 Ulkomaalaisasiat).

Poliisikanteluja on viime vuosina tullut seitsemisensataa. Vuonna 2018 kanteluja saapui kaikkiaan 634 (edellisvuonna 710) ja niitä ratkaistiin 623 (716). Kantelujen lisäksi ratkaistiin kolme poliisia koskenutta omaa aloitetta.

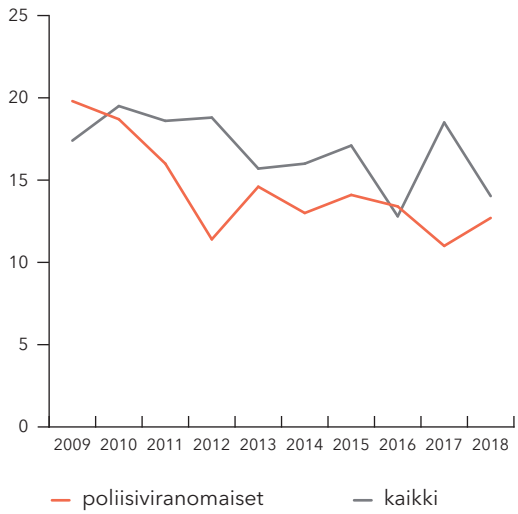
Poliisikanteluja käsittelevät muutkin viranomaiset kuin oikeusasiamies. Vuonna 2018 oikeuskanslerinvirastolle tehtiin 350 (edellisvuonna 384) poliisiin kohdistunutta kantelua. Joitakin näistä siirrettiin oikeusasiamiehelle oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain perusteella. Poliisihallitukselta saadun tiedon mukaan poliisille tehtiin vuonna 2018 yhteensä 639 (613) kantelua, jotka käsiteltiin hallinnon sisäisesti.

Oikeusasiamiehen ratkaisemista kanteluista johti toimenpiteeseen 79 (70) ja omista aloitteista yksi. Näistä huomautuksia oli kolme, käsityksiä 64, hyvitysesityksiä kaksi ja viisi asiaa siirrettiin Valtakunnansyyttäjänvirastoon esitutkinnan tarpeen arvioimiseksi. Toimenpideratkaisujen lukuisuuden vuoksi läheskään kaikkia ei ole mahdollista selostaa 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 kotietsinnästä ja erilaisista vapaudenmenetyksistä. Joskus kannellaan myös poliisin käytöksestä.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2009–2018



Toimenpideprosentti vuosina 2009–2018

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 epäiltynä on yksityishenkilö.

Kantelujen määristä tai kanteluratkaisuista ei voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä poliisitoiminnan tilasta. On otettava huomioon, että erilaisia poliisitoimenpiteitä tehdään päivittäin tuhansia. Kantelut ovat niistä vain hyvin pieni ja valikoitunut otos.

Kansalaisten alttiuteen tehdä kantelu vaikuttanee osaltaan poliisin joukkotiedotusvälineissä saama huomio. Monista poliisin toimenpiteistä ei myöskään ole muutoksenhakumahdollisuutta. Siksi laillisuusvalvojan ratkaisuilla voi olla suurikin merkitys poliisitoiminnassa toisin kuin sellaisilla aloilla, joilla tuomioistuinratkaisut ja oikeuskäytäntö näyttelevät keskeisempää osaa.

Väitteitä vakavista poliisin väärinkäytöksistä esiintyy kanteluissa varsin harvoin. Lienee niin, että kansalaiset tekevät räikeiksi kokemissaan tapauksissa rikosilmoituksen, jolloin esitutkinnan toimittaminen menee syyttäjän harkittavaksi. Tämä on perusteltua laillisuusvalvonnankin näkökulmasta. Poliisin tekemäksi väitetyistä rikoksista kirjattiin 871 rikosilmoitusta vuonna 2018 (edellisvuonna 681).

Valtaosa poliisia koskevista ilmoituksista ei johda esitutkintaan, koska tutkinnanjohtajana toimiva syyttäjä ei katso olevan syytä epäillä rikosta. On valitettavaa, ettei edelleenkään ole tarkkaa tilastotietoa siitä, miten paljon ja mistä rikoksista poliiseja on syytteessä tai lopulta tuomitaan. Poliisirikosasioiden alustava selvittely ja koordinointi on keskitetty kahdelle Valtakunnansyyttäjänvirastossa toimivalle syyttäjälle. He joko käsittelevät asian itse tai siirtävät sen paikalliselle tutkinnanjohtaja-syyttäjälle, joita on viitisentoista.

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 2018 viisi 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.

Poliisihallinnon alaan liittyvistä lausunnoista mainittakoon ensinnäkin lausunto oikeusministeriölle luonnoksesta kokoontumislain muuttamiseksi. Luonnoksen mukaan yleisellä paikalla järjestettävästä kokouksesta olisi tehtävä ilmoitus poliisille kolme vuorokautta ennen kokousta nykyisen kuuden tunnin sijasta. OA Jääskeläinen katsoi lausunnossaan 5588/2018, että jos ennakkoilmoitusajan pidentämistä pidetään välttämättömänä, voisi 12 tuntia tai vuorokausi olla riittävä aika. Hallituksen esityksessä 302/2018 vp esitettiin ilmoitusajan pidentämistä vuorokauteen.

Reservipoliisia koskevasta lakiluonnoksesta antamassaan lausunnossa 1436/2018* AOA Pölönen totesi, että mitä enemmän toimivaltuuksia reservipoliiseille annetaan, sitä kovemmat vaatimukset tulisi asettaa valintamenettelylle ja koulutukselle. Hän ei nähnyt, että reservipoliisille tulisi antaa ampuma-aseen käyttöoikeutta ainakaan, jos kyse on vasta normaaliolojen häiriötilanteesta. Hän piti myös reservipoliiseille esitettyä koulutusta varsin vaatimattomana. Hallituksen esityksessä 137/2018 vp reservipoliisin oikeutta ampuma-aseen käyttöön esitettiin rajoitettavaksi edellä mainituin tavoin. Tästä esityksestä annettiin lausunto puolustusvaliokunnalle (4881/2018). Muista poliisitoimintaan liittyvistä lausunnoista ks. liite 3.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan erityisaluetta ovat telepakkokeinot, peitetoiminta sekä viranomaisten muu salainen tiedonhankinta, josta on erillinen jakso 4.6. Poliisiin liittyy myös hätäkeskusten toiminta, jota käsitellään jäljempänä jaksossa 4.3.9.

4.3.3 TARKASTUKSET

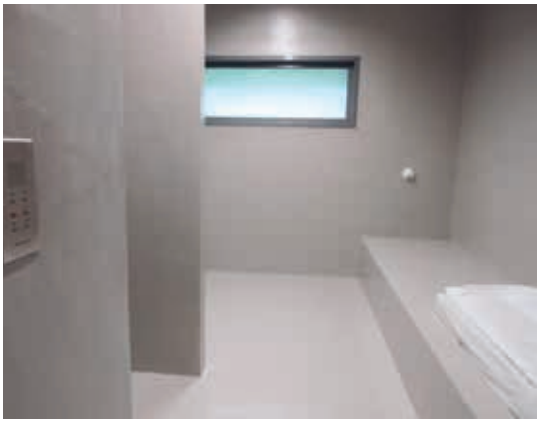
Tärkeä osa laillisuusvalvontaa ovat tarkastukset. Yleensä niistä ilmoitetaan etukäteen – paitsi poliisivankilatarkastuksista, jotka on viime vuosina toteutettu pääsääntöisesti ennalta ilmoittamatta. Ennen poliisilaitoksen tarkastusta hankitaan asiakirjaselvitystä, muun muassa kiinniotoista ja pidätyksistä, selvityksiä pitkään esitutkinnassa olleista jutuista ja telepakkokeinoista. Poliisilaitoksen tarkastuksen yhteydessä tarkastetaan usein myös paikallinen syyttäjäviranomainen. Näin saadaan tietoa muun muassa yhteistyön toimivuudesta ja arvioita poliisitoiminnan laadusta.

Vuonna 2018 tehtiin kaikkiaan 19 (edellisvuonna 14) tarkastusta poliisikohteisiin. Keskeinen kohde oli edellisvuosien tapaan poliisivankilat, joihin tehtiin 12 tarkastusta: Pasilan, Turun, Kajaanin, Iisalmen, Kuopion, Varkauden, Joensuun, Lahden, Jämsän, Jyväskylän, Saarijärven ja Tampereen poliisivankilat. Oikeusasiamies on YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukainen kansallinen valvontaelin, jonka tehtävänä on suorittaa tarkastuksia paikoissa, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. OPCATista ja poliisivankiloiden tarkastuksista enemmän jaksossa 3.5. Myös salaiseen tiedonhankintaan liittyviä tarkastuksia käsitellään jaksossa 4.6.5.

Koko poliisilaitoksen tarkastus tehtiin Lounais-Suomen poliisilaitoksella. Helsingin poliisilaitoksella puolestaan tutustuttiin nettipoliisitoimintaan ja keskusrikospoliisissa tarkastus painottui oikeusyksikköön ja salaiseen tiedonhankintaan. Yleisemmistä kysymyksistä keskusteltiin käynneillä SM:n poliisiosastolla ja Poliisihallituksessa, jonka asehallintoyksikkö tarkastettiin erikseen. Tämän lisäksi OA Jääskeläinen tutustui lokakuussa Vitja-projektin tilanteeseen.

Lounais-Suomen poliisilaitoksella huomiota kiinnitti erityisesti kaksi asiaa: esitutkintojen viipymiset varsinkin kahdella poliisiasemalla sekä Turun pääpoliisiaseman peruskorjauksen vaikutukset. Sekä Porissa että Salossa ei mitä ilmeisimmin ollut kysymys vain yksittäistapauksista, vaan kyse oli myös toimintakulttuurista. Esitutkinnat

Tampereen poliisivankila.



Lahden poliisivankila.

olivat osin viipyneet tavalla, johon ei ollut hyväksyttävää syytä. Erityisenä ongelmana olivat lapsiin kohdistuneiden rikosten esitutkintojen viipymiset, joita kylläkään ei lukumääräisesti tullut erityisen paljon esille. Laadultaan ne kuitenkin ovat jokainen erityishuomiota vaativia.

AOA Pölönen korosti, että ensisijainen vastuu esitutkinnan asianmukaisen ripeästä toimittamisesta on tutkijalla ja tutkinnanjohtajalla. Heidän tulee oma-aloitteisesti seurata tehtävänään olevien asioiden etenemistä eikä jättäytyä sen varaan, että esimiehet hoitavat seurannan. Positiivista oli, että ongelmiin näytetään poliisilaitokselle tartutun useammallakin tavalla, muun muassa seurantaa tehostamalla ja lisäämällä resursseja lapsiin kohdistuneiden rikosten tutkintaan.

Pääpoliisiaseman remontin vaikutukset olivat hyvin selvästi havaittavissa. Meluhaitta oli ajoittain erittäin suuri. Normaali keskustelu tarkastuksella oli aika ajoin vaikeaa. Kävi ilmi, että osin työntekijät joutuvat käyttämään kuulosuojaimia. Poliisilaitoksella oli päädytty siihen, ettei vapautensa menettäneitä voida säilyttää putkatiloissa remontin aikana, mutta silti henkilökunta joutui työskentelemään siellä. Myös hajuhaitat ovat ilmeisen yleisiä. Vallitseva mielipide johtoa myöten oli, että jos remontin kaikki haitat olisivat olleet tiedossa etukäteen, olisi ollut syytä hankkia väistötilat. AOA lähettikin tarkastuspöytäkirjan tiedoksi Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelle. Se ilmoitti syyskuussa 2018, ettei nähnyt aihetta valvontatoimenpiteisiin muun muassa siksi, että remontti oli valmistumassa.

Helsingin poliisilaitoksella nettipoliisitoimintaa pidettiin tärkeänä toimintamuotona, joka toimii laaja-alaisesti verkossa. Tarkoituksena on tuottaa luotettavaa viranomaistietoa helposti ja nopeasti kaikkien saataville. Tehtävänä on myös katkoa huhuilta siipiä ja opastaa, miten erilaisissa tilanteissa tulee toimia. Keskusteltiin myös siitä, että poliisi on yhä enemmän henkilökohtaisen häiriköinnin ja uhkailunkin kohteena sosiaalisessa mediassa.

Keskusrikospoliisissa pääkohteina olivat oikeusyksikkö ja salainen tiedonhankinta. Todettiin, että laillisuusvalvonnan rakenteet olivat hyvässä kunnossa, mutta haasteena on kuluvana vuonna ollut vajaa miehitys. Tämä oli erityisen ongelmallista, koska yksikön tehtävät ovat hyvin laajat ja usein asiat ovat myös laadullisesti hankalia. Salaisen tiedonhankinnan osalta keskityttiin erityisesti verkossa tapahtuvaan peitetoimintaan ja valeostoihin. Lisäksi OA Jääskeläiselle esiteltiin kyberrikostorjuntakeskusta. Sen toiminta on sisällytetty osaksi osastojen toimintaa ja kaikkiaan keskuksessa työskentelee noin 80 henkeä.

SM:n poliisiosastolla esillä oli keskeisenä aiheena laillisuusvalvonta. Sen kohteena on yhtäältä Poliisihallitus ja keskeisesti Suojelupoliisi, joka on ollut vuodesta 2016 alkaen suoraan SM:n alainen yksikkö. Lisäksi keskusteltiin meneillään olevista lainsäädäntöhankkeista.

Poliisihallituksen tarkastuksella poliisiylijohtaja kertoi olevansa huolissaan yhteiskuntarauhasta. Perinteisten uhkien lisäksi on tullut muun muassa kyber- ja hybridiuhat. Lisäksi ääriliikkeet, erilaiset ideologiat, globaali turvallisuusympäristö ja maahanmuutto vaikuttavat poliisin toimintaan. Erittäin ongelmallista on, että poliisilta puuttuu pitkän aikavälin kehysrahoitus. Jos nykykehitys jatkuu, poliiseja on vuonna 2020 alle 7 000.

Poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan tarkastukset perustuvat vuosittain vahvistettavaan suunnitelmaan, jossa määritellään painopistealueet. Poliisihallitus tekee poliisiyksiköihin syksyisin ennalta ilmoitetut tarkastukset. Tarkastukset suoritetaan ennakkomateriaalin hankinnalla, kirjallisilla selvityksillä, tietojärjestelmävalvonnalla ja asiatuntijoiden kuulemisella.

Valvonnan painopistealueita vuonna 2018 olivat muun muassa laillisuusvalvonnan toteutus (oikeusyksiköiden toiminta) salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö ja valvonta, lokiselvitykset, esitutkinnan järjestäminen (erityisesti esikäsittelytoiminto), virkanimitykset, ulkomaalaislain mukaiset päätökset sekä kiinniotot. Poliisihallituksen laillisuusvalvonta oli ottanut oma-aloitteisesti tutkintaan lähes kymmenen tapausta. Todettiin myös, että poliisihallinnon eettinen kanava oli päätetty ottaa valtakunnallisesti käyttöön vuoden 2019 alusta. Sen kautta voi ilmoittaa havaitsemastaan lainvastaisesta menettelystä tai poliisin arvojen vastaisesta toiminnasta, myös nimettömänä. Ilmoitukset tulevat Poliisihallituksen laillisuusvalvontaan, joka päättää, miten niitä ryhdytään käsittelemään. Poliisihallitus selvitti myös, mihin toimenpiteisiin poliisihallinnossa on ryhdytty Helsingin huumerikosyksikön päällikköön liittyvien rikosasioiden johdosta.

Salaisen tiedonhankinnan valvonnan osalta todettiin, että POHA:n suorittamissa tarkastuksissa oli painotettu keinoja, joiden käytöstä päättäminen on poliisin omassa toimivallassa. Vuonna 2018 on tarkastettu 1 304 pakkokeinolain mukaista asiaa ja 131 poliisilain mukaista asiaa. Päätösten ja vaatimusten yleinen taso oli ollut hyvä. Poliisiyksiköiden oman valvonnan kattavuudessa ja suunnitelmallisuudessa oli melko suuria eroja.

Poliisivankiloiden osalta käytiin läpi niiden peruskorjaustilannetta ja oikeusasiamiehen tarkastusten havaintoja (ks. jakso 3.4). Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain kokonaisuudistus on tulossa. Lisäksi keskusteltiin viimeaikaisiin oikeudenkäynteihinkin liittyen siitä, ovatko Poliisihallituksen virkamiesten vastuut riittävän yksiselitteisesti määriteltyjä.

Poliisihallituksen asehallinnon vastuualueen tarkastuksella tuli ilmi, että sen kautta kulkee vuosittain n. 20 000 ampuma-asetta, jotka ovat pääosin hyvin heikkokuntoisia. Paria tuhatta yritetään myydä huutokaupalla, ja noin puolet niistä menee kaupaksi. Asekeräilijöiden osalta valvonta kuuluu paikallispoliisille. Asekeräilijän tilat on tarkastettava ennen ensimmäisen luvan antamista keräilysuunnitelman mukaiseen ampuma-aseeseen. Kuitenkin kun tilat on kerran hyväksytty, ei ole mahdollista tarkastaa niitä uudelleen, ellei säilytystiloissa tapahdu muutoksia. Joillain keräilijöillä on erittäin suuria määriä aseita. Keskusteltiin myös asetietojärjestelmähankkeen viipymisestä; näillä näkymin järjestelmän toivotaan olevan käytössä maaliskuussa 2020.

OA Jääskeläinen tutustui Vitja-projektiin lokakuussa 2018. Tämän monta vuotta viivästyneen poliisin tietojärjestelmien kokonaisuudistuksen ensimmäinen osa POTI (poliisin tiedustelutietojärjestelmä) otettiin joulukuussa 2018 käyttöön.

4.3.4 VAPAUTENSA MENETTÄNEET

Poliisi voi puuttua ihmisten henkilökohtaiseen vapauteen lukuisilla eri perusteilla. Poliisi huolehtii vapautensa menettäneiden säilytyksestä paitsi omissa myös tullin ja rajavartiolaitoksen asioissa. Poliisivankiloita on nykyään käytössä vajaat viisikymmentä. Eniten kiinniottoja tehdään poliisilain nojalla, lähes 60 000 vuosittain: näistä valta-

osa päihtymyksen vuoksi. Toiseksi suurin ryhmä ovat rikoksesta epäillyt: vuonna 2017 noin 23 000 kiinniotettua, joista lähes 8 800 pidätettiin ja 2 200 vangittiin. Poliisivankiloissa säilytetään joskus myös ulkomaalaislain nojalla säilöön otettuja. Vapaudenmenetyksen kesto vaihtelee perusteen mukaan muutamasta tunnista kuukausiin.

Oikeusasiamiehen lisäksi myös kansainväliset valvontaelimet ovat useissa yhteyksissä arvostelleet erityisesti tutkintavankien säilyttämistä poliisin tiloissa, jotka eivät sovellu pitempiaikaiseen oleskeluun. Päivittäin tutkintavankeja on poliisin tiloissa ollut viime vuosina alle sata. Tutkintavankeuslaki muuttui vuoden 2019 alusta siten, että tutkintavankia ei saa pitää poliisin säilytystilassa seitsemää vuorokautta pidempää aikaa, ellei siihen ole poikkeuksellisen painavaa syytä, jonka arvioi tuomioistuin.

Vaikka kantelut, joissa kyseenalaistetaan vapaudenmenetyksen laillisuus, eivät ole harvinaisia, poliisin toimenpiteille on selvitysten mukaan useimmiten ollut riittävät perusteet. Yleensä arvostelun aiheena on vapautensa menettäneiden kohtelu. Mainittakoon, että vuonna 2017 valtio maksoi syyttömänä vangittujen ja pidätettyjen vapaudenmenetyksistä korvauksia yhteensä 2,9 miljoonaa euroa. Keskimääräinen päiväkorvaus oli 120 euroa.

AOA Pölönen antoi asiassa 5304/2017* poliisiviranomaiselle huomautuksen neljän puolalaisen jalkapallofanin kohtelusta. Heidät oli otettu kiinni aamuyöllä poliisilain perusteella ja laskettiin vapaaksi 19 tunnin kuluttua. Poliisi menetteli lainvastaisesti, kun kiinniotetuille ei ollut koko aikana annettu mitään ravintoa. Lisäksi kiinniottojen perusteet oli kirjattu puutteellisesti, vaikkakin saatujen selvitysten mukaan vapaudenmenetykset eivät sinänsä olleetkaan perusteettomia. Vielä todettiin, että ulkomaalaisille kiinniotetuille olisi tullut ilmoittaa mahdollisuudesta olla yhteydessä kotimaansa edustustoon. AOA esitti, että poliisiviranomainen hyvittäisi kiinniotetuille ravinnotta jättämisen.

Poliisiviranomainen maksoi kullekin kiinniotetulle 150 euroa.

Lainvastaisesta vapauden rajoittamisesta oli puolestaan kyse tapauksissa 3229 ja 3230/2017*. AOA Pölönen antoi huomautuksen komisariolle, joka oli käännyttänyt Ilmajoella kohti Vaasaa otteluun matkalla olleet helsinkiläisten jalkapallofanien kaksi linja-autoa. AOA:n mukaan myöskään kaikkien linja-autoissa matkustavien henkilöllisyyden tarkastamiselle eikä suoritetuille turvallisuustarkastuksille kuten ei myöskään linja-autojen tarkastamiselle ollut esitetty lainmukaista perustetta. Oli mahdollista, että entisyyden perusteella joidenkin matkustajien paikalta poistamiseen oli ollut lainmukaiset edellytykset. Ongelmallista kuitenkin heidänkin osaltaan oli se, että paikalta poistaminen tapahtui varsin kaukana oletetusta tapahtumapaikasta ja sisälsi tosiasiallisen kiellon pelipaikkakunnalle saapumisesta. Sovellettu säännös ei mahdollista tällaista tulkintaa. Oikea menettely tilanteessa olisi ollut päästää linja-autot ottelutapahtumaan ja poistaa paikan päällä tapahtumasta yksilöllisen arvion perusteella jokainen sellainen henkilö, jonka osalta tähän oli lainmukaiset edellytykset.

Vapautensa menettäneen oikeutta avustajaan arvioitiin tapauksessa 79/2018. Latviasta Suomeen luovutettu tutkintavanki oli pyytänyt saada olla yhteydessä Suomessa hänelle määrätyn avustajansa lisäksi myös latvialaiseen asianajajaan, mihin tutkinnanjohtaja ei ollut suostunut vedoten käräjäoikeuden määräämiin yhteydenpidonrajoituksiin. AOA Pölönen totesi, että asiaa koskeva lainsäädäntö on tulkinnanvarainen sen suhteen, koskeeko pakkokeinolain 4 luvun 1 §:n 2 momentin yhteydenpidon rajoittamisen kielto kyseisen rikosasian asiamiehen/avustajan lisäksi ehdottomasti kaikkia muitakin tutkintavangin asiamiehiä ja avustajia. Jos puheena oleva kysymys herää, tulee selvittää, miksi ja missä asiassa asiamieheksi ilmoitettuun henkilöön on tarpeen saada yhteys. Selvää kuitenkin on, että tutkintavangin oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ei saa loukata muissakaan prosesseissa kuin siinä, jossa hänet on vangittu. Tässä tapauksessa AOA ei nähnyt olleen perusteita evätä yhteydenpito luovutusasiaa hoitaneeseen latvialaiseen asianajajaan. Hän korosti myös, että erityisesti ulkomaalaisen vapautensa

menettäneen kohdalla tulee varmistua siitä, että hän saa tiedot oikeuksistaan ymmärtämällään kielellä.

Vapautensa menettäneen omaisuudesta huolehtimisesta oli kyse tapauksissa 6231/2017 ja 4450/2018. Ensin mainitussa poliisi ei ollut useaan päivään ryhtynyt toimenpiteisiin tutkintavangin asunnon suojaamiseksi sen jälkeen, kun sen ulko-ovi oli havaittu murretuksi. Jälkimmäisessä tapauksessa poliisi sai moitteita siitä, että kiinniotetun henkilön polkupyörä oli jätetty lukitsemattomana yleiselle paikalle; seuraavana päivänä sitä ei enää löytynyt. Poliisilaitos korvasi kantelijalle 200 euroa.

Asiassa 6756/2017 poliisia arvosteltiin puolestaan siitä, että kotietsintää suorittaneet poliisimiehet eivät olleet riittävästi huolehtineet poliisiautossa tuolloin puolitoista tuntia yksin olleen kiinniotetun valvonnasta.

4.3.5 KOTIETSINNÄT

Kotietsintä on yleisesti käytetty pakkokeino, esimerkiksi vuonna 2017 niitä tehtiin noin 11 000. 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 asianajotoimistossa tai lääkärin vastaanotolla, kotietsinnästä päättää kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta käräjäoikeus (erityinen kotietsintä).

Se, jonka luona on tehty kotietsintä, voi vaatia käräjäoikeutta tutkimaan, oliko kotietsinnälle edellytyksiä ja meneteltiinkö siinä lainmukaisesti. Oikeusasiamies ei tutkikaan kotietsinnästä tehtyjä kanteluja, jos kantelijalla on vielä ollut mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen arvioitavaksi. Tämä mahdollisuus on mitä ilmeisimmin vähentänyt oikeusasiamiehelle tehtäviä kanteluja.

Joskus voi olla tulkinnanvaraista, onko kyse kotietsinnästä kuten tapauksessa 759/2017*, jossa poliisipartio oli etsinyt kolaripaikalta poistunutta autoilijaa ja rekisteritunnuksen perusteella mennyt mahdollisen kuljettajan asunnolle. Siellä ollut nainen avasi oven ja poliisipartio meni asuntoon. Siellä selvisi, että nainen oli kolaroineen auton kuljettaja.

AOA Pölönen totesi, että poliisin tarkoitus oli löytää rikoksesta epäilty kiinniotettava henkilö. Kotirauhan piiriin mentiin rikoksen selvittämiseksi. Se, että kyse oli etsitystä henkilöstä, varmistui selvityksen mukaan vasta sisällä asunnossa kantelijaa puhutettaessa. Näihin seikkoihin nähden toimenpiteen luonnetta arvioitaessa ei ole merkitystä sillä, että mitään erityistä etsintää asunnossa ei tarvinnut tehdä eikä myöskään sillä, että epäilty itse avasi oven. Kyse on ollut yleisestä kotietsinnästä henkilön löytämiseksi. Siitä olisi tullut tehdä kirjallinen päätös ja pöytäkirja. Tilannetta olisi ehkä arvioitava toisin, jos poliisilla olisi kiinniotettava henkilö tiedossa ja tämä heti oven itse avatessaan myöntäisi olevansa etsitty henkilö tai tämä muutoin tiedettäisiin.

Asiassa 3889/2017 kävi ilmi, että epäilty joutui istumaan olohuoneessa jakkaralla kotietsinnän ajan. AOA Pölösen mukaan ei ollut esitetty vakuuttavaa selvitystä siitä, että läsnäolo-oikeuden käyttämisen rajoittamiselle olisi ollut riittäviä perusteita. Ei ollut esimerkiksi väitetty kantelijan käyttäytyneen aggressiivisesti taikka hänen muutoinkaan käyttäytyneen tavalla, joka olisi oikeuttanut läsnäolo-oikeuden rajoittamisen. Myös poliisilaitoksen mukaan kantelijan olisi voitu sallia poliisin valvonnassa seurata kotietsintää koko asunnossa.

Tapauksessa 1173/2017 oli kyse ampuma-aseiden hallussapitoluvan peruuttamiseen liittyvästä aseiden haltuunotosta kotirauhan piiristä. Jo aiemmin laillisuusvalvonnassa on todettu, että tällaisen toimenpiteen oikeusperuste ei ole ollut yksiselitteinen (ks. esim. 3012/4/14*). Joulukuun alusta 2017 voimaan tulleen poliisilain muutoksen myötä tilanne on kuitenkin selkiintynyt. Tähän ja lainsäädännön tapahtuma-aikaiseen tulkinnanvaraisuuteen nähden kantelu ei antanut aihetta arvostella poliisia.

4.3.6 MENETTELY ESITUTKINNASSA

Esitutkintaa koskevissa kanteluissa ovat pakkokeinojen käytön lisäksi kestoaiheita erityisesti esitutkintapäätökset sekä esitutkinnan kattavuus ja kesto. On ilmeistä, että esitutkintapäätösten laatuun ja esitutkintojen kestoon vaikuttaa vahvasti poliisin resurssien rajallisuus. Yksittäisen päätöksen laatimiseen ei ole uhrattavissa kovinkaan paljon aikaa. Samoin poliisin pitää priorisoida esitutkintoja, jolloin osa niistä valitettavasti viipyy.

Päätökset, joilla poliisi – tai syyttäjä poliisin esityksestä – on jättänyt esitutkinnan toimittamatta, ovat perinteisesti olleet yleisin kantelun aihe ja niissä on myös jatkuvasti ollut arvosteltavaa. Vuonna 2018 tuli ilmi kymmenkunta tapausta, joissa esitutkintapäätösten perustelut olivat puutteelliset tai epäselvät. Muutamassa tapauksessa päätös oli tehty liian puutteellisten tietojen pohjalta. Aina päätöksistä ei myöskään käynyt ilmi, oliko kysymys esitutkinnan toimittamatta jättämisestä, keskeyttämisestä vai lopettamisesta. Joskus päätöksestä ei myöskään ollut annettu tietoa asiaosaiselle.

Useimmiten päätöksen lopputulos oli perustelujen puutteellisuudesta huolimatta oikea. Yhdessä tapauksessa (6510/2017) poliisilaitos päätti kantelun myötä jatkaa esitutkintaa, kun kantelua tutkittaessa kävi ilmi, että asuntomurron tutkinta oli keskeytetty ilman, että asunnon omistajaa oli lainkaan kuultu.

Tavanomaisesta poikkeesi kantelu 3885/2018*, jossa OA Jääskeläinen antoi tutkinnanjohtajalle ja tutkijalle huomautuksen. Poliisille oli tullut päiväkodista puhelu, jonka mukaan lapsi oli kertonut äitinsä lyövän häntä. Tutkija soitti lapsen äidille ja sosiaalityöntekijälle ja myös ilmoitti äidille, ettei poliisi aloita esitutkintaa. Tutkija kirjasi tapauksen päätetyksi tietojärjestelmään merkiten kuittaajaksi tutkinnanjohtajan mainitsematta päätökselle myöskään mitään perusteluja. Lapsen isän otettua poliisiin yhteyttä tutkinnanjohtaja lisäsi isän asianosaiseksi ja päätti jutun vielä samana päivänä ”toimenpide suoritettu” -perustelulla.

OA totesi, että asian laatu huomioon ottaen tutkijan olisi tullut ilmoituksen kirjaamisen jälkeen keskustella asiasta tutkinnanjohtajan kanssa ennen muita toimenpiteitä. On tutkinnanjohtajan tehtävä päättää, aloitetaanko esitutkinta ja mihin mahdollisiin alustaviin selvityksiin ryhdytään. Erityisen moitittavaa oli, että tutkija oli konsultoimatta tutkinnanjohtajaa ilmoittanut äidille, ettei poliisi aloita esitutkintaa ja myös päättänyt jutun, vaikka hänellä ei ollut toimivaltaa päättää esitutkinnan toimittamatta jättämisestä. Tutkinnanjohtajan olisi puolestaan tullut ryhtyä toimenpiteisiin tutkijan päätöksen korjaamiseksi. Hän oli kuitenkin vain päättänyt asian ottamatta kantaa esitutkintakynnykseen ja mainitsematta sovellettuja lainkohtia. Tutkijan viaksi luettiin myös se, että hän oli kirjannut ilmoitukseen väärän vireilletulotavan eikä hän ollut kirjannut isää asianosaiseksi.

Poliisilaitos ilmoitti OA:n päätöksen jälkeen, että asiassa on kirjattu uusi ilmoitus.

Jos poliisimiehen väitetään syyllistyneen rikokseen, päätöksen esitutkinnasta tai sen toimittamatta jättämisestä voi tehdä vain syyttäjä, ei poliisi. Tapauksessa 1456/2018 OA Jääskeläinen totesi, että poliisilaitos ei ollut käsitellyt asianmukaisesti kantelijan pyyntöä saada selvitys tapahtumista ja poliisin menettelystä sairaskohtauksen saaneen poikansa kohtelussa. Tulisi olla selvää, kuka poliisiyksikössä arvioi tai selvittää, kirjataanko asiasta rikosilmoitus poliisirikosohjeen mukaisesti vai tutkitaanko asia kantelumenettelyssä. Nyt kukaan ei ottanut tästä lopullista vastuuta. Koska asiaa ei saatettu poliisirikosasiana Valtakunnansyyttäjänviraston käsiteltäväksi, poliisilaitoksen olisi tullut selvittää asiaa ja antaa kantelijan äidille kirjallinen vastaus poliisin menettelystä. OA otti lisäksi omana aloitteena yleisemmin selvitettäväksi sen, miten poliisiyksiköihin saapuvat erilaiset kirjeet ja ilmoitukset seulotaan ja kirjataan käsiteltäviksi kansalaiskirjeinä, kanteluina, rikosasioina, poliisirikosasioina tai muina asioina.

Kanteluissa arvostellaan usein myös esitutkinnan kestoa. Lain mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä. Pitkään viipyvä esitutkinta on ongelmallinen paitsi yksittäisen jutun asianosaisten ja esitutkinnan tuloksellisuuden

kannalta, myös koko rikosoikeudellisen järjestelmän toiminnan ja uskottavuuden näkökulmasta.

Vastuu esitutkintojen viipymisestä voi kohdentua tutkijaan, tutkinnanjohtajaan tai ylemmäksikin. Suomen valtio on saanut useita langettavia tuomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) asioissa, jotka koskevat oikeudenkäynnin kestoa. EIT:n näkökulmasta esitutkinta katsotaan osaksi oikeudenkäyntiä arvioitaessa rikosasioiden käsittelyaikaa.

Esitutkinnan katsottiin tavalla tai toisella viipyneen moitittavasti seitsemässä tapauksessa. Viipymiset eivät yleensä olleet erityisen räikeitä, ja useimmiten oli kyse pikemminkin suurista työmääristä kuin jonkun yksittäisen virkamiehen syyksi luettavista laiminlyönneistä.

Menettelystä esitutkinnassa oli kyse asiassa 6374/2017*. Epäilty oli kieltäytynyt avaamasta puhelimensa sormenjälkilukitusta, jolloin poliisi oli voimakeinoin pyrkinyt sovittamaan hänen sormiaan puhelimeen. Epäilty oli tällöin ilmoittanut avaavansa puhelimen itse. AOA Pölönen katsoi, ettei suoritettu toimenpide loukannut epäilyn oikeutta olla myötävaikuttamatta sen rikoksen selvittämiseen, josta häntä epäiltiin. Kysymys on tältä osin viranomaisen toimenpiteen passiivisesta sietämisestä. Itsekriminointisuojaan puuttumista olisi merkinnyt, jos hänet olisi jollain tavoin pakotettu paljastamaan puhelimen salasana tai PIN-koodi, etenkin jos se olisi ollut ainoastaan epäillyn muistissa. Tämä menettely jäi kauaksi sellaisesta rikoksesta epäillyn fyysiseen koskemattomuuteen kielletystä puuttumisesta näytön hankinnan tarkoituksessa, josta oli kyse Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen *Jalloh v. Saksa* -tuomiossa (2006). AOA kuitenkin korosti, että poliisin tulee ottaa vastaavanlaisia tilanteita ajatellen etukäteissuunnittelussaan myös huomioon poliisilaissa säädetyn toimenpiteestä luopumisen mahdollisuuden sen ennakoitavissa olevien seurausten takia (esim. loukkaantumisriski). Kysymykseen oli jo aiemmin otettu kantaa laillisuusvalvonnassa (2296/4/15*).

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. Sekä oikeat että väärät tiedot voivat levitä hyvin nopeasti esimerkiksi sosiaalisessa mediassa.

Keskusrikospoliisille moitteet lausunnosta

OA Jääskeläinen arvosteli asiassa 4963/2017* kahta keskusrikospoliisin poliisimiestä salassa pidettävien tietojen antamisesta Helsingin kaupungille. Yhteiskunnallisesti hyväksyttävä tavoite torjua järjestäytynyttä rikollisuutta ei oikeuttanut menettelyä, koska salassa pidettävien tietojen luovuttamisen toiselle viranomaiselle tulee perustua lakiin.

Helsingin kaupunki oli pyytänyt poliisilta tietoa siitä, oliko erään kiinteistön suunniteltuun vuokraukseen liittyvillä yhtiöillä kytköksiä Bandidos-moottoripyöräkerhoon. Keskusrikospoliisi antoi asiassa lausunnon, jossa yhtiöiden nimeltä mainittujen vastuuhenkilöiden kerrottiin olevan tuon kerhon jäseniä. Kaupunki ilmoitti tähän lausuntoon viitaten vuokrausta aikoneelle taholle, että asiassa erittäin todennäköisesti tulisi kielteinen päätös.

OA totesi, että henkilön jäsenyys kyseisessä kerhossa oli viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) mukaan salassa pidettävä tieto. Julkisuuslain mukaan viranomaisten välillä voi luovuttaa salassa pidettävää tietoa vain, jos tästä on laissa erikseen säädetty. Tällaista säännöstä ei tässä tapauksessa ollut.

Henkilöä koskevien salassa pidettävien tietojen luovuttamista on perustuslaissa turvattujen henkilötietojen ja yksityiselämän suojan vuoksi pyritty säätelemään tarkasti. Näin on tehty muun muassa turvallisuusselvityslaissa, joka sinänsä ei tähän tapaukseen soveltunut. Salassa pidettäviä tietoja voidaan luovuttaa vain laissa säädetyin edellytyksin.

Poliisihallitus oli asian oikeudellisessa arvioinnissa samoilla linjoilla kuin oikeusasiamies.

OA:n mukaan vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta on erittäin tärkeää. Kuitenkaan se, että poliisilla on lain mukaan tällainen tehtävä ja yhteiskunnallisesti hyväksyttävä motiivi, ei vielä sellaisenaan oikeuta luovuttamaan toiselle viranomaiselle salassa pidettäviä tietoja. Järjestäytyneenkin rikollisuuden torjunta voi tapahtua vain lain sallimin tavoin.

Saaduissa lausunnoissa katsottiin, että tämän tyyppiselle tietojen luovutukselle on tarvetta. Eräissä Euroopan maissa on käytetty eri viranomaisten laajaa yhteistyötä, muun muassa tietojen vaihtoa, järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. OA totesi, että mikäli Poliisihallitus katsoo, että nykyinen lainsäädäntö ei tarjoa riittävästi keinoja tällaiseen järjestäytyneen rikollisuuden ns. hallinnolliseen torjuntaan, se voi harkintansa mukaan ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin lainsäädännön kehittämiseksi.

Muita tapauksia

Kahdessa tapauksessa oli puolestaan kyse poliisin oma-aloitteisesta ilmoituksesta ulosottoon, kun kiinniotetulta oli tavattu käteisvaroja. AOA Pölönen katsoi, ettei tämä menettely ole poliisilain 7 luvun 2 § huomioon ottaen lainvastaista. Muun muassa aiempien poliisia, rajavartiolaitosta ja tullia koskevien laillisuusvalvontaratkaisujen (ks. OA:n kertomus 2004 s. 147 sekä 2005 s.162 ja 2016 s.191) ja ulosottolainsäädännön valossa hän piti kuitenkin ongelmallisena sitä, että tuota säännöstä tulkittaisiin niin, että se oikeuttaisi poliisin omasta aloitteestaan säännönmukaisesti ilmoittamaan ulosottoviranomaisille poliisin tietoon tulleista henkilön rahoista. Tämä korostuu, jos henkilölle perittävänä olevien velkojen perusteella ei välttämättä ole mitään tekemistä rikollisen toiminnan kanssa. Sinänsä on selvää, ettei tilanne ole myöskään se, että poliisi ei voisi koskaan ottaa yhteyttä ulosottoviranomaisiin. Poliisin tehtäviin ei kuitenkaan kuulu esimerkiksi siviilioikeudellisten saamisten perimisen edistäminen. On sinänsä tärkeää, että ulosoton tehokkuutta ylläpidetään ja että tämän varmistamiseksi tehdään myös viranomaisyhteistyötä. Kuitenkin jos tästä menettelystä halutaan tehokas ja oikeusvarma, siitä olisi syytä säätää lailla. Tällöin voitaisiin turvata sitä, että menettely ei johtaisi lainvastaiseen tietojen antamiseen ja varmistettaisiin, että menettelyä käytettäisiin yhdenmukaisesti. AOA lähetti päätöksensä tiedoksi Poliisihallituksen lisäksi myös sisä- ja oikeusministeriölle (3813/2017*). AOA kiinnitti samoihin seikkoihin huomiota ratkaisussaan 4783/2017*, jossa hän lisäksi totesi, ettei käteisen rahan takavarikolle ollut osoitettu olleen edellytyksiä. Asiassa ei ollut esitetty mitään konkreettista siitä, että nuo rahat voitaisiin yhdistää tutkittavana olleeseen varkauteen.

Poliisin tiedotetta pidettiin asiassa 3526/2017 tarpeettoman yksityiskohtaisena, kun siinä kerrottiin muun ohessa se, että rikoksesta epäilty 17-vuotias nuorimies oli karussa tietystä nuorisokodista. Henkilöllisyys voi ainakin lähipiirille paljastua muutoinkin kuin nimi mainitsemalla. Epäasiallisena ja muutoinkin perustelemattomana puolestaan pidettiin poliisin tiedotetta ”Sika ja mies parittelivat sikalassa” (979/2017).

Edellisvuosien tapaan tuli ilmi useita tapauksia, joissa poliisiviranomaiset eivät olleet toimineet julkisuuslain mukaisesti vastatessaan asiakirjapyyntöihin. Asiakirjapyyntöihin ei ollut vastattu lain säätämässä määräajassa tai pyynnöstä oli kieltäydytty ilmoittamatta, että asian voi saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, jolloin on mahdollista saada valituskelpoinen päätös. Useissa ratkaisuissa painotettiin sitä, että poliisiyksiköiden tulisi luoda asianmukaiset menettelytavat muun muassa asiakirjapyyntöjen määräaikojen seurannalle. Poliisin huomiota kiinnitettiin myös siihen, että julkisuuslaki ei rajoita asianosaisen oikeutta pyy-

tää jo saamansa asiakirjat uudelleen ja että valituskelpoinen päätös tulee antaa pyydettäessä myös siinä tilanteessa, että viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa.

Tavallisuudesta poikkeava oli OA Jääskeläisen omana aloitteena tutkima asia 4393/2016. Kantelijalle oli toimitettu hänen pyytämänsä päätös teknisestä seurannasta. Siitä oli kuitenkin jätetty pois osa päätöksen perusteluista ilman, että nämä poistot kävivät ilmi. Salaaminen ei sinänsä ollut perusteetonta, mutta kantelijalle toimitettuun päätökseen olisi tullut merkitä, että siitä oli poistettu osia. Tosiasiallisesti kyse oli osin kielteisestä päätöksestä asiakirjapyyntöön. Näin ollen tutkinnanjohtajan olisi tullut menetellä julkisuuslaissa säädetyin tavoin eli muun muassa ilmoittaa kieltäytymisen syy ja ilmoittaa, että asia voitiin saattaa viranomaisen ratkaistavaksi.

Vielä mainittakoon tapaus 6505/2017*, jossa syyttäjällä ja poliisilla oli epäselvyyttä asiakirjapyynnön toteuttamisessa poliisirikosasiassa (tästä enemmän jaksossa 4.2 Syyttäjälaitos).

4.3.8 LUPAHALLINTO

Aiempina vuosina tavallisia kanteluita lupahallinnon ajanvarausaikojen viiveistä ei juuri ollut. Laillisuusvalvonnassa on pidetty hyväksyttävänä 2–3 viikkoa. Muutoinkin lupahallinnon viivästyksiä koskevat kantelut olivat yleensä yksittäistapauksia, kuten kantelussa 793/2018, jossa aselupa-asian käsittely kesti puolitoista vuotta.

Asiassa 467/2018* puolestaan kävi ilmi, että kantelijan ampuma-aseita oli säilytetty lähes 10 vuotta poliisiasemalla. Ne oli otettu poliisin haltuun 2008, ja sittemmin aseluvat peruutettu, mikä päätös tuli lopulliseksi 2011. Aseita ei kuitenkaan myyty tai huutokaupattu, kuten laki olisi edellyttänyt, vaan ne olivat vielä kantelun aikaan tammikuussa 2018 poliisiasemalla. Kyseisen poliisiaseman hallinnollisten aseiden varasto oli pahasti sekaisin, mikä johtui siitä, että toiminnan organisointi ja toteutus sekä esimiesvalvonta olivat pettäneet. Sinänsä korjaaviin toimenpiteisiin oli poliisilaitoksella jo ryhdytty. AOA Pölönen pyysi Poliisihallitusta ilmoittamaan tehdyistä toimenpiteistä ja arvioimaan niiden riittävyyden sekä ilmoittamaan, onko saman tyyppisiä ongelmia epäiltävissä muilla poliisilaitoksilla.

Poliisihallitus ilmoitti joulukuussa 2018, että kaikilla poliisilaitoksilla oli suoritettu säilytettävinä olevien aseiden tarkastukset ja joitakin poliisista johtuvia viivästymisiä oli tullut esiin. Useilla poliisilaitoksilla oli uudistettu ohjeistusta. Asia oli otettu myös sisäisen laillisuusvalvonnan kohteeksi.

Asiassa 4212/2017* kävi ilmi, että osittain kielteinen henkilökorttipäätös oli tehty hakijaa kuulematta, päätöstä ei sovellettuja lainkohtia lukuun ottamatta ollut perusteltu eikä hakijalle ollut annettu valitusosoitusta.

Poliisilaitos ilmoitti ottaneensa asian uudelleen käsiteltäväksi.

Kahdessa tapauksessa kävi ilmi, että poliisilaitoksella ei ollut tehty viipymättä päätöstä poliisimiehen antaman väliaikaisen ajokieltopäätöksen voimassapitämisestä, kuten ajokorttilaki edellyttää (5694/2017 ja 3194/2018).

Poliisia koskevia tapauksia on selostettu myös jaksoissa 4.12 Lapsen oikeudet, 4.19 Kieliasiat ja 4.9 Ulkomaalaisasiat.

4.3.9 HÄTÄKESKUKSET

Poliisin toimintaan liittyy läheisesti Hätäkeskuslaitos, joka tuottaa hätäkeskuspalvelut koko Suomessa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Hätäkeskukset ottavat vastaan pelastus-, poliisi-, sosiaali- ja terveystoimen toimialaan kuuluvia hätäilmoituksia sekä muita ihmisten, ympäristön ja omaisuuden turvallisuuteen liittyviä ilmoituksia ja välittävät ne edelleen auttaville eri viranomaisille ja yhteistyökumppaneille.

Hätäkeskuslaitoksen esikuntatehtäviä hoitaa keskushallinto Porissa. Hätäkeskustoiminta on

keskitetty kuuteen hätäkeskukseen, jotka sijaitsevat Keravalla, Kuopiossa, Oulussa, Porissa, Turussa ja Vaasassa.

Uuden hätäkeskustietojärjestelmän (ERICA) käyttöönotto on lykkäytynyt alkuperäisestä aikataulusta. Järjestelmän ensimmäinen käyttöönotto tehtiin Oulun hätäkeskuksessa loppuvuonna 2018. Tähän asti jokaisessa hätäkeskuksessa on ollut oma tietojärjestelmäkokonaisuus. Uudistuksen tavoitteena on aikaansaada valtakunnallinen ja kaikkien hätäkeskustoimintaan osallistuvien toimijoiden yhteiskäytössä oleva järjestelmä.

Hätäkeskuslaitokseen ja hätäkeskuksiin kohdistuvia kanteluita ratkaistiin vuoden aikana yhteensä kymmenen kappaletta. Kantelut eivät antaneet aihetta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin.

Hätäkeskuskantelut koskevat yleensä päivystäjien kiireellisyysarvioita erityisesti sairaankuljetuksen hälyttämisessä, päivystäjien käyttäytymistä hätäpuhelun aikana ja sitä, että tehtävää ei välitetty.

Päivystäjän käyttäytymistä arvosteleviin kanteluihin on yleensä saatavissa perusteellinen selvitys, sillä kaikki puhelut nauhoitetaan. On ilmeistä, että päivystäjien tietoisuus nauhoittamisesta parantaa palvelun laatua.

4.3.10 PELASTUSTOIMI

Pelastustoimea koskevat kantelut liittyvät yleensä ensihoitotehtäviin ja sairaankuljetukseen, joita käsitellään terveydenhuollon yhteydessä. Muita kanteluita tulee varsin harvoin, lähinnä pelastushallinnon virka- tai työsuhdeasioihin liittyen. Sen sijaan itse pelastustehtäviä käsitteleviä kanteluita ei juuri ole ollut. Pelastustoimea koskevia kanteluita ratkaistiin kertomusvuonna kuusi kappaletta, joista yksikään ei antanut aihetta toimenpiteisiin.

4.4 Maanpuolustus ja rajavartiointi

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 sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat.

Maanpuolustus ja rajavartiointi kuuluivat 30.8.2018 saakka AOA *Maija Sakslinin* vastuulle, minkä jälkeen asiaryhmä tuli AOA *Pasi Pölösen* valvontaan. Tämän asiaryhmän pääesittelijänä on toiminut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Kristian Holman*.

Vanhat panssarivaunut Panssariprikaatissa.

4.4.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Ajantasainen lainsäädäntö muodostaa perustan Puolustusvoimien toiminnalle. Kertomusvuonna maanpuolustuksen ja rajavalvonnan alalla oli vireillä useita merkittäviä lainsäädäntöhankkeita. Näille lainsäädäntöhankkeille oli ominaista, että kaikilla niillä pyrittiin kehittämään valmiutta, viranomaisyhteistyötä, aluevalvontaa sekä tiedonhankintamahdollisuuksia. Luonnollisesti useat lainsäädäntöhankkeet tulevat vaikuttamaan myös sisällöllisesti laillisuusvalvojan hallinnonalakohtaiseeen valvontaan. Eduskunnan oikeusasiamies antoi useisiin maanpuolustusta ja rajavartiointia koskeviin lakiesityksiin lausuntonsa joko mietintövaiheessa valmisteluvastuussa olevalle ministeriölle ja/tai eduskunnassa valiokuntakäsittelyn yhteydessä. Laillisuusvalvojan antamissa lausunnoissa on usein ollut kyse paitsi lainsäädäntöteknisistä, myös valtiosääntöisistä kysymyksistä. Säädösvalmisteluun osallistuminen lausunnon antajan roolissa on ajallisesti vienyt ajoittain paljon laillisuusvalvonnan resursseista. Kertomusvuonna annettiin yhteensä 26 puolustushallinnon alaan kuuluvaa lausuntoa 28 lausuntopyyntöön. Useisiin lausuntoihin liittyi asiantuntijakuuleminen eduskunnan valiokunnassa.

Yksi kertomusvuoden merkittävimmistä keskustelua herättäneistä lainsäädäntöasioista oli jo aikaisempina vuosina alkanut tiedustelulainsäädännön valmistelu, sotilastiedustelu sen osana. Ehdotetuissa säännöksissä on kyse muun muassa puolustusvoimien tiedustelun tarkoituksesta, toimivaltaisista viranomaisista sekä niiden tehtävistä ja toimivaltuuksista, ohjauksesta ja valvonnasta, tietojen käsittelystä ja rekisteröinnistä sekä viranomaisten yhteistyöstä. Esitys laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 203/2017 vp) annettiin eduskunnalle tammikuussa 2018.

Käytännölliseltä merkitykseltään suppeampana, mutta periaatteellisesti merkittävänä kysymyksenä, esille nousi kertomusvuonna esiin vakaumuksellisista syistä maanpuolustusvelvollisuudesta kieltäytyminen. Taustalla oli Helsingin hovioikeuden lainvoimainen tuomio, jossa Jehovan

todistajan tuomitsemista siviilipalveluksesta kieltäytymisestä pidettiin kiellettynä syrjintänä. Puolustusministeriön asettama työryhmä piti selvänä, että poikkeuslakina säädetty Jehovan todistajien vapautuslaki on ristiriidassa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa. Työryhmä ehdotti vapautuslain kumoamista. Toisena vaihtoehtona olisi vapautuslain laajentaminen koskemaan myös muita vakaumuksia – tähän työryhmä ei kuitenkaan ole halunnut mennä katsoen, että tämän suuntainen kehitys johtaisi asevelvollisuuden muuttumiseen tosiasiallisesti vapaaehtoiseksi. Asiaa koskevan lakiesityksen käsittely oli kertomusvuoden lopussa vielä kesken eduskunnassa.

Kaksoiskansalaisten asema puolustushallinnossa ja heidän pääsynsä puolustusvoiminen tehtäviin herätti niin ikään keskustelua julkisuudessa. Sotilasviran erityinen luonne kansallisen turvallisuuden takaajana edellyttää, että henkilö on luotettava, painostuksesta vapaa, riippumaton ja ehdottoman lojaali Suomen valtiota kohtaan. Kertomusvuoden aikana keskusteltiin lainsääntöesityksestä, jossa kaksoiskansalaisilta evättäisiin pääsy Puolustusvoimien sotilasvirkaan. Tällainen täyskielto olisi kuitenkin voinut muodostua ongelmalliseksi yhdenvertaisen kohtelun ja syrjinnän näkökulmasta. Puolustusvoimista annettua lakia esitettiin muutettavaksi niin, että Puolustusvoimien sotilasvirkaan voitaisiin nimittää vain henkilö, jolla ei ole sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslaissa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Puolustusvoimissa. Vastaavat muutokset tehtäisiin Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin Rajavartiolaitoksen sotilasviran ja rajavartijan peruskurssille valittavien opiskelijoiden osalta. Asiaa koskevan lakiesityksen käsittely oli kertomusvuoden lopussa vielä kesken eduskunnassa.

Euroopan unionin tietosuojaa koskevan sääntelyn uudistus, erityisesti yleinen tietosuoja-asetus sekä rikosasioiden tietosuojadirektiivi (ks. näistä tarkemmin jakso 4.26.2) edellyttivät useilla hallinnonaloilla merkittäviä muutoksia henkilötietojen käsittelyä koskevaan lainsäädäntöön. Henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annettuun lakiin keskitettiin henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely muista puolustushallinnon laeista. Niin ikään pitkälti saman kaltainen esitys henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa on eduskunnan käsiteltävänä. Molempien lakien olisi määrä tulla voimaan vuoden 2019 alkupuolella.

Suomessa ei ole tällä hetkellä sääntelyä, joka kohdistuisi ulkomaalaisten kiinteistönomistuksen seurantaan, eikä millään viranomaisella ole tehtävänään ylläpitää tilannekuvaa kiinteän omaisuuden ulkomaalaisomistuksen kehittymisestä. Nykyisen sääntelyn ei riittävästi katsota vastaavan muuttuneen turvallisuustilanteen edellyttämiin tarpeisiin. Vuoden 2018 lopussa vielä vireillä olevassa lakiesityksessä ehdotetaan muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslakia sekä säädettäväksi valtiolle erinäisiä keinoja, joilla se voi puuttua kansallista turvallisuutta vaarantavaan kiinteistönomistukseen strategisten kohteiden lähellä. Lisäksi esitykseen sisältyy ehdotuksia, joilla parannetaan viranomaisten tilannekuvaa tällaisten kiinteistöjen omistuksesta ja käytöstä.

Miehittämättömästä ilmailusta ja lennokkitoiminnasta (eli ns. dronet) aiheutuva turvallisuusuhka edellytti useilla hallinnonaloilla tapahtuvia lainsäädäntöhankkeita. Puolustusvoimista annettuun lakiin lisättiin säännökset lennokin tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta, jolloin Puolustusvoimilla on oikeus poistaa esimerkiksi varuskunta-alueille ja sotaharjoitusalueille saapuvat lennokit ja suojata toimintaansa miehittämättömän ilmailun aiheuttamaa uhkaa vastaan. Lainmuutos tulee voimaan vuoden 2019 alusta.

Myös Rajavartiolaitoksen hallinnonalalla reagoitiin miehittämättömän ilmailun ja lennokkitoiminnan uhkiin. Rajavartiolakiin lisättiin säännös miehittämättömän ilma-aluksen ja lennokin kulkuun puuttumisesta. Samassa yhteydessä rajavartiolakiin lisättiin säännökset Rajavartiolaitoksen tukena toimivien asevelvollisten toimivaltuuksista sekä ajantasaistettiin rajavartiolain virka-apusäännöksiä. Eduskunta on hyväksynyt lain, mutta sitä ei ole vahvistettu.

Lisäksi vireillä on vapaaehtoista maanpuolustusta koskeva kehittämishanke. Esityksen mukaan vapaaehtoisen sotilaallisen koulutuksen antaminen siirtyisi ainoastaan Puolustusvoimien

Tarkastuskierroksella Panssariprikaatin alueella Hämeenlinnassa.

tehtäväksi. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen tehtävänä olisi sotilaallisia valmiuksia palveleva koulutus ja tutustumistoiminnan järjestäminen varusmiespalvelukseen. Näiden lisäksi yhdistys voisi järjestää nykyisellä tavalla varautumis- ja turvallisuuskoulutusta.

Suomi osallistui kertomusvuoden joulukuun tietojen mukaan yhdeksään sotilaalliseen kriisinhallinta- tai sotilastarkkailijaoperaatioon. Suomen suurin joukko kriisinhallintaoperaatioissa on Libanonissa YK:n UNIFIL-operaatiossa. Tämän lisäksi Suomi on osallistunut merkittävästi Afganistanissa toimivaan Naton Resolute Support -operaatioon ja vuodesta 2015 kansainvälisen ISILin vastaisen koalition koulutusoperaatioon Irakissa.

4.4.2 LAILLISUUSVALVONTA

Eduskunnan oikeusasiamiehen suorittamassa puolustusvoimiin ja rajavartiolaitokseen kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa on ollut pääpaino perinteisesti varusmiesten palvelusolosuhteiden seuraamisessa. Tämä on johtunut eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa säädetystä erityistehtävästä seurata heidän kohteluaan. Varusmiespalveluksen suorittaa noin 20 000 miestä vuosittain. Keskimäärin 500 naista suorittaa vapaaehtoisen asepalveluksen. Olosuhteet joukko-osastoissa poikkeavat monessa suhteessa siviilielämästä. Puolustusvoimilta ja rajavartiolaitokselta odotetaan valmiutta ja kykyä toimia vaikeissakin olosuhteissa. Nämä vaatimukset edellyttävät yhteiskunnasta poikkeavia toimintamalleja tarkkaan määriteltyine käskyvaltasuhteineen ja tottelemisvelvollisuuksineen. Näissä olosuhteissa on tärkeää, että erityisesti varusmiesten oikeuksien toteutumisesta ja palvelusturvallisuudesta pidetään huolta. Vaikka puolustusvoimien useat uudet ja suunnitteilla olevat tehtävät eivät kaikilta osin koske varusmiehiä eikä heillä ole näissä tehtävissä merkittävää roolia, palvelee varusmiehenä valtaosa kulloisenkin ikäryhmän miespuolisista kansalaisista ja välillisesti varusmiespalvelus vaikuttaa myös monien muiden elämään. Varusmiespalvelus vaikuttaa myös nuoren siviilielämään esimerkiksi opintojen aloittamisessa (ks. tarkemmin esim. jakso 4.25.3).

Varuskuntien tarkastukset ovat saapuneiden kanteluiden suhteellisen vähäisestä määrästä johtuen käytännössä tärkein keino saada ajankohtaista tietoa varusmiesten kohtelusta sekä pyrkiä vaikuttamaan asepalvelusta suorittavien tulevien ikäluokkien palvelusolosuhteiden parantamiseen. Myös laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden kannalta tarkastukset ja muut oma-aloitteiset toimenpiteet ovat merkittäviä. Tarkastuksilla tavoitetaan valvonnan kohderyhmä tehokkaasti.

Tarkastuksilla on käynyt ilmi myös varusmiestoimikuntien tärkeä rooli palvelusolosuhteita kehitettäessä. Varusmiestoimikuntien edustajat ovat usein tuoneet esiin epäkohtia, jotka eivät muutoin olisi tulleet oikeusasiamiehen tietoon. Tarkastuksilla käydään myös säännönmukaisesti tutustumassa varusmiesten majoitustiloihin, jossa oikeusasiamies keskustelee paikalla olevien varusmiesten kanssa sekä tutustuu heidän majoitusolosuhteisiinsa. Keskustelu on tällöin luontevampaa kuin tavanomaisen varuskunnan sotilaskodissa tai muussa erillisessä tilassa järjestetyn oikeusasiamiehen vastaanoton yhteydessä. Myös lääkärin, papin ja sosiaalikuraattorin kanssa tarkastusten yhteydessä käydyissä keskusteluissa ovat esillä olleet erityisesti varusmiesten palvelusolosuhteisiin ja

kohteluun liittyviä sekä myös henkilökunnan jaksamiseen koskevia kysymyksiä.

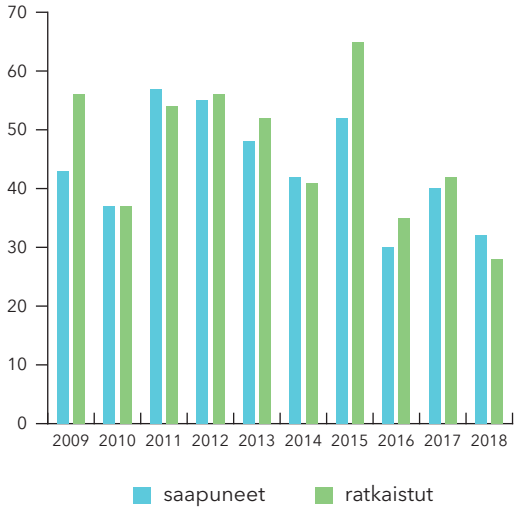
Joidenkin tarkastusten yhteydessä on suoritettu ennalta ilmoittamaton ja ennalta sovittuun ohjelmaan kuulumaton tarkastuskäynti varuskunnan vapautensa menettäneiden säilytystiloihin. Tarkastus on tällöin perustunut oikeusasiamiehen tehtävään YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan tarkoittamana kansallisena valvontaelimenä.

Vuonna 2018 tarkastettiin puolustusvoimien yksiköistä Maavoimien esikunta, Sotilaslääketieteen keskus, Panssariprikaatin Hämeenlinnan ja Riihimäen yksiköt, Karjalan lennosto, Kaartin jääkärirykmentti sekä Merisotakoulu. Vapautensa menettäneiden henkilöiden säilytystilat tarkastettiin Panssariprikaatin Riihimäen yksikössä, Karjalan lennostossa sekä Kaartin jääkärirykmentissä.

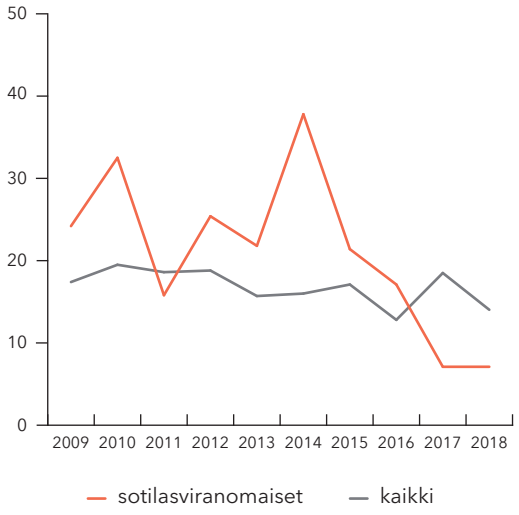
Sotilasasioista ovat kannelleet oikeusasiamiehelle sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen henkilökunta, että varusmiehet, joskus myös varusmiesten vanhemmat. Kantelukynnys on varusmiehille ja muille asepalvelusta suorittaville edelleen melko korkea. Usein he katsovat parhaaksi kääntyä oikeusasiamiehen puoleen vasta palveluksensa päättyessä tai sen jo päätyttyä.

Varusmiesten kantelut ovat kuitenkin olleet niiden harvalukuisuudesta huolimatta selvästi keskimääräistä useammin aiheellisia. Ne liittyvät yleensä heidän kohteluunsa ja palvelusolosuhteisiinsa.

Merkittävä osa kansliaan saapuneista maanpuolustusta ja rajavartiointia koskevista kanteluista on henkilökunnan tekemiä. Henkilökunnan tekemät kantelut liittyvät mm. siirtoihin, palkkoihin, ylennyksiin, vaativuusluokituksen määräytymisperusteisiin sekä muihin erilaisiin virka- ja työehtosopimusteitse ratkaistaviin kysymyksiin. Toisaalta myös tarkastuksilla henkilökunnan edustajat ovat esittäneet huolensa eri henkilöstöryhmiin kuuluvien työntekijöiden riittävyydestä sekä siitä, että eri henkilöstöryhmillä on omat määritellyt tehtävänsä ja ammatilliset osaamisalueensa, jotka pitäisi huomioida tehtäviin sijoittamisissa. Tämän tyyppisiin asioihin oikeusasiamies ei toimivaltan-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2009–2018



Toimenpideprosentti vuosina 2009–2018

sa puitteissa ole yleensä katsonut voivansa puuttua. Myös jonkin verran työpaikkakiusaamista koskevia kanteluita on tehty. Kertomusvuonna useat oikeusasiamiehelle tulleet kantelut ovat koskeneet julkisuudessa käsiteltyjä asioita, jotka kuitenkin ovat olleet vireillä jo toisessa viranomaisessa, kuten poliisilla.

Maanpuolustusta ja rajavartiointia koskevia kanteluita kirjattiin saapuneeksi 32 (edellisenä vuonna 40) ja asioita ratkaistiin 28 (42).

4.4.3 RATKAISUJA

Neuvonta varusmiehen omaisuusvahingon korvaamiseksi

Kaartin Jääkärirykmentissä varusmiespalvelustaan suorittaneen kantelijan puhelin oli rikkoutunut ryhmätaitokilpailun yhteydessä sen kastuttua vesistöylityksen yhteydessä. Kantelijaa oli ohjeistettu hakemaan vahingonkorvausta Valtiokonttorilta, joka hylkäsi hakemuksen, koska kantelija ei ollut virkasuhteessa valtioon, vaan hän oli varusmies. Toimivaltainen viranomainen vahinkoasian käsittelyyn olisi ollut Puolustusvoimat.

Kantelijaa oli ohjeistettu virheellisesti. AOA:n mukaan hallinnon palveluiden asianmukaisuus edellyttää viranomaisen antamien tietojen ja neuvonnan olevan ajantasaista ja oikeansisältöistä. Puolustusvoimien palveluksessa olevien tulee riittävällä tasolla hallita tehtäviinsä liittyvä lainsäädäntö niiden asianmukaiseksi hoitamiseksi. Toisaalta jokaisen tulee voida luottaa viranomaiselta saamaansa ohjeistukseen asiansa hoidossa.

Kun Kaartin Jääkärirykmentti oli kantelusta tiedon saatuaan asiassa toimivaltaisena tahona oma-aloitteisesti ottanut vahinkoasian käsiteltäväkseen, AOA katsoi riittäväksi toimenpiteeksi saattaa käsityksensä tapahtuneesta Kaartin Jääkärirykmentin tietoon (3426/2018).

Kaartin Jääkärirykmentti ilmoitti korvanneensa kantelijan sekä kahden muun henkilön samassa yhteydessä vaurioituneet matkapuhelimet esitettyjen korvausvaatimusten mukaisesti.

Henkilötunnuksen ilmoittaminen

Porin prikaatissa julkaistiin valintatilaisuutta koskeva kirjallinen toimeenpanokäsky, josta ilmeni 66 osallistujan henkilötunnukset.

Henkilötunnusten ilmoittaminen asiakirjassa oli tarpeetonta. Ainoastaan henkilöiden nimien, ja mahdollisesti myös syntymäajan ilmoittaminen olisi ollut riittävää asiakirjan tarkoitusta varten. Henkilötunnus ei sinänsä ole salassa pidettävä tieto. Siitä huolimatta henkilötunnusten – kuten muidenkin henkilötietojen – kanssa tulee toimia huolellisesti, ja niiden käsittelyyn tarvitaan todellinen ja hyväksyttävä peruste. Kyseisen tiedon merkitseminen ei ollut tarpeellista sen paremmin koulutukseen käskytettävän yksilöinnin kuin käskyn tarkoituksen kannalta.

AOA kiinnitti Porin prikaatin huomiota vastaisen varalle henkilötunnusten käsittelemiseen sillä tavoin, ettei niitä tarpeettomasti merkitä viranomaisen laatimiin asiakirjoihin (5088/2018).

4.5 Tulli

Asiaryhmään luetaan kaikki Tullin menettelyä koskevat kantelut. Ne käsittelevät yleensä tullausta, tulliverotusta ja tullivalvontamenettelyä sekä tullirikostorjuntaa. Tulliasioiden 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 vuonna 2021.

Tullin verotustehtävien siirtämistä verohallintoon koskeva uudistus tuli voimaan vuoden 2017 alusta. Siirrettävien verolajien rikostorjuntatehtävien osalta Tulli säilyi edelleen esitutkintaviranomaisena. Valmisteverotus ja autoverotus siirtyivät verohallinnolle. Näiden verolajien verotusprosessit ja tietojärjestelmät siirtyivät Verohallinnon käyttöön sellaisenaan. Tullille jäi valmiste- ja autoverotusta koskeva valvontatehtävä ja rikostutkinta. Lisäksi Tulli vastaa jatkossakin rekisteröimättömien asiakkaiden maahantuomien tuotteiden valmisteverotuksesta. Uudistus tuli voimaan vuoden 2017 alusta. Tavoitteena on, että valmisteverotus ja autoverotus integroidaan Verohallinnon valmisohjelmistoon siirtymäkauden jälkeen 1.1.2020. Maahantuonnin arvonlisäverotus siirtyi verohallinnolle 1.1.2018.

Kysymys vahingonkorvauksen vanhentumisesta ns. elv-palautusasiassa oli edelleen esillä kanteluissa. Kysymys vanhentumisesta oli saanut korkeimman oikeuden (KKO) ratkaisun tapauksessa KKO 2016:28. Asiassa oli vaadittu vahingonkorvausta 17.3.2011 eli ennen kuin kolme vuotta oli kulunut Euroopan unionin tuomioistuimen 19.3.2009 antamasta tuomiosta, jossa todettiin Suomen rikkoneen verotuksen syrjivyyden kieltoa pitämällä voimassa oikeuden vähentää elv arvonlisäverosta.

KKO katsoi, kuten Helsingin hovioikeus, että vanhentumislain kolmen vuoden vanhentumisaika oli alkanut aikaisintaan tuolloin eli 19.3.2009. Vahingonkorvausvaatimuksista suurin osa sai ratkaisunsa KKO:n päätöksellä joulukuussa 2017, kun KKO ei myöntänyt valituslupaa Turun hovioikeuden ratkaisulle, jonka mukaan ajoneuvon maahantuojan elv-perusteinen vahingonkorvausvaatimus oli vanhentunut. Turun hovioikeus katsoi, että yli kolme vuotta Euroopan unionin tuomioistuimen edellä mainitun päätöksen jälkeen tehdyt ajoneuvon maahantuojien korvausvaatimukset olivat vanhentuneet. Vielä on kuitenkin hovioikeusasteella vireillä kysymys siitä, onko verovalituksen tekeminen tai ylimääräinen muutoksenhaku katkaissut vanhentumisajan. Näitä asioita, joiden osalta tulee arvioitavaksi vahingonkorvausvelvollisuus lainvoimaisen tuomion jälkeen on noin 12 000.

4.5.2 LAILLISUUSVALVONTA

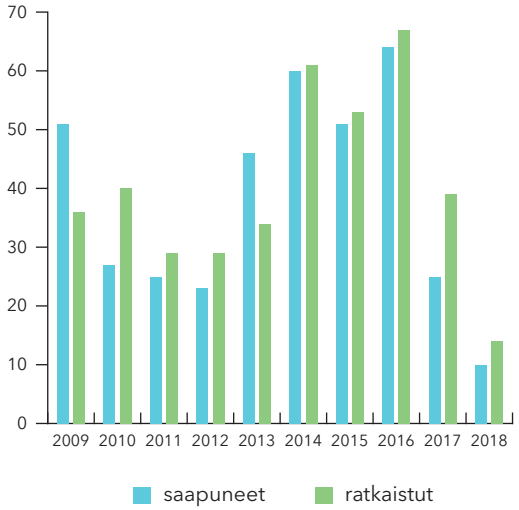
OA arvioi Tullin verkkosivuston uudistamista kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Kanteluiden tullessa vireille ja Tullin antaessa selvitystään verkkosivuston uudistaminen oli ollut kesken. Sittemmin uudistustyö oli saatu valmiiksi, ja sivustojen kieliversiot vastasivat toisiaan. Näissä oloissa OA katsoi, ettei asia edellyttänyt enempiä toimenpiteitä kuin että hän kiinnitti Tullin huomiota esittämiinsä yleisiin näkökohtiin tiedotteiden, verkkosivuston ja -palvelun julkaisemisesta samanaikaisesti molemmilla kansalliskielillä (498* ja 1705/2017).

Tulli on pyytänyt saada oikeusasiamiehen näkemyksen etälamauttimen sopivuudesta Tullin voimankäyttövälineeksi. Kirjeen mukaan Tulli suunnittelee hankkivansa etälamauttimia tullivalvonta- ja tullirikostorjuntatehtäviä suorittavien tullimiesten voimankäyttövälineiksi. Tämän vuoksi Tullissa pilotoidaan etälamauttimen käyttöä tammikuun 2019 alusta syyskuun loppuun saakka. Toteutusvaihe jatkuu elokuun 2019 loppuun.

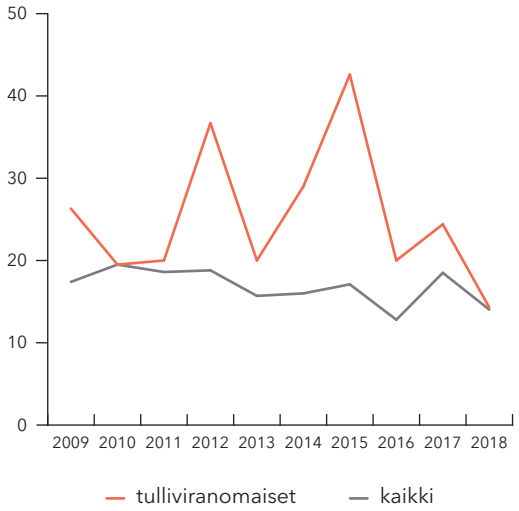
Kirjeessä todetaan, että ampuma-aseen sijaan etälamauttimen käyttö voisi tulla kysymykseen hätävarjelutilanteiden lisäksi myös tilanteissa, joissa Tullin virkatehtävien suorittaminen kohtaa vastarintaa.

AOA totesi, että kysymys etälamauttimien käytöstä on ollut laillisuusvalvonnan ja kansainvälisten valvontaelinten arvioitavana poliisin menettelyn ja laajemmin rikostorjunnan osalta. Tällöin voidaan todeta, että käytölle asetettujen reunaehtojen täyttyessä etälamauttimen käytölle ei ole oikeudellista estettä. Tullilla on kuitenkin runsaasti valvontatehtäviä, jotka ainakin ensisijaisesti suojaavat muun muassa EU:n tai valtion fiskaalisia intressejä tai terveydellisiä ja muita taloudellisia intressejä.

Jo tullilain voimakeinojen käyttöä koskevasta sääntelystä ilmenee, että yksilön perusoikeuksiin puuttumista on arvioitava kokonaisvaltaisesti voimakeinon käytön perusteen puolustettavuuden näkökulmasta. Voimakeinojen käytön edellytysten arvioinnissa on otettava huomioon esimerkik-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2009–2018



Toimenpideprosentti vuosina 2009–2018

si suojattava oikeushyvä, kuten se, onko virkatehtävän suorittaminen jonkun perusoikeuksien suojelemiseksi tai tärkeän yhteiskunnallisen intressin saavuttamiseksi ehdottoman tarpeellista ja onko tavoitteen saavuttamiseksi käytettävissä voimakeinoja lievempiä keinoja tai, jos voimakeinoja on käytettävä, vaikutuksiltaan perusoikeuksia vähemmän rajoittavia keinoja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

AOA totesi johtopäätöksenään, että Tullin muissa kuin rikostorjunnan tehtävissä etälamauttimen käytön tulee olla selvästi poikkeuksellista. Kun ottaa huomioon riskit muun muassa kohteen terveydelle ja sen kritiikin, mitä lamauttimien käytöstä on esitetty, on syytä kiinnittää huomiota perusteellisen koulutuksen ja asianmukaisen ohjeistuksen laatimisen tärkeyteen. Tullin etälamauttimien käyttöönoton asianmukaisuutta voidaan arvioida asiaa koskevan ohjeistuksen, koulutussuunnitelman ja pilotoinnin testausvaiheessa saatavan käyttökokemuksen perusteella tarkemmin. AOA pyysi Tullia toimittaman selvityksen näistä seikoista 31.12.2019 mennessä (4173/2018*).

AOA otti omana aloitteenaan tutkittavaksi henkilöön kohdistuvan etsinnän ja turvallisuustarkastuksen toimittamiskäytännöt. Hän oli Tullin toimipaikkoihin tekemiensä tarkastusten yhteydessä selvittänyt näitä käytäntöjä. Tullin valvontaosasto oli myös pyytänyt kannanottoa henkilöön kohdistuvan etsinnän suorittamiseen asianosaisen suostumuksen perusteella.

AOA totesi, että suostumukselle on asetettava edellytykseksi suostumuksen vapaaehtoisuus. Vapaaehtoisuus merkitsee, että henkilö on tietoinen siitä seikasta, että suostumuksen antamatta jättäminen ei voi johtaa minkäänlaisiin hänen kannaltaan haitallisiin seuraamuksiin. Suostumusta on erityisesti pidetty mahdollisena silloin, kun suostumuksen antaminen on asianosaisen intressissä esimerkiksi hänen halutessaan puhdistautua epäilystä esimerkiksi huumausaineen salakuljetusta koskevassa asiassa.

Tämä puhdistautumistarkoituksen käyttökelpoisuus on kuitenkin tulkinnanvaraista nyt tarkoitetussa tilanteessa, kun asiassa ei ole vielä aloitettu esitutkintaa, vaan kysymys on hallinnollisen pakkokeinon käytöstä. Kun tullitarkastuksen olosuhteissa on kysymys maahantulosta tai mahdollisesti maasta poistumisesta, olosuhteet ovat sellaiset, että suostujalle voi helposti syntyä käsitys, että hänen suostumuksestaan riippumatta toimenpiteiseen voidaan ryhtyä tai suostumuksen antamatta jättäminen johtaa hänen kannaltaan haitallisiin seuraamuksiin. Suostumusta ei myöskään saisi tiedustella, vaan sen tulisi olla asianosaisen taholta spontaani.

Vielä on otettava huomioon, että olosuhteiden arvioiminen jälkikäteisessä valvonnassa edellyttää, että asiaosainen antaa etukäteen kirjallisen suostumuksen menettelyyn. Tässä suostumuksessa tulee myös ilmetä, että suostumuksen antamatta jättämisestä ei ole hänelle mitään kielteisiä seuraamuksia. Suostumukseen ei voi kuitenkaan milloinkaan perustaa vapauteen kohdistuvaa pakkokeinoa. AOA katsoi, että suostumuksen käyttö hallinnollisen henkilöön kohdistuvan etsinnän oikeuttamisperusteena on vain erittäin rajoitetusti mahdollista silloin, kun edellä kuvatut edellytykset täyttyvät.

Tullin ohjeistuksessa ei ole tarkemmin yksilöity henkilöön kohdistuvan etsinnän käytäntöjä tai lausuttu mitään suostumukseen perustuvasta tarkastuksesta. Myöskään ainakaan AOA:lle toimitetussa ohjeistuksessa ei ole selvitetty lähemmin suolen sisäisen salakuljetuksen epäilyyn liittyvää henkilönkatsastus-, esitutkinnan aloittamis- ja eristämistarkkailumenettelyä. AOA kiinnitti Tullin huomiota siihen, että ohjeistusta tulisi tältä osin täsmentää ja konkretisoida (5022/2017*).

4.6 Salainen tiedonhankinta

Salaisen tiedonhankinnan valvonta kuului OA *Petri Jääskeläiselle*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Mikko Eteläpää*. Salaisen tiedonhankinnan asioita esittelivät myös vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Minna Ketola* ja esittelijäneuvos *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. Rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien toimivaltuudet ovat rajatumpia.

Kertomuksen tässä jaksossa käsitellään myös todistajansuojeluohjelmasta oikeusasiamiehelle toimitettua kertomusta. Laki todistajansuojeluohjelmasta (88/2015) tuli voimaan 1.3.2015 ja lain mukaan sisäministeriön on annettava oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus lain nojalla tehdyistä päätöksistä ja toimenpiteistä.

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 korostetun tärkeitä niin sen kohteiksi joutuvien kannalta kuin ylipäätään koko oikeudellisen järjestelmän legitimiteetin 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 lupamenettely, 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. Laissa säädetyt 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 mahdol-

linen kuin rajoitetusti lupia uudistettaessa. Tuomioistuin on pakkokeinon edellytyksiä harkitessaan esitutkintaviranomaiselta saamansa tiedon varassa, eikä ”vastapuolikaan” ole läsnä istunnossa. 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 määräaikaa 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 säädetyin 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 rajoitetusti kokonaan salaan jäävää perusoikeuksiin puuttumista. Korkein oikeus on ottanut kantaa asianosaisjulkisuuteen peitetoiminnassa ratkaisussaan KKO:2011:27, joka koski tiedotusvälineissäkin paljon käsiteltyä Ulvilan henkirikostapausta.

Korkein hallinto-oikeus antoi 28.9.2016 kaksi päätöstä poliisin salaista tiedonhankintaa koskevan asiakirjan julkisuudesta (4077, 62/1/15 ja 4078, 2216/1/15). Päätöksissä oli kysymys tietopyynnöstä poliisin tietolähdetoimintaan liittyvästä määräyksestä ja ns. SALPA-määräyksestä. KHO katsoi päätöksissään, että määräysten tiedot tietolähdetoiminnasta ja sen turvajärjestelyistä sekä tiedonhankinnan suojauksen järjestämisestä ovat salassa pidettäviä, koska tiedot yksityiskohtaisuudessaan voisivat julkisiksi tullessaan aiheuttaa riskin tietolähteiden ja toimintaan osallistuvien poliisimiesten henkilöllisyyden paljastumisesta.

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 (Suojelupoliisia lukuun ottamatta) ja salaista tiedonhankintaa käyttävien yksiköiden päälliköt. Suojelupoliisin käyttämän salaisen tiedonhankinnan valvonta siirtyi vuoden 2016 alusta alkaen 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 15.3. 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 tarvittaes-

sa myös opastaa tutkinnanjohtajia. Toimintojen keskittäminen keskusrikospoliisiin on parantanut toiminnan laatua.

Poliisihallinnossa on laillisuusvalvontaa varten annettu useille virkamiehille SALPAn valvojaoikeuksia pääasiassa oikeusyksikköihin. Heidän tehtävänään on suorittaa valvontaa yksikön laillisuustarkastussuunnitelman mukaan ja myös pistokokein.

Poliisilaitosten sisäisen valvonnan lisäksi myös Poliisihallitus valvoo alaisiaan yksiköitä sekä SALPAn kautta että erillisin tarkastuksin.

Poliisihallitus on edellä mainitun asetuksen perusteella asettanut salaisten pakkokeinojen 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 kannalta tärkeiden seikkojen käsitteleminen ja raportoiminen 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 voidaankin pitkälti luonnehtia valvonnan valvonnaksi.

Kanteluita salaisesta tiedonhankinnasta on tullut vähän, vuosittain enintään kymmenkunta. Tämä johtunee ainakin osin toiminnan salaisesta luonteesta. 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 LAINSÄÄDÄNTÖUUDISTUKSIA

Vuoden 2014 alusta pakkokeinolaki ja poliisilaki uudistettiin kokonaan mukaan lukien salaista tiedonhankintaa koskeva sääntely, joka laajentui huomattavasti. Samalla jo aiemmin käytössä olleiden keinojen sääntelyä täydennettiin ja täsmennettiin (uudistuksesta enemmän ks. OA:n kertomus 2013 s. 157–158).

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 säädetyt keinot, esimerkiksi suunnitelmallinen tarkkailu sekä tekninen katselu ja kuuntelu. Rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa ovat samoin käytössä vain tietyt salai-

set 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 vastaamaan 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 annettu laki tuli voimaan 1.4.2018. Uuteen lakiin siirtyivät rajavartiolaissa olevat rikostorjuntaa koskevat säännökset. Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksiin entisten lisäksi lisättiin oikeus suorittaa perusmuotoista tietolähdetoimintaa.

Salaisen tiedonhankinnan kannalta merkittäviä tiedustelutoimivaltuuksia koskevia hallituksen esityksiä käsiteltiin eduskunnassa kertomusvuoden ajan ja vuoden 2019 valtiopäivien lopuksi eduskunta hyväksyi siviilitiedustelua ja sotilastiedustelua koskevan lainsäädäntökokonaisuuden. Tiedustelun valvontaa koskevat lait oli hyväksytty ja tulleet voimaan jo 1.2.2019.

4.6.4 OIKEUSASIAMIEHELLE ANNETUT KERTOMUKSET

Seuraavassa esitetään SM:ltä, Rajavartiolaitoksen esikunnalta, valtiovarainministeriöltä 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 2018

Pakkokeinolakiperusteiset telepakkokeinot

Poliisille myönnettiin rikoksen selvittämistä varten telekuuntelu- ja valvontalupia 2 867 (2 412 vuonna 2017). Salaisten pakkokeinojen tilastollisessa arvioinnissa merkittävin tunnusluku kuitenkin lienee pakkokeinojen käytön kohteena olleiden henkilöiden lukumäärä. Poliisin pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun ja -valvonnan kohteena vuonna 2018 oli 450 (450) epäiltyä, joista tuntemattomia oli 37. Televalvonnan kohteena oli 1 380 (1 426) epäiltyä.

Tullissa telekuuntelun ja -valvonnan kohteena oli 91 (89) henkilöä vuonna 2018 ja lupia oli 421 (218). Tullin mukaan lupien määrän kasvua selittää kohteena olleiden telepäätelaitteiden määrän kasvu ja jonkin verran myös se, että aiempaa useammin telepäätelaitteissa on kaksi sim-korttipaikkaa, jolloin yhteen fyysiseen laitteeseen kohdistunut lupa saattaa tilastoitua kahtena lupana.

Televalvonnan määrä Tullissa oli pienoisessa kasvussa. Sen kohteena oli 200 (171) henkilöä ja lupia myönnettiin 630 (476).

Poliisissa yhtäaikaisen telekuuntelun ja -valvonnan perusteena olivat yleisimmin törkeät huumausainerikokset (75 %) ja väkivaltarikokset (9 %). Tullissa perusterikoksina olivat törkeät huumausainerikokset (92 %) ja törkeät veropetokset (8 %).

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). Rajavartiolaitokselle myönnettiin telekuunteluun, televalvontaan ja tukiasematietojen hankintaan yhteensä 77 lupaa (92).

Puolustusvoimissa salaisen tiedonhankinnan käyttö on vielä vähäisempää.

Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta

Poliisilain mukaisen telekuuntelun ja -valvonnan kohteena oli neljä henkilöä. Pelkän televalvonnan kohteena oli 104 (74) 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 kahdeksan (16), yleisimmin törkeän veropetoksen tai törkeän huumausainerikoksen perusteella.

Tekninen tarkkailu

Vuonna 2018 poliisi käytti pakkokeinolain mukaista teknistä katselua kotirauhan suojaamaan paikkaan 28 kertaa, vankilakatselua 4 kertaa, vankilakuuntelua 18 kertaa, teknistä katselua 157 kertaa, teknistä kuuntelua 162 kertaa ja teknistä seurantaa 321 kertaa. Asuntokuuntelua käytettiin kaksi kertaa. Teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimista käytettiin 58 kertaa. Kaikissa näissä tarkkailukeinoissa yleisin perusterikos oli törkeä huumausainerikos.

Poliisilain mukaista teknistä katselua käytettiin 33 kertaa, teknistä kuuntelua 15 kertaa ja teknistä seurantaa 48 kertaa.

Tullissa pakkokeinolain mukaista teknistä seurantaa toteutettiin 40 (38) kertaa. Teknistä kuuntelua käytettiin 23 (19) kertaa ja teknistä katselua 25 (22) kertaa.

Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain mukaista teknistä seurantaa käytettiin kymmenen (9) kertaa. Teknisestä kuuntelusta ei tehty yhtään päätöstä ja teknistä katselua käytettiin 12 (6) kertaa.

Rajavartiolaitoksessa tehtiin teknisen tarkkailun ja suunnitelmallisen tarkkailun päätöksiä rikoksen selvittämiseksi yhteensä 26 (25) ja rikoksen estämiseksi kuusi.

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 2018 poliisissa tehtiin noin 250 päätöstä suunnitelmallisesta tarkkailusta. Tullissa päätöksiä oli 59 (39).

Erityiset salaiset pakkokeinot

Vuonna 2018 tehtiin muutamia uusia peitetoimintapäätöksiä ja aikaisempien peitetoimintapäätösten jatkopäätöksiä. Tietoverkossa tapahtuva peitetoiminta on reaalimaailmassa tapahtuvaa käytetympi. Valeostoa on käytetty pääasiassa törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen ja selvittämiseen.

Valvotun läpilaskun edellytykset ovat tiukat, mikä käytännössä on rajoittanut keinon käyttämistä. Poliisi on tehnyt muutaman valvotun läpilaskun lain voimassa olon aikana. Tulli ilmoitti tehneensä kolme (6) valvottua läpilaskua vuonna 2018.

Hylätyt vaatimukset

Hylättyjen telepakkokeinovaatimusten määrässä ei tapahtunut mainittavaa muutosta. Vuonna 2018 tuomioistuimet hylkäsivät 15 poliisin telepakkokeinovaatimusta. Rajavartiolaitoksen vaatimuksia ei hylätty.

Ilmoittaminen pakkokeinon käytöstä

Salaisen tiedonhankinnan käytöstä tulee pääsääntöisesti ilmoittaa sen kohteelle viimeistään vuoden kuluessa tiedonhankinnan lopettamisesta. Tuomioistuin voi tietyin edellytyksin antaa luvan ilmoituksen siirtämiseen tai tekemättä jättämiseen.

Kertomusvuonna tuli poliisissa ilmi parisenkymmentä tapausta, joissa ilmoitus salaisen tiedonhankinnan käytöstä oli tehty myöhässä. Lupia ilmoituksen siirtämiseen ja sen kokonaan tekemättä jättämiseen myönnettiin varsin vähän, viimeksi mainittuja ei vuonna 2018 ilmeisesti lainkaan.

Sisäinen laillisuusvalvonta

Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastuualue suoritti laillisuustarkastukset kaikkiin poliisiyksiköihin. Tarkastuksissa kiinnitettiin huomioita yksiköiden oman valvonnan järjestelyihin ja valvonnan kattavuuteen. Tarkastuksia varten poliisiyksiköitä pyydettiin selvittämään salaisten tiedonhankintakeinojen valvontaan, menettelyihin, kirjauksiin, määräaikojen noudattamisiin ja perusteisiin sekä ilmoittamisiin liittyvät käytäntönsä; tarkastussuunnitelma, tarkastuskohteet ja –havainnot sekä näistä aiheutuneet toimenpiteet.

Lisäksi Poliisihallitus valvoi salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä erillisen suunnitelman mukaisesti tarkastamalla SALPA-järjestelmään kirjattuja tiedonhankintapäätöksiä ja -vaatimuksia.

Poliisihallitus toteaa, että poliisin salaisten tiedonhankintakeinojen käytössä tehtyjen päätösten ja vaatimusten yleinen taso on hyvä. Yleisin havaittu virhe on edellisen vuosien tapaan pöytäkirjaamisen viivästyminen asetuksessa säädetystä määräajasta, mutta Poliisihallituksen mukaan viivästysten määrä ei ole merkittävä. Pöytäkirjaamista sääntelevää asetusta muutettiin 1.10.2016 alkaen niin, että pöytäkirjan laatimisen ehdoton takaraja on 30 päivän sijasta 90 päivää keinon käytön lopettamisesta. Tältä osin OA totesi jo asetusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että asetuksen mukaan pöytäkirja on laadittava ilman aiheetonta viivytystä eikä säädetty 90 päivää saa muodostua pääsääntöiseksi pöytäkirjan laatimisajankohdaksi.

Erityisesti voidaan mainita, että vuosi 2018 oli ensimmäinen kokonainen kalenterivuosi, jolloin tietoverkoissa tapahtuvaa peitetoimintaa ja yksinomaan yleisön saataville toimitetuista myyntitarjouksesta tehtävää valeostoa koskevat päätökset tehtiin Salpa-järjestelmässä. Poliisihallituksen havaintojen mukaan Salpa-järjestelmän asiakirjapohjissa on hyvin huomioitu pakkokeino- ja poliisilaissa säädetyt peitetoimintaa ja valeostoa koskevat menettelyt ja päätöksiltä vaadittava tietosisältö. Poliisihallituksen mukaan kyseisissä päätöksissä ei ole ollut huomautettavaa.

Tullin salaisten tiedonhankintakeinojen käytön päivittäisvalvonnasta vastaavat kahdeksan alueellista SALPA-valvojaa, jotka laativat havainnoistaan vuosittain raportin Tullin valtakunnallisesta salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnasta vastaavalle Tullin virkamiehelle. Tulli on lisäksi suorittanut säännöllistä valvontaa tarkastamalla SALPA-järjestelmään tehtyjä kirjauksia ja siihen tallennettuja asiakirjoja. Tämän on tehnyt tutkivien yksiköiden ulkopuolinen määrätty tullimies. Tullin laillisuusvalvonnan mukaan vakavia puutteita ei ilmennyt ja salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan laatu on parantunut.

Rajavartiolaitoksessa valvontaa suorittavat Rajavartiolaitoksen esikunta ja toimivaltuuksia käyttävät hallintoyksiköt. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta annetun pysyväismääräyksen mukaan vartioston SALPA-valvonnasta vastaa virkamies, joka ei itse osallistu operatiiviseen rikostorjuntaan. Rajavartiolaitoksen esikunnassa valvonnasta vastaa oikeudellisen osaston rikostorjuntayksikkö, jonka vastuulle kuuluu myös rikostorjunnan yleinen ohjaus.

Puolustusministeriö ei ole havainnut lainvastaista menettelyä Puolustusvoimien salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytössä. Tarkastuksen piiriin kuuluivat kaikki vuodelle 2018 päivätyt päätökset ja pöytäkirjat. Sen sijaan teknisiin ja tulkinnanvaraisiin seikkoihin liittyviä kehityskohteita on havaittu.

4.6.5 OIKEUSASIAMIEHEN LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna Länsi-Suomen poliisilaitoksen tarkastuksella salaisista pakkokeinoista tarkastuksen kohteena olivat telepakkokeinovaatimukset ja teknisen tarkkailun päätökset. Tätä varten käytiin lävitse ”otanta” näitä koskevia vaatimus- ja päätösasiakirjoja.

Tarkastajat totesivat, että joissakin telepakkokeinovaatimuksissa perustelut olivat varsin suppeita ja epäselväksi jäi esimerkiksi se, miten jokin liittymä liittyy kohdehenkilöön. Tuomioistuin oli tällaisissakin tapauksissa kuitenkin myöntänyt luvan.

Tarkastuksesta saamiensa tietojen perusteella OA katsoi, että tiedonhankintakeinoja koskevien kirjallisten vaatimusten sisältöön ja perusteluiden kattavuuteen on syytä kiinnittää huomiota. Vaikka käräjäoikeuden istunnossa vaatimusta on mahdollista suullisesti täydentää, tulee vaatimuksen jo lähtökohtaisesti sisältää luvan myöntämisen arvioinnin kannalta riittävät perustelut.

Oikeusasiamies pitää epätyydyttävänä sitä, että tiedonhankintakeinon käytön määräajan määrittämisessä on ainakin kahta erilaista käytäntöä. Tämä osoittaa, että voimassa oleva lainsäädäntö ei ole yksiselitteinen ja selkeä, mikä oli yksi lainsäädännön uudistamisen tavoitteista ja mikä olisi myös omiaan helpottamaan lainsoveltajan työtä.

Keskusrikospoliisin tarkastuksella tutustuttiin tietoverkoissa tapahtuvaa peitetoimintaa (ns. nettipeitetoiminta) koskeviin päätöksiin ja yksinomaan yleisön saataville toimitetusta myyntitarjouksesta tehtävää valeostoa (ns. rajoitettu valeosto) koskeviin päätöksiin.

4.6.6 ARVIOINTIA

Lainsäädännön mahdollisia ongelmakohtia

Ilmoittamisvelvollisuus

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 kuluttua sen käytön lopettamisesta. Ilmoitusvelvollisuuden toteuttaminen riippuu osin käytetystä keinosta. Ilmoittamisesta säädetään nyt aiempaa tarkemmin ja ilmoitusvelvollisuus on laajempi.

Tuomioistuin 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 valiokuntakäsittelyssä 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 pidättäydytään ”passiivisessa tietolähdetoiminnassa”, mikä puolestaan vähentää keinon tehokkuutta. Myös peitetoiminnasta ilmoittaminen tiedonhankinnan kohteelle lopettaa pahimmillaan kyseisen poliisimiehen mahdollisuuden toimia jatkossa peitetehtävissä. Ilmoittamisvelvollisuudella on Poliisihallituksen mukaan myös merkittävä kansainvälistä yhteistoimintaa vähentävä vaikutus.

Tiedonhankinnasta ilmoittamisen yhtenä tavoitteena on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen. Lain mukaan, kun harkitaan asianosaisen oikeutta saada tietoja tai sen rajoittamista, arvioinnissa on otettava huomioon asianosaisen oikeus puolustautua asianmukaisesti tai muuten asianmukaisesti valvoa oikeuttaan oikeudenkäynnissä.

Nämä tiedonsaannin ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset yhdessä rikoksen selvittämiseen käytetyn salaisen tiedonhankinnan ilmoittamisesta aiheutuvien mahdollisten riskien kanssa muodostavat vaikeita punnintatilanteita sisältävän kokonaisuuden.

Peitetoiminta

Peitetoiminnassa jo ennen uusien lakien voimaantuloa olleita ongelmakohtia on selostettu vuoden 2011 toimintakertomuksen sivuilla 109–112. Nämä ongelmat ovat edelleen ajankohtaisia.

Lain lähtökohta on, että peitetoimintaa suorittava poliisimies ei saa tehdä rikosta eikä aloitetta rikoksen tekemiseen. Hän on kuitenkin rangaistusvastuusta vapaa, jos hän tekee liikennerikkomuksen, järjestysrikkomuksen tai muun niihin rinnastettavan rikoksen, josta on säädetty rangaistukseksi rikesakko, jos teko on ollut välttämätön peitetoiminnan tavoitteen saavuttamiseksi tai tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi.

Laissa on säännelty myös peitetoimintaa suorittavan poliisimiehen osallistumisesta järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan. Jos poliisimies tällaiseen toimintaan osallistuessaan hankkii toimitiloja tai kulku- tai muita sellaisia välineitä, kuljettaa henkilöitä, esineitä tai aineita, hoitaa taloudellisia asioita taikka avustaa ryhmää muilla näihin rinnastettavilla tavoilla, hän on rangaistusvastuusta vapaa laissa säädettyjen edellytysten puitteissa. Poliisimies vapautuu rangaistusvastuusta em. tilanteissa, jos erittäin pätevin perustein on voitu olettaa, että toimenpide tehdään ilman hänen myötävaikutustakin; poliisimiehen toiminta ei aiheuta vaaraa tai vahinkoa kenenkään hengelle, terveydelle tai vapaudelle taikka merkittävää vaaraa tai vahinkoa omaisuudelle ja avustaminen edistää merkittävästi tavoitteen saavuttamista.

Sääntely on tulkinnanvaraista ja jättää avoimeksi eräitä kysymyksiä. Peitepoliisin toimintamahdollisuudet ovat säännöksen perusteella varsin 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 aloittamisessa 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 yleisiä ongelmia

Sisäiseen valvontaan panostettava

Oikeusasiamiehen salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonta painottuu viranomaisen sisäisen valvonnan valvontaan. Tähän liittyen poliisilaitosten oikeusyksiköihin tehtävillä tarkastuksilla korostetaan oikeusyksikön omaa poliisilaitoksen salaisiin tiedonhankintakeinoihin kohdistamaa valvontaa.

Sisäiseen valvontaan on salaista tiedonhankintaa käyttävissä viranomaisissa sinänsä panostettu viime vuosina. Poliisihallituksen mukaan poliisilaitosten oikeusyksiköiden toiminta on vakiintunut ja tehtäväkenttä selkiintynyt, joskin yksiköiden alati laajentuva toimenkuva vie aikaa tarkastustoiminnalta.

Tullissa, Rajavartiolaitoksessa ja puolustusvoimissa sisäinen valvonta on niiden oman arvion mukaan toiminut varsin hyvin. Valvontaa helpottaa se, että toiminnan volyymi on paljon poliisia vähäisempi.

Oikeusasiamiehen valvonta on jälkikäteistä ja varsin yleiskatsauksellista. Oikeusasiamies on kaukana itse toiminnasta eikä hän voi ryhtyä ohjaamaan viranomaisten toimintaa tai muutoinkaan 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.

SALPA-järjestelmä oli salaisen tiedonhankinnan kirjaamisen suhteen aikanaan edistysaskel salaisten pakkokeinojen valvonnassa. Järjestelmä myös ohjaa käyttäjäänsä 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.

4.6.7 TIEDUSTELULAINSÄÄDÄNTÖ

Eduskunta hyväksyi tiedustelulainsäädäntöä koskevan lakikokonaisuuden, johon kuuluvat seuraavat osat:

- HE 198/2017 vp laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta
- HE 202/2017 vp siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi
- HE 203/2017 vp laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 199/2017 vp laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta)
- PNE 1/2018 vp eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta (tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta)

OA Jääskeläistä kuultiin asiasta useaan otteeseen eduskunnan eri valiokunnissa.

Lausunnoissaan tiedustelulakien osalta OA piti ongelmallisena muun muassa sitä, että esitetyssä muodossaan nykyisiä salaisen tiedonhankinnan keinoja voidaan käyttää tiedustelussa väljemmin edellytyksin, nykyisiä salaisen tiedonhankinnan keinoja voidaan käyttää tiedustelussa pitemmän aikaa, nykyisten salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöalaa on tiedustelussa laajennettu sisällöllisesti tai menetelmällisesti ja tiedustelussa on käytettävissä kokonaan uusia keinoja, joita salaisessa tiedonhankinnassa ei ole.

Tiedustelutoiminnan valvontaa koskevissa lausunnoissaan OA muun ohessa katsoi tehokkaan ulkoisen valvonnan olevan välttämätön vastapaino uusille toimivaltuuksille. Valvonta ei voi jäädä hallinnon sisäiseksi. Tiedustelutoiminta on luonteensa puolesta äärimmäisen salaista ja sen tehokas valvonta on välttämätöntä. Tyypillisimmin tiedusteluviranomaisten toimintatavat merkitsevät puuttumista yksityiselämän ja luottamuksellisen viestinnän suojaan. OA kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että ehdotetusta poiketen tiedusteluvaltuutetun (vahvistetun lain mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu) valvonta tulisi ulottaa tiedustelutoiminnan lisäksi myös suojelupoliisin poliisilain 5 luvun mukaisten toimivaltuuksien

käyttöön niin kuin myös pääesikunnan ja Puolustusvoimien tiedustelulaitoksen salaisen tiedonhankinnan valvontaan. Suojelupoliisin osalta näin säädettiinkin.

Ehdotetun vastaisesti OA katsoi, että valtuutetulla tulisi olla läsnäolo-oikeuden lisäksi myös puhevalta tiedustelumenetelmien lupa-asian tuomioistuinkäsittelyssä, mikä sittemmin toteutuikin laissa.

Erityisen huolestuneisuutensa OA esitti hallituksen esityksessä tiedusteluvalvontavaltuutetulle kaavailluista voimavaroista. Hallituksen esityksen arvion mukaan valtuutetun lisäksi toimintoa hoitaisi kaksi päätoimista asiantuntijavirkamiestä ja yksi assistentti. OA totesi, että tiedustelutoiminnan valvonnan tulee olla jatkuvaa, yksityiskohtaista ja operatiivista. Ehdotettu henkilöstöresurssi on OA:n käsityksen mukaan selvästi riittämätön tehokkaan ja kattavan valvonnan suorittamiseen kaikissa tilanteissa.

OA:n perustuslakivaliokunnalle antaman lausunnon mukaan resurssien arvioinnissa on otettava huomioon ainakin seuraavat seikat.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tulisi voida valvoa tehokkaasti kaikkia tiedustelumenetelmiä ja kaikkia tiedustelutoiminnan ulottuvuuksia, kuten tuomioistuinlupien ja muiden lupapäätösten noudattamista; tiedon keruutapojen laillisuutta; tiedon käsittelyn, säilyttämisen ja edelleen jakamisen laillisuutta; tiedon hävittämistä ja toimenpiteistä ilmoittamista kohteille. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävät edellyttävät hyvin laaja-alaista asiantuntemusta. Asiantuntemuksen on oltava käytettävissä koko ajan. Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnolla on oltava päivystys- tai varallaolojärjestelmä. Tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon mahdollisuus saada ulkopuolista tukea on hyvin rajallinen, koska käsiteltävät asiat ovat äärimmäisen salaisia.

OA:n käsityksen mukaan valtuutetun lisäksi tulisi perustaa apulaistiedusteluvalvontavaltuutetun virka. Lisäksi henkilöstöön tulisi kuulua neljä oikeudellista asiantuntijaa, joilla olisi perehtyneisyys viranomaistoiminnan lainmukaisuuskysymyksiin ja perus- ja ihmisoikeusnäkökohtiin sekä tiedustelutoiminnan operatiivisen tason tuntemusta. Asiantuntijoista kaksi keskittyisi erityisesti siviilitiedustelun ja kaksi erityisesti sotilastiedustelun valvontaan, menetelmiin ja taktisiin ym. kysymyksiin. Tämän lisäksi tulisi rekrytoida kaksi teknistä asiantuntijaa, joilla olisi tietojärjestelmä- ja tietoliikennetiedustelun valvonnan mahdollistava tekninen erityisosaaminen ja myös muiden tiedustelumenetelmien teknisten kysymysten tuntemusta. Edellä mainittujen lisäksi toiminta edellyttäisi kaksi assistenttia hallinnollis-teknisiksi tukihenkilöksi.

Niin tiedustelua suorittavat viranomaiset kuin tiedusteluvalvontavaltuutettu tulevat olemaan oikeusasiamiehen valvonnan piirissä, kun taas parlamentaarinen tiedusteluvalvontavaliokunta jää kansanedustajista koostuvana elimenä oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle.

Tiedustelulainsäädännön myötä viranomaisille tulevat uudet toimivaltuudet ja oikeusasiamiehelle toimitettavat tiedustelua koskevat kertomukset osaltaan lisäävät oikeusasiamiehen ”salaisiin keinoihin” kohdistuvan valvonnan osuutta oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Sisäministeriön on annettava muun muassa oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus poliisilaissa tarkoitettujen tiedustelumenetelmien käytöstä ja siviilitiedustelun suojaamisen käytöstä sekä niiden käytön valvonnasta ja tietoliikennetiedustelun käyttämisestä. Puolustusministeriön on annettava muun muassa oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus tiedustelumenetelmien ja sotilastiedustelun suojaamisen käytöstä sekä valvonnasta. Tiedusteluvalvontavaltuutettu antaa vuosittain muun muassa oikeusasiamiehelle kertomuksen toiminnastaan.

4.6.8 TODISTAJANSUOJELU

Laki todistajansuojeluohjelmasta (88/2015) tuli voimaan 1.3.2015. Laki on merkittävä uudistus yksilön ja perusoikeuksien näkökulmasta. Sillä turvataan perustuslaissa turvattuja oikeuksia elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä kotirauhaan.

Todistajansuojeluohjelma voidaan aloittaa henkilön suojelemiseksi, jos henkilöön tai hänen läheiseensä kohdistuu vakava hengen tai terveyden uhka rikosasiassa kuulemisen tai muun syyn

vuoksi ja uhkaa ei voida tehokkaasti torjua muilla toimenpiteillä. Poliisi laatii yhdessä suojeltavan kanssa henkilökohtaisen kirjallisen suojelusuunnitelman, johon kirjataan keskeiset toimenpiteet todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi suojeltavan sijoittaminen uudelle paikkakunnalle, asunnon järjestäminen, turvalaitteiden sijoittaminen suojeltavan kotiin ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen liittyvä neuvonta.

Poliisi voi tehdä ja valmistaa suojeltavalle toista henkilöllisyyttä tukevia vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä rekisterimerkintöjä ja asiakirjoja, jos se on välttämätöntä todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi. Poliisi voi valvoa suojeltavan asuntoa ja sen lähiympäristöä. Suojeltavalle voidaan maksaa taloudellista avustusta toimeentulon ja itsenäisen elämän turvaamiseksi.

Keskusrikospoliisi vastaa todistajansuojeluohjelman toteuttamisesta yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Keskusrikospoliisin päällikkö päättää todistajansuojeluohjelman aloittamisesta ja päättämisestä sekä eräistä ohjelmaan liittyvistä toimenpiteistä. SM antaa oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen lain nojalla tehdyistä päätöksistä ja toimenpiteistä.

Vuotta 2018 koskevasta SM:n kertomuksesta ilmenee, että todistajansuojeluohjelmat liittyvät vakaviin rikoksiin, henkeen ja terveyteen kohdistuviin uhkailutilanteisiin sekä kansainvälisiin virka-apupyyntöihin. Ohjelmissa keskitytään henkilön suojelemiseen eikä erityinen henkilöturvallisuusryhmä osallistu aktiivisesti kyseessä olevan rikoksen tutkintaan.

Ongelmakohdaksi nostetaan esille se, että suojeluohjelmaa edeltävä poliisitoiminta ja arviointiprosessi ovat jääneet lain ulkopuolelle. Tänä aikana käsittelijät eivät voi käyttää peitehenkilöllisyyttä tai harhauttavia asiakirjoja kuten suojeluohjelman aikana. Tämä saattaa vaarantaa käsittelijöiden ja ohjelmaan otettavien turvallisuuden.

Keskusrikospoliisi kokee ongelmaksi myös todistajansuojeluohjelman liian korkean lopettamiskynnyksen.

Sisäministeriö pitää tärkeänä, että Poliisihallitus on ottanut todistajansuojeluohjelman osaksi Poliisihallituksen suorittamaa tarkastusta keskusrikospoliisissa ja että todistajansuojeluohjelmien rekisterin lainmukaisuutta, toimivuutta ja päivitystarpeita selvitetään ja seurataan.

4.7 Rikosseuraamusala

Rikosseuraamusalan laillisuusvalvonta kuului AOA *Pasi Pölöselle*.

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. Oikeusasiamies valvoo suljettuja laitoksia myös Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukaisena kansallisena valvontaelimenä.

Vankien terveydenhuoltoa käsitellään jaksossa 4.11.5, koska se ei kuulu Riselle vaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alaiselle Vankiterveydenhuollon yksikölle.

4.7.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Vankien päivittäinen keskimäärä vuonna 2018 oli 2 910. Myös yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden keskimäärä oli hieman alle 3 000. Vankimäärässä on tapahtunut pientä laskua edelliseen vuoteen verrattuna.

Vuoden 2018 alussa vangille maksettavia taloudellisia etuuksia koskeva sääntely uudistui. Uudistuksen tavoitteena oli, että eri toiminnoissa ja laitostyypeissä maksettavat taloudelliset etuudet määräytyisivät nykyistä tasapuolisemmin. Muutoksilla pyrittiin yksinkertaistamaan etuuksien laskentaa ja maksamista. Vuonna 2018 tuli voimaan myös yhdistelmärangaistusta koskeva lainsäädäntö. Kyse on uudenlaisesta rangaistuksesta, joka koostuu ehdottomasta vankeudesta ja sen jälkeisestä valvonta-ajasta. Yhdistelmärangaistus voidaan tuomita vakavan rikoksen uusijalle, jota on pidettävä erittäin vaarallisena toisen hengelle, terveydelle tai vapaudelle ja se korvaa vankeusrangaistuksen kokonaan vankilassa suorittamista koskevan sääntelyn.

4.7.2 LAILLISUUSVALVONTA

Rikosseuraamusalaa koskevat kantelut ovat yksi suurimpia asiaryhmiä. Vuonna 2018 saapui 387 kan-telua (453 vuonna 2017). Ratkaistujen kantelujen määrä oli 431 (377). Omia aloitteita ratkaistiin kolme. Kantelumäärän vuotuinen vaihtelu on melko suurta. Esimerkiksi vuonna 2016 saapui 330 ja vuonna 2015 saapui 447 kantelua. Tälle vaihtelulle ei ole osoitettavissa selvää yksittäistä syytä. Vuoden 2015 kantelumäärään sisältyivät kuitenkin vielä vankien terveydenhuoltoa koskevat kantelut, toisin kuin vuodesta 2016 alkaen.

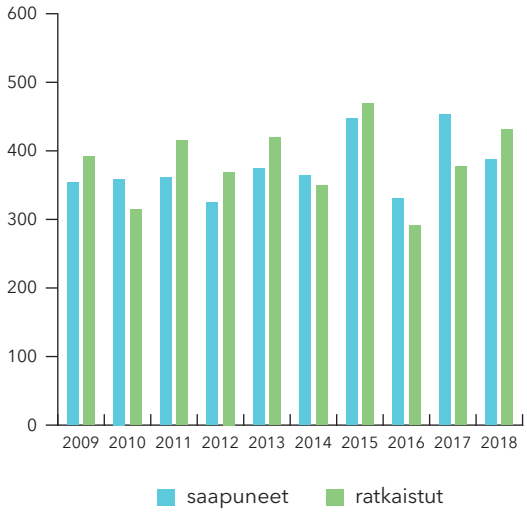
Toimenpiteeseen päädyttiin 147 (108) kantelussa ja omassa aloitteessa. Toimenpideprosentti oli 34 (28). Rikosseuraamusalan toimenpideprosentti on vakiintuneesti korkea ja selvästi oikeusasiamiehen kanslian keskiarvon yläpuolella. Tämä on tyypillistä aloille, joilla puututaan perustuslaissa turvattuihin vapauteen, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityiselämän suojaan.

4.7.3 TARKASTUKSET

Vankiloista tarkastuskohteina olivat Keravan, Laukaan, Kuopion, Sulkavan, Mikkelin, Jokelan, Juuan, Pyhäselän ja Helsingin vankilat. Jokelan vankilan tarkastus kohdistui ainoastaan laitoksen esteettömyyteen. Pyhäselän ja Helsingin vankiloissa tarkastuksen yhtenä osa-alueena oli esteettömyys. Kuopion, Mikkelin ja Jokelan vankiloihin tarkastukset tehtiin ennalta ilmoittamatta. Ennal-

ta ilmoittamaton tarkastus kohdistettiin myös vankien kuljettamiseen junalla. Tarkastushavainnoista kerrotaan tarkemmin jaksossa 3.4, jossa käsitellään YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukaisen kansallisen valvontaelimen (OPCAT) toimintaa. Vammaisten henkilöiden oikeuksia käsitellään jaksossa 3.4.

AOA kävi oikeusministeriön kriminaalipoliittisella osastolla (OM/KPO) ja Risen keskushallintoyksikössä (Rise/keha) keskustelemassa laillisuusvalvontahavainnoista sekä hallinnonalan sisäisen laillisuusvalvonnan merkityksestä ja tarpeesta. Tästä kerrotaan tarkemmin jäljempänä oikeusturvassa olevia puutteita käsittelevässä jaksossa.



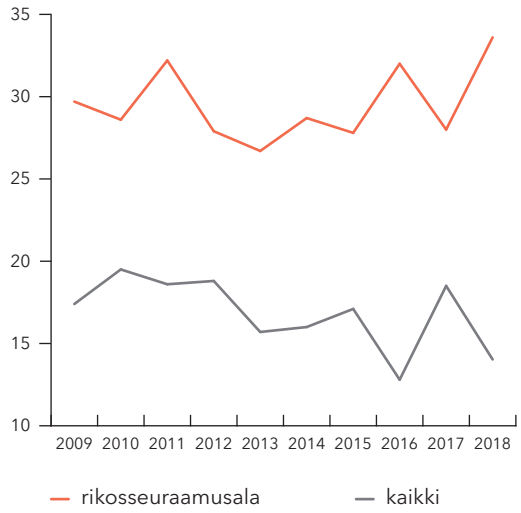
Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2009–2018

4.7.4 LAUSUNNOT, OMAT ALOITTEET JA ESITYKSET

Lausunnot

AOA antoi kaksi lausuntoa OM/KPO:lle. Lausunnot koskivat hallituksen esitykseksi laadittua luonnosta laeiksi vankeuslain, tutkintavankeuslain, sakon täytäntöönpanosta annetun lain 37 §:n ja pakkokeinolain muuttamisesta (VN/855/2018) sekä hallituksen esitykseksi laadittua luonnosta yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain ja Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetun lain muuttamisesta (VN/864/2018).

Lakivaliokunnalle annettiin lausunto hallituksen esityksestä laeiksi yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain 70 §:n ja Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetun lain 6 ja 7 §:n muuttamisesta (HE 119/2018 vp).



Toimenpideprosentti vuosina 2009–2018

Omat aloitteet

OA totesi Mikkelin vankilan johtajan ja apulaisjohtajan syyllistyneen virkatoiminnassaan rikoksiin. Kumpikin oli antanut apulaisoikeusasiamiehelle vangin kantelun tutkimista varten lisäselvityksen, jossa oli ollut totuudenvastaisia tietoja. Rikokset, joihin johtaja ja apulaisjohtaja syyllistyi-

Vasemmalla Pyhäselän vankilan miesten ulkoilupiha ja oik. eristämistarkkailuselli.
Alla vankilan laitosmyymälä "Pyhiksen Puoti".

Helsingin vankilassa on jääkaapeissa lukolliset lokerot. Oikealla vankilan valvottu tapaamistila.

vät, ovat väärän todistuksen antaminen viranomaiselle ja virkavelvollisuuden rikkominen. Johtajan ja apulaisjohtajan menettely tuli ilmi, kun Mikkelin vankilan henkilökunta otti kanteluasian ratkaisun jälkeen yhteyttä oikeusasiamiehen kansliaan ja kertoi, että johtajan ja apulaisjohtajan antamat tiedot eivät pidä paikkaansa. OA määräsi asiassa suoritettavaksi esitutkinnan, jonka suoritti keskusrikospoliisi. OA piti johtajan ja apulaisjohtajan tekoja laillisuusvalvonnan toimintaedellytysten kannalta vakavina. OA päätti, ettei syytteen nostaminen ole kuitenkaan tarpeen, sillä totuudenvastaisista tiedoista ei ollut syntynyt vahinkoa kantelun kohteina olleille virkamiehille eikä kantelijalle. OA antoi Mikkelin vankilan johtajalle ja apulaisjohtajalle huomautuksen heidän syykseen lukemistaan rikoksista (2809/2017*).

Esitykset

Esityksiä tehtiin kymmenen, joista seitsemän oli lainsäädäntöön tai hallinnonalan sisäisen ohjauksen laatimiseen liittyviä esityksiä, kaksi oli virheen korjaamista koskevia esityksiä ja yksi oli hyvitysesitys.

Vankien sijoittamisesta päättävien arviointikeskusten toimivallasta ei ole säädetty muutoin kuin täytäntöönpanon aloittamisen osalta. Sääntelemättä on, mikä arviointikeskus (arke) on rangaistuksen suorittamisen aikana toimivaltainen ja miten tällöin otetaan huomioon vangin muuttunut kotipaikkatilanne. AOA pyysi Rise/kehaa ilmoittamaan, mihin toimivallan epäselvyys antaa aihetta (451/2017*).

Rise/kehan mukaan arken tulisi selvittää ja huomioida, mihin vangilla on kiintein yhteys, esimerkiksi perhesuhteiden perusteella. Omaisten asuinpaikkaa voisi kehan mukaan pitää vankeuslaintarkoittamana kotipaikkana. Keha tulee arvioimaan lainsäädännön muutostarpeita ja olemaan tarvittaessa yhteydessä OM/KPO:oon.

AOA saattoi OM:n arvioitavaksi, onko sääntely riittävää tilanteissa, joissa vankilalle kuuluvaa omaisuutta, esimerkiksi maksukortti, annetaan vangin käyttöön. Rise/kehan tietoon saatettiin tarve muuttaa sen antamaa määräystä Rikosseuraamuslaitoksen maksukorteista, koska määräys sisälsi säännöksiä, joiden antamiseen kehalla ei ollut toimivaltaa (252/2018*).

Osaston päiväjärjestystä oli osastolla ilmenneen levottomuuden vuoksi muutettu tilapäisesti siten, että sellien ovet olivat koko päivän kiinni. Vangit eivät saaneet ulkoilua lukuun ottamatta olla tekemisissä toistensa kanssa. Tilapäinen päiväjärjestys ei sisältänyt vangeille mitään toimintoja tai vapaa-ajantoimintaa. Laissa säädetään vankikohtaisista perusteista, joilla vanki voidaan pitää erillään muista. Päiväjärjestyksellä ei voi oikeuttaa osastokohtaisesti rajoituksia, joihin muutoin pitää olla yksittäistapaukselliset perusteet kunkin vangin osalta. AOA totesi, että koko osastoon kohdistuvat rajoitukset voivat kuitenkin olla tosiasiassa tarpeen joissakin poikkeuksellisissa, lyhytaikaisissa turvallisuutta vaarantavissa tilanteissa, joissa tilannetta ei voida ennakolta välttää eikä muilla keinoin ratkaista. AOA saattoi tämän OM:n tietoon lainsäädännön muutostarpeen arvioimiseksi (6542/2017*).

Vangin vapaa-ajan työtä koskevasta päätöstoimivallasta ja muutoksenhakuoikeudesta päätökseen ei ole säädetty. AOA saattoi tämän OM:n tietoon (6042/2017*).

Aluekeskuksen (Alke) vankiloille antamasta ohjeistuksesta saattoi saada käsityksen, ettei vangille saa antaa kopiota hänen oikaisuvaatimusasiassaan annetusta vankilan lausunnosta. AOA totesi, että asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin säädetään laissa. Ohjeistuksesta saattoi saada virheellisen käsityksen tiedonsaantioikeuden sisällöstä. AOA kehotti Alkea selventämään ohjeistusta (5400/2017).

Suljetuissa vankiloissa on erilaisia käytäntöjä sen suhteen, voiko vanki jatkaa toiminnassa, kun hänen epäillään tai on todettu käyttäneen päihteitä. Vankia toimintaan sijoitettaessa lain mukaan huomioon otettavia seikkoja ovat rangaistusajan suunnitelma, vankilan järjestys ja turvallisuus sekä yhteiskunnan turvallisuus. Sijoittamispäätös voidaan muuttaa, jos näissä seikoissa tapahtuu muutoksia. Päihteiden käyttö tai käyttöepäily voi joissakin ta-

pauksissa olla peruste muuttaa sijoittamispäätöstä. Vankiloiden tulisi ennakolta ja yhdenmukaisesti linjata, onko vankilassa toimintoja, joihin ei voi sijoittaa päihteiden käyttäjiä ja mitä nämä toiminnot ovat. Tällaisia toimintoja ei tulisi juurikaan olla, koska vangeilla on paitsi velvollisuus myös oikeus saada osallistua toimintaan. Suuri osa vangeista on päihdeongelmaisia, joten ei ole vankeuslain tavoitteiden mukaista järjestää toimintoja, joihin he eivät voi osallistua. AOA saattoi jo vuonna 2014 kehan tietoon seuraavan: Positiivisen pikatestituloksen merkitys toimintaan sijoittamiselle vaihtelee vankiloittain. Vankeja tulee kohdella eri vankiloissa toisiaan vastaavissa tilanteissa samalla tavoin. Vangin toiminnasta pois siirtämiseen tulee olla perusteltu syy. Vankiloissa tulisi määritellä, mitkä toiminnot ovat sellaisia, että päihteiden käyttö on este niihin sijoittamiselle. AOA saattoi jälleen Rise/kehan tietoon käsityksensä, että vankiloiden käytännöt tulisi saada yhdenmukaisiksi (5037/2017*).

Joidenkin vankiloiden eritysosastoilla on kalustamattomia sellejä, joissa on ainoastaan patja lattialla. Ihmisarvoisen kohtelun kannalta ei ole hyväksyttävää, että vangit joutuvat syömään lattialla. Vankiloihin tulisi hankkia kalusteita vangille selliin annettaviksi. Koska eristysosastolle sijoittamisen tilanteet eroavat perusteeltaan ja tarkoitukseltaan toisistaan, on harkittava tapauskohtaisesti, millaiseen selliin ja olosuhteisiin vanki sijoitetaan. AOA piti tärkeänä, että Rise/keha antaa vankiloille ohjeistuksen siitä, miten ja millaisissa olosuhteissa yksinäisyysrangaistus, tarkkailu, eristämistarkkailu ja erillään pitäminen järjestysrikkomuksen selvittämisen aikana pannaan täytäntöön (1276/2017*).

Rise/keha ilmoitti 17.8.2018, että se tulee antamaan ohjeistusta mainittujen toimenpiteiden täytäntöönpano-olosuhteista. Keha tulee myös kartoittamaan kunkin yksikön kalustuksen ja ottamaan kantaa kalustehankintoihin.

AOA totesi, että Sukevan vankilan tulee löytää keinoja, joilla suljetuilla osastoilla asuvien vankien sellin ulkopuolella viettämää aikaa voidaan lisätä. Toimintoihin osallistumattomien vankien oli mahdollista viettää aikaa sellin ulkopuolella arkisin noin kaksi tuntia ja viikonloppuisin noin kolme tuntia. Sisäliikuntavuoro oli yhtä aikaa ulkoilun kanssa. Vangin ei tule joutua valitsemaan näiden välillä (3251/2017*).

Sukevan vankila ilmoitti 3.12.2018, että päiväjärjestystä on muutettu niin, että se mahdollistaa kahdeksan tunnin sellin ulkopuolisen ajan. Lisäksi vankeja on motivoitu osallistumaan toimintoihin.

Tutkintavangin yhteydenpitorajoitusten kirjaaminen vankitietojärjestelmään ei ole vankiloissa yhdenmukaista. Tästä voi aiheutua ongelmia tietojen oikeellisuudelle ja vangin siirtyessä vankilasta toiseen tietojen välittymiselle. Yksittäisessä vankilassa tuli ilmi vankilan sisäinen tiedonkulun katkos, jonka vuoksi tutkintavankiin sovellettiin yhteydenpitorajoituksia vielä sen jälkeen, kun tuomioistuimen ilmoitus niiden kumoamisesta oli saapunut vankilaan. Rise/keha oli ilmoittanut aiempien vastaavien ongelmien osalta, että tiedot tulevat saapumaan suoraan uuteen Roti-tietojärjestelmään. AOA kehotti Rise/kehaa harkitsemaan merkitsemiskäytäntöjen selvittämistä sekä vankiloiden ohjeistamista asiassa jo ennen Roti-järjestelmän käyttöön ottamista (3095/2017).

Hyvitysesitystä käsitellään jaksossa 3.6.

4.7.5 MUITA RATKAISUJA

Huomautukset

Edellä mainitun virkarikoksia koskevan päätöksen (2809/2017*) lisäksi huomautuksia lainvastaisesta menettelystä annettiin kolmessa tapauksessa.

Keha menetteli lainvastaisesti elinkautisvangin vapauttamisasiassa Helsingin hovioikeudelle annettavan lausunnon laatimisessa. Lausunto annettiin yli viisi kuukautta sen jälkeen, kun sen laatimiseksi tarvittava aineisto oli saapunut kehaan (4325/2017*). OA oli jo vuonna 2017 antanut kehalle huomautuksen vastaavanlaisista viivästyksistä.

Vankilan tulee turvata vangin kirjesalaisuuden toteutuminen. Lain mukaan vangin ja valvontaviranomaisen välistä kirjeenvaihtoa ei saa tarkastaa. Postin tarkastaminen oli annettu tehtäväksi vartijaharjoittelijalle. Hän avasi vangille eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta saapuneen kirjeen. AOA totesi, että vankilassa ei ollut selvää ohjeistusta kirjeiden tarkastamisesta. AOA piti kyseenalaisena, että tarkastamistehtävä oli annettu vartijaharjoittelua suorittavalle henkilölle. AOA antoi Pyhäselän vankilalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä (896/2018*).

Vanki oli alasti koiraa käyttäen tehtävän turvatarkastuksen aikana. Oikeus suorittaa turvatarkastus ei oikeuta kohdistamaan tarkastusta vangin alastomaan kehoon. AOA antoi kahdelle Jokelan vankilan vartijalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä (4633/2017*).

Oikeusturvassa edelleen vakavia puutteita – lakien sisältöä ei tunneta, sisäistä laillisuusvalvontaa tulee kehittää

AOA otti Risen oman laillisuusvalvonnan riittävyyden esiin sekä Rise/kehan että OM/KPO:n kanssa vuonna 2018 käymissään keskusteluissa. Perustuslain 68 § velvoittaa ministeriötä huolehtimaan oman toimialansa hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Yksi osa hallinnon asianmukaista toimintaa on oma tehokas sisäinen laillisuusvalvonta. Se on osa perustuslain 21 §:ssä jokaiselle taattua oikeusturvaa. Erityisen tärkeää sisäinen laillisuusvalvonta on hallinnonaloilla, joilla joudutaan puuttumaan kansalaisten perusoikeuksiin. Vapautensa menettäneiden henkilöiden osalta myös kansainväliset suositukset, sitoumukset ja valvontaelinten kannanotot edellyttävät ulkopuolisen valvonnan lisäksi toimivaa sisäistä laillisuusvalvontaa. Kun kyse on vapautensa menettäneistä henkilöistä, valvonnassa tulee painottaa muun muassa kohtelun asianmukaisuutta, oikeusturvan toteumista sekä virkamiesten laintuntemusta ja noudattamista.

Tarkastuskäynnit ovat olennainen osa valvontaa. AOA:n ja Rise/kehan välisissä keskusteluissa tuli ilmi, että toteutuneella tahdilla kuhunkin laitokseen voidaan tehdä keskushallintoyksikön suorittama tarkastuskäynti laskennallisesti joka 15. vuosi. Tätä ei voida pitää riittävänä.

Rikosseuraamusalan koulutuskeskus järjesti joulukuussa 2018 laillisuusvalvontaa käsittelevän seminaarin, jonka tarkoituksena oli muun muassa pohtia, miten hallinnonalan sisäistä laillisuusvalvontaa voitaisiin tehostaa. OM/KPO on suunnitellut valvonnan kehittämistoimia.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa havaitaan toistuvasti seuravanlaisia virheitä ja lainvastaista menettelyä.

Hallintolain vaatimuksen täyttävän päätöksen tekemisessä ja muutoksenhakuohjeiden antamisessa vangille tehdään virheitä, vaikka lain säännökset näistä asioista ovat selvät. Vangin muutoksenhakuoikeutta koskevat säännökset uudistuivat jo 1.10.2006 ja täydentyivät eräillä uusilla muutoksenhakukelpoisilla päätösryhmillä 1.5.2015.

Vangin asumisesta omasta pyynnöstään erillään muista vangeista tulee tehdä päätös. Päätökseen saa hakea muutosta. Päätös ja oikaisuvaatimusosoitus tulee antaa vangille. Vankila oli kirjannut vain ilmoituksen siitä, että vanki oli pyytänyt päästä asumaan erilleen (3374/2017). Päätös luvasta olla tilapäisesti noudattamatta valvotun koevapauden rangaistusajan suunnitelmaa on muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Vankila menetteli lainvastaisesti, kun vangille ei annettu oikaisuvaatimusosoitusta (7201/2017*). Lainvastaisesti meneteltiin eristämistarkkailua koskevassa asiassa, kun vanki ei saanut kirjallista päätöstä, johon olisi liitetty oikaisuvaatimusosoitus. Vangin oikeusturvaa vaaransi myös, että vankila ei ollut tehnyt vankeusasetuksessa edellytettyjä kirjauksia vangin terveydentilan seuraamisesta, tarkkailuhaalareiden käytöstä, pyynnöstä päästä wc-tiloihin eikä vangin haltuun annetuista tavaroista (6748/2017*).

Omaisuuden haltuun saamista (1545/2017 ja 3967/2017*) ja pois ottamista koskevien päätösten tekemisessä on edelleen ongelmia. Jos vangin asuinsellistä otetaan pois omaisuutta, vangille tulee antaa perusteltu päätös muutoksenhakuohjauksin (2403/2017).

Vankeuslain mukaan oikaisuvaatimus voidaan toimittaa vankilan johtajalle tai aluejohtajalle. Vangin omaisuuden hallussapitopäätöksestä tekemää oikaisuvaatimusta ei otettu vankilassa vastaan. Vankilan kirjaamo palautti sen vangille käsittelemättä sitä. Vartijat olivat kieltäytyneet selvittämästä asiaa ja ohjanneet kantelijan itse lähettämään oikaisuvaatimuksen aluejohtajalle. Aluekeskuksen lausunnon mukaan vanki voi postittaa oikaisuvaatimuksen itse tai antaa sen vankilan henkilökunnalle eteenpäin toimitettavaksi. Virkamiehen tulee ottaa oikaisuvaatimus vastaan ja toimittaa se viivytyksettä vangin osoittamalle vastaanottajalle, lähtökohtaisesti siis aluejohtajalle. Virkamiehen tulisi merkitä ylös ajankohta, jolloin vanki on antanut oikaisuvaatimuksen virkamiehelle. Virkamiesten olisi tullut olla tietoisia ja neuvoa vankia siitä, että hän voi saattaa vaatimuksen vireille myös toimittamalla oikaisuvaatimuksen vankilan johtajalle. AOA yhtyi aluekeskuksen lausumaan (3653/2017).

Useimmat vankeja koskevat päätökset tulee tehdä esittelystä. Vankila oli menetellyt virheellisesti, kun valvomatonta tapaamista koskeva asia oli ratkaistu ilman esittelyä (5787/2017).

Hallintolain säännöksiä ei aina tunneta riittävästi. Kanteluissa toistuvat esimerkiksi seuraavat virheet. Hallintopäätöksen tekemiseen liittyvää viranomaisen selvittämisvelvollisuutta ei ole noudatettu (7067/2017 ja 4501/2018). Velvollisuus kuulla vankia saattaa jäädä täyttämättä (5369/2017) tai toteutua vajavaisesti (5510/2017 ja 2979/2018). Päätösten perusteleminen on usein puutteellista (5132/2017). Kaikkia perusteita ei esitetä eivätkä esitetytkään perusteet usein ole riittävän konkreettisia. AOA on muun muassa todennut pitävänsä käsittämättömänä tapaa pitäytyä laitossijoitusta koskevan päätöksen perusteluissa toistuvasti yleisluonteisella tasolla. Kantelijaa koskevien päätösten sisältö oli kahden vuoden ajan pysynyt samana (5646/2017).

Vangin on saatava tietää itseään koskevan päätöksen perusteet. Tästä voidaan poiketa vain poikkeuksellisesta syystä. Vangilta salassa pidettävät päätösperusteet tulee kirjata ja niiden tulee olla löydettävissä osana päätöstä. Lisäksi vangille tulee antaa tieto, että hänelle ei salassa pidon vuoksi ole esitetty kaikkia perusteluja ja että hän voi niiden osalta esittää asiakirjapyynnön, johon annettuun päätökseen voi hakea muutosta tuomioistuimesta. Ilman näitä tietoja vangin ei ole mahdollista käyttää hänelle asiassa lain mukaan kuuluvia oikeussuojakeinoja. AOA on arvostellut menettelyä tilanteissa, joissa osan perusteista on katsottu olevan vangilta salassa pidettäviä (394, 6850 ja 5604/2017).

Toimenpiteen perusteet tulee kirjata myös sellaisista vankiin kohdistuvista toimenpiteistä, joista ei tehdä muutoksenhakukelpoista hallintopäätöstä. Esimerkiksi virtsanäytteen pyytämisellä puututaan vangin yksityisyyden suojaan ja henkilökohtaisen koskemattomuuteen. Pyynnön lainmukaisuus tulee voida jälkikäteen todeta. AOA pyysi Rise/kehaa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin perusteiden kirjaamista koskeva kannanotto on antanut aihetta. Onko laitoksia ohjeistettu virtsanäytteen pyytämiseen johtavan epäilyn kirjaamisessa ja onko tällaisille kirjauksille paikka (5720/2017)?

Rise/keha ilmoitti ohjeistavansa laitoksia siten, että virtsa- tai sylkinäytteen sekä puhalluskokeen perusteet päihtymystä epäiltäessä tulee kirjata tekemällä ilmoitus ja kirjamaalla ilmoituksen ohessa olevalla ”päihtymystilan toteaminen” välilehdelle päihtymystilaa koskevat havainnot sekä muut mahdolliset epäilyn perusteet. Valmisteilla olevassa uudessa asiakastietojärjestelmässä tulee valittavaksi testausperuste sekä epäilyn kyseessä ollessa mahdollisuus kirjata sen perusteet.

Hyvän hallinnon mukaisia toimintatapoja ei aina muisteta noudattaa. Vangin siirtohakemuksen katoamisesta olisi tullut kertoa hänelle (2954/2017). Kantelijan tiedustellessa asiointilomakkeella avolaitospalkan ja toimintarahan maksuperusteita, hänelle olisi tullut selvittää niitä sen sijaan, että hän sai vastauksen ”palkka ei nouse” (4544/2017).

Vankien rikkomuksiin ei tule puuttua keinoilla, jotka eivät perustu lakiin. Vangeille yhteisesti määrättävän seuraamuksen käyttö on lainvastaista. Päätös katkaista sähkövirta selliosaston yhteisen keittiötilan liedestä keittiötiloista tapahtuneen tupakoinnin vuoksi oli kielletty kollektiivirangaistus. AOA totesi, että kiellettyyn tupakointiin tulisi puuttua esimerkiksi valvontaa lisäämällä ja mahdolliset seuraamukset tulisi kohdistaa asianmukaisessa menettelyssä vain kiellettyyn menettelyyn syyllistyneisiin vankeihin (5891/2017).

Elinkautisvangin rangaistusajan laskemista koskevassa tapauksessa lakia oli tulkittu väärin. Lain mukaan 21 vuotta nuorempana tehdystä rikoksesta elinkautiseen vankeuteen tuomittu vanki voidaan päästää ehdonalaiseen vapauteen aikaisintaan, kun vankilassaoloaikaa on kertynyt kymmenen vuotta. Jos rikos on tehty tätä vanhempana, aikaisin mahdollinen vapauttamisajankohta on 12 vuoden jälkeen. Tuomitun ikä rikoksentekohetkellä vaikuttaa myös poistumislupien alkamisajankohtaan. Kantelijan elinkautinen vankeusrangaistus oli tuomittu alle 21-vuotiaana tehdystä murhasta ja eräistä muista rikoksista, joista yksi, lievä maksuvälinepetos, oli tehty hänen täytettyään 21 vuotta. Rikosseuraamuslaitoksen täytäntöönpanoyksikön mukaan tästä seurasi se, että vapauttamis- ja poistumislupa-ajankohta ei voinut määräytyä 21 vuotta nuorempana rikoksen tehneitä henkilöitä koskevien säännösten mukaisesti. AOA piti täytäntöönpanoyksikön näkemystä virheellisenä. Hän pyysi täytäntöönpanoyksikköä ja Rise/kehaa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä on antanut aihetta (4140/2018*).

Rise/kehasta saadun tiedon mukaan kantelijalle oli tehty uusi rangaistusaikapäätös siten, että ehdonalaisen vapauttamisen aikaisin mahdollinen ajankohta oli laskettu 10 vuoden vankilassaoloajan perusteella.

OM/KPO:n valvontavastuu tuli esiin Rise/kehan antaman vankien poistumislupia koskevan määräyksen osalta. Lain mukaan Rise/keha antaa tarkemmat määräykset poistumislupien määrän ja keston laskemisesta. Kyse oli siitä, oliko tämä toimivalta ylitetty. AOA totesi tarkoituksenmukaiseksi, että OM ottaa kantaa määräyksenantotoimivallan laajuuteen. AOA siirsi kantelun KPO:n käsiteltäväksi (2624/2018).

OM/KPO ilmoitti, että Rise/kehan määräyksenantovalta ei koske poistumisluvan myöntämisen edellytyksiä tai ehtoja. Määräyksenantovaltuutta on tulkittava suppeasti. Määräyksessä oli kohtia, joissa ei ollut kyse toimivaltuuden mukaisesta määrän ja keston laskemisesta. Määräystä tulee tältä osin muuttaa vastaamaan toimivaltuuden sisältöä. Rise/keha ilmoitti kumonneensa määräyksen ja korvanneensa sen uudella poistumislupien määrää ja kestoa koskevalla määräyksellä (nro 10/004/2018).

Henkilökohtainen koskemattomuus ja yksityiselämän suoja

Vankiloissa joudutaan turvallisuuden takaamiseksi puuttumaan vankien henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityiselämän suojaan. Puuttuminen on kuitenkin mahdollista vain, jos laissa on säädetty oikeus siihen. Puuttuminen tulee tehdä vangin ihmisarvoa kunnioittaen ja niin hienotunteisesti kuin mahdollista. Vankien tarkastamiseen, turvaamistoimenpiteisiin, virtsanäytteiden pyytämiseen ja terveydenhuollon käyntien aikaiseen valvontaan liittyviä ongelmallisia menettelytapoja tulee ilmi vuosittain.

Vankien henkilöntarkastuksia suoritettiin lattialle sijoitetun peilin avulla. Vangin tuli seistä alastomana peilin päällä, jotta hänen intiimialueensa voitiin tarkastaa. Tämä oli lainvastaista. Tarkastustapa oli lähempänä henkilönkatsastusta kuin henkilöntarkastusta. Perusoikeutena turvattu henkilökohtainen koskemattomuus edellyttää, että henkilöntarkastusta ja henkilönkatsastusta koskevia säännöksiä ei tulkita laajentavasti (509/2018*). Lainvastaisesti menetellään myös, jos henkilöntarkastuksen kohteena olevaa vankia pyydetään alastomana kyykistymään. Kyykistymispyynnön tavoitteena oleva nivusten ja muiden intiimialueiden seikkaperäinen visuaalinen tarkastaminen on henkilönkatsastusta (7107/2017).

Saman aikaisesti tarkastettavien vankien riisuttamisen tulee tapahtua siten, että vangit eivät näe toisiaan alastomina (951/2018). Vangin ei tule joutua riisuuntumaan tilassa, jossa on kameravalvonta. Vankia eristysselliin vietäessä ei ollut perusteita puuttua hänen fyysiseen koskemattomuuteensa taluttamalla häntä käsistä kiinni pitäen, kun hän oli käyttäytynyt tilanteessa rauhallisesti (6439/2017).

Vankila oli tulkinnut asiamiestapaamisen olevan valvomaton tapaaminen, joka oikeuttaa tekemään vangille henkilöntarkastuksen tapaamisen jälkeen. Näin ei lain mukaan ole. Vangille ei voi oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan tapaamisen jälkeen suorittaa henkilöntarkastusta sillä perusteella, että tapaamista ei ole valvottu (5110/2017*).

Vangilta saadaan vaatia virtsanäyte vain laissa mainituissa tilanteissa. Valvotun koevapauden valmistelemisen perusteella ei voi pyytää näytettä (1224/2018*). Vangilta ei voida vaatia päihteettömyyssitoumukseen perustuvaa virtsanäytettä sen jälkeen, kun hän ei enää ole sopimusosastolla, jonne sijoittamiseen liittyen päihteettömyyssitoumus on annettu. Sitoumus lakkaa olemasta voimassa vangin muuttaessa pois sopimusosastolta (4873/2017).

Vangin olisi tullut antaa pukeutua muihin kuin vankivaatteisiin, kun hänet vietiin vankilan ulkopuolelle terveydenhuoltoon. Käsirautojen käyttö oli ylimitoitettua, kun vartijat olivat läsnä hoitotilanteessa (4090/2017). Vangilla on oikeus saada hoitoa ilman, että hoitotilanteessa on läsnä ulkopuolisia. Vartijan läsnäolon tarpeellisuus tulee harkita kussakin tilanteessa erikseen ja läsnäololle tulee olla konkreettinen peruste. Asiasta tulee neuvotella lääkärin kanssa. Perusteita välittömään vartiointiin ei ollut hätäsektion ja heräämössä vietetyn ajan osalta (154/2018).

Tapaajien tarkastamisen tulee tapahtua hienotunteisesti ja kunnioittavasti. Tapaajia ei voida velvoittaa menemään tapaamiseen sukkasillaan. Tarkastuksen helpottaminen ja nopeuttaminen ei oikeuta vaatimaan, että tapaaja riisuu ulkokenkänsä koko vierailun ajaksi (7158/2017*).

Rangaistusajan suunnitelmien toteuttamiseen liittyy ongelmia

Rangaistusajan suunnittelua koskeva lainsäädäntö on ollut voimassa jo vuodesta 2006. Rangaistusajan suunnittelu ei AOA:n havaintojen mukaan toimi siten kuin lainsäätäjä on tarkoittanut. Rangaistuksen täytäntöönpanon tavoitteet eivät kaikkien vankien kohdalla toteudu. Ongelmat heikentävät vankien oikeusturvaa. Vankien kohtelun yhdenmukaisuus vaarantuu.

Rangaistusajan suunnitelman (ransu) seuranta pitää tehdä vankilassa vähintään kolme kertaa vuodessa. Seuranta on tehtävä yhdessä vangin kanssa. Vankilassa seurannasta huolehti moniammatillinen tiimi siten, että vanki ei ollut itse läsnä. Seurannan pääasiallinen tarkoitus, yhteistyö vangin kanssa, ei tällaisessa järjestelyssä toteutunut. Vangilla tulee olla tilaisuus keskustella ransussa asetetuista tavoitteista ja niiden toteutumisesta. Vangin tulee saada ohjausta siitä, miten tavoitteisiin on mahdollista edetä. Seurannassa olennaista on myös, että sen tekee nimetty vastuuhenkilö, jolla on kokonaisvastuu ransun tarkastelemisesta. AOA pyysi kehaa ilmoittamaan, miten vankiloita on tähän mennessä ohjattu oikeisiin ja yhdenmukaisiin toimintatapoihin sekä mihin toimenpiteisiin hänen menettelytapojen ongelmista toteamansa antaa aihetta (4343/2017*).

Ransun tavoitteiden toteumista oli arvioitu vankia kuulematta. Aiemmin jo osittain toteutuneeksi arvioitujen tavoitteiden kohdalle oli merkitty, etteivät ne olleet toteutuneet tai edenneet lainkaan. Vankilan virkamiehillä oli erilaisia näkemyksiä siitä, millä perusteilla näin voidaan tehdä. AOA:n mukaan muutos on perusteltava mahdollisimman konkreettisiin seikkoihin vedoten. Tällaisissa tilanteissa keskustelu vangin kanssa on tärkeää. Tavoitteiden toteutumisessa on kyse koko rangaistuskauden huomioimisesta. On ongelmallista, jos tavoitteiden toteutumista arvioidaan vain muutaman kuukauden seurantajakson ajalta. Tavoitteiden toteutumisen arviointia tulisi kehittää. AOA saattoi kehan tietoon tämän sekä sen, että aluekeskuksen ja arviointikeskuksen mukaan asiassa tarvitaan koulutusta (5076* ja 6309/2017*).

Yhtenä ransun tavoitteena oli vangin tiiviiden perhesuhteiden ylläpitäminen. Vanki haki siirtoa lähempänä perhettään olevaan vankilaan. Perheen vieraileminen vangin sijoitusvankilassa oli selvästi vaikeampaa ja kalliimpaa kuin vieraileminen vankilassa, johon hän haki. Arviointikeskus (arke) ei suostunut siirtoon. Arke perusteli tätä sillä, että vangin väestötietojärjestelmän mukainen kotipaikka oli sen alueella. Muita yksilöityjä perusteita ei esitetty. Vankila, johon vanki oli hakenut, oli toisen arken alueella, jossa myös vangin perhe asui. Tuo toinen arke oli antanut suostumuksensa siirtoon. AOA:n mukaan vanki olisi ollut perusteltua siirtää lähellä perhettään olevaan vankilaan. Arken ratkaisu ei tukenut ransun tavoitetta (451/2017*).

Asuinolosuhteet, sellin ulkopuolella vietettävän ajan pituus ja osallistumisvelvollisuus

Toistuvasti tulee esiin, että suljetuissa vankiloissa ei kyetä järjestämään vangeille riittävästi toimintaa osallistumisvelvollisuuden täyttämiseksi eikä vapaa-ajantoimintaa. Vuonna 2018 esillä olivat myös asuinsellien ja eristysosastojen olosuhteet.

Riihimäen vankilan osaston C 3 olosuhteet sekä vankien sellin ulkopuolisen ajan määrä ja laatu ovat jo kauan antaneet aihetta sekä ylimmän laillisuusvalvojan että kansainvälisen valvontaelimen arvostelulle. Tilanne ei näyttänyt vuosien myötä juurikaan muuttuneen. Osastolla C 3 toteutui puutteellisesti vangin oikeus täyttää osallistumisvelvollisuutensa. Myöskään vankiloille asetettu velvollisuus vapaa-ajantoimintojen järjestämiseen vangeille ei toteutunut riittävästi. Vaikka vankilassa voi olla valvonnan asteeltaan ja toiminnoiltaan erilaisia osastoja, osasto ei voi olla niin suljettu ja toiminnoiltaan niin vähäinen, että laissa vankeuden tavoitteesta, vankien kohtelusta ja olosuhteista sekä toiminnan ja vapaa-ajan toiminnan järjestämisestä olevat säännökset eivät toteudu. AOA pyysi Riihimäen vankilaa ja Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskusta toimittamaan selvityksen osaston C 3 päiväjärjestyksestä sekä kunkin vangin sellin ulkopuolisen ajan määrästä, toiminnan ja vapaa-ajantoimintojen laadusta ja ajasta, jonka vanki niihin voi käyttää. AOA pyysi selvittämään myös, miten osaston sellit on kalustettu (2336/2017*).

Riihimäen vankilan mukaan vangeilla on sellin ulkopuolista aikaa arkena kuusi tuntia ja viikonloppuisin neljä tuntia. Sellikalustukseen on lisätty tuoli. Vangit ulkoilevat yhtenä ryhmänä isolla ulkoilupihalla. Aluekeskuksen mukaan osaston tilanne on parantunut, mutta vankilan on edelleen aiheellista pyrkiä aktiivisesti kehittämään vankien yksilöllisiä tarpeita vastaavia toimintoja.

Osaston C 3 vankien mahdollisuus puhelimen käyttöön ei toteutunut riittävästi. Sellien vähäisen aukiolon vuoksi soittoaika oli vain aamupäivisin, jolloin lapset yleensä ovat päiväkodissa tai koulussa ja jolloin työssäkäyvien henkilöiden työajat ja työtehtävät voivat estää puhelut. AOA totesi, että soittoajan sijoittuminen yksinomaan aamupäivään, varsinkin jos erillisestä pyynnöstäkään ei ole mahdollista soittaa iltaisin, on vastoin viranomaisten velvollisuutta tukea vangin perhe-elämää, vastoin vankeuslain tavoitteita ja vastoin yhtä vangin puhelimen käyttöoikeuden päätarkoituksista (2791/2017).

Vanki joutui lähes puolen vuoden ajan asumaan osastolla, jolla muut vangit kohdistivat häneen häirintää ja uhkaa. Kaikki sellin ulkopuolinen oleskelu piti järjestää erillään muista vangeista. Mahdollisuus sellin ulkopuoliseen aikaan oli erittäin rajoitettu. Ulkoiluolosuhteet olivat pidempiaikaiseen käyttöön soveltumattomat. Tällaiset asuinolosuhteet eivät olleet asianmukaiset. Risen velvollisuus on huolehtia, että vangit voivat suorittaa rangaistuksensa turvallisesti ilman eristäytymistä omaan selliinsä. Arken olisi tullut aktiivisemmin yrittää etsiä ratkaisua tilanteeseen ja vanki olisi tullut siirtää toiseen vankilaan aikaisemmin (6792/2017*).

AOA teki eristyssellien olosuhteista edellä selostetun esityksen Rise/kehalle (1276/2017*). Eristysselliin sijoittaminen on ollut muutoinkin esillä.

Vangin sijoittamisessa eristysselliin meneteltiin virheellisesti. Kyseessä oli kalustamaton selli, joka oli jaettu asuin- ja huoltotilaan kalteriseinällä.

Asuintila oli kooltaan 2x2 metriä eli 4 m². Sellissä oli valvontakamera. Sellin lattialla oli turvapatja. Sellin wc-istuin oli asuintilassa kalteriseinän vieressä. Vanki sijoitettiin selliin järjestysrikkomuksen selvittämisen ajaksi ja kurinpitorangaistusta suorittamaan. Sellissä tulisi näissä tilanteissa olla kalusteet, ellei kalustamattomaan selliin sijoittamiselle ole merkittäviä turvallisuusperusteita. Sellin pieni koko oli vastoin suosituksia ja ohjeita. Kameravalvonnalle ei ollut lain edellyttämiä syitä. Vanki oli sijoitettuna samaan selliin myös vankeuslain 18 luvun 5 §:n mukaisen muista vangeista erillään pitämisen aikana. Erillään pitäminen ei oikeuta asuttamaan vankia tavanomaisista selliolosuhteista poikkeaviin olosuhteisiin (3043/2017*).

Sananvapaus, viestin suoja ja yhteydet vankilan ulkopuolelle

Vangeille on laissa taattu oikeus kuunnella radio-ohjelmia. Kyse on perustuslaissa turvatun sananvapauden yhdestä osa-alueesta. Vangin sananvapaus ei toteudu, jos hän ei halutessaan voi valita, mitä radiokanavia hän kuuntelee. Vankila valitsi keskusradioon 10 kanavaa alueella kuuluvista noin 30:sta kanavasta. Vankilan selvityksen mukaan vankien omien radioiden haltuun antamiseen liittyi ongelmia. AOA totesi lain lähtökohdan olevan, että radio on laite, joka tulee ja voidaan antaa vangin haltuun. Jos vankilalla ei ole riittävää osaamista laitteen tarkastamiseksi ja sen teknisten ominaisuuksien arvioimiseksi laitosturvallisuuden kannalta, tarkastamiseen tulee käyttää ulkopuolista asiantuntija-apua (3516/2017*).

Vankien käytössä olevaan puhelinjärjestelmään tuli virhe, joka johtui järjestelmästä vastaavan liikeyrityksen toiminnasta. Vankien puhelintilien saldot vähenivät ja joidenkin vankien saldo katosi kokonaan. Ilman saldoa ei voi soittaa. AOA:n mukaan viime kädessä Risen vastuulla on järjestää vangeille mahdollisuus puhelimen käyttöön. Vankien soittomahdollisuus ei olisi saanut olennaisesti heikentyä järjestelmän virheen vuoksi. Vankien, joiden puhelintilin saldo katosi kokonaan, olisi tullut saada käyttää puhelinta vankilan kustannuksella laajemmin kuin vain oikeudenkäyntiavustajalle soittamiseen ja ”pakollisiin” soittoihin.

Vankipuhelinjärjestelmässä on soitonsiirronesto, joka katkaisee puhelun sen siirtyessä muuhun kuin alun perin valittuun numeroon. Suljettujen vankiloiden vankien puhelinliikennettä saadaan valvoa, joten soitonsiirronesto ei ole lainvastainen. AOA:n mukaan vankien puhelut oikeudenkäyntiasiamiehelle ja viranomaisille tulee jollakin tavoin järjestää näissäkin tilanteissa. Puheluiden yksityisyyden suojan osalta AOA totesi, että vankien käyttöön tarkoitettu puhelin tulee suojata tai sijoittaa niin, että normaaliääninen puhelinkeskustelu ei kuulu ulkopuolisille. Hän pyysi Vantaan vankilaa, Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskusta ja Rise/kehaa ilmoittamaan, miten vanki voi soitonsiirronestotilanteessa hoitaa viranomais- ja oikeudenkäyntiasiamiespuhelunsa. Lisäksi hän pyysi Vantaan vankilaa ilmoittamaan, miten yksityisyyden suoja varmistetaan (4065/2017).

Vantaan vankila ilmoitti, että kolmea osastoa lukuun ottamatta vankipuhelimet pystytään sijoittamaan tiloihin, joissa puhelujen yksityisyyden suoja toteutuu. Aluekeskus on vankilan kanssa yhteistyössä kehittänyt toimivan ratkaisun myös soitonsiirtotilanteisiin.

Vankilan tulee ilmoittaa lukemisesta kummallekin vangille, jos vankien välistä kirjeenvaihtoa luetaan. Ilmoitusvelvollisuutta ei ole laissa rajattu siten, että se kohdistuu vain joko kirjeen lähettäneeseen tai sen vastaanottaneeseen vankiin (4849/2017*).

Muita vankien kohtelun epäkohtia

Vanki halusi äänestää vankilassa järjestetyssä presidentinvaalien ennakkoäänestyksessä, mutta hänellä ei ollut henkilöllisyystodistusta. Vartijat olivat kieltäytyneet todistamasta vangin henkilöllisyyttä vaalivirkailijoille. AOA:n mukaan yksi tapa henkilöllisyyden selvittämiseksi voi olla, että vankilan henkilökunta todistaa vangin henkilöllisyyden, jos vaalitoimikunta tämän hyväksyy (530/2018*).

Vangin hankkimien tai hänelle toimitettujen sanoma- ja aikakauslehtien sisällön ajantasaisuus ei saa kohtuuttomasti kärsiä vankilan tarkastustoimenpiteiden takia. Vangille tuotujen iltapäivä-

lehtien tarkastaminen oli kestänyt kaksi viikkoa. AOA:n mukaan tarkastukseen kulunut aika oli kohtuuttoman pitkä (6537/2017).

AOA piti perusteltuna, että vankilan laitosmyymälässä myydään nikotiinipurukumia. Kolmessa suljetussa vankilassa se ei kuulunut myymälän valikoimaan. Tätä perusteltiin sillä, että purukumista tulee haittaa siisteydelle ja turvallisuudelle. AOA:n mukaan kyse ei ole niin merkittävistä haitoista, että nikotiinipurukumia olisi perusteltua olla ottamatta valikoimaan. Muitakaan perusteita poiketa muiden vankiloiden käytännöstä ei ollut (2259/2017*).

Ongelmia kantelujen selvittämisessä

Jotta laillisuusvalvonta olisi tehokasta ja ratkaisut oikeita, oikeusasiamiehen tulee saada käyttöönsä kaikki asiaan vaikuttava selvitys. Oikeusasiamiehellä on perustuslakiin perustuva oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeusasiamiehen on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi. Vankiloissa tiedetään yleensä hyvin, että virkamiehen virkavelvollisuus on antaa ylimmälle laillisuusvalvojalle tämän pyytämät selvitykset ja että annettujen selvitysten tulee olla totuudenmukaisia ja vastata kantelijan esittämiin väitteisiin. Vaikka säännökset ovat selvät, kantelujen selvittämisessä on kuitenkin toisinaan ongelmia.

AOA:lle toimitettiin puutteellinen selvitys. Keha totesi lausunnossaan, että vankila ei ollut ottanut kantaa erääseen kantelijan väitteeseen. AOA saattoi kehan tietoon, että sen olisi tullut pyytää vankilalta asiaan lisäselvitystä sen sijaan, että se vain totesi selvityksen puutteelliseksi (6792/2017*). Kantelijan mukaan valvomatonta tapaamista koskeva päätös oli perusteltu riittämättömästi. Vankila ei kanteluun annetussa selvityksessäkään esittänyt niitä tosiseikkoja, joihin päätös oli perustunut. Perustelujen puutteellisuuden lisäksi AOA kiinnitti vankilan huomiota siihen, että kun kantelun kohteet ovat yksilöitävissä selvitys tulee pyytää heiltä, tässä tapauksessa asian esittelijältä ja päätöksen tekijältä (671/2017).

AOA pyysi vankilalta lisäselvitystä, koska virtsanäytteen pyytämisestä päättäneen rikosseuraamusesimiehen (rse) selvitys puuttui. Kävi ilmi, että rse oli jo antanut kanteluasiaan kirjallisen selvityksensä, mutta vankila ei ollut toimittanut sitä. AOA kiinnitti vankilan huomiota siihen, että selvityksenä asiaan tulee toimittaa kantelun kohteen oma selvitys. Vankilan johto antaa lisäksi oman lausuntonsa, jossa asiaa arvioidaan oikeudellisesti, tai oman selvityksensä, jos kyse on myös vankilan johtajan omasta toiminnasta (4873/2017). AOA kiinnitti vankilan huomiota siihen, että laillisuusvalvojan pyytäessä selvitystä viranomaiselta tämän tulee ottaa kantaa kantelussa esitettyihin väitteisiin ja vastata selvityspyynnössä esitettyihin kysymyksiin (3967/2017*).

4.8 Taloudellinen toiminta, maksuhäiriöt ja ulosotto

Asiaryhmään kuuluvat ulosottoa, konkurssia, yksityishenkilön velkajärjestelyä ja yrityssaneerausmenettelyä koskevat asiat suurimpana asiakokonaisuutena. Jos kantelu koskee esimerkiksi ulosottoa tai muuta täytäntöönpanoa, se luetaan tähän ryhmään, vaikka kysymys olisi menettelystä tuomioistuimessa. Asiaryhmässä käsitellään myös laajemmin niitä oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvia menettelyjä, jotka aiheutuvat velkaantumisesta ja maksuhäiriöistä. Näitä voivat olla viranomaisten perintämenettely ja perintätoimintaa harjoittavien yhtiöiden menettely julkisoikeudellisten saamisten perinnässä. Tässä käsitellään myös talous- ja velkaneuvonnan järjestämistä.

Taloudellisen toiminnan osalta tähän asiayhteyteen kuuluu kilpailuvalvonta sekä kuluttaja-asiamiehen toiminta ja kuluttajaneuvonta. Taloudellisen toiminnan viranomais- ja julkisista tehtävistä tässä käsitellään myös rahoitusvalvontaa, elinkeinotukiasioita ja Patentti- ja rekisterihallituksen menettelyjä koskevia asioita sekä eräitä elinkeinojen valvontaa koskevia kanteluja.

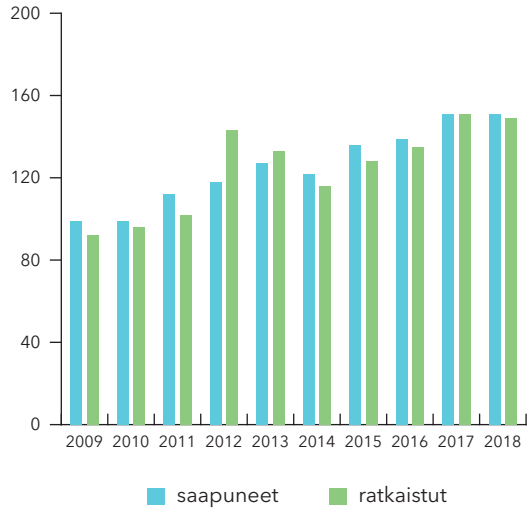
Asiaryhmää koskevat asiat ratkaisi 30.9.2018 saakka AOA *Maija Sakslin* ja tämän jälkeen AOA *Pasi Pölönen*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*. Tässä jaksossa esitellyissä asioissa esittelijänä on ollut myös vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Terhi Arjola-Sarja*, joka toimi myös osan vuotta pääesittelijänä.

4.8.1 LAINSÄÄDÄNNÖSTÄ

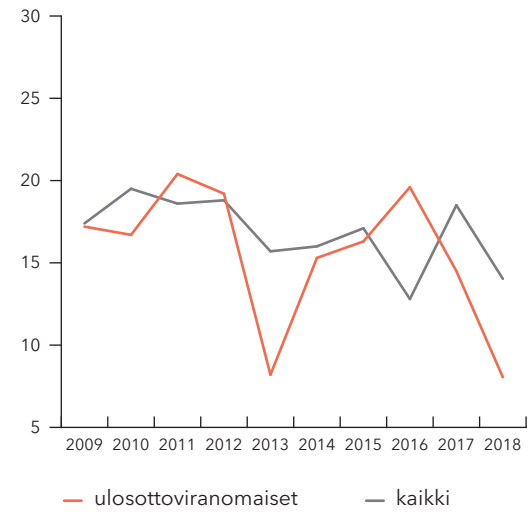
Ulosottokaaren 1.2.2018 voimaan tulleella muutoksella pyrittiin poistamaan ulosoton kannustinloukkuja. Uuden lain mukaan oikeus palkan ulosmittauksen lykkäämiseen on sellaisella tulorajaulosmittauksen piiriin kuuluvalla ulosottovelallisella, joka on saanut vähintään 258 päivältä työttömyysetuutta. Oikeus lykkäykseen on kuusi kuukautta. Muiden ulosottovelallisten osalta ulosottomies voi harkintansa mukaan myöntää lykkäystä neljäksi kuukaudeksi. Uusi lykkäyshakemus voidaan pääsääntöisesti hylätä, jos se vaarantaisi olennaisesti velkojan maksunsaantioikeuden. Elatusapujen perinnässä lykkäys voidaan myöntää vain painavasta syystä. Myös luonnollisen henkilön säännönmukaisesta elinkeinotulosta voidaan jättää ulosmittaamatta säännönmukaista suurempi osa, jos velallinen ryhtyy elinkeinonharjoittajaksi pitkän työttömyyden jälkeen. Lakivaliokunta korosti lakiesityksen johdosta antamassaan mietinnössä uudistuksesta tiedottamisen merkitystä ja sitä, että ulosottomiehen neuvonnassa ohjattaisiin henkilö talous- ja velkaneuvontaan, jos hänellä voisi olla edellytyksiä yksityishenkilön velkajärjestelyyn.

Hallitus vahvistikin vuonna 2018 toimia ylivelkaantumisen estämiseksi. Tässä tarkoituksessa oikeusministeriö (OM) laati selvityksen ns. positiivisia luottotietoja keräävän rekisterin perustamisesta. Muita keinoja, joilla OM tavoitteli ylivelkaantumisen estämistä, olivat esimerkiksi kuluttajaluottojen korkosääntelyn kiristäminen, kuluttajaluottojen mainonnan kiristämisen selvittäminen, talous- ja velkaneuvonnan keskittäminen oikeusaputoimistoihin, ulosottovelallisen työllistymisen kannusteiden parantaminen, taloustaitojen koulutuksen vahvistaminen, ensimmäistä kertaa ulosottoon joutuvien tuen parantaminen, konkurssimenettelyn nopeuttaminen ja selvitys yrittäjien vapautumisesta velkavastuusta.

Eduskunnassa oli vuoden 2018 lopussa käsiteltävänä hallituksen esitys rakenneuudistukseen liittyvistä organisaatiomuutoksista. Keskushallintovirastona toimivasta Valtakunnanvoudinvirastosta ja 22 ulosottovirastosta esitettiin muodostettavan yksi valtakunnallinen virasto, Ulosottolaitos. Uudistuksen yhteydessä ulosotossa tapahtuva täytäntöönpano jaettaisiin laajaan täytäntöönpanoon, erityistäytäntöönpanoon ja perustäytäntöönpanoon. Tältä osin perustuslakivaliokunta totesi, että mainituista täytäntöönpanon lajeista, erityisesti



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2009–2018



Toimenpideprosentti vuosina 2009–2018

perustäytäntöönpanosta, tulee säätää laissa ehdotettua täsmällisemmin. Laista tulee valiokunnan käsityksen mukaan käydä ilmi perusteet esimerkiksi perustäytäntöönpanon toimivallasta ja ulosottoasioiden siirtämisestä laajaan täytäntöönpanoon. Näihin seikkoihin oli kiinnitetty huomiota myös oikeusasiamiehen kanslian edustajan asiantuntijalausunnossa lakivaliokunnalle (4489/2018).

4.8.2 KESKEISIÄ HUOMIOITA LAILLISUUSVALVONNAN KANNALTA

Kertomusvuonna ulosotto-asiaryhmään kuuluvia kanteluita saapui 151 ja ratkaistiin 152. Näistä valtaosa koski ulosottomenettelyä. Toimenpideratkaisuja kanteluissa ja omissa aloitteissa oli 14. Taloudelliseen toimintaan liittyviä kanteluja ratkaistiin 25.

Maksuhäiriöt ja perintä

OA on käsitellyt kanteluita, joissa riita-asiassa annettu tuomio oli johtanut maksuhäiriömerkintään, vaikka kysymys oli ollut aidosti maksuvelvollisuutta koskevan riidan ratkaisusta. OA otti asian yleisemmin tutkittavaksi omana aloitteena. OA totesi, että OM:n tietojärjestelmästä ei tulisi luovuttaa tällaisia luottotietolain ja henkilötietolain vastaisia tietoja luottotietoyhtiöille. Velallisten oikeusturvan toteutumiseksi on tärkeää, että tietojärjestelmän puutteellisesta toiminnasta johtuneet virheelliset merkinnät poistetaan luottotietorekistereistä ja vastaisuudessa estetään tällaisten tietojen luovutus luottotietoyhtiöille (945/2016*).

OM ilmoitti, että Tuomas-järjestelmään on lisätty uusi koodi, jota käyttämällä estetään käsittelyn aikana riitautettujen ratkaisujen siirtyminen luottotietoyritykselle. Oikeusrekisterikeskus oli ollut myös yhteydessä luottotietoyrityksiin, joiden mukaan kyseisestä virheestä ei uuden merkinnän käyttöönoton jälkeen ollut johtunut virheellisiä maksuhäiriömerkintöjä.

OA saattoi OM:n vastauksen tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten luottotietorekiste-

rien pitäjien toimintaa valvovan tietosuojavaltuutetun tietoon (ks. myös OA:n kertomus vuodelta 2017 s. 197).

Vuonna 2018 OA:n tietoon tuli tapauksia, joissa asianosainen totesi, ettei luottotietoyhtiö ollut velallisen pyynnöstä tässä tarkoitetuissa tapauksissa poistanut maksuhäiriömerkintää. Tämän vuoksi OA otti omana aloitteenaan selvitettäväksi, mihin toimenpiteisiin tietosuojavaltuutettu oli ryhtynyt sen varmistamiseksi, että virheellisiä merkintöjä ei ole jäänyt luottotietorekistereihin. Asian käsittely oli vuodenvaihteessa vielä kesken (3274/2018). Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu yksityisten luottotietoyhtiöiden valvonta.

Merkittävä kysymys ylivelkaantumisessa on perinnästä aiheutuvien kulujen kasaantuminen usein jo muutoinkin haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille.

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä selvittämään, miksi muun muassa Vantaan kaupunki haki perintätoimiston välityksellä jo vanhentuneita saatavia. Perintätoimisto oli lähettänyt 5.5.2017 kirjeen, jossa ilmoitettiin Vantaan kaupunginkirjaston 21.8.2001 erääntyneestä kahdesta lainasta ja niihin liittyvistä materiaalikorvauksista. AOA katsoi, että kysymys on kunnan lakiin perustuvan tehtävän suorittamisesta lain nojalla perittävästä maksusta, joka verojen ja maksujen perimisestä annetun lain 1 §:n ja sen nojalla annetun asetuksen 2 §:n mukaan pannaan täytäntöön julkisena maksuna kyseisen lain nojalla ja noudattaen kyseisen lain maksun vanhentumista koskevia säännöksiä. Maksun perintään ei vaikuta, onko laissa, jossa maksusta säädetään, erikseen viittausta verojen ja maksujen perimisestä annetun lain soveltamisesta. Tällöin vanhentumisaika määräytyy lain 20 §:n nojalla ja on viisi vuotta eikä vanhentumista voi katkaista.

Kunta on velvollinen valvomaan saataviensa perintää ja toimeksiantosopimuksen perusteella perintää hoitavan perintäyhtiön toimintaa. Kunnan on noudatettava perintälakia ja hyvää perintätapaa, jonka mukaan vanhentunutta tai muusta syystä lakannutta saatavaa ei saa periä. Saadun selvityksen mukaan tässä tarkoitettujen saatavien perinnästä oli luovuttu. Asiakirjoista ei myöskään ilmennyt, että kantelijan tapauksessa vanhentunutta saatavaa olisi maksettu.

AOA totesi, että hän oli arvioinut saatavan oikeudellisen luonteen toisin kuin kaupunki. Tämä arviointiperuste vaikuttaa merkittävästi vanhentumisen arviointiin, koska julkisoikeudellisista saatavista poiketen yksityisoikeudellisen saatavan vanhentuminen on vanhentumislain nojalla keskeytettävissä, jolloin perintää on mahdollista jatkaa. AOA:lla oli syytä olettaa, että myös muissa kunnissa käytäntö on ennen vuonna 2017 voimaan tullutta lakia ollut epäselvä. Asian selvittämiseksi ja mahdollisen ohjeistuksen antamiseksi hän saattoi päätöksensä opetus- ja kulttuuriministeriön tietoon toimenpiteitä varten sen varmistamiseksi, etteivät kunnat peri vanhentuneita saatavia. Hän saattoi myös Vantaan kaupungin tietoon käsityksensä sen menettelyn lainvastaisuudesta saatavan perintätoimien jatkamisessa saatavan vanhentumisen jälkeen (3379/2017).

Talous- ja velkaneuvonta

Talous- ja velkaneuvonnan järjestäminen siirrettiin 1.1.2019 lukien aluehallintovirastoilta ja kunnilta oikeusapu- ja edunvalvontapiirien hoidettavaksi. Palvelua tuottavat oikeusaputoimistot. Piirit voivat myös hankkia talous- ja velkaneuvonnan palveluja ostopalveluina. Palvelujen yleinen ohjaus ja valvonta siirtyi Kilpailu- ja kuluttajavirastolta OM:lle. Nykyisten palveluntuottajien päätoiminen henkilöstö siirtyi tietyin edellytyksin oikeusapu- ja edunvalvontapiirien palvelukseen. Neuvonnan tehtävään ja sisältöön ei tullut muutoksia.

Ylivelkaantuminen on merkittävä köyhyyden seuraus ja syy. Siksi talouden hallinnan ohjaaminen ja neuvonnan antaminen on ensiarvoisen tärkeää, kun pyritään turvaamaan kaikkien ihmisarvoiseen elämään tarvittavaa perustoimeentulon turvaa.

AOA katsoi, että kunta oli ottaessaan talous- ja velkaneuvonnan järjestämisvastuun ottanut myös vastatakseen siitä, että perustuslaissa taatut hyvän hallinnon takeet toteutuvat. AOA arvosteli Oulun kaupungin menettelyä talous- ja velkaneuvonnan järjestämisessä. Aluehallintoviraston kanssa teh-

dyssä toimeksiantosopimuksessa Oulun kaupunki oli sitoutunut tuottamaan talous- ja velkaneuvontapalveluja joko itse tai ostopalveluna siten, että sen antamisesta vastaa kolme kokopäivätoimista velkaneuvojaa. Sopimuksen mukaan ”Tämän lisäksi Oulun kaupunki voi järjestää omalla kustannuksellaan sopimuksessa määriteltyä vähimmäistasoa ylittäviä talous- ja velkaneuvontapalveluja.” Lisäksi sopimuksessa oli nimenomaisesti lausuttu esimerkiksi toimipaikkojen sijainnista ja määrästä sekä henkilöiden kelpoisuudesta. Sen sijaan tarjottavan palvelun laatuvaatimuksia ei sopimuksessa ollut.

Kantelijan asiassa asiakkaan jonotusaika ensineuvotteluun vastasi yksikön keskimääräistä odotusaikaa. Kantelija joutui odottamaan varsinaisen selvittelyn aloittamista noin viiden kuukauden ajan ja pääsi neuvotteluun velkaneuvojan kanssa noin kuuden kuukauden odotusajan jälkeen. AOA totesi, että tilanteessa. jossa asiakkaan taloudellinen tilanne on vakavasti heikentynyt, on neuvonnan saanti taloudellisen tilanteen kartoittamiseksi ja yksityishenkilön velkajärjestelyhakemuksen jättämiseksi ensiarvoisen tärkeää (1210/2017*).

AOA tutki omana aloitteenaan kysymystä talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä Suomen evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnan toimesta. AOA:n mukaan pelkästään sitä, että talous- ja velkaneuvonta järjestettiin seurakunnan tiloissa, ei voitu pitää uskonnonvapautta loukkaavana. Nyt kysymys oli kuitenkin siitä, että alueella talous- ja velkaneuvontapalvelujen tarjoajana oli seurakunta.

Arvioitaessa, mikä taho oli talous- ja velkaneuvontapalvelujen tuottajana tehtävien hoitamiseen sopiva, yhtenä näkökohtana tuli ottaa huomioon, ettei kenenkään vakaumusta tai uskonnonvapautta loukata ja ettei ratkaisu johda yhdenvertaisuuden näkökulmasta arvioituna arvostelulle alttiiseen lopputulokseen. Oli tärkeää, että kaikkia yhteiskunnallisia tai uskonnollisia aatesuuntia edustaville oli yhtä helppoa kääntyä lakisääteisenä palveluna olevan talous- ja velkaneuvonnan puoleen.

AOA:n mukaan jo pelkästään se, että talous- ja velkaneuvonnasta vastasi seurakunta, saattoi olla esteenä sille, että henkilö kääntyy talous- ja velkaneuvonnan puoleen. Talous- ja velkaneuvonnan puoleen kääntynytkin voi kokea tilanteen kiusalliseksi tai epämukavaksi, mikäli hän edustaa erilaista uskonnollista tai yhteiskunnallista ajatussuuntaa kuin palvelua antava seurakunta. AOA:n mielestä paitsi uskonnonvapauden ja kansalaisten yleisen yhdenvertaisuuden myös julkisen vallan puolueettomuuden näkökulmasta arvioituna sopiva palvelun tuottaja talous- ja velkaneuvonnassa on aatteellisilta kytkennöiltään mahdollisimman neutraali. Se selvityksessä esitetty, että talous- ja velkaneuvontapalveluja tarvitseva ei ole sidottu oman alueensa neuvontapisteeseen, vaan hänellä on mahdollisuus hakea palveluja haluamaltaan neuvonta-alueelta, ei AOA:n mukaan yleisemmällä tasolla ratkaise ongelmakohtia (2783/2017*).

Ulosottomenettely

Ulosoton menettelytavoista ja ulosottomiehen menettelystä sekä päätöksenteosta annettiin useita AOA:n toimenpiteisiin johtanutta ratkaisua. Kanteluissa oli usein kysymys ulosottomiehen neuvontavelvollisuuden sisällöstä ja neuvonnan riittävyydestä.

Tietojenanto ja neuvonta

Kahdessa kantelussa arvosteltiin Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen (Valtori) ylläpitämän Kansalaisen asiointitili -palvelun käyttöä ulosoton tiedoksiantojen toimittamispaikkana.

Kansalaisen asiointitilin käyttö perustuu ulosottokaaren säännökseen. Kantelukirjoituksen perusteella oli kuitenkin ilmeistä, että on tilanteita, joissa on ollut vaarana, että ulosoton velallinen ei kohtuullista huolellisuuttakaan noudattaen ole saanut tietoa asiansa ulosottoperinnästä. Seurauksena on voinut olla, niin kuin kantelijan tapauksessa, maksukyvyttömyysmerkintä luottotietorekisterissä.

Kanteluasian arvioinnin kannalta oli olennaista, että tapauksessa tarkoitettu veron erä oli ilmoituksen ajankohdasta päätellen saapunut ulosottoperintään vasta tammi–helmikuussa 2017, joten vuonna 2016, jolloin tieto ulosoton liittymisestä asiointitilin käyttäjäksi oli erillisellä kirjeellä lähetetty kaikille asiointitilin asiakkaille, kantelija ei

ollut ulosoton asiakas. Tapauksessa oli kysymys myös siitä, että asiointitili oli otettu vuotta aikaisemmin käyttöön toista julkista palvelua varten. Tuossa vaiheessa, kun kantelija oli ottanut järjestelmän käyttöön, ulosotto ei vielä käyttänyt asiointitilipalvelua tiedoksiannoissa, koska asiaa koskeva sääntely tuli siis ulosottokaaren muutoksella voimaan vasta 1.6.2016 ja asiointitilin käyttöönotto 1.8.2016.

Näin ollen velallisen oikeusturvan kannalta tiedonsaanti palvelun käyttöönoton oikeusvaikutuksista oli ollut keskeisen tärkeää. Perustuslakivaliokuntakin on arvioinut palveluun tallentamista koskevat heräteviestit keskeiseksi velallisen oikeusturvan kannalta. Kantelijan lähettämistä kopioista näistä viesteistä ilmeni, että heräteviesti ei sisältänyt tietoa siitä, mikä viranomainen oli lähettänyt asiakirjan palveluun. Tekstiviesteistä ei myöskään ilmennyt, että lähettäjä oli Valtori. Tällöin, vaikka kantelija oli mahdollisesti saanutkin yleisen tiedon ulosoton liittymisestä palveluun, tämän tiedon yhdistäminen pitemmän ajan kuluttua yksilöimättömään heräteviestiin oli ongelmallista.

AOA katsoi kuitenkin, että hänellä ei ollut aihetta epäillä ulosoton viranomaisten menetelleen asiassa lainvastaisesti eikä kantelu Valtorinkaan osalta antanut aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai laiminlyöntiä. Koska Kansalaisen asiointitili -palvelu ei enää ollut käytössä vaan viestipalveluna toimii Suomi.fi-verkkopalvelun viestipalvelu, jota ylläpitää Väestörekisterikeskus (VRK), AOA katsoi aiheelliseksi selvittää uuden Viestit-palvelun toimintaa asianosaisten oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta. Tämä asia oli esillä AOA:n tarkastuksella vuonna 2018 VRK:hon. Saadun selvityksen mukaan heräteviestien sisällön määritteli palvelun käyttöön ottanut viranomainen. AOA korosti, että tällaisen uuden ja vielä suhteellisen tuntemattoman digitaalisen palvelun käyttäjältä vaaditaan merkittävästi aikaisempaa viranomaisasiointia omatoimisempaa käyttäytymistä. Sen vuoksi on erityisen tärkeää, että yhtäältä yleinen tiedotus ja sitoumuksen luonteen korostaminen VRK:n ja viranomaisten kotisivuilla sekä toisaalta yksilöille lähetettävien tiedonantojen toimitustapa ja sisältö täyttävät hallintolaissa ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetyt edellytykset. AOA totesi, että neuvotteluissa käyttäjätahojen kanssa tulisi kiinnittää huomiota näihin seikkoihin. Vaaleja koskevien ilmoitusten lähettämisessä Viestit-palvelun kautta tulee erityisesti harkita herätteen sisältöä tiedotuksen ohella (5803/2018*). AOA tulee tarkastuksilla tai muutoin sopivaksi katsomallaan tavalla selvittämään heräteviestien sisältöä erityisesti ulosotossa.

Omaisuuden realisointimenettely

AOA otti omana aloitteenaan tutkittavaksi kysymyksen alimman hyväksyttävän tarjouksen ilmoittamisesta internetissä toimitettavassa huutokauppamyynnissä. Selvitystä varten Valtakunnanvoudinvirasto kävi läpi kaikki ulosottovirastojen myynti-ilmoitukset yhdeltä päivältä kiinteistöjen ja asunto-osakkeiden osalta. Kiinteistöjen myynnit yhtä lukuun ottamatta toimitettiin internet-huutokauppana. Alin hyväksyttävä tarjous oli ilmaistu 27:ssä (48:sta) ilmoituksessa joko pelkkänä euromääränä tai sekä euromääränä että sanallisella selvityksellä. Osakehuoneistojen kaikki myynnit toimitettiin internet-huutokauppana. Vastaavat luvut asunto-osakkeiden osalta olivat 8 (19:stä).

AOA totesi, että Valtakunnanvoudinviraston selityksen perusteella internetin kautta järjestetyissä ulosottomiehen myynneissä ei aina ilmoiteta alinta hyväksyttävää tarjousta, vaikka se lähtökohtaisesti tulisi lain mukaan ilmoittaa. Saadun tiedon perusteella käytäntö ei siten näyttäisi aina vastaavan laissa säädettyä. Joissain tilanteissa alimman hyväksyttävän tarjouksen ilmoittamatta jättämiselle saattaa kuitenkin olla perusteltu syy. AOA esitti OM:n harkittavaksi, tulisiko ulosottokaarta muuttaa, mitä tulee alimman hyväksyttävän tarjouksen ilmoittamiseen ostajaehdokkaille (2095/2017).

Ostajaehdokkaat olivat tehneet ostotarjouksen ulosottomiehen toimittamassa vapaassa myynnissä. Ostotarjoukseen he olivat merkinneet ehtoja, joita ei ulosottomyynnissä voida käyttää. Tarjouksen hyväksymistä koskevassa päätöksessä ei ollut mainintaa ostotarjoukseen sisältyneistä ehdoista.

Ostajille ei myöskään ollut ennen tarjouksen hyväksymistä erikseen kerrottu siitä, ettei ulosottomyynnissä voida käyttää kysymyksessä ollutta ehtoa.

AOA Pölönen piti ostajaehdokkaiden oikeusturvan kannalta tärkeänä, että vapaissa virallismyynneissä viimeistään ennen tarjousten tekoa ilmoitetaan ostajaehdokkaille ulosottomyynneissä noudatettavat ehdot. Asianmukainen menettelytapa tässä tapauksessa olisi ollut, että ulosottoviranomainen olisi vielä erikseen varmistanut tarjouksen tekijöiltä ennen tarjouksen hyväksymistä, että he ovat tietoisia ulosottomyynnin ehdoista ja siitä, ettei ehdollista tarjousta ole mahdollista tehdä. Kihlakunnanvoudin menettely ostotarjouksen hyväksymisessä ei ole ollut ulosottokaaressa säädetyn ulosoton asianmukaisuusvaatimuksen mukainen (6498/2017).

Muu taloudellinen toiminta

Kantelussa oli kysymys kaupparekisterin sähköisen palvelun hinnoittelusta ja yhdenvertaisuudesta: sähköisesti ilmoitettujen tietojen käsittelymaksu muodostui paperilla tehtyä ilmoitusta kalliimmaksi.

AOA piti yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen kannalta ongelmallisena, että Patentti- ja rekisterihallituksessa (PRH) oli omaksuttu käytäntöjä, joissa suoritteen kokonaishinta muodostuu eri perusteen mukaiseksi riippuen siitä, missä muodossa ilmoitus jätetään. Kokonaishinnoittelu ei myöskään vastannut valtion maksuperustelain maksun määräytymisperustetta eli sitä, että suoritteen hinnan tulisi kaikissa tapauksissa vastata sen tuottamiskustannuksia. AOA:n mukaan PRH:n tulee kehittää ilmoitusmenettelyä siten, että suoritteiden maksut määräytyvät yhdenvertaisin perustein myös muussa kuin sähköisessä ilmoitusmenettelyssä (1113/2017*).

4.8.3 TARKASTUKSET

Tarkastuksilla ulosottovirastoissa, talous- ja velkaneuvonnan yksiköissä sekä kuntien ja kuntayhtymien taloushallinnossa käsitellään tyypillisesti näiden velkojien menettelyä erityisesti maksujen ja muiden saamisten perinnässä, mutta myös eräissä maksuunpanoon liittyvissä kysymyksissä.

Tarkastuksella Rovaniemen kaupungin talouspalveluissa AOA totesi laskutuksen, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen osalta, että asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutumiseksi menettelyn tulisi olla asianmukaisesti ohjeistettu siten, että se on kaikilla toimintasektoreilla yhtenäistä. AOA:n mukaan laskutusosoitteissa tulee olla joustavuutta siten, että ne voidaan pyynnöstä lähettää esimerkiksi asiakkaan asioita hoitavalle omaiselle. Erityisen tärkeää on, että pitkäaikaishoidon asiakkaille ei laskuja lähetetä sellaiseen osoitteeseen, mistä hän ei niitä voi tosiasiallisesti määräajassa saada tietoonsa ja maksaa. Laskutuksen oikeussuojakeinoista tulee ilmoittaa täsmällisesti laskutuksen yhteydessä. Tarkastuksella oli läsnä perintää kaupungin puolesta sopimuksen nojalla hoitavan perintäyhtiön edustaja. Tarkastuksella käytiin läpi ostopalvelusopimuksen ja yhtiön palvelunkuvauksen sisältöä. AOA kiinnitti huomiota turvakielto-osoitteen luovuttamista, kunnan velvollisuutta itse arvioida ulosottoperinnän aiheellisuutta ja lapsen itsemääräämisoikeuden huomioon ottamista koskeviin ehtoihin ja sisältöihin. Lisäksi kiinnitettiin huomiota salatun sähköpostiviestin käyttöön salassa pidettävän tiedon lähettämisessä (1195/2018*).

Lapin ulosottoviraston tarkastuksella AOA selvitti viraston edustajien käsityksiä ulosoton hallintouudistuksen vaikutuksista asiakaspalvelun saatavuuteen sekä uudistuksen vaikutuksista henkilöstön asemaan. AOA kiinnitti viraston huomiota alaikäisten velallisten sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen perintään, ulosmittauksen määrän rajoittamista ja vapaakuukausia koskevien päätösten sisältöön sekä salassa pidettäviä tietoja sisältävien sähköpostien lähettämiseen salattuna (977/2018).

4.9 Ulkomaalaisasiat

Ulkomaalaisasioiksi luetaan lähinnä ulkomaalaislakiin ja kansalaisuuslakiin liittyvät asiat. Kantelukohteina ovat useimmiten lupa- ja lausuntoviranomaiset, etenkin sisäministeriö (SM), Maahanmuuttovirasto, 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 esittelijäneuvos *Jari Pirjola*.

4.9.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Suomessa asui vuoden 2017 lopussa noin 250 000 ulkomaalaista, mikä on noin 4 % koko väestöstä.

Suomeen saapuneelle 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 toissijaisen suojelun perusteella. Kansainvälisen suojelun lisäksi on mahdollista saada oleskelulupa muulla perusteella, esimerkiksi työn tai opiskelujen vuoksi. Oleskelulupia myönnettiin kansainvälisen suojelun perusteella vuonna 2018 yhteensä 2 740.

Suomi vastaanottaa vuosittain myös YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n hyväksymiä kiintiöpakolaisia. Suomeen saapui kertomusvuonna 606 kiintiöpakolaista. Vuonna 2018 Suomesta haki turvapaikkaa 4 548 henkilöä. Näistä ensimmäisiä hakemuksia oli 2 409 ja uusintahakemuksia 2 139. Eniten turvapaikanhakijoita saapui Irakista, hakemuksia jätettiin 1 556. Venäjältä tulleet turvapaikanhakijat jättivät 494 turvapaikkahakemusta. Kolmanneksi suurin hakijaryhmä olivat somalialaiset turvapaikanhakijat. He jättivät 371 hakemusta. Vuonna 2017 turvapaikkaa haki 5 059 henkilöä.

Kertomusvuonna lakkautettiin useita aikuisille tarkoitettuja vastaanottokeskuksia, koska paikkojen tarve on vähentynyt. Vuoden 2018 lopussa oli toiminnassa 43 aikuisille ja perheille tarkoitettua vastaanottokeskusta sekä kuusi ilman huoltajaa saapuneille yksin tulleille alaikäisille tarkoitettua yksikköä. Vuonna 2018 lakkautettiin yhteensä viisi aikuisyksikköä ja kaksi alaikäisyksikköä.

Oulun vastaanottokeskuksen tiloja päätettiin kehittää niin, että osa tiloista on tarvittaessa mahdollista muuntaa säilöönottopaikoiksi. Ouluun oli aikaisemmin suunniteltu uutta säilöönottoyksikköä. Uusille säilöönottopaikoille oli ennakoitua vähemmän tarvetta, joten erillistä uutta yksikköä ei perustettu. Ouluun on kuitenkin mahdollista perustaa nopeasti noin 30 säilöönottopaikkaa. Maahanmuuttovirasto vastaa säilöönottoyksiköiden käytännön toiminnasta, valvonnasta ja ohjauksesta. Päätökset säilöönotosta tekee poliisi tai rajavartiolaitos.

Helsingin Metsälässä sijaitseva Helsingin säilöönottoyksikkö siirtyi 1.1.2018 osaksi Maahanmuuttovirastoa. Säilöönottoyksikkö siirtyi Maahanmuuttovirastolle Helsingin kaupungilta, joka oli vastannut ulkomaalaisten säilöönottotoiminnasta vuodesta 2002 lähtien. Helsingin säilöönottoyksikössä on 40 asiakaspaikkaa.

4.9.2 ULKOMAALAISLAIN MUUTOKSET

Ulkomaalaislakiin tehtiin vuonna 2018 eräitä muutoksia. Turvapaikanhakijoiden näkökulmasta tärkein muutos oli laki turvapaikkahakemusten maksimikäsittelyajoista. Ulkomaalaislain 98 a §:n mukaan 20.7.2018 tai sen jälkeen tehtyjen turvapaikkahakemusten käsittely saa kestää enintään kuusi

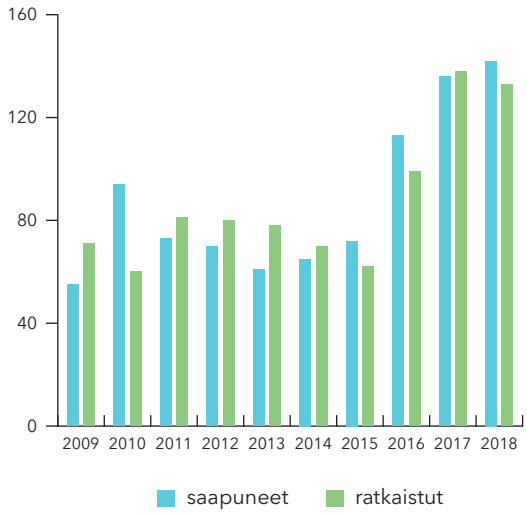
kuukautta. Käsittelyaika lasketaan siitä, kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty poliisille tai rajaviranomaisille.

Eräissä tapauksissa päätös turvapaikkahakemukseen voidaan tehdä myöhemmin. Päätös on tehtävä 15 kuukauden kuluessa, jos päätöstä ei voida jostakin seuraavista syistä tehdä 1 momentin mukaisessa määräajassa: 1) asiaan liittyy monimutkaisia tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin liittyviä kysymyksiä; 2) suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä hakee kansainvälistä suojelua samanaikaisesti, minkä vuoksi menettelyä on käytännössä erittäin vaikea saada päätökseen kuuden kuukauden määräajassa; 3) viivästys johtuu selvästi siitä, ettei hakija ole myötävaikuttanut hakemuksensa selvittämiseen. Päätös on tehtävä 18 kuukauden kuluessa, jos kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen asianmukaisen ja perustellun tutkinnan varmistaminen edellyttää pidempää tutkinta-aikaa.

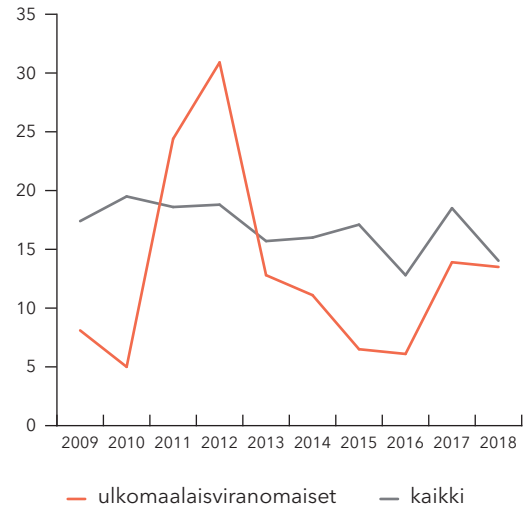
Euroopan Unionin tuomioistuin antoi huhtikuussa ratkaisun (C-550/16), joka selvensi käytännön perheenyhdistämismenettelyä. Päätöksen mukaan myönnettäessä oleskelulupa alaikäiselle pakolaisaseman saaneen perheenkokoajan perheenjäsenelle, perheenkokoajan tulee olla alle 18-vuotias turvapaikkahakemuksen jättäessään. Voimassa olevan lain mukaan perheenkokoajan tuli olla alaikäinen oleskelulupahakemuksen ratkaisuhetkellä. EU-tuomioistuimen ratkaisun johdosta ulkomaalaislakia koskeva muutosesitys on vireillä.

4.9.3 KANTELUASIAT

Kertomusvuonna saapui 142 ulkomaalaiskantelua ja niitä ratkaistiin 133. Vuonna 2017 saapui 136 ulkomaalaiskantelua ja niitä ratkaistiin 138. Ulkomaalaisasioiden osuus kaikista saapuneista ja ratkaistuista kanteluista on vaihdellut 1–3 %:n välillä. Osuus on pienempi kuin ulkomaalaisten osuus väestöstä. Vuoden 2015 poikkeuksellisen suuri turvapaikanhakijoiden määrä (yli 32 000) on johta-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2009–2018



Toimenpideprosentti vuosina 2009–2018

nut kanteluasioiden vuosittaisen määrän kaksinkertaistumiseen aikaisempiin vuosiin verrattuna.

Tyypillisiä ulkomaalaiskanteluita ovat tyytymättömyys viranomaisten kielteisiin oleskelulupa- tai turvapaikkapäätöksiin ja tyytymättömyys viranomaisten menettelyyn. Kanteluita aiheuttivat esimerkiksi viranomaisten pitkät käsittelyajat ja hyvän hallinnon vastaisiksi koetut menettelytavat.

OA antoi Maahanmuuttovirastolle kuusi huomautusta lainvastaisesta menettelystä. Viisi huomautusta (1751/2017 sekä 1544, 1674*, 2760 ja 3480/2018) liittyi ulkomaalaislaissa säädetyn perhesiteeseen perustuvan oleskelulupahakemuksen enimmäiskäsittelyajan ylittämiseen. Yhdessä asiassa (4730/2017) oli kysymys alaikäisen turvapaikanhakijan hyvän hallinnon ja lapsen edun vastaisesta turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

Vuoden aikana oli käsittelyssä lukuisia turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusten olosuhtei-ta tai hakijoiden kohtelua koskevia kanteluita. Muutamissa kanteluissa oli kysymys turvapaikanhakijoiden avustajien ja tukihenkilöiden roolista turvapaikkaprosessissa. Useissa kanteluissa arvosteltiin kielteisiä viisumiratkaisuja tai kielteisiä kansainvälisen suojelun tarpeeseen liittyviä päätöksiä. OA kiinnitti ratkaisuissaan useiden kantelijoiden huomiota siihen, että Maahanmuuttoviraston kansainvälistä suojelua koskeviin päätöksiin voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos se myöntää valitusluvan. OA ei voi vaikuttaa riippumattomien tuomioistuinten kansainvälisen suojelun tarpeeseen tekemiin ratkaisuihin. Oikeusasiamies ei voi myöskään puuttua toimivaltaisessa viranomaisessa vireillä olevan asian ratkaisuun.

Muutamissa kanteluissa arvosteltiin ulkomaalaisten säilöön ottamista tai poliisin suorittamaa maasta poistamista. Yhdessä kantelussa arvosteltiin sitä, että poliisi pani täytäntöön täytäntöönpanokelpoisen maasta poistamista koskevan ratkaisun, vaikka poliisi oli tietoinen uudesta hakijan avustajan tekemästä täytäntöönpanokieltohakemuksesta. OA katsoi, että asiassa ei ilmennyt lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, koska käännytyspäätös oli ollut käännytysajankohtana täytäntöönpanokelpoinen. Hallinto-oikeuden täytäntöönpanokielto asiassa oli annettu vasta täytäntöönpanon jälkeen. OA totesi, että poliisi olisi voinut menetellä tilanteessa toisinkin, mutta poliisin ei voitu katsoa ylittäneen asiassa harkintavaltaansa (4403/2017).

4.9.4 TARKASTUKSET

OA teki tarkastuksen Lahden vastaanottokeskuksen tehostetun tuen osastolle sekä Joutsenon säilöönottoyksikköön. Lahden vastaanottokeskuksen tehostetun tuen yksikkö on tarkoitettu aikuisille turvapaikanhakijoille, joilla on mielenterveys- tai päihdeongelmia. Joutsenon säilöönottoyksikön tarkastuksen yhteydessä tutustuttiin myös ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Oikeusasiamies teki tarkastuksen lisäksi Helsingin ulkomaalaispoliisiin.

Lahden tehostetun tuen yksikön tarkastuksen aikana kävi ilmi, että yksikössä työskentelee moniammatillinen työryhmä, johon kuuluu sairaanhoitaja, sosiaaliohjaaja ja psykiatrian erikoislääkäri, joka vierailee yksikössä kerran viikossa. Osastolla asuu turvapaikanhakijoita, joilla on ollut esimerkiksi pakomatkansa aikana traumaattisia kokemuksia. Tarkastuksen aikana kiinnitettiin huomiota siihen, että osastolla on ollut paljon tapauksia, joissa turvapaikanhakija on yrittänyt vahingoittaa itseään. Asiakirjojen perusteella oli vaikea saada käsitystä siitä, millä vakavuudella itsetuhoisuuteen on suhtauduttu ja millaisiin hoidollisiin tai kuntouksellisiin toimenpiteisiin on ryhdytty vastaavien tekojen ennaltaehkäisemiseksi (2925/2018*).

Lahden vastaanottoyksikkö ilmoitti tarkastuksen jälkeen mihin toimenpiteisiin oikeusasiamiehen tarkastushavainnot ovat antaneet aihetta.

Joutsenon säilöönottoyksikössä oli tarkastusajankohtana 67 paikkaa. Yksikön käyttöaste oli jo jonkin aikaa ollut matala, noin 50 %. Yhtenä syynä tähän oli se, että Irakiin ja Afganistaniin ei tarkastusajankohtana palautettu kielteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita. Tarkastuksen aikana haastateltiin kahtatoista säilöön otettua. Haastattelujen aikana ei noussut esiin väitteitä asukkaiden epäasianmukaisesta kohtelusta.

Tarkastuksen aikana kiinnitettiin huomiota erityisesti terveydenhuollon toteutumiseen. Tarkastusdelegaatiossa oli terveydenhuollon asiantuntijana mukana psykiatrian erikoislääkäri. Tarkastuksen yhteydessä todettiin, että tiedonvaihto vankiterveydenhuollon ja säilöönottoyksikön terveydenhuollon välillä oli parantunut. Edellisen tarkastuksen jälkeen säilössä oli otettu käyttöön myös terveydenhuollon tulohaastattelulomake. Oikeusasiamies piti tätä myönteisenä kehityksenä. Hän kiinnitti tarkastuksen jälkeen laaditussa pöytäkirjassa huomiota muun muassa säilöönottoyksikön eristystilojen olosuhteisiin sekä eristystilan saniteettitilojen valvontaan yksityisyyden suojan kannalta (5145/2018).

Helsingin ulkomaalaispoliisin tarkastuksella keskusteltiin ajankohtaisista poliisin ulkomaalaisasioihin liittyvistä tehtävistä ja haasteista. Oikeusasiamies tutustui muun muassa poliisin maasta poistamisen yhteydessä käyttämiin voimankäyttövälineisiin.

4.9.5 RATKAISUJA

Perhesiteeseen perustuvan oleskelulupahakemuksen käsittely viivästyi

OA antoi Maahanmuuttovirastolle huomautuksen oleskelulupahakemuksen käsittelyn viivästymisestä. Perhesiteeseen perustuvan oleskelulupahakemuksen käsittely kesti noin vuoden ja viisi kuukautta, vaikka ulkomaalaislain mukaan oleskelulupahakemus tulisi ratkaista yhdeksän kuukauden määräajassa.

OA totesi, että ulkomaalaislain mukaan perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta koskeva päätös on annettava hakijalle tiedoksi viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Poikkeuksellisissa olosuhteissa päätös voidaan antaa tiedoksi myöhemmin. 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.

Maahanmuuttovirasto katsoi selvityksessään, että hakemuksen käsittely oli vaatinut tavanomaisesta poikkeavia selvityksiä ja vaatinut enemmän työtä. OA:n mielestä Maahanmuuttoviraston toimenpiteet eivät olleet tavanomaisesta poikkeavia tai erityisen vaikeita selvitystoimenpiteitä vaan kysymyksessä oli perhesidehakemuksen käsittelyyn kuuluvia tavallisia toimenpiteitä. Osa viivästyksestä johtui myös siitä, että tarvittavia selvityksiä ei ollut hankittu käsittelyn alussa, vaan vasta noin vuoden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Asian käsittelyä oli viivästyttänyt myös se, että hakemus oli yli neljä kuukautta Raaseporin poliisiasemalla, ennen kuin se siirrettiin Maahanmuuttovirastoon.

OA totesi, että käsittelyn kestoa arvioitaessa oli otettava huomioon myös asian merkitys perheenyhdistämistä hakevalle ja perheenkokoajalle. Perhe-elämän suoja on tunnustettu useissa ihmisoikeussopimuksissa. Maahanmuuttoviraston tehtävänä oli huolehtia siitä, että sillä on käytössään ammattitaitoista henkilökuntaa riittävästi ja että se voi tehdä hakemuksiin päätökset lain edellyttämässä määräajassa. OA katsoi, ettei kantelua koskevan hakemuksen käsittelyssä ollut tullut esille sellaisia poikkeuksellisia olosuhteita, jotka olisivat hyväksyttäviä syitä laissa säädetyn käsittelyajan ylittymiselle (1751/2017).

Alaikäisen turvapaikanhakijan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ei käsitelty kiireellisesti

OA antoi Maahanmuuttovirastolle huomautuksen turvapaikkahakemuksen käsittelyn viivästymisestä. Alaikäisen turvapaikanhakijan hakemuksen käsittely kesti 21 kuukautta, vaikka ulkomaalaislain mukaan alaikäistä lasta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisesti.

OA totesi, että perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyä ilman aiheetonta viivytystä. Lapsia koskevat hakemukset tulee ulkomaalaislain mukaan käsitellä kiireellisesti. Se,

että nyt kyseessä oleva hakija odotti ensimmäistä puhuttelua noin kymmenen kuukautta, ei OA:n mielestä ollut hakemuksen kiireellistä käsittelyä. Asiassa ei ollut ilmennyt riittäviä perusteita sille, miksi turvapaikkahakemuksen käsittely kesti noin 21 kuukautta. OA kiinnitti Maahanmuuttoviraston huomiota myös siihen, että ulkomaalaislain mukaan asiat on valmisteltava ja ratkaistava samalla kertaa, jollei yhdessä käsittelemisestä aiheudu haitallista viivytystä. Tässä asiassa asioiden käsittely yhdessä oli OA:n mukaan merkittävästi viivyttänyt asian käsittelyä. OA totesi, että hakemuksen käsittely ei ollut edennyt Maahanmuuttovirastossa ilman aiheetonta viivästystä eikä ulkomaalaislain velvoite alaikäisten asioiden kiireellisestä käsittelystä ja lapsen edun huomioimisesta ollut toteutunut (4730/2017).

Työntekijän jatko-oleskeluluvan viivästyminen

OA antoi Maahanmuuttovirastolle huomautuksen työntekijän oleskelulupahakemuksen käsittelyn viivästymisestä. Asia olisi lain mukaan tullut ratkaista neljässä kuukaudessa, mutta Maahanmuuttovirasto teki ratkaisun vasta 11 kuukauden kuluttua, jolloin hakijalle ilmoitettiin, että asiassa olisi tullut hakea jatko-oleskeluluvan sijasta uutta työperusteista oleskelulupaa.

OA totesi, että lain mukaan viranomaisen on tehtävä päätös työntekijän oleskelulupaa tai muuta oleskelulupaa ansiotyötä varten koskevaan hakemukseen viimeistään neljän kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on vastaanottanut asianmukaisesti täytetyn hakemuksen liitteineen. Pidempi käsittelyaika on mahdollinen poikkeuksellisissa olosuhteissa, jotka liittyvät hakemuksen tutkinnan monimutkaisuuteen. Jos toimivaltainen viranomainen joutuu pyytämään tai hankkimaan asiassa lisäselvitystä, käsittelyajan kuluminen keskeytyy, kunnes tarvittavat selvitykset on saatu. Nyt kyseessä olevassa asiassa hakemuksen käsittelyyn ei OA:n mielestä liittynyt pitemmän käsittelyajan oikeuttavia poikkeuksellisia olosuhteita.

OA katsoi, että kantelijaa olisi tullut neuvoa, kuinka hänen tulee menetellä oleskelulupa-asiassaan. Tässä tapauksessa hänen olisi Maahanmuuttoviraston mukaan tullut poistua maasta ja hakea oleskelulupaa. Häntä ei kuitenkaan ollut neuvottu tekemään näin (2760/2018).

Maahanmuuttovirasto ei voi kieltäytyä vastaamasta sähköpostiviesteihin

OA arvioi Maahanmuuttoviraston menettelyä, kun se oli ilmoittanut verkkosivuillaan, ettei se vastaa sähköpostitiedusteluihin.

OA totesi, että hallintolain mukaisen vastaamisvelvollisuuden kannalta ei ole eroa siinä, onko tiedustelu tullut kirjepostina vai sähköisesti, vaan näitä yhteydenottoja tulee käsitellä tasapuolisesti. Vastaamisen tapa (kirjallisesti/suullisesti) jää kuitenkin viranomaisen harkintaan. Hallintolaissa ja julkisuuslaissa on erikseen asetettu viranomaisille velvollisuus yhtäältä vastata tiedusteluihin ja toisaalta tiedottaa toiminnastaan. Kyse on erillisistä velvoitteista. Siten tiedusteluihin ei voida jättää vastaamatta siksi, että tiedottaminen olisi laaja-alaista. Sinänsä laaja tiedottaminen voi vähentää tarvetta vastata tiedusteluihin. Maahanmuuttoviraston tapaa tiedottaa toiminnastaan OA piti sinänsä hyvänä. Asiakkaalle on kuitenkin hallintolain mukaan annettava tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Asianosaiselle puolestaan on esitettävä tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Laki mahdollistaa huomion kiinnittämisen neuvonnan tarpeeseen, kun taas tiedusteluihin vastaamisessa tällaista tarvearvioinnin mahdollisuutta ei ole.

OA piti ymmärrettävänä, jos viranomainen joutuu tilapäisesti tehostamaan varsinaista ratkaisutoimintaansa asettamalla sen etusijalle tiedusteluihin vastaamiseen nähden. Palveluperiaate ja yleinen erilaisiin tiedusteluihin vastaamisvelvoite samoin kuin erityinen vastaamisvelvoite asianosaiseen nähden ovat kuitenkin tasa-arvoisia hyvän hallinnon perusteita ja velvoitteita, eikä jonkin ulottuvuuden korostamisella voida sivuuttaa muita. Siten viranomaiselle lähetettyyn yleistiedusteluun ei voida lähettää vastauksena ilmoitusta siitä, että asiakkaan tulee itse etsiä tietoa viranomaisen

muista lähteistä tai ottaa yhteyttä uudelleen puhelimitse. Vireillä olevaa asiaa koskeviin asianosaisen tiedusteluihin ei OA:n mukaan voida jättää vastaamatta millään perusteella. Arvioitaessa kirjallisen vastauksen antamista sähköpostitse on kuitenkin otettava huomioon tietosuojanäkökulma eli se, millaisia tietoja viranomainen voi avoimessa verkossa lähettää. OA saattoi käsityksensä Maahanmuuttoviraston tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan toimenpiteistään (4617/2017*).

Maahanmuuttovirasto ilmoitti tehostavansa sähköpostiviesteihin vastaamista uudella toimintamallilla, jonka tavoitteena on parantaa asiakaspalvelua ja tehdä viesteihin vastaamisesta tehokkaampaa. Jatkossa virasto vastaa sähköpostitse tulleeseen tiedusteluun aina, jos viestissä on kysymys tai muu sen kaltainen toimeksianto, joka edellyttää reagointia. Myös niihin viesteihin, joissa ei ole kysymystä tai muuta toimeksiantoa, asiakas saa automaattivastauksen. Asia ei edellyttänyt OA:n jatkotoimenpiteitä.

Kaksoiskansalaisen erilainen kohtelu oli hyväksyttävää

Kantelija pyysi tutkimaan Suomen Moskovan-suurlähetystön ja ulkoministeriön menettelyä valittaessa korkeakouluharjoittelijaa suurlähetystöön. Kantelijan mukaan hänen valintansa epääminen kaksoiskansalaisuuden perusteella oli syrjintää.

OA totesi, että yhdenvertaisuuslain mukaan ketään ei saa syrjiä muun muassa kansalaisuuden vuoksi. Työsuhteeseen ottamisessa kiellettyä syrjintää ei kuitenkaan ole esimerkiksi kansalaisuuteen liittyvä erilainen kohtelu, jos työnantaja esittää erilaiselle kohtelulle laissa säädetyn oikeuttamisperusteen. Lähtökohta on, että kiellettyihin syrjintäperusteisiin perustuva erilainen kohtelu on oikeutettua vain työtehtävien laatua ja niiden suorittamista koskevilla todellisilla ja ratkaisevilla perusteilla, minkä lisäksi kohtelun on oltava oikeasuhtaista oikeutettuun tavoitteeseen pääsemiseksi.

Syynä kantelijan valitsematta jättämiselle olivat olleet ne tosiasialliset rajoitteet, jotka kantelijan Venäjän kansalaisuudesta olisivat Suomen Moskovan-suurlähetystöstä riippumattomista syistä aiheutuneet asianomaisen täytettävänä olevan tehtävän hoitamiselle lähetystössä. Suurlähetystö ei olisi voinut rekisteröidä Venäjän kansalaista korkeakouluharjoittelijana Venäjän ulkoministeriöön, mikä taas olisi ollut harjoitteluun liittyvien työtehtävien suorittamisen edellytys lähetystössä. Harjoittelu ei siten olisi vastannut sisällöltään edustuston tarpeita työnantajana. Lisäksi OA:n saamassa selvityksessä oli viitattu siihen, että Venäjän kansalaisen työskentelyyn suurlähetystössä sisältyi muita sekä henkilön omaan, että edustuston turvallisuuteen liittyviä seikkoja. OA:lla ei ollut perusteita epäillä ministeriön selvitystä näiltäkään osin.

Kantelijan erilainen kohtelu hänen kansalaisuutensa perusteella oli siten laissa edellytetyllä tavalla kytkeytynyt nimenomaan tehtävien laatuun ja niiden suorittamista koskeviin todellisiin ja ratkaiseviin vaatimuksiin. Kun Venäjän kansalaisuus olisi muodostunut rekisteröinnin ja siten tehtävien hoitamisen esteeksi, tässä tilanteessa kansalaisuuteen perustuva erilainen kohtelu ei ollut myöskään vastoin vaatimusta oikeasuhtaisuudesta oikeutettuun tavoitteeseen pääsemiseksi. OA:n johtopäätös oli, että lähetystöllä oli ollut lakiin nojautuva oikeuttamisperuste kantelijan erilaiseen kohteluun työhönotossa kansalaisuuden perusteella.

Hyvän hallinnon näkökulmasta lähetystön olisi kuitenkin tullut oma-aloitteisesti selvittää jo esikysymyksenä, onko kantelijan työhön ottamiselle olemassa jokin jo ennalta lähetystön tiedossa oleva yleinen tehtävän hoitamisen näkökulmasta ratkaiseva este. Kun näin ei nyt ollut tapahtunut vaan valintamenettely oli keskeytetty vasta sen jatkuttua – sinänsä lyhyen ajan sisällä – varsin pitkälle, menettely ei ollut hyvän hallinnon mukainen. Lisäksi valinnan epäämisen perusteet olisi kantelijan pyynnöstä tullut ilmoittaa hänelle myös kirjallisesti.

OA saattoi käsityksensä Suomen Moskovan-suurlähetystön ja ulkoministeriön tietoon (1668/2017).

4.10 Sosiaalihuolto

Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Sosiaalihuoltoa koskevassa laillisuusvalvonnassa on kysymys erityisesti näiden perusoikeuksien toteutumisesta.

Sosiaalihuollon asiaryhmään kuuluu vammaispalveluihin, toimeentulotukeen, vanhusten palveluihin ja lapsen oikeuksiin, erityisesti lastensuojelulain tulkintaan ja soveltamiseen liittyviä asioita. Muut sosiaalihuollon alaan kuuluvat asiat koskivat muun muassa omaishoitoa, päihdehuoltoa sekä sosiaalihuoltolain mukaisia palveluja, kuten asumis- ja laitospalveluja.

Hyvään hallintoon liittyvissä ratkaisuissa aiheina olivat julkisuusperiaatteen toteutuminen, salassa pidettävien asioiden käsittely ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen asioiden käsittelyssä sekä viranomaiselle kuuluvan neuvonta- ja selvitysvelvollisuuden toteutuminen.

Sosiaalihuoltoa koskevien asioiden ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Tapio Räty*. Sosiaalihuoltoa koskevia asioita esittelivät myös vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit *Pirkko Äijälä-Roudasmaa* ja *Riikka Jackson*.

Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevissa asioissa ratkaisijana toimi OA *Petri Jääskeläinen* ja toimeentulotukea koskevien kanteluiden ratkaisijana AOA *Pasi Pölönen*.

4.10.1 LAILLISUUSVALVONTA

Sosiaalihuollon kanteluita tuli vireille 1 101 (1 459 vuonna 2017). Kanteluja ratkaistiin 1 008 (1 369 vuonna 2017). Toimenpideratkaisuja oli 164 (16,3 %).

Lastensuojelua koskevia kanteluja ratkaistiin 162, vammaispalvelua koskevia kanteluita 81 ja 13 vanhustenhuoltoon liittyvää kantelua. Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemaa toimeentulotukea koskevia kanteluita ratkaistiin 413 ja kunnan toimeentulotukea koskevia kanteluja 44.

Sosiaalihuollon asiaryhmä on ollut useana vuonna suurin asiaryhmä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Kantelujen määrä on edelleen kasvanut. Kanteluista on lisäksi havaittavissa, että palveluiden käyttäjät ovat usein tietoisia oikeuksistaan ja viranomaisen velvollisuuksista. Toisaalta sosiaalihuollon asiakkaat saattavat turvautua kanteluun silloinkin, kun heidän tulisi ensisijaisesti käyttää lainmukaisia muutoksenhakukeinoja.

Toimenpideratkaisuissa kiinnitettiin huomiota viranomaisen tai muun valvottavan virheelliseen menettelyyn ja ohjattiin valvottavaa viranomaista hyvään ja lainmukaiseen menettelyyn. Usein valvottavat olivat ryhtyneet korjaaviin toimenpiteisiin jo AOA:n selvityspyynnön tai muun yhteydenoton perusteella.

Vanhusten oikeuksien valvonnassa AOA kiinnitti huomiota kotiin annettavien palvelujen laatuun, kotihoidon valvonnan järjestelyihin ja siihen, miten kunnat ovat huolehtineet palveluja koskevasta päätöksenteosta, ohjeistuksesta ja tiedotuksesta. Tarkastuksia on tehty erityisesti tehostettuihin asumispalveluihin. Ratkaisuissa ja tarkastuksilla on arvioitu erityisesti ihmisarvoisen vanhuuden turvaa, iäkkäille ihmisille kuuluvaa itsemääräämisoikeutta ja miten vanhusten osallisuutta on tuettu ja edistetty.

Lasten oikeuksien valvonta painottui kertomusvuonna sijaishuollon järjestämisen, rajoi-

tustoimenpiteiden käytön sekä niitä koskevaan lainmukaisen menettelyn valvontaan. Tässä tarkoituksessa tehtiin lastensuojelulaitoksiin useita ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia. Tarkastuksilla kuultiin kahden kesken yli sataa lasta heidän kokemuksistaan ja kohtelustaan. Tarkastuksilla arvioitiin, tuntevatko sijoitetut lapset oikeutensa ja toteutuuko sijoitettujen lasten oikeus tavata sosiaalityöntekijäänsä. Tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota myös sijoitettujen lasten terveydenhuollon palvelujen ja opetuksen järjestämiseen.

Vammaispalveluja koskevat kantelut liittyivät erityisesti kuljetuspalvelujen, henkilökohtaisen avun ja palveluasumisen järjestämiseen sekä vammaispalveluasioiden käsittelyyn kunnassa. Ratkaisuissa kiinnitettiin erityistä huomiota viivytyksettömään päätöksentekoon ja velvollisuuteen laatia palvelusuunnitelma. Kanteluratkaisuissa arvioitiin myös kunnan menettelyä yhteydenottoihin ja muistutukseen vastaamisessa. Kehitysvammaisia henkilöitä koskevissa kanteluissa oli kysymys heidän kohtelustaan, rajoitustoimenpiteiden käytöstä, palvelujen laadusta sekä erityishuolto-ohjelman laatimisesta.

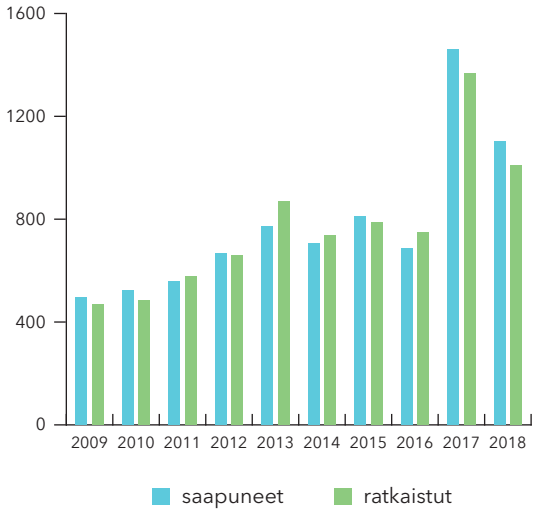
Lapsen oikeuksia on käsitelty jaksossa 4.12, vammaisuuteen liittyviä sosiaalihuollon ratkaisuja jaksossa 3.4 ja vanhustenhuoltoon liittyviä ratkaisuja jaksossa 4.13.

4.10.2 TARKASTUKSET

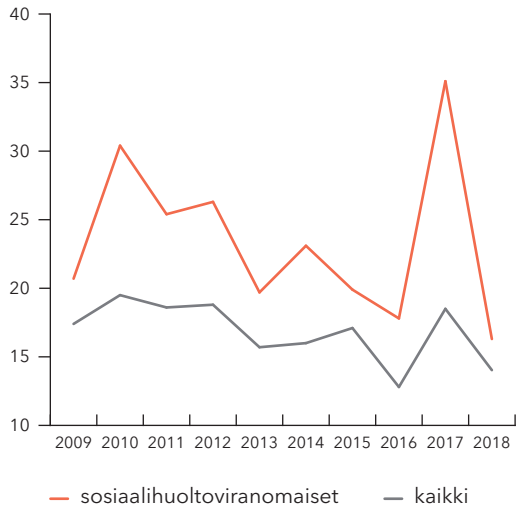
Tarkastuksia tehtiin sosiaalihuollossa yhteensä 33. Lastensuojelutarkastuksia oli 10, vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyviä tarkastuksia 10, vanhustenhuollon tarkastuksia 10, päihdehuollon tarkastuksia 3 ja muita tarkastuksia 2 (ks. liite 6).

Tarkastukset tehtiin ennalta ilmoittamatta. Tarkastuksia tehtiin myös ns. epämukavina aikoina virka-ajan ulkopuolella.

Lastensuojelutarkastukset olivat osin laajoja kaksi päivää kestäviä: Vuorelan koulukoti, Pohjolakoti, Sutelakoti ja Ojantakanen. Tarkastuksilla pyrittiin keskustelemaan mahdollisimman kattavasti laitoksiin sijoitettujen lasten kanssa sekä tutustuttiin lapsista laadittuihin rajoitus- ja päivittäismerkintöihin.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2009–2018



Toimenpideprosentti vuosina 2009–2018

4.10.3 RATKAISUJA

Tietopyynnön käsittely sosiaalitoimessa

Kantelija pyysi sosiaalitoimelta huollossaan olevaa lasta koskevia lastensuojeluasiakirjoja. Asiakirjapyyntö oli toimitettu kaupungin kirjaamoon joulukuussa. Kun kantelijan tietopyyntöön ei vastattu, kantelijan asiamies tiedusteli ja kiirehti asian käsittelyä helmikuussa ja toistamiseen maaliskuussa. Kiirehtimispyynnössä pyydettiin tekemään perusteltu ja muutoksenhakukelpoinen päätös tietojen antamisesta, mikäli asiakirjoja ei toimiteta.

AOA totesi, että viranomaisen on järjestettävä asiakirjahallintonsa siten, että se pystyy seuraamaan riittävän huolellisesti ja tarkasti sille lähetettyjen asiakirjojen liikkumista viranomaisessa ja tällä tavoin valvomaan sitä, että sille osoitettuihin kirjeisiin, tiedusteluihin ja hakemuksiin tai muutoksenhakuihin voidaan vastata ilman aiheetonta viivästystä. Viivytyksettömän käsittelyn vaatimus koskee kaikkia asian käsittelyn vaiheita; hakemuksen käsittelyä, päätöksen tai muun ratkaisun tekoa ja päätöksen tai muun ratkaisun täytäntöönpanoa. Viranomaistoiminnassa ratkaisutoiminnan joutuisuus on yksilön oikeusturvan kannalta erityisen tärkeää. Viranomaisen tulee tämän takia huolehtia siitä, että päätöksenteossa tai muussa ratkaisutoiminnassa noudatetaan asianomaisia säännöksiä ja että hakijalla on mahdollisuus käyttää laissa säädettyjä oikeusturvakeinoja.

Henkilötietolaissa on korostettu tarkastusoikeuden käytön henkilökohtaisuutta siten, että tietojen tarkastamista koskeva pyyntö on esitettävä rekisterinpitäjälle omakätisesti allekirjoitetussa tai sitä vastaavalla tavalla varmennetussa asiakirjassa tai henkilökohtaisesti rekisterinpitäjän luona. Tällä on haluttu estää erilaisia toimeksiantoja käyttämällä tapahtuva tarkastusoikeuden toteuttaminen. Julkisuuslakiin ei sisälly edellä kuvattuja edellytyksiä tietopyynnön esittämiselle.

Kantelija oli viitannut tietopyynnössään julkisuuslain 11 §:n säännökseen, jossa on säädetty asianosaisen oikeudesta saada tietoa asiakirjasta. Kantelijan toimittamasta tietopyyntöasiakirjasta ei millään tavoin ilmennyt, että kysymys olisi ollut henkilötietolain mukaisesta tarkastusoikeuden käyttämisestä. Kantelijan asiamies oli useaan eri otteeseen kiirehtinyt asian käsittelyä ja ilmoittanut, että mikäli tietoja ei anneta, tulisi asiassa tehdä muutoksenhakukelpoinen päätös. Asiassa olisi pitänyt toimia julkisuuslain mukaisella tavalla: joko antaa pyydetyt asiakirjat tai tehdä asiassa julkisuuslain mukainen päätös, josta kantelijalla olisi ollut mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuteen.

Sosiaalitoimi oli viivytellyt asian käsittelyssä. Tämän lisäksi sosiaalitoimen olisi joka tapauksessa tullut pyytää kantelijan asiamieheltä selvitystä siitä, millä tavoin tietopyyntöä olisi tullut käsitellä (2657/2017*).

Lautakunnan päätösten virheelliset valitusosoitukset

Kaupungilla ja sen sosiaalitoimella oli ollut käytössään virheellinen valitusosoitus, jonka mukaan oikeudenkäyntimaksua ei perittäisi esimerkiksi verotusta ja julkisia maksuja koskevissa asioissa. Kaupunki oli selvityspyynnön saatuaan korjannut valitusosoituksiaan.

AOA:n sijaisen mielestä valitusosoituksen maininnat oikeudenkäyntimaksuista saattavat vaikuttaa siihen, mihin lopputulokseen asiakas päätyy arvioidessaan viranomaisen tekemän ratkaisun tai päätöksen oikeellisuutta sekä valituksen tekemisen mahdollisuutta. Siksi viranomaisen on varmistuttava siitä, että sen käyttämät lomakkeet ja päätöspohjat, joilla puututaan asiakkaan oikeuksiin tai velvollisuuksiin tai joiden perusteella asiakas saa oikeuksiaan toteutettua, ovat virheettömiä, selkeitä ja asiakkaalle ymmärrettäviä (2166/2018).

Vahingonkorvauslomakkeen harhaanjohtava vakioteksti

Kaupungin Vahinkoilmoitus ja korvaushakemus -lomakkeessa oli allekirjoituksen yllä seuraava sitoumusteksti: ”Sitoudun olemaan esittämättä tässä asiassa kaupunkia kohtaan muita vaatimuksia kuin tässä lomakkeessa on ilmoitettu”.

Hyvään hallintoon kuuluu se, että viranomaisten vakiolomakkeet ja tiedotteet ovat selkeitä ja

täsmällisiä. Lomakkeiden käyttö ei saa johtaa asiakkaan etuuksien menetykseen tai oikeusturvan kaventumiseen sen johdosta, että lomakkeiden tulkinnasta saattaa syntyä asiakkaiden keskuudessa väärinkäsityksiä tai epätietoisuutta.

Viranomainen vastaa siitä, että sen antamat neuvot, ohjeet ja sen käyttämät vakiolomakkeet ovat viranomaisen hallinnonalalla oikeita. Asiakkaalla on oikeus luottaa viranomaisen antamaan selvitykseen ja tietoihin, jotka sisältyvät viranomaisen käyttämiin asiakkaille tarkoitettuihin vakiolomakkeisiin. Tämän takia viranomaisen on kiinnitettävä erityistä huomioita antamansa tiedon ja laatimiensa lomakkeiden ymmärrettävyyteen, selkeyteen ja saavutettavuuteen.

AOA totesi, että sosiaali- ja terveystoimialan käyttämä vahingonkorvaushakemuslomake oli ilmaisultaan harhaanjohtava siten, että asiakas voi perustellusti saada sen käsityksen, että hän luopuu joistakin oikeuksistaan allekirjoittamalla lomakkeen (3778/2017*).

Omaishoidon tukea koskevien ohjeiden valmistelu

Kunnan harkinnassa on se, millä tavoin kunnallisia soveltamisohjeita laaditaan. Soveltamisohjeiden tarkoituksena on ensisijaisesti turvata yhdenmukainen käytäntö kunnassa. Se, päätetäänkö ohjeista ja niiden sisällöstä virastotasolla vai päättäkö asiasta mahdollisesti monijäseninen sosiaalihuollosta vastaava toimielin, on kunnan viranomaisen harkintavaltaan kuuluva asia.

Kun soveltamisohjeet vaikuttavat hyvin laajaan joukkoon asiakkaita, jotka usein ovat haavoittuvassa asemassa olevia palveluntarvitsijoita ja saajia, on asianmukaista, että palveluiden käyttäjät mahdollisimman laajasti otetaan ohjeiden valmisteluun mukaan. Tällaisella menettelyllä turvataan sosiaalihuollon hyvää laatua ja vältetään palveluiden ja tuen järjestämisessä mahdollisesti syntyviä väliinputoamisia tai edun menetyksiä.

Kunnalliset soveltamisohjeet on laadittava sillä tavoin, että ne eivät poikkea lain määräyksistä.

Omaishoidon tuki on kunnan lakisääteinen tehtävä, jonka järjestämisestä kunnan tulee huolehtia kunnan talousarvioissa omaishoidon tukeen varattujen määrärahojen puitteissa. Kunnan sosiaalitoimi tai kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin voi vahvistaa omaishoidon tuen myöntämisperusteet omaishoidon tukea koskevien säännösten sallimissa rajoissa. Tuen myöntämiseen liittyvät ehdot eivät kuitenkaan saa olla omaishoidon tuesta annetun lain vastaisia. Vaikka kunnan vahvistama ohje palvelun järjestämisessä tai tuen myöntämisessä noudatettavista periaatteista ohjaa päätöksentekoa yksittäistapauksissa hakijan yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi, ei pelkästään kunnan vahvistamalla ohjeella voida rajoittaa henkilön oikeutta palveluun tai taloudelliseen tukitoimeen. Toimivaltaisen viranhaltijan tulee aina palveluista tai tuesta päättäessään tutkia, täyttääkö hakija laissa säädetyt edellytykset haetun palvelun tai tukitoimen saamiselle ja onko henkilön avun ja hoidontarve kokonaisuutena arvioiden sellainen, että hakijalle voidaan myöntää tukitoimi varatun määrärahan sallimissa rajoissa. Hakijan tilannetta on arvioitava myös suhteessa muihin palvelua ja tukitoimea hakeneisiin. (2484/2017).

Puutteita kuntien ohjauksessa kuntouttavaan työtoimintaan

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukaan asiakkaan aktivointisuunnitelmaan tulee sisältyä kuntouttava työtoiminta, jos TE-toimisto, kunta ja henkilö yhdessä arvioivat, että henkilö ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön.

Kanteluissa kuntia arvosteltiin muun muassa siitä, että työtön oli vastoin palvelutarvetta velvoitettu osallistumaan kuntouttavaan työtoimintaan työttömyysetuuden menettämisen uhalla. Osa kunnista perusteli kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamista muun ohella sillä, että kunta maksaa osan pitkään työmarkkinatukea saaneiden työttömyyden aikaisesta työmarkkinatuesta. Kanteluissa arvosteltiin myös kuntouttavan työtoiminnan sisältöä.

AOA katsoi, että sopivien julkisten työvoimapalvelujen puute ei ole riittävä peruste ohjata henkilöä kuntouttavaan työtoimintaan. Myöskään se seikka, että työttömyys tai työmarkkinatuen mak-

saminen on jatkunut pitkään, ei oikeuta päättelemään, että henkilöllä olisi työ- ja toimintakyvyn asettamia rajoituksia. Henkilön velvoittaminen osallistumaan kuntouttavaan työtoimintaan työttömyysetuuden menettämisen uhalla vastoin palvelutarvetta on hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden vastaista. AOA kiinnitti huomiota myös siihen, että aktivointisuunnitelmiin ei oltu kirjattu kaikkia lain edellyttämiä asioita (5424/2017* ja 274/2018*).

Toimeentulotuki

Perustoimeentulotuki siirrettiin vuoden 2017 alusta kunnilta Kansaneläkelaitoksen (Kela) järjestettäväksi. Toimeentulotukilain mukaan kunnan järjestettävänä on edelleen täydentävä toimeentulotuki ja ehkäisevä tuki.

Kertomusvuonna Kelan perustoimeentulotukea saavien henkilöiden ja kotitalouksien määrä nousi, mutta kokonaismenot laskivat. Menot olivat yhteensä 716 miljoonaa euroa (722 miljoonaa edellisvuonna). Perustoimeentulotuen saajien määrä nousi 408 000 henkilöön (402 000), josta kotitalouksia oli 281 000 (277 000).

Kela teki lähes 2 miljoonaa perustoimeentulotukipäätöstä, lähes 12 % enemmän kuin edellisvuonna. Toimeentulotukilain mukaisessa määräajassa päätöksiä tehtiin 97,2 % tapauksista (87,7 % vuonna 2017). Toimeentulotukiasioita käsittelevä Kelan oikaisuvaatimuskeskus oli huomattavan työllistynyt: se ratkaisi 21 819 oikaisuvaatimusta (edellisvuonna 12 729). Kelan oikaisuvaatimuskeskuksen päätöksistä valitettiin edelleen hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen 544 tapauksessa (334).

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan tuli vireille 482 toimeentulotukikantelua. Kantelumäärät olivat huomattavan suuria, vaikka jäivät jälkeen vuoden 2017 ennätysmäisestä kantelusumasta (775 kantelua Kelasta ja 82 kantelua kunnista). Tätä ennen oikeusasiamiehelle saapuneiden toimeentulotukikanteluiden määrä oli ollut vakiintuneesti vain noin 150–200 vuodessa. Kertomusvuonna toimeentulotukikanteluja ratkaistiin 457; toimenpideratkaisuja niistä oli 77 (16,8 %).

Kanteluissa Kelaa arvosteltiin muun muassa siitä, ettei se ollut käsitellyt hakemuksia kokonaisuudessaan, huolimattomuudesta hakemusten käsittelyssä sekä sitä, ettei hakijan yksilöllisiä olosuhteita ollut huomioitu. Kanteluissa arvosteltiin myös Kelan asiakaspalvelua ja puhelinpalvelun ruuhkautumista. Myös Kelan menettelyä oikaisuvaatimusten käsittelyssä ja oikaisuvaatimuskeskuksen pitkiä käsittelyaikoja arvosteltiin. Kanteluiden aiheena oli myös Kelan menettely maksusitoumusten myöntämisessä lääkkeisiin ja terveydenhuoltomenoihin, maksusitoumusten voimassaolo ja kokemus siitä, että toimeentulotukiasiakkaita oli ”palloteltu” Kelan ja kunnan välillä.

Kertomusvuoden ratkaisuissa Kelan huomiota kiinnitettiin muun muassa siihen, että Kelan ja kunnan välisiä yhteistyövelvoitteita ei ollut otettu riittävällä tavalla huomioon. Perustoimeentulotuen ja täydentävän toimeentulotuen erot ja rajapinnat eivät ole aina olleet selkeitä Kelan eikä myöskään kunnan työntekijöille.

Esille tuli tilanteita, joissa asiakkaat olivat joutuneet toimittamaan uudestaan jo toimittamiaan selvityksiä. Toimenpideratkaisut koskivat esimerkiksi myös päätöksiin liittyvien normilaskelmien puutteellisuutta tai puutteita yksilöllisessä harkinnassa. Päätöksenteon virheiden korjaaminen edellyttää päätösten muuttamista, mikä puolestaan on kuormittanut Kelan oikaisuvaatimuskeskusta. Virheiden korjaaminen on edellyttänyt myös asiakkaiden aktiivisuutta ja valppautta.

Lääkehoidon jatkuvuus ja terveyspalveluiden yhdenvertainen saavutettavuus

Useissa kanteluissa Kelaa arvosteltiin siitä, ettei se ollut myöntänyt toimeentulotukea lääkärin määräämiin lääkkeisiin tai muihin lääkärin määräyksiin perustuviin terveydenhuoltomenoihin.

Kela muutti syksyllä 2017 käytäntöään toimeentulotuen myöntämisessä terveydenhuoltomenoihin. Toimeentulotukiasiakkaiden mahdollisuudet saada hoitavan lääkärin heille määräämiä lääkkeitä kaventuivat ja joissain tapauksissa asiakkaan tarvitseman lääkehoidon jatkuvuus vaarantui.

AOA katsoi, että Kelan asettama uusi edellytys lääkemenon ”välttämättömyydestä ja tarpeellisuudesta” ei perustunut toimeentulotukilain sanamuotoon, joka edellyttää menon olevan ”tarpeellinen”.

Lisäksi Kelan uusi menettelytapa nosti kysymyksen yhdenvertaisuudesta terveyspalveluiden saatavuudessa perustoimeentulotukea saavien henkilöiden ja sellaisten henkilöiden välillä, joilla on varaa maksaa itse lääkkeensä. Molemmissa tilanteissa hoitava lääkäri on todennut lääkkeen olevan henkilölle tarpeellinen.

Kela ilmoitti julkisuudessa puuttuvansa muutoksella myös lääkkeiden väärinkäyttöön. Toimeentulotukilaissa ei kuitenkaan ole säädetty Kelalle toimivaltaa lääkemenon tarpeellisuuden arviointia laajempaan toimeentulotuen hakijan terveydentilan lääketieteelliseen selvittämiseen tai terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontaan. AOA piti menettelyä toimeentulotukiasiakkaita leimaavana.

AOA arvosteli lisäksi sitä, että Kela oli rajannut joitakin lääkkeitä kategorisesti toimeentulotuen ulkopuolelle ja määritellyt asiantuntijaryhmässään lääkkeet, joiden osalta lähtökohtaisesti ilman yksilöllistä harkintaa pyydetään asiakkaalta lisäselvitystä lääkkeen käytöstä.

AOA totesi myös, että viranomaisen tulee selvityksiä pyytäessään asettaa sellainen määräaika, jonka kuluessa selvitys on käytännössä mahdollista hankkia.

AOA esitti sosiaali- ja terveysministeriölle lainsäädännön täsmentämisen harkitsemista siltä osin kuin kyse on Kelan oman lääketieteellisen asiantuntemuksen käytöstä toimeentulotukiasioissa (6468/2017*).

Kela muutti huhtikuussa 2018 puheena olevia fraasejaan vastaamaan toimeentulotukilain sisältöä. Kela piti tarpeellisena täsmentää toimeentulotukilakia lääkkeiden tarpeellisuusarvioinnin osalta. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti joulukuussa 2018 toimeentulotukiasioiden oikeudellisen asiantuntijaryhmän, joka tulee arvioimaan muun muassa myös lääkemenojen tarpeellisuuden harkinnan rajoja.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) katsoi lääkekannabista koskevassa vuosikirjapäätöksessään KHO 2018:148, että Kela voi lääkemenojen tarpeellisuutta arvioidessaan ottaa huomioon, onko lääkemääräyksen mukainen lääkitys yleisen hoitokäytännön mukaista, eli arvioida lääkemääräysten perusteltavuutta kulloinkin ratkaistavana olevassa yksittäistapauksessa. KHO:n käsiteltävänä on vielä muitakin teemaan liittyviä asioita.

Terveydenhuoltomenoja koskevan päätöksen perusteleminen ja oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeus

Toisessa lääkemenojen toimeentulotukikorvattavuutta koskevassa tapauksessa (eläinperäinen kilpirauhaslääke) vaikutti sitä, että Kela ei ollut ottanut huomioon kantelijan toimittamia selvityksiä. AOA totesi, että erityisesti silloin, jos Kela ei hyväksy hakijan esittämiä selvityksiä, on päätöksessä esitettävä asiakkaalle ymmärrettävällä tavalla perustelut lopputulokseen päätymiselle. Tällaisia perusteluita ei ilmennyt kantelijalle annetusta toimeentulotukipäätöksestä. AOA oudoksui myös Kelan kehotusta hakeutua lääkehoitonsa tarkistamista varten julkiseen terveydenhuoltoon, kun kantelija oli ollut viimeksi potilaana nimenomaan julkisessa terveydenhuollossa (keskussairaalassa), missä hänen lääkehoitoaan oli arvioitu ja siitä oli annettu Kelalle lausunto. Kantelijalle annettu ohjaus antoi kuvaa asian huolimattomasta käsittelystä tai siitä, että asiaa ei oltu tosiasiallisesti käsitelty yksilöllisesti, tai molemmista.

Kela oli kantelun johdosta antamassaan selvityksessä todennut, että Kelan asiantuntijaryhmässä arvioidaan kaikki eläinperäisiä kilpirauhasvalmisteita koskevat asiat. Selvityksestä jäi se käsitys, että myös kantelijan toimeentulotukihakemusta olisi käsitelty mainitussa ryhmässä. Asian lisäselvittelyssä kävi kuitenkin ilmi, ettei kantelijan asiaa ollut missään vaiheessa käsitelty asiantuntijaryhmässä. Kelan selvitys oli tältä osin selvästi harhaanjohtava.

AOA piti Kelan menettelyä erittäin moitittavana paitsi suoraan kantelijan kohteluun ja oikeusturvaan liittyvien seikkojen osalta, myös suhteessa eduskunnan oikeusasiamiehen selvityspyyntöön reagointiin. Selvityksen totuudenvastaisuus heikentää vakavasti ylimmän laillisuusvalvojan toimintamahdollisuuksia sekä vähentää luotta-

musta viranomaistoiminnan asianmukaisuuteen ja laillisuuteen. AOA antoi Kelalle huomautuksen (7043/2017*).

Virheitä ja huolimattomuutta päätöksenteossa

Kantelijan edunvalvoja haki toimeentulotukea asumis- ja muuttokustannuksiin. Muutto tapahtui kehitysvammapsykiatrian yksiköstä mielenterveyskuntoutujille tarkoitettuun asumisyksikköön. Kela hylkäsi hakemuksen, koska asumismenot ylittivät Kelan määrittelemän kohtuuvuokran. Asiakirjaselvityksestä oli vahvasti pääteltävissä, että Kela ei ollut tutustunut hakemukseen huolellisesti, vaan oli tehnyt päätöksen pelkästään vuokran suuruuden perusteella. AOA:n sijainen katsoi, että päätös oli tehty ilman yksilökohtaista harkintaa. Laiminlyönti oli vakava. Kysymys oli haavoittuvassa asemassa olevasta ulkomaalaistaustaisesta henkilöstä, jolla oli sairautensa ja vammaisuutensa vuoksi sekä taustastaan johtuen erityisiä vaikeuksia asioida viranomaisessa. Asian huolimaton käsittely Kelassa olisi saattanut ilman edunvalvojan aktiivista puuttumista asiaan vakavasti vaarantaa kantelijan oikeuden viimesijaiseen tukeen ja ihmisarvoisen elämän edellyttämään turvaan (1282/2018*).

Kela oli jatkanut takaisinperintämenettelyä, vaikka se oli aikaisemmin AOA:lle antamassaan selvityksessä ilmoittanut, että asiassa käynnistetään perinnän lopettamisharkinta. Kela ei ollutkaan tehnyt harkintaa, vaan jatkanut perintää. Kelassa tapahtunut virhe oli sille lähetetyn selvityspyynnön jälkeen sittemmin korjaantunut. AOA piti huolestuttavana sitä, että virhe havaittiin vasta selvitettäessä kantelijan uutta kirjoitusta (4997/2017*).

AOA piti Kelan päätöksessä olevaa normilaskelmaa puutteellisena, kun siihen ei sisältynyt henkilökortin hankkimisesta aiheutuvia kustannuksia. Henkilökortin hankkimisesta aiheutuvat kustannukset kuuluvat lain mukaan toimeentulotuessa muihin huomioon otettaviin perusmenoihin. Kantelija oli pitkäaikaisessa laitoshoidossa ja hänen pääasiallisena tulonlähteenä oli sairaalan käyttövara (107 euroa/kk). AOA katsoi, että käyttövara on tarkoitettu muuhun päivittäiseen elämiseen kuin henkilöllisyystodistuksen hankkimiseen. AOA katsoi myös, että Kelan päätös oli vakiotekstin johdosta vaikeasti ymmärrettävä ja osin ristiriitainen (6855/2017*).

Toimeentulotukihakemusta ei ollut käsitelty kokonaan. Mikäli hakemus jää joiltain osin käsittelemättä, on mahdollista, että toimeentulotuen hakija mieltää hakemuksen tulleen myös tältä osin hylätyksi, eikä osaa pyytää Kelaa erikseen tarkistamaan ja korjaamaan virhettä. Laiminlyönti päätöksenteossa voi vaarantaa hakijan oikeuden viimesijaiseen tukeen ja joka tapauksessa viivästyttää asian käsittelyä (477/2018*).

Oikeutta perustoimeentulotukeen ei voida arvioida pelkästään hakijan oleskelulupa-statuksen perusteella, vaan Kelan on yksilöllisesti ja kokonaisvaltaisesti selvitettävä, täyttyvätkö laissa säädetyt toimeentulotuen myöntämisen edellytykset. Mikäli toimeentulotuen hakija ei ole osannut hakemuksessaan antaa riittäviä tietoja oleskelustaan tai yhteistaloudessa asumisestaan Suomessa, tulee Kelan pyytää asiakkaalta lisäselvitystä (12/2018*).

Kela ei ollut tehnyt riittävästi yhteistyötä kunnan sosiaalitoimen kanssa. Kantelijan lapsi oli sijoitettuna kodin ulkopuolelle. Kantelijan kokonaistilanne olisi edellyttänyt tarvittaessa toimeentulotukilain ja sosiaalihuoltolain tarkoittaman yhteisen suunnitelman tekemistä (6547/2017*).

Kelalla oli tiedossaan kaikki päätöksenteossa lain mukaan huomioon otettavat seikat sekä myös kantelijan perheen yksilölliset olosuhteet. Kelan selvitysten mukaan kantelija toimeentulotukihakemukseen ei tarvittu lisäselvitystä. Asia oli ollut siten ”ratkaisukypsä” ja päätös olisi tullut tehdä toimeentulotukilain tarkoittaman määräajan puitteissa. Mikäli kantelija itse ei olisi ollut aktiivinen asiassa, olisi päätöksenteko voinut viivästyä vielä enemmän. Kantelijan olosuhteiden perusteella hakemus olisi tullut käsitellä kiireellisenä (3749/2018*).

Kela ei huomioinut asumismenojen ja vuokravakuuden myöntämisessä hakijan ja hänen lastensa olosuhteita, vaan hylkäsi vuokramenon ylisuurena. Kela edellytti lastenvalvojan vahvistamaa sopimusta kantelijan ja lasten välisistä tapaamisista ja niiden ajankohdista, jotta lasten tapaamisista aiheutuneet kulut olisi voitu ottaa toimeentulotuessa huomioon.

AOA:n sijaisen mukaan näytti siltä, että päätös toimeentulotuesta oli tehty tukeutumalla keskeisesti Kelan ohjeistukseen kohtuullisista asumismenoista. Lasten tapaamista koskevaa sopimusta ei kuitenkaan ole käytännössä mahdollista tehdä Kelan edellyttämässä ajassa. Kelan olisi tullut harkita hakemus yksilöllisesti. Tämä olisi edistänyt lapselle kuuluvien oikeuksien toteutumista (7144/2017*).

Kun toimeentulotukipäätös tehdään toimeentulotuen määräytymisjakson lopussa, tulee Kelan huolehtia siitä, että maksusitoumuksen voimassaoloaika on riittävän pitkä. Mikäli maksusitoumuksen voimassaoloa pidennetään, tulee siitä nimenomaisesti ilmoittaa asiakkaalle, esimerkiksi häntä koskevassa päätöksessä. Tapauksessa myönnetyn maksusitoumuksen voimassaoloaika oli päättynyt ennen kuin asiakas sai päätöksen itselleen, tosiasiallisesti estäen lääkkeiden hankkimisen (5975/2017*).

Kelassa on 23.8.2017 lähtien ollut käytössä ohjeistus siitä, että maksusitoumusta on mahdollista pidentää kuukauden vaihteessa enintään 14 vuorokaudella. Kuitenkin maksusitoumuksien voimassaoloon liittyviä ongelmia tuli laillisuusvalvonnassa esille tämän jälkeenkin (esimerkiksi 3983/2018*).

Laskennallisen ylijäämän vyöryttäminen

Toimeentulotuen myöntämiskäytännössä on tavallista, että asiakkaan kuukausittaista normiylijäämää (laskennallista säästöä) vyörytetään seuraavalle kuukaudelle tai seuraaville kuukausille. Kun jonkun asiakkaan tulon maksu tapahtuu kuun lopussa, on mahdollista, että mainittu tulo, tai ainakin osa siitä, on tarkoitettu ainakin osittain kattamaan myös seuraavan kuukauden menoja.

Mikäli asiakas voi osoittaa, että vyörytetyt ja päätöksessä huomioidut tulot on käytetty sinänsä toimeentulotuessa hyväksyttäviin tarkoituksiin, ja ne eivät tosiasiallisesti enää ole hänen käytössään tulojen vyöryttämistä koskevana aikana, ei tulojen vyöryttämiseen tule ryhtyä.

Sen harkinta, ettei vyöryttäminen johda asiakkaan kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen, korostuu erityisesti silloin, kun kysymys on asumisen turvaamisesta, lapsiperheestä tai haavoittuvassa asemassa olevasta henkilöstä. Tällöin tulisi arvioida, millä tavoin tulon tai varan vyörytys vaikuttaisivat henkilön tai perheen sosiaaliseen tilanteeseen (5423/2017*).

Puhelinpalvelut

Kela on tehnyt paljon toimenpiteitä asiakkuuspalveluidensa parantamiseksi. Verkkopalvelut on ensisijainen palveluväylä, mutta Kela saa joka päivä noin 20 000 puhelinsoittoa ja noin 10 000 asiakaskäyntiä. Kela on lisännyt puhelinpalvelunsa henkilökuntaa ja on kehittänyt asiointiprosesseja puhelinpalvelussa, ja on pystynyt nostamaan puheluihin vastausprosenttia. Oikeusasiamies saa silti yhä kirjoituksia, joissa arvostellaan Kelan puhelinpalveluita.

Puhelinpalveluiden toimivuudella on erityistä merkitystä toimeentulotukihakemuksen ja erityisesti kiireellisten hakemusten käsittelyssä. Mikäli Kelan toimipisteitä ei ole kohtuullisen matkan päässä, toimipiste ei ole auki tai sen palvelu on ruuhkautunut, saattaa kiireellisen asian käsittelyn ainoaksi vaihtoehdoksi jäädä asioiminen puhelimitse. Tällaisessa tilanteessa myös Kelan ja kuntien sosiaalitoimen välisellä yhteistyöllä on suuri merkitys (1365/2018*). Kelan puhelinpalveluita koski myös tapaus 477/2018*.

Päätös on tehtävä hakemusta koskevalle ajalle

Toimeentulotukihakemus tulee vireille asiakkaan hakemuksesta. Asiakkaalla on oikeus määrätä, mitä ajanjaksoa hakemus koskee. Lähtökohtaisesti hakemusta pidempää aikaa koskevan päätöksen tekeminen edellyttää aina tuen hakijan suostumusta. Ns. pitkän toimeentulotukipäätöksen tekeminen saattaa joskus olla perusteltua varsinkin tilanteissa, joissa asiakkaan tilanne pysyy muuttumattomana.

AOA totesi, että mikäli asiakkaalle tehdään pidempiä päätöksiä, tulisi päätöksestä selvästi ilmetä, että toimeentulotukiasiakkaalla on päätöksen estämättä oikeus hakea lisää toimeentulotukea päätöksen voimassaoloaikana (5423/2017*).

Perhekäsite

Samassa asunnossa asuvien henkilöiden osalta voidaan toimeentulotukihakemusta käsiteltäessä joutua selvittämään, onko kysymys toimeentulotukilain 3 §:n 1 momentissa tarkoitetusta avioliitonomaisesta olosuhteesta.

Kelan soveltamisohjeistukseen perustuvat perustelut hakijan ja vuokranantajan sukupuolesta ja iästä eivät olleet sellaisia asiallisia hakijan olosuhteita koskevia seikkoja, joiden perusteella olisi objektiivisesti voitu osoittaa hakijan ja hänen vuokranantajansa eläneen yhteistaloudessa. Näytti pikemminkin siltä, että Kelan päätöksenteko oli perustunut keskeisesti siihen, että alivuokrasopimuksen olivat solmineet eri sukupuolta olevat henkilöt, jotka asuivat samassa osoitteessa. Päätöksenteossa oli perustelematta sivuutettu hakijan ja myöhemmin myös vuokranantajan esittämät selvitykset heidän asumisolosuhteistaan.

AOA:n mukaan Kelan ei tulisi pyrkiä selvittämään parisuhteen olemassaoloon liittyviä seikkoja, vaan kaikissa tapauksissa, eli myös silloin, kun taloudessa asuu samaa sukupuolta olevia ihmisiä, hankkisi tarvittaessa pelkästään yhteistalouden selvittämiseksi tarpeellisia selvityksiä (1195/2017*).

Asiakasmaksut ja niiden alentaminen

AOA katsoi, että mikäli henkilö joutuu toimeentulotuen tarpeeseen hänelle määrätyn asiakasmaksun johdosta, viranomaisen on ensisijaisesti harkittava määrätyn asiakasmaksun alentamista tai sen poistamista. Toimeentulotukiviranomaisen tulee tästä syystä ohjata asiakasta hakemaan maksun alentamista tai sen poistamista ja tarvittaessa myös oma-aloitteisesti selvittää edellytyksiä maksun alentamiseksi ainakin silloin, kun asiakas ei siihen itse kykene (6708/2017*).

Toimeentulotuki lukiolaisille

Opiskelijan voidaan edellyttää hakevan toimeentulotukeen nähden ensisijaista opintotukea, joka koostuu opintorahasta, asumistuesta ja opintolainasta. Opintolainan valtiontakaus on osa opintotukijärjestelmää. Toimeentulotukilaissa ei kuitenkaan säädetä erikseen opintolainan huomioon ottamisesta käytettävissä olevina tuloina.

Sosiaali- ja terveysministeriön kunnille antaman soveltamisoppaan mukaan nuorilta, jotka opiskelevat jatko-opintoihin valmistavassa koulutuksessa, joka ei valmista ammattiin tai paranna opiskelijan työmarkkinavalmiuksia, ei tulisi edellyttää opintolainan ottamista. Aikaisemmin kunnissa soveltamisopasta oli noudatettu siten, että lukiokoulutukseen osallistuvilta ei edellytetty opintolainan ottamista. Kela piti kuntien menettelyä lainvastaisena.

AOA:n sijainen katsoi, että ministeriön laatiman oppaan tulkintasuositusta voidaan sinänsä pitää toimeentulotukilain mukaisena. Nuoren henkilön pakottaminen nostamaan opintolainaa sellaisessa tilanteessa, jossa hänellä ei ole vielä selkeää kuvaa jatko-opinnoistaan tai muista tulevaisuuden vaihtoehdoistaan, saattaa kuitenkin käytännössä estää lukio-opintojen suorittamisen ja vaikeuttaa jatko-opintopaikkoihin hakeutumista.

AOA:n sijainen katsoi, että Kela oli menetellyt harkintavaltansa puitteissa, kun se oli edellyttänyt opintorahan nostamista lukio-opiskeluihin. AOA:n sijainen lähetti ratkaisunsa otettavak-

si huomioon soveltamisopasta uudistettaessa, tai muutoin siitä näkökulmasta, edellyttääkö asia ministeriön toimenpiteitä (3288/2017*).

Oikaisuvaatimuksen käsittelyaika ja -tapa

Kelan oikaisuvaatimusten pitkää käsittelyaikaa arvosteltiin lukuisissa kanteluissa. Tammikuussa 2018 käsittely oli ruuhkautunutta ja oikaisuvaatimusten keskimääräiset käsittelyajat olivat lähes neljä kuukautta.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä kohtuullisena sosiaalihuoltoon liittyvänä oikaisuvaatimuksen käsittelyaikana on vakiintuneesti pidetty alle kolmea kuukautta. Tässä aikaisemmassa kunnallisia toimielimiä koskevassa linjauksessa on huomioitu se, että esimerkiksi sosiaalilautakunta tai vastaava ei käsittele asioita eikä kokoonnu päivittäin tai edes viikoittain, ja joskus kokousväli voi olla toista kuukautta.

Kelan oikaisuvaatimuskeskuksen asema on varsin erilainen kuin kunnallisen muutoksenhakuja käsittelevän toimielimen. Oikaisuvaatimuskeskus on osa Kelan organisaatiota ja se on nimenomaan perustettu käsittelemään toimeentulotukea koskevia oikaisuvaatimuksia. Nämä perustoimeentulotukiasioissa muuttuneet taustatekijät tulee AOA:n mukaan ottaa huomioon arvioitaessa oikaisuvaatimuksen nyttemmin hyväksyttävänä pidettävää käsittelyaikaa.

Asiassa oli kyse myös itseoikaisun vaikutuksesta. AOA katsoi, että vaikka viranomainen korjaisikin itseoikaisuna toimeentulotukipäätöstä, on oikaisuvaatimus, mikäli asiakas ei luovu muutoksenhausta, vietävä oikaisuvaatimusviranomaiselle. Oikaisuvaatimusviranomaisen tehtävänä on tämän jälkeen arvioida hallintolain mukaisesti päätöksen oikeellisuus sekä tarkistuspäätöksen mahdollinen vaikutus oikaisuvaatimuksen tutkimiseen. Tähän ei vaikuta se, että myös korjauspäätökseen on erikseen mahdollisuus hakea oikaisua. Mahdollista nimittäin on, että viranomainen tehdessään itseoikaisupäätöstä jättää joitain asiakkaan vaatimuksia huomioimatta, tai ei tosiasiassa tarkista päätöstä siten, kuin asiakas on esittänyt.

AOA totesi, että Kelan on omaa päätöstään korjatessaan mahdollista tiedustella asiakkaalta korjauksen jälkeen, haluaako asiakas edelleen, että hänen oikaisuvaatimuksensa käsitellään oikaisuvaatimuskeskuksessa. Tällainen menettely on prosessuaalisesti keveämpää ja huomioi asiakkaan oikeuden saada päätös tutkittavaksi oikaisuvaatimusmenettelyssä. AOA piti asiakkaan oikeuksia edistävänä menettelynä sitä, että viranomainen korjaa omassa päätöksenteossaan havaitsemansa virheet (6048/2017*).

Kelan ilmoituksen mukaan keskimääräinen oikaisuvaatimuksen käsittelyaika oli 142,5 päivää. Keskus rekrytoi lisää työntekijöitä, ja tammikuussa 2019 keskimääräinen käsittelyaika oli lyhentynyt noin 50 vuorokauteen.

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 välitön valvonta ei sen sijaan kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, ei myöskään yksityisten terveydenhuollon palvelujen tuottajien valvonta paitsi silloin, kun kunta tai kuntayhtymä ostaa niiltä palveluja. Näihin oikeusasiamiehen valvonta toteutuu aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) kautta. Oikeusasiamies valvoo myös vankeinhoidon terveydenhuoltoa (ks. jakso 4.11.5) sekä puolustusvoimien terveydenhuoltoa (ks. jakso 4.11.6).

Terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläiselle* 31.8.2018 asti, jonka jälkeen ne kuuluivat AOA *Maija Sakslinille*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Kaija Tanttinen-Laakkonen*. Terveydenhuoltoa koskevia asioita esittelivät myös esittelijäneuvos *Håkan Stoor*, vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit *Iisa Suhonen* ja *Heidi Laurila*, neuvontalakimies *Pia Wirta* sekä notaari *Taru Koskiniemi*.

4.11.1 LAILLISUUSVALVONTA

Monet kantelut koskivat riittävien terveyspalveluiden järjestämistä, potilaan oikeutta hyvään hoitoon ja kohteluun, hänen itsemääräämisoikeuttaan ja tiedonsaantioikeuttaan sekä potilasasiakirjamerkintöjä ja potilastietojen salassa pidettävyyttä. 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 Valviraa.

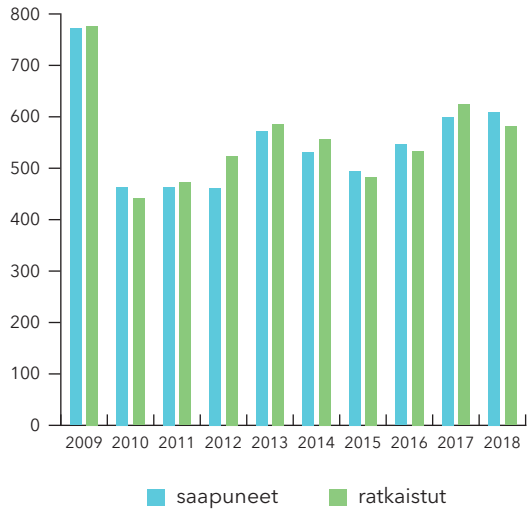
Terveydenhuoltoon kohdistuvia kanteluita ratkaistiin 581 ja kahdeksan omasta aloitteesta tutkittavaksi otettua asiaa. Toimenpideratkaisujen osuus asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista oli 12,2 %.

Saapuneiden kanteluiden määrä on viime vuosina ollut noin 500 kantelua. Kertomusvuonna 2018 saapuneiden kantelujen määrä kasvoi 609 kanteluun. Kasvulle ei ole osoitettavissa mitään yksittäistä syytä.

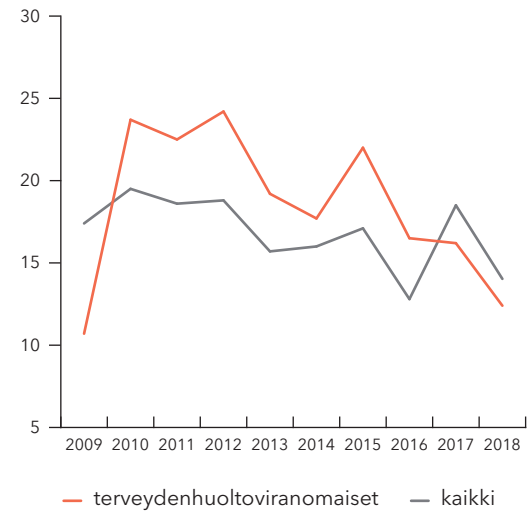
4.11.2 ESITYKSET

Vammaisen henkilön ihmisarvoa loukattiin sairaalan psykiatrisella osastolla

AOA antoi huomautuksen Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymälle lainvastaisista menettelyistä ja laiminlyönneistä CP-vammaisen henkilön hoidossa. Potilaan kohtelu huone-eristyksen aikana oli ollut ihmisarvoa loukkaava. Kantelijan hoitoon ja potilasasiamerkintöihin liittyi paljon ongelmia ja epäselvyyksiä. AOA piti nöyryyttävänä ja halventavana kohteluna sitä, että CP-vammansa vuoksi liikuntarajoitteinen henkilö joutui psykiatrian osaston eristyshuoneessa ruokailemaan hänelle sopimattomin ruokailuastioin ja -välinein istuen lattialla ohuella patjalla. Tämä ei ollut ihmisarvon mukaista kohtelua eikä laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa. Kantelijalla oli käytössä vaipat yli vuorokauden kestäneen eristyksen aikana. Puutteellisten potilasasiakirjamerkintöjen vuoksi AOA ei ole voinut vakuuttua siitä, toteutuiko kantelijan oikeus ihmisarvoiseen kohteluun ja laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon näiltä osin. AOA korosti eristetyn potilaan ihmisarvoiseen kohteluun ja laadultaan hyvään hoitoon kuuluvan, että potilaan perustarpeista huolehdi-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2009–2018



Toimenpideprosentti vuosina 2009–2018

taan aina. Potilaalle tulee myös aktiivisesti tarjota mahdollisuutta päästä WC:hen ilman, että hänen tarvitsee sitä aina itse erikseen pyytää. AOA katsoi, että hyvinvointikuntayhtymässä laiminlyötiin tarpeellisten ja laajuudeltaan riittävien potilasasiakirjamerkintöjen tekeminen kantelijan psykiatrisesta sairaalahoidosta. Puuttuvat merkinnät ja niiden niukkuus vaikeuttivat asian arviointia. AOA piti tätä vakavana puutteena.

Kantelijan kohtelussa huone-eristyksen aikana oli kysymys ihmisarvon loukkaamisesta. AOA esitti sen vuoksi, että hyvinvointikuntayhtymä hyvittää kantelijan perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukset (3287/2017*).

Hyvinvointikuntayhtymä ilmoitti, että se sitoutuu maksamaan kantelijalle 4 500 euroa yhdenvertaisuuslain mukaista hyvitystä.

Potilasvahinkolain täsmentäminen

OA ei pitänyt tyydyttävänä sitä, että potilasvahinkolaissa ei ole säännöksiä liikaa maksetun potilasvahinkokorvauksen takaisinperinnän ja kuittauksen edellytyksistä ja siinä noudatettavasta menettelystä. Vaikka on tulkinnanvaraista, missä laajuudessa hallintolakia sovelletaan potilasvahinkoa koskevan korvausasian käsittelyyn, on riidatonta, että potilasvahinkoasioissa on noudatettava hyvän hallinnon perusteita. Sääntelyä on sen vuoksi syytä täsmentää, jotta se täyttää perustuslakiin perustuvat hyvän hallinnon vaatimukset. Tämän vuoksi hän lähetti jäljennöksen päätöksestään sosiaali- ja terveysministeriölle (STM) huomioon otettavaksi potilasvahinkolainsäädäntöä uudistettaessa (3383/2018).

Eristetyn potilaan yhteydenpito sairaalan ulkopuolelle

OA kiinnitti huomiota Turun kaupungin Kupittaan sairaalan käytäntöön, jonka mukaan eristetyt potilaat eivät voineet viedä eristyshuoneeseen omaa puhelintaan. Näissä tilanteissa ei pääsääntöisesti tehty päätöstä yhteydenpidon rajoittamisesta.

Mielenterveyslaista tai sen perusteluista ei ilmene, millä tavoin yhteydenpidon rajoittamista on arvioitava eristetyn potilaan kohdalla. OA:n mielestä tällainen rajoitus ei kuitenkaan automaattisesti seuraa siitä, että potilas eristetään muista potilaista. Eristetyllä potilaalla voi pikemmin olla erityinen tarve saada yhteys sairaalan ulkopuoliseen tahoon. Toisaalta eristetyn potilaan terveydentila saattaa olla sellainen, että hänelle ei voida antaa puhelinta. Lain mukaan potilaan yhteydenpitoa voidaan rajoittaa, jos yhteydenpidosta on vakavaa haittaa potilaan hoidolle, kuntoutukselle tai turvallisuudelle tai jos rajoittaminen on välttämätöntä muun henkilön yksityiselämän suojaamiseksi.

Tarkemman lainsäädännön puuttuessa OA suositti sellaista käytäntöä, että yhteydenpidon rajoittamisesta tehdään mielenterveyslain mukainen päätös siinä tapauksessa, että potilas haluaa eristämisen aikana käyttää puhelinta, mutta pyyntöön ei edellä mainitusta syystä voida suostua. Näin menetellen potilas voi jälkikäteen saattaa toimenpiteen lainmukaisuuden tuomioistuimen tutkittavaksi.

OA totesi, että mielenterveyslain mukaan potilaan yhteydenpitoa valvontaviranomaisiin, oikeusavustajaan ja potilasasiamieheen ei saa lainkaan rajoittaa. Kielto on ehdoton. OA piti kuitenkin mahdollisena, että eristetyn potilaan terveydentila voi olla sellainen, että puhelinta tai muita yhteydenpitovälineitä ei voida tilapäisesti antaa potilaan käyttöön. Tällaisen tilanteen on kuitenkin oltava hyvin poikkeuksellinen ja mahdollisimman lyhytaikainen. On otettava huomioon, että sellainen yhteydenpidon rajoittaminen, joka ei perustu nimenomaiseen lainsäännökseen, saattaa loukata perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa suojattua yksityiselämän suojaa.

OA esitti STM:lle harkittavaksi päätöksessään käsiteltyjen kysymysten huomioon ottamista lainsäädäntöä kehitettäessä (2278/2017*).

Viivästys psykologin tutkimukseen pääsemisessä

AOA totesi, että kantelijan oikeus perustuslaissa turvattuihin riittäviin terveyspalveluihin ei toteutunut, koska hänen diagnostinen tutkimuksensa viivästyi HUS:n Sukupuoli-identiteetin tutkimuspoliklinikalla. Kantelija joutui odottamaan kohtuuttoman kauan psykologin tutkimukseen pääsyä, koska kumpikaan vakinainen psykologi ei ollut tapahtuma-aikaan käytettävissä, eivätkä psykologien sijaisjärjestelyt olleet toimivia. Organisaatioon ja resursseihin liittyvillä seikoilla ei lähtökohtaisesti voida pätevästi perustella poikkeamista siitä, mitä perustuslaki edellyttää asian viivytyksettömältä käsittelyltä.

AOA:n mukaan psykologin tutkimukseen pääsyn viivästyminen merkitsee osaltaan viime kädessä myös sukupuolen oikeudellisen vahvistamisen viipymistä. Transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain (translaki) mukaan henkilö vahvistetaan kuuluvaksi vastakkaiseen sukupuoleen kuin mihin hänet on väestötietojärjestelmään merkitty, jos hän esittää lääketieteellisen selvityksen siitä, että hän pysyvästi kokee kuuluvansa vastakkaiseen sukupuoleen ja että hän elää tämän mukaisessa sukupuoliroolissa sekä siitä, että hänet on steriloitu tai että hän muusta syystä on lisääntymiskyvytön. Translaissa tarkoitetun ja asetuksessa yksilöidyn lääketieteellisen selvityksen esittäminen on sukupuolen oikeudellisen vahvistamisen yksi edellytys.

Sukupuolen muuttamiseen tähtäävä tutkimus ja hoito on valtakunnallisesti keskitetty Helsingin yliopistolliseen keskussairaalaan ja Tampereen yliopistolliseen sairaalaan. AOA totesi, että HUS:n on tullut ja tulee järjestää toimintansa sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi, että se voi huolehtia lakiin perustuvasta velvollisuudestaan vastata osaltaan valtakunnallisesti sukupuolen muuttamiseen tähtäävästä tutkimuksesta ja hoidosta. Sen tulee toiminnassaan huomioida kasvavat lähetemäärät. AOA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä HUS:n tietoon.

Esitys translain muuttamiseksi

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut ja ihmisoikeusvaltuuskunnan kannanotto huomioon ottaen AOA päätti kiirehtiä translain muuttamista siten, että siitä poistetaan lisääntymiskyvyttömyyden vaatimus sukupuolen vahvistamisen edellytyksenä. Samalla translain nimi tulisi muuttaa ”laiksi sukupuolen vahvistamisesta”. Ihmisoikeusvaltuuskunnan tavoin AOA katsoi, että täysi-ikäisyyden kriteeriä tulisi myös arvioida säädösvalmistelussa ja harkita poistettavaksi sukupuolen oikeudellisessa vahvistamisessa ottaen huomioon lapsen ikä, kehitystaso ja lapsen etu.

AOA pyysi ministeriötä ilmoittamaan 29.3.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä oli antanut aihetta (2842/2017).

Kanta.fi-palveluun pääsy

AOA piti ongelmallisena sitä, että tietojärjestelmissä olevat puutteet rajoittavat Omakannan puolesta-asiointia. Äiti ei ollut päässyt näkemään 2-vuotiaan lapsensa tietoja Omakannasta, koska hänelle oli määrätty edunvalvoja taloudellisten asioiden hoitamista varten. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) mukaan Omakantaa koskevat rajoitukset johtuvat osaltaan kansallisiin perustietovarantoihin, kuten väestötietojärjestelmään tallennettujen tietojen rajallisuudesta. Väestötietojärjestelmässä ja tätä kautta myöskään Suomi.fi-valtuudet -palvelun käytössä ei ole tällä hetkellä tietoa edunvalvonnan sisällöstä koneymmärrettävässä muodossa.

AOA piti tärkeänä Edunvalvontatietovarannon hyödyntämistä pääteltäessä edunvalvojan asiointioikeuden laajuutta toimia edunvalvottavansa puolesta. Hän kiirehti Edunvalvontatietovarannon valmistumista.

AOA korosti tässä yhteydessä eri viranomaisten välisen yhteistyön merkitystä. Hän saattoi tämän käsityksensä THL:n ja Väestörekisterikeskuksen (VRK) ja Kansaneläkelaitoksen (Kela) sekä maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikön tietoon.

THL:n selvityksen perusteella asia ei antanut tässä vaiheessa aihetta enempiin toimenpiteisiin. AOA korosti sitä, että jos potilas tai hänen laillinen edustajansa ei saa tietoja Omakannan avulla, hän voi kääntyä suoraan asianomaisen terveydenhuollon toimintayksikön puoleen kuten ennenkin puhelimitse, kirjeitse tai toimintayksikössä paikalla käyden. Se, että tiedot ovat saatavissa Omakannan avulla, ei rajoita potilaan tai hänen laillisen edustajansa oikeutta tarkastaa ja saada tietoja terveydenhuollon toimintayksiköltä voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annettuun lakiin sisältyy asetuksenantovaltuus: STM:n asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä siitä, miten alaikäisen potilaan huoltajan tai laillisen edustajan oikeus saada tietoja toteutetaan. STM ei ollut tähän mennessä käyttänyt mahdollisuuttaan asetuksen antamiseen. AOA pyysi STM:ää harkitsemaan, olisiko asetuksen antaminen alaikäisen potilaan huoltajan tai laillisen edustajan tiedonsaantioikeuden toteuttamisesta tarpeellista ja perusteltua.

AOA pyysi ministeriötä ilmoittamaan 28.2.2019 mennessä mahdollisista toimenpiteistään asiassa (6764/2017*, ks. myös 1675/2017*).

STM ilmoitti, että asetuksella voitaisiin säätää kansalaisen käyttöliittymästä, toimintamalleista ja menettelytavoista, miten tiedot annettaisiin Omakanta-palvelussa. Asetuksella ei voida säätää huoltajien ja lasten oikeuksia rajoittavista menettelyistä, vaikkakin rajoitteet liittyvät teknisen toteutuksen ja tietovarantojen haasteisiin. STM totesi, että Omakantaan on kehitteillä työkalu, jolla lisätään lapsen huoltajien mahdollisuuksia Omakannan käyttöön.

Lääkinnällisen kuntoutuksen apuväline asumispalveluyksikössä

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän käytännön mukaan hyvinvointikuntayhtymän asumispalveluyksikössä asuva vammainen henkilö sai sähkösäätöisen sängyn, jos sängyn tarve perustui henkilökunnan työergonomiaan. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntö ja STM:n ohjaus huomioon ottaen AOA katsoi, että hyvinvointikuntayhtymän tuli muuttaa lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälinekäytäntöjään asumispalveluyksiköissä. Kaikilla

asumispalveluyksiköissä asukkailla, jotka täyttävät apuvälineasetuksen edellytykset, tulee olla yksiköiden varustetasosta huolimatta oikeus asetuksen mukaisiin yksilöllisen arvion perusteella luovutettaviin lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineisiin. Näin menetellen turvataan osaltaan henkilön oikeutta perustuslaissa turvattuihin riittäviin terveyspalveluihin. AOA pyysi hyvinvointikuntayhtymää ilmoittamaan 31.1.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä oli antanut aihetta (4251/2017*).

Hyvinvointikuntayhtymä ilmoitti ottaneensa syksyllä 2018 käyttöön valtakunnalliset lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovutusperusteet (STM:n raportteja ja muistioita 35/2018). Yhtymä on mukauttanut apuvälineiden luovutuskäytäntöjään valtakunnallisten perusteiden mukaisiksi. Valtakunnallisten perusteiden myötä yksilöllistä apuvälinetarpeen arviointia ja luovutusperusteiden kirjaamista potilasasiakirjoihin painotetaan jatkossa aikaisempaa enemmän.

Laitosmuotoiseen huumevieroitukseen pääsy

Tampereen kaupungin strategian mukainen avohoidon palveluiden ensisijaisuuden periaate ei saanut AOA:n mukaan johtaa siihen, että laitoskuntoutuksen tarpeessa oleva päihdeongelmainen henkilö jää ilman yksilöllisen tarpeensa mukaista palvelua. AOA piti tärkeänä, että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto seuraa ja arvioi kaupungin päihdehoidon palvelujärjestelmää ja hoitomallia.

AOA piti perusteltuna, että kaupungin mielenterveys- ja päihdepalveluissa oli laadittu päihdehuollon laitoshoitoon ohjaamisen kriteerit, jotka sosiaali- ja terveyslautakunta oli hyväksynyt. Hyväksyessään päihdehuollon laitoshoitoon ohjaamisen kriteerit lautakunta totesi päätöksensä perusteluissa AOA:n mielestä aivan oikein, että kriteerit on tarkoitettu tukemaan hoitoon ohjausprosessiin osallistuvien ammattihenkilöiden työtä ja että kaikessa päätöksenteossa ja hoitoon ohjaamisessa huomioidaan lainsäädäntö sekä asiakkaiden yksilölliset tarpeet. Kriteerit eivät poista ohjausprosessin yksilökohtaista harkintaa, mutta kriteerit ohjaavat kuitenkin toimintaa kuntalaisten yhdenvertaisten palveluiden saamiseen.

AOA:n mukaan päihdehuollon laitoshoitoon ohjaamisen kriteereitä oli kuitenkin tarpeen täydentää lautakunnan päätöksen perusteluiden mukaisesti korostamalla palvelun tarvitsijan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamista kriteereitä sovellettaessa.

AOA saattoi kaupungin tietoon käsityksensä päihdeongelmaisen henkilön yksilöllisen tarpeen huomioon ottamisesta laitoshoitoa järjestettäessä. Hän pyysi kaupungin sosiaali- ja terveystointa ilmoittamaan 31.1.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä oli antanut aihetta (4341/2017*).

Kaupunki ilmoitti, että laitoskuntoutuksen kriteereistä kaupungin verkkosivuilla julkaistuun tekstiin lisätään maininnat kriteereiden tarkoituksesta hoitoon ohjaamisessa ja palvelun tarvitsijan yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamisesta kriteereitä sovellettaessa.

4.11.3 TARKASTUKSET

Tarkastuksillaan psykiatrista sairaalahoitoa antaviin toimintayksikköihin valvotaan 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. Tarkastuksilla keskustellaan sairaalan johdon, potilasasiamiehen, henkilökunnan ja potilaiden kanssa, perehdytään asiakirjoihin sekä tarkastetaan suljetut osastot ja niiden eristystilat.

Psykiatrista sairaalahoitoa antavista toimintayksiköistä tarkastettiin vuonna 2018 Niuvanniemen sairaala ja sen erityisen vaikeahoitoisten alaikäisten Neva-yksikkö sekä Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän (Siun sote) psykiatrian toimialue. Lisäksi tarkastettiin Kuopion yliopistollisen sairaalan ja Siun soten yhteispäivystysten turvahuoneet.

Tarkastuksilla tehtyjä havaintoja selostetaan jaksossa 3.5.

Kaikki sivun kuvat Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän (Siun Sote) psykiatrian toimialueen tarkastukselta.

Ylärivissä kuva lastenpsykiatrian piha-alueesta ja leluvarastosta osastolla 15. Keskellä kuvia aikuispsykiatrian osastolta 22L ja alhaalla kuva aikuispsykiatrian osastolta 24L.

4.11.4 RATKAISUJA

Valinnanvapauslain valmisteluryhmän kokoonpano

STM asetti valmisteluryhmän valmistelemaan hallituksen esitykset sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan valinnanvapautta koskevaksi lainsäädännöksi. Valmisteluryhmään nimettiin jäsenet sosiaali- ja terveysministeriöstä, valtionvarainministeriöstä ja oikeusministeriöstä. Valmisteluryhmän kokoonpanon muodostivat puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja seitsemän jäsentä. Kokoonpanossa oli vain yksi mies.

Ministeriö katsoi selvityksessään, että virkamiesvalmistelua varten asetettu valmisteluryhmä ei ole ollut tasa-arvolaissa tarkoitettu julkisen hallinnon tai julkista valtaa käyttävä toimielin.

Naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain (tasa-arvolaki) kiintiösäännöksen on vakiintuneesti katsottu koskevan myös ministeriöiden nimittämiä toimielimiä, kuten työryhmiä. Kiintiösäännöksestä voidaan poiketa erityisestä syystä. Mahdollisten erityisten syiden olemassaolo on nimenomaisesti todettava ja perusteltava toimielimen asettamispäätöksessä. Kiintiösäännös velvoittaa toimielimen asettamista valmistelevaa viranomaista eri toimin pyrkimään siihen, että toimielimen kokoonpanossa on säännöksen edellyttämä määrä miehiä ja naisia. Lisäksi on voitava osoittaa, että valmisteluvaiheessa on pyritty varmistamaan kiintiösäännöksen toteutuminen. Poikkeamisen syyksi ei vakiintuneesti ole hyväksytty pelkkää ilmoitusta siitä, että toisen sukupuolen edustajia ei ole käytettävissä.

AOA totesi, ettei työryhmän asettamispäätöksessä perusteltu sitä, miksi kiintiösäännöksen vaatimusta ei voitu täyttää. STM:n selvityksessä ei esitetty toimenpiteitä, joilla olisi pyritty toteuttamaan tasapuolista osallistumista ja syitä sille, miksei lain vaatimusta voitu täyttää.

AOA katsoi, että valmisteluryhmän asettamisessa ei menetelty tasa-arvolain mukaisesti. Valmisteluryhmä oli sellainen ministeriön nimittämä toimielin, työryhmä, jossa tasa-arvolain mukaan olisi tullut olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 %, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Ministeriö ei ollut asettamispäätöksessä perustellut erityisten syiden olemassaoloa eikä muutoinkaan osoittanut, että se on pyrkinyt varmistamaan säännöksen toteutumisen. Tasa-arvolain mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioidenvalmistelussa ja päätöksenteossa. AOA totesi, että valmisteluryhmän kokoonpano oli tasa-arvolain vastainen. Hän antoi STM:lle huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä (4533/2017*).

Riittävät terveyspalvelut

Selkäydinvammapotilaiden hoidon keskittäminen

AOA:n mukaan kantelijan oikeus perustuslaissa turvattuihin riittäviin terveyspalveluihin ei toteutunut, koska tämä ei pyynnöistään huolimatta saanut HUS:n Selkäydinvammapoliklinikalle suunniteltua vastaanottoaikaa elinikäistä hoitoa ja seurantaa (life time care, LTC) koskevaan kontrolliin syksyllä 2014. Sen sijaan hänelle, kuten muillekin jonossa olleille selkäydinvammapotilaille, lähetettiin alkuvuodesta 2017 kirje, jossa kerrottiin lähetteen umpeutumisesta ja pyydettiin potilasta hankkimaan uusi lähete senhetkisen terveydentilan ja hoidon kiireellisyyden arvioimiseksi. Kirjeessä pyydettiin potilasta huomioimaan, että mikäli hänellä ilmenee akuutti hoidontarve, hoitovastuu on edelleen omalla terveysasemalla, erikoissairaanhoidon päivystyksessä tai työterveydenhuollossa. Lisäksi kirjeessä todettiin, että mikäli potilaalla ei ollut kyseisiin tahoihin jo hoitosuhdetta, häntä pyydettiin luomaan sellainen.

Kirjeen mukaan kantelijan lähete Selkäydinvammapoliklinikalle oli umpeutunut. AOA totesi, ettei terveydenhuoltolaki tunne lähetteen umpeutumista. Kirjeessä pyydettiin kantelijaa luomaan hoitosuhde kirjeessä mainittuihin tahoihin. AOA totesi, että potilaalla on oikeus itse valita, käyttääkö hän julkisen vai yksityisen terveydenhuollon palveluita.

Selkäydinvammapoliklinikka oli lähettänyt saman sisältöisen kirjeen kaikille jonossa olleille selkäydinvammapotilaille. Kirjeessä ei otettu huomioon kunkin potilaan yksilöllistä hoidon tai seurannan tarvetta. Kantelijan kohdalla oli kysymys suunnitellusta elinikäistä hoitoa ja seurantaa koskevasta kontrollikäynnistä, jonka poliklinikan olisi tullut järjestää ja ilmoittaa hänelle kontrollikäynnin ajankohta.

HUS:n selvityksen mukaan tarkoituksena ei ollut pudottaa kantelijaa elinikäisen seurannan piiristä tai evätä sitä taikka vaarantaa hänen terveydentilansa seurantaa. Selvityksessä esitettiin pahoittelu viestinnän epäonnistumisesta. AOA totesi, että kirje oli harhaanjohtava. Kirjeen saaneille selkäydinvammapotilaille oli voinut perustellusti syntyä virheellinen käsitys Selkäydinvammapoliklinikan hoidon ja seurannan ulkopuolelle jäämisestä.

AOA:n mukaan HUS:n on tullut ja tulee järjestää toimintansa sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi, että se voi huolehtia lakiin perustuvasta velvollisuudestaan vastata osaltaan valtakunnallisesti selkäydinvammapotilaiden elinikäisestä monialaisesta hoidosta ja seurannasta (1974/2017).

Kulmien kestopigmentointi lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto oli päätöksessään kiinnittänyt Ylöjärven kaupungin johtavan ylilääkärin huomiota vastaisen varalle potilaan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiseen lääkinnällistä kuntoutusta koskevan päätöksen tekemisessä. Aluehallintoviraston päätöksen jälkeen Ylöjärven kaupunki myönsi Alopecia universalis -sairautta sairastavalle potilaalle maksusitoumuksen kulmien kestopigmentointiin. Kaupungin lääkinnällisen kuntoutuksen työryhmän sittemmin tekemä kielteinen päätös perustui yksinomaan Pirkanmaan sairaanhoitopiirin alueelliselleen ohjeistukseen, jonka mukaan kestopigmentointia ei korvata lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että terveyspalveluiden järjestämistä koskevat ohjeet ovat ristiriidassa lainsäädännön kanssa, koska ne eivät jätä tilaa palvelun tarvitsijan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle. Ohjeet, joilla etukäteen suljetaan esimerkiksi lääkinnällisen kuntoutuksen palveluiden piiristä kaavamaisesti pois määrättyjä potilasryhmiä, kuten tietyn ikäisiä henkilöitä, apuvälineitä tai tietyn hintaisia apuvälineitä, ovat lainvastaisia (OA:n päätös 5.6.2003, dnro 1803/4/00*).

Sairaanhoitopiirin selvityksen mukaan lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovuttamista koskevan ohjeistuksen käyttöön liittyy aina yksilöllinen tarveharkinta. AOA piti tärkeänä, että tämä näkyy selvästi myös ohjeistuksesta.

AOA:n mukaan lainsäädäntö ei estä kulmien kestopigmentoinnin luovuttamista potilaalle lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä yksilöllisen tarveharkinnan perusteella. Hän saattoi käsityksensä sairaanhoitopiirin ja Ylöjärven kaupungin tietoon (5392/2017*).

Pääsy lääkärin vastaanotolle

AOA:n mukaan kunnalla on harkintavaltaa siitä, miten se järjestää yhteydensaannin terveydenhuollon toimintayksikköön, hoidon tarpeen arvioinnin ja muun terveydenhuollon toiminnan. Potilaan hoidon tarpeen voi arvioida muukin terveydenhuollon ammattihenkilö kuin lääkäri, kuten sairaanhoitaja. Hoidon tarve tulee arvioida potilaan yksilöllisen tarpeen mukaan ja hänellä on oikeus hänen terveydentilansa edellyttämään hoitoon. Ns. hoitotakuulainsäädännön tarkoituksena ei ole estää potilaita pääsemästä lääkärin vastaanotolle.

Oulun hyvinvointipalveluissa oli käytössä toimintamalli, jossa terveydenhuollon ammattihenkilö teki hoidon tarpeen arvioinnin ja ohjasi tarvittaessa potilaan lääkärin vastaanotolle. AOA totesi, että perusterveydenhuollon toiminta on mahdollista järjestää siten, että terveydenhuollon ammattihenkilö, kuten sairaanhoitaja, arvioi hoidon tarpeen ja lääkäri osallistuu hoitoon tarvittaessa. AOA katsoi kuitenkin, että vastaanoton toimintamallin ei kuitenkaan tulisi olla kategorinen, vaan sen tulisi ottaa huomioon potilaan terveydentila ja yksilöllinen tilanne. Yksilöllinen tarve voi edellyttää pääsyä lääkärin vastaanotolle. Hoitajan vas-

taanoton ei tule olla kaikissa tilanteissa edellytyksenä tälle.

Kantelija oli toistuvasti tuonut esille, ettei hän pysty asioimaan ajanvarauksettomalla vastaanotolla. Hänelle oli tarjottu ajanvarausmahdollisuutta hoitajan vastaanotolle, mutta ei suoraan lääkärin vastanotolle. AOA katsoi, että kantelijan vammaisuuden ja erityisen pyynnön vuoksi olisi ollut tässä tapauksessa perusteet yksilöllisen harkinnan perusteella poiketa kaavamaisesta toimintamallista ja tarjota hänelle mahdollisuus päästä suoraan lääkärin vastaanotolle.

Yhdenvertainen kohtelu ei tarkoita aina samanlaista kohtelua eri potilaiden välillä. Tarvittaessa yhdenvertaisuutta tulee edistää yksilöllisesti toteutettavilla toimenpiteillä esimerkiksi vammaisuuden vuoksi (7222/2017*).

Korvaushoidon aikainen huumetestaus

OA totesi, että opioidikorvaushoidossa olevalle potilaalle virtsatestin tulos on ainakin jatkohoidon toteuttamisen ja hoitosuhteeseen liittyvän luottamuksen kannalta merkityksellinen asia, minkä vuoksi testitulosten oikeellisuus ja luotettavuus on potilaan oikeusturvan kannalta tärkeää. Huumeseulonnassa on tärkeää tiedostaa virtsanäytteen antamiseen ja käsittelyyn liittyvät virhemahdollisuudet sekä pikatestin luotettavuuteen liittyvät puutteet. OA yhtyi asiaa koskevissa suosituksissa esitettyyn kantaan siitä, että positiivisen tuloksen ensivaiheen huumeseulontatutkimuksessa antanut näyte tulee pääsääntöisesti lähettää asianmukaiseen varmistusanalyysiin ainakin silloin, kun tuloksella on testattavalle seuraamuksia. Tämä vastaa myös oikeusasiamiehen aikaisemmassa ratkaisukäytännössä esitettyjä periaatteita.

Kantelijan kohdalla pikatestiin perustuvaa positiivista näytettä ei toimitettu varmistettavaksi, vaikka hän oudoksui välittömästi tulosta ja pyysi saada antaa uuden näytteen. OA katsoi, että kantelijan oikeusturva olisi edellyttänyt näytteen lähettämistä asianmukaiseen varmistusanalyysiin. OA totesi myös, että hoidon kannalta tai muusta syystä merkityksellistä näytettä ei voida hävittää ennen kuin kysymys näytteen varmistamisen tarpeellisuudesta on loppuun käsitelty (4899/2017*).

Terveysasemien jonotusajoista tiedottaminen

Porin kaupunki ei ollut julkaissut perusterveydenhuollon hoitoon pääsyn odotusaikoja terveydenhuoltolaissa edellytetyllä tavalla. Tilanne oli kuitenkin sittemmin korjaantunut.

AOA saattoi Porin kaupunginhallituksen tietoon käsityksensä lakisääteisen velvollisuuden laiminlyönnistä julkaista perusterveydenhuollon hoitoon pääsyn odotusajat internetissä toimintayksiköittäin. Hän pyysi kaupunginhallitusta ilmoittamaan viimeistään 28.2.2019, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä oli antanut aihetta (6347/2017*).

Tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus

Virheellisyydet DNR-päätöksen tekemisessä

AOA yhtyi Valviran ja sen kehitysvammalääketieteen alan pysyvän asiantuntijan esittämiin perusteltuihin käsityksiin hoitavan lääkärin menettelyn virheellisyyksistä, kun tämä teki DNR-päätöksen 61-vuotilaalle potilaalle, jolla oli keskivaikea kehitysvamma ja CP-oireyhtymä sekä muita perussairauksia.

Hoitava lääkäri oli kirjannut potilaan potilaskertomukseen seuraavaa: ”Kokonaistilanne huomioiden en katso potilasta tehohoitokelpoiseksi, näin ollen tehdään DNAR-päätös”. Kirjauksesta puuttuivat päätöksen lääketieteelliset perusteet, eikä kirjauksesta ilmennyt, miksi potilaan tai omaisen kanssa ei keskusteltu ennen päätöksen tekemistä. Hoitava lääkäri ei myöskään kirjannut omaisen kannanottoa omaisen kanssa päätöksen tekemisen jälkeen käymänsä puhelinkeskustelun yhteydessä.

Valviran asiantuntijan mukaan potilaan toimintakyvyn alentuminen liittyi kiinteästi hänen vammaisuuteensa ja oli vammaisuuden ilmenemismuoto. Potilaan perussairaudet ja ajankohtainen terveydentila eivät olleet sen kaltaisia, että DNAR-päätöksen tekeminen tai tehohoidon ulkopuolelle rajaaminen olisivat olleet niiden pohjalta perusteltuja. Ne merkitsivät potilaan asettamista eriarvoiseen asemaan vammaisuuden perusteella.

Lisäksi vaikutti siltä, että ennen DNAR-päätöksen tekemistä ei ollut riittävästi selvitetty potilaan toimintakykyä.

Vammaisella on samoin hoitolinjauksin oikeus sydänpysähdyksestä elvyttämiseen ja tarpeelliseen tehohoitoon kuin muulla väestöllä. Vammaisuus itsessään ei saa olla peruste pidättäytyä elvytyksestä tai tehohoidosta. Valvira totesi voimassa olevaan elvytyksen Käypä hoito -suositukseen viitaten, että jokainen elvytyspäätös ja siten elvytyksestä pidättäytymispäätös tulee tehdä yksilöllisesti eettisten periaatteiden ja lääketieteellisen tutkimustiedon pohjalta. Valviran mukaan hoitavan lääkärin olisi tullut merkitä potilasasiakirjaan ne lääketieteelliset perusteet, joilla hän rajasi äkilliseen hengitysvajaukseen sairastuneen potilaan elvytyksen ja tehohoidon ulkopuolelle eli käytännössä arvioi niistä potilaalle koituvan haitan suuremmaksi kuin niistä koituvan hyödyn. Hoitavan lääkärin olisi tullut potilaan päivittäistä toimintakykyä arvioidessaan lisäksi tehdä erotus- ja ennustediagnostiikka perussairauksista johtuvan ja potilaan vammaisuuden tasolle ominaisen toimintakyvyn välillä.

AOA antoi hoitavalle lääkärille huomautuksen vastaisen varalle tämän virheellisistä menettelyistä sekä pyysi Valkeakosken sairaalan johtavaa lääkäriä kiinnittämään alaistensa terveydenhuollon ammattihenkilöiden huomiota tarpeellisten ja laajuudeltaan riittävien potilasasiakirjamerkintöjen tekemiseen sekä potilasasiakirjojen laatimista koskevien säännösten noudattamisen tärkeyteen (1129/2017).

Terveydenhuollollinen huumetestaus

AOA totesi, että terveydellinen huumetestaus merkitsee puuttumista potilaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityisyyden suojaan. Huumetestauksen on oltava potilaslaissa tarkoitetulla tavalla lääketieteellisesti perusteltua kussakin yksittäisessä potilastilanteessa. Niissäkin yksittäistapauksissa, joissa huumetestaus arvioidaan lääketieteellisesti perustelluksi toimenpiteeksi, sen on tapahduttava potilaslain mukaisesti yhteisymmärryksessä potilaan kanssa.

Hyvinkään sairaalan HALSO-poliklinikalla huumeseulontanäytteet kuuluivat potilaan terveydentilan seurantaan. Terveydenhuollollinen huumetestaus edellyttää kuitenkin potilaan antamaa pätevää suostumusta. Suostumuksen on oltava riittävään tietoon perustuva, vapaaehtoinen, etukäteen annettu ja sisällöltään riittävän täsmällinen. Suostumuksen antajan tulee myös ymmärtää suostumuksen merkitys ja sisältö.

AOA korosti potilaslain mukaista tiedonsaantioikeuden merkitystä terveydenhuollollisessa huumetestauksessa. Tiedonsaantioikeuden toteutuminen on tärkeää, jotta potilas voisi käyttää potilaslaissa säädettyä itsemääräämisoikeutta ja antaa pätevän suostumuksensa huumetestaukseen. Potilasasiakirja-asetuksen mukaan potilasasiakirjoihin tulee tehdä merkinnät potilaslaissa tarkoitetun potilaan hoitoon liittyviä seikkoja koskevan selvityksen antamisesta. Jos selvitystä ei ole annettu, peruste siihen tulee merkitä potilasasiakirjoihin.

AOA totesi, että kantelijan vastasyntyneen lapsen terveydenhuollollinen huumetestaus olisi edellyttänyt kantelijan antamaa pätevää suostumusta. Suostumuksesta ja vastasyntyneen lapsen huumetestauksesta olisi tullut tehdä asianmukaiset potilasasiakirjamerkinnät. AOA piti merkintöjen puuttumista moitittavana. Hän korosti sitä, että potilasasiakirjojen laatimista koskevien säännösten noudattamisella turvataan perustuslain oikeusturvaa koskevan perusoikeuden ja perustuslaissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalveluiden toteutumista (7279/2017*).

Potilaan oikeus saada tietoa hoidon sivuvaikutuksista

AOA:n mukaan potilaslain tiedonsaantioikeutta koskevasta säännöksestä johtuu, että potilaalla on oikeus saada tietää myös solunsalpaajahoidon muistakin kuin vain tavanomaisista sivuvaikutuksista. Potilas saa ensikäynnillä HUS:n Syöpäkeskuksessa aina informaatiota hänelle aloitettavan solunsalpaajahoidon tavanomaisista sivuvaikutuksista.

Syöpäkeskuksen kantelijalle antamassa Kabesitabiini-potilaspäiväkirjassa mainittiin haittavai-

kutuksina muun muassa käsi-jalkaoireyhtymä (kämmenien ja /tai jalkapohjien puutuminen, pistely, kipu ja turvotus, punoitus ja kuivuus). Muina mahdollisina ja yleensä lievinä haittoina mainittiin muun muassa harvinaiset sydän- ja hermostohaitat. Potilasohjeesta sen sijaan puuttui maininta ääreishermoston oireista haittavaikutuksina. Kabesitabiini-potilaspäiväkirjasta ei käynyt selvästi ilmi, miten potilaan tulee toimia, jos hänelle ilmaantuu jokin epätyypillinen, ei-yleinen haitta. AOA:n mukaan mainittuja ohjeistuksia oli tarpeen sovittaa yhteen ja täsmentää. AOA piti potilaan tiedonsaantioikeuden toteutumisen kannalta perusteltuna, että vastaanottotilanteessa annettu suullinen ohjeistus olisi potilaan käytettävissä myös kirjallisena.

AOA ei tullut vakuuttuneeksi siitä, että kantelijan tiedonsaantioikeus solunsalpaajahoidon haittavaikutuksista toteutui siten kuin potilaslaissa edellytetään. Hän pyysi HUS:ia ilmoittamaan 28.2.2019 mennessä, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin hänen käsityksensä olivat antaneet aihetta (4571/2017*).

HUS ilmoitti, että HYKS Syöpäkeskuksessa on käynnistetty työ kaikkien potilasohjeiden päivittämiseksi. Ohjeisiin tullaan lisäämään myös tieto harvinaisista epätyypillisistä sivuvaikutuksista. Ohjeet tullaan sovittamaan yhteen ja täydentämään siten, että eri ohjeissa annettava on yhdenmukainen. Osana potilasohjeiden päivitystä henkilökuntaa tullaan muistuttamaan siitä, että ohjauksessa ja neuvonnassa annettu ohjeistus pitää aina antaa myös kirjallisena ja että kirjallisen ohjeen antamisesta potilaalle tulee tehdä aina merkintä sairauskertomukseen.

Potilaan tietoteknisten laitteiden haltuunotto

AOA totesi, että mielenterveyslaki antaa mahdollisuuden ottaa potilaan omaisuutta sairaalan haltuun. On kuitenkin tulkinnanvaraista, sovelletaanko tietoteknisten laitteiden haltuunottoon yhteydenpidon rajoittamista vai omaisuuden haltuunottoa koskevaa säännöstä. Yhteydenpidon rajoittamista koskevan säännöksen perusteluiden mukaan pykälässä tarkoitettuja laitteita ovat ”esimerkiksi matkapuhelimet ja puhelinverkkoliittymällä varustettu tietokone” (HE 113/2001 vp, s. 29). Toisaalta on ajateltavissa, että laitteiden haltuunotto perustuu ensi sijassa toimintayksikön yleisen järjestyksen turvaamiseen, jolloin omaisuuden haltuunottoa koskevan säännöksen soveltaminen voisi olla mahdollista.

AOA:n mukaan lapsipotilaan tietoteknisten laitteiden käytön rajoittamiselle oli sinänsä perusteltu syy (vuorokausirytmin säännöllistäminen, häiriökäyttäytymisen vähentäminen ja sosiaaliseen kanssakäymisen tukeminen). Sen vuoksi jäi arvioitavaksi, oliko kyseessä omaisuuden haltuunotto vai yhteydenpidon rajoittaminen. Rajoituksen tosiasialliset vaikutukset liittyivät ensisijaisesti lapsen mahdollisuuksiin pitää yhteyttä sairaalaan ulkopuolelle sinä aikana kuin laitteet olivat sairaalan hallussa. Tämä perusteli asian arvioimista yhteydenpidon rajoittamisena ainakin puhelimen osalta ja muidenkin laitteiden osalta, jos niissä oli verkkoyhteys.

AOA totesi, että jos asiaa arvioidaan yhteydenpidon rajoittamisena, toimenpiteen edellytyksiä tulee arvioida uudelleen säännöllisin väliajoin. Siinä yhteydessä potilas voi myös halutessaan saattaa rajoituksen lainmukaisuuden hallinto-oikeuden arvioitavaksi. AOA:n mielestä nämä oikeusturvanäkökohdat perustelivat asian arvioimista yhteydenpidon rajoittamisena.

Säännösten tulkinnanvaraisuuden vuoksi AOA ei voinut pitää Kellokosken sairaalan menettelyä lainvastaisena. Asian ratkaiseminen kuuluu tältä osin hallintotuomioistuimille. AOA:n mielestä lapsen tietoteknisten laitteiden käytön rajoittamista olisi kuitenkin ainakin puhelimen osalta ollut perustellumpaa arvioida yhteydenpidon rajoittamisena (68/2018).

Potilaan lääkitseminen hänen tahdostaan riippumatta

OA totesi, että potilaan hoitaminen hänen tahdostaan riippumatta merkitsee syvää kajoamista hänen henkilökohtaiseen koskemattomuuteensa. Potilaan hoitoon määräämisestä ei suoraan seuraa oikeutta esimerkiksi lääkitä potilasta hänen tahdostaan riippumatta, vaan toimenpiteen edellytyksistä säädetään mielenterveyslain 4a luvussa.

OA:n mukaan tahdosta riippumattoman hoitotoimenpiteen edellytysten tarkka arviointi ja dokumentointi on erityisen tärkeää sen vuoksi, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisussaan *X v. Suomi* katsonut, että Suomen lainsäädäntö ei tarjoa pakkolääkitylle potilaalle asianmukaisia takeita mielivaltaa vastaan, koska potilas ei voi saada tuomioistuimen päätöstä lääkityksen lainmukaisuudesta tai oikeasuhtaisuudesta tai määräystä lääkityksen lopettamisesta. Toimenpiteen tehokas tutkinta esimerkiksi muistutus- tai kantelumenettelyssä edellyttää, että sen perusteet on huolellisesti arvioitu ja dokumentoitu.

Muurolan sairaalan edustajat ja Lapin aluehallintovirasto katsoivat, että kantelijan injektiolääkitys tapahtui yhteisymmärryksessä hänen kanssaan, ilmeisesti sen vuoksi, että kantelija ei ollut vastustanut toimenpidettä antotilanteessa. OA arvioi asiaa toisin seuraavista syistä.

Mielenterveyslain 22 b §:ssä tai sen perusteluissa ei määritellä, milloin toimenpide on suoritettu potilaan tahdosta riippumatta. Säännöksestä ilmenevästä potilaslain ensisijaisuudesta seuraa kuitenkin, että toimenpidettä on arvioitava lain 22 b §:n edellytysten kannalta aina silloin, kun potilas ei ole siihen suostunut ja varsinkin, jos hän on siitä nimenoman kieltäytynyt.

Potilasasiakirjamerkinnöistä kävi selvästi ilmi, että kantelija oli kieltäytynyt injektiolääkityksestä, mutta lääkitys päätettiin kuitenkin antaa hänelle, joten häntä lääkittiin siten tahdostaan riippumatta.

Lain 22 b §:n mukaan tahdosta riippumattoman hoitotoimenpiteen ensimmäisenä edellytyksenä on, että hoito on lääketieteellisesti hyväksyttävää. Aluehallintoviraston mukaan kantelijan lääkehoito oli ollut hyvin perusteltua. OA:lla ei ollut aihetta asettaa tätä arvioita kyseenalaiseksi.

Sen lisäksi lain 22 b §:ssä edellytetään, että hoitotoimenpiteen suorittamatta jättäminen olisi vakavasti vaarantanut kantelijan tai muiden terveyttä tai turvallisuutta. Näiden edellytysten täyttymistä ei arvioitu erikseen asiakirjoissa. Tämän vuoksi OA ei voinut ottaa asiaan kantaa. Sen sijaan asiassa noudatettu menettely oli virheellistä, koska

- asiakirjoissa ei ollut merkintää kantelijalle annetusta potilaslain tarkoitetusta selvityksestä ennen lääkkeen antamista,
- asiakirjoissa ei ollut lääkärin arvioita mielenterveyslain 22 b §:n edellytysten täyttymisestä,
- injektioita ei ollut merkitty itsemääräämisoikeuden rajoituksista pidettävään luetteloon.

OA katsoi, että kantelijan menettelyllisiä oikeuksia ja siten hänen oikeusturvaansa loukattiin injektiolääkityksestä päätettäessä (1496/2017*).

Psykiatrisen potilaan oikeusturvasta huolehtiminen

OA piti ongelmallisena sitä, että psykiatrisen sairaalan potilas ei ymmärtänyt päätöksiä, joilla hänet oli määrätty psykiatriseen sairaalahoitoon tahdostaan riippumatta. Tämä merkitsi myös sitä, että ilman avustajaa hänellä ei olisi ollut mahdollisuutta valittaa päätöksistä. Pitkäniemen sairaalan selvityksen mukaan potilaalle oli haettu edunvalvontaa, mutta päätöksenteko viipyi holhousviranomaisissa.

OA piti asianmukaisena, että sairaala oli ryhtynyt toimenpiteisiin edunvalvojan hankkimiseksi. Hän totesi kuitenkin, että sairaalalla oli käytössään keinoja potilaan valitusmahdollisuuden turvaamiseksi myös aikaisemmin. Ensinnäkin sairaala voi ilmoittaa holhousviranomaiselle väliaikaisen edunvalvojan tarpeesta. Holhoustoimesta annetun lain mukaan tuomioistuin voi antaa väliaikaisen määräyksen kiireellisessä asiassa, joka koskee edunvalvojan määräämistä tai toimintakelpoisuuden rajoittamista. Toiseksi sairaala voi pyytää omaista avustamaan potilasta mahdollisen valituksen tekemisessä. Oikeuskäytännössä on hyväksytty myös omaisen potilaan puolesta tekemä valitus, jos asianosaisen ei kykene itse valvomaan etuaan (ns. asianhuolto tai *negotiorum gestio*). Jos potilas ilmaisee haluavansa valittaa päätöksestä, hallinto-oikeutta voidaan pyytää määräämään hänelle avustaja. Mielenterveyslain mukaan hallinto-oikeus voi määrätä tahdostaan riippumatta hoitoon määrätylle avustajan, jos hoitoon määrätty sitä pyytää tai tuomioistuin harkitsee sen määräämisen muutoin tarpeelliseksi. Selvityksen perusteella oli epäselvää, olisiko potilas halunnut hakea muutosta päätöksiin, joilla hänet oli määrätty hoitoon. OA:n mukaan sairaalassa olisi kuitenkin ol-

lut perusteltua ryhtyä aktiivisemmin toimenpiteisiin potilaan valitusmahdollisuuden turvaamiseksi aikana, jolloin hänellä ei vielä ollut edunvalvojaa (3158/2017).

Salassapitovelvollisuus ja yksityiselämän suoja

Yksityisyyden suoja terveydenhuollon toimintayksikössä

AOA:n mukaan terveydenhuollon toimintayksikössä tulee huolehtia potilaan yksityisyyden suojasta eri järjestelyin ja tilaratkaisuin siten, etteivät salassa pidettävät potilastiedot paljastu sivullisille. Kaikissa tilanteissa potilaan yksityisyyttä ei välttämättä kyetä kuitenkaan täysin turvaamaan yrityksistä huolimatta. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun useat potilaat ovat samassa potilashuoneessa tai jos samassa työtilassa työskentelee useampi henkilö, eikä äänisuojia voida rakentaa.

Rovaniemen kaupungin eräs terveydenhuollon toimipiste oli potilaan yksityisyyden suojan kannalta puutteellinen, koska asiointiin liittyvä keskustelu kuului asiointitilan ulkopuolelle, muun muassa vahtimestareille. Kaupungin selvityksen mukaan terveysaseman palvelutilassa käsitellään potilaan kanssa hänen arkaluonteisia terveystietojaan. Palvelutila on erotettu isommasta toimistohuoneesta kevyin seinärakentein, jotka rajoittavat, mutta eivät täysin estä äänen kuulumista toimistotilaan. Toimistohuonetta käytettiin kahden terveydenhuollon ammattihenkilön työtilana. Toimintakäytäntöjä oli kantelun jälkeen muutettu, eikä lähetti- tai postipalvelun työntekijöitä enää päästetä toimistotilaan, eivätkä he voi kuulla palvelutilassa käytäviä keskusteluja. Koska kyseisen terveysaseman toimintatapoja oli muutettu siltä osin kuin ne koskivat lähetti- tai postipalvelun toimituksia, asia ei antanut AOA:lle tältä osin aihetta toimenpiteisiin.

Selvityksen mukaan asiointitilassa käytävät keskustelut olivat kuitenkin edelleen tilan ympärillä olevassa työskentelytilassa työskentelevien henkilöiden kuultavissa. AOA totesi, että terveydenhuollon toimintayksikössä työskentelevät henkilöt, jotka eivät osallistu kyseisen potilaan hoitoon tai siihen liittyviin tehtäviin, ovat tämän hoidossa sivullisen asemassa siitä riippumatta, onko heillä salassapitovelvollisuus vai ei. Potilaan yksityisyyttä on suojattava myös heihin nähden. Salassa pidettävien tietojen paljastuminen sivullisille tulee estää tilaratkaisuin tai muilla tavoin (249/2018).

Työterveyshuollon toiminta

AOA:n mukaan työterveyshuolto on terveydenhuollon toimintaa, johon liittyy eräitä erityispiirteitä. Työterveyshuollossa tulee sovellettavaksi terveydenhuollon lainsäädäntö ja muun muassa potilaslain salassapitosäännökset. Potilasasiakirjoihin sisältyvät tiedot ovat salassa pidettäviä. Jo tieto siitä, että henkilö on terveydenhuollon toimintayksikössä potilaana, on salassa pidettävä.

Työterveyshuollon ylilääkärin yhteydenotto kantelijan esimieheen koski kantelijan käyntiä työterveyshuollossa ja kantelijan käyttäytymistä vastaanotolla. AOA katsoi, että tieto potilassuhteesta ja toteutuneesta vastaanottokäynnistä oli kantelijan potilasasiakirjoihin sisältyvä salassa pidettävä tieto. AOA totesi kuitenkin, että työterveyshuollon potilaan hoitosuhteen ja käyntitiedon salassa pidettävyys on jossain määrin tulkinnanvaraisempi kuin terveydenhuollon palveluiden potilaan kohdalla yleensä. Työterveyshuollossa tapahtuvassa hoitosuhteessa työnantaja on sivullisen asemassa, ja salassa pidettäviä tietoja voidaan siten luovuttaa työntekijän työnantajalle vain työntekijän suostumuksella tai laissa säädetyn perusteen nojalla. Työterveyshuollon luonteen perusteella myös tietojen luovuttamiseen liittyy joitakin erityispiirteitä, minkä vuoksi salassa pidettävien tietojen ilmaisemisesta työnantajalle säädetään erikseen työterveyshuoltolaissa. Tässä tapauksessa potilaan suostumusta tiedon luovuttamiselle työnantajalle ei ollut. Asiassa ei tullut ilmi potilaslaissa eikä muualla lainsäädännössä säädettyjä perusteita tietojen luovuttamiseen työnantajalle. Asiassa ei myöskään ollut kyse tietojen luovuttamisesta työterveyshuoltolaissa säädetyillä perusteilla. Näin ollen tietojen luovuttamiselle työnantajalle ei ollut laissa säädettyä perustetta (5258/2017).

Hyvän hallinnon vaatimukset

Vahingonkorvausvaatimuksen käsittely

Kantelija esitti Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirille vahingonkorvausvaatimuksen. Sen käsittely kesti lähes puoli vuotta, mikä oli AOA:n mukaan kohtuuttoman pitkä käsittelyaika. Sairaanhoitopiiri ei ollut esittänyt käsittelyn viivästymiselle hyväksyttäviä syitä. Sairaanhoitopiirin menettely ei turvannut kantelijan oikeutta perustuslaissa säädettyyn oikeusturvaan (6840/2017*).

OA ja AOA antoivat ratkaisunsa myös kanteluihin, jotka koskivat oikeuslääketieteellisen kuolemansyyn selvittämistä koskevien asiakirjojen laatimisen viivästymistä. Näissä tapauksissa asiakirjojen laatimiseen kului useita kuukausia, mikä ylitti selvästi kuolemansyyn selvittämisestä annetun asetuksen kolmen kuukauden määräajan asiakirjojen laatimiselle. OA ja AOA lähettivät ratkaisunsa THL:n tietoon ja kiinnittivät sen huomiota velvollisuuteen valvoa, että oikeuslääketieteelliseen kuolemansyyn selvittämiseen liittyvät asiakirjat laaditaan viivytyksettä ja asetuksen säännöksiä noudattaen. AOA pyysi THL:ää ilmoittamaan viimeistään 1.3.2019, mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt asiassa (2133 ja 6232/2017*).

THL ilmoitti palkanneensa Ouluun ja Helsinkiin eläkkeelle jääneen oikeuslääkärin kouluttajaoikeuslääkärin osa-aikaiseen virkaan. Oikeuslääkinnän valtakunnallisen sähköisen tietojärjestelmän käyttöönotto vuonna 2016 on mahdollistanut asiakirjojen valmistumisen viiveen tarkemman seurannan. Viiveistä keskustellaan säännöllisesti oikeuslääkäreiden kokouksissa sekä henkilökohtaisesti niiden oikeuslääkäreiden kanssa, joilla on yli kolme kuukautta vanhoja keskeneräisiä tapauksia. Näissä tapauksissa THL:n oikeuslääkintäyksikön johto on suunnitellut yhdessä kyseisen oikeuslääkärin kanssa toimenpiteet tilanteen korjaamiseksi. Tarvittaessa oikeuslääkärin kanssa on sovittu tauosta ruumiinavausten tekemisessä. Jos ruumiinavauksen tehnyt oikeuslääkäri on poissa pitkään, keskeneräinen tapaus on siirretty toiselle oikeuslääkärille valmisteltavaksi. Oikeuslääkintäyksikkö pyrkii aktiivisesti toteuttamaan lakisääteiset velvoitteensa. Tulevaisuudessa muun muassa sähköisten menetelmien hyödyntäminen mahdollistaa myös asiakirjojen valmistumisen viiveiden lyhentymisen.

Kantelija haki Valviralta ns. vanhamuotoisen psykoterapiakoulutuksen perusteella oikeutta käyttää psykoterapeutin ammattinimikettä (nimikesuojaus). Valvira ilmoitti hakemusten käsittelyn ruuhkautuneen siten, että niiden käsittelyssä oli viiden kuukauden jono. Valvira priorisoi hakemuksia terveydenhuollon palveluiden toimivuuden varmistamiseksi esimerkiksi sillä perusteella, oliko kyseessä laillistus- vai nimikesuojaushakemus. AOA:n sijaisen mukaan Valviran priorisointitapa ei ollut täysin ongelmaton, koska asian käsittelyssä tuli kiinnittää huomiota asian merkitykseen asianosaisen oikeusaseman kannalta. Vaikka nimikesuojauksen myöntäminen ei ole psykoterapeuttina toimimisen laillinen edellytys, se on kuitenkin edellytyksenä Kelan subventoimille kuntoutuspsykoterapian markkinoille pääsylle. Ammatinharjoittajana toimivalle psykoterapeutille nimikesuojauksella on siten käytännössä pitkälti laillistamiseen verrattava merkitys. Tämän vuoksi hakemuksen käsittelyn viivästyminen saattaa vaikeuttaa hakijan perustuslain 18 §:ssä turvatun oikeuden toteutumista. Kantelijan hakemuksen käsittely viivästyi siten aiheettomasti (4650/2017).

Viranomaisen asiakirjaa koskevan pyynnön käsittely

Turun Sanomien toimittaja pyysi Turun kaupungilta saada käyttöönsä Kupittaan sairaalan sisäisestä tarkastuksesta laaditun raportin. Kaupungin palvelualuejohtaja kieltäytyi 27.5.2016 luovuttamasta raporttia. Päätöksessä olevan ohjeen mukaisesti toimittaja haki oikaisua päätökseen lautakunnalta. Kun hän tiedusteli asian käsittelyvaihetta, hänelle ilmoitettiin 1.9.2017, että muutoksenhakuohjaus oli väärä ja että oikea muutoksenhakutie oli valitus hallinto-oikeuteen.

AOA totesi, että päätöksen perusteluissa on hallintolain mukaan ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Palvelualuejohtajan

päätöksessä mainittiin vain päätöksen perusteena olevat lainkohdat, mutta ei niitä tosiasiallisia seikkoja, joihin kielteinen päätös nojautui. AOA:n mukaan perustelut olivat riittämättömiä, vaikka otettaisiinkin huomioon, että tosiasiallisten seikkojen esittäminen voi olla haastavaa ilman, että samalla tulisi paljastaneeksi salassa pitämiään tietoja.

Asiakirjapyyntöä koskevassa asiassa haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Oikeasta muutoksenhakutiestä säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (julkisuuslaki). Asiasta oli myös tapahtuma-aikaan julkaistu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO:2015:176, josta kävi ilmi, että muutosta kunnan viranomaisen julkisuusasiassa antamaan päätökseen haetaan hallintovalituksin. Palvelualuejohtaja menetteli lainvastaisesti muutoksenhakuohjetta antaessaan.

Hallintolain mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Kuntalain mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Asia käsittely kaupungissa kesti kuitenkin kokonaisuudessaan yli vuoden. AOA:n mukaan oli ilmeistä, että oikaisuvaatimuksen käsittely viivästyi kaupungin hallinnossa. Jos oikaisuvaatimuksen käsittelyä olisi seurattu asianmukaisesti, muutoksenhakuohjeessa ollut virhe olisi voitu huomata aikaisemmin tai ainakin asia olisi ratkaistu muulla tavoin. Puutteellisen seurannan vuoksi asian käsittely viivästyi siten merkittävästi. Kaupungin menettely oli tältä osin lainvastaista.

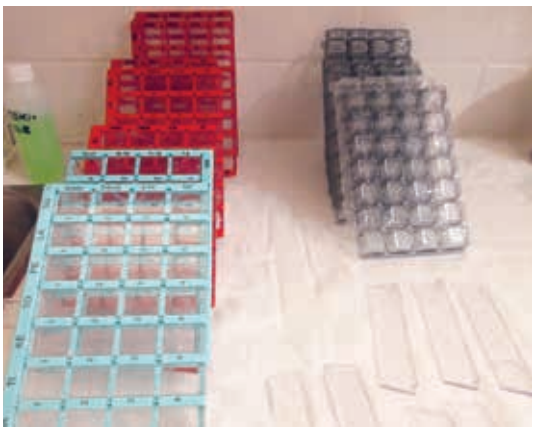
Palvelualuejohtaja piti koko raporttia salaisena. AOA:n mukaan ratkaisussa olisi tullut kiinnittää enemmän huomiota julkisuuslaista ilmenevään vaatimukseen tulkita lakia julkisuusmyönteisesti ja lain osajulkisuutta koskevaan säännökseen (5780/2017).

4.11.5 VANKITERVEYDENHUOLTO

Vankipotilaiden kantelujen käsittely ja tarkastukset

Vankien terveydenhuolto kuuluu STM:n hallinnonalaan. Vankiterveydenhuollon yksikkö (VTH) toimii THL:n yhteydessä. Valviran ja aluehallintovirastojen toimivalta koskee myös vankiterveydenhuollon organisaatiota. Aiemmin valvonta kohdistui ainoastaan yksittäisiin terveydenhuollon ammattihenkilöihin. VTH:n valvonta ja vankien terveydenhuoltoa koskevien kanteluiden käsittely on keskitetty Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle. Se tekee joko yksin tai yhdessä Valviran kanssa ohjaus- ja valvontakäyntejä VTH:n poliklinikoille ja sairaaloihin. OA saa käynneistä laaditut kertomukset tiedoksi. OA:lle saapuneita tulleita vankien terveydenhuollon kanteluita on enenevässä määrin alettu siirtää aluehallintovirastolle.

Kertomusvuonna tarkastettiin VTH:n Keravan poliklinikka, Pyhäselän poliklinikka sekä Helsingin poliklinikka. Vankiterveydenhuoltoa koskevia toimenpideratkaisuja annettiin 14.



Dosetteja kuivumassa Keravan poliklinikalla.

Vangin lääkkeiden hallussapidosta päättää lääkäri

Kantelijalle oli määrätty silmätippoja, jotka olivat valvontahenkilökunnan hallussa. Kantelija arvosteli menettelyä, sillä akuutissa tarpeessa hän joutui pyytämään silmätippojen saantia henkilökunnalta ja odottamaan, että hänen pyyntönsä toteutettiin. Kantelija kirjoitti asiasta poliklinikalle, josta hänelle vastattiin, että valvontahenkilökunta päättää lääkkeiden hallussapidosta.

OA totesi omaksutun käytännön virheelliseksi, sillä vankeuslain säännösten mukaisesti vangin lääkkeiden hallussapidosta päättää Vankiterveydenhuollon yksikön lääkäri. Tämä koskee kaikkia vankipotilaan käytettävissä olevia lääkeaineita, olivat ne missä muodossa tahansa. OA katsoi kuitenkin, että lääkeaineiden hallussapitoa koskevassa yksittäistapauksessa voi ilmetä tosiasiallinen tarve turvallisuusperusteiseen haltuunottoon (311/2017*).

Vartijan läsnäolo lääkärin vastaanotolla

Useammassa kantelussa oli kyse siitä, että vartijat tulivat vangin mukaan vankilan ulkopuolella järjestetylle lääkärin vastaanotolle.

AOA totesi, että oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on pidetty lähtökohtana sitä, että vangilla, kuten muillakin potilailla on oikeus saada hoitoa ilman, että hoitotilanteessa on läsnä ulkopuolisia henkilöitä. Vartijan läsnäolon tarpeellisuus tulee harkita aina kussakin tilanteessa erikseen ja läsnäololle tulee olla konkreettinen peruste. Lisäksi tulee harkita, miten vartijan läsnäolo voidaan yksittäistapauksessa toteuttaa siten, että vangin yksityisyyteen puuttuminen jää mahdollisimman vähäiseksi (5054 ja 4090/2017).

Lähetteen käsittely

Kantelija kertoi halunneensa aloittaa seksuaalirikoksista tuomituille tarkoitetun lääkehoidon päästäkseen valvottuun koevapauteen. Tämän johdosta vankilan poliklinikan lääkäri laati lähetteen Psykiatrisen vankisairaalan Turun yksikköön lääkehoidon arviointia varten. Kantelija ei kuitenkaan ollut saanut mitään tietoa tai vastausta lääkehoidon arvioinnin aloittamisesta.

AOA:n sijainen totesi psykiatrisen vankisairaalan myöntäneen lähetteen käsittelyssä tapahtuneen virheen. Hän piti virhettä vakavana, sillä kantelija itse oli motivoitunut ja aktiivinen vapaaehtoisen lääkehoidon aloittamisessa. Psykiatrinen vankisairaala ilmoitti kiinnittävänsä jatkossa erityistä huomiota lähetteiden käsittelyyn (3780/2017).

4.11.6 Puolustusvoimien terveydenhuolto

Valviran ja aluehallintovirastojen toimivalta koskee myös Puolustusvoimien terveydenhuollon organisaatiota. Vankiterveydenhuollon tavoin Puolustusvoimienkin terveydenhuollon valvonta on keskitetty Pohjois-Suomen aluehallinto-virastolle. Se tekee joko yksin tai yhdessä Valviran kanssa ohjaus- ja valvontakäyntejä Puolustusvoimien terveydenhuollon toimipaikkoihin. OA saa käynneistä laaditut kertomukset tiedoksi ja voi hyödyntää niitä varuskuntatarkastuksilla.

Puolustusvoimien terveydenhuollosta kanneellaan erittäin vähän, eikä kertomusvuonna annettu yhtään puolustusvoimien terveydenhuoltoa koskevaa toimenpideratkaisua. Kanteluiden vähäisestä lukumäärästä johtuen varuskuntiin tehtävien tarkastusten ja varusmiesten kuulemisen merkitys korostuu. Tarkastusten yhteydessä on mahdollista saada tietoa terveydenhuollon toimivuudesta. Kertomusvuonna AOA teki tarkastuskäynnin Sotilaslääketieteen laitokseen.

4.12 Lapsen oikeudet

Lapsen oikeuksien valvonta on ollut yksi oikeusasiamiehen kanslian laillisuusvalvonnan painopistealueista vuodesta 1998 alkaen, jolloin asiaryhmä luotiin perustuslakivaliokunnan aloitteesta. Vuodesta 2005 alkaen lapsiasiavaltuutettu ja eduskunnan oikeusasiamies ovat muodostaneet yhdessä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen riippumattoman kansallisen seurannan.

Lapsiasiavaltuutetun ja oikeusasiamiehen tehtävät täydentävät toisiaan. Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on lapsen oikeuksien edistäminen sen varmistamiseksi, että lasten asema ja oikeudet otetaan huomioon lainsäädännössä ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Lapsiasiavaltuutettu ei käsittele laillisuusvalvonta-asioita.

Oikeusasiamies toimii lapsen oikeuksissa koskevissa asioissa tehtävänsä mukaisesti laillisuusvalvojana ja valvoo erityisesti lapsen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu yksittäisten lasten asioista tehtyjen kanteluiden käsitteleminen. Oikeusasiamiehelle voivat kannella myös lapset itse. Lapsen oikeuksia koskevassa laillisuusvalvonnassa on tarkastuksilla ja oikeusasiamiehen omilla aloitteilla suuri merkitys.

Lapsiystävälliseen lapsille suunnattuun tiedottamiseen ja lasten tekemien kanteluiden käsittelyyn on vuodesta 2016 alkaen kiinnitetty erityistä huomiota. Lapsille on omat verkkosivut, jossa kerrotaan oikeusasiamiehen lapsen oikeuksien valvonnasta ja ohjataan kantelun tekemisessä (*https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/web/lasten-ja-nuorten-sivut*).

Vuonna 2018 ratkaistiin yhteensä 344 lapsia koskenutta laillisuusvalvonta-asiaa. Suurin osa ratkaisuista (222) koski sosiaalihuoltoa. Toiseksi eniten lapsen oikeuksia koskevia asioita (62) ratkaistiin varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen alalta. Lisäksi lapsen oikeuksia koskevia asioita ratkaistiin terveydenhuollon (14), rikosseuraamusalan (8), lainkäytön (7), ulkomaalaisten 6), poliisin (5) ja sosiaalivakuutuksen (5) asiaryhmissä sekä ulosottoa ja maistraatin menettelyä koskevissa asioissa.

Lapsen oikeuksia koskevan asiaryhmän ratkaisijana on AOA *Maija Sakslin*. Lastensuojeluasioita esittelivät esittelijäneuvos *Tapio Räty* sekä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Riikka Jackson*, jotka tekivät myös suurimman osan tarkastuksista. Lisäksi lapsia koskevia asioita esitteli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Pirkko Äijälä-Roudasmaa*. Varhaiskasvatusta ja perusopetusta koskevia asioita esitteli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Piatta Skottman-Kivelä*. Esittelijäneuvos *Kirsti Kurki-Suonio* on toiminut asiaryhmän pääesittelijänä 1.9.2018 alkaen.

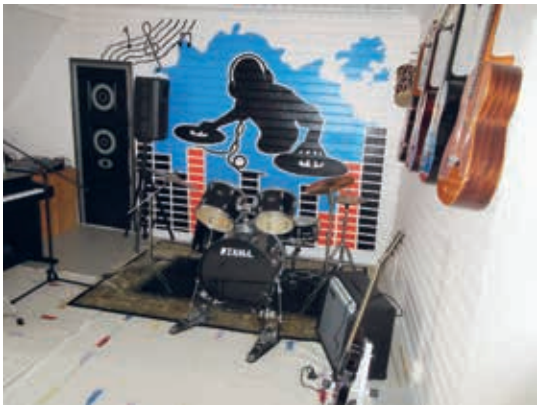
4.12.1 TARKASTUKSET

Lapsille tarkoitettuihin lastensuojelulaitoksiin tehtiin useita pääasiassa ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia. Tarkastusten tarkoituksena oli selvittää lasten kohtelua ja lapsiin kohdistuneiden rajoitustoimenpiteiden käyttöä.

Tarkastuksilla keskityttiin erityisesti lastensuojeluyksiköihin sijoitettujen lasten kuulemiseen. Kuulemisten perusteella havaittiin lasten kaltoinkohtelua ja muuta lainvastaista menettelyä. Tarkastusten jälkeen apulaisoikeusasiamies on ottanut useita omia aloitteita tarkastushavaintojen johdosta.

Kaikki lastensuojelun tarkastuskohteet ilmenevät kansallisen valvontaelimen (OPCAT) toimintaa koskevasta jaksosta 3.5, jossa kaikki lastensuojelun vuoden 2018 tarkastuskohteet on lueteltu.

Muita lapsia koskevia OPCAT-tarkastuksia ovat esimerkiksi lasten terveydenhuoltoon liittyvät tarkastukset. Niuvanniemen sairaalan erityisen vaikeahoitoisten alaikäisten NEVA-yksikön



Musiikkihuone erityislastensuojelulaitos Loikalan kartanossa.

tarkastusta on selostettu kansallista valvontaelintä koskevassa jaksossa ja terveydenhuoltoa koskevassa jaksossa 4.11.

Muunlaisia tarkastuksia, jotka liittyivät lapsen oikeuksiin, tehtiin esimerkiksi kouluihin ja vammaisten lasten hoito- ja asumisyksikköihin. Näitä on selostettu opetusta koskevassa jaksossa 4.18. sekä vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevissa jaksoissa 3.4.

Vuoden 2018 aikana EOA:n toiminta lapsen oikeuksien valvonnassa oli esillä julkisuudessa erityisesti Pohjolakotiin ja eräisiin muihin lastensuojelulaitoksiin tehtyjen tarkastuksen vuoksi. Pohjolakodin tarkastus sai runsaasti julkisuutta erityisesti alkusyksystä 2018, jolloin tarkastuksella havaituista puutteista uutisoivat monet päivälehdet ja ajankohtaisohjelmat.

Tarkastuksen jälkeen Pohjolakoti ilmoitti pitävänsä aiheellisena arvioida itsekin menettelytapojaan uudelleen (1353/2018*).

Kun AOA antoi lopullisen päätöksensä asioihin, jotka oli otettu tutkittavaksi omana aloitteena tarkastusten johdosta, voitiin Pohjolakodin todeta muuttaneen menettelytapojaan monessa suhteessa lasten oikeuksia paremmin kunnioittaviksi (3726/2018*). AOA:n tarkastuspalaute oli käynnistänyt organisaatiossa kehittämistyön, jonka aikana myös oli kuultu lapsia.

Samalla selvitettiin myös laissa edellytetyn valvonnan toteutumista. AOA pyysi jokaiselta 15 kunnalta, jotka olivat sijoittaneet lapsia Pohjolakotiin, selvityksen siitä, miten lasten asioista vastaavat sosiaalityöntekijät olivat valvoneet heidän kohteluaan ja olosuhteitaan sijoitusten aikana. Lisäksi pyydettiin selvitys Pohjolakodin toimintaa valvovalta Pohjois-Suomen aluehallintovirastolta.

Lasten asioista vastaavilla sosiaalityöntekijöillä ei kuitenkaan ollut suuren asiakasmääränsä vuoksi ollut riittäviä mahdollisuuksia suoriutua valvonnasta asianmukaisesti. Kuntia pyydettiin ilmoittamaan määräaikaan mennessä, mihin toimenpiteisiin AOA:n päätökset antoivat niille aihetta (3673*–3687/2018*).

AOA kiinnitti myös huomiota Pohjois-Suomen aluehallintoviraston riittämättömiin voimavaroihin tarkastusten toteuttamisessa ja erityisesti lasten henkilökohtaisessa kuulemisessa (3688/2018*).

Eduskunta käsitteli myöhemmin syksyllä hallituksen esityksen lastensuojelulain uudistamiseksi AOA:n toimesta havaittujen ongelmien pohjalta (HE 237/2018 vp s. 31–33). Lastensuojelulain uudistus hyväksyttiin sittemmin lailla 8.2.2019/200.

Oleskeluhuone Vuorelan koulukodissa.

4.12.2 RATKAISUJA

Rajoitus vai kasvatusta?

Kantelija arvosteli monin eri tavoin lapsensa sijaishuollon järjestänyttä sosiaalitointa ja lastensuojelulaitosta, johon lapsi oli sijoitettu. AOA totesi ratkaisussaan muun ohessa kiinnittäneensä erityisesti lastensuojelulaitoksiin määräämillään tarkastuksilla huomiota siihen, että laitoksissa on tosiasiassa rajoitettu kasvatuskäytännöillä esimerkiksi lapsen liikkumisvapautta tai hänen oikeuttaan yhteydenpitoon. Joissakin laitoksissa kasvatukselliset menetelmät ovat myös muistuttaneet eristämistä tai jopa erityistä huolenpitoa.

AOA totesi olevansa huolissaan menettelystä, jossa laitoksen säännöillä tai kasvatuksellisilla keinoilla tosiasiassa rajoitetaan lapselle kuuluvia oikeuksia sillä tavoin, että ne muistuttavat läheisesti tai ovat jopa suoraan verrattavissa lastensuojelulain mukaisiin rajoituksiin. AOA totesi, että lastensuojelulain mukaisten rajoitustoimenpiteiden keskeisenä tarkoituksena on varmistaa huostaanoton tarkoituksen toteutuminen taikka lapsen, toisen henkilön tai joissain tapauksissa omaisuuden suojaaminen merkittävältä vahingolta. Rajoitustoimenpiteitä voidaan kohdistaa lapseen vain siinä määrin, kuin mainitun tarkoituksen toteuttaminen välttämättä vaatii. Rajoitusten käyttäminen rangaistuksena on aina kiellettyä.

Tarkastushavaintojen mukaan laitoksissa ei aina ole osattu erottaa tavanomaista ja hyväksyttävää kasvatuksellisten rajojen asettamista lapsen perusoikeuksien rajoittamisesta. Perusoikeuksien rajoittaminen on mahdollista vain lain mukaisin rajoitustoimenpitein ja säädettyjen edellytysten täyttyessä laillista menettelyä noudattaen.

Sijaishuollossa olevalla lapsella on oikeus saada sijaishuoltopaikassaan hyvää hoitoa ja huolenpitoa. Sitä järjestäessään sijaishuoltopaikan tulee asettaa tarvittaessa lapselle myös hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisia kasvatuksellisia rajoja. Rajojen tarkoituksena on opettaa lasta ymmärtämään ympäröivän yhteiskunnan vaatimuksia sekä tekemään omia valintoja.

Kasvatukseen liittyvät säännöt tai niiden soveltaminen eivät kuitenkaan saa olla mielivaltaisia, esimerkiksi erottelematta kaikkia laitoksen lapsia koskevia rangaistuksia tai sanktioita. Kasvatuskeinot eivät myöskään saa kestää pidempään tai olla intensiteetiltään voimakkaampia kuin on välttämätöntä niiden hyväksyttävien tavoitteiden toteuttamiseksi, joihin niillä on pyritty. Kasvatuksella ei myöskään voida puuttua lapsen perusoikeuksiin, vaan kysymys on lapsen päivittäisen hoidon ja huolenpidon järjestämisestä sekä lapsen kasvun ja kehityksen tukemisesta. Kasvatuksellisten keinojen käytössä tulee siten aina huomioida lapsen ikä ja kehitystaso sekä yksilölliset tarpeet ja olosuhteet.

Rajoitustoimenpiteestä on kysymys silloin, kun toimenpiteellä puututaan lapsen perusoikeuksiin, kuten liikkumisvapauteen, perhe-elämän suojaan, itsemääräämisoikeuteen, henkilökohtaiseen vapauteen, yksityisyyden tai omaisuuden suojaan. Rajoitusten käyttö on sallittua vain, kun laissa asetetut edellytykset täyttyvät, ja vain siinä laajuudessa, joka on järkevässä ja kohtuullisessa suhteessa asetettuun tavoitteeseen nähden. Toimenpiteet on toteutettava mahdollisimman hienovaraisesti kunnioittaen lapsen ihmisarvoa ja perusoikeuksia.

Lapsen yksilöllisen sijaishuollon toteutuminen ja siihen liittyen myös lapsen kasvatuksen sekä häneen mahdollisesti kohdistettujen rajoitusten valvonta kuuluu sijoittajakunnalle, ennen muuta lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle. Tilanteeseen tulee puuttua, jos lapseen kohdistetut kasvatuskeinot ovat liiallisia, mielivaltaisia tai esimerkiksi lasta loukkaavalla tai häntä nöyryyttävällä tavalla toteutettuja (442/2017).

AOA kiinnitti sijoittajakuntien valvonnan merkitykseen huomiota myös omana aloitteenaan erään lastensuojelulaitoksen tarkastuksen perusteella tutkimassaan asiassa (2557/2016).

Rajoitusten vaikutusten yksilöllinen arviointi

Kun kysymys on vaikeahoitoisesta lapsesta, joka tarvitsee sijaishuollon aikana erityistä tukea ja hoitoa ja johon on kohdistettu useita erilaisia rajoitustoimenpiteitä peräkkäin tai samaan aikaan, lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle kuuluva valvonta- ja rajoitustoimenpiteiden seurantavastuu korostuu. Merkityksellisiä tällöin ovat erityisesti lapsen ja sosiaalityöntekijän väliset henkilökohtaiset keskustelut. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota esimerkiksi laitoksessa tehtyjen rajoituspäätösten perusteluihin, rajoituspäätöstä koskeviin muihin kirjauksiin sekä lasta koskeviin päivittäismerkintöihin.

Laissa on edellytetty, että lapsen ihmisarvoa kunnioitetaan, että lapsi saa osakseen esimerkiksi ymmärtämystä ja että lapsen kielellinen kulttuurinen ja uskonnollinen tausta otetaan huomioon. Tämä edellyttää AOA:n sijaisen mukaan esimerkiksi sitä, että fyysiseen koskemattomuuteen puuttumista edellyttävien rajoitusten käytössä ja käytön valvonnassa otetaan huomioon lapsen yksilölliset olosuhteet ja ominaisuudet, kuten lapsen sukupuoli ja ikä, mahdolliset väkivallan tai esimerkiksi seksuaalisen hyväksikäytön kokemukset sekä sijaishuoltoon johtaneet syyt sekä lapsen mielipide. Lisäksi rajoitusten käytössä ja valvonnassa tulee kiinnittää huomiota myös niiden mahdolliseen kumulatiiviseen vaikutukseen, kun lapseen on kohdistettu samanaikaisesti tai peräkkäin useita erilaisia rajoituksia (185/2018*).

AOA kiinnitti huomiota huostaan otetun lapsen sijoittajakunnan ja erityisesti kunnan lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän valvontatehtävään. Useampi saman perheen lapsi oli ollut sijoitettuna sijaisperheeseen, jossa ilmeni sittemmin lasten kaltoinkohtelua. Sijoittajakunnan tai lasten asioista vastaavan sosiaalityöntekijän ei tästä huolimatta todettu laiminlyöneen sijoituksen valvontaa. AOA kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että lasten kanssa tulisi pyrkiä keskustelemaan mahdollisimman laaja-alaisesti ja luottamuksellisesti ja että lasten tulisi olla tietoisia muun muassa oikeudestaan koskemattomuuteen. Hän korosti vielä sitä, että viranomaisilla on vastuu lasten perusoikeuksien toteutumisesta huostaanoton aikana (6059/2017).

Lapsen edun yksilöllinen arvioiminen tietojen antamisessa poliisille

AOA arvioi erään perhekodin käytäntöä, jonka mukaan perhekoti teki aina poikkeuksetta ilmoituksen poliisille, jos lapsen testinäyte huumeseulassa osoittautui positiiviseksi. Asiaa tuli arvioida sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun 18 §:n 3 momentin perusteella, jonka mukaan sosiaalihuollon järjestäjä voi antaa poliisille oma-aloitteisestikin tiedon salassa pidettävästä asiasta, mikäli sosiaalihuollon järjestäjä ja toteuttaja arvioi sen olevan välttämätöntä lapsen edun tai erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi. AOA katsoi, että koska säännös edellytti lapsen tietojen osalta hänen etunsa arvioimista, tämä edellytti yksilöllistä tapauskohtaista arvioita. Lapsen edun arvioiminen kuului taas ensisijaisesti lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle eikä lapsen sijaishuoltopaikalle. Hän kiinnitti asianomaisen perhekodin huomiota asiaan (5238/2017*).

Kantelija arvosteli lapsen sijaishuoltopaikan äkillistä ja ennakoimatonta muuttamista. Lapsi oli ollut tarkoitus kotiuttaa, ja sijoittaa kotipaikkakunnassaan sijaitsevaan sijaishuoltopaikkaan. Lapsella ilmenneen vakavan ongelmakäytöksen vuoksi, hänen sijaishuoltopaikkansa kuitenkin muutettiin kiireellisesti etäällä kotipaikkakunnalta sijaitsevaan lastensuojelulaitokseen. AOA totesi, että vaikka sijaishuoltopaikan muuttaminen tapahtui sinänsä viranomaisen harkintavallan rajoissa, arvioituna lapsen etu ei toteutunut parhaalla mahdollisella tavalla. Ongelmaksi muodostui erityisesti sijaishuollon muuttamista koskevan päätöksen tiedoksianto. AOA korosti, että päätöksen tiedoksianto olisi viime kädessä voitu hoitaa haastetiedoksiantona ja turvata siten kantelijan valitusoikeuden toteutuminen. AOA antoi asianomaisen kunnan sosiaalitoimelle vakavan huomautuksen (5785/2017).

Karkumatkalla olleen lapsen vieminen poliisivankilan säilöön sijaishuoltopaikkaan

Oikeusasiamiehen kansliasta tehtiin ennalta ilmoittamatta tarkastus poliisiaseman poliisivankilaan, jolloin sinne tuotiin sijaishuoltopaikasta karannut lapsi, joka suljettiin selliin odottamaan noutamistaan sijaishuoltopaikkaan. AOA otti omana aloitteena tutkittavakseen, miksi lasta pidettiin poliisivankilan säilössä. Saadun selvityksen mukaan poliisipartio oli samana päivänä ottanut kiinni etsintäkuulutetut kaksi sijaishuoltopaikastaan karkumatkalla ollutta lasta. Lastensuojelulaitoksen työntekijä oli tullut noutamaan toisen heistä, mutta kieltäytynyt turvallisuussyistä ottamasta mukaan toistakin lasta. Poliisi oli pyytänyt sijaintikuntansa sosiaaliviranomaista sijoittamaan jäljellejääneen lapsen väliaikaisesti, mutta kunta oli kieltäytynyt tästä. Poliisi oli tämän vuoksi toimittanut lapsen ns. sumppuun odottamaan kuljetusta. Lapsi vietti sumpussa yli kaksi tuntia. Alueen poliisilaitoksen lausunnon mukaan poliisin ei olisi tullut suostua pyyntöön, sillä Poliisihallituksen ohjeen mukaan (23.2.2015 POL-2015-231) huostaan otetun lapsen löytyessä vastuu lapsen kuljettamisesta ja säilyttämisestä on sosiaaliviranomaisella.

AOA totesi, että sosiaaliviranomainen ei voi lain nojalla pyytää poliisilta virka-apua huostaan otetun lapsen säilyttämiseksi karkumatkan jälkeen. Lapsen huostaan ottanut kunta voi sitä vastoin pyytää virka-apua lapsen sijoittamiseen toiselta sosiaaliviranomaiselta. Tässä tilanteessa se sai tiedon vasta, kun lapsi oli jo palannut sijaishuoltopaikkaan. AOA kiinnitti kuitenkin tapahtumien sijaintikunnan sosiaali- ja kriisipäivystyksen huomiota asiaan. AOA ei katsonut, että poliisin menettely olisi antanut hänelle aihetta toimenpiteisiin (5572/2017*).

Ratkaisuja tietopyyntöasioihin

Lapsen oikeuksia koskevissa asioissa on usein kyse menettelystä tietopyyntöjen johdosta.

Kantelija oli edustajansa välityksellä pyytänyt ”asianosaisena” lastaan koskevia tietoja usean vuoden ajalta lastensuojeluasiakirjoista. Pyynnössä oli viitattu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslain) 11 §:n 1 momenttiin sekä valtakirjaan, jossa pyyntöä oli vielä yksilöity. Sosiaalitoimi oli käsitellyt tietopyynnön henkilötietolain mukaisena tarkastuspyyntönä. Sosiaalitoimen mukaan kantelija ei ollut voinut valtuuttaa asiassa edustajaansa, vaan hänen olisi tullut tehdä uusi henkilökohtainen rekisteritarkistuspyyntö.

AOA totesi, että henkilötietolaissa säädetyissä menettelytavoissa korostuu tarkastusoikeuden käytön henkilökohtaisuus. Kantelija oli kuitenkin viitannut nimenomaisesti julkisuuslakiin eikä henkilötietolain mukaiseen tarkastusoikeuteen. Hän oli useaan eri otteeseen kiirehtinyt asian käsittelyä ja vaatinut muutoksenhakukelpoista päätöstä siinä tapauksessa, että tietoja ei anneta. AOA:n mukaan näin asiassa olisikin julkisuuslain mukaan tullut menetellä.

Pyyntö olisi joka tapauksessa tullut käsitellä ilman aiheetonta viivästystä. Epäselvässä tilanteessa viranomaisen olisi tullut tiedustella, minkä lain perusteella – henkilötietolain vai julkisuuslain – mukaan tietopyyntö on pyydetty käsittelemään. Tarvittaessa viranomaisen tulee myös selittää hallintolain mukaisesti, mikä ero on henkilötietolain mukaisella tarkastuspyynnöllä ja julkisuuslain mukaisella tietopyynnöllä asianosaisen oikeuksien kannalta. Asia on ratkaistu ennen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa 25.5.2018 (2657/2017*).

Vastaavanlainen kysymys tietopyyntöön tai tarkastuspyyntöön sovellettavasta laista oli aiheena myös AOA:n ratkaisussa, jossa AOA kiinnitti huomiota vielä siihen, että sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan viranomaisen tulee selittää sosiaalihuollon asiakkaalle asia siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen (1468/2018*). Tietopyyntöön vastaamisesta oli kysymys myös ratkaisussa 7136/2017.

Toistuvat yhteydenotot ja toimenpidepyynnöt

AOA kiinnitti huomiota lainmukaiseen menettelyyn silloin, kun sosiaalihuollon asiakas kirjoittaa viranomaiselle toistuvasti mutta asiallisesti samoista asioista. Jos asiakas osoittaa kirjoituksiaan viranomaisessa eri henkilöille, voi olla vaikeaa erottaa sitä, 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 yhteydenotoillaan pyrkii ja mitä hän haluaa selvittää. AOA totesi, että hyvä hallintotapa edellyttää näissäkin tilanteissa jonkinlaista reagointia, jolla tietoa pyytävä voidaan esimerkiksi ohjata oikealle viranomaiselle tai oikealle työntekijälle viranomaisessa. Erityisen tärkeää tämä on silloin, kun asiakkaan voidaan päätellä odottavan vastausta. AOA on ratkaisuissaan hyväksynyt tällaisessa tilanteessa esimerkiksi vastaamisen keskittämisen yhdelle työntekijälle sekä vastaamisen kootusti useisiin tiedusteluihin yhdessä. Kyseinen asia ei myöskään antanut hänelle aihetta toimenpiteisiin (6768/2017).

Lapsen käännyttäminen ilman päätöstä

Omana aloitteenaan tutkimassaan asiassa AOA arvioi turvapaikanhakijoina maahan tulleiden vanhempien lapsen asemaa maasta käännyttämisen yhteydessä. Koska lapsen vanhemmille ei ollut myönnetty turvapaikkaa, heidät oli käännytetty takaisin lähtömaahansa. Vanhempia koskevien Maahanmuuttoviraston päätösten jälkeen syntyneelle lapselle ei kuitenkaan ollut tehty omaa käännyttämispäätöstä. AOA katsoi, että Maahanmuuttoviraston käytäntö olla tekemättä omaa päätöstä lapselle, joka on syntynyt perheen saaman käännytyspäätöksen jälkeen ei turvaa lapsen oikeuksia. Näin meneteltäessä ei voitu varmistua siitä, että käännytettävän lapsen etu on arvioitu yksilöllisesti lapsen edun ja oikeuksien huomioon ottavalla tavalla. AOA:n mukaan lapsen käännyttäminen edellyttää lapselle tehtyä perusteltua käännyttämispäätöstä, jossa lapsen etu on arvioitava laaja-alaisesti ja yksilöllisesti. Lapsilla on yleisesti ottaen aikuisia enemmän haasteita saada oikeuksiaan turvatuksi. He ovat myös muita suuremmassa vaarassa joutua kaltoin kohdelluiksi. Siksi viranomaisten ja tuomioistuimien olisi kiinnitettävä lapsen oikeuksien toteutumiseen erityistä huomiota. Tällä on suuri merkitys silloin, kun lapsi on haavoittuvassa asemassa, kuten turvapaikanhakijalapsi.

AOA katsoi, että yksilöllinen arviointi edellyttäisi oman käännyttämispäätöksen tekemistä, toisin kuin korkein hallinto-oikeus (KHO) oli ratkaisussaan KHO 2003:73 oli arvioinut.

KHO arvioi asiaa tämän jälkeen uudelleen vuosikirjapäätöksessään KHO 2018:141. Se kiinnitti siinä muun ohessa huomiota lapsen edun yksilölliseen arviointiin (5948/2016*).

Käsitellessään hallituksen esitystä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta perustuslakivaliokunta totesi, että lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen 22 artiklan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät tarpeellisiin toimiin taatakseen, että lapsi, joka yksin tai yhdessä vanhempiensa tai kenen tahansa muun henkilön kanssa anoo pakolaisen asemaa tai jota pidetään pakolaisena soveltuvien kansainvälisen tai kansallisen oikeuden ja menettelytapojen mukaan, saa asianmukaista suojelua ja humanitaarista apua voidakseen nauttia kyseisessä yleissopimuksessa ja muissa sellaisissa kansainvälisissä ihmisoikeuksia ja humanitaarista oikeutta koskevissa asiakirjoissa tunnustettuja oikeuksia, joiden osapuolia kyseiset valtiot ovat (PeVL 18/2018 vp, ks. myös PeVL 24/2016 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta painotti, että lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti ehdotetun sääntelyn soveltamisessa (ks. myös PeVL 17/2018 vp, s. 3). Valiokunnan mukaan jo voimassaolevan ulkomaalaislain 4 ja 146 §:n mukaan lapsen etuun on aina kiinnitettävä huomiota lapsen karkottamisen yhteydessä. Lasta ei tämän johdosta voi karkottaa yksinomaan sillä perusteella, että lapsen vanhempien osalta karkottamisen edellytykset täyttyvät.

4.13 Vanhusten oikeudet

Hyvin iäkkäiden vanhusten osuus väestöstämme kasvaa nopeasti. Samalla kasvaa niiden henkilöiden määrä, jotka ikääntymisen myötä ovat lisääntyvässä määrin riippuvaisia toisen henkilön hoivasta ja huolenpidosta sekä erilaisesta tuesta ja avusta. Oikeusasiamies valvoo erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutumista. Laillisuusvalvonnalla pyritään erityisesti varmistamaan, että jokainen ikääntyvä henkilö saa perustuslain jokaiselle turvaamat ihmisarvoisen elämän edellyttämän tuen ja huolenpidon, riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä perustoimeentulon vanhuuden aikana. Valvonta kohdistuu yhtäältä palvelujen saatavuuteen, niiden riittävyyteen ja niiden laatuun. Toisaalta valvotaan erityisesti palveluja koskevan neuvonnan ja ohjauksen sisältöä ja riittävyyttä, menettelyä palveluntarpeen arvioinnissa, palveluja ja palvelumaksuja koskevaa päätöksentekoa sekä oikeusturvan saatavuutta. Erityisesti kotihoidossa tärkeä valvonnan kohde on myös se, että asiakkaan ilmaisema lisääntynyt palvelujen tarve käsitellään aina hakemuksena, joka edellyttää päätöksentekoa.

Vanhusten oikeuksia koskevia asioita käsitellään myös muun muassa terveyspalveluita, vammaispalveluita, edunvalvontaa ja taloudellista toimintaa koskevissa asiaryhmissä.

Koska vanhukset ja heidän omaisensa ja läheisensä kantelevat oikeusasiamiehelle varsin harvoin, perustuu vanhusten oikeuksien laillisuusvalvonta keskeisesti oikeusasiamiehen omiin aloitteisiin ja tarkastuksiin. Vanhukset ja heidän omaisensa ja läheisensä kääntyvät oikeusasiamiehen puoleen myös puhelimitse. Aina soittaja ei halua kannella. Oikeusasiamies voi kuitenkin ottaa harkintansa mukaan omana aloitteena tutkittavaksi tietoonsa näin saatetun epäkohdan tai esimerkiksi tehdä tarkastuksen kohteeseen.

Vuoden 2018 oikeusasiamiehen kertomuksessa tarkastellaan nyt toista kertaa vanhusten oikeuksien laillisuusvalvontaa omassa jaksossaan.

Keinutuoleja Portsakodissa.

Vanhusasioiden ratkaisijana toimi apulaisoikeusasiamies *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä sosiaalihuollon alalla toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Pirkko Äijälä-Roudasmaa*. Hänen lisäkseen notaari *Kaisu Lehtikangas* teki vanhusten oikeuksia koskevia tarkastuksia ja toimi esittelijänä.

4.13.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Vanhuspalvelut koostuvat lähinnä omaishoidosta, kotihoidon palveluista ja ympärivuorokautisesta palveluasumisesta sekä laitoshoidosta. Tavoitteena on, että vanhus voi asua omassa kodissaan tarvitsemansa kotihoidon avun turvin niin kauan kuin mahdollista ennen siirtymistään ympärivuorokautiseen hoitoon, jossa hän saa myös tarvitsemansa saattohoidon.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan vanhuspalvelujen asiakkaita oli vuonna 2018 noin 93 000. Toukokuussa 2018 kotihoidossa oli noin 51 700 henkilöä ja pitkäaikaisesti ympärivuorokau-

tisessa hoidossa noin 41 000 henkilöä. Ympärivuorokautista hoitoa tarjotaan pääosin tehostetussa palveluasumisessa mutta edelleen myös vanhainkodeissa, terveyskeskuksissa ja sairaaloissa. Tehostettua ympärivuorokautista palveluasumista tarjotaan sekä kunnan omissa yksiköissä, että yksityisissä ostopalveluyksiköissä. Laitoshoitoa on saatavilla enää vähän. Suomessa on noin 2 000 vanhusten ympärivuorokautisen hoidon ja huollon yksikköä.

Laillisuusvalvonnan keinoin ei ole mahdollista kattavasti valvoa kunnan järjestämien kotona annettavien palvelujen riittävyyttä ja laatua. Ihmisoikeuskeskuksen ja eduskunnan oikeusasiamiehen vuonna 2017 teettämän haastattelututkimuksen tulokset vahvistivat laillisuusvalvonnassa syntynyttä käsitystä siitä, ettei hoivan tarjonta aina vastaa koettua avun ja tuen tarvetta ja ettei hoivasta aina tehdä muutoksenhakukelpoisia päätöksiä. Lisäksi voitiin arvioida, että laillisuusvalvontaa on kohdistettu haastateltujen tärkeiksi kokemiin asioihin.

Loppuvuodesta 2018 julkisuudessa käytiin keskustelua vanhuspalvelujen puutteista erityisesti aluehallintovirastojen ja Valviran valvonnassa ilmi tulleiden epäkohtien siivittämänä. Epäillyt laiminlyönnit ja kaltoinkohtelu herättivät myös poliittisen keskustelun valvonnan riittävyydestä ja siitä, olisiko Suomeen perustettava vanhusvaltuutetun virka. Eduskunta päätti antaa ns. joululahjarahoista oikeusasiamiehelle lisärahoitusta vanhusten oikeuksien valvonnan tehostamiseksi (ks. tarkemmin oikeusasiamiehen puheenvuoro).

AOA Sakslin puhui vuonna 2018 kahdessa vanhusten omaisille tarkoitetussa tilaisuudessa sekä puhemies Paula Risikon järjestämässä tilaisuudessa ”Onko Suomessa turvallista vanheta”. Turvallisen vanhuuden puolesta – Suvanto ry myönsi AOA Sakslinille Valontuoja-palkinnon, toiminnasta, joka on merkittävällä tavalla edistänyt vanhusten turvallisuutta ja hyvinvointia. Perustelujen mukaan hän on ”rohkealla tavalla nostanut esiin ja puolustanut ikäihmisten perus- ja ihmisoikeuksia työssään apulaisoikeusasiamiehenä. Hän on tuonut esiin erityisesti ikääntyvien hoivassa tapahtuvaa kaltoinkohtelua sekä puolustanut muun muassa ikääntyneiden oikeutta ulkoiluun. Hän on myös tuonut esiin kotihoitoon liittyviä puutteita. Oman toimintansa lisäksi hän on tuonut nämä asiat yhteiskunnalliseen keskusteluun”.

Keskustelu ikääntyvien ihmisten oikeuksista ja vanhuksista oikeuksien haltijana on vahvistunut myös kansainvälisesti ja EU:ssa. Keskeistä on turvata erityisesti vanhojen ihmisten riippumattomuus, ihmisarvo, valinnanvapaus, määräysvalta ja autonomia. Esimerkiksi YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista turvaa riittävän tuen vanhuksille oikeudellisen toimintakyvyn ylläpitämiseksi ja käyttämiseksi.

Vanhusten ihmisoikeuksien toteutumista heikentää se, että heitä tarkastellaan usein yhtenäisenä ryhmänä. Vanhukset saatetaan nähdä vain riippuvaisessa asemassa olevina ja haavoittuvina, taloudellisesta toiminnasta vetäytyvinä sairaina, vammaisina ja tukea tarvitsevina henkilöinä. Tällöin unohtuu, että jokaiselle vanhukselle kuuluu ihmisarvo, itsemääräämisoikeus, oikeus yksityisyyteen, autonomia ja osallistumisoikeus. Vanhukset kohtaavat usein myös syrjintää, sosiaalista syrjäytymistä ja taloudellisia haasteita.

4.13.2 LAILLISUUSVALVONTA

Tarkastusvuonna ratkaistiin 47 vanhusten oikeuksia koskevaa kantelua (30 vuonna 2017). Niistä kuusi (kaksi vuonna 2017) johti toimenpiteisiin eli toimenpideratkaisujen määrä kasvoi huomattavasti. Ratkaisut liittyivät vanhusten sosiaalihuoltoon, terveydenhuoltoon, vammaispalveluihin ja palvelujen digitalisointiin.

Laillisuusvalvonnassa kiinnitettiin huomiota vanhuksille kotiin annettavien palvelujen laatuun, kotihoidon valvonnan järjestelyihin ja siihen, miten kunnat ovat huolehtineet palveluja koskevasta päätöksenteosta, ohjeistuksesta ja tiedotuksesta. Muun muassa asiakasmaksuja koskevassa neuvonnassa havaittiin epäselvyyttä.

Kantelut koskivat omaishoitoa, kotihoitoa, palveluasumista ja asiakasmaksuja. Ne osoittivat huolta muun muassa kotihoito-palvelujen riittämättömyydestä, hoivakotipaikan saannin vaikeudesta, puutteista tiedonkulusta kotiuttamistilan-

teissa ja omaisen tai läheisen hoivaan liittyvässä tiedonsaannissa sekä kotihoitopalvelujen laskutuksen epäselvyyksistä.

Vanhuspalveluita koskevissa kanteluissa korostuivat omaisten ja palvelujen käyttäjien odotukset hyvästä ja laadukkaasta hoidosta sekä vanhuksen ihmisarvoisesta kohtelusta.

Kertomusvuonna tehtiin vanhusten ympärivuorokautista hoivaa tarjoaviin asumispalveluyksiköihin ja laitoksiin yhteensä yksitoista ennalta ilmoittamatonta tarkastusta, joista yksi yöaikaan. Tarkastuksia tehdään sekä julkisten että yksityisten palvelujen tarjoajien yksiköihin ja niillä pyritään kattamaan eri suuruisia kuntia ja eri tavoin organisoituja palveluja. Painopiste oli kohteissa, joissa asui muistisairaita vanhuksia. Tarkastuksilla on arvioitu erityisesti ihmisarvoisen vanhuuden turvaa, iäkkäille ihmisille kuuluvaa itsemääräämisoikeutta ja osallisuutta.

Vanhusten oikeuksiin liittyvässä laillisuusvalvonnassa on keskeisesti kyse perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin turvaamien perusoikeuksien toteutumisen valvonnasta. Perustuslaki turvaa jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Vanhusten oikeuksia turvataan myös kansainvälisesti. Euroopan sosiaalisen peruskirjan 23 artiklassa turvataan ikääntyneiden henkilöiden oikeus sosiaaliseen suojeluun. Sopimusosapuolet sitoutuvat toteuttamaan ja edistämään toimia, joiden tarkoituksena on tehdä ikääntyville henkilöille mahdolliseksi pysyä yhteiskunnan täysipainoisina jäseninä mahdollisimman pitkään. Valtion on turvattava riittävät voimavarat tyydyttävän elämän viettämiseen ja aktiiviseen osallistumiseen julkiseen, sosiaaliseen ja kulttuurielämään. Ikääntyneille henkilöille on annettava tietoa heidän käytettävissään olevista palveluista ja heidän mahdollisuudestaan käyttää niitä. Valtion tulee myös huolehtia siitä, että ikääntyneillä henkilöillä on mahdollisuus valita vapaasti elämäntapansa ja viettää itsenäistä elämää tutussa ympäristössään niin kauan kuin he itse haluavat ja kykenevät.

Lisäksi valtiot ovat sitoutuneet takaamaan laitoksissa asuville ikääntyneille henkilöille asianmukaisen tuen, kunnioittaen heidän yksityisyyttään, ja mahdollisuuden osallistua elinolosuhteitaan laitoksessa koskevaan päätöksentekoon.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 25 artiklan mukaan unioni tunnustaa ikääntyneiden henkilöiden oikeuden ihmisarvoiseen ja itsenäiseen elämään sekä oikeuden osallistua yhteiskunnalliseen elämään ja kulttuurielämään, ja kunnioittaa näitä oikeuksia. Perusoikeuskirjan artiklan sisältö perustuu Euroopan sosiaalisen peruskirjan artiklaan 23 ja Euroopan yhteisön työntekijöiden sosiaalisten oikeuksien peruskirjan 24 ja 25 kohtiin. EU:n sosiaalinen pilari sisältää myös vanhusten oikeuksia koskevia tavoitteita.

4.13.3 KANTELUT

Päätöksenteon selkeys

Muistisairaan läheinen pyysi, että Espoon sosiaalijaosto sijoittaisi muistisairaan vanhuksen jälleen uuteen tehostetun palvelun yksikköön, jotta äidin ja vammaisen aikuisen lapsen tapaamiset helpottuisivat. Sosiaalijaosto perusteli kielteistä päätöstään ensisijaisesti sillä, että muistisairaan asiakkaan etu on se, ettei hänen asuinpaikkaansa toistuvasti vaihdeta läheisten pyynnöstä, koska hän tuntuu itse viihtyvän hoivakodissa. Myös hoitava lääkäri on ollut asiasta samaa mieltä huomioiden potilaan sairauden laatu.

AOA:lla ei ollut aihetta epäillä, että hoitokotipaikkaa koskevassa päätöksenteossa olisi itse asiaratkaisun suhteen toimittu virheellisesti. AOA kiinnitti kuitenkin Espoon sosiaali- ja terveyslautakunnan huomiota siihen, että päätösten tulee olla yksilöityjä ja selkeitä. Näin ollen päätökseen kirjattu virheellinen ARA-kelpoisuuteen liittyvä toteamus asiakkaan varallisuuden vaikutuksesta toivottuun hoivakotiin pääsyn esteenä on ollut harhaanjohtava, ja aiheuttanut kantelijalle tarpeetonta vaivaa ja huolta (51/2018).

Vanhuksen hoitoon osallistuvien omaisten oikeus saada tietoa

AOA:n päätös koski muistisairaiden vanhusten sukulaisten mahdollisuutta seurata vanhusten jokapäiväistä hoitoa kotihoidon henkilöstön ns. viestivihkojen merkintöjen avulla.

AOA totesi, että viestivihkojen tai vastaavien pääasiallinen tarkoitus on toimia hoitohenkilökunnan ja omaisten tai läheisten välisenä viestintäkanavana. Viestivihkoon kirjoitetut merkinnät kuvaavat esimerkiksi kotihoidon asiakkaan sen hetkistä elämäntilannetta tai tietyn nimenomaisen päivän tapahtumia, joilla saattaa olla vaikutusta siihen, mitä palveluja tai tukea kotihoidon asiakas tarvitsee. Tällaisen tiedon saatavuus niin hoitohenkilökunnalle kuin hoitohenkilökunnalta on erityisen tärkeää tapauksissa, joissa useat eri työntekijät, jotka eivät tunne asiakkaan tilannetta etukäteen ja joita asiakas ei tunne, suorittavat päivittäisiä kotikäyntejä asiakkaan kotiin. Näissä tapauksissa viestien välittäminen on välttämätöntä korkealaatuisen ja hyvän hoidon toteuttamiseksi.

AOA totesi, että asiakkaan hoitoon osallistuvilla sukulaisilla ei ole ollut mahdollisuutta saada tietoa asiakkaan tilanteesta. Tiedon paljastaminen sukulaisille on viranomaisen harkintavallan varassa silloin, kun palvelujen saaja on kykenemätön osallistumaan palvelujen järjestämiseen sairauden, henkisen vajaavaltaisuuden tai jonkin muun vastaavan syyn takia.

AOA katsoi, että lainsäädäntö on tältä osin puutteellinen, koska se saattaa vaarantaa heikossa asemassa olevien sosiaalihuollon asiakkaiden välttämättömän hoidon järjestämisen. Hän lähetti päätöksensä sosiaali- ja terveysministeriölle, jotta se ottaisi asian huomioon laatiessaan uutta lakia sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan asemasta (263/2017*).

Kotihoidon epäselvä laskutus

Kantelija arvosteli Espoon vanhusten palvelujen kotihoidon laskutusperusteita. Hänen hoitojaksonsa aikana kotihoidon asiakasmaksut ovat muuttuneet tilapäisen kotihoidon maksuista säännöllisen kotihoidon maksuksi. Noin neljän kuukauden jälkeen kotihoidon tuntihinta lähes kymmenkertaistui ja hoitomäärää nostettiin tarpeettoman suureksi. Kantelijan kertoman mukaan asiasta ei neuvoteltu etukäteen.

AOA totesi, että voimassa oleva asiakasmaksulaki on erittäin vaikeasti tulkittava ja sen muutostyö on jo vireillä. Asiakkaan neuvontavelvollisuus korostuu, kun on kyse asiakkaan merkittävistä asiakasmaksumuutoksista. Kun neuvonta kohdistuu monisairaaseen vanhukseen, jolla ei ole aikaisempia kokemuksia kotihoidon asiakasmaksuista, neuvonnan on oltava käytännönläheistä ja konkreettista.

AOA totesi, että asiakkaan neuvonnassa ja asian havainnollistamisessa on ollut puutteita. Ongelmaa on lisännyt se, että lokakuun laskutus on suoritettu viivästyneenä yhtäaikaisesti marraskuun laskutuksen kanssa, joka on entisestään vaikeuttanut laskutuksen suuruuden ja oikeellisuuden ymmärtämistä. Tämä on saattanut olla syynä siihen, että kantelijan puoliso on luopunut nopeasti omaishoitajuudesta ja siivouspalveluista arvioidessaan niiden ennestään kasvattavan kotihoidon laskutusta. Selvityksestä ei mitenkään käynyt ilmi, että tätäkään asiaa olisi perheen kanssa pyritty arvioimaan ja pohtimaan asian taloudellisia vaikutuksia. AOA katsoi asiakkaan neuvonnan kotihoidon laskutuksesta olleen puutteellista ja laskutuksessa tapahtuneen viiveitä. Tältä osin hän piti menettelyä moitittavana.

AOA kiinnitti Espoon kotihoidon huomiota myös siihen, että kotihoidon asiakasmerkintöihin tulisi kunkin asiakaskäynnin kohdalle selkeästi kirjata käynnin aloitus- ja lopetusaika tehtävän kuvauksen lisäksi, jotta asiakas voi halutessaan tarkistaa, kuinka monta tuntia kotihoidon palveluita hän tosiasiallisesti viikossa saa ja onko laskutus siltä osin ollut oikea. AOA:n saaman selvityksen perusteella asiaa ei voinut jälkikäteen varmistaa, mitä hän piti myös moitittavana. (636/2018).

Kotihoidon menettely

Kantelija arvosteli Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimen toimialan kotihoidon menettelyä noin 90-vuotiaan muistisairaan, vaikeasti masentuneen ja kivuliaan isänsä hoidossa. Kantelija ja hänen isänsä toivoivat isän siirtämistä tehostettuun palveluasumiseen isän lonkkamurtuman jälkeen, mutta isä kotiutettiin sairaalasta ennenaikaisesti. Kahden päivän kotihoitojakson jälkeen hän oli uudelleen sairaalassa, josta ei olisi halunnut enää palata kotiin, koska pelkäsi, ettei siellä selviydy kotihoidonkaan tuella.

Kantelijan kertoman mukaan kotihoidossa oltiin hyvin tietoisia vanhuksen yksinäisyydestä, kivuliaisuudesta ja kuolemantoiveista, jotka helpottuivat, kun vanhus pääsi lyhytaikaiseen hoitoon tai jos hän jaksoi mennä päivätoimintaan, jossa tapasi muita ihmisiä.

Kantelija oli erityisen pettynyt siitä, että hänen isänsä ei päässyt edes laitoskuntoutukseen, vaikka lääkäri oli lopulta suostunutkin kirjoittamaan lähetteen. Isän kunto kuitenkin heikkeni nopeasti ja kantelua kirjoitettaessa isä oli jo joutunut sairaalahoitoon.

Kantelija oli myös tyytymätön kotihoidon tiedon kulkuun isänsä asioista ja voinnista, vaikka hän kävi isänsä luona viikoittain hankkien hänelle ruuat, siivoten ja huolehtien pyykkihuollosta. Kantelija myös epäili, antoiko kotihoito isälle kotihoidon fysioterapeutin edellyttämää kuntoutusta lonkkamurtuman jälkeen.

AOA arvioi Helsingin sosiaali- ja terveystoimialan menetelleen virheellisesti siinä, että se oli vastoin asiakkaan ja omaisen tahtoa jatkanut monisairaan vanhuksen kotihoitoa tarjoamatta tälle riittävän monipuolista ja pitkäaikaista laitoskuntoutusta asiakkaan kotiuduttua lonkkaleikkauksen jälkeen sairaalahoidosta.

Vaikka asiakas itse ja hänen omaisensa toivoivat selkeästi vanhuksen pääsyä kotoaan tehostettuun hoivakotiin, asiakasta ja hänen omaistaan ei ole missään vaiheessa selkeästi ohjeistettu hakemaan hoivakotipaikkaa, jotta asiakas olisi saanut asiansa viimekädessä oikeuden ratkaistavaksi.

Kantelijan, asiakkaan tyttären ja ainoan läheisomaisen, tiedonsaanti kotihoidon palveluista ja vanhuksen voinnista ei ollut riittävää. Asiassa oli myös jäänyt epäselväksi, tarjosiko kotihoito käynneillään kantelijan isälle tosiasiallista, fysioterapeutin ohjeistamaa kuntoutusta. Tällaisesta ei ollut merkintöjä kotihoidon asiakasmuistiinpanoissa.

Asiassa on lisäksi jäänyt epäselväksi, otettiinko asiakkaan ja kantelijan ruotsinkielisyys hoidossa asianmukaisesti ja riittävällä tavalla huomioon. Ainakin hoito- ja palvelusuunnitelmissa on selkeitä puutteita, ja osa päätöksistä on kirjoitettu suomeksi ja osa ruotsiksi. AOA kiinnitti Helsingin sosiaali- ja terveystoimen toimialan ja kotihoidon huomiota edellä mainittuihin asioihin (5992/2017).

4.13.4 TARKASTUKSET

Suomessa on noin 2 000 vanhuksille tarkoitettua ympärivuorokautisen hoidon laitos-, hoiva- ja asumisyksikköä. Useissa suurissa kaupungeissa yksityiset palveluntuottajat tuottavat suurimman osan palveluista. Sitä vastoin pienemmillä paikkakunnilla palvelut ovat useammin julkisia. Tarkastuksia tehtiin ensisijaisesti muistisairaille henkilöille ympärivuorokautista hoitoa tarjoaviin suljettuihin yksiköihin ja psykogeriatrisiin yksiköihin, joissa käytetään rajoitustoimenpiteitä. Yleensä pyritään siihen, että samalla paikkakunnalla käydään sekä yksityisten että julkisten palvelujen tarjoajien yksiköissä. Tarkastuksilla kiinnitetään erityistä huomiota rajoitustoimenpiteiden käyttöön.

Tarkastuksilla valvotaan erityisesti tehostetun palveluasumisen ja laitosasumisen sekä kotiin annettavien palvelujen saatavuutta, riittävyyttä ja laatua. Tarkastusten perusteella arvioidaan omavalvonnan tehokkuutta sekä sitä, miten kunnat ja aluehallintovirastot ja Valvira valvovat vanhusten oikeuksien toteutumisesta vastaavia toimijoita. Sosiaalihuoltolain mukaan jokaisessa vanhuspalveluyksikössä, niin kunnallisessa kuin yksityisessä, tulee olla asukkaiden, omaisten ja henkilökunnan nähtävillä ajantasainen omavalvontasuunnitelma. Omavalvontasuunnitelmassa kuvataan myös ne menettelytavat, joita noudatetaan, jos joku henkilökuntaan kuuluva tekee ilmoituksen havaitsemastaan epäasiallisesta asukkaiden kohtelusta tai laiminlyönneistä. Henkilökunnalla on

lakiin perustuva ilmoitusvelvollisuus eikä ilmoittajalle saa aiheutua seuraamuksia ilmoituksen teosta. Tarkastuksilla seurataan, tunteeko henkilökunta ilmoitusvelvollisuuden ja sen, miten ilmoitukset käsitellään yksikössä.

Tarkastuskohteet olivat seuraavat:
- Portsakoti 26.1.2018, Turku, 23 paikkaa (383/2018*)
- Elsekoti 26.1.2018, ryhmäkoti, Turku, 12 paikkaa (384/2018*)
- Taasiakoti 8.2.2018, Tesjoki/Loviisa, yhteensä 36 paikkaa (657/2018*)
- Emil-koti 8.2.2018, Tesjoki/Loviisa, 9 paikkaa (659/2018*)
- Näsmänkiepin palvelutalo 21.3.2018, Saarenkylä/Rovaniemi, yhteensä 35 paikkaa (1212/2018)
- Lohjan vanhusten palvelukeskus/Alatupa 25.4.2018, Lohja, 11 paikkaa (2114/2018*)
- Lohjan vanhusten palvelukeskus/Kultakoti 25.4.2018, Lohja, 9 paikkaa (2217/2018*)
- Lohjan vanhusten palvelukeskus/Kultakartano 25.4.2018, Lohja, 18 paikkaa (2218/2018)
- Lohjan vanhusten palvelukeskuksen jatkokäynti 18.6.2018 (3082/2018)
- Tuusulan Riihikoto/Tammikoto 28.6.2018, Hyrylä/Tuusula, 24 paikkaa (3290/2018*)
- Attendo Linnanharjun hoivakoti 4.7.2018, Vartiokylä/Helsinki, 61 paikkaa (3367/2018*)

AOA tapasi vuonna 2018 tarkastuksilla vanhusasiakkaita myös muualla kuin vanhuksille varsinaisesti tarkoitettujen palveluiden piirissä. Päihteidenkäyttäjille tarkoitetun yömajoitustilan tarkastuksessa Oulussa ilmeni, että vakituisesti siellä yöpyi vanhusikäisiä 65–80-vuotiaita ihmisiä. Heistä osa vietti yönsä joko noin 10 hengen patjamajoituksessa tai noin 15 hengen ahtaassa makuusalissa. Myös Oulun ensikodin asiakkaista yli 10 % on ikääntyneitä henkilöitä, jotka tulevat pakoon henkistä tai fyysistä väkivaltaa käyttävää puolisoa tai aikuista lastaan.

Vanhusten yksiköissä käytetyt rajoitustoimenpiteet

Vanhusyksiköiden laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että kaikenlaiseen asukkaan rajoitukseen saa ryhtyä vain lääkärin päätöksellä. Lääkärin tulisi myös seurata, että rajoitteita ei käytetä enempää eikä pidempään kuin on välttämätöntä. Rajoitteiden käyttö on lopetettava välittömästi, kun niiden käyttäminen ei enää ole välttämätöntä. Rajoitteiden käyttämisestä tulee keskustella ennen käyttöönottoa omaisten tai muiden läheisten kanssa. Heille tulee myös selvittää, miksi rajoitustoimenpide on välttämätön. Rajoitteiden käyttämistä koskeva päätöksenteko ja niiden kes-

Kuvia päihteidenkäyttäjille tarkoitetuista yömajoitustiloista.

ton arvioiminen saattavat vaarantua, mikäli lääkäri käy vain harvoin yksikössä eikä käynneillään tapaa asukkaita.

Tehostetun palveluasumisen yksikössä oli hoitosuunnitelmaan kirjattu, että asukkaan liikkumista rajoitettiin. Kirjausten mukaan tähän oli saatu muistisairaan asukkaan ja hänen omaisensa suullinen lupa. Kirjauksista ei käynyt ilmi, että rajoituksesta olisi päättänyt lääkäri. AOA ei pitänyt hyväksyttävänä, että rajoitustoimenpiteitä käytetään muistisairaan henkilön – joka ei välttämättä ymmärrä asiaa – luvalla. Hoidollisten rajoitustoimenpiteiden käytön tulee perustua aina lääkärin tekemään arvioon ja päätökseen. Rajoitustoimenpiteiden välttämättömyyttä tulee lisäksi arvioida säännöllisesti (383/2018*).

Ympärivuorokautista tehostettua palveluasumista tarjoavan yksikön asukkaista valtaosalla oli muistisairaus. Yksikön ulko-ovet olivat lukitut. Niistä pääsi ulos numerokoodin avulla. Myös aidatun pihan portti oli lukittu. Tämän lisäksi rajoitustoimenpiteenä oli käytössä sängynlaitojen käyttö putoamisen ehkäisemiseksi. Omaiset ja lääkäri olivat sopineet asiasta.

Rajoitustoimenpiteitä saa käyttää vain lääkärin päätöksellä. Rajoitteiden käyttöä tulee myös seurata, jotta niitä käytetään vain silloin, kun ne arvioidaan välttämättömiksi ja vain niin kauan, kuin niiden käyttö on välttämätöntä. Tämänkin vuoksi lääkärin tulee käydä riittävän usein ja tavata kaikkia asukkaita. Myös hoitajien tehtävänä on keskustella omaisten tai läheisten kanssa rajoitustoimenpiteistä ja perusteista, joiden vuoksi johonkin rajoitustoimenpiteeseen turvautuminen on välttämätöntä (659/2018*).

Vaikeasti oirehtivien muistisairaiden yksikössä pyrittiin elämään kunkin asukkaan ehdoilla. Tämä tarkoitti esimerkiksi sitä, että asukas itse päätti, milloin heräsi ja söi. Jos yöllä ei nukuttanut, sai valvoa ja kävellä käytävillä – ei kuitenkaan muita asukkaita häiriten. Lääkäri päätti rajoitustoimenpiteistä, joita oli sängyn laitojen nosto, erilaiset vyöt ja hygieniahaalarit. Päivittäin seurattiin, kuinka kauan rajoitusta oli välttämätöntä käyttää. Yksikössä oli jopa valmius lepositeiden käyttöön. Tarkastajille kerrottiin kuitenkin, että lepositeitä ei ollut tarvittu enää vuosiin sen jälkeen, kun hoitajat olivat oppineet toimimaan asukkaiden ehdoilla ja rauhoittamaan tilanteen muilla tavoin. Joskus oli tarvetta rauhoittaviin lääkkeisiin. Myös asukkaiden huoneita jouduttiin joskus lukitsemaan, jotta levottomat asukkaat eivät mene toisten huoneisiin. AOA piti paloturvallisuuden ja muistisairaan vanhuksen itsemääräämisoikeuden kannalta ongelmallisena, jos potilasturvallisuuteen vedoten asukkaiden ovia lukitaan yöaikaan. Asiaa ei muuttanut se, vaikka kyse olisi tilapäisratkaisusta (2217/2018*).

Vaikeasti oirehtivien muistisairaiden ryhmäkodin hoitajat kokivat asukkaiden ruokahetket aikaa vieviksi. Kaikkia asukkaita oli autettava ja valvottava ruokailussa. Osa asukkaista oli niin levottomia, että heidät laitettiin vyöllä kiinni tuoliin ruokailun ajaksi, jotta he malttaisivat pysyä paikallaan. AOA totesi, että asiakkaan sitominen on aina asiakkaan vapautta rajoittava toimenpide. Lisäksi rajoittaminen saattaa aiheuttaa ahdistusta ja aggressiivisuutta. AOA pyysi kaupungilta selvitystä siitä, millä perusteilla asukas sidottiin ruokailun ajaksi. AOA halusi myös tietää, miksi asiakkaan ei sallittu poistua pöydästä ja myöhemmin ohjata häntä uudelleen – tarvittaessa useitakin kertoja – jatkamaan ruokailua. Lisäksi AOA pyysi selvittämään, kuka teki päätöksen sitomisesta ja keskusteltiinko asiasta omaisten tai läheisten kanssa osana päätöksentekoa (2217/2018*).

Kaupungin selvityksen mukaan päätöksen itsemääräämisoikeuden rajaamisesta, kuten sitomisesta, tekee aina hoitava lääkäri. Päätös rajoitustoimesta sekä sen alkaminen ja päättäminen kirjataan potilastietojärjestelmään. Omaisten ja läheisten kanssa pyritään keskustelemaan rajoitteista, mutta toisinaan joudutaan myös toimimaan heidän toiveidensa vastaisesti.

Yksikköön tehtiin ilta-aikaan jatkokäynti. Tarkastajat totesivat, että ainakin kahdella asukkaalla oli käytössä hygieniahaalari myös yöaikaan. Hygieniahaalarin käyttö on rajoitustoimenpide, josta ei ole olemassa säännöksiä. Hygieniahaalarin käytöllä puututaan potilaan itsemääräämisoikeuteen.

Sen käytöstä tulee aina olla lääkärin päätös ja sen käyttäminen on sallittua vain niin kauan kuin se on välttämätöntä (3082/2018).

Asiakkaiden turvallisuus yöaikaan

Ympärivuorokautista palveluasumista tarjoavaan yksikköön kohdistuneella tarkastuksella tehtyjen havaintojen perusteella AOA totesi, ettei tilanne öisin ole asukkaiden turvallisuuden kannalta asianmukainen. Oikeusasiamies oli kiinnittänyt asiaan huomiota jo vuonna 2007 tehdyllä tarkastuskäynnillä. Tilanne oli entisestään huonontunut, kun yksikön asiakasmäärä oli kasvanut ja yöhoitajan vastuulla olivat myös palvelutalojen asukkaat. Hoitajat toivoivat, että hoivakodissa voisi olla kaksi yöhoitajaa tai että kaupungin yöpartio huolehtisi palvelutalojen asukkaiden yöaikaisista hälytyksistä. Hoitajat eivät tunteneet palvelutalossa asuvia vanhuksia tai heidän sairauksiaan, joten yövuoroja pidettiin kohtuuttoman raskaina. AOA pyysi kaupungilta selvitystä yöaikaisen hoivan riittävyydestä ja asukkaiden turvallisuudesta yöllä (657/2018*).

Kaupunki ilmoitti, että hoivakotiin palkataan 1.5.2018 alkaen kaksi määräaikaista lähihoitajaa. Siten hoivakotiin saadaan kaksi hoitajaa yövuoroon. Lisäksi kotihoidon yöhoitajat huolehtivat 1.3.2018 lähtien hoivakodin lähellä sijaitsevien palvelutalojen asukkaiden hälytyksistä yöaikana. Hoivakodin hoitajan ei enää tarvitse hoitaa palvelutalojen asukkaita.

Hoivakodin lähellä sijaitsevassa hoivakodissa työskenteli yöaikaan vain yksi hoitaja, joka oman työnsä ohella avusti joka yö toisen hoivakodin yöhoitajaa. Tästä johtuen asukkaiden huoneiden oviin oli laitettu hälyttimet, jotta yöhoitaja tietäisi palata paikalleen hoivakotiin, jos sen asukkaat lähtivät huoneistaan. Ottaen huomioon, että hoivakotien välimatka oli noin 200 metriä, järjestely ei ollut turvallinen hoivakodin asukkaiden kannalta. Tilanne saattoi olla toisessa hoivakodissa sellainen, ettei yöhoitaja voinut poistua sieltä välittömästi. Myös tämän yksikön osalta oli asiaan kiinnitetty huomiota jo vuonna 2007 tehdyllä oikeusasiamiehen tarkastuskäynnillä. AOA totesi, että yöhoito tulee järjestää siten, ettei muistisairaita vanhuksia jätetä ilman valvontaa. AOA pyysi kaupunkia ilmoittamaan toimenpiteistä (659/2018*).

Kaupungin mukaan hoivakodin yöhoitajan ei enää tarvitse poistua yksiköstä vuoron aikana, koska toisen hoivakodin yöhoito järjestetään 1.5.2018 alkaen toisella tavalla.

Saattohoito

Kertomusvuonna ei todettu merkittäviä saattohoitoon liittyviä puutteita tarkastetuissa yksiköissä. Joissakin yksiköissä oli hoitajien kertoman mukaan mahdollista palkata lisätyövoimaa saattohoidon ajaksi ja hoitohenkilökunta koki saaneensa riittävästi saattohoitoon liittyvää koulutusta (657*, 659*, 1212 ja 2218/2018). Muutamassa yksikössä saattohoitokoulutuksen järjestäminen antoi AOA:lle aihetta seuraaviin kannanottoihin.

Yhdessä hoivakodissa ilmoitettiin, ettei hoitohenkilökuntaa lisätä saattohoitotilanteissa. Hoivakodin palvelut tuottavan yrityksen edustaja ilmoitti lisäksi, että hoitajilla oli mahdollista kerrata saattohoitoon liittyviä taitoja katsomalla yrityksen intrassa oleva video. AOA piti asianmukaista ja osaavaa saattohoitoa vanhuksen perusoikeutena, joka jokaisen hoitajan on hallittava. Siksi hän esitti harkittavaksi, miten henkilökunnan saattohoitokoulutusta voitaisiin lisätä. AOA ei pitänyt riittävänä, että hoitajat katselevat omatoimisesti intran kautta saattohoitoon liittyvää ohjeistusta, mikäli he kokevat tarvitsevansa asiassa lisää opastusta. Kaupungin ja palveluntuottajan oli lisäksi ratkaistava, kumman vastuulla on koulutuksen järjestäminen (3367/2018*).

Hoivapalvelun ostaneen kaupungin selvityksessä todetaan, että ostopalvelusopimuksen mukaan palveluntuottajalla tulee olla määrällisesti ja rakenteellisesti riittävä henkilöstö suhteessa tuotettavaan palveluun. Yksikön henkilökunnalla tulee olla tehtävien hoitamisen edellyttämä ammattitaito, osaaminen ja motivaatio. Tämä koskee myös saattohoidon osaamista. Palveluntuottajan tulee huolehtia henkilöstön lisä- ja täydennyskoulutuksesta. Siten palveluntuottaja järjestää koulutusta henkilökunnalle ja kaupunki järjestää tarvittaessa täydentä-

vää lisäkoulutusta. Selvityksen mukaan hoivakodissa toteutetaan loppuvuodesta 2018 hoitohenkilökunnalle saattohoidon koulutusta. Saattohoidon keskeisiä teemoja käydään läpi koulutusmateriaalin ja yhteisen keskustelun sekä kokemusten jakamisen kautta.

Hoivakodissa oli pyritty laadukkaaseen saattohoitoon. Hoitajat kuitenkin toivoivat saavansa täydennyskoulutusta saattohoitoon. AOA pyysi kuntaa ilmoittamaan toimenpiteistään asian suhteen (3290/2018*).

Kunta ilmoitti, että ryhmäkodeissa on käyty läpi kunnan saattohoito-ohjetta. Lisäksi ryhmäkodin sairaanhoitaja, joka kuuluu kunnan ns. saattohoitotyöryhmään, on osallistunut erilliseen saattohoitokoulutukseen. Kirjallinen koulutuspalaute on käyty läpi ryhmäkodissa. Kun yksikössä on saattohoidettava asukas, käydään hänen tilanteestaan ja tarvittavista toimenpiteistä henkilökunnan kanssa säännöllistä ja syvällistä keskustelua siitä, miten asukasta hoidetaan ja tuetaan sekä miten omaisia huomioidaan ja tuetaan.

Ulkoilu

Vanhusyksiköihin tehtyjen tarkastusten yhteydessä on korostettu asukkaiden päivittäisen ulkoilun tärkeyttä osana laadultaan hyvää hoitoa. Riittävän ulkoilun huolehtimisessa on kyse perustarpeiden huolehtimisesta ja siten myös ihmisarvon kunnioittamisesta. AOA on suosittanut, että ulkoilu sisällytettäisiin asukkaan hoito- ja palvelusuunnitelmaan. Ulkoilutusta ei ole sallittua jättää vain omaisten ja vapaaehtoisten varaan. Tarkastuksilla havaittiin, että useissa yksiköissä päivittäinen ulkoilu ei joko toteudu tai että tätä ei ole mahdollista todeta jälkikäteen puutteellisten asiakirjamerkintöjen takia.

Keskusteluissa tehostetun palveluasumisen yksikön työntekijöiden kanssa tuli esille, että työntekijät eivät ehdi ulkoiluttaa asukkaita. Tarkastuksella ei tullut esille, miten asukkaiden ulkoilutus oli järjestetty ja oliko asukkailla mahdollisuus päästä ulos. Jälkikäteen saadun selvityksen mukaan asukkaita ulkoiluttivat omaiset. Selvityksessä todettiin, että hoivayksikössä kävi vapaaehtoisia, jotka veivät asukkaita muun muassa riksa-ajelulle kerran viikossa säävarauksin (1212/2018).

AOA piti tärkeänä, että monesti vielä fyysisesti varsin hyväkuntoisia muistisairaita vanhuksia ulkoilutettaisiin säännöllisesti. Saatujen asiakasmerkintöjen perusteella tässä ei kuitenkaan ollut onnistuttu erityisen hyvin tai sitten kirjaukset olivat puutteelliset. Esimerkiksi kahden viikon ajalta yhdellä asiakkaalla oli kirjattu yksi ulkoilutapahtuma, toisella ei yhtään. Yksikön omavalvontasuunnitelma edellytti kuitenkin, että asiakkaan hoito- ja palvelusuunnitelmaan kirjataan tavoitteita, jotka liittyvät päivittäiseen liikkumiseen, ulkoiluun ja kuntoutukseen. Toteutumista tulisi seurata päivittäin. Näin ei toimittu kahden asukkaan hoitosuunnitelmakirjausten perusteella. AOA kiinnitti huomiota siihen, että asiakasmerkintöjen tulisi vastata omavalvontasuunnitelman ohjeistusta (2217/2018*).

Kaupungin selvityksen mukaan asukkaille pyritään toteuttamaan ulkoilua niin paljon kuin mahdollista. Vapaaehtoiset vievät asukkaita ulos sovitusti viikoittain säiden salliessa. Kaupunki palkkaa kesäisin nuoria auttamaan ulkoilussa. Lisäksi yksikössä on useita henkilöitä kuntouttavassa työtoi-

Notaari Kaisu Lehtikangas esittelee riksa-pyörää Näsmänkiepin palvelutalossa. Vapaaehtoiset käyvät palvelutalon asukkaiden kanssa muun muassa riksa-ajelulla kerran viikossa säävarauksin.

minnassa, joiden työtehtäviin kuuluu myös ulkoilu asukkaiden kanssa. Kaupungin mukaan se kiinnittää jatkossa huomiota ulkoilun kirjaamiseen.

Muistisairaille tarkoitetun ryhmäkodin tarkastuksella kerrottiin, että asukkailla oli oikeus riittävään ulkoiluun. Jälkikäteen tarkastettujen asiakasmerkintöjen perusteella ei ollut kuitenkaan mahdollista varmistua siitä, että asiakkaat olisivat ulkoilleet. AOA totesi, että asiakasmerkinnöistä tulee näkyä asukkaan tosiasiallinen päivän kulku, ei vain hoivan perusasiat. Kun asukas ulkoilee avustettuna tai osallistuu viriketoimintaan, on nämä asiat kirjattava asiakirjoihin. Muuten ei ole jälkikäteen todettavissa toteutuuko palvelusuunnitelma myös ulkoilun ja virkistyksen osalta. AOA kiinnitti yksikön henkilökunnan huomiota riittäviin asiakasmerkintöihin, joista tulee ilmetä paitsi perushoiva, myös palvelun tosiasiallinen laatu ja monipuolisuus (3290/2018*).

Kunta ilmoitti, että ryhmäkodin henkilökunta kirjaa jatkossa potilastietojärjestelmään ulkoilut, virikehetkiin osallistumiset jne. Erityisesti kiinnitetään huomiota, että myös muiden ammattiryhmien ja toimijoiden (kesänuoret, opiskelijat, avustajat, omaiset ym.) avustamina tapahtuneet toiminnot tulevat kirjatuksi. Tätä koskeva ohjeistus on annettu elo-lokakuun 2018 aikana. Lisäksi riittävän ulkoilun turvaamiseksi ryhmäkodeissa vähintään yksi työntekijä ulkoilee asukkaiden kanssa joka päivä.

Asukkaiden ulkoilua seurattiin seurantalistoista. Tarkastajien mielestä ulkoilun toteutumista tulisi seurata myös hoito- ja palvelusuunnitelmissa. AOA piti tärkeänä, että ulkoilua myös parvekkeiden ja piha-alueen ulkopuolella järjestetään asukkaan vointi huomioiden (3367/2018*).

Hoivapalvelun ostaneen kaupungin selvityksessä todetaan kaupungin edellyttävän, että asiakkaan hoitotyön suunnitelmaan kirjataan hänen toiveensa ja halukkuutensa ulkoiluun sekä tavoitteet ulkoilun määrästä ja toteutustavasta. Suunnitelman toteutumista tulee myös arvioida kolmen kuukauden välein ja aina tarvittaessa asiakkaan tilanteen muuttuessa. Hoivakodin johtajan mukaan he ulkoilevat asukkaiden voinnin mukaan myös talon piha-aluetta pidemmällä. Lisäksi tehdään retkiä talon ulkopuolelle.

Tarkastuksilla tehtiin havaintoja myös siitä, että ympärivuorokautista palveluasumista tarjoavissa yksiköissä oli mahdollista huolehtia asukkaiden päivittäisistä ulkoiluista viihtyisässä ympäristössä (657*, 659* ja 2218/2018).

Asiakkaiden oikeus riittäviin terveyspalveluihin

Lääkäripalvelujen riittävyydessä vaihtelua

AOA piti myönteisenä lääkärin viikoittaisia käyntejä (383* ja 384/2018*).

Kunnan palveluksessa oleva geriatri kävi kerran viikossa ryhmäkodissa ja tapasi tuolloin myös asukkaita. Hänelle oli mahdollista soittaa tarvittaessa (3290/2018*).

Terveyskeskuslääkäri oli käynyt aiemmin hoivakodissa kerran kuukaudessa. Hän asioi tällöin lähinnä sairaanhoitajan kanssa, mutta kävi tarvittaessa myös katsomassa asukkaita. Nyt lääkäri oli ehtinyt käydä yksikössä viimeksi kolme kuukautta sitten. Tarkoitus oli, että hän käy jatkossa kerran kuukaudessa. Lääkäri oli puhelimitse hyvin tavoitettavissa. Lääkärin käyntitiheyden tulisi kuitenkin perustua asukkaiden tarpeeseen. Käyntien harventaminen oli ongelmallista, kun yksikössä ei työskennellyt vakituisesti sairaanhoitajaa. AOA totesi, että yksikön lääkäripalvelut eivät olleet riittäviä, jos lääkärin tai muun terveydenhoidon ammattihenkilön palvelu ei ole tarvittaessa käytettävissä. AOA pyysi ilmoittamaan kaupunkia toimenpiteistään tämän ja toisen kaupungin hoivakodin osalta (657* ja 659/2018*).

Kunta ilmoitti, että lääkärinpalvelut hoivakodeissa jatkuvat nykyisten suunnitelmien mukaan.

Lääkäri kävi palvelutalossa kerran viikossa painottaen vuorollaan jompaakumpaa kerrosta, minkä lisäksi hän hoiti akuutit tilanteet toisesta kerroksesta. Puhelimitse lääkäri oli tavoitettavissa arkipäiväisin ja viikonloppuisin geriatrinen päivystys vastasi tilanteisiin. Lääkäri tapasi asukkaita henkilökunnan tarvearvioinnin mukaan kierroilla (1212/2018).

Hoivapalvelun tuottajayrityksen edustajat olivat pahoillaan, että kaupunki oli kilpailuttanut lääkäripalvelut, koska he olivat olleet tyytyväisiä pitkäaikaiseen ja hyvin toimivaan lääkärisuhteeseen. Nykyisin lääkäri kävi vain kerran kahdessa kuukaudessa, mitä pidettiin yksikössä varsin pitkänä käyntivälinä. Lääkäri oli kuitenkin puhelimitse hyvin tavoitettavissa. AOA pyysi kaupungilta selvitystä lääkäripalvelujen riittävyydestä (3367/2018*).

Hoivapalvelun ostaneen kaupungin selvityksen mukaan se kilpailuttaa ostopalveluina hankittavat hoiva- ja lääkäripalvelut määräajoin, mikä voi aiheuttaa muutoksia palveluntuottajissa. Lääkärikäyntien aikaväli suhteutetaan yksikön kokoon siten, että lääkärikierrot järjestetään vähintään joka toinen kalenterikuukausi. Muutoin potilasasiat hoidetaan etäkonsultaatioina joka viikko. Säännöllisten lääkärikiertojen lisäksi lääkärin tulee olla arkisin virka-aikaan tavoitettavissa puhelimitse. Hän on myös käyntiensä välillä velvollinen tarvittaessa saapumaan paikalle, mikäli potilaan tila sitä vaatii.

Suun terveydenhuolto

Suuhygienisti kävi kerran vuodessa ja tarkasti asukkaiden suut. Hammaslääkärikäynnit hoidettiin terveyskeskuksessa hoitajan saattamana (657* ja 659/2018*).

Saatujen selvitysten mukaan asukkaat, joilla oli omat hampaat, kävivät läheisessä hammashoitolassa vuosittain tarkastuksessa ja tarvittavissa hoidoissa. Hammasteknikko tarkasti hammasproteesit, jos niissä ilmeni ongelmia. Suuhygienistin käynnit eivät olleet säännöllisiä, vaan käynnit tapahtuivat erikseen tarvittaessa. AOA piti hyvänä säännöllisiä käyntejä hammaslääkärissä (1212/2018).

Päivittäisen hampaiden pesun yhteydessä hoitajat pyrkivät seuraamaan, oliko vanhuksella suussa kipuja. Kunnan hammaslääkäri tuli tarvittaessa ryhmäkodille ja tutki ja hoiti potilaan suun paikan päällä. Tämän lisäksi hammaslääkäri ja suuhygienisti kävivät kerran vuodessa ja tarkastivat ja hoitivat asukkaiden suut (3290/2018*).

Suun hygieniasta ja terveydestä pyrittiin huolehtimaan päivittäin, mutta ongelmana oli, että varsin monet asukkaat eivät suostuneet avaamaan suuta. Pesuja ei kuitenkaan sairaanhoitajan mukaan tehty väkisin. Hoitajat pyrkivät seuraamaan, oliko vanhuksella suussa kipuja. Terveyskeskuksen suuhygienisti kävi kerran vuodessa antamassa hammashoitoa ja tekemässä hoidon tarpeen arvioita niille asukkaille, joiden hoitajat arvelivat kärsivän hammassärystä. Arvion perusteella tai muuten tarvittaessa asukas vietiin terveyskeskukseen hammaslääkärille (3367/2018*).

Toimintakyvyn ylläpitäminen

Tarkastushavaintojen perusteella joissakin hoivakodeissa oli panostettu vanhusten toimintakyvyn ylläpitoon. Kuitenkin myös parannettavaa löytyi.

AOA piti myönteisenä, että palvelutalossa oli oma fysioterapeutti, joka voi antaa myös yksilökohtaista fysioterapiaa (383/2018*).

Kunnan fysioterapeutti kävi hoivakodissa kerran viikossa. Yksikössä työskenteli myös kuntohoitaja (657/2018*).

AOA piti puutteena sitä, että vanhusten palvelukeskuksessa oli vain yksi fysioterapeutti, joka keskittyi lähinnä kotihoidon asiakkaisiin (2218/2018).

Vanhusten ryhmäkodissa ei ollut omaa fysioterapeuttia tai kuntohoitajaa. Jotkut asukkaat ostivat fysioterapiapalveluita ja lääkärin lähetteellä sai tarvittaessa lähetteen fysioterapeutille. Talossa oli nimettyjä ergonomiavastuuhenkilöitä, mutta heidän työnkuvansa ei vastannut fysioterapiaa. Näin ollen vanhusten liikunnallinen ohjaus jäi pitkälti hoitajien kuntouttavan työotteen varaan. AOA piti puutteena, että 88-paikkaisessa yksikössä ei ollut käytettävissä fysioterapiapalveluita, jotka olivat erittäin tärkeitä muistisairaiden vanhusten hoidossa heidän toimintakykynsä ylläpitäjänä. AOA pyysi kuntaa harkitsemaan, miten se voisi näitä palveluita yksikössä jatkossa järjestää (3290/2018*).

Kunta ilmoitti, että ryhmäkodin asukkailla on kunnan puolelta järjestetty lääkärin lähetteellä tar-vittaessa fysioterapiapalveluita ja tarvittaessa mahdollisuus saada apuvälineneuvontaa. Fysioterapia ei kuulu tehostetun palveluasumisen konsep-

tiin vaan asukas hankkii palveluita kuten kotona asuva henkilö. Asukkailla on mahdollisuus käyttää viereisessä rakennuksessa olevaa kuntosalilaitteistoa maksutta muutamana päivänä viikossa. Kuntouttavan työotteen avulla henkilökunta tukee asukkaan arkiliikkumista ja halukkaiden asukkaiden kanssa pyritään myös ulkoilemaan mahdollisimman paljon.

Hoivapalvelun yksikössä ei ollut omaa fysioterapeuttia tai kuntohoitajaa. Asukkaiden kuntoutus oli yhden lähihoitajan vastuulla, mikä ei hoivakodin sairaanhoitajan mielestä vastannut fysioterapeutin palveluita. Asukkaat eivät myöskään ostaneet fysioterapiapalveluita ja vanhusten liikunnallinen ohjaus jäi pitkälti hoitajien kuntouttavan työotteen varaan. Ottaen huomioon yksikön suuri asukasmäärä, AOA:n mielestä olisi tärkeää, että asukkaiden toimintakyvyn ylläpitämisestä vastaisi ammattitaitoinen fysioterapeutti (3367/2018*).

Hoivapalvelun ostaneen kaupungin selvityksessä todetaan, että hoivakodissa on kuntoutukseen suuntautuneita hoitajia, jotka ohjeistavat hoitajia kuntoutuksessa ja osallistuvat asukkaiden kuntoutukseen aktiivisesti. Halutessaan asukkaat voivat hankkia omakustanteisesti lisäpalveluita esimerkiksi fysioterapeutilta.

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 esittelijäneuvos *Mikko Sarja*. Kaikki kohdassa 4.14.3 esitellyt tapaukset ovat OA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä.

4.14.1 YLEISTÄ

Edunvalvontaa koskevat holhoustoimilain ja -asetuksen ohella useat säädökset, kuten laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä ja laki edunvalvontavaltuutuksesta. Myös lapsia koskeva lainsäädäntö, potilaslainsäädäntö ja henkilön edustamista erilaisissa viranomaismenettelyissä koskevat säädökset ovat edunvalvonnassa keskeisiä.

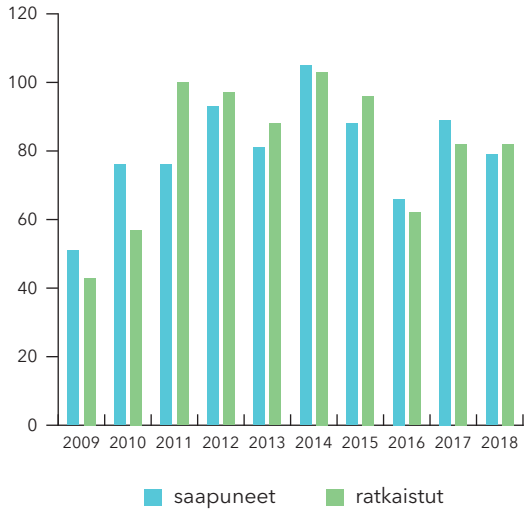
Edunvalvonta on viimesijainen keino hoitaa ihmisen asioita, jos niitä ei ole mahdollista hoitaa muilla tavoin, kuten omaisten avustuksella tai edunvalvontavaltuutuksella. Edunvalvoja hoitaa päämiehensä omaisuutta ja taloudellisia asioita sekä edustaa tätä näitä asioita koskevissa oikeustoimissa. Erikseen määrättäessä 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 toisaalta myös päämiehen suojan tarve, kun hän ei kykene itse valvomaan etuaan.

Edunvalvonta koskettaa monia: noin 70 000 henkilöllä on edunvalvoja. Edunvalvonnassa olevien henkilöiden määrä on ollut viime vuosina kasvussa. Edunvalvoja voi olla joko yleinen edunvalvoja tai yksityishenkilö, esimerkiksi päämiehen omainen. Yksityisiä edunvalvojia OA ei voi valvoa. Yleisessä edunvalvonnassa on noin 39 000 päämiestä. Pääsääntöisesti oikeusapu- ja edunvalvontapiirien edunvalvontatoimistot hoitavat yleisen edunvalvonnan itse (noin 36 000 päämiestä). Edunvalvontatoimistojen ja palveluntuottajien välisellä ostopalvelusopimuksella hoidetaan noin 4 000 päämiehen asioita. Yleisen edunvalvonnan palveluntuottajana voi olla esimerkiksi kunta, järjestö tai lakiasiain- tai asianajotoimisto.

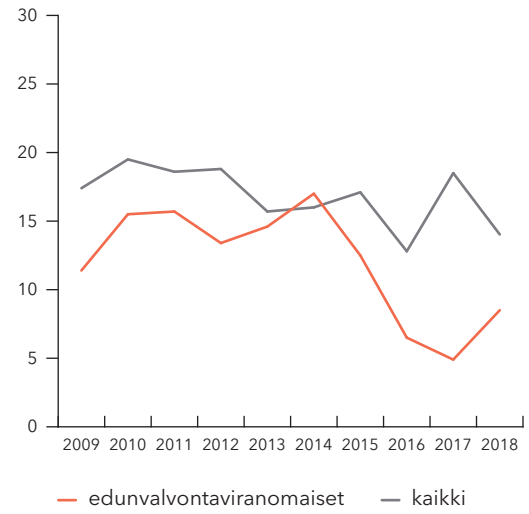
Edunvalvonta on kanslian asiaryhmänä verraten pieni. Se on kuitenkin monien perusoikeuskytkentöjensä johdosta hyvin tärkeä asiakokonaisuus. Kyse on sellaisten ihmisten perusoikeuksista, jotka eivät itse aina kykene huolehtimaan oikeuksistaan. Heitä ovat esimerkiksi muistihäiriöistä ja päätöskyvyn ongelmista 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 saapui 79 ja niitä ratkaistiin 82. Toimenpiteisiin johti seitsemän asiaa (8,5 %). Toimenpideprosentin alhaisuutta selittää pitkälti se, että useat kantelut koskivat päämiesten käytännön asioiden hoitamista, jossa edunvalvojilla on harkintavaltaa. Esimerkkinä voidaan mainita päämiehelle annettavien käyttövarojen määrän arviointi. Kantelut koskivat usein myös sellaista asiaa, johon OA ei ylipäätään voi ottaa kantaa. OA ei esimerkiksi voi arvioida, onko joku edunvalvonnan tarpeessa vai ei, eikä määrätä edunvalvontaa lakkautettavaksi. Moni kantelu oli myös sillä



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2009–2018



Toimenpideprosentti vuosina 2009–2018

tavoin yksilöimätön, ettei asiaa voitu ottaa tutkittavaksi.

Edunvalvontakantelut koskevat yleisimmin edunvalvojia. Kanteluiden aiheet ovat pitkälti samoja riippumatta siitä, onko kantelijana päämies vai hänen läheisensä. Kyse on yleisimmin päämiehelle annettavista käyttövaroista, laskujen maksamisesta, edunvalvonnan tarpeellisuudesta tai tarpeettomuudesta ja tämän kysymyksen selvittämistavasta, edunvalvojan yhteydenpidosta päämieheen tai läheisiin, päämiehen tai omaisten oikeudesta saada tietoja asioiden hoitamisesta, päämiehen omaisuuden myymisestä ja irtaimen käsittelystä, holhouslupa-asioiden käsittelystä ja hyvän hallinnon noudattamisesta, kuten neuvonnasta, kuulemisesta, käsittelyajoista ja virkamiehen käytöksestä. Tällaisia asioita ratkaistiin myös kertomusvuonna.

Asiaryhmän pääesittelijä luennoi Pohjois-Suomen holhouspäivillä OA:n edunvalvontaa koskevasta ratkaisukäytännöstä ja maistraattien roolista edunvalvojien valvojina.

4.14.3 RATKAISUJA

Edunvalvoja ei voi määrätä päämiestään esittävän kuvan käytöstä

OA arvioi yleisen edunvalvojan menettelyä, kun tämä oli pyytänyt kantelijaa poistamaan blogistaan kuvan päämiehestä, joka oli kantelijan omainen. Edunvalvojan mukaan kuvan julkaisemiseen olisi tullut olla päämiehen suostumus, jota tämä ei enää ollut kyennyt antamaan. Kantelija katsoi sananvapauttaan loukatun.

OA:n mukaan lailla ei säädetä siitä, että valokuvan julkaiseminen esimerkiksi sosiaalisessa mediassa edellyttäisi kuvan kohteen suostumuksen, vaikka suostumuksen pyytämistä voidaan sinänsä pitää asianmukaisena. Jos suostumusta pyydetään ennalta mutta sitä ei anneta ja kuva kuitenkin julkaistaan, taikka jos julkaistua kuvaa ei jälkikäteen pyynnöstäkään huolimatta poisteta, asiaan ei ole jälkikäteen mahdollista puuttua, jollei siihen oikeuttavaa normia ole tapauksen olosuhteissa löydettävissä.

Yleinen edunvalvoja ei voi sitovasti määrätä kenenkään ulkopuolisen toiminnasta, vaikka yleisen edunvalvojan asema virkamiehenä saattaa luoda ulkopuolisessa toisenlaisen mielikuvan. OA ei pitänyt moitittavana, jos edunvalvoja yleisellä tasolla tuo esiin käsityksensä siitä, että päämiehen kuvan julkaisemiseen sosiaalisessa mediassa olisi asianmukaista pyytää päämiehen suostumus. Nyt edunvalvoja oli kuitenkin toiminut tätä määrätietoisemmin ja nimenomaan pyytänyt kantelijaa poistamaan päämiestään esittävän valokuvan ja katsonut, että julkaisemiseen tulisi olla päämiehen suostumus. Edunvalvojan tehtävänä oli hoitaa päämiehen taloudellisia asioita. Kuvien julkaisemiseen ei liittynyt sellaista taloudellista ulottuvuutta, joka olisi kuulunut edunvalvojan hoidettavaksi. Myöskään holhoustoimilaissa säädetty yleinen huolenpitovelvollisuus ei oikeuttanut edunvalvojan toimintaa.

OA katsoi, että edunvalvojan menettely oli lakiin perustumaton. Edunvalvojalla ei ollut kelpoisuutta pyrkiä vaikuttamaan kuvan julkaisemiseen esimerkiksi pyytämällä sitä poistettavaksi. Jo tällainen virkamiehen pyyntö voidaan kokea velvoittavaksi. Edunvalvojan toiminta oli tosiasiallisesti vaikuttanut kantelijan sananvapauden käyttöön, koska hän oli poistanut kuvan sosiaalisesta mediasta. Edunvalvojan toiminta oli siten kantelijan näkökulmasta voinut näyttäytyä hänen sananvapauteensa puuttumisena. OA saattoi käsityksensä edunvalvojan tietoon. Asian yleisemmän merkityksen vuoksi päätös lähetettiin tiedoksi myös oikeusministeriölle (540/2017*).

Maistraatti viivytteli holhoustilin tarkastuksessa

Holhoustoimilain mukaan tilit on tarkastettava viipymättä. Muuta ajallista tehostetta ei ole säädetty. OA piti tilien viivytyksetöntä tarkastusta tärkeänä sekä päämiehen että edunvalvojan kannalta. Päämiehen edun kannalta on tärkeää, että mahdolliset epäselvyydet, puutteellisuudet tai lainvastaisuudet tulisivat ilmi mahdollisimman hyvissä ajoin. Toisaalta on edunvalvojan oikeusturvan kannalta tärkeää, että hän saa tilintarkastuksen myötä viipymättä informaatiota ja palautetta tekemästään työstä, jotta hän voi tarvittaessa jatkossa muuttaa toimintatapojaan. Tilintarkastuksen viipyminen voi aiheuttaa edunvalvojan työlle monenlaisia käytännön vaikeuksia. Tilintarkastuksen ohjausvaikutus saattaa myös käydä merkityksettömäksi, jos tiliä koskevat havainnot esitetään hyvin pitkän ajan kuluttua tilikauden päättymisestä.

Vuoden 2015 tilin tarkastaminen oli kestänyt lähes puolitoista vuotta, vuoden 2016 tilin vajaat puoli vuotta ja päätöstilin vajaat kaksi kuukautta. Vuositilin 2015 tarkastaminen oli OA:n mukaan kestänyt paitsi päämiehen myös edunvalvojan oikeusturvan näkökulmasta hyvin kauan, eikä maistraatin selvityksestä juurikaan ilmennyt perusteita sille, miksei se ollut tarkastanut tiliä aikaisemmin. OA piti menettelyä holhoustoimilain vastaisena. OA otti huomioon, että maistraatti oli myöntänyt virheensä ja pyytänyt sitä anteeksi. OA saattoi käsityksensä maistraatin tietoon. Muiden tilien osalta OA:lla ei ollut aihetta puuttua asiaan (2374/2018*).

Tietojen luovuttamista koskevassa menettelyssä oli puutteita

Asiakirjapyyntöjen ja henkilötietojen käsittelyä koski neljä ratkaisua. *Ensimmäisessä* tapauksessa maistraatti oli pitänyt kantelijan omaiseltaan saamaa valtakirjaa vanhentuneena eikä ollut suostunut sen perusteella luovuttamaan kantelijalle valtuuttajaa koskeneita edunvalvonta-asiakirjoja. Asiassa jäi tulkinnanvaraiseksi, oliko maistraatti käsitellyt tietopyyntöä henkilötietolain vai julkisuuslain mukaisesti, mikä oli hyvän hallinnon näkökulmasta puute. OA piti varteenotettavimpana tarkastella asiaa julkisuuslain mukaisesti. Maistraatin menettely ei täysin ollut julkisuuslain mukainen, koska maistraatin kantelijalle lähettämässä vastauksessa ei ollut annettu kaikkea julkisuuslain edellyttämää ohjausta tilanteessa, jossa pyyntöön ei ensi vaiheessaan suostuta. OA saattoi käsityksensä maistraatin tietoon (845/2017*).

Toisessa tapauksessa kantelija oli pyytänyt maistraatilta tietoa siitä, kenen aloitteesta kantelijan edunvalvonnan tarpeen selvittäminen oli tullut maistraatissa vireille. Asiakirjapyynnön käsittely

oli kestänyt yli julkisuuslaissa säädetyn yhden kuukauden enimmäisajan, joten maistraatti oli menetellyt virheellisesti. OA saattoi käsityksensä maistraatin tietoon (4824/2017*).

Kolmannessa tapauksessa kantelija oli käyttänyt henkilötietolain mukaista tarkastusoikeuttaan ja pyytänyt tiedot kaikista edunvalvontatoimistossa olevista tiedoistaan. Tietoja ei ollut lähetetty eikä kantelijalle ollut annettu kieltäytymistodistusta. Hänelle oli kuitenkin lähetetty kirjevastaus, jossa edunvalvontatoimisto oli perustellut menettelyään tietojen antamisessa. OA totesi, että henkilötietolain nojalla tiedot oli annettava kirjallisesti, mikäli niin oli pyydetty. Mikäli tietoja ei anneta pyydetyllä tavalla kirjallisesti, tarkastusoikeuden käyttäjälle tuli antaa kieltäytymistodistus. Kun kieltäytymistodistukselle ei ollut säädetty määrämuotoa, kantelijalle lähetetty kirje perusteluineen täytti todistukselle asetetut vaatimukset. Hyvään hallintoon kuuluvan neuvontavelvoitteen näkökulmasta kirjeessä olisi kuitenkin ollut asianmukaista mainita mahdollisuudesta saattaa asia tietosuojavaltuutetun arvioitavaksi. OA saattoi käsityksensä edunvalvontatoimiston tietoon (5130/2017).

Neljäs tapaus koski osoitetietojen luovuttamista. Kantelijan osoite oli merkitty perinnönjakoa koskevaan asiakirjaan. Kantelija ei olisi halunnut osoitteensa tulevan asiakirjan muiden saajien tietoon. Yleinen edunvalvoja oli antanut oikeusavustajalle toimeksiannon jakokirjan laatimiseksi. Edunvalvoja ei ollut laatinut jakokirjaluonnosta eikä selvittänyt osakkaiden yhteystietoja vaan hän oli tarkistanut jakokirjan oikeellisuuden päämiehensä etua silmällä pitäen. Edunvalvojan velvollisuus ei ollut lähettää jakokirjaa muille osakkaille vaan hän oli tehnyt sen vapaaehtoisesti asian käsittelyä nopeuttaakseen. OA totesi, että kantelijalla ei ollut voimassa olevaa turvakieltoa vaan osoitetietojen luovutuskielto, joka koski vain sellaisia laissa erikseen säädettyjä tarkoituksia, joista nyt esillä olevassa asiassa ei ollut kyse. Kantelu ei johtanut toimenpiteisiin (1371/2017).

Pätemätön edunvalvontavaltuutus edellyttää toimenpiteitä

OA arvioi, mihin toimenpiteisiin maistraatin tulee ryhtyä, jos edunvalvontavaltuutuksen vahvistamisen ja holhousasioiden rekisteriin merkitsemisen jälkeen ilmenee, että valtuutus on pätemätön todistajien esteellisyyden vuoksi. Lähtökohta oli, että holhousrekisterin tietojen oikeellisuus ja luotettavuus tulee voida toteuttaa tehokkaasti. Holhoustoimilaissa tai edunvalvontavaltuutuksesta annetussa laissa ei erikseen säädetä holhousasioiden rekisterissä olevan virheellisen tiedon oikaisemisesta. Jälkimmäiseen sisältyy kuitenkin sääntelyä, jonka perusteella virheellisen rekisteröimisen vaikutukset on mahdollista saada korjatuksi tai pyrkiä saamaan korjatuksi.

Valtuuttaja voi peruuttaa valtuutuksensa ja hakea vahvistetun valtuutuksen peruuttamista. Tämä keino ei kuitenkaan ole käytettävissä, jos valtuuttaja ei ymmärrä asian merkitystä. Valtuutettu puolestaan voi luopua tehtävästään. Jos hän ei kuitenkaan niin tee, maistraatin toimenpiteille on tarvetta. Myös edunvalvojan määrääminen lakkauttaa edunvalvontavaltuutuksen, mikäli edunvalvojan ja edunvalvontavaltuutetun tehtävät ovat päällekkäiset. Maistraatti voi hakea edunvalvojan määräämistä. Lisäksi OA katsoi, että pätemättömän valtuutuksen vahvistaminen voi olla poistettavissa ja asia ratkaistavissa uudelleen hallintolain mukaisessa asiavirheen korjaamismenettelyssä. Tämän käyttöala jäänee kuitenkin vähäiseksi, mikäli edunvalvojan määräämiselle on edellytykset. Virheen korjaaminen on kuitenkin ensisijainen keino päätöksen purkamiseen verrattuna.

Kun maistraatti saa tiedon vahvistetussa edunvalvontavaltuutuksessa olevasta pätemättömyysperusteesta, sen tulee ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin. Eri toimenpiteiden käyttöön liittyy tiettyä oikeudellista tulkinnanvaraisuutta. Sopivin toimenpide on arvioitava tapauskohtaisesti ottaen huomioon esimerkiksi valtuuttajan kyky peruuttaa valtuutus ja hänen mahdollinen edunvalvonnan tarpeensa. Maistraatti oli hakenut edunvalvojan määräämistä. Sen olisi OA:n mukaan kuitenkin tullut ryhtyä toimenpiteisiin joutuisammin. Hakemus oli tehty vasta yli puolitoista vuotta sen jälkeen, kun maistraatti oli saanut tiedon edun-

valvontavaltuutuksen todistajien esteellisyydestä. OA saattoi käsityksensä maistraatin tietoon. Asian yleisen merkityksen vuoksi hän lähetti päätöksensä tiedoksi myös Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikölle sekä oikeusministeriölle (5287/2017*).

Käyttövarojen määrän arvioiminen edellyttää huolellista harkintaa

Kantelija pyysi tutkimaan edunvalvonnassa olevalle kehitysvammaiselle palvelukodin asiakkaalle määrätyn edunvalvojan menettelyä käyttövarojen antamisessa. Kantelun mukaan käyttövarat olivat liian alhaiset päämiehen olosuhteisiin ja tarpeisiin nähden. OA arvioi käyttövarojen määrittelyyn liittyviä näkökohtia ja käyttövarojen alentamisessa noudatettua menettelyä.

Käyttövarojen määrä

Päämiehen säästöjä oli säännöllisten tulojen lisäksi jatkuvasti käytetty kuukausittain niin, että niiden kokonaismäärä oli neljässä vuodessa vähentynyt noin kolmasosalla. Säännöllisten käyttövarojen ohella päämiehelle oli annettu ylimääräistä käyttövaraa, ja edunvalvonnasta oli maksettu myös päämiehen erilaisia vapaa-ajantoiminnan menoja. Kokonaisuudessaan varallisuutta oli käytetty runsaasti mutta kuitenkin niin, että päämiehen omaan vallintaan jääneiden käyttövarojen osuus oli ollut verraten pieni ja se oli pienentynyt entisestään. OA korosti käyttövarojen itsenäistä merkitystä. Käyttövarojen tarkoitus on osaltaan tukea päämiehen itsenäistä päätöksentekoa. Jos enin osa varoista käytetään muuten kuin käyttövaroina, päämiehen omat itsenäiset toimintamahdollisuudet varojensa käyttöön ovat suppeat, vaikka varallisuutta kokonaisuutena arvioiden olisi edunvalvojan toimenpitein käytetty runsaastikin päämiehen hyväksi.

Yleinen edunvalvoja oli ensin hoitolaitoksen yhteydenoton johdosta korottanut käyttövarojen määrän hoitolaitoksen ehdottamaan summaan, mutta sittemmin verraten lyhyessä ajassa kahtena seuraavana vuonna alentanut niitä. Ratkaisevaa näytti OA:n mukaan olleen se, että edunvalvoja oli laskennallisesti pyrkinyt turvaamaan varojen riittävyyden pitkälle tulevaisuuteen. Oli kuitenkin tulkinnanvaraista, missä määrin edunvalvojan tulee ottaa huomioon se, miten pitkälle tulevaisuuteen varat milläkin kulutuksella laskennallisesti riittävät.

Asianmukaiseen edunvalvontaan kuuluu myös tulevaisuuden ennakoiminen. Toisaalta yksinomaan laskennallinen käyttövarojen määrittely ei välttämättä ota riittävästi huomioon päämiehen yksilöllisiä olosuhteita. Arvioinnissa tuli ottaa huomioon myös päämiehen odotettavissa oleva toimintakykyinen elinaika niin, että päämies voisi mahdollisimman täysipainoisesti nauttia varallisuudestaan. Arviot käyttövaroista voivat siten tapauskohtaisesti vaihdella esimerkiksi sen mukaan, onko kyse nuoresta tai hyvin iäkkäästä päämiehestä, tai sen perusteella, onko päämiehellä esimerkiksi jokin ennustettavalla tavalla etenevä sairaus, joka voi jatkossa vaikuttaa hänen mahdollisuuteensa käyttää rahaa ja nauttia omaisuudestaan.

OA:lla ei ollut riittäviä oikeudellisia perusteita katsoa yleisen edunvalvojan ylittäneen harkintavaltaansa käyttövarojen määrää arvioidessaan. OA kuitenkin kiinnitti yleisen edunvalvojan huomiota esittämiinsä näkökohtiin.

Asian selvittäminen ennen käyttövarojen määrän alentamista

OA piti lähtökohtana, että käyttövarojen määrän arvioiminen on sellainen holhoustoimilaissa tarkoitettu päämiehelle tärkeä asia, josta päätettäessä päämiestä tulee lähtökohtaisesti kuulla ennen asiasta päättämistä, mikäli muut laissa säädetyt kuulemisen edellytykset täyttyvät. OA korosti 1) henkilökohtaisen kanssakäymisen merkitystä

edunvalvojan ja päämiehen kesken, 2) sitä, että edunvalvoja arvioisi myös omien havaintojensa perusteella päämiehensä ymmärryskykyä, ja 3) sitä, että kynnystä päämiehen kuulemiseen hänelle tärkeissä asioissa ei pidettäisi korkeana, vaikka esimerkiksi edunvalvojan käytössä oleva lääketieteellinen tai muu aineisto joissakin suhteissa kyseenalaistaisikin päämiehen ymmärryskyvyn. Tätä lähtökohtaa tuki myös vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa määritelty tuetun päätöksenteon malli, joka on omiaan madaltamaan kynnystä päämiehen kuulemiselle, vaikka lopullinen päätösvalta asiassa jääkin holhoustoimilain nojalla edunvalvojalle.

Edunvalvojan olisi OA:n mukaan ollut perusteltua pyrkiä lähemmin selvittämään päämiehen hoidosta vastaavien henkilöiden avulla, oliko päämiehen tarpeissa ja olosuhteissa tapahtunut olennaisia muutoksia, ennen kuin hän päätti alentaa käyttövaroja. Askeleena päämiestä tukevan toimintatavan suuntaan voitiin pitää edunvalvojan näkemystä siitä, että asiassa järjestettäisiin neuvottelu, jossa olisivat mukana edunvalvojan ja päämiehen lisäksi palvelukodin edustaja tai päämiehelle läheinen henkilö, kuten hänen sisarensa, jotka voivat arkielämässä opastaa ja vaikuttaa päämiehen harrastuksiin ja rahankäyttöön. OA piti tällaisen neuvottelun järjestämistä kannatettavana asian selvittämisen näkökulmasta, vaikka lopullinen päätösvalta asiassa oli edunvalvojalla. OA kiinnitti yleisen edunvalvojan huomiota esittämiinsä näkökohtiin.

Salassapidosta

Maistraatti kyseenalaisti tarpeen paljastaa päämiehen raha-asioita palvelukodin henkilökunnalle siinä laajuudessa kuin edunvalvoja oli tehnyt. Edunvalvoja puolestaan katsoi, että keskustelut päämiehen raha-asioista palvelukodin henkilökunnan kanssa olivat olleet tarpeellisia arvioitaessa päämiehen etua.

OA:n mukaan edunvalvojien salassapitovelvoite ei estä aivan kaikkea yhteydenpitoa ulkopuolisiin tahoihin, koska päämiehen etu voi olla myös se, että esimerkiksi läheisten ja omaisten tai päämiehen hoidosta vastaavien tahojen kanssa on toimiva yhteistyö. OA viittasi myös siihen holhoustoimilain käyttövarasäännöksen perusteluissa todettuun seikkaan, että edunvalvojan on aiheellista antaa käyttövarojen määrästä päättäessään suuri arvo päämiehensä hoidosta vastaavien henkilöiden mielipiteelle. Tämän on katsottava pitävän sisällään sen, että hoidosta vastaaville henkilöille voidaan antaa sellaisia tietoja, jotka ovat tarpeen käyttövarojen määrästä keskusteltaessa. Edunvalvojalle jää siten aina jossain määrin harkintavaltaa siinä, missä määrin hän katsoo tarpeelliseksi, tarkoituksenmukaiseksi tai mahdolliseksi pitää yhteyttä päämiehen läheisiin tai muihin tarpeellisina pitämiinsä tahoihin edunvalvontatehtävää hoitaessaan toteuttaakseen päämiehensä etua. Asia ei tältä osin johtanut OA:n toimenpiteisiin (91/2017*).

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. Työttömyysturvaa käsitellään jaksossa 4.16 ja asiaryhmään kirjattuja OA *Petri Jääskeläisen* ratkaisemia vammaisten henkilöiden asioita jaksossa 3.3. Ratkaisijana asiaryhmässä toimi AOA *Pasi Pölönen* ja esittelijöinä esittelijäneuvos *Juha Niemelä* (pääesittelijä), vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Päivi Pihlajisto* sekä notaarit *Eeva-Maria Tuominen* ja *Sanna-Kaisa Frantti*.

4.15.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Kela kilpailutti taksimatkojen suorakorvausmenettelyn keväällä ja uudet maakunnalliset palveluntuottajat aloittivat toimintansa 1.7.2018 samanaikaisesti liikennepalvelulain voimaantulon kanssa. Palveluntuottajat vastaavat taksitilausten vastaanottamisesta, taksimatkojen yhdistelystä, välityksestä, kuljetusten valvonnasta, kuljetuspalveluiden järjestämisestä, maksuliikenteestä ja palvelun laadun raportoinnista.

Kertomusvuoden aikana ilmeni kuitenkin ongelmia muun muassa Kela-taksien saatavuudessa ja puhelinpalvelun ruuhkautumisena. Ongelmat olivat esillä julkisuudessa ja niistä myös kanneltiin (ks. jäljempänä).

Tulotietojärjestelmän (tulorekisterin) käyttöönotto aiheuttaa muutoksia työeläkelakeihin, työtapaturma- ja ammattitautilainsäädäntöön. Jatkossa eläketurvan järjestämisen laiminlyönnistä määrättävä seuraamus on nimeltään laiminlyöntimaksu ja sen määrää Valtiokonttori eläkelaitoksen sijaan. Työeläkelakien työansioiden kohdentaminen tehdään mahdollisimman pitkälle nykyistä vastaavalla tavalla myös tulorekisterin käyttöönoton jälkeen. Sen sijaan työtapaturma- ja ammattitautilaissa päivärahaa määritettäessä vahingoittuneen työansiot saadaan jatkossa tulorekisteristä.

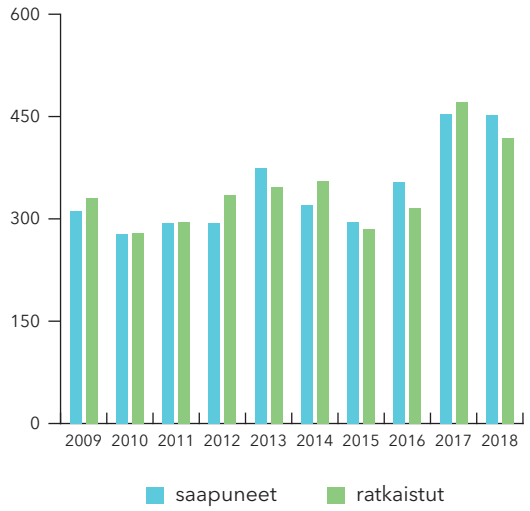
Sotainvalidien asemaa parannetaan ja jatkossa vähintään 10 %:n haitta-aste oikeuttaa laitoshoitoon, vaikka tarve ei johtuisikaan sodanaikaisesta vammasta tai sairaudesta. Aiempi haitta-asteraja oli 20 %. Asevelvollisuutta tai siviilipalvelusta taikka vapaaehtoista varusmiespalvelusta suorittavalla naisella on 1.1.2019 jälkeen vammautuessaan oikeus uuteen kertakorvaukseen pysyvästä haitasta. Lisäksi sotilastapaturman tai palvelussairauden seurauksena kuolleen lähiomaisilla on oikeus henkivakuutusluontoiseen kertakorvaukseen.

4.15.2 KANTELUMÄÄRÄ JA TOIMENPIDEPROSENTTI

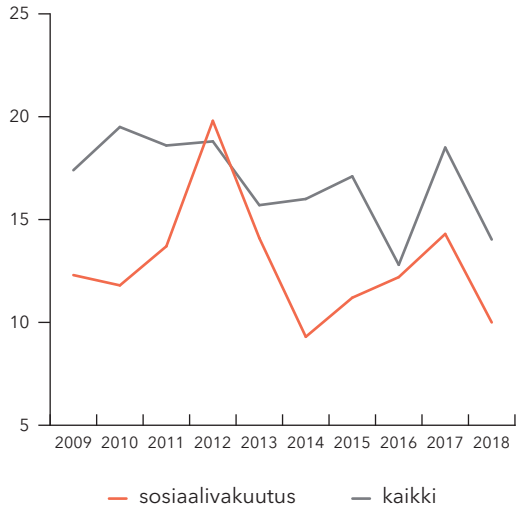
Kanteluita saapui 452 (edellisenä vuonna 453) ja niitä ratkaistiin 419 (471). Kela oli edelleen kantelun kohteena suurimmassa osassa kirjoituksia. Muina kohteina olivat työeläke-, tapaturmavakuutus- ja liikennevakuutuslaitokset sekä muutoksenhakuasteet. Tyytymättömyyttä aiheuttivat asian käsittelyn viivästyminen, neuvonnan puutteet sekä virheet ja huolimattomuus asiakaspalvelussa tai muutoin asian käsittelyssä. Ratkaisuista 10 % (42 kpl) johti AOA:n toimenpiteeseen.

4.15.3 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna hallinnonalalla tehtiin neljä tarkastusta. AOA:n ja Kelan yhteistyöpalaverissa keskusteltiin muun muassa Kelan etuuksille asettamista tavoitekäsittelyajoista, aktiivimallista ja Kelan asiakaspalvelutoiminnoista. Asiaryhmän esittelijät kävivät kesäkuussa tarkastuksella Kelan Itäisessä vakuutuspiirissä ja asiakaspalveluyksikössä sekä Joensuun toimistossa (2668/2018*). AOA



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2009–2018



Toimenpideprosentti vuosina 2009–2018

kiinnitti huomionsa asiakaspalveluun toimiston aulatiloissa ja korosti Kelan velvollisuutta pyrkiä turvaamaan asiakkaiden yksityisyyden suojaa. Lisäksi hän tähdensi käsittelyn viivytyksettömyyden turvaamista myös loma-aikoina. Kuntoutus-, sairauspäiväraha- ja vammaisasioissa käsittelyajat olivat olleet yli tavoiteaikojen, mutta piiri onnistui loppuvuonna lyhentämään niitä.

4.15.4 RATKAISUJA

Sosiaaliturva-asiassa kohtuuttoman pitkä käsittelyaika – Valtiokonttori maksoi hyvitystä 10 000 euroa

AOA piti asumiseen perustuvan sosiaaliturvan piiriin kuulumista koskevan asian lähes 16 vuoden kokonaiskäsittelyaikaa kohtuuttoman pitkänä. Kelan osalta asiaa oli arvioitu jo aiemmin ja nyt arvioitiin käsittelyä muutoksenhakuasteissa. Asiaa oli käsitelty vakuutusoikeudessa (VakO) useita kertoja ja korkeimmassa hallinto-oikeudessakin (KHO) kaksi kertaa.

AOA katsoi, että ei asiaa käsitelty VakO:ssa kaikilta osin ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi hän kiinnitti KHO:n huomiota asioiden viivytyksettömään käsittelyyn. VakO oli pyrkinyt ottamaan käsittelyn keston huomioon muun muassa oikeudenkäyntikulujen määrässä. Sen sijaan oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä hallintoasioissa koskevaa lakia ei asiaan ollut voitu soveltaa. AOA katsoi, että perus- ja ihmisoikeuksien tehokas toteutuminen edellyttää, että asianosaisella on näissäkin tilanteissa oikeus asianmukaiseen hyvitykseen asian käsittelyn keston aiheuttamasta huolesta, epävarmuudesta ja muusta niihin rinnastettavasta haitasta. Hän lähetti päätöksensä Valtiokonttorille ja pyysi ratkaisemaan asian valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain perusteella (3997/2017*).

Valtiokonttori hyvitti kantelijalle oikeudenkäynnin viivästymisestä 10 000 euroa.

Eläkehakemuksen käsittely kesti yhdeksän kuukautta

AOA antoi Kevalle huomautuksen sen käsiteltyä eläkehakemusta yli yhdeksän kuukautta. Eläkeasioiden keskimääräinen käsittelyaika oli ollut 67 päivää ja Kevan asettama tavoite 41 päivää. Asia oli ollut yhtiön asiantuntijalääkärin työjonossa eikä se ollut noussut käsittelyyn edes kantelijan sairauspäivärahaoikeuden päättyessä eikä Kelasta tulleen ratkaisuehdotuksen johdosta. AOA piti menettelyä erittäin moitittavana ja kehotti yhtiötä tarkastelemaan eläkekäsittelyprosessinsa vaiheita kriittisesti sekä huolehtimaan siitä, että vastaavia viivästyksiä ei pääse jatkossa tapahtumaan (2678/2018).

Työntekijän terveystiedon antaminen työnantajalle sairauspäivärahapäätöksen perusteluissa

AOA arvioi kahta tapausta, joissa Kela oli antanut työnantajalle sairauspäivärahapäätöksen, joka sisälsi työntekijän salassa pidettäviä terveystietoja. VakO on ratkaisussaan linjannut, että kun työnantaja on oikeutettu päivärahaetuuteen maksamansa palkan sijasta, se on asianosaisasemassa ja sille on annettava sairauspäivärahapäätös saman sisältöisenä kuin vakuutetulle.

Ensimmäisessä tapauksessa työnantajan asianosaisasema oli päättynyt kesken vakuutetun sairausloman, mutta Kela antoi päätöksessään ja valituslausunnossa työnantajalle tiedon sairausloman jatkumisesta myös työsuhteen päättymisen jälkeen. AOA katsoi Kelan laiminlyöneen noudattaa riittävää huolellisuutta asian käsittelyssä (4132/2017*).

Toisessa tapauksessa Kela oli myös työnantajalle toimittamansa päätöksen perusteluissa maininnut vakuutetun sairauden (hiv-positiivisuus), jota ei ollut mainittu hakemuksessa eikä sen liitteenä olleessa A-todistuksessa. Päivärahaa oli haettu päättymättömälle ajalle ja Kela, jolla oli tieto sairaudesta, oli arvioinut myös sen merkitystä asiassa ja kirjannut sen päätökseen.

AOA punnitsi asiassa työnantajan tiedonsaantioikeutta ja työntekijän oikeutta yksityisyyden suojaan. Lisäksi hän otti huomioon sen, että päätöksen perusteluissa tulisi lähtökohtaisesti kirjata näkyviin vain ne seikat, jotka välittömästi tukevat päätöksen lopputulosta. AOA katsoi, että vakuutetun hiv-positiivisuus ei ollut vaikuttanut asian lopputulokseen tavalla, joka olisi edellyttänyt sen kirjaamista päätökseen. Hänen mukaansa sairauteen liittyy edelleenkin sosiaalista leimautumista, minkä vuoksi tiedon antamisessa siitä tulisi noudattaa erityistä varovaisuutta. AOA kehotti Kelaa kiinnittämään huomiota asianosaisjulkisuuden ja yksityisyyden suojan välillä tehtävään punnintaan, jotta se huomaisi ongelmatilanteet sairauspäiväraha-asioiden päätösten perustelemisessa (4542/2017*).

Ongelmat ns. Kela-taksien välittämisessä ja saatavuudessa

AOA:lle tuli ratkaistavaksi yli 20 Kelan korvaamiin kuljetuksiin liittyvää kantelua. Niissä arvosteltiin erityisesti tilattujen matkojen myöhästymisiä tai peruuntumisia. Kela seurasi aktiivisesti palvelun toimivuutta ja tiedotti esiintyneistä ongelmista. Ongelmia oli alkuun puhelinpalvelussa, autojen saatavuudessa sekä niiden laitteiden päivityksissä. Kela antoi heti kesällä usealle palveluntuottajalle reklamaation sopimuksen vastaisesta menettelystä. Se joutui turvautumaan myös sakkomenettelyyn. Lisäksi Kelan ja Uudenmaan palveluntuottajan välinen sopimus päätettiin, koska palveluntuottaja ei onnistunut saamaan toimintaansa sopimuksessa edellytetylle tasolle, ja alueelle valittiin uusi palveluntuottaja.

AOA korosti vastauksissaan Kelan velvollisuutta valvoa palveluntuottajien toimintaa ja reagoida puutteisiin. Näin se oli AOA:n mukaan myös tehnyt. Kelan hallitus oli lisäksi päättänyt, että Kela valmistelee havaintojensa perusteella mahdolliset ehdotukset lakien muutostarpeista. Kilpailu- ja kuluttajavirasto oli puolestaan aloittanut selvitystyön taksimarkkinoiden toimivuudesta ja sen tarkoituksena oli selvittää erityisesti palveluntuottajina toimivien taksinvälityskeskusten toimintaa. AOA katsoi, viitaten vireillä oleviin seurantatoimenpiteisiin, ettei asiaa ollut perusteltua ryhtyä tutkimaan enemmälti laillisuusvalvonnassa. Hän on kuitenkin seurannut asiaa ja ilmoittanut Kelalle haluavansa keskustella asiasta vuotuisessa yhteistyöpalaverissa alkuvuonna 2019.

4.16 Työvoima ja työttömyysturva

Asiaryhmään kuuluvat työvoimapalvelut, työttömyysturva, työsuojelu ja siviilipalvelus. Työttömyysturva on perustuslain 19 §:n mukaista perustoimeentulon turvaa, ja siinä on kyse lailla säädetyn perusoikeuden toteuttamisesta. Työttömyysturva on myös osa sosiaalivakuutusta, jota muutoin käsitellään jaksossa 4.10. Ratkaisijana asiaryhmässä toimi AOA *Pasi Pölönen*. Asiaryhmän esittelijöinä toimivat esittelijäneuvos *Juha Niemelä* (pääesittelijä), vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit *Päivi Pihlajisto* ja *Kari Muukkonen* sekä notaari *Sanna-Kaisa Frantti*.

4.16.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Työ- ja elinkeinotoimistoissa (TE-toimistot) kirjoilla olevien työttömien työnhakijoiden määrä jatkoi kertomusvuonna laskuaan ja oli joulukuussa 256 000 eli 39 000 pienempi kuin vuosi aiemmin. Tilastokeskuksen ilmoittama työttömyysaste oli joulukuussa 5,4 %.

Kertomusvuoden alussa voimaan tulleen aktiivimallin eduskuntakäsittelyssä eduskunta edellytti, että mallin vaikutuksia on seurattava tarkasti. Kela ilmoitti huhtikuussa tarkistaneensa noin 173 000 henkilön osalta aktiivisuusehdon täyttymisen. Heistä noin 80 000 henkilöltä Kela leikkasi työttömyysetuutta. Toisella tarkastelujaksolla huhti–kesäkuussa 150 000 henkilöä sai aktiivimallin vuoksi alennettua työttömyysetuutta (97 000 Kelalta ja 54 000 työttömyyskassasta). Myös työttömien aktivoitumista seurattiin.

Elokuussa Kela tiedotti, että vain joka kymmenes Kelan työttömyysetuutta saava työtön oli aktivoitunut toisella tarkastelujaksolla aktiivimallin tarkoittamalla tavalla ensimmäiseen jaksoon nähden. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) ja Kela käynnistivät tutkimushankeen selvittääkseen aktiivimallin vaikutuksia erityisesti työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa saaviin. Myös aktiivimallin kehittäminen lainsäädäntömuutoksin oli esillä julkisuudessa paljon. Loppuvuonna laajennettiin asetuksella niiden toimijoiden joukkoa, joiden järjestämä työllistymistä tukeva toiminta hyväksytään aktiivimallin edellyttämäksi aktiivisuudeksi.

Yrittäjän perheenjäsenen työttömyysturvaa parantaa muutos, joka koskee sellaista perheenjäsentä, jolla ei ole omistusta, äänimäärää eikä määräysvaltaa perheyrityksessä, mutta joka kuitenkin työskentelee siinä ja jonka eläkevakuutus on työntekijän eläkelain mukainen. Tällainen henkilö on jatkossa palkansaaja myös, kun häneen sovelletaan työttömyysturvalakia. Sovitellun työttömyysturvan maksuviiveitä vähentää muutos, jonka mukaan palkanmaksun ajankohta eli maksuperiaate on ratkaisevaa. Tällöin palkkatulo sovitellaan yhteen työttömyysetuuden kanssa silloin kun palkka maksetaan.

Työttömien työllistymisen tukemiseen tähtää muutos, jonka myötä 25 vuotta täyttäneet työttömät voivat opiskella työttömyysetuutta menettämättä enintään kuusi kuukautta kestäviä opintoja, jotka antavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat yritystoimintaa.

4.16.2 KANTELUMÄÄRÄ JA TOIMENPIDEPROSENTTI

Vuoden 2018 aikana tuli vireille 272 asiaryhmän kantelua ja niitä ratkaistiin 273. Suurin osa kanteluista koski TE-toimistojen menettelyä. Arvioinnin kohteena olivat useimmiten asian käsittelyn kesto, erityisesti viiveet työvoimapoliittisten lausuntojen antamisessa, sekä asiakaspalvelun osalta muun muassa neuvonta ja tiedusteluihin vastaaminen. Omia aloitteita otettiin yksi ja myös ratkaistiin yksi. Annetuista ratkaisuista 25 % (69 kpl) johti AOA:n toimenpiteisiin.

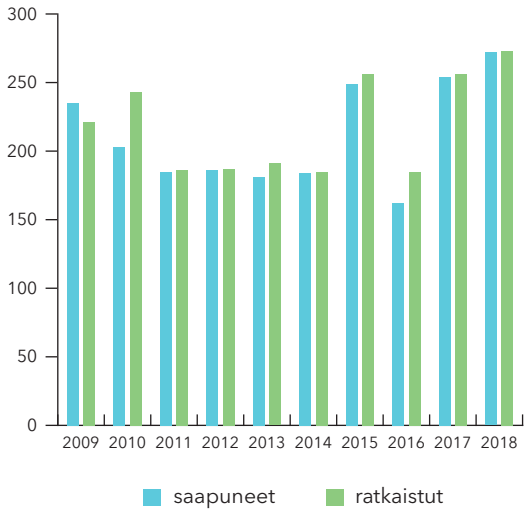
4.16.3 TARKASTUKSET JA LAUSUNNOT

Asiaryhmän esittelijät vierailivat Pohjois-Karjalan TE-toimistossa. Esillä olivat muun muassa työvoimapoliittisten lausuntojen käsittelyajat, työnhakijoiden haastattelut sekä aktiivimallin toimeenpano. TE-toimisto ilmoitti lausunnoille säädetyn 30 päivän määräajan ylittyneen edellisenä kesänä vuosilomien aikana. Toimistolla oli myös ns. haastatteluvelkaa eli haastattelua odottavia asiakkaita, joiden kohdalla työllistymissuunnitelman tekemisestä ja työttömyyden alkamisesta oli kulunut jo yli kolme kuukautta. Toimisto ilmoitti olevansa käynnistämässä toimenpiteitä tilanteen parantamiseksi.

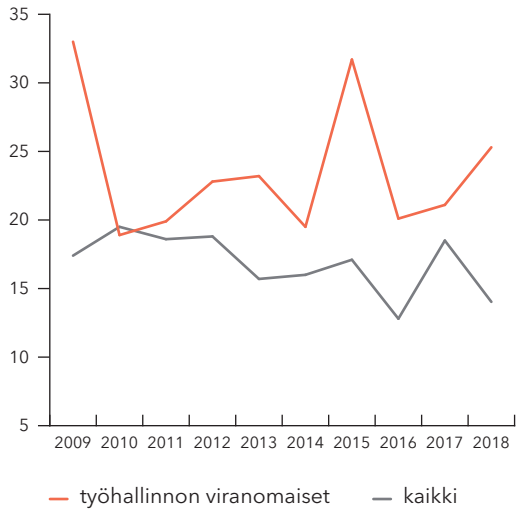
Helmikuun 2018 alussa työllistymissuunnitelmia oli tehty säännösten mukaisesti 56,7 %:lle siihen oikeutetuista. AOA kehotti toimistoa seuraamaan aktiivisesti lausuntoasioiden käsittelyaikoja ja reagoimaan nopeasti asioihin, jotka voivat aiheuttaa viivästyksiä. AOA kiinnitti toimiston huomiota haastattelua koskevissa säännöksissä oleviin määräaikoihin ja pyysi TE-toimistoa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt asiassa.

Toimisto ilmoitti 7.1.2019 tarkentaneensa haastatteluiden määrän ja ajantasaisuuden seurantaa ja tehneensä tavoitteet jatkuvasti näkyviksi. Haastatteluiden edistymistä on seurattu koko ajan johtoryhmästä henkilötason seurantaan. Vuodenvaihteessa suunnitelmista oli ajan tasalla 97,4 %. Toimiston haastatteluvelkalistalla oli hieman yli 600 asiakasta, kun tarkastusajankohtana heitä oli ollut 4 800.

AOA antoi työ- ja elinkeinoministeriölle (TEM) lausunnon luonnoksesta julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (1208/2018*), työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle asiaa koskevasta hallituksen esityksestä HE 62/2018 vp (5100/2018), TEM:lle luonnoksesta hallituksen esitykseksi ns. omatoimisen työnhaun mallista (3475/2018*) ja STM:lle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta (5797/2018*).



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2009–2018



Toimenpideprosentti vuosina 2009–2018

4.16.4 RATKAISUJA

Työvoimapoliittisten asioiden käsittelyajat lainvastaisia

TE-toimistojen tulee antaa työvoimapoliittinen lausunto ilman aiheetonta viivytystä, kuitenkin 30 päivän kuluessa siitä, kun hakija on toimittanut lausunnon antamiseksi tarpeellisen selvityksen tai kun määräaika selvityksen antamiseen on päättynyt. Kertomusvuonna AOA antoi lähes 30 ratkaisua asioissa, joissa määräaika oli ylitetty. Kanteluita tuli ja myös määräajan ylityksiä todettiin eniten Uudenmaan ja Varsinais-Suomen työ- ja elinkeinotoimistojen osalta.

AOA korosti sitä, että toimistojen tulee varautua ennakolta asioihin, jotka voivat vaikuttaa työttömyysetuusasioiden käsittelyaikoihin – kuten henkilöstövaihdoksiin – sekä seurata aktiivisesti käsittelyaikoja ja reagoida ilmenneisiin viivästyksiin nopeasti. AOA otti loppuvuodesta omana aloitteena tutkittavakseen työvoimapoliittisten lausuntojen käsittelyajat maan kaikissa TE-toimistoissa (6648/2018).

Valituksen käsittelyaika vakuutusoikeudessa

Vakuutusoikeus (VakO) käsitteli työmarkkinatukivalitusta ja siihen liittyvää oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisvaatimusta 22 kuukautta. VakO hylkäsi sekä valituksen että hyvitysvaatimuksen. AOA katsoi VakO:n ratkaisseen asiat harkintavaltansa puitteissa mutta laiminlyöneen osittain viivytyksettömän käsittelyn. Asia ei ollut laadultaan vaikea eikä siihen liittyvä materiaali ollut poikkeuksellisen laaja. VakO oli jo hyvitysvaatimuksen saavuttua ilmoittanut sen aiheuttavan asian käsittelyyn yli puolen vuoden viiveen; hyvitysasioista ei tuolloin ollut juurikaan hallintotuomioistuinkäytäntöä. Vaikka oikeustila oli osin jäsentymätön, katsoi AOA, että hyvitysvaatimuksen esittäminen ei lähtökohtaisesti saisi viivästyttää itse pääasian käsittelyä juuri lainkaan.

Lisäksi AOA saattoi oikeusministeriön tietoon näkemyksensä siitä, että moniin vakuutusoikeudessa ratkaistaviin asioihin soveltuu huonosti kaavamainen laskentatapa, jossa hyvityksen määrä lasketaan vuosikorvauksen perusteella, jonka määrä on 1 500 euroa jokaiselta valtion vastuulle jäävältä viivästyneeltä vuodelta (74/2017*).

Työnhakijan haastattelun ja työllistymissuunnitelman tarkistamisen yhteensovittaminen

Työnhakijan haastattelun yksi keskeinen osa on työllistymissuunnitelman laatiminen ja tarkistaminen. AOA piti haastatteluja koskevaa sääntelyä epäjohdonmukaisena verrattaessa työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettua lakia ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia. Ensiksi mainitun lain mukaan haastattelu tulee tehdä aina kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden jälkeen ja työllistymissuunnitelma on tarkistettava haastattelun yhteydessä. Sitä vastoin jälkimmäisen lain mukainen monialainen työllistymissuunnitelma on lähtökohtaisesti tarkistettava työttömän palvelutarpeen edellyttämällä tavalla ja vähintään kuuden kuukauden välein. Kanteluasiassa TE-toimisto oli tehnyt monialaisen työllistymissuunnitelman laissa säädetyn ajan kuluessa, mutta haastattelujen väli oli ollut yli neljä kuukautta.

AOA saattoi käsityksensä epäjohdonmukaisuu-desta TEM:n tietoon ja pyysi ministeriötä ilmoittamaan päätöksen mahdollisesti aiheuttamista toimenpiteistä (1542/2018*).

4.17 Yleiset kunnallisasiat

Yleisiin kunnallisasioihin kuuluvat lähinnä kuntien ja kuntayhtymien yleishallintoa sekä kunnallista päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevat asiat. Lisäksi kunnan henkilöstön työ- tai virkasuhdetta koskevat asiat sekä vaaleja ja kuntien vaaliviranomaisten menettelyä koskevat kanteluasiat kuuluvat tähän ryhmään. Myös valtion aravatai korkotukilain nojalla tuettujen vuokra-asuntojen asukasvalintaa ja kunnallista pysäköinninvalvontaa koskevat kantelut kuuluvat tähän asiaryhmään. Kunnallisten sosiaali-, terveys-, opetus- ja ympäristöviranomaisten toimiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa ei käsitellä tässä luvussa. Rajanveto on kuitenkin liukuva.

Asiaryhmän ratkaisija oli AOA *Maija Sakslin*. Asiaryhmän pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Ulla-Maija Lindström*. Presidentinvaaleja 2018 koskevissa päätöksissä ratkaisija oli OA *Petri Jääskeläinen* ja esittelijä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha-Pekka Konttinen*.

4.17.1 KUNNALLISHALLINNON PERUSTEET

Perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kunnan asukkaille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunta päättää itse tehtävistä, jotka se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että kunnille tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisesta edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan.

Valiokunta on myös katsonut, että kunnille osoitettavat tehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (PeVL 67/2014 vp ja siinä mainitut lausunnot). Kunnallishallinto on osa julkista valtaa, jota myös perustuslain perusoikeussäännökset velvoittavat.

Kuntalaki sisältää perussäännökset kunnallishallinnon yleisestä järjestysmuodosta. Kuntalaki 410/2015 tuli voimaan kokonaisuudessaan kuntavaaleissa 2017 valitun valtuuston toimikauden 1.6.2017 alusta lukien. Kuntalain mukaan kuntien lakisääteisiä velvoitteita ovat muun ohella kuntastrategian laatiminen, johtajasopimuksen tekeminen kunnan ja kunnanjohtajan välillä, nuorisovaltuuston, vanhusneuvoston ja vammaisneuvoston asettaminen sekä kunnan toiminnan kannalta keskeisten asiakirjojen, päätöspöytäkirjojen sekä sidonnaisuuksia koskevien ilmoitusten julkaiseminen yleisessä tietoverkossa.

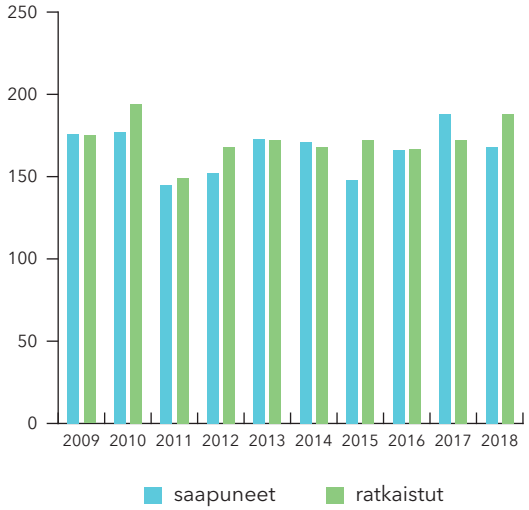
Kunnallisesta viranhaltijasta annetulla lailla (viranhaltijalaki) säädetään viranhaltijan oikeudellisesta asemasta. Kunnan palveluksessa on myös työsopimuslain soveltamisalaan kuuluvia työsuhteisia henkilöitä. Kunnan hallinnossa noudatetaan myös hallintolakia, jossa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Lisäksi kunnalliselle hallintotoiminnalle asettavat vaatimuksia viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (julkisuuslaki), kielilaki ja yhdenvertaisuuslaki.

Suomessa kunnilla on ollut hyvin laaja tehtäväala. Suurin osa niiden tehtävistä on lakisääteisiä. Kunnat toimivat yhteistyössä kuntarajat ylittäviä toimintoja järjestettäessä. Kuntien yhteistoiminnasta säädetään pääosin kuntalaissa. Merkittävin kuntalain mukainen yhteistyömuoto on edelleen kuntayhtymä. Lisäksi kuntien yhteistoimintaa voi tapahtua yksityisoikeudellisten sopimusten perusteella, kuntien ja mahdollisesti muiden yhteisöjen muodostamien yhdistysten, säätiöiden, osuuskuntien ja osakeyhtiöiden puitteissa sekä ostopalveluja muiden sopimusten pohjalta.

Kuntien tehtävät kuuluvat useiden ministeriöiden toimialaan. Valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii

kunnallisen itsehallinnon huomioon ottamisesta kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Se huolehtii kuntia koskevasta lainsäädännöstä ja hallinnon kehittämisestä, kuntatalouden laskenta- ja analysointitehtävistä sekä valtion ja kuntien yhteistyön toimivuudesta. Se vastaa myös kunnallisista verokysymyksistä.

Vuoden 2019 alussa Suomessa oli kuntia yhteensä 311, joista 16 Ahvenanmaalla. Kunnista 107 käyttää itsestään kaupunki-nimitystä ja 204 kuntaa kunta-nimitystä. Vuoden 2019 alussa ei tapahtunut kuntaliitoksia, joten kuntien määrä pysyi samana kuin kertomusvuonna.



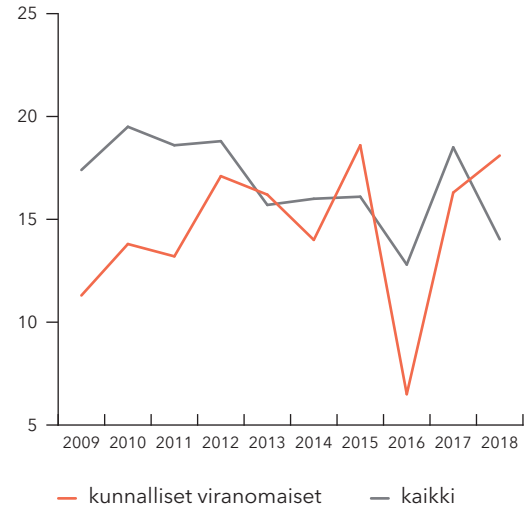
Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2009–2018

4.17.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kunnan viranomaisen päätökseen tyytymättömällä asianosaisella ja jokaisella kunnan jäsenellä on mahdollisuus tehdä hallinto-oikeudelle kunnallisvalitus. Sitä edeltää yleensä oikaisumenettely. Kunnallisvalitus on laillisuusvalitus. Kunnallisen 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 ratkaisuvalta. 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 oli jonkin verran suurempi kuin edellisenä vuonna. Myös toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisujen määrä oli edellisvuotta suurempi ja toimenpideratkaisujen määrä nousi runsaasta 16 %:sta lähes 20 %:iin.



Toimenpideprosentti vuosina 2009–2018

4.17.3 RATKAISUJA

Presidentinvaalit 2018

Vaalilain mukaan kunnanhallitus päättää ja määrää kotimaan yleisten ennakkoäänestyspaikkojen lukumäärän. Kunnassa on oltava vähintään yksi ennakkoäänestyspaikka. Jokaisella äänestysalueella on kunnanhallituksen määräämä vaalipäivän äänestyspaikka. Kunnan keskusvaalilautakunnan on huolehdittava siitä, että kaikissa kunnanhallituksen päätöksellä kotimaan yleisiksi ennakkoäänestyspaikoiksi määrätyissä paikoissa ja kullakin äänestysalueen vaalipäivän äänestyspaikalla on ennakkoäänestystä ja vaalipäivän äänestystä varten asianmukainen äänestystila ja tarvittava kalusto.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläisen määräyksestä kaksi kanslian virkamiestä teki 22.1.2018 yllätystarkastuksen seitsemään presidentinvaalien ennakkoäänestyspaikkaan. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää ennakkoäänestyspaikkojen esteettömyyttä ja saavutettavuutta sekä vaalisalaisuuden toteutumista. Toinen tarkastuksen toimittajista liikkuu pyörätuolilla. Tarkastushavainnot ja päätökset omana aloitteena tutkittavaksi otetuista asioista on selostettu jaksossa 3.4 Vammaisten henkilöiden oikeudet. Myös Kouvolan kaupungin ennakkoäänestyspaikan ja Joensuun kaupungin vaalipäivän äänestyspaikan esteettömyyttä koskevat ratkaisut on selostettu jaksossa 3.4.

Jälleen moitteita tietopyyntöjen käsittelystä

Kantelija sai maaliskuussa 2017 tekemiinsä tietopyyntöihin vastauksen Helsingin kaupungin Asuntotuotannolta vasta kesäkuun lopussa. Sitä ennen kantelija oli useaan otteeseen uudistanut asiakirjapyyntönsä ja vaatinut valituskelpoista päätöstä. Myös Helsingin kaupungin oikeuspalvelut oli toukokuussa useamman kerran ollut yhteydessä Asuntotuotantoon ja ohjannut asiakirjapyyntöön vastaamisessa. Kaikista näistä yhteydenotoista huolimatta Asuntotuotanto lähetti pyydetyn asiakirjan vasta runsaan kolmen kuukauden kuluttua asiakirjapyynnön vireille tulosta. Tämän lisäksi Asuntotuotanto laiminlöi kantelijan elokuussa ja syyskuussa 2017 tekemiin tiedusteluihin vastaamisen.

Asuntotuotannon selvityksen mukaan se ei ollut mielestään kieltäytynyt antamasta asiakirjoja, vaan sen näkemyksen mukaan asian käsittely oli kesken ja asiakirjat annettaisiin, kun ne tulivat julkisiksi. Tämän vuoksi virallista päätöstä ei annettu. Julkisuuslain mukaan tietopyyntö on kuitenkin käsiteltävä mahdollisimman pikaisesti ja myös kielteinen päätös on niin ikään annettava vastaavasti mahdollisimman pian. Kantelija oli yhteydenotoissaan muistuttanut Asuntotuotantoa julkisuuslaissa säädetyistä viranomaisen velvollisuuksista. Myös Helsingin kaupungin oikeuspalvelut oli ilmoittanut Asuntotuotannolle, että pyydetty insinööritoimiston lausunto oli lähtökohtaisesti tullut julkiseksi, kun se oli toimitettu kaupungille, ja että asiakirja tuli antaa tai kieltäytymisestä tehdä valituskelpoinen päätös. Näistä yhteydenotoista huolimatta Asuntotuotanto laiminlöi noudattaa sille laissa säädettyjä velvollisuuksia.

AOA:n mukaan menettely osoitti huolestuttavaa piittaamattomuutta julkisuusperiaatetta ja viranomaisen laissa säädettyjä velvollisuuksia kohtaan. Julkisuuslaissa säädettyjen enimmäismääräaikojen ja velvollisuuksien noudattamatta jättämisen voidaan arvioida toteuttavan virkavirheen tunnusmerkistön. Lisäksi Asuntotuotanto laiminlöi perustuslain 21 §:ssä säädetystä oikeusturvasta johdettavaan hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan asianmukaisen palvelun toteuttamisen ja viranomaisen neuvontavelvollisuutta täydentävän velvollisuuden vastata tiedusteluihin. Nämä Asuntotuotannon laiminlyönnit olivat lainvastaisia.

Lisäksi AOA sai kantelun johdosta 9.6.2017 lähettämäänsä lausunto- ja selvityspyyntöön asianmukaisen vastauksen vasta 30.4.2018. Asuntotuotannon selvityksen mukaan syynä laiminlyöntiin oli kaupungin organisaatiomuutos, henkilövaihdokset sekä kesälomat. Myös kaupungin selvityksen mukaan sen lausunto oli viivästynyt siitä syystä, että lausunto- ja selvityspyyntö oli ohjautunut Asuntotuotantoon.

AOA:n mukaan viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien tulee antaa oikeusasiamiehelle hänen laillisuusvalvontaansa varten pyytämät selvitykset, jotta oikeusasiamies voi toteuttaa

hänelle perustuslaissa asetettua tehtävää valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Asian yhteiskunnallista merkitystä ja tärkeyttä ilmentää se, että myös oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeudesta säädetään perustuslaissa. Ylimmän laillisuusvalvojan perustuslaillinen tiedonsaantioikeus merkitsee viranomaisten ja virkamiesten velvollisuutta toimittaa asianmukaiset tiedot ja selvitykset määräaikaan mennessä.

Helsingin kaupunki ja sen Asuntotuotanto olivat laiminlyöneet velvollisuutensa antaa ylimmälle laillisuusvalvojalle tämän pyytämät tiedot niille annettuihin määräaikoihin mennessä. AOA ei pitänyt esitettyjä syitä näin toistuville ja merkittäville laiminlyönneille hyväksyttävinä. Laiminlyönnit kohdistuivat ylimmän laillisuusvalvojan perustuslaissa säädetyn laillisuusvalvontatehtävän toteuttamiseen ja olivat lainvastaisia.

AOA antoi Helsingin kaupungin asuntotuotannolle ja kaupungille huomautukset asiakirjapyyntöjen lainvastaisesta käsittelystä, laiminlyönnistä vastata tiedusteluihin ja laiminlyönnistä antaa oikeusasiamiehelle tämän laillisuusvalvontaansa varten pyytämät selvitykset ja lausunnot (3808/2017*).

Kantelija oli 6.9.2016 sähköpostiviestillä pyytänyt tiedot Ilmajoen kunnan eri hallintokuntien maksamista ilmoitusmaksuista ja mainoskuluista Ilmajoki-lehdelle vuonna 2015 ja vuonna 2016 elokuun loppuun. Kantelija pyysi toimittamaan tiedot sähköisessä muodossa viivytyksettä. Kantelija oli 24.2.2017 pyytänyt pöytäkirjanotteen kunnanhallituksen päätöksestä tehdä ystävyysmatka Viroon Koerun kuntaan kesällä 2016. Kantelija uudisti keväällä 2017 tietopyynnön, mutta kantelun mukaan hän ei saanut siihen vastausta.

Kantelija pyysi 27.1.2017 tietoa kuntaan tehdyistä tietopyynnöistä. Kantelun mukaan tietopyyntöön ei vastattu asianmukaisesti, koska hänelle ilmoitettiin vasta 16.5.2017 tehdyllä viranhaltijapäätöksellä, ettei kunta voi tuottaa eikä toimittaa pyydettyä aineistoa. Päätökseen oli liitetty valitusosoitus hallinto-oikeuteen.

Ilmajoen kunnan selvityksessä pahoiteltiin, että kantelijan pyytämien tietojen antamisessa oli ollut viivettä eikä tietojen antaminen aina tapahtunut pyydetyllä tavalla. Selvityksessä selostettiin lieventävinä pidettyjä seikkoja, kuten kunnan pientä kokoa, pyyntöihin sisältynyttä tulkinnallisuutta, kunnassa tehtyä työsuojelutarkastusta ja siinä todettua henkistä kuormitusta sekä kantelijan menettelyä käsitellä saamaansa aineistoa sosiaalisessa mediassa.

AOA:n mukaan julkisuuslain asiakirjan antamisesta päättämiselle säädetyt menettelytavat ja määräajat ovat ehdottomat. Jos virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on ilmoitettava kieltäytymisen syy, annettava tieto siitä, että asian voida saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja tiedusteltava kirjallisesti asian vireille saattaneelta, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Tietopyyntö on käsiteltävä viivytyksettä ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, viimeistään kahden viikon kuluessa tietopyynnön saapumisesta. Julkisuuslain mukaan asiakirjapyynnön täyttämisestä ei voida kieltäytyä sen johdosta, että aineiston julkisuuden tarkastamiseen kuluu suuri työmäärä eikä muutenkaan voimavaroihin tai henkilöstömäärään liittyvillä syillä. Ainoa lain tuntema liikkumavara koskee asiakirjapyynnön toteuttamisaikaa, joka voi laissa säädetyin edellytyksin pidentyä korkeintaan kuukauteen.

AOA totesi, että Ilmajoen kunta ei noudattanut kantelijan asiakirjapyyntöjen toteuttamisessa julkisuuslaissa säädettyjä menettelytapoja eikä määräaikoja, osin tietopyynnöt näyttäisivät jääneen kokonaan käsittelemättä ja toteuttamatta. AOA antoi kunnalle vastaisen varalle huomautuksen sen lainvastaisista laiminlyönneistä (6221/2017).

ARAn lainvastainen menettely kantelujen käsittelemisessä

Erään kantelijan kantelun johdosta hankittiin kaupungin yhdyskunta- ja ympäristöpalvelun lausunto. Sen liitteenä oli kantelijan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselta (ARA) saama kanteluvastaus. Sähköpostivastauksessa viitattiin luottohäiriömerkintään ja maksukyvyttömyyteen sekä ohjattiin kantelijaa ottamaan yhteyttä sosiaalitoimeen. Kaupungin vuokrataloyhtiölle oli lähetty sähköpostitse lausuntopyyntö ja siitä kopio kante-

lijan sähköpostiosoitteeseen. Lausuntopyynnössä selostettiin kantelijan maksuhäiriömerkintää ja viitattiin sosiaalitoimen hänelle antamaan ilmoitukseen. AOA totesi, että kantelijan kantelun käsittelyssä ei näyttäisi noudatetun julkisuuslain eikä hallintolain oikeusohjeiden vaatimuksia. Tämän vuoksi AOA otti omasta aloitteestaan tutkittavaksi ARAn menettelyn kanteluiden käsittelemisessä.

ARA ei huhtikuussa 2017 antamassaan selvityksessä ottanut lainkaan kantaa hallintolain ja hyvän hallinnon soveltumiseen sen noudattamaan menettelyyn kanteluihin vastaamisessa. ARAlta tilatun aineiston mukaan se oli kuitenkin otsikoinut antamiaan vastauksia asukasvalintakanteluiksi tai kanteluiksi. Virastolla ei myöskään ollut asianmukaista käsitystä julkisuuslain vaatimuksista. Lisäksi vastatessaan asiakkaiden kanteluihin ARA ei noudattanut oman työjärjestyksensä määräyksiä, vaan kanteluihin vastattiin viraston nimissä yksinomaan virkamiehen lähettämällä sähköpostilla tai hänen allekirjoittamallaan kirjevastauksella.

Ylimpien laillisuusvalvojien kannanotoista – AOA:n ratkaisu 4002/2/13* ja OA:n ratkaisu 4181/4/15* – huolimatta ARAlla oli edelleen ollut käsitys, jonka mukaan vuokranmääritystä ja asukasvalintaa koskevissa menettelyissä ei ollut kysymys hallintotehtävästä eikä siten hallintokantelun eikä myöskään hallintolain piiriin kuuluvista asioista. ARA:n toukokuussa 2018 antaman selvityksen mukaan asia oli sille vieläkin epäselvä, minkä vuoksi se pyysi asiasta professori Olli Mäenpään lausunnon. Lausunnossaan professori Mäenpää nojautui edellä viitattuun OA:n ratkaisuun, joka oli vuonna 2016 lähetetty tiedoksi muun ohella asiassa lausunnon antaneille ARA:lle ja ympäristöministeriölle (YM).

AOA totesi, että ensimmäiset ylimpien laillisuusvalvojien kannanotot, joissa otettiin kantaa kunnalliseen ja osakeyhtiömuotoisesti harjoitettuun kunnallisen asuntotuotannon sekä vuokranmäärityksen luonteeseen hallintoasiana, annettiin jo vuosituhannen vaihteessa. Tämän jälkeen ylimmät laillisuusvalvojat olivat toistuvasti antaneet ratkaisuja, joissa korostettiin hyvän hallinnon perusteiden ja hallintolain säännösten soveltamista toimintaan. Ainakin osa näistä ratkaisuista oli annettu YM:lle ja ARAlle tiedoksi. Niistä piittaamatta ARA ja YM olivat pitäneet hallintolain säännösten soveltuvuutta ARAn toimintaan epäselvänä. ARA oli jatkanut hallintolain ja julkisuuslain vastaista menettelyään. ARAn mukaan se oli noudattanut YM:ltä saamaansa ohjeistusta.

YM oli lausunnossaan todennut, että ARAn toiminta ei liene kaikilta osin täyttänyt hallintolain ja erityisesti sen kantelun käsittelyä koskevia vaatimuksia eikä myöskään ARAn työjärjestyksen määräyksiä. ARA oli vasta syksyllä 2018 tämän AOA:n oman aloitteen käsittelyn johdosta ilmoittanut muuttaneensa menettelytapojaan siten, että kanteluasiat ratkaistaan viraston työjärjestyksessä määrätyllä tavalla esittelystä ja ratkaisijana on yli-johtaja tai hänen sijaisensa. AOA piti huolestuttavana ARAn ja YM:n piittaamattomuutta asiassa.

AOA korosti, että hallintolaki ja julkisuuslaki ovat hallinnon yleislakeja, jotka sääntelevät viranomaistoimintaa ja hallintomenettelyn asianmukaisuutta. Perustuslain 21 §:n oikeusturvasta johdettavat menettelylliset oikeusturvatakeet ja hyvän hallinnon perusteet on saatettu voimaan hallintolailla. Julkisuuslaissa puolestaan säädetään muun ohella julkisuusperiaatteesta, oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta ja asiakirjojen salassapidosta.

AOA antoi YM:lle huomautuksen siitä, ettei se ole huolehtinut asumisasioissa toimialansa asianmukaisesta toiminnasta, ja ARAlle huomautuksen sen laiminlyönnistä noudattaa hallintolain ja julkisuuslain säännöksiä sekä oman työjärjestyksensä määräyksiä (296/2017*).

AVIn menettely kanteluasian käsittelyssä

Aluehallintovirasto (AVI) oli ratkaissut kantelun, jossa oli arvosteltu kunnanjohtajan menettelyä ja käytöstä, varaamatta tälle tilaisuutta selvityksen antamiseen kantelussa todetuista seikoista. AVI arvioi kanteluun antamassaan ratkaisussa kunnanjohtajan menettelyä hyvän kielenkäytön vaatimuksen ja viranhaltijan yleisiä velvollisuuksia koskevien säännösten perusteella. Kun AVIlla ei ollut käytettävissään kunnanjohtajan selvitystä esitetyistä seikoista ja näkemyksistä, se suoritti

asian arvioinnin ilman, että se oli asianmukaisesti selvittänyt asiaa ja kuulematta kantelun kohteena olevaa asianosaista.

AVIn lausunnossa ja selvityksessä korostettiin, että kunnanjohtaja oli tietoinen kantelusta ja hän oli vaikuttanut kunnan asiassa antamaan lausuntoon. Lisäksi niissä korostettiin sitä, että asiassa annettiin kunnanjohtajan käytöksen johdosta vain hallinnollista ohjausta. Viraston lausunnossa katsottiin, ettei kunnanjohtajan oikeusturva asian käsittelyssä vaarantunut.

AOA:n mukaan asiassa ei ollut merkitystä, sillä seikalla, tiesikö kunnanjohtaja kantelusta ja oliko hän vaikuttanut kunnan kantelun johdosta antamaan lausuntoon. Kysymyksessä oli AVIn oman menettelyn ja päätöksenteon arvioinnista eli, täyttikö kysymyksessä olleen kanteluasian käsittely AVIssa hallintolaissa säädetyllä tavalla hyvän hallinnon perusteiden ja oikeusturvan vaatimukset. Kun AVI ei ollut selvittänyt asiaa asianmukaisesti eikä varannut kantelun kohteelle tilaisuutta lausua kantelussa esitetyistä seikoista, sillä ei tämän puutteellisen selvittämisen ja kuulemisen laiminlyönnin johdosta ollut asianmukaisia perusteita ratkaista asiaa mainittujen oikeusohjeiden nojalla ja esittää omaa arviointiaan ja käsitystään tapahtumista.

Merkitystä ei myöskään ollut sillä seikalla, millaiseen toimenpiteeseen asiassa tämän puutteellisen selvittämisen ja kuulemisen laiminlyönnin johdosta päädyttiin. AOA:n mukaan asiassa laiminlyötiin hallintokantelun keskeiset käsittelyvaatimukset ja kantelun kohteen oikeuksien turvaaminen. AVIn menettely oli siten lainvastainen. AOA antoi AVIlle huomautuksen vastaisen varalle sen lainvastaisesta hallintokantelun käsittelystä (2722/2017*).

Kaupungin toimielinten menettely kirjallisten varoitusten antamisessa

Pieksämäen kaupunginhallitus käsitellessään kokouksessaan 16.10.2017 § 187 tilinpäätöksen hyväksymistä ja vastuuvapauden myöntämistä tilikaudelta 2015 antoi muun ohella entiselle sivistysjohtajalle ja entiselle rakennuspäällikölle kirjalliset varoitukset. Viranhaltijoihin kohdistunut varoitusmenettely käynnistyi vuoden 2015 tilinpäätöksen käsittelyn ja vastuuvapaudesta päättämisen yhteydessä keväällä 2016. Kuntalain mukaan, jos tilintarkastaja havaitsee, että kunnan hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai valtuuston päätöksiä eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, tilintarkastuskertomuksessa on tehtävä asiasta tilivelvolliseen kohdistuva muistutus. Tilintarkastaja ei ollut tilintarkastuskertomuksessaan havainnut laissa todettuja seikkoja eikä hän ollut esittänyt tilivelvollisiin kohdistuvia muistutuksia. Myöskään myöhemmin laaditussa erityistilintarkastuksessa, jossa oli edellytetty selvitettäväksi koulusuunnittelu, sen toteutus ja varainkäyttö sekä maksetut menot, ei havaittu valtuuston päätösten vastaista toimintaa.

Oikeuskirjallisuuden mukaan tilintarkastaja esittää tarkastuskertomuksessaan arvionsa toiminnan oikeellisuudesta ja lainmukaisuudesta. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on kiinnittää huomiota toimintatapojen ja palvelujen järjestämisen tuloksellisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen. Tarkastuslautakunta on poliittinen arvioija ja se arvioi poliittisen ohjauksen toteutumista ja tuloksellisuutta. Tarkastuslautakunnan keskeinen arvioinnin kohde on kunnanhallitus, jonka tehtävänä on hoitaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta.

Työnjohdollinen irtisanomista edeltävä varoitusmenettely ei liity tilintarkastukseen eikä se kuulu tarkastuslautakunnalle säädettyihin hallinnon ja talouden tarkastustehtäviin. Kuitenkin tarkastuslautakunta, vaikka sen erityisesti tulisi jälkikäteen arvioida kaupunginhallituksen toimintaa ja sitä, että se oli noudattanut valtuuston päättämiä toimintalinjoja, esitti valtuustolle toimenpiteiden kohdistamista vain viranhaltijoihin. Tilintarkastuskertomuksesta ja erityistilintarkastuksen raportista huolimatta tarkastuslautakunta päätti esittää valtuustolle tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtymistä ja kirjallisten varoitusten antamista viranhaltijoille. Valtuusto hyväksyi tarkastuslautakunnan esityksen ja kaupunginhallitus antoi viranhaltijoille kirjalliset varoitukset 16.10.2017. Valtuusto hyväksyi 13.11.2017 tilinpäätöksen ja myönsi vastuuvapauden tilivelvollisille.

Viranhaltijalain mukaan viranhaltija voidaan hänestä johtuvista syistä irtisanoa asiallisesta ja painavasta syystä, joita arvioitaessa on otettava huomioon olosuhteet kokonaisuudessaan. Viranhaltijan menettelyn moitittavuuden tulee olla selvä ja kiistaton. Irtisanomismenettely ei ole tarkoitettu käytettäväksi tulkinnanvaraisissa tilanteissa. Kirjallinen varoitus on viranhaltijan irtisanomista edeltävä työnjohdollinen ohjaus vastaisen varalle. Se ei ole kurinpitorangaistus. Varoitus on ennakkomuistutus siitä, miten työnantaja tulee menettelemään varoituksessa tarkoitetun rikkomuksen tai laiminlyönnin toistuessa. Varoitus tulee kysymykseen virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksien rikkomisesta tai laiminlyönnistä. Varoitus tulee antaa kohtuullisessa ajassa, kun aihe siitä on tullut työnantajan tietoon. Kaupungin oman ohjeen mukaan varoitusmenettely tulee aloittaa mahdollisimman pian, viimeistään 30 päivän kuluessa.

Oikeuskirjallisuuden mukaan arvostelun kohteena olevan viranhaltijan moitittavan menettelyn tulee olla selvä ja kiistaton. Toimielinten päätökset toimenpiteisiin ryhtymisestä syntyivät äänestysten jälkeen, mikä omalta osaltaan herättää kysymyksiä ja arveluja varoitusperusteiden selvyydestä ja kiistattomuudesta. Myös, kun varoitusmenettelyyn ryhdyttiin tilintarkastuksen käsittelyn ja vastuuvapaudesta päättämisen yhteydessä, siihen kulunut aika ei täyttänyt kohtuullisuuden vaatimusta. Varoituksen perusteena olivat tapahtumat vuoden 2015 aikana ja ne tulivat esille viimeistään keväällä 2016 tilintarkastuskertomuksen käsittelyn yhteydessä. Kaupunginhallitus antoi varoitukset viranhaltijoille vasta 6.10.2017.

AOA arvioi toimielinten menettelyä hallinnon oikeusperiaatteiden vaatimusten kannalta seuraavasti.

Tasapuolisen kohtelun vaatimus edellyttää, että viranomaisen ratkaisutoiminnan tulee olla johdonmukaista siten, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein. Säännönmukaisesta käytännöstä poikkeamisen on perustuttava tapauksen erityislaatuun. Kuten oli todennut, työnjohdollinen varoitusmenettely ei kuulu tilintarkastuksen käsittelyyn ja vastuuvapauden myöntämisestä päättämiseen. Kaupunginhallituksen päätöksestä kirjallisista varoituksista ja sen selvityksestä ei ilmennyt perusteita tälle poikkeukselliselle varoituskäsittelylle ja -menettelylle.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomainen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoitusperiä kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin. Viranhaltijalle annettavaa kirjallista varoitusta ei tule käyttää kurinpidollisena toimenpiteenä, vaan sen tulisi olla viranhaltijan mahdollista irtisanomista edeltävänä toimenpiteenä ennakkomuistutus selvän ja kiistattoman moitittavan menettelyn toistumisen seurauksesta. Tilintarkastuskertomuksessa ja erityistilintarkastuksen raportissa, joissa esitetään arvio toiminnan oikeellisuudesta ja lainmukaisuudesta, ei todettu valtuuston päätösten vastaista menettelyä tai toimenpiteitä vaativia puutteita tai laiminlyöntejä. Tästä huolimatta varoitusmenettelyyn ryhdyttiin.

AOA:n mukaan tämä poikkeuksellinen varoitusmenettely ei niin ikään täyttänyt vaatimusta siitä, että viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Viranhaltijoiden luottamuksensuojan kannalta hän piti ongelmallisena käsittelyyn kulunutta kohtuuttoman pitkää aikaa ja sitä, että varoitusmenettelyyn ryhdyttiin, vaikka tilintarkastuskertomuksissa ei todettu väärinkäytöksiä tai valtuuston päätösten vastaista menettelyä. Tällaisessa tilanteessa varoitukset antaneella kaupunginhallituksella olisi ollut erityinen velvollisuus perustella päätöksensä viranhaltijalaissa säädettyjen perusteiden nojalla, eli, että viranhaltijat olivat rikkoneet tai laiminlyöneet virkavelvollisuutensa ja että sillä oli asialliset ja painavat perusteet varoitusten antamiselle ja että myös suoritetun kokonaisarvioinnin perusteella toimenpide oli oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden sekä että menettelyyn ryhdyttiin lain vaatimassa kohtuullisessa ajassa. Kaupunginhallituksen päätöksenteko ei täyttänyt näitä vaatimuksia.

AOA piti kaupunginhallituksen, tarkastuslautakunnan ja kaupunginvaltuuston menettelyä asiassa virheellisenä (6826/2017).

Kaupunginhallituksen vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta

Kouvolan kaupunginhallitus oli kantelijan kunnallisvalituksen johdosta antamassaan lausunnossa vaatinut, että valittaja eli kantelija velvoitetaan korvaamaan kaupungin oikeudenkäyntikulut. Myös toinen valittaja teki samasta päätöksestä kunnallisvalituksen. Kouvolan kaupunginhallitus ei valituksen johdosta antamassaan lausunnossa esittänyt tämän toisen valittajan osalta mitään kuluvaatimusta. Kantelijan näkemyksen mukaan kaupunki painosti kantelijaa perusoikeuksien vastaisesti olemaan käyttämättä laissa säädettyjä oikeusturvakeinoja. Kaupunginhallituksen selvityksessä kiistettiin näkemys kantelijan painostamista. Kaupunginhallitus ei myöskään ollut kohdellut kantelijaa ja toista valittajaa eriarvoisesti. Kantelija esitti vaateen oikeudenkäyntikulujensa korvaamisesta ja kaupunki esitti vastaavan vaateen. Toinen valittaja ei esittänyt hallinto-oikeudessa vaatimusta eikä kaupunki ei myöskään vaatinut omien oikeudenkäyntikulujen korvaamista.

AOA totesi, että Itä-Suomen hallinto-oikeus oli päätöksellään ratkaissut kysymyksessä olleet kunnallisvalitukset sekä asiassa esitetyt oikeudenkäyntikuluvaatimukset sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla ja puitteissa. Hallinto-oikeuden mukaan kantelijan esittämällä näkemyksellä tasapuolisen kohtelun loukkaamisesta, kun kaupungin kuluvaatimus kohdistui vain häneen, ei ollut merkitystä arvioitaessa kuluvaatimuksen lainmukaisuutta tässä asiassa. Tähän hallinto-oikeuden arvioon nähden ja ottaen huomioon kaupunginhallituksen sekä hallinto-oikeudelle että kantelun johdosta esittämä perustelu kuluvaatimukselle, AOA:lla ei ollut perusteita arvioida asiaa toisin kuin hallinto-oikeus on jo tässä lainvoimaisessa päätöksessään todennut.

AOA kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota kuitenkin seikkoihin, jotka korostavat kunnan viranomaisen perusteellista punnintaa, kun se harkitsee esittää hallinto-oikeudelle vaatimuksen yksityisen asianosaisen velvoittamiseksi korvaaman julkisyhteisön oikeudenkäyntikulut. Hallintolainkäyttölaissa asianosaisen korvausvelvollisuus on rajoitettu vaatimuksiin, jotka ovat ilmeisen perusteettomia. Oikeuskäytännön perusteella yksityinen asianosainen on määrätty korvaamaan julkisyhteisön oikeudenkäyntikulut, kun jatkovalituksessa hallinto-oikeuden päätöksestä ei esitetty mitään perusteluja päätöksen virheellisyydestä ja valitus muutoinkin koski muita seikkoja kuin kaavapäätöksen lainmukaisuutta. Myös, kun valittaja ei ollut vain jättänyt kertomatta itselleen epäedullisia seikkoja, vaan oli sen sijaan tietoisesti pyrkinyt luomaan väärän kuvan tosiseikoista, hänen katsottiin esittäneen ilmeisen perusteettoman vaatimuksen ja Veronsaajien oikeudenvalvontayksikön oikeudenkäyntikuluja määrättiin korvattavaksi.

Lisäksi AOA kiinnitti huomiota kunnallisvalituksen erityispiirteisiin, joita ovat laaja muutoksenhakuoikeus, rajoitetut valitusperusteet sekä valitusviranomaisen rajoitettu tutkimis- ja ratkaisuvalta. AOA korosti sitä, että kunnallisvalitus on laillisuusvalitus, jonka yhtenä tarkoituksena on olla asukkaiden keino valvoa kunnan toiminnan laillisuutta saattamalla kunnan toimielimen päätös kunnallisvalituksin hallinto-oikeuden tutkittavaksi (6980/2017).

Hyvän kielenkäytön vaatimus viranomaisen sisäisessä viestinnässä

Kantelun mukaan liikuntajohtaja oli lähettämässään sähköpostiviestissä leimannut kantelijaa kutsumalla häntä ”hörhöksi”. Kaupungin selvityksen mukaan kantelussa tarkoitettu sähköpostiviesti oli rajattu sisäinen viesti, joka lähetettiin vahingossa laajemmalla jakelulla ja viesti päätyi muun ohella kantelijan nähtäville. Viesti kirjoitettiin kiireessä toisen tapahtuman yhteydessä, mistä johtui viestin puheenomainen kieliasu. Tarkoituksena ei ollut loukata ketään henkilöä. Apulaiskaupunginjohtajan lausunnon mukaan liikuntajohtajan kielenkäyttö ei täyttänyt hyvän kielenkäytön vaatimusta, mihin tullaan jatkossa kiinnittämään erityistä huomiota.

AOA totesi, että oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että asiallisen kielenkäytön vaatimus koskee kaikkea viranomaistoimintaa, myös virkamiesten sisäistä kirjeenvaihtoa asiakkaan asiassa. Virkamiehen toiselle virkamiehelle lähettämää viestiä, jossa asiakkaan oli todettu valehtelevan, ei pidetty asianmukaisena. Oikeusasia-

miehen mukaan viranomaisen sisäisessäkin viestinnässä tulee välttää sellaisia puhekieleen kuuluvia ilmaisuja, joilla voi olla moraalisiin kannanottoihin viittaavia sivumerkityksiä. Niin ikään oikeusasiamies on todennut, että edunvalvojan laatimaan listaan sisältyi päämiehistä hyvään hallintoon kuuluvan asianmukaisen kielenkäytön vaatimuksen vastaisia ilmaisuja päämiesten henkilökohtaisista ominaisuuksista tai luonteenpiirteistä.

AOA kiinnitti Vantaan kaupungin ja liikunnanjohtajan huomiota edellä selostettuun ylimmän laillisuusvalvojan ratkaisukäytäntöön, jonka mukaan myös viranomaisen sisäisessä viestinnässä tulee käyttää asiallista kieltä, johon ei kuulu puhekieliset hallinnon asiakkaita leimaavat ilmaisut (4745/2018).

Pysäköinninvalvontaa koskevia ratkaisuja

AOA arvosteli Vantaan kaupungin pysäköinninvalvojan päätöstä, jolla hän hylkäsi kantelijan oikaisuvaatimuksen pysäköintivirhemaksusta, vaikka hoitavan lääkärin todistuksella oli osoitettu, ettei kantelija ollut kykenevä siirtämään autoaan, koska hän oli joutunut yllättäen jäämään sairaalahoitoon. Hoitava lääkäri antoi kantelijalle pysäköinninvalvontaa varten todistuksen, jonka mukaan kantelija ei ollut kykenevä siirtämään autoaan. Pysäköinninvalvoja ei pitänyt tätä todistusta riittävänä. Hänen näkemyksensä mukaan kantelija olisi voinut suorittaa maksun matkapuhelimella AOA:n mukaan, kun henkilö joutuu ennalta-arvaamatta lääkärin määräyksestä jäämään sairaalaan tarkkailuun terveydentilansa vuoksi, oli kohtuutonta edellyttää hänen viipymättä huolehtivan pysäköintimaksunsa maksamisesta tai huolehtivan auton siirrosta.

Tuomioistuinmaksulain nojalla pysäköinninvalvojan päätöksestä valittamisesta hallinto-oikeuteen saattaa aiheutua 250 euron suuruinen oikeudenkäyntimaksu. AOA:n mielestä maksu tosiasiallisesti rajoittaa asiakkaiden muutoksenhakua. Tämä puolestaan korostaa pysäköinninvalvojan harkintavaltaa ohjaavien oikeusperiaatteiden merkitystä. Selvityksensä mukaan pysäköinninvalvoja ei pitänyt kantelijan tilannetta annetusta todistuksesta huolimatta ennalta-arvaamattomana. AOA:n mukaan pysäköinninvalvoja käytti näin ollen harkintavaltaansa muuhun kuin mihin se lain mukaan oli tarkoitettu. Pysäköinninvalvojan arvioinnissa ei myöskään otettu huomioon suhteellisuusperiaatetta eli oliko maksun pysyttäminen kantelijan tilanteessa kohtuullinen. Myöskään pysäköinninvalvoja ei arvioinut kantelijan oikeutettuja odotuksia, kun hoitavan lääkärin todistuksella oli osoitettu, ettei kantelija ollut kykenevä siirtämään autoaan.

Kantelija ei ollut hakenut muutosta pysäköinninvalvojan oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen laissa säädetyllä tavalla valittamalla hallinto-oikeuteen. Riippumattomien tuomioistuinten ja ylimmän laillisuusvalvojan toimivallanjako huomioon ottaen oikeusasiamies ei voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana eikä sitä täydentävänä vaihtoehtona. Oikeusasiamies ei voi muuttaa eikä kumota viranomaisen päätöksiä. Tämän vuoksi AOA saattoi Vantaan kaupungin uuden pysäköinninvalvojan tietoon näkemyksensä viranomaisen harkintavaltaa ohjaavista hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvista oikeusperiaatteista.

AOA pyysi Vantaan kaupunkia harkitsemaan, olisiko sen syytä hyvittää kantelijalle tapahtunut virhearviointi ja palauttaa hänelle määrätty pysäköintivirhemaksu (4825/2017*).

Vantaan kaupungin pysäköinninvalvojan ilmoituksen mukaan virhemaksu palautettiin kantelijalle 5.9.2018.

Kantelija oli alkuvuodesta 2016 tiedustellut, mihin oikeusohjeisiin Tampereen kaupungin pysäköinninvalvonnan menettely perustui, kun se kantelijan valituksen ollessa vireillä hallinto-oikeudessa oli uudella päätöksellään poistanut 8.12.2015 määrätyn pysäköintivirhemaksun. Pysäköinninvalvonnan päätöksen 1.2.2016 mukaan kantelijan oikaisuvaatimus 28.1.2016 oli hyväksytty. Kantelijan pyysi päätöksessä mainitun oikaisuvaatimuksen. Kantelijalle ei ilmoitettu perusteita menettelylle eikä hänen tietopyyntöään käsitelty eikä asiassa annettu julkisuuslaissa säädettyä ohjausta. Kantelijalle 8.12.2015 määrätty pysäköintivirhemaksu maksettiin hänen tililleen 20.4.2018. Kantelun mukaan hänelle 1.11.2016 määrättyä pysäköintivirhe-

maksua ei ole palautettu. Selvityksen mukaan se oli maksettu kantelijan tilille 30.12.2016.

Kantelija ei saanut vastausta kysymyksiinsä eikä hänen tietopyyntöään käsitelty julkisuuslaissa säädetyllä tavalla. Lisäksi poistettuja pysäköintivirhemaksuja ei palautettu kantelijalle ilman aiheetonta viivytystä, kun kantelijalle 8.12.2015 määrätty maksu palautettiin hänen tililleen vasta 20.4.2018. Kaupungin tiedossa oli kantelijan tilinumero, jonka hän oli ilmoittanut 1.11.2016 määrättyä pysäköintivirhemaksua koskevassa oikaisuvaatimuksessaan. Kaupungin selvityksestä ei ilmene perusteita laiminlyönneille eikä maksun viivästymiselle.

Kantelun johdosta annetussa AOA:lle selvityksessä kaupunki ei ilmoittanut perusteita eikä oikeusohjeita, joiden nojalla se oli 1.2.2016 tekemällään päätöksellä korjannut 11.12.2015 tekemänsä päätöksen ja poistanut 8.12.2015 määrätyn pysäköintivirhemaksun. Kaupungin selvityksen mukaan hallinto-oikeuden lausuntopyynnön liitteenä oli uutena selvityksenä kantelijan paikalta ottamia kuvia. AOA:n mukaan kaupungin menettely oli siten voinut perustua asiavirheen korjaamista koskeviin hallintolain säännöksiin. Tämä ei kuitenkaan ilmene 1.12.2016 tehdystä päätöksestä eikä kantelun johdosta annetusta selvityksestä. AOA:lla ei siten ole perusteita arvioida, täyttikö kaupungin menettely hallintolain asiavirheen korjaamista koskevien oikeusohjeiden vaatimukset.

Kaupungin selvityksessä ei myöskään kerrottu, miksi tietopyynnön käsittelyssä ei noudatettu julkisuuslaissa säädettyjä menettelytapoja ja miksi tietopyyntö 23.2.2016 oli jäänyt kokonaan käsittelemättä. Julkisuuslain mukaan tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa. Laissa säädetyillä perusteilla asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Kun virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on annettava tiedon pyytäjälle julkisuuslaissa säädettyä neuvontaa ja tiedon pyytäjän ilmoituksesta asia on siirrettävä viranomaisen ratkaistavaksi.

AOA:n mukaan Tampereen kaupungin pysäköinninvalvonta laiminlöi hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat viranomaisen velvollisuudet antaa kantelijalle asianmukaista palvelua ja neuvontaa. Kantelijan pysäköintivirhemaksun palauttaminen ei tapahtunut viivytyksettä ja toisen maksun palauttamisesta on annettu ristiriitaista tietoa. Kaupunki ei myöskään antamassaan selvityksessä kertonut, mihin oikeusohjeisiin perustui sen menettely korjata oikaisuvaatimuksen johdosta annettua päätöstä eikä se selvittänyt, miksi kantelijan tietopyynnön käsittelyssä laiminlyöntiin julkisuuslaissa säädetyt menettelytavat. AOA totesi, että nämä kaupungin laiminlyönnit olivat lainvastaisia.

AOA esitti, että Tampereen kaupunki harkitsee, olisiko sen syytä hyvittää kantelijalle tapahtuneet laiminlyönnit ja pysäköintivirhemaksun palauttamisen kohtuuton viivästys. Ristiriitaisten tietojen johdosta hän pyysi myös kaupungin varmistusta siitä, että toinen virhemaksu oli palautettu kantelijalle (906/2018).

Kaupungin pysäköinninvalvonnan ilmoituksen mukaan kantelijalle oli pahoiteltu asiasta aiheutunutta vaivaa ja molemmat virhemaksut on pysäköinninvalvonnan järjestelmän mukaan palautettu kantelijalle.

4.18
Opetus ja kulttuuri

Opetus- ja kulttuuritoimen laillisuusvalvonnasta vastasi AOA *Pasi Pölönen*. Asiaryhmän pääesittelijöinä toimivat esittelijäneuvos *Mikko Sarja* (ammatillinen koulutus, korkeakoulut, tiede ja kulttuuri) sekä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Piatta Skottman-Kivelä* (varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, lukiokoulutus).

4.18.1
TOIMINTAYMPÄRISTÖ

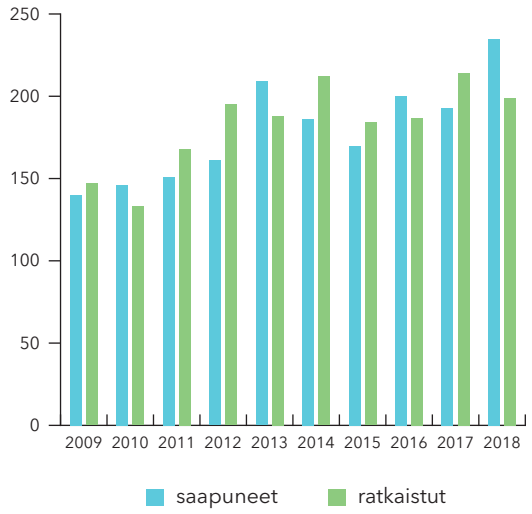
Kertomusvuonna hallinnonalan lainsäädäntöä uudistettiin merkittäviltä osin. Syyskuussa astui voimaan uusi varhaiskasvatuslaki, jonka keskeiset uudistukset liittyivät varhaiskasvatuksen henkilöstöön ja varhaiskasvatuksen tiedontuotannon kehittämiseen. Lain tarkoituksena oli myös tarkentaa varhaiskasvatusoikeuteen ja sen järjestämiseen liittyviä säännöksiä. Lakiuudistuksen myötä otetaan vaiheittain käyttöön uusi varhaiskasvatuksen tietovaranto Varda. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksulakia muutettiin vuoden alussa alentamalla pieni- ja keskituloisilta perittäviä varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet uudistettiin vastaamaan uutta varhaiskasvatuslakia. Monet kunnat päättivät poistaa varhaiskasvatusoikeuden rajoitukset vuonna 2019. Useassa kunnassa käynnistyi 5-vuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilu.

Perusopetuksen osalta käytiin keskustelua ilmiöoppimisesta, digilaitteista ja itseohjautuvuudesta sekä opetuksen maksuttomuuteen liittyvistä kysymyksistä. Esillä olivat myös sukupuolten välinen tasa-arvo oppimistuloksissa ja opiskeluympäristön turvallisuus. Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) käynnisti laaja-alaisen oppimisyhteisöjen turvallisuuskulttuuria edistävän toimenpideohjelman ja Opetushallitus (OPH) julkaisi oppilaitoksille oppaan seksuaalisen häirinnän ennaltaehkäisemisestä ja siihen puuttumisesta.

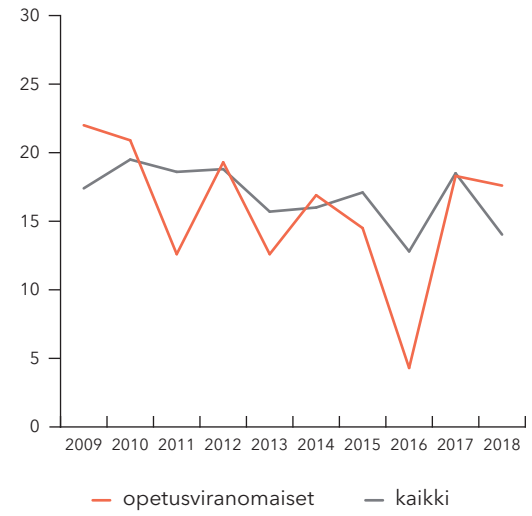
Lahjoitetuista heinäseipäistä tehty kynäteos (2016) Heituinlahden koulun julkisivulla on opettajien ideoima ja oppilaiden maalaama. Teos korostaa luku- ja kirjoitustaidon tärkeyttä. Kuvassa osa teoksesta.

Uusi lukiolaki ja laki ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta hyväksyttiin (voimaan 1.8.2019) ja lukion opetussuunnitelman perusteiden uudistus alkoi. Opintotukilakiin päätettiin lisätä pienituloisten perheiden opiskelijoiden oikeus oppimateriaalilisään lukio- tai ammatillisessa koulutuksessa.

Ammatillisen koulutuksen lainsäädäntö uudistui kertomusvuoden alussa ja kaikkien tutkintojen perusteet tulivat voimaan viimeistään 1.1.2019. Reformin tavoitteena on muun muassa kehittää koulutuksen osaamisperusteisuutta ja lisätä yksilöllisiä opintopolkuja ja työpaikalla oppimista. Uudistuksesta uutisoitiin laajasti ja erilaisia huolenaiheita tuotiin esiin. Kyse oli muun muassa siitä, saavatko opiskelijat riittävästi opetusta ja ohjausta ja onko alaikäisille opiskelijoille asetettu uudistuksessa liian suuri vastuu opinnoistaan ja niiden etenemisestä.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2009–2018



Toimenpideprosentti vuosina 2009–2018

Kertomusvuoden alussa astui voimaan laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä. Koski-nimellä tunnettu palvelu kerää yhteen kansalaisten koulutustiedot yksittäisestä opintosuorituksesta suoritettuihin tutkintoihin asti.

4.18.2 LAILLISUUSVALVONTA

Opetussektorin kantelujen määrä nousi jonkin verran. Vuonna 2018 niitä saapui 235, kun edellisenä vuonna kanteluja oli 193. Kanteluja ja omia aloitteita ratkaistiin 200, joista toimenpiteisiin johti 36 (18 %).

Edellisvuosien tapaan puutteita ilmeni kuntien sivistystoimen hallintomenettelyssä ja päätöksenteossa. Varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa kantelut koskivat muun muassa koulutapaturmien korvaamista, koulujen uskonnollisia käytänteitä, kurinpitokeinoja sekä oppilashuoltoa. Myös opiskeluympäristön turvallisuuteen ja opetuksen yhdenvertaisuuteen liittyviä kysymyksiä nousi jälleen esiin.

Asiaryhmän ratkaisut koskivat muun ohella myös yhdenvertaisuutta taiteen perusopetuksessa, korkeakoulujen opiskelijavalinnan muutosta ja yksittäisiä opiskelijavalintoja, valintakokeen erityisjärjestelyjä ja erivapaushakemuksen käsittelyä, tutkinnon tunnustamista, opintosuoritusten arviointia, opiskelijoiden saamaa ohjausta ja neuvontaa, palvelussuhteisiin liittyviä kysymyksiä sekä OKM:n valtionavustuspäätöksiä. OA:n päätöstä (6270/2017*) ammattikorkeakoulun opiskelijoiden yhdenvertaisuudesta ruokailutaukojen järjestämisessä selostetaan jaksossa 3.4.

Kertomusvuonna pyrittiin enenevässä määrin kiinnittämään huomiota oikeusasiamiehen mahdollisuuksiin sovinnollisen ratkaisun edistämiseksi. Useisiin kanteluihin vastattiin esittämällä tai ohjaamalla opetuksen järjestäjää hakemaan ratkaisua asiaan yhteistyössä kantelijan kanssa. Osana oikeusasiamiehen kansliassa ja Ihmisoikeuskeskuksessa aloitettua yhteistä hanketta perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen vahvistamiseksi opetustoimessa laadittiin materiaalia opetustoimen johdon perus- ja ihmisoikeuskoulutuksiin. Koulutukset toteutettiin vuonna 2018 nk. Road Show-kiertueel-

la yhteistyössä eri tahojen (aluehallintovirastot, OAJ, Suomen rehtorit ry, OPH, Kuntaliitto ja Opsia ry) kanssa.

4.18.3 TARKASTUKSET

Opetussektorilla tehtiin vuonna 2018 yhteensä seitsemän tarkastusta; Helsingin kasvatuksen ja koulutuksen päätöksenteon tuen yksikkö, Lahden kaupungin lasten ja nuorten palvelut sekä sen Kivimaan koulu, Kouvolan sivistystoimi sekä Kouvolan Seudun Ammattiopisto, OPH ja OKM. Kolme viimeksi mainittua toimivat osaltaan ammatillisen koulutuksen uudistuksen toimeenpanon tukemiseen liittyviä toimenpiteitä koskevana tarkastuskokonaisuutena.

OKM:n asettaman vaativan erityisen tuen kehittämisryhmän (2015–2017) loppuraportissa nostettiin esille vakava huoli erityisen tuen oppilaiden oikeudesta koulunkäyntiin sekä kotinsa ulkopuolelle sijoitettujen lasten koulunkäynnin pulmista. Oikeusasiamiehen toiminnassa osaltaan myös terveydenhuollon ja sosiaalihuollon tarkastuksilla pyritään kiinnittämään huomiota lasten opetuksen järjestämiseen ja oikeuteen saada perusopetusta jokaisena koulupäivänä, aina kun se esimerkiksi oppilaan terveydentila huomioon ottaen on mahdollista.

Kouvolan seudun ammattioppilaitoksessa käytiin tutustumassa eri opetustiloihin.

Helsingin kaupungin Outamon lastenkodin tarkastuksen perusteella AOA Sakslin piti välttämättömänä, että kaupunki selvittää lasten opiskeluhuollon ja psykologin palveluiden järjestämistä (5500/2017*). Valtion ylläpitämän Vuorelan koulukodin tarkastuksella havaittiin, että perusopetuksen aikana lapsille annetut ”miinuspisteet” vaikuttivat lapsen yhteydenpitoon tai liikkumisvapauteen kouluaikojen ulkopuolella (356/2018*).

4.18.4 LAUSUNNOT JA ESITYKSET

AOA antoi OKM:lle lausunnon (700/2018*) luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi. AOA piti esitysluonnoksen puutteena sitä, että siitä oli jätetty pois säännökset vammaisen tai muun tuen tarpeessa olevan lapsen tukitoimien järjestämisestä. AOA piti esitettyä lakia päätöksentekoa ja muutoksenhakua koskevilta osin puutteellisena ja tulkinnanvaraisena. Kanteluasiassa (6442/2017*) AOA katsoi, että sittemmin säädetyn varhaiskasvatuslain muutoksenhakua koskeva sääntely on edelleen epäselvää, ja esitti OKM:n arvioivan lain täsmentämistarpeita.

AOA esitti OKM:n harkitsevan myös taiteen perusopetuksesta annetun lain soveltamisalasäännöksen muuttamista (6832/2017*).

4.18.5 RATKAISUJA

Puutteet varhaiskasvatuksen päätöksenteossa

Kaupunki laiminlöi päätöksentekovelvollisuutensa osa-aikaista varhaiskasvatusoikeutta koskevassa asiassa. Kaupungilla ei ollut tarjota osaviikkoista varhaiskasvatusta lasten päiväkodissa, ja osapäiväisen varhaiskasvatuksen toiminta-ajat olivat määritellyt tietyille kellonajoille. Perhe oli hakenut ensisijaisesti muutosta osapäiväisen varhaiskasvatuksen päivittäiseen toiminta-aikaan ja toissijaisesti laajempaa varhaiskasvatusoikeutta. Päiväkodinjohtajan viranhaltijapäätöksessä otettiin kantaa vain

varhaiskasvatusoikeuden laajuuteen, mutta ei ensisijaiseen vaatimukseen eli toiminta-aikojen muuttamiseen. Hoitoajan määrittelystä ei tehty erillistä valituskelpoista hallintopäätöstä.

Päiväkodin johtajan päätökset eivät täyttäneet hallintolain perusteluvaatimuksia. AOA piti erittäin huolestuttavana ja moitittavana sitä, että päätösten perusteluiden suppeutta oli perusteltu käytetyn asiakastietojärjestelmän kenttäkohtaisen merkkimäärän rajoituksella.

AOA totesi, että varhaiskasvatuspaikan säilymistä koskevassa asiassa huoltajilla tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus saattaa asia muutoksenhakuna tutkittavaksi. Valituskelpoinen hallintopäätös tulee tehdä, mikäli varhaiskasvatuksen kategorisella toiminta-ajan määrittelyllä kavennetaan yksittäisen lapsen subjektiivista varhaiskasvatusoikeutta.

AOA piti varhaiskasvatuslakia epäselvänä siinä, tulevatko kunnan päättämät varhaiskasvatuksen toiminta-ajat ymmärretyksi pelkästään tosiasiallisiksi hallintotoimiksi vai sellaiseksi viranomaistoiminnaksi, josta voi hakea muutosta oikaisuvaatimusmenettelyssä ja mahdollisesti edelleen hallintotuomioistuimiin. AOA piti lakia epäselvänä myös siinä, miten osa-aikaista varhaiskasvatusta koskeva päätös tehdään lain edellyttämällä tavalla lapsikohtaisesti. Asiantila on omiaan merkittävästi vaikeuttamaan ennustettavien päätösten tekemistä eri kunnissa. AOA pyysi kaupunkia ilmoittamaan, olivatko todetut puutteet päätöksenteossa sittemmin korjaantuneet sekä esitti OKM:n arvioivan, tulisiko varhaiskasvatuslain varhaiskasvatusoikeuteen liittyviä menettelyjä ja päätöksentekoa koskevia säännöksiä ja muutoksenhakua koskevaa sääntelyä vielä selkeyttää (6442/2017*).

Kaupunki ilmoitti uusivansa asiakastietojärjestelmän vuoden 2020 aikana sekä varmistavansa, että sen päätöksenteko täyttää hallintolain vaatimukset.

Kollektiivinen rangaistus koulussa

Mobiililaitteen epäasialliseen käyttöön koulussa voidaan puuttua vain laissa säädetyillä keinoilla. Rehtorin menettely määrätä ”kännykkäkielto” kaikille koulun oppilaille ei ollut perusopetuslain mukaista. Kiellon syynä oli ollut se, että jotkut oppilaat olivat pelanneet ikäänsä nähden sopimattomia pelejä. AOA totesi, että kenelläkään ei ole ilman lakiin perustuvia valtuuksia oikeutta vaatia oppilasta luovuttamaan puhelintaan. Myös sananvapauden ja viestinnän luottamuksellisuuden näkökulmasta oli ongelmallista, että kiellon aikana oppilaiden viestien oli edellytetty kulkevan ”opettajan puhelimen” kautta (7166/2017*).

Rehtorin menettely oppilaan kurinpitoasiassa

Koulun rehtori oli tehnyt viranhaltijapäätöksen, jonka mukaan oppilaan koulupäivää lyhennettiin väliaikaisesti 1–2 viikon ajaksi oppilashuollollisena tukitoimena. Vanhemmat pitivät menettelyä rangaistuksena lapsen väkivaltaisen käyttäytymisen johdosta.

AOA totesi, että perusopetuslaissa ei ole säännöstä oppilaan koulupäivien lyhentämisestä kurinpito- tai ojentamiskeinona. Näin ollen tällaisen keinon käyttäminen kurinpidossa ja työrauhan turvaamisessa oli perusopetuslain vastaista. Menettely oli ongelmallista myös opiskeluhuollon toimenpiteenä. Se pohjautuu keskeisesti opiskelijan sekä tarvittaessa hänen huoltajansa suostumukseen, jota kantelijat eivät olleet antaneet. Jäi myös epäselväksi, oliko lapsen asian käsittelyyn monialaisessa asiantuntijaryhmässä saatu huoltajien suostumus tai miten tällaisen toimenpiteen oli katsottu edistävän lapsen kokonaisvaltaista kehitystä, terveyttä, hyvinvointia ja oppimista. Ei myöskään ilmennyt, miten lapsen omat toivomukset ja mielipiteet oli häntä koskevassa ratkaisussa huomioitu.

Perusopetuslaki antaa mahdollisuuden järjestää oppilaan opiskelu yleisestä järjestelystä poiketen. Koska rehtorin päätöksestä puuttuvat sekä sovelletut säännökset että perustelut, jäi tästäkin

näkökulmasta tulkinnanvaraiseksi, mihin lainkohtaan ratkaisu oli perustettu. Kun kaupunki ilmoitti järjestävänsä täydennyskoulutusta koko henkilöstölle, piti AOA riittävänä toimenpiteenä saattaa käsityksensä rehtorin tietoon (169/2018).

Päätöksenteko koulutapaturmaan perustettuun vahingonkorvausvaatimukseen

Kantelija oli esittänyt opetuksen järjestäjälle koulutapaturmaan perustetun korvausvaateen, johon opetuksen järjestäjä oli vastannut vain palauttamalla kirjeen kantelijalle ja viittaamalla vakuutusyhtiön kielteiseen korvauspäätökseen.

AOA katsoi, että huolimatta opetuksen järjestäjän ja vakuutusyhtiön välisestä sopimuksesta on opetuksen järjestäjällä velvollisuus tutkia ja ratkaista asianmukaisesti sille esitetyt vahingonkorvausvaatimukset. Estettä ei ole sille, että opetuksen järjestäjä käyttää vahingonkorvausasiassa vakuutusyhtiön asiantuntija-apua. Opetuksen järjestäjän tulee kuitenkin tehdä asiassa hallintolain ja perusopetuslain mukainen hallintopäätös ja liittää siihen oikea muutoksenhakuohjaus. Opetuksen järjestäjä ei voi vain viitata vakuutusyhtiön aiemmin antamaan päätökseen (6895/2017*).

Huomautus uskonnollisesta päivänavauksesta koulussa

AOA antoi kaupungille huomautuksen laiminlyönneistä turvata oppilaiden uskonnon ja omantunnon vapaus sekä antaa oikeusasiamiehen pyytämä selvitys.

Koulun keskusradion kautta lähetettiin kaikille oppilaille päivänavauksia, jotka sisälsivät uskonnollista ainesta. Huoltaja saattoi pyytää lapselleen vapautusta olla osallistumatta päivänavaukseen. Tällöin oppilaiden oletettiin ohjautuvan tilaan, jonne keskusradio ei kuulunut. AOA:n mukaan selvityksestä ei ilmennyt, miten järjestelyllä voitiin turvata oppilaiden yhdenvertaisuus ja oikeus olla osallistumatta uskonnollisiin tilaisuuksiin niin, ettei leimautumista aiheudu ja niin, ettei koulu saanut omilla toimillaan aikaan sitä, että henkilö joutuisi suoraan tai välillisesti paljastamaan vakaumuksensa.

Selvityksestä ei ilmennyt, oliko uskonnollista ainesta sisältäville päivänavauksille edes pyritty järjestämään vaihtoehtoista, vastaavaa ja mielekästä toimintaa, miten oppilaita ja huoltajia käytännössä tiedotettiin päivänavausten tai niille vaihtoehtoisten tilaisuuksien ajankohdista tai sisällöstä tahi miten heitä ohjattiin ilmoittamaan osallistumisesta tai tapauskohtaisista poikkeuksista osallistumiseen. AOA piti koulun menettelyä selvän virheellisenä. Selvityksessä esiin tuoduilla perinteillä ja uuden toimintakulttuurin juurruttamisen vaatimalla ajalla ei voinut perustella sitä, että kukaan vastoin tahtoaan joutuisi koulussa osallistumaan itselleen vieraan uskonnon harjoittamiseen.

Asiaa tutkittaessa kaupunki ei edes yksilöidystä lisäselvityspyynnöstä huolimatta toimittanut koulun rehtorin erillistä kirjallista selvitystä. Toimitettu selvitys oli ylimalkainen eikä siinä vastattu vastineessa esitettyihin konkreettisiin tilanteisiin ja väitteisiin. AOA piti menettelyä erittäin vakavana (6540/2017*).

Uskonnolliset tilaisuudet kouluissa tulivat esille myös tapauksessa, jossa koulu ei ollut järjestänyt asianmukaista vaihtoehtoista toimintaa kirkkoretkille (vaihtoehtoisena toimintana oli esimerkiksi pelaamista ja askartelua luokkahuoneissa). AOA:n mukaan menettely ei toteuttanut OPH:n ohjeiden edellytystä siitä, että vaihtoehtoisen toiminnan tulee olla luonteeltaan ja tavoitteeltaan mahdollisimman samankaltaista kuin kyseeseen tulevassa (uskonnollisessa) toiminnassa (2685/2017*).

Ikäsyrjivä yläikäraja taiteen perusopetuksessa

Oppilaitos ei voinut omin päätöksin asettaa yläikärajoja koulutukseen ottamiseen. Taiteen perusopetuksesta annettu laki tai sen nojalla laaditut OPH:n opetussuunnitelman perusteet eivät sisällä säännöksiä siitä, minkä ikäisille taiteen perusopetusta järjestetään. Lain mukaan sitä järjestetään ensisijaisesti lapsille ja nuorille.

AOA:n mukaan yhdenvertaisuuslain syrjintäkielto estää opetuksen epäämisen tietyn ikärajan ylittäviltä henkilöiltä. AOA piti sinänsä ymmärrettävänä, että oppilaitokset olivat pyrkineet omaksumaan käytännön, joka kohtelisi samaan ikäryhmään kuuluvia opiskelijoita yhdenmukaisesti. Tämä käytäntö oli yhdenvertainen kuitenkin vain näennäisesti.

AOA esitti OKM:n harkittavaksi, onko asiassa tarvetta taiteen perusopetuksesta annetun lain muuttamiselle tai muille toimenpiteille (6832/2017*).

OKM asetti selvityshenkilön selvittämään taiteen perusopetuksen rahoitusjärjestelmän uudistamistarpeet opetuksen saatavuuden turvaamiseksi sekä rahoitusjärjestelmän selkeyttämiseksi ja ajantasaistamiseksi. Lisäksi oli ryhdytty toimiin taiteen perusopetusta koskevan tietopohjan vahvistamiseksi. Lain uudistamistarpeet arvioidaan tämän jälkeen erikseen. OPH ilmoitti julkaisevansa tiedotteen, jossa todetaan muun muassa, ettei opetusta voida evätä iän perusteella. OPH voi antaa informaatio-ohjausta myös esimerkiksi koulutustilaisuuksissa. Kantelussa tarkoitetut oppilaitokset ilmoittivat luopuneensa yläikärajoista. Asia ei edellyttänyt AOA:n jatkotoimenpiteitä.

Ammattikorkeakoulun menettely opintosuoritusten arvioinnissa

Opintosuorituksen käsite osoittautui tulkinnanvaraiseksi asiassa, joka koski ammattikorkeakoulun menettelyä kielikurssin arvosanojen perustelemisessa. Opiskelijan oikeus saada tieto arvosteluperusteista ja niiden soveltamisesta sekä mahdollisuus hakea oikaisua arviointiin on kytketty opintosuorituksen käsitteeseen, jota ei kuitenkaan ole laissa määritelty.

Oikeus saada tieto arvosteluperusteiden soveltamisesta opintosuoritukseen näyttäisi koskevan vain sellaisia opintosuorituksia, joista voi hakea oikaisua opettajalta ja edelleen tutkintolautakunnalta. Tämä tarkoittaisi sitä, että mikäli oikaisumenettely koskisi vain laajempia kokonaisuuksia eli opintojaksoja, opettajalla ei olisi velvollisuutta antaa opiskelijalle tietoa siitä, miten arvosteluperusteita on sovellettu tuohon opintojaksoon kuuluvaan osasuoritukseen ennen kuin koko tuo opintojakso on tullut suoritetuksi. Lain sanamuodon perusteella oikaisumenettelyä ei kuitenkaan ole kytketty opintojaksoon vaan nimenomaan opintosuoritukseen.

Tällainen tulkinta ei AOA:n mukaan olisi opiskelijalähtöinen. Tieto arvosteluperusteiden soveltumisesta kuhunkin opintosuorituksen arvioituun osasuoritukseenkin olisi perusteltua saada pyynnöstä silloin, kun kukin osasuoritus on arvioitu. Muutoin tiedon saaminen voisi siirtyä pitkänkin ajan päähän, mikä ei palvelisi opiskelijan tiedontarvetta eikä välttämättä myöskään myötävaikuttaisi opinnoissa edistymiseen.

AOA:lla ei ollut perusteita katsoa, että ammattikorkeakoulu olisi tulkinnut opintosuorituksen käsitettä lainvastaisesti. AOA saattoi kuitenkin esittämänsä näkökohdat ammattikorkeakoulun tietoon ja lähetti lisäksi päätöksensä OKM:lle ja pyysi sitä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään.

Ammattikorkeakoulun tutkintolautakunnan päätös oli lisäksi syntynyt virheellisessä järjestyksessä, kun kantelijan suorittaman kurssin arviointi oli tutkittu suoraan tutkintolautakunnassa, vaikka arvioinnista ei ollut ensin haettu oikaisua opettajalta. Oikaisuvaatimus olisi tullut jättää tutkimatta (3959/2017*).

OKM:n mukaan opintosuorituksen käsite on vakiintuneisuutensa ja riittävän ylätasoisuutensa takia oikea termi käytettäväksi tarkoittamaan oikaisuvaatimuksen kohdetta. Tiedossa ei ole, että käsitettä pidettäisiin yleisesti epäselvänä tai opintosuoritusten arvosteluun ja oikaisumenettelyyn liittyisi käsitemäärittelyn osalta ongelmia. OKM ei pitänyt käsitteen tarkempaa määrittelyä lain tasolla tarpeellisena. Asia ei edellyttänyt AOA:n jatkotoimenpiteitä.

4.19 Kieliasiat

Kieliasiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* vastuualueelle. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Mikko Sarja*.

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 kysymyksissä 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, 2013 ja 2017.

4.19.2 LAILLISUUSVALVONTA JA MUU TOIMINTA

Kertomusvuonna kieliasioita tuli vireille 42 ja niitä ratkaistiin 41. Toimenpiteisiin johti 15 asiaa (36,5 %). Kieliasioiden toimenpideprosentti on vanhastaan ollut korkea ja yleensä kanslian keskiarvoa korkeampi.

Suurin osa ratkaisuista koski aiempien vuosien tapaan oikeutta saada palvelua ruotsin kielellä. Edellisvuoden tapaan kyse oli etenkin viranomaisten tiedottamisesta. Oikeutta suomen kielen käyttöön tai yleisemmin suomen kielen asemaa koski kuusi ratkaisua ja oikeutta vieraiden kielten käyttöön koski niin ikään kuusi ratkaisua. Nämä kantelut eivät johtaneet toimenpiteisiin. Saamen kieliä koski yksi ratkaisu.

Eri hallinnonalojen tarkastuksilla kiinnitetään vakiintuneesti muun tarkastustoiminnan ohella huomiota asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Vankiterveydenhuollon yksikön tarkastuksen yhteydessä ilmeni, että yksikön verkkosivut olivat vain suomen kielellä, vaikka yksikkö oli toiminut vuoden 2016 alusta. OA edellytti, että ulkoiset verkkosivut saatetaan kielilain mukaisiksi. Lisäksi OA suositti, että tietyt vähimmäistiedot (kuten yhteystiedot) olisivat saatavilla myös englannin kielellä (6454/2017*).

4.19.3 RATKAISUJA

Ruotsinkielisen kotihoidon saatavuus

OA tutki ruotsinkielisen kotihoidon järjestämisen asianmukaisuutta kantelussa viitatun kaksikielisen kaupungin laatiman kyselykaavakkeen tulosten pohjalta. Kyselyn tulosten perusteella osalle ruotsinkielisistä asiakkaista ei ollut vuonna 2016 tarjottu lainkaan ruotsinkielistä palvelua, osa taas ei ollut saanut sitä pyynnöstään huolimatta.

Kotihoito on tärkeä osa sosiaalihuoltoa ja terveydenhoitoa ja kielelliset oikeudet ovat erittäin tärkeitä etenkin iäkkäille ja muistisairaille ihmisille. Ruotsinkieliseen palveluun tyytyväisten asiakkaiden osuus oli alhainen. Asiakaskyselyn tulosten perusteella voitiin päätellä, että tilanne ei ollut asiaa koskevan sääntelyn mukainen. Asiakkaalla on oikeus saada palvelua valitsemallaan kielellä, suomeksi tai ruotsiksi. Sosiaalihuolto ei ole laadultaan hyvää, jos palvelua ei ole halukkaille tarjolla ruotsiksi. Kieli on kotihoidon laadun keskeinen tekijä. OA piti tilannetta ongelmallisena myös perusoikeutena turvatun yhdenvertaisuuden näkökulmasta, kun kotihoitoa tarvitsevia asiakkaita kohdeltiin kielellisin perustein eri tavoin. Kyse ei nyt tosin ollut siitä, että ruotsinkieliset eivät olisi saaneet lainkaan kotihoidon palveluja, vaan kyse oli palvelun kielestä ja siten laadusta ja sen eroista. Yhdenvertaisuusperiaate sisältää paitsi syrjintäkiellon myös ajatuksen tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta.

OA otti huomioon, että ruotsinkielentaitoisen henkilökunnan palkkaamisessa oli ollut vaikeuksia, joskaan resurssisyyt eivät olleet hyväksyttävä peruste poiketa yhdenvertaisuudesta. OA saattoi käsityksensä kaupungin tietoon. Koska asian arvioinnin pohjana ollut kysely perustui vuoden 2016 tilanteeseen ja kaupunki oli vuonna 2017 OA:lle antamassaan selvityksessä jo ilmoittanut toimenpiteistään asiassa, OA katsoi aiheelliseksi vielä jatkaa asian käsittelyä ja pyytää kaupunkia ilmoittamaan, mitä vaikutuksia sen ilmoittamilla toimenpiteillä on ollut ruotsinkielisen kotihoidon saatavuuteen (724/2017*).

Kaupungin ilmoituksesta ilmeni, että ruotsinkielentaitoisen henkilökunnan rekrytointi oli edelleen suuri haaste eikä ostopalveluja ollut onnistuttu tarjoamaan aukottomasti ruotsin kielellä. Kaupunki oli pyytänyt palveluntarjoajalta selvitystä siitä, miten ruotsinkielentaitoisten työntekijöiden määrää lisätään. Edelleen kaupunki ilmoitti edelleenkin panostavansa kielitaitoisen henkilöstön rekrytointiin ja nykyisen henkilöstön kielitaidon parempaan hyödyntämiseen ja kehittämiseen. Ostopalveluissa oli tarkoitus varmistaa ruotsinkielisen kotihoidon toteutuminen tiiviillä yhteistyöllä palveluntuottajan kanssa. Myös digitaalisten palveluiden ja teknologian sovellusten kehittymistä oli tarkoitus hyödyntää jatkossa enemmän myös ruotsinkielisten palveluiden tuottamisessa. OA päätti jatkaa asian seurantaa omasta aloitteestaan.

Lentokieltoaluetta osoittavassa kyltissä käytettävät kielet

OA katsoi, että kauko-ohjattavan lennokin (drone) lentokieltoalueita (”No drone zone”) osoittavien kylttien teksti oli lainvastainen, kun se oli vain englanniksi.

Ilmailulainsäädäntö ei velvoita merkitsemään ilmailulta rajoitettuja tai kiellettyjä alueita. Kieltoalueet oli nyt kuitenkin katsottu tarpeelliseksi merkitä. Kylteillä voitiin nähdä erilaisia tarkoituksia ja asiaa voitiin tarkastella monesta näkökulmasta. Ensimmäinen oli kielellinen näkökulma. Kyse oli kielilain tarkoittamista kilvistä, joiden tuli olla kaksikielisessä kunnassa molemmilla kansalliskielillä. Pelkän vieraan kielen käyttäminen oli mahdollista vain poikkeuksellisesti, jos se perustui kansainväliseen käytäntöön. Kansalliskielten perustuslaissa turvattu asema huomioon ottaen niiden syrjäyttäminen vaatisi OA:n mielestä hyvin vahvan ja vakiintuneen kansainvälisen käytännön ja sen olemassa olon osoittamisen. Kylttien taustalla oleva ilmiö oli kuitenkin verrattain uusi, ja käytännötkin olivat siten vasta muovautumassa. Toisaalta kylttien ensisijaisena tarkoituksena oli ollut lisätä tietoisuutta kieltoalueista, joten kyseessä oli sellainen yleisölle suunnattu tiedottaminen, jossa kansalliskieliä tuli kohdella tasapuolisesti.

Toinen ulottuvuus liittyi oikeusturvaan. Lentokieltoalueilla liikkuvan oli ilman kyseisiä kylttejä tosiasiallisesti vaikea tietää lentokieltoalueista

ja niiden sijainnista. Kilvet osoittivat siten yleisölle lentokieltoalueen, jolla kiellon noudattamista valvottiin ja jolla kiellon vastainen lennokin lennättäminen voi johtaa rangaistukseen ja lennokin takavarikointiin. Tämä korosti kyltin ymmärrettävyyttä siitäkin huolimatta, että kylttien ensisijainen tehtävä oli osoittaa yleisölle lainsäädännössä määritellyt kieltoalueet, eikä luoda velvoitteita. Oikeusturvaulottuvuus kytkeytyi siten kiinteästi edellä todettuun tiedottamiseen kansalliskielillä.

Kolmas ulottuvuus liittyi yleisemmin lentokiellon noudattamisen tehokkuuteen. Kylttien asentamisen taustalla oli nimenomaan pyrkimys lisätä yleisön tietoisuutta lentokieltoalueista, mikä niin ikään korosti kyltin ymmärrettävyyden merkitystä. Tämäkin ulottuvuus kytkeytyi kiinteästi paitsi viranomaisen tiedottamiseen myös edellä käsiteltyyn kielelliseen ulottuvuuteen.

Neljäntenä kaikkiin edellä lueteltuihin ulottuvuuksiin kytkeytyi olennaisesti kielellinen ymmärrettävyys osana hyvää hallintoa. Tarkastelussa oleva kieltomerkki ei pelkästään siinä olevan kuvan perusteella ollut ymmärrettävä, jos henkilö ei entuudestaan tiennyt, mistä siinä oli kysymys eikä ymmärtänyt englantia.

OA katsoi, ettei asiassa ollut osoitettu sellaista riittävän vakiintunutta kansainvälistä käytäntöä, jonka perusteella perustuslaissa turvatut kansalliskielet olisi voitu syrjäyttää. Siksi kieltomerkissä oli käytettävä merkin sijaintipaikkakunnan kielellisistä olosuhteista riippuen joko jompaakumpaa kansalliskieltä tai molempia samanaikaisesti. Tämä vaatimus nojautui samoihin perusteisiin, jotka OA oli tuonut esiin aiemmassa Stroke Unit -ratkaisussaan:

1) menettely ei ollut sopusoinnussa sen perustuslaissa säädetyn lähtökohdan kanssa, että Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi;
2) menettely ei ollut kielilain nimenomaisen säännöksen tarkoittamalla tavalla omiaan vaalimaan maan kielellistä kulttuuriperintöä eikä edistämään molempien kansalliskielten käyttämistä;
3) menettely ei toteuttanut kielilain lähtökohtaa siitä, että viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti osoittaa yleisölle käyttävänsä viranomaisen virka-alueen mukaisesti määräytyvää kieltä;
4) menettely ei täyttänyt hallintolain vaatimuksia asianmukaisesta palvelusta ja neuvonnasta sekä ymmärrettävästä kielestä näissä yhteyksissä;
5) menettely ei ollut perustuslain edellyttämällä tavalla omiaan edistämään kielellisten perusoikeuksien ja hyvän hallinnon toteutumista.

Lisäksi OA totesi, että kaksikielisellä alueella

6) menettely ei toteuttanut kielilain nimenomaista vaatimusta siitä, että kaksikielisen viranomaisen tulee sekä palvelussaan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kansalliskieliä;
7) menettely ei toteuttanut kielilain nimenomaista vaatimusta siitä, että kaksikielisen viranomaisen on käytettävä yleisölle suunnatussa tiedottamisessa suomen ja ruotsin kieltä.

Siinäkin tapauksessa, että merkin käytön katsottaisiin perustuvan vakiintuneeseen kansainväliseen käytäntöön, muut edellä esitetyt näkökohdat eli oikeusturva, lentokiellon noudattamisen tehokkuus ja kielellinen ymmärrettävyys osana hyvää hallintoa puolsivat vahvasti kansalliskielten käyttöä. OA esitti, että Liikenteen turvallisuusvirasto ryhtyy asiassa toimenpiteisiin, tarvittaessa Kotimaisten kielten keskuksen asiantuntija-apua hyödyntäen. OA pyysi virastoa ilmoittamaan toimenpiteistään (4345/2017* ja 2406/2018).

Liikenne- ja viestintävirasto ilmoitti, että kaikkien noin 90 kyltin nykyinen ”No Drone Zone” -teksti peitetään tarralla, jolla teksti korvataan suomen-, ruotsin- ja englanninkielisillä teksteillä ”Lentokieltoalue”, ”Flygförbudszon” ja ”No Drone Zone”. Teksti ”www.droneinfo.fi” jätetään kyltteihin sellaisenaan. Tarran tekstit toteutetaan keskenään samankokoisilla ja -tyyppisillä kirjasimilla. Asia ei edellyttänyt OA:n jatkotoimenpiteitä.

Digitaalisia palveluita koskevia ratkaisuja

Edellisvuosien tapaan kertomusvuonna ratkaistiin useita asioita, jotka koskivat viranomaisten kielellisiä velvoitteita niiden tiedottaessa toiminnastaan muun muassa verkkosivuillaan ja sosiaalisessa mediassa.

Mobiilisovelluksen ja blogikirjoitusten kieli

OA arvioi ensimmäistä kertaa kielilain tiedottamista koskevan sääntelyn näkökulmasta kaksikielisen viranomaisen mobiilisovellusta ja viranomaisen ylläpitämällä verkkosivustolla julkaistuja blogikirjoituksia.

Mobiilisovelluksen tarkoitus oli muistuttaa asiakkaita verotukseen liittyvistä tärkeistä päivämääristä. OA katsoi, että sovelluksella vastaanotettavia viestejä ei ollut suunnattu rajoituksetta ennalta määrittelemättömälle yleisölle. Toisaalta niitä voitiin pitää tiedottamisena, joka oli suunnattu yleisesti jollekin ennalta määritellylle asiakaskunnalle, eli mobiilisovellusta käyttävälle yleisölle. OA katsoi kyseen olevan kielilaissa tarkoitetusta yleisölle suunnatusta tiedottamisesta, jossa tulee noudattaa kaksikielisyyden lähtökohtaa.

Blogin julkaisemista OA piti edellä todettua vieläkin tulkinnanvaraisempana kielilain tiedottamista koskevan sääntelyn näkökulmasta. OA katsoi, että jos kaksikielinen viranomainen julkaisee verkkosivuillaan esimerkiksi yksittäisten virkamiesten blogitekstejä, artikkeleita, luentoja tai puheita, kaksikielisyyden vaatimusta tuli arvioida toisin kuin jos kyseessä oli varsinainen viranomaistiedottaminen. Siten tekstin sisältö ja tarkoitus tuli ottaa arvioinnissa tapauskohtaisesti huomioon. Jos viranomainen blogin muodossa tosiasiallisesti tiedottaa yleisölle, tätä tuli arvioida toisin kuin blogia, joka sisältää vain virkamiehen henkilökohtaisia mielipiteitä jostakin asiasta. Näin oli siitäkin huolimatta, että kirjoituksella sinänsä voi olla yhteys kyseisen virkamiehen työtehtäviin tai muutoin työnantajaviranomaisen toimintaan.

Verohallinnon virkamiehet kirjoittivat Verohallinnon verkkosivuilla julkaistuissa blogikirjoituksissaan ajankohtaisista verotusasioista ja tiedottivat Verohallinnon toiminnasta. Toisaalta kirjoitukset sisälsivät kirjoittajien omia mielipiteitä, ei Verohallinnon virallisia kannanottoja kirjoituksissa käsitellyistä kysymyksistä. Lisäksi kirjoittajat kirjoittivat omilla nimillään, eivät Verohallinnon nimissä. OA katsoi, että kyse oli osin kirjoittajien omista blogikirjoituksista, jotka käsittelivät ajankohtaisia asioita, osin kyse oli teksteistä, joiden tarkoitus oli persoonallisella tavalla tiedottaa yleisölle Verohallinnon toiminnasta. OA:n tehtävä ei kuitenkaan ollut arvioida kaikkien kirjoitusten sisältöä. OA kiinnitti Verohallinnon huomiota vastaisen varalle esittämiinsä näkökohtiin (1549/2017*).

Verohallinto ilmoitti toimenpiteistään OA:n päätöksen johdosta. Asia ei edellyttänyt OA:n jatkotoimenpiteitä.

Tiedottaminen verkkosivuilla ja sosiaalisessa mediassa

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) oli tiedottanut virheellisistä ilotulitteista tiedotteillaan ja vaaratiedotteella sekä suomeksi että ruotsiksi ja sosiaalisessa mediassa (Facebook ja Twitter) suomeksi. OA kiinnitti Tukesin huomiota aiempaan ratkaisukäytäntöönsä, jossa on suhtauduttu kriittisesti siihen, että kaksikielinen viranomainen on sosiaalisessa mediassa läsnä vain toisella kansalliskielellä. Lisäksi huomiota kiinnitettiin siihen, että viranomaisen verkkosivuja ja läsnäoloa sosiaalisessa mediassa tulee tarkastella erillisinä tiedottamisen kanavina. Samoin erilaisia sosiaalisia medioita tulee tarkastella erillisinä informaatiokanavina. OA katsoi Tukesin tiedottamisen olleen puutteellista myös siksi, että Tukesin ylläpitämän markkinavalvontarekisterisivuston tiedot olivat vain suomeksi ja Tukesin julkaiseman verkkolehden aineisto oli lähestulkoon vain suomenkielistä. OA saattoi käsityksensä Tukesin tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan toimenpiteistään päätöksen johdosta (1188/2017*).

Tukes ilmoitti luovansa kokonaan ruotsinkielisen Facebook-tilin ja Twitter-tilin. Myös Instagramissa ja LinkedIn-palvelussa tullaan jatkossa käyttämään myös ruotsia. Markkinavalvontarekisteri

puolestaan uudistetaan ja tiedot julkaistaan myös ruotsiksi. Rekisterin etusivu on tarkoitus niin ikään kääntää ruotsiksi.

Toinen ratkaisu koski ensinnäkin kaksikielisen poliisilaitoksen verkkosivuilla julkaistuja tiedotteita. Suomenkielisiä tiedotteita oli vuonna 2017 kantelun tekohetkeen mennessä julkaistu 144 ja ruotsinkielisiä 10. Vuonna 2018 suomenkielisiä tiedotteita oli julkaistu OA:n ratkaisun tekohetkeen mennessä noin 300 ja ruotsinkielisiä noin 170. Ruotsinkielinen tiedottaminen oli lisääntynyt merkittävästi, joskin erot erikielisten tiedotteiden määrissä olivat edelleen merkittävät. Jo lukumäärien huomattava ero osoitti, että kansalliskieliä ei ollut kohdeltu tasapuolisesti. Kyse oli myös poliisilaitoksen yksikielisestä toiminnasta Twitterissä, jossa myös oli tiedotettu poliisin toimintaan liittyvistä ajankohtaisista asioista. OA:n mukaan näytti siltä, että pääosin viestintä oli ollut suomenkielistä. OA katsoi, että kaksikielisyyden tulisi näkyä paremmin myös Twitterissä. OA saattoi käsityksensä poliisilaitoksen tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan toimenpiteistään päätöksen johdosta (3806/2017*).

Poliisilaitos ilmoitti, että Twitter-tilillä julkaistut poliisilaitoksen tiedotteet on pyritty OA:n päätöksen jälkeen julkaisemaan sekä suomeksi että ruotsiksi. Edelleen poliisilaitos ilmoitti panostavansa jatkossa entistä enemmän ruotsinkielisten tiedotteiden julkaisemiseen.

Kolmannessa ratkaisussa oli kyse Tullin verkkosivuston uudistamisen aikataulusta. Tullin tarkoitus oli ollut julkaista sivustot kansalliskielillä samaan aikaan mutta Tullista riippumattomista syistä aikataulu kuitenkin muuttui. OA kiinnitti Tullin huomiota siihen, että kaksikielisten viranomaisten tulisi pyrkiä julkaisemaan paitsi tiedotteensa myös verkkopalvelunsa samanaikaisesti molemmilla kansalliskielillä (498* ja 1705/2017).

Sähköpostin automaattisen poissaoloilmoituksen kieli

Kantelija oli saanut sähköposteihinsa Kansaneläkelaitoksen (Kela) työntekijöiltä vain suomenkielisiä poissaoloilmoituksia. OA viittasi aiempaan ratkaisukäytäntöönsä ja korosti sitä, että kun kaksikielisen viranomaisen virkamies tai työntekijä hyödyntää sähköpostijärjestelmässä olevaa mahdollisuutta automaattisen poissaoloilmoituksen lähettämiseen, kyseinen ilmoitus on kielellisten oikeuksien tasavertaisen toteutumisen takia tarpeen laatia sekä suomeksi että ruotsiksi. Harkinnan mukaan myös muita kieliä on mahdollista käyttää kansalliskielten ohella. Jos henkilön toimenkuva liittyy vain viranomaisen sisäiseen työskentelyyn, asiaa voitiin arvioida toisin kuin jos kyseessä on henkilö, joka todennäköisesti työtehtäviensä puolesta saa sähköpostiviestejä myös ulkopuolisilta asiakkailta. OA saattoi käsityksensä Kelan tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan toimenpiteistään päätöksen johdosta (4526/2017*).

Kela ilmoitti ohjeistaneensa henkilöstöään kummankin kansalliskielen käytöstä poissaoloilmoituksissa. Asia ei edellyttänyt OA:n jatkotoimenpiteitä.

Saamenkieliset diakriittiset merkit väestötietojärjestelmässä

AOA Sakslin antoi huomautuksen Väestörekisterikeskukselle sen menettelystä, joka ei sallinut, että väestötietojärjestelmään merkitään kaikki saamenkieliset diakriittiset merkit. Kantelijan tyttären nimeä ei saatu väestötietojärjestelmässä oikeassa kirjoitusasussaan. Nimeä ei tämän takia myöskään voitu tulostaa oikein virallisiin asiakirjoihin, kuten passiin tai Kela-korttiin.

Perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten perusteella Suomen valtion olisi pitänyt ilman aiheetonta viivytystä huolehtia siitä, että saamelaisten nimet voidaan kirjoittaa väestötietojärjestelmään saamen kielen mukaisessa kirjoitusasussa. Tämä oli oleellista toteutettaessa saamelaisten oikeutta kulttuurinsa ylläpitoon ja kehittämiseen sekä heidän identiteettinsä säilyttämi-

seen. Tekninen ratkaisu, joka mahdollistaisi kaikki saamenkieliset kirjainmerkit, oli ollut mahdollinen usean vuoden ajan, mutta sitä ei ollut katsottu aiheelliseksi toteuttaa vaadittavien järjestelmämuutosten vuoksi. Väestörekisterikeskus oli kantelun jälkeen ryhtynyt toimenpiteisiin asianmukaisen merkistön käyttöönottamiseksi Euroopan neuvoston nimenomaisesti antaman suosituksen mukaisesti. AOA päätti seurata, että Väestörekisterikeskus ottaa käyttöön uuden merkistön ilmoituksensa mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä (3592/2017*).

Muita ratkaisuja

Kantelija oli hakenut yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain mukaisen maksuohjelman rauettamista. Hakemus oli laadittu ruotsiksi. Käräjäoikeus antoi päätöksensä suomeksi, koska maksuohjelmaa vahvistettaessa käsittelykieli oli ollut suomi. Käräjäoikeuden mukaan kyse oli saman asian jatkokäsittelystä. OA totesi, että laki yksityishenkilön velkajärjestelystä ei edellytä, että velkojille varataan tilaisuus tulla kuulluksi, kun velallinen hakee maksuohjelman rauettamista. Myöskään tässä tapauksessa velkojia ei ollut kuultu. OA katsoi, että kyse oli ollut sellaisesta erillisestä hakemusasiasta, jossa oli ollut vain yksi asianosainen eli kantelija. Tällaisissa tilanteissa käytetään kielilain mukaan kaksikielisissä tuomioistuimissa hakijan kieltä, joka olisi tässä tapauksessa ollut ruotsi. OA piti kielikysymystä jossain määrin tulkinnanvaraisena, joten hän tyytyi saattamaan käsityksensä käräjäoikeuden tietoon (57/2018).

Perintöveropäätösten kielen osalta OA totesi lähtökohtana, että hallintoasioissa määrätään aina yksi käsittelykieli, jolla myös päätös annetaan. Jos kuolinpesän osakkaat ovat erikielisiä, sillä osakkaalla, jonka kieli on toinen kuin perukirjan tai annetun veropäätöksen kieli, on oikeus pyynnöstä saada päätöksestä maksuton käännös. Verohallinto noudatti näitä lähtökohtia, joten kantelu ei tältä osin antanut aihetta toimenpiteisiin. OA piti kuitenkin mahdollisena, että kantelija oli saanut virheellistä neuvontaa ottaessaan Verohallintoon yhteyttä. Verohallinto ilmoitti kiinnittävänsä jatkossa koulutuksessaan ja ohjeissaan huomiota perintöveropäätösten kieltä koskevan neuvonnan asianmukaisuuteen, jotta asiakkaat saavat oikean tiedon oikeudestaan saada perintöveropäätös omalla kielellään riippumatta siitä, millä kielellä perukirja on laadittu. Kantelu ei tältäkään osin antanut aihetta toimenpiteisiin (963/2017*).

Poliisilaitoksen asiakaspalvelua koskevassa asiassa OA katsoi, ettei kantelija ollut saanut palvelua ruotsiksi keskustellessaan asiastaan virkamiehen kanssa. Asiassa ei kuitenkaan ollut aihetta epäillä, että kielelliset vaikeudet olisivat vaikuttaneet asian varsinaiseen käsittelyyn. OA saattoi käsityksensä poliisilaitoksen tietoon (3635/2017*).

Työvoima- ja elinkeinotoimistoa (TE-toimisto) koskevassa asiassa AOA katsoi, että ongelmat kantelijan palveluissa käytetyssä kielessä olivat johtuneet osittain siitä, että kantelijan äidinkielen ollessa norja hänen ruotsin kielen taitoonsa ei ollut kiinnitetty riittävästi huomiota. Se, että kantelijan äidinkieli oli norja, olisi AOA:n mukaan tarjonnut TE-toimistolle perusteen selvittää lähemmin asiakkaan mahdollisuutta käyttää ruotsia. AOA kiinnitti TE-toimiston huomiota sen velvollisuuteen turvata kielelliset oikeudet (3615/2017*).

Hankintamenettelyä koskevassa asiassa OA totesi, että kaksikielisillä hankintayksiköillä ei ole velvoitetta järjestää hankintamenettely molemmilla kansalliskielillä silloinkaan, kun kilpailutuksella hankittava palvelu on tuotettava kaksikielisesti tai se muuten liittyy vahvasti kieliin (esimerkiksi tulkkaus- tai käännöspalvelut). Olennaista on, että hankintayksiköt tekevät tapauskohtaisen arvion siitä, millä kielellä tai kielillä tarjousasiakirjat ja hankintailmoitukset on kulloinkin aiheellista laatia ja julkaista. Asia ei antanut aihetta OA:n toimenpiteisiin (3118/2017).

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 kantelujen ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Asiaryhmän pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Ulla-Maija Lindström*.

4.20.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Verotusta koskevat asiat kuuluvat valtiovarainministeriön ohjaukseen. Ministeriö valmistelee hallituksen talous- ja finanssipolitiikkaa ja valtion talousarvion sekä toimii veropolitiikan asiantuntijana. Sen vero-osasto toimii hallituksen veropolitiikan asiantuntijana. Ministeriö ohjaa Verohallintoa vuosittaisten tulostavoitesopimusten kautta.

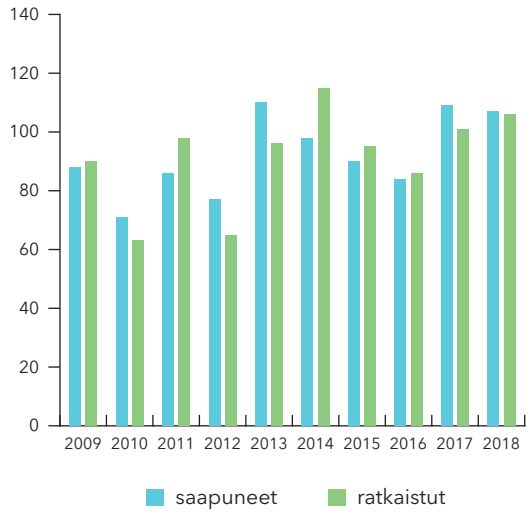
Verohallinnon tehtävänä on verotuksen toimittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeudenvalvonta. Verohallinto on valtakunnallinen viranomainen. Verohallinnossa on yksiköitä, joiden lukumäärästä, nimistä, toimialueista ja pääasiallisista tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Verotusta hoitaviin yksiköihin kuuluu Henkilöveroyksikkö, Yritysverotusyksikkö ja Veronkantoyksikkö. Verohallinnon muita yksiköitä on muun ohella Esikunta- ja oikeusyksikkö sekä Harmaan talouden selvitysyksikkö. Verohallinnosta riippumattomia toimielimiä ovat Keskusverolautakunta, joka antaa ennakkoratkaisuja, ja Verotuksen oikaisulautakunta, joka käsittelee oikaisuvaatimuksia. Verohallinto kerää suurimman osan Suomen veroista ja veronluonteisista maksuista. Verohallinnon lisäksi veroja kerää muun ohella Liikenteen turvallisuusvirasto, joka toimittaa ajoneuvoverotuksen.

4.20.2 LAILLISUUSVALVONTA

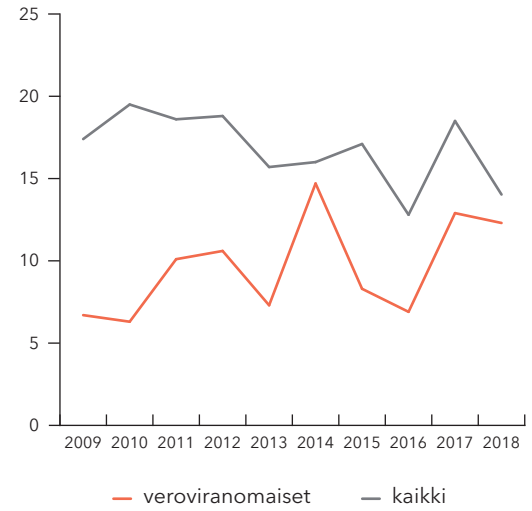
Verotusta koskevia kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin 107 eli jonkin verran enemmän kuin edellisenä vuonna. Toimenpideratkaisujen määrä oli lähes sama kuin edellisenä vuonna eli 14 (13) asiaa.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman mukaan hallitus on toteuttanut Verohallinnon kantamia veroja koskevat uudistukset. Niillä yhdenmukaistetaan ja yksinkertaistetaan verotus- ja veronkantomenettelyä sekä verotuksen muutoksenhaku- ja seuraamusjärjestelmää. Lisäksi edistetään sähköisiä toimintatapoja ja verotuksen reaaliaikaistamista. Hallitusohjelman edellyttämät menettelyä koskevat uudistukset on kustannussyistä toteutettu samanaikaisesti, kun Verohallinnon tietojärjestelmien uudistamishankkeeseen, Valmishanke, liittyvät uuden tietojärjestelmän käyttöönotot toteutetaan vuosina 2016–2019. Verotustoiminnot ja Verohallinnon kantamat eri verolajit siirtyvät uuteen tietojärjestelmään vaiheittain. Edellisen kertomusvuoden alussa tuli voimaan laki oma-aloitteisen verojen verotusmenettelystä. Lisäksi kertomusvuoden alussa otettiin käyttöön Verohallinnon Oma-Vero-järjestelmä, joka korvasi verotilin.

Lainsäädäntöuudistus oli kokonaisuudistuksen ensimmäinen vaihe, jolla oma-aloitteisten verojen verotustoiminnot siirtyivät Verohallinnon uuteen tietojärjestelmään. Samalla yhdenmukaistettiin kaikkien verolajien verotuksen oikaisua, veron määräämistä, päätöksenoikaisua ja muutoksenhakua koskevat säännökset. Uudistuksen toinen vaihe sisälsi puolestaan lainsäädäntömuutokset, joilla uudistettiin ennakoiden määräämismenettelyä sekä yhdenmukaistettiin ja yksinkertaistettiin tuloverotuksen koronlaskentasäännöksiä. Lisäksi edistettiin sähköisiä toimintatapoja ja jatkettiin veronkannon uudistusta laajentamalla uuden veronkantolain soveltamisalaa. Nämä muu-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2009–2018



Toimenpideprosentti vuosina 2009–2018

tokset tulivat voimaan 1.11.2017. Niitä sovelletaan Valmis-hankkeen vaiheistuksen mukaisesti yhteisöjen ja yhteisetuuksien tuloverotuksessa verovuodesta 2017 alkaen ja henkilöasiakkaiden tuloverotuksessa verovuodesta 2018 alkaen.

Uudistuksen viimeisessä vaiheessa 1.5.2018 voimaan tulleet muutokset koskevat tuloverotusta, tonnistoverotusta, kiinteistö- ja varainsiirtoverotusta sekä perintö- ja lahjaverotusta. Tarkoitus on siirtyä mahdollisimman reaaliaikaiseen verotukseen, jolloin verotus päättyy verovelvolliskohtaisesti, käytännössä kesäkuusta alkaen. Verojen maksu- ja palautusaikataulu määräytyy verotuksen valmistumisajan perusteella. Muutos aientaa verotuksen valmistumista, verojen maksua ja palautusta sekä veronsaajatilityksiä nykyisestä. Uusia säännöksiä aletaan soveltaa eri aikaan eri verolajeihin Verohallinnon Valmis-hankkeen vaiheistuksen mukaisesti. Soveltaminen alkaa tuloverotuksessa verovuodesta 2018 ja kiinteistöverotuksessa verovuodesta 2020. Perintö- ja lahjaverotus oli jo siirretty uuteen tietojärjestelmään käyttöönoton ensimmäisessä vaiheessa vuonna 2016. Varainsiirtoverolakiin ja kiinteistöverolakiin tehtävät muutokset tulevat voimaan vasta 1.11.2019.

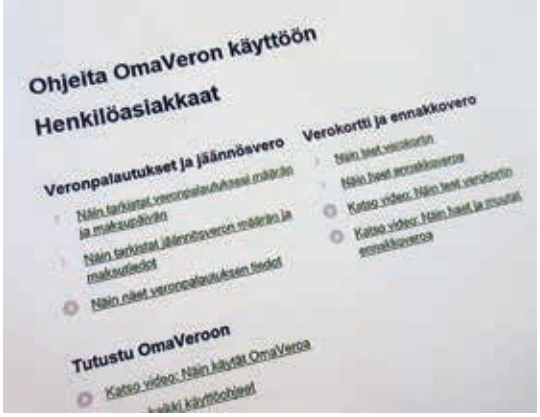
Verohallinnon tavoitteena on saada asiakkaat käyttämään sähköisiä palveluja. Verohallinnon mukaan verkkoasioinnissa on asiakkaalle useita etuja, koska palvelu on auki ympäri vuorokauden, jonoja ei ole eikä postin kulkuun kulu aikaa. Yhteiskunnalle sähköisen asioinnin arvioidaan tuovan säästöjä. Esimerkiksi verokortin teko verkossa on halvempaa kuin sen hakeminen verotoimistosta. Kertomusvuonna esitäytettyä veroilmoitusta täydensi 1,45 miljoonaa asiakasta ja lähes 900 000 (vuonna 2017 noin 145 000) teki täydennykset verkossa. Aktiivisimpia verkkoilmoittajia ovat 25–40-vuotiaat (yli 80 %). Vaikka Verohallinto suosittelee sähköistä asiointia, sen puhelinpalvelu, verotoimistot ja chat-palvelu ovat edelleen apua tarvitsevien käytettävissä.

Muutamissa kanteluissa arvosteltiin oma-aloitteisten verojen verotusmenettelyä ja Verohallinnon OmaVero-palvelua. Kantelijan mukaan monet arvolisäverovelvolliset metsänomistajat ovat vanhuksia, joilla ei ole valmiuksia ja laitteita sähköiseen ilmoittamiseen. Verohallinnon sähköiseen

asiointiin velvoittavaa menettelyä pidettiin lainvastaisena. Toisen kantelijan mukaan Verohallinnon olisi tullut lähettää hänelle kehotukset arvonlisäveroilmoitusten antamiseksi postitse, koska sen olisi tullut havaita, ettei hän ollut käyttänyt OmaVero-palvelua. Kanteluvastauksissa selostettiin oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain säännöksiä sähköisestä ilmoittamisesta. Niiden nojalla Verohallinto voi erityisestä syystä hyväksyä ilmoituksen antamisen paperisena. Verohallinnon mukaan se on tulkinnut joustavasti ja asiakaslähtöisesti erityisen syyn olemassaoloa ja asiakkaan oma käsitys on ollut riittävä peruste paperilomakkeella ilmoittamiseen. Lisäksi vastauksessa selostettiin Verohallinnon verovelvollisille antamaa ohjausta veroilmoituksen antamisesta. Toinen kantelija oli valinnut arvonlisäveron yhteenvedon tiedoksiantotavaksi sähköisen tiedoksiannon Verohallinnon OmaVero-palvelussa, mistä syystä kehotuskirjeet oli lähetetty palveluun. Myöskään tässä asiassa ei siten ilmennyt virheellistä tai lainvastaista menettelyä.

Useissa kanteluissa arvosteltiin Suomen solmimia verosopimuksia ja niihin perustuvia verotuksia. Kantelijan mielestä hänen Ruotsista saamaansa eläketuloa verotettiin Suomessa liikaa. Toisessa kantelussa puolestaan katsottiin, että Suomesta saadun eläketulon verotus Ruotsissa oli kohtuuton. Niin ikään arvosteltiin Suomen ja Espanjan välisen verosopimuksen 1.1.2019 voimaan tulevaa muutosta. Verosopimukset on saatettu voimaan eduskunnan hyväksymillä laeilla ja niiden nojalla annetuilla asetuksilla. Kanteluvastauksissa selostettiin Suomen tuloverolain säännöksiä ja verosopimusten määräyksiä sekä verosopimuksen voimaan saattaman lain esitöitä. Oikeusasiamies ei voi puuttua eduskunnan lainsäädäntötoimintaan eikä sen taustalla olevaan yhteiskuntapoliittiseen päätöksentekoon. Oikeusasiamies ei myöskään voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana eikä sitä täydentävänä vaihtoehtona. Tämän vuoksi kantelijoita ohjattiin hakemaan muutosta verotuksiinsa laissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja käyttäen.

Myös rajankävijät, jotka asuivat tietyissä kunnissa Suomessa ja työskentelivät tietyissä kunnissa Norjassa, olivat tyytymättömiä verotukseensa. Ra-



jankävijöihin sovelletaan Pohjoismaisen verosopimuksen 26/1997 lisäpöytäkirjaa, jonka mukaan tuloveron perii asuinmaa, eli Suomi. Rajatyöntekijöitä puolestaan verottaa työskentelyvaltio eli Norja ja Suomi asuinvaltiona poistaa kaksinkertaisen ve-ron vapautusmenetelmällä. Kantelun mukaan Norja perii palkasta pienemmän veron kuin Suomi, jolloin rajatyöntekijät saavat huomattavan veroedun, jota rajankävijät eivät saa. Kantelijoiden tekemien vertailujen perusteella veroetu on palkasta ja muista verotukseen vaikuttavista olosuhteista riippuen jopa 15 %. Kantelijoiden mukaan Suomi antaa rajatyöntekijöille huomattavan veroedun rajankävijöihin nähden. Samassa tilanteessa olevista Suomen kansalaisista tämä veroetu annetaan vain rajatyöntekijöille, ei rajankävijöille. Kantelijat pitivät menettelyä syrjivänä. EU-lainsäädännön perusteella syrjinnäksi voidaan todeta tilanteet, joissa asetetaan rajoituksia henkilöiden vapaalle liikkuvuudelle valtioiden välillä ilman hyväksyttäviä perusteita. Kantelijoiden mukaan verotuskohtelu rajoittaa työskentelyä toisessa ETA-valtiossa ilman hyväksyttäviä perusteita.

AOA totesi, että rajankävijöiden verotus perustuu Suomen tuloverolain sekä Pohjoismaisen verosopimuksen määräyksiin, joiden nojalla rajankävijän palkkatulo verotetaan asuinvaltion lainsäädännön mukaan. Määräysten tarkoituksena on asettaa samassa valtiossa, tietyissä kunnissa asuvat henkilöt verotuksellisesti samaan asemaan kun

palkasta maksettavat verot suoritetaan asuinvaltiolle ja asuinkunnalle riippumatta työskentelyvaltiosta. Tuloverolain tulkintaa koskevat erimielisyydet ratkaistaan verolaissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja käyttäen ylimpänä asteena korkeimmassa hallinto-oikeudessa. AOA katsoi, ettei hänellä ei ole perusteita epäillä, että Suomen verolainsäädännössä rajankävijät olisi asetettu epäedullisempaan asemaan kuin Suomessa samassa kunnassa asuvat muut verovelvolliset. Viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuimen toimivaltaan kuuluu ratkaista se, onko verosopimus unionin oikeuden mukainen. Kansallinen tuomioistuin voi käsiteltävänään olevassa asiassa pyytää Euroopan unionin tuomioistuimelta tätä kysymystä koskevaa ennakkoratkaisua. Kantelu ei siten johtanut AOA:n toimenpiteisiin.

Ajoneuvoverotuksessa tyytymättömyyttä aiheutti erityisesti veron tai sen erääntyneen osan maksulaiminlyönnistä aiheutuva ajoneuvon käyttökielto. Kantelija oli suorittanut veroerän määräajan jälkeen eikä ollut lisännyt erämaksuun kolmen euron viivekorkoa. Liikenteen turvallisuusviraston tietojärjestelmän eräisyysvalinta ei tämän vuoksi aktivoitunut ja verolippu jäi osamaksutilaan. Ajoneuvo oli siten käyttökiellossa eikä sitä saanut käyttää liikenteessä. Toisen kantelijan ajoneuvo oli asetettu käyttökieltoon, koska edellinen omistaja ei ollut maksanut kaupan tapahtuessa erääntyneenä ollutta ajoneuvoveroa. Liikenteen turvallisuusvirasto oli lähettänyt veron ulosottoon, mutta vero oli edelleen maksamatta. Kantelijan mielestä häntä rangaistiin syyttömänä edellisen omistajan laiminlyönnistä. Kanteluvastauksissa selostettiin ajoneuvoverolain säännöksiä ja OA Petri Jääskeläisen hänen toimiessaan AOA:na vuonna 2006 tekemää esitystä ajoneuvoverolain käyttökieltoa koskevan säännöksen muuttamiseksi. Tämä esitys ei kuitenkaan johtanut lainmuutoksiin. Koska viraston menettely siten perustui ajoneuvoverolain säännöksiin, kantelut eivät johtaneet AOA:n toimenpiteisiin.

4.20.3 RATKAISUJA

Verohallinnon menettely alkutuottajien arvonlisäverotuksessa

Kantelija sai maaliskuussa 2017 Verohallinnolta kirjeen, jossa uhattiin 5 000 euron arvonlisäveron maksuunpanolla, koska alkutuottajan arvonlisäveroilmoitusta ei ollut lähetetty. Kantelijalla ei ollut alkutuotannosta eli metsän arvonlisävelvollista myyntiä eikä ostoja vuonna 2016. Verohallinto oli vuoden 2016 lopussa tehnyt päätöksen, jonka mukaan sellaisen metsätaloutta harjoittavan luonnollisen henkilön, kuolinpesän tai verotusyhtymän, jonka arvonlisäverotuksessa sovellettava verokausi on kalenterivuosi ja joka ei harjoita muuta arvonlisäverollista toimintaa, ei ole annettava arvonlisäveroa koskevaa veroilmoitusta. Tästä päätöksestä huolimatta kantelijalle ja noin 11 000 muulle metsätalouden harjoittajalle, joiden ei tarvinnut antaa arvonlisäveroilmoitusta, Verohallinto lähetti automaatiosta maaliskuussa 2017 kehotuskirjeen, jossa uhattiin arviomaksuunpanolla ja veronkorotuksella.

Verohallinnon selvityksen mukaan se keskittyi virheen havaittuaan metsätalouden harjoittajien verokausi-, toimiala- tai toiminnanluonnevirheiden korjaamiseen varmistaakseen sen, ettei kehotuskirjeen saaneille metsätalouden harjoittajille aiheutunut aiheettomasti vero- tai muita seuraamuksia. Verohallinto valitsi viestinnälliset keinot virheestä tiedottamiseen. Henkilökohtaisia kirjeitä aiheettoman kehotuskirjeen saaneille ei lähetetty, koska niiden muodostamisen edellyttämä työ olisi vaarantanut aiheettomien vero- ja muiden seuraamusta estämisen. Verohallinnon mukaan kantelijalle ei määrätty veroseuraamuksia aiheettomasti lähetetyn selvityspyynnön perusteella ja se huolehti myös siitä, ettei muillekaan tullut niitä. Verohallinto pahoitteli aiheettomasta selvityspyynnöstä aiheutunutta haittaa ja vaivaa.

AOA:n mukaan aiheettomat selvityspyynnöt ja niihin sisältyvä uhka arviomaksuunpanosta korotuksineen aiheuttivat merkittävälle joukolle veroverollisia suurta huolta ja vaivaa. Verohallinnon julkaisemien tiedotteiden perusteella asiakkaan tuli kuitenkin itse arvioida, oliko hänen samansa

selvityspyyntökirje aiheellinen ja aiheutuuko hänelle mahdollisesti puuttuvan ilmoituksen vuoksi myöhästymismaksu. Tiedotteiden mukaan asiakkaan ei tarvinnut olla yhteydessä Verohallintoon eikä hänelle tiedotteen ehtojen täyttyessä aiheutunut myöhästymismaksua.

Kantelun mukaan Verohallinnon puhelinneuvonta ei osannut antaa asiassa ohjausta. Verohallinnon mukaan se ei voinut kantelun tietojen perusteella selvittää kantelussa tarkoitettua yhteydenottoa. Verohallinnon selvityksistä ei ilmennyt, millä tavalla se oli pyrkinyt varmistamaan, että Verohallinnon puhelinneuvonnasta oli tässä tilanteessa saatavilla asiantuntevaa ja asianmukaista neuvontaa. AOA:n mukaan tilanteessa, jossa merkittävälle joukolle verovelvollisia oli lähetetty aiheettomia kehotuskirjeitä, Verohallinnon asiakaspalvelun ohjauksella ja neuvonnalla oli erityisen korostettu merkitys. AOA:n mielestä asiassa jäi epäily ja epävarmuus siitä, ettei Verohallinto ollut asianmukaisesti huolehtinut siitä, että sen asiakkaat olisivat saaneet puhelinneuvonnasta asiantuntevaa henkilökohtaista opastusta ja neuvontaa. AOA saattoi käsityksensä Verohallinnon tietoon (3393/2017*).

Verohallinnon päätös poiketa oma-aloitteisten verojen ilmoitetuista tiedoista

Kantelija oli ilmoittanut vuosi-ilmoituksessa ja oma-aloitteisten verojen ilmoituksessa verolajit ristiriitaisella tavalla. Niissä molemmissa veron määrä oli sama. Vuosi-ilmoituksessa vero oli ilmoitettu ennakonpidätyksenä ja oma-aloitteisten verojen ilmoituksella lähdeverona. Vero oli maksettu, mutta nämä ilmoitukset aiheuttivat Verohallinnon automaatiossa kaksi eri selvityspyyntöä. Toisessa pyynnössä pyydettiin korjaamaan puuttuva ennakonpidätystieto ja toisessa puuttuva lähdeverotieto. Kantelija ei näiden selvityspyyntöjen perusteella ymmärtänyt pyyntöjen tarkoitusta eikä osannut korjata ilmoituksiaan. Hän ilmoitti tämän lisäselvityksessään. Verohallinnosta ei vastattu kantelijalle, vaan hänelle lähetettiin automaatiosta päätös, jolla maksuunpantiin ennakonpidätys veronkorotuksineen ja korkoineen. Kantelijalle lähetettiin kaksi eri selvityspyyntöä, vaikka vain toisessa veroilmoituksessa oli virheellinen verolaji. Automaatiossa tietoja ei pystytty yhdistämään eikä tiedustelemaan, oliko kysymyksessä vain toisen ilmoituksen virhe. Lähetetyissä selvityspyynnöissä pyydettiin korjaamaan sekä vuosi-ilmoitusta että oma-aloitteisten verojen ilmoitusta, vaikka molemmissa eri tavalla ilmoitettu veromäärä oli sama. Lisäksi näihin ilmoituksiin tulostui yhteystiedoksi eri palvelunumerot. Myöskään kantelijan antaman selvityksen perusteella asiaa ei Verohallinnossa tutkittu eikä selvitetty asianmukaisesti. Menettely johti automaatiossa tehtyyn päätöksen, jossa maksuunpantiin jo maksettu vero korotuksineen ja viivästysseuraamuksineen.

AOA piti Verohallinnon menettelyä moitittavana hyvän hallinnon ja siihen kuuluvan hallinnon oikeusturvan toteutumisen kannalta. Verohallinto on laajentanut automaatiota veroilmoitusten selvittämisessä ja päätöksenteossa. Kun selvityspyynnöt ja päätös määräytyvät automaatiossa, on huolestuttavaa, että niihin tulostui yhteystiedoksi Verohallinnon eri palvelunumerot. Kantelijalle lähti kaksi eri selvityspyyntöä ja niihin tulostui eri palvelunumerot. Jos ilmoitukset olisi alun perin käsitellyt Verohallinnon virkailija, hän olisi mahdollisesti voinut havaita, että kysymyksessä oli sama vero, joka oli ilmoitettu ristiriitaisella tavalla. Automaatio ei tähän pystynyt, vaan se piti molempia ilmoituksia puutteellisina. Viimeistään silloin, kun verovelvolliset vastaavat automaatiosta lähetettyihin selvityspyyntöihin ja vastauksista on pääteltävissä, ettei asiakas ole ymmärtänyt, miksi hänen ilmoituksiaan on pidetty puutteellisina tai virheellisinä, Verohallinnolla on velvollisuus selvittää lähetettyjen selvityspyyntöjen perusteet.

AOA ei pitänyt asian asianmukaisena käsittelynä sitä, että automaatiosta lähetettyihin selvityspyyntöihin annettuja vastauksia ei tutkita, vaan ne johtavat, kuten kantelijan tilanteessa, automaatiossa tehtyyn päätökseen, jossa poiketaan asiakkaan antamasta ilmoituksesta ja maksuunpannaan hänen jo maksamansa vero korkoineen ja muine viivästysseuraamuksineen. Verohallinnon menettely ei täyttänyt perusoikeutena turvattuun oikeus-

turvaan kuuluvaa asian asianmukaisen käsittelyn vaatimusta.

Verohallinnon automaatiossa tehdyllä päätöksellä kantelijalle maksuunpantiin veronkorotusta 20 % ennakkoperintälain nojalla. AOA piti määrättyä 20 %:n korotusta huolestuttavan korkeana erityisesti, kun päätös ja sen perusteena olleet selvityspyynnöt olivat syntyneet automaatiossa ilman, että Verohallinnon virkailija olisi selvittänyt asiaa ja arvioinut korotuksen perusteen ja määrän aiheellisuuta. Verohallinnon menettely on tältäkin osin ongelmallinen perustuslaissa turvatun oikeusturvan toteutumisen kannalta. Verohallinto oli myöhemmin hyväksynyt kantelijan oikaisuvaatimuksen ja määrätyt veroseuraamukset poistettiin (3116/2017*).

AOA totesi, että Verohallinto on lisännyt oma-aloitteisten verojen verotusmenettelyssä automaatiota siten, että kehotuskirjeet verovelvollisille ja myös verotuspäätökset korotuksineen määrätään ainakin joltain osin automaatiossa. AOA oli näiden kahden kanteluratkaisun perusteella huolissaan siitä, miten automaatiossa voidaan varmistua hyvän hallinnon ja verovelvollisen oikeusturvan sekä virkavastuun toteutumisesta. Tämän vuoksi hän päätti ottaa omana aloitteenaan tutkittavaksi hyvän hallinnon ja verovelvollisten oikeusturvan toteutumisen oma-aloitteisten verojen verotusmenettelyssä. AOA pyysi asiassa Verohallinnon selvitykset ja valtiovarainministeriön lausunnon (3379/2018*).

Verohallinnon laiminlyönti verotuksen toimittamisessa sekä yhteystietojen ilmoittaminen

Verohallinnon menettely ennakon määräämisessä luovutusvoitosta

Kantelija oli lähettänyt Verohallinnolle lomakkeen, jossa hän oli ilmoittanut äidin kuolinpesän osuuden luovutusvoitosta. Kantelijan mukaan hän oli oheistanut lomakkeen liitteeksi tarkan selvityksen, jossa oli kerrottu, että isän kuolinpesän osuus oli jo tullut verotetuksi perintöverotuksessa. Kantelijan ilmoituksesta huolimatta Verohallinto määräsi päätöksellään ennakkoveron kantelijan isän kuolinpesälle ja myöhemmin tekemällään päätöksellä ennakkoveron kantelijan äidin kuolinpesälle. Kantelijan lähettämän kirjeen johdosta Verohallinto poisti virheellisesti isän kuolinpesälle määrätyn ennakkoveron.

Asiakirjaselvityksen mukaan kantelijan antamasta ilmoituksesta ilmeni, että ilmoitettu luovutusvoitto koski kantelijan äidin kuolinpesän verotusta. Kun ennakkovero kuitenkin määrättiin virheellisesti isän kuolinpesälle ja myöhemmin äidin kuolinpesälle, veron määräämisessä näyttäisi laiminlyödyn asian asianmukainen ja huolellinen tutkinta ja käsittely. Sillä, että virhe sittemmin korjattiin ilman aiheetonta viivytystä, eikä mahdollisuudella hakea muutosta verotukseen ei ollut AOA:n mukaan merkitystä arvioitaessa veron määräämisessä tapahtunutta tutkinnan asianmukaisuutta ja huolellisuutta. Kantelijan luovutusvoittoa koskevaa ilmoitusta ei tutkittu eikä asiaa selvitetty riittävästi ja asianmukaisesti. Laiminlyönti olisi saattanut johtaa kantelijan isän kuolinpesän kahdenkertaiseen verotukseen. AOA piti tätä Verohallinnon laiminlyöntiä lainvastaisena.

Kantelijan tiedusteluihin vastaaminen

Kantelija oli joutunut lähettämään Verohallinnolle kirjeitse kolme tiedustelua saadakseen verotoimiston yhteystiedot. Kantelijan mukaan hänellä ei ole kykyä toimia tietoverkossa. Verohallintoon oli saapunut ainakin kantelijan 8.6. ja 4.7.2017 päivätyt kirjeet. Näistä jälkimmäiseen oli vastattu, mutta Verohallinto ei kyennyt selvittämään, oliko kantelijan aikaisemmissa kirjeissä tiedusteltu verotoimiston yhteystietoja ja miksi kirjeeseen 8.6.2017 ei vastattu. AOA:n mukaan, kun Verohallinto ei vastannut kantelijan kirjeisiin välittömästi, vaan kantelija joutui uudistamaan tietopyyntönsä, Verohallinto laiminlöi hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan vastaamisvelvollisuutensa.

Verohallinnon organisaatio ja yhteystietojen ilmoittaminen

Kantelijan mukaan Verohallinnon tulisi ilmoittaa vuosittaisessa verovelvollisille lähetettävässä vero-oppaassa ainakin maakuntatasoisten verotoimistojen yhteystiedot eli puhelinnumerot sekä posti- ja käyntisosoitteet. Kantelija piti Verohallinnon yhteistietojen tiedottamista vanhenevalle väestönosalle oikeusturvakysymyksenä.

Verohallinnon hallintorakenteita on uudistettu. Verohallinto on yksi viranomainen, jonka toimialueena on koko maa. Verohallinnolla on yksiköitä, jotka vastaavat eri asiakasryhmien ja tehtävien hoidosta. Niillä on oma organisaatio toimintayksiköineen. Esimerkiksi Henkilöverotusyksiköllä on maassa yhdeksän toimintayksikköä ja Yritysverotusyksiköllä toimintayksiköitä on kuusi. Verohallinnon eri yksiköiden toimintayksiköiden yhteystiedot ilmoitetaan sen verkkosivuilla. Verkkosivujen mukaan esimerkiksi Henkilöverotusyksikön yhteistietona ilmoitetaan toimintayksiköiden posti- ja käyntiosoite sekä valtakunnallisen puhelinvaihteen numero 029 512 000. Asiakkaiden yhteydenotot pyritään ensisijaisesti ohjaamaan valtakunnallisiin palvelunumeroihin tai heitä ohjataan asioimaan verkossa. Verohallinnolla ei ole kantelussa tarkoitettua maakunnan tasoista organisaatiota, jonka yhteystiedot olisi mahdollista ilmoittaa.

Henkilöverotusyksikön selvityksestä ja Oikeusyksikön lausunnosta ilmenee, että Verohallinnon yhteystiedot ilmoitetaan pääasiallisesti sen verkkosivuilla. Asiakkaille ilmoitetaan Verohallinnon kirjeillä palvelunumerot. Selvityksestä ja lausunnosta ei ilmene, ilmoitetaanko Verohallinnon yhteystietoja esitäytetyn veroilmoituksen yhteydessä henkilöveroasiakkaille lähetettävässä vero-oppaassa. AOA:n mukaan eri asiakasryhmien yhdenvertainen kohtelu sekä viranomaisen asianmukainen palvelu- ja tiedottamisvelvollisuus edellyttävät, että henkilöveroasiakkaille kirjeitse lähettävän esitäytetyn veroilmoituksen yhteydessä ilmoitettaisiin samat Henkilöverotusyksikön yhteystiedot, jotka julkaistaan Verohallinnon verkkosivuilla, eli toimintayksiköiden yhteystiedot sekä posti- ja käyntiosoitteineen että valtakunnallisine puhelinvaihteineen. AOA:n mielestä tämä palvelisi niiden asiakkaiden tarpeita, joilla ei ole mahdollisuuksia tai kykyä asioida Verohallinnon verkkosivuilla.

Oikeusyksikön lausunnon mukaan verotoimistojen yhteystiedosta on saatavissa muun muassa 0100100-numeropalvelusta. Palvelun verkkosivujen mukaan puheluhinta palveluun on kello 8–18 ensimmäiset 25 sekuntia 4,34 euroa ja sen jälkeen 0,73 euroa kymmeneltä sekunnilta. Muina aikoina soittaminen maksaa 4,92 euroa 25 sekunnilta ja sen jälkeen 0,99 euroa 10 se-kunnilta. AOA:n mukaan sillä, että Verohallinnon yhteystiedot on mahdollista saada maksullisesta numeropalvelusta ei ole merkitystä, kun arvioidaan hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa viranomaisen velvollisuutta antaa asiakkailleen neuvontaa maksutta (6448/2017*).

Virosta saadun työeläketulon verotus

Kantelija piti verotustaan 31 %:n pidätyksineen kohtuuttomana ja pyysi selvittämään, kumpi valtio ei noudata Suomen ja Viron välistä verosopimusta. Asiaa Verohallinnossa selvitettäessä ilmeni, että kantelijan verotus oli toimitettu virheellisesti. Verosopimuksen mukaan Virosta saatu sosiaaliturvalainsäädäntöön perustuva eläke on Suomessa asuvalle henkilölle veronalaista tuloa, jonka kahdenkertainen verotus poistetaan vapautusmenetelmällä.

Kantelijan Suomesta ja Virosta saaman eläketulon verotusta selvitettiin Pohjois-Suomen verotoimistossa vuoden 2015 verotuksen toimittamisen yhteydessä puutteellisesti. Virosta saadun eläketulon verotus toimitettiin poistamatta kahdenkertaista verotusta. AOA:n mukaan, kun kysymys on verosopimusten tulkinnasta ja poikkeavista ilmaisuista, joista verotuksen toimittajalla on epävarmuutta, tulisi niiden merkitys varmistaa mahdollisimman huolellisesti. Vuoden 2016 verotusta toimittanut virkailija oli pyrkinyt selvittämään asiaa verotoimiston kansainvälisen verotuksen asiantuntijoilta. Nämä olivat kuitenkin tälläkin kertaa päätyneet virheelliseen tulkintaan. Verohallinnon Henkilöverotusyksikön selvityksen perusteella sillä oli selkeä käsitys verosopimuksen tulkinnasta ja kahdenkertaisen verotuksen poistami-

sesta. Kun verotusta toimitettaessa päädytään verosopimuksen tulkinnassa lähtökohtaisesti sopimuksen tavoitteen vastaiseen kahdenkertaisen verotuksen tilanteeseen, asian asianmukainen ja riittävä selvittäminen olisi AOA:n mukaan edellyttänyt oikean tulkinnan varmistamista Verohallinnon kansainvälisen verotuksen asiantuntijoilta. Asian arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös verosopimuksen tarkoitus sekä sen syrjinnänkieltoa ja keskinäistä sopimusmenettelyä koskevat artiklat.

Verohallinnon menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti huomioon sen, että kun Pohjois-Suomen verotoimisto sai Henkilöverotusyksiköltä selvityksen Virosta saadun sosiaaliturvalainsäädäntöön perustuvan eläketulon verotuksesta ja kahdenkertaisen verotuksen poistamisesta, se ryhtyi välittömiin toimenpiteisiin vuoden 2015 verotuksen oikaisemiseksi verovelvollisen eduksi ja vuoden 2016 kesken olevan verotuksen korjaamiseksi. Myös vuoden 2017 ennakkoperinnän laskenta korjattiin ja pidätysprosentiksi vahvistettiin 13,5. Verohallinnon ilmoituksen mukaan se tulee kiinnittämään koulutuksessaan huomiota asianmukaiseen huolellisuuteen asian selvittämisessä ja verosopimusten määräysten soveltamisessa. Näiden toimenpiteiden johdosta AOA tyytyi kiinnittämään Verohallinnon huomiota edellä esittämäänsä käsitykseen Verohallinnon velvollisuudesta huolehtia asian asianmukaisesta ja riittävästä selvittämisestä (4594/2017).

EU-oikeuden vastaisuus ajoneuvoverolipun lähettämisessä

AOA arvosteli Liikenteen turvallisuusviraston menettelyä, kun virasto vaati, että ulkomailla asuva henkilö siirtää ajoneuvonsa hallinnan toiselle henkilölle ajoneuvoverolipun lähettämiseksi. Virasto ei ollut lähettänyt kantelijalle tämän Portugalissa sijaitsevaan osoitteeseen verolippua, minkä vuoksi kantelijan ajoneuvot olivat maksun laiminlyönnin johdosta käyttökiellossa.

Virasto perusteli menettelyään ajoneuvojen rekisteröinnistä annetun asetuksen säännöksellä, jonka mukaan Suomessa käytössä olevan ajoneuvon omistajan asuessa ulkomailla, ajoneuvolle on ilmoitettava ajoneuvoa käyttävä Suomessa asuva haltija. Viraston ilmoituksen mukaan se oli pyrkinyt ohjeistamaan ulkomailla asuvia omistajia solmimaan e-laskusopimuksen, koska ajoneuvoverolipun lähettämistä e-laskuna ei ole sidottu ajoneuvoliikennerekisteriin merkittyyn osoitteeseen. Tällöin rekisteri-ilmoituksen laiminlyönti ei estä verolipun lähettämistä.

AOA ei pitänyt oikeustilaa tyydyttävänä. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 21 artiklassa on turvattu henkilöiden vapaa liikkuvuus. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen mukaan henkilöiden vapaan liikkuvuuden oikeuden voidaan katsoa tarkoittavan sitä, että Suomen lainsäädännössä ei voida asettaa Suomessa asuvaa henkilöä edullisempaan asemaan kuin toisessa jäsenvaltiossa asuvaa henkilöä. Asiassa ei esitetty perusteita ulkomailla ja tässä tapauksessa Euroopan unionin alueella asuvan ajoneuvon omistajan erilaiselle kohtelulle Suomessa asuvaan omistajaan nähden.

Vaatimus näyttäytyi vielä perusteettomammalta, kun siltä voidaan välttyä viraston ilmoittamalla tavalla tekemällä e-laskusopimus, jolloin verolipun lähettäminen ei ole sidottu rekisteriin merkittyyn osoitteeseen. Asiassa ei esitetty selvitystä siitä, miten Liikenteen turvallisuusvirasto oli toteuttanut neuvonta- ja ohjausvelvollisuuttaan eikä sen ilmoittamaa ohjetta tai neuvoa ollut löydettävissä viraston verkkosivuilta. Näistä syistä AOA otti asian omana aloitteena tutkittavaksi.

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) yhtyi lausunnossaan AOA:n näkemykseen siitä, että ajoneuvoveroasetuksen säännös edellytti ulkomailla asuvilta sellaisia hallinnollisia järjestelyjä, joita ei edellytetty Suomessa asuvilta ajoneuvon omistajilta. Syrjimättömyyden vaatimus huomioon ottaen ulkomaille asuvalle omistajalle ei tulisi asettaa ulkomailla asumisen perusteella verolipun lähettämisen edellytykseksi ajoneuvon hallinnan siirtämistä toiselle henkilölle. Kyseinen vaatimus saattaa estää henkilöiden vapaan liikkumisen tehokkaan toteutumisen. Ministeriö ilmoitti, että se ryhtyy toimenpiteisiin asetuksen säännöksen kumoamiseksi.

Lisäksi ministeriön mukaan Liikenteen turvallisuusvirastolla oli asiassa korostettu palvelu- ja neuvontavelvollisuus veronmaksun laiminlyönnin

seuraamuksien vuoksi. Neuvontavelvollisuus olisi täyttynyt, mikäli virasto olisi lähettänyt omistajalle muistutuksen haltijan ilmoittamisesta ajoneuvolle. LVM edellyttää, että Liikenteen turvallisuusvirasto kehittää neuvontaansa siten, että ulkomailla asuvia verovelvollisia ohjattaisiin ja neuvottaisiin asiassa aktiivisesti. Liikenteen turvallisuusvirasto voisi esimerkiksi tuottaa verkkosivuilleen yleiset ohjeet siitä, miten ulkomaille muutettaessa tulisi toimia.

AOA piti LVM:n korjaavia toimenpiteitä asianmukaisina. Hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan 31.12.2018 mennessä, millä tavoin nämä toimenpiteet ovat edenneet (1219/2018*).

LVM:n selvityksen 20.12.2018 mukaan valtioneuvoston yleisistunto on 19.12.2018 antanut valtioneuvoston asetuksen ajoneuvojen rekisteröinnistä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta. Muutoksella kumottiin asetuksen 9 §:n 3 momentti. Muutos tulee voimaan 1.1.2019. Liikenteen turvallisuusvirasto on 28.6.2018 annetun ratkaisun johdosta ohjeistanut verkkosivuillaan, miten verovelvollisen täytyy toimia muuttaessaan ulkomaille ja ilmoittanut selkeästi, että verolippua ei lähetetä ulkomaille. Koska ajoneuvoveron e-lasku lähetetään aina asiakkaan verkkopankkiin, postitukseen liittyvien ongelmien välttämiseksi asiakasta kehotetaan ottamaan käyttöön ajoneuvoveron e-lasku.

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 Sakslinin* ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Erkki Hännikäinen*. Ympäristöasioita esitteli myös vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Jouni Toivola*.

4.21.1 LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA JA MUUTOKSIA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ

Hallitus antoi 8.3.2018 eduskunnalle esityksen (HE 14/2018 vp) maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi Valtion lupa- ja valvontavirasto (LUOVA), jolle koottaisiin pääosa aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) tehtävistä sekä muun muassa osa niistä valtion ympäristöhallinnon tehtävistä, jotka kuuluvat lakkautettaviksi esitetyille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY-keskukset). LUOVA olisi toimivallaltaan valtakunnallinen. Hallituksen esityksen käsittely raukesi.

Ympäristöministeriö asetti huhtikuussa maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelua varten parlamentaarisen seurantaryhmän, jossa on jäsen jokaisesta eduskunnassa edustetusta puolueesta. Seurantaryhmä ottaa kantaa uudistuksen päälinjauksiin, arvioi sen valmistelutyötä ja edistää uudistusta palvelevaa vuorovaikutusta etenkin poliittisten toimijoiden kesken. Samalla ministeriö asetti työryhmän, joka valmistelee seurantaryhmän linjausten pohjalta ehdotuksen uudeksi maankäyttö- ja rakennuslaiksi. Lisäksi ministeriö asetti toukokuussa sidosryhmäfoorumin, jonka tehtävänä on varmistaa monipuolinen vuorovaikutus ja asiantuntemuksen saaminen uudistustyössä täyteen käyttöön.

Hallitus jatkoi pääministeri Sipilän hallitusohjelman mukaisesti toimia, joiden tavoitteena on turhan sääntelyn purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen ympäristöasioissa. Hallitusohjelma sisältää useita kirjauksia, jotka liittyvät muun muassa lupa- ja valitusprosessien sujuvoittamiseen, asuntotuotannon lisäämiseen ja vähittäiskaupan sijainnin ohjauksen keventämiseen.

Hallitus antoi marraskuun lopussa eduskunnalle esityksen (HE 269/2018 vp), joka mahdollistaisi eräiden ympäristöön liittyvien lupien käsittelyn yhtä aikaa. Yhden luukun mallissa asiakas voisi kerralla hakea sähköisesti yhdeltä asiointipisteeltä useiden eri viranomaisten lupia.

Samanaikaisesti hallitus antoi eduskunnalle esityksen (HE 268/2018 vp) laeiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamisesta siten, että laki velvoittaisi toimittamaan ympäristö- ja vesitalous-

lupia koskevat hakemusasiakirjat viranomaiselle ensisijaisesti sähköisesti joko sähköpostilla tai asiointijärjestelmän kautta.

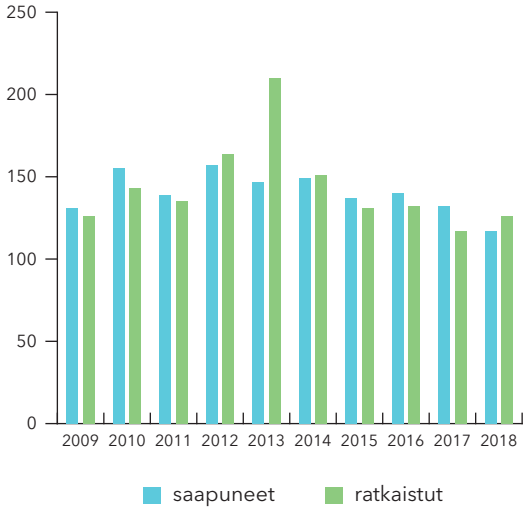
Eduskunta hyväksyi joulukuussa ympäristönsuojelulain muutoksen, jolla lakiin lisättiin uusi 10 a luku lupamenettelyä kevyemmästä, ennakollisesta ilmoitusmenettelystä. Ylivoimaisesti suurin yksittäinen ilmoitusmenettelyyn siirrettävä toiminta on eläinsuojat, joiden määräksi arvioidaan noin 3 800 kappaletta. Menettely keventää hallinnollista taakkaa erityisesti toiminnanharjoittajan kannalta. Viranomainen antaa ilmoituksen johdosta päätöksen ja voi tarvittaessa antaa siinä toimintaa koskevia määräyksiä. Ilmoitus on tehtävä määräajassa ennen toiminnan aloittamista. Toiminta saadaan aloittaa ilmoitettuna ajankohtana, ellei viranomainen tätä ennen kiellä sitä.

Valtioneuvosto teki joulukuussa päätöksen Natura 2000 -verkoston täydentämisestä, jolla verkostoa laajennettiin vedenalaisen meriluonnon kannalta arvokkailla alueilla. Samalla Natura-alueiden luonnontieteellisiä tietoja päivitettiin eräiden alueiden osalta, muun muassa Puru-veden Natura-alueen suojeluperusteisiin lisättiin Saimaan norppa.

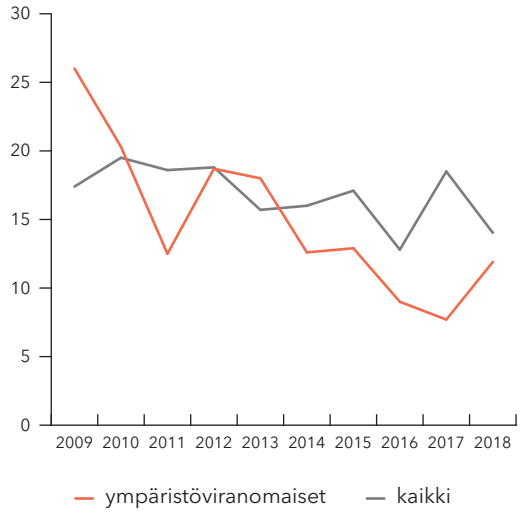
4.21.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kantelut koskivat pääosin kunnallisia ympäristöviranomaisia, mutta myös ELY-keskuksia, aluehallintovirastoja, ympäristöministeriötä ja muita yksittäisiä ympäristöviranomaisia. Käsiteltävänä oli myös useampia kunnan teknistä toimialaa koskevia kanteluita ja joitakin turvallisuus- ja kemikaalivirastoa (TUKES) ja Säteilyturvakeskusta (STUK) koskevia kanteluita, jotka voitiin katsoa soveltuvan käsiteltäväksi ympäristöasioiden asiaryhmässä.

Vuonna 2018 saapui 116 kantelua ja ratkaistiin hieman enemmän eli 126. Yksityishenkilöt kirjoittivat lupa-, valvonta-, kaava- tms. asioistaan. Laajemmista ympäristökysymyksistä, kuten ilmastonmuutoksesta, ei yleensä kannella. Yksi merkittävä syy tähän voi olla se, että asiassa puuttuu tai on vaikea osoittaa kantelun kohde ja päätös, toi-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2009–2018



Toimenpideprosentti vuosina 2009–2018

menpide tai muu menettely, johon kantelu kohdistuisi.

Useassa kantelussa OA:ta pyydettiin puuttumaan asiaan, jonka käsittely oli vielä kesken ja lain tarjoamat muistutuksenteko- ja valitusmahdollisuudet olivat vielä käytettävissä. Hän ei yleensä puutu tällaiseen vireillä olevaan asiaan, joita ratkaistuista ympäristökanteluista oli noin joka viides. OA:n tehtävänä ei ole ottaa kantaa tai vaikuttaa siihen, miten toimivaltaisen viranomaisen tulee ratkaista sen päätäntävaltaan kuuluva asia. Toisaalta haettiin usein apua sen jälkeen, kun kaikki säännönmukaiset muutoksenhakukeinot oli jo käytetty. Monissa kanteluissa pyydettiin muuttamaan viranomaispäätöstä. Päätöksen muuttaminen ei kuitenkaan kuulu OA:n toimivaltaan.

Ympäristökanteluille on tyypillistä, että asiaa on käsitellyt usea eri viranomainen, joiden sovellettavana on samanaikaisesti lukuisia eri lakeja. Usein kantelun kohteena olevat tapahtumat ulottuvat pitkälle aikavälille. Yli kaksi vuotta vanhempia tapahtumia ei kuitenkaan yleensä tutkita, jollei tutkimiseksi ole erityistä syytä. Vakavaa lainvastaista menettelyä tai perusoikeuksien loukkauksia todetaan OA:lle tehdyissä ympäristökanteluissa vain harvoin.

Ympäristöasioissa noin joka kahdeksas kantelu antoi aihetta toimenpiteisiin, mikä on keskimääräistä vähemmän. Ratkaisuissa kiinnitettiin huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai perusoikeuksien toteutumista edistäviin yleisiin näkökohtiin. Varsin monessa yksittäisessä kanteluasiassa ei havaittu lainvastaista menettelyä, vaikka ne herättivät ehkä yleisempääkin mielenkiintoa.

Rakennus- ja ympäristövalvontaa sekä ympäristöterveydenhuoltoa koskevissa asioissa kanneltiin usein siitä, että asiassa ei ole ryhdytty valvontatoimenpiteisiin tai että ne eivät ole olleet riittäviä. Tällöin kantelijalle annettiin ohjaus siitä, että hänellä oli mahdollisuus saattaa asia valvonta-asiana vireille viranomaisessa. Myös valvontaviranomaisen huomiota kiinnitettiin siihen, että asianosaiselle tulee antaa valituskelpoinen ratkaisu.

Käsiteltävänä oli myös asunnontarkastuksiin liittyviä kanteluita (esimerkiksi 4820/2017), kantelu rakennusvalvonnan antamista rakennusoikeutta koskevista ristiriitaisista tiedoista (3307/2018), kanteluita sakokaivolietteen kuljetusten siirtämisestä kunnalle (381 ja 609/2017 ja vesilain valvontaa koskevia kanteluita (2510 ja 6288/2017).

Mahdollisuus siirtää kanteluja muille viranomaisille (ELY-keskukset ja aluehallintovirastot) on heikentynyt muun muassa siksi, että ELY-keskusten rooli maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa muuttui vuonna 2017 vain konsultoivaksi.

4.21.3 RATKAISUJA

Useat kantelut koskivat perustuslain 21 §:n mukaista oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Myös hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Asian käsittelyn viivästymistä koskevia ratkaisuja

Viivästys palautettujen lupa-asioiden käsittelyssä

Hallinto-oikeus oli valituksen johdosta kumonnut lautakunnan päätökset ympäristö- ja maa-aineslupien myöntämisestä kalliokiviaineksen ottamiseen murskaukseen muun muassa sillä perusteella, ettei toiminnan vaikutuksia ollut selvitetty valittajan kiinteistöllä olevaan luonnonperäiseen lähteeseen. Hallinto-oikeus oli palauttanut hakemukset uudelleen käsiteltäväksi ja liittänyt päätöksiinsä ohjeistukset, jotka koskivat menettelyä ja tarvittavia lisäselvityksiä.

Kunta ei ollut palautuspäätösten jälkeen erikseen tiedustellut hakijalta, halusiko tämä jatkaa hakemuksiaan eikä pyytänyt tältä hallinto-oikeuden päätöksessä tarkoitettuja lisäselvityksiä. Kantelija (hakija) oli kuitenkin palautuspäätösten jälkeen ollut itse yhteydessä kuntaan. Hän oli täy-

dentänyt hakemuksiaan ProAgria Etelä-Pohjanmaan antamalla lausunnolla koskien lähteen olemassaoloa ja sittemmin näyttänyt kunnassa alkuperäistä suurempaa ottosuunnitelmaa alueesta ja tiedustellut sen vaikutuksia lupamaksuihin. Hän ei kuitenkaan ollut muuttanut hakemuksiaan, vaan oli pitäytynyt alkuperäisissä. Kantelija oli myös keskustellut rakennustarkastaja-ympäristösihteerin kanssa hakemuksen täydentämisestä hallinto-oikeuden päätöksessä mainituilla lisäselvityksillä.

Asiassa ei voitu katsoa, että palautettujen lupa-asioiden suhteen ei olisi tehty mitään, kuten kantelussa oli väitetty. Lupa-asioiden käsittely on kuitenkin viivästynyt ja niiden käsittely oli yhä selvästi kesken, kun palautuspäätöksistä oli kulunut jo noin vuosi ja kaksi kuukautta (1146/2018).

Joutuisuus melu- ja hajuhaitan valvonnassa

Kantelijat arvostelivat kaupungin ympäristöpalvelujen ja ympäristöterveyden menettelyä kiinteistöyhtiössä sijaitsevan ravintolan ilmanvaihtolaitteen melu- ja hajuhaitan valvonnassa. Kantelun mukaan ravintolan ilmanvaihtolaitteen melusta ja rasvankärystä aiheutui terveyshaittaa kiinteistöyhtiön asukkaille, joiden kannalta tilanne oli ollut kohtuuton jo lähes kaksi vuotta.

Meluhaitta todettiin ensimmäisellä valvontamittauksella kesäkuussa 2016, jolloin ilmanvaihtolaitteista havaittiin aiheutuvan myös hajuhaittaa. Maaliskuun lopulla 2018 tehtyjen tarkastusmittausten ja tarkastuspöytäkirjoissa annettujen kehotusten jälkeen tilanteen katsottiin tulleen riittävällä tavalla korjatuksi. Asian käsittely sen vireille tulosta tilanteen korjaamisen toteamiseen kesti vuoden ja yhdeksän kuukautta. Käsittelyn pitkittymiseen näytti osaltaan vaikuttaneen muun muassa se, että meluongelma ei korjaantunutkaan ensimmäisen kehotuksen ja toiminnanharjoittajan sen jälkeen tehdyksi ilmoittamien toimenpiteiden johdosta.

Käsittelyaikaa olisi todennäköisesti voitu lyhentää niin, että ympäristöpalvelut olisi jo ensimmäisen tarkastuksen pöytäkirjassa kesäkuussa 2016 asettanut korjaamiskehotuksen toteuttamiselle kohtuulliseksi katsottavan määräajan. Uusintamittaukset olisi näin saatu todennäköisesti tehdyksi heinäkuuta 2017 aiemmin. Käsittelyaikaa olisi todennäköisesti voitu lyhentää myös siten, että uusintamittausten pöytäkirjassa toimitettavaksi kehotettujen selvitysten toimittamiselle annetun määräajan ja lisäajan päätyttyä sekä ravintolayrityksen ilmoitettua tilanteen korjaamisesta, ympäristöpalvelut olisi ilmoittanut ravintolayrittäjälle, että ravintolayrityksen ja rakennusliikkeen välisiä oikeustoimia ja niihin liittyviä ongelmia ei pääsääntöisesti tällaisissa tapauksissa voida pitää riittävänä perusteena lykätä korjaustoimien aloittamista. Samalla olisi tarvittaessa voitu antaa ravintolayritykselle korjaamistoimien toteuttamisesta kirjallinen kehotus määräaikoineen.

Toisaalta oli epävarmaa, olisiko tilanne näin menettelemällä saatu korjatuksi ja asia loppuun käsitellyksi merkittävästi nopeammin. Jos toiminnanharjoittaja ei olisikaan ollut valmis toimimaan nopeammin, valvontaviranomainen olisi joutunut viime kädessä aloittamaan hallintopakkokeinojen käyttämisen siihen liittyvine valmisteluvaiheen kuulemismenettelyineen ja mahdollisine lautakuntakäsittelyineen (ja valitusmahdollisuuksineen).

Vaikka asia olisi todennäköisesti saatu hoidetuksi jossain määrin nopeammin näin toimimalla, AOA katsoi, ettei asian käsittely ollut lainvastaisella tavalla aiheettomasti viivästynyt. Hyvän hallinnon kannalta olisi kuitenkin ollut asianmukaista hoitaa asia edellä mainituilla joutuisampaa käsittelyä edistävillä menettelytavoilla. AOA saattoi tämän käsityksensä Lahden kaupungin rakennus- ja ympäristölupalautakunnan sekä rakennus- ja ympäristövalvonnan tietoon (7151/2017).

Viivästys roskaantumisen valvonnassa

Kantelija arvosteli ympäristölautakunnan, ympäristöpalvelujen ja viranhaltijoiden toimintaa kesähuvilansa naapurikiinteistön roskaantumista koskevassa valvonnassa. Kantelijan mukaan tilanne kiinteistöllä oli edelleen likipitäen ennallaan asiassa tehdyn ensimmäisen tarkastuksen aikaiseen eli yli kolmen vuoden takaiseen tilanteeseen verrattuna.

Roskaantumisasian käsittelyn etenemisen osalta AOA suhtautui kriittisesti siihen, että kiinteistölle elo- ja joulukuussa 2014 tehtyjen tarkastusten jälkeen seuraava tarkastus tehtiin vasta toukokuussa 2016 eli vuoden ja viiden kuukauden kuluttua joulukuun 2014 tarkastuksesta. Lisäksi toukokuussa 2016 tehdyssä tarkastuksessa siivoamiselle asetetun määräajan – kesäkuun loppu 2016 – jälkeen meni myös pitkä aika eli yli vuosi ja seitsemän kuukautta ennen kuin kiinteistöllä käytiin tekemässä seuraava tarkastus helmikuussa 2018. Sen jälkeen viranomaistoimet asiassa näyttävät edenneen joutuisammin.

AOA ei pitänyt hyvän hallinnon kannalta asianmukaisena myöskään sitä, että elokuun 2014 tarkastusta seuranneen joulukuun 2014 tarkastuksen jälkeen asian käsittelyä jatkettiin seuraavassa vaiheessa vain kolmannella tarkastuksella toukokuussa 2016 ja tarkastuspöytäkirjassa annetulla kehotuksella siivota kiinteistö kesäkuun loppuun 2016 mennessä. Asian joutuisamman etenemisen kannalta olisi ollut syytä menetellä siten, että kolmannessa tarkastuksessa olisi todettu tilanne ja kirjattu se pöytäkirjaan. Sen jälkeen olisi viipymättä lähetetty roskaantumisesta vastuullisille kuulemiskirje. Kirjeessä olisi myös ilmoitettu siivoamiseen velvoittamista koskevan asian viemisestä ympäristölautakunnan käsiteltäväksi ja asia olisi viety jo tuossa vaiheessa lautakunnan käsiteltäväksi. Näin olisi todennäköisesti voitu saada siivoamisvelvoitteen sisältävä valituskelpoinen päätös jo vuonna 2016. Nyt se annettiin ympäristölautakunnan päätöksellä maaliskuussa 2018 (6952/2017).

Vireille tullut kaavamuutos pitkitti rakennusvalvonta-asian käsittelyä

Rakennustarkastaja oli kehottanut tammikuussa 2014 kiinteistön omistajaa oikaisemaan kesäkuun loppuun mennessä lainvastaisen tilanteen, joka oli syntynyt ilman rakennus- tai toimenpidelupaa rantasaunaan tehtyjen korjaustöiden johdosta. Rakennustarkastaja antoi marraskuussa uuden kehotuksen oikaista tilanne kolmen kuukauden kuluessa tiedoksisaannista. Kiinteistönomistaja oli ennen kehotuksen antamista ilmoittanut, että hänen tarkoituksenaan oli muuttaa ranta-asemakaavaa. Tehdyille korjaustöille olisi todennäköisesti haettu tämän jälkeen jälkikäteen lupaa.

Kaavanmuutoshanke keskeytyi sittemmin ja kunta sai siitä tiedon toukokuussa 2017. Syyskuussa suoritetussa katselmuksessa rakennustarkastaja havaitsi, että rakennuksessa oli kehotuksen perusteella tehty sellaisia ennallistavia muutoksia, että asiassa ei enää näyttänyt olevan tarvetta enempiin rakennusvalvontatoimenpiteisiin. Tilanteen oikaisemiselle annettu määräaika oli päättynyt vuoden 2015 alkupuolella. Siitä kului siis reilusti yli kaksi vuotta, ennen kuin suoritettiin valvontatoimia ja valvonta-asia tuli loppuun käsitellyksi.

Rakennus- ja ympäristöjaoston selvityksessä oli todettu, että kehotuksen täytäntöönpanoa ei kaavanmuutoksen käynnistyttyä ollut lähdetty tarkastuskäynnillä valvomaan, koska lainvastainen tilanne ei ollut sen laatuinen tai niin vakava, että se vaatisi välittömiä toimenpiteitä.

AOA totesi, että sellaisen asemakaavan- tai ranta-asemakaavanmuutosasian vireillä oloa, joka voisi poistaa rakennusluvan esteenä olevan rakentamisrajoituksen, ei yleensä voida pitää hyväksyttävänä syynä pitkittää rakennusvalvonta-asian käsittelyä odottamaan kaavamuutoksen mahdollista voimaantuloa. Kantelussa tarkoitettuun asiaan ei liittynyt mitään pääsäännöstä poikkeamista puoltavia seikkoja, joiden perusteella olisi ollut hyväksyttävää lykätä asiassa tarvittavia jatkotoimenpiteitä ranta-asemakaavan muutosasian vireillä olon vuoksi.

Rakennusvalvonta-asian käsittelyn pitkittymistä ei voitu pitää hyvän hallinnon kannalta asianmukaisena ja asia olisi pitänyt käsitellä joutuisammin.

AOA saattoi käsityksensä kunnan rakennus- ja ympäristöjaoston sekä kunnan rakennusvalvonnan tietoon (5894/2017).

Rakennusvalvonta-asioiden ja poikkeamislupa-asian käsittelyn viivästyminen

Kantelija arvosteli Toivakan kunnan aiemman ympäristöjaoston menettelyä, joka koski kahta poikkeamislupapäätöstä, kahta pitkään keskeneräiseksi jäänyttä rakennusvalvonta-asiaa ja niistä toiseen liittyvää poikkeamislupa-asiaa.

Asiakirjoista ilmenneiden tietojen mukaan kiinteistön A saunarakennusta koskevaa rakennusvalvonta-asiaa oli käsitelty ympäristölautakunnassa joulukuussa 2012, jolloin lautakunta oli päättänyt velvoittaa omistajan siirtämään ilman rakennus- ja poikkeamislupaa rakennetun saunan asemakaavan osoittamalle rakennusalalle. Sen jälkeen rakennusvalvonta-asian ja saunaa koskevan poikkeamislupa-asian käsittely ei ollut edennyt useaan vuoteen.

Myös kiinteistön B saunaa koskevaa rakennusvalvonta-asiaa oli käsitelty joulukuussa 2012, kun lautakunta kehotti hakemaan lupaa käyttötarkoituksen muutokselle. Tämänkään rakennusvalvonta-asian käsittely ei ollut sen jälkeen edennyt. Asioiden käsittely ei siten joulukuussa 2012 tehtyjen päätösten jälkeen ollut kantelusta AOA:lle annettuun selvitykseen huhtikuuhun 2018 mennessä edennyt käytännössä lainkaan runsaaseen viiteen vuoteen ja neljään kuukauteen.

Vasta sen jälkeen kunnassa oli lopulta vuoden 2018 kesällä tehty päätöksiä, jotka olivat tosiasiallisesti merkinneet ratkaisevaa käännettä kyseisten valvonta-asioiden ja poikkeamislupa-asian käsittelyn saattamiseksi päättymään. Kiinteistön A aluetta koskevassa kesäkuussa 2018 hyväksytyssä asemakaavanmuutoksessa oli kavennettu istutettavaa aluetta, minkä jälkeen sauna sijaitsi rakennusalalla, ja saunalle myönnettiin rakennuslupa. Kiinteistön B omistajat olivat sittemmin hakeneet saunalle poikkeamislupaa, joka myönnettiin kesäkuussa 2018. Kysymys oli siten päätöksistä, joiden johdosta säännösten ja määräysten vastaisen tilanteen voitiin katsoa lakkaavan, jolloin rakennusvalvonta-asioiden ja poikkeamislupa-asian käsittelyn jatkaminen näytti käyvän tarpeettomaksi.

Nykyinen ympäristölautakunta oli selvityksissään todennut asioiden käsittelyn pitkittymisen syistä, että asiat olivat olleet käsittelyssä ja keskeneräisinä niiden erityispiirteiden vuoksi useita vuosia. Vuonna 2017 teknisen johtajan hoitaessa myös rakennustarkastajan ja ympäristönsuojelusihteerin virkoja kunnalla ei ole ollut resursseja selvittää vanhoja asioita, vaan uusien asioiden käsittely oli jouduttu priorisoimaan.

AOA totesi, että asiakirjoista ei ilmennyt olleen sellaisia erityispiirteitä, joita voitaisiin pitää hyväksyttävinä perusteina asioiden käsittelyn pitkittymiselle. Tällaisia olisivat olleet esimerkiksi päätöksiä koskevat valitusprosessit ja niihin liittyvät palautusratkaisut ja uudelleen käsittelyt.

AOA totesi myös, että henkilöstöresurssien niukkuutta kulloisiinkin tehtäviin ei pääsääntöisesti voida pitää hyväksyttävänä perusteena asioiden käsittelyn viivästymiselle. Viranomaisen tulee käytettävissään olevin keinoin ryhtyä toimenpitei-siin toimintaa haittaavien epäkohtien ja niiden vaikutusten korjaamiseksi sekä mahdollisuuksien mukaan lisäresurssien saamiseksi tai nykyisten resurssien uudelleen kohdentamiseksi, jotta tehtävät saataisiin hoidetuksi riittävän joutuisasti.

Mahdollisesti hyväksytty ja voimaantullut kaavanmuutos voisi poistaa rakennusluvan myöntämisen esteenä olevan rakentamisrajoituksen. AOA totesi selvyyden vuoksi, että tällaisen asemakaavanmuutosasian vireilläoloa ja mahdollisen kaavamuutoksen voimaan tulon odottamista ei pääsääntöisesti voida pitää hyväksyttävänä syynä pitkittää rakennusvalvonta-asian käsittelyä. Myöskään poikkeamista rakentamisrajoituksesta koskevan lupa-asian vireillä olon ei pääsääntöisesti ole katsottava olevan esteenä rakentamisrajoituksen vastaista rakennushanketta koskevan rakennusvalvonta-asian käsittelyn jatkamiselle asianmukaisin jatkotoimenpitein. Vain silloin, kun lainvastainen rakentamistilanne olisi oikaistavissa pelkällä rakennusluvalla, rakennuslupa-asian vireillä oloa pidettäisiin yleensä perusteena, jonka johdosta rakennusvalvonta-asian jatkokäsittelyä lykättäisiin, kunnes asiassa on saatu lainvoimainen päätös. Myönteinen luparatkaisu voisi johtaa asian jatkokäsittelyn raukeamiseen, kielteinen puolestaan jatkamiseen tilanteen oikaisemiseksi.

Käsittelyn viivästymisen voidaan tässä tapauksessa katsoa johtuneen siitä, että rakennusvalvontaviranomainen ei ollut joulukuussa 2012 tehtyjen päätösten jälkeen asianmukaisesti hoitanut tällaisiin valvonta-asioihin kuuluvia jatkotoimenpiteitä,

joiden tavoitteena on säännösten ja määräysten vastaisen tilanteen oikaiseminen. Poikkeamislupa-asian osalta ei ollut myöskään viranomaisen käytettävissä olevin keinoin huolehdittu lupa-asian etenemisestä ja saattamisesta ratkaistavaksi tai vaihtoehtoisesti selvitetty, jatkaako hakija hakemusta, jolloin mahdollinen peruuttaminen olisi johtanut asian raukeamiseen. Asiat olivat siten olleet aiheettomasti keskeneräisinä ilman asian käsittelytoimia pitkälti yli viiden vuoden ajan.

AOA katsoi, että rakennusvalvonta-asioita ja poikkeamislupa-asiaa ei ollut käsitelty ilman aiheetonta viivytystä. Menettely oli tältä osin lainvastaista. Ympäristölautakunnan ja aiemman ympäristöjaoston olisi tullut huolehtia siitä, että toimielimen käsiteltävänä olleita asioita olisi käsitelty joutuisammin.

Kantelussa arvosteltujen kahden poikkeamislupapäätöksen osalta AOA totesi, että päätökset oli perusteltu puutteellisesti.

AOA antoi Toivakan kunnan ympäristölautakunnalle huomautuksen asioiden käsittelyn aiheettomasta viivästymisestä. Hän saattoi myös lautakunnan tietoon käsitykset poikkeamislupapäätösten puutteellisesta perustelemisesta (4469/2017).

Oikaisuvaatimusta ei käsitelty kiireellisesti

Kantelija oli jättänyt avustushakemuksen kuntaan syksyllä 2016. Korjausavustuspäätösten teko siirtyi uuden lain myötä 1.1.2017 Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselle (ARA), jolloin kunnissa vireillä olleet hakemukset siirtyivät ARAn käsiteltäviksi. ARA ratkaisi kantelijan hakemuksen toukokuussa. Kantelija teki päätöksestä ARAlle oikaisuvaatimuksen toukokuussa ja tiedusteli heinäkuussa asian käsittelyn etenemistä, mutta hänelle ei osattu vastata siihen eikä hänelle ilmoitettu laissa edellytetyllä tavalla arviota päätöksen antamisajankohdasta. Kantelija sai oikaisuvaatimukseensa päätöksen vasta joulukuussa 2017 eli kuuden ja puolen kuukauden kuluttua, mikä ylitti kolminkertaisesti ARAn ilmoittaman keskimääräisen käsittelyajan.

ARAn selvityksen mukaan kyseessä oli ollut uusi tehtävä, joka poikkesi muista ARAn myöntämistä avustuksista. Kohderyhmänä oli henkilöasiakkaat ja hakemusmäärä oli vuositasolla suuri, noin 4 500 hakemusta. Sitä varten ARA hankki uuden sähköisen hakemus- ja käsittelyjärjestelmän. Järjestelmän toimittaja ei kuitenkaan pystynyt toimittamaan sitä sopimuksen mukaisesti niin, että järjestelmä olisi ollut täydessä toiminnassa helmikuussa 2017. Järjestelmä oli tullut käyttöön vaiheittain siten, että hakemuksia oli pystynyt jättämään helmikuun alusta ja avustuspäätöksiä oli ollut mahdollista tehdä järjestelmässä toukokuun 2017alusta lähtien. Selvityksen antoaikaan lokakuun 2017 alkuun mennessä järjestelmän toimittaja ei vielä ollut pystynyt toimittamaan oikaisuvaatimusten käsittelyyn vaadittua prosessia. Vaikka sähköinen päätöksentekojärjestelmä ei ollut käytössä täysimääräisesti, päätöksiä oli ARAn mukaan tehty viipymättä.

AOA:n mukaan ARAn menettely korjausavustuspäätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelyssä ei ole täyttänyt perustuslaissa turvattuun oikeusturvaan kuuluvan viipymättömän käsittelyn vaatimusta. AOA:n mukaan oikaisuvaatimusta ei käsitelty hallintolaissa edellytetyllä tavalla kiireellisesti, minkä vuoksi myös asian kokonaiskäsittelyaika ARAssa muodostui kohtuuttoman pitkäksi.

Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että voimavaroihin ja työmäärään liittyvillä syillä ei hyväksyttävästi voida perustella poikkeamista siitä, mitä perusoikeutena turvattu oikeusturva asian käsittelyltä edellyttää. Viranomaisen tulee järjestää toimintansa siten, että asioiden käsittely ei viivästy teknisten apuvälineiden, kuten uuden asianhallintojärjestelmän käyttöönoton, vuoksi (4606/2017*).

Kunnan rakennusvalvonnalle osoitetun toimenpidepyynnön käsittely viivästyi

Kantelija arvosteli kunnan rakennusvalvontaviranomaisen menettelyä toimenpidepyynnön käsittelyssä. Pyyntö koski kantelijan kiinteistölle rakennettujen rakennusten ja varastoitujen rakennustarvikkeiden poistamista ilman hänen suostumustaan. Rakennustarkastaja oli vastannut toimenpidepyyntökirjeeseen siten, että asia oli jäänyt mahdollisia jatkotoimenpiteitä ajatellen epäselvään

tilaan. Lisäksi kantelija näytti jääneen siihen käsitykseen, ettei asia etenisi rakennusvalvonnassa. Kantelija kiinnitti huomiota siihen, ettei hän ollut saanut valituskelpoista päätöstä.

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 182 §:stä ilmenee, että jos joku ryhtyy toimiin MRL:n tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin niihin perustuvan velvollisuutensa, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi päätöksellään velvoittaa niskoittelijan määräajassa oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin. Viranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.

AOA:n mukaan kantelijan toimenpidepyyntöä käsiteltäessä olisi ollut perusteltua menetellä siten, että kirjeellä vastaamisen sijasta asian valmistelua olisi jatkettu muun muassa pyytämällä kirjallista selvitystä toimenpidepyynnössä rakentajaksi ja varastoijaksi mainitulta henkilöltä. Lisäksi olisi tullut selvittä**ä** yksityiskohtaisesti kyseisten rakennusten luvan- tai ilmoituksenvaraisuuden määrittelemiseksi tarpeellisia seikkoja, kuten rakennusten mittoja, rakennetta, käyttötarkoitusta ja sijaintia rajoihin nähden sekä se, onko varastointi MRL:n vastaista. Tämän jälkeen olisi ollut perusteltua saattaa asia ratkaistavaksi rakennusvalvontaviranomaisena toimivan viranomaislautakunnan valituskelpoisella päätöksellä myös siinä tapauksessa, että toimenpidepyyntö olisi mahdollisesti hylätty sillä perusteella, että rakennusvalvontaviranomaisen mukaan kysymys ei olisi luvan- tai ilmoituksenvaraisista rakennuksista eikä varastoinnin osalta MRL:n vastaisesta toiminnasta.

AOA saattoi käsityksensä Siilinjärven kunnan viranomaislautakunnan ja rakennusvalvonnan tietoon hyvän hallinnon mukaisesta menettelystä toimenpidepyyntöä käsiteltäessä (3774/2017).

Muutoksenhakua koskevia ratkaisuja

Virheellinen muutoksenhakuohje

Ympäristöyhdistys oli tehnyt kunnalle aloitteen luonnonsuojelualueen perustamiseksi kunnan omistamalle alueelle. Elinvoimavaliokunta (kunnan ympäristönsuojeluviranomainen) oli selvitysten jälkeen päättänyt, ettei luonnonsuojelualuetta perusteta, ja liittänyt päätökseensä valitusosoituksen hallinto-oikeuteen.

Valiokunnan päätöksessä ei ollut kysymys luonnonsuojelulain mukaisesta päätöksestä luonnonsuojelualueen perustamiseksi, josta päättää ELY-keskus, vaan kunnan päätöksestä siitä, hakeeko se maanomistajana yksityisen luonnonsuojelualueen perustamista ELY-keskukselta. Päättäessään, ”ettei luonnonsuojelualuetta perustetta”, valiokuntakunta oli päättänyt, ettei kunta tee ELY-keskukselle tällaista hakemusta ja yhdistyksen aloite oli tullut hylätyksi.

Muutoksenhausta oli voimassa, mitä kuntalaissa on säädetty. Valiokunnan päätökseen haettiin oikaisua valiokunnalta. Mikäli kysymys oli päätöksestä, joka oli vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, päätökseen ei voinut hakea muutosta.

Kunta katsoi päätöksessään, ettei tehty kuntalaisaloite anna aihetta toimenpiteisiin, koska se on vain valmistelua, kuten hakemuksen, esityksen tms. tekeminen viranomaiselle, jolloin siihen ei voi hakea muutosta valittamalla tai oikaisuvaatimuksin. Valmistelun virheistä voi valittaa pääasiaan annettavan ratkaisun yhteydessä. Koska valiokunta on päättänyt, ettei hakemusta tehdä, asiassa ei kuitenkaan annettu tällaista (ELY-keskuksen) ratkaisua. Valiokunnan päätös ei myöskään ollut vain valmistelua, vaan lopullinen ratkaisu siihen, ettei kunta tee hakemusta ELY-keskukselle, olkoonkin, että kunta voi myöhemmin päätyä myös toisenlaiseen lopputulokseen.

Nämä seikat puolsivat sitä tulkintaa, että valiokunnan päätös oli ollut muutoksenhakukelpoinen ratkaisu. Mahdollinen muutoksenhakutie valiokunnan päätöksestä ei kuitenkaan ollut valitus hallinto-oikeuteen. Valiokunnan päätökseen olisi AOA:n mukaan tullut liittää kuntalain mukainen muutoksenhakuohje oikaisuvaatimuksen tekemisestä valiokunnalle.

Ympäristöyhdistys oli virheellisestä muutoksenhakuohjeesta riippumatta hakenut valiokunnan päätökseen oikaisua, eikä se ollut valittanut hallinto-oikeuteen. Valiokunta oli hylännyt oikaisuvaatimuksen ja yhdistys oli tyytynyt valiokunnan päätökseen.

AOA kiinnitti kunnan huomiota myös siihen, että virheelliset valitusosoitukset saattavat johtaa valituksiin ja valituksien tutkimatta jättämiseen hallinto-oikeudessa. Hallintolainkäyttölain mukaan myös kunta voidaan velvoittaa korvaamaan asianosaisen oikeudenkäyntikulut, jolloin korvausvelvollisuutta arvioitaessa voidaan ottaa erityisesti huomioon se, että oikeudenkäynti on aiheutunut viranomaisen virheestä. Oikeuskäytäntöä on kuitenkin niukalti siitä, että kunta olisi määrätty korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut virheellisen valitusosoituksen vuoksi. Aina valittajat eivät huomaa pyytää oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, joten on mahdollista, että oikeudenkäyntikulut jäävät valittajan itsensä kärsittäviksi. Tästäkin syystä on tärkeää, että muutoksenhakuohjeet ovat oikeat (6838/2017).

Lautakunnan päätökseen vahingonkorvausasiassa olisi tullut liittää valitusosoitus

Kaupungin tekninen lautakunta oli hylännyt muun muassa kantelijan oikaisuvaatimuksen viemäritulvasta aiheutuneisiin vahinkoihin liittyviä vahingonkorvausvaatimuksia koskevassa asiassa. Teknisen lautakunnan päätökseen oli liitetty ilmoitus muutoksenhakukiellosta, jossa todettiin muutoksenhakukiellon perusteena seuraavaa. ”Vesihuoltolain (119/2001) 34 §:n mukaan vesihuoltolaitoksen ja sen asiakkaan välinen kiinteistön vesihuoltoa koskeva riita-asia käsitellään käräjäoikeudessa. Kanne tulee nostaa laitokseen liitetyn kiinteistön sijaintipaikan käräjäoikeudessa. Kuluttajan asemassa oleva asiakas voi saattaa vesihuollon sopimusehtoja koskevat kuluttajariitalautakunnan toimialaan kuuluvat erimielisyydet kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi (www.kuluttajariita.fi) ja nostaa kanteen Suomessa olevan kotipaikkansa käräjäoikeudessa.”

AOA totesi, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön mukaan kunnallisen viranomaisen päätöksiin luonteeltaan yksityisoikeudellista sopimusta tai vahingonkorvausvaatimusta koskevissa asioissa voidaan hakea muutosta kunnallisvalituksella kuntalain mukaisilla valitusperusteilla. Kunnallisvalitusasiassa (eli hallintolainkäytön järjestyksessä) ei voida ratkaista sitä, onko kunta vahingonkorvauslain mukaan korvausvelvollinen. Sen sijaan kunnallisvalituksen perusteella hallintotuomioistuin voi tutkia korvausvaatimusta koskevassa asiassa tehdyn kunnallisen hallintopäätöksen lainmukaisuutta julkisoikeudelliselta kannalta, sikäli kuin valituksessa olisi esitetty kuntalain mukainen valitusperuste (esim. esteellisyysväite).

AOA katsoi, että oikaisuvaatimuksiin annetun teknisen lautakunnan päätöksen yhteydessä oli menetelty virheellisesti, kun päätökseen oli liitetty ilmoitus muutoksenhakukiellosta, vaikka olisi tullut liittää kunnallisvalitusta koskeva valitusosoitus.

AOA totesi, että lisäksi on hyvän hallinnon vaatimusten mukaista neuvoa mahdollisuudesta saattaa yksityisoikeudellinen vahingonkorvausvaatimus käräjäoikeuden käsiteltäväksi.

Kantelussa oli kysymys myös vesi- ja viemärilaitoksen johtajan (nyk. liikelaitosjohtajan) virheellisestä menettelystä kaupungin viemäriverkostoa koskevan kantelijan tietopyynnön käsittelyssä. Hän oli antanut kantelijalle sähköpostivastaukset, joissa hän oli kieltäytynyt antamasta verkostokarttaotteita sähköisesti tai paperikopioina. Hän ei ollut tällöin antanut julkisuuslaissa edellytetyllä tavalla kantelijalle tietoa siitä, että tietopyyntöä koskeva asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Hän ei myöskään tiedustellut asian kirjallisesti (sähköpostitse) vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako tämä asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi eikä antanut tietoa käsittelystä perittävistä maksuista. AOA saattoi käsityksensä vesi- ja viemärilaitoksen johtajan virheellisestä menettelystä teknisen lautakunnan ja liikelaitosjohtajan tietoon (4270/2017).

Muita ratkaisuja

Naapureiden kuuleminen poikkeamislupa-asiassa

Kunnan tulee varmistaa, että hakijan suorittama naapureiden kuuleminen poikkeamislupa-asiassa on oikein tehty, jotta kunta vapautuisi sille kuuluvasta velvollisuudesta kuulla naapureita hakemuksen johdosta.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen mukaan poikkeamista koskevan hakemuksen johdosta rakennuspaikan naapureille on annettava tieto hakemuksesta ja varattava heille vähintään seitsemän päivää aikaa esittää muistutuksensa hakemuksesta. Hakija voi liittää hakemukseensa selvityksen siitä, että naapurit tai osa heistä on tietoisia hankkeesta, ja selvityksen heidän mahdollisesta kannastaan hankkeeseen. Siltä osin kuin hakija on esittänyt selvityksen naapurien kuulemisesta, ei kunnan järjestämä kuuleminen ole tarpeen.

Kuuleminen liittyy asian selvittämiseen ja päätöksentekoa varten tarvittavan tiedon hankintaan. Kuuleminen on myös naapureiden oikeusturvan kannalta tärkeää, sillä sitä kautta naapurit saavat tiedon heidän oikeuksiaan koskevan rakennushankkeen vireilläolosta.

Yhtä naapuria ei ollut kuultu hakemuksen johdosta. Poikkeamisluvan myöntänyt lautakunta ja asian valmistelija olivat vierittäneet virheen yksinomaan hakijan syyksi ja todenneet kyseisen naapurin selvityspyyntöön, että ”hakijalla on todennäköisesti jäänyt kuulematta kyseinen naapuri”. AOA:n mukaan kunnan tulee tarkistaa, että kaikki rakennuspaikan naapurit on kuultu ja rakennushanke on kuulemisessa riittävästi ja oikein yksilöity. Jos kuulemisessa on puutteita, hakijalle tulisi varata tilaisuus täydentää sitä. Kunnan tulee kuitenkin itse huolehtia tästä.

Kunta myönsi selvityksessään, että kunnalle kuuluu sen tarkistaminen, että kuuleminen on oikein suoritettu. Tässä tapauksessa puute kuulemisessa oli kuitenkin jäänyt asian valmistelijalta havaitsematta (2300/2018).

Tiedusteluun vastaaminen ja asian siirto

Kantelija oli osayleiskaavan liittyen halunnut selvittää kiinteistönmuodostusta kaavan pohjana olleen vuoden 1965 emätilaselvityksen jälkeen. Hän oli pyytänyt puhelimitse kaupungilta kahden kiinteistön osalta yksityiskohtaista selvitystä kaikista tapahtumista vuosilta 1965–2017. Viranhaltija oli vastannut puhelimitse, ettei kaupungilla ole yksittäisten kiinteistöjen asiakirjoja, vaan ne ovat maanmittaustoimistossa, ja että vuoden 1965 jälkeiset tapahtumat tulee selvittää maanmittaustoimistosta. Kantelija oli uudistanut kaupungille pyyntönsä kirjallisesti, mutta pyyntöön ei ollut vastattu.

Selvityksen mukaan kaupunki toimi kunnassa kiinteistörekisterin pitäjänä vain asemakaava-alueilla lukuun ottamatta ranta-asemakaava-alueita. Ranta-asemakaava-alueilla ja asemakaava-alueiden ulkopuolisilla alueilla kiinteistörekisteriä piti maanmittauslaitos, joka suoritti ja rekisteröi näillä alueilla pidettävät kiinteistötoimitukset sekä arkistoi toimitusten asiakirjat.

Selvityspyyntö kohdistui sellaiseen alueeseen, jolla ei ollut voimassa asemakaavaa, joten siinä mainittujen seikkojen selvittäminen ei kuulunut kiinteistörekisterin pitäjänä kaupungille. Kaupungin olisi tullut siirtää saamansa selvityspyyntö hallintolain nojalla maanmittauslaitoksen käsiteltäväksi ja ilmoittaa siirrosta kirjallisesti asianomaiselle. Kantelijan asiassa ei ollut menetelty näin. Hyvä hallinto edellytti, että kantelijalle olisi tullut ainakin vastata ja ilmoittaa asian kuuluvan maanmittauslaitokselle (2951/2017).

Julkisten tilojen radonmittausvelvoitteen valvontaa tulisi tehostaa

Kantelussa arvosteltiin Säteilyturvakeskuksen (STUK) toimintaa julkisten tilojen radonmittausten valvonnassa sen johdosta, että huomattavassa osassa mittausvelvoitteen alaisista tiloista mittauksia ei ollut tehty eikä siten tiedetty, kuinka paljon oli toimenpidearvon ylittäviä tiloja.

AOA totesi, että julkisten tilojen radonmittauksia koskevissa asioissa tulevat säteilylain ja sen nojalla annettujen säännösten osalta sovellet-

taviksi lähinnä työpaikkoja koskevat säännökset sekä ohjetasoisista normeista työpaikkoja ja julkisia tiloja koskevat ohjeet. Julkiset tilat ovat käytännössä samalla myös kyseisissä tiloissa työskentelevien työntekijöiden työpaikkoja.

AOA:n mukaan tiedotusvälineissä julkaistujen uutisten perusteella voitiin todeta, että STUKin selvityksessä kuvaamasta valvontatoiminnasta sekä myös työsuojeluviranomaisten ja terveydensuojeluviranomaisten osaltaan harjoittamasta valvonnasta huolimatta radonmittauksia ei ollut tehty hyvin suuressa osassa niistä työpaikoista ja julkisista tiloista, joiden radonpitoisuus säteilylain ja sen nojalla annetut säännökset huomioon ottaen olisi tullut selvittää.

STUKin selvityksen perusteella ei ollut varmuudella eikä yksiselitteisesti pääteltävissä, miksi mittauksia ei ollut näissä tiloissa kattavammin tehty. Voitiin kuitenkin arvioida, että mittausten tekemättä jäämiseen olivat vaikuttaneet muun muassa työnantajien puutteellinen tietämys säteilylainsäädäntöön perustuvasta mittausvelvoitteesta ja se, että työpaikkoja ja julkisia tiloja koskeva STUKin radonvalvonta oli luonteeltaan pääasiassa asiakirjoihin perustuvaa valvontaa eikä niinkään esimerkiksi yksittäisiin valvontakohteisiin kohdistettaviin järjestelmällisiin tarkastuksiin perustuvaa valvontaa. Valvontatoiminnalle näytti myös olevan tyypillistä, että mittausvelvoitteen toteutumisen kannalta tehokkaimmat valvontatoimet tapahtuivat lähinnä ajallisesti ja alueellisesti (tai toimitilatyyppikohtaisesti) rajattuina kampanjoina. Oli myös epäselvää, toteutuiko viranomaisyhteistyö työsuojelun vastuualueiden ja kuntien terveydensuojeluviranomaisten kanssa käytännössä valvontaresurssit huomioon ottaen tehokkaimmalla tavalla.

AOA:n mukaan asiassa ei ilmennyt aihetta epäillä, että STUK olisi lainvastaisella tavalla laiminlyönyt velvollisuutensa julkisten tilojen radonmittausten valvontaan liittyvissä tehtävissään (66/2017).

4.22
Maa- ja metsätalous

Asiaryhmään tilastoitiin maa- ja metsätalousministeriön (MMM) toimialaan kuuluvat asiat. Niitä ovat maataloutta, maaseudun kehittämistä ja metsätaloutta koskevien asioiden ohella muun muassa kala-, riista- ja porotalousasiat, maanmittausasiat ja kiinteistöjen kirjaamisasiat sekä asiat, jotka koskevat elintarvikkeita, eläinlääkintähuoltoa ja eläinten hyvinvointia. Asiaryhmään kuuluivat MMM:n toimialaan kuuluvien asioiden lisäksi kuntien tielautakuntia koskevat asiat ja pääsääntöisesti maaoikeuksien menettelyä koskevat asiat.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä oli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Mirja Tamminen*.

4.22.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

MMM:n hallinnonalalle perustettiin uusi Ruokavirasto, joka aloitti toimintansa 1.1.2019. Ruokavirastoon yhdistettiin Elintarviketurvallisuusviraston (Evira) ja Maaseutuviraston (Mavi) tehtävät. Ruokavirastoon siirrettiin Maanmittauslaitoksen (MML) tietotekniikkapalvelukeskuksesta ne tehtävät, jotka liittyvät tietohallinnon palvelujen tuottamiseen Ruokavirastolle ja laajemmin MMM:n hallinnonalan virastoille ja laitoksille. Lisäksi Ruokavirastoon siirrettiin Turvallisuus- ja kemikaalivirastosta kasvinsuojeluaineiden käytön valvontaan liittyvät tehtävät. Virastojen uudelleenorganisoinnin tavoitteena oli yhtenäistää ja selkeyttää hallinnon rakenteita, tehostaa toimialan kokonaisohjausta sekä edistää toimintakulttuurin ja tietohallinnon kehittämistä ja elintarvikeketjun toimijoiden näkökulman vahvempaa huomioon ottamista viranomaistoiminnassa. Hallituksen esityksen mukaan virastojen yhdistäminen edistää muun muassa sähköisten palveluiden kehittämistä ja yhden luukun palveluperiaatteen toteutumista.

Elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi ja hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estämiseksi Ruokaviraston yhteyteen perustettiin hallinnollisesti elintarvikemarkkinavaltuutetun virka, josta säädettiin 1.1.2019 voimaan tulleessa elintarvikemarkkinalaissa. Valtuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Elintarvikemarkkinavaltuutettu antaa elintarvikeketjun toimintaan liittyviä suosituksia, lausuntoja ja ehdotuksia sekä tiedottaa ja neuvoo elintarvikeketjun toimijoita hyvistä liiketavoista. Lisäksi valtuutetulla on elintarvikemarkkinalaissa säädetty valvontatehtävä.

Maanmittauslaitoksesta säädettiin uusi laki, jolla MML:a koskevaa sääntelyä yksinkertaistettiin. Eduskunta päätti hallituksen esityksestä poiketen, että MML:n palvelupisteistä säädetään edelleen MMM:n asetuksella. Säännöksiin tehtiin myös Ruokaviraston perustamisesta aiheutuneet muutokset. Laki Maanmittauslaitoksesta tuli voimaan 1.1.2019.

Eduskunta hyväksyi lain huoneistotietojärjestelmästä ja eräät siihen liittyvät lait, jotka tulivat voimaan 1.1.2019. Asunto-osakeyhtiöiden osakkeiden paperisista osakekirjoista luovutaan vaiheittain vuoden 2019 alusta lähtien. Tilalle luodaan viranomaisvastuulla toimiva kirjaamisjärjestelmä.

Sähköiseen osakehuoneistorekisteriin kerätään vähitellen kattavat tiedot asunto-osakkeiden omistuksesta, panttauksesta ja muusta osakkeeseen kohdistuvasta oikeudesta. Tiedot kirjaa MML, joka ylläpitää rekisteriä ja vastaa sen tietosisällöstä. Kirjausta tai merkintää koskevaan MML:n päätökseen haetaan muutosta valittamalla yhtiön kotipaikan käräjäoikeuteen.

Huoneistotietojärjestelmä on merkittävä uudistus, jonka vaikutukset ulottuvat erityisesti osakehuoneistojen omistajiin ja taloyhtiöihin. Maa- ja metsätalousvaliokunta piti tärkeänä, että huoneistotietojärjestelmää koskevissa palveluissa huomioidaan yhdenvertaisuus ja käyttäjälähtöisyys. Huoneistotietojärjestelmän palveluiden tarjonnan ei tule rajoittua pelkästään sähköiseen asiointiin, vaan MML:n palveluiden tulee olla jokaisen ulottuvilla myös sen asiointipisteverkoston kautta ja postitse. Eduskuntakäsittelyssä korostettiin, että huoneistotietojärjestelmästä tiedotetaan tehokkaasti.

Vuonna 1962 säädetty laki yksityisistä teistä korvattiin uudella yksityistielailla. Kuntien tielautakunnat lakkaavat siirtymäajan jälkeen 31.12.2019 osana hallitusohjelman tavoitetta vähentää kuntien tehtäviä. Kuntien tielautakuntien tehtävät siirrettiin 1.1.2019 lukien MML:n, käräjäoikeuksien, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) ja kunnan rakennusvalvontaviranomaisen hoidettavaksi. Tiekuntien päätöksiä koskevat moitekanteet käsitellään niissä käräjäoikeuksissa, joiden yhteydessä toimii maaoikeus. Tielautakunnan tehtävien siirto muille viranomaisille parantaa asiantuntemusta asioiden käsittelyssä. Toisaalta tieosakkaiden kuluriski kasvaa tehtävien siirtyessä viranomaisille, jotka eivät subventoi yksityistieasioiden käsittelyä, kuten kunnissa on tehty.

Eduskunta hyväksyi lain kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain muuttamisesta, joka tuli voimaan 16.1.2019. Lakiin lisättiin uusi säännös, jonka mukaan Suomen metsäkeskus voi myöntää taimikon varhaishoidon, nuoren metsän hoidon ja terveyslannoituksen tuen ja tehdä päätöksen tuen lopullisesta määrästä automaattista päätöksentekomenettelyä hyödyntäen. Tarkoituksena on mahdollistaa tuen myöntäminen automaattisen tietojenkäsittelyn avulla silloin, kun tuen myöntämisen edellytyksenä olevat hakemuksessa ja toteutusilmoituksessa ilmoitetut seikat ovat tarkistettavissa Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä tai teknisen käyttöyhteyden kautta käytettävissä olevista viranomaisten tiedoista.

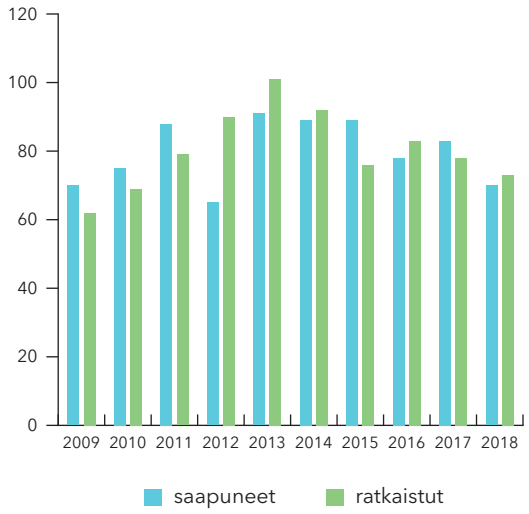
Eduskunta hyväksyi osin muutettuina 45 lakiehdotusta, jotka sisältyivät hallitukseen esitykseen laeiksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan eräiden henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta. Esityksen tarkoituksena oli panna täytäntöön MMM:n hallinnonalan lainsäädännön osalta henkilötietojen käsittelyä koskevat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 (tietosuoja-asetus) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 (tietosuojadirektiivi).

4.22.2 LAILLISUUSVALVONTA

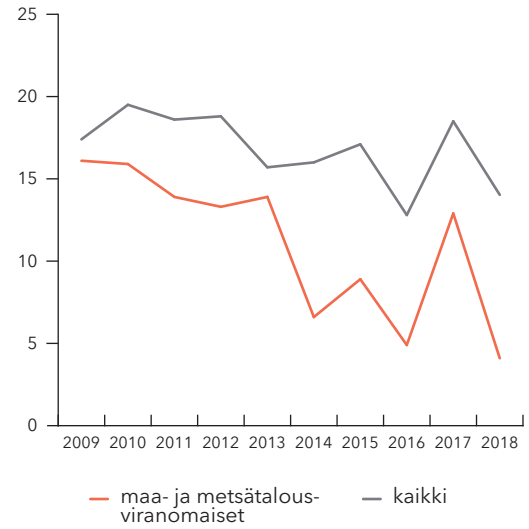
Vuonna 2018 maa- ja metsätalousasioihin tilastoituja asioita tuli vireille 71. Vuoden aikana ratkaistiin 73 asiaa. Toimenpiteisiin asioista johti kolme (4,1 %).

Asiaryhmään kuuluu useita eri alan viranomaisia ja muita julkista tehtävää hoitavia tahoja. Kantelut koskivat muun muassa MMM:ää, Eviraa, Mavia, MML:ää, ELY-keskusten kalatalousyksikköjä, kuntien tielautakuntia, kunnaneläinlääkäreitä ja aluehallintovirastoja, Luonnonvarakeskusta (Luke), Suomen riistakeskusta, riistanhoitoyhdistyksiä, Suomen metsäkeskusta ja Metsähallitusta. Suomen riistakeskus, riistanhoitoyhdistykset ja Metsähallitus kuuluvat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin silloin, kun on kysymys niiden hoitamasta julkisesta tehtävästä. Asioita, joissa kysymys on selkeästi Metsähallituksen liiketoiminnasta, OA:lla ei ole toimivaltaa tutkia.

Kantelun kohteena oli useimmiten menettely maanmittaustoimituksissa. Kertomusvuonna ratkaistut maanmittausasiat eivät antaneet aihetta AOA:n toimenpiteisiin. Muissa kanteluissa oli kysymys esimerkiksi riista- ja porotalousasioista sekä kalastuksesta. OA:n puoleen käännyttiin myös asioissa, jotka koskivat esimerkiksi menettelyä kiinteistöjen kirjaamisasioissa, kuntien tielautakuntien toimituksissa ja eläinsuojeluvalvonnassa.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2009–2018



Toimenpideprosentti vuosina 2009–2018

Mavi oli luovuttanut sanomalehdelle toimituksellisiin tarkoituksiin maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmästä tietoja siitä, miten petovahingoista poronomistajille maksetut korvaukset ahman osalta olivat jakautuneet paliskunnittain ja omistajittain. AOA katsoi, että Mavi oli päättänyt tietojen luovuttamisesta harkintavaltansa rajoissa.

AOA viittasi Ylä-Lapin kalastuslupaa koskeneessa ratkaisussaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 5/2017 vp, joka koski hallituksen esitystä kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta. Perustuslakivaliokunta oli arvioinut lausunnossaan kalastuksen rajoituksia perustuslain ja saamelaisten oikeuksien kannalta. Kuten perustuslakivaliokunta, AOA piti välttämättömänä, että saamelaisten kulttuuriin liittyvä perinnekalastus turvataan.

Eduskunnan käsiteltäväksi tuli sittemmin hallituksen esitys laiksi kalastuslain muuttamisesta. Hallituksen esityksessä todettiin, että lohen ja taimenen nousualueiden rajaaminen pois paikallisten kalastusluvasta on vaikuttanut heikentävästi saamelaisten ja paikallisten kalastuskulttuurin harjoittamismahdollisuuksiin. Ylä-Lapin kuntalaisten kalastuslupaa koskevaa 10 §:ää ehdotettiin muutettavaksi siten, että paikkakuntalaisilla olisi oikeus lunastaa Metsähallitukselta henkilökohtainen kausilupa, joka oikeuttaisi Metsähallituksen asettamien lupaehtojen puitteissa viehekalastukseen henkilön kotikunnassa sijaitsevilla valtiolle kuuluvilla lohen sekä taimenen nousualueilla. Alle 18-vuotiaille lupa olisi maksuton. Ehdotuksen tavoitteena oli parantaa paikkakuntalaisten kalastuskulttuurin harjoittamismahdollisuuksia samalla, kun vaelluskalakantojen elinvoimaisuus turvataan.

Kanteluissa, jotka koskivat kalastusta Tenojoella, oli pitkälti kysymys kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen ja sen osana olevan kalastussäännön sekä kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta annetun lain sisällöistä. Kantelut eivät antaneet aihetta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin.

AOA katsoi, että MMM oli menetellyt lainvastaisesti tietopyynnön käsittelyssä, kun se ei ollut noudattanut julkisuuslaissa säädettyjä määräaikoja. Kantelijan tietopyyntö koski Tenojoen kalastussopimuksesta Suomen ja Norjan välillä käydyistä neuvotteluista tehtyjä pöytäkirjoja sekä Suomen valtuuskunnan kokousmuistioita. MMM päätti yli kahden kuukauden kuluttua tietopyynnön tekemisestä, että se luovuttaa kantelijalle Suomen valtuuskunnan kokousmuistiot vuosilta 2012–2016 ja että Suomen ja Norjan välillä käydyistä neuvotteluista tehtyjä pöytäkirjoja ei toistaiseksi luovuteta. MMM:n mukaan vastaus tietopyyntöön viivästyi aineiston kokoamiseen vaaditun ajan vuoksi. Lisäksi jouduttiin arvioimaan niiden asiakirjojen julkisuutta, jotka olivat yhteisiä Norjan viranomaisten kanssa.

MMM luovutti Suomen ja Norjan neuvottelukuntien välisistä neuvotteluista tehdyt pöytäkirjat vuosilta 2012–2016 kantelijalle seuraavana päivänä sen jälkeen, kun Norjan viranomaisilta oli saatu yli kolmen kuukauden kuluttua tietopyynnön tekemisestä vahvistus, ettei neuvotteluvaltuuskuntien yhteisten pöytäkirjojen julkistamiselle ollut enää estettä.

AOA katsoi, että teknisen lautakunnan tiejaoston puheenjohtaja ja sihteeri olivat menetelleet lainvastaisesti, kun tiejaoston käsiteltäväksi ei ollut viety asiaa, jonka kantelija oli saattanut yksityistielain 70 §:n nojalla tiejaoston ratkaistavaksi. AOA piti sinänsä suotavana, että tielautakunnan toimitusta valmisteltaessa tai lautakunnan toimituskokouksessa selvitetään, onko asiassa sovinnolle edellytyksiä. Pyrkimys saada aikaan asiassa sovintoratkaisu ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että asian käsittelyn aloittaminen tielautakunnan toimituksessa viivästyy aiheettomasti. Asiaa ei voida myöskään jättää käsittelemättä sillä perusteella, että tiekuntaa ohjeistetaan käsittelemään asia tai että tiekunta ilmoittaa käsittelevänsä asian uudestaan kokouksessaan, ellei menettelyyn ole asian tielautakunnan käsiteltäväksi saattaneen tieosakkaan suostumusta. Tieosakkaan oikeusturva edellyttää, että hän saa tielautakunnan ratkaistavaksi saattamaansa asiaan joutuisasti valituskelpoisen päätöksen myös silloin, kun hänen vaatimuksensa saattaisivat jäädä tutkimatta yksilöimättöminä tai muulla perusteella.

Kunnan verkkosivuilla kerrottiin tieosakkaan mahdollisuudesta tehdä muutosvaatimus tiekunnan kokouksen päätöksestä tielautakunnalle. AOA piti tarpeellisena, että kunnan verkkosivuilla kerrotaan myös tielautakunnan toimitusten maksullisuudesta.

4.22.3 RATKAISUJA

Tukipäätöksen valmistuminen

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistukseen liittyvät tukijärjestelmät otettiin käyttöön vuoden 2015 alusta lukien. Mavissa toteutettiin tukihakemustietojen käsittelyyn, tukien maksamiseen ja tukipäätösten tekemiseen liittyvien tietojärjestelmien rakentamista niin, että vuoden 2015 tukien maksamista priorisoitiin tietoisesti viljelijöille lähetettävien tukipäätösten kustannuksella.

Mavin mukaan tukipäätökset pyrittiin tekemään niin varhaisessa vaiheessa kuin se oli mahdollista. Tukipäätökset voitiin toimittaa tuenhakijoille sen jälkeen, kun lopullinen maksettava tuen määrä oli selvillä. Tukipäätökset tuotettiin tietojärjestelmästä keskitetysti ja ennen niiden toteutuksen valmistumista kunnan yhteistoiminta-alueen tai ELY-keskuksen ei ollut mahdollista lähettää päätöksiä tuenhakijoille.

Tukipäätösten lähettämismahdollisuus oli avattu ensimmäisten vuoden 2015 viljelijätukien osalta 16.11.2015. Tämän jälkeen tukipäätösten tuotantoon vientejä oli tehty järjestelmällisesti ja ajallisesti sitä mukaa kuin se oli ollut mahdollista. Eläinten hyvinvointikorvausta koskevien tukipäätösten lähettämismahdollisuus oli avattu kunnan yhteistoiminta-alueille 13.4.2017.

Kantelijalle oli lähetetty vuoden 2015 eläinten hyvinvointikorvausta koskeva tukipäätös 30.5.2017 eli yli yhdeksän kuukautta sen jälkeen, kun korvauksen toinen erä oli maksettu hänelle. AOA piti päätöksen valmistumisaikaa tuenhakijan kannalta kohtuuttoman pitkänä. Tukipäätöksen valmistumisen viivästyessä myös mahdollinen muutoksenhaku viivästyi.

AOA:n käytössä olleesta selvityksestä ei kuitenkaan ilmennyt, että tukipäätösten valmistumi-

sen viivästyminen olisi aiheuttanut tuenhakijoille oikeudenmenetyksiä muutoksenhaun osalta tilanteissa, joissa tuki tai korvaus oli jätetty maksamatta tai sitä oli vähennetty. OA:n kansliaan ei ollut saapunut muita kanteluita, jotka olisivat koskeneet tukipäätöksen viivästymistä, eikä kantelija ollut käyttänyt hänellä ollutta mahdollisuutta vaatia oikaisua tukipäätökseen.

Mavin menettelyä arvioidessaan AOA otti huomioon EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistukseen liittyneen tietojärjestelmätyön haastavuuden sekä sen, että eläinten hyvinvointikorvausta koskevien tukipäätösten lähettäminen viljelijöille tukivuoden 2016 osalta oli ollut mahdollista 26.6.2017 alkaen sen jälkeen, kun tuen toisen erän maksaminen oli alkanut 22.6.2017. AOA viittasi myös tietojärjestelmien kehittämisen ongelmiin liittyneessä asiassa antamaansa ratkaisuun (2192/2016*), jossa AOA oli pitänyt tärkeänä, että Mavissa ja MMM:ssä edelleen kiinnitetään riittävää huomiota siihen, että tietojärjestelmien tehokkaaseen kehittämiseen ja yllä pitämiseen on riittävät voimavarat. AOA:n mukaan tämä on välttämätöntä tuensaajien aseman turvaamiseksi (3543/2017*).

4.23 Liikenne ja viestintä

Liikennettä ja viestintää koskevat asiat kuuluivat AOA *Maija Sakslinille*. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Terhi Arjola-Sarja*. Asiaryhmää koskevia asioita esittelivät myös esittelijäneuvos *Mikko Sarja*, vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Mirja Tamminen* ja neuvontalakimies *Jaana Romakkaniemi*. Ilmailuasioiden esittelijänä toimi esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*.

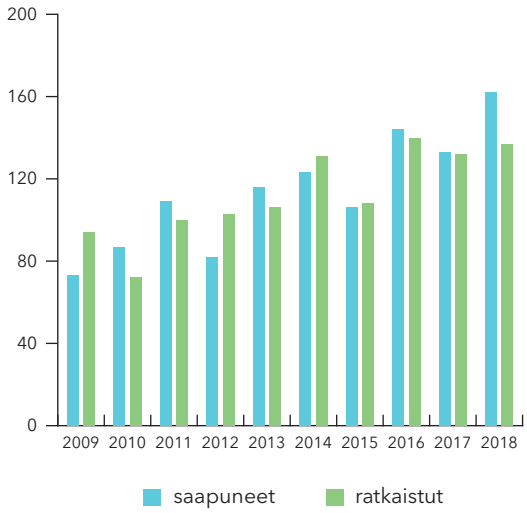
4.23.1 LAILLISUUSVALVONTA

Liikennettä ja viestintää koskevia asioita tuli vireille 163 (133 vuonna 2017) ja niitä ratkaistiin 139 (132). Toimenpiteisiin johti yhdeksän asiaa eli 6,5 % (6,0 %). Esityksiä tehtiin kolme ja käsitys lausuttiin kahdessa asiassa. Muuhun toimenpiteeseen johti kolme asiaa.

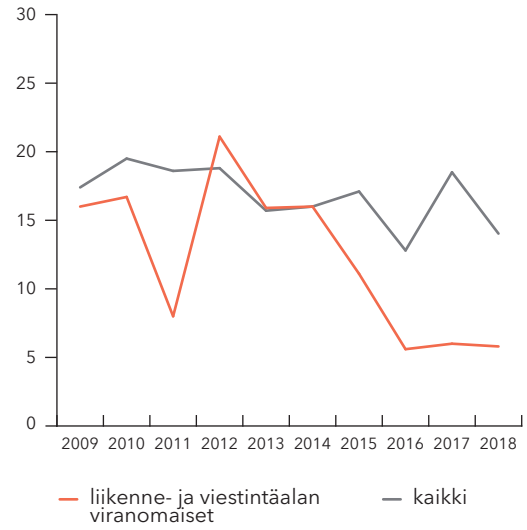
Kertomusvuonna tehtiin tarkastus Liikenteen turvallisuusvirastoon. Tarkastuksen tarkoituksena oli saada tietoa viraston toiminnasta yleisesti ja keskustella erityisesti sellaisista Liikenteen turvallisuusviraston tehtävistä, joissa kansalaiset kääntyvät viraston puoleen.

Asiaryhmän kanteluiden määrä on viimeisen kymmenen vuoden aikana vakiintunut yli 100 asiaksi vuodessa. Kertomusvuonna saapuneiden asioiden määrän kasvu edellisvuosista selittyy sillä, että Liikenteen turvallisuusviraston sähköisiin palveluihin liittyvät tietoturvakysymykset olivat loppuvuodesta julkisuudessa laajasti esillä. Tämä johti henkilötietojensa saatavuudesta huolestuneiden kansalaisten yhteydenottoihin muun muassa oikeusasiamieheen. AOA otti omana aloitteenaan tutkittavaksi Liikenteen turvallisuusviraston menettelyn asiassa (6374/2018).

Asiaryhmän toimenpiteisiin johtaneiden asioiden osuus ratkaistuista asioista on ollut keskimäärin kanslian keskiarvon tasoa tai sen alapuolella. Koska luvut ovat pieniä ja koskevat useita eri viran-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2009–2018



Toimenpideprosentti vuosina 2009–2018

omaisia, 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 ja myynnistä, tarkastusmaksuista, liikenneyhteyksistä ja aikatauluista, teiden kunnossapidosta ja liikennemerkeistä, ajoneuvojen rekisteröinnistä, tieliikenteen ja ilmailun lupa-asioista, lentoasemamaksuista, postipalvelujen saatavuudesta, postinjakelusta ja postilaatikoiden sijoittelusta, yleisradiotoiminnasta ja tv-lähetysten näkyvyydestä. Lisäksi kantelut koskevat hyvän hallinnon toteutumista hallintomenettelyssä.

Liikennettä ja viestintää koskevaan asiaryhmään kuuluvat paitsi hallinnonalan viranomaisia myös kolmea yhteiskunnallisesti merkittävää valtionyhtiötä eli Yleisradio Oy:tä (Yle), Posti Group Oyj:tä (Posti) ja VR-Yhtymä Oy:tä (VR) koskevat kantelut. Niitä koski kaikista asiaryhmän ratkaisuista 39,6 % (35). Yleä koski 12 (18), Postia 39 (24) ja VR:ää neljä (neljä) ratkaisua. Nämä asiat eivät kolmea lukuun ottamatta johtaneet toimenpiteisiin. Tämä johtui yleisimmin siitä, että OA:n toimivalta näihin valtionyhtiöihin on hyvin rajallinen, ja kantelut koskivat enimmäkseen toimivallan ulkopuolelle jääviä asioita. Tämä osaltaan selittää asiaryhmän toimenpiteisiin johtaneiden asioiden pientä määrää.

Yleä koskevissa kanteluissa ilmaistiin useimmin tyytymättömyys jonkin yksittäisen ohjelman sisältöön tai toimittajan menettelyyn. OA ei kuitenkaan arvioi journalistista harkintaa koskevia asioita vaan sitä, miten Yle on hoitanut Yleisradio Oy:stä annetussa laissa säädetyn julkisen palvelun velvoitteensa. OA ei arvioi myöskään Ylen toimintaa työnantajana eikä ota kantaa toimituksellisiin kysymyksiin.

Postin toiminnasta tehdyissä kanteluissa oli useimmiten kyse postilähetysten jakeluongelmista. Posti kuuluu postinjakelun osalta OA:n toimivaltaan, kun kyse on postilaissa säädetystä yleispalvelusta. Kanteluissa oli useimmiten kyse yleispalveluun kuulumattomien postilähetysten jakeluongelmista tai muusta OA:n toimivallan ulkopuolelle jäävästä toiminnasta. OA:n toimivaltaan

kuuluneissa postilähetysten jakeluhäiriöitä koskeneissa asioissa kantelijat ohjattiin pääsääntöisesti kääntymään ensin Postin puoleen asian selvittämiseksi. Jos tämä ei tuottanut toivottua tulosta, oli mahdollista kääntyä edelleen yleispalvelua valvoneen Viestintäviraston puoleen. Viestintävirastolla oli toimivalta määrätä yleispalveluyritys sakon uhalla täyttämään yleispalveluvelvoitteensa. OA ei siten lähtökohtaisesti ottanut ensi vaiheessa tutkittavakseen myöskään yleispalveluun kuuluvien postilähetysten jakeluhäiriöitä koskeneita kanteluita. AOA tutki kuitenkin jäljempänä laajemmin selostetun postinjakelun laatua koskevan kanteluasian Postin yleispalvelun tilaa ja yleispalvelun toteutumisen valvontaa koskevana yleisempänä kysymyksenä (2959/2017*).

VR:ää koskeneissa kanteluissa oli pääosin kyse lippujen hinnoittelusta ja myynnistä. OA ei voinut puuttua VR:n menettelyyn, koska asioissa ei ollut kyse julkisen tehtävän hoitamisesta.

Asiaryhmässä oli kertomusvuoden lopulla vireillä neljä omana aloitteena tutkittavaksi otettua asiaa. Liikenteen turvallisuusvirastoa koskevan oman aloitteen lisäksi vireillä olevat omat aloitteet koskivat kauko-ohjattavia ilma-aluksia ja lennokkeja koskevaa sääntelyä (7321/2017), tarkastuslentäjän määräämistä ja tarkastuslentäjän lausuntomenettelyä (6271/2017) ja Finrail Oy:n ruotsinkielistä verkkotiedottamista (4180/2017).

Kertomusvuonna annettiin LVM:lle kaksi lausuntoa. Lausunnot koskivat luonnosta hallituksen esitykseksi laiksi maantielain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (1009/2018) ja luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain ja julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain muuttamisesta (3320/2018).

4.23.2 RATKAISUJA

Postinjakelun asianmukaisuus

AOA tutki kantelun pohjalta yleisempänä kysymyksenä Postin yleispalvelun tilaa ja yleispalvelun toteutumisen valvontaa. Lisäksi AOA selvitti lakisääteisen tiedoksiantomenettelyn hoitamista ja luottamuksellisen viestin turvaamista Postin toiminnassa.

AOA katsoi, että Postin yleispalvelun tilassa tai yleispalvelun toteutumisen valvonnassa ei ollut ilmennyt sellaista, johon olisi syytä enemmälti puuttua. Myöskään siltä osin kuin kysymys oli luottamuksellisen viestin turvaamisesta Postin toiminnassa, ei AOA:n mukaan ollut tarvetta enempiin toimenpiteisiin hänen puoleltaan.

Arvioidessaan lakisääteistä tiedoksiantomenettelyä AOA totesi, että Postin vastuu lakisääteisestä tiedoksiantomenettelystä huolehtimisesta oli käytännössä rajoittunut vain pieneen murto-osaan lakisääteisenä tiedoksiantona toimitettavista lähetyksistä ja että tämä vastuun rajoittuminen näytti virkavastuun osalta pitkälti perustuvan Postin tulkintaan postilain tarkoituksesta. Postin mukaan virkavastuu ei ulotu tiedoksiantoon tavallisena kirjeenä ja saantitodistuskirjeissäkin virkavastuun on tulkittu kattavan vain sen, että kirjeen luovutuksen yhteydessä henkilöllisyys tarkistetaan. AOA piti tilannetta epätyydyttävänä. AOA:n mukaan esiin ei kuitenkaan ollut tullut sellaista, jonka perusteella hänellä olisi ollut aihetta epäillä, että lakisääteiseen tiedoksiantomenettelyyn liittyvien kirjeiden kulku ei olisi yleisellä tasolla turvattu.

AOA lähetti ratkaisunsa LVM:lle sen arvioimiseksi, olisiko postilain 21 §:n tarkoittamaa virkavastuuta tarvetta täsmentää tai muilla keinoin turvata laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn hoitamisen asianmukaisuus. AOA pyysi ministeriötä ilmoittamaan 1.4.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitys on mahdollisesti antanut aihetta (2959/2017*).

Postin puhelinneuvonnan maksullisuus

Kantelija pyysi tutkimaan Postin menettelyä asiassa, joka koski maksullisen 0600-alkuisen palvelunumeron käyttöön ottamista Postin asiakaspalvelussa. Kantelun mukaan asiakkaalla tulisi olla oikeus maksuttomaan asiakaspalveluun, koska kyseessä on lain mukainen yleispalvelu.

AOA:lla ei ollut oikeudellisia perusteita katsoa, että postidirektiivissä ja postilaissa säädetyn ja Postille Viestintäviraston päätöksellä asetetun yleispalveluvelvoitteen hoitamisessa olisi selkeästi kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. AOA totesi kuitenkin, että mikäli asia tulisi lainsäädännön eduskuntakäsittelyn yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan tai muun valiokunnan arvioitavaksi ja yleispalvelua päädyttäisiin pitämään julkisena hallintotehtävänä, tämä vaikuttaisi myös siihen, miten asiaa OA:n laillisuusvalvonnassa jatkossa arvioitaisiin. Sen sijaan postiyritykselle asetetun yleispalveluvelvoitteen hoitamisen on vanhastaan katsottu olevan OA:n toimivaltasäännöksessä eli perustuslain 109 §:ssä tarkoitetun julkisen tehtävän hoitamista.

Kun hallintolain soveltaminen yksityisiin toimijoihin on kytketty nimenomaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, neuvonnan maksuttomuutta koskevaa sääntelyä ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa siitä omaksuttuja tulkintoja ei suoraan voida ulottaa sellaisen julkisen tehtävän hoitamiseen, jossa ei samalla ole kyse myös julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Koska yksiselitteisiä oikeudellisia perusteita ei ollut osoitettavissa sille, että postin yleispalvelu olisi julkisen hallintotehtävän hoitamista, AOA:lla ei ollut hallintolainkaan näkökulmasta oikeudellisia perusteita enemmälti puuttua Postin menettelyyn.

Asiassa oli huomionarvoista kuitenkin vielä se, että Posti on hoitanut, hoitaa tai voi hoitaa muitakin tehtäviä kuin postinjakeluun liittyvää

yleispalvelua. Tällaisia ovat ainakin lakisääteisestä tiedoksiantomenettelystä huolehtiminen, Maailman postiliiton nimettynä operaattorina toimiminen, postinumerojärjestelmän ylläpitäminen, postilaatikoiden sijainnista päättäminen, postimerkkien julkaiseminen, muuttoilmoitusten vastaanottaminen ja ennakkoäänestyspaikkana toimiminen.

Ainakin osa näistä tehtävistä sisältää AOA:n alustavan arvion mukaan myös sellaista julkisen hallintotehtävän hoitamista, jossa tulee noudattaa hallintolain 8 §:n 1 momentissa säädettyä ja OA:n ratkaisukäytännössä omaksuttua neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta. Näin ollen, jos jokin saman toimijan ylläpitämä palvelu on yhteisesti käytössä niin julkisen hallintotehtävän hoitamisessa kuin tämän toiminnan ulkopuolelle jäävässä yksityisluonteisessa toiminnassa, koko palvelua on tarkasteltava julkisen hallintotehtävän vaatimusten näkökulmasta sikäli kuin palvelua ei ole mahdollista järjestää erikseen kutakin toiminnan lohkoa (julkinen hallintotehtävä/yksityinen toiminta) varten.

AOA katsoi vielä aiheelliseksi erikseen selvittää, mitä julkisia hallintotehtäviä Postin hoidettavana on ja miten neuvonta on näiltä osin järjestetty, koska tällä voi olla vaikutusta siihen, miten Postin antaman neuvonnan järjestämisen asianmukaisuutta tulee kokonaisuutena arvioida. AOA päätti jatkaa asian käsittelyä omasta aloitteestaan (5410/2017*).

Päätöksen ja asiakirjojen saaminen veneen rekisteröintiasiassa

Kantelijan asiakirjapyyntö oli sinänsä käsitelty Liikenteen turvallisuusvirastossa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisen kahden viikon käsittelyajan puitteissa. Saadakseen haluamansa tiedon kantelija oli kuitenkin joutunut olemaan useampaan otteeseen yhteydessä virastoon. Mitä ilmeisimmin tämä oli vaikuttanut pyydetyn tiedon antamiseen menneeseen aikaan ja siten kantelijan pyyntö olisi nähtävästi ollut toteutettavissa tapahtunutta joutuisammin. Kantelijan asiaa koskeviin sähköposteihin oli vastattu viivytyksettä.

Aineistosta ei ilmennyt, miksi Liikenteen turvallisuusvirastossa ratkaistua asiaa koskevat rekisteröintiasiakirjat eivät asiakirjapyynnön ajankohtana olleet merkittyinä viraston asianhallintajärjestelmään tai miksi päätöksessä veneilytarkastajien antamaksi lausunnoksi nimetty tietolähde ei ollut ollut samalla tavoin saatavissa, kuin asian muut asiakirjat. AOA katsoi aiheelliseksi kiinnittää Liikenteen turvallisuusviraston huomiota julkisuuslain hyvää tiedonhallintatapaa koskeviin säännöksiin.

Lisäksi asiassa oli kysymys päätöksen saamisesta. Kantelija oli toimittanut Liikenteen turvallisuusvirastolle viraston päätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen, jossa hän oli ensisijaisesti vaatinut, että suurinta sallittua moottoritehoa koskeva rajoitus oli poistettava ja toissijaisesti, että rajoituksen maksimitehoa nostetaan. Kantelija oli saanut Liikenteen turvallisuusvirastosta sähköpostiviestin, jonka mukaan maksimikoneteho oli muutettu kantelijan toissijaisen vaatimuksen mukaiseksi.

Tehdystä korjaamisesta ei ollut tehty kirjallista päätöstä ja päätös kantelijan oikaisuvaatimukseen oli tehty vasta samanaikaisesti, kun Liikenteen turvallisuusvirasto oli antanut AOA:lle oman selvityksensä kanteluasiassa. AOA ei pitänyt poissuljettuna sitä, että päätöstä kantelijan oikaisuvaatimukseen ei olisi Liikenteen turvallisuusvirastossa tehty ja kantelija saanut oikeutta hakea siihen muutosta ilman oikeusasiamiehelle tehtyä kantelua. AOA totesi myös, että oikaisuvaatimuksessa ratkaistujen vaatimusten seurauksena moottoritehon rajoituksen nosto näytti tulleen ratkaistuksi kahteen kertaan Liikenteen turvallisuusvirastossa.

AOA katsoi Liikenteen turvallisuusviraston menetelleen virheellisesti, kun rekisteritietojen korjaamisasiassa ei ollut tehty kirjallista päätöstä ja kun kantelijan oikaisuvaatimusta ei ollut virastossa käsitelty kiireellisenä. AOA saattoi käsityksensä Liikenteen turvallisuusviraston tietoon (2761/2017).

Maastotarkastelun suorittaminen yksityisen tien liittymälupa-asiassa

Yksityistien liittymälupahakemuksen johdosta oli tehty maastotarkastelu yksityisen yrityksen palveluksessa olleen henkilön toimesta. Tämä henkilö oli myös tienpitoviranomaisen edustaja liittymän rakentamistöihin liittyvissä asioissa.

Perustuslain 124 §:ssä säädetyt edellytykset huomioon ottaen AOA otti omasta aloitteestaan käsiteltäväksi kysymyksen yksityisen tahon käyttämisestä ELY-keskuksen edustajana liittymälupa-asiassa suoritetussa maastotarkastelussa ja liittymän rakentamistöihin liittyvissä asioissa. AOA kiinnitti LVM:n huomiota asiaan myös lausunnossaan, jonka hän antoi ministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi maantielain muuttamisesta.

Eduskunta hyväksyi sittemmin lain maantielain muuttamisesta (572/2018), joka tuli voimaan 1.8.2018. Lakiin lisättiin uusi 99 b § avustavien tehtävien siirtämisestä. Tämän huomioon ottaen asia ei antanut AOA:lle aihetta enempään (7280/2017).

Muita ratkaisuja

Kieliasioita koskevassa jaksossa 4.19 Kieliasiat on selostettu kauko-ohjattavan lennokin lentokieltoaluetta osoittavan kyltin kieltä koskeva ratkaisu (4345/2017*).

4.24 Kirkollisasiat

Kirkollisasioiden laillisuusvalvonnasta vastasi AOA *Maija Sakslin*. Asiaryhmän pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Piatta Skottman-Kivelä*.

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. Evankelis-luterilainen kirkko on lainsäädännöllisesti poikkeusasemassa, siitä säädetään sekä perustuslaissa, kirkkolaissa että uskonnonvapauslaissa.

Oikeusasiamiehen toimivalta on vakiintuneesti rajattu niin, että uskonnonharjoitus ja opilliset kysymykset jäävät toimivallan ulkopuolelle. Käytännössä oikeusasiamiehen valvonta kohdistuu lähinnä evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon hallintomenettelyyn. Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa hallintolain ja yhdenvertaisuussäännösten noudattamista sekä hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumista. Lisäksi oikeusasiamies arvioi kirkon, sen hallintoelinten ja virkamiesten toiminnassa mahdollisia perusoikeusloukkauksia ja toimivallan ylityksiä tai muuten selvästi laittomia menettelytapoja.

Evankelis-luterilaisen kirkon valvonnan laajuus ja syvyys ovat Suomessa kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellista. Tämä johtuu ennen muuta siitä, että evankelis-luterilaisen kirkon keskeinen henkilöstö, kuten papisto, on virkamiesasemassa toisin kuin muissa uskonnollisissa yhdyskunnissa. Muut rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat kuuluvat valvonnan piirin silloin, kun ne hoitavat julkista tehtävää, esimerkiksi avioliittoon vihittäessä.

4.24.2 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Suomen evankelis-luterilaiseen kirkkoon kuului vuoden loppuun mennessä noin 3,9 miljoonaa suomalaista. Kirkkoon kuuluvien osuus putosi ensi kerran alle 70 %:iin. Seurakuntien määrä pieneni edelleen niin, että vuonna 2019 seurakuntia on 384. Uusi arkkipiispa Tapio Luoma aloitti työnsä kesäkuussa. Kertomusvuonna muutettiin kirkon henkilöstöä ja vaalisäännöksiä koskevia kirkkolain ja kirkon vaalijärjestyksen säännöksiä. Seurakuntavaalit järjestettiin marraskuussa. Kirkolliskokous teki valtioneuvostolle ehdotuksen uuden kirkkolain säätämiseksi.

Suomen ortodoksiseen kirkkoon kuului vuoden päättyessä alle 60 000 jäsentä. Seurakuntarakenteiden uudistusprosessi on vireillä kaikissa hiippakunnissa ja kirkolliskokous päätti perustaa lakityöryhmän valmistelemaan tarvittavia kirkon hallinnon uudistukseen liittyviä lainsäädännön muutoksia. Tavoitteena on turvata seurakuntien taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset sekä seurakuntien jäsenten alueelliset palvelut valtakunnallisesti.

4.24.3 LAILLISUUSVALVONTA

Asiaryhmään kuuluvia kanteluja saapui vain seitsemän ja niitä ratkaistiin yhdeksän. Kantelut koskivat muun muassa hautajaisjärjestelyistä sopimista ja hautaustoimen maksuja, seurakuntayhtymän menettelyä hallinto-oikeuden päätöksen noudattamisessa sekä piispan menettelyä kirkkoherran toiminnan valvomisessa. Kahdessa asiassa AOA ohjasi toimenpiteenään hakemaan ratkaisua asiaan yhteistyössä kantelijan kanssa.

Koulut ja oppilaitokset ovat perinteisesti tehneet yhteistyötä seurakuntien ja uskonnollisten yhdyskuntien kanssa. Kouluissa järjestettäviä us-

konnollisia tilaisuuksia ja toimituksia koskevissa kanteluasioissa on usein kyse haasteista löytää kaikkien oppilaiden uskonnon ja omantunnonvapauden turvaavia käytänteitä ja hyviä toimintatapoja. Näitä uskonnon ja omantunnon vapauteen liittyviä kysymyksiä käsiteltiin kertomusvuonna opetusasioiden (ks. 6540/2017* s. 281) sekä terveydenhuollon asiaryhmissä (ratkaisu 1076/2017 esitellään alla).

4.24.4 RATKAISUJA

Kirkkovaltuuston jäsenten menettely kokouksessa

AOA katsoi, että keskeinen syy kirkkovaltuutettujen poistumiselle kesken kokouksen oli ollut puheenjohtajan menettely työjärjestysasian käsittelyssä. Siten valtuutetuilla voitiin katsoa olleen hyväksyttävissä oleva syy kokouksesta poistumiseen.

Seurakunnan kirkkovaltuuston puheenjohtaja arvosteli kymmenen jäsenen menettelyä poistua kirkkovaltuuston kokouksesta sen ollessa kesken, jolloin puheenjohtaja oli joutunut päättämään kokouksen, koska se ei enää ollut päätösvaltainen.

Kirkkolain mukaan luottamushenkilön tulee edistää kirkon parasta sekä toimia luottamustoimessaan arvokkaasti ja tehtävän edellyttämällä tavalla. Luottamushenkilöillä on keskeinen asema edustukselliseen demokratiaan perustuvassa seurakuntien päätöksenteossa. Luottamustoimeen valitun henkilön keskeinen velvollisuus on hoitaa tointaan osallistumalla kokouksiin ja ottamalla osaa päätöksentekoon. Poissaoloon ja kokouksesta poistumiseen pitää olla asianmukainen, ulkopuolisenkin arvioitavissa oleva ja objektiivisesti katsoen hyväksyttävä syy.

Kirkkovaltuuston puheenjohtaja ei ollut sallinut äänestystä työjärjestysasiassa ja oli siten estänyt yleisillä seurakuntavaaleilla seurakunnan jäseniä edustamaan valittujen valtuutettujen vaikutusmahdollisuuksien toteutumisen. Näissä olosuhteissa voitiin valtuutetuilla katsoa olleen hyväksyttävä syy kokouksesta poistumiseen (6621/2017).

Uskonnonvapauden huomioon ottaminen sairaalassa

Sairaala loukkasi kantelijan perustuslaissa turvattua uskonnon- ja omatunnon vapautta hänen jouduttua osallistumaan vastoin tahtoaan potilashuoneen kattokaiuttimista kuuluneeseen uskonnolliseen hartaushetkeen. Samalla sairaala oli potilaslain vastaisesti laiminlyönyt järjestää potilaan hoito niin, että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan.

OA totesi, että julkisen vallan käyttöön kohdistuu velvoite kohdella tasapuolisesti kaikkia uskonnollisia yhdyskuntia tai maailmankatsomuksellisia suuntauksia. Sairaalasielunhoidon ja sairaalapappien käytännön toiminnassa tulee huolehtia siitä, että uskonnon harjoittamiseksi katsottavat tilaisuudet sairaalassa on järjestetty siten, ettei kukaan vastoin tahtoaan joudu osallistumaan itselleen vieraan uskonnon harjoittamiseen.

Sairaala myönsi virheen ja ryhtyi toimenpiteisiin vastaavan virheen välttämiseksi. Kantelijalle oli esitetty anteeksipyyntö. Tähän nähden OA piti riittävänä toimenpiteenä saattaa sairaalan tietoon ratkaisussa esitetyt käsitykset vastaisessa toiminnassa huomioon otettavaksi (1076/2017).

4.25 Ylimmät valtioelimet

Ylimpiä valtioelimiä koskevat asiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* vastuualueelle. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Mikko Sarja*.

4.25.1 YLEISTÄ

Perustuslain 109 §:n 1 momentin nojalla OA:n tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 1 §:n 2 momentin nojalla OA valvoo myös valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenten sekä tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään. Mitä eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa säädetään valvottavista, koskee soveltuvin osin myös valtioneuvostoa, valtioneuvoston jäseniä ja tasavallan presidenttiä.

Valtioneuvostolla (VN) tarkoitetaan paitsi pääministerin ja ministereiden muodostamaa yleistä hallintovaltaa käyttävää toimielintä myös VN:n yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa hallitus- ja hallintoasioiden päätöksentekoelintä. VN:ssä on nykyisin 12 ministeriötä. Niitä koskevat asiat tilastoidaan ja käsitellään OA:n kansliassa asianomaisten hallinnonalojen asiaryhmissä, kun taas ylimmät valtioelimet -asiaryhmässä käsitellään ministereitä koskevat asiat.

OA:n ja oikeuskanslerin (OKA) toimivalta valvoa tasavallan presidentin (TP) ja VN:n toimenpiteiden lainmukaisuutta on sinänsä yhtäläinen (ks. perustuslakia koskeva HE 1/1998 vp). OKA:n rooli on käytännössä kuitenkin keskeisempi. OKA:lle kuuluu VN:n istunnossa ja TP:n esittelyssä tehtäviin päätöksiin liittyvä ennakollinen valvonta, jota toteutetaan ennen muuta asioiden valmisteluvaiheessa ministereille ja ministeriöille annettavilla lausunnoilla ja virkamiesten neuvonnalla sekä VN:n yleisistuntojen ja TP:n esittelyjen esittelylistojen tarkastuksella. Lisäksi OKA:lla on läsnäolovelvollisuus näissä päätöksentekotilaisuuksissa. OA:lla on sinänsä perustuslain 111 §:n 2 momentin nojalla läsnäolo-oikeus kyseisissä päätöksentekotilaisuuksissa, mutta tätä oikeutta ei ole käytännössä käytetty.

Asiaryhmässä käsitellään myös eduskuntaa ja sen virastoja (eduskunnan kanslia, valtiontalouden tarkastusvirasto ja kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos) sekä kansanedustajia koskevat kantelut. OA:lla ei kuitenkaan ole toimivaltaa tutkia eduskunnan toimintaa lainsäädäntövallan käyttäjänä eikä OA puutu lainsäädäntövallan käytön taustalla olevaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. OA ei voi valvoa myöskään eduskuntaryhmien tai yksittäisten kansanedustajien toimintaa sen paremmin edustajantoimessaan kuin yksityishenkilönäkään, eikä yksinomaan kansanedustajista koostuvien eduskunnan toimielinten, kuten eduskunnan hallintoa varten asetetun kansliatoimikunnan menettelyä.

OA voi kuitenkin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momentin mukaan tehtäväänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi, ja asiaryhmässä voidaan käsitellä asioita, jotka kohdistuvat eduskunnan hyväksymän lain sisältöön.

Asiaryhmässä käsitellään myös OKA:a koskevat kantelut. Ylimmän laillisuusvalvonnan rinnakkaisuudesta johtuen OA ja OKA eivät kuitenkaan tutki toistensa menettelyä (ks. HE 1/1998 vp).

4.25.2 LAILLISUUSVALVONTA

Asiaryhmän laillisuusvalvonta perustuu jälkikäteiseen kanteluiden tutkintaan. Asioita tuli kertomusvuonna vireille 156 ja niitä ratkaistiin 157. Toimenpiteisiin johti 10 asiaa (6,4 %).

Toimenpideprosentin alhaisuuteen on useita syitä. Suuri osa kanteluista koski kansanedustajia ja eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöä, jotka jäävät OA:n toimivallan ulkopuolelle. Näissä kanteluissa oli aiempien vuosien tapaan pääsääntöisesti kyse julkisuudessa esillä olleesta ja keskustelua herättäneestä lainsäädännöstä tai yksittäisen kansanedustajan toiminnasta.

Esimerkkeinä edellä tarkoitetuista asioista voidaan mainita niin sanotun aktiivimallin sisältävä työttömyysturvalain muutos, kansanedustajien sopeutumisrahaa ja -eläkettä koskeva lainsäädäntö ja entisten edustajien menettely näiden etuuksien nostamisessa, kansanedustajien asumisjärjestelyt ja taksinkäyttö sekä ministerinä toimivan kansanedustajan osallistuminen omaa luottamustaan koskevaan äänestykseen eduskunnan täysistunnossa. Kanteluita saapui myös yhden eduskuntaryhmän työntekijän käyttäytymisestä lentokoneessa.

Kertomusvuonna OA:n toimivaltaan kuuluneita kanteluiden aiheita olivat eduskunnan vierailijatietojen käsittelyä koskeneen asian ohella muun muassa GCM-sopimuksen allekirjoittaminen, ulkoministerin osallistuminen abortinvastaiseen tilaisuuteen Kanadaan suuntautuneella virkamatkalla ja hänen blogikirjoituksensa, jossa hän kannatti Argentiinan senaatin päätöstä hylätä abortin salliva lakiesitys, sisäministerin lausumat asiassa, joka koski passin myöntämistä Suomessa oleskeleville irakilaisille turvapaikanhakijoille, puolustusministerin lausuma kaksoiskansalaisista sekä sosiaali- ja terveysuudistuksen valmistelu hallituksessa.

Asiaryhmän toimenpiteiden vähäisyyttä selittää myös se, että moni kaikista asiaryhmän kanteluista jäi tutkimatta muun muodollisen perusteen kuin toimivaltaan kuulumattomuuden vuoksi. Asioita siirrettiin OKA:lle, koska sama asia oli jo siellä vireillä tai siirto oli muusta syystä tarkoituksenmukainen. Osa asioista oli sellaisia, että OKA oli jo aiemmin ratkaissut ne eikä asian uudelle käsittelylle ollut perustetta. Osa asioista taas jäi tutkimatta yksilöimättöminä tai vanhentuneina.

Edelleen toimenpiteiden vähäisyyttä selittää se, että ministeriöitä koskevat asiat tilastoidaan kanslian muissa asiaryhmissä. Vielä merkitystä on sillä, että kantelut tulevat pääsääntöisesti vireille julkisuudessa olleiden tietojen perusteella, eikä kantelijoilla useinkaan ole tiedossaan kaikkia asian oikeudellisessa arviossa merkityksellisiä seikkoja.

4.25.3 RATKAISUJA

Opiskelun aloituksen siirron perusteet Pelastusopistosta annetussa laissa

Kantelija piti epätasa-arvoisena sitä, että laki Pelastusopistosta ei mahdollista opintojen aloituksen siirtoa varusmiespalveluksen johdosta vaan ainoastaan raskauden perusteella. Kantelussa ei arvosteltu Pelastusopiston menettelyä.

OA totesi muun muassa seuraavaa. Pelastusopistosta annetun lain 29 §:n mukaan Pelastusopisto voi omasta aloitteestaan tai opiskelijan hakemuksesta keskeyttää ammatillisessa peruskoulutuksessa olevan opiskelijan opiskeluoikeuden kerrallaan enintään yhden vuoden määräajaksi pitkäaikaisen sairauden tai raskauden ja synnytyksen vuoksi. Lain esitöissä (HE 222/2005 vp, HaVM 8/2006 vp ja PeVL 12/2006 vp) ei ole lähemmin perusteltu tai arvioitu laissa omaksuttua rajausta niistä perusteista, joilla opiskelun aloittamista voidaan lykätä tai jo aloitettu opiskelu voidaan keskeyttää.

OA piti vallitsevaa lainsäädännöllistä tilannetta ongelmallisena eritoten yleisen asevelvollisuuden piiriin kuuluvien henkilöiden näkökulmasta, minkä vuoksi hän pyysi sisäministeriöltä lausunnon. Ministeriö totesi, että lähtökohtaisesti myös Pelastusopistoa koskevien opiskeluoikeuden keskeyttämistä koskevien säännösten tulisi mahdollistaa yleisen asevelvollisuuden suorittaminen. Pelastusopiston erityispiirteet tuli kuitenkin ottaa huomioon opiskeluoikeuden keskeytystä koskevissa säännöksissä. Tämän vuoksi ministeriö katsoi aiheelliseksi tarkistaa sääntelyn muutostar-

peen. Yleisen asevelvollisuuden lisäksi säännös tultiin tarkistamaan myös muilta osin, kuten esimerkiksi naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain (194/1995) mukaisen palvelun osalta, jotta Pelastusopistossa opiskelevien yhdenmukainen kohtelu turvataan.

OA pyysi ministeriötä ilmoittamaan, mihin johtopäätöksiin se oli tässä asiassa päätynyt lainsäädännön muutostarvetta arvioituaan (633/2018*).

Ministeriö ilmoitti asettaneensa 11.12.2018 lainsäädäntöhankkeen Pelastusopistosta annetun lain 29 §:n muuttamiseksi (SM033:00/2018, SMDno-2018-2239). Lainmuutoksen on arvioitu tulevan voimaan 1.1.2020 lukien. Asia ei edellyttänyt OA:n jatkotoimenpiteitä.

Eduskunnan vierailijatietojen käsittelyssä oli puutteita

Eduskunnan vierailijatietojen käsittelystä saapui yhteensä yhdeksän kantelua. Niihin sisältyi lähes 30 tiedotusvälineen yhteinen kantelu sekä yhdistysten ja yksityishenkilöiden kanteluita. Kantelut koskivat eduskunnan turvallisuusosaston menettelyä, kun se vuonna 2017 käsitteli tietopyyntöjä eduskunnassa vierailleista henkilöistä.

OA katsoi turvallisuusosaston menetelleen virheellisesti, kun pyydetyt vierailijatiedot oli hävitetty ennen kuin korkein hallinto-oikeus oli lopullisesti ottanut kantaa niiden julkisuuteen. Tätä perusteltiin henkilötietolain nojalla määritellyillä säilytysajoilla, jotka umpeutuivat kesken oikeudenkäynnin.

Eduskunnan hallinnon harkintaan sinänsä jää, pitääkö se yleensä tarpeellisena säilyttää vierailijatietoja ja miten pitkään. Tiedon pyytäjällä on kuitenkin oikeus odottaa, että viranomainen ei vaaranna oikeutta muutoksenhakuun ja tee valitusta hyödyttömäksi hävittämällä valituksen kohteena olevia asiakirjoja kesken oikeudenkäynnin. Tällainen menettely vaarantaa myös julkisuuden toteutumisen, mikäli tuomioistuin toteaa asiakirjat julkisiksi.

Vierailijatietojen säilytysaikoja oli sittemmin oikeuskäsittelyn jälkeen lyhennetty 12 kuukaudesta yhteen päivään. Tästä oli seurannut, että vierailijatietoja koskeneita pyyntöjä ei ollut ehditty toteuttaa ennen tietojen hävittämistä.

OA korosti, että päiväkohtaisia vierailijatietoja oli oikeus pyytää joko hyvissä ajoin ennakkoon tai vielä samankin päivän aikana. Kyseisiä tietoja ei saanut hävittää ennen kunkin pyynnön asianmukaista käsittelemistä. OA:n mukaan eduskunnan hallinnossa ei ollut riittävästi ja hyvän tiedonhallintatavan edellyttämällä tavalla varauduttu säilytysaikojen muutoksen käytännön vaikutuksiin, jotta pyynnöt olisi kyetty toteuttamaan asianmukaisesti näiden hyvin lyhyiden säilytysaikojen puitteissa.

Vielä OA kiinnitti turvallisuusosaston huomiota siihen, että kun virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyjä tietoja, hänen tulee antaa vastauksessaan julkisuuslain mukainen ohjaus eikä hallintolakiin viittaavaa oikaisuvaatimusohjausta. Hallintolain oikaisuvaatimusmenettelyä ei sovelleta asiakirjapyyntöjen käsittelyyn (4566/2017* ym.).

4.26 Muut asiat

4.26.1 DIGI- JA VÄESTÖTIETOHALLINTOA KOSKEVAT ASIAT

Tämän otsakkeen alla käsitellään väestötietohallintoa koskevia asioita sekä eräitä valtiovarainministeriön (VM) hallinnonalaan kuuluvia digitalisaation edistämiseen liittyviä lähinnä Väestötietokeskukselle uskottuja tehtäviä ja niihin liittyviin lainsäädäntöhankkeisiin annettuja lausuntoja. Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin* ja jäljempänä esitettyjen kanteluasioiden esittelijöinä ovat toimineet esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä* ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Terhi Arjola-Sarja*.

Hallituksen esitys Digi- ja väestötietoviraston perustamisesta on eduskunnan käsiteltävänä. Tarkoituksena on, että tämän niminen virasto aloittaa toimintansa 1.1.2020. Siihen yhdistettäisiin Väestörekisterikeskus, maistraatit ja Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö. AOA antoi lakiluonnoksesta lausunnon VM:lle (2962/2018). Muita hallituksen digitalisaation edistämistavoitteeseen liittyviä lausuntoja annettiin muun muassa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista (359/2018*), AUTA-hankkeen loppuraportista digituen toimintamalliehdotuksineen (572/2018*) ja luonnoksesta hallituksen esitykseksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (4254/2018*). Lisäksi annettiin lausunto Suomen ja Viron välisestä väestön rekisteröintiä koskevasta valtiosopimuksesta (5195/2018).

AOA antoi Väestörekisterikeskukselle (VRK) huomautuksen siitä, että väestötietojärjestelmässä ei vielä ollut otettu käyttöön kirjaimistoa, joka sallisi saamenkielisten nimien oikean kirjoitusasun (3592/2017*). Ratkaisu on selostettu tarkemmin jaksossa 4.19 Kieliaasiat.

Kantelija oli pyytänyt saada tietää hänen ja hänen lapsensa väestötietojärjestelmätietoihin kohdistuneista kyselyistä noin vuoden ajanjaksolla. AOA totesi olevan ilmeistä, että tietopyynnön ratkaiseminen on vaatinut aikaa siten, ettei kantelijaa itseään koskeneen tiedon neljän kuukauden käsittelyaikaa voi pitää liian pitkänä. Tämä johtuu väestötietojärjestelmän laajoista käyttöoikeuksista ja siitä, että ns. lokitietoselvityksen toteuttaminen on edellyttänyt kaikkien niiden käyttäjätahojen selvityksen saamista, jotka ovat suorakäyttöisesti olleet yhteydessä väestötietojärjestelmään kantelijaa koskevien tietojen selvittämiseksi. Asia oli selvästi viivästynyt lasta koskevien tietojen osalta erityisesti siksi, että asian käsittelyn kannalta tarpeellista lisäselvitystä ei ollut viivytyksettä pyydetty muilta viranomaisilta. Kantelijan oikeutta lasta koskevan tiedon saantiin ei myöskään ollut alkujaan tarkastettu väestötietojärjestelmästä.

Tietojen luovuttamisen osalta AOA totesi, että asiassa olisi tullut pelkän väärinkäytösepäilyn lisäksi vaatia kantelijalta selvitystä siitä, miten tiedot vaikuttavat hänen jossain viranomaisessa tai tuomioistuimessa vireillä olevaan tai vireille saatettavan yksilöidyn asiansa käsittelyyn. Näin ollen asian käsittelyssä olisi ennen asian siirtämistä tietoja käsitelleiden viranomaisten selvitettäväksi tullut vaatia kantelijalta tämä edellä mainittu selvitys. VRK:n ohjeet eivät olleet tältä osin riittävästi ottaneet huomioon sitä, millaista selvitystä käyttötarkoituksesta tulisi antaa ennen yksilöityjen tietojen luovuttamista. AOA saattoi VRK:n tietoon käsityksensä, että asian käsittely ei ole kaikilta osin ollut hallintolain joutuisuusvaatimuksen mukaista ja asian käsittely oli aiheettomasti viivästynyt (2983/2017*).

VRK toimitti selvityksen siitä, että ohjeistuksessa tullaan ottamaan huomioon käyttötarkoituksen selvittämistä koskeva AOA:n kannanotto. Virasto korosti vastauksessaan, että se voi joka tapauksessa toimivaltuuksiensa puitteissa puuttua väestötietojärjestelmän väärinkäytöksiin, vaikka lokiselvityksen kohteena olleelle henkilölle ei voitaisikaan antaa asiassa tietoja.

Kysymys lokitietoselvityksistä oli myös esillä AOA:n tarkastuskäynnillä VRK:hon. Tarkastuksella kiinnitettiin myös huomiota viraston hallinnoiman Viestit-palvelun toimintoihin asiakkaan oikeussuojan kannalta. AOA totesi, että on tärkeää, että yhtäältä yleinen tiedotus ja sitoumuksen luonteen korostaminen VRK:n ja viranomaisten kotisivuilla sekä toisaalta yksilöille lähetettävien tiedonantojen toimitustapa ja sisältö täyttävät hallintolaissa ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetyt edellytykset. Neuvotteluissa käyttäjätahojen kanssa tulisi kiinnittää huomiota näihin seikkoihin. Vaaleja koskevien ilmoitusten lähettämisessä Viestit-palvelun kautta tulee erityisesti harkita herätteen sisältöä tiedotuksen ohella.

Tarkastuksella oli esillä myös kysymys turvapaikanhakijoiden lasten rekisteröinnistä. Kysymys oli tullut esille maistraatin tarkastuksessa. Uudenmaan maistraatin Helsingin yksiköstä tuolloin saadun tiedon mukaan Suomessa syntyneitä turvapaikanhakijoiden lapsia ei rekisteröity väestötietojärjestelmään, vaikka heitä koskevat syntymätodistukset arkistoitiin. VRK:n edustajat selvittävät AOA:n pyynnöstä lasten rekisteröintimenettelyä. Tämän jälkeen AOA arvioi, aiheutuuko Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista tarvetta uudelleen arvioida turvapaikanhakijoiden lasten rekisteröintikäytäntöä. Asian käsittely on kesken (5803/2018*).

Kantelija arvosteli maistraatin menettelyä, kun äidin lapsen kotipaikkaa koskevaa ilmoitusta ei ollut hyväksytty. AOA korosti, että kotikuntalain säännösten tarkoituksena oli tosiasiallisen tilanteen rekisteröinti. Toisen huoltajan kuulemisella pyritään selvittämään huoltajan käsitystä lapsen tosiasiallisesta asuinpaikasta. Maistraatin yleisen linjauksen mukaan ratkaisua kotikunnasta voidaan lykätä, jos lapsen asumista koskeva oikeudenkäynti on vireillä. Väestötietomerkinnällä saattaa olla merkitystä muiden viranomaisten arvioidessa oikeutta sosiaali- ja terveyspalveluihin. Tämän vuoksi lapsen etu edellyttää, että lapsen asuinpaikkaa ei jätetä liian vähäisin perustein ja pitkäksi aikaa kirjaamatta. Maistraatin tulee aktiivisesti pyrkiä huolehtimaan siitä, että merkintä vastaa lapsen tosiasiallista kotikuntalain tarkoittamaa asuinpaikkaa. Tässä tapauksessa lykkäys oli ainakin noin vuoden mittainen. AOA piti kulunutta aikaa ongelmallisena kotikunnan rekisteröinnin tarkoituksen valossa. Lapsen oikeusturvan kannalta olisi ollut tärkeää, että valituskelpoisen päätöksen tekemistä ei olisi aiheettomasti viivytetty, jos maistraatti katsoi, että edellytyksiä kotikunnan kirjaamiseen ei vireillä olleen oikeudenkäynnin vuoksi ollut. Asian lykkäämisellä asiassa ilmenneellä tavalla ilman rekisteröintiä tai päätöstä ei ollut laillisia perusteita (5366/2017).

AOA otti kantaa uskonnollisten yhdyskuntien kaksoisjäsenyyden rekisteröintiin. Liittyessään Suomen Anglikaaniseen kirkkoon kantelija oli automaattisesti merkitty väestötietorekisteriin eronneeksi Suomen evankelis-luterilaisen kirkon jäsenyydestä. Ilmoitus siitä, että kantelija oli halunnut säilyttää jäsenyytensä evankelis-luterilaisessa kirkossa ja selvitys siitä, minkä perusteella tämä oli mahdollista, oli sisältynyt maistraatille toimitettuun liittymisilmoitukseen.

AOA totesi, että vaikka maistraatissa ei ollut ollut tietoa kaksoisjäsenyyden mahdollisuudesta, tieto oli kerrottu maistraatille liittymisilmoituksessa. Mikäli ilmoituksessa kerrottua ei olisi voitu pitää riittävänä selvityksenä asiasta, asian asianmukainen käsittely ja hallintolaissa säädetty viranomaisen selvittämisvelvollisuus olisi AOA:n mukaan edellyttänyt, että mahdollisuus kaksoisjäsenyyteen olisi selvitetty ennen asian ratkaisemista. AOA katsoi, että maistraatissa kantelijan asian käsittely ei ollut täyttänyt asian asianmukaiselle käsittelylle asetettavia vaatimuksia. AOA saattoi käsityksensä maistraatin tietoon (6820/2017).

4.26.2 EU-OIKEUDELLISIA ASIOITA

Ylin laillisuusvalvonta ja tietosuoja-asetuksen valvonta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta arvioi oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin valtiosääntöistä asemaa lausunnossaan tietosuojalainsäädäntöä koskevasta hallituksen esityksestä. Valiokunta arvioi tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksia muun muassa EU-oikeuden tulkinnan näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä ylimpien laillisuusvalvojien valtiosääntöinen asema ja tehtävät sekä laillisuusvalvonnan valtiosääntöinen kokonaisuus eivät mahdollista asteellisesti alemman tietosuojavaltuutetun ylimpiin laillisuusvalvojiin kohdistuvaa valvontaa. Tällaisen rajauksen on ilmettävä myös tietosuojalain säännöksistä nimenomaisesti.

Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin sinänsä selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti eikä suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin. Valiokunnan käsityksen mukaan on myös selvää, että tietosuoja-asetuksen sääntely ei sanamuotonsa puolesta vaikuttaisi mahdollistavan tällaisen rajauksen säätämistä.

Tietosuoja-asetuksen johdantokappaleessa 20 viitataan siihen, että vaikka asetusta sovelletaan muun muassa tuomioistuinten ja muiden oikeusviranomaisten toimintaan, unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä voitaisiin täsmentää käsittelytoimia ja -menettelyitä tuomioistuinten ja muiden oikeusviranomaisten suorittaman henkilötietojen käsittelyn osalta. Soveltamisalan rajaus ei kuitenkaan ulotu organisatorisesti yhtä laajalle kuin valtuutus täsmentämiseen, vaan johdantokappaleen mukaan valvontaviranomaisten toimivalta ei saa kattaa tuomioistuinten oikeudellisiin tehtäviin liittyvää henkilötietojen käsittelyä, jotta voidaan turvata oikeuslaitoksen riippumattomuus sen hoitaessa lainkäyttötehtäviään, päätöksenteko mukaan lukien. Asetuksen 55 artiklassa säädetään nimenomaisesti, että valvontaviranomaisilla ei ole toimivaltaa valvoa käsittelytoimia, joita tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ylimpien laillisuusvalvojien edellä kuvattu valtiosääntöinen asema ei valiokunnan saaman selvityksen mukaan samastu muissa jäsenvaltioissa säädettyihin laillisuusvalvontajärjestelyihin, eikä tietosuoja-asetuksen valmistelussa ole kiinnitetty huomiota Suomen valtiosääntöisen järjestelmän erityispiirteisiin.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. Valiokunnan käsityksen mukaan säännös ilmentää lähtökohtaa siitä, ettei EU:n aineellisen oikeuden voi katsoa kyseenalaistavan jäsenvaltioiden valtiosääntöistä institutionaalista julkisen vallankäytön rakennetta. EU-tuomioistuin on esimerkiksi *Digibet*-tuomiossa (*Digibet Ltd & Albers v. Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG*, C-156/13 k. 34) katsonut, ettei rahapelisääntelyn epäjohdonmukaisuuteen johtanutta osavaltioiden välistä toimivallan jakoa voida kyseenalaistaa, koska sitä suojataan sanotulla SEU 4 artiklan 2 kohdan määräyksellä.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on kuitenkin selvää, että kansallista valtiosäännön rakenteisiin kiinnittyvää identiteettiä koskeva sopimusmääräys voi muodostaa vain kapeasti sovellettavissa olevan oikeasuhtaisen perusteen poiketa EU-oikeuden täysimääräisestä soveltamisesta. Unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen, joka on unionin oikeusjärjestyksen olennainen ominaisuus, mukaan se, että jäsenvaltio vetoaa kansallisen oikeutensa säännöksiin, edes perustuslain tasoisiin säännöksiin, ei voi heikentää unionin oikeuden vaikutusta tämän jäsenvaltion alueella (ks. mm. asia 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, tuomio 17.12.1970, 3 kohta ja asia C 409/06, *Winner Wetten*, tuomio 8.9.2010, 61 kohta ja erityisesti asia C-399/11, *Melloni*, tuomio 26.2.2013, k. 59).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan oikeasuhtaisuusarviossa olennaista on, että nyt käsillä olevassa tilanteessa kyse ei ole aineellisesta ristiriidasta perustuslain sisällön ja EU:n oikeuden välillä. Kysymys on sen sijaan siitä, että unionin oikeus johtaa sellaiseen ristiriitaan Suomen perustuslain institutionaalisten ratkaisujen kanssa, jota tietosuoja-asetuksessa ei ole nimenomaisesti tavoiteltu. Valiokunnan mielestä olennaista on, että ylimpien laillisuusvalvojien osalta tehtävät soveltamisalan rajaukset eivät vaaranna tietosuo-

ja-asetuksen johdannon mukaisia oikeussuojan ja tehokkaan valvonnan tavoitteita eivätkä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä todettuja tietosuojaviranomaisten toiminnan perimmäisiä tavoitteita.

Viimekätinen toimivalta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan, tietosuoja-asetuksen sekä näiden keskinäisen suhteen tulkintaan on EU-tuomioistuimella. Valiokunta kuitenkin katsoo, että tulkinnan ollessa vielä tältä osin epäselvä, ei hallituksen esityksessä ole esitetty riittäviä EU-oikeudellisia perusteita tietosuojavaltuutetun valvontavallan ulottamiseen ylimpiin laillisuusvalvojiin.

Oikeus perhe-etuuksiin rajat ylittävissä tapauksissa

Euroopan oikeusasiamies tiedusteli oikeusasiamiehen kokemuksia siitä, olivatko perhe-etuuksien maksaminen merkittävästi viivästynyt jäsenmaiden yhteistyön puutteen vuoksi. Kysymys oli herännyt siitä, voisiko asetuksen 987/2009/EC soveltamisessa rajat ylittävissä tapauksissa olla järjestelmään liittyvää virhettä.

AOA viittasi asetuksen 60(3) artiklan lisäksi vilpittömän yhteistyön periaatteeseen, jonka voidaan katsoa olevan yhden sosiaaliturvan yhteensovittamisen periaatteista. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 3 kohta tarjoaa säädösperustan tälle periaatteelle.

AOA viittasi vielä Euroopan unionin tuomioistuimen tuomioon C-359/16 *Altun* ja korosti, että niin hyvän hallinnollisen yhteistyö kuin vilpittömän yhteistyön periaatteen merkitys tulee lisääntymään tulevaisuudessa. Sen vuoksi AOA:n mielestä on tärkeää, että hyvän yhteistyön edellytyksiä parannetaan huolellisella suunnittelulla. Tämä on komission vastuulla. Sen sijaan hyvän hallinnon täytäntöönpano on jäsenvaltioiden ja kansallisten oikeusasiamiesten vastuulla.

Eräs syy viivästyksiin voi AOA:n mielestä olla se, että eräät jäsenmaat käyttävät sähköisten lomakkeiden sijasta paperilomaketta. Paperilomakkeiden käsittely aiheuttaa merkittävää hallinnollista taakkaa. Kansaneläkelaitoksen havainnon mukaan perhe-etuuksien maksaminen on voinut viivästyä huomattavasti. Tapaukset, joita ei sinänsä ole runsaasti, liittyvät usein jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen vastauksen viivästymiseen.

Suomessa oikeusasiamies on kiinnittänyt hakemuksia käsittelevän Kansaneläkelaitoksen huomiota käsittelyn viivästymiseen viime vuosien aikana vain viidessä tapauksessa. Näissäkin tapauksissa syy viivästykseen on ollut Kansaneläkelaitoksen tehtävien organisoinnissa, ei yhteistyön puutteissa jäsenvaltioiden kesken.

Tiedoksiannot ennakkoratkaisupyynnöistä

Ulkoministeriö lähetti oikeusasiamiehen kansliaan tiedoksi jäljennökset Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnöistä, joissa on perusoikeusulottuvuus. Niiden perusteella arvioidaan mahdollista lausuntoa varten laillisuusvalvonnassa kertyneen perusoikeustietämyksemme valossa, minkälainen merkitys EU-tuomioistuimelle esitetyillä kysymyksillä ja niihin mahdollisesti annettavilla vastauksilla on Suomen ja EU:n perusoikeusjärjestelmän kannalta. Kertomusvuonna tiedoksiannot eivät antaneet AOA:lle aihetta toimenpiteisiin.

Kanteluratkaisuja

EU-oikeuden vastaisuus ajoneuvoverolipun lähettämisessä

AOA arvosteli Liikenteen turvallisuusviraston menettelyä, kun virasto vaati, että ulkomailla asuva henkilö siirtää ajoneuvonsa hallinnan toiselle henkilölle ajoneuvoverolipun lähettämiseksi. Virasto ei ollut lähettänyt kantelijalle tämän Portugalissa sijaitsevaan osoitteeseen verolippua, minkä vuoksi kantelijan ajoneuvot olivat maksun laiminlyönnin johdosta käyttökiellossa. Vaatimus näyttäytyi vielä perusteettomammalta, kun siltä voidaan välttyä viraston ilmoittamalla tavalla tekemällä e-laskusopimus, jolloin verolipun lähettäminen ei ole sidottu rekisteriin merkittyyn osoitteeseen.

Virasto perusteli menettelyään ajoneuvojen rekisteröinnistä annetun asetuksen säännöksellä.

AOA ei pitänyt oikeustilaa tyydyttävänä. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 21 artiklassa on turvattu henkilöiden vapaa liikkuvuus. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen mukaan henkilöiden vapaan liikkuvuuden oikeuden voidaan katsoa tarkoittavan sitä, että Suomen lainsäädännössä ei voida asettaa Suomessa asuvaa henkilöä edullisempaan asemaan kuin toisessa jäsenvaltiossa asuvaa henkilöä. Asiassa ei esitetty perusteita ulkomailla ja tässä tapauksessa Euroopan unionin alueella asuvan ajoneuvon omistajan erilaiselle kohtelulle Suomessa asuvaan omistajaan nähden.

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) edellytti, että Liikenteen turvallisuusvirasto kehittää neuvontaansa siten, että ulkomailla asuvia verovelvollisia ohjattaisiin ja neuvottaisiin asiassa aktiivisesti. AOA piti LVM:n korjaavia toimenpiteitä asianmukaisina. Hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan millä tavoin nämä toimenpiteet ovat edenneet (1219/2018*).

LVM:n selvityksen mukaan ajoneuvojen rekisteröinnistä annetun valtioneuvoston asetusta muutettiin. Liikenteen turvallisuusvirasto on 28.6.2018 annetun ratkaisun johdosta ohjeistanut verkkosivuillaan, miten verovelvollisen täytyy toimia muuttaessaan ulkomaille ja ilmoittanut selkeästi, että verolippua ei lähetetä ulkomaille. Koska ajoneuvoveron e-lasku lähetetään aina asiakkaan verkkopankkiin, postitukseen liittyvien ongelmien välttämiseksi asiakasta kehotetaan ottamaan käyttöön ajoneuvoveron e-lasku.

AOA Maija Sakslin piti puheenvuoron Euroopan unionin parlamentissa marraskuussa. Tilaisuudessa keskusteltiin jäsenvaltioiden parlamenttien roolin vahvistamisesta ja kansalaisten oikeuksien toteuttamisesta unionin oikeuden toimeenpanossa ja soveltamisessa.

AOA Sakslin käsitteli puheenvuorossaan oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen merkitystä unionin oikeuden rikkomusten havaitsemisessa ja niihin puuttumisessa. Usein kantelu tehdään saman aikaisesti sekä oikeusasiamiehelle että EU:n komissiolle. Oikeusasiamies ei yleensä käsittele asiaa, joka on tutkittavana toisessa viranomaisessa. Koska komission valvonta ei ole yksinomaan oikeudellista, oikeusasiamies on saattanut kuitenkin tutkia asian. Mikäli kanteluasiassa on kysymys siitä, miten unionin oikeutta on tulkittava, kuuluu asia kuitenkin Unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi, joko kansallisen tuomioistuimen esittämänä ennakkoratkaisukysymyksenä tai komission rikkomuskanteena. Oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa esittää ennakkoratkaisukysymystä. Sen sijaan silloin kun unionin oikeuden sisältö ja sen tulkinnat ovat yksiselitteisiä ja vakiintuneita, on oikeusasiamies yksittäisen kantelun perusteella todennut kansallisen lainsäädännön ja unionin oikeuden ristiriidan tai perusvapauksien ja yhdenvertaisen kohtelun vastaisia kansallisia hallinnollisia menettelyjä, ja tehnyt esityksiä niiden muuttamiseksi.

Oikeusasiamies on myös saattanut havaitsemansa unionin lainsäädännön puutteisiin liittyvät havaintonsa EU:n oikeusasiamiehen tietoon, hänen mahdollisia toimenpiteitään varten. Tätä kautta on tietoa epäkohdista välitetty sekä EU:n parlamentille että komission puheenjohtajalle. Oikeusasiamies on myös esittänyt, että hallitus toimisi aktiivisesti neuvostossa unionin lainsäädännön muuttamiseksi perusoikeuksien edistämiseksi. Kanteluita, joissa on kysymys siitä, onko unionin oikeus saatettu Suomessa voimaan oikealla tavalla, oikeusasiamies ei sitä vastoin ole tutkinut. Näin siksi, että yleensä kysymys on ollut eduskunnan hyväksymän lain unionin oikeuden mukaisuudesta eikä oikeusasiamiehen toimivaltaan kuulu lainsäätäjän menettelyn arviointi.

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 tai 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 eteviä 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 täyttävät 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 virkatointen 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 merkityttää 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 neljäsosalla 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 tehtäväänsä hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa.

Kantelu tulee tehdä kirjallisesti. Siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitetusta 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 menetellyt 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 toimitettava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua sekä puolustusvoimien eri yksiköissä ja Suomen sotilaallisessa kriininhallin-

taorganisaatiossa seuratakseen varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä kriisinhallintahenkilöstön 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 menetellyt 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 tiedoksi 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 tehtäväänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi 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 yleissopimuksen 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 menettäneitä henkilöitä joko viranomaisen antaman määräyksen nojalla tai viranomaisen kehotuksesta, suostumuksella tai myötävaikutuksella (toimipaikka).

Tarkastuksen toimittamiseksi oikeusasiamiehellä ja hänen määräämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on oikeus päästä toimipaikan kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti vapautensa menettäneiden henkilöiden ja toimipaikan henkilökunnan sekä muiden sellaisten henkilöiden kanssa, jotka voivat antaa tarkastuksen kannalta merkityksellisiä tietoja.

11 c § (28.6.2013/495)
Tiedonsaantioikeus

Oikeusasiamiehellä ja hänen määräämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on kansallisen valvontaelimen tehtäviä hoitaessaan oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja toimipaikkojen ylläpitäjiltä tiedot toimipaikoissa pidettävien vapautensa menettäneiden henkilöiden määrästä, toimipaikkojen määrästä ja sijainnista sekä vapautensa menettäneiden kohtelusta ja oloista samoin kuin muut valvontaelimen tehtävän hoitamiseksi tarpeelliset tiedot.

11 d § (28.6.2013/495)
Tietojen luovuttaminen

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, oikeusasiamies voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoja vapautensa menettäneistä sekä näiden kohtelusta ja oloista kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan 2 artiklassa tarkoitetulle alakomitealle.

11 e § (28.6.2013/495)
Suositusten antaminen

Oikeusasiamies voi kansallisen valvontaelimen tehtävää hoitaessaan antaa valvottaville suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelua ja oloja sekä ehkäistä kidutusta ja muuta julmaa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta.

11 f § (28.6.2013/495)
Muut sovellettavat säännökset

Oikeusasiamiehen toimintaan kansallisen valvontaelimen tehtävässä sovelletaan lisäksi, mitä 6 ja 8–11 §:ssä säädetään toiminnasta laillisuusvalvonnassa.

11 g § (28.6.2013/495)
Asiantuntijat

Oikeusasiamies voi kansallisen valvontaelimen tehtävää hoitaessaan käyttää apunaan asiantuntijoita. Oikeusasiamies voi nimetä asiantuntijaksi suostumuksensa tehtävään antaneen henkilön, jolla on kansallisen valvontaelimen tarkastustehtävän 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 valitun 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 apulaisoikeusasiamiehen 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 käsiteltävänään 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 päätä.

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 teh-

täväänsä 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 valitulla 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 asiasta 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 tiedotusta, 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, suojelu 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.

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:
Tämä laki tuli voimaan 1.10.2007.

20.5.2011/535:
Tämä laki tuli voimaan 1.1.2012. (3 ja 19 a §:n 1 momentti 1.6.2011).

22.7.2011/811:
Tämä laki tuli voimaan 1.1.2014.

28.6.2013/495:
Tämä laki tuli voimaan 7.11.2014 (5 § 1.7.2013).

22.8.2014/674:
Tämä laki tuli voimaan 1.1.2015.

10.4.2015/374:
Tämä laki tuli voimaan 10.6.2016.

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 virkatointen 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 (806/2011) tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa;

3) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan.

(22.7.2011/813)

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 tarkoituksenmukaiseksi 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 siirrosta 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 (276/33) ja valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä samana päivänä annettu laki (275/33).

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, arkistonhoitajan, 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 1.1.–31.8.2018

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 koordinointia ja raportointia

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen
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

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako 1.9.–31.12.2018

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- ylimpiä valtioelimiä
- periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä
- poliisia, hätäkeskuslaitosta ja pelastustointa
- syyttäjälaitosta, pois lukien valtakunnansyyttäjänvirastoa koskevat asiat
- edunvalvontaa
- kielikysymyksiä
- ulkomaalaisia
- vammaisten henkilöiden oikeuksia
- salaista tiedonhankintaa
- kansallisen valvontaelimen tehtävien koordinointia ja raportointia
- oikeusministeriön hallinnonalan lausunto-asioita

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- tuomioistuimia, oikeushallintoa ja oikeusapua
- valtakunnansyyttäjänvirastoa
- rikosseuraamusalaa
- taloudellista toimintaa, maksuhäiriöitä ja ulosottoa
- sosiaalivakuutusta
- kunnan toimeentulotukea
- varhaiskasvatusta, opetusta, tiedettä ja kulttuuria
- työhallintoa
- työttömyysturvaa
- sotilasasioita, puolustuslaitosta ja Rajavartiolaitosta
- tietosuojaa, tietohallintoa ja tietoliikennettä

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- sosiaalihuoltoa
- lapsen oikeuksia
- vanhusten oikeuksia
- terveydenhuoltoa
- alue- ja paikallishallintoa
- Ahvenanmaan itsehallintoa
- verotusta
- liikennettä ja viestintää
- ympäristöä
- maa- ja metsätaloutta
- saamelaisasioita
- Tullia
- kirkkoa

Lausunnot ja kuulemiset

LAUSUNNOT

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

- lausunto hallituksen esityksestä HE 17/2018 vp eduskunnalle laiksi Syyttäjälaitoksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (4510/2018)
- lausunto hallituksen esityksestä HE 199/2017 vp eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (6143/2018)

Eduskunnan lakivaliokunnalle

- lisälausunto tiedustelulakeja koskevista hallituksen esityksistä HE 199, 202 ja 203/2017 vp (1458/2018)

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

- lausunto hallituksen esityksestä HE 149/2018 vp eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta (5570/2018)
- lausunto hallituksen esityksestä HE 179/2018 vp eduskunnalle laeiksi ampuma-aselain, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain sekä asevelvollisuuslain 97 a §:n muuttamisesta (6230/2018)
- lausunto hallituksen esityksestä HE 60/2018 vp eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta (6335/2018)

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

- lausunto hallituksen esityksestä HE 139/2018 vp eduskunnalle laeiksi Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta eräissä tapauksissa annetun lain kumoamisesta ja asevelvollisuuslain 3 §:n muuttamisesta (4859/2018*)

Oikeusministeriölle

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi julkisista kuulutuksista annetun lain kumoamiseksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (1067/2018)
- lausunto arviomuistiosta 9/2018 ”Kansainvälisten parien varallisuussuhteita koskevat neuvoston asetukset. Arviomuistio asetuksia täydentävästä kansallisesta sääntelystä” (1311/2018)
- lausunto arviomuistiosta 7/2018 ”Arviomuistio rikoslain viimeaikaisesta kehityksestä ja tulevista kehitystarpeista. Eräät seksuaali-, väkivalta-, talous- ja rattijuopumusrikokset” (1394/2018)
- lausunto työryhmämietinnöstä 2/2018 ”Ehdollisen vankeuden oheisseuraamukset. Työryhmän ehdotus” (1410/2018)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi rikoslain muuttamisesta (1444/2018)
- lausunto arviomuistiosta ”Arviomuistio luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain muutostarpeista” (1597/2018)
- lausunto työryhmämietinnöstä 15/2018 ”Unionipetosdirektiivin täytäntöönpano” (2378/2018)
- lausunto ”Tuomioistuinviraston perustaminen” (2622/2018)
- lausunto arviomuistiosta ”Oikeusapudirektiivin kansallinen täytäntöönpano” (2708/2018)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi rikoslain 2 c luvun 5 §:n muuttamisesta (3102/2018)

- lausunto luonnoksesta Saamelaiskäräjälakitoimikunnan esitykseksi saamelaiskäräjälain muuttamiseksi (3210/2018)
- lausunto työryhmämietinnöstä 22/2018 ”Lapsidirektiivin täytäntöönpano” (3293/2018)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi vankeuslain, tutkintavankeuslain, sakon täytäntöönpanosta annetun lain 37 §:n ja pakkokeinolain muuttamisesta (3387/2018*)
- lausunto hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain 70 §:n ja Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetun lain 6 §:n ja 7 §:n muuttamisesta (3413/2018*)
- lausunto komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (4073/2018)
- lausunto työryhmän mietintöluonnoksesta ”Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskeva yleinen lainsäädäntö” (4573/2018)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kokoontumislain 7 §:n muuttamisesta (5588/2018)

Sisäministeriölle

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, laiksi lentoliikenteen matkustajatietojen käytöstä terrorismin ja vakavan rikollisuuden estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisin rikoksiin liittyviä syytetoimia koskevan direktiivin täytäntöönpanosta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (7249/2017)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 10 ja 26 §:n muuttamisesta (1423/2018)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi reservipoliisista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (1436/2018*)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (2615/2018)
- lausunto työryhmän ehdotuksesta poliisin toimivaltuuksiksi puuttua lennokkien ja miehittämättömien ilma-alusten kulkuun (3289/2018*)
- lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta annetun valtioneuvoston asetuksen 3 luvun 22 §:n muuttamisesta (3866/2018)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (5167/2018)

Sosiaali- ja terveysministeriölle

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi biopankkilaiksi (1856/2018)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kliinisestä lääketutkimuksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (1958/2018)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi genomilaiksi (3052/2018)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuista (3388/2018)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (3414/2018)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi asiakas- ja potilaslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (3519/2018)
- lausunto raporttiluonnoksesta ”Erityishuoltopiirit poistuvat, työ ja palvelu jatkuvat. Selvityshenkilöraportti erityishuoltopiirien asemasta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa” (4519/2018)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta (5797/2018*)
- lausunto genomikeskustyöryhmän arviomuistiosta (7297/2017)

Puolustusministeriölle

- lausunto työryhmämietinnöstä 3/2017 ”Miehittämätöntä ilmailua ja lennokkitoimintaa koskevan lainsäädännön kehittäminen turvallisuuden näkökulmasta. Työryhmän mietintö” (7088/2017)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi puolustusvoimista annetun lain 37 §:n ja Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 16 §:n muuttamisesta (1197/2018)
- lausunto työryhmämietinnöstä 2/2018 ”Vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lainsäädännön kehittämishanke” (3427/2018*)
- lausunto työryhmämietinnöstä 1/2018 ”Jehovan todistajien asevelvollisuudesta vapauttamista koskevaa lainsäädäntöä arvioineen työryhmän mietintö” (3447/2018)

Valtiovarainministeriölle

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta (359/2018*)
- lausunto loppuraportista ”Digituen toimintamalliehdotus. AUTA-hankkeen projektiryhmän loppuraportti” (572/2018*)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Digi-ja väestötietovirastoa koskevaksi lainsäädännöksi sekä laeiksi eräiden rekisterihallintoa koskevien lakien muuttamisesta (2962/2018)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta (3006/2018)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta sekä luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi valtion virkamieseettisestä neuvottelukunnasta (3246/2018*)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (3327/2018)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain 44 a §:n muuttamisesta (4761/2018*)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (4254/2018*)
- lausunto Suomen ja Viron välisestä väestön rekisteröintiä koskevasta valtiosopimuksesta (5195/2018)

Työ- ja elinkeinoministeriölle

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden väliaikaista järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (1208/2018*)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi siviilipalveluslain muuttamiseksi sekä siviilipalveluslain muutostarpeita selvittäneen työryhmän muistiosta (3257/2018)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, yksityisistä työnvälityspalveluista sekä taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta (3475/2018*)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi Kasvupalveluvirastosta ja kasvupalvelujen asiakastietojen käsittelystä (4647/2018)

Ulkoministeriölle

- lausunto luonnoksesta Suomen ensimmäiseksi raportiksi vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (CRPD) täytäntöönpanosta (1557/2018)
- lausunto ihmisoikeuksia ja biolääketiedettä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen lisäpöytäkirjaluonnoksesta sekä sitä koskevasta selitysmuistiosta (2164/2018)

- lausunto Suomen viides määräaikaisraportti kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta (3122/2018)
- lausunto luonnoksesta Suomen kahdeksanneksi määräaikaisraportiksi kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (CEDAW) täytäntöönpanosta (3269/2018)

Liikenne- ja viestintäministeriölle

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi maantielain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (1009/2018)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain ja julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain muuttamisesta (3320/2018)

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi (700/2018*)

Valtioneuvoston kanslialle

- lausunto luonnoksesta ohjeeksi ministereille vieraanvaraisuuden, etuuksien ja lahjojen vastaanottamisesta (4441/2018)

Valtakunnansyyttäjänvirastolle

- lausunto kanteluasian rikosoikeudellisesta arvioimisesta (851/2018)
- lausunto kanteluasian rikosoikeudellisesta arvioimisesta (1539/2018)

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle

- lausunto työeläkeyhtiöiden ja Kelan käytössä olevan ennakkoilmoitus- ja neuvottelumenettelyn asianmukaisuudesta työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisessä (232/2018)

Lapsiasiavaltuutetun toimistolle

- lausunto arviosta hallituskauden 2015–2019 vaikutuksista lapsiin ja Suomen kansallisesta lapsipolitiikasta lapsiasiavaltuutetun vuosikirjaan 2019 ”Kansallinen lapsipolitiikka – onko sitä” (3150/2018)

Ei annettu lausuntoa

Kertomusvuoden aikana oli lisäksi 21 lausuntopyyntöä, joihin ei ollut lausuttavaa.

KUULEMISET EDUSKUNNAN VALIOKUNNISSA

Perustuslakivaliokunnassa

- 11.4.2018 AOA Maija Sakslin kuultavana HE 16/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (1501/2018)
- 12.4.2018 OA Petri Jääskeläinen kuultavana HE 9/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (1877/2018)
- 27.4.2018 OA Petri Jääskeläinen kuultavana HE 9/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (1931/2018)
- 15.6.2018 OA Petri Jääskeläinen kuultavana HE 9/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (3022/2018)

- 7.9.2018 OA Petri Jääskeläinen, AOA Maija Sakslin ja AOA Pasi Pölönen kuultavana kertomuksesta K 16/2018 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2017 (4161/2018)
- 25.9.2018 AOA Pasi Pölönen kuultavana HE 29/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (4313/2018)
- 11.10.2018 esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen kuultavana HE 136/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi (4947/2018)
- 16.10.2018 OA Petri Jääskeläinen kuultavana HE 203/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (5045/2018)
- 25.10.2018 OA Petri Jääskeläinen kuultavana HE 202/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (5116/2018)
- 22.11.2018 OA Petri Jääskeläinen kuultavana HE 199/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta ja PNE 1/2018 vp Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta (5231 ja 5234/2018)

Lakivaliokunnassa

- 13.3.2018 OA Petri Jääskeläinen, esittelijäneuvos Mikko Eteläpää ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Minna Ketola kuultavana HE 199/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (915/2018)
- 13.3.2018 OA Petri Jääskeläinen, esittelijäneuvos Mikko Eteläpää ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Minna Ketola kuultavana HE 202/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (1254/2018)
- 13.3.2018 OA Petri Jääskeläinen, esittelijäneuvos Mikko Eteläpää ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Minna Ketola kuultavana HE 203/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (1255/2018)
- 14.3.2018 esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen kuultavana hallituksen esityksestä HE 190/2017 vp eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta (1097/2018)
- 16.3.2018 esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen kuultavana hallituksen esityksestä HE 200/2017 vp eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (1186/2018)
- 12.4.2018 esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen kuultavana hallituksen esityksestä HE 30/2018 rd Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muuttamisesta (1614/2018)
- 12.4.2018 esittelijäneuvos Mikko Eteläpää kuultavana hallituksen esityksestä HE 17/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Syyttäjälaitoksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (1693/2018)
- 17.4.2018 esittelijäneuvos Mikko Eteläpää kuultavana hallituksen esityksestä HE 31/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (1778/2018)
- 23.5.2018 AOA Maija Sakslin kuultavana hallituksen esityksestä HE 16/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (2539/2018)
- 25.5.2018 esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen kuultavana hallituksen esityksestä HE 65/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta (2658/2018)
- 5.6.2018 esittelijäneuvos Tapio Räty kuultavana hallituksen esityksestä HE 65/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta (2868/2018)
- 26.9.2018 vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja kuultavana HE 71/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulosottokaaren muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (4489/2018)

- 27.9.2018 esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen ja esittelijäneuvos Anu Rita kuultavana HE 119/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain 70 §:n ja Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetun lain 6 ja 7 §:n muuttamisesta ja HE 120/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle rikoslain 6 luvun 10 §:n ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta (4724-4725/2018)
- 11.10.2018 esittelijäneuvos Kirsti Kurki-Suonio kuultavana HE 88/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (4756/2018)
- 23.10.2018 esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen kuultavana HE 136/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi (5282/2018)
- 29.11.2018 esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen kuultavana HE 177/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi esitutkintalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (6023/2018)

Hallintovaliokunnassa

- 7.3.2018 OA Petri Jääskeläinen, esittelijäneuvos Mikko Eteläpää ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Minna Ketola kuultavana HE 198/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (874/2018)
- 7.3.2018 OA Petri Jääskeläinen, esittelijäneuvos Mikko Eteläpää ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Minna Ketola kuultavana HE 202/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (875/2018)
- 7.3.2018 OA Petri Jääskeläinen, esittelijäneuvos Mikko Eteläpää ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Minna Ketola kuultavana HE 203/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (876/2018)
- 12.4.2018 AOA Pasi Pölönen kuultavana HE 9/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (1655/2018)
- 9.5.2018 esittelijäneuvos Mikko Eteläpää kuultavana hallituksen esityksestä HE 31/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (2102/2018)
- 13.6.2018 vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman kuultavana hallituksen esityksestä HE 201/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (2991/2018)
- 24.10.2018 OA Petri Jääskeläinen kuultavana HE 199/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta ja PNE 1/2018 vp Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta (5227 ja 5229/2018)
- 13.12.2018 vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman kuultavana HE 252/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi puolustusvoimista annetun lain 37 §:n, Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 16 §:n ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 10 ja 26 §:n muuttamisesta (6366/2018)

Puolustusvaliokunnassa

- 15.3.2018 OA Petri Jääskeläinen ja esittelijäneuvos Mikko Eteläpää kuultavana HE 199/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (1258/2018)
- 15.3.2018 OA Petri Jääskeläinen ja esittelijäneuvos Mikko Eteläpää kuultavana HE 202/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (1259/2018)
- 15.3.2018 OA Petri Jääskeläinen ja esittelijäneuvos Mikko Eteläpää kuultavana HE 203/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (1260/2018)

- 15.3.2018 OA Petri Jääskeläinen ja esittelijäneuvos Mikko Eteläpää kuultavana PNE 1/2018 vp Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta
- 5.4.2018 esittelijäneuvos Mikko Eteläpää kuultavana HE 13/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (1459/2018)
- 21.9.2018 vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman kuultavana HE 72/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta (4610/2018)
- 10.10.2018 esittelijäneuvos Mikko Eteläpää kuultavana HE 137/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi reservipoliisista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (4881/2018)
- 13.12.2018 vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman kuultavana HE 252/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi puolustusvoimista annetun lain 37 §:n, Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 16 §:n ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 10 ja 26 §:n muuttamisesta (6285/2018)

Sosiaali- ja terveysvaliokunnassa

- 13.3.2018 esittelijäneuvos Håkan Stoor kuultavana HE 159/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (1204/2018)

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa

- 18.10.2018 vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto kuultavana HE 62/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (5100/2018)

Esitykset säädösten ja ohjeiden kehittämiseksi sekä virheiden korjaamiseksi

Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskukselle

- AOA Pölönen esitti ohjeistuksen selventämistä liittyen vankien oikaisuvaatimusten käsittelyyn (5400/2017)

Liikenne- ja viestintäministeriölle

- AOA Sakslin esitti ajoneuvojen rekisteröinnistä annetun asetuksen 9 §:n 3 momentin kumoamista erityisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 21 artiklassa määrätyn henkilöiden vapaan liikkuvuuden vaatimuksen kannalta (1219/2018*)
- AOA Sakslin esitti arvioitavaksi, olisiko postilain 21 §:n tarkoittamaa virkavastuuta tarvetta täsmentää tai muilla keinoin turvata laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn hoitamisen asianmukaisuus (2959/2017*)

Liikenteen turvallisuusvirastolle

- AOA Jääskeläinen esitti, että ryhdytään toimenpiteisiin kauko-ohjattavan (kamera)lennokin (drone) lentokieltoalueita (”No drone zone”) Helsingissä osoittavien kylttien tekstin korjaamiseksi niin, että kielilain vaatimukset ja sitä kautta kielelliset oikeudet täyttyvät (2406/2018* ja 4345/2017*)

Oikeusministeriölle

- OA Jääskeläinen esitti harkittavaksi, olisiko syytä ryhtyä lainsäädäntötoimiin työrikoksiin liittyvän kahden vuoden vanhentumisajan pidentämiseksi (6954/2017*)
- AOA Sakslin esitti harkittavaksi, tulisiko ulosottokaarta muuttaa mitä tulee alimman hyväksyttävän tarjouksen ilmoittamiseen ostajaehdokkaille (2095/2017*)
- AOA Pölönen saattoi OM:n tietoon käsityksensä tarpeesta selventää vankeuslain ja tutkintavankeuslain säännöksiä maksukortin ja muun vankilan omaisuuden antamisesta vangille haltuun (252/2018*)
- AOA Pölönen havaitsi epäkohtia käräjäoikeuden lautamiesten istuntovuorojen määrittelyssä käytetyn tietokoneohjelman toiminnassa laissa edellytetyn vuorojärjestyksen toteutumisen kannalta (443/2018*)
- AOA Pölönen saattoi OM:n tietoon havaintonsa siitä, että vangin vapaa-ajan työtä koskevasta päätöstoimivallasta ja muutoksenhakuoikeudesta päätökseen ei ole säännöksiä (6042/2017*)
- AOA Pölönen esitti arvioitavaksi vankilan päiväjärjestystä koskevan sääntelyn muutostarpeen (6542/2017*)

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

- AOA Pölönen esitti, että ammattikorkeakoululaissa tarkoitettuun opintosuorituksen käsitteeseen liittyvä tulkinnanvaraisuus otettaisiin huomioon ammattikorkeakoululainsäädännön valmistelussa (3959/2017*)
- AOA Pölönen esitti arvioitavaksi, tulisiko varhaiskasvatuslain varhaiskasvatusoikeuteen liittyviä menettelyjä ja päätöksentekoa koskevia säännöksiä samoin kuin muutoksenhakua koskevaa sääntelyä selkeyttää (6442/2017*)
- AOA Pölönen esitti lakiin perustumatonta yläikärajaa koskevassa asiassa harkittavaksi toimenpiteitä taiteen perusopetukseen hakeutuvien yhdenvertaisuuden turvaamiseksi (6832/2017*)

Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymälle

- AOA Sakslin esitti, että lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälinekäytäntöjä muutetaan asumispalveluyksiköissä siten, että kaikilla asumispalveluyksiköissä asukkailla, jotka täyttävät apuvälineasetuksen 1 §:n edellytykset, on yksiköiden varustetasosta huolimatta oikeus asetuksen mukaisiin yksilöllisen arvion perusteella luovutettaviin lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineisiin (4251/2017*)

Rikosseuraamuslaitokselle

- AOA Pölönen katsoi, että Rikosseuraamuslaitoksen määräystä maksukorteista olisi tarpeen muuttaa (252/2018*)
- AOA Pölönen totesi puutteellisuuksia vankien sijoittelua ja arviointikeskusten toimivallan määrittelyä koskevissa säädöksissä (451/2017*)
- AOA Pölönen esitti, että vankiloille annettaisiin ohjeistus siitä, miten ja millaisissa olosuhteissa yksinäisyysrangaistus, tarkkailu, eristämistarkkailu ja erillään pitäminen järjestysrikkomuksen selvittämisen aikana pannaan täytäntöön (1276/2017*)
- AOA Pölönen kehotti harkitsemaan, tulisiko yhteydenpitorajoitusten merkitsemiskäytäntöjä ja merkitsemisestä vastuussa olevia tahoja selvittää ja laitoksia ohjeistaa asiassa ennen Roti-järjestelmän käyttöönottoa (3095/2017*)
- AOA Pölönen katsoi, että vankiloiden käytännöt positiivisen virtsanäytteen tai näytteestä kieltäytymisen vaikutuksesta toimintaan sijoittamiseen tulisi saattaa yhdenmukaisiksi (5037/2017*)

Sisäministeriölle

- OA Jääskeläinen esitti Pelastusopistosta annetun lain 29 §:n muuttamista niin, että opintojen aloituksen siirto olisi mahdollista myös varusmiespalveluksen johdosta (633/2018*)

Sosiaali- ja terveysministeriölle

- OA Jääskeläinen esitti harkittavaksi lainsäädäntöä kehitettäessä säännöksiä eristetyn potilaan puhelimen käytöstä ja eristetyn potilaan hyvinvoinnista huolehtimisesta ja eristämistilan varustuksesta (2278/2017*)
- OA Jääskeläinen esitti, että potilasvahinkolainsäädäntöä uudistettaessa tulisi sääntelyä täsmentää lisäämällä säännökset takaisinperinnän ja kuittauksen edellytyksistä ja siinä noudatettavasta menettelystä (3383/2018)
- AOA Sakslin kiirehti translain muuttamista siten, että siitä poistetaan lisääntymiskyvyttömyyden vaatimus sukupuolen vahvistamisen edellytyksenä. Samalla translain nimi tulisi muuttaa ”laiksi sukupuolen vahvistamisesta”. Lisäksi täysi-ikäisyyden kriteeriä tulisi myös arvioida säädösvalmistelussa ja harkita poistettavaksi sukupuolen oikeudellisessa vahvistamisessa ottaen huomioon lapsen ikä, kehitystaso ja lapsen etu (2842/2017*)
- AOA Pölönen esitti lainsäädännön täsmentämisen harkitsemista liittyen erityisesti Kelan oman lääketieteellisen asiantuntemuksen käyttöön toimeentulotukiasioissa (6468/2017*)
- AOA Sakslin pyysi harkitsemaan, olisiko tarpeellista ja perusteltua antaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain 19 §:n 5 momenttiin perustuva asetus alaikäisen potilaan huoltajan tai laillisen edustajan tiedonsaantioikeuden toteuttamisesta (6764* ja 1675/2017*)

Sukevan vankilalle

- AOA Pölönen totesi vankilan suljetulla osastolla asuvien vankien sellin ulkopuolella viettämän ajan riittämättömäksi (3251/2017*)

Tampereen kaupungille

- AOA Sakslin piti tarpeellisena täydentää päihdehuollon laitoshoitoon ohjaamisen kriteereitä ottamalla huomioon päihdeongelmaisen henkilön yksilölliset tarpeet laitoshoitoa järjestettäessä (4341/2017*)

Työ- ja elinkeinoministeriölle

- AOA Pölönen piti työttömän henkilön haastatteluja koskevaa sääntelyä epäjohdonmukaisena verrattaessa työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettua lakia ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia (1542/2018*)

Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta

KÄSITELTÄVÄNÄ OLLEET ASIAT

Käsiteltävänä olleet laillisuusvalvonta-asiat			7 252
Vuonna 2018 vireille tulleet asiat		5 818	
– kantelut oikeusasiamiehelle	5 561		
– oikeuskanslerilta siirtyneet kantelut	33		
– omat aloitteet	79		
– lausunto- ja kuulemispyynnöt	145		
Edellisiltä vuosilta siirtyneet asiat		1 434	
Ratkaistut asiat			5 629
Kantelut		5 410	
Omat aloitteet		82	
Lausunto- ja kuulemispyynnöt		137	
Seuraavaan vuoteen siirtyneet asiat			1 623
Muut käsitellyt asiat			834
Tarkastukset		128	
Kanslian hallintoasiat		659	
Kansainväliset asiat		47	

RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN

Kanteluasiat		5 410
Sosiaalihuolto	1 008	
Poliisi	623	
Terveys	581	
Rikosseuraamusala	431	
Sosiaalivakuutus	419	
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	273	
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	199	
Kunnallishallinto	188	
Lainkäyttö	175	
Ylimmät valtionelimet	157	
Ulosotto	149	
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	137	
Ulkomaalais- ja kansalaisasiat	133	
Ympäristöministeriön hallinnonala	126	
Verotus	106	
Edunvalvonta	82	
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	73	
Oikeusministeriön hallinnonala	61	
Syyttäjät	50	
Valtiovarainministeriön hallinnonala	41	
Puolustusministeriön hallinnonala	28	
Sisäministeriön hallinnonala	17	
Tulli	14	
Ulkoministeriön hallinnonala	12	
Muut hallinnonalat	327	

RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN

Omat aloitteet		**82**
Sosiaalihuolto	38	
Terveys	8	
Sisäministeriön hallinnonala	7	
Puolustusministeriön hallinnonala	5	
Kunnallishallinto	4	
Poliisi	3	
Rikosseuraamusala	3	
Tulli	3	
Ulosotto	3	
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	2	
Ulkomaalais- ja kansalaisasiat	1	
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	1	
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	1	
Lainkäyttö	1	
Oikeusministeriön hallinnonala	1	
Verotus	1	
Ratkaistut asiat yhteensä		**5 492**

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA

Kantelut			**5 410**
Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut			759
– syyte		–	
– esitutkinnan tarpeen arviointi		6	
– huomautus		41	
– käsitys		578	
– moittiva	368		
– ohjaava	210		
– esitys		38	
– virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	7		
– säännösten tai määräysten kehittämiseksi	20		
– loukkauksen hyvittämiseksi	8		
– sovitteluksi	3		
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus		20	
– muu toimenpide		76	
– sovittelu	–		
Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska			2 617
– virheellistä menettelyä ei todettu		213	
– ei aihetta		2 404	
– epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	1 327		
– oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	1 077		
Kantelua ei tutkittu, koska			2 034
– ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan		210	
– oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä		723	
– ei yksilöity		369	
– siirto oikeuskanslerille		16	
– siirto valtakunnansyyttäjälle		4	
– siirto aluehallintovirastolle		58	
– siirto muulle viranomaiselle		103	
– tapahtumasta oli kulunut yli 2 vuotta		98	
– raukesi muulla perusteella		21	
– ei vastausta		69	
– vastaus ilman toimenpiteitä		363	

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA

Omat aloitteet			**82**
Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut			45
– syyte		–	
– esitutkinnan tarpeen arviointi		–	
– huomautus		5	
– käsitys		35	
– moittiva	7		
– ohjaava	28		
– esitys		2	
– virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	–		
– säännösten tai määräysten kehittämiseksi	2		
– loukkauksen hyvittämiseksi	–		
– sovitteluksi	–		
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus		–	
– muu toimenpide		3	
Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska			20
– virheellistä menettelyä ei todettu		3	
– ei aihetta		27	
– epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	3		
– oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	24		
Omaa aloitetta ei tutkittu, koska			7
– vireillä		–	
– siirto muulle viranomaiselle		–	
– raukesi muulla perusteella		6	
– ei vastausta		1	

SAAPUNEET KANTELUT HALLINNONALOITTAIN

Sosiaalihuolto	1 101
Poliisi	634
Terveys	609
Sosiaalivakuutus	452
Rikosseuraamusala	387
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	272
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	235
Lainkäyttö	199
Kunnallishallinto	168
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	162
Ylimmät valtionelimet	156
Ulosotto	151
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat	142
Ympäristöministeriön hallinnonala	117
Verotus	107
Edunvalvonta	79
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	70
Oikeusministeriön hallinnonala	66
Syyttäjät	47
Valtiovarainministeriön hallinnonala	39
Puolustusministeriön hallinnonala	32
Sisäministeriön hallinnonala	14
Tulli	10
Ulkoministeriön hallinnonala	10
Yksityiset valvottavat	–
Muut hallinnonalat	335

Tarkastukset

* = tarkastuspöytäkirja OA:n verkkosivuilla #) = ennalta ilmoittamaton tarkastus

Tuomioistuimet

- 17.4. Varsinais-Suomen käräjäoikeus, salainen tiedonhankinta, Turku (1920/2018)
- 17.4. Varsinais-Suomen käräjäoikeuden vapautensa menettäneiden säilytystilat#), Turku (2064/2018*)
- 23.10. Oikeusministeriö, AIPA-projekti (5507/2018)

Syyttäjälaitos

- 17.-18.4. Länsi-Suomen syyttäjänvirasto, Turku (1921/2018*)
- 13.12. Valtakunnansyyttäjänvirasto, Helsinki (6471/2018)

Poliisihallinto

- 14.2. Helsingin poliisilaitoksen virtuaalinen operaatiotuki (nettipoliisitoiminta) (847/2018)
- 7.3. Pasilan poliisiaseman poliisivankila#), Helsinki (849/2018*)
- 7.3. Pasilan poliisiaseman poliisivankilan terveydenhuolto (1488/2018)
- 20.3. Sisäministeriön poliisiosasto, Helsinki (848/2018)
- 17.4. Lounais-Suomen poliisilaitos, salainen tiedonhankinta, Turku (1919/2018)
- 17.4. Turun pääpoliisiaseman poliisivankila#) (1963/2018)
- 18.4. Lounais-Suomen poliisilaitos, Turku (1610/2018)
- 28.5. Kajaanin poliisiaseman poliisivankila#) (2485/2018*)
- 29.5. Iisalmen poliisiaseman poliisivankila#) (2486/2018*)
- 29.5. Kuopion poliisiaseman poliisivankila#) (2487/2018*)
- 30.5. Varkauden poliisiaseman poliisivankila#) (2489/2018*)
- 30.5. Joensuun poliisiaseman poliisivankila#) (2490/2018*)
- 3.7. Lahden pääpoliisiaseman poliisivankila#) (3222/2018*)
- 2.9. Jämsän poliisiaseman poliisivankila#) (4390/2018*)
- 3.9. Saarijärven poliisiaseman poliisivankila#) (4391/2018*)
- 3.9. Jyväskylän poliisiaseman poliisivankila#) (4392/2018*)
- 4.9. Mänttä-Vilppulan poliisiaseman poliisivankila#), ei käytössä (4393/2018)
- 4.9. Tampereen pääpoliisiaseman poliisivankila#) (4394/2018*)
- 26.9. Keskusrikospoliisin Oikeusyksikkö (4872/2018)
- 26.9. Keskusrikospoliisi, salaiset pakkokeinot ja salainen tiedonhankinta (4873/2018)
- 9.10. Poliisihallitus, Vitja-projekti, Helsinki (5197/2018)
- 9.11. Keskusrikospoliisi (5804/2018)
- 12.11. Poliisihallituksen asehallinto, Riihimäki (5805/2018)
- 3.12. Poliisihallitus, Helsinki (6287/2018)

Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos

- 28.3. Maavoimien esikunta, Mikkeli (1072/2018)
- 7.6. Panssariprikaati, Hämeenlinna (2713/2018)
- 7.6. Panssariprikaati, Riihimäki (2715/2018)
- 7.6. Panssariprikaati, Riihimäen yksikön vapautensa menettäneiden säilytystilat#) (3117/2018)
- 7.6. Sotilaslääketieteenkeskus, Riihimäki (2716/2018)
- 20.11. Karjalan lennosto, Toivala (5300/2018)
- 20.11. Karjalan lennoston vapautensa menettäneiden säilytystilat#), Toivala (6084/2018)

- 10.12. Kaartin jääkärirykmentti, Helsinki (5301/2018)
- 10.12. Kaartin jääkärirykmentin vapautensa menettäneiden säilytystilat[#)], Helsinki (6511/2018)
- 18.12. Merisotakoulu, Helsinki (5302/2018)

Rikosseuraamusala

- 30.1. Keravan vankila (448/2018*)
- 21.2. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallinto-yksikkö (957/2018*)
- 23.5. Laukaan vankila (2337/2018*)
- 23.5. Kuopion vankila[#)] (2338/2018*)
- 24.5. Sulkavan vankila (2339/2018*)
- 24.5. Mikkelin vankila[#)] (2340/2018*)
- 29.5. Vankien kuljetus junalla[#)] (2648/2018*)
- 31.5. Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto (2647/2018)
- 20.6. Jokelan vankilan esteettömyys[#)] (3183/2018*)
- 9.10. Juuan vankila (4652/2018*)
- 9.-10.10. Pyhäselän vankila (4653/2018*)
- 10.10. Pyhäselän vankilan esteettömyys (5322/2018*)
- 10.10. Vankiterveydenhuollon yksikkö, Pyhäselän vankilan poliklinikka (4986/2018*)
- 20.11. Kuopion vankilan tapaamistilat[#)] (6085/2018)
- 27. ja 29.11. Helsingin vankila (5563/2018*)
- 27.11. Helsingin vankilan esteettömyys (6148/2018*)
- 29.11. Vankiterveydenhuollon yksikkö, Helsingin vankilan poliklinikka (5323/2018)

Velkaantuminen ja ulosotto

- 21.3. Rovaniemen kaupunki, Talouspalvelut (1195/2018*)
- 22.3. Lapin ulosottovirasto, Rovaniemi (977/2018)

Ulkomaalaishallinto

- 22.3. Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisi (1658/2018)
- 7.6. Lahden vastaanottokeskus, tehostetun tuen osasto (2925/2018*)
- 30.-31.11. Joutsenon vastaanottokeskuksen säilöönottoyksikkö[#)] (5145/2018*)

Sosiaalihuolto

- 26.1. Sillankorvan ensisuoja[#)], Turku (385/2018*)
- 21.3. Lapin ensi- ja turvakoti[#)], Rovaniemi (1588/2018)
- 28.6. Mutterimaja[#)], Tuusula (3291/2018)
- 2.10. Kenttätien palvelukeskus[#)], Oulu (4849/2018)
- 2.10. Oulun ensi- ja turvakoti ry, Turvakoti[#)], Oulu (5016/2018)

Sosiaalihuolto/lapset

- 24.1. Vuorelan koulukoti[#)], Nummela (356/2018*)
- 31.1. Vuorelan koulukoti, Nummela (846/2018* verkossa numerolla 356/2018)
- 19.3. Salmilan lastenkoti[#)], Kajaani (1455/2018)
- 27.3. Sutela-koti[#)], Mikkeli (1605/2018)
- 28.3. Lastenkoti Rivakka[#)], Mikkeli (1606/2018)
- 17.-18.4. Koulukoti Pohjolakoti[#)], Muhos (1353/2018)
- 3.5. Sassi[#)], Sastamala (2248/2018)
- 21.-22.8. Lastensuojeluyksikkö Jussin kodit[#)], Haukipudas (4099/2018*)
- 23.10. Loikalan kartano[#)], Mankala (5377/2018)
- 20.-21.11. Ojantakasen sijaishuoltoyksikkö, Pulkkila (5916/2018)

Sosiaalihuolto/vammaiset henkilöt

- 19.3. Esperi Hoitokoti Narikka[#)], Järvenpää (1376/2018*)
- 25.4. Lintukorven Validia-talo[#)], Espoo (1871/2018*)
- 4.7. Attendo, Valkamahovi palvelukoti[#)], Helsinki (3351/2018)
- 6.7. Rinnekoti-säätiön Pipolakodin asumisyksiköt[#)], Karjalohja (3524/2018)
- 20.9. Kuumaniemen ryhmäkoti[#)], Kemijärvi (4665/2018)
- 20.9. Kolpeneen palvelukeskuksen kuntayhtymä, Palvelukoti Metsärinne 1 ja 2, Rovaniemi (3375/2018)
- 20.-21.9. Kolpeneen palvelukeskuksen kuntayhtymä, Palvelukodit Mäntyrinne ja Mustikkarinne, Rovaniemi (4880/2018)
- 21.9. Kolpeneen palvelukeskuksen kuntayhtymä, Asumispalvelut, Rovaniemi (4701/2018)
- 21.9. Kolpeneen palvelukeskuksen kuntayhtymä, Kuntoutuskeskus Vuoma, Rovaniemi (5028/2018)
- 11.-12.12. Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kehitysvammahuolto aikuisten kuntoutusyksikkö[#)], Oulu (4639/2018)
- 11.-12.12. Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kehitysvammahuolto, lasten ja nuorten kuntoutusyksikkö[#)], Oulu (6388/2018)
- 11.-12.12. Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kehitysvammahuolto, aikuisten kuntoutusyksikkö Lounatuuli [#)], Oulu (6389/2018)

Sosiaalihuolto/vanhukset

- 26.1. Portsakodin palvelutalo[#)], Turku (383/2018*)
- 26.1. Ryhmäkoti Elsekoti[#)], Turku (384/2018*)
- 8.2. Taasiakoti[#)], Loviisa (657/2018*)
- 8.2. Emil-koti[#)], Loviisa (659/2018*)
- 21.3. Palvelutalo Näsmänkieppi[#)], Rovaniemi (1212/2018)
- 25.4. Lohjan kaupungin vanhusten palvelukeskus, Pentinkulman ryhmäkoti Alatupa[#)] (2114/2018*)
- 25.4. Lohjan kaupungin vanhusten palvelukeskus, Kultakotien ryhmäkoti Katinkulta[#)] (2217/2018*)
- 25.4. Lohjan kaupungin vanhusten palvelukeskus, Kultakartanon ryhmäkoti Kultarinne[#)] (2218/2018)
- 18.6. Lohjan kaupungin vanhusten palvelukeskus, Kultakotien ryhmäkodit Katinkulta ja Alatupa[#)] (3082/2018)
- 28.6. Tuusulan palvelukeskus Riihikoto, ryhmäkoti Tammikoto[#)] (3290/2018*)
- 4.7. Attendo, Linnanharju hoivakoti[#)], Helsinki (3367/2018*)

Terveydenhuolto

- 30.1. Vankiterveydenhuollon yksikkö, Keravan vankilan polikinikka (450/2018*)
- 19.–20.3. Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän Kainuun keskussairaalan psykiatrian osastot[#)], Kajaani (727/2018*)
- 19.3. Kainuun keskussairaalan päivystyspoliklinikan turvahuoneet[#)], Kajaani (729/2018*)
- 22.-24.5. Siun sote, Pohjois-Karjalan keskussairaalan psykiatrian osastot[#)], Joensuu (1600/2018)
- 23.5. Siun sote, Pohjois-Karjalan keskussairaalan yhteispäivystys ja turvahuoneet[#)], Joensuu (1601/2018)
- 25.9. Niuvanniemen sairaalan erityisen vaikeahoitoisten alaikäisten tutkimus- ja hoito-osasto (NEVA) [#)], Kuopio (3713/2018)
- 25.–27.9. Niuvanniemen sairaala[#)], Kuopio (3712/2018)
- 26.9. Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri, Kuopion yliopistollisen sairaalan (KYS) yhteispäivystyksen turvahuone[#)] (4753/2018)

Sosiaalivakuutus

- 19.4. Kelan lakipalveluryhmä, Yhteistyöpalaveri Kelaan liittyvistä asioista Kelassa (1654/2018)
- 5.6. Kela, Joensuun palvelupiste (2668/2018*)
- 5.6. Kela, Itäinen vakuutuspiiri (2670/2018, verkossa numerolla 2668/2018)
- 5.6. Kela, Itäinen asiakaspalveluyksikkö (2706/2018, verkossa numerolla 2668/2018)

Työvoima ja työttömyysturva

- 5.6. Pohjois-Karjalan työ- ja elinkeinotoimisto, Joensuu (2667/2018*)

Opetustoimi

- 23.5. Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan päätöksenteon tuen yksikkö (2516/2018)
- 2.10. Lahden kaupunki, sivistystoimiala (4998/2018*)
- 2.10. Kivimaan koulu, Lahti (4997/2018*)
- 12.10. Opetus- ja kulttuuriministeriö, Helsinki (5003/2018)
- 24.10. Opetushallitus (5004/2018)
- 1.11. Kouvolan seudun ammattiopisto (324/2019*)
- 1.11. Kouvolan kaupunki, lasten ja nuorten palvelut (5005/2018*)

Muut tarkastuskohteet

- 22.1. Presidentinvaalin ennakkoäänestyspaikat:
  - Söderkullan kirjasto[#)], Sipoo (166/2018* sis. kaikki tarkastetut ennakkoäänestyspaikat)
  - Prismakeskus[#)], Järvenpää (451/2018)
  - Kunnantalo[#)], Mäntsälä (452/2018)
  - Hyvinkään Posti[#)], Hyvinkää (453/2018)
  - Pääkirjasto[#)], Vihti (454/2018)
  - K-Citymarket[#)], Lohja (455/2018)
  - Kaupungintalo[#)], Kauniainen (456/2018)
- 30.10. Liikenteen turvallisuusvirasto, Helsinki (4930/2018)
- 3.12. Väestörekisterikeskus (5803/2018*)

Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta

Kansliapäällikkö

Romanov Päivi OTK, VT

Esittelijäneuvokset

Eteläpää Mikko OTK, VT
Haapamäki Juha OTK, VT
Hirvonen Jarmo OTK, VT
Hännikäinen Erkki OTK
Kurki-Suonio Kirsti OTT
(virkavapaalla 31.8. saakka)
Lindström Ulla-Maija OTK
Länsisyrjä Riitta OTK, VT
Niemelä Juha OTK, VT
Pirjola Jari OTT, FM
Pölönen Pasi OTT, VT (virkavapaalla)
Rita Anu OTK, VT
Räty Tapio OTK
Sarja Mikko OTL, VT
Stoor Håkan OTL, VT
Tanttinen-Laakkonen Kaija OTK

Vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit

Arjola-Sarja Terhi OTK, VT
Holman Kristian OTM, HTM
Jackson Riikka OTM (1.8. alkaen)
Ketola Minna OTM, VT
Konttinen Juha-Pekka OTK
Laurila Heidi OTK, VT
Muukkonen Kari OTK, VT (30.9. saakka)
Pihlajisto Päivi OTK, VT
Skottman-Kivelä Piatta OTK, VT
Suhonen Iisa OTK, VT
Tamminen Mirja OTK, VT
Toivola Jouni OTK
Vartia Matti OTK, VT
Verronen Minna OTK, VT
Äijälä-Roudasmaa Pirkko OTK, VT

Esittelijät

Jackson Riikka OTM (31.7. saakka)
Toivonen Virve OTT, VT (31.5. saakka)

Neuvontalakimiehet

Romakkaniemi Jaana OTK, VT
Wirta Pia OTK, VT

Tiedottaja

Dahl Citha FM

Tietohallintoasiantuntija

Madetoja Janne HTM

Tarkastajat

Fagerholm Peter HTM
Laakso Reima

Notaarit

Frantti Sanna-Kaisa (16.4. alkaen)
Koskiniemi Taru HN
Lehtikangas Kaisu YTM
Lehtinen Heini (28.2. saakka)
Tuominen Eeva-Maria HTM, VN

Hallintosihteeri

Einola Eija

Kirjaaja

Kataja Helena

Apulaiskirjaaja

Forsell Anu

Osastosihteerit

Ahola Päivi
Stern Mervi

Asianhallintasihteeri

Moisio Nina YTM, FM
(virkavapaalla 30.9. saakka)

Kansainvälisten asioiden assistentti

Mäkinen Tiina (12.9. alkaen)

Toimistosihteerit

Aaltonen Sari (30.9. saakka)
Hellgren Johanna
Holappa Sari (1.8. alkaen)
Kaukolinna Mikko
Keinänen Krissu
Mäkinen Tiina (11.9. saakka)
Salminen Virpi
Tapio Anna-Liisa

Ihmisoikeuskeskuksen henkilökunta

Johtaja

Rautio Sirpa OTK, VT

Asiantuntijat

Joronen Mikko VTM
Kouros Kristiina OTK
(virkavapaalla 1.11. alkaen)
Leikas Leena OTK, VT

Kansainvälisten asioiden koordinaattori

Hakala Elina YTM

Avustava asiantuntija

Hannuksela Emilia FM (31.3. saakka)

Projektikoordinaattori

Kasa Tuija YTM (30.6. saakka)

Asiahakemisto

A
ajanvaraus 73, 225–226
ajokielto 164
ajokortit 164
ajoneuvovero 295, 326
alaikäiset 71, 202, 205–206
Aluehallintovirasto (AVI) 270
ammatillinen koulutus 74, 280
ampuma-aseet 160, 164
apuvälineet 222, 226
arkistointi 322
arvonlisävero 291
asevelvollisuus 321
asiakaspalvelu 146, 202, 287, 315
asiakirjapyynnöt 152, 164, 211, 232, 239–240, 255–256, 268–269, 274, 305, 311, 316, 322–323
asiamiehet 193
asianomistajat 161
asianosaiset 188
asukasvalinta 269
asuminen 216, 268
Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) 269, 303
asumispalvelut 70–71, 222, 247–249
aukiolo 146
avolaitokset 191
avustajat 159

D
DNR-päätökset 72, 227

E
edunvalvonta 73, 74, 215, 222, 230, 254–257
eduskunnan oikeusasiamies 213, 268, 280
eduskunta 322
ehdonalainen vapaus 189
eläkkeet 261, 294
eristäminen 189–190, 193, 205, 220
erityishuolto 69
esitutkinta 152, 161–162, 188
EU-oikeus 295, 326

H
haasteet 148
hallinto-oikeudet 146
hallussapito 188, 190–191, 195–196, 234
haltuunotto 160, 190, 229
hankinta 287
henkilökohtainen apu 68–69
henkilönkatsastus 173, 192
henkilöntarkastus 159, 192–193
henkilöstöresurssit 248
henkilötiedot 170, 194, 239, 256
henkilötodistukset 164, 215
hoito 73, 193, 221, 225–228
hoitosuunnitelmat 247, 249
holhous 255
hovioikeudet 147–148
huolellisuus 170, 261
huumetestit 188, 191, 193, 196, 227–228, 238
huutokauppa 201
hygienia 247
hyvitys 73, 219, 260, 265, 274
hyvä hallinto 191, 205, 208, 212, 220, 256, 268, 270, 274, 292–293, 300–301, 303, 306

I
ihmisarvo 73, 219, 238
ilmailu 283
Internet 201, 227
itsekriminointisuoja 162
itsemääräämisoikeus 228, 247

J
julkiset tilat 306
julkisuus 148, 152, 162, 164, 232, 239, 255, 268

K
kalastus 310–311
kameravalvonta 193–194
Kansalaisen asiointitili -palvelu 200
kansalaisuus 208

Kansaneläkelaitos (Kela) 72, 213, 215–218, 261, 286
Kanta.fi -palvelu 222
kantelut 269–270
kehitysvammaisuus 66–67, 70–73, 215, 227
keskusrikospoliisi (KRP) 162
Keva 261
kielenkäyttö 273
kieli 172, 245, 282–283, 285–287
kiinniotto 159–160, 163
kilpailuttaminen 71–72, 287
kirjaaminen 161, 191
kirjeenvaihto 194
kirjesalaisuus 190
kirkko 319
kohtuulliset mukautukset 74
korkein hallinto-oikeus (KHO) 240, 260
korvaushoito 227
kotietsintä 160
kotihoito 244–245, 282
kotirauha 160
koulutus 248–249
kuljetuspalvelut 68
kulttuuri 280
kuntouttava työtoiminta 212
kuntoutus 251–252
kuolemansyyt 232
kuolinpesät 293
kuuleminen 71–73, 161, 164, 191, 193, 257, 270, 306
käräjäoikeudet 145, 148, 287
käsittelyaika 67–68, 70, 72, 148, 164, 199, 205–207, 218, 232, 255, 260–261, 265, 271, 300, 303, 311, 323 ks. myös viivästys
käyttäytyminen 160
käyttövarat 73, 257

L

lainsäädäntö 278
laitoshoito 223
lapset 69–70, 148, 161, 215–216, 222, 228–229, 237–240, 323–324
lastensuojelu 211, 237–240
lausunnot 162, 189
lautamiehet 145
lentoliikenne 283
Liikenteen turvallisuusvirasto 31, 283, 295, 326
liikkumisvapauden rajoittaminen 159
lokitiedot 323–324
lomakkeet 211
luonnonsuojelu 304
luottamuksensuoja 271
luottamushenkilöt 319
luvat 164, 299, 310, 317
lähetteet 234
lääkinnällinen kuntoutus 222, 226
lääkkeet 213, 228–229, 234

M

Maahanmuuttovirasto 205–207, 240
maanmittauslaitos 306
maasta käännyttäminen 205, 240
maistraatit 255–257, 324
maksuhäiriöt 198
maksukortit 188
maksusitoumukset 216, 226
maksut 68–69, 202, 211, 217, 244, 311, 315
melu- ja hajuhaitta 300
metsätalous 291
muutoksenhaku 67, 71, 164, 190, 232, 278, 304
määräaika 269

N

neuvonta 69, 170, 244–245, 268, 295, 326
nimet 286

O

ohjeet 68, 152, 170, 173, 188–190, 212, 216, 226, 248–249
oikaisut 31, 69, 188, 190–191, 218, 303, 305
oikeudenkäynti 145, 147–148
oikeussuojakeinot 202
oikeusturva 68, 71, 74, 190, 201, 230, 232, 270, 292–293
oleskeluluvat 205–207, 215
omaishoito 67, 212
omaisuudensuoja 160, 229
opetus 280
opiskelijat 74, 217, 280
oppilaat 279–280
osoitteet 256

P

palkat 191
palveluntuottajat 70
palvelusuunnitelmat 68–69, 250
Patentti- ja rekisterihallitus (PRH) 202
pelastustoimi 321
perhekäsite 217
perintä 163, 199, 202
perusopetus 279–280
perusteleminen 146, 148, 159, 164, 190–191, 196, 213, 232, 261, 271
perusturvalautakunnat 68–69
poikkeamisluvat 302, 306
poliisirikokset 152, 161
poliisivankilat 239
poronhoito 310
Posti 315
potilaat 73–74, 220, 225–231, 319
potilasasiakirjat 72, 227–229, 231
potilasvahingot 220
psykiatrinen hoito 73–74, 219–220, 230
puhelinpalvelut 146, 216, 315
puhelinsalaisuus 194
puhelut 194
puolueettomuus 200
pysäköinninvalvonta 274
päihdehuolto 223
päiväjärjestys 188–189
päätöksenteko 31, 66–69, 160, 190, 215, 217, 243, 273, 278, 280
päätökset 152, 161, 164, 190–191, 196, 202, 240, 271, 279–280

R

radon 306
rajoitustoimenpiteet 66–67, 71, 229, 237–238, 247
rakennusvalvonta 301–303
rangaistukset 192, 279
rangaistusaika 192
rangaistusajan suunnitelma 190, 193–194
rekisterit 31, 202, 324
riittävät terveyspalvelut 250
rikosilmoitukset 238
roskaantuminen 300
ruoat 159
ruokailu 247

S

saamelaisuus 286, 310
saattohoito 248–249
sairauspäivärahat 261
salassapito 191, 202, 231, 238, 256–257, 261
sananvapaus 195, 254, 319
seurakunnat 200
siirto 191, 194
sijaishuolto 215, 237–239
sijoittaminen 188, 191
sisäinen viestintä 273
sitominen 193, 247
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira 232
sosiaalinen media 285
sosiaaliturva 260
suhteellisuusperiaate 274
suostumus 173, 217, 228, 254
suun terveydenhuolto 251
syrjintä 280
syyteoikeus 148
syyttäjät 147, 152
sähköinen asiointi 200, 286
sähköposti 202, 207, 269, 273, 286
säilöönotto 205
Säteilyturvakeskus (STUK) 306

T

tahdosta riippumaton hoito 71, 229
takaisinperintä 215
takavarikko 163
taksiliikenne 261
tapaamiset 193
tapaamisoikeus 148
tapaturmat 280
tasa-arvo 225
tekninen seuranta 164
terveydenhuollon ammattihenkilöt 226
terveys 205, 227
TE-toimistot 265
tiedoksianto 71, 200, 238, 315
tiedonsaantioikeus 188, 196, 213, 228, 244–245, 268, 280
tiedottaminen 69, 71, 163, 227, 285–286
tiedustelu 207, 293, 306
tielautakunnat 311

tietojärjestelmät 161, 189, 198, 222, 292–293, 303, 310
toimeentulotuki 213, 215–217
toimivalta 188
transsukupuolisuus 221
tulkkaus 72
Tulli 172–173, 286
tullivalvonta 172
tuomioistuimet 146
tuomiot 148
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) 285
turvapaikanhakijat 205–206
turvatarkastukset 190
tutkinnanjohtajat 161, 164
tutkintavankeus 159–160, 189
työjärjestys 269
työrikokset 148
työterveyshuolto 231
työttömyysturva 212, 265
Työvoima- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) 287
työvoimapalvelut 212, 265
täytäntöönpano 70, 148, 205

U

ulkoilu 71, 249–250
ulkomaalaiset 159, 205, 215
ulosotto 163, 200–202, 287
uskonnonvapaus 200, 280, 319, 324

V

vaalit 194
vaatteet 193
vahingonkorvaus 170, 211, 232, 280, 305, 310
vakuutusoikeus (VakO) 260, 265
valinnanvapaus 225
valitukset 273
valitusosoitukset 211, 305
Valtion tieto- ja viestintätekniikka-keskus (Valtori) 200
valtuutus 255–256
valvomaton tapaaminen 191, 193, 196
valvonta 237–238, 300, 306
valvottu koevapaus 190, 193
vammaiset henkilöt 67–69, 73, 219, 222, 226
vammaispalvelut 67–70
vangit 188–196, 234
vangitseminen 146
vanhentuminen 148, 199
vanhukset 243–245, 247–282
vankeinhoito 188, 196
vapaa-aika 188, 194
vapaudenriisto 159
varhaiskasvatus 278
varoitukset 271
varusmiehet 170
velallinen 202
velkajärjestely 287
velkaneuvonta 199–200
verkkopalvelut 172, 285–286, 294–295, 311, 326
verotarkastus 147
verotus 293, 285, 287, 290, 292–294
viivästys 67–68, 70, 164, 189, 206–207, 211, 215, 221, 232, 274, 299–303, 311, 324 ks. myös käsittelyaika
virkarikokset 188
voimankäyttö 162, 172
voimassaoloaika 216–217
väestötietojärjestelmät 286, 323–324

Y

yhdenvertaisuus 68, 73–74, 188, 200, 202, 208, 213, 226, 273, 280, 282
yhteydenpidon rajoittaminen 159, 189, 220, 229
yhteydenpito 194
yksilönsuoja 159, 163, 194, 205, 231, 261
yksityiset palveluntuottajat 248, 261
yksityistiet 311, 317
ympäristöluvat 299

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

00102 Eduskunta
PUHELIN 09–4321
TELEFAX 09–432 2268
oikeusasiamies@eduskunta.fi
www.oikeusasiamies.fi