



EDUSKUNNAN  
OIKEUSASIAMIEHEN  
KERTOMUS  
VUODELTA  
2019



EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

EDUSKUNNAN  
OIKEUSASIAMIEHEN  
KERTOMUS  
VUODELTA  
**2019**

ISSN 0356-2999  
Paino: PunaMusta Oy  
Helsinki 2020  
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 88 päivän ajan.

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

Kertomus sisältää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot, yleiskatsauksen oikeusasiamiesinstituutioon vuonna 2019 sekä jaksot perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja laillisuusvalvonnasta asiaryhmittäin.

Oikeusasiamiehellä on kaksi kansainvälisiin yleissopimukseen 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 2019.

Oikeusasiamies      *Petri Jääskeläinen*

Kansliapäällikkö      *Päivi Romanov*

# Sisällysluettelo

	Eduskunnalle	3
<b>1</b>	<b>Puheenvuorot</b>	<b>18</b>
	<b>Petri Jääskeläinen</b>	<b>19</b>
	Eduskunnan oikeusasiamies 100 vuotta	19
	<b>Maija Sakslin</b>	<b>23</b>
	Oikeusasiamiehen tehokkuuden ja riippumattomuuden takeet	23
	<b>Pasi Pölönen</b>	<b>27</b>
	Hyvä hallinto turvaa perus- ja ihmisoikeuksia perusopetuksessa	27
<b>2</b>	<b>Oikeusasiamies instituutio vuonna 2019</b>	<b>32</b>
	<b>2.1 Yleiskatsaus instituutioon</b>	<b>33</b>
	2.1.1 Oikeusasiamiehen YK:n yleissopimuksiin ja päätöslauseelmiin perustuvat erityistehtävät	34
	2.1.2 Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jako	34
	2.1.3 Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet	35
	2.1.4 Toimintamuodot ja painopisteet	35
	2.1.5 Kotimainen ja kansainvälinen yhteistyö	44
	<i>Kotimaiset tapahtumat</i>	44
	<i>Kansainväliset yhteydet</i>	44
	<i>Kansainvälisiä vieraita</i>	46
	2.1.6 <i>Palvelutoiminnat</i>	46
	<i>Asiakaspalvelu</i>	46
	<i>Viestintä</i>	47
	<i>Kanslia ja henkilökunta</i>	47
	<i>Kanslian talous</i>	48
<b>3</b>	<b>Perus- ja ihmisoikeudet</b>	<b>49</b>
	<b>3.1 Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatti</b>	<b>50</b>
	<b>3.2 Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio</b>	<b>51</b>
	3.2.1 Ihmisoikeusinstituution kokoonpano, tehtävät ja asema	51
	3.2.2 Akkreditaatiossa jälleen A-status	51
	3.2.3 Ihmisoikeusinstituution toiminnallinen strategia	51

<b>3.3</b>	<b>Ihmisoikeuskeskus ja ihmisoikeusvaltuuskunta</b>	<b>53</b>
3.3.1	Ihmisoikeuskeskuksen mandaatti	53
3.3.2	Ihmisoikeuskeskuksen toiminta vuonna 2019	53
	<i>Perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen</i>	53
	<i>Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuranta</i>	54
	<i>YK:n vammaissopimuksen täytäntöönpanon seuranta</i>	54
	<i>Vanhusten oikeuksien edistäminen ja seuranta</i>	55
	<i>Kansainvälinen yhteistyö</i>	55
3.3.3	Ihmisoikeusvaltuuskunnan toiminta vuonna 2019	56
<b>3.4</b>	<b>Vammaisten henkilöiden oikeudet</b>	<b>57</b>
3.4.1	Erytystehtävä vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamisessa	57
3.4.2	Kansallisen rakenteen tehtävät ja toiminta	57
	<i>Oikeusasiamies</i>	57
	<i>Ihmisoikeuskeskus</i>	58
	<i>Vammaistiimi</i>	59
	<i>Kansainvälinen yhteistyö</i>	61
3.4.3	Toimintaympäristö ja ajankohtaisia lainsäädäntöhankkeita	61
3.4.4	Laillisuusvalvonta	62
	<i>Kantelut ja omat aloitteet</i>	62
	<i>Tarkastukset</i>	63
	<i>Tarkastushavainnot esteettömyydestä, saavutettavuudesta ja osallisuuden edistämisestä</i>	63
3.4.5	Ratkaisuja	68
	<i>Sosiaalihuolto</i>	68
	<i>Varhaiskasvatus ja opetus</i>	75
	<i>Terveydenhuolto</i>	75
<b>3.5</b>	<b>Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin</b>	<b>77</b>
3.5.1	Oikeusasiamiehen tehtävä kansallisena valvontaelimenä	77
3.5.2	Toimintamalli	78
3.5.3	Toiminnasta tiedottaminen	79
3.5.4	Perus- ja ihmisoikeuskasvatus	79
3.5.5	Koulutus	79
3.5.6	Pohjoismainen ja kansainvälinen yhteistyö	80
3.5.7	Tarkastustoiminta	80
3.5.8	Tarkastustoiminnan vaikuttavuus	81
3.5.9	Poliisi	83
	<i>Tarkastuskäyntien vaikuttavuus</i>	84
	<i>Poliisin säilytystilojen hyväksyminen</i>	85
	<i>Senaatti-kiinteistöjen rooli säilytystilojen vuokranantajana</i>	86
	<i>Haukiputaan säilytystiloissa vakavia puutteita</i>	87
	<i>Poliisin säilytystoiminnan ja tutkinnan pitäminen erillään</i>	88
	<i>Poliisin säilytystilojen ruokahuolto</i>	88
	<i>Putkakuolemien ennalta ehkäiseminen</i>	89
	<i>Positiivisia havainnot</i>	89
3.5.10	Puolustusvoimat, Rajavartiolaitos ja Tulli	90
3.5.11	Käräjäoikeuden säilytystilat	90

3.5.12	Rikosseuraamusala	91
	<i>Sellin ulkopuolinen aika ja mielekäs toiminta edelleen vähäistä</i>	93
	<i>Vankien toisiinsa kohdistama painostus</i>	94
	<i>Ulkomaalaisten vankien asema ja kohtelu</i>	96
	<i>Vankien kuljetus junalla</i>	98
	<i>Positiivisia havaintoja ja hyviä käytänteitä</i>	98
3.5.13	Ulkomaalaisasiat	99
	<i>Oikeuksista ja velvollisuuksista tiedottaminen</i>	100
	<i>Terveydenhuollon resurssit ja tulotarkastus</i>	100
	<i>Suostumus terveystietojen luovuttamiseen</i>	100
	<i>Tilat</i>	101
	<i>Kaltoinkohtelusta ilmoittaminen</i>	101
	<i>Positiivisia huomioita</i>	101
3.5.14	Sosiaalihuollon lasten ja nuorten yksiköt	102
	<i>Yksikön säännöt ja kasvatuskulttuuri</i>	104
	<i>Rajoituspäätösten tekeminen, kirjaaminen ja tiedoksianto</i>	105
	<i>Yhteydenpidon rajoittaminen</i>	106
	<i>Sosiaalisten suhteiden estäminen</i>	106
	<i>Lapsen itsemääräämisoikeutta ja yksityisyyttä loukkaavat käytännöt</i>	107
	<i>Liikkumisvapauden rajoittaminen</i>	108
	<i>Aineiden ja esineiden haltuunotto</i>	108
	<i>Henkilöntarkastus ja -katsastus</i>	109
	<i>Eristäminen</i>	110
	<i>Lastensuojelun kuljetuspalvelua koskeva ratkaisu</i>	111
3.5.15	Sosiaalihuollon vanhusten yksiköt	111
3.5.16	Kehitysvammaisten ja vammaisten henkilöiden asumisyksiköt	114
	<i>Henkilöresurssit</i>	115
	<i>Itsemääräämisoikeuden edistäminen</i>	116
	<i>Rajoitustoimien tunnistaminen</i>	116
	<i>Rajoituspäätökset</i>	117
	<i>Rajoitustoimia</i>	117
	<i>Rajoitustoimen jälkiselvittely</i>	118
	<i>Asukkaiden yksityisyys</i>	118
	<i>Positiivisia havaintoja ja hyviä käytänteitä</i>	118
3.5.17	Terveydenhuolto	119
	<i>Päivystysyksiköihin tehtyt tarkastukset</i>	121
	<i>Vankiterveydenhuollon valvonta</i>	122
	<i>Erilleen sijoitetun vangin terveydentilan seuranta</i>	127
<b>3.6</b>	<b>Puutteita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa</b>	<b>128</b>
3.6.1	Kymmenen keskeistä suomalaista perus- ja ihmisoikeusongelmaa	129
	<i>Puutteet vanhusten oloissa ja kohtelussa</i>	129
	<i>Lastensuojelun puutteet</i>	129
	<i>Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen puutteet</i>	130
	<i>Laitoksissa olevien itsemääräämisoikeutta loukkaavat rajoittamiskäytännöt</i>	130
	<i>Ulkomaalaisten oikeusavun puutteet ja ns. paperittomien turvattomuus</i>	130
	<i>Vankien ja tutkintavankien olojen ja kohtelun epäkohdat</i>	131
	<i>Terveyspalveluiden saatavuuden ja lainsäädännön puutteet</i>	131

	<i>Perusopetuksen opiskeluympäristössä ja päätöksenteossa puutteita</i>	132
	<i>Oikeusprosessien pitkät käsittelyajat ja tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden puutteet</i>	132
	<i>Perus- ja ihmisoikeusloukkausten ennaltaehkäisyssä ja hyvittämisessä puutteita</i>	132
3.6.2	<i>Esimerkkejä hyvästä kehityksestä</i>	132
<b>3.7</b>	<b>Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ja sovinnolliseen ratkaisuun johtaneet asiat</b>	<b>133</b>
3.7.1	<i>Hyvitysesitykset</i>	134
	<i>Lapsen oikeudet</i>	134
	<i>Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen</i>	135
	<i>Sananvapaus ja julkisuus</i>	137
	<i>Oikeus sosiaaliturvaan</i>	138
	<i>Oikeusturva ja hyvä hallinto</i>	139
3.7.2	<i>Sovinnolliseen ratkaisuun johtaneita asioita</i>	142
	<i>Etuuden maksaminen väärälle tilille</i>	142
	<i>Sosiaalisen luoton takaisinperintä opiskelijalta</i>	142
	<i>Toimeentulotukiasiakkuuden paljastuminen Kelan kirjeessä</i>	142
	<i>Peruukki lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä</i>	143
	<i>Lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineen epääminen</i>	143
	<i>Perusopetuksen järjestäminen</i>	144
	<i>Väestörekisterikeskuksen verkkosivujen harhaanjohtava tieto</i>	144
	<i>Vankien työtoimintojen työsuojelulliset puutteet</i>	144
<b>3.8</b>	<b>Vuoden 2019 erityisteema: Oikeus yksityisyyteen</b>	<b>145</b>
3.8.1	<i>Yleistä</i>	145
3.8.2	<i>Näkökulmia erityisteemaan laillisuusvalvonnassa</i>	145
	<i>Tarkastushavaintoja viranomaisen tai laitoksen toimitiloista</i>	145
	<i>Viranomaisen menettelytavat</i>	147
<b>3.9</b>	<b>Perusoikeuskannanottoja</b>	<b>149</b>
3.9.1	<i>Ratkaisuja</i>	149
	<i>Kirjastopalvelun rajoittaminen iän perusteella (PL 6 §)</i>	149
	<i>Ulkomaalaisen erillään säilyttämisen tuomioistuinkäsittely (PL 7 ja 21 §)</i>	149
	<i>Koulujen uskonnolliset juhlat (PL 6 ja 11 §)</i>	149
	<i>Kunnallispoliitikkona toimivan opettajan sananvapaus (PL 12 §)</i>	150
	<i>Kokoontumislain perusteella tehtyjen päätösten muutoksenhakukelpoisuus (PL 13 ja 21 §)</i>	150
	<i>Äänestyksen järjestäminen psykiatrisessa sairaalassa (PL 14 §)</i>	150
	<i>Maksullinen toiminta perusopetuksessa (PL 6 ja 16 §)</i>	151
	<i>Toimeentulotukea koskevan päätöksen täytäntöönpano (PL 19 §)</i>	151
	<i>Vangitsemisoikeudenkäynnin julkisuus (PL 21 §)</i>	152
<b>3.10</b>	<b>Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä 2019</b>	<b>153</b>
3.10.1	<i>Tuomiot ja päätökset</i>	153
3.10.2	<i>Tuomioiden täytäntöönpanon valvonta EN:n ministerikomiteassa</i>	154



<b>4</b>	<b>Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin</b>	<b>155</b>
<b>4.1</b>	<b>Tuomioistuimet ja oikeushallinto</b>	<b>156</b>
4.1.1	Toimintaympäristö	156
4.1.2	Laillisuusvalvonta	157
4.1.3	Tarkastukset	158
4.1.4	Ratkaisuja	158
	<i>Henkilötunnukset käräjäoikeuden lausumapyynnössä</i>	158
	<i>Katselmuksen toimittaminen käräjäoikeudessa</i>	159
	<i>Syyteoikeuden vanhentuminen käräjäoikeudessa</i>	159
	<i>Korkeimman hallinto-oikeuden twiitti</i>	160
	<i>Vangitsemisoikeudenkäynnin julkisuus</i>	160
	<i>Julkisen oikeusavustajan menettely</i>	161
	<i>Ulkomaalaisen erillään säilyttämisen käsittely käräjäoikeudessa</i>	161
<b>4.2</b>	<b>Syyttäjälaitos</b>	<b>162</b>
4.2.1	Toimintaympäristö	162
4.2.2	Laillisuusvalvonta	162
4.2.3	Tarkastukset	163
4.2.4	Ratkaisuja	164
	<i>Epäillyn pyytämän tutkintatoimenpiteen toteuttaminen</i>	164
	<i>Syyttäjätutkinnanjohtajiin kohdistuva valvonta</i>	164
<b>4.3</b>	<b>Poliisi</b>	<b>166</b>
4.3.1	Toimintaympäristö	166
	<i>Yleisiä kehityspiirteitä</i>	166
4.3.2	Laillisuusvalvonta	167
4.3.3	Tarkastukset	169
4.3.4	Vapautensa menettäneet	171
	<i>Putkakuolemien ennalta ehkäisyyn on panostettava</i>	172
4.3.5	Kotietsinnät	173
4.3.6	Menettely esitutkinnassa	174
	<i>Lapsia koskevat esitutkinnat toimitettava viipymättä</i>	175
4.3.7	Tiedottaminen ja julkisuuslaki	176
4.3.8	Lupahallinto	177
4.3.9	Hätäkeskukset	178
4.3.10	Pelastustoimi	179
<b>4.4</b>	<b>Maanpuolustus ja rajavartiolaitos</b>	<b>180</b>
4.4.1	Toimintaympäristö	180
4.4.2	Laillisuusvalvonta	181
4.4.3	Ratkaisuja	184
	<i>Varusmiesten hiusten pituus</i>	184
	<i>Häiritsevät tatuoinnit kieltävä ohje</i>	184
	<i>Siviilipalvelukseen hakeutuvan kohtelu</i>	184
	<i>Tehtävään määräämisen valintaprosessi</i>	185
	<i>Eriyisruokavalio maastoharjoituksissa</i>	185

<b>4.5</b>	<b>Tulli</b>	<b>186</b>
4.5.1	Toimintaympäristö	186
4.5.2	Ratkaisuja	187
<b>4.6</b>	<b>Salainen tiedonhankinta ja tiedustelu</b>	<b>190</b>
4.6.1	Salaisen tiedonhankinnan erityisluonteesta	190
4.6.2	Salaisen tiedonhankinnan valvonta	191
	<i>Tuomioistuimet</i>	191
	<i>Viranomaisten sisäinen valvonta</i>	191
	<i>Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta</i>	192
4.6.3	Lainsäädäntö	193
4.6.4	Oikeusasiamiehelle annetut salaisen tiedonhankinnan kertomukset	193
	<i>Salaisen tiedonhankinnan käyttö 2019</i>	193
	<i>Sisäinen laillisuusvalvonta</i>	195
4.6.5	Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta	196
4.6.6	Arviointia	197
	<i>Valvonnan yleisiä ongelmia</i>	197
4.6.7	Tiedustelu	197
	<i>Tiedustelukeinoista</i>	197
	<i>Tiedustelumenetelmien ja salaisen tiedonhankinnan keinojen välisistä eroista</i>	198
	<i>Tiedustelun valvonnasta</i>	198
	<i>Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta</i>	199
	<i>Tiedustelun valvonnan ongelmakohtia</i>	200
	<i>Oikeusasiamiehelle toimitetut kertomukset</i>	200
	<i>Valvontajärjestelmä</i>	201
4.6.8	Todistajansuojelu	202
<b>4.7</b>	<b>Rikosseuraamusala</b>	<b>204</b>
4.7.1	Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutokset	204
4.7.2	Laillisuusvalvonta	205
4.7.3	Tarkastukset	205
4.7.4	Lausunnot, omat aloitteet ja esitykset	206
	<i>Lausunnot</i>	206
	<i>Omat aloitteet</i>	206
	<i>Esitykset</i>	206
4.7.5	Muita ratkaisuja	208
	<i>Huomautukset</i>	208
	<i>Menettelyvirheet vaarantavat oikeusturvan toteutumista – lain sisältöä ei aina tunneta</i>	208
	<i>Henkilökohtainen koskemattomuus ja yksityiselämän suoja</i>	211
	<i>Rangaistusajan suunnitelmiin ja valvottuun koevapauteen liittyviä ongelmia</i>	212
	<i>Asumaan sijoittaminen ja sellin ulkopuolella vietettävä aika</i>	213
	<i>Sananvapaus, viestin suoja ja yhteydet vankilan ulkopuolelle</i>	214
	<i>Vankien omaisuuden liittyviä ongelmia</i>	214
	<i>Muita vankien kohtelun epäkohtia</i>	215

<b>4.8</b>	<b>Taloudellinen toiminta, maksuhäiriöt ja ulosotto</b>	<b>217</b>
4.8.1	Toimintaympäristö	217
4.8.2	Keskeisiä huomioita laillisuusvalvonnan kannalta	217
	<i>Maksuhäiriöt ja perintä</i>	218
	<i>Ylivelkaantuminen ja asiakasmaksut</i>	218
	<i>Talous- ja velkaneuvonta</i>	220
	<i>Ulosottomenettely</i>	220
	<i>Muu taloudellinen toiminta</i>	221
<b>4.9</b>	<b>Ulkomaalaisasiat</b>	<b>223</b>
4.9.1	Toimintaympäristö	223
4.9.2	Ulkomaalaislain muutokset	223
4.9.3	Kanteluasiat	224
4.9.4	Tarkastukset	225
4.9.5	Ratkaisuja	226
	<i>Perhesiteeseen perustuvan oleskelulupahakemuksen käsittely viivästyi</i>	226
	<i>Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittely viivästyi</i>	227
	<i>Työperäisten oleskelulupahakemusten käsittely viivästyi</i>	227
	<i>Käännyttävän oikeudet poliisilaitoksella eivät toteutuneet</i>	228
	<i>Poliisi ei ottanut vastaan kansainvälistä suojelua koskevaa uusintahakemusta</i>	228
	<i>Maahanmuuttoviraston virheellinen tieto viraston kotisivuilla</i>	229
<b>4.10</b>	<b>Sosiaalihuolto</b>	<b>230</b>
4.10.1	Laillisuusvalvonta	230
4.10.2	Tarkastukset	231
	<i>Tarkastusten vaikuttavuus</i>	231
4.10.4	Valvovien viranomaisten menettely	232
4.10.5	Hyvitysesitykset	233
4.10.5	Ratkaisuja	233
	<i>Toimeentulotuki</i>	233
	<i>Lääkehoidon huomioimisessa edelleen ongelmia</i>	235
	<i>Asumismenojen huomioiminen</i>	237
<b>4.11</b>	<b>Terveydenhuolto</b>	<b>238</b>
4.11.1	Laillisuusvalvonta	238
4.11.2	Esitykset	239
	<i>Lokitietojen antamisen viivästyminen</i>	239
	<i>Potilaan sitominen somaattisessa terveydenhuollossa</i>	240
	<i>Peruukin luovuttaminen lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä</i>	241
	<i>Lasten rokottaminen</i>	241
	<i>Valokuvaaminen terveydenhuollon toimintayksikössä</i>	242
	<i>Kuvaaminen ja äänittäminen Lasten kotisairaalassa</i>	242
	<i>Sairaalan kanttiinin toiminta</i>	243
	<i>Terveydenhuollon palveluvalikoimaneuvoston suositukset</i>	243
	<i>Kotihoidon tilanne</i>	244
	<i>Työntekijän rokotussuoja</i>	246
	<i>Potilaan hoidon rajaamisen termistö</i>	247

4.11.3	Tarkastukset	247
4.11.4	Ratkaisuja	248
	<i>Riittävät terveyspalvelut</i>	248
	<i>Tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus</i>	250
	<i>Salassapitovelvollisuus ja yksityiselämän suoja</i>	253
	<i>Hyvän hallinnon vaatimukset</i>	254
4.11.5	Vankiterveydenhuolto	256
	<i>Vankipotilaiden kantelujen käsittely ja tarkastukset</i>	256
	<i>Työntekijän rokotussuoja vankiterveydenhuollossa</i>	256
	<i>Lääkehoidon toteuttaminen</i>	257
	<i>Lääkkeiden säilyttäminen vankilassa</i>	257
4.11.6	Puolustusvoimien terveydenhuolto	258
<b>4.12</b>	<b>Lapsen oikeudet</b>	<b>259</b>
4.12.1	Laillisuusvalvonta	259
	<i>Lasten kantelut oikeusasiamiehelle</i>	260
4.12.2	Tarkastukset	260
4.12.3	Ratkaisuja	260
	<i>Lasten tekemät kantelut sijaishuollosta</i>	260
	<i>Lastensuojelun jälkihuolto</i>	261
	<i>Muita lastensuojelun kanteluita</i>	262
	<i>Lapsen ja vanhemman käännytyspäätöksen täytäntöönpano</i>	263
	<i>Valokuvien luovuttaminen lastenkodin lapsille</i>	265
<b>4.13</b>	<b>Vanhusten oikeudet</b>	<b>269</b>
4.13.1	Toimintaympäristö	270
4.13.2	Laillisuusvalvonta	270
4.13.3	Kantelut	270
	<i>Kohtelu palvelukodissa</i>	270
	<i>Palveluasumista koskevan päätöksen tekeminen ja päätöksen toimeenpano</i>	271
	<i>Palveluasumista koskevan päätöksen toimeenpano</i>	272
	<i>Asumispalvelumaksujen ja toimeentulotuen ratkaiseminen</i>	272
4.13.4	Tarkastukset	272
	<i>Valvonnin valvonta</i>	274
	<i>Oikeus yksityisyyteen</i>	275
	<i>Omavalvontasuunnitelma</i>	277
	<i>Vanhusten yksiköissä käytetyt rajoitustoimenpiteet</i>	278
	<i>Rajoittamisen tunnistaminen ja rajoittamista ehkäisevät toimintamallit</i>	279
	<i>Saattohoito ja palliatiivinen hoito</i>	281
	<i>Ulkoilu</i>	281
	<i>Asiakkaiden oikeus riittäviin terveyspalveluihin ja lääkkeet</i>	282
	<i>Sosiaalityö</i>	284
	<i>Kielellisten oikeuksien toteuttaminen</i>	285
	<i>Kotihoidon tarkastukset</i>	285
	<i>Kirjallinen päätös ja palvelujen saamisen varmistaminen</i>	285
	<i>Omavalvontasuunnitelma</i>	286
	<i>Rajoitustoimenpiteet</i>	286

Ulkoilu	287
Suun terveydenhuolto	287
Toimintakyvyn ylläpitäminen	287
4.13.5 Omat aloitteet	287
Laitos- ja palveluasumisen laadun valvonta vanhustenhuollossa	288
<b>4.14 Edunvalvonta</b>	<b>291</b>
4.14.1 Yleistä	291
4.14.2 Laillisuusvalvonta	291
4.14.3 Ratkaisuja	292
Maistraatin menettely edunvalvojaa vaihdettaessa	292
Kantelun käsittely maistraatissa	293
Lupa-asian käsittely maistraatissa	293
Käyttövarojen määrä ja yhteistoiminta päämiehen kanssa	293
Neuvonta edunvalvonnan päättyessä	294
Edunvalvojan rooli laadittaessa palvelusuunnitelmaa päämiehelle	294
<b>4.15 Sosiaalivakuutus</b>	<b>296</b>
4.15.1 Kantelumäärä ja toimenpideprosentti	296
4.15.2 Tarkastukset	296
4.15.3 Ratkaisuja	297
Sairausperusteisten etuuksien käsittelyssä Kelassa viiveitä	297
Ansionmenetykskorvausasian käsittely kesti 1,5 vuotta	298
Lääketieteellisen selvityksen käsittely vakuutuslaitoksissa	298
<b>4.16 Työvoima ja työttömyysturva</b>	<b>299</b>
4.16.1 Kantelumäärä ja toimenpideprosentti	299
4.16.2 Tarkastukset ja lausunnot	300
4.16.3 Ratkaisuja	300
Työvoimapolitiittisten lausuntojen käsittelyajoissa lainvastaisuutta	300
Laiminlyöntejä työttömien työnhakijoiden oikeuksien toteutumisessa	301
Työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu	301
Kuntouttava työtoiminta	301
Työnhakijan haastattelun ja työllistymissuunnitelman tarkistamisvälien epäjohdonmukaisuus	301
<b>4.17 Yleiset kunnallisasiat</b>	<b>303</b>
4.17.1 Kunnallishallinnon perusteet	303
4.17.2 Laillisuusvalvonta	304
4.17.3 Ratkaisuja	305
Europarlamenttivaalit 2019	305
Esityslistojen ja pöytäkirjojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa	307
Luottamushenkilön käyttäytyminen ja kokousmenettelyn asianmukaisuus	308
Asiakirjapyyntöjen käsittelyssä laiminlyöntejä	310
Pysäköinninvalvonnan täydennyspyynnön määräaika ja kielellinen ilmaisu	311

<b>4.18 Opetus ja kulttuuri</b>	<b>313</b>
4.18.1 Toimintaympäristö	313
4.18.2 Laillisuusvalvonta	314
4.18.3 Tarkastukset	314
4.18.4 Lausunnot ja esitykset	315
4.18.5 Ratkaisuja	315
<i>Maksullinen toiminta perusopetuksessa</i>	315
<i>Koulujen uskonnolliset juhlat</i>	316
<i>Kouluruokailun järjestäminen</i>	316
<i>Yliopiston johtosääntö ei ollut lainvastainen</i>	316
<i>Kirjaston käytön rajoittaminen alle 20-vuotiailta oli syrjintää</i>	317
<i>Hyvän hallinnon toteutuminen</i>	317
<i>Muita ratkaisuja</i>	317
<b>4.19 Kieliasiat</b>	<b>319</b>
4.19.1 Yleistä	319
4.19.2 Laillisuusvalvonta ja muu toiminta	319
4.19.3 Ratkaisuja	320
<i>Virkamerkkien kieliasu loukkasi kansalliskielten yhdenvertaisuutta</i>	320
<i>Viranomaisten nimeämisessä oli puutteita</i>	320
<i>Ruotsinkielisten asiakirjojen saatavuudessa oli puutteita</i>	322
<i>Ruotsinkielisessä tiedottamisessa oli puutteita</i>	322
<i>Ruotsinkielisessä asiakaspalvelussa oli puutteita</i>	323
<i>Saamenkielisten oikeudet eivät toteutuneet täysimääräisesti</i>	323
<b>4.20 Verotus</b>	<b>324</b>
4.20.1 Toimintaympäristö	324
4.20.2 Laillisuusvalvonta	324
4.20.3 Ratkaisuja	325
<i>Hyvä hallinto ei toteutunut Verohallinnon neuvontapalveluissa</i>	325
<i>Verohallinnon ohjaus tilinumeron ilmoittamisesta ei täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia</i>	326
<i>Verohallinnon automatisoitu päätöksentekomenettely ei täytä perustuslain vaatimuksia</i>	327
<i>Ajoneuvon aiheeton käyttökielto Liikenne- ja viestintäviraston laiminlyönnin johdosta</i>	329
<b>4.21 Ympäristöasiat</b>	<b>331</b>
4.21.1 Lainsäädäntöhankkeita ja toimintaympäristön muutoshankkeita	331
4.21.2 Laillisuusvalvonta	332
4.21.3 Ratkaisuja	333
<i>Maisematyölausunto on toimenpidekohtainen</i>	333
<i>Kuntosalin wc- ja suihkutilojen esteettömyys</i>	333
<i>Rakennusvalvonta ohjasi sopimaan luvattoman rakennushankkeen</i>	334
<i>Maantiesillan ylittävä moottorikelkkailureitti</i>	334

<i>Kaislojen niittäminen naapurin mökkirannan edustalta</i>	335
<i>Asian siirrosta tulee ilmoittaa</i>	335
<i>Muinaisjäännöksistä ja niitä koskevista inventoinneista informointia kehitettävä</i>	335
4.21.4 Tarkastukset	336
<b>4.22 Maa- ja metsätalous</b>	<b>337</b>
4.22.1 Muutoksia toimintaympäristössä	337
4.22.2 Laillisuusvalvonta	337
4.22.3 Ratkaisuja	339
<b>4.23 Liikenne ja viestintä</b>	<b>340</b>
4.23.1 Laillisuusvalvonta	340
4.23.2 Ratkaisuja	341
<i>Yhteydenottoihin vastaaminen</i>	341
<i>Uuden ajokortin tilaaminen</i>	342
<i>Ilmailun valvonnan käytännöt sosiaalisessa mediassa</i>	342
<i>Helsinki-Vantaan lentoaseman turvatarkastus</i>	343
<i>Muita ratkaisuja</i>	343
<b>4.24 Kirkollisasiat</b>	<b>345</b>
4.24.1 Uskonnollisten yhdyskuntien laillisuusvalvonta	345
4.24.2 Toimintaympäristö	345
4.24.3 Laillisuusvalvonta	345
<b>4.25 Ylimmät valtioelimet</b>	<b>347</b>
4.25.1 Yleistä	347
4.25.2 Laillisuusvalvonta	348
<b>4.26 EU-oikeudellisia asioita</b>	<b>349</b>
4.26.1 Perusoikeudet EU:ssa	349
<i>Perusoikeuskirja</i>	349
<i>Palautuslennot</i>	349
4.26.2 Tietosuoja-asetus	350
4.26.3 Tullausmenettely	351
<b>4.27 Muut asiat</b>	<b>352</b>
4.27.1 Digi- ja väestötietohallintoa koskevia asioita	352
4.27.2 Sananvapautta koskevia ratkaisuja	353
<i>Kaupungille huomautus rehtorin sananvapauden loukkaamisesta</i>	353
<i>Kunta loukkasi opettajan sananvapautta</i>	354
<i>Facebook-kirjoitukset varoituksen perusteina</i>	354

<b>5</b>	<b>Liitteet</b>	<b>356</b>
	<b>Liite 1</b>	
	Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset (11.6.1999/731)	357
	Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197)	360
	Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (21.12.1990/1224)	367
	Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (5.3.2002/209)	368
	<b>Liite 2</b>	
	Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako	369
	<b>Liite 3</b>	
	Lausunnot ja kuulemiset	370
	<i>Lausunnot</i>	370
	<i>Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa</i>	372
	<i>Muut asiantuntijakuulemiset</i>	374
	<b>Liite 4</b>	
	Esitykset säädösten ja ohjeiden kehittämiseksi sekä virheiden korjaamiseksi	375
	<b>Liite 5</b>	
	Tarkastukset	378
	<b>Liite 6</b>	
	Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta	382
	Ihmisoikeuskeskuksen henkilökunta	383
	<b>Liite 7</b>	
	Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta	384
	<i>Käsiteltävänä olleet asiat</i>	384
	<i>Ratkaistut asiat viranomaisittain</i>	385
	<i>Toimenpiteet ratkaistuissa asioissa</i>	387
	<i>Saapuneet kantelut hallinnonaloittain</i>	389
	<b>Asiahakemisto ratkaisuista</b>	<b>390</b>



## KÄYTETYT LYHENTEET

Alke	Aluekeskus
AOA	apulaisoikeusasiamies
Arke	Arviointikeskus
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)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
Eksote	Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystoimisto
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
Ma.	määräaikainen
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

OTT	oikeustieteen tohtori
PeVM/PeVL	Perustuslakivaliokunnan mietintö/lausunto
PHHYKY	Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymä
PVK	Potilasvakuutuskeskus
Ransu	Rangaistusajan suunnitelma
Rise	Rikosseuraamuslaitos
SM	sisäasiainministeriö
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
TAYS	Tampereen yliopistollinen sairaala
TE-toimisto	työ- ja elinkeinotoimisto
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
TP	tasavallan presidentti
Tukes	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
UM	ulkoasiainministeriö
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
VANE	Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta
VIOK	Vammaisten ihmisoikeuskomitea
VKSV	Valtakunnansyyttäjänvirasto
VM	valtiovarainministeriö
VN	valtioneuvosto
VR	VR-Yhtymä Oy
VRK	Väestörekisterikeskus
VTH	Vankiterveydenhuollon yksikkö
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto
YK	Yhdistyneet kansakunnat
Yle	Yleisradio Oy

\*:llä merkityt ratkaisut löytyvät anonymisoituina oikeusasiamiehen verkkosivuilta [www.oikeusasiamies.fi](http://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, 49, 155, 356)

Mikko Mäntyniemi s. 19, 23

Jani Laukkanen s. 27

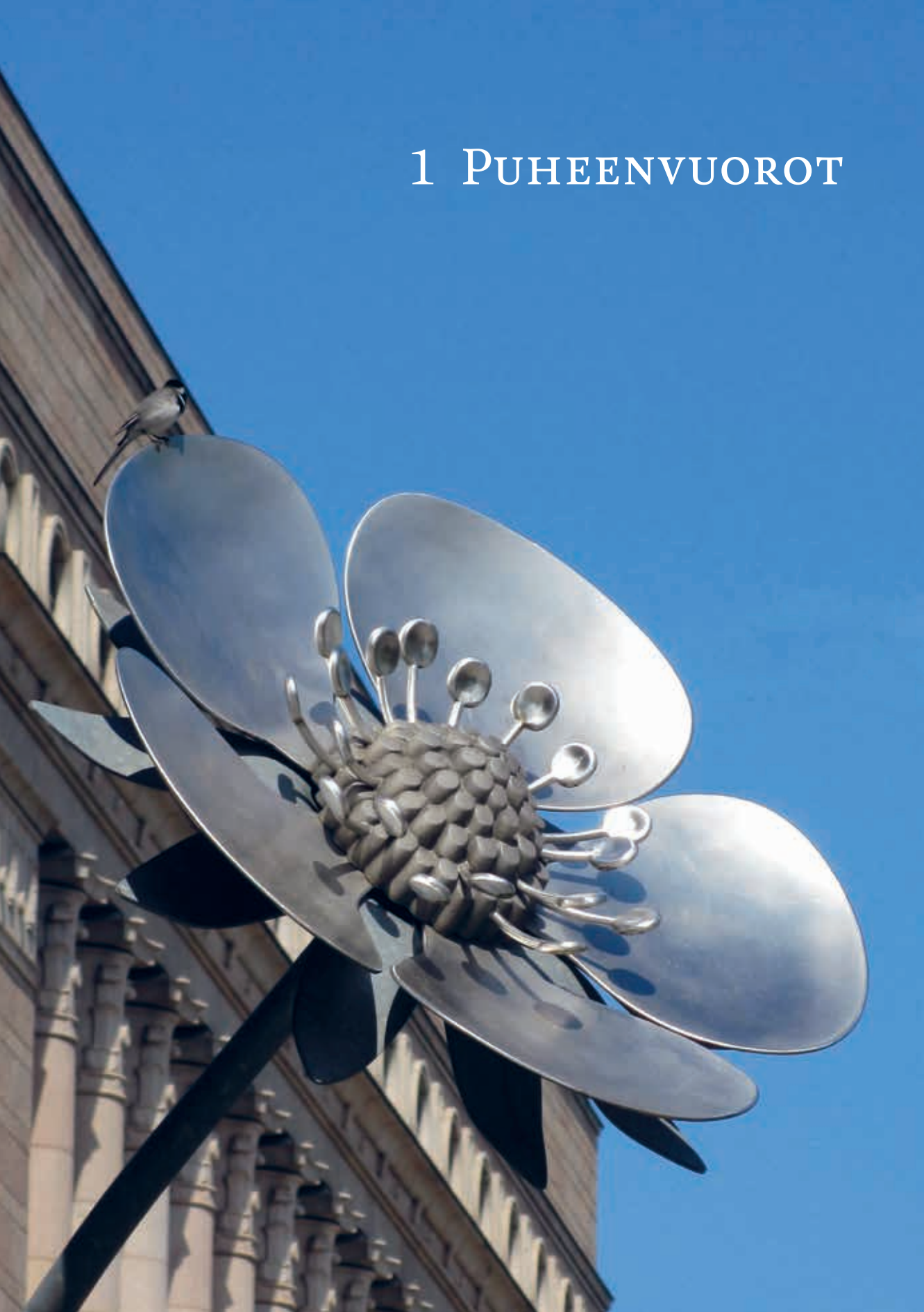
Eduskunnan kuva-arkisto s. 45

EOA-kanslian kuva-arkisto s. 47, 64, 66, 86–87, 91, 93–99, 101, 104, 107, 109–110, 112–113, 116–119, 121–126, 156, 169–171, 179–180, 182, 205, 207, 209, 225–226, 238, 248–249, 256–257, 274, 281–282, 305, 314–315, 331, 335, 337, 345, 347

Tulli s. 186

Kela s. 297

# 1 PUHEENVUOROT



PETRI JÄÄSKELÄINEN

## Eduskunnan oikeusasiamies 100 vuotta



Eduskunnan oikeusasiamiesinstituutio perustettiin vuoden 1919 Hallitusmuodolla ja oikeusasiamies aloitti toimintansa vuoden 1920 alussa eli 100 vuotta sitten. Instituutio on siis lähes yhtä vanha kuin itsenäinen Suomi ja se on maailman toiseksi vanhin oikeusasiamiesinstituutio.

Oikeusasiamies vastaanotti ensimmäisen kantelun 11.2.1920. Tämän vuoksi instituution vuosijuhlaa on perinteisesti vietetty helmikuun 11. päivänä, ja instituution 100-vuotisjuhlakin järjestettiin 11.2.2020 Eduskunnan Pikkuparlamentissa.<sup>1)</sup>

Miten muodollis-juridisesta laillisuusvalvoijasta kehittyi perusoikeuskeskeinen viranomaistoiminnan ohjaaja? Minkälaisia odotuksia eduskunnalla ja kansanedustajilla on ollut oikeusasiamiehen toimintaan? Miten oikeusasiamies on näkynyt mediassa näiden 100 vuoden aikana?

Instituution 100-vuotisjuhlassa julkistetussa juhlakirjassa OTT Markus V. Kari, OTT Jukka Lindstedt ja oikeustoimittaja Susanna Reinboth vastaavat näihin kysymyksiin ja asettavat oikeusasiamiehen toiminnan kunkin ajan yhteiskunnalliseen, poliittiseen ja journalistiseen kontekstiin.

Mielestäni juhlakirjasta tuli upea teos, sekä sisällöllisesti että visuaalisesti. Osittain samojen tapahtumien arviointi eri näkökulmista ja erilaisten aineistojen pohjalta antaa uutta ja syvällistä tietoa oikeusasiamiehen toiminnasta ja sen kehityksestä 100 vuoden aikana. Esitän parhaat kiitokset juhlakirjan kirjoittajille ja sen toimitustyöhön osallistuneille!

### INSTITUUTION KEHITYSPIIRTEITÄ

Oikeusasiamiesinstituutio oli vähällä jäädä perustamatta. Vuonna 1918 eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä *monarkkiseksi* hallitusmuodoksi oli oikeusasiamiestä koskeva säännöstö, mutta se puuttui vuoden 1919 valtiopäivillä annetusta esityksestä *tasavaltaiseksi* hallitusmuodoksi. Perustuslakivaliokunta kuitenkin lisäsi hallitusmuotoehdotukseen oikeusasiamiestä koskevan säännösten, jonka eduskunta hyväksyi.

Oikeusasiamiehen toiminnan alkuajat olivat vaikeita. Juhlakirjan artikkelissaan Susanna Rein-

<sup>1)</sup> Tämä kirjoitus perustuu allekirjoittaneen avauspuheenvuoroon juhlatilaisuudessa.

both luonnehtii ensimmäisen oikeusasiamiehen kautta seuraavalla otsikolla, joka sopii ehkä yleisemminkin alkuaikoihin: ”Oikeusasiamies etsii työtä ja tarkoitusta, eikä löydä kumpaakaan”.

Alkuvuosina esitettiin lukuisia vaatimuksia oikeusasiamiesinstituution lakkauttamiseksi. Näitä vaatimuksia esittivät ensimmäinen oikeusasiamies itse, useat kansanedustajat, useat lehdet, oikeuskansleri, ja lopulta sitä ehdotettiin hallituksen esityksessä vuonna 1932. Onneksemme perustuslakivaliokunta ei hyväksynyt ehdotusta, ja eduskunta hylkää hallituksen esityksen.

Mistä nämä vaikeudet johtuivat? Perimmäinen syy oli se, että Suomessa oli jo oikeusasiamiesinstituutiota perustettaessa toinen ylin laillisuusvalvoja, valtioneuvoston oikeuskansleri, jonka toiminta oli jo tuolloin vanhaa ja vakiintunutta. Tämän vuoksi alkuvuosina kanteluita ja työskarkaa ei yksinkertaisesti tahtonut riittää oikeusasiamiehelle.

Oikeusasiamiehen perustuslaissa säädetty laillisuusvalvontatehtävä ja toimivaltuudet ovat säilyneet pitkälti samanlaisina instituution perustamisesta lähtien. Eräitä muita muutoksia oikeusasiamiestä koskeviin perustuslain säännöksiin on kuitenkin tehty. Vuonna 1933 oikeusasiamiehen toimikausi pidennettiin yhdestä vuodesta kolmeen vuoteen ja vuonna 1957 neljään vuoteen. Vuodesta 1957 lähtien oikeusasiamieheksi on voitu valita ”henkilö”, kun alkuperäisen säännöksen mukaan tehtävään voitiin valita vain ”mies”. Ensimmäinen naispuolinen laillisuusvalvoja nähtiin kuitenkin vasta 30 vuotta myöhemmin vuonna 1988, kun Pirkko K. Koskinen valittiin apulaisoikeusasiamieheksi. Oikeusasiamiehenä ensimmäinen ja toistaiseksi ainoa nainen on ollut Riitta-Leena Paunio vuodesta 2002 kahden toimikauden ajan.

Vuodesta 1928 lähtien oikeusasiamiehenä ei enää voinut toimia kansanedustaja. Tätä ennen parhaimmillaan – tai pahimmillaan – oikeusasiamies saattoi samalla toimia kansanedustajana ja perustuslakivaliokunnan puheenjohtajana!

Oikeusasiamiehen valinta on alkujaan ollut selvästi poliittinen ja pitkään olikin tyypillistä, että yhtäältä oikeusasiamieheksi ja toisaalta oikeusasiamiehen varamieheksi – ja myöhemmin apulaisoikeusasiamieheksi – valittiin erilaisia poliittisia suuntauksia edustavat henkilöt. Oikeusasiamiehen itse toiminnassakin on alkuvuosina

nähtävissä poliittisia painotuksia, mutta juhla-kirjan artikkeleiden perusteella oikeusasiamiehet ovat yleensä verraten hyvin välttäneet toimimasta poliittisesti värittyneellä tavalla. 1990-luvun puolivälin jälkeen oikeusasiamiesten valinnat eivät ole enää olleet poliittisia ainakaan kansanedustajien äänestyskäyttäytymisen perusteella.

Vuonna 1971 perustettiin apulaisoikeusasiamiehen tehtävä ja vuonna 1997 toisen apulaisoikeusasiamiehen tehtävä. Nämä muutokset heijastavat asiamäärien ja toiminnan volyymin kasvua. Todetakaan, että ainakin jo sotien jälkeen oli vuosia, jolloin oikeusasiamiehelle saapui enemmän kanteluita kuin oikeuskanslerille. Apulaisoikeusasiamiehen tehtävien perustaminen on luonnollisesti vähentänyt instituution aikaisempaa hyvinvoimakasta henkilöitymistä oikeusasiamieheen.

Vuodesta 1995 lähtien oikeusasiamiehen perustuslaissa osoitettuna tehtävänä on ollut paitsi laillisuusvalvonta, myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta. Oikeusasiamies onkin ollut edelläkävijä perus- ja ihmisoikeusajattelussa ja sen juurruttamisessa Suomeen. Sen sijaan alkuaikoina toiminta oli hyvin legalistista ja muodollis-juridista. 1960-luvulla oikeusasiamies esitti ensimmäisiä yksittäisiä kannanottoja, joissa oli perusoikeusargumentaatiota. 1970- ja 80-luvuilla se oli jo tavallisempaa, ja tuolloin oikeusasiamies vetosi myös kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Varsinainen läpimurto yksilön oikeuksien toteutumiseen tähtäävässä perus- ja ihmisoikeuskeskeisessä oikeusasiamiehen toiminnassa tapahtui vasta 1990-luvulla kansainvälistymisen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen myötä.

En tässä puheenvuorossani mene lähemmin toiminnan sisällölliseen kehittymiseen eri ajanjaksoina – juhla-kirjan artikkeleissa sitä on käsitelty perusteellisesti. Nostan esille vain yhden piirteen.

Oikeusasiamiehen käsittelemät kantelu- ym. asiat painoutuivat toiminnan alkuvuosista lähtien hyvin voimakkaasti vankeihin ja tuomioistuimiin. Vielä 1970-luvulla valtaosa asioista koski joko vankeja tai tuomioistuihin. Vankiasiat olivat toiminnan alkuaikoina sikäli merkittäviä ja poliittisesti arkaluonteisia, että Suomi oli ensin sisällissodan jäljiltä ja sitten maailmansotien aikaan poliittisten vankien maa. Vankiasiat painoutuivat oikeusasiamiehen työssä entisestään sen vuoksi, että vuon-

na 1933 voimaan tulleella lailla oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta vankiasiat osoitettiin ensisijaisesti oikeusasiamiehen käsiteltäviksi. Silloinen oikeusasiamies suhtautui torjuvasti tähän työnjakolakiin, koska hänen mielestään vanhien kantelut olivat ”useinkin varsin toisarvoisia”.

Nyt jälkikäteen arvioituna näyttää kuitenkin vahvasti siltä, että juuri toiminnan painottuminen vankiasioihin on luonut pohjaa oikeusasiamiesinstituution myöhemmälle kehitykselle. Vangit ovat paitsi rikoksentehtäjiä, myös laitoksissa olevia henkilöitä ja haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä. Ei liene sattumaa, että oikeusasiamiehen toiminta on sittemmin painottunut kaikkien laitoksissa olevien ihmisten ja kaikkien haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien ja kohtelun valvontaan.

Tämä kehitys on huipentunut YK:n yleissopimuksiin perustuviin erityistehtäviin. Vuodesta 2014 lähtien oikeusasiamiehellä on ollut YK:n yleissopimukseen perustuvana erityistehtävänä kaikkien sellaisten paikkojen valvonta, joissa voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Näitä henkilöitä voivat olla paitsi vangit, myös esimerkiksi lapset, vanhukset, vammaiset henkilöt ja psykiatriset potilaat. Toisena YK:n yleissopimukseen perustuvana tehtävänä oikeusasiamiehellä on vuodesta 2016 lähtien ollut vammaisten henkilöiden kaikkien oikeuksien valvonta ja edistäminen yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen kanssa. Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen juuri oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen ilmentää myös osaltaan tätä kehitystä.

## NYKYTILA JA TULEVAISUUS

Oikeusasiamiesinstituutio on löytänyt alkuaikoina kadoksissa olleen työn ja tarkoituksen. Tämä ilmenee jo asiamääristä. Kun vuonna 1920 oikeusasiamies sai 39 kantelua, kertomusvuonna niitä tuli ennätyskelliset 6 267. Instituution kehitystä voisi kuvata niin, että alkuaikojen rumalle ankanpoikaiselle on vähitellen kasvanut sulkia, ja ehkä 1970-luvulla siitä on kehittynyt joutsen, joka on noussut lentoon viimeistään 1980–90-luvuilla.

Tulevaisuuden ennustaminen on vaikeaa, mutta luulen, että yhä korkeammalle mennään. Jo nä-

köpiirissä olevista uudistuksista tärkein on oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin työnjaon kehittäminen. Toteutuessaan se vahvistaisi edelleen oikeusasiamiehen roolia erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien ja kohtelun valvojana ja edistäjänä. Uudistus myös vahvistaisi oikeuskanslerin roolia nykyisissä ja eräissä uusissa erityistehtävissä.

Tulevaisuudessa oikeusasiamiesinstituutioon voi kohdistua myös uhkia. Esimerkiksi yksilön oikeusasemaan läheisesti vaikuttavia tehtäviä voi jäädä oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle, tai saatetaan toteuttaa uudistuksia taikka ryhtyä toimiin, jotka vaarantavat oikeusasiamiehen riippumattomuutta. Tällaisia uhkia voi ilmaantua sekä Euroopan unionin taholta, että kansalliselta taholta. Joitakin esimerkkejä tällaisista uhista on olemassa, sekä meiltä että muualta. Kun asiamäärät jatkuvasti kasvavat, on myös huolehdittava oikeusasiamiehen voimavarojen riittävytydestä.

## JUHLAVUODEN TAPAHTUMIA

Oikeusasiamies on jokaista ihmistä varten. Oikeusasiamiehen kansliassa päätettiin, että instituution 100 vuotisjuhlaa ei vietetä Finlandia-talossa, vaan pienimuotoisemmin eduskunnan omissa tiloissa Pikkuparlamentissa, ja lisäksi jalkaudumme ihmisten pariin. Juhlavuoden aikana järjestämme eri puolille Suomea suuntautuvien tarkastusmatkojen yhteydessä useita yleisötilaisuuksia. Näissä tilaisuuksissa käsittelemme tarkastuskohteiden mukaan valittuja erityisteemoja, esittelemme oikeusasiamiehen toimintaa ja keskustelemme ihmisten kanssa siitä, voisiko oikeusasiamies auttaa. Lisäksi järjestämme Pikkuparlamentissa useita yleisötilaisuuksia, joissa kussakin käsitellään yhtä oikeusasiamiehen toiminnan osa-alueita. Näiden tapahtumien lisäksi kaikkien ihmisten luettavissa on juhlakirja, josta toimitamme kappaleen jokaiseen Suomen 600 kirjastoon.

Kansainvälisesti oikeusasiamiehen 100-vuotista historiaa juhlistetaan vuonna 2020 järjestettävässä oikeusasiamiesten kansainvälisen järjestön IOI:n (International Ombudsman institute) maailmankokouksessa Dublinissa.



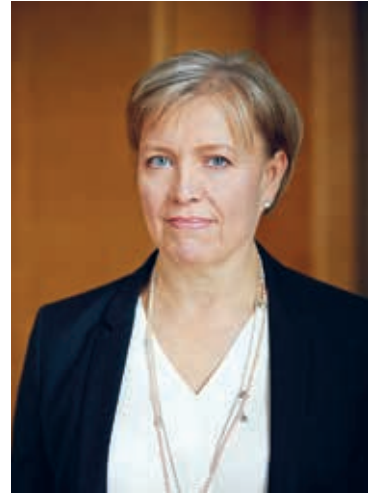
## LOPUKSI

Ruman ankanpoikasen kehittyminen joutseneksi on monen tekijän tulos. Oikeusasiamies hoitaa ylimmältä valtioelimeltä eli eduskunnalta saamaansa luottamustehtävää. Instituution syntyminen, eloonjäämiseen ja kehittymiseen on tarvittu eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan tukea, luottamusta ja kaukonäköisyyttä. Pitkälti kante-  
luiden tutkintaan perustuva instituutio tarvitsee myös kansalaisten luottamuksen – muuten kante-  
luita ei tehdä. Kun oikeusasiamiehen kannanotot eivät ole oikeudellisesti sitovia, ratkaisujen vai-  
kuttavuus edellyttää lopulta myös viranomaisten luottamusta oikeusasiamiehen toimintaan.

Oikeusasiamiehen toiminnalla on ylimmän valtioelimen arvovaltaan nojautuva institutionaalinen tuki. Oikeusasiamiehen on kuitenkin viime kädessä itse ansaittava toiminnalle välttämätön eri tahojen luottamus. Haluankin lopuksi kiittää kaikkia entisiä oikeusasiamiehiä ja apulaisoikeusasiamiehiä sekä kanslian henkilökuntaan nyt ja aikaisemmin kuuluneita henkilöitä siitä työstä, jolla sadan vuoden aikana on rakennettu se luottamus, johon instituutio voi tänä päivänä nojautua.

MAIJA SAKSLIN

## Oikeusasiamiehen tehokkuuden ja riippumattomuuden takeet



### OIKEUSASIAMIES OIKEUSVALTIOSSA

Oikeusasiamiehen historia kertoo siitä, miten oikeusasiamies on laillisuusvalvojana ylläpitänyt luottamusta julkisen vallan käyttöön, ja siihen että perustuslakia ja lakeja kunnioitetaan. Oikeusasiamies on kuluneiden sadan vuoden aikana kasvanut vahvaksi instituutioksi, joka rakentaa käsitystämme laillisuudesta, luo edellytyksiä toimivalle demokratialle ja vahvalle oikeusvaltiolle ja siten edistää perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamiesinstituutio tarvitsee kuitenkin myös itsekin tuekseen vahvaa oikeusvaltiota.

Oikeusvaltio ei riipu vain lakien ja institutionaalisten rakenteiden olemassaolosta, vaan myös institutionaalisisista käytännöistä. Muun muassa Venetsian toimikunta on kiinnittänyt huomiota instituutioiden välisen vilpittömän yhteistyön merkitykseen ja siihen, että oikeusvaltion perusta on, että valtiolliset toimijat kunnioittavat toistensa tehtäviä. Laillisuusvalvonta voi toimia tehokkaasti vain niin kauan kuin se nauttii riittävää arvovaltaa niin eduskunnassa, tuomioistuinlaitoksessa, hallinnossa kuin myös yleisesti yhteiskunnassamme.

Luottamus oikeusasiamiehen toimintaan ja arvostus, jonka varassa laillisuusvalvonnan vaikuttavuus lepää, voi kuitenkin murentua herkästi. Tämän vuoksi on tärkeää, että oikeusasiamies myös omalla toiminnallaan pystyy edistämään ja ylläpitämään tätä luottamusta.

Maa­il­mas­sa on täl­lä het­kellä yli 140 oikeusasiamies­in­sti­tu­u­tiota. Moniin niistä on viime vuosina kohdistunut uhkia ja hyökkäyksiä, jotka ovat vaarantaneet niiden riippumattomuuden tai talouden tai rajoittaneet niiden toimivaltaa. Monissa maissa tapahtunut kansallisen valtiosääntöperinteen, poliittisen ja oikeudellisen perustuslakikulttuurin tuen heikkeneminen on lisännyt kansallisten oikeusasiamiesten toimintaan kohdistuvaa kansainvälistä seuranta­ta. Kansallisten instituutioiden täydentäjiksi ja turvaksi on syntynyt useita kansainvälisiä suoja- ja valvontamekanismeja.

Suomen valtiosääntöisen järjestelmän erityispiirteisiin kuuluu oikeusasiamiehen vahva asema, jota perustuslakikulttuuri tukee. Voimmekin olla ylpeitä siitä, miten me Suomessa olemme onnistuneet vaalimaan oikeusasiamies­in­sti­tu­u­tiota olennaisena osana perustuslaillista perinnettämme.



## OIKEUSASIAMIES PERUSTUSLAISSA

Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamies valvoo lain noudattamista ja perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämä oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävä ankkuroituu useaan perustuslain säännökseen. Valtiosääntöinen perusta kaikelle julkisen vallan käytölle ja julkiselle toiminnalle sisältyy perustuslain 1 §:ään, jonka mukaan valtiosääntömme turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Perustuslain 2 §:n 3 momentissa on vahvistettu oikeusvaltioperiaate, joka perustuu hallinnon laillisuuden ja lakisidonnaisuuden periaatteisiin ja velvollisuuteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen perustuslain 22 §:n mukaisesti.

Perustuslaissa oikeusasiamiehelle säädetty tehtävät ja toimivalta kiinnittyvät erityisesti edellä kuvattuihin valtiosääntömme lähtökohtiin. Samalla ne takaavat oikeusasiamiehelle vahvan perustuslaillisen aseman.

Oikeusasiamiehen asema suhteessa hallintoon toimeenpanovallan käyttäjänä ja tuomioistuinlaitokseen tuomiovallan käyttäjänä perustuu keskeisesti perustuslain 2 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan kansavalta kuuluu kansalle, jota edustaa eduskunta. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehet valitsee eduskunta ja heidän oikeudellisen vastuunsa toteuttaminen on myös keskeisesti eduskunnan asia. Uuteen perustuslakiin lisättiin Hallitusmuodosta puuttunut mahdollisuus vapauttaa oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies tehtävästään painavista syistä. Mahdollisuutta pidettiin tarpeellisena sitä tilannetta varten, ettei oikeusasiamiehellä tai apulaisoikeusasiamiehellä olisi edellytyksiä jatkaa tehtävässään. Perustuslain muutoksen perustelujen mukaan vapauttaminen ei voi tulla kysymykseen sen vuoksi, että johonkin yksittäiseen ratkaisuun kohdistuisi voimakastakin arvostelua.

Eduskunta ja kansanedustajat ovat perinteisesti kunnioittaneet oikeusasiamiesinstituution koskemattomuutta ja riippumattomuutta. Yksittäiset kansanedustajien yhteydenotot liittyvät yleensä siihen, että he välittävät saamansa kantelutyypin yhteydenoton oikeusasiamiehelle. Oikeusasiamiehen kertomuksen käsittelyn yhteydessä eduskunnassa käydään niin kiittävää kuin kriittistäkin

keskustelua, mutta perustuslakivaliokunta on kuitenkin vain hyvin poikkeuksellisesti arvioinut oikeusasiamiehen yksittäisiä ratkaisuja tai kannanottoja.

Kertomusvuonna 2019 oikeusasiamiehen vuoden 2018 kertomus lähetettiin ensimmäistä kertaa perustuslakivaliokunnan lisäksi myös muihin erikoisvaliokuntiin mahdollisen lausunnon antamista varten. Menettely luo mahdollisuuden syventää vuorovaikutusta ja välitöntä keskustelua eduskunnan ja oikeusasiamiehen välillä ja siten se edistää eduskunnan osallistumista Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteen arviointiin. Tämä on myönteistä sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen että eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittaman institutionaalisen tuen kannalta.

Perustuslakivaliokunta onkin todennut, että oikeusasiamies on eduskunnan toimielin, jonka valtiosääntöisenä tehtävänä on eduskunnan puolesta valvoa kaikkea julkista hallintoa. Valiokunnan mukaan se, että ylimpien laillisuusvalvojen virkatoimien lainmukaisuuden tutkiminen ja toiminnan valvonta on perustuslaissa säädetty eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan tehtäväksi, korostaa ylimpien laillisuusvalvojen toiminnan riippumattomuutta erityisesti suhteessa valvottaviin viranomaisiin.

## KANSAINVÄLISET PERIAATTEET JA SUOSITUKSET

Kansainväliset organisaatiot ovat viimeisten kolmenkymmenen vuoden aikana alkaneet kiinnittää enenevästi huomiota kansallisiin toimijoihin, joiden tehtävänä on ihmisoikeuksien edistäminen ja turvaaminen.

Ensimmäinen oikeusasiamiehen kannalta merkittävä kansainvälinen suositus on YK:n yleiskokouksen vuonna 1993 hyväksymät Pariisin periaatteet kansallisten ihmisoikeuksia edistävien ja suojelevien instituutioiden asemasta. Niiden mukaan hallitusten tulee perustaa pysyviä toimielimiä, joiden erityisenä tehtävänä on edistää ja turvata ihmisoikeuksia kansallisella tasolla. Näille elimille tulee turvata riippumattomuus, taloudellinen autonomia ja pluralistisuus.

Pariisin periaatteiden hyväksymisen jälkeen YK:n yleiskokous on hyväksynyt useita päätöslauselmia, joissa tunnustetaan oikeusasiamiesten ja

muiden ihmisoikeusvalvojien rooli ihmisoikeuksien edistämässä ja suojelussa sekä korostetaan oikeusasiamiehen autonomian ja riippumattomuuden tärkeyttä. Päätöslauseelmassa otetaan huomioon oikeusasiamiesinstituution rooli hyvän hallinnon ja julkisten palvelujen saatavuuden vahvistamisessa sekä oikeusvaltion tehokkaassa toteuttamisessa. Valtioita kehoitetaan vahvistamaan oikeusasiamiehen riippumattomuutta ja autonomiaa sekä lisäämään yleistä tietoisuutta oikeusasiamiesinstituutiosta. Valtioiden tulee myös vahvistaa oikeusasiamiesinstituutioiden legitimitettiin perustuslaillisin, lainsäädännöllisin ja taloudellisin keinoin. Oikeusasiamiehiä rohkaistaan toimimaan Pariisin periaatteiden mukaisesti.

Euroopan neuvoston Venetsian toimikunta hyväksyi vuonna 2019 oikeusasiamiesinstituutioiden perustamista ja toimintaa ohjaavat 25 periaatetta. Periaatteiden hyväksymisen taustalla oli oikeusasiamiesinstituutioihin kohdistuvat monenlaiset uhat.

Venetsian toimikunta korostaa Pariisin periaatteiden mukaisten tehokkaiden ja riippumattomien instituutioiden tärkeyttä ihmisoikeuksien edistämässä ja suojelussa ja rohkaisee jäsenvaltioita perustamaan ja vahvistamaan niitä muun muassa takaamalla niille taloudellinen ja hallinnollinen itsenäisyys ja vakaus sekä itsenäinen tutkimisoikeus. Venetsian toimikunnan mukaan oikeusasiamiehen julkinen toiminta ongelmien esiin nostamisessa lisää ihmisten tietoisuutta oikeuksistaan ja vahvistaa ihmisoikeuskulttuuria yhteiskunnassa. Koska oikeusasiamiesinstituutiolla on merkittävä tehtävä demokraattisen oikeusvaltion, hyvän hallinnon ja ihmisoikeuksien edistämässä ja suojelussa, valtioiden tulee tukea ja suojella oikeusasiamiesinstituutiota sekä pidättäytyä kaikesta sen riippumattomuutta ja puolueettomuutta heikentävästä toiminnasta.

Oikeusasiamiehellä tulee olla oikeus vaatia virkamiehiltä ja viranomaisilta toimenpiteitä suositustensa perusteella. Hänellä tulee myös olla oikeus esittää suosituksia parlamentille ja hallitukselle, myös lainsäädännön muuttamiseksi tai uuden lainsäädännön säätämiseksi. Oikeusasiamiehen tehtävänä on varoittaa lainsäätäjää, jos lainsäädäntö on ihmisoikeuksien kanssa ristiriidassa ja hänellä tulisi olla oikeus kyseenalaistaa lakien, asetusten ja hallinnon toimien perustuslainmu-

kaisuus. Oikeusasiamiehelle tulee taata riittävät taloudelliset resurssit. Rahoituksen tulee olla riittävä turvaamaan täysi, riippumaton ja tehokas tehtävien toteuttaminen.

Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi lokakuussa vuonna 2019 uudistetun suosituksen, jossa se ilmaisi vakavan huolensa siitä, että monissa jäsenvaltioissa oikeusasiamiesinstituutiot työskentelevät haastavissa olosuhteissa ja, että niihin kohdistuu uhkia, hyökkäyksiä ja painostusta. Tämän vuoksi ministerikomitea suosittelee, että jäsenvaltiot toimeenpanevat Venetsian toimikunnan periaatteet ja vahvistavat oikeusasiamiesinstituutiota, välttävät heikentämästä sitä sekä arvioivat säännöllisesti toimenpiteittensä tehokkuutta. Suosituksen mukaan valtioiden tulee luoda oikeusasiamiesinstituutiolle toimintaympäristö, jossa se voi toimia riippumattomana niistä toimijoista, joita se valvoo. Valtion tulee ryhtyä kaikkiin toimiin suojellakseen oikeusasiamiestä uhilta ja häirinnältä. Oikeusasiamiehelle tulee turvata riittävät ja kestävät taloudelliset ja henkilöstövoimavarat. Oikeusasiamiehelle tulee myös vahvistaa toimivalta ihmisoikeussopimusten valvotaan. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan tulee olla tehokasta, puolueetonta, läpinäkyvää ja oikeudenmukaista. Suosituksen mukaan oikeusasiamiehen tulee tarjota oikeuksienhaltijaystävällisiä ei-oikeudellisia menettelyjä voidakseen suojella ihmisiä hallintovallan väärinkäytöltä, oikeuksien loukkauksilta, epäoikeudenmukaisuudelta, hyväksikäytöltä, korruptiolta ja epäoikeudenmukaisuudelta.

Myös Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous käsitteli lokakuussa 2019 oikeusasiamiesinstituutioita ja tarvetta yhteisille eurooppalaisille standardeille. Sen mukaan oikeusasiamiesinstituutioiden tehtävä yksilöiden suojelemissa on keskeisessä roolissa demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien kannalta. Se piti tervetulleina Venetsian toimikunnan periaatteita, jotka sisältävät minimistandardit oikeusasiamiesinstituutioiden suojelemiseksi ja niiden tehokkuuden lisäämiseksi. Yleiskokous kehotti valtioita pidättäytymään kaikelta sellaiselta toiminnalta ja hyökkäyksiltä, jotka estäisivät oikeusasiamiehen ja sen henkilöstön toiminnan ja suojelemaan heitä tällaisilta toimilta. Valtioiden tulee myös edistää oikeusasiamiehelle ystävällistä ilmapiiriä, erityisesti takaamalla, että oikeusasiamies on helposti saavu-

tettavissa myöntämällä riittävät taloudelliset voimavarat.

Joihinkin näistä kansainvälisistä periaatteista ja suosituksista liittyy myös erilaisia seurantamekanismeja. Seurannan kärkenä ei ole vain ihmisoikeuksien toteutuminen vaan erityisesti kansallisen oikeusasiamiesinstituution itsenäinen ja riippumaton asema ja tehokkuus ihmisoikeuksien edistämässä ja suojelussa.

Seurannassa merkittävin ja kehittynein rakenne on omaksuttu Pariisin periaatteiden toimeenpanossa. YK:n kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälinen verkosto arvioi määrääjain vastaavtko kansallisen ihmisoikeusinstituution toiminta ja toimintaedellytykset Pariisin periaatteiden vaatimuksia. A-statuksen saanut instituutio täyttää Pariisin periaatteet.

Lisäksi YK:n yleiskokous on pyytänyt pääsihteerii raporttoimaan yleiskokoukselle päätöslausel-mansa toimeenpanosta sekä mahdollisista esteistä ja hyvistä käytännöistä sen toteuttamisessa.

Euroopan neuvoston ministerikomitean suositukseen sisältyy suositusten toimeenpanon tarkastelu viiden vuoden kuluttua. Lisäksi Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu seuraa oikeusasiamiesten riippumattomuutta ja taloudellisten resurssien riittävyttä.

## LOPUKSI

On erittäin huolestuttavaa, että oikeusasiamiesinstituutioiden riippumattomuus ja tehokkuus on viime vuosina ollut uhattuna joissain valtioissa. Uhat ovat tyypillisesti olleet instituutiota heikentäviä lainsäädännön muutoksia, perusteettomia viivästyksiä oikeusasiamiesten nimittämisessä parlamentissa, tai parlamentti on saattanut kieltäytyä käsittelemästä oikeusasiamiehen toimintakertomusta. Tällaisia ovat myös perusteettomat budjetin leikkaukset, perusteettomat tilintarkastukset tai vaikeudet saada laillisuusvalvonnassa tarvittavia asiakirjoja tai tietoja. Joissain valtioissa oikeusasiamiehiin on kohdistunut myös sanallisia hyökkäyksiä poliitikkojen, jopa ministerien taholta.

Vaikka Suomessa oikeusasiamiesinstituutiolla on vankka valtiosääntöinen asema, eivät tämän kaltaiset uhat ole meilläkään olleet täysin tuntemattomia. Vahva perustuslakikulttuuri ja oikeus-

valtio ovat kuitenkin toistaiseksi tehokkaasti torjuneet oikeusasiamiesinstituution haurastumisen.

Toisaalta oikeusasiamiehen toiminnan sisältöön ja toimintaedellytyksiin on jo kohdistunut säännöllistä kansainvälistä arviointia. Erityisesti lapsen oikeuksien sopimuksen, vammaisten henkilöiden oikeuksien sopimuksen sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen sopimuksen valvonnan yhteydessä kiinnitetään huomiota myös kansallisen valvonnan tehokkuuteen ja riippumattomuuteen. Oikeusasiamiestä on arvioitu jo kahdesti Pariisin periaatteiden perusteella kansallisen ihmisoikeusinstituution toimijana.

Perinteisesti kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevat tehokkaat oikeussuojakeinot ovat tarkoittaneet ensisijaisesti tuomioistuimia ja muita muutoksenhakuelimii. Hyvinvointivaltion oikeudet sitä vastoin tarvitsevat tuekseen muunkinlaisia toimijoita. Oikeusasiamiehen toiminnan yksi erityispiirteistä onkin, että sosiaaliset, taloudelliset ja kulttuuriset oikeudet muodostavat merkittävän osan kaikista laillisuusvalvonta-asioista. Myös tämä voi osittain selittää lisääntyvää kansainvälistä kiinnostusta kansallisten oikeusasiamiesten tehokkaan ja itsenäisen toiminnan turvaamiseen. Onkin ilmeistä, että Hallitusmuotoa säädettäessä hyvin kansallisena instituutiona syntyneen Eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan kohdistuu tulevaisuudessa entistä enemmän kansainvälistä arviointia. Tämä arviointi kohdistuu yhtäältä oikeusasiamiehen institutionaalisiin toimintaedellytyksiin ja toisaalta oikeusasiamiehen harjoittaman ihmisoikeuksien valvonnan sisältöön. Jo nyt on nähtävissä, että tiivistyvä kansainvälinen vuorovaikutus on muuttanut sekä oikeusasiamiehen toimintaa että oikeusasiamiestä instituutiona. Tulevaisuudessa ei olekaan riittävää, että oikeusasiamies huolehtii perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien loukkausten torjumisesta. Oikeusasiamiehen tehtävänä on moninaisten laillisuusvalvojan käytössä olevien keinojen koko kirjoa tehokkaasti käyttäen ja uudistaen myös vaikuttaa siihen, minkälainen tulevaisuutemme on, ja siihen että suomalainen oikeusvaltio uudistuu, pysyy vahvana ja turvaa perusoikeudet jokaiselle.

PASI PÖLÖNEN

## Hyvä hallinto turvaa perus- ja ihmisoikeuksia perusopetuksessa



Yhteiskunnan toiminnoista opetusala on suurin siihen osallistuvien ihmisten määrässä mitaten. Kertomusvuoden alussa yli 3 200:ssa oppilaitoksessa opiskeli noin 1,84 miljoonaa ihmistä. Suomessa toimi 715 koulutuksen järjestäjää, pääosin kuntia ja kuntayhtymiä. Peruskouluja oli 2 234 (560 000 oppilasta) ja lukioita 336 (103 000 opiskelijaa). Peruskoululaisista lähes viidesosa sai tehostettua tai erityistä tukea<sup>1)</sup>.

Opetukseen ja koulutukseen liittyvät asiat ovat merkittävä sektori myös oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Koko julkisen hallinnon valvojana oikeusasiamiehen toimivalta kattaa kaikki toiminnan asteet varhaiskasvatuksesta esi- ja perusopetukseen, toisen asteen koulutuksen, korkeakoulutuksen ja vapaan sivistystyön. AOA Jussi Pajuoja on käsitellyt opetustoimeen liittyviä kysymyksiä kahdessa kertomuspuheenvuorossaan (OA:n kertomukset 2013 s. 29–30 ja 2015 s. 28–30). Aiheen merkittävyyden johdosta otan aihepiirin jälleen esiin. Keskityn peruskouluihin.

### LAPSEN OIKEUDET PERUSOPETUKSESSA

Suomalaista peruskoulua pidetään menestyksenä ja oppimistulokset ovat maailman kärkitasoa. Lailisuusvalvojana oikeusasiamies ei käsittele pedagogiikkaan liittyviä asioita. Tulokulma kiinnittyy erityisesti hyvään hallintoon ja oppilaan oikeuksiin. Opetus on luonteeltaan pitkälti tosiasiallista hallintotoimintaa ja palvelevaa hallintoa. Peruskoulut hoitavat opetus- ja kasvatustehtävää, mutta ne ovat myös hallintoviranomaisia. Niissä toimivien on hallittava hyvän hallinnon perusteet ja kyettävä vastaamaan vaatimuksiin, joita juontuu paitsi hallintolaista sekä perusopetuslaista ja -asetuksesta, myös muun muassa oppilas- ja opiskelijahuolto-laista, lastensuojelulaista ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevasta sopimuksesta. Lailisuusvalvonta astuu mukaan kuvaan näissä lainsoveltamistilanteissa.

Kaiken toiminnan taustalähtökohtina ovat perus- ja ihmisoikeudet ja erityisesti lapsen oikeu-

<sup>1)</sup> Tilastokeskus, Suomen virallinen tilasto – koulutusjulkaisut, [www.tilastokeskus.fi/til/kou.html](http://www.tilastokeskus.fi/til/kou.html); viitattu 22.1.2020.

det. Perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat myös lapsille itselleen. Lapsia tulee kohdella yksilöinä. Lapset eivät ole pelkästään ”vanhempiansa jatkeita”, eivätkä lapsen oikeudet aina välttämättä ole yksi yhteen heidän vanhempiansa intressien kanssa. Lasten osallisuus ja heidän kuulemisensa tulisivat aina varmistaa soveltuvalta tavalla lapsia koskevia päätöksiä (myös ja erityisesti) kouluissa tehtäessä. YK:n lapsen oikeuksien sopimus nostaa lapsen edun ensisijaiseksi tulkintaohjeeksi. Toiminnan ja sitä koskevien oikeudellisten normien moninaisuus tekee kentästä soveltajalleen vaativan. Keskeinen haaste on löytää tasapaino lasten autonomian ja heidän suojansa ja huolenpitonsa tarpeen välillä.

Todettakoon, että perusopetuslakia ei ole aikaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, eikä lakia laadittaessa kiinnitetty systemaattisesti huomiota YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen. Laillisuusvalvojan ratkaisuisa tulee huomioida kaikki oppilaan oikeusasemaan vaikuttavat oikeusohjeet.

## OPETUSTOIMEN LAILLISUUSVALVONTAA KANTELUIDEN KAUTTA

Toiminnan laaja-alaisuudesta huolimatta hallintopäätöksiä tehdään kouluissa perusopetuslain mukaan vain rajatuissa asiaryhmissä. Vastaavasti hallinto-oikeuksissa käsiteltävät opetusasiat ovat harvinaisia. Hallinto-oikeuksilla ei tällöinkään ole toimivaltaa arvioida ja valvoa opetuksen tosiasiallista sisältöä. Itse asiassa peruskouluihin ei kohdistu mitään säännöllistä ulkopuolisten tahojen valvontaa. Suomessa, toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa ja varsinkin monessa valtiossa, ei ole koulutarkastajia. Ulkopuolista valvontaa toteuttavat aluehallintovirastot sekä ylimmät laillisuusvalvojat kanteluiden käsittelyiden kautta. Laillisuusvalvojen ratkaisuilla on siten korostuneen suuri merkitys.

Oikeusasiamiehelle saapui 256 opetusta koskevaa laillisuusvalvonta-asiaa vuonna 2019. Määrä on hienokseltaan noussut viime vuosina. Valtioneuvoston oikeuskansleri käsittelee vuosittain viitisenkymmentä opetusasiaa. Merkittävässä määrin opetustoimen kanteluita käsittelevät myös aluehallintovirastot. Niiden ratkaisujen seuranta ja edes lukumäärätietojen saaminen on haastavaa;

ratkaisuita julkaistaan verkossa erittäin vähän. Asiantila on valitettava, kun otetaan huomioon, miten merkittävästä informaatio-ohjaus- ja koulutustehtävästä aluehallintovirastot tälläkin sektorilla vastaavat. Opetus- ja kulttuuritoimen kantelumäärät aluehallintovirastoissa ovat joka tapauksessa nousseet huomattavasti: vuonna 2015 kanteluita saapui runsaat 250, viime vuonna jo 416.

Oikeusasiamies antoi 243 opetukseen liittyvää kanteluratkaisua kertomusvuonna. Niistä noin neljäsosa tutkittiin täysimittaisesti kuulemalla kantelun kohdetta. Tämä osuus ylittää hienoisesti kaikkien hallinnonalojen vastaavan keskiarvon. Myös toimenpiteisiin opetuslalla johtaneiden asioiden osuus, noin 20 % ratkaisuista, ylittää keskiarvon (joka on noin 15 %). Sektorille kohdistuva laillisuusvalvonnallinen huomio on näin ollen jonkin verran normaalia intensiivisempää.

Opetussektorin sisällä valtaosa toimenpideratkaisuista kohdistuu perusopetukseen, joskin toimenpiteitä edellyttäviä asioita löytyy ehkä yllättävänkin paljon myös toisen asteen koulutuksesta ja korkeakoulutuksesta. Asiat koskevat yleensä opiskelijoiden ja oppilaiden oikeuksien toteutumista. Puutteita esiintyy myös opetustoimen henkilöstöhallinnossa, yleensä rekrytointiprosessiin liittyen.

## IHMISOIKEUSINSTITUUTION STRATEGIAN TOTEUTTAMISTA

Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen ja hyvän hallinnon toteuttaminen kuuluvat julkisyhteisöjen päätöksenteon ja toiminnan lähtökohtiin perustuslaillisina velvoitteina. Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution eli oikeusasiamiehen, Ihmisoikeuskeskuksen ja sen valtuuskunnan yhteisen toiminnallisen strategian keskeisenä tavoitteena on lisätä tietoisuutta, ymmärrystä ja osaamista perus- ja ihmisoikeuksista. Erillisenä tavoitteena on edistää YK:n ihmisoikeuskasvatusta koskevan julistuksen mukaista ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta sekä koulutusta perusoikeuksista (ks. lähemmin [www.ihmisoikeuskeskus.fi](http://www.ihmisoikeuskeskus.fi)). Tavoitteena on myös se, että hallinnon sisäinen valvonta olisi organisoitu ja toteutettu tehokkaasti.

Mainitut tavoitteet ovat yleisiä, kaikkea ihmisoikeusinstituution toimintaa koskevia päämääriä. Tavoitteet perus- ja ihmisoikeuksien sekä hyvän

hallinnon toteuttamisesta osuvat kuitenkin erityisen luontevasti juuri opetussektorille. Ihmisoikeuskeskuksen ja oikeusasiamiehen keskinäinen yhteistyö onkin ollut erityisen tehokasta ja konkreettista tällä sektorilla. Ihmisoikeuskeskuksen aktiivisen työn johdosta myös oikeusasiamiehen kanslia on ollut mukana hankkeessa Perus- ja ihmisoikeudet opetustoimessa (2018–2019). Hankkeessa oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaratkaisujen linjauksia on käytetty opetusmateriaalina opetustoimen johdon koulutuspäivillä.

Syytä on mainita myös Ihmisoikeuskeskuksen, oikeusministeriön ja Helsingin yliopiston Demokratia ja ihmisoikeudet opettajankoulutuksessa -hanke (2018–2019), jossa tuotettiin muun muassa 5 opintopisteen demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuskurssi, jossa osana oppimateriaalia oli oikeusasiamiehen ratkaisuja. Näiden hankkeiden jatkumona oikeusasiamiehen kanslia solmi vuonna 2019 yhteistyösopimuksen Helsingin yliopiston kasvatustieteellisen tiedekunnan kanssa hankkeeseen, jonka tarkoituksena on edelleen kehittää opetustoimen käyttöön sähköistä oppimateriaalia, jossa on esimerkkejä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta haastavista käytännön tilanteista, pohdintatehtäviä ja oikeusasiamiehen kannanottoja, yhdistettynä opettajille selventäviin ohjeisiin.

Hankkeet ovat erinomainen osoitus Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution ihmisoikeuksia edistävästä ja niitä tukevasta koulutuksellisesta toiminnasta. Tällaisilla toimintatavoilla yksittäisten kanteluratkaisujen oikeudellinen viesti – hyvä hallinto turvaa perus- ja ihmisoikeudet – saavuttaa merkittävästi laajemman kosketuspinnan opetusalaalla kuin vain esimerkiksi yksittäistä kuntaa tai koulua koskeva ratkaisu.

## HYVÄN HALLINNON JA OIKEUSTURVAN TURVAAMISTA JA EDISTÄMISTÄ

Tyypillisimmillään oikeusasiamiehen kannanotot opetussektorilla liittyvät puutteisiin hallinnollisessa menettelyssä ja päätöksenteossa. Hallintolakia sovelletaan yleislakina myös opetustoimessa. Kuitenkaan aina hyvän hallinnon perusteita ei täysin

hallita opetustoimen yksikössä, tai edes kunnan opetustoimen tasolla.

Temaattisesti oikeusasiamiehen käsiteltäväksi tulee kysymyksiä muun muassa yhdenvertaisesta oikeudesta koulutukseen (esimerkiksi vammaisten tai sairaiden lasten opetuksen järjestämisessä), puutteista hallinnossa ja päätöksenteossa, erityisen tuen päätöksistä, uskonnollisista elementeistä koulussa ja turvallisesta opiskeluympäristöstä (kuten ”homekoulut” ja koulukiusaamisen ennaltaehkäisy ja siihen puuttuminen).

Oppilaiden kurinpitomenettelyn ja sitä koskevan päätöksenteon suhteen esiintyy ajoittain vaikeuksia. Koulun kurinpidossa ja työrauhan turvaamisessa voidaan käyttää vain laissa säädettyjä keinoja. Oppilaalla on toisaalta oikeus siihen, että hänen ongelmiinsa puututaan.<sup>2)</sup> Eräässä kertomusvuoden ratkaisussani peruskoulun oppilas oli erotettu kurinpitorangeistuksena kahdeksi viikoksi siten, että määräaikainen erottaminen oli pantu täytäntöön välittömästi. Menettely ei täyttänyt perusopetuslain vaatimuksia, kun samalla kertaa ei ollut päätetty päätöksen täytäntöönpanosta lainvoimaa vailla olevana ja täytäntöönpanon alkamisen ajankohdasta.

Sisäilma-asioissa oikeusasiamiehen puoleen käännetään varsin usein: viime vuoden ratkaisuista 17:ssä oli kyse oppilaitosten sisäilman kunnosta ja kunnan toimenpiteistä sisäilma-asioissa. Lukuun sisältyvät aihepiiriin keskittyneet kolme kunta- ja koulutarkastusta. Koulujen sisäilmaongelmia käsiteltäessä on oleellisesti kyse kiinteistöissä opiskelevien oppilaiden oikeudesta turvalliseen opiskeluympäristöön. Kyse on myös kiinteistöissä työskentelevien henkilöiden työsuojelusta, johon kuuluu kaikkien kiinteistöissä oleskelevien henkilöiden terveydensuojelu.

Laillisuusvalvontaratkaisuisissa kuntien menettelyä on arvioitu erityisesti valvonnan valvonnan näkökulmasta eli arvioiden, ovatko kunnan toimenpiteet olleet riittäviä palvelukiinteistöjen terveyshaittojen identifioimisessa ja poistamisessa tai rajoittamisessa. Oikeusasiamies ei voi ryhtyä ratkomaan rakennusteknisiä tai lääketieteellisiä kysymyksiä. Sen sijaan huomio kiinnittyy kunnan toimintatapoihin asiassa. Sisäilmaongelman

<sup>2)</sup> Ks. Hakalehto-Wainio, Suvianna: Oppilaan oikeudet opetustoimessa, 2012, s. 194.



ratkaisuprosessi tulee hoitaa moniammatillisesti kiinnittäen huomiota ongelman havaitsemiseen, tutkimiseen ja dokumentointiin, riskien arviointiin sekä korjaavista toimenpiteistä sopimiseen, korjausten hoitamiseen ja viestintään. Toteutettujen toimenpiteiden onnistumista tulee myös seurata ja arvioida.

Seuraavassa otan esille kaksi esimerkkiä oikeusasiamiehen toiminnasta lapsen oikeuksien valvonnasta opetussektorilla. Ensinnä perusopetuksen maksuttomuus. Kunnissa oli omaksuttu erilaisia käytäntöjä, jotka osoittautuivat perusopetuksen maksuttomuuden vaatimuksen vastaisiksi. Eräässä tapauksessa oli kyse peruskoulun liikunta-päivästä, jonka sisältö määräytyi sen mukaan, olivatko perheet valinneet maksullisen vai maksuttoman vaihtoehdon. Toisissa tapauksissa perheiltä oli pyydetty rahaa valinnaisen liikunnan kuluihin tai koulun retkeä varten.

Totesin perusopetuksen maksuttomuuden vaatimuksen olevan yksiselitteinen; on opetuksen järjestäjän asiana osoittaa riittävät resurssit opetuksen järjestämiseen myös koulun ulkopuolella. Retkien ja liikuntapäivien järjestäminen siten, että tarjolla on sekä maksullinen että maksuton vaihtoehto, jakaa oppilaat niihin, joilla on mahdollisuus maksaa osallistumisesta ja niihin, joilla tätä mahdollisuutta ei ole. Kunnilla opetuksen järjestäjänä on velvollisuus olla luomatta käytäntöjä, jotka voivat tosiasiallisesti lisätä lasten epätasa-arvoa. Oppilaiden huoltajien on toki mahdollista vapaaehtoisesti osallistua varojen keräämiseen, mutta tällöin varat tulee käyttää kaikkien oppilaiden hyväksi.

Toinen esimerkki liittyy uskonnollisiin käytänteisiin perusopetuksessa, joista kannellaan jonkin verran. Kuten opetuksen maksuttomuuden suhteen, myös tässä teemassa nousee esille kysymys yhdenvertaisuudesta. Perustuslakivaliokunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännön sekä niihin pohjautuvan Opetushallituksen ohjeistuksen ja ylimpien laillisuusvalvojen kannanottojen kannalta lähtökohtina ovat valtiovallan puolueettomuus ja neutraalisuus suhteessa erilaisiin uskontoihin ja maailmankatsomuksiin, toisaalta kunkin maan perinteisiin sopivan kansallisen liikkumavaran mahdollisuus. Suomen kulttuurihistoriaan liittyvien traditioiden, myös uskonnollisten, ilmentymät koulumaail-

massa ovat varsin vakiintuneita. Välillä tulee kuitenkin esille tilanteita, joissa käytännöt eivät istu aivan jännitteittä suhteessa mainittuihin oikeudellisiin lähtökohtiin ja reunaehtoihin.

Uskonnollisten elementtien esiintyminen kouluissa on myös oikeudellinen asia, johon nähden lapsilla huoltajineen tulee olla käytettävissä tehokkaat oikeussuojakeinot. Meillä oikaisuvaatimusta ja tuomioistuintie on käytettävissä vain uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetusta koskevissa asioissa; ja tällöinkään hallinto-oikeuksilla ei ole toimivaltaa tutkia itse opetuksen sisältöä (ks. KHO 23.2.2017, Taltionumero 763). Oikeutta opetukseen ja uskonnonvapautta koskevissa asioissa EIT tarkastelee tarvittaessa hyvinkin seikkaperäisesti opetussuunnitelman tasolla, onko oppilailla velvollisuutta ottaa osaa uskonnon harjoittamiseksi katsottavaan toimintaan koulun toimintaan liittyen. Tämä koskee niin itse uskonto-oppiainetta kuin muitakin koulun toimintaan kytkeytyviä uskonnollisia piirteitä (ks. EIT:n tuomiot *Hasan ja Eylem Zengin v. Turkki* (9.10.2007), kohdat 47–55 sekä *Lautsi ym. v. Italia* (18.3.2011, SJ), kohdat 63–65).

Suomessa käytännössä ainoa oikeusturvakeino muissa kuin uskonnon ja elämäkatsomustiedon oppiainevalintaa koskevissa asioissa on tehdä kantelu joko aluehallintovirastolle tai ylimmille lailisuusvalvojille. Sitä, voidaanko näin rakentuneen järjestelmän katsoa täyttävän tehokkaalle oikeussuojakeinolle Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa edellytetyt vaatimukset, ei tietävästi ole testattu. Suomen ollessa ainoa Pohjoismaa, jossa opetusohjelmaan kuuluu oman uskonnon opetus, samalla kun oikeussuojatie tuomioistuinten kautta näyttää olevan erittäin rajoitettu, ei tehokkaan oikeussuojan toteutumista voida pitää riidattoman selvänä.

Oikeusasiamiehen ratkaisut ovat oikeudellisia ratkaisuja, joihin päädytään normaaleja oikeudellisia tulkintametoja käyttäen. Yksi esimerkki tällaisesta oli kertomusvuoden loppupuolella antamani koulun syyslukukauden päättäjäisjuhlaa eli joulujuhlaa koskenut ratkaisu. Asiassa oli kyse siitä, että koulu oli järjestänyt joulujuhlan sisällöllisesti uskonnollisena tilaisuutena ja siten vastoin opetussuunnitelman perusteita ja perustuslakivaliokunnan hyväksymää linjaa. Päätöksessä sivuttiin myös päättäjäisjuhlan järjestämipaikkaa; oikeudellisesti arvioiden pidin lähtökohtaisesti on-

gelmallisena järjestää päättäjäisiä evankelisuterilaisen kirkon kirkkosalissa.

Ratkaisu herätti laajaa yhteiskunnallista keskustelua. Julkinen keskustelu suuntautui osin alueille, joista ratkaisussani ei ollut lainkaan kyse. Koulun päättäjäsissä on kyse kaikille oppilaille yhteisesti järjestettävästä opetuksesta, joka on järjestettävä oppilaita uskonnollisesti ja katsomuksellisesti sitouttamattomana. Koulun opetus- ja kasvatustoimintaan ei istu ongelmitta se, että paikkana on jumalanpalveluksiin tarkoitettu kirkollinen rakennus. Juuri mainittuun kysymykseen ei ole aikaisemmin otettu nimenomaista kantaa; toisin kuin yksittäisten virsien laulamiseen ja vastaaviin uskonnollista ainesta sisältävien kulttuuritradition elementtien läsnäoloon kouluissa, jotka perustuslakivaliokunta on hyväksynyt. Selvyyden vuoksi todettakoon, että päätös ei koskenut koulun järjestämiä vapaaehtoisia joulukirkkokäyntejä, joille on järjestetty myös tunnustukseton vaihtoehto.

## OPPILASHUOLTO TIUKOILLA

Kuten tämän lyhyen artikkelin alussa viittasin, opetustoimen kenttä on laaja ja monipuolinen. Sen toiminnalla on merkittäviä yksilökohtaisia ja yhteisöllisiä vaikutuksia pitkälle ajalle. Katsaukseni lopuksi haluankin vielä korostaa niiden tukipalveluiden merkitystä, joiden tarjoamiseen koululaitos on laissa velvoitettu.

Oppimisen ja koulunkäynnin tuki ja oppilashuolto muodostavat kokonaisuuden. Perusopetuslaki rakentuu tältä osin niin sanotulle kolmiporaisen tuen mallille, josta vasta ”ylimmällä portaalla” eli erityisen tuen, samoin kuin tulkitsemis- ja avustajapalveluiden, kohdalla tulee lain mukaan tehdä valituskelpoinen hallintopäätös. Oppilashuollossa on kyse lapselle kuuluvasta subjektiivisesta oikeudesta, mutta sen lähemmät toteuttamistavat jäävät opetuksen järjestäjän harkintavaltaan. Opetuksen järjestäjillä onkin vaihtelevia käytäntöjä oppilashuollon organisoinnissa, eikä oppilashuollon henkilöstömäärästä ole säädetty sito-

vasti. Oppilashuollon palvelut eivät olekaan saavutettavissa yhdenvertaisesti. Keskimäärin koulupsykologilla on vastuullaan 985 oppilasta. Yhteisölliseen oppilashuoltoon – jonka tulisi lain mukaan olla ensisijainen oppilashuollon toimintamuoto – kohdentuu vain noin 20 % koulupsykologien työajasta.<sup>3)</sup> Oppilashuollon valvontaan ei liity kattavasti yksilötasoisia tehokkaita oikeussuojakeinoja oppilaan subjektiivisen oikeuden toteuttamiseksi.

Yllättävää ei olekaan, että oikeusasiamiehen havaintojen perusteella oppilashuollon organisoinnissa ja resursoinnissa tulee toistuvasti esiin puutteita. Koulupsykologien rekrytoinnin kerrotaan olevan valtakunnanlaajuinen ongelma. Myös koulukuraattorien työmäärien kerrotaan tarkastuksilla olevan suuri työmäärään ja -tarpeisiin nähden. Erityisen tiukoilla ammattilaisten aika näyttää olevan juuri yhteisöllisessä oppilashuoltotyössä.

Tavoitteena on siis ongelmien ennaltaehkäiseminen, eli oppilaan tuen tarpeen oikea-aikainen tunnistaminen ja riittävän tuen järjestäminen. Kyse on oppilaan oikeudesta, lapsen edusta. Puutteilla tukijärjestelmissä voi olla kauaskantoisia inhimillisiä ja yhteiskunnallisia vaikutuksia – koulukokemukset kulkevat monella mukana koko loppuelämän ja peruskouluikä on kriittinen vaihe myös mahdollisen syrjäytymiskehityksen kannalta. Taroitukseni on pitää oppilas- ja opiskelijahuoltoon liittyviä kysymyksiä kohdennetusti esillä tulevassa laillisuusvalvonnassani.

<sup>3)</sup> Ks. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi: Oppilas- ja opiskelijahuoltolain toimeenpanon arviointi esi- ja perusopetuksessa sekä lukiokoulutuksessa ([https://karvi.fi/app/uploads/2018/03/KARVI\\_0418.pdf](https://karvi.fi/app/uploads/2018/03/KARVI_0418.pdf)) ja THL – Tutkimuksesta tiiviisti, helmikuu 2019 (<http://www.julkari.fi/handle/10024/137541>).



# 2 OIKEUSASIAMIESINSTITUUTIO VUONNA 2019



## 2.1 Yleiskatsaus instituutioon

Vuosi 2019 oli Suomen oikeusasiamiesinstituution 100. 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 ihmis-oikeuksia. 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 eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa (oikeusasiamieslaki). 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 (jollei kysymys ole oikeusasiamieslain 14 §:n 3 momentissa tarkoitetusta asiasta).

OA Jääskeläinen ratkaisi asiat, jotka koskivat periaatteellisia kysymyksiä, valtioneuvostoa ja muita ylimpiä valtioelimiä. Jääskeläiselle kuuluivat myös muun muassa poliisia, hätäkeskuslaitosta, pelastuslaitosta, edunvalvontaa, kieliasioita, ulkomaalaisia ja vammaisten henkilöiden oikeuksia sekä salaista tiedonhankintaa koskevat asiat. Lisäksi hänelle kuuluivat syyttäjälaitosta koskevat asiat, pois lukien valtakunnansyyttäjävirstoa koskevat asiat. OA Jääskeläiselle kuuluivat myös kansallisen kidutuksen vastaisen valvontaelimen tehtävien koordinoitua ja raportointia koskevat asiat.

AOA Sakslin käsitteli esimerkiksi terveydenhuoltoa, sosiaalihuoltoa, lapsen oikeuksia, vanhus-ten oikeuksia sekä alue- ja paikallishallintoa, kirkkoa ja Tullia koskevat asiat. Lisäksi hänelle kuuluivat verotusta, ympäristöä, maa- ja metsätaloutta, liikennettä ja viestintää koskevat asiat sekä saamelaisasiat.

AOA Pölösen vastuulla olivat muun muassa tuomioistuinta, oikeushallintoa ja oikeusapua, rikosseuraamusalaa eli vankeinhoitoa, rangaistusten täytäntöönpanoa ja kriminaalihuoltoa koskevat asiat sekä sotilasasioita, puolustuslaitosta ja Rajavartiolaitosta koskevat asiat. Lisäksi hän ratkaisi asiat, jotka koskivat sosiaalivakuutusta, toimeentulotukea, varhaiskasvatusta, opetusta, tiedettä ja kulttuuria sekä työhallintoa ja työttömyysturvaa

koskevat asiat. Pölöselle kuuluivat myös taloudellista toimintaa, maksuhäiriöitä ja ulosottoa sekä tietosuojaa, tietohallintoa ja tietoliikennettä koskevat asiat.

Yksityiskohtainen oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten työnjako on liitteessä 2.

Apulaisoikeusasiamiehen ollessa estyneenä hoitamaan tehtäväänsä oikeusasiamies voi kutsua apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitamaan tämän tehtäviä. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisena toimi vuonna 2019 esittelijäneuvos Mikko Sarja, joka hoiti sijaisen tehtävää kertomusvuonna yhteensä 88 työpäivän ajan.

### 2.1.1 OIKEUSASIAMIEHEN YK:N YLEIS- SOPIMUKSIIN 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, suojeleminen ja seuranta. Kansallisen rakenteen toimintaa käsitellään tarkemmin tämän kertomuksen jaksossa 3.4.

### 2.1.2 OIKEUSASIAMIEHEN JA OIKEUSKANSLERIN TEHTÄVIEN JAKO

Ylimpien laillisuusvalvojen, 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 virkatoimissa.

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. Ensimmäisessä oikeusasiamiehen valvontaan 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 laillisuusvalvojen kertomuksia käsitellessään pitänyt tärkeänä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välisen työnjaon selvittämistä ja selkeyttämistä sekä yhteistyön kehittämistä. Valiokunta on lausunut asiasta myös käsitellessään laillisuusvalvojen kertomuksia sekä kiihkeitä selvityksen tekemistä (esim. PeVM 2/2019 vp, PeVM 3/2018 vp, PeVM 2/2017 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 reunaehdoissa. Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin varatuomari Ilkka Rautio ja jäseniksi eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja ylijohtaja, sittemmin valiokuntaneuvos Sami Manninen. Pysy-

väksi asiantuntijaksi nimettiin professori Tuomas Ojanen ja sihteeriksi erityisasiantuntija Anu Mutanen, sittemmin lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen. Työryhmä luovutti mietintönsä toukokuussa 2019.

Työryhmä esitti, että työnjaossa pyritään sekä hyödyntämään että keskittämään tehtävien edellyttämää erityisasiantuntemusta. Työryhmän ehdotuksen mukaan ensisijaisesti oikeusasiamiehen käsiteltäviksi tulisivat nykyisessä työnjakolaissa säädetyn lisäksi muun muassa lasten, vanhusten ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevat asiat, sosiaali- ja terveydenhuolto ja sosiaalivakuutusta koskevat asiat, poliisi- ja tulliviranomaista, salaista tiedonhankintaa ja tiedustelua koskevat asiat sekä pääosa esitutkintaa koskevista asioista. Ensisijaisesti oikeuskanslerille puolestaan keskitettäisiin valtioneuvostoa, valtioneuvoston jäsentä ja tasavallan presidenttiä koskevat asiat, tuomioistuimia ja pääosin syyttäjiä koskevat asiat sekä eräät erityiset tehtäväalueet.

Lähes kaikki lausunnonantajat pitivät työryhmän ehdotuksia laillisuusvalvojen työnjaon kehittämisestä perusteltuina. Kriittisimmät huomiot kohdistuivat ehdotukseen tuomioistuinten laillisuusvalvonnan keskittämisestä oikeuskanslerille.

Työnjakoa koskeva hallituksen esitys on suunniteltu annettavaksi eduskunnalle vuonna 2020.

### 2.1.3 OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIAN ARVOT JA TAVOITTEET

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

Nykyisin oikeusasiamiehen tehtävänä on myös valvoa ja aktiivisesti edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämä on muuttanut näkökulmaa viranomaisten velvollisuuksista ihmisten oikeuksien toteutumiseen. Perus- ja ihmisoikeudet ovat esillä lähes kaikissa oikeusasiamiehen käsiteltävänä 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.

### 2.1.4 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 menetellyt 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 paikoihin ja tiloihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Kansallisen valvontaelimen tehtävistä ks. jakso 3.5. Vammaisten henkilöiden, vanhusten ja lasten oikeuksien



## 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 ihmisoikeusasiantuntemuutta, 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 nä-

kemysten 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.

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 vieraan 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 salassa pidettävien tutkintakeinojen käytön valvonnassa. Salaisen tiedonhankinnan valvontaa käsitellään jaksossa 4.6.

Kertomusvuonna tuli voimaan tiedustelutoimintaa koskeva lainsäädäntökokonaisuus. Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019) tuli voimaan 1.2.2019. Poliisilain 5a luku (siviilitiedustelu, 581/2019), laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019) ja laki sotilastiedustelusta (590/2019) tulivat voimaan 1.6.2019. Lakeihin sisältyy viranomaisille säädetty velvoite toimittaa vuosittain oikeusasiamiehelle kertomukset toiminnastaan. Tiedustelutoiminnan 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 2019 perus- ja ihmisoikeusvalvonnan erityisteema oli oikeus yksityisyyteen. Teeman sisältöä esitellään perus- ja ihmisoikeusjaksossa kohdassa 3.8.

Kansliassa on vireillä oikeusasiamiehen toiminnallisen strategian valmistelu. Yleisenä stra-

tegisenä 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 kantelua 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.

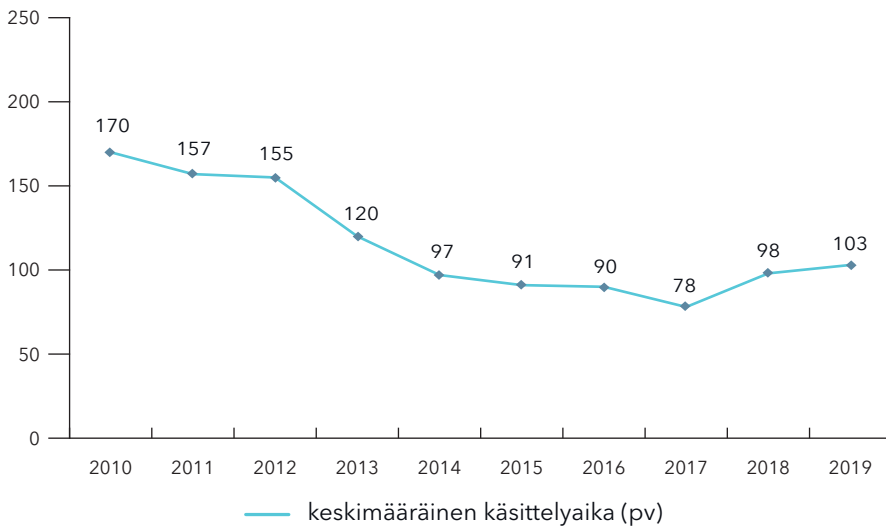
Ratkaisutoiminnan tehostamisen johdosta oikeusasiamies saavutti ensimmäisen kerran vuonna 2013 pitkään tavoitteena olleen kanteluiden enintään yhden vuoden käsittelyajan. Tähän tavoitteeseen on päästy myös kaikkina seuraavina vuosina ja kertomusvuonna, kun vuoden vaihteessa ei ollut vireillä yhtään yli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

Kantelujen keskimääräinen käsittelyaika oli vuoden lopussa 103 päivää, kun se vuoden 2018 päättyessä oli 98 päivää.

## KANTELUT JA MUUT LAILLISUUSVALVONTA-ASIAIT

Vuonna 2019 kanteluita saapui ennätysmäärä, yhteensä 6 267. Tämä on noin 670 (12 %) enemmän kuin vuonna 2018 (5 594). Asiamäärät nousivat kaikilla hallinnonaloilla. Suurimmat kantelumäärät kohdistuivat sosiaalihuoltoon (1112), poliisiin (752) ja terveydenhuoltoon (698). Kertomusvuonna ratkaistiin 6 057 kantelua. Vastaava luku vuonna 2018 oli 5 410 ratkaistua kantelua.

Kirjeitse tai telefaksilla lähetettyjen ja henkilökohtaisesti toimitettujen kanteluiden määrä on viime vuosina laskenut ja vastaavasti sähköpostit-



*Kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika vuosina 2010–2019*

se saapuneiden määrä on jatkuvasti lisääntynyt. Vuonna 2019 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 lähittäneelle 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 valmisteltaviksi.

Vastaukset tarkastaa edelleen apulaisoikeusasiamiehen sijainen tai kansliapäällikkö.

Kun kanteluasia on tullut vireille oikeusasiamiehen kansliassa, kantelijalle lähetetään ilmoituskirje kantelun vastaanottamisesta, jos kantelu johtaa tutkintaan. Sähköpostitse saapuneisiin kanteluihin lähetetään heti vastaanottoilmoitus sähköisesti.

Osa kanteluista käsitellään ns. nopeutetussa menettelyssä. Vuonna 2019 nopeutetussa menettelyssä käsiteltiin noin puolet kaikista kanteluista. Nopeutetun käsittelyn tarkoituksena on alustavasti erotella heti saapumisvaiheessa sellaiset kanteluiksi kirjatut asiat, joiden tarkempi tutkiminen ei ole tarpeen. Menettelyyn soveltuvat erityisesti asiat, joissa ei selvästi ole aihetta epäillä virhettä, asia on vanhentunut, asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, kirjoitus on yksilöimätön, asia on vireillä muualla tai kyse on uudistetusta kantelusta, josta ei ilmene aihetta ensimmäisen kanteluratkaisun uudelleenarviointiin. Nopeutetun menettelyn kanteluista ei lähetetä ilmoituskirjettä kantelijalle. Jos ilmenee, että kantelu ei sovellukaan nopeutettuun käsittelyyn, asia palautetaan tavanomaiseen kanteluiden jakoon, ja kantelijalle lähetetään kirjaamosta ilmoituskirje. Nopeutetusti käsitellyissä asioissa vastausluonnos toimi-

tetaan ratkaisijalle viikon kuluessa. Kantelijalle lähetetään esittelijän allekirjoittama vastaus.

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

Pelkästään tiedoksi tulleita kirjoituksia tai  
muuta viestejä, joita ei katsota lähetetyksi asian  
vireille saattamisen tarkoituksessa, eivätkä ne lii-  
ty mihinkään vireillä olevaan asiaan, ei kirjata.  
Apulaisoikeusasiamiehen sijainen tai kansliapääl-  
likkö kuitenkin tarkastaa ne. Vuonna 2019 vas-  
taanotettiin 7 471 tiedoksi tullutta kirjoitusta.

Lisäksi laillisuusvalvonta-asioihin kuuluvat  
lausunnot ja kuulemiset esimerkiksi eduskun-  
nan eri valiokunnissa (liitteenä 3). Lausuntojen  
ja kuulemisten määrä laski osapuilleen aiemmal-  
le tasolle.

Vuonna 2019 kaikista saapuneista kanteluista  
74 % kohdistui kymmeneen suurimpaan asiaryh-  
mään. Numerotiedot asiaryhmistä ovat liitteessä 7.

Omia aloitteita ratkaistiin vuonna 2019 yh-  
teensä 63. Niistä oikeusasiamiehen toimenpitei-  
siin johti 47 asiaa eli 75 % 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, kun-  
ten esitutkinnan määräämiseen tai oikeusasiamie-  
hen aikaisemman kannanoton saattamiseen vi-  
ranomaisen tietoon. Lisäksi asiassa voi tapahtua  
korjaus sen tutkinnan aikana.

Virkasyyte on ankarin oikeusasiamiehen toi-  
menpiteistä. Hän voi kuitenkin olla nostamatta  
syytettä, vaikka valvottava on menetellyt lainvas-  
taisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä,  
jos hän katsoo, että asia voi jäädä huomautuksen  
varaan. Hän voi myös lausua käsityksensä lainmu-  
kaisesta menettelystä tai kiinnittää valvottavan  
huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai  
perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin  
näkökohtiin. Käsitys voi olla luonteeltaan moiti-  
tiva tai ohjaava.

Lisäksi oikeusasiamies voi tehdä esityksen ta-  
pahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan  
korjaamiseksi sekä kiinnittää valtioneuvoston tai  
muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan eli-



Saapuneet ja ratkaistut kan-  
telut vuosina 2010–2019



■ saapuneet ■ ratkaistut	2018	2019
Kantelut	5 561 5 410	6 223 6 057
Oikeuskanslerilta siirtyneet	33	44
Omat aloitteet	79 82	95 63
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	145 137	82 84
Yhteensä	5 818 5 629	6 444 6 204

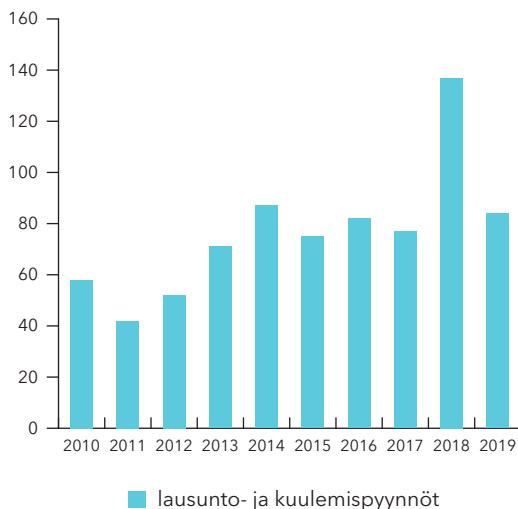
*Saapuneet ja ratkaistut laillisuusvalvonta-asiat vuosina 2018–2019.*

men 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 2019 kaikista ratkaistuista kanteluista ja omista aloitteista 921 eli 15 % johti oikeusasiamiehen toimenpiteeseen. Kanteluista ja omista aloitteista tutkittiin lähes neljäsosa ns. täysimittaisesti eli asiassa hankittiin vähintään yksi selvitys ja/tai lausunto.

Noin 42 %:ssa eli 2 560 asiassa ei ollut aihetta epäillä virheellistä tai lainvastaista menettelyä tai ei ollut aihetta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Virheellistä menettelyä ei todettu 194 asiassa eli noin 3 %:ssa. Kantelua ei tutkittu 40 %:ssa tapauksista (2 429).

Tavallisimmin kantelua ei tutkittu siitä syystä, että asia oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa. Laillisuusvalvoja ei yleensä puutu muutok-



*Ratkaistut lausunto- ja kuulemispyynnöt vuosina 2010–2019.*

senhakuasteessa tai muussa viranomaisessa käsiteltävänä olevaan asiaan. Muussa viranomaisessa vireillä olevia asioita, joita ei tutkittu, oli kaikista ratkaistuista kanteluista noin 15 % (909). 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 24 %.

Virkasyytteitä ei kertomusvuonna määrätty nostettavaksi. Asioita, joissa arvioitiin esitutkinnan tarvetta, oli neljä. Huomautuksia annettiin 61 ja käsityksiä esitettiin 686. Asian käsittelyn aikana tapahtui korjaus 22 tapauksessa. Esityksiksi luokiteltuja ratkaisuja oli 50, vaikkakin esityksen luonteisia hallinnon kehittämiseen liittyviä kannanottoja sisältyi myös muihin ratkaisuihin. Muita toimenpiteitä tilastoitiin 97 asiassa. Edellä mainittuja toimenpiteitä on tosiasiaa jonkin verran enemmän, sillä samasta asiasta tilastoidaan vain yksi toimenpide, vaikka niitä olisi ollut useampia.

Liitteessä 7 on tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta.

TOIMENPITEET VIRANOMAISITTAIN	Syyte	Esitutkinnan tarpeen arviointi	Huomautus	Käsitys	Esitys	Korjaus	Muu toimenpide	YHTEENSÄ	Ratkaisujen kokonaisuus	% -osuus*
Sosiaalihuolto	-	-	25	162	5	7	19	218	1102	19,8
Rikosseuraamusala	-	1	2	109	15	2	7	136	462	29,4
Terveys	-	-	5	58	13	2	21	99	643	15,4
Poliisi	-	3	-	67	5	2	12	89	720	12,4
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	-	-	-	83	2	-	3	88	331	26,6
Sosiaalivakuutus	-	-	3	67	-	2	4	76	455	16,7
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	-	-	1	34	3	1	10	49	248	19,8
Kunnallishallinto	-	-	6	15	-	-	7	28	196	14,3
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat	-	-	12	7	-	1	4	24	159	15,1
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	-	-	-	15	-	-	5	20	169	11,8
Ulosotto	-	-	1	9	4	1	1	16	200	8,0
Verotus	-	-	2	9	1	-	1	13	118	11,0
Puolustusministeriön hallinnonala	-	-	-	10	-	-	1	11	50	22,0
Ympäristöministeriön hallinnonala	-	-	1	9	-	-	-	10	129	7,7
Valtiovarainministeriön hallinnonala	-	-	-	5	1	2	1	9	35	25,7
Lainkäyttö	-	-	1	6	-	-	-	7	230	3,0
Edunvalvonta	-	-	-	5	-	1	1	7	73	9,6
Oikeusministeriön hallinnonala	-	-	-	5	-	1	-	6	78	7,7
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	-	-	1	2	-	1	1	5	77	6,5
Tulli	-	-	1	4	-	-	-	5	13	38,5
Ulkoministeriön hallinnonala	-	-	-	2	1	-	-	3	11	27,3
Syyttäjät	-	-	-	2	-	-	-	2	64	3,1
Yhteensä	-	4	61	685	50	23	98	921	6 120	15,0

\* Toimenpiteiden prosenttiosuus ratkaistuista asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista



*Vuosina 2002–2019 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.*

## TARKASTUKSET

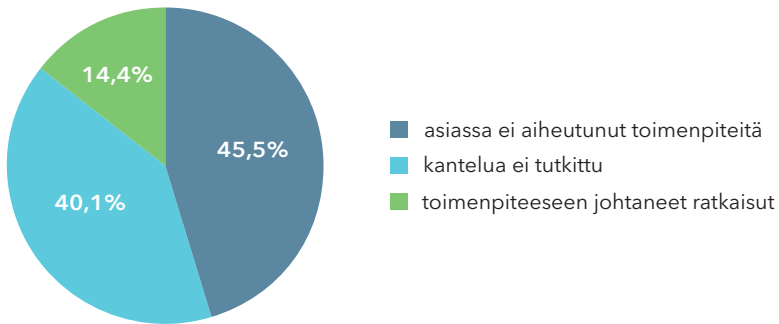
Vuoden 2019 aikana tehtiin 110 tarkastusta. Luetelo kaikista tarkastuksista on liitteenä 5. Tarkastuksia kuvataan tarkemmin eri asiaryhmien yhteydessä.

Tarkastuksista noin puolet tapahtui oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiesten johdolla ja noin puolet tehtiin esittelijöiden voimin. Paikoihin ja tiloihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä, tehtiin yhteensä 60 tarkastusta, joista 45 oli ennalta ilmoittamattomia eli ns. yllätystarkastuksia. Nämä tarkastukset olivat kansallisen valvontaelimen tehtäviin kuuluvia tarkastuksia.

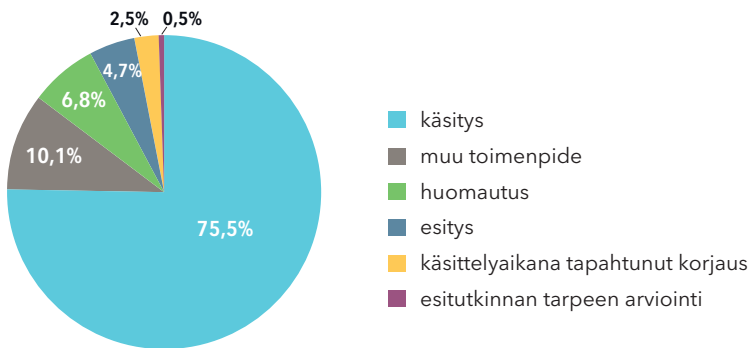
Edellä tarkoitettuja kansallisen valvontaelimen tarkastuksia tehdään erityisesti vankiloihin, sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköihin, lasten-

suojelulaitokset 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 vuosikertomuksen jaksossa 3.5 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.



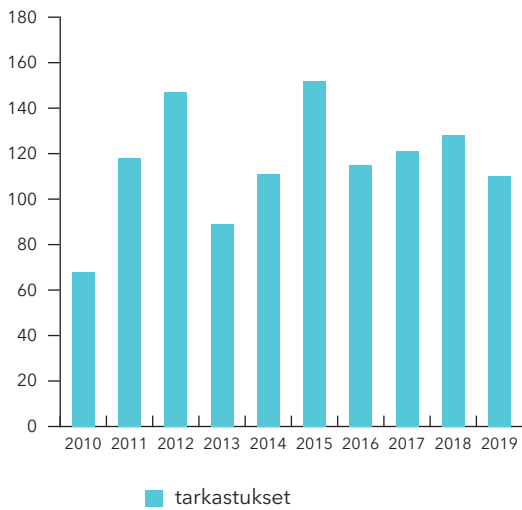
*Kaikki ratkaistut kantelut vuonna 2019*



*Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut vuonna 2019*



*Tutkimatta jätetyt kantelut vuonna 2019*



Tarkastusten määrä vuosina 2010–2019.

## 2.1.5 KOTIMAINEN JA KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

### KOTIMAISET TAPAHTUMAT

Oikeusasiamies Jääskeläinen ja apulaisoikeusasiamies Sakslin luovuttivat eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2018 kertomuksen eduskunnan puhemies Matti Vanhaselle 11.6.2019. Oikeusasiamies osallistui kertomuksen lähetekeskusteluun eduskunnan täysistunnossa 13.6.2019 sekä ainoaan käsittelyyn 13.11.2019 täysistunnossa.

Oikeusasiamiehen kansliassa kävi useita kotimaisia viranomaisia ja muita vieraita sekä vierailijaryhmiä, joiden kanssa keskusteltiin ajankohtaisista asioista ja oikeusasiamiehen toiminnasta.

Eduskunnan lakivaliokunta vieraili kansliassa 24.10. ja perustuslakivaliokunta 29.11. Kansliassa vieraili muiden ohessa edustajia korkeimmasta hallinto-oikeudesta 24.11. ja 28.11. sekä Rajavartiolaitoksesta 25.11. Lapsiasiavaltuutettu Elina Pekkarinen vieraili kansliassa 14.6. ja yhdenvertaisuusvaltuutettu Kirsi Pimiä 15.10.

Kansliassa järjestettiin myös keskustelutilaisuus ikäihmisten, lasten ja vammaisten henkilöi-

den ylivelkaantumisesta sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen vuoksi. Tilaisuuteen osallistui apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen sekä kanslian virkamiehiä ja lukuisten eri kansalaisjärjestöjen sekä kirkon edustajia.

Oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet ja kanslian henkilöstö tekivät vierailuja tutustuen muiden viranomaisten toimintaan, pitivät esitelmää ja osallistuivat vuoden aikana lukuisiin kuulemis- ja muihin tilaisuuksiin.

OA Jääskeläinen luennoi tiedustelulainsäädännöstä tuomareille järjestetyssä koulutustilaisuudessa 16.5. ja esitteli oikeusasiamiehen toimintaa uudelle eduskunnalle 11.6. ja eduskunnan toimittajaohjelman osanottajille 9.10. Hän osallistui Suomen hallitusmuoto 100 vuotta -juhlaseminaarin paneelikeskusteluun 13.9. ja piti avauspuheen vuoden Kalle Könkkölä -symposiumissa 22.10.

AOA Sakslinia haastateltiin eri medioihin vanhusten oikeuksien toteutumisen valvontaan ja edistämiseen liittyen ja hän piti esitelmän edellä mainitussa juhlaseminaarissa. AOA Pölönen luennoi 20.9. puolustusvoimien komentajiston neuvottelupäivillä ja 25.10. asessoreiden perehdyttämistilaisuudessa. Viimeksi mainitun tilaisuuden aihe oli ”Oikeusasiamies tuomioistuinten valvoja - laillisuusvalvonnan tausta ja normipohja”.

### KANSAINVÄLISET YHTEYDET

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

Oikeusasiamies on perinteisesti ollut Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin (International Ombudsman Institute, IOI) jäsenenä mukana instituutin toiminnassa osallistumalla instituutin ja sen Euroopan alueen (IOI Europe) konferensseihin ja seminaareihin. Kertomusvuonna IOI Europe järjesti 16.–17.10. Riisassa työkokouksen aiheesta ”General Data protection regulation and its challenges from human rights aspect”. Tilaisuuteen osallistui AOA Pölönen.

Eduskunnan oikeusasiamies kuuluu Euroopan oikeusasiamiesten verkostoon (ENO). Verkoston jäsenet vaihtavat tietoja EU:n lainsäädännöstä ja hyvistä toimintatavoista seminaareissa ja tapaami-



*AOA Maija Saksin ja OA Petri Jääskeläinen luovuttivat oikeusasiamiehen toimintakertomuksen vuodelta 2018 eduskunnan puhe mies Matti Vanhalle 11.6.2019.*

sisä sekä säännöllisen uutiskirjeen, sähköisen keskustelufoorum ja päivittäisten sähköisten uutispalvelujen kautta. Oikeusasiamiehille ja verkoston yhteyshenkilöille tarkoitettuja seminaareja järjestetään joka vuosi. OA Jääskeläinen ja esittelijäneuvos Länsisyrjä osallistuivat sanotun verkoston konferenssiin 8.–9.4 Brysselissä. OA Jääskeläinen piti alustuksen ja toimi puheenjohtajana työryhmässä, jonka teemana oli “Developing soft powers: Relations with stakeholders, strategic initiatives, building support among the public”.

Pohjoismaiset oikeusasiamiehet ovat tavanneet toisiaan säännönmukaisesti joka toinen vuosi jossakin Pohjoismaassa pidettävässä kokouksessa. Kertomusvuonna kokousta ei ollut.

Suomen oikeusasiamiehellä on ollut yhteistyötä jo useiden vuosien ajan myös Baltian oikeusasiamiesten kanssa. Pohjoismais-baltialaiseen yhteistyöhön liittyvä oikeusasiamiesten kokous pidettiin 26.–27.9. Liettuassa Vilnassa. Kokoukseen osallistuivat mm. OA Jääskeläinen ja AOA Saksin. OA Jääskeläinen piti kokouksessa esitelmän aiheesta “Securing economic and social rights of persons with disabilities: Ombudsman’s role and activities in Finland”. AOA Saksin osallistui paneelikeskusteluun sosiaalisten oikeuksien valvonnasta.

Pohjoismaat ovat perustaneet myös yhteisen pohjoismaisen kansallisten valvontaelinten verkoston, jonka kokouksia järjestettiin 23.–24.1. oikeusasiamiehen kansliassa Helsingissä ja 29.–30.8. Reykjavikissa.

Kansallisen valvontaelimen toimintaan liittyivät myös Kreikan oikeusasiamiehen aloitteesta perustetun Nafplion ryhmän kokoukset Kreikassa 22.–23.2. Ateenassa ja 22.–23.5. Ryhmän tarkoituksena on seurata ja arvioida perusoikeuksien toteutumista EU:n raja- ja merivartioston FRONTEXin toiminnassa palautuslentojen toteuttamisessa ja sen itse toteuttamassa palautuslentojen valvonnassa. Keskusteluihin valvonnan tehostamisesta on osallistunut jäsenvaltioiden oikeusasiamiehiä, kansallisia valvontaelimiä (NPM), EU:n perusoikeusvirasto ja Euroopan kidutuksen vastainen komitea (CPT). Ensimmäisen kokouksen teema oli “Strengthening the independence and increasing the accountability of the FRONTEX pool of monitors” ja jälkimmäisen ”NPM institutions to remedy the absence of an external, independent governance of the pool of forced-return monitors. Kokouksiin osallistui AOA Saksin.

Esittelijäneuvos Jari Pirjola on ollut Euroopan neuvoston kidutuksen ja epäinhimillisen tai hal-

ventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen komitean (CPT) Suomen edustaja joulukuusta 2011 lukien. Edustaja valitaan neljän vuoden toimikaudeksi. Euroopan neuvoston ministerikomitea valitsi hänet kolmannelle neljän vuoden toimikaudelle, jonka toimikausi päättyy 19.12.2023.

AOA Pölönen ja vanhempi oikeusasiamiehen-sihteeri Kristian Holman osallistuivat 28.–29.10. Sarajevossa Bosnia-Herzegovinassa järjestettyyn konferenssiin “The 11th International Conference of Ombuds Institutions for the Armed Forces – Building resilient and sustainable ombuds institutions”.

Suomen Euroopan neuvoston puheenjohtajuuskauden yhtenä päätapahtumana järjestettiin Helsingissä 26.–27.2. korkean tason konferenssi, jonka aiheena oli tekoälyn vaikutukset ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltion kehitykseen. AOA Saksliin osallistui konferenssiin.

OA Jääskeläinen ja AOA Saksliin osallistuivat 10.–11.9. Helsingissä Finlandia-talossa järjestettyyn Suomen EU:n puheenjohtajuuskauden kansainväliseen konferenssiin, jonka aiheena oli “How to Ensure the Resilience of Our Societies in a Changing European Landscape – The interaction between democracy, the rule of law and fundamental rights”.

Suomi järjesti myös yhdessä komission ja perusoikeusviraston kanssa Brysselissä 12.11. konferenssin “EU:n perusoikeuskirjasta totta kaikille: sopimuksen 10 vuotispäivä”. AOA Saksliin piti puheenvuoron perusoikeuskirjan merkityksestä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa.

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.

Euroopan oikeusasiamies Emily O’Reilly vieraili kansliassa 3.6. OA Jääskeläinen osallistui vierailun yhteydessä järjestettyyn yleisölle avoimeen paneelikeskusteluun 6.6.

Alla on mainittu eräitä muita kansliassa kertomusvuonna vierailleita henkilöitä ja delegaatioita.

- 20.2. delegaatio Kosovosta (Kosovo Probation Services)
- 2.5. delegaatio Korean tasavallan kansallisen poliisin valvonnasta ja tarkastuksesta vastavasta yksiköstä
- 28.5. iranilaisia naisparlamentaarikkoja
- 19.6. Palestiinalaisdelegaatio (AGO Judicial Inspection Department/syyttäjälaitoksen sisäinen valvonta/tarkastus ja vankeinhoidon valvonta/tarkastus)

## 2.1.6 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 koskevista asioista.

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 2 200 (2 400) puhelua. Asiakaskäyntejä oli noin 70 (120) ja asiakirjatilauksia/tietopyyntöjä noin 800 (550).



## VIESTINTÄ

Oikeusasiamiehen kanslian verkkosivuilla julkaisiin uusi kokonaisuus vanhustenhuollosta ja vanhusten oikeuksista. Verkkosivulta löytyy tietoja sekä teksti- että videomuodossa. Kanslian uusi vanhustenhuoltoon liittyvä esite on myös julkaistu verkkosivuosiossa.

Vuonna 2019 laadittiin 29 (32) tiedotetta oikeusasiamiehen ratkaisuksista, 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 2019 aikana verkkomediassa 2 499 uutisen ja artikkelin verran. Twitterin käyttö ja näkyvyys sosiaalisessa

mediassa lisääntyi merkittävästi. Sosiaalisen median osumia oli vuonna 2019 yhteensä 10 303, eli yli 3 545 enemmän kuin vuonna 2018 (6 758). Oikeusasiamiehen tililtä twiitattiin 25 % enemmän vuonna 2019 kuin vuonna 2018.

Verkossa julkaistiin 335 (291) anonymisoidua ratkaisua. Verkkoon viedään ratkaisuja, joilla on oikeudellista tai yleistä mielenkiintoa.

Oikeusasiamiehen verkkosivut ovat suomeksi osoitteessa [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi), ruotsiksi [www.ombudsman.fi](http://www.ombudsman.fi) ja englanniksi [www.ombudsman.fi/en](http://www.ombudsman.fi/en). Kansliassa tiedontarpeisiin vastaavat tiedottajan lisäksi kirjaamo ja esittelijät.

## KANSLIA JA HENKILÖKUNTA

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

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

Vuoden 2019 lopussa kansliassa oli 61 vakinaista virkaa, oikeusasiamies ja kaksi apulaisoikeusasiamiestä mukaan lukien. Naisten osuus henkilöstöstä oli kertomusvuoden lopussa 68 % Ihmisoikeuskeskuksen henkilöstö mukaan lukien.

Kansliassa ei ollut avoimia virkoja vuoden 2019 päättyessä. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten lisäksi kansliassa oli kansliapäällikkö, 14 esittelijäneuvosta, 14 vanhempaa oikeusasiamiehensihteeriä ja kaksi neuvontalakimiestä sekä Ihmisoikeuskeskuksessa johtaja ja kolme asiantuntijaa ja assistentti. Lisäksi kansliassa oli tiedottaja, tietohallintoasiantuntija, kaksi tarkastajaa, viisi notaaria, hallintosihtheeri, kirjaaja, apulaiskirjaaja, kaksi osastosihteeriä, asianhallintasihteeri, kansainvälisten asioiden assistentti ja kuusi toimistosihteeriä.



*Pikkuparlamentti*



Vähintään 45-vuotiaiden osuus henkilöstöstä oli vuoden lopussa 85,3 %. Henkilöstön koulutusta-soindeksi oli 6,6. Korkeakoulu- ja yliopistotason tutkinnon suorittaneiden osuus henkilöstöstä oli yli 83,8%. Tästä ylempään korkeakoulu- ja yliopistotason tutkinnon suorittaneiden osuus oli 75 % ja tutkijakoulutuksen suorittaneiden osuus henkilöstöstä oli 10,3 %.

Kansliassa työskenteli osan tai koko vuoden 15 henkilöä määräaikaisessa virkasuhteessa Ihmisoikeuskeskuksen määräaikaiset virkasuhteet mukaan lukien. Luettelo henkilökunnasta on liitteenä 6.

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 11 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 vaativuudenarviointiryhmä. 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

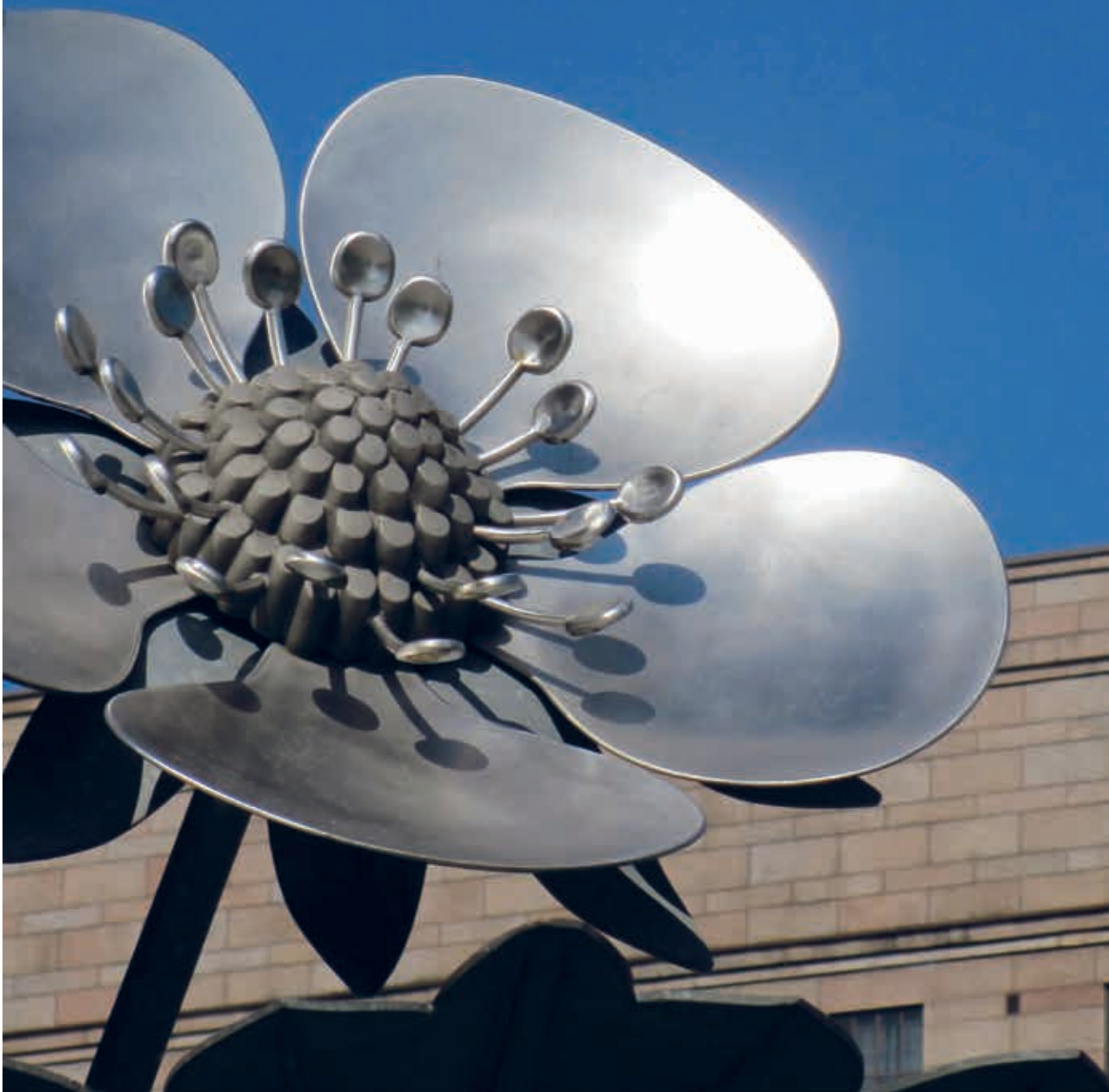
Oikeusasiamiehen kanslian toimintaa varten kanslialle myönnetään vuosittain arviomääräraha. Vuokrat, turvallisuuspalvelut ja osan tietohallinnon kustannuksista maksaa eduskunta, eivätkä nämä menoerat näin ollen sisälly oikeusasiamiehen vuotuisen talousarvioon.

Kanslialle myönnettiin vuotta 2019 varten yhteensä 5 950 000 euron määräraha. Tästä määrärahasta käytettiin vuonna 2019 yhteensä 6 000 841 euroa. Määräraha ylitettiin 50 841 eurolla. Ylityksen pääasiallinen syy oli ennakoitua suuremmat tietohallintomenot.

Vuoden 2018 lopulla oikeusasiamiehen kanslia sain lisämäärärahana 250 000 euroa ja vuoden 2019 alkupuolella ensimmäisestä lisätalousarviosta yhteensä 350 000 euroa vanhusten oikeuksien toteutumisen valvontaan ja edistämiseen. Määrärahasta osa käytettiin kolmen määräaikaisen vanhemman oikeusasiamiehensihteerin virkasuhteen perustamiseen oikeusasiamiehen kanslian laillisuusvalvontatehtäviin, jotka kohdennettiin vanhusten oikeuksien toteutumisen valvontaan. Osa määrärahasta käytettiin Ihmisoikeuskeskuksen määräaikaisten asiantuntijoiden virkasuhteiden palkkaukseen.

Ihmisoikeuskeskus laati oman toiminta- ja taloussuunnitelman ja oman talousarvioehdotuksensa.

### 3 PERUS- JA IHMISOIKEUDET



## 3.1 Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatti

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

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

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 vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin”.

Oikeusasiamies Jääskeläinen on käsitellyt oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeuksien edistä-

mistehtävää 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 ihmisoikeuslottuvuus 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 periaatteissa jokaisessa asiassa.

## 3.2

# Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio

### 3.2.1 IHMISOIKEUSINSTITUUTION KOKOONPANO, TEHTÄVÄT JA ASEMA

Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio koostuu eduskunnan oikeusasiamiehen, Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan muodostamasta kokonaisuudesta.

Kansalliset ihmisoikeusinstituutiot ovat lailla perustettuja itsenäisiä ja riippumattomia ihmisoikeuksia edistäviä ja turvaavia toimielimiä. Niiden asemaa, tehtäviä ja kokoonpanoa määrittelevät YK:n vuonna 1993 hyväksymät kriteerit, nk. Pariisin periaatteet.

Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden tulee hakea ns. akkreditaatiota YK:n kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainväliseltä yhteistyöelimeltä (Global Alliance of National Human Rights Institutions 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-statusta pidetään YK:ssa ja yleisemminkin kansainvälisesti erittäin tärkeänä. 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. Suomen ihmisoikeusinstituutio on liittynyt myös kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalaiseen verkostoon ENNHRI:in (European Network of National Human Rights Institutions). Suomen instituutio oli ENNHRI:n ja GANHRI:n hallituksen jäsen kertomusvuoden maaliskuuhun asti.

### 3.2.2 AKKREDITAATIOSSA JÄLLEEN A-STATUS

Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta perustettiin oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen erityisesti sen vuoksi, että niistä ja oikeusasiamiehestä muodostuva kokonaisuus täyttäisi mahdollisimman hyvin 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.

Kertomusvuoden joulukuussa Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio sai toisen kerran A-statuksen vuosille 2020–2025. 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 ja mahdollisuutta itse päättää toimintansa painopisteistä. Lisäksi GANHRI piti tärkeänä sitä, että oikeusasiamiehen kertomuksen lisäksi myös Ihmisoikeuskeskuksen toimintakertomus annettaisiin eduskunnalle.

### 3.2.3 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 saadaan 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. Keskukseen tehtävät on määritelty laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä. Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteisenä tehtävänä on:

- edistää perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää tiedotusta, koulutusta, kasvatusta ja tutkimusta
- laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta
- tehdä aloitteita ja antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi
- osallistua perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön
- huolehtia muista vastaavista perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä sekä
- edistää, suojella ja seurata YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanoa.

Keskus ei käsittele kanteluita eikä muitakaan yksittäistapauksia.

Ihmisoikeuskeskuksen budjetti vuonna 2019 oli 855 000 euroa. Ihmisoikeuskeskuksessa oli vuonna 2019 pysyviä virkoja viisi: johtaja, kolme asiantuntijaa ja hallintoassistentti (5/2019 alkaen). Alkuvuonna rekrytoitiin lisäksi kaksi määräaikais- ta asiantuntijaa edistämään vanhusten oikeuksia.

### 3.3.2 IHMISOIKEUSKESKUKSEN TOIMINTA VUONNA 2019

Ihmisoikeuskeskuksen vuoden 2019 toimintasuunnitelma hyväksyttiin tammikuussa 2019. Ihmisoikeuskeskus katsoo saavuttaneensa asetetut tavoitteet hyvin. Toimintasuunnitelman sisältämien tehtävien lisäksi Ihmisoikeuskeskuksessa alkoi maaliskuussa työ vanhusten oikeuksien edistämiseksi, kun eduskunta myönsi lisäresursseja toimintaa varten.

#### PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN EDISTÄMINEN

Perus- ja ihmisoikeuksien edistämisen osa-alueita ovat koulutus, tutkimus, tiedotus ja yleinen edistäminen. Ihmisoikeuskeskuksen perus- ja ihmisoikeuskoulutushankkeet etenivät hyvin, ja keskuksen verkkosivuille valmisteltiin koulutuskokonaisuuksia uusista teemoista.

Ihmisoikeuskeskus järjesti yhteistyössä oikeusministeriön ja Euroopan unionin perusoikeusviraston kanssa koulutuksen EU:n perusoikeuskirjasta ministeriöiden virkamiehille. Koulutuksen tavoitteena oli vahvistaa virkamiesten osaamista perusoikeuskirjasta ja tarjota välineitä perusoikeuskirjan käyttämiseen omassa työssä erityisesti Suomen EU-puheenjohtajuuden aikana.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa toteutettu hanke opetussektorin perus- ja ihmisoikeusosaamisen vahvistamiseksi saatettiin loppuun yhteistyössä aluehallintovirastojen (AVI), Opetushallituksen, Opettajien ammattijärjestön (OAJ), Suomen rehtorit ry:n (SURE) ja Opetus- ja sivistystoimen asiantuntijat ry:n (OPSIA) kanssa.

Helsingin yliopiston kasvatustieteellisessä tiedekunnassa jatkui hanke perus- ja ihmisoikeusosaamisen vahvistamiseksi opettajankoulutuksessa. Hankkeessa tuotettiin demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen pilottikurssi, kartoitettiin demokratia- ja ihmisoikeuskasvatusmateriaaleja opet-



tajille ja järjestettiin verkostotapaaminen korkeakoulujen sekä ammattikorkeakoulujen demokratio- ja ihmisoikeuskasvatuksen tukemiseksi. Hanke jatkuu vuonna 2020.

Perus- ja ihmisoikeustutkimuksen osalta Ihmisoikeuskeskus on jäsenenä useissa eri työryhmissä, neuvottelukunnissa ja johtoryhmissä. Vuoden aikana seurattiin erityisesti vammaisten henkilöiden oikeuksiin ja vanhusten oikeuksiin liittyvää tutkimusta sekä ihmisoikeuskoulutukseen liittyvää tutkimusta.

Ihmisoikeuskeskus viesti ja tiedotti perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvistä ajankohtaisista teemoista aktiivisesti eri viestintäkanavissaan. Tiedottamisessa erityisesti saamelaisvanhusten oikeuksien edistämiseen tähtäävä kampanja syksyllä 2019 herätti kiinnostusta ja sai myönteistä palautetta.

### PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN TOTEUTUMISEN SEURANTA

Ihmisoikeuskeskus osallistuu ihmisoikeussopimusten määräaikaisraportointiin lausunnoilla ja kuulemistilaisuuksissa, tiedottaa sopimusvalvontaelinten antamista suosituksista ja seuraa niiden täytäntöönpanoa. Ihmisoikeuskeskus lisäksi kannustaa kansalaisjärjestöjä osallistumaan raportointiin omilla lausunnoillaan.

Vuonna 2019 Ihmisoikeuskeskus tiedotti määräaikaisraportointiprosesseista sekä yksilövalituksista ja järjestökanteluista laajasti ja osallistui kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden Euroopan verkoston ENNHRI:n oikeudellisen työryhmän jäsenenä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) kehittämisprosessiin sekä valitusprosesseja koskevaan *amicus curiae* -toimintaan.

Suomi sai vuoden aikana suosituksia Euroopan neuvoston vähemmistöpuiteyleissopimuksen sekä naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan vastaisen sopimuksen (Istanbulin sopimus) täytäntöönpanon osalta. Lisäksi Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (European Commission against Racism and Intolerance, ECRI) antoi suosituksia Suomelle.

Sopimusvalvontaelimet toimittivat hallitukselle ennakkokysymyksiä TSS-, KP- ja CAT-sopimuksen määräaikaisraportointia varten. Raport-

tien määrääjat ovat vuonna 2020. Ihmisoikeuskeskus vaikutti LOIPR-vaiheessa (List of Issues Prior to Reporting) lausunnoillaan huomattavasti siihen, millaisia ennakkokysymyksiä Suomi sai raportointiaan varten.

Ihmisoikeuskeskuksen verkkosivuille on koottu tietoa määräaikaisraportoinnista, yksilövalituksista, järjestökanteluista ja eri perus- ja ihmisoikeustoimijoiden vuosiraportteja.

### YK:N VAMMAISSOPIMUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANON SEURANTA

Ihmisoikeuskeskus toteutti vuosina 2018–2019 yhteistyössä Vammaisfoorumi ry:n kanssa verkkokyselyn vammaisten henkilöiden oikeuksista. Kyselyssä kartoitettiin kaikki YK:n vammaisyleissopimuksen (CRPD) kattamat aihealueet. Kyselyn tulosten kokoaminen ja tulkinta aloitettiin loppuvuodesta 2018 ja tuloksia julkaistiin vuoden 2019 aikana. Vammaisfoorumi järjesti syyskuussa seminaarin, jossa käytiin laajasti läpi kyselyn aineistoa.

Ihmisoikeuskeskus jatkoi vuonna 2019 kansallisen perusoikeusbarometri-tutkimushankkeen työstämistä yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. Hankkeessa tehtiin kansallinen kyselytutkimus Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) Fundamental Rights Surveyn yhteydessä. Kansallinen osuus kohdennettiin vammaisiin ja toimintarajoitteisiin henkilöihin sekä valikoituihin kielivähemmistöihin (ruotsi, venäjä ja arabia). Kyselyllä selvitettiin kyseisten väestöryhmien näkemyksiä, kokemuksia ja tietoisuutta perus- ja ihmisoikeuksista ja niiden toteutumisesta Suomessa.

Perusoikeusviraston Fundamental Rights Survey kohdistuu koko väestöön kaikissa EU-maissa. Perusoikeusbarometrin vammaisia ja toimintarajoitteisia henkilöitä koskeva otos kerättiin lähettämällä yli 10 000 osallistumiskutsua Kelan vammaisasetuuskien rekisteristä satunnaisotannalla valikoiduille vastaanottajille. Perusoikeusviraston tutkimuksen ja kansallisen perusoikeusbarometrin tulokset julkaistaan vuonna 2020.

Ihmisoikeuskeskus osallistui ENNHRI:n CRPD-työryhmän kokoukseen Brysselissä 13.5.2019. Kokouksessa käsiteltiin erityisesti vammaisyleissopimuksen velvoitetta inklusiiviseen opetukseen ja sen tarkoitusta käytännössä.



Ihmisoikeuskeskus osallistui YK:n vammaisyleis-sopimuksen osapuolokokoukseen 11.-13.6.2019 New Yorkissa. Kokouksessa käsiteltiin muun muassa digitalisaation haasteita vammaisten henkilöiden osallisuudelle yhteiskunnassa ja vammaisten henkilöiden oikeutta osallisuuteen kulttuurielämään ja vapaa-aikaan. Kokouksen yhteydessä ihmisoikeusinstituutioiden edustajat perustivat kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälisen verkoston (GANHRI) CRPD-työryhmän ja pitivät työryhmän ensimmäisen kokouksen.

Vammaisten oikeuksiin liittyvää erityistehtävää on käsitelty myös jaksossa 3.4.

### VANHUSTEN OIKEUKSIEN EDISTÄMINEN JA SEURANTA

Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan uutena painopisteenä alkoi keväällä työ vanhusten oikeuksien edistämiseksi. Toiminnan tavoitteena on vahvistaa oikeudellista näkökulmaa vanhuksiin liittyvässä toiminnassa ja päätöksenteossa sekä myös laajemmin asenteissa.

Vanhusten oikeuksien edistämistyön tavoitteita vuonna 2019 olivat:

- oikeusperustaisen näkökulman vahvistaminen muun muassa vanhustal palveluissa
- vaikuttaminen arvoihin ja asenteisiin
- vaikuttaminen tietoon/tietämykseen vanhusten oikeuksista sekä
- vaikuttaminen vanhusten oikeuksiin liittyvän lainvalmistelun laatuun ja lakien/suosituksen sisältöön.

Työ vanhusten oikeuksien edistämiseksi aloitettiin luomalla verkostoja vanhusten ja heidän oikeuksiensa parissa työskentelevien tahojen kanssa ja kartoittamalla samalla vanhusten oikeuksien toteutumista. Ihmisoikeuskeskus tapasi vanhustaljärjestöjen edustajia, aluehallintovirastojen ja Valviran edustajia, tutkijoita ja muita asiantuntijoita. Lisäksi Ihmisoikeuskeskus teki tiivistä yhteistyötä eduskunnan oikeusasiamiehen asiantuntijoiden kanssa.

Ihmisoikeuskeskus järjesti 10.10.2019 Pikku-parlamentin auditoriossa Vanhusten oikeudet – seminaarin, jossa käsiteltiin vanhusten tilannetta Suomessa erityisesti oikeudellisesta näkökulmas-

ta. Ihmisoikeuskeskus järjesti Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL), STM:n ja Kuntaliiton kanssa yhteistyössä Vanhustal palvelujen järjestäminen ja hankinta -koulutustilaisuuden 19.11.2019.

Lokakuussa julkaistiin Ikääntyneiden henkilöiden oikeudet – keskeiset kansainväliset sopimukset ja kansallinen lainsäädäntö -julkaisu, jossa käydään tiiviisti läpi ihmisoikeussopimuksia ja muita instrumentteja ikääntyneiden oikeuksien kannalta. Lisäksi julkaisussa käsitellään Suomen perustuslakia ja muuta kansallista lainsäädäntöä ikääntyneiden näkökulmasta. Ihmisoikeuskeskus käännätti suomeksi Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) julkaisun Ajattelutavan muutos – kohti oikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa ikääntymiseen (englanninkielinen alkuperäisjulkaisu Shifting perceptions: towards a rights-based approach to ageing), jossa tarkastellaan ikäyrjännän vaikutuksia yksilön, sosiaalisen ryhmän ja yhteiskunnan tasolla.

Ihmisoikeuskeskuksen verkkosivuille tehtiin alasivu vanhusten oikeuksista. Sivulla on tiivistä tietoa vanhusten oikeuksista, Ihmisoikeuskeskuksen ikääntyneitä käsittelevät julkaisut sekä ajankohtaisia uutisia Ihmisoikeuskeskuksen vanhusten oikeuksiin liittyvästä toiminnasta. Saamen kielten viikolla verkkosivuille julkaistiin juttuja saamelaisvanhusten tilanteesta ja saamelaisten kielellisistä oikeuksista inarinsaameksi, pohjoissaameksi ja koltansaameksi.

Osana vanhusten oikeuksien edistämistä Ihmisoikeuskeskus aloitti kartoittamaan sosiaali- ja terveyspalvelujen alan yritysten yritysvastuuseen liittyviä kysymyksiä. Kesäkuussa Ihmisoikeuskeskus tapasi yritysvastuuverkosto FIBS ry:n ja hyvinvointialan yksityisten yritysten ja järjestöjen etujärjestönä toimivan HALI ry:n edustajia. Tapamisella alustettiin Ihmisoikeuskeskuksen mahdollista jatkotoimintaa yritysvastuun osalta.

### KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

Ihmisoikeuskeskus osallistui kansainväliseen ja eurooppalaiseen yhteistyöhön sekä GANHRI:n että ENNHRI:n hallituksen jäsenenä maaliskuuhun 2019 saakka. Lisäksi keskuksen asiantuntija toimi ENNHRI:n oikeudellisen työryhmän puheenjohtajana. Ihmisoikeuskeskuksen johtajan kausi Eu-

roopan perusoikeusviraston (FRA) hallintoneuvoston puheenjohtajana jatkui. Keskus on pystynyt aktiivisesti vaikuttamaan kansainvälisten verkostojen toiminnan kehittämiseen esimerkiksi osallistumalla niiden temaattisiin työryhmiin.

Ihmisoikeuskeskus toimi vuonna 2019 aktiivisesti etenkin oikeusvaltiotyön vahvistamiseksi verkostoissaan oikeusvaltioperiaatteen tultua yhä voimakkaammin haastetuksi joissakin Euroopan valtioissa. Yhteistyö EU:n perusoikeusviraston kanssa vahvistui myös tämän teeman osalta vuoden aikana. Ihmisoikeuskeskus oli mukana muun muassa EFRIS-tietokannan (EU Fundamental Rights Information System) kehittämässä. Myös Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella vuoden 2019 jälkipuoliskolla oikeusvaltiokysymykset olivat voimakkaasti esillä. Puheenjohtajuuskausi tarjosi kansallisille ihmisoikeusinstituutioille mahdollisuuksia vaikuttaa oikeusvaltioteeman ja useiden muiden perus- ja ihmisoikeuskysymysten edistämiseksi.

Ihmisoikeuskeskus osallistui Genevessä järjestettyyn YK:n vuosittaiseen Business and Human Rights Forumiin 25.-27.11.2019 ja Suomen EU-puheenjohtajuuskauden yritysvastuutilaisuuteen Business and Human Rights: Towards a Common Agenda for Action Brysselissä 2.12.2019.

### 3.3.3 IHMISOIKEUSVALTUUSKUNNAN TOIMINTA VUONNA 2019

Ihmisoikeuskeskuksella on eduskunnan oikeusasiamiehen asettama ihmisoikeusvaltuuskunta, joka toimii perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä. Se käsittelee laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita ja hyväksyy vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelman ja toimintakertomuksen.

Järjestyksessä toisen ihmisoikeusvaltuuskunnan toimikausi oli 1.4.2016–31.3.2020. Valtuuskunnassa oli 39 jäsentä, mukaan luettuina erityisvaltuutetut sekä ylimpien laillisuusvalvojen ja Saamelaiskäräjien edustajat. Ihmisoikeusvaltuuskunnan ja työvaliokunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja. Toisen ihmisoikeusvaltuuskunnan varapuheenjohtajana toimi

ensin Kalle Könkkölä ja hänen menehtymisensä jälkeen Markku Jokinen. Valtuuskunta kokoontui vuoden 2019 aikana viisi kertaa.

Ihmisoikeusvaltuuskunta käsittelee vuoden 2019 kokouksissa useita ajankohtaisia perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä. Valtuuskunnassa keskusteltiin eri asiantuntijoiden pitämien alustuspuheenvuorojen pohjalta muun muassa:

- oikeusvaltioperiaatteesta ja oikeusvaltion tilanteesta Suomessa sekä kansainvälisesti
- Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella esillä olleista perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä ja puheenjohtajuuskauden tuloksista näissä teemoissa
- uskonnonvapaudesta koulujen toiminnassa ja
- turvapaikanhakijoiden oikeusturvasta.

Valtuuskunnan alaisuudessa toimii pysyvinä jaostoina työvaliokunta ja vammaisten oikeuksien jaosto eli Vammaisten ihmisoikeuskomitea (VIOK). Työvaliokunta auttaa valtuuskunnan kokousten valmistelussa. VIOK on vammaisten henkilöiden ja vammaisjärjestöjen osallistamismekanismi kansallisen ihmisoikeusinstituution työhön yleisesti sekä YK:n vammaisyleissopimuksen (CRPD) seuranta- ja edistämismenettelyyn hallituksen esityksen (HE 284/2014 vp) mukaisesti.

Ihmisoikeuskeskus antaa vuosittain oman toimintakertomuksen, jonka ihmisoikeusvaltuuskunta hyväksyy.

## 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. Syrjäntäkielto, esteettömyys ja saavutettavuus ovat sopimuksen johtavia periaatteita. Yleissopimuksen muita keskeisiä periaatteita ovat yksilön itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen sekä vammaisten henkilöiden osallistuminen ja osallisuus yhteiskuntaan.

Vammaisyleissopimus sisältää laaja-alaisen vammaisuuden määrittelyn, jonka turvin voidaan mahdollisimman hyvin varmistaa eri tavoin vammaisten ihmisten oikeudet ja yhdenvertaisuus. Sopimus määrittelee vammaisiksi henkilöiksi ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Esimerkiksi muistisairaat henkilöt ja psykiatriset potilaat kuuluvat siten sopimuksen soveltamisalaan.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi OA *Petri Jääskeläinen*, pääesittelijänä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Minna Verronen* ja esittelijänä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha-Pekka Konttinen*.

Vammaisia henkilöitä koskevia asioita on selostettu myös terveydenhuoltoa koskevassa jaksossa 4.11 ja vanhusten oikeuksia koskevassa jaksossa 4.13.

### 3.4.2 KANSALLISEN RAKENTEEN TEHTÄVÄT JA TOIMINTA

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 korjautuisivat. Suojelemisella tarkoitetaan valtion suoraa sekä välillistä suojelelveloitetta 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 (suojaelu). Oikeusasiamiehen toiminta on kehittynyt ajan myötä perus- ja ihmisoikeuksia edistäväksi. Kantelelratkaisuisissa ja tarkastuksilla ei tutkita pelkästään menettelyn laillisuutta, vaan pyritään ohjaamaan viranomaista tai valvottavaa kohdetta perus- ja ihmisoikeuksia mahdollisimman hyvin toteutta-

vaan menettelyyn. Oikeusasiamiehen toiminnassa valvonta ja seuranta liittyvät toisiinsa, koska laillisuusvalvonnassa tehty 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 yleis-sopimuksen 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.

Koulutuksen jälkeen OA voi kutsua heidät mukaan OPCAT-kohteiden tarkastuksille asiantuntijaroolissa. Kertomusvuonna Ihmisoikeusvaltuuskunnan alajaostona toimivan vammaisten ihmisoikeuskomitean (VIOK) kaksi jäsentä osallistui ulkopuolisena asiantuntijana valvontaelimen tarkastuksiin. 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.

Ihmisoikeuskeskuksen painopiste vammaistyössä on muun muassa edistää vammaisten henkilöiden yhteiskunnallista osallisuutta ja lisätä laajemman yleisön tietoisuutta vammaisten henkilöiden oikeuksista.

Ihmisoikeuskeskus toteuttaa yhteistyössä oikeusministeriön kanssa Perusoikeusbarometritutkimushanketta. Tutkimus on osa kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman toimeenpanoa. Tutkimukseen valitut väestöryhmät ovat kolme kieliryhmää (ruotsin-, venäjän- ja arabiankieliset) sekä vammaiset ja toimintarajoitteiset henkilöt. Perusoikeusbarometri-tutkimuksella selvitetään kyseisten väestöryhmien näkemyksiä, kokemuksia ja tietoisuutta perus- ja ihmisoikeuksista ja niiden toteutumisesta Suomessa.

Toimintakauden aikana toteutettiin perusoikeusbarometrin aineiston keruu kaikkien väestöryhmien osalta. Vammaisia ja toimintarajoitteisia henkilöitä koskeva otos kerättiin lähettämällä yli 10 000 osallistumiskutsua Kelan vammaiseturkusten rekisteristä satunnaisotannalla valikoiduille vastaanottajille. Valtaväestön osalta tiedonkeruusta vastasi Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA). Toimintakauden loppupuolella alkoi tutkimusraportin työstäminen. Raportissa ei analysoida ainoastaan yksittäisten vähemmistöväestöryhmien näkemyksiä ja kokemuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta vaan arvioidaan niitä myös suhteessa valtaväestön vastauksiin.

Vammaisten ihmisoikeuskomitea (VIOK) koontui toimikauden aikana yhteensä kahdeksan kertaa. Kevätkaudella komitea alkoi valmistella Kalle Könkkölä -symposiumin ohjelmaa ja tilaisuuden sisältöä. Alkuvuodesta komitean kokouksissa keskusteltiin aktiivisesti tuolloin valiokuntakäsittelyssä olleista hallituksen esityksistä uudeksi vammaispalvelulaiksi (HE 159/2018 vp) ja laiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden asiakasmaksuista (HE 310/2018 vp). Lisäksi komitea valmisteli vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyvät huomiot ja suositukset ihmisoikeusvaltuuskunnan ”Perus- ja ihmisoikeustilanne Suomessa – ihmisoikeusvaltuuskunnan suositukset hallituskaudelle 2019–2023” -julkaisuun.

Syyskaudella komitea valmisteli muistion hallitusohjelman vammaispoliittisten toimenpiteiden seuraamiseksi kuluvan hallituskauden aikana. Erityiset teemat, joita komitea tulee seuraamaan

liittyvät hallitusohjelman kirjauksiin, joilla on suora yhteys vammaisten henkilöiden sosioekonomisen aseman parantamiseen, koulutustasoon ja työmarkkinaosallisuuteen, esteettömyyteen ja saavutettavuuteen sekä vammaisten henkilöiden osallisuuden parantamiseen.

Komitea laati Ihmisoikeuskeskuksen pyynnöstä asiantuntijalausunnon liittyen apulaisoikeuskanslerin lausuntopyyntöön asiassa, jossa oli kyse Yle-uutisten käännöstekstityksen toteutuksesta. Apulaisoikeuskanslerille asiassa tehdystä kantelusta tiedusteltiin, kohdellaanko heikkonäköisiä tv-katsojia yhdenvertaisesti, koska Yle-uutisten käännösteksti ei ole tummennetulla pohjalla. Yleisradio Oy:n asiassa antaman selvityksen perusteella komitea totesi lausunnossaan, että Yleisradio Oy:n pitäisi tiedottaa tarjolla olevista heikkonäköisille tarkoitetuista palveluista nykyistä kattavammin. Lisäksi komitea piti tarpeellisena selvittää, onko teksti-tv:n kautta tarjolla oleva palvelu helppokäyttöistä. Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri yhtyi komitean esittämiin näemyksiin.

Vammaisten ihmisoikeuskomitean (VIOK) esityksestä Ihmisoikeuskeskus järjestää yhdessä oikeusasiamiehen kanssa säännöllisin väliajoin Kalle Könkkölä -symposiumin. Tilaisuus järjestetään muistona Kalle Könkkölän elämäntyölle vammaisten ihmisten oikeuksien puolustajana. Sen tarkoituksena on tarjota arena keskusteluille ja tiedonvaihdolle liittyen vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen nykytilaan.

Ensimmäinen Kalle Könkkölä -symposium järjestettiin 22.10.2019 eduskunnan Pikkuparlamentissa. Tilaisuuden pääpuhujana oli sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö Kirsi Varhila. Hänen puheenvuoronsa käsitteli vammaispolitiikan painopisteitä ja toimintatapoja sen toteuttamisessa. Vammaisjärjestöjen edustajat toivat paneelikeskustelussa esiin omia näkemyksiään siitä, millainen kuva vammaisten henkilöiden arjesta on välittynyt järjestökentälle. Tilaisuuden toisessa paneelikeskustelussa aiheena oli vammaistutkimuksen tila Suomessa.

Ihmisoikeuskeskus järjesti 21.11.2019 yhteistyössä Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan ja Suomen vammaistutkimuksen seuran (VATU) sekä Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) kanssa seminaarin vammaisten hen-

kilöiden itsenäisestä elämästä. Seminaarissa perusoikeusviraston (FRA) edustaja esitteli vammaisten henkilöiden itsenäiseen elämään liittyvän tutkimushankkeen kolmannen raportin tuloksia ja teemaan liittyviä suosituksia. Tilaisuudessa kuultiin myös tutkimushankkeen Suomessa tehdyn kenttätyön tuloksista. Lisäksi tilaisuuden paneelikeskustelussa käsiteltiin nykyisen hallituksen suunnitelmia laitosasumisen loppuunsaattamiseksi, kuultiin omakohtaisia kokemuksia muutosta laitosasumisesta omaan kotiin ja keskusteltiin laajemmin vammaisten henkilöiden oikeudesta itsenäiseen elämään yhteisössä yhdenvertaisesti muiden kanssa.

YK:n vammaisten oikeuksien päivän 3.12. ja kansainvälisen ihmisoikeuspäivän 10.12. kunniaksi Ihmisoikeuskeskus tilasi eduskunnan ravintoloiden pöydille info-kolmiot, joilla pyrittiin yksinkertaisella tavalla lisäämään tietoisuutta vammaisten henkilöiden ja vanhusten oikeuksista. Vammaisten henkilöiden oikeuksien osalta info-kolmion tietoiskussa nostimme esiin, että vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyviä lakiesityksiä käsitellessä on tärkeää olla tietoinen YK:n vammaisyleissopimuksen velvoitteista ja kiinnittää huomiota myös omiin asenteisiin.

## VAMMAISTIIMI

Kanslian vammaistiimiin kuului kolme oikeusasiamiehen asiantuntijaa ja yksi Ihmisoikeuskeskuksen asiantuntija. Vammaistiimi oli vuoden 2019 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.

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 kehitysvammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden vahvistamiseen asumispalveluissa.

Toimintakauden aikana IOK jatkoi yhdessä OA:n kanssa työtä perus- ja ihmisoikeudet vammaisten asumispalveluissa -hankkeen parissa. Hankkeessa on tavoitteena kehittää työkalu, joka ohjaa asumisyksiköiden toimintaa vahvistamaan asukkaiden itsemääräämisoikeutta. Hankkeen yhteistyökumppanit kokoontuivat 3.6.2019 yhteiseen työpajapäivään kommentoimaan ja keskustelemaan työkalun, ns. arviointikehikon, ensimmäisestä mallista ja sen sopivuudesta ohjaamaan asumispalveluyksiköiden toimintaa. Toimikauden loppupuolella työ keskittyi arviointikehikkojen sisällön tuottamiseen ja täydentämiseen siten, että ne olisivat samalla mahdollisimman helpokäyttöisiä ja kehitysvammaisten asumisyksiköiden toimintaa asukkaiden itsemääräämisoikeuden vahvistamiseen ohjaavia.

Hankkeeseen liittyen Ihmisoikeuskeskuksen asiantuntija osallistui 5.11.2019 oikeusasiamiehen kanslian KTO – Kehitysvamma-alan tuki ja osamiskeskukseen suuntautuneelle tarkastusmatkalle. Tarkastusmatkan ohjelmaan kuului pienryhmätapaaminen tarkastuskohteen asiakkaiden itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta vastaavien henkilökunnan jäsenten kanssa. Lisäksi ohjelmaan oli järjestetty kahdenkeskisiä tapaamisia henkilökunnan edustajien ja asukkaiden kanssa. Tarkastusmatka vahvisti edelleen käsitystä, että asumispalveluyksiköissä on tarve työkalulle, joka ohjaa asiakkaiden 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 vammaisasiain yhteistyöryhmän (VAMYT) järjestämiin vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeviin tilaisuuksiin. Kaksi vammaistiimin jäsentä osallistui Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämän Vammaispalvelun käsikirjan lakiryhmän kokouksiin, joissa käsitellään muun muassa uusinta vammaispalveluihin liittyvää oikeuskäytäntöä ja seurataan vammaispalvelulain

uudistamistyötä. Vammaistiimin jäsen oli myös nimetty vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunnan (VANE) asiantuntijajäseneksi. Neuvottelukunnan tehtävänä on edistää YK:n vammaisyleissopimuksen kansallista täytäntöönpanoa ja vammaisten henkilöiden oikeuksien huomioon ottamista kaikkien hallinnonalojen toiminnassa.

Vammaistiimin jäsen osallistui lisäksi laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta -seurantaryhmän työhön. Seurantaryhmän tehtävänä on seurata saavutettavuussääntelyn toimeenpanoa, saavutettavuusvaatimusten toteutumista käytännössä lain soveltamisalaan kuuluvissa digitaalisissa palveluissa, arvioida saavutettavuuden edistämisen keinoja ja tehokkuutta sekä tukea Etelä-Suomen aluehallintovirastoa toimeenpanon tehtävässä.

Vammaistiimin aloitteesta kansliassa järjestettiin kaksi sisäistä vammaisteemaan liittyvää koulutusta. Koulutuksiin kutsuttiin myös VIOK:n jäsenet. Ensimmäisessä koulutuksessa aiheena oli vammaisten lasten näkemysten selvittäminen (12.6.2019). Syyskauden koulutuksen aiheena oli YK:n vammaisyleissopimus kansallisessa ja ylikansallisessa lainkäytössä (30.10.2019).

Vammaistiimin jäsenet luennoivat vammaisten henkilöiden oikeuksista seuraavissa tilaisuuksissa:

- Kansalaisuuden avaimet -seminaari 16.1.2019, Seinäjoki
- Pohjoismaiden kansallisten valvontaelinten tapaaminen 23.-24.1.2019, Helsinki
- Viittomakielen päivän -seminaari 12.2.2019, Helsinki
- Ihmisoikeuksien pyöreä pöytä -työpaja 9.4.2019, Helsinki
- Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunnan (VANE) toimintaohjelman 2018-2019 arviointitilaisuus 24.5.2019, Helsinki
- Baltic-Nordic Ombudsman Conference 26.-27.9.2019, Vilna
- Valviran ja Lounais-Suomen aluehallintoviraston alueellinen tilaisuus vammaispalveluiden valvonnasta 23.10.2019, Pori
- Vammaisneuvostopäivät 27.11.2019, Vantaa
- Kehitysvammaisten Linnan juhlat 8.12.2019, Salo

Vammaistiimin jäsen osallistui toimikauden aikana asiantuntijana EU:n vammaisstrategian 2010–2020 arviointihaastatteluun 3.9.2019. Lisäksi vammaistiimin jäsen osallistui valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN-TEAS) rahoituksella toteutettavaan yhdenvertaisuuslain arviointitutkimuksen arviointihaastatteluun.

### KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

Ihmisoikeuskeskus osallistui ENNHRI CRPD-työryhmän kokoukseen Brysselissä 13.5.2019. Kokouksessa käsiteltiin erityisenä teemana, mitä vammaisyleissopimuksen velvoite inklusiiviseen opetukseen tarkoittaa käytännössä. Lisäksi kokouksessa käytiin lävitse työryhmän toimintaohjelman mukaisia teemoja. Ihmisoikeuskeskuksen vastuulla on ollut koordinoida ja suunnitella EU-tason vaikuttamiseen liittyviä työryhmän toimintoja. Tältä osin hyväksyttiin, että työryhmä kohdentaa rajalliset resurssit EU:n vammaisstrategian 2010–2020 arviointiin ja osallistuu aktiivisesti uuden strategian laatimiseen. Tässä tarkoituksessa Ihmisoikeuskeskuksen edustaja osallistui myöhemmin toimintakauden aikana EU:n vammaisstrategian 2010–2020 arviointihaastatteluun. ENNHRI CRPD-työryhmä linjasi kokouksessaan myös, että työryhmän olisi tarpeen järjestää säännöllisiä tapaamisia EU:n riippumattoman rakenteen, erityisesti perusoikeusviraston (FRA), kanssa.

Ihmisoikeuskeskuksen edustaja osallistui YK:n vammaisyleissopimuksen osapuolikokoukseen 11.–13.6.2019 New Yorkissa. Kokouksessa käsiteltiin muun muassa digitalisaation haasteita vammaisten henkilöiden osallisuudelle yhteiskunnassa ja vammaisten henkilöiden oikeutta osallisuuden kulttuurielämään ja vapaa-aikaan. Kokouksen aikana paikalla olleet ihmisoikeusinstituutioiden edustajat perustivat kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälisen verkoston (GANHRI) CRPD-työryhmän ja pitivät työryhmän ensimmäisen kokouksen.

Vammaistiimin jäsenet osallistuivat oikeusasiamiehen ja ihmisoikeuskeskuksen yhdessä järjestämälle opintomatalle EU:n perusoikeusvirastoon Wieniin 18.10.2019, jossa perusoikeusviras-

to esitteli toimintaansa ja EU:n perusoikeuskirjaan liittyviä aiheita. Opintomatalla kartoitettiin myös tulevaa yhteistyötä perusoikeusviraston sekä ihmisoikeuskeskuksen ja oikeusasiamiehen välillä.

### 3.4.3 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA AJANKOHTAISIA LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEITA

Uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) tuli voimaan 1.1.2020 muuttaen muutoksenhakumenettelyn korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten, että vammaispalveluja koskevista hallinto-oikeuden päätöksistä saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupan. Vammaispalveluja koskevissa valituksissa valituslupaa edellytetään jatkossa asioissa, jotka koskevat kunnan erityiseen järjestämisvelvollisuuteen kuuluvia palveluja ja tukitoimia, kuten henkilökohtaista apua, palveluasumista, päivätoimintaa ja kuljetuspalveluja.

Valtioneuvoston vuoden 2012 periaatepäätöksessä kehitysvammaisten henkilöiden yksilöllisestä asumisesta ja palvelujen turvaamisesta asetettiin päämääräksi, että vuoden 2020 jälkeen kukaan vammaisen 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.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastoreportin mukaan kehitysvammalaitoksissa oli vuoden 2018 lopussa yhteensä 631 henkilöä (920 vuonna 2016), mikä oli 15 % edellistä vuotta vähemmän. Laitoksissa asuvista 521 (795 vuonna 2016 ja 962 vuonna 2015) asui pitkäaikaisesti laitoksessa. Pitkäaikaisasiakkaisiksi on laskettu asiakkaat, joille on tehty pitkäaikaishoidon päätös tai jotka ovat olleet hoidossa yli 90 vuorokautta. Pitkäaikaisasiakkaista alle 18-vuotiaita oli vuoden 2018 lopussa 118 henkilöä (131 vuonna 2016), joista 13 henkilöä oli 0–7-vuotiaita.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 13.12.2019 osallisuustyöryhmän, jonka tehtävänä on arvioida ja valmistella säännöshdotuksia vammaispalveluja koskevaan lainsäädäntöön. Tavoitteena on tur-



vata ja lisätä entisestään vammaisten henkilöiden osallisuutta heitä koskevassa päätöksenteossa ja palvelujen järjestämisessä sekä selvittää palvelujen järjestämistavan valintaa koskevia oikeussuojakeinoja.

### 3.4.4 LAILLISUUSVALVONTA

Oikeusasiamies valvoo vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista kaikissa viranomaisissa ja kaikissa julkista tehtävää hoitavissa yksityisissä riippumatta siitä, minkä hallinnonalan viranomaisesta tai toimijasta on kyse. Kaikki kanteluasiat tilastoidaan ensisijaisesti niiden viranomaistahojen ja hallinnonalojen (sosiaalihuolto, sosiaalivakuutus, terveydenhuolto, opetus- ja kulttuuriviranomaiset jne.) mukaan, joita ratkaisuisa arvioidaan. Osa ratkaistuista vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevista laillisuusvalvonta-asioista 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, näkyneet korostuneesti vammaisten henkilöiden oikeuksien merkitys.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien laillisuusvalvonta kohdistuu erityisesti perusoikeuksina turvattujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumiseen, yhdenvertaisuuteen, oikeusturvaan, esteettömyyteen ja saavutettavuuteen sekä itsemääräämisoikeuden toteutumiseen ja osallisuuden 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. Tarkastuksilla valvonnan kohteena on vammaispalveluja antavat toimijat ja niiden omavalvonta sekä palveluista jär-

jestämis- ja valvontavastuussa olevat kunnat. OA valvoo myös muita valvontavastuussa olevia erityisvalvontaviranomaisia, kuten Valviraa ja aluehallintovirastoja.

### KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

Asiaryhmään tilastoituja kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin 281. Määrä oli edellisvuotta (257) ja vuotta 2017 (242) suurempi. Omia aloitteita OA ratkaisi viisi. Kolmessa omassa aloitteessa oli kyse eräiden ennakoöänestyspaikkojen esteettömyydestä ja vaalisalaisuuden turvaamisen puutteista. Toimenpiteisiin johti määrällisesti enemmän kuin aiempina vuosina eli 82 asiaa (29 %). Toimenpiteprosentti on edellisten vuosien tapaan oikeusasiamiehen kanslian keskiarvoa (14,5) korkeampi. Kolmessa asiassa annettiin huomautus ja neljässä asiassa tehtiin esitys. Käsityksen lausumiseen johti 65 (42) ja muuhun toimenpiteeseen 4 (12) 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 179 (150 vuosina 2018 ja 2017) 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 26 (38 vuonna 2018 ja 40 vuonna 2017) ratkaisua, kuljetuspalveluita 30 (19 vuonna 2018 ja 34 vuonna 2017) asiaa ja kehitysvammaisten henkilöiden oikeuksia 25 (28 vuonna 2018 ja 22 vuonna 2017) asiaa. Sosiaalihuollon asiaryhmään luettiin myös vammaisten tulkkauspalvelut, joissa Kansaneläkelaitos toimii palvelun järjestäjänä. Näitä asioita oli kertomusvuonna ratkaistavana 28 asiaa (11 asiaa vuonna 2018).

Sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvia asioita ratkaistiin kertomusvuonna 46 (28 vuonna 2018 ja 34 vuonna 2017) ja terveydenhuollon 57 (55 vuonna 2018) sekä opetuksen 5 (7 vuonna 2018 ja 12 vuonna 2017). Muistisairaiden henkilöiden oikeuksien valvontaa ja edistämistä on selostettu tämän kertomuksen jaksossa 4.13.

Vammaispalvelulain mukaisesti palveluihin liittyvissä kanteluissa oli kysymys muun muassa palveluita ja asiakasmaksuja koskevasta päätöksenteosta, palvelua koskevasta neuvonnasta ja ohjauksesta, kohtelusta asiakaspalvelutilanteesta tai asumisyksikössä, palvelutarpeen arvioinnista, hakemuksen tai valituksen käsittelyn viivästyttämisestä 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 laitospalveluiden ja psykiatristen sairaaloiden tarkastuksilla yhdistyy kaksi OA:lle annettua kansainvälisiin sopimukseen perustuvaa erityistehtävää (CRPD ja OPCAT). Tällaisia tarkastuksia tehtiin tarkastusvuonna yhteensä 28 (25). Tarkastuksista 8 kohdistui kehitysvammaisten ja/vaikeavammaisten asiakkaiden asumis- ja laitospalveluihin ja 18 vanhusten (muistisairaiden) asumis- ja laitospalveluihin. Psykiatrista sairaalahoitoa antavista toimintayksiköistä tarkastettiin Satakunnan sairaanhoitopiirin Harjavallan sairaala ja Pirkanmaan sairaanhoitopiirin Pitkämäen sairaalan vanhuspsykiatria.

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 asiak-

kaiden kanssa, perehdytään asiakirjoihin sekä tarkastetaan asumisyksikön yleiset tilat, ympäristö ja asiakkaan luvalla vieraillaan hänen asuinhuoneessaan.

Kehitysvammaisten ja vaikeavammaisten asumisyksiköihin tehtyjen tarkastusten kohteina oli kuntayhtymien (Eteva kuntayhtymä ja Varsinais-Suomen erityishuoltopiirin kuntayhtymä) omia yksiköitä Nurmijärvellä ja Paimiossa. Lisäksi tarkastettiin yksityisten palveluntuottajien ylläpitämiä palveluyksiköitä (kuten Vantaalla sijaitsevat Omakoti Oiva ja Tilapäishoitokoti Alma), joilta kunta oli ostanut palveluita.

Tarkastuksilla kehitysvammaisten asumis- ja laitospalveluissa keskustelua herätti erityisesti 10.6.2016 voimaan tullut 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 ESTEETTÖMYDESTÄ, SAAVUTETTAVUUDESTA JA OSALLISUUDEN EDISTÄMISESTÄ

Esteettömyyden, saavutettavuuden ja osallisuuden edistäminen ovat vammaisyleissopimuksen läpileikkaavia teemoja, jotka huomioidaan kansallisen tarkastustoiminnassa. Vammaisyleissopimuksen 9 artiklassa säädetään esteettömyydestä ja täysimääräisestä osallistumisesta sekä yhdenvertaisuudesta pääsystä muun muassa fyysiseen ympäristöön. Yleissopimuksen 19 artiklassa on kyse osallisuudesta yhteisössä ja siitä, että koko väestölle tarkoitettujen yhteisön palvelut ja järjestelyt ovat vammaisten henkilöiden saatavissa yhdenvertaisesti muiden kanssa ja vastaavat heidän tarpeitaan.

Vammaisille ihmisille esteetön ympäristö on itsenäisen elämän ja yhdenvertaisten mahdolli-

suuksien ehdoton edellytys. Vammaisyleissopimuksen lähtökohtana on se, että kaikessa toiminnassa tulee ottaa läpileikkaavasti huomioon esteettömyyden ja saavutettavuuden vaatimukset, koska nämä ovat usein edellytyksenä muiden oikeuksien toteutumiseksi. Esteettömyyden, saavutettavuuden ja osallisuuden edistäminen vaatii jatkuvaa työtä.

OA:n tarkastuskäynneillä on havaittu puutteita toimitilojen esteettömyydessä sekä asiointin saavutettavuudessa ja mukautustoimien toteuttamisessa. Seuraavana esitetään kootusti yksittäisiä, lähinnä tarkastuksilla tehtyjä havaintoja.

### Vanhusten hoiva- ja asumisyksiköt

- Helsingin Seniorisäätiön Pakilakodin asukas- huoneiden wc-tilat havaittiin ahtaaksi, varsinkin jos henkilö käytti liikkumisen apuvälineitä. Myös yleiset tilat olivat paikoin melko ahtaat. Rakennuksessa oli paljon käytäviä ja käytäville on sijoitettuna mm. työpisteitä ja nostolaitteita (3763/2019\*).
- Mynämäellä sijaitsevaan Lizeliuskodin sisään johtava luiska oli suhteellisen jyrkkä, jolloin esimerkiksi itsenäisesti pyörätuolilla liikkuvan henkilön voi olla hankala käyttää luiskaa turvallisesti (2009/2019\*).



*Esteetön sisäänkäynti Vuoman kuntoutuskeskukseen.*

- Pihlajakodin (Padasjoki) pääsisäänkäynti sijaitsi jyrkän mäen alla, mikä hankaloitti rullaattorin tai muiden liikkumisen apuvälineiden kanssa liikkuvien henkilöiden sisäänkäyntiä pääoven kautta (1842/2019\*).

### Kehitysvammaisten ja vammaisten henkilöiden asumisyksiköt

- Tahkokankaan palvelukeskuksen laitostyösköiden vanhat tilat eivät kaikilta osin olleet esteettömiä liikkumisen näkökulmasta (4639\* ja 6389/2018 sekä 6388/2019).
- Vantaalla sijaitsevan tilapäishoitokoti Alman ulko-oven ovisummeri oli niin korkealla, että sen käyttäminen oli hankalaa pyörätuolia tai muuta apuvälinettä käyttävälle henkilölle (1684/2019\*).

### Opetus

- Otsolan koulussa havaittiin, että kaikkien kerrosten välillä ei päässyt kulkemaan hissillä, eikä WC-tiloja oltu suunniteltu esteettömiksi. Koulun parkkipaikalla ei ollut inva-paikkaa (4775/2019).
- Haaga-helia-ammattikorkeakoulun tarkastuksella AOA korosti yleisellä tasolla YK:n vammaissopimuksen ja yhdenvertaisuuslain vaatimuksia vammaisten ja erityistä tukea tarvitsevien opiskelijoiden oikeuksien edistämisessä ja turvaamisessa. Kohtuulliset mukautukset voivat olla tarpeen koulutukseen pääsemiseksi sekä koulutuksesta suoriutumiseksi samoin kuin etenemiseksi opinnoissa. Käytännössä mukautukset voivat olla esimerkiksi yksittäisiä opiskelupaikan esteettömyyteen liittyviä toimia tai erityisen tuen järjestämistä opiskeluissa (2550/2019).

## Terveysthuolto

- Niuvanniemen sairaalan rakennuksissa ei ollut hissejä. Sen vuoksi liikuntarajoitteiset potilaat sijoitettiin ensimmäisissä kerroksissa oleville osastoille, joihin oli rakennettu luiskat (3712/2018\*).
- AOA suositteli Espoon sairaalaa arvioimaan, voisiko osaston sisustusta tai opasteita parantaa siten, että erityisesti muistisairaiden potilaiden liikkuminen ja tilojen hahmottaminen sairaalassa ja osastoilla olisi helpompaa. Lisäksi tiedottamisen suunnittelussa ja toteuttamisessa on huomioitava ikääntyneiden potilaiden rajallisemmat mahdollisuudet ja kyvyt sähköisten välineiden käyttöön (1706/2019\*).
- Kanteluratkaisussa 5467/2018 OA saattoi käsityksensä sisäänkäynnin esteellisyydestä Tyks-labin Käsiyöläiskadun näytteenottopisteessä Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän ja apulaisylilääkärin tietoon. Kantelukirjoituksen ja selvityksen perusteella näytti siltä, että sisäänpääsyn esteellisyys (ulko-oven sähköinen avauspainike ja luiska) saattoi rajoittaa tai estää liikuntaesteisen henkilön pääsyn näytteenottopisteeseen. OA:n käsityksen mukaan tämä voi asettaa liikuntaesteiset henkilöt tosiasiaa eriarvoiseen asemaan niiden kanssa, joilla ei ole liikkumisen vaikeuksia. OA korosti, että potilaalla on oikeus valita, mitä Tyks-labin näytteenottopistettä hän haluaa käyttää. OA pyysi sairaanhoitopiiriä ilmoittamaan 28.2.2020 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä on antanut aihetta.  
*Sairaanhoitopiirin ilmoituksen (13.2.2020) mukaan kiinteistön omistaja oli siirtänyt ulko-oven avauspainiketta alemmaksi ja pidentänyt ulko-oven avoinna pysymisaikaa. Pyörätuoliluiskaa tullaan ilmoituksen mukaan korottamaan siten, että luiskan ja sisäänkäynnin välinen, kadun painumisen vuoksi kasvanut, tasero madaltuu.*
- Toisessa ratkaisussa 1811/2018\* AOA:n sijainen totesi, että kulku laboratorioon ei ollut vammaisoppimuksen 9 artiklassa tarkoitettulla tavalla esteetön. Koska asiassa oli sittemmin sovittu, että tuulikaapin ja eteisaulan välinen ovi pidetään laboratorion aukioloaikoina avoinna

ja näin ollen myös pyörätuolilla liikkuva henkilö pääsee sisään painamalla ulko-oven painiketta, ei AOA:n sijaisella ollut syytä puuttua asiaan enemmälti.

- AOA:n mielestä psykiatrisessa sairaalassa eristettyjen potilaiden kohdalla tulisi ennakoöänestyspäivinä erikseen harkita, voisiko potilas valvottuna käydä äänestämässä ja siinä tapauksessa aktiivisesti tarjota potilaalle tätä mahdollisuutta. Näin menettelemällä sairaala edistäisi AOA:n mielestä perustuslaissa tarkoitettulla tavalla potilaiden mahdollisuutta osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan (892/2018).

## Eduskuntavaalien ja europarlamenttivaalien äänestyspaikkojen tarkastukset ja omat aloitteet

OA:n määräyksestä kaksi oikeusasiamiehen kanslian virkamiestä teki 8.4.2019 ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia seitsemään satunnaisesti valittuun eduskuntavaalien ennakoöänestyspaikkaan (Porvoo, Pornainen, Askola, Pukkila, Myrskylä, Lapinjärvi ja Loviisa). Kaksi virkamiestä teki 26.5.2019 vastaavia tarkastuksia myös kahdeksaan europarlamenttivaalien vaalipäivän äänestyspaikkaan (Vantaa, Riihimäki, Loppi, Tammela, Somero, Forssa, Salo ja Jokioinen). Tarkastusten tavoitteena oli selvittää äänestyspaikkojen esteettömyyttä ja saavutettavuutta sekä tilojen yleistä järjestystä ja äänestystapahtuman sujuvuutta vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

- Tarkastuksilla todettiin yleisenä havaintona, että äänestyspaikoilla vaalipaikasta ja äänestyksestä ilmoittaminen ja opastaminen olivat melko vaatimatonta. Myös vaalitoimitsijoiden kouluttamisessa ja perehdyttämisessä oli parannettavaa esteettömyyttä ja vammaisten henkilöiden äänestämistä koskevista asioista.
- Useilla eduskuntavaalien ennakoöänestyspaikoissa ja europarlamenttivaalien vaalipaikoilla ei ollut esteettömiä äänestyskoppeja. Eräällä äänestyspaikalla liikkumisen apuvälineitä käyttävälle tarjottiin äänestyskoppiin syliin asettava vanerinen alusta. Joissain paikoissa pyörätuolia käyttävälle henkilölle tarjottiin mahdol-



Äänestyspaikalle johtava portaikko.



Liikuntaesteisille tarkoitettu äänestyspaikka.

lisuutta äänestää pöydällä, jossa ei ollut erillistä näkösuojaa. Eräässä paikassa äänestystila oli niin ahdas, ettei äänestyskoppiin mahtunut tai äänestyskoppi oli liian kapea esimerkiksi leveää sähköpyörätuolia käyttävälle henkilölle. Joillain äänestyspaikoilla ei ollut saatavilla suurenuslasia tai muuta vastaavaa apuvälinettä heikkonäköisiä äänestäjiä varten.

- Eduskuntavaalien ennakoäänestyspaikoissa oli puutteita äänestystilan esteettömyydessä. Erään äänestyspaikan sisäänkäynnille johtava luiska oli melko jyrkkä pyörätuolia käyttävälle henkilölle. Lisäksi raskas ovi vaikeutti omatoimista sisäänpääsyä. Toisen ennakoäänestyspaikan ulko-ovi oli raskas ja kynnykset sisään pääsemiseksi olivat niin korkeita, ettei pyörätuolia käyttävä henkilö suoriutunut sisään omatoimisesti ilman toisen henkilön apua. Europarlamenttivaalien muilla paitsi yhdellä äänestyspaikalla oli puutteita äänestystilan tai sinne johtavan reitin esteettömyydessä. Kaksi äänestyspaikkaa oli täysin esteellisiä portaikkojen vuoksi.

Tarkastuksilla havaittujen puutteiden johdosta OA selvitti omana aloitteenaan eduskuntaavaalien osalta neljän kunnan vaalijärjestelyjä ja europarlamenttivaalien osalta samoin neljän kunnan menettelyä. Päätöksissään OA piti myönteisenä, että kunnat ja kaupungit ilmoittivat ryhtyvänsä tarkastushavaintojen johdosta korjauksiin toimenpiteisiin. Esimerkiksi seuraavissa vaaleissa äänestys-

alueen vaalihuoneistoksi varataan toinen liikuntaesteetön kiinteistö tai kaikille ennakoäänestyspaikoille ja varsinaisen vaalipäivän äänestyspaikoille järjestetään esteettömät äänestyskopit ja apuväline heikkonäköisiä äänestäjiä varten.

Kuntien ja kaupunkien ilmoittamien korjaavien toimenpiteiden vuoksi omat aloitteet eivät johtaneet OA:n laillisuusvalvonnan puitteissa muihin toimenpiteisiin kuin, että OA kiinnitti keskusvaalilautakuntien ja kunnan- ja kaupunginhallitusten huomiota tarkastuspöytäkirjassa todettujen seikkojen aiheuttamiin ongelmiin esteettömyydelle ja saavutettavuudelle sekä vaalisalaisuuden turvaamiselle.

Tarkastuspöytäkirjat 1670/2019\* (eduskuntavaalit) ja 2657/2019\* (europarlamenttivaalit) on julkaistu verkkosivulla osoitteessa [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi).

Myös omien aloitteiden johdosta annetut OA:n ratkaisut on julkaistu verkkosivuilla: 2347\*, 2348\*, 2349\*, 2350\*, 3332\*, 3333\*, 3334\* ja 3335/2019\*.

### Vastaanottokeskus ja säilöönottoyksikkö

- Tampereen vastaanottokeskuksessa oli ollut ja oli tarkastushetkellä vammaisia asukkaita. Tarkastajille kerrottiin, että esimerkiksi viittomakielen tulkin saannissa oli ongelmia. Turva-  
paikanhakijan kerrottiin olevan myös vaikea päästä erityispalvelujen piiriin. Asukkaille oli kuitenkin saatu hankittua apuvälineitä ja esi-



merkiksi yksi alaikäinen oli saanut TAYS:in toimesta kuulolaitteen (3440/2019).

- Helsingin (ent. Metsälän) säilöönottoyksikössä tarkastajille kerrottiin säilöön otetusta ulkomaalaisesta, jonka taustatietoja ei ollut heti saatavilla tulovaiheessa. Hänet jouduttiin sijoittamaan erilleen väkivaltaisuuden vuoksi. Vasta myöhemmin selvisi, että säilöön otetulla oli autismlkirjioon kuuluva kehityshäiriö. Osa hänen käytöksestään johtui siitä, ettei hänen erityistarpeitaan heti ymmärretty. Tapahtuneen jälkeen yksikköön pyydettiin Autismissäätiön asiantuntija kertomaan, miten erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden kanssa tulee toimia ja miten voidaan estää tilanteiden eskaloituminen (6841/2019).

### Invapysäköintipaikat

- Ratkaisussa 4418/2018\* AOA:n sijainen kiinnitti Tampereen kaupungin huomiota erityisesti työmaiden ja kunnossapitotöiden aikana järjestettävästä invapysäköinnistä vammaisille henkilöille (liikkumis- ja toimimisesteisille) tarkoitettujen pysäköintipaikkojen (invapysäköinti) järjestämiseen, koska selvityksestä ei ilmennyt, että pääpoliisiaseman edustalla katualueella olevan remontin ajaksi olisi järjestetty korvaavia (inva)pysäköintipaikkoja tai tehty muita vaihtoehtoisia pysäköintijärjestelyjä.
- AOA:n sijainen piti hyvin myönteisenä sitä, että Tampereella oli tehty liikkumis- ja toimintaesteisten pysäköinnin järjestämisestä selvitys, jossa oli esitetty toimenpiteitä invapysäköinnin kehittämiseksi ja tilanteen parantamiseksi. Toimenpiteiden toteutumisen säännöllisellä seurannalla kaupunki voi tulevaisuudessa jatkaa invapysäköinnin kehittämistyötä ja vammaisten henkilöiden oikeuksien edistämistä.

### Vankilat

Vankiloita koskevissa tarkastuspöytäkirjoissa nostettiin esiin seuraavia puutteita ja kehittämistarpeita lähinnä liikkumis- ja toimimisesteisen vangin tai vierailijan suoriutumisen näkökulmasta:

*Vilppulan vankilan* tilat eivät olleet esteettömät eikä sinne voitu sijoittaa liikuntarajoitteisia vankeja (1592/2019\*).

*Vanajan vankilan* (Ojoisten osasto) tilat eivät olleet esteettömät eikä sinne voitu sijoittaa liikuntarajoitteisia vankeja. Henkilökunnan mukaan suunnitelmassa oli rakentaa esteetön tapaamistila, johon myös pyörätuolilla liikkuva tapaaja pääsee (3420/2019\*).

### Sukevan vankila

- Tapaamistilat olivat esteettömyyden kannalta ongelmallisia, koska tiloihin ei päässyt hissillä.
- Vankilaan liikennemerkein ohjatulla tiellä on puomi, jonka kutsunappi oli sijoitettu siten ja niin korkealle, että sen painaminen edellyttää autosta poistumista, eikä sitä ylettynyt painamaan pyörätuolista.
- Vankilan alueella ei ollut liikkumisesteisen henkilön käyttöön merkittyä autopaikkaa (erikseen merkittyä ”invapaikkaa”). AOA suosittelee sellaisen järjestämistä vankilan sisäänkäynnin läheisyyteen.

AOA saattoi Sukevan vankilan, Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen sekä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön tietoon edellä mainitut tarkastushavainnot ja pyysi ilmoittamaan 1.6.2020 mennessä, mihin toimenpiteisiin havainnot olivat antaneet aihetta (5291/2019\*).

### Turun vankila

- AOA totesi, että vamman tai sairauden edellyttämä inva-selliasuminen ei saa olla peruste sille, että vankia ei sijoiteta toimintaan tai että hänet sijoitetaan suljetumpiin olosuhteisiin kuin järjestys ja turvallisuus edellyttävät. Liikuntavammaiset vangit tulisi siten sijoittaa heille soveltuvaan toiminta siitä huolimatta, että he asuvat osastolla, jossa muut vangit vasta odottavat toimintaan sijoittamista. On myös ongelmallista, jos olosuhteet muutoin ovat kovin suljetut, vaikka laitosturvallisuus ei sitä kyseisen vangin osalta edellyttäisi. AOA viittasi myös OA:n päätökseen (2871/2016\*, 30.8.2017).

- Sellin vartijakutsu/hälytyslaite oli sijoitettu sellin seinään siten, että siihen ei ole mahdollista ylettyä vuoteelta tai esimerkiksi lattialta. AOA:n mukaan hälytysmahdollisuus tulee turvata tilanteissa, joissa vangin liikuntakyky on heikko ja siitä aiheutuvien ongelmien mahdollisuus suuri. AOA viittasi tältäkin osin edellä mainittuun OA:n ratkaisuun, jonka mukaan vankila oli ratkaissut asian antamalla liikuntavammaiselle vangille kannettavan hälyttimeen.

AOA pyysi Turun vankilaa toimittamaan viimeistään 1.6.2020 selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin edellä mainitut huomiot ja kannanotot olivat antaneet aiheetta (2449/2019\*).

### 3.4.5 RATKAISUJA

#### SOSIAALIHUOLTO

##### Huomautukset

Kertomusvuonna OA antoi kaksi huomautusta. Ensimmäisessä tapauksessa 2520/2018\* kyse oli lapsen hoidon järjestämisestä. OA antoi huomautuksen kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle sekä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirille (HUS) vastaisuuden varalle, koska kyseisten viranomaisten väliset yhteistyöongelmat ja järjestämistä koskevat hallinnolliset päätökset johtivat siihen, että lapsen kotona järjestettävän hoidon jatkuvuutta ei ensi vaiheessa kyetty turvaamaan ja toisaalta sairaalasta paluu kotihoitoon viivästy. OA piti kaupungin ja HUS:n menettelyä kokonaisuudessaan vakavasti moitittavana. Moitittavuuden arvioinnissa hän otti huomioon sen, että kysymyksessä oli hyvin pienen lapsen hoidon ja huolenpidon järjestäminen. YK:n vammaissopimuksen ja sosiaalihuoltolain mukaisen lapsen edun huomioon ottaminen ei toteutunut hoidon ja huolenpidon järjestämisessä.

OA yhtyi Valviran lausunnossa esitettyyn näkemykseen siitä, että kaupungin ja HUS:n olisi tullut yhteistyössä aloittaa välitön selvitystyö kantelijan lapsen tarpeenmukaisten palvelujen järjestämiseksi muualla kuin sairaalan osastolla ja heidän olisi tullut aktiivisemmin etsiä vaihtoehtoja

lapsen hoidon järjestämiseksi kotona tai kodin-omaisissa olosuhteissa.

OA korosti, että hoitoa ja huolenpitoa koskeva hallinnollinen päätöksenteko ja eri viranomaisten väliset raja-aidat eivät saa muodostaa estettä asiakkaan ja potilaan tarpeenmukaisten sekä jatkuvuutta turvaavien palvelujen järjestämisessä ja toteuttamisessa. Sosiaalihuoltolaki ja terveydenhuoltolaki lähtevät molemmat siitä keskeisestä periaatteesta, että sosiaalihuollon ja terveydenhuollon viranomaisten tulee tehdä yhteistyötä asiakkaiden ja potilaiden saumattomien palveluketjujen turvaamiseksi.

Samassa ratkaisussa OA katsoi, että kaupunki oli lainvastaisesti laiminlyönyt tehdä lapselle kattavan monialaisessa yhteistyössä laaditun asiakassuunnitelman. OA:n mielestä lapsen vaikea kokonaistilanne huomioiden hänelle olisi tullut tehdä hyvissä ajoin kattava sosiaalihuollon asiakassuunnitelma (tms. hoito- ja palvelusuunnitelma), joka olisi käsittänyt muun ohessa vammaispalvelujen suunnitelman. Lapsen suunnitelman tekemisen yhteydessä olisi tarvittaessa voitu arvioida ja suunnitella lapsen vanhempien jaksamista tukevia keinoja sekä palveluita. OA korosti, että monialainen ja moniammatillinen asiakassuunnitelma mahdollistaa asiakkaan yksilöllisten tarpeiden huomioimisen ja edesauttaa yhteistyön toteuttamista eri hallinnonalojen viranomaisten välillä.

Toisessa tapauksessa 6372/2018\* OA antoi huomautuksen Jyväskylän kaupungin vammaispalveluille lainvastaisesta viivyttelystä hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanossa. OA katsoi, että kantelijan lapsen erityishuolto-ohjelmaa ei ollut käsitelty ilman aiheetonta viivytyttä siten kuin hallintolaissa on edellytetty ja Vaasan hallinto-oikeus päätöksessään määräsi. Hallinto-oikeuden päätöksessä oli nimenomaisesti määrätty siitä, että lapsen erityishuolto-ohjelmaa koskeva asia on käsiteltävä ilman aiheeton viivästyttä ja lapsen etua silmällä pitäen, vaikka kaupunki hakisi hallinto-oikeuden päätökseen muutosta. Vammaispalvelut ei ollut tätä määräystä noudattanut.

OA totesi, että hallinto-oikeuden lausumastakin voi päätellä, että kyseessä ei ollut asia, jossa valitus voisi käydä täytäntöönpanon johdosta hyödyttämäksi, koska lausumassa todettiin ainoaksi esteeksi täytäntöönpanon ryhtymiselle se, että



korkein hallinto-oikeus kieltää päätöksen täytäntöönpanon. OA katsoi Jyväskylän vammaispalveluiden viivytelleen hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanossa ilman asiallista syytä lainvastaisesti. OA korosti, että sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus luottaa siihen, että viranomaisen huolehtii oma-aloitteisesti tuomioistuinten päätösten toimeenpanosta tuomioistuimen määrämällä ja lain edellyttämällä tavalla.

### Viivästymiset päätöksenteossa ja päätöksentekovelvollisuuden laiminlyönnit

OA:n laillisuusvalvonnassaan toteamia yleisimpiä puutteita ovat vammaisten henkilöiden palveluita tai etuuksia koskevien hakemusten käsittelyn viivästyminen ja viranomaisen päätöksentekovelvollisuuden laiminlyönti. Kyseiset menettelyvirheet vaarantavat oikeusturvan toteutumista.

OA piti kaupungin päätöksentekoa koskevia laiminlyönnejä lainvastaisena tapauksessa 6153/2018\*, jossa viranomaisen ei ollut tehnyt päätöstä, vaikka asiakkaan ympärivuorokautinen vierihoidon oli päättyneenä. OA korosti, että vammaispalvelulain mukaisen palveluasumisen järjestämisestä ja järjestämistavasta tulee tehdä oikaisuvaatimuskelpoinen viranhaltijan päätös. Viranhaltija ei ollut tehnyt oma-aloitteisesti oikaisuvaatimuskelpoista päätöstä palveluasumisen järjestämiseen liittyvän ympärivuorokautisen vierihoidon päätymisestä, vaan vierihoidon lopetettiin palvelusuunnitelman pohjalta. OA totesi hoito- ja palvelusuunnitelman toimivan päätöksenteon pohjana, mutta suunnitelman laatiminen ei korvaa hallintopäätöksen tekemistä.

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

Tapauksessa 1283/2018\* OA katsoi vammaispalvelua koskevan hakemuksen käsittelyn viivästyneen vammaispalvelulain vastaisesti. OA korosti, että vammaispalvelulain säännös on käsittelyn enimmäisaikaa koskeva säännös eikä sitä voida

tulkita hakemuksen sellaiseksi käsittelyajaksi, joka mahdollistaisi viranomaisen lykkäämään päätöksentekoaan ilman asiallista asian selvittämiseen liittyvää syytä määräajan loppupuolelle. Säännökset viivyttyksettömästä käsittelystä merkitsevät sitä, että hakemuksen tultua vireille on viranomaisen välittömästi alettava selvittämään asiaa. Viranomaisen ei voi siirtää sille kuuluvaa selvitys- ja päätöksentekovelvollisuutta esimerkiksi työntekijävaihdosten tai lomajärjestelyjen vuoksi tai sen johdosta, että hakemusten käsittely kunnassa on ruuhkautunut.

Tapauksessa 266/2019 OA korosti, että vammaispalvelua koskeva päätös on tehtävä viipymättä kun hankitut selvitykset on saatu. Tapauksessa erikoisjalkineiden tarpeen selvittäminen oli vaatinut pidemmän käsittelyajan.

Vammaispalvelujen päätöksenteon viivästyksestä oli kyse myös asiassa 2343/2018. OA kiinnitti kaupungin huomiota siihen, että vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut ja autoavustus eivät ole toisiaan poissulkevia palvelu- ja tukimuotoja. Auton käyttäminen liikkumiseen ja kuljetuspalvelut voivat täydentää toisiaan.

Tapauksessa 1030/2018\* AOA:n sijainen korosti, että uusi päätös tulee tehdä riittävän ajoissa ennen edellisen päätöksen voimassaoloajan päättymistä, jotta sosiaalihuollon asiakkaan tuensaanti ei keskeydy aiheuttomasti. AOA:n sijainen katsoi omaishoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanon viivästyneen lainvastaisesti ja kiinnitti Oulun hyvinvointipalvelujen huomiota siihen, että päätös olisi tullut toimeenpanna viimeistään 3 kuukaudessa asian vireille tulosta.

AOA:n sijainen katsoi tapauksessa 6708/2018\* kantelijan kuljetuspalveluasian käsittelyn epäonnistuneen monin tavoin. Johtava sosiaalityöntekijä oli hallintolain vastaisesti laiminlyönyt viedä kantelijan oikaisuvaatimuksen perusturvalautakunnan tutkittavaksi. Tämä laiminlyönti oli myös osaltaan aiheuttanut viivettä kantelijan kuljetuspalveluasian kokonaiskäsittelyaikaan, sillä kantelija joutui tekemään myöhemmästä viranhaltijan päätöksestä uuden oikaisuvaatimuksen lautakuntaan. Kantelijan kuljetuspalvelujen yksilöllistä tarvetta oli selvitetty tarkemmin vasta oikaisuvaatimusmenettelyn ollessa vireillä. AOA:n sijaisen näkemyksen mukaan asianmukainen ja oikea-aikai-

nen palvelutarpeen selvittäminen olisi myös nopeuttanut asian käsittelyä.

OA:n ratkaisuisissa arvioitiin myös kunnan tai palveluntuottajan menettelyä yhteydenottoihin ja muistutukseen vastaamisessa. OA korosti, että muistutukseen on annettava kirjallinen vastaus kohtuullisessa ajassa muistutuksen tekemisestä. OA huomioi arvioidessaan muistutukseen annettavaan vastaukseen kulunutta aikaa minkälaisesta asiasta oli kysymys ja miten muistutuksessa tarkoitettu epäkohta vaikutti sosiaalihuollon asiakkaan asemaan ja hänelle tarkoitettujen palveluiden järjestämiseen. OA korosti, että hyvä hallinto edellyttää, että viranomaisille osoitettuihin asiallisiin kirjjeisiin ja tiedusteluihin vastataan asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä (1283/2018\*).

OA katsoi ratkaisuisaan 4679/2018, että Oulun hyvinvointipalvelut ei ollut antanut kantelijalle vastausta kohtuullisessa ajassa muistutuksen tekemisestä. Ratkaisussa 3993/2018 OA piti palvelukodin 3 kuukauden vastausaikaa muistutukseen liian pitkänä.

### Palvelusuunnitelmiin liittyvät oikeusturvaongelmat

Tapauksessa 5152/2018 OA kiinnitti kaupungin vammaispalvelujen ja sosiaalitoimen huomiota palvelusuunnitelman viivytyksettömään laatimiseen. OA:n mukaan erityistä merkitystä yksilöllisellä palvelusuunnitelmalla on myös silloin, kun vammaisen henkilö ja viranomais ovat erimielisiä siitä, millä tavoin vammaispalveluita tai muita sosiaalihuoltolain palveluita tulee järjestää tai toteuttaa. Tämän takia palvelusuunnitelmasta tulee ilmetä viranomaisen ja asiakkaan mahdolliset poikkeavat näkemykset palveluiden järjestämisestä. Asiakkaan omalla näkemyksellä ristiriitaisessa tilanteessa voi olla merkitystä asiakkaan hakiessa muutosta viranomaisen ratkaisusta. Kyse voi olla tällöin palveluiden määrästä, palveluiden toteuttamisesta tai siitä, minkälaisia palveluita asiassa on järjestettävissä tai tulee järjestää.

Tapauksessa 5826/2018\* kaupunki oli laiminlyönyt tehdä lapselle monialaisen sosiaalihuollon asiakassuunnitelman. AOA:n sijainen korosti, että monialainen asiakassuunnitelma mahdollistaa asiakkaan yksilöllisten tarpeiden huomioimisen

ja edesauttaa yhteistyön toteutumista eri hallinnonalojen viranomaisten ja myös saman hallinnonalan eri sektoreiden välillä. Kyseessä olevan lapsen tapauksessa tällaisen suunnitelman laatiminen olisi ollut lapsen edun ja palvelujen suunnittelun kannalta perusteltua.

OA piti lapsen puolitoista vuotta kestänyt palvelusuunnitelman laatimisaikaa lainvastaisena. Asian moitittavuutta lisäsi se, että kantelija oli pyytänyt palvelusuunnitelman laatimista useaan eri otteeseen, mutta suunnitelmaa ei ollut tästä huolimatta laadittu (912/2019).

Kanteluasian 6327/2018\* yhteydessä OA arvioi taloudellisiin asioihin määrätyn edunvalvojan asemaa kehitysvammaisen päämiehen vammaispalvelujen palvelusuunnittelussa. OA:n mielestä asiakkaan etua korostavaan ratkaisuun pääseminen edellyttää, että kunnan sosiaalitoimi, sosiaalihuollon asiakas, laillinen edustaja (edunvalvoja sekä omaiset ja muu läheinen henkilö) yhdessä sopivat asioista ja vuorovaikutuksesta palvelusuunnitelmapalaveriin osallistumisessa ja mitkä ovat kunkin roolit palvelutarpeen arvioinnissa, palvelusuunnitelman laatimisessa ja palveluja koskevassa päätöksenteossa sekä mahdollisissa muutoshakutilanteissa. Tässä yhteydessä on mahdollista arvioida, voidaanko ”tukihenkilöiden” osallistumisella edesauttaa esimerkiksi kehitysvammaisen henkilön omien tavoitteiden ja mieltymysten toteutumista sekä aidosti tukea häntä omassa päätöksenteossa.

### Vammaispalveluita koskevia muita ratkaisuja

Kanteluasian 5658/2018 yhteydessä OA kiinnitti kunnan huomiota siihen, että vaikeavammaisen henkilö (työnantaja) ja henkilökohtainen avustaja (työntekijä) ovat työsopimussuhteessa. Mikäli kunta asioi henkilökohtaisen avustajan järjestämiseen liittyvissä asioissa henkilökohtaisen avustajan kanssa, tästä tulisi sopia työnantajan kanssa.

OA suositti palvelukotia huomioimaan oma-avontasuunnitelman laadinnassa sen, että hoitokodissa voi olla asiakkaita myös vammaispalvelulain nojalla, joihin ei voi käyttää kehitysvammalain mukaisia rajoitustoimenpiteitä. OA kiinnitti yleisellä tasolla hoitokodin huomiota siihen, että

kehitysvammalain mukaisia rajoitustoimenpiteitä saa käyttää vain silloin, kun palveluasumista järjestetään erityishuoltona tehostetussa palveluasumisessa ja vain silloin, kun asiakkaan ympärivuorokautinen palveluasuminen on järjestetty erityishuoltona (1504\* ja 1826/2018).

OA piti vaikeavammaisen asiakkaan oikeuksien toteutumisen kannalta hyvänä ja suositeltavana käytäntöä, jossa kunta maksaa heti kustannusten synnyttää henkilökohtaisen avustajan työterveyshuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset, jos korvausten hakeminen jälkikäteen tuottaa vammaiselle henkilölle vaikeuksia. Tässä tilanteessa vaikeavammaisen henkilö voi esimerkiksi antaa valtakirjan kunnalle, joka hakee korvauksen Kelalta vaikeavammaisen työnantajan puolesta. OA kiinnitti kaupungin sosiaalitoimen huomiota myös siihen, että asiakassuunnitelmaan ja päätökseen olisi kirjattava myös kulujen korvaamisen käytännön toteuttaminen (1289/2018).

AOA katsoi palvelukodin laiminlyöneen velvollisuutensa huolehtia asiakkaan asianmukaisesta hoivasta ja hyvästä kohtelusta asiakkaan jäätyä pyörätuoliin yöksi. Virheellisen menettelyn jälkeen asiaa oli selvitetty palvelukodissa ja palveluasumisen ostaneen kaupungin toimesta ja oikeita käytäntöjä oli opastettu henkilökunnalle. Koska asiassa oli jo ryhdytty korjaaviin toimenpiteisiin, asia ei antanut AOA:lle aiheutta enempään (93/2019).

### **Yksityisen hoitokodin valvonta**

OA kiinnitti yleisellä tasolla Rovaniemen perusturvapalveluiden huomiota viranomaisten välisen yhteistyön tärkeyteen tehostetun palveluasumisyksikön valvonnassa. Myös sijoittajakunta on velvollinen valvomaan, että sen toimintayksikköön sijoittamansa asiakas saa sellaista palvelua mistä on sovittu. Rovaniemen kaupunki ei ollut voinut valvoa muiden kuntien sijoittamien asukkaiden palvelun toteutumista, koska sen tiedossa ei ole ollut eikä ole kuulunutkaan olla muiden kuntien asukkaiden palvelusuunnitelmien sisältö eikä myöskään toisen sijoittajakunnan ja hoitokodin kesken solmittu palvelusopimus. Toisaalta Rovaniemen kaupunki olisi voinut informoida

sijoittajakuntia havaitsemistaan puutteista, jotta nämä olisivat voineet huomioida tämän omassa valvonnassaan.

OA yhtyi Valviran näkemykseen siinä, että Esperi Care Oy:n hoivakodissa oli ollut niukat henkilöstöresurssit ja vaihtuvia työntekijöitä (sijaisia) oli ollut suuri määrä tietyllä ajanjaksolla. Vaihtuvilla työntekijöillä on voinut olla merkittävä vaikutus myös asiakkaiden arkeen tuoden levottomuutta ja turvattomuutta. Lisäksi vaihtuva henkilöstö kuormittaa myös vakituista henkilökuntaa, koska poissaolon jälkeen sijainen tulee perehdyttää ainakin joiltakin osin.

OA korosti yleisellä tasolla, että asukkaiden mahdollisuus normaaliin elämään ja tarvittavaan hoitoon tulee turvata kaikkina vuorokauden aikoina. Yövalvonnan mitoituksessa on otettava huomioon asiakkaat, jotka tarvitsevat kahden auttajan apua. Toimintayksikössä on oltava sen toimintaa ja asumispalveluissa olevien henkilöiden erityisiin tarpeisiin nähden määrältään ja ammattitaidoiltaan riittävä henkilöstö. Tämä on yksi olennainen tekijä, jolla turvataan laadukas ja ihmisarvoa kunnioittava hoito ja hoiva. Myös muutokset asukkaiden hoitoisuudessa tulee ottaa asianmukaisesti huomioon henkilömitoituksessa (1504\* ja 1826/2018).

### **Vammaispalvelujen hakemuslomakkeet**

Tapauksessa 2059/2018\* OA otti kantaa vammaispalveluiden hakemuslomakkeiden sisältöön ja laatumiseen. OA piti mahdollisena, että kaupungilla on yleisen vammaispalvelujen hakemuslomakkeen lisäksi erillinen lomake kuljetuspalveluiden hakemista varten. Hakemuslomakkeet voivat olla sekä sähköisessä asiointijärjestelmässä että verkkosivuilta tulostettavina versioina. Hakemuslomakkeiden tulee olla asiasisällöltään ja kysymyksiltään yhdenmukaisia kaikissa eri järjestelmissä ja eri muodoissaan.

OA korosti, että viranomaisen käyttämät vakiolomakkeet ovat selkeitä ja ymmärrettäviä. Lomakkeet eivät saa johtaa etuuskien menetyksiin ja menettelyllisen oikeusturvan kavennuksiin sen johdosta, että niiden tulkinnasta saattaa syntyä asiakkaiden keskuudessa väärinkäsityksiä tai epä-tietoisuutta. Tämän takia viranomaisen on kiinni-

tettava erityistä huomiota antamansa tiedon ymmärrettävyyteen, selkeyteen ja saavutettavuuteen erityisesti silloin, kun asiakaskunnassa saattaa olla henkilöitä, joiden kyky vastaanottaa ja käsitellä tieto on alentunut (vammaiset ja vanhukset).

OA:n mielestä on tärkeää, että viranomaisen pyytessä suostumusta asiakkaalta tietojen hankkimiseksi, viranomainen yksilöi riittävällä tarkkuudella mistä tiedoista on kysymys. Jos sosiaalihuollon asiakkaalta lomakkeessa pyydettyä suostumus on liian yleinen, asiakas ei pysty arvioimaan sitä, miltä tahoilta tai keneltä tietoja pyydetään ja missä laajuudessa tietopyyntö esitetään. OA:n mielestä lomakkeessa tulisikin olla maininta ainakin siitä, miltä viranomaiselta ja muilta tahoilta tietoja voidaan pyytää. Hyvään hallintoon kuuluu myös se, että viranomainen ilmoittaa selkeästi, että sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus peruuttaa antamansa suostumus missä asian käsittelyn vaiheessa tahansa.

Toisessa tapauksessa Tampereen vammaispalvelut oli luopunut hakemuslomakkeiden käytöstä kehitysvammaisten henkilöiden erityishuollon palveluista internet-sivuillaan. OA piti hakemuslomakkeen poistamista perusoikeuksien näkökulmasta ongelmallisena, mutta ei lainvastaisena. Hakemuslomakkeet voivat olla yksi tapa saada hakemus tehdyksi. Asiakkaan mahdollisuus käyttää eri tapoja hakea palvelua on palveluperiaatteen mukaista menettelyä, jonka vuoksi OA ei pitänyt vammaispalveluissa tehtyä muutosta eli hakemuslomakkeen poistoa onnistuneena ratkaisuna.

OA piti mahdollisena, että erilaiset menettelytavat kehitysvammapalveluiden ja vammaispalveluiden hakemisessa voivat aiheuttaa hämmennystä asiakkaalle palvelukokonaisuuden hahmottamisessa ja muutoinkin estää ja kaventaa vammaisen henkilön oikeuksien toteutumista. OA pyysi Tampereen vammaispalveluita ilmoittamaan 31.12.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin se mahdollisesti on ryhtynyt tämän päätöksen johdosta (2769/2018).

*Tampereen vammaispalvelut ilmoitti 19.12.2019, että erityishuolto-ohjelman hakemiseksi on erillinen päivitetty hakemuslomake saatavilla työntekijöiden lisäksi myös vammaispalvelujen internet-sivuilta.*

### **Vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen omavastuu**

OA kiinnitti Hyvinkään kaupungin huomiota vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen asiakasmaksun (omavastuu) määräytymiseen ja piti ongelmallisena sitä, että kuljetuspalveluista perittävän omavastuuosuuden pienin määrä ylitti Hyvinkään paikallisliikenteessä perittävän taksan. OA korosti, että julkisen vallan velvoitteesta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet seuraa velvollisuus määritellä palveluista perittävät maksut siten, etteivät ne estä tai vaaranna henkilön mahdollisuuksia käyttää tarvitsemiaan lakisääteisiä palveluja (1739/2018\*).

### **EU:n vammaiskortti**

OA katsoi, että vammaiskorttitoimiston ja Vammaisfoorumin toiminnassa EU:n Vammaiskortin (EU Disability Card) myöntämisessä ja myöntämiskriteerien määrittelyssä ei ollut arviointitihetkellä kysymys oikeusasiamiehen toimivaltasäänöksessä tarkoitettusta julkisen tehtävän hoitamisesta. Näin ollen OA ei ollut toimivaltainen tutkimaan menettelyä vammaiskortin A-merkinnän myöntämiskriteerien ja -periaatteiden määrittämisessä.

EU:n vammaiskorttijärjestelmä ei perustu Suomen kansalliseen lainsäädäntöön eikä myöskään ylikansalliseen EU:n lainsäädäntöön vaan vammaisjärjestöjen päättämiin periaatteisiin ja kriteereihin. Vammaiskorttijärjestelmän mahdollisella kehittämisellä ja laajenemisella voi kuitenkin olla vaikutusta OA:n toimivaltakysymysten arviointiin. OA voi toimivaltansa puitteissa tutkia Kelan menettelyä sen hoitaessa viranomaisena vammaiskortin hakemis- ja tilausmenettelyä koskevia vaiheita (3142/2018\*).

### **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 vammaisen henkilö saa riittävää ja hänelle sopivaa tulkkausta muun lain nojalla. Tällaisia lakeja ovat muun muassa perusopetuslaki ja potilaslaki.

### **Tulkkaustarpeen määrittely ulkomaanmatkalle**

OA piti tulkkaustarpeen etukäteistä määrittelyä ongelmallisena erityisesti pitemmillä ulkomaan- ja muilla matkoilla, joissa todellisen tulkkaustarpeen ennakointi voi perustellusti olla vaikeaa. Tulkkaustarpeen ilmoittaminen ja siitä päättämisen etukäteen voi aiheuttaa sen, että tulkkausta myönnetään vähemmän tai mahdollisesti enemmän kuin palvelun käyttäjän todellinen tulkkaustarve on sittemmin ollut käytännössä. OA piti sinänsä hyvänä asiakaspalveluna sitä, että asiakas voi vielä viikkoa ennen matkaa täsmentää tulkkauksen tarvettaan. Asiakkaan ja Kansaneläkelaitoksen näkemykset voivat kuitenkin poiketa siitä, onko tulkkauksen tarve yksilöity riittävästi. OA saattoi Kelan tietoon käsityksensä, jonka mukaan Kelan tulisi tehdä asiasta asiakkaan vaatiessa kirjallinen muutoksenhakukelpoinen päätös tilanteessa, jossa Kelan mielestä hakija ei ole yksilöinyt tulkkauksen tarvettaan riittävästi ja hakija on asiasta toista mieltä (206/2018\*).

### **Viranomaisen velvollisuus selvittää tulkkitilauksen sisältö**

OA kiinnitti Kelan vammaisten tulkkauspalvelukeskuksen huomiota huolellisuuteen siinä, että tulkkitilaukseen liittyvässä asiakasviestinnässä selvitetään riittävästi ja asianmukaisesti tilauksen välittämiseen liittyvät tarpeelliset tiedot, kuten tilauksen päättymisajankohta. OA:n näkemyksen mukaan asiassa ei ollut kyse ainoastaan asiakas-

viestinnästä vaan pohjimmitaan asiassa oli kyse viranomaisen velvollisuudesta selvittää riittävän informaation pohjalta tulkkitilauksen sisältö. Koska Kela ilmoitti ryhtyneensä jo toimenpiteisiin asiakasviestinnän parantamiseksi, ei asia johtanut OA:n puolelta muihin toimenpiteisiin (2538/2018).

### **Oikeusturva tulkkauspalveluiden kilpailuttamisen jälkeen**

Vammaisten tulkkauspalvelun käyttäjällä ei ole yleensä käytössä hankintalain mukaisia oikeusturvakeinoja, koska hän ei ole hankinta-asiassa asianosainen. OA arvioi kertomusvuonna useissa ratkaisuisaan tulkkauspalvelun käyttäjän oikeusturvan toteutumista tilanteessa, jossa Kelan tekemän tulkkauspalveluja koskevan hankintapäätöksen väitetään vaarantavan palvelun käyttäjän yksilöllisten erityistarpeiden huomioon ottamisen tulkkauspalvelun toteutuksessa.

OA:n näkemyksen mukaan Kelan olisi tullut käsitellä kantelijan hankintapäätöksestä tekemä oikaisuvaatimus tulkkauspalvelulaissa säädettyllä tavalla. Kantelijan vaatimus oli perustunut hänen omien erityistarpeidensa huomioimiseen, vaikka se oli otsikoitu hankintaoikaisuvaatimukseksi eikä kantelija ollut asianosainen hankinta-asiassa. OA piti vaatimuksen otsikointia ymmärrettävänä, koska vaatimuksen perusteena oleva asiantila oli syntynyt hankintapäätöksen johdosta. Tulkilla voi olla olennainen merkitys asianomaisen henkilön tulkkauspalveluoikeuden toteuttamisessa. Tämän oikeuden toteuttamiseksi tulisi olla valitusmahdollisuus tilanteessa, jossa palvelun käyttäjä katsoo erityistarpeidensa vaativan tulkkauspalvelun järjestämisen yksilöllisellä tavalla eikä hankinnassa valitut palveluntuottajan ole hänen tarpeidensa näkökulmasta sopivia.

OA:n mielestä tällaisessa tilanteessa palvelun käyttäjällä tulisi olla mahdollisuus saada vaatimuksensa viime kädessä tuomioistuimen käsiteltäväksi, jolloin Kelan tulisi liittää antamaansa päätökseen vammaisten tulkkauspalvelulain mukainen muutoksenhakuohjaus niiltä osin kuin asia ei kuulu markkinaoikeuden toimivaltaan. OA totesi kuitenkin, että kysymys menettelytavasta ja valituskelpoisuudesta on tulkinnanvarainen ja kysymyk-



sen ratkaisee viime kädessä tuomioistuin. Edellä esitetty tulkinta turvaisi palvelun käyttäjän pääsyn tuomioistuimeen tilanteessa, jossa sosiaali- ja terveyspalvelujen julkisessa hankinnassa ei ole otettu huomioon asianomaisen palvelun käyttäjän yksilöllisiä erityistarpeita. Samaan lopputulokseen (eli pääsyyn tuomioistuimeen) päästäisiin myös niin, että palvelun käyttäjä tekisi erillisen vaatimuksen suorahankinnasta hänen yksilöllisten erityistarpeidensa perusteella, ja tähän vaatimukseen annettaisiin valituskelpoinen päätös (760/2018\*).

Kolmessa ratkaisussaan 1108\*, 4875 ja 5156/2018 OA katsoi, että Kelan olisi tullut tehdä kantelijan suorahankintavaatimukseen muutoksenhakukelpoinen päätös. Kantelijat olivat vaatineet tulkkauspalvelunsa järjestämistä suorahankintana tietyn palveluntuottajan tulkkien toimesta, koska heidän aiemmin käyttämänsä tulkit olivat jääneet hankinnan ulkopuolelle. OA piti ongelmallisena Kelan näkemystä siitä, että tulkkauspalvelun käyttäjän suorahankintaa koskevan vaatimuksen käsittely oli tosiasiallista hallintotoimintaa eikä siitä ollut tarvinnut antaa kantelijalle valituskelpoista päätöstä. OA:n näkemyksen mukaan Kela, ratkaistessaan tulkkauspalvelunkäyttäjän oikeuden suorahankintaan, arvioi ja tutkii täyttääkö käyttäjä suorahankinnan myöntämisen edellytykset hankintalain edellyttämällä tavalla.

Täten asiassa oli OA:n mielestä kysymys palvelun käyttäjän oikeutta sillä tavoin koskevasta asiasta, että päätös tulee voida saattaa riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla. Tämän oikeuden toteuttamiseksi tulisi olla valitusmahdollisuus tilanteessa, jossa palvelun käyttäjä katsoo erityistarpeidensa vaativan tulkkauspalvelun järjestämisen yksilöllisellä tavalla eikä hankinnassa valitut palveluntuottajat ole hänen tarpeidensa näkökulmasta sopivia. OA näkemyksen mukaan tulkkauspalvelun asiakkaan vaatimus palvelun järjestämiseksi suorahankinnalla on palvelun järjestämistapaa koskeva asia. Selvyyden vuoksi OA totesi myös, että kysymys valituskelpoisuudesta on eri asia kuin valituksen tosiasiallinen menestyminen.

OA piti ratkaisussaan 5156 ja 1108/2018\* suorahankintapyyntöjen käsittelyaikaa pitkänä. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on va-

kiintuneesti katsottu, että henkilökunnan vähyys ei voi olla sellainen erityinen syy, jolla voitaisiin perustella hakemuksen käsittelyn viivästyistä.

Tulkkauspalvelujen kilpailuttamiseen liittyi myös ratkaisu, jossa AOA:n sijainen yhtyi sosiaali- ja terveysministeriön näkemykseen siinä, että on tärkeää, että Kela pyrkii muiden alueiden tulkkiresursseja hyödyntäen järjestämään tulkkauspalvelua myös alueille, joille toivottua tulkkiresurssia ei ollut saatu hankittua. AOA:n sijainen piti järjestelmän joustavuuden näkökulmasta hyvänä, että Kelan selvityksessä oli korostettu sitä, että tietyissä tilanteissa tulkkihakua voidaan välitysohjeen mukaan laajentaa tulkkaustapahtumakunnan vieriselle hankinta-alueelle. Tulkkauspalvelun järjestäminen ja asiakkaan oikeus tulkkauspalveluun yksittäistapauksessa tulisi toteuttaa siten, että edistetään vammaisen henkilön mahdollisuutta toimia yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä kaikin mahdollisin tavoin (1342/2018).

### ***Opiskelutulkkauksen järjestäminen viivästyi tulkkauspalvelun hankinnan jälkeen***

OA kiinnitti Kelan huomiota siihen, että sen tulee ottaa huomioon palvelujen käyttäjien erityistarpeet sekä palvelujen jatkuvuuteen ja kattavuuteen liittyvät tekijät tulkkauspalvelun hankinnassa. Lisäksi hankintayksikön on määritettävä sopimuksen kesto ja muut ehdot siten, että sopimuksista ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjille. Kansaneläkelaitos ei ollut onnistunut järjestämään kantelijalle viittomakielistä tulkkaa opiskelutulkkauksen uuden hankintakauden alettua vuoden 2018 alussa. OA katsoi, että Kelan olisi tullut varmistaa kantelijan palvelun jatkuminen viittomakielisen opiskelutulkkauksen järjestämisessä tapahtunutta paremmin. OA:n mielestä tarjouskilpailu ja sen lopputulos eivät ole sinällään pätevä peruste sille, että asiakkaalle ei järjestetä hänen tarvitsemaansa tulkkauspalvelua (1268/2018).

## VARHAISKASVATUS JA OPETUS

### Terapian järjestäminen varhaiskasvatuksessa

Tapauksessa 4536/2018\* kyse oli varhaiskasvatuksessa järjestettävän yksilöterapian aikarajauksesta. AOA piti Raision kaupungin varhaiskasvatussuunnitelman aikarajausta (terapiaa ei toiminta-ajalla kello 9–11) lähtökohtaisesti ongelmallisena, koska kategorisella aikarajauksella tosiasiasiasiassa ohjataan varhaiskasvatuksen toimintayksiköjä sivuuttamaan kunkin lapsen yksilöllisen tilanteen ja tarpeiden huomioiminen.

AOA:n näkemyksen mukaan varhaiskasvatuksen järjestäjän tulee arvioida jokaisen lapsen tilannetta yksilöllisesti, hyvässä yhteistyössä lapsen vanhempien tai muiden huoltajien kanssa. Tarvittaessa päiväkotien tulee tarjota mahdollisuus yksilökohtaisiin joustoihin terapia- ja kuntoutusasioissa, jos lapsen etu sitä edellyttää, eikä terapiaa voida muutoin järjestää. Varhaiskasvatuksen järjestäjän eri toimintayksiköillä ja huoltajilla tulee myös olla tieto näistä joustomahdollisuuksista.

### Erityisjärjestelyn toteuttaminen yliopistossa

OA arvioi koetilanteen erityisjärjestelyn (rauhallinen koetila) toteutumista yliopistossa. OA:n mukaan yhdenvertaisuuslain tarkoittamiin kohtuullisiin mukautuksiin liittyvä toimenpide on tarvittava, jos mahdollisuus esimerkiksi tenttien suorittamiseen ei tosiasiallisesti ole opiskelijan ulottuvilla muihin opiskelijoihin verrattuna vastaavalla tavalla ilman mukautusta. Olennaista oli, miten opiskelijalle voidaan hänen olosuhteisiinsa nähden turvata riittävä mahdollisuus tenttien suorittamiseen niin, että hän kykenee etenemään opinnoissaan ja suoriutumaan koulutuksesta.

Yhdenvertaisuuslain tarkoittamaa syrjintää on myös kohtuullisten mukautusten epäminen. Mukautuksia ei nyt ollut evätty, vaan kyse oli niiden toteutumisesta käytännössä. Mukautuksia tulisi testata etukäteen, koska järjestelyjen epäonnistumista itse koesuorituskin voi epäonnistua. Mikäli mukautukset eivät toimi käytännössä, tilanne on opiskelijan näkökulmasta sama kuin jos ne olisi evätty.

OA:n mukaan yliopiston käytäntö rauhallisesta koetilasta näytti olevan sama kaikille tällaista

erityisjärjestelyä tarvitseville. OA korosti kohtuullisten mukautusten tapauskohtaisuutta ja sitä, että niiden tulee vastata kulloisessakin tilanteessa vammaisen ihmisen tarpeisiin. Siten järjestely ei välttämättä ole tai voi olla sama kaikille. Kohtuulliset mukautukset on erotettava yleis- ja pysyväisluonteisista esteettömyystoimenpiteistä. Yliopisto toikin esiin, että epäkohtiin olisi voitu puuttua, jos kantelija olisi niistä ilmoittanut kokeen valvojalle. Kantelija ei kertomansa mukaan kuitenkaan ollut voinut akuutissa koetilanteessa kyseenalaistaa järjestelyitä. Yliopisto oli jälkikäteen pyrkinyt selvittämään asiaa, mutta kantelija ei ollut käyttänyt tilaisuutta hyväkseen.

OA:lla ei ollut perusteita katsoa, että yliopisto olisi menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt täyttämättä velvollisuutensa. Hän kiinnitti kuitenkin yliopiston huomiota esittämiinsä näkökohtiin ja siihen, mitä kantelija oli pitänyt riittävänä ratkaisuna asiaan. OA esitti yliopiston harkittavaksi, että se ottaisi yhteyttä kantelijaan tilanteen ratkaisemiseksi, ja pyysi sitä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään (2719/2018\*).

*Yliopisto ilmoitti, että tiedekunnan yleisten tenttien järjestelyihin oli kiinnitetty huomiota siten, että opintosihteeri on paikalla salissa tentin alkaessa ja huolehtii yhdessä tentinvalvojien kanssa muun muassa siitä, että tentti käynnistyy sujuvasti ja mahdolliset erityisjärjestelyt on otettu huomioon. Tiedekuntaan oli myös hankittu uudet helposti siirreltävät kannettavat tenttikoneet. Lisäksi yliopistotasolla oli otettu käyttöön erityisenttittila, joka on tarkoitettu opiskelijoille, joilla on erityisjärjestelysuositus erillistilan käytöstä tenttitilanteissa.*

## 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.

Tapauksessa 2680/2018\* kyse oli Tampereen kaupungin kriteereistä peruukin luovuttamisesta lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä. AOA:n



sijaisen mukaan kriteereiksi tuli täydentää yksilöllisen tarpeen mukaiset tekijät, kuten lääketieteellinen syy. AOA:n sijainen saattoi käsityksensä kaupungin tietoon. Lisäksi hän esitti, että kaupunki olisi sopivaksi katsomallaan tavalla yhteydessä kantelijaan apuvälinetarpeen mahdolliseksi uudelleen arvioimiseksi.

*Tampereen kaupunki ilmoitti ottaneensa huomioon AOA:n sijaisen ratkaisun ja ryhtyneensä sen johdosta toimenpiteisiin. Kantelijalle oli myönnetty maksusitoumus mittatilausperuukkiin ja mittatilausperuukin myöntämiskriteereissä huomioidaan jatkossa pään poikkeavan koon lisäksi mahdolliset iho-oireet tai muut lääketieteelliset syyt.*

AOA antoi HUS:n Apuvälinekeskukselle huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä, koska hoidon saatavuus ei ollut lain edellyttämällä tasolla HUS:n Apuvälinekeskuksessa. AOA piti ongelmallisena myös sitä, että lapsipotilaat olivat keskenään hyvin eriarvoisessa asemassa sen perusteella, mistä heitä koskeva lähete tuli Apuvälinekeskukseen. Myös aikuisten apuvälineiden osalta näytti olevan viiveitä, ja esimerkiksi ei-kii-reellisten jonoa ei ollut pystytty ajankohtaisesti purkamaan (5646/2018\*). Verkkosivuilla on julkaistu myös seuraavat HUS Apuvälinekeskuksen lainvastaista menettelyä koskevat ratkaisut: 5093\*, 5617\* ja 6202/2018\*.

AOA:n sijainen korosti, että yksilöllisillä ja toimivilla apuvälineratkaistuilla sekä toimivilla muilla palveluilla on suuri merkitys vammaisen henkilön toimintakyvylle ja yhdenvertaiselle osallistumiselle. Jos potilaan tilanne muuttuu ja aikaisemmat apuvälineet eivät sovellu enää käytettäväksi, apuvälineiden tarve tulee arvioida uudelleen. Potilasta tulee tarvittaessa myös ohjata itse käyttämään muita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita (1607/2018\*).

Tapauksessa 6173/2018\* kyse oli kehitysvammaisen potilaan anestesiahammashoitoon pääsyn viivästyttämisestä. Potilaan hoidon tarvetta ei ollut voitu potilaan suun rajoittuneen avauksen ja puutteellisen yhteistyökyvyn vuoksi arvioida poliklinikkakäynnillä. AOA katsoi, että Tampereen yliopistollisen sairaalan (TAYS) suu- ja leukasairauksien poliklinikan hammaslääkäreiden olisi tullut harkita potilaan anestesiahammashoitoon pääsyn aikaistamista viimeistään silloin, kun potilaan äiti

oli ottanut poliklinikalle yhteyttä potilaan hammassärkyyn vuoksi. Särky oli näkynyt potilaan tuskaisesta ilmeestä ja valittavasta ääntelystä; hänen hammaslääkäreiden olisi tullut ottaa huomioon tämä muutos potilaan sairauden kulussa.

Vaikka potilas pääsi hoitoon erikoissairaanhoidon hoitotakuun puitteissa, AOA katsoi, että potilaan anestesiahammashoito olisi tullut järjestää tapahtunutta aikaisemmin, kun otettiin huomioon potilaan suun terveyden kokonaistilanne ja hoidon tarpeen arvioinnin kesto sekä hänelle tullut kipu ja kärsimys hänen odottaessaan hoitoon pääsyä. Potilas ei AOA:n mielestä päässyt hoitoon kohtuullisessa ajassa. AOA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä suu- ja leukasairauksien ylihampaslääkärin ja erikoistuvan hammaslääkärin tietoon.

Tapauksessa 5160/2018 AOA suositti, että psykiatriassa sairaalassa ryhdytään tarkemmin seuraamaan potilaiden ja tutkittavien ulkoilun toteutumista. AOA piti toistuvasti 12–30 minuutin pituisia ulkoiluaita selvästi liian lyhyenä. AOA korosti ulkoilun järjestämisen tärkeyttä ja totesi, että ulkoilun rajoittamista voi vain poikkeuksellisesti perustella henkilökunnan puutteella tai osaston muiden potilaiden hoidolla.

AOA piti puutteena sitä, että tahdosta riippumattomaan hoitoon määrättyjen potilaiden mahdollisuus hankkia elintarvikkeita ja muuta henkilökohtaiseen käyttöön sopivaa tavaraa sairaalahoiton aikana ei perustu lakiin, kuten rikosseuraamusalalla (3952/2018\*).

## 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 tarkastuskäynntejä 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 tarkastuskäynntejä. 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 erilaisia. 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. Myös tarkastuskäyntien määrä jäisi huomattavasti pienemmäksi. Tarkastustoimintaan osallistuminen ja muut oikeusasiamiehen tehtävät, erityisesti kanteluiden käsitteleminen, tukevat toinen toisiaan. Tarkastustoiminnassa saatavaa tie-

toa ja kokemusta voidaan hyödyntää 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 osoitettu riittävästi taloudellisia tai henkilöresursseja kansallisen valvontaelimen tehtävään. Komitea suositteli, että valtion tulee vahvistaa kansallista valvontaelintä riittäväillä 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 asiaa koskevan oman lausuntonsa. Siinä todettiin muun muassa, että oikeusasiamies ei ollut saanut lisää henkilöresursseja kansallisen valvontaelimen tehtävään, vaikka sitä oli esitetty.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2019–2022 todetaan, että suunnittelukaudella tulee varautua henkilöstöresurssien lisäämiseen kansallisen valvontaelimen tehtäväalueella. Oikeusasiamies ei kuitenkaan ole esittänyt vuoden 2018 tai 2019 talousarvioesityksissä määrärahoja uusia virkoja varten. Tämä on johtunut pääasiassa kansliatoimikunnan asettamista säästöavoitteista.

Vuonna 2019 ilmeni paljon laiminlyöntejä vanhusten palveluyksiköissä. Eduskunta antoi oikeusasiamiehen kanslialle vuodeksi 2019 lisärahoitusta vanhusten oikeuksien valvonnan tehostamiseksi.

Vuonna 2019 ilmeni uusia laiminlyöntejä ja palveluyksiköiden sulkemisia. Oikeusasiamiehen kanslialle myönnettiin lisärahoitus vuodelle 2020 uusien virkojen perustamiseen. Näistä kolme ohjattiin vanhusten oikeuksien valvontaan, mikä lisäi myös kansallisen valvontaelimen resursseja, koska suuri osa vanhusten yksiköihin tehtävistä tarkastuksista tehdään kansallisen valvontaelimen mandaatilla.

### 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 koordinoitavien pääesittelijänä ja päätoimisena koordinaattorina on toiminut esittelijäneuvos *Iisa Suhonen*. Hänen lisäksi 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 tarkastuskäyntejä 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 12 ulkopuolista terveydenhuollon alan asiantuntijaa psykiatrian, nuorisopsykiatrian, vanhuspsykiatrian, oikeuspsykiatrian, geriatrian ja kehitysvammalääketieteen alalta. Lisäksi 3 ulkopuolista asiantuntijaa tulee Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnan alaisuudessa toimivasta vammaisten ihmisoikeuskomiteasta (VIOK, vammaisjaosto). Heidän asiantuntemustaan käytetään tarkastuksilla, jotka kohdistuvat

yksiköihin, joissa vammaisten henkilöiden oikeuksia rajoitetaan. Lisäksi on perehdytetty 5 kokemusasiantuntijaa. Kolmella heistä on kokemusta sosiaalihuollon lasten ja nuorten suljetuista laitoksista. Kahden asiantuntemusta käytetään terveydenhuollon tarkastuksilla.

### 3.5.3 TOIMINNASTA TIEDOTTAMINEN

Kansallisella valvontaelimellä on oma esite. Sitä on saatavilla toistaiseksi suomeksi, ruotsiksi, englanniksi, viroksi ja venäjäksi.

Kansallisen valvontaelimen tarkastuskäynneistä laaditut pöytäkirjat on julkaistu vuoden 2018 alusta lukien oikeusasiamiehen ulkoisilla verkkosivuilla. Tarkastuskäynneistä ja niihin liittyvistä asioista tiedotetaan entistä aktiivisemmin eri sosiaalisen median kanavissa.

### 3.5.4 PERUS- JA IHMISOIKEUSKASVATUS

Oikeusasiamies on yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen (IOK) kanssa aloittanut vuonna 2018 hankkeen perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi kehitysvammaisten henkilöiden asumispalveluissa. Tätä on valmisteltu muun muassa siten, että IOK:n asiantuntijoita on ollut mukana vammaisten henkilöiden yksiköihin tehdyillä tarkastuksilla. Tavoitteena on kehittää omavalvontasuunnitelman osaksi arviointikehikko, joka ohjaa asumisyksikön työntekijöitä arvioimaan, miten vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet toteutuvat omassa yksikössä. Hanketta esitellään jaksossa 3.4.

### 3.5.5 KOULUTUS

Oikeusasiamiehen kanslian työntekijöitä osallistui kertomusvuonna kansallisen valvontaelimen tehtävään liittyviin tilaisuuksiin tai koulutuksiin seuraavasti:

- Suomen muistiasiantuntijoiden seminaari 17.5.2019. Aiheena muun muassa Aalto-yliopis-

ton professori, arkkitehti Laura Arpiaisen esitys muistisairaana asuinympäristön elementteistä.

- Seminaari vanhustenhuollosta 10.6.2019. Aiheina muun muassa Vanhustyön olosuhteet (Jyväskylän yliopiston professori Teppo Kröger) ja Eliniän piteneminen sekä hoivan tarpeen ja saatavuuden muutos (Tampereen professori Marja Jylhä). Järjestäjänä Eduskunnan oikeusasiamies.
- Oikeusasiamiehen kanslian sisäinen koulutus vammaisen lapsen näkemyksen selvittämistä 12.6.2019. Koulutuksessa käytiin läpi asiantuntijoiden kanssa metodeja ja apuvälineitä, jotka soveltuvat osittain myös muistisairaiden ja aikuisten kehitysvammaisten näkemysten selvittämiseen.
- Oikeusasiamiehen kanslian sisäinen koulutus, jossa aiheena haastattelut kansallisen valvontaelimen tarkastuskäynneillä 13.9.2019.
- Naisiin kohdistuva väkivalta ja lähisuhdeväkivalta 25.9.2019. Teemoina Istanbulin sopimuksen ensimmäisen monitorointikierroksen suositukset Suomelle. Tilaisuudessa oli keskustelemassa muun muassa Euroopan neuvoston alaisen nauttavan väkivallan ja perheväkivallan torjunnan asiantuntijaryhmän (GREVIO) jäsen Iris Luarasi. Järjestäjänä Ihmisoikeuskeskus.
- Pakon käyttö sosiaali- ja terveydenhuollossa – missä raja kulkee? -seminaari 2.10.2019. Teemoina 1) Rajoittaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa, 2) Rajoitustoimenpiteet laitoksissa ja 3) Saadaanko laatua valvontaa lisäämällä. Puheenvuoroja rajoitustoimenpiteistä eri toimialoilta. Näkökulmina lastensuojelun sijaishuolto, kehitysvammanhuolto, vanhustenhuolto ja psykiatria. Järjestäjänä FCG Koulutus Oy.
- Vanhusten oikeudet -seminaari 10.10.2019. Teemoina vanhuspalvelut sekä osallisuus ja itsemääräämisoikeus. Järjestäjänä Ihmisoikeuskeskus.
- Kalle Könkkölä symposium 22.10.2019. Teemana vammaisten ihmisten oikeuksien toteuttaminen – tilannekuva tällä hetkellä? Järjestäjänä Eduskunnan oikeusasiamies ja Ihmisoikeuskeskus.

- Kanslian sisäinen koulutus aiheesta Vammaisyleissopimus lainkäytössä 30.10.2019. Luennoitsijana Helsingin yliopiston professori Tuomas Ojanen.
- Kanslian sisäinen koulutus aiheesta radikalisoitumisen tunnistaminen ja ehkäisy suomalaisissa vankiloissa 3.12.2019. Esityksen pitäjänä oikeusasiamiehen kansliassa tarkastajan määräaikaisena sijaisena toiminut Annika Finnberg.
- Kanslian sisäinen koulutus vanhusten suun ja hampaiden terveydestä 17.12.2019. Kouluttajana erikoishammaslääkäri Pauli Varpavaara.

### 3.5.6 POHJOISMAINEN JA KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

Pohjoismaiden kansalliset valvontaelimet tapaavat säännöllisesti kahdesti vuodessa. Suomen kansallinen valvontaelin järjesti Helsingissä tammikuussa 2019 yhteistyökokouksen. Pääteemana oli vanhusten yksiköihin tehtävät tarkastuskäynnit. Esittelijäneuvos ja Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean (CPT) jäsen Jari Pirjola johdatti aiheeseen alustuksellaan "Are elderly people in social care homes deprived of their liberty? Lisäksi Suomen kansallinen valvontaelin esitteli vammaisten henkilöiden yksiköihin tehtyjä tarkastuksia ja Ruotsin kansallinen valvontaelin esitteli vapautensa menettäneiden kuljetuksia koskevaan erityisteemaan liittyviä havaintoja.

Islanti ratifioi kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) 20.2.2019. Islannin kansallinen valvontaelin isännöi elokuussa 2019 ensimmäistä kertaa yhteistyötapaamista Reykjavikissa. Aiheena oli "Ethical issues regarding therapeutic treatment, a person's rights to privacy and security measures in secure settings – where do we draw the line?". Tilaisuudessa esittelijäneuvos Håkan Stoor piti esityksen aiheesta "Ethical issues in NPM visits in Finland". Esittelijäneuvos Jari Pirjola puolestaan kertoi samasta aiheesta CPT:n näkökulmasta. Kokoukseen sisältyi vierailu psykiatriseen sairaalaan (Kleppur).

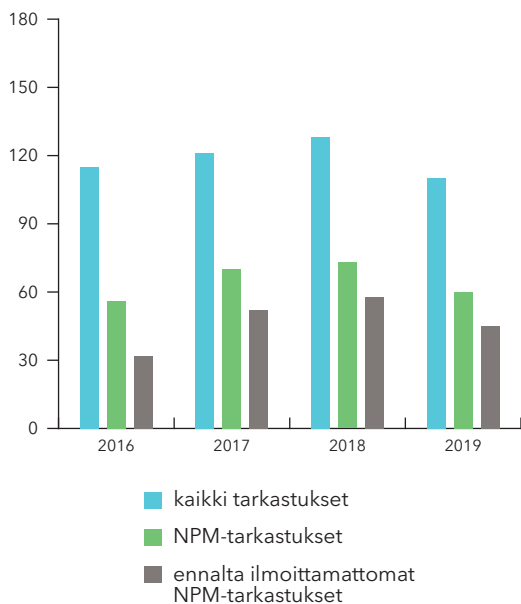
YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvoo kidutuksen vastainen komi-

tea (CAT). Sopimuspuolilla on velvollisuus antaa määräajoin raportti yleissopimuksen täytäntöönpanosta. Suomen hyväksymässä raportointinnettelyssä komitea esittää valtiolle kysymyslistan (List of Issues Prior to Reporting, LOIPR), johon annetut vastaukset muodostavat määräaikaisraportin. Suomen 8. määräaikaisraporttia varten oikeusasiamies ja kansallinen valvontaelin toimitti kesäkuussa 2019 YK:n kidutuksen vastaiselle komitealle (CAT) listauksen aiheista, jotka se haluaa saattaa komitean tietoon ja joita se piti tärkeänä ottaa esille komitean Suomen valtiolle toimittamassa kysymyslistassa. Aihealueita oli kaikkiaan kahdeksan. Ne koskivat muun muassa vanhusten kaltoinkohtelun ehkäisemistä, vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden turvaamista ja vahvistamista, lastensuojelulaitoksiin sijoitettujen lasten oikeuksien toteutumista ja päihtyneiden säilyttämistä poliisin säilytystiloissa. Yleisenä, kaikkia vapautensa menettäneitä koskevana aiheena nostettiin esille perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen tarve niiden toimijoiden keskuudessa, jotka työssään joutuvat puuttumaan henkilön itsemääräämisoikeuteen ja integriteettiin (3513/2019).

### 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. Myös 2019 tehtiin joitakin jatkokäyntejä sen selvittämiseksi, miten kansallisen valvontaelimen suosituksia on huomioitu toiminnassa. Suositusten noudattamista seurataan myös siten, että tarkastuskäynnin kohdetta ja joskus myös valvonnan vastuussa olevia viranomaisia pyydetään ilmoittamaan oikeusasiamiehelle toiminnassa tehdyistä muutoksista ja parannuksista.

Kertomusvuonna 2019 kansallinen valvontaelin teki 60 tarkastuskäyntiä (edellisenä vuonna 73). Koko kansliassa tehtiin tarkastuksia 110 (120). Enemmistö (45) kansallisen valvontaelimen tarkastuksista oli ennalta ilmoittamattomia.



Tarkastukset vuosina 2016–2019.

Yksi tai useampi ulkopuolinen asiantuntija oli mukana kaikkiaan 25 tarkastuksella (edellisenä vuonna 19 tarkastuksella). Viidellä vammaisten henkilöiden palveluasumiseen kohdistuneella tarkastuskäynnillä oli mukana lääketieteellisen asiantuntijan lisäksi kaksi vammaisten ihmisoikeuskomitean (VIOK) asiantuntijaa. Kahdella terveydenhuollon yksikön tarkastuskäynnillä oli mukana kokemusasiantuntija. Ulkopuolisten asiantuntijoiden mukaan ottaminen on jo vakiintunut tietyillä hallinnonaloilla. Vuoden aikana kaikkiaan 10 eri ulkopuolista asiantuntijaa (15 käytettävissä olevasta) oli mukana tarkastuskäynneillä.

Muista oikeusasiamiehen tarkastuksista viisi oli sellaisia, jotka liittyvät kansallisen valvontaelimen tehtävään. Näistä esimerkkeinä Poliisihallitukseen, Rajavartiolaitoksen esikuntaan ja Puolustusvoimien Pääesikuntaan tehdyt tarkastukset.

Kansallisen valvontaelimen tehtävän myötä tarkastuskäynneillä on kiinnitetty entistä enemmän huomiota vapautensa menettäneiden kuulemiseen. Tavoitteena on kuulla kaikkein haavoittu-

vimmassa asemassa olevia, kuten alaikäisiä ja ulkomaalaisia henkilöitä. Tämä on käytännössä tarkoittanut muun muassa sitä, että tulkkien käyttöä on lisätty. Lastensuojelulaitoksen tarkastuskäynneillä sijaishuollossa olevien lasten kanssa käydyt luottamukselliset keskustelut ovat olleet avainasemassa tarkastustoiminnan tuloksellisuudelle (ks. kohta 3.5.14).

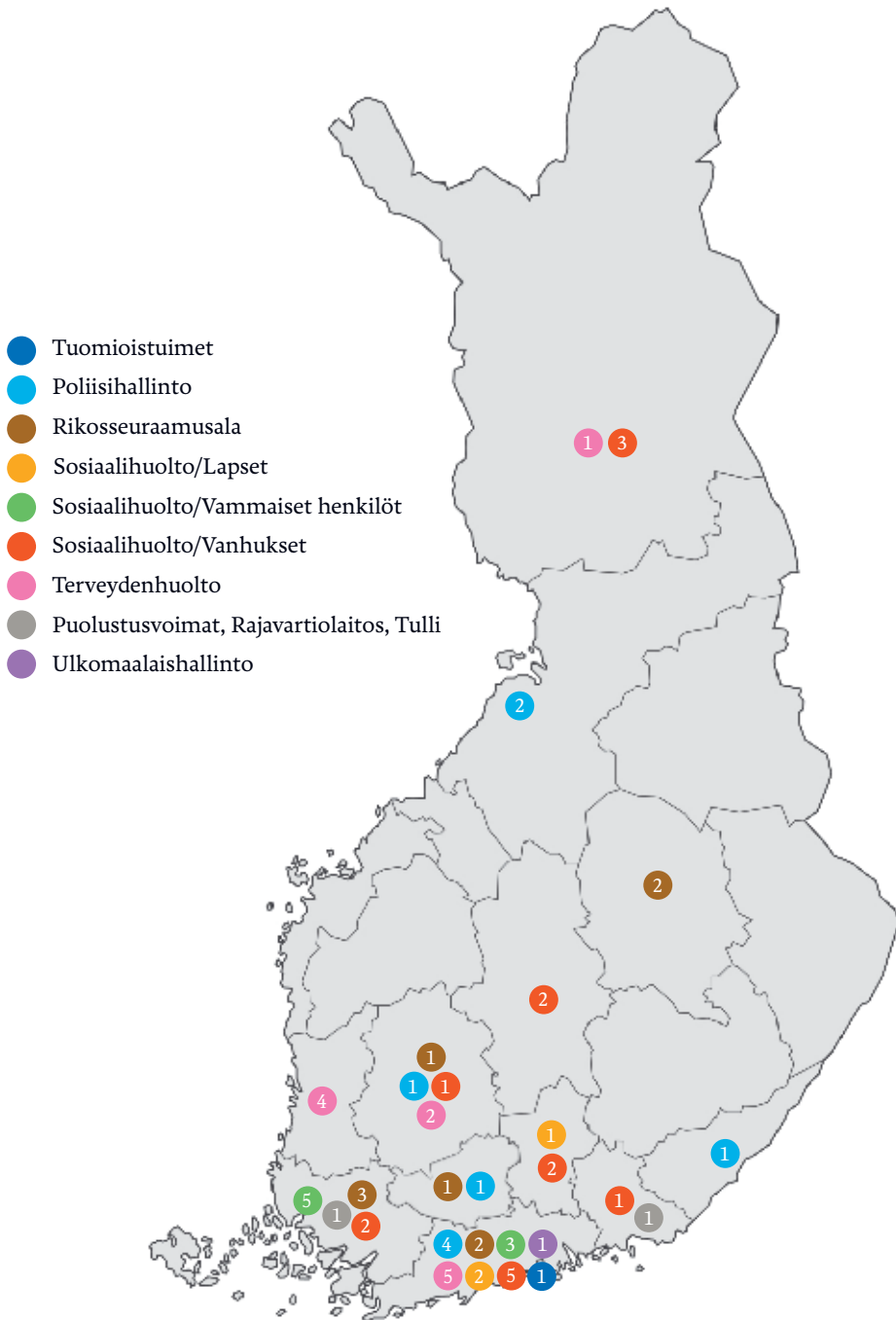
Oikeusasiamiehen kanslian erityisenä perus- ja ihmisoikeusteemana vuonna 2019 oli oikeus yksityisyyteen. Lisää tietoa kanslian perus- ja ihmisoikeusteemasta on luettavissa jaksossa 3.8. Erityisteeman lisäksi tarkastuskäynneillä otetaan aina huomioon oikeusasiamiehen erityistehtävät eli lapsen oikeudet, vanhusten oikeudet ja vammaisten henkilöiden oikeudet. Tarkastuksilla kiinnitetään huomiota myös ns. valvonnan valvontaan eli muiden valvontaviranomaisten valvontavastuun toteutumiseen. Tästä hyvänä esimerkkinä ovat tarkastuspöytäkirjoissa esitetyt toimenpiteet, joita edellytetään lastensuojelulaitoksia ja vanhusten yksiköitä valvovilta viranomaisilta.

### 3.5.8 TARKASTUSTOIMINNAN VAIKUTTAVUUS

Tarkastustoiminnan säännöllisyydellä ja määrällä ei ole merkitystä, jos tarkastuskäyntien johdosta annetut suositukset eivät johda tarkastuskohteessa mihinkään toimenpiteisiin vapautensa menettäneiden kohtelussa ja olosuhteissa. Tarkastustoiminta menettää uskottavuutensa, jos sillä ei ole konkreettista vaikutusta epäkohtiin. Oikeusasiamiehen kannanottoihin ja suosituksiin suhtaudutaan läpi hallinnonalojen myönteisesti. Usein jo tarkastuskäynnin aikana käydyssä vuoropuhelussa löydetään yhteisymmärrys siitä, miten asioita voidaan kehittää tai puuttua ongelmakohtiin. Tarkastuksen jälkeen tarkastuspöytäkirjan luonnos lähetetään tarkastuskohteelle, jolla on mahdollisuus kommentoida oikeusasiamiehen alustavia kannanottoja ja suosituksia. Hyvin usein tarkastuskohde kertoo jo tässä vaiheessa toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt alustavien suositusten johdosta.

Joskus myös pelkkä selvityspyyntö viranomaiselle voi johtaa toimenpiteisiin. Tästä on hyvänä esimerkkinä poliisihallinnossa aloitettu suunnitelma, joka johti säilytystilojen soveltuvuuden sel-





NPM-tarkastukset maakunnittain vuonna 2019. Luettelo kaikista tarkastuskohteista on liitteenä 5.



vittämiseen ja hyväksymisprosessiin. Joskus suositusten läpivienti ja toteuttaminen vievät aikaa – kuten poliisin säilytystiloissa työskentelevien vartijoiden lääkkeenjako- ja koulutuksen järjestäminen.

Kansallisen valvontaelimen tarkastustoiminta voi johtaa myös lainsäädännön muuttamiseen. Tästä esimerkkinä lastensuojelulain kiireellinen uudistaminen (ks. kohta 3.5.14). Myös muilla hallinnonaloilla ovat tarkastuskäynneillä havaitut ja esille nostetut puutteellisuudet lainsäädännössä johtaneet lainsäädännön uudistuksiin.

### 3.5.9 POLIISI

Poliisi huolehtii vapautensa menettäneiden säilytyksestä paitsi omista myös Tullin ja Rajavartiolaitoksen asioissa. Eniten kiinniottoja tehdään päihityksen vuoksi, runsaat 50 000 vuosittain. Toiseksi suurin ryhmä ovat rikoksesta epäillyt, noin 22 000. Lisäksi poliisivankiloissa säilytetään jonkin verran ulkomaalaislain nojalla säilöön otettuja.

Tarkastuskäynneistä laaditut pöytäkirjat lähetetään aina sekä Poliisihallitukselle että tarkastuksen kohteena olleelle poliisilaitokselle. Poliisin omaa laillisuusvalvontaa poliisilaitoksilla hoitavat oikeusyksiköt. Oikeusasiamiehelle toimitetaan vuosittain Poliisihallituksen laillisuusvalvontakertomus.

Poliisihallitukselta saadun tiedon mukaan sen tarkoituksena on vuonna 2020 keskittyä poliisin säilytys- ja vartioimistoiminnan kehittämiseen. Tämän taustalla on poliisin omassa sekä oikeusasiamiehen tarkastustoiminnassa tehdyt havainnot. Kehittämistoimien suunnittelun pohjaksi otetaan myös oikeusasiamiehen putkakuolemien johdosta tekemät havainnot. Vapautensa menettäneiden oikeusturva on myös poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan painopistealue vuonna 2020.

Poliisilla on käytössä 45 poliisivankilaa. Kansallisen valvontaelimen tarkastukset poliisin säilytystiloihin ovat yleensä ennalta ilmoittamattomia. Tämän vuoksi on tärkeää, että oikeusasiamiehellä on luotettavaa ja ajantasaista tietoa muun muassa siitä, onko säilytystila käytössä. Poliisihallitukselta saadut tiedot olivat osin vanhentuneita. Tästä johtuen OA pyysi maaliskuussa 2019 Poliisihalli-

tusta toimittamaan ajantasaisen luettelon poliisin käytössä olevista säilytystiloista ja ilmoittamaan aina viipymättä, mikäli luetteloon tulee muutoksia. Myös kertomusvuonna ilmeni, että oikeusasiamies ei ollut saanut kaikilta osin ajantasaista tietoa säilytystilojen todellisesta käytöstä (6000/2019\* Imatra).

Vuonna 2019 poliisivankiloihin tehtiin 9 tarkastuskäyntiä (edellisenä vuonna 13). Lisäksi Espoon poliisivankilan tarkastukseen liittyen tehtiin tarkastus Espoon kaupungin selviämishoitoasemalle. Kaikki tarkastukset olivat ennalta ilmoittamattomia. Tarkastuskohteet seuraavalla sivulla.

Kertomusvuonna tehtiin myös tarkastuskäynti Poliisiammattikorkeakouluun (2924/2019), jossa esillä olivat vartijakoulutus ja putkakuolemat. Poliisihallitukseen (7050/2019) tehdyllä tarkastuskäynnillä keskustelunaiheena olivat muun muassa poliisivankilat ja niiden remontit sekä niihin tehdyt oikeusasiamiehen tarkastukset. Oulun poliisilaitoksen tarkastuksella keskusteltiin edellisenä päivänä Raahan ja Haukiputaan poliisivankiloihin tehtyjen tarkastusten havainnoista (1951/2019\*).

Poliisin säilytystiloissa ilmenee toistuvina puutteina seuraavia asioita:

- vartija joutuu työskentelemään yksin
- vartijoille on sälytetty muitakin tehtäviä, esimerkiksi henkilötuntemerkkien ottaminen, mikä voi häiritä vartiointitehtävää
- poliisimiehiä käytetään vartijoina ilman riittävää perehdytystä vartiointitehtävään
- vartijat ovat tietoisia oikaisuvaatimusmenettelystä, mutta eivät tunnista, mistä asioista tulee tehdä kirjallinen päätös
- vapautensa menettäneelle ei ilmoiteta hänen oikeuksistaan
- ulkoilutilat eivät sovellu ulkoiluun
- säilytystilat eivät sovellu ylipäänsä pitempikestoiseen asumiseen
- päihytyneiden sellien yksityisyydensuoja puuttuu wc:tä käytettäessä
- vapautensa menettäneellä ei ole mahdollisuutta päivittäiseen peseytymiseen
- tilojen siisteytasossa on toivomisen varaa

tarkastus-päivämäärä	kohde	paikka-määrä	asianumero	muuta / edellinen tarkastuskäynti
27.2.2019	Espoon poliisivankila#	30 selliä	1201/2019*	OA mukana, tarkastettu viimeksi 2017 (1382/2017)
27.2.2019	Espoon kaupungin selviämishoitoasema#	15 paikkaa	1202/2019*	OA mukana, tarkastettu viimeksi 2017 (1606/2017*)
10.4.2019	Raahen poliisivankila#	15 selliä	1950/2019*	tarkastettu viimeksi 2016 (1940/2016)
10.4.2019	Haukiputaan poliisivankila#	18 selliä	1954/2019*	tarkastettu viimeksi 2005
27.5.2019	Tampereen pääpoliisiaseman poliisivankila#	64 selliä	2982/2019*	tarkastettu viimeksi 2018 (4394/2018*)
1.7.2019	Hämeenlinnan poliisivankila#	59 selliä	3621/2019*	tarkastettu viimeksi 2011
1.7.2019	Hyvinkään poliisivankila#	18 selliä	3622/2019)	tarkastettu viimeksi 2016 (212/3/16)
1.7.2019	Järvenpään poliisivankila#	14 selliä	3623/2019*	tarkastettu viimeksi 2016 (211/3/16)
6.11.2019	Lappeenrannan poliisivankila#	24 selliä	5999/2019*	tarkastettu viimeksi 2009
6.11.2019	Imatran poliisivankila#	1 selli	6000/2019*	tarkastettu viimeksi 2015 (4620/3/15)

#= ennalta ilmoittamaton tarkastus

\* = tarkastuspöytäkirja verkossa

## TARKASTUSKÄYNTIEN VAIKUTTAVUUS

Tarkastusten kannanotot ja suositukset toimitetaan poliisilaitoksille kommentoitavaksi osana lopullisen pöytäkirjan valmistumista. Poliisilaitokset suhtautuvat oikeusasiamiehen kannanottoihin ja suosituksiin rakentavasti. Esimerkiksi kertomusvuonna yli puolet tarkastetuista poliisilaitoksista ilmoitti jo kommentointivaiheessa toimenpiteistään, joilla he muuttavat käytäntöjään tai parantavat vapautensa menettäneiden olosuhteita. Mutta kuten edellä olevasta luettelosta ilmenee, jotkut puutteet pysyvät, vaikka samoja asioita on jo aiemmin saatettu nostaa esille, joskus jopa samojen poliisivankiloiden tarkastuksilla.

Tarkastustoiminnan vaikuttavuuden kannalta onkin tärkeää, että poliisin säilytystiloihin tehdään säännöllisiä tarkastuskäyntejä – myös poliisin omana laillisuusvalvontana. Poliisihallitus on

lähettänyt marraskuussa 2017 ohjauskirjeen poliisilaitoksille huomioitavista asioista poliisin säilytystiloissa. Ohjauskirjeessä on esimerkiksi edellytetty, että vapautensa menettäneelle on viipymättä tulovaiheessa tiedotettava säilytystilan oloista. Tämä tapahtuu antamalla hänelle vapautensa menettäneen oikeuksista ja velvollisuuksista kertova lomake ja järjestyssääntö (kuten myös Poliisihallituksen ohje edellyttää). Aineiston antaminen tulee myös kirjata. Tästä huolimatta vielä 2019 tarkastetuissa poliisin säilytystiloissa todettiin parantamisen varaa tiedottamisessa (1201/2019\* Espoo, 3621/2019\* Hämeenlinna, 3622/2019\* Hyvinkää, 1950/2019\* Raahe, 1954/2019\* Haukipudas, 5999/2019\* Lappeenranta). Poliisihallitus on myös pitänyt perusteltuna, että jokaisessa poliisin säilytystilassa on toimintaa valvovista viranomaisista kirjallinen luettelo, joka voidaan antaa vapautensa menettäneelle. Vaikka luettelo on ollut Poliisihal-

lituksen ohjauskirjeen liitteenä, ei sitä ole ollut saatavilla osassa tarkastetuista kohteista (1950/2019\* Raahe, 3621/2019\* Hämeenlinna, 3622/2019\* Hyvinkää).

Poliisilaitokset ovat tietojen antamiseen liittyvien puutteiden johdosta ja omavalvonnasta ilmoittaneet seuraavasti:

- Säilytystilan esimiehiä on muistutettu siitä, että kaikille vapautensa menettäneille annetaan aina heille tarkoitettu kirjallinen aineisto ja että asiat kerrotaan myös suullisesti. Esimiehet ja oikeusyksikkö tarkastavat säännöllisesti kiinniottolomakkeita ja muistuttavat henkilöstöä, jos merkinnöissä on puutteita (1950/2019\* Raahe, 1954/2019\* Haukipudas)
- Poliisilaitos tulee ohjeistamaan säilytystilan vartijoita siten, että he kertovat saapumisen yhteydessä oleellisia perusasioita kaikille säilytystilan olosuhteista ja toiminnasta. Näitä ovat esimerkiksi sellihälytys, ruokailu, ulkoilu, suihkuun pääsy ja puhelut. Valvontaviranomaisten tiedoista ohjeistetaan kertomaan myös poliisilain perusteella säilöön otetuille eli päihtyneille. Kirjalliset ohjeet laaditaan myös ruotsiksi ja ne ovat saatavilla säilötilaan tullessa saapumistilan tiskiltä (3621/2019\* Hämeenlinna)
- Poliisilaitos ilmoitti, että vapautensa menettäneille tehtäviin ilmoituksiin ja niiden kirjaamiin sekä säilytystilan oloista tiedottamiseen on kiinnitetty huomiota myös poliisilaitoksen omassa laillisuusvalvonnassa. Tämän vuoksi on laadittu muun muassa muistilistoja. OA:n tarkastuskäynnin jälkeen kirjaamista on seurattu reaaliaikaisesti. Lisäksi valmisteilla oli uusi ohje, jossa huomioidaan myös säilytystilan oloista tiedottaminen suullisesti ja poliisin säilytystiloja koskevien säännösten saaminen (5999/2019\* Lappeenranta)

Vaikuttaisi siltä, että käytäntöjen muuttaminen vaatii jatkuvaa säilytystilojen nykyisen henkilökunnan kouluttamista. Tämä puolestaan edellyttää sitä, että säilytystilojen esimiehet ovat kiinnostuneita kehittämään säilytystilojen käytänteitä ja vaikuttamaan siihen, miten säilytystiloissa toimitaan. Myös tulevien vartijoiden ja heidän esimiehinnään toimivien ylivartijoiden koulutuksen sisäl-

löllä on merkitystä, jotta suhtautuminen vapautensa menettäneiden kohteluun ja säilytystilojen olosuhteisiin muuttuisi perus- ja ihmisoikeusmyönteisemmäksi.

Toisaalta on myös esimerkkejä siitä, että käytänteitä voidaan muuttaa nopeastikin. Oikeusasiamies puuttui 2017 Espoon pääpoliisiaseman säilytystiloista löytyneen rauhoittamisvuoteen käyttöön. Tätä on selostettu oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa 2017 kohdassa 3.4.8. Espoon pääpoliisiaseman säilytystiloihin tehdyn tarkastuksen yhteydessä 2019 todettiin, että rauhoittamisvuode oli hävitetty ja tila oli otettu normaaliin sellikäyttöön. Henkilökunnan mukaan ongelmatilanteet on pystytty hoitamaan muilla keinoilla kuten tarkkailuun sijoittamisella (1201/2019\* Espoo).

### POLIISIN SÄILYTSTILOJEN HYVÄKSYMINEEN

Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettu laki edellyttää, että Poliisihallitus hyväksyy poliisin säilytystilan. Erillisiä hyväksymispäätöksiä ei ole kuitenkaan tehty.

OA pyysi sisäministeriöltä selvitystä poliisin säilytystilojen hyväksymisestä (4609/2018). Poliisihallitus laati helmikuussa 2019 suunnitelman, jonka mukaisesti aloitettiin saman vuoden aikana selvittää säilytystilojen nykytasoa ja soveltuvuutta vapautensa menettäneiden säilyttämiseen. Tavoitteena on, että kaikista säilytystiloista tehdään päätös niiden hyväksymisestä käytettäväksi tarkoitukseensa vuoden 2020 loppuun mennessä.

Poliisihallitus on lisäksi marraskuussa 2019 antanut poliisin säilyttämien henkilöiden säilytystilojen hyväksymistä koskevan ohjeen, joka on tullut voimaan 1.1.2020. Ohjeessa on viitattu oikeusasiamiehen ja Euroopan kidutuksen vastaisen komitean (CPT) kannanottoihin säilytettävien henkilöiden kohtelemisessa, jotka tulee ottaa huomioon tilojen hyväksymisessä. Hyväksymisen edellytyksenä on, että tila täyttää lainsäädännössä vapautensa menettäneiden säilytystilalle asetetut vaatimukset ja tiloissa on mahdollista noudattaa vapautensa menettäneiden säilyttämistä koskevaa lainsäädäntöä. Tilan tulee olla turvallinen ja taata säilytettävälle intimitteettisuoja. Tila tulee olla varusteltu siten, että vapautensa menettäneellä on



*Poliisivankiloiden ulkoilutiloja: ylhäällä vasemmalla Raahen, oikealla Espoon ja alhaalla Tampereen.*



mahdollisuus päästä kaikkiin niihin oikeuksiinsa, joita häneltä ei ole evätty laissa mainituilla perusteilla muun muassa tapaamisten ja tiedostusvälineiden seuraamisen osalta. Tilan tulee tarjota hänelle normaalisuusperiaatteen mukaiset olosuhteet. Tila on järjestettävä siten, että eri sukupuolet, ikäryhmät ja eri säilytysperusteella vapautensa menettäneet voidaan pitää erillään.

Poliisilaitokset ovat ryhtyneet suunnitelman mukaisesti tarkastamaan poliisiasemien säilytystiloja Poliisihallituksen ohjeiden mukaisesti. Näissä tarkastuksissa on tehty havaintoja ongelmista ja puutteista, jotka koskevat muun muassa vapautensa menettäneiden intimitteettisuoja, sellin valaistusta ja puheyhteyden puuttumista. Myös pelastusturvallisuuteen on kiinnitetty huomiota. Tämän jälkeen Poliisihallituksen edustaja on tehnyt tiloihin katselmuksen. Samassa yhteydessä on todettu tarvetta päivittää poliisilaitosten järjestyssääntöjä. Poliisihallitus on alkanut hyväksyä säilytystiloja. Ehtona on, että päätöksessä edellytetyt toimenpiteet tehdään annetussa määräajassa. Asia on vielä tätä kirjoittaessa vireillä oikeusasiamiehellä. Jo tehdyt hyväksymispäätökset on toimitettu oikeusasiamiehelle.

### SENAATTI-KIINTEISTÖJEN ROOLI SÄILYTYSTILOJEN VUOKRANANTAJANA

Senaatti-kiinteistöt toimii valtion virastojen – myös poliisin säilytystilojen – vuokranantajana. Oikeusasiamiehen suorittamilla tarkastuksilla tuodaan toistuvasti esiin se, että vuokratilojen puutteiden korjaaminen ei ole mahdollista ilman Senaatti-kiinteistöjen myötävaikutusta. AOA on ottanut omana aloitteena selvitettäväksi Senaatti-kiinteistöjen aseman valtion monopolivuokranantajana. Vastuunjako koskevia kysymyksiä

liittyy muun muassa vapautensa menettäneiden henkilöiden säilytystilojen kuntoon ja terveellisyteen (6870/2019).

### HAUKIPUTAAN SÄILYTYSILOISSA VAKAVIA PUUTTEITA

Oulun poliisilaitoksen Haukiputaan poliisiaseman säilytystiloina käytetään poliisiaseman vanhoja – alun perin vuonna 2009 käytöstä poistettuja – sellitiloja, sekä moduuliratkaisua, jossa konsteista muodostetut sellitilat on sijoitettu poliisiaseman pihamaalle. Alun perin muutaman kuukauden käyttöön tarkoitetut tilat olivat jääneet pysyvään käyttöön. Tarkastusajankohtana ei ollut tiedossa, milloin tilojen käytöstä luovutaan. OA piti kuitenkin selvänä, että väliaikaistenkin tilojen tulee täyttää lainsäädännössä asetetut vaatimukset vapautensa menettäneiden kohtelulle.

Tilojen lainmukaisuuden kannalta OA piti huolestuttavana, että moduulitilasta joudutaan ajoittain poistamaan osia käytöstä muun muassa paloturvallisuuteen, sellien lämpötiloihin ja viemärien toimintaan liittyvistä syistä. Seuraavassa myös muita OA:n kannanottoja tarkastuksella havaituista asioista tai puutteista, jotka liittyvät olennaisella tavalla vapautensa menettäneiden ihmisarvoiseen kohteluun ja säilytysturvallisuuteen:

- Vapautensa menettäneen mahdollisuus saada välittömästi yhteys henkilökuntaan vaarantui, koska sellikutsut tulivat vain säilytystilan valvomoon, jossa ei välttämättä ollut koko ajan henkilökuntaa.
- Säilytysturvallisuuden kannalta oli riskialtista, että valvomosta ei ollut lainkaan ääniyhteyttä vanhan poliisiaseman selleihin. Moduulin selleihin sai ääniyhteyden vain, jos vapautensa menettänyt painoi ensin kutsunappia.
- Vapautensa menettänyt vastaanotettiin ja tarkastettiin kapeassa käytävässä, mikä ei soveltunut tähän tarkoitukseen ja saattoi muodostaa myös työturvallisuusriskin (ks. kuva).
- Omaisuuden säilytys moduulissa oli sekavaa, koska siihen tarkoitukseen soveltuva tila puuttui.
- Säilytystilan ulkoilutila ei vastannut sitä, mitä laissa tarkoitettiin ulkoilulla. Vähimmäisvaa-



timuksena ulkoilutilassa pitää saada kunnolla raitista ilmaa ja sieltä pitää nähdä ulos.

- Ulkoilutila oli ollut ajoittain pois käytöstä, jolloin vapautensa menettäneiden oikeus ulkoiluun ei ollut toteutunut lainkaan.
- Tapaamistilan puuttuessa sekä asianajajien että omaisten tapaamiset oli järjestetty peseytymistilan pukuhuoneessa, jossa oli kameravalvonta. Pukuhuone ei soveltunut tapaamistilaksi. Erityisesti asiamiehen tapaamiset tuli voida järjestää ilman kameravalvontaa.
- Kameravalvontaa ei ylipäänsä tule käyttää peseytymistiloissa tai niiden pukuhuoneessa, joissa vapautensa menettäneet ovat alasti.
- Yhdessä selleistä voitiin säilyttää enimmillään kuutta päihtynyttä, jotka joutuivat käyttämään wc:tä toisten sellissä olevien nähden kameravalvonnassa. Järjestely loukkasi vapautensa menettäneen yksityisyydensuojaa.

OA piti hyvin ongelmallisena, että vapautensa menettäneiden säilytys Oulun poliisilaitoksen Haukiputaan poliisiaseman säilytystiloissa oli järjestetty monelta osin epätyytyttävien ja jopa lainvastaisen väliaikaisratkaisujen varaan. Tilanne oli jatkunut vuosikausia. OA piti välttämättömänä, että puutteet säilytystilan tilaratkaisuissa korjataan pikaisesti, jos säilytystilaa on edelleen tarkoitus käyttää vapautensa menettäneiden säilyttämiseen. OA pyysi poliisilaitoksen lisäksi sisäministeriötä ja Poliisihallitusta ilmoittamaan toimenpiteistään. Poliisihallitus ilmoitti, että puutteet on korjattu tai



korjataan viimeistään kevään 2020 aikana. Sisäministeriön ilmoituksen mukaan Haukipudas säilytoiminnassa, kunnes uusi poliisitalo valmistuu. Tätä kirjoittaessa Poliisihallitus ei ollut vielä tehnyt hyväksymispäätöstä Haukiputaan poliisiaseman säilytystiloista.

### **POLIISIN SÄILYTYSTOIMINNAN JA TUTKINNAN PITÄMINEN ERILLÄÄN**

Lähes kaikilla poliisin säilytystiloihin tehdyillä tarkastuksilla havaittiin, että rikosasian tutkijat osallistuvat edelleen monin tavoin vapautensa menettäneen henkilön säilyttämiseen liittyviin tehtäviin. Tutkijat saattavat päättää vapautensa menettäneiden siviiliasioiden hoidosta ja ostoksesta, ja joskus myös vapautensa menettäneiden tapaamisista ja puheluista (3622/2019\* Hyvinkää, 3623/2019\* Järvenpää). Tutkinnanjohtaja voi myös päättää omaisuuden hallussapidosta, kuten television saamisesta selliin. Joissakin yksiköissä on jopa järjestyssäännössä määritelty vastuu tutkijalle tietyissä säilyttämiseen liittyvissä asioissa.

Laillisuusvalvonnassa on pidetty sinällään mahdollisena, että asianmukaisen koulutuksen saanut poliisimies osallistuu vapautensa menettäneiden valvontaan. Selvää myös on, että tutkinnasta vastaava poliisimies esimerkiksi päättää yhteydenpidon rajoituksista laissa säädetyin tavoin. Sen sijaan ongelmallisena on pidetty sitä, että vapautensa menettäneen rikosasiaa tutkiva poliisimies osallistuu vapautensa menettäneen säilyttämistehtäviin tai häntä koskeviin päätöksiin poliisivankilassa. Oikeusasiamies on edellyttänyt, että rikosasian tutkinta ja vapautensa menettäneen säilyttämiseen liittyvät tehtävät selkeästi erotetaan toisistaan.

Oikeusasiamiehen kannanottojen jälkeen poliisilaitoksilla on ryhdytty muun muassa seuraaviin toimenpiteisiin:

- Järjestyssääntöön on lisätty maininta, että yhteisen rikosasian tutkija tai tutkinnanjohtaja ei saa hoitaa vapautensa menettäneiden perushuoltoa, tapaamisia, puheluita, siviiliasioiden hoitamisia tai kauppaostoksia. Rikostorjuntasektorin johtaja on ohjeistanut alaisensa tutkinnanjohtajat huolehtimaan kaikissa tilan-

teissa, että tutkinta- ja säilyttämisvastuun eriyttäminen toteutuu (1950/2019\* Raahe, 1954/2019\* Haukipudas).

- Poliisilaitos on ilmoittanut, että se tarkentaa ja selventää säilytystilan vartijoiden ja rikosta tutkivan poliisin menettelyä vapautensa menettäneen henkilön säilyttämässä ja olosuhteista päättämässä (3621/2019\* Hämeenlinna).
- Poliisilaitos ilmoitti, että sen omien havaintojen mukaan tutkijat eivät päästä vapautensa menettäneiden asioista tarkastuspöytäkirjassa kuvatulla tavalla. Säilytystilojen tulevassa järjestyssäännössä tullaan kuitenkin käsittelemään poliisivankilan ja tutkinnan erillään pitämistä. Poliisilaitos huomioi myös OA:n havainnot toiminnassa ja ohjeistuksessa (3622/2019\* Hyvinkää).
- Poliisin säilytystilojen uudessa järjestyssäännössä tullaan huomioimaan menettely poliisivankilassa ja tutkinnassa (3623/2019\* Järvenpää).
- Poliisin säilytystiloissa pyritään erottamaan nämä toimenkuvat mahdollisimman selkeästi. Poliisivankilassa vartiointitehtävissä työskentelevät ovat eri työjohdon alaisuudessa kuin tutkintaa suorittavat poliisimiehet. Vain vartiointitehtävissä olevilla virkamiehillä on pääsy poliisivankilassa kiinniotettuina olevien henkilöiden selleihin (1201/2019\* Espoo).

Poliisihallituksen tarkastuskäynnillä saadun tiedon mukaan tutkinnan ja säilyttämisen erottaminen on yksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain uudistuksen tavoitteista.

### **POLIISIN SÄILYTYSTILOJEN RUOKAHUOLTO**

Poliisivankiloiden ruokahuoltoa on käsitelty oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa 2018 kohdassa 3.5.8. OA on kertomusvuonna saanut päätökseen nämä omina aloitteina tutkitut asiat. Hän on muun muassa todennut, että poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi nykyistä yksityiskohteisemmin säädellä vapautensa menettäneiden ruokahuollosta. Ruokavälit eivät saisi muodostua liian pitkiksi (59/2018) ja elintarviketurvallisuudesta on huolehdittava (39/2018).

## PUTKAKUOLEMIEN ENNALTÄ EHKÄISEMINEN

OA on selvittänyt omana aloitteena putkakuolemiin liittyviä kysymyksiä (4103/2016\*). Hän kehotti heinäkuussa 2019 päätöksessään muun muassa Poliisihallitusta parantamaan tapausten ehkäisemistä ja seurantaa. Päätöstä käsitellään enemmän jaksossa 4.3.

Viranomaisten selvityksissä yhdyttiin OA:n näkemyksiin. Poliisihallitus ilmoitti muun muassa päivittävänsä putkakuolemia koskevan ohjeituksensa, jotta tiedonsaanti putkakuolemista varmistetaan. Lisäksi se ilmoitti selvittävänsä uusia teknologisia ratkaisuja, joilla parannetaan säilytysturvallisuutta. Ylipäätään vuonna 2020 on tarkoitus keskittyä säilytystoiminnan kehittämiseen. Myös valtakunnansyyttäjä on tarkistanut ohjeistustaan syyttäjän roolista putkakuolemien tutkimuksessa. Oikeusministeriön mukaan esitutkintaa ja pakkokeinoja koskevien lakien uudistamishankkeet käynnistyvät vuonna 2020. Samassa yhteydessä arvioidaan syyttäjän roolia putkakuolemien tutkimuksessa ja myös tapauksissa, joissa joku kuolee tai loukkaantuu vakavasti poliisin voimankäytön seurauksena. OA:n kannanotot otetaan huomioon myös poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain ja kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain käynnissä olevissa uudistuksissa.

## POSITIIVISIA HAVAINTOJA

### Säilytystilojen terveydenhuolto

Poliisin säilytystiloissa on tarkastushavaintojen perusteella kiinnitetty entistä enemmän huomiota terveydenhuollon saatavuuteen. Lähtökohtaisesti kaikissa tarkastetuissa kohteissa oli lääkkeiden säilyttäminen ja niiden antamisen kirjaaminen hoidettu asianmukaisesti. Kaikki poliisin säilytystilojen vartijat ovat suorittaneet lääkkeenjakkokoulutuksen.

OA on suosittanut, että myös poliisin säilytystiloissa pyrittäisiin järjestämään kaikille yli vuorokauden säilytystiloissa oleville vapautensa menettäneille tulovaiheen terveystarkastus. Tämä ei ole toteutunut edes niissä paikoissa, joissa käynnöllisesti terveydenhuollon ammattihenkilö pitämässä vastaanottoa. Myöskään Poliisihallitus ei

ole ohjaukskirjeessään suosittanut terveystarkastusten järjestämistä. Länsi-Uudenmaan poliisilaitos on kuitenkin ilmoittanut OA:lle, että Espoon pääpoliisiaseman yhteydessä toimivan Espoon kaupungin selviämishoitoaseman esimiehen kanssa on aloitettu keskustelut mahdollisuudesta järjestää kaikille yli vuorokauden säilössä oleville mahdollisuus tavata terveydenhuollon ammattihenkilö (1201/2019\* Espoo).

### Koulutus

Poliisiammattikorkeakoulun tarkastuskäynnillä keskusteltiin poliisin säilytystilojen vartijoiden ja ylivartijoiden koulutuksesta. Poliisihallinnon uudistettu vartijakoulutus on alkanut syksyllä 2018 ja uudistettu ylivartijakoulutus keväällä 2019. Vartijakoulutus antaa valmiudet toimia itsenäisesti vartijana poliisilaitoksen säilytystiloissa ja soveltaa toimintaan liittyvää lainsäädäntöä perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla. Ylivartijakoulutus antaa valmiudet toimia itsenäisesti esimiestehtävissä.

### Tutkintavankien säilyttäminen

Tutkintavankia ei ole saanut enää 1.1.2019 alkaen pitää poliisin säilytystilassa seitsemää vuorokautta pidempää aikaa, ellei siihen ole poikkeuksellisen painavaa syytä, jonka arvioi tuomioistuimien. Tarkastushavaintojen perusteella lainmuutos on lyhentänyt vapautensa menettäneiden säilytysaikoja poliisivankilassa (1201/2019\* Espoo, 1950/2019\* Raahen, 3621/2019\* Hämeenlinna, 3622/2019\* Hyvinkää, 3623/2019\* Järvenpää, 5999/2019\* Lappeenranta).

Oikeusasiamies on jo pitkään arvostellut tutkintavankien säilyttämistä poliisin tiloissa, jotka eivät sovellu pitempiäaikaiseen asumiseen. Oikeusministeriön mukaan tutkintavankien vankiloihin sijoittamista koskevaa lainsäädäntöä tullaan uudistamaan. Tavoitteena on, ettei tutkintavankia vuonna 2025 enää säilytetä vangitsemisoikeudenkäynnin jälkeen poliisin säilytystiloissa, vaan vankiloissa. Säilytysaika lyhenisi neljään vuorokautteen.



## Putkalain kokonaisuudistus

Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman mukaan tammikuussa 2021 uudistetaan poliisin säilyttämien vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelua koskeva lainsäädäntö.

### 3.5.10 PUOLUSTUSVOIMAT, RAJAVARTIOLAITOS JA TULLI

Vapautensa menettäneen kohteluun Puolustusvoimien säilytystiloissa sovelletaan poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia. Tarkastuskäynneillä kiinnitetään huomiota vapautensa menettäneiden olosuhteisiin ja kohteluun sekä oikeuksista tiedottamiseen ja turvallisuuteen. Utin jääkäriyrykmentin säilytystilaan tehtiin 17.4.2019 ennalta ilmoitettu tarkastuskäynti (2420/2019). Säilytystilassa oli ollut edellisen kerran vapautensa menettänyt vuonna 2013. Tästä huolimatta tarkastajat saivat tilaa esitelleeltä henkilöstöltä tarvitsemansa tiedot säilytystilan henkilökunnasta, järjestyssäännöstä, valvonnan järjestämisestä, tulotarkastuksesta ja terveydenhuollon järjestämisestä. Lisäksi saatavilla oli vapautensa menettäneille tarkoitettu moniste oikeuksista ja velvollisuuksista sekä kansio säännöksistä. Säilytystila oli erittäin siisti. Tilassa oli kutsunappi sekä palohälytysjärjestelmä. Ulkoiluun tarkoitettu alue ei ollut suojattu sivullisilta, mutta se sijaitsi tarkoin vartioidulla ja aidatulla varuskunta-alueella. Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin.

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. Säilytystiloja käytetään henkilöiden lyhytaikaiseen säilytykseen, ennen kuin heidät siirretään poliisivankilaan, ulkomaalaisten 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. Kertomusvuonna ei tehty tarkastuksia rajavartiolaitoksen säilytystiloihin. Tulli on omalta osaltaan hyväksynyt sen käyttämät säilytystilat ja antanut omia säilytystiloja koskevia järjestyssääntöjä.

Tullin valvontaosaston rikostorjunnalla on Turun tullissa säilytystila, jonne tehtiin 17.12.2019 ennalta ilmoittamaton tarkastus (7048/2019). Uutta tilaa ei ollut vielä otettu käyttöön. Vapautensa menettäneiden säilytystiloille oli ilmennyt tarvetta, koska Turun poliisivankila oli pois käytöstä. Vapautensa menettäneitä oli tarkoitus säilyttää tilassa vain muutamia tunteja, ei esimerkiksi koko yön yli. AOA esitti huomioita tilalle laadittavan järjestyssäännön sisällöstä ja valvonnan järjestämisestä.

### 3.5.11 KÄRÄJÄOIKEUDEN SÄILYTISTILAT

Helsingin käräjäoikeuden vapautensa menettäneiden säilytystiloihin tehtiin 11.9.2019 ennalta ilmoittamaton tarkastuskäynti (5072/2019\*). Kyseessä oli jatkokäynti vuonna 2017 tehdyille tarkastukselle (5560/2017\*). Tarkastuskäynnillä kiinnitettiin erityisesti huomiota niihin seikkoihin, joista edellisellä kerralla annettiin suosituksia.

AOA oli edellisellä kerralla kiinnittänyt huomiota eri kerroksissa olevien yksittäisten, varalla olevien sellien kokoon, valaistukseen ja siihen, ettei niissä ollut hälytyslaitteita. Näitä sellejä ei enää käytetty. AOA oli myös suosittelut harkitsemaan ainakin yhden tupakoimattomille tarkoitettujen sellien järjestämistä. Nyt todettiin, että tupakoimattomille varatut sellit olivat siistejä ja raikkaita ja seinät olivat puhtaan valkoisia.

Sen sijaan puutteita oli edelleen muiden käytössä olevien sellien siisteydessä sekä säilytettävien ja heidän avustajiensa tapaamistiloissa. Sellien seinillä oli muun muassa kirjoituksia, jotka AOA:n mielestä voivat vaarantaa yhteydenpidon rajoituksen tarkoituksen. AOA:n mukaan sellien seinät ja ovet tulisi tarkastaa säännöllisin väliajoin ja tarkastuksella havaitun kaltaiset kirjoitukset tulisi poistaa välittömästi. AOA kiinnitti uudestaan Helsingin käräjäoikeuden huomiota siihen, että kaikille säilytettävillä ja heidän avustajilleen tulee tarvittaessa kyetä tarjoamaan tila, jossa luottamuksel-

liset keskustelut ovat mahdollisia. AOA piti myös ongelmallisena, että tapaamistiloja oli vain yksi.

Käräjäoikeus ilmoitti, että sellien seinissä oleviin maalauksiin ja kirjoituksiin kiinnitetään entistä enemmän huomiota. Seinien säännöllistä maalauväliä lyhennetään niin, että ne maalataan jatkossa useammin kuin kerran vuodessa. Mikäli seinissä ilmenee selkeää viestittelyä säilytettävien väillä tai joidenkin henkilöiden nimeämistä ja leimaamista tai muuta vastaavaa kirjoittelua, kirjoitukset pyritään poistamaan ennen kuin selliin sijoitetaan seuraava säilytettävä.

Lisäksi käräjäoikeus ilmoitti, että kiinteistön omistajan kanssa oli jo neuvoteltu tapaamistilaa koskevista pöytäkirjassa tarkoitetuista muutoksista ja uuden tapaamistilan rakentamisesta. Tiloja koskevia suunnittelu- ja muutoksia oltiin aloittamassa. Muutoksissa otetaan huomioon tutkintavankeuslain 14 luvun 4 §:n vaatimukset.”



Sisällä oleva tupakointipaikka.

### 3.5.12 RIKOSSEURAAMUSALA

Oikeusministeriön alainen Rikosseuraamuslaitos huolehtii vankeusrangaistusten ja yhdyskunta-seuraamusten täytäntöönpanosta. Rikosseuraamuslaitoksella on 26 vankilaa. Vanki suorittaa tuomionsa joko suljetussa vankilassa tai avolaitoksessa. Suomen vankiloista suljettuja laitoksia on 15



Kuvituskuva.

ja avovankiloita 11. Lisäksi eräiden suljettujen vankiloiden yhteydessä toimii avovankilaosasto. Tarkastuskäyntien painopiste on suljetuissa vankiloissa. Keskimääräinen vankiluku on pysynyt useita vuosia samana eli noin 3 000.

AOA antoi kertomusvuonna eduskunnan lakivaliokunnalle yhden vankeihin liittyvän lausunnon hallituksen esityksestä. Lisäksi tehtiin 11 esitystä, joista suurin osa liittyi lainsäädäntöön tai hallinnonalan sisäisen ohjauksen laatimiseen. Eniten julkista keskustelua aiheutti vankien tupakointin kieltäminen. AOA piti tupakointikieltoa koskevaa sääntelyä epäselvänä ja esitti sen pikaista korjaamista. AOA myös esitti, että vankila kustantaisi vangille nikotiinikorvaustuotteet ajalla, jolloin tälle aiheutuu tupakointikiellosta vieroitusoireita (5349/2019\*).

AOA esitti hyvitystä vangille asiassa, jossa oli kyse vangin epäasiallisesta ja ihmisarvoa loukanneesta kohtelusta tarkkailusellissä (5960/2018\*). Asiaa on käsitelty jaksossa 3.7.

Kertomusvuonna annettiin ratkaisu omasta pyynnöstään erilleen sijoitetun vangin terveydentilan seurannasta (247/2016\*). Ratkaisua on selostettu terveydenhuollon osiossa 3.5.17.

Vankien ja vankien omaisten valtakunnallisen tukijärjestön VAO ry:n edustajat vierailivat kertomusvuonna oikeusasiamiehen kansliassa.

Rikosseuraamusalan tarkastuspöytäkirjat lähetetään tiedoksi tarkastuskohteena olleelle vankilalle, Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle ja rikosseuraamusalueen johdolle sekä oikeusministeriön kriminaalipolitiikka- ja rikos-oikeusosastolle. Usein vankilaa, keskushallintoa ja aluehallintoa pyydetään myös ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin tarkastushavainnot ovat antaneet aihetta. Oikeusasiamies saa puolestaan käyttöönsä rikosseuraamusalan sisäisen laillisuusvalvonnan tekemistä tarkastuksista laaditut pöytäkirjat.

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. Myös tarkastuskäynneillä kiinnitetään huomiota poistumislupa-anomusten käsittelyyn ja erityisesti siihen, että päätökset tehdään yksilöllisesti lakiin perustuen ja perustellaan asianmukaisesti.

Vankiloihin on tehty aiempina vuosina erikseen tarkastuskäyntejä, joissa teemana on ollut esteettömyys. Kertomusvuonna esteettömyys on ollut mukana tarkastuskäynneillä yhtenä tarkastettavana asiana. Tähän liittyviä havaintoja esitellään vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa jaksossa 3.4.

Vankiloihin tai vankien kuljetukseen tehtiin kertomusvuonna 6 tarkastuskäyntiä (edellisenä vuonna 13). Tarkastukset olivat ennalta ilmoitettu- ja lukuun ottamatta vankikuljetukseen tehtyä tarkastusta, joka oli jatkokäynti 2018 tehdyille tarkastukselle. Tarkastetut kohteet olivat:

tarkastuspäivämäärä	kohde	paikkamäärä	asianumero	muuta / edellinen tarkastuskäynti
8.4.2019	Vilppulan vankila	73 paikkaa	1592/2019*	tarkastettu viimeksi 2006
7.-8.5.2019	Jokelan vankila	65 paikkaa	1936/2019	AOA mukana, tarkastettu viimeksi 2016
28.-29.5.2019	Turun vankila	255 paikkaa	2449/2019*	AOA ja ulkopuolinen asiantuntija mukana, tarkastettu viimeksi 2016
25.6.2019	Vanajan vankila, Ojoisten osasto	50 paikkaa	3420/2019*	tarkastettu viimeksi 2012
20.8.2019	Vankien junakuljetuksen vankivaunu#		4575/2019*	tarkastettu viimeksi 2018
5.-7.11.2019	Sukevan vankila	181 paikkaa	5291/2019*	AOA mukana, tarkastettu viimeksi 2015

#= ennalta ilmoittamaton tarkastus

\* = tarkastuspöytäkirja verkossa



*Turun vankilan kuljetusauton sisäkuva.*

### SELLIN ULKOPUOLINEN AIKA JA MIELEKÄS TOIMINTA EDELLEEN VÄHÄISTÄ

Kansainvälisissä suosituksissa ja oikeusasiamiehen kannanotoissa on jo pitkään lähdetty siitä, että vankien ja tutkintavankien tulisi saada viettää sellin ulkopuolella kohtuullinen aika. Tällä tarkoitetaan vähintään kahdeksaa tuntia vuorokaudessa. Heille tulisi tuona aikana järjestää mielekästä ja kehittävää toimintaa, esimerkiksi työtä, koulutusta ja liikuntaa. Tämän on katsottu olevan olennaisen tärkeää vankien psyykkisen ja fyysisen hyvinvoinnin kannalta. Tarkastuskäynneillä on havaittu, että useimmissa suljetuissa vankiloissa ilmenee edelleen ongelmia tässä suhteessa (2449/2019\* Turku, 5291/2019\* Sukeva).

Sellin ulkopuolisen ajan vaatimuksessa ei ole kyse vain siitä, että vanki ei olisi suljettuna yksin selliinsä. Kyse on nimenomaan siitä, että sellin ulkopuolinen aika on mahdollista käyttää mielekkäällä, vankia ja hänen yhteiskuntaan sopeutumistaan tukevalla tavalla. Mahdollisuus päästä mielekkääseen sellin ulkopuoliseen toimintaan koskee myös tutkintavankeja.

Edellä olevasta johtuen AOA on pitänyt tarpeellisenä, että vankien ajankäyttöä selvitetään tarkemmin. Tämä on kuitenkin osoittautunut haastavaksi ja työlääksi – erityisesti sellaisten vankien kohdalla, jotka eivät ole sijoitettuna työtoimintaosastolle. Tämä ei ole selvinnyt osastojen päiväjärjestyksiä tai vankitietojärjestelmän tilastoja tutkimalla. Päiväjärjestyksen perusteella tarjolla oleva vapaa-ajantoiminta vaikuttaa painottuvan liikuntaan, mikä tekee vapaa-ajanviettomahdollisuuksista yksipuolisia. AOA onkin joutunut pyytämään aluekeskusta selvittämään yhdessä vankilan kanssa vankien toimintaan sijoittamista ja toiminnan laatua sekä siihen käytettyä tuntimäärää (2449/2019\* Turku).

Lisäksi vankiterveydenhuoltoon tehtiin 3 tarkastuskäyntiä (edellisenä vuonna 3). Näitä tarkastuksia selostetaan terveydenhuollon osiossa 3.5.17.

Vankiloihin tehtyjen tarkastuskäyntien johdosta esitettiin kannanottoja ja suosituksia, jotka liittyivät muun muassa seuraaviin asioihin:

- rangaistusajan suunnitelman päivittäminen
- vankien tiedottaminen vankilan oloista / vankien perehdyttäminen
- säädösten ja muun informaation saatavuus
- eristyssellien olosuhteet
- tutkintavankien sijoittaminen
- romanivankien asema
- tapaamismenettelyt, erityisesti lapsen tapaaminen ja skype-tapaaminen
- ulkoiluolosuhteet
- kirjastopalvelut
- matkasellissä vietettävä aika

Oikeusasiamiehen kanslian erityisenä teemana kaikilla tarkastuksilla oli ”Oikeus yksityisyyteen” Yksityisyyteen liittyviä havaintoja ja kannanottoja esitellään jaksossa 3.8. Vankien osalta nämä liittyivät muun muassa wc-asiointiin, päihdekontrolliin liittyviin näytteenottotilanteisiin ja puheluiden yksityisyyteen.



*Vangeilla on tarjolla erilaisia aktiviteetteja.*

### VANKIEN TOISIINSA KOHDISTAMA PAINOSTUS

Vangin tulee saada suorittaa tuomionsa rauhassa ilman muiden vankien heihin kohdistamaa painostusta ja uhkaa. Vankien osastosijoittelu on oleellisen tärkeässä asemassa vankilan järjestyksen sekä vankien ja henkilökunnan turvallisuuden kannalta. Lainsäädäntö antaa mahdollisuuden puuttua vankien väliseen painostukseen. Viranomaisella on laaja harkintavaltaa siinä, mihin vankilaan sekä minkälaiselle osastolle ja mihin toimintaan vanki vankilassa sijoitetaan. Oikea sijoittelu edellyttää kuitenkin sitä, että virkamiehellä, joka päättää osastosijoittelusta, on käytettävissä tarpeelliset tiedot. Tällainen on esimerkiksi tieto vangin kuumisesta järjestäytyneeseen rikollisryhmään.

Kertomusvuonna tarkastettiin kaksi suljettua vankilaa, joissa molemmissa oli paljon vankeja, joilla oli yhteyksiä järjestäytyneisiin rikollisryhmiin (ns. jr-vangit). Vankilat kuitenkin poikkesivat toisistaan selvästi siinä, että toisen vankilan rakenne mahdollisti turvallisuuden ylläpitämisen, koska vankila oli jaettu pienehköihin osastoihin (2449/2019\* Turku). Toisessa vankilassa ei ollut mahdollisuutta osastointiin, mikä yhdessä sellin ulkopuolisen ajan lisäämisen kanssa loi vankilan johdon mukaan otollisen tilaisuuden vankien väliselle painostukselle ja väkivallalle (5291/2019\* Sukeva). Vankilassa oli tapahtunut runsaasti vankien välisiä väkivaltatapauksia, joista muutamat olivat erittäin vakavia.



Molemmissa vankiloissa oli sijoitettu avoimem-  
mille osastoille vankeja, jotka kohdistivat painos-  
tusta ja uhkailua muihin vankeihin. Turussa tämä  
näkyi siten, että osa vangeista ei halunnut siirtyä  
näille osastoille, vaikka he muutoin olisivat sinne  
soveltuneet. Jr-vangit vaikuttivat myös määritte-  
levän, kuka sai osallistua millekin kurssille. Suke-  
valla valvontahenkilökunta koki ongelmaksi, että  
jr-vangit ohjasivat vankilassa tapahtuvaa huume-  
kauppaa ja pystyivät vahvasti vaikuttamaan mui-  
den vankien toimintaan.

Sukevan vankilan tarkastuksella kiinnitettiin  
huomiota siihen, että vankila oli koko toiminta-  
kulttuuriltaan erittäin avoin. Eri osastoilla olevat  
vangit saattoivat olla toisiinsa yhteydessä työpis-  
teissä, ulkoilussa, ruokailussa ja liikuntatiloissa.  
Jr-vankeja oli noin 18 % kaikista vangeista ja yh-  
tään heistä ei ollut sijoitettuna osastolle, joka oli  
tarkoitettu vangeille, joiden toimet uhkaavat van-  
kilan järjestystä ja turvallisuutta. Vankilassa oli  
paljon omasta pyynnöstään erillään asuvia vanke-  
ja (noin 20 % vangeista). Myös Turun vankilassa  
jotkut vangeista kertoivat haluavansa asua tuo-  
mionsa suljetulla osastolla, koska pelkäsivät tule-  
vansa uhkailluksi ja painostetuksi. Vankien per-

heitä oli uhkailtu eikä valvomattomia tapaamisia  
ja poistumislupia haluttu hakea painostuksen  
pelossa.

Turun vankilan haasteena painostukseen puuttu-  
miseksi vaikutti olevan se, että henkilökunta oli  
hyvin varovainen käyttämään päätöksenteossa  
vankien välisistä ongelmista saamia tietoja.  
Henkilökunta koki, että vanki oli antanut tiedot  
luottamuksellisesti ja että tälle voi syntyä vakava  
turvallisuusuhka, jos hänen antamia tietoja käy-  
tetään päätösten perusteena. AOA ymmärsi, että  
tämä voi olla aiheellinen pelko. Vankien keskinäi-  
seen painostukseen tulee kuitenkin puuttua. Lain-  
säädäntö mahdollistaa sen, että asianosaiselle ei  
anneta kaikkia häntä koskevia tietoja. Jotta voi-  
daan saada riittävät perusteet asianmukaiselle  
osastosijoittelulle, tulee olla käytettävissä kaikki  
mahdolliset tiedot muihin vankeihin turvallisuus-  
uhkaa kohdistavista vangeista. Siten tilanne, jossa  
eräät vangit voivat osastosijoittelunsa ansiosta  
vaikuttaa muiden turvallisuuteen, on mahdollista  
korjata.

Sukevan vankilan osalta AOA piti tilannetta vaka-  
vana. Vankilassa ei ollut pystytty järjestämään ran-  
gaistusten täytäntöönpanoa siten, että vangit voi-  
sivat suorittaa rangaistuksen rauhassa ilman mui-  
den vankien painostusta tai uhkaa. AOA suositteli,



*Kuvia Sukevan vankilasta.*





että vankila ja rikosseuraamusalueen aluekeskus selvittävät, mihin korjaaviin toimenpiteisiin tulee ja voidaan ryhtyä. AOA piti tarpeellisena, että aluekeskus, vankila ja arviointikeskus selvittävät yhdessä vankien sijoittelun. AOA piti myös perusteltuna, että vankilassa käydään perusteellisesti läpi vankien eri osastoille sijoittamisen perusteet. Vankilan tuli varmistaa, että osastosijoituksesta päätettäessä saatavilla oli tarvittavat tiedot.

*Sukevan vankila ilmoitti aloittaneensa toimenpiteet, joilla vankilan turvallisuustasoa saadaan nostettua ja joilla voidaan puuttua tehokkaammin vankien väliseen painostamiseen. Toimenpiteillä oli tarkoitus parantaa myös henkilökunnan turvallisuutta. Vankilan ilmoituksen mukaan osastosijoituksista päättävät rikosseuraamusesimiehet saavat tiedon vangin kuulumisesta järjestäytyneeseen rikollisryhmään.*



Kuva Sukevan vankilasta.

## ULKOMAALAISTEN VANKIEN ASEMA JA KOHTELU

Ulkomaalaisten vankien osuus kaikista vangeista on vaihdellut 15–20 %:n välillä, mikä on eurooppalaista keskitasoa. Suomelle on ominaista, että ulkomaalaisista vangeista poikkeuksellisen suuri osa on tutkintavankeja. Ulkomaalaisten vankien keskeisinä ongelmina on kansainvälisesti pidetty muun muassa puutteet kielitaidossa ja tietoisuudessa omista oikeuksista, vankiloiden henkilökunnan koulutuksen puutteet ja vaikeudet yhteydenpidossa läheisten kanssa (ks. lähemmin Jussi Pajujoja: Rikosseuraamuslaitoksen toiminta- ja asiakasprosessien tulevaisuus, Oikeusministeriön julkaisuja 2019:15).

Edellä mainitut ongelma-alueet toistuvat myös oikeusasiamiehen tarkastushavainnoissa. Vaikuttaa siltä, että vaikka vankilassa olisikin jossain määrin sekä kirjallisen aineiston että tulkkauspalvelun saatavuuden osalta varauduttu kansakäymiseen ulkomaalaisten vankien kanssa, näitä mahdollisuuksia ei tosiasiaassa käytetä riittävästi. Tarkastuskäynneillä on todettu, että ulkomaalaiset vangit eivät vaikuta saaneen tarvittavia tietoja tai tietojensaanti on ollut hyvin sattumanvaraista. AOA onkin suosittanut, että vankilassa käydään läpi sen toimintamalli ulkomaalaisten vankien suhteen. On oltava selvää, kenen tehtävänä

on hoitaa vankien tulovaiheen perehdytys ja miten se toteutetaan. Lisäksi tulisi olla selvillä, miten heidän kanssaan menetellään päivittäisessä asiainnissa (2449/2019\* Turku).

Ulkomaalaisten vankien joukossa on paljon sellaisia, joiden kanssa asiointi ei onnistu riittävästi vankilan henkilökunnan osaamilla kielillä. Kuitenkin lainsäädäntö edellyttää, että tulovaiheessa vangille tiedotetaan viipymättä vankilan oloista sekä heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Tietoja on oltava saatavana yleisimmin käytetyillä kielillä vankilassa olevien tarpeiden mukaan. Tulkitsemisapua on annettava mahdollisuuksien mukaan. Vankiloissa on nykyisin käytössä ns. tabletitulkkkaus, jossa tulkkiin ollaan yhteydessä mobiililaitteen välityksellä. Tarkastuksilla on pyritty selvittämään tulkkkauspalvelun käytön yleisyyttä pyytämällä vankilaa ilmoittamaan palvelun vuositteiset käyttökulut sekä haastattelemalla tulkkkauspalvelun käytöstä henkilökuntaa ja ulkomaalaisia vankeja.

Myönteisenä kehityksenä voidaan todeta, että vankiloiden tulo-oppaita ja järjestyssääntöjä on

alettu kääntää muillekin kielille kuin englanniksi. Tästä huolimatta tarkastuskäynneillä tavataan edelleen ulkomaalaisia vankeja, jotka eivät kertomansa mukaan ole saaneet lainkaan tai ainakaan riittävästi tietoja vankilan toiminnasta tai vankien oikeuksista ja velvollisuuksista. Tiedon puute on voinut koskea vangin mahdollisuutta pitää yhteyttä läheisiin videoyhteyden välityksellä tai sitä, miten vangin tulee toimia, jotta hän saisi omia tavaroita haltuun. Epäselvyyttä on voinut olla myös siitä, mikä on kiellettyä ja mikä sallittua vankilassa, mitä sääntöjen rikkomisesta voi seurata tai kuinka saa yhteyden terveydenhuoltoon. Tarkastajille on voitu kertoa, että valvontahenkilökunta ei ole turvautunut kertaakaan tulkkaukseen. Asiakirjoista on voinut ilmetä, että tulkkauksista ei ole aina käytetty edes järjestysrikkomuksen selvittämisessä (2449/2019\* Turku).

Oikeusministeriö on käännättänyt keväällä 2019 vankeus- ja tutkintavankeuslain englanniksi ja käännökset on toimitettu Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikköön. Käännösten valmistumisesta on tiedotettu vankiloita keskushallintoyksikön sisäisillä verkkosivuilla, josta ne ovat olleet tulostettavissa. Kaikissa vankiloissa tätä ei ole joko huomattu tai ei ole ymmärretty tulostaa käännöksiä. Joillakin tarkastuksilla ilmeni, että vankien saatavilla ei ollut käännöksiä (1936/2019\* Jokela, 5291/2019\* Sukeva).

Videoyhteyden välityksellä (skype) tapahtuva tapaaminen voi olla joskus ulkomaalaiselle vangille ainoa mahdollisuus tavata läheisiä. Aina tästä mahdollisuudesta ei kuitenkaan tiedoteta vankilassa aktiivisesti tai tätä koskeva ohje voi olla vain suomeksi. Tällöin henkilökunnalla voi olla väärä käsitys skype-tapaamisten tarpeellisuudesta. Kun tämä on tiedostettu, on vankilassa käännetty skype-tapaamisia koskeva ohje englannin kielelle. AOA on pitänyt tärkeänä, että sekä suomenkielisille että muun kielisille vangeille tiedotetaan riittävästi tästä mahdollisuudesta (1592/2019\* Vilppula).

Mahdollisuus seurata tiedotusvälineitä ymmärtämällä kielellä vaihtelee vankiloittain. Vankiloiden televisiokanavien valikoimat eivät ole useinkaan tarpeeksi laajat, jotta ne palvelisivat suurimpia ulkomaalaisryhmiä. Jopa sellaisessa vankilassa,

jossa ulkomaalaisten osuus on voinut olla yli 30 prosenttia, on näkynyt ainoastaan suomalaiset televisiokanavat. AOA pyysi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikköä selvittämään, miten ulkomaalaisvangeilla on mahdollisuus seurata ulkomaalaisia televisiolähetyksiä eri vankiloissa. Lisäksi hän pyysi selvittämään erityisesti sellaisia ratkaisuja, joilla saataisiin mahdollisimman nopealla aikataululla näkyviin ulkomaalaisia televisiokanavia. Selvityksessä ilmeni, että osassa vankiloista vangeilla oli jo laaja mahdollisuus ulkomaalaisten televisiokanavien katsomiseen. Vaikutti myös siltä, että maksuttomia ulkomaalaisia televisiokanavia oli saatavilla pelkästään satelliittipaketin asentamisella eli varsinkin kohtuullisilla kustannuksilla. Keskushallintoyksikkö kehotti vankiloita kartoittamaan ulkomaalaisvankien tosiasiallisen tilanteen ja ryhtymään sellaisiin toimenpiteisiin, joilla voidaan tarjota riittävä mahdollisuus seurata televisio-ohjelmia useimmilla kussakin vankilassa puhuttavilla kielillä. AOA pyysi keskushallintoyksikköä toimittamaan selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin vankiloissa on asian johdosta ryhdytty. AOA myös ilmoitti, että hän tulee vankilatarastuksilla kiinnittämään huomiota ulkomaalaisvankien mahdollisuuteen televisiolähetysten seuraamiseen (757/2019\*).

Vankiloiden kirjastoissa on vaihtelevasti tarjolla kirjoja eri kielialueilta. Myönteisenä havaintona tältä osin todettakoon vankilan toimintasuunni-



*Vankilan kirjastossa oli esillä oikeusasiamiehen vuosikertomuksia vankien käyttöön.*

telmaan tehty kirjaus, jonka mukaan ulkomaalaisille vangeille tullaan tarjoamaan mahdollisuutta kaukolainata kirjallisuutta Monikielisestä kirjastosta (5291/2019\* Sukeva).

### VANKIEN KULJETUS JUNALLA

Vankien junakuljetukseen tehtiin toukokuussa 2018 tarkastus, jossa havaittiin vakavia puutteita vankien olosuhteissa kuljetuksen aikana (2648/2018\*). AOA esitti kannanottoja ja suosituksia juomakelpoisen veden saatavuudesta, mahdollisuudesta käyttää wc:tä ilman muiden tarkastusaloa, hälytyslaitteiden toimintakunnon tarkastamisesta, vankivaunun lämpötilasta, ruokahuollosta, siisteystasosta ja tupakoimattomien vankien huomioimisesta. Lisäksi AOA teki havaintoja terveydenhuoltoon liittyvistä asioista. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö ilmoitti lokakuussa 2018 AOA:lle toimenpiteistään.

Elokuussa 2019 kansallinen valvontaeliin teki jatkokäynnin vankien junakuljetukseen (4575/2019\*). AOA oli pääsääntöisesti tyytyväinen toimenpiteisiin, joihin Rikosseuraamuslaitos ja VR olivat ryhtyneet edellisen tarkastuksen jälkeen. Tarkastajat

havaitsivat, että vangeilla oli nyt saatavilla pullovetä. Vankeja myös informoitiin mahdollisuudesta päästä erilliseen wc-tilaan ja savuttomaan tilaan. Tarkastuksella haastatellut vangit vahvistivat olevansa tietoisia näistä asioista. Sen sijaan kaikki haastatellut vangit eivät olleet tietoisia painikkeista, jotka toimivat vartijakutsuna ja wc:n huuhtelupyynnönä. Sellien siisteystaso ei ollut parantunut. Ongelmana todettiin myös tiedonkulku siivouksesta vastaavalle yritykselle. Myönteistä oli sellihin hankitut uudet patjat. Lisäksi vankivaunun ikkunoihin oli asennettu lämpöä ja auringonvaloa heijastavat ikkunakalvot. Henkilökunnan mukaan ne alensivat vankivaunun lämpötilaa. Ruokahuollossa oli tapahtunut merkittävä muutos. Vangit saivat päivälliseksi lämmintä ruokaa silloin, jos ruoka jäi saamatta junamatkan vuoksi.

*Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö ilmoitti, että VR lisää vesihanojen yhteyteen veden juomakelvottomuudesta kertovan piktogrammin (piirroskuvan). Myös vartijakutsupainikkeen ja wc:n huuhtelupainikkeen viereen lisätään niiden käyttötarkoituksesta kertovat piktogrammit. Keskushallintoyksikkö piti erittäin tärkeänä, että siivouksen tasoa sekä sen valvontaa tehostetaan ja havaitut puutteet korjataan välittömästi. VR ilmoitti, että se tehostaa vankivaunun siivouksen laadun valvontaa ja toimittaa vankivaunun vartijoille yhteystiedot, jotta he voivat ilmoittaa siivouksen puutteista välittömästi siivouksesta vastaavalle taholle.*

### POSITIIVISIA HAVAINTOJA JA HYVIÄ KÄYTÄNTEITÄ

Vankien mahdollisuus internetin ja videoyhteyden (skype) käyttöön oli Sukevan vankilassa järjestetty siten, että näitä varten oli ohjaaja, joka hoiti pelkästään sähköistä asiointia. Vankilan varsin syrjäinen sijainti ja monien tapaajien pitkä tapaa- matka huomioiden oli erittäin tärkeää, että vangeille oli järjestetty hyvät mahdollisuudet tapaa- misiin videoyhteyden välityksellä. AOA totesi, että vankilan toiminta Skype-tapaamisten ja internetin käytön osalta oli järjestetty poikkeuksellisen



Näkymä vankivaunuun.



*Tarkastustiimiin kuulunut virkamies kokeilee, miten vangin käyttämältä päätteeltä pääsee tekemään kantelun oikeusasiamiehelle sähköisesti.*

hyvin ja joustavasti. Hän piti vankilan toimintamallia hyvänä esimerkkinä myös muille vankiloille niiden kehittäessä vastaavaa toimintaa.

*Sukevan vankilasta saadun tiedon mukaan vankilaan on nimitetty 1.2.2020 alkaen ohjaaja, joka toimii internetin ja Skypen käyttöä hoitavan ohjaajan sijaisena.*

### 3.5.13 ULKOMAALAISIASIAT

Suomessa oli vuoden 2019 lopussa toiminnassa 38 aikuisille ja perheille tarkoitettua vastaanottokeskusta. Lisäksi oli kuusi yksikköä, jotka oli tarkoitettu yksin tulleille alaikäisille. Keskusten lisäksi turvapaikanhakijoita asuu yksityismajoituksessa. Turvapaikanhakija voidaan ulkomaalaislain 121 §:n nojalla ottaa säilöön esimerkiksi henkilöllisyyden selvittämiseksi tai maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Suomessa toimii kaksi ulkomaalaisten säilöönottoyksikköä, yksi Helsingin Metsälässä (40 paikkaa) ja toinen Konnunsuolla Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä (68 paikkaa). Molemmat ovat Maahanmuuttoviraston alaisia yksiköitä.

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 2019 auttamisjärjestelmään otettiin ennätysmäärä uusia asiakkaita eli 229. Heistä 70 on sellaisia, joiden on arvioitu joutuneen ihmiskaupan viittaavan hyväksikäytön kohteeksi Suomessa. Yleisimmin Suomessa hyväksikäytettyjen henkilöiden arvioitiin joutuneen pakkotyöhön. Kaikkiaan auttamisjärjestelmän palveluiden piirissä oli vuoden 2019 lopussa 676 henkilöä (edellisenä vuonna 455).

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.

Vastaanottokeskuksiin tehdyt tarkastukset on tehty tähän saakka oikeusasiamiehen mandaatilla. Turvapaikanhakijoihin liittyviä asioita selostetaan tarkemmin jaksossa 4.9.

Tavoitteena on, että molemmissa säilöönottoyksiköissä käydään säännöllisesti. Joutsenon vastaanottokeskuksen säilöönottoyksikköön tehtiin viimeksi tarkastus marraskuussa 2018 (5145/2018\*) ja Helsingin säilöönottoyksikköön joulukuussa 2019 (6841/2019).

Joutsenon säilöönottoyksikön tarkastuksella saatiin tietää miespuolisesta turvapaikanhakijasta, joka oli tuotu säilöönottoyksikköön Helsingin poliisilaitoksen Pasilan poliisivankilasta. Tätä ennen turvapaikanhakijalla oli ollut muun muassa hoitajakso psykiatrisessa sairaalassa, jossa hänestä oli tehty hoitoonmääräämispäätös ja hän oli ollut eristyksessä. Tulovaiheessa säilöönottoyksikköön vapautensa menettänyt jouduttiin sijoittamaan suoraan eristykseen. Samana päivänä hänet siirrettiin Lappeenrannan poliisivankilaan, josta häntä käytettiin useasti Eksoten päivystyspoliiklinikalla ja psykiatrian osastolla arvioissa. Aggressiivisen käytöksen takia häntä ei otettu tarkkailuun sairaalaan vaan hän pysyi poliisin säilytystiloissa. Hänelle määrättiin sairaalasta psykoosilääkitys, joka jäi poliisivankilassa annettavaksi. Lopulta hänet



siirrettiin Niuvanniemen sairaalaan. OA otti asian omana aloitteena selvitettäväksi (5675/2018). Alustavan selvityksen perusteella vaikutti siltä, että poliisin tai säilöönottoyksikön menettelyssä ei ollut aihetta epäillä sellaista, joka antaisi aihetta oikeusasiamiehen toimenpiteille. Sen sijaan oli aihetta epäillä, että henkilö oli jäänyt vaille tarvitsemaansa hoitoa. OA:n pyynnöstä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) otti asian tutkittavaksi ja ratkaistavaksi hoidon osalta. Tätä kirjoittaessa asian käsittely Valvirassa on edelleen kesken.

Seuraavat kannanotot ja suositukset tarkastuskäynniltä koskevat Helsingin säilöönottoyksiköä. Tarkastus tehtiin ennalta ilmoittamatta. Säilöönottoyksikössä oli tarkastusajankohtana 29 asiakasta. Säilöön otetut kertoivat kansalliselle valvontaelimelle, että heitä oli kohdeltu hyvin säilöönottoyksikössä.

### OIKEUKSISTA JA VELVOLLISUUKSISTA TIEDOTTAMINEN

Edellisen, joulukuussa 2017 tehdyn tarkastuskäynnin jälkeen OA kiinnitti säilöönottoyksikön huomiota muun muassa siihen, että säilöön otetulle on viipymättä tiedotettava hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Nyt kansalliselle valvontaelimelle kerrottiin, että säilöön otetulle annetaan heti tulovaiheessa tiedot hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Säilöön otettu kuittaa allekirjoituksellaan, että hän on saanut tiedon asiakirjoista.

### TERVEYDENHUOLLON RESURSSIT JA TULOTARKASTUS

Edellisen tarkastuskäynnin jälkeen OA toisti aiemman suosituksensa siitä, että tulotarkastus tehtäisiin kaikille säilöön otetuille 24 tunnin sisällä saapumisesta. Tämä kuitenkin edellytti, että terveydenhuolto on riittävästi resursoitu. Tarkastusajankohtana säilöönottoyksikön terveydenhuollosta vastasi yksi sairaanhoitaja. Joulukuussa 2019 tehdyllä tarkastuskäynnillä ilmeni, että säilöönottoyksikön terveydenhuollossa työskenteli kaksi

sairaanhoitajaa, joista toinen oli määräaikainen. Johtajan mukaan myös vuonna 2020 yksikössä saadaan pitää määräaikainen hoitaja virassa olevan lisäksi. Tätä pidettiin erittäin tarpeellisena. Hoitaja on paikalla maanantaista lauantaihin.

Kansalliselle valvontaelimelle kerrottiin, että terveydenhuollon alkutarkastus pyritään tekemään 24 tunnin kuluessa ja että tämä toteutuu 83 %:ssa tapauksista. Tarkastus pyritään tekemään kaikille tulijoille. Tästä poikkeuksena ovat asiakkaat, jotka ovat säilössä alle 24 tuntia, saapuvat viikonloppuna tai kieltäytyvät tarkastuksesta. Alkutarkastuksessa käydään läpi säilöön otetun psyykinen ja fyysinen terveydentila, lääkitys, hampaiden kunto, näkökyky ja kuulo. Lisäksi henkilöltä kysytään tartuntataudeista, vammoista ja siitä, miten kuljetus säilöönottoyksikköön oli sujunut. Myös toisesta säilöönottoyksiköstä siirretyille tehdään alkutarkastus. Sähköiseen potilastietojärjestelmään oli tulossa nykyistä laajempi tulohaastattelulomake.

Tulovaiheessa ja epäonnistuneen käännytyksen yhteydessä terveydenhuolto kiinnittää huomiota säilöön otetun mahdollisiin väkivallan merkkeihin. Havainnot kirjataan potilastietoihin ja asiakas ohjataan tarvittaessa lääkärille.

### SUOSTUMUS TERVEYSTIETOJEN LUOVUTTAMISEEN

OA piti hyvänä käytänteenä, että säilöönottoyksikössä oli otettu käyttöön erillinen suostumuslomake, johon säilöön otettu merkitsee suostumuksensa terveystietojen luovuttamiseen tai tietojen hankkimiseen muista terveydenhuoltoyksiköistä. OA oli myös tyytyväinen siihen, että lomakkeesta oli olemassa eri kieliversioita. Hän kuitenkin korosti, että tietoja saa luovuttaa ainoastaan siltä osin, kuin mihin lupa on annettu. Suostumuksen antajan tulisi olla tietoinen siitä, mitä tietoja luovutetaan ja missä käyttötarkoituksessa. Viime kädessä tietojen luovuttajan tulee huolehtia siitä, että suostumuksen antajalla on ollut näistä asioista tieto ennen luovuttamista.



## TILAT

Säilöönottoyksikön ulkoilupihalla ei ollut katosta, joka suojaisi sateelta. Johtajan mukaan säilöön otetuille voidaan pyydettyä antaa sadetakkeja ulkoilua varten.

Yksiköstä puuttui mahdollisuus osastointiin, jolla voitaisiin mahdollisesti vähentää erilleen sijoittamista.

Terveys- ja huollon käytävissä ei myöskään ollut erillistä lääkejakuhuonetta. Lääkkeiden jakaminen tapahtui vastaanottohuoneessa ja esimerkiksi lääkärin vastaanottoaikana hoitaja ei päässyt lääkekaapille.



Medication times eli ajat, jolloin sairaanhoitaja jakaa lääkkeitä.

## KALTOINKOHELUSTA ILMOITTAMINEN

Säilöönottoyksikössä ei ollut asiakkaille tai henkilökunnalle erikseen ohjeistettua ja toimivaa menettelyä siitä, miten ja kenelle voi ilmoittaa yksikössä havaitusta kaltoinkoittelusta. Yksikössä olevaa palautelaatikkoa käytettiin saadun tiedon mukaan vähän ja tarkastajille jäi epäselväksi, olivatko esimerkiksi säilöön otetut tietoisia palautelaatikkosta.

OA totesi, että säilöönottoyksikössä tulee olla asiakkaiden ja henkilökunnan tiedossa oleva toimiva kantelujärjestelmä, joka mahdollistaa kantelun sekä ulkoiselle kantelulle tutkivalle elimelle (esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies) että kantelun yksikön sisällä (esimerkiksi yksikön johtaja). Kantelujärjestelmän tulee kansainvälisten suositusten mukaan olla saavutettava, toimiva ja siitä tulee informoida riittävästi. Tämän lisäksi kantelut ja niiden aiheuttamat toimenpiteet tulee kirjata.

## POSITIIVISIA HUOMIOITA

Kaikki ohjaajat ovat saaneet vuoden 2018 aikana lääkejakokoulutuksen.

Terveys- ja huollosta käydään katsomassa erillään säilytettäviä vähintään kerran päivässä ja tarpeen mukaan useamminkin.

Kansalliselle valvontaelimelle kerrottiin säilöön otetusta, jonka taustatietoja ei ollut heti saatavilla ja hänet jouduttiin sijoittamaan erilleen väkivaltaisuuden vuoksi. Vasta myöhemmin selvisi, että säilöön otetulla oli autismitietäminen häiriö. Osa hänen käytöksestään johtui siitä, ettei hänen erityistarpeitaan heti ymmärretty. Tapahtuneen jälkeen yksikköön pyydettiin Autismitietäminen asian tuntija kertomaan, miten erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden kanssa tulee toimia ja miten voidaan estää tilanteiden eskaloituminen.



### 3.5.14 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 1000. Koulukoteja on yhteensä seitsemän. Näistä viisi on valtion ylläpitämiä ja kaksi yksityisiä. Valtion koulukodit ovat Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ja Opetushallituksen tulosohjaamia, taloudellista voittoa tavoittelemattomia lastensuojelun laitoshuollon yksiköitä.

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

Vastatoimien kiellon perusteen ja merkityksen korostaminen ei ole ollut ongelmatonta. Lastensuojelulaitoksen kanssa käydyssä vuoropuhelussa on ilmennyt, että yksikön työntekijät eivät ole aina ymmärtäneet YK:n kidutuksen vastaisen yleis-sopimuksen sisältöä. He ovat voineet pitää loukkaavana tarkastuspöytäkirjassa todettua tai tarkastuskäynnillä heille selvitettyä vastatoimien kieltä. Viime kädessä laitoksen johdon on huolehdittava siitä, että laitoksen työntekijät tuntevat toimintaansa liittyvän pakottavan lainsäädännön. Heidän on tiedettävä eri valvontaviranomaisten tehtävät ja toimivaltuudet. AOA on edellyttänyt, että laitos järjestää työntekijöilleen koulutusta näistä asioista (4099/2018\* Lastensuojeluyksikkö Jussinkodit).

Kuten jäljempänä selostetuista kannanotoista ja suosituksista ilmenee, lastensuojelulaitosten

johdolla ja henkilökunnalla on selkeä tarve koulutukseen, jossa käydään läpi perusoikeuksia sekä lastensuojelulain sisältöä ja lain perusteluissa esitettyjä periaatteita. Lastensuojelulaitosten antamat kommentit tarkastuspöytäkirjoihin osoittavat, että laitoksissa ei aina ymmärretä, mikä on esimerkiksi laissa tarkoitettua lasten hyvää kohtelua ja hyväksyttävää kasvatusta, liikkumisvapauden rajoittamista, eristämistä tai riisuttamista. Tarkastuksilla joudutaan myös jatkuvasti kiinnittämään laitosten huomiota siihen, että rajoitustoimista tulee aina tehdä yksilöllinen, perusteltu päätös.

Lastensuojelulaitoksiin tehtävät tarkastuskäynnit ovat ennalta ilmoittamattomia ja kestoltaan 1–3 päivän mittaisia. Tarkastuksilla kiinnitetään erityisesti huomiota lasten kohteluun sekä lapsiin kohdistuneisiin rajoitustoimenpiteisiin ja sitä koskevaan päätöksentekoon. Tarkastuksilla on ilmennyt, että rajoitustoimenpiteiden ja hyväksyttävien kasvatukseen 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 havaitsemistaan epäkohdista 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.

Tarkastuspöytäkirjat lähetetään tarkastetulle kohteelle ja paikalliselle aluehallintovirastolle. Lastensuojelulain mukaan aluehallintovirastolle kuuluu erityisesti rajoitustoimenpiteiden valvonta ja seuranta. Lisäksi pöytäkirja toimitetaan kunnille, jotka ovat sijoittaneet lapsia tarkastettuun laitokseen. AOA on edellyttänyt, että lasten vastuusosiaalityöntekijät keskustelevat pöytäkirjan sisällöstä sijoitetun lapsen kanssa ja selvittävät lapselle sen merkityksen. AOA on voinut myös edellyttää, että sosiaalityöntekijä varmistaa, että lapsella on tieto

omista oikeuksistaan ja siitä, millä tavoin he voivat reagoida mahdollisissa epäasiallisen kohtelun tilanteissa tulevaisuudessa. AOA on tällaisessa tapauksessa pyytänyt ilmoittamaan, miten lasta on tässä tarkoituksessa tavattu (5377/2018\* Loikala). Usein pöytäkirja lähetetään tiedoksi myös Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle (Valvira), jolle kuuluu sosiaalihuollon valtakunnallinen ohjaus ja valvonta.

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. Viime vuosina on kuitenkin ollut havaittavissa, että laitosten suhtautuminen oikeusasiamiehen ja kansallisen valvontaelimen tarkastustoimintaan on muuttunut kriittisemmäksi. Myös julkisuudessa ovat jotkut laitokset arvostelleet tarkastuksia ja niistä tehtyjä havaintoja. On jopa esitetty, että oikeusasiamiehen tarkastuskäynnit vaikeuttavat kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten sijaishuollon järjestämistä. AOA on joutunut kiinnittämään vakavaa huomiota laitoksen velvollisuuteen noudattaa laillisuusvalvontaviranomaisen kannanottoja. AOA on myös joutunut korostamaan, että lastensuojelulaitoksella on velvollisuus myötävaikuttaa siihen, että oikeusasiamies tai muut laillisuusvalvojat saavat kaikki tarkastuksen suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja että lasten oikeus tulla kuuluksi tarkastuksen aikana toteutuu tehokkaasti (1353/2018\* Koulukoti Pohjola).

Viime vuosina tehdyt tarkastuskäynnit lastensuojelulaitoksiin ovat olleet hyvin vaikuttavaa toimintaa. Tarkastushavainnot ovat johtaneet muun muassa lastensuojelulain kiireelliseen uudistamiseen. Jatkossa esimerkiksi rajoitustoimenpiteiden käyttöä tulee suunnitelmallisesti välttää. Lastensuojelulaitoksessa tulee jatkossa olla yleinen hyvä kohtelua koskeva suunnitelma, joka on osana omavalvontasuunnitelmaa. Sen laatimisessa ja tarkistamisessa on kuultava laitokseen sijoitettuja lapsia ja heille on annettava mahdollisuus osallistua suunnitelman tekemiseen. Rajoitustoimenpiteitä on käytävä lapsen kanssa läpi erityisessä jälkiselvittelyssä. Laitoksen laatimassa lasta koske-

vassa hoito- ja kasvatussuunnitelmassa on arvioitava yhdessä sosiaalityöntekijän ja lapsen kanssa etukäteen, miten rajoitustoimenpiteitä voitaisiin välttää. Muutokset tulivat voimaan 1.1.2020.

Tarkastushavainnot ovat johtaneet myös muihin lukuisiin lainsäädännön muutoshankkeisiin, joissa arvioidaan sijoitettujen lasten oikeudellista asemaa ja oikeutta sijaishuollon aikana välttämättömiin palveluihin. Arvioitavaksi tulee myös, millä tavoin rajoitustoimenpiteitä koskevaa lainsäädäntöä tulisi muuttaa.

Oikeusasiamiehen tarkastusten jälkeen useat lastensuojelulaitokset ovat muuttaneet käytäntöjään ja sääntöjään tarkastuspöytäkirjoissa edellytetyllä tavalla. Tarkastushavainnot ovat saaneet paljon huomiota julkisuudessa. Samalla laitoksiin sijoitettujen lasten tietoisuus oikeuksistaan on lisääntynyt. Tämä on näkynyt lasten tekemien kanteluiden merkittävänä kasvuna. Lastensuojelun tarkastusten vaikuttavuudesta kerrotaan sosiaalihuoltoon koskevassa osiossa (kohta 4.10.3). Ratkaisuja, jotka koskevat lasten tekemiä kanteluja sijaishuollosta, on selostettu lapsen oikeuksia koskevassa osiossa (kohta 4.12.2).

Yhä enemmän on myös kiinnitetty huomiota siihen, miten lastensuojelulaitosten valvonnasta vastuussa olevat viranomaiset ovat onnistuneet tehtävässään. Toiminta ei ole ollut läheskään aina riittävää. AOA on esimerkiksi antanut huomautuksen Valviralle sen laiminlyönneistä sijaishuollon ja erityisesti rajoitustoimenpiteiden valvonnassa (4168/2018\*). Valvovien viranomaisten menettelystä kerrotaan enemmän sosiaalihuollon osiossa (kohta 4.10.4). Kansallisen valvontaelimen tarkastuskäyntien johdosta myös lainsäädäntöä on muutettu 1.1.2020 lukien siten, että aluehallintoviraston on oman tarkastuksensa yhteydessä varattava sijoitetuille lapsille mahdollisuus henkilökohtaiseen keskusteluun.

Tarkastuspöytäkirjoissa on voitu myös pyytää luvan myöntänyttä viranomaista, aluehallintovirastoa tarkistamaan, että laitoksen toiminta vastaa sille myönnettyä toimilupaa. Esimerkiksi onko laitoksella tosiasiallisesti sen toimiluvan mukainen henkilöstö ja edellyttääkö lasten suuri palvelujen tarve mahdollisesti toimiluvan tarkistamista tai lupaedellytysten uudelleen arvioimista (5377/2018\* Loikala). Jossakin tapauksessa jatkoseuranta siitä,

miten tarkastuspöytäkirjassa esitetyt suositukset on käytännössä otettu huomioon, on voitu jättää aluehallintoviraston tehtäväksi. Laitokselta ei ole tällöin pyydetty sen tekemistä toimenpiteistä erillistä ilmoitusta. Näin esimerkiksi silloin, kun aluehallintovirasto on tehnyt oikeusasiamiehen kanssa samaan aikaan oman tarkastuksen laitokseen ja ilmoittanut, että se seuraa jatkossa laitoksen järjestämän sijaishuollon laatua ja sen käyttämiä rajoitustoimenpiteitä (5916/2018\* Ojantakanen).

Vuonna 2018 tehtiin 10 tarkastusta lastensuojeluyksiköihin. Tarkastuksista laaditut pöytäkirjat olivat erittäin laajoja ja yksityiskohtaisia. Kertomusvuonna jouduttiin keskittymään jo tehtyjen tarkastuskäyntien loppuun vieniin uusiin tarkastusten sijasta. Tästä johtuen vuonna 2019 tehtiin ainoastaan yksi tarkastus. Kohteena oli Hollolassa sijaitseva nuorisokoti Jaloverso 28.-29.10.2019 (5930/2019). Tarkastuskäynti oli ennalta ilmoittamaton ja tehtiin samanaikaisesti Etelä-Suomen aluehallintoviraston tarkastuksen kanssa. Tarkastuskäynnillä käytiin läpi muun muassa sitä, millaisia muutoksia laitoksessa oli tehty oikeusasiamiehen kesällä 2019 antamien ratkaisujen jälkeen. Ratkaisut annettiin viiden laitokseen sijoitetun lapsen tekemiin kanteluihin. Nämä koskivat muun muassa lapsen eristämistä ja laitoksen työntekijöiden epäasiallista käytöstä (4566/2018\*) ja kannustusrahan maksamista (3662/2019\*). Tätä kirjoittaessa ei ole ollut käytettävissä lopullista pöytäkirjaa nuorisokoti Jaloverson tarkastuskäynniltä.

Seuraavassa esitellään joitakin keskeisiä kannanottoja ja suosituksia. Ne liittyvät vuonna 2018 tehtyihin tarkastuskäynteihin, joita koskevat kannanotot on annettu vuonna 2019. Tarkastetut kohteet olivat Lastenkoti Sutelakoti (1605/2018), Lastenkoti Rivakka (1606/2018), Loikalan kartano (5377/2018\*) ja Ojantakasen perhekoti (5916/2018\*).

AOA on määrännyt esitutkinnan toimitettavaksi kahden lastensuojelulaitoksen epäillyn lainvastaisen menettelyn johdosta. Esitutkinat ovat tätä kirjoitettaessa vielä vireillä.



*Kuva Loikalan kartanosta.*

## YKSİKÖN SÄÄNNÖT JA KASVATUSKULTTUURI

Lastensuojelulaitoksen on jatkuvasti arvioitava, miten lapsen kasvua tuetaan ja miten laitos edesauttaa lapsen itsenäistymistä ja arjessa pärjäämistä sen jälkeen, kun sijaishuolto päättyy. Yksikön sääntöjen ja käytäntöjen tulee tukea näiden tavoitteiden toteutumista. Säännöillä ei voida mennä pidemmälle kuin lastensuojelulaki oikeuttaa. Laitoksen säännöt eivät saa rajoittaa lapsen itsemääräämisoikeutta enempää, kuin on välttämätöntä. Asiaa on arvioitava jokaisen lapsen kohdalla erikseen. Kaikkiin lapsiin kohdistuva seuraamus joukkorangaistuksena ei ole hyväksyttävä kasvatukseen.

Tarkastushavaintojen perusteella laitoksessa valitsi lasten voimakkaaseen rajoittamiseen perustuva kasvatuskulttuuri. Laitoksen säännöillä rajoitettiin lainvastaisesti muun muassa lasten liikkumisvapautta, sosiaalista elämää ja itsemääräämisoikeutta. Kysymys oli laitoksen tietoisesta menet-

telystä, jonka laitoksen työntekijät olivat hyväksyneet. Laitoksen arjessa sivuutettiin se seikka, että tosiasiasa lapsen oikeuksien rajoittaminen on sallittua vain laissa säädetyn edellytyksin. AOA:n mukaan laitoksen säännöt ja käytännöt sekä se, miten sääntöjä toteutettiin, eivät tukeeneet ja edistäneet sellaista laadultaan hyvää hoitoa, kasvatusta ja kuntoutusta, joka tähtää ja valmentaa sijoitettuja lapsia yhteiskunnassa normaalina pidettävään arkielämään. AOA edellytti, että laitoksen sääntöjä ja niiden toteuttamista tuli muuttaa siten, että ne ovat lastensuojelulain mukaisia (5377/2018\* Loikala).

AOA on useille laitoksille suosittanut, että laitokset laatii yhteistyössä sijoitettujen lasten kanssa sellaiset ymmärrettävät ja oikeudenmukaiset säännöt, joihin sijoitettujen lasten on mahdollista sitoutua. Myös sääntöjen muuttamisesta tulisi sopia yhdessä (1606/2018 Rivakka, 5377/2018\* Loikala, 5916/2018\* Ojantakanen).

*Laitos ilmoitti, että yksikköön on laadittu ohjeistuksen mukaisesti voimassa olevat säännöt, jotka ovat asiakkaiden nähtävillä ja joiden laadintaan asiakkaat ovat osallistuneet (5377/2018\* Loikala).*

Tarkastuskäynnillä havaittiin, että lapset joutuvat koputtamaan oman huoneensa oveen aina halutessaan poistua huoneestaan. Lupaa poistua ei välttämättä aina saanut. Kysymyksessä oli laitoksen laatima sääntö, jolla oli viety lapsilta oikeus poistua vapaasti omasta huoneesta. Sääntö oli koko ajan voimassa. Laitoksen koputuskäytännöllä rajoitettiin lakiin perustumattomasti lapsen oikeutta liikkua hänen kodikseen tarkoitettun laitoksen sisätiloissa. Tosiasiasa kysymys vaikutti olevan jatkuvasta huoneeseen sulkemisesta (huonearesti). AOA katsoi, että käytäntö ei perustunut lastensuojelulakiin, eikä sille ollut löydettävissä mitään hyväksyttäviä kasvatuksellisia perusteita. Kysymyksessä oli lapsia alistava ja käytäntö (5377/2018\*, Loikala).

*Laitos ilmoitti, että se oli luopunut koputuskäytännöstä.*

## **RAJOITUSPÄÄTÖSTEN TEKEMINEN, KIRJAAMINEN JA TIEDOKSIANTO**

Laitoksia on jatkuvasti jouduttu muistuttamaan lastensuojelulain säännösten noudattamisesta silloin kun ne tekevät rajoituspäätöksiä. AOA on kiinnittänyt laitosten vakavaa huomiota muun muassa siihen, että rajoitustoimenpiteestä tulee aina tehdä erillinen päätös, jossa laissa säädetty edellytykset arvioidaan yksilöllisesti. Laitoksen on varmistettava, että tämä toteutuu jokaisen käytetyn rajoitustoimenpiteen kohdalla. Vaatimus korostuu erityisesti nyt, kun lakiin on kirjattu tavoitteeksi välttää rajoitustoimenpiteiden käyttöä.

*Laitos ilmoitti, että sen henkilökunta on saanut rajoitustoimenpiteiden yksilölliseen ja erilliseen arviointiin liittyvää koulutusta. Lisäksi asiakastietojärjestelmä Nappula on tuonut järjestelmällisyyttä rajoitustoimenpiteiden käyttöön (1605/2018\* Sutelakoti).*

*Laitoksen mukaan rajoituspäätösten yksilöllisiin perusteisiin kiinnitetään jatkossa huomiota. Henkilökunnalle tullaan järjestämään rajoitustoimia koskevaa koulutusta (5377/2018\*, Loikala).*

Rajoitustoimenpiteet eivät voi olla rutiininomaisia, kaikkia lapsia tietyissä tilanteissa koskevia toimintatapoja. Lasten tavaroita ei ole sallittua tarkastaa säännönmukaisesti aina kun lapsi saapuu laitokseen. Lasten huoneisiin ei ole sallittua tehdä ”joukkoratsioita” eikä lasten liikkumisvapautta saa rajoittaa vain laitoksen sääntöjen perusteella (5916/2018\* Ojantakanen).

Rajoitustoimenpiteiden ja kasvatustoimenpiteiden kirjaaminen tulee tehdä lain edellyttämällä tavalla (5377/2018\* Loikala, 5916/2018\* Ojantakanen).

*Laitos ilmoitti, että rajoitustoimenpiteiden kirjaamiseen ja Nappula-järjestelmän asiakastietoihin on kiinnitetty huomiota. Myös asiakastietoihin pääsyyn oikeutettujen henkilöiden piiriä on rajattu (5377/2018\*, Loikala).*

Lapselle tulisi aina antaa rajoituspäätös alkuperäisenä tai kopiona. Päätöksen luovuttamisesta tulee tehdä merkitä lasta koskeviin asiakirjoihin. Jos lapsi ei halua säilyttää itse päätöstä, tulisi lapselle ilmoittaa, että päätöstä tai sen kopiota säilytetään paikassa, josta hän saa sen aina halutessaan. Ai-

nakin valitusaikana päätöstä tulee säilyttää siten, että se on nopeasti saatavilla, jos lapsi sitä pyytää (1606/2018 Rivakka).

Rajoituspäätökset tulee aina antaa lapselle asianmukaisesti tiedoksi. Lapselle tulee kertoa kaikissa tilanteissa riittävällä ja ymmärrettävällä tavalla häntä koskevan päätöksen sisällöstä. Myös lapsen oikeuksista ja laitoksen velvollisuuksista tulee kertoa. Tiedoksianto ja sen toteuttamistapa on kuvattava asiakirjoissa (5377/2018\* Loikala).

### 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. Tämä on arvioitava yksilöllisesti. Päätösvalta asiassa on sosiaalityöntekijällä – ei sijaishuolto-paikalla. Yhteydenpidon rajoittamisesta tulee aina tehdä päätös, josta voi valittaa. Yhteydenpidon rajoittaminen ei voi missään tapauksessa perustua laitoksen laatimiin sääntöihin. AOA edellytti, että laitos kertoo lapsen sosiaalityöntekijälle etukäteen suunnitelmistaan rajoittaa lapsen yhteydenpitoa (esimerkiksi lomien peruuttamista koskevassa tilanteessa). Laitos ei voi ottaa itselleen sosiaalityöntekijälle kuuluvia toimivaltuuksia (5377/2018\* Loikala).

*Laitos ilmoitti, että asiakkaan yhteydenpidon rajoittamisella on tarkoitettu lähinnä oman puhelimen käytön rajaamista. Se ei ole poissulkenut yhteydenpidon mahdollisuutta vanhempiin, joihin asiakas on voinut käyttää siihen osoitettua puhelinta. Rajoituspäätöstä tehtäessä ei aina ole välittömästi voitu kuulla asiakkaan omaa sosiaalityöntekijää, mikäli rajoitukselle on ollut tarvetta esimerkiksi viikonloppuna tai ilta-aikaan.*

*Lomien peruuttamista koskevissa tilanteissa asiasta on laitoksen mukaan aina keskusteltu lapsen sosiaalityöntekijän kanssa. On myös ollut tilanteita, joissa lapsen lomailu on peruuntunut vanhemmista johtuvista syistä. Mikäli loma on jostain syystä peruuntunut esimerkiksi laitoksen järjestämän tapahtuman tai leirin takia, lapsi on saanut korvauvan loman sovittuna ajankohtana. Näitä tilanteita koskevissa kirjauksissa on voinut olla puutteita,*

*joihin laitos tulee jatkossa kiinnittämään huomiota. Laitoksen mukaan se ei ole ottanut, eikä pyrkinyt ottamaan itselleen sosiaalityöntekijälle kuuluvia toimivaltuuksia. Yhteydenpidon rajoittaminen ei myöskään ole ollut laitoksen sääntö.*

Lähtökohtana lapsen oman puhelimen käytölle on se, että lapsi voi käyttää omistamaansa puhelinta ikä- ja kehitystasonsa mukaisesti samalla tavoin, kuin lapset, jotka eivät ole sijoitettuna laitokseen. Mikäli puhelimen käytöstä ei aiheudu haittaa lapselle, ei silloin ole myöskään kasvatuksellista perustetta puuttua sen käyttöön ottamalla puhelin pois ”varmuuden vuoksi”, saati rangaistuksena. AOA esitti, että laitos laatii suunnitelman sellaisista vaihtoehtoisista menettelytavoista, joiden avulla rajoitustoimenpiteiden käyttöä voitaisiin vähentää tai niistä kokonaan luopua (5916/2018\* Ojantakanen).

### SOSIAALISTEN SUHTEIDEN ESTÄMINEN

Lapsella on oikeus luoda ja ylläpitää sosiaalisia suhteita niin laitoksen sisällä, kuin sen ulkopuolellakin. Lapsen on voitava keskustella muiden ihmisten kanssa. Sellainen menettely, jossa lasta estetään keskustelemasta toisen ihmisen kanssa pitkiäkin aikoja, on epäinhimillistä ja tuomittavaa. Tarkastuskäynnillä ilmeni, että laitoksessa rajoitettiin tai kokonaan estettiin lasten sosiaalisia suhteita muun muassa rajaamalla tai kieltämällä kokonaan lasten väliset keskustelut eri tilanteissa. Laitoksessa oli esimerkiksi käytössä ns. hiljaiset ruokailut. Kaikki lasten välinen sosiaalinen kontakti oli ruokailutilanteessa kielletty. Ruokailutilanne jatkui laitoksen sääntöjen mukaan siihen asti, kunnes kaikki olivat syöneet lautasen tyhjäksi. Lasten oli ollut pakko seuraamusten pelossa suostua ja alistua tähän menettelyyn. AOA katsoi, että laitos käytti asiassa lakiin perustumatonta laitosvaltaa. Hän edellytti, että laitos luopuu välittömästi tarkastuspöytäkirjassa kuvailuista lasten sosiaalisten suhteiden lainvastaisesta lasta alistavasta rajoittamisesta (5377/2018\* Loikala).

*Laitos ilmoitti, että käytäntöjä on muutettu siten, että asiakkaat saavat vapaasti olla vuorovaihtuudessa keskenään. Sosiaalisten suhteiden ylläpito on mahdollistettu siten, että heillä on oma puhelin*





Lastensuojelulaitoksen ruokailutila.

käytössään ympäri vuorokauden. Tästä poikkeuksena ovat mahdolliset rajoituspäätöksillä tehdyt puhelinten haltuunotot. Sosiaalisia suhteita ei enää arjessa rajata tai valvota ilman rajoituspäätöksiä. Ruokailussa asiallinen keskustelu on sallittua eikä istumapaikkoja ruokailuissa määritellä. Kaikenlaisia ruokia rohkaistaan edelleen maistamaan. Asiakkaille todetaan, ettei ole pakko syödä ruokia, joista ei pidä.

Myöskään asiakkaiden liikkumista laitoksen alueella ja sen ulkopuolella ei enää rajoiteta ilman rajoituspäätöstä. Heidän keskinäisiin keskusteluihinsa ei myöskään puututa, ellei kyse ole toisen asiakkaan kiusaamisesta siten, että aikuinen on tilanteen kuulemassa. Asiakkaat saavat viettää aikaa toistensa huoneessa sovittujen aikarajojen puitteissa. Asiakkaille on myös järjestetty viikoittain mahdollisuus itsenäiseen asiointiin läheisen kaupungin kauppakeskuksessa.

### LAPSEN ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUTTA JA YKSITYISYYTTÄ LOUKKAAVAT KÄYTÄNNÖT

Sijaishuoltoon sijoitetut lapset kertoivat kansalliselle valvontaelimelle, etteivät he saaneet meikata laitoksessa, värjätä hiuksiaan, ottaa lävistyksiä, käyttää toppeja tai muuta laitoksen mielestä epäasiallista vaatetusta. Lapset eivät ymmärtäneet näiden sääntöjen perustetta ja tarkoituksenmukaisuutta. Laitos vahvisti, että sillä oli käytössä lasten

kertomat säännöt. AOA totesi, että lävistyksen, pukeutuminen ja esimerkiksi hiusten värjääminen liittyvät keskeisesti henkilön oman identiteetin ilmaisemiseen. Laitoksen säännöillä, jotka koskevat lapsen ulkonäköä, puututaan lapsen perusoikeuksina suojattuun itsemääräämisoikeuteen ja yksityisyyden suojaan, eli lapsen oikeuteen määrätä vapaasti omasta kehostaan ja ulkonäöstään. Laitoksen säännöt eivät saa rajoittaa lapsen itsemääräämisoikeutta enempää, kuin on välttämätöntä. Asiaa on kussakin asiayhteydessä arvioitava jokaisen lapsen kohdalla erikseen (5377/2018\*, Loikala).

Laitos ilmoitti, että asiakkaan pukeutumiseen, lävistykseen, henkilökohtaiseen ulkonäköön ja itsemääräämisoikeuteen ei enää puututa. Aikaisemmin näihin asioihin puututtiin silloin, kun ne vahvistivat tai ylläpitivät oirekäyttäytymistä. Jatkossa meikien käyttämistä, hiusten värjäämistä ja lävistysten ottamista ei rajoiteta.

Lapset kertoivat kansalliselle valvontaelimelle, etteivät he saaneet värjätä hiuksiaan. Jotkut lapset kertoivat pukeutumisesta olevista rajoituksista. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mieltävaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. AOA totesi, että sijaishuoltopaikka voi yhdessä lapsen kanssa keskustellen tukea ja ohjata lasta arvioimaan esimerkiksi pukeutumistaan eri kannoilta ja ottaen huomioon muun muassa tilaisuudet, johon lapsi on menossa, vuodenajat ja terveydelliset seikat. Samalla lasta voidaan opettaa ja tukea ymmärtämään erilaisiin kulttuureihin liittyviä pukeutumiseen liittyviä tapoja. AOA korosti, että sijoitetuilla lapsilla on oikeus päättää omasta ulkonäöstään ja vaatetuksestaan (5916/2018\* Ojantakanen).

Tarkastuskäynnillä tehdyn asiakirjatarkastuksen yhteydessä ilmeni, että laitoksen sääntöjen mukaan tytöt saivat käyttää tamponeja ainoastaan urheillessa sekä saunomisen tai uimisen yhteydessä. Tytöt eivät asiakirjamerkintöjen mukaan laitoksessa asuessaan saaneet muutenkaan päättää itse, mitä hygieniatuotteita he käyttävät kuukautisten aikana. Heillä ei ollut mahdollisuutta hankkia haluamiaan kuukautissuojia kaupasta, koska laitoksen sääntöjen mukaan lapset eivät päässeet



kauppaan. AOA katsoi, että sääntö oli osoitus lasten henkilökohtaiseen elämään kohdistuvan kontrollin laajuudesta. Kuukautissuojia koskeva käytäntö rajoitti voimakkaasti tytön oikeutta määrätä omasta kehostaan ja päättää omista hänen henkilöönsä ja yksityisyyteensä syvästi liittyvistä asioista. Se oli tyttöjä alistava eikä kunnioittanut heidän oikeuttaan ihmisarvoiseen kohteluun. Käytännöllä puututtiin lapsen perustuslain 10 §:n yksityiselämän suojattuun ydinalueeseen, jokaiselle kuuluvaan oikeuteen päättää omasta yksityiselämästään ja henkilökohtaisista asioistaan (5377/2018\*, Loikala).

*Laitos ilmoitti, että se ei enää puutu asiakkaan henkilökohtaiseen intimitettiin, eikä edellytä käytettävän esimerkiksi tietynlaisia kuukautissuojia. Sen sijaan henkilökohtaiseen hygienian hoitoon kannustetaan, neuvotaan ja ohjataan.*

## LIKKUMISVAPAUDEN 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 laitoksessa tai laitoksen ulkopuolella. Liikkumisvapauden rajoittamisena pidetään myös sitä, jos lapsella on lupa liikkua vain yhdessä työntekijän kanssa. Rajoituksesta tulee aina tehdä kirjallinen päätös, josta on mahdollisuus valittaa.

Lapsen liikkumisvapauden rajoittamista ei voida käyttää rangaistuksena lapsen käyttäytymisestä. Mikäli lapsen liikkumisvapauden rajoittamisen aikana samalla rajoitetaan lapsen yhteydenpitoa, tulee yhteydenpidon rajoittamisesta tehdä edellytysten täytyessä erillinen päätös.

*Laitos ilmoitti, että lapsen mahdollisesta liikkumisvapauden rajoittamisesta tehdään jatkossa aina yksilöllisesti harkittu rajoituspäätös, jos edellytykset täyttyvät (1605/2018\* Sutelakoti).*

Laitoksen määräämät tosiasialliset rajoitukset lasten liikkumisessa koskivat kaikkia sijoitettuja lapsia ja olivat koko ajan voimassa. Lasten liikkumisen rajoittaminen perustui yksinomaan laitoksen itse laatimiin sääntöihin ilman lain edellyttämää

yksilöllistä kunkin lapsen tilanteeseen perustuvaa harkintaa. Kysymys ei ollut lastensuojelulain tarkoittamasta liikkumisvapauden rajoittamisesta, vaan sitä huomattavasti laajemmasta yleisestä kaikkiin lapsiin kohdistuvasta menettelytavasta. AOA edellytti, että jatkossa lasten liikkumista rajoitetaan ainoastaan laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Liikkumisvapauden rajoittamisesta on myös tehtävä asianmukaiset päätökset, joista voi valittaa. Lapsen liikkumisvapauden rajoittamista ei voida käyttää rangaistuksena lapsen käyttäytymisestä. AOA edellytti, että liikkumisvapauden rajoittamisen aikana turvataan lapsen mahdollisuus sosiaalisiin suhteisiin. Myös lapsen oikeus opetukseen ja harrastuksiin on turvattava rajoituksen aikana (5377/2018\* Loikala).

*Laitos ilmoitti, että toimintaa on muutettu siten, että mikäli nuorella ei ole lastensuojelulain mukaisista päätöistä liikkumisvapaudenrajoituksesta, hän saa liikkua laitoksen alueella ja sen ulkopuolella vapaasti. Paluuajoista sovitaan yhdessä nuoren kanssa. Toteutetuista liikkumisvapauden rajoituksista tehdään asianmukaiset päätökset perusteluineen eivätkä ne estä lasta käymästä koulua taikka harrastamasta tai osallistumasta laitoksen tarjoamiin aktiviteetteihin.*

AOA kiinnitti laitoksen huomiota lastensuojelulaista ilmenevään päätöksentekovelvollisuuteen. Jos lapsen liikkumisvapautta on välttämätöntä rajoittaa estämällä lapsen liikkuminen laitosalueen ulkopuolella tai rajoittamalla sitä muutoin, on laitoksen tehtävä asiasta päätös. Liikkumisvapauden rajoittamispäätös ei mahdollista lapsen tosiasiallista eristämistä eikä hänen sosiaalisten suhteidensa katkaisemista (5916/2018\* Ojantakanen).

## AINEIDEN JA ESINEIDEN HALTUUNOTTO

AOA on kiinnittänyt laitosten huomiota siihen, että lapsen omaisuutta voidaan ottaa haltuun vain lastensuojelulaissa säädettyjen edellytyksien täytyessä. Jos lapsen omaisuutta otetaan laitoksen haltuun, on haltuunotosta tehtävä lain edellyttämä päätös ja huolehdittava asian kirjaamisesta. Haltuunottoa ei voida koskaan käyttää rangaistuksena (1605/2018\* Sutelakoti, 5377/2018\* Loikala, 5916/2018\* Ojantakanen).



Laitoksen säilyttämiä nuorten tavaroita.

Lapsen omaa matkapuhelinta ei voida ottaa laitoksen haltuun varmuuden vuoksi tai rangaistuksena (1605/2018\* Sutelakoti).

Lapsella on oikeus säilyttää omassa huoneessaan omistamiaan tavaroita. Lapsen omaisuutta ei voida varastoida ilman, että lapsi on itse sitä pyytänyt (5377/2018\* Loikala).

## HENKILÖNTARKASTUS JA -KATSASTUS

Lapsen henkilöntarkastuksesta ja -katsastuksesta tulee tehdä asianmukaiset ja lakiin perustuvat päätökset ja kirjausmerkinnät. Lapsen asiakirjoihin tulee merkitä henkilöntarkastuksen tai -katsastuksen tekemiseen johtanut syy. Lain mukaan ainoastaan silloin, kun on perusteltua syytä epäillä, että lapsella on vaatteissaan tai muutoin yllään kiellettyjä aineita tai esineitä, hänelle saadaan asian tutkimiseksi tehdä henkilöntarkastus tai -katsastus. Kysymys on aina yksilöllisestä perusteesta, joka tulee arvioida jokaisen lapsen osalta erikseen. Li-

säksi lapsen asiakirjoissa tulee kuvailla, millä tavalla henkilöntarkastus ja henkilönkatsastus on käytännössä toteutettu.

*Laitoksesta ilmoitettiin, että yksikössä on kiinnitetty tähän asiaan runsaasti huomiota. Henkilöntarkastus tai -tarkastus tehdään jatkossa ainoastaan yksilöllisin perustein. Lisäksi päätöksessä kuvataan, miten rajoitustoimenpide on käytännössä toteutettu (1605/2018\* Sutelakoti).*

*Laitoksen mukaan henkilöntarkastusta koskevien kirjausten perusteisiin ja kirjausmerkintöihin on kiinnitetty huomiota. Henkilöntarkastusten tekemistä on myös merkittävästi vähennetty, mikä on aiheuttanut huumausaineiden, tulentekevälaineiden ja astaloiden lisääntyntä kulkeutumista asiakas-huoneisiin. Henkilökunnan havaintojen ei ole katsottu olevan riittävä peruste tarkastuksen tekemiseen (5377/2018\* Loikala).*

Henkilöntarkastusta ei voida tehdä säännönmukaisesti, rutiinitoimenpiteenä aina, kun lapsi lähtee lomalle tai palaa esimerkiksi lomalta laitokseen (5916/2018\* Ojantakanen).

Useampi lapsi kertoi kansalliselle valvontaelimelle, että heidän oli joitakin kertoja täytyntä riisuutua kokonaan henkilöntarkastusten yhteydessä. Riisuutuminen tarkoitti sitä, että piti ottaa kaikki vaatteet pois ja kääntyä ohjaajien edessä ympäri. Riisuttamista oli lasten mukaan tapahtunut ainakin karkumatkan jälkeen (5916/2018\* Ojantakanen).

Lapselle tehdään laitokseen tullessa henkilöntarkastus. Lapset kertoivat kansalliselle valvontaelimelle, että lapsi oli henkilöntarkastuksen aikana riisutettu alasti ja hänen alasti ollessaan ohjaajat olivat tarkastelleet lapsen kehoa. Suurin osa lapsista kertoi joutuneensa riisutetuksi useammin kuin kerran, joillekin se oli tehty 5–6 kertaa. Lasten mukaan kaikki vaatteet otetaan kerralla pois, riisutaan alasti saakka ja laitetaan omat vaatteet koriin. Sitten, kun lapsi on alasti, saa pukea laitoksen vaatteet alusvaatteineen. Laitoksen kanssa käydyssä loppukeskustelussa laitos myönsi riisuttamisen alasti saakka henkilöntarkastuksessa (5377/2018\* Loikala).

AOA kiinnitti laitosten vakavaa huomiota siihen, että henkilöntarkastusta ja -katsastusta tehtäessä pitää ottaa huomioon lapsen ikä, sukupuoli, kehitystaso, lapsen yksilölliset ominaisuudet sekä uskonto ja kulttuuritausta. Toimenpiteelle on valittava sellainen toteuttamistapa, jolla mahdollisimman vähän aiheutetaan haittaa lapselle. AOA edellytti, että lasten riisuttamisesta luovutaan välittömästi, koska lastensuojelulaki ei oikeuta lapsen riisuttamiseen henkilöntarkastuksen yhteydessä. Henkilöntarkastuksen tekemistä ei voida myöskään perustella lapsen suostumuksella (5377/2018\* Loikala, 5916/2018\* Ojantakanen)

*Laitos ilmoitti, että jatkossa henkilöntarkastuksessa asiakas saa suojakseen kylpytakin, jolla hän voi peittää itsensä vaatteitaan vaihtaessa. Henkilöntarkastus suoritetaan aina kamerattomassa tilassa (valvontakamera peitettyinä) ja sen suorittaa aina kaksi nuoren kanssa samaa sukupuolta olevaa henkilökuntaan kuuluvaa henkilöä (5377/2018\* Loikala).*

## ERISTÄMINEN

AOA edellytti, että laitos luopuu välittömästi lasten jatkuvasta tosiasiallisesta eristämisestä. Eristämiseen voidaan ryhtyä vain silloin, kun laissa säädetyt edellytykset yksilöllisesti arvioiden täyttyvät. Jatkossa lapsen eristämistä koskevaan päätökseen tulee kirjata selkeästi 1) eristämiseen johtanut tilanne ja lapsen käytös, 2) eristämisen toteuttamistapa, 3) miten eristämisen jatkamisen perusteita on eristämisen aikana arvioitu ja 4) miten lapsen eristämisen lopettamiseen on päädytty. AOA kiinnitti laitoksen vakavaa huomiota siihen, että eristämisen laissa säädetyt määräajat ovat ehdottomia, eikä niitä voida ylittää (5377/2018\*, Loikala).

*Laitos ilmoitti, että se kiinnittää jatkossa huomiota ja on huolellisempi rajoitustoimien kirjaamisessa, aikarajoissa ja toimenpiteen välttämättömyyden arvioinnissa. Asiakkaan tulovaiheessa turvahuoneen käyttö on laitoksen mukaan ollut perusteltua asiakkaan alkutilanteen, voinnin ja fyysisen kunnon tarkistamiseksi ja hänen yksityisyytensä suojaksi. Nykyisin uuden asiakkaan saapuessa tehdään hänen vointinsa ja käyttäytymisensä perusteella arviointi, voidaanko hänet sijoittaa suoraan*



*Eristämiseen käytetty turvahuone.*

*omaan asiakahuoneeseensa ja voiko hän osallistua laitoksen yhteisiin toimintoihin välittömästi. Esimerkiksi päihtyneenä ei voi osallistua.*

*Sen sijaan laitos oli eri mieltä tarkastuspöytäkirjaan kirjatun kanssa siitä, että laitoksessa olisi ollut päiviä ja viikkoja kestäviä eristyksiä. Asiakkaan tulovaiheessa tai muussa kriisitilanteessa tapahtuva aikuisten tiiviimpi valvonta ja asiakkaan voinnin seuranta ei ollut laitoksen mielestä eristämistä. Asiakas on voitu ohjata omaan huoneeseensa perustellusta kasvatuksellisesta syystä ja henkilökunnan arkipäivinä tapahtuvan raportin ajaksi, mutta häntä ei ole vaadittu tai pakotettu olemaan siellä pöytäkirjassa kuvatulla tavalla useita tunteja. Nykyisin asiakkaat saavat vapaasti oleilla huoneissaan, liikkua laitoksen alueella ja sen ulkopuolella.*

Lapsi saadaan eristää vain, kun lastensuojelulaissa säädetyt, yksilöllisesti arvioidut edellytykset täyttyvät. Eristäminen ei saa jatkua kauempaa kuin on välttämätöntä ja se on heti lopetettava, kun edellytykset eristämiseksi ovat lakanneet. AOA edellytti, että laitos luopuu eristämistä muistuttavista käytännöistä (5916/2018\*, Ojantakanen).

## LASTENSUOJELUN KULJETUSPALVELUA KOSKEVA RATKAISU

Kertomusvuonna annettiin ratkaisu omana aloitteena tutkitussa asiassa, jossa oli kyse lastensuojelun kuljetuspalveluja tarjoavien yksityisten yritysten käytöstä lastensuojelussa (4771/2017\*). Lastensuojelulaitosten tarkastuskäynneillä oli havaittu, että varsinkin ne lastensuojelulaitokset, joihin oli sijoitettu paljon palveluja tarvitsevia lapsia, olivat käyttäneet hyvin laajasti yksityisiä kuljetuspalveluja. Käyttäjiä ovat olleet niin valtion koulukodit, yksityiset lastensuojelulaitokset kuin kunnatkin. AOA:n sijainen pyysi Valviraä selvittämään kuljetuspalvelun käyttöä ja sitä, miten toimintaa valvotaan viranomaisten toimesta.

Ratkaisussaan AOA:n sijainen piti lapsen oikeusturvan ja itsemääräämisoikeuden toteutumisen kannalta vakavana puutteena sitä, että lapsesta vastuussa olevat sijoittajakunnat, valtion koulukodit ja lapsen muut sijaishuoltopaikat eivät ole käytännössä lainkaan valvoneet etsintää ja kuljetusta harjoittavien yritysten toimintaa. Kuljetuksista tai lapsen etsimisestä ei ole myöskään tehty lain edellyttämiä asiakirjamerkintöjä. Asiassa jäi epäselväksi, missä laajuudessa kunnat ja lastensuojelulaitokset olivat luovuttaneet lapsia tai muita henkilöitä (esimerkiksi heidän läheisiään) koskevia salassa pidettäviä tietoja yrityksille. Epäselvää oli myös, miten mainitut tiedot oli tallennettu ja mahdollisesti säilytetty yritysten tietokannoissa. Erittäin vakavana epäkohtana AOA:n sijainen piti sitä, että tarkastuskäynneillä saatujen tietojen mukaan kuljetusten yhteydessä lapsiin olisi kohdistettu voimakeinoja tai rajoitustoimenpiteitä. Yksityisen yrityksen työntekijöillä ei kuitenkaan missään tilanteessa ole oikeutta kohdistaa lapseen voimakeinoja tai rajoitustoimenpiteitä ilman laissa säädettyä nimenomaista valtuutusta.

Lastensuojelun kentällä on vallinnut epäselvyyttä siitä, onko yksityisten yritysten käyttäminen ollut lainmukaista. Epäselvyys on osaltaan perustunut siihen, ettei lapsen kuljettamisesta ja etsimisestä ole ollut laissa nimenomaista säännöstä. Epäselvyyttä asiassa on lisännyt se, että ainakin yksi aluehallintovirasto on omalla toimialueellaan rekisteröinyt kaksi palveluntuottajaa yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien rekisteriin. Molemmat yritykset olivat rekisteröintiä koskevissa il-

moituksissa kertoneet tuottavansa kuljetustoimintaa muiden lastensuojelun avohuollon palvelujen ohella. Aluehallintoviraston päätöksistä ei ilmennyt, että kuljetus- ja etsintätoiminta olisi rajattu pois rekisteröinnin piiristä, eli että rekisteröinnistä olisi näiden palvelujen osalta tehty kielteinen päätös.

Yksityisten yritysten käyttäminen lastensuojelun kuljetuksiin tuli oikeusasiamiehen tarkastushavaintojen myötä ja myös muulla tavoin sosiaali- ja terveysministeriön tietoon. Tämän seurauksena lastensuojelulakiin lisättiin säännös (69a §) luvatta laitoksesta poistuneen lapsen palauttamisesta ja siihen liittyvästä kuljettamisesta ja sen turvallisesta järjestämisestä. Säännös tuli voimaan 1.1.2020. Siinä todetaan nimenomaisesti, että lastensuojelulaitos tai sosiaalivyöntekijä ei saa käyttää yksityistä yritystä lapsen etsintään ja kuljettamiseen takaisin sijoituspaikkaansa. Kuljetuksen voi toteuttaa vain laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluva ammatillisesti pätevä henkilö, lapsen oma sosiaalityöntekijä tai muu viranomainen. Uudessa säännöksessä on säännelty myös lapsen turvallisesta kuljettamisesta, sitä koskevasa päätöksenteosta ja kirjausvelvollisuudesta.

AOA:n sijainen piti välttämättömänä, että aluehallintovirastot ohjaavat alueensa kuntia ja palvelujen tuottajia lastensuojelulain muutoksista. Ohjausta tuli myös antaa siitä, miten lapsen turvallinen kuljettaminen on mahdollista toteuttaa voimassa olevan lain mukaan.

### 3.5.15 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. Tänä päivänä ketään ei hoideta missään yksikössä pelkästään vanhuuden takia. Monisairaiden vanhusten hoito on terveydenhoitoa ja hoivaa joko sosiaalihuollon tai terveydenhuollon yksikössä. Suomessa on noin 2 000 vanhuksille tarkoitettua ympärivuorokautisen hoidon yksikköä. Oikeusasiamiehen ja





*Rajoitusvaatteita.*



kansallisen valvontaelimen tarkastuskäynnit kohdistetaan ensisijaisesti muistisairaille henkilöille ympärivuorokautista hoitoa tarjoaviin suljettuihin yksiköihin ja psykiatriin yksiköihin, joissa käytetään rajoitustoimenpiteitä. Tavoitteena on, että samalla paikkakunnalla käydään sekä yksityisten että julkisten palvelujen tarjoajien yksiköissä. Tällöin on mahdollista tehdä havaintoja mahdollisista eroavaisuuksista palvelutasolla.

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 lakiin perustuva velvollisuus ilmoittaa hoivassa havaitsemistaan epäkohdista. Kaikki kielteiset seuraamukset huolen esittäjää kohtaan on kielletty.

Vanhusten yksiköihin tehtävillä tarkastuskäynneillä kiinnitetään erityistä huomiota rajoitustoimenpiteiden käyttöön. Ongelmalliseksi niiden käytön tekee se, että muistisairaiden vanhusten rajoittamisesta ei ole edelleenkään lainsäädäntöä. Perustuslain mukaan rajoitustoimenpiteiden tulee perustua lakiin. Oikeusasiamies on useissa kannotoissaan edellyttänyt, että vanhuksiin kohdistuvista rajoitustoimenpiteistä tulee säätää lailla. Oikeusasiamies on katsonut, että niin kauan kuin rajoitustoimista ei ole olemassa lainsäädäntöä, tu-

lisi niiden käytön kuitenkin olla läpinäkyvää ja ihmisarvoa kunnioittavaa. Vähimmäisvaatimuksena tulisi huomioida se, mitä muussa lainsäädännössä, kuten mielenterveyslaissa ja kehitysvammalaissa säädetään rajoitustoimenpiteistä. Tarkastuksilla kiinnitetäänkin huomiota muun muassa rajoitustoimien perusteeseen, kestoan, kirjaamiseen ja päätöksentekoon.

Kaikki tarkastuskäynneistä laaditut pöytäkirjat julkaistaan oikeusasiamiehen verkkosivuilla. Julkaisemisella tiedotetaan yleisesti, että toimintaa valvotaan. Toisaalta niiden kautta asukkaat, omaiset ja työntekijät saavat tietoa tarkastuksella tehdyistä havainnoista. Tarkastuspöytäkirjassa 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.

Eduskunta antoi oikeusasiamiehen kanslialle vuodeksi 2019 lisärahoitusta vanhusten oikeuksien valvonnan tehostamiseksi. Vuonna 2019 ilmeni uusia laiminlyöntejä ja palveluyksiköiden sulkemisia. Koska vanhusten oikeuksien edistäminen edellytti resursseja, oikeusasiamiehen kanslialle myönnettiin lisärahoitus vuodelle 2020 uusien virkojen perustamiseen.

Tarkastusvuonna suurin osa vanhusten sosiaalihuollon yksiköihin tehdyistä tarkastuksista teh-



tiin kansallisen valvontaelimen mandaatilla. Vuonna 2019 näihin kohteisiin tehtiin 16 (edellisenä vuonna 11) tarkastusta. Näistä neljä kohdistui yksityisen palveluntarjoajan yksikköön. Kaikki tarkastukset olivat ennalta ilmoittamattomia. Lisäksi tehtiin terveydenhuollon yksiköihin yhdeksän tarkastusta, joissa tarkastuskohteena oli vanhus-  
ten terveydenhoito.

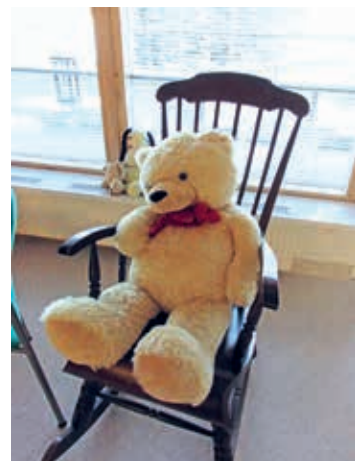
Tarkastuskäynneillä kiinnitettiin erityistä huomiota rajoitustoimenpiteiden käyttöön ja vanhusasukkaiden turvallisuuteen yöaikana. Lisäksi huomiota kiinnitettiin muun muassa vanhusasukkaiden yksityisyyden suojaan, suun terveydenhuoltoon ja ulkoilun toteutumiseen. Useissa tarkastetuissa yksiköissä annettiin saattohoitoa, minkä johdosta tarkastuskäynneillä käytiin läpi myös saattohoidon periaatteita ja sitä, miten vanhusasukkaan ihmisarvoinen ja

inhimillinen kohtelu sekä itsemääräämisoikeus turvataan hoidon aikana.

Vanhusten sosiaalihuollon yksiköihin ja vanhusten terveydenhoitoon tehtyjen tarkastuskäyntien kohteet sekä tarkastushavainnot ja suosittukset on esitelty vanhusten oikeuksia koskevassa jaksossa 4.13.



*Sivulla kuvia vanhusten yksiköistä.*





### 3.5.16 KEHITYSVAMMAISTEN JA VAMMAISTEN HENKILÖIDEN ASUMISYKSIKÖT

Valtioneuvoston vuoden 2012 periaatepäätöksessä kehitysvammaisten henkilöiden yksilöllisestä asumisesta ja palvelujen turvaamisesta asetettiin päämääräksi, että vuoden 2020 jälkeen kukaan vammaisen 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 laitostasumista ei saada vielä tavoiteajassa lopetettua. Kehitysvammaisille tarkoitettuja tehostetun palvelun yksiköitä on eri lähteistä saadun tiedon mukaan hieman alle 1000, joista noin 400 on yksityisen palveluntuottajan yksiköitä. Laitoshoidtoa antavia yksiköitä on 22 ja niistä vain yksi on yksityisen palveluntuottajan. Suurimmas- sa osassa näissä käytetään rajoitustoimenpiteitä.

Vammaisten henkilöiden laitoshoidon ja asumispalveluyksiköiden tarkastuksilla kiinnitetään erityisesti huomiota kehitysvammaisten erityis- huollosta annetussa laissa (kehitysvammalaki) säädettyjen (10.6.2016 voimaan tulleiden) rajoitus- toimenpiteiden käyttöön, kirjaamiseen sekä päätöksenteko- ja muutoksenhakumenettelyihin. Kehitysvammalain esitöiden mukaan rajoitustoimen- piteen käytön tulisi olla aidosti poikkeuksel- linen ja viimesijainen keino. Jos erityishuollossa olevaan henkilöön joudutaan toistuvasti kohdist- maan rajoitustoimenpiteitä, olisi arvioitava, onko kyseinen yksikkö hänelle sopiva ja tarkoituksen- mukainen paikka. Yksikön toimintakäytännöt tuli- si aina arvioida myös kokonaisuutena. Rajoitus- toimenpidettä voitaisiin käyttää ainoastaan silloin, kun se on välttämätöntä toisen, rajoituksen koh- teena olevaa perusoikeutta painavamman perus- oikeuden turvaamiseksi. Rajoitustoimenpiteeseen ei näin ollen koskaan saisi turvautua kurinpidolli- sessä tai kasvatuksellisessa tarkoituksessa. Tarkas- tuskäynneillä arvioidaan rajoitustoimien lisäksi asumisolosuhteita, toimitilojen esteettömyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta sekä kiinnitetään huo- miota siihen, miten vammaisten henkilöiden itse-

määräämisoikeus toteutuu ja saavatko he riittä- västi apua ja hoitoa.

YK:n vammaissopimuksen ratifioinnin myö- tä (10.6.2016) eduskunnan oikeusasiamiehestä tuli osa yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukais- ta rakennetta, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata vammaisten henkilöiden oikeuksien to- teutumista. Tätä oikeusasiamiehen erityistehtävää sekä tarkastushavaintoja esteettömyydestä, saavu- tettavuudesta ja osallisuuden edistämisestä käsitel- lään yksityiskohtaisemmin jaksossa 3.4.

Oikeusasiamies ja Ihmisoikeuskeskus ovat yh- teistyössä valmistelleet hanketta perus- ja ihmis- oikeuksien edistämiseksi kehitysvammaisten pal- veluasumisessa. Myös tätä hanketta esitellään jaksossa 3.4.

Kehitysvammaisten ja vammaisten henkilöi- den asumisyksiköihin tehtiin kertomusvuonna kahdeksan tarkastuskäyntiä (edellisenä vuonna 11). Tarkastuksista kolme oli ennalta ilmoittamat- tomia. Tarkastuskohteista kaksi oli yksityisen pal- veluntuottajan yksiköitä. Toinen näistä tarjosi vaa- tivaan tehostettua ympärivuorokautista palveluas- umista vaikeasti vammaisille aikuisille. Se soveltui myös neurologisia sairauksia (kuten ALS) sairastaville aikuisille. Tarkastusajankohtana yksikössä oli myös asukas, joka oli saattohoitokodin asiakas. Toinen yksityisen palveluntarjoajan yksikkö tar- josi kehitysvammaisille, vaikeavammaisille ja au- tismiin kirjoon kuuluville lapsille ja nuorille yksi- löllistä kuntouttavaa ympärivuorokautista, lyhyt- aikaista tilapäishoitoa. Muut tarkastetut kohteet olivat pääasiassa kehitysvammaisille henkilöille tarkoitettuja yksiköitä. Yhdessä tarkastetussa yk- sikkössä oli joitakin tahdosta riippumattomassa eri- tyishuollossa olevia vammaisia henkilöitä. Tarkas- tuskohteet seuraavalla sivulla.

Varsinais-Suomen erityishuoltopiiriin tehdyillä tarkastuksilla mukana oli ulkopuolisina asiantun- tijoina kehitysvammalääkäri sekä Ihmisoikeus- keskuksen (IOK) ihmisoikeusvaltuuskunnan alai- suudessa toimivan vammaisten ihmisoikeusko- mitean (VIOK, vammaisjaosto) kaksi jäsentä. Li- säksi IOK:n asiantuntija on osallistunut tarkastuk- sille. Seuraavassa esitellään joitakin keskeisiä kan- nanottoja ja suosituksia. Osa liittyy vuonna 2018 tehtyihin tarkastuksiin, joita koskevat kannanotot on annettu vuonna 2019.

tarkastus-päivämäärä	kohde	paikka-määrä	asianumero	muuta
21.3.2019	Mehiläinen Oy: Omakoti Oiva, Vantaa	10 paikkaa	1683/2019*	
21.3.2019	Mehiläinen Oy: Tilapäishoitokoti Alma, Vantaa	7 paikkaa	1684/2019*	
4.4.2019	Etevan kuntayhtymän asumispalveluyksiköt, Nurmijärvi	33 paikkaa	2008/2019	
5.11.2019	KTO Kehitysvamma-alan tuki- ja osaamiskeskuksen tutkimus- ja kuntoutusyksiköt (Lääketieteellinen hoito-, tutkimus- ja kuntoutusyksikkö LAKU, Paimio	11 paikkaa	5491/2019	mukana 3 ulkopuolista asiantuntijaa
5.11.2019	KTO Kehitysvamma-alan tuki- ja osaamiskeskuksen tutkimus- ja kuntoutusyksiköt (Neuropsykiatrisen tutkimus- ja kuntoutusyksikkö NĒPSY1, Paimio	13 paikkaa	6769/2019	mukana 3 ulkopuolista asiantuntijaa
5.11.2019	KTO Kehitysvamma-alan tuki- ja osaamiskeskuksen tutkimus- ja kuntoutusyksiköt (Neuropsykiatrisen tutkimus- ja kuntoutusyksikkö NĒPSY2, Paimio	16 paikkaa	6770/2019	mukana 3 ulkopuolista asiantuntijaa
5.11.2019	KTO Kehitysvamma-alan tuki- ja osaamiskeskuksen tutkimus- ja kuntoutusyksiköt (Lasten ja nuorten neuropsykiatrisen tutkimus- ja kuntoutusyksikkö LANĒKU, Paimio	10 paikkaa	6771/2019	mukana 3 ulkopuolista asiantuntijaa
5.11.2019	KTO Kehitysvamma-alan tuki- ja osaamiskeskuksen kuntoutusyksiköt (Kehitysvammapsykiatrisen kriisi- ja tutkimusyksikkö KEPSY, Paimio	20 paikkaa	6772/2019	mukana 3 ulkopuolista asiantuntijaa

#= ennalta ilmoittamaton tarkastus

\* = tarkastuspöytäkirja verkossa

## HENKILÖRESURSSIT

OA on kiinnittänyt sekä yksityisen että julkisen palveluntuottajan vakavaa huomiota siihen, että henkilökuntaa tulee olla riittävästi. Yksityisen toimijan osalta OA korosti, että henkilökunnan määrän on vastattava vähintään toimiluvassa ja yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa edellytettyä. Työvoiman saatavuuteen liittyvät haasteet eivät oikeuta poikkeamaan toimiluvan mukaisesta toimintayksikön henkilöstön vähimmäismäärästä. OA:n huolta herätti myös joidenkin hoitajien pitkät työvuorot, joilla voi olla vaikutusta hoitajien jaksamiseen ja asukkaiden asianmukaisen huolenpidon turvaamiseen (1683/2019\* Omakoti Oiva, Vantaa).

*Palveluntuottaja ilmoitti, että henkilöstön vajasta koskeva tilanne oli saatu kevään aikana korjattua.*

Ilmoituksesta huolimatta OA pyysi, että lupa- ja valvontaviranomaiset seuraavat oman toimivaltansa puitteissa palveluntuottajan henkilöstön lukumäärän riittävyttä ja henkilöstömitoituksen toteutumista.

Julkisen palveluntuottajan osalta OA korosti, että kehitysvammaisten asukkaiden tehostetun palvelun yksiköissä tulee huolehtia siitä, että asukkaille turvataan yksilöllisen tarpeen mukainen ympärivuorokautinen hoito, huolenpito ja valvonta (2008/2019 Eteva, Nurmijärvi).

## ITSEMÄÄRÄMISOIKEUDEN EDISTÄMINEN

Suomessa ei ole yleistä rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksiä koskevaa lainsäädäntöä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tämä tarkoittaa sitä, että sosiaalihuollon hoitoa, hoivaa ja huolenpitoa antavissa toimintayksiköissä käytettävät rajoitukset eivät perustu lakiin. Oikeusasiamies on korostanut, että tilanteet tulisi ratkaista muilla keinoilla kuin rajoitustoimenpiteillä. Tällaisia keinoja ovat esimerkiksi yksilöllinen palvelusuunnittelu, ennaltaehkäisevät menettelyt ja kehittämistyö sekä yksittäistapauksessa tehtävät kohtuulliset mukautukset. Ensimmäisenä tavoitteena tulee aina olla asiakkaan itsemääräämisoikeuden vahvistaminen.

Mikäli vammaisen henkilön henkilökohtaiseen vapauteen tai itsemääräämisoikeuteen joudutaan kohdistamaan rajoituksia, on aina varmistettava siitä, ettei muita vähemmän rajoittavia keinoja ole käytettävissä. Rajoittaa ei saa enempää eikä pidempää aikaa kuin on välttämätöntä. Oikeusasiamies on myös pitänyt tärkeänä, että rajoitustoimenpiteiden käyttöä seurataan. Rajoitustoimenpiteiden käytön lainmukaisuus tulisi arvioida viime kädessä tuomioistuimessa. Jos rajoitustoimenpiteiden käyttö ei perustu lakiin, tämä oikeus ei käytännössä toteudu.



*Tilapäishoitokoti Almassa kannustetaan asukkaita käyttämään itsemääräämisoikeuttaan.*

## RAJOITUSTOIMIEN TUNNISTAMINEN

Asumispalveluyksiköissä ei aina tunnisteta, mikä on rajoittamista. Tarkastuskäynnillä ilmeni, että kaikkien lasten liikkumisvapautta yksikön ulkopuolella rajoitettiin turvallisuussyistä. Yksiköstä rappukäytävään johtava ovi oli aina lukossa. Sisältä pääsi ulos vain avaimella, joita lapsille ei annettu. Henkilökunnan mukaan kaikki lapset tai nuoret tarvitsivat aikuisen henkilön tukea ja/tai valvontaa ulkona liikuttaessa. Yksikön omavalvontasuunnitelman mukaan lasten kulunrajoituksista sovitaan yhteistyössä sosiaalityön ja omaisten kanssa. Kulunrajoitukset perustuivat lääketieteelliseen arvioon ja niiden syynä oli aina turvallisuus. Yhdellekään lapselle ei ollut tehty kehitysvammalain mukaisia muutoksenhakukelpoisia päätöksiä valvotusta liikkumisesta, vaikka lasten liikkumisvapautta oli rajoitettu. Henkilökunnan mukaan lasten asumisen maksavien kotikuntien kanssa oli keskusteltu lasten valvotusta liikkumisesta, mutta kunnat eivät edellyttäneet päätösten tekemistä. Kunnat eivät olleet myöskään valvontakäynnillä kiinnittäneet huomiota asiaan. Myös sellaisten lasten liikkumisvapautta oli rajoitettu, joihin ei voitu kohdistaa rajoituksia kehitysvammalain nojalla. OA otti erikseen tutkittavaksi palveluntuottajan ja asumispalveluyksikön rajoitustoimenpiteitä koskevan menettelyn ja päätöksenteon (1684/2019\* Tilapäishoitokoti Alma, Vantaa).

Ryhmäkodin ulko-ovea pidettiin molempiin suuntiin lukittuina, eikä ryhmäkodissa ollut jatkuvasti läsnä henkilökuntaa. Asukkaiden liikkumista valvottiin lisäksi teknisillä laitteilla. OA totesi, että kysymyksessä näyttäisi olevan kehitysvammalain mukainen rajoitustoimenpide. Valvotusta liikkumisesta tulee tehdä kirjallinen päätös, josta voi hakea muutosta. OA totesi myös, että valvottaessa henkilön liikkumista on erityisesti huolehdittava siitä, että muiden henkilöiden liikkumisvapautta ei samalla rajoiteta (2008/2019 Eteva, Nurmijärvi).

Tarkastajille kerrottiin, että yksikössä ei käytetty ”varsinaisia” rajoitustoimenpiteitä, mutta sängyn laitoja voitiin käyttää tarvittaessa turvallisuussyistä. Tähän saatiin usein asukkaan suostumus. Tarkastuksella havaittiin, että alakerrassa sijaitsevien ryhmäkotien ovet aulaan olivat lukossa. Siten tosi-



asiallisesti rajoitettiin niiden asukkaiden, jotka eivät päässeet ulos yksiköstä pyydettyä tai omalla avaimella, perusoikeutta henkilökohtaiseen vapauteen (3351/2018 Attendo Valkamahovin palvelukoti).

## RAJOITUSPÄÄTÖKSET

Tarkastuskäynnillä kiinnitettiin huomiota siihen, että rajoituspäätösten perustelut olivat niukkoja. Lisäksi päätöksistä puuttui valitusosoitus ja niiden tekijä jäi epäselväksi. OA kiinnitti palvelukeskuksen huomiota näihin seikkoihin. Päätöksestä tulee ilmetä selvästi päätöksen tehnyt viranomainen. Viranhaltijapäätöksissä tulee kuvata se, miten rajoitustoimenpiteen käytön edellytykset toteutuvat päätöksen kohteena olevan asiakkaan kohdalla. Esimerkiksi vakavissa vaaratilanteissa käytettävän rajoittavan välineen tai asusteen toistuvaa käyttöä koskevaan päätökseen on kirjattava selkeästi, kuinka pitkän ajan rajoittavaa välinettä tai asustetta voidaan kerrallaan enintään käyttää ja miksi muut keinot eivät ole tilanteeseen soveltuvia ja riittäviä. OA korosti, että päätöstä tehtäessä on pyydettyvä ja otettava huomioon asiantuntijoiden arviot (3375/2018\* Kolpeneen palvelukeskuksen kuntayhtymän palvelukodit Metsärinne, Mäntyrinte ja Mustikkarinne).

*Kuntayhtymän johtaja ilmoitti tarkastuksen loppukeskustelussa, että valitusosoituksen osalta asia tullaan korjaamaan välittömästi.*

*Tarkastuksen jälkeen kuntayhtymä ilmoitti, että palvelukeskuksen palveluesimiehiä oli ohjeistettu*

*suullisesti rajoitustoimenpitepäätösten tekemisestä. Itsemääräämisoikeutta koskevan ohjeistuksen päivitys oli käynnissä ja siihen lisätään tarkempia ohjeita rajoituspäätöksen tekemisestä.*

## RAJOITUSTOIMIA

### Turvavyö ja rannemansetit

Tarkastuskäynnillä ilmeni, että asiakkaalla käytettiin pakkoliikekaidintaa rajaavaa turvavyötä ja rannemansettia, jotta hän ei repisi letkuravitsemuksensa käytettävää syöttönapia (PEG) (kehitysvammainen 42 k §). Viranhaltijan päätöksen mukaan ratkaisussa oli huomioitu, että rajaavat välineet eivät rajoita henkilön tahdonalaisia raajojen ja kehon liikkeitä vähäistä enempää ja niitä käytetään mahdollisimman lyhytaikaisesti (3375/2018\* Kolpene). OA päätti ottaa turvavyön ja rannemansetin käytön ja siihen liittyvän kirjaamisen omaksi aloitteeksi selvitettäväksi.

### Mattoon kääriminen

Asukasta estettiin vahingoittamasta itseään ja muita käärimällä hänet pehmeään mattoon siten, että hänen päänsä jäi ulkopuolelle. Käärimisen kerrottiin rauhoittavan asukasta ja lieventävän seuraamuksia. Yleensä asukas rauhoittui alle tunnin sisällä, jonka jälkeen matto poistettiin. Jos mattoa ei käytetty, saattoi asukkaan rauhoittuminen kestää useita tunteja. Tarkastuksella keskusteltiin siitä, millä muulla välineellä (esimerkiksi painopeitto) maton käytön voisi korvata. Henkilökunta kertoi, että asukas koki maton itselleen hyvänä rauhoittumisvälineenä. Hän halusi välillä vapaaehtoisesti kietoutua mattoon.

OA piti ongelmallisena mattoon käärimistä. Se esti asukkaan liikkumisen ja muistutti sitomista. Kehitysvammalain mukaan rajoittavia välineitä tai asusteita saadaan käyttää vain vakavissa vaaratilanteissa. Henkilö voidaan sitoa ainoastaan, jos muut keinot eivät ole riittäviä. STM:n mukaan sitomisella tarkoitetaan vain lepositeillä sitomista. Kehitysvammahuollossa käytettävien rajoitustoimenpiteiden lainmukaisuus voidaan saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Viime kädessä tuomio-



Rajoitustoimenpiteenä käytettävä matto.

istuin arvioi, onko rajoitettavaa toimenpidettä tai välinettä pidettävä yksittäistapauksessa lainmukaisena. OA kiinnitti myös huomiota siihen, että rajoittavien välineiden on täytettävä terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetun lain mukaiset vaatimukset (3375/2018\* Kolpene).

*Kuntayhtymä ilmoitti pöytäkirjaluonnokseen antamissaan kommentteissa, että kyseinen rajoitusväline oli poistettu käytöstä tarkastuskäynnin jälkeen.*

### RAJOITUSTOIMEN JÄLKISELVITTELY

Kehitysvammalaki edellyttää, että jokaista rajoitustoimea seuraa jälkiselvittely, joka tulee kirjata. Tarkastushavainnot eivät tukeneet sitä, että jälkiselvittely ja kirjaaminen toteutetaan yksikössä aina asianmukaisesti. OA kiinnitti palvelukeskusten huomiota siihen, että rajoitustoimenpiteen kohteena olleen henkilön kanssa tulee jälkikäteen arvioida toteutettua toimenpidettä, sen perusteita ja vaikutuksia. Laissa on tarkasti lueteltu, mitä tästä on kirjattava asiakirjoihin (3375/2018\* Kolpene).

*Kuntayhtymä ilmoitti, että henkilöstöä on ohjeistettu rajoitustoimenpidepäätösten käytön arvioinnissa ja kirjaamisessa asiastietojärjestelmään.*

### ASUKKAIDEN YKSITYISYYS

Oikeusasiamies on tarkastusten yhteydessä viitanut YK:n vammaissopimukseen (CRPD) ja todennut, että tavoitteena tulisi olla, että jokaisella asu- mispalveluyksikössä asuvalla vammaisella henkilöllä on käytettävissään oma huone saniteettitiloineen.

Yksikössä oli neljä asuntoa, jonka wc- ja suihkutila oli jaettu toisen asunnon kanssa. Wc- ja suihkutila oli kahden asunnon välissä niin, että asunnoista pääsi suoraan tähän tilaan. Henkilökunnan mukaan jaetut saniteettitilat eivät aiheuttaneet ongelmia, koska wc:hen tai suihkuun ei menty samaan aikaan. Syynä tähän oli se, että asukkaat tarvitsivat apua henkilökohtaisissa toimissaan. Kansallinen valvontaelin piti kodinomaisen asumisen järjestämisen ja yksityisyyden suojan turvaamisen näkökulmasta puutteena sitä, että kaikkien asukkaiden henkilökohtaisissa asunnoissa ei ollut omia wc- ja suihkutiloja. Oman wc- ja suihkutilan tarve korostuu etenkin pitkäaikaisessa asumisessa, mistä yksikössä oli kysymys (1683/2019\* Omakoti Oiva, Vantaa). Periaate tulisi kuitenkin ottaa huomioon myös tilapäishoitoa tai -asumista järjestettäessä (1684/2019\* Tilapäishoitokoti Alma, Vantaa).

OA:n näkemyksen mukaan teknisen kuuntelujärjestelmän käyttäminen asukkaan kotirauhan piirin kuuluvassa kodissa saattoi olla ongelmallista yksityisyyden ja yksityiselämän suojan kannalta (2008/2019 Eteva, Nurmijärvi).

### POSITIIVISIA HAVAINTOJA JA HYVIÄ KÄYTÄNTEITÄ

Asukkaalla oli käytössä sänky, joka laskettiin öisin matalalle. Sängyn vieressä oli matto pehmentämässä mahdollista putoamista lattialle (3375/2018\* Kolpene).

Kahdelle asukkaalle oli tehty toimintapassit. Niissä oli henkilökohtaista tietoa asukkaan ohjauksesta ja kommunikaatiosta, mielekkästä tekemisestä ja haastavien tilanteiden ennakoinnista ja käsitteystä (3375/2018\* Kolpene).



Tarkastajat pitivät myönteisenä, että tilaratkaisuilla oli pystytty parantamaan asukkaan itsemääräämisoikeuden toteutumista ja hyvinvointia. Tämän mahdollisti se, että palvelukodissa oli paljon tilaa käytettävissä. Yksikössä oli asukkaiden käytössä muun muassa aistihuone, kaikuhuone (tyhjä huone) ja työhuone asukkaalle, joka ei pystynyt käymään yksikön ulkopuolella päivätoiminnoissa. Kahden haastavasti käyttäytyvän asukkaan tarpeet oli huomioitu siten, että heillä oli omat solut, joissa oli useita huoneita. Ratkaisu tuki hyvin heidän kuntoutumistaan. Lisäksi kuulovammaisen asukkaan huoneen ulkopuolelle oli asennettu ovikello, jota painamalla huoneessa vilkkui valo. Työntekijä painoi ovikelloa aina ennen kuin astui huoneeseen sisälle. Näin varmistettiin, että asukkaan huoneeseen ei tulla yllättäen ja ilman, että hän olisi tietoinen siitä (3375/2018\* Kolpene).



*Asumisyksikkö Tempossa asukkaiden huoneissa pistorasiat voidaan yksilöllisen arvion mukaan pitää esillä tai lukollisen oven takana.*

### 3.5.17 TERVEYDENHUOLTO

Terveystieteiden sektorilla ei ole käytettävissä tarkkaa lukumäärää niistä terveydenhuollon yksiköistä, jotka kuuluvat kansallisen valvontaelimen tarkastustoiminnan piiriin. STM:stä saadun tiedon mukaan psykiatrisia yksiköitä, joissa käytetään pakkoa, olisi noin 50. Tämän lisäksi on muitakin terveydenhuollon yksiköitä kuin psykiatrisia erikoissairaanhoidon antavat yksiköt, joissa käytetään pakkoa (somaattisten sairaaloiden päivystykset ja geriatriset hoitoyksiköt) tai joissa hoidetaan vapautensa menettäneitä (Vankiterveydenhuollon yksikkö).

Terveystieteidenhuollossa tehdään yhteistyötä Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontaviraston (Valvira) ja aluehallintovirastojen kanssa. Ennen tarkastuskäyntiä ollaan säännönmukaisesti yhteydessä toimivaltaiseen aluehallintovirastoon, jotta saadaan tietoa valvontaviranomaisen havainnoista ja mahdollisista toimenpiteistä, jotka liittyvät tarkastuskohteeseen. Viime vuosina on myös otettu tavaksi kutsua tarkastuskäynnin loppukeskusteluun toimivaltaisen aluehallintoviraston aluehallintoylilääkäri. Kertomusvuonna näin tehtiin Hara-javallan sairaalaan tehdyn tarkastuksen kohdalla. Aluehallintovirastolle toimitetaan myös aina tiedoksi lopullinen tarkastuspöytäkirja.

Ennen tarkastuskäyntiä ollaan myös taustatietojen saamiseksi yhteydessä terveydenhuollon yksikön potilasasiamieheen. Myös hänelle toimitetaan tiedoksi lopullinen tarkastuspöytäkirja.

Tarkastuskohteiden suuresta määrästä johtuen joudutaan tekemään priorisointia siitä, mihin rajalliset voimavarat kohdistetaan. Tarkastuskäynnit onkin suunnattu pääosin niihin yksiköihin, joissa käytetään eniten pakkoa ja joissa potilasaines on haastavinta. Näitä ovat valtion oikeuspsykiatriset sairaalat (Niuvanniemen ja Vanhan Vaasan sairaalat) ja muut oikeuspsykiatrisia hoitoa antavat yksiköt. Näihin kohteisiin pyritään tekemään säännöllisiä tarkastuskäyntejä, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että niissä käydään muutaman vuoden välein. Myös erityisen vaikeahoitoisten alaikäisten yksiköihin (Tampereen ja Kuopion yksiköt) on tavoitteena tehdä säännöllisesti tarkastuksia. Muu-



ten tarkastuskohteen valintaan vaikuttaa se, milloin viimeksi yksikköön on tehty tarkastuskäynti ja onko yksiköstä tullut paljon kanteluita.

Terveydenhuollon yksiköihin tehtyihin tarkastuksiin osallistuu lähtökohtaisesti aina ulkopuolinen lääketieteen asiantuntija. Lääketieteellisen asiantuntijan mukaantulo tarkastuskäynneille on mahdollistanut sen, että tarkastuksilla on kyetty monipuolisemmin käymään läpi muun muassa rajoitustoimenpiteiden käyttöä ja niiden ehkäisemisen mahdollisuutta.

Psykiatristen yksiköiden tarkastuskäynnit tehdään nykyisin lähes poikkeuksetta ennalta ilmoittamatta. Yksikölle voidaan kuitenkin ilmoittaa etukäteen, 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 ja merkittävät somaattiset diagnoosit. Luettelon avulla on mahdollista saada nopeasti kokonaiskuva osaston potilaista. Tiedot helpottavat myös, kun kansallinen valvontaelin valitsee potilaita keskusteluihin – esimerkiksi potilaan, joka on tullut viimeksi tai joka on ollut osastolla pisimpään.

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

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

Terveydenhuollon yksiköihin tehtiin kertomusvuonna kaikkiaan 15 tarkastusta (edellisenä vuonna 10). Painopiste terveydenhuollon tarkastuksilla oli vanhuspotilaiden somaattisessa hoidossa. Vanhuksia hoitavien yksiköiden tarkastuskohteet, havainnot ja suositukset on esitelty vanhusten oikeuksia koskevassa jaksossa 4.13. Muihin terveydenhuollon yksiköihin tehtiin tarkastuksia seuraavasti:

tarkastuspäivämäärä	kohde	asianumero	muuta / edellinen tarkastuskäynti
26.3.2019	HUS Jorvin yhteispäivystys	1707/2019	mukana ulkopuolinen asiantuntija
28.5.2019	Psykiatrinen vankisairaala, Turun yksikkö	2570/2019*	mukana AOA ja ulkopuolinen asiantuntija, tarkastettu viimeksi 2009
29.5.2019	VTH:n Turun poliklinikka	2571/2019	mukana ulkopuolinen asiantuntija, tarkastettu viimeksi 2016
11.-12.6.2019	Satakunnan sairaanhoitopiirin psykiatrian osastot, Harjavallan sairaala	2301/2019	mukana 3 ulkopuolista asiantuntijaa, tarkastettu viimeksi 2008
11.6.2019	Satakunnan sairaanhoitopiiri, Sata-sairaalan yhteispäivystys	3009/2019	mukana 2 ulkopuolista asiantuntijaa
6.11.2019	VTH:n Sukevan poliklinikka	5468/2019	tarkastettu viimeksi 2015

#= ennalta ilmoittamaton tarkastus

\* = tarkastuspöytäkirja verkossa

Vankiterveydenhuoltoon tehdyistä tarkastuksista ilmoitettiin etukäteen. Sen sijaan muut tarkastukset ovat olleet joko kokonaan ennalta ilmoittamattomia (päivystyspoliklinikat) tai kohteelle on ilmoitettu, että tarkastus tullaan tekemään tietyllä aikavälillä.

### 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 tuottavia 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 (ns. 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 eristämiseksi. 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.



*Päivystyksen sisäänkäynti.*

Vuonna 2019 kansallinen valvontaelin tarkasti kahden sairaalan päivystysyksiköt. Tarkastukset tehtiin ennalta ilmoittamatta ja ilta-aikaan. Molemmilla tarkastuksilla oli mukana ulkopuolinen asiantuntija. Kummassakin päivystyksessä oli hoidettu aggressiivisten tai häiriötä aiheuttavien potilaiden seuranta eri tavalla, kuin mitä edellä on kuvattu.

HUS Jorvin yhteispäivystykseen tehtiin tarkastuskäynnit sekä aikuisten että lasten yhteispäivystykseen, joihin oli omat sisäänkäynnit ja erilliset tilat. Alustavina havaintoina tarkastajat totesivat, että kummallakaan puolella ei ollut erillistä tilaa, jonne aggressiivisesti käyttäytyvä tai muutoin itselleen tai muille vaaraksi oleva potilas voitaisiin sijoittaa muista erilleen. Toimintatavaksi oli muodostunut, että viimeisenä keinona potilas sidotaan lepositeillä sänkyyn. Aikuispuolella leposidesänky sijaitsi akuutilla valvontaosastolla, jossa oli yhteensä yhdeksän potilaspaikkaa. Potilasvuoteet olivat yhdessä tilassa, jossa oli kuitenkin mahdollista käyttää vuoteiden ympärillä olevia verhoja näkösuojana. Alle 16-vuotiaat aggressiiviset potilaat hoidettiin lasten valvontaosastolla ja myös heidän kohdallaan käytettiin viimeisenä keinona lepositeitä. Kaikissa tapauksissa lepositeiden käytöstä päätti lääkäri. Tarkastajille jäi epäselväksi, miksi toimintatavaksi oli muodostunut potilaan sitominen sen sijaan, että olisi otettu käyttöön turvahuone, ku-



*Päivystyksen leposidesänky.*

ten useimmissa muissa päivystysyksiköissä. Tätä kirjoittaessa käytettävissä ei ollut vielä AOA:n lopullisia kannanottoja ja suosituksia tarkastuskäynnillä tehdyistä havainnoista (1707/2019).

Satasairaalan yhteispäivystykseen hakeutunut tai tuotu aggressiivinen tai häiriötä aiheuttava potilas ohjataan yksilöllisen arvion mukaan akuuttihoitoon, selviämishoitoyksikkö Selmaan tai tutkimushuoneeseen. Yksikössä oli olemassa myös erityinen huone, jonne potilas oli mahdollista eristää muista henkilöistä. Tämän tilan käytöstä oli kuitenkin kokonaan luovuttu ja tila toimi tarkastusajankohtana varastona. Tilasta luopumisen syy jäi epäselväksi. Sairaankuljetuksen käyttämän erillisen sisäänkäynnin välittömään läheisyyteen oli varattu valmiiksi sänky, jossa oli leposidevalmius. Ensihoitohenkilöstön ennakoilmoituksen perusteella voitiin jo ennen potilaan saapumista saada lääkärin päätös lepositeiden käytöstä. Mielenterveyden ongelmista kärsivät rauhallisemmat potilaat sijoitettiin yleensä tutkimushuoneeseen, josta oli yritetty poistaa tarpeettomat tutkimusvälineet. Tällaisia huoneita oli käytössä yksi. Tarkastajille kerrottiin, että huone oli käytössä viikoittain. Mikäli sairaanhoitajan läsnäololle ei ole hoidollista tarvetta, potilaan valvonta jää vartijalle. Vartija on joko potilaan kanssa samassa tilassa tai seuraa potilasta ovesta olevan ikkunan kautta. Huoneessa oli myös kameravalvonta, jonka valvontanäkymä



*Nahkaisia leposidevöitä varalla laatikossa.*

sijaisi hoitajien kansliassa ja vartijoiden tilassa. Tarpeen mukaan tilassa voitiin käyttää lepositeitä. Selviämishoitoyksikkö Selma sijaitsi päivystyksen yhteydessä omana erillisenä tilana ja päivystyksen alaisena osastona. Yleensä Selmaan sijoitettavat potilaat tulivat yhteispäivystykseen joko ensihoiton tai poliisin saattamina. Myös Selmassa käytettiin potilailla tarvittaessa lepositeitä. Myös tämän tarkastuskäynnin osalta puuttuvat vielä AOA:n lopulliset kannanotot (3009/2019).

### VANKITERVEYDENHUOLLON VALVONTA

Vankiterveydenhuollon yksikkö (VTH) toimii Terveiden 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 psykiatrisena akuuttisairaalaana. 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. Vuoden 2018 loppuun mennessä aluehallintovirasto oli 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. Vuonna 2019 aluehallintovirasto teki 3 ohjaus- ja arviointikäyntiä VTH:n toimipaikkoihin. Kohteet oli valittu riski- ja tarvearviointin perusteella.

Oikeusasiamies saa Pohjois-Suomen aluehallintovirastolta tiedoksi vankiterveydenhuollon vuosittaiset 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 oikeusasiamiehen kansliasta tehtiin tarkastuskäynnit Vankiterveydenhuollon yksikön kahdelle poliklinikalle. Tarkastukset oli yhdistetty vankilatarkastuksiin ja ne olivat ennalta ilmoitettuja. Ennen poliklinikan tarkastusta on käytäntönä kuulla vankien näkemyksiä muun muassa siitä, miten terveyden- ja sairaanhoito toimii kyseisessä laitoksessa. Lisäksi tarkastettiin Psykiatrisen vankisairaalan Turun yksikkö. VTH:n Turun poliklinikalle ja Psykiatriseen vankisairaalaan tehdyillä tarkastuksilla oli mukana ulkopuolinen psykiatrian asiantuntija.

OA kiinnittää poliklinikoiden tarkastuksilla huomiota muun muassa siihen, miten nopeasti



*Tutkimushuone.*

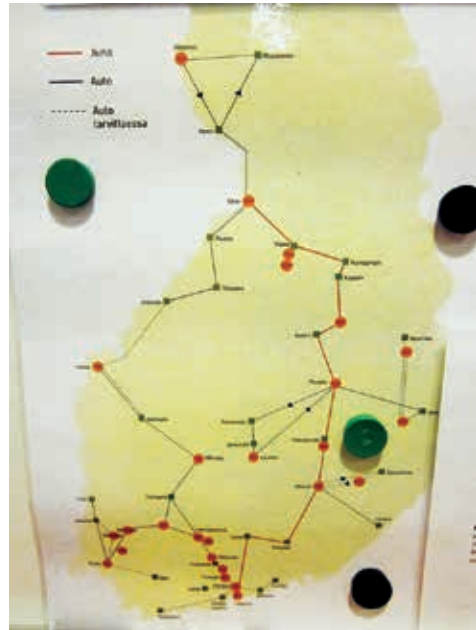
tulovaiheen terveystarkastukset tehdään uusille vangeille ja miten sen yhteydessä havainnoidaan mahdollisia väkivallan merkkejä. Lisäksi selvitetään, miten muista erilleen sijoitettujen vankien terveydentilaa seurataan. Tämä ei toteudu täysin vankeuslain edellyttämällä tavalla, koska suurin osa poliklinikoista on auki ainoastaan arkisin virka-aikaan. Esimerkiksi viikonloppuna tarkkailuun sijoitetun vangin terveydentilaa ei tästä johtuen aina 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 vastaanottoaika. Tarkastuksilla on usein kiinnitetty poliklinikoiden huomiota siihen, että potilaslain mukaan potilaalle tulee ilmoittaa vastaanottoaika, jos se on tiedossa. Laki ei tunne vankipotilaan osalta poikkeusta tästä. Eri-tyisesti vankilan ulkopuolelle suuntautuvilla lääkärikäynneillä on kuitenkin jouduttu ottamaan huomioon myös turvallisuuden liittyviä seikkoja, jotka voivat yksittäisen vangin kohdalla vaikuttaa siihen, miten tarkasti hänelle ilmoitetaan vastaanottoajasta.

Psykiatrisen vankisairaalan Turun yksikön tarkastuskäynti (2570/2019\*) oli ensimmäinen oikeusasiamiehen tekemä tarkastus sen jälkeen, kun vankiterveydenhuolto oli 1.1.2016 alkaen siirtynyt pois Rikosseuraamuslaitoksen alaisuudesta. Terveydenhoito- ja valvontatehtävien erottaminen toisistaan tukee terveydenhuollon riippumattomuutta. Muutos ei kuitenkaan ole ollut ongelmatonta Psykiatrisen vankisairaalan kaltaiselle yksikölle, jossa hoidetaan potilaita sekä omalla suostumuksella että tahdosta riippumatta. Haastavaksi asian tekee se, että yksikössä potilaana olevaan vankiin sovelletaan terveydenhuollon lainsäädännön lisäksi myös vankeuslain ja tutkintavankeuslain säännöksiä. Vangin terveydenhuollosta säädetään edelleen vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa, vaikka terveydenhuollon toteuttamisvastuu on siirtynyt sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle. Hallituksen esityksessä uudeksi lainsäädännöksi todetaan, että vaikka Vankiterveydenhuollon yksikkö on hallinnollisesti erillinen viranomainen ja kuuluu toiselle hallinnonalalle, on se kuitenkin vankilassa toimivana yksikkönä osa vankilaa.

Tarkastuskäynnillä ei ollut mahdollista perehtyä kaikkiin asioihin siten, että AOA olisi voinut esittää niistä kannanottoja. Tästä johtuen tarkoituksena oli tehdä yksikköön jatkokäynti maaliskuussa 2020. Korona-viruksen aiheuttaman tilanteen johdosta tarkastus siirrettiin myöhempään ajankohtaan. Tässä kuitenkin ensimmäisen tarkastuskäynnin johdosta annettuja tärkeimpiä kannanottoja ja suosituksia:

Psykiatrisessa vankisairaalassa työskentelevät Turun vankilan vartijat tekevät jokaiselle yksikköön saapuvalla vangille tulovaiheessa tarkastuksen. Tilanteessa vanki riisutetaan kokonaan. Vaatteiden vaihdon yhteydessä vartija katsoo myös vangin jalkapohjat, kainalot ja hiukset. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön mukaan kyse ei ole vankeuslain tarkoittamasta tulotarkastuksesta, vaan turvatarkastuksesta. AOA oli samaa mieltä ja totesi, että turvatarkastuksessa vanki voidaan velvoittaa vaihtamaan vaatteensa henkilökunnan läsnä ollessa. Vankia ei kuitenkaan saa riisuttaa alasti eikä kehoja yksityiskohtaisesti tarkastella, kuten nyt tehtiin. Muuten kyse on henkilötarkastuksesta, jonka tekeminen edellyttää aina yksilökohtaista arviointia ja päätöstä. AOA korosti lisäksi, että vaatteiden vaihtaminen tulee toteut-



Suomen karttaan merkityt vankikuljetusreitit.

taa hienotunteisesti ja vangin yksityisyyttä kunnioittaen.

Psykiatriseen vankisairaalaan tulee vankeja hyvinkin pitkien matkojen päästä. Heihin on voitu joutua kohdistamaan voimankäyttöä tai pakkotoimia, kuten käsirautoja. AOA suositti, että jokaisen saapuvan vangin kohdalla käydään läpi tulovaiheessa myös mahdolliset väkivallan merkit ja että tätä kysytään aktiivisesti vangilta. AOA piti myös tärkeänä, että terveydenhuolto kirjaisi tulovaiheen osalta myös sen, miten vankipotilasta on kuljetettu ja mitä mahdollisia sitomisvälineitä on käytetty, jos tämä on tiedossa. Kansalliselle valvontaelimelle jäi epäselväksi, miksi tulovaiheeseen ei kuulu vankipotilaan somaattista tutkimusta. Myös se jäi epäselväksi, miten toimitaan deliriumpotilaan kohdalla ja missä heidän hoitonsa toteutetaan.

Sairaalan eristyshuoneet olivat lähes identtisiä vankilan eristysselellien kanssa. Ne olivat hyvin karuja ja ”kalusteena” oli vain ohut muovipäällysteinen patja lattialla. Yhdessä eristyshuoneessa oli korkea patja. AOA suositti, että eristystilojen va-



rustukseen ja kalustukseen kiinnitetään enemmän huomiota unohtamatta kuitenkin turvallisuutta.

Sairaalan eristystilaa käytettiin myös muuhun tarkoitukseen kuin tahdosta riippumattomassa hoidossa olevaan potilaan eristämiseen. Tarkkailulähetteellä (M1) tuleva potilas viedään suoraan eristystilaan, joka toimi matkasellinä siihen asti, kun päivystävä lääkäri tutkii potilaan. Eristystilaa käytetään matkasellinä myös silloin, jos potilas uloskirjoitetaan sairaalasta ja hän joutuu odottamaan kuljetusta sijoitusvankilaan. Tällöin vanki sijoitetaan matkaselliin odottamaan kuljetusta. AOA totesi, että eristystila ei sovellu käytettäväksi matkasellinä sellaisena kuin se tarkastushetkellä oli. Silloinkin, kun tilaa käytetään eristykseen, sen olosuhteisiin tulisi kiinnittää huomiota, jotta potilaan ei esimerkiksi tarvitsisi ruokailla lattialta käsin.

*Turun yksiköstä ilmoitettiin, että kun eristyscelliä käytetään matkasellinä, on potilaalla aina käytössä korkea patja, eristysjakkara/-pöytä, normaalit potilasvaatteet ja samat henkilökohtaiset tavarat kuin osastolla.*



AOA piti ylipäänsä ongelmallisena sairaalan eristystilan käyttämistä vankilan matkasellinä. Tämä voi vaarantaa vankeinhoidon kansainvälisoikeudellista periaatetta, jonka mukaan vankilan terveydenhuoltohenkilökunnan ei tulisi osallistua min-

käänlaisiin valvonnan ja järjestyksen ylläpidon tehtäviin. Tarkastuksen aikana ei selvinnyt, kenen toimesta ja minkä lain nojalla vanki kussakin tapauksessa sijoitetaan eristystilaan. Myös se jäi epäselväksi, kenen tehtäviin kuuluu sijoituksen aikana vangin perustarpeista huolehtiminen silloin, kun erilleen sijoittaminen on tapahtunut vankeuslain tai tutkintavankeuslain nojalla.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on myös suhtauduttu kielteisesti siihen, että potilas viedään suoraan eristykseen hänen tullessaan M1-lähetteellä psykiatriseen yksikköön. Tätä on terveydenhuollon puolelta perusteltu usein sillä, että henkilökunta ei tunne potilasta vielä siinä vaiheessa. Eristämisen kriteerien tulee kuitenkin aina täytyä, ennen kuin potilas voidaan mielenenterveyslain nojalla eristää ja tämän arvioinnin tulee olla yksilöllinen. Pelkästään se seikka, että potilasta ei tunneta, ei ole riittävä syy eristykseen sijoittamiselle. AOA pohti, olisiko potilas mahdollista sijoittaa suoraan sairaalan asuinselliin, josta tarpeen mukaan olisi poistettu itsensä tai muiden vahingoittamiseen käytettäviä esineitä. Tähän ei saatu sairaalan mielipidettä.

AOA:n mielestä uloskirjoittamistilanteessa vaihtoehtoisena menettelynä voisi olla vangin sijoittaminen Turun vankilan matkaselliin odottamaan kuljetusta. Vankila ei selvityksessään vastustanut vankilan matkasellien käyttämistä silloin kun uloskirjoitettu vanki joutuu odottamaan vankikuljetusta sijoitusvankilaansa. AOA päätti ottaa kantaa eristystilan käyttöön vasta jatkokäynnin jälkeen.

AOA piti puutteena, ettei sairaalassa ollut yöaikaan vartijaa. Yksikössä työskentelevä vartija lukitsi potilashuoneet yöksi, mikä tapahtui jo alkuillasta. Kansalliselle valvontaelimelle kerrottiin, että jos tämän jälkeen ovi joudutaan avaamaan, niin terveydenhuoltohenkilöstöllä ei ole toimivaltaa lukita ovea vaan sitä varten joudutaan pyytämään vartija Turun vankilan puolelta. Vankilasta ilmoitettiin, että valvonnan tasoa sairaalassa ei ollut mahdollista laajentaa säästötoimien vuoksi. AOA totesi, että kysymys vankipotilaiden mahdollisuudesta viettää aikaa huoneensa ulkopuolella ja vartijan puuttuminen klo 18/19 jälkeen ovat resursointiin liittyviä asioita. Oikeusasiamies ei voi ohittaa resurssikysymystä, mikäli viranomaiselle säädetty-



jen lakisääteisten velvollisuuksien hoitaminen on vaikeutunut tai käynyt mahdottomaksi resurssi-puutteiden vuoksi. Vaikutti siltä, että Psykiatrisen vankisairaalan tai Turun vankilan omilla toimenpiteillä oli hyvin rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa asiaan. AOA ilmoitti, että ennen mahdollisiin toimenpiteisiin ryhtymistä hän tarvitsee tarkemman käsityksen siitä, mihin kaikkiin virkatehtäviin ja toimintoihin sekä vankipotilaiden olosuhteisiin ja kohteluun mahdollinen aliresursointi vaikuttaa.

Terveystenhoitoa koskeva lainsäädäntö ei mahdollista säännönmukaista potilashuoneiden ovien lukittuna pitämistä edes tahdosta riippumattomassa hoidossa olevien potilaiden kohdalla. Keskushallintoyksikön näkemys tähän oli, että Turun yksikössä tulisi olla vahvistettuna vankeuslain mukainen päiväjärjestys, josta ilmenisivät ajankohdat muun muassa vankipotilaiden huoneiden lukittuna pitämiseksi. AOA suositti päiväjärjestyksen vahvistamista ja katsoi, että se kuuluu vankilan johtajalle.



Tarkastuskäynnillä havaittiin, että vankipotilaiden ruokailujen väli muodostui erittäin pitkäksi. Aterioiden väli arkisin oli 17 tuntia ja viikonloppuisin jopa 18 tuntia. Viikko-ohjelmiin ei ollut merkitty iltapalaa. Vaikutti siltä, että sairaalan ruokahuolto oli järjestetty yhdenmukaiseksi Turun vankilan ruokahuollon kanssa jopa siinä määrin, että viikonloppuisin potilaille tarjottiin ainoastaan yksi lämmin ateria. AOA kummeksui, miksi psykiatri-

sessä yksikössä ylipäänsä noudatettiin vankilan käytäntöjä ruokailuajoissa. Oikeusasiamiehen tarkastuksilla muihin psykiatriin sairaaloihin ei ole havaittu, että potilaiden pääaterioita olisi vähennetty viikonloppuisin. Rikosseuraamuslaitoksen määräyksessä todettu siitä, että ruokaa on saatavissa harvemmin silloin, kun vangeilla ei ole työpäivää, ei AOA:n mielestä soveltunut sairaalaan.

*Psykiatrisen sairaalan Turun yksikön ilmoituksen mukaan Rikosseuraamuslaitoksella ja Leijona Catering Oy:llä on ruokahuollon järjestämisestä kumppanuussopimus, johon Psykiatrisen sairaala on liittynyt. Rikosseuraamuslaitos on neuvotellut ruokahuollon järjestämiseen liittyvät asiat. Vankiterveydenhuolto ei ole osallistunut neuvotteluihin. Tästä johtuen yksikkö ei voinut antaa perusteluja viikonlopun ateriamääriin tai ateriaväleihin.*

AOA suositti, että sairaalassa huolehditaan siitä, että vankipotilaat saavat potilaslain edellyttämän asianmukaisen, selkeän ja riittävän tiedon asemastaan, oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä hoidostaan ja heille tehtävistä tutkimuksista. Potilasinformaatio tulisi olla ainakin sekä suomeksi että ruotsiksi.

Mielenterveyslaki edellyttää, että sairaalan psykiatrista hoitoa antavassa yksikössä tulee olla kirjalliset, riittävän yksityiskohtaiset ohjeet siitä, miten potilaan itsemääräämisoikeuden rajoituksia toteutetaan. Turun yksikössä oli tarkastusajankohdalla ohjeistus, joka koski ainoastaan vankipotilaan eristämistä ja sitomista, mutta ei muita rajoituksia. Asianmukaisen ohjeen puuttumiseen oli kiinnitetty huomiota jo 2016 Valviran ja Pohjois-Suomen aluehallintoviraston tekemällä käynnillä. AOA ei pitänyt asianmukaisena, että vielä valvovan viranomaisen antaman ohjauksen jälkeenkin sairaalassa ei ollut itsemääräämisoikeuden rajoittamista koskevia ohjeita. AOA kehotti sairaalaa viipymättä laatimaan mielenterveyslain mukaisen ohjeen siten, että se kattaa kaikki lain 4 a luvussa tarkoitetut rajoitukset. AOA kehotti yksikköä huolehtimaan siitä, että henkilökunta tuntee annetut ohjeet ja noudattaa niitä käytännön työssä.

*Turun yksiköstä toimitettiin 12.2.2020 päivätty Psykiatrisen vankisairaalan ohje potilaan itsemääräämisoikeuden rajoittamisesta tahdosta riippumattoman psykiatrisen hoidon aikana.*

AOA piti oikeasuuntaisena sairaalan ohjeistusta pakon käytön ennaltaehkäisystä. AOA suositti, että sairaalassa seurattaisiin kaikkien – ei vain eristämisten ja sitomisten – rajoitustoimenpiteiden käyttöä. Lisäksi hän suositti arvioimaan, tarvitaanko jo olemassa olevan ohjeistuksen lisäksi erillinen pakon käytön vähentämistä koskeva ohjelma tai yksityiskohtaisempi toimintaohje henkilökunnalle.

Suljetuissa laitoksissa on aina niihin suljettujen henkilöiden kaltoinkohtelun vaara. Käytössä tulee olla ensisijaisesti kaltoinkohtelua ehkäiseviä rakenteita ja toimintatapoja. Yhtenä tällaisena on kaikkien tiedossa oleva kaltoinkohtelusta ilmoittamisen menettely. AOA:n mielestä sairaalassa tulisi olla selkeä ohjeistus huonosta kohtelusta ilmoittamisesta.

### ERILLEEN SIOJITETUN VANGIN TERVEYDENTILAN SEURANTA

OA antoi 18.11.2019 ratkaisun omana aloitteena tutkitussa asiassa, joka koski omasta pyynnöstään erillään asuneen vangin terveydentilan seurantaa ja hoitoa (247/2/16\*). Vankilaan tehdyn tarkastuskäynnin aikana oli saatu tietää, että vankeusvanki oli ollut sijoitettuna vankilan eristysosastolle yli kahden vuoden ajan. Eristysosastolle sijoittamisen perusteena oli vangin oma pyyntö saada asua erillään muista vangeista. Vanki kieltäytyi keskustelemasta kansallisen valvontaelimen kanssa.

Asiaa tutkittaessa ilmeni, että vankilan terveydenhuollossa oli lähes kokonaan laiminlyöty seuranta siitä, miten pitkäaikainen erilleen sijoittaminen vaikuttaa vankiin. Sairaanhoidaja oli tavannut vankipotilaan samana päivänä, kun tämä oli sijoitettu tarkkailuun kameravalvottuun selliin. Vanki oli antanut ymmärtää, että hän ei halunnut terveydenhuollon palveluita. Terveydenhuollossa ei käyty tapaamassa vankia siinä vaiheessa, kun hänet tarkkailun jälkeen sijoitettiin erilleen. Terveydenhuolto jätti vankipotilaan ”rauhaan” ja vanki tapasi hoitajia noin kerran vuodessa. Näistä vain viimeinen tapaaminen oli lähtöisin terveydenhuollon omasta aloitteesta. Lääkäri tapasi vankipotilaan kolmen vuoden aikana vain kerran ja silloinkin siinä vaiheessa, jolloin tämä oli ollut kysei-

sessä vankilassa 1 vuosi 7 kuukautta ja siitä erilleen sijoitettuna 1 vuosi 3 kuukautta.

OA ymmärsi selvityksessä esitetyn näkemyksen siitä, että myös vapautensa menettäneen yksityisyyttä tulee kunnioittaa. Tämä ei kuitenkaan saisi johtaa siihen, että laiminlyödään vangin terveydentilan ja eristämisestä johtuvien vaikutusten seuranta. Rajallisia resursseja tuli käyttää tarkoituksenmukaisesti, mutta OA ei nähnyt hyväksyttävää perustetta sille, että erilleen sijoitettua vankia tavataan terveydenhuollosta vain kerran vuodessa. OA piti tarpeellisena, että Vankiterveydenhuollon yksikössä laadittaisiin terveydenhuoltohenkilökunnalle ohjeistus, jossa käytäisiin läpi, miten erilleen sijoitettujen vankien terveydentilan seuranta tulee toteuttaa.

## 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 riittävä.

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 toimuksesta (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 saamelaiden 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 ponnistettava. 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 KYMMENTEN 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, lääkeshoidossa ja hammashoidossa. Puutteet johtuvat usein henkilökunnan riittämättömästä määrästä tai johtamisen puutteista.

Vanhusten hoidossa ja hoivassa käytettävien itsemääräämisoikeuden rajoittamistoimenpiteiden tulisi perustua lakiin. Vaadittava säädöspohja puuttuu kuitenkin edelleen kokonaan. Rajoitustoimenpiteitä myös käytetään, vaikka tilanne olisi ratkaisutavissa muilla keinoin.

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

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

Kunnat eivät valvo riittävästi palvelujen laatua ja yksityisen hoivakodin ongelmat voivat jatkua pitkään ennen kuin tilanteeseen puututaan. Aluehallintoviranomaisten toimintaohjeita ei aina noudateta tai asioiden korjaaminen kestää kohtuuttoman kauan. Kunnilla ei ole usein keinoja järjestää korvaavia palveluja vakavissakaan ongelmatilanteissa.

Oikeusasiamies ja aluehallintovirastot ovat saaneet lisää määrärahoja vanhusten oikeuksien valvontaan ja edistämiseen, minkä voi pitkällä ai-

kavällillä odottaa parantavan vanhusten oikeuksien toteutumista.

Asiakkaan kotona annettavien palvelujen riittävyyden ja laadun omavalvonta ja jälkikäteishallinta 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 tärkeitä 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 huolehdi 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 asettamisesta, 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 yhteensovittamisessa 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, asiointin 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 aiheuttomasti.

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.

Oikeusasiamiehen määräämillä ennakoönnestyspaikkojen ja vaalipäivän äänestyspaikkojen tarkastuksilla on havaittu, että lähes kaikilla äänestyspaikoilla on ollut puutteita äänestystilan tai sinne johtavan reitin esteettömyydessä. Tarkastuksilla on myös havaittu, että esteettömien äänestyskoppien tai -paikkojen puute saattoi vaarantaa vaalisalaisuuden säilymistä.

### LAITOKSISSA OLEVIEN ITSEMÄÄRÄMISOIKEUTA 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 säädöserusta puuttuu edelleen kokonaan muun muassa vanhustenhoidosta ja somaattisesta terveydenhuollosta.

### ULKOMAALAISTEN OIKEUSAVUN PUUTTEET JA NS. PAPERITTOMIEN TURVATTOMUUS

Turvapaikanhakijoiden oikeusavun rajoittaminen on johtanut siihen, että monet turvapaikanhakijat eivät saa oikeusapua ensi vaiheessa. Tämä on voinut 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 täyttämässä 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 pa-

rannettu, mutta esitys raukesi. Kunnissa on erilaisia käytäntöjä siinä, minkälaisia sosiaali- ja terveyspalveluita annetaan henkilöille, joiden vastaanottopalvelut ovat lakanneet.

Maahanmuuttovirasto ei pysty noudattamaan ulkomaalaislaissa säädettyjä turvapaikkahakemusten, perhesiteeseen perustuvien oleskelulupahakemusten ja työperäisten oleskelulupahakemusten käsittelyn määräaikoja. Eräät uudet määräajat ovat pidentäneet entisestään niiden vanhempien hakemusten käsittelyaikoja, joihin uusia määräaikoja ei sovelleta. Oikeusasiamies on antanut Maahanmuuttovirastolle lukuisia huomautuksia asioiden käsittelyn lainvastaisesta viivästyisestä, mutta käsittelyaikatilanne on jatkunut edelleen huonona.

### 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 aktiivista 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. Lain lähtökohta on myös se, että alaikäisiä ei tule asuttaa aikuisten osastoille. Alaikäisille ei tiettävästi edelleenkaan ole järjestetty omia osastoja.

CPT on arvostellut Suomea yli 20 vuoden ajan siitä, että tutkintavankeja säilytetään liiallisesti poliisivankiloissa. 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. Oikeusasiamiehen tarkastuksilla saatujen tietojen mukaan tutkintavankien säilytysajat poliisivankiloissa ovat lyhentyneet.

Myönteistä kehitystä on ollut myös siinä, että kertomusvuonna ei ollut enää käytössä ns. paljusellejä.

### TERVEYSPALVELUIDEN SAATAVUUDEN JA LAINSÄÄDÄNNÖN PUUTTEET

Lakisääteisten terveyspalveluiden järjestämisessä on puutteita. Esimerkiksi hoitotarvikkeiden jake- lussa ja lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovuttamisessa on ongelmia. Tarvikkeita ja apuvälineitä ei aina anneta riittävästi taloudellisesti syistä.

Erityisryhmien, esimerkiksi vankien 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 kuljetamisesta 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 laatimiseksi säädetyistä 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. Koulujen keinot havaita ja puuttua kiusaamiseen eivät aina ole riittäviä.

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 koulutus- ja 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 kokonaiskeston 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 viivästyminen vaikuttaa koko rikosprosessiketjun – poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinten – aliresursointi.

Oikeudenkäynnin kustannusten ja oikeudenkäyntimaksujen suuruus voi estää oikeusturvan toteutumista.

Tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden kannalta ongelmallista on ollut oikeuslai-

toksen ministeriöjohtoisuus. Tuomioistuinvirasto koskeva lainsäädäntö, joka on tullut voimaan 1.1.2020, on parantanut 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 joskus 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, 2/2016 ja 2/2019 vp) oikeusasiamiehen esityksen tekemistä asian sopimiseksi ja hyvityksestä selvissä tapauksissa perusteltuna kansalaisen pääsemiseksi oikeuksiinsa, sovinnollisen ratkaisun löytymiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi. Kahdessa jälkimmäisessä mietinnöissään valiokunta piti hyvänä kehitystä, jossa oikeusasiamiehen toiminnan painopiste on siirtynyt yhä selvemmin viranomaisten toiminnan valvonnasta ihmisten oikeuksien edistämiseen. Oikeusasiamiehen hyvitysesityksen perusteita on selvitetty laajemmin vuosien 2011 ja 2012 kertomuksissa (s. 88 ja s. 71).

Kertomusvuonna tehtiin 16 oikeusasiamiehen hyvitysesitystä. Myös kantelujen käsittelyn aikana kansliasta tehty yhteydenotto viranomaiseen johti lukuisissa tapauksissa virheen korjaukseen tai puutteellisen menettelyn oikaisuun ja siten sovinnollisen ratkaisun aikaansaamiseen. Esimerkiksi kertomusvuonna yhdeksässä poliisin tutkinnan päätöstä koskevassa asiassa jo kantelun selvittämisen johdosta tai myöhemmin kanteluratkaisun perusteella poliisi päätti aloittaa esitutkinnan. Monissa muissa ratkaisuissa kantelijoille ja viranomaisille annettiin ohjausta selostamalla sovellettavaa lainsäädäntöä ja oikeus- tai laillisuusvalvontakäytäntöä sekä käytettävissä olevia muutoksenhakukeinoja.

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

Valtiokonttorin kanssa sovitun mukaisesti Valtiokonttori toimittaa vuosittain kaikki valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain nojalla antamansa korvauspäätökset oikeusasiamiehelle tiedoksi. Valtiokonttorin ilmoituksen mukaan vuonna 2019 Valtiokonttorille esitettiin yhteensä 865 vahingonkorvausvaatimusta. Valtaosa asioista tuli vireille Valtiokonttorille tai asianomaiselle viranomaiselle esitetyllä vahingonkorvausvaatimuksella. Kaksi asiaa tuli vireille oikeusasiamiehen hyvitysesityksen kautta. Kanteita valtiota vastaan valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain soveltamisalan piiriin kuuluvissa asioissa nostettiin 53. Valtiokonttori antoi vuonna 2019 valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain nojalla yhteensä 815 päätöstä ja maksoi korvauksia yhteensä 655 940 euroa. Merkittävä osa päätöksistä (484) ja maksetuista korvauksista (282 400 euroa) koskivat oikeusministeriön hallinnonala.

Erityisesti valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirien edunvalvontatoimistoja (yleinen edunvalvonta) koski huomattava joukko korvausratkaisuja, joissa summat vaihtelivat muutamien eurojen suuruisista laskujen ja verojen viivästysmaksuista useisiin tuhansiin euroihin. Viimeksi mainituissa korvauserusteena ovat olleet muun muassa nostamatta jäänyt kanne, perintään siirtämättä jätetty riidaton saatava, arvo-osuusrekisteriin merkitsemättä jääneet osakkeet ja erilaiset hakematta jääneet etuudet (kuten hoito-, toimeentulo-, asumis-, työmarkkina-, vammais- ja elatustuki sekä takuueläke, Kela-korvaukset, korjausavustukset ja asia-

kasmaksujen maksuhojennukset). Edunvalvojilta oli myös jäänyt irtisanomatta päämiesten tarpeettomia vakuutuksia, vuokra-, sähkö- ja jätesopimuksia, puhelin- ja internetliittymiä sekä turvapuhelinpalveluita ja luottokorttisopimus. Toisaalta vakuutusten ottamatta jättämisestäkin oli aiheutunut päämiehille vahinkoa. Puutteet päämiesten asioiden seurannassa aiheuttivat ylivelkaantumista ja niin ikään korvattavaa vahinkoa, samoin väärän henkilön laskujen maksaminen, suorituksen maksaminen väärälle taholle, vanhentuneiden laskujen maksaminen ja saman laskun maksaminen useampaan kertaan. Myös osakekirjojen katoamisesta aiheutuneet kuoletuskustannukset korvattiin, samoin irtaimen hävittämisestä aiheutunut vahinko sekä vuokrankorotuksen tekemättä jättämisestä ja vuokran perimättä jättämisestä aiheutuneet vahingot. Myös edunvalvontapalkkiota oli peritty liikaa ja veroilmoituksessa oli jäänyt tuloja ilmoittamatta tai veroilmoitus oli jätetty myöhässä valtion korvausvastuun muodostavalla tavalla.

Valtiokonttori myönsi päätöksellään 18.7.2019 vangille korvausta sen vuoksi, että vankila oli menetellyt lainvastaisesti kahden asiamiestapaamisen yhteydessä, kun vankiin oli tämän jälkeen perusteettomasti kohdistettu henkilöntarkastus ja samassa yhteydessä hänen hallussaan ollut asianajosalaisuuden piiriin kuuluva asiakirja-aineisto oli tarkastettu. Apulaisoikeusasiamies oli vuonna 2018 antamassaan päätöksessä katsonut vankilan menetelleen lainvastaisesti. Valtiokonttori suoritti ihmisoikeusloukkauksista hyvityksenä 2 000 euroa.

Valtiokonttori maksoi päätöksellään 2.12.2019 vangille korvausta aineettomasta vahingosta 500 euroa. Vanki oli vankilassa suoritettussa henkilöntarkastuksessa pakotettu asettumaan lattialle asetun peilin päälle alastomana, jotta vartijat ovat voineet tarkastaa, ettei hänen nivusiinsa ole ollut piilotettuna kiellettyjä aineita. Apulaisoikeusasiamies oli arvioinut asiaa vuonna 2018 antamassaan päätöksessä ja todennut, että nivusten, ulkoisten sukupuolielinten, pakaroiden ja peräaukon seikka-peräiset visuaaliset tarkastamiset tarkoittavat nimienomaan henkilönkatsastusta ja ne menevät puuttuvuudessaan olennaisesti pidemmälle kuin pelkkään riisuuntumiseen velvoittaminen. Henkilöntarkastusta ei saa laajentaa henkilönkatsastukseksi ilman laissa säädettyjen edellytysten täytty-

mistä. Apulaisoikeusasiamies katsoi vankilan menetelleen lain vastaisesti. Valtiokonttorilla ei ollut aihetta arvioida asiaa toisin.

Valtiokonttori maksoi päätöksellään 4.4.2019 vangille korvausta muun muassa elintarvikkeista, jotka olivat vangin mukaan jääneet vankilaan siinä vaiheessa, kun hänet oli siirretty toiseen vankilaan. Vankila kiisti korvausvelvollisuuden, koska vanki on ollut vastuussa hallussaan olevasta omaisuudesta. Valtiokonttori viittasi oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöön, jonka mukaan laitostuotetuista ostetuista elintarvikkeista on annettava vangille uudessa sijoitusvankilassa riippumatta siitä, ovatko ne olleet pakattuina sinetöityihin vankilaukkuihin vai vangin käsimatkatavaroihin. Valtiokonttori katsoi ratkaisukäytännön valossa, että vangin on myös saatava mahdollisuus tuoda elintarvikkeet mukanaan tilanteessa, jossa hänet siirretään uuteen vankilaan. Tapauksen olosuhteissa Valtiokonttori piti uskottavana sitä, ettei vanki ollut voinut saada ruokatarvikkeitaan mukaan toiseen vankilaan, minkä vuoksi ruokatarvikkeet katsottiin korvattavaksi.

### 3.7.1 HYVITYSESITYKSET

Seuraavassa selostetaan oikeusasiamiehen kertomusvuonna tekemiä hyvitysesityksiä. Kaikkiin esityksiin ei vielä ole saatu viranomaisen vastausta, mihin toimenpiteisiin asia on johtanut.

## LAPSEN OIKEUDET

### Lapsen kielellisten oikeuksien turvaaminen sijaishuollossa

Kantelijan lapsen äidinkielen eli espanjan osaaamista ja hänen kulttuuriaan ei ylläpidetty sijaishuollon aikana. Kaupunki oli sijoittanut lapsen sijaisperheeseen marraskuussa 2015. Sijaisperheessä ei puhuttu espanjaa eikä lapsen koulu järjestänyt espanjankielen opetusta. Lastensuojelu oli ryhtynyt selvittämään espanjan kielen opetuksen järjestämistä vuonna 2017 ja opetus oli alkanut vuoden 2018 alussa. Sijoituksen kahtena ensimmäisenä

vuotena, jolloin lapsi ei saanut opetusta äidinkieliessään, hänen kielitaitonsa oli heikentynyt ja hän oli menettänyt yhteisen kielen äitinsä kanssa. AOA totesi, että sijaisperheeseen sijoitettu lapsi oli jäänyt vaille äidinkielen opetusta yli kahden vuoden ajaksi. Tänä aikana hänen ainoaksi keinoksi ylläpitää äidinkieltään oli jäänyt keskimäärin kerran kuussa toteutetut tapaamiset kantelijan kanssa. Lapsen oikeudella omaan äidinkielen on vahva liittyä lapsen oikeuteen pitää yhteyttä vanhempiinsa ja muihin läheisiinsä. Lapsen oman äidinkielen oppiminen tai sen säilyttäminen on erityisen tärkeää lapsen identiteetin muodostumiselle ja kehittämiselle. Lapsen vieraantumisen omasta kulttuuristaan voi olla vahingollista lapselle. Lapsen kielellisten oikeuksien toteutumista ei voida jättää pelkästään lapsen ja hänen läheisensä yhteydenpidon varaan, vaan lastensuojelulla on velvollisuus toimia aktiivisesti lapsen kielellisen ja kulttuurisen taustan tukemisessa.

AOA:n mukaan sosiaali- ja terveystoimiala oli laiminlyönyt tämän lastensuojelulaista ilmenevän veloitteensa, kun se oli ryhtynyt järjestämään äidinkielen opetusta kodin ulkopuolelle sijoitetulle lapselle vasta kahden vuoden jälkeen sijoituksen alkamisesta. AOA ei voinut pitää hyväksyttävänä sitä, että perheensä ulkopuolelle sijoitetun lapsen äidinkielen opetuksen järjestäminen oli viipynyt näin kauan, kun kyseessä on yksi maailman valtakielistä, jonka opetusta järjestetään laajasti myös Suomessa. AOA piti laiminlyöntiä lainvastaisena. Lapsen oikeus äidinkielen ylläpitämiseen ei toteutunut, mikä on saattanut vaikuttaa hänen identiteettiinsä ja kulttuuritaustansa ylläpitämiseen ja kehittämiseen ja vaarantaa hänen oikeutensa pitää yhteyttä biologiseen vanhempaansa ja muihin läheisiin. AOA esitti, että lapsen perusoikeuksien toteuttamisesta vastuussa ollut kaupunki hyvittää harkitsemallaan tavalla kantelijan lapselle hänen perusoikeuksiensa loukkaukset (125/2018\*).

*Kaupunki korvasi kaupungin lastensuojelun aiheuttamana aineettomana vahinkona 5 000 euroa. Kaupungin lastensuojelu pahoitteli toiminnastaan aiheutunutta vahinkoa.*

## OIKEUS HENKILÖKOHTAISEEN VAPAUTEEN JA KOSKEMATTOMUUTEEN

### Lasten nöyryyttävä ja alistava kohtelu perhehoidossa

Kantelijoina olleet sisarukset arvostelivat heidän kohteluaan perhehoidossa. Kaupungin hyvinvointipalvelut oli pitänyt lasten kohtelua lainvastaisena, kun kantelijoiden liikkumisvapautta oli rajoitettu perhehoitajan omalla päätöksellä rangaistuksena lasten käyttäytymisestä tai siitä, etteivät he noudattaneet perhehoitajan määräämiä sääntöjä. Lisäksi kantelijoiden yhteydenpitoa oli rajoitettu ottamalla puhelimitse haltuun ja katkaisemalla nettiyhteys. Hyvinvointipalvelujen selvityksestä ilmeni, että kantelijat eivät saaneet lastensuojelulain mukaisia käyttövaroja itselleen siinä määrin, kuin mihin he olisivat lain mukaan olleet oikeutettuja. Hyvinvointipalvelut ei myöskään kiistänyt kantelijoiden näkemystä, että heitä oli kohdeltu sijaishuoltopaikassaan epäasiallisesti ja siten lastensuojelulain vastaisella tavalla.

AOA:n sijaisen mukaan perustuslain turvaamat oikeudet eivät kantelijoin tapauksessa toteutuneet täysimääräisesti. Hän painotti, että lapsen epäasiallinen ja alistava kohtelu vaarantaa vakavasti sijoitetun lapsen etuja ja oikeuksia, erityisesti silloin, kun kyseessä on haavoittuvassa asemassa oleva lapsi, jolla on oikeus saada erityistä suojelua. AOA:n sijainen esitti, että perusoikeuksien toteuttamisesta vastuussa ollut kaupungin hyvinvointilautakunta hyvittäisi kantelijoille heidän perusoikeuksiensa loukkaukset (1669\* ja 1829/2019\*).

*Kaupungin hyvinvointipalvelujen mukaan ottaen huomioon perusoikeusloukkausten ja niiden seuraamusten vakavuus sekä loukkausten kesto kohtuullinen hyvitys oli kullekin lapselle 4 000 euroa. Lisäksi korvattiin saamatta jääneet käyttövarat kantelijoiden omien ilmoitusten mukaisesti.*

## Vangin sijoittaminen tarkkailuun ja olosuhteet sen aikana

Tarkkailuun käytetty eristysselli on paikka, jossa vanki on vankilan tiukasti kontrolloimassa tilassa ja jossa vangin toimintakykyä on voimakkaasti rajoitettu. Tarkkailusellissä on muusta tilasta kaltevilla erotettu tila, jonne kantelija sijoitettiin. Eristyssellissä vanki ei siten voine käytännössä aiheuttaa vaaraa ja uhkaa henkilökunnalle.

Kantelija oli joutunut olemaan alasti kädet selän taakse sidottuna tarkkailuun sijoitettaessa. Menettelyn loukkaavuutta ja moitittavuutta lisäksi sen varsin pitkäaikainen kesto ja sen tapahtuminen kameravalvonnassa. Kantelijaa henkilöntarkastuksessa riisutettaessa toimenpiteeseen oli osallistunut toista sukupuolta oleva henkilö. Kantelijalta oli perusteetta evätty myös vaatteiden ja vuodevaatteiden saaminen tarkkailuselliin. Kantelijan olosuhteet tarkkailun aikana olivat säännöstenvastaiset ja hänen ihmisarvoaan loukkaavat.

AOA:n käsityksen mukaan kantelija oli joutunut perustuslain 7 ja 10 §:n sekä EIS:n 8 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi tarkkailuun sijoittamisen aikana. Hän ei pitänyt poissuljettuna myöskään Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 3 artiklassa turvattujen oikeuksien loukkaamista, ainakaan artiklassa tarkoitettua halventavan kohtelun kannalta. AOA esitti, että Suomen valtio korvaa kantelijalle hänen epäasiallisen ja ihmisarvoa loukanneen kohtelun (5960/2018\*).

*Valtiokonttori suoritti kantelijalle ihmisoikeusloukkauksesta johtuvana hyvityksenä 1 500 euroa.*

## Potilaan hoito ja kohtelu

Jorvin sairaalan päivystävänä lääkärinä toiminut lääketieteen kandidaatti toimi todennäköisesti rikoslaissa tarkoitettussa pakkotilassa antaessaan hoitohenkilökunnalle luvan käyttää lepositeitä aggressiivisesti päivystyksessä käyttäytyneen kantelijan liikkumisvapauden rajoittamiseen. AOA totesi, että hän ei ollut vakuuttunut siitä, oliko lepositeisiin asettamisen oikeuttamisen peruste, pakkotila, käsillä enää silloin, kun kantelija saapui akuuttivalvontaan. Kantelijalle laitettiin lepositeiden lisäksi lakanasidos, joka kiinnitettiin vuoteeseen nippusiteillä.

Jorvin sairaalassa oli ilmeisesti ollut yleisesti hyväksytty lakanan käyttö rajoitustoimenpiteenä. AOA piti sitä epäasianmukaisena. Lakanan käyttö sidontavälineenä ei täyttänyt viranomaisen turvallisuusvaatimuksia eikä lakanan käytöstä ollut annettu ohjeita HUS:ssa. Lakanaa ei olisi saanut käyttää kantelijan sitomiseen. Lakanan käyttö merkitsi erittäin voimakasta puuttumista kantelijan ruumiilliseen koskemattomuuteen. AOA piti perusteltuna ja välttämättömänä, että lakanan käyttö rajoitustoimenpiteenä kielletään Jorvissa kaikissa tilanteissa.

AOA totesi, että rajoitustoimenpide on sallittu vain niin kauan kuin pakkotila kestää ja toimenpide on lopetettava heti, kun se ei enää ole välttämätön. Kantelijan sitomisen jatkaminen ei ollut perusteltua ainakaan sillä perusteella, että tämä joutui odottamaan lääkärin tutkimusta. AOA piti Jorvin sairaalan menettelyä kantelijan hoidossa ja kohtelussa lainvastaisena. Kantelijan kohtelussa oli AOA:n mielestä kysymys ihmisarvon ja henkilökohtaisen vapauden loukkaamisesta, jotka ovat vastoin perustuslakia ja Euroopan ihmisoikeussopimusta. AOA esitti, että HUS hyvittää kantelijaan kohdistetut perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukset. Hän pyysi HUS:ia ilmoittamaan toimenpiteistään 31.3.2020 mennessä (5485/2018\*).

## Työntekijän rokotussuoja kaupungin psykiatrian keskuksessa

Kantelijalle annettiin kirjallinen varoitus rokotussuojan ottamatta jättämisestä. Varoitusta perusteltiin sillä, että kantelija ei ollut ottanut tartuntatautilain mukaista rokotussuojaa työnantajan kehoituksesta huolimatta ja että hänellä ei ollut terveydellistä syytä olla ottamatta rokotusta. Varoituksessa todettiin lisäksi, että mikäli kantelija jatkossa syyllistyy samaan menettelyyn, hänen palvelussuhteensa tullaan päättämään.

Varoituksen antaminen tulee kysymykseen viranhaltijalain sanamuodon mukaan vain virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksien rikkomisen tai niiden laiminlyönnin seurauksena. Rokotuksesta kieltäytyminen ei merkitse virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksiensa täyttämisen laiminlyöntiä tai velvollisuuksien rikkomista. Rokottamattomuus sinällään ei voi olla varoituksen antamisen

peruste, eikä sitä voida oikeudellisesti kestäväällä tavalla käyttää perusteena varoitukselle. Kun muita perusteita ei ollut esitetty, kantelijan perusoikeuksia henkilökohtaiseen vapauteen ja yksityisyyden suojaan loukattiin.

Kirjallinen varoitus on ankara työnjohdollinen seuraus perusoikeuden käytöstä, koska siihen liittyy irtisanomisuhka. Ankaruutta korostaa myös se, että viranhaltija ei voi erikseen valittaa varoituksesta tuomioistuimeen. Tästä näkökulmasta varoituksen saaneella henkilöllä ei ole käytettävissään tehokasta oikeussuojatietä. AOA esitti sairaanhoitopiirin arvioitavaksi, miten kirjallisen varoituksen antamisesta kantelijalle aiheutunut perusoikeuksien loukkaus olisi oikaistavissa tai korjattavissa, sekä edelleen, miten loukkaus olisi hänelle hyvitetävissä (1678/2018\*).

*Sairaanhoitopiiri ilmoitti, että se tulee perumaan niin kantelijalle kuin muillekin työntekijöille annetut kirjalliset varoitukset influenssarokotusten ottamisen laiminlyönnistä. Sairaanhoitopiiri ei katsonut olevan perusteita erillisen hyvityksen suorittamiselle. Perusoikeuksien loukkaus tulee korjatuksi varoitusten perumisella. Työnantaja oli muuttanut jo aiemmin rokotuskäytäntöä ja influenssarokotuksen ottaminen on työntekijöille vapaaehtoista.*

## SANANVAPAAUS JA JULKISUUS

### Virkamiehelle annettu kirjallinen varoitus

Sivistysjohtaja oli katsonut, että kantelijan sivistyslautakunnalle ja joillekin kaupunginvaltuuston jäsenille lähettämä kirjelmä sisälsi kantelijan esimiehiä eli sivistysjohtajaa ja lukiojohtajaa kohtaan syytöksiä epärehellisestä toiminnasta sekä asetti toisen koulun rehtorin kuulopuheiden perusteella epäedulliseen valoon. Sivistysjohtaja antoi kantelijalle kirjallisen varoituksen, jonka perusteena oli luottamusmiehille lähetetty kirjelmä, toiminta työnantajan ohjeiden vastaisesti ja epäasiallinen käyttäytyminen infotilaisuudessa.

AOA:n sijaisen mukaan kantelija oli kokenut, ettei sivistyslautakunnalla ollut käytettävissään kaikkea lukioden yhdistämisprosessiin liittyvää tietoa, mistä johtuen hän oli halunnut tuoda omia ja edustamansa lukion näkemyksiä lukioden yhdistämisestä päättävän sivistyslautakunnan tie-

toon. Tällaista toimintaa voidaan tällaisessa asiayhteydessä sinänsä pitää luontevasti rehtorin rooliin kuuluvana. Toisaalta lojaalisuusvelvollisuus nimenomaan edellyttää, että koetuista epäkohdista tulee lähtökohtaisesti ilmoittaa ensin työnantajalle, jota tässä yhteydessä voidaan myös sivistyslautakunnan katsoa edustavan. Näin ollen kantelijan toimintaa voidaan tästä näkökulmasta pitää lojaalisuusvelvollisuuden mukaisena.

AOA:n sijaisen mukaan kutsua sivistyslautakunnan jäsenille, rehtorin käytöstä info-tilaisuudessa ja rehtorin kirjelmointia luottamushenkilöille ei voitu oikeudellisesti kestäväällä tavalla käyttää perusteena kirjalliselle varoitukselle sananvapauden käytön johdosta. Kun muita perusteita ei esitetty, kantelijan sananvapautta oli loukattu. AOA:n sijainen esitti kaupungin arvioitavaksi, miten kirjallisen varoituksen antamisesta lukion A rehtorille aiheutunut sananvapauden loukkaus olisi oikaistavissa tai korjattavissa, sekä edelleen, miten loukkaus olisi hänelle hyvitetävissä (3343/2019).

*Kaupunginhallitus ilmoitti, että se suhtautuu vakavasti ihmisoikeuksien turvaamiseen ja pyrkii kaikessa toiminnassaan noudattamaan perustuslakia ja Euroopan ihmisoikeussopimusta. AOA:n sijaisen päätöksen johdosta kaupunki oli käynyt ja käy läpi työnjohdolliset prosessit mukaan lukein varoituksenantoprosessin, jotta se voi varmistaa, ettei näissä toimenpiteissä rikota kenenkään ihmisoikeuksia. Kaupunginhallitus ei kuitenkaan ilmoittanut oikaisevansa tai korjaavansa kirjallisen varoituksen antamisesta aiheutunutta sananvapauden loukkausta.*

### Asiakirjapyyntöä käsitteily

Kantelija oli esittänyt Lounais-Suomen poliisilaitokselle sähköpostitse yksilöidyn tietopyynnön, joka liittyi häntä koskevaan rikosasiaan. Kyse oli julkisuuslaissa tarkoitettua asiakirjapyyntöstä. Poliisilaitoksella asiaa oli kuitenkin käsitelty todistuksen antamisena poliisin toimenpiteestä. Vain siltä, ettei poliisilaitoksella tunnistettu sitä, että kyse oli asiakirjapyyntöstä, johon vastaamisessa tulee noudattaa viranmaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslain) menettelysääntöjä. Poliisilaitos oli toimittanut kantelijalle osan tiedoista todistuksen muodossa säh-



köpostitse. Kantelija oli maksanut 26 euroa poliisilaitoksen hänelle sähköpostitse antamasta todistuksesta.

Asiakirjapyyntöä käsitellessä ei ole noudatettu julkisuuslain mukaisia menettelysääntöjä. Käytettävissä olevan aineiston perusteella oli epäselvää, oliko kantelijan asiakirjapyyntöä edelleenkin käsitelty poliisilaitoksella julkisuuslain edellyttämällä tavalla. OA:n mukaan poliisilaitoksen tulisi huolehtia siitä, että asiakirjapyyntö käsitellään julkisuuslain säännösten mukaisesti siten, että julkiset asiakirjat toimitetaan kantelijalle ja tarvittaessa tehdään valituskelpoinen päätös siitä, jos asiakirjoja ei joltain osin voida toimittaa kantelijalle. Poliisilaitoksen tulisi myös huolehtia, että kantelijalta virheellisesti peritty maksu palautetaan hänelle (2049/2018\*).

*Poliisilaitos palautti kantelijalle aiheettomasti perityn maksun. Menettelyn virheellisyydestä ei poliisilaitoksen mukaan ollut epäselvyyttä. Poliisilaitos toimii OA:n päätöksen määrittelemän tavoin.*

## OIKEUS SOSIAALITURVAAN

### Ihmiskaupan uhrin sosiaalihuollon auttamistoimet

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto pyysi kansallisena ihmiskaupparaportoina tutkimaan, oliko kaupungin sosiaalitoimi noudattanut kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia ja täyttänyt velvollisuutensa järjestää auttamistoimet törkeän ihmiskaupan uhriksi joutuneelle suomalaiselle henkilölle. Pyyntöä koskeva asia oli tullut kansalliselle ihmiskaupparaportoinnille rikosoikeudelliseen prosessiin liittyvänä neuvontapyyntönä.

AOA totesi arvioinnissaan, että ihmiskaupan uhrin ovat haavoittuvassa asemassa ja erityisen avun ja suojelun tarpeessa. Ihmiskaupan uhriksi tunnistetun henkilön erityisasema perustuu Suomea velvoittavaan kansainväliseen sääntelyyn ja kansalliseen lainsäädäntöön. Suomessa on perustuslain tasolla turvattu perusoikeutena sosiaalisten oikeuksien toteutuminen, mikä sisältää oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Tässä asiassa asiakas oli virallisesti tunnistettu ihmiskaupan uhriksi ja otettu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piiriin. Asiassa ei siis ollut epäselvyyttä siitä, että asiakas oli auttamislaissa tarkoitettu auttamistoimiin oikeutettu ihmiskaupan uhri.

AOA:n mukaan kaupungin sosiaalitoimi oli olennaisesti laiminlyönyt velvollisuutensa järjestää asiakkaalle tarpeen mukaisia sosiaalihuoltolaissa tarkoitettuja palveluja ja tukitoimia. Koska palveluja ei annettu, eikä niitä edes suunniteltu oikea-aikaisesti, asiakkaalla ei ollut myöskään mahdollisuutta osallistua palvelujensa suunnitteluun ja niiden toteuttamiseen siten, kuin asiakaslaissa säädetään. Asiassa ei arvioitu kokonaisvaltaisesti asiakkaan etua, eikä sosiaalihuoltolain edellyttämällä tavalla kiinnitetty huomiota siihen, miten eri toimintatavat ja ratkaisut parhaiten olisivat turvanneet asiakkaan hyvinvoinnin, itsenäisen suoriutumisen ja omatoimisuuden vahvistumisen, tarpeisiin nähden oikea-aikaisen, oikeanlaisen ja riittävän tuen. Sosiaalitoimi ei tunnistanut asiakasta sosiaalihuoltolain mukaiseksi erityistä tukea tarvitsevaksi henkilöksi, eikä asiakkaalle siten ollut myöskään tehty erityisen tuen päätöksiä siten, kuin sosiaalihuoltolaissa säädetään.

AOA:n mukaan menettely oli lainvastainen. Asiakkaan tarvitsemien ihmiskaupan uhrille tarkoitettujen auttamistoimien ja hänen sosiaalihuoltonsa järjestämisessä oli ollut vakavia puutteita. Perustuslain turvaamat oikeudet eivät asiakkaan tapauksessa toteutuneet. Tämän vuoksi AOA esitti, että perusoikeuksien toteuttamisesta vastuussa ollut kaupungin perusturva- ja terveyslautakunta hyvittää asiakkaalle hänen perusoikeuksiensa loukkaukset (3489/2017\*).

*Perusturva- ja terveyslautakunta päätöksessään katsoi, että asiakkaalle suoritetaan perusoikeuksien loukkaamisen osalta hyvityksenä yhteensä 3 900,00 euroa. Lisäksi kaupungin sosiaalitoimi pyysi ihmiskaupan uhrilta anteeksi virheellistä menettelyään lain soveltamisessa.*

## Laiminlyönti kerryttää itsenäistymisvaroja

AOA:n mukaan A:n kaupungin sosiaali- ja terveystoimi oli laiminlyönyt itsenäistymisvarojen asianmukaisen kerryttämisen kantelijalle elatustukilain voimaantumisen jälkeen. Elatusavun vahvistamiseksi oli ryhdytty toimenpiteisiin syyskuussa 2014, jolloin kantelijan silloisilta huoltajilta on pyydetty suostumus edunvalvojan hakemiseen huoltajien sijaan elatusapuasiaa varten. Tämän jälkeen asia oli edennyt, mutta elatusavun vahvistamisen ja elatustuen hakemisen jälkeen itsenäistymiseen tarkoitettuja varoja oli alkanut kertyä vasta marraskuussa 2016, yli kaksi vuotta sen jälkeen, kun asiassa oli aloitettu aktiiviset toimenpiteet. Vuonna 2014 oli tehty päätös opintotuen perimisestä itsenäistymisvaroja varten. Asiassa ei ollut kuitenkaan selvitystä siitä, miksi opintotuesta ei kuitenkaan kertynyt kantelijalle itsenäistymisvaroja.

AOA otti asian arvioinnissa huomioon myös sen, että selvityksen mukaan myös kantelijan itsenäistymisvarojen täydentämiseen harkinnanvaraisesti hänen tarpeittensa perusteella oli suhtauduttu kielteisesti. Asiaa ei harkittu nuoren yksilöllisten tarpeiden ja olosuhteiden valossa. Itsenäistymisvaroista ei myöskään näyttäisi tehdyn päätöstä, johon kantelija olisi voinut hakea muutosta. Asiassa syntyi vaikutelma lainvastaisen enimmäismäärän soveltamisesta. Myöskään jälkihuollon kustannusten korvaamista ei arvioitu asianmukaisesti eikä kantelijalle annettu näistäkään valituskelpoista päätöstä.

AOA katsoi, että A:n kaupungin sosiaali- ja terveystoimi oli menetellyt lainvastaisesti. Kantelijalle oli todennäköisesti aiheutettu taloudellisen menetys, jonka suuruutta ei kuitenkaan ollut mahdollista jälkikäteen arvioida. Kantelija oli vielä jälkihuollossa oleva nuori, jolla ei ollut juurikaan omaa varallisuutta eikä tuloja. AOA esitti, että kuntayhtymä harkitsisi, millä tavoin se voisi hyvittää kantelijalle oikeuksien loukkauksen (695/2018\*).

*Kuntayhtymä ilmoitti, että se oli päättänyt maksaa kantelijalle itsenäistymisvaroja lisää 6 240 euroa sekä pyytää kantelijalta anteeksi lapsen edun vastaista toimintatapaa.*

## OIKEUSTURVA JA HYVÄ HALLINTO

### Neuvonta pitkäkestoisesta ulosotosta johtuvasta luottotietomerkinnästä

Kihlakunnanulosottomies ei ollut kantelijan otettua häneen yhteyttä luottotietomerkinnän tekemisen jälkeen kertonut merkinnän peruuttamisen edellytyksistä eli ulosoton päättymisestä velallisen pyynnöstä. Tämä johtui kihlakunnanvoudin mukaan kihlakunnanulosottomiehen epäetietoisuudesta lainsäädännön sisällöstä. Vaatimus velallisen esittämästä pyynnöstä merkinnän poistamiselle asettaa ulosottomiehen neuvontavelvollisuuden tärkeään asemaan. Velallisen voi olla vaikea mieltää toimintavelvollisuuttaan asiassa, kun siinä on kysymys viranomaisen päätöksestä päättää ulosmittaus. Tässä asiassa velallinen oli keskustellut kihlakunnanulosottomiehen kanssa nimenomaisesti luottotietomerkinnästä. Ulosottokaaren neuvontavelvollisuuden mukaista olisi ollut, että kihlakunnanulosottomies olisi kertonut peruuttamisen edellytyksenä olevasta pyynnöstä siinä vaiheessa, kun ulosmittaus päättyi. Peruuttamisesta ilmoitettiin noin kahdeksan kuukautta ulosmittauksen päättymisen jälkeen.

AOA:n mukaan tilanteessa, jossa ulosottovelallinen ei ole saanut riittävää lakiin perustuvaa neuvontaa hänen oikeuksiensa toteutumisen kannalta tärkeässä asiassa, asianosaisella tulee olla mahdollisuus hyvitykseen laiminlyönnin aiheuttamasta haitasta sekä huolesta ja epävarmuudesta. Oikeus hyvitykseen oli erityisen korostunut tässä tilanteessa, jossa viraston laiminlyönneistä oli ollut seurauksena luottotietomerkinnän aiheeton pitkittyminen ainakin useilla kuukausilla. Luottotietomerkinnästä aiheutuu huomattavaa haittaa asianosaiselle. Tämän vuoksi AOA pyysi Valtakunnanvoudinvirastoa olemaan sopivalla tavalla yhteydessä kantelijaan ja ratkaisemaan asian mahdollisen hyvitysvaatimuksen osalta. Hän pyysi ilmoittamaan 31.3.2020 mennessä mihin ratkaisuun asiassa oli hyvityksen osalta päädytty (218/2019\*).

## Potilasrekisterin lokitietojen tarkastaminen

Kantelija oli pyytänyt lokitietoja 30.8.2016 ja 15.5.2017 ja 1.6.2017. Päätös tietojen antamisesta oli selvityksen mukaan tehty syyskuun lopussa 2017, mutta raportit lähetettiin kantelijalle vasta 31.5.2018. Tietojen antaminen oli merkittävästi viivästynyt. Jos tarkoitus oli kieltäytyä tietojen antamisesta, asiassa olisi tullut menetellä julkisuuslain menettelysäännösten mukaisesti. Jos tietopyyntö esitettiin väärälle taholle tai jos siinä oli puutteita, kantelijaa olisi hallintolain mukaisesti tullut neuvoa asian hoitamisessa. Kaupungin perusturvakeskuksessa oli menetelty lainvastaisesti. Menettelyllä oli loukannut kantelijan perustuslaissa säädettyä oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. AOA pyysi harkitsemaan, voisiko perusturvakeskus hyvittää kantelijalle aiheutetun loukkauksen (1770/2018).

*Kaupungin terveys- ja sairaalapalvelujen johtaja lähetti kantelijalle kirjeen, jossa esitettiin syvä anteeksipyyntö lokitietojen toimittamisessa tapahtuneen viivästyksen johdosta. Lokitietopyyntöjen käsittelyprosessissa oli ollut ilmeinen heikkous ja tämä yhdistettynä organisaatiossa tapahtuneisiin tiedonkulun katkoksiin oli johtanut epäonnistumiseen kantelijan pyynnön toteuttamisessa.*

## Käyttämättä jätetystä ajanvarauksesta peritty maksu

Kantelijalle oli postitettu kutsu ns. 18-vuotistarkastukseen. Kutsu ei perustunut siihen, että kantelija olisi varannut ajan tai että ajasta olisi yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa sovittu. Kun asiakas ei ollut tullut käynnille, oli siitä määrätty asiakasmaksuasetuksessa tarkoitettu maksu. Asetuksen mukaan vain asiakkaan varaamasta ajasta voidaan laskuttaa, jos aikaa ei ole peruutettu tai poissaololle ei ole ollut hyväksyttävää syytä. Maksun periminen oli ollut asiakasmaksuasetuksen vastaista, koska ajanvaraus ei perustunut asiakkaan tahdonilmaisuuksiin, vaan tieto varatusta ajasta oli lähetetty hänelle postitse. Ajasta laskutettu 51,40 euroa oli maksuunpanttu virheellisesti. AOA esitti, että kaupunki korvaa aiheettomasti perityn

maksun mahdollisine perintäkuluineen ja ulosottomaksuineen kantelijalle (6217/2018\*).

*Kaupungin ilmoituksen mukaan viimeinen peruuttamaton ja laitton maksu oli otettu pois perinnästä ja siitä mahdollisesti aiheutuvat kulut tulevat kaupungin maksettavaksi.*

## Ajoneuvoveron kohdistamista koskevan pyynnön käsittely

Kantelija oli 9.8.2018 maksanut 13.9.2018 erääntyneen ajoneuvoverolipun käyttäen virheellistä tai puutteellista viitenumeroa. Liikenne- ja viestintäviraston tietojärjestelmä kohdistaa suorituksen oikealle maksunpanolle ainoastaan oikean viitenumeron perusteella. Virasto oli lähettänyt kantelijalle 27.9.2018 päivätyin maksuistutuksen, jonka mukaan 13.9.2019 erääntynyt ajoneuvovero oli maksamatta ja ajoneuvo oli käyttökiellossa. Kantelija lähetti virastolle 4.10.2018 kirjeen, jossa hän ilmoitti maksaneensa veron 9.8.2018. Kantelija totesi odottavansa viraston kirjallista vastausta 16.10.2018 mennessä.

Ajoneuvoverolaissa säädetty ajoneuvoveron tai sen erääntyneen osan maksun suorittamisesta johtuva ajoneuvon käyttökielto on voimakas velvolliseen kohdistuva seuraamus. Käyttökiellon kohtuullisuutta tai vaikutusta liikkumiseen ei ole arvioitu lain esitöissä. AOA:n mukaan tällainen hallinnon asiakkaaseen lain nojalla kohdistuva ankara seuraamus edellyttää puolestaan veronkantorviranomaiselta erityistä velvollisuutta asianmukaiseen palveluun ja neuvontaan. Virastolla on siten korostettu velvollisuus heti tai mahdollisimman joutuisasti käsitellä ja vastata asiakkaan esittämät pyynnöt ja tiedustelut, olivatpa nämä tehty sähköisesti, puhelimitse tai kirjallisesti.

Virasto ryhtyi selvittämään kantelijan tiedustelua ja pyyntöä 4.10.2018 vasta kahden kuukauden kuluttua ja silloinkin AOA:n kantelun johdosta lähettämän selvityspyynnön perusteella. Kantelijan veron maksu kohdistettiin ajoneuvoverolipun suorituksiksi ja käyttökielto poistettiin vasta 5.12.2018. Asian käsittely ja kantelijalle vastaaminen eivät edellyttäneet erityisiä toimenpiteitä, minkä vuoksi pyynnön käsittelyyn olisi tullut ryhtyä heti. Kantelijan ajoneuvo oli siten noin kahden

kuukauden ajan aiheetta käyttökiellossa viraston pyynnön käsittelyn laiminlyönnin johdosta.

AOA:n mukaan tilanteessa, jossa virasto on laiminlyönyt asian asianmukaisen käsittelyn sekä palvelu- ja neuvontavollisuutensa, asianosaisella tulee olla oikeus hyvitykseen laiminlyönnin aiheuttamasta haitasta sekä huolesta ja epävarmuudesta. Oikeus hyvitykseen on erityisen korostunut tässä tilanteessa, jossa viraston laiminlyönneistä oli ollut seurauksena ajoneuvon käyttökiellon aiheuton pitkittyminen. Kantelijan ajoneuvon käyttö oli ollut erityisen tarpeellinen, koska kantelijalle oli myönnetty vammaisen pysäköintilupa. AOA pyysi Valtiokonttoria ratkaisemaan asian valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain perusteella (5559/2018\*).

*Valtiokonttori ilmoitti, että se oli päättänyt suorittaa kantelijalle perusoikeusloukkauksesta johtuvana hyvityksenä 350 euroa.*

### Turvakieltoasiakkaan maksun perintä

Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden keskuslaitos (Eksote) oli ulkoistanut laskutuksen yksityiselle osakeyhtiölle, joka puolestaan oli tehnyt sopimuksen laskujen perinnästä perintäyhtiön kanssa. AOA totesi, että perinnän tai laskutuksen julkisen hallintotehtävän ulkoistaminen ei merkitse, etteikö julkisyhteisön tulisi huolehtia siitä, että laskutuksessa ja perinnässä noudatetaan lakia ja hyvää perintätapaa.

Kantelija oli saanut helmikuussa 2017 ulosottovirastosta vireilletuloilmoituksen, joka koski asiakasmaksua. Hänellä oli tuolloin voimassa osoitteen turvakielto. Vielä heinäkuussa 2018 tapahtuneen turvakiellon päättymisen jälkeen hän oli syyskuussa 2018 saanut vireilletuloilmoituksen ja maksukehotuksen uudesta asiakasmaksusta. Kantelijan mukaan hän ei ole saanut lainkaan laskua asiakasmaksusta. Eksoten selvityksen mukaan se oli lähettänyt kantelijalle viisi laskua vuosina 2016–2018. Selvityksestä ei käynyt ilmi, tarkoitettiinko yksilöidyillä laskuilla kantelun kohteena olevia ulosottoon päätyneitä laskuja. Lain mukaisesti perintätoimiin, kuten maksuvaatimuksen lähettämiseen, ei tule ryhtyä ennen kuin laskusta on lähetetty maksumuistutus, kun kysymys on perintätoimintaa ammattimaisesti hoitavasta tahosta.

AOA:n mukaan Eksoten tulee selvittää asia ja korvata kantelijalle ilman laskua tai maksumuistutusta ulosotto-perintään lähetetyistä laskuista ulosotto-perinnästä aiheutuneet kustannukset sekä selvittää ulosottoviranomaisen kanssa mahdollisuutta poistaa merkinnät ulosottorekisteristä (4780/2018\*).

*Eksote ilmoitti, että se oli pyytänyt ulosottoviranomaiselta aiheettomien rekisterimerkintöjen poistamista ja tehnyt korvauspäätöksen, jonka nojalla se korvaa kantelijalle ulosotto-perinnästä aiheutuneet kustannukset yhteensä 31,52 euroa.*

### Väestötietojärjestelmän väärän merkinnän korjaaminen

Tieto Vantaan kihlakunnanoikeuden 17.4.1975 antamasta päätöksestä, jossa kantelija oli vahvistettu avioliiton ulkopuolella syntyneeksi lapseksi, ja sitä koskevasta merkinnästä evankelis-luterilaisen kirkon ylläpitämissä väestötiedoissa, ei ollut välitynyt maistraatille. Tieto perhesuhteissa tapahtuneesta muutoksesta välittyi Vantaan seurakuntien keskusrekisteristä vasta 19.9.2018, jolloin sieltä oli lähetetty pyyntö kantelijan isää koskevien merkintöjen korjaamisesta. Tiedon korjaamista väestötietojärjestelmään oli pyydetty kiirehtimään, koska kyseessä oleva isäksi merkitty henkilö oli kuollut ja perunkirjoituksessa tulisi sekaannusta virheellisten tietojen johdosta.

Maistraatissa oli ollut käsitys, että seurakunnan keskusrekisteri oli jo kuullut kantelijaa asian johdosta. Kantelija oli saanut tiedon väestötietojärjestelmässä olevasta ilmeisestä virheestä poliisin ottaessa häneen yhteyttä isäksi merkityn henkilön kuoleman johdosta. Maistraatin virkailija oli katsonut, että ilmeisen virheen korjaamisen ja seurakuntien keskusrekisterin kiirehtimispyynnön johdosta korjaus väestötietojärjestelmään oli tullut tehdä mahdollisimman nopeasti.

AOA:n mukaan asianosaisen kuuleminen on tärkeä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon perustuslaissa turvattu perusoikeus. Tässä tapauksessa olisi, kuten maistraatti oli selvityksessään todennut, tullut varmistua, että kuuleminen on tapahtunut asianmukaisesti siten, että asianosaiselle oli varattu kohtuullinen aika lausua

asiassa. AOA saattoi käsityksenä menettelyn virheellisydestä maistraatin tietoon. Asiassa kantelijalle aiheutuneen haitan vuoksi AOA totesi, että maistraatin tulisi pyytää kantelijalta anteeksi menettelyään (37/2019).

### 3.7.2 SOVINNOLLISEEN RATKAISUUN JOHTANEITA ASIOITA

Lukuisissa asioissa kantelun käsittelyn aikana OA:n kansliasta tehty yhteydenotto viranomaisen johti virheen korjaukseen tai puutteellisen menettelyn oikaisuun ja siten sovinnollisen ratkaisun aikaansaamiseen. Oikeusasiamies voi myös tehdä viranomaiselle esityksen asian sovinnolliseksi ratkaisemiseksi. Seuraavassa selostetaan eräitä esimerkkejä tällaisista asioista.

#### ETUUDEN MAKSAMINEN VÄÄRÄLLE TILILLE

Kantelija oli hakenut Kelasta matkakorvauksia lastensa matkoihin. Korvaukset oli maksettu lasten isän tilille. Asiassa pyydettiin alustavaa selvitystä Kelalta. Kelan mukaan matkakorvausten maksamisessa oli tapahtunut sen virhe. Kela oli ollut yhteydessä kantelijaan ja korvausasia oli oikaistu hänen hyväkseen (70 euroa ja 20 euroa). Kela pahoiteli korvausasian käsittelyssä tapahtuneita virheitä sekä aiheutunutta vaivaa ja harmia. Koska Kela oli oikaissut tapahtuneet virheet, kantelu ei johtanut AOA:n enempiin toimenpiteisiin (6481/2019).

#### SOSIAALISEN LUOTON TAKAISINPERINTÄ OPISKELIJALTA

AOA oli vuoden 2013 joulukuussa antamassaan päätöksessä pitänyt lainvastaisena Helsingin kaupungin noudattamaa menettelyä, jossa sosiaalista luototusta koskevan lainsäädännön soveltamisalaan kuuluva opintososiaalinen luotto otetaan toimeentulotukea myönnettäessä huomioon tulona samalla tavalla kuin opintotukilain (65/1994) mukainen opintolaina. Sosiaalista luototusta koskeva laki on säädetty myöhemmin kuin toimeen-

tulotukea koskeva laki. Lain säätämisen yhteydessä syntyneet eduskunnan valiokuntien kannanotot osoittavat selvästi lainsäätäjän tarkoituksen olleen, että sosiaalinen luototus ei saa vaikuttaa oikeuteen saada toimeentulotukea eikä tuen määrään.

Kantelijan toimeentulotukipäätöksissä joulukuulta 2013 toukokuuhun 2014 oli otettu sosiaalisesta luototuksesta annetun lain vastaisesti käytävissä olevana tulona huomioon sosiaalisen luoton määrä toimeentulotukea vähentävästi. Vähennys toimeentulotuesta kohdistui siis pääasiassa aikaan, jolloin kaupunki oli ollut tietoinen AOA:n kannanotosta. Hän esitti, että kaupunki ottaa huomioon tämän seikan opintososiaalisen luoton takaisinperinnässä (5704/2018\*).

*Kaupunki ilmoitti, että se oli lähettänyt asiakkaalle päätöksen, jonka mukaan kaupunki luopuu pääomaltaan 1 824,06 euron sosiaalisen luoton perintätoimenpiteistä.*

#### TOIMEENTULOKIASIAKKUUDEN PALJASTUMINEN KELAN KIRJEESSÄ

AOA:n sijainen esitti, että Kela arvioisi vuokranantajalle lähetettävän vuokravakuutta koskevan asiakaskirjeen muotoilua siitä näkökulmasta, onko sosiaalihuollon asiakkuuden nimenomainen mainitseminen siinä välttämätöntä muun muassa asian asianmukaisen käsittelyn, kantelijan yksityisyyden ja mahdollisesti myös vuokranantajan etujen ja oikeuksien näkökulmasta taikka muusta oikeudellisesti perustellusta syystä (4582/2018\*).

*Kela ilmoitti, että se myöntää vuokravakuuden osana perustoimeentulotukea. Kela oli muuttanut rahavakuuskirjeen muotoilua AOA:n sijaisen päätöksen johdosta siten, että siitä on poistettu maininnat perustoimeentulotuesta.*



## PERUUKKI LÄÄKINNÄLLISEN KUNTOUTUKSEN APUVÄLINEENÄ

Sosiaali- ja terveysministeriön lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovuttamista koskevan asetuksen (apuvälineasetus) mukaan apuvälineen tarve on arvioitava käyttäjälähtöisesti, oikea-aikaisesti ja yksilöllisesti. Apuvälineen valinta on tehtävä yhteisymmärryksessä potilaan kanssa, ja ennen apuvälineen valintaa potilaalle on annettava tietoa vaihtoehtoista ymmärrettävällä tavalla.

Tampereen kaupungin peruukkia koskevissa kriteereissä mittailausperuukkiin maksusitoumusta myönnettäessä yksilöllisenä tekijänä otetaan huomioon ainoastaan pään poikkeava koko ja muoto, mutta kriteereistä ei ilmene se, miten asiakkaan muut yksikölliset tarpeet, kuten lääketieteellinen syy (esim. ihottuma), otetaan huomioon. AOA:n sijaisen käsityksen mukaan kantelijan kohdalla olisi tullut ottaa huomioon käyttäjälähtöinen, oikea-aikainen ja yksilöllinen tarve siten, että peruukin hankintakustannuksista olisi voitu poiketa hänen yksilöllisen tarpeensa mukaisesti. Kaupungin lääkinnällisen kuntoutuksen peruukkia koskevissa kriteereissä asiakkaan yksilöllisenä tarpeena tulisi ottaa huomioon myös muut mahdolliset tekijät kuin asiakkaan pään poikkeava koko ja muoto. AOA sijainen esitti, että kaupunki olisi sopivaksi katsomallaan tavalla yhteydessä kantelijaan apuvälinetarpeen mahdolliseksi uudelleen arvioimiseksi ja ilmoittaa AOA:lle, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä ja esityksensä ovat antaneet aihetta (2680/2018\*).

*Tampereen kaupungin ilmoituksen mukaan kantelijalle oli myönnetty maksusitoumus mittailausperuukkiin ja mittailausperuukin myöntämiskriteereissä huomioidaan jatkossa pään poikkeavan koon lisäksi mahdolliset iho-oireet tai muut lääketieteelliset syyt.*

## LÄÄKINNÄLLISEN KUNTOUTUKSEN APUVÄLINEEN EPÄÄMINEN

Kantelija pyysi apuvälinekeskusta siirtämään keventäjät Compact-pyörätuolista lähinnä ulkokäytössä olevaan Etac Cross - pyörätuoliin. Apuvälinekeskus kieltäytyi asentamasta keventäjiä, koska kantelijan omia apuvälineitä ei voida vastuuperustein kiinnittää terveydenhuollon laitteisiin. Lisäksi katsottiin, etteivät apuvälineen luovutusperusteet täyttyneet, koska kantelijan näkökyky oli MS-taudin vuoksi erittäin huono. Ylilääkäri teki asiasta kielteisen päätöksen.

AOA:n sijainen totesi, että kantelijan apuvälineiden tarvetta olisi tullut selvittää tapahtunutta tarkemmin kantelijan ulkoilun ja liikkumisen mahdollistamiseksi sekä kantelijan toimintakyvyn heikentymisen ehkäisemiseksi. Tarvittaessa terveyspalveluiden tulee toimia yhteistyössä kunnan vammaispalvelun kanssa muuttuneen palvelutarpeen selvittämiseksi. AOA:n sijainen korosti, että yksilöllisillä ja toimivilla apuvälineratkaisuilla sekä toimivilla muilla palveluilla on suuri merkitys vammaisen henkilön toimintakyvylle ja yhdenvertaiselle osallistumiselle. Jos potilaan tilanne muuttuu ja aikaisemmat apuvälineet eivät sovellu enää käytettäväksi, apuvälineiden tarve tulee arvioida uudelleen. Potilasta tulee tarvittaessa myös ohjata itse käyttämään muita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. AOA:n sijainen esitti, että sairaanhoitopiiri olisi sopivaksi katsomallaan tavalla yhteydessä kantelijaan apuvälinetarpeen mahdolliseksi uudelleen arvioimiseksi ja yhteydenottamiseksi Rauman kaupungin vammaispalveluihin (1607/2018\*).

*Sairaanhoitopiirin ilmoituksen mukaan kantelijalle tarjotaan mahdollisuutta tulla kuntoutustutkimukseen vaativan kuntoutuksen poliklinikalle sairaalan kuntoutuskeskukseen. Tällöin laaditaan yksilöllinen kuntoutussuunnitelma, joka sisältää yksilöllisen ja toimivan apuvälineratkaisun tarpeen arvion. Haasteena on kantelijan kohdalla ollut, että moottoroitua apuvälineitä ei voi myöntää vaikeasti näkövammaiselle, koska loukkaantumisriski potilaalle tai hänen ympäristölleen on ilmeinen. Uudessa arvioinnissa otetaan huomioon kantelijan yksilöllinen tarve apuvälinetarvetta arvioitaessa, ja samalla tehdään yhteistyötä kaupungin vammaispalvelujen kanssa.*



## PERUSOPETUKSEN JÄRJESTÄMINEN

Kantelija arvosteli poikansa yläkoulun kahdeksannen luokan musiikkipainotteista opetusta. Musiikkiluokkien oppilaat veloitettiin osallistumaan viikonloppuisin järjestettäviin harjoituksiin sekä kouluajan ulkopuolella järjestettävään konserttiin. Edelleen lapsen velvoittaminen esittämään uskonnollista materiaalia (laulu Jouluyö, juhlayö) kirkossa loukkasi kantelijan mukaan hänen lapsensa uskonnonvapautta. Lisäksi kantelija arvosteli lapsen kuudennella luokalla aloitetun valinnaisen ranskan kielen (A2) opetuksen järjestämisen päättämistä koulun 7. luokalla syksyllä.

Kantelun johdosta asian esittelijä oli puhelimitse yhteydessä kaupungin perusopetuspäälliköön, jonka mukaan opetuksen järjestäjä tulee olemaan lähiaikoina yhteydessä kantelijaan niiden kysymysten selvittämiseksi, joiden johdosta tämä kääntyi oikeusasiamiehen puoleen. Asia ei näin ollen edellyttänyt muuta AOA:n toimenpidettä kuin että hän pyysi kaupungin kasvun ja oppimisen palvelualueita ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa (6523/2018).

*Kaupungin ilmoituksessa todettiin, että Opetushallituksen lakimiehen mukaan oppilaita ei voida velvoittaa osallistumaan viikonloppuna koulun toimintaan muutoin kuin koulupäivinä. Muulloin osallistuminen on vapaaehtoista. Kaupungin mukaan jatkossa konserttiohjelma tulee pyrkiä valitsemaan siten, että se ei loukkaa kenenkään vakuumusta tai oppilaille tarjotaan mahdollisuus olla osallistumatta vakaumuksensa vastaisiin konsertteihin. A2-kielen opetus voidaan järjestää myös yhteistyössä toisen koulun kanssa, mikäli koulut sijaitsevat niin lähellä, että oppilaat voivat siirtyä oppitunnille välitunnin aikana. Kyseisessä tapauksessa oppilas oli jäänyt ohjaamatta toisessa koulussa olevaan yhteiseen A2 ranskan ryhmään inhimillisen erehdyksen vuoksi.*

## VÄESTÖREKISTERIKESKUKSEN VERKKOSIVUJEN HARHAANJOHTAVA TIETO

Maistraatin sivuilla muuttoilmoitus -kohdassa todetaan, että muuttoilmoituksella tiedot päivittyvät yhdellä kertaa sekä maistraattien ylläpitämään valtakunnalliseen väestötietojärjestelmään että Postiin. Väestötietojärjestelmästä uudet osoitetiedot välitetään automaattisesti viranomaisille. Lisäksi monet eläkelaitokset, pankit, vakuutusyhtiöt, järjestöt, lehtitalot ja yritykset saavat uudet osoitetiedot suoraan väestötietojärjestelmästä. Kyseisillä maistraatin sivuilla on linkki väestörekisterikeskuksen sivulle, jossa on lueteltu toimijat, jotka päivittävät osoitetietoja väestötietojärjestelmästä. Tässä listassa on mainittu työttömyyskassat. Väestörekisterikeskukselta pyydetyistä alustavasta selvityksestä ilmeni, että se ylläpitää kyseisiä tietoja ja että tieto työttömyyskassojen osalta on harhaanjohtava, minkä johdosta tietoja tullaan pikaisesti päivittämään. Asia ei siten johtanut AOA:n enempään toimenpiteisiin (4083/2019).

## VANKIEN TYÖTOIMINTOJEN TYÖSUOJELULLISET PUUTTEET

Kantelussa arvosteltiin työsuojelullisia puutteita vankien työtoiminnassa (hitsaus ja maalaus). Kanteluasian esittelijä oli yhteydessä vankilan apulaisjohtajaan ja AOA lähetti puutteiden selvittämiseksi kantelukirjoituksen ja kanteluvastauksensa vankilan johtajalle. AOA pyysi tätä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin asiassa oli ryhdytty (821/2019).

*Vankilan ilmoituksen mukaan työsuojelulliset puutteet hitsauksessa ja maalauksessa oli korjattu.*

## 3.8 Vuoden 2019 erityisteema: Oikeus yksityisyyteen

### 3.8.1 YLEISTÄ

Oikeusasiamiehen kanslian erityisenä vuotuisena teemana oli edellisvuoden tapaan ”Oikeus yksityisyyteen”. Vuositeema otetaan esille kaikilla tarkastuksilla tarkastuskohteen mukaan. Lisäksi teema otetaan huomioon myös muussa toiminnassa, kuten harkittaessa omia aloitteita. Aikaisempia teemoja ovat olleet muiden muassa ”Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin” vuosina 2016 ja 2017 sekä ”Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen” vuosina 2014 ja 2015.

Yksityisyyttä koskevan teeman 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.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä, 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 kohtelevminen 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.

Eryistä huomiota yksityisyyteen on kiinnitettävä erityisryhmien kohtelussa tai kun henkilö on haavoittuvassa tai alisteisessa asemassa (esim. lapset, vanhukset, vammaiset, ulkomaalaiset, terveydenhoito, sosiaalipalvelut, vapaudenmenetykset). Yksityisyyteen liittyviä kysymyksiä voi liittyä myös esimerkiksi kyseessä olevien henkilöiden huoltajiin, edunvalvojiin, avustajiin (ml. tulkit) ja hoitajiin.

### TARKASTUSHAVAINTOJA VIRANOMAISEN TAI LAITOKSEN TOIMITILOISTA

Oikeusasiamiehen suorittamilla tarkastuksilla on kiinnitetty huomiota viranomaisten käytössä olevien toimitilojen asianmukaisuuteen erityisesti tiloissa asioivan tai sijoitettuna olevan henkilön yksityisyyden toteutumiseksi. Toimitilojen tulee soveltaa 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 riittävyteen, niiden varusteluun sekä valvontaan.

Seuraavassa esitetään kootusti yksittäisiä, lähinnä tarkastuksilla tehtyjä havaintoja yksityisyyden toteutumista edistävästä ja haittaavista käytännöistä. Kokoavasti on todettavissa tarkastushavaintojen erityisteeman osalta olevan pitkälti saman sisältöisiä kuin kertomusvuotta edeltävänä vuonna.

Vanhusten laitoshoidossa jokaisella pitkäaikaista hoitoa tarvitsevalla asiakkaalla tulisi olla käytävissään oma huone saniteettitiloineen. Toisille vieraiden henkilöiden sijoittumisen samaan huoneeseen tulee lähtökohtaisesti perustua henkilöiden tahtoon. Kahden hengen huoneisiin oli olemassa sermejä yksityisyyden toteuttamiseksi, mutta niitä ei käytetty (2009/2019\*). Kahden hengen huoneissa asuvien asiakkaiden tahtoa sijoitua vieraan ihmisen kanssa samaan huoneeseen ei voitu aina selvittää asiakkaiden heikentyneiden kognitiivisten taitojen vuoksi eivätkä he kyenneet ymmärtämään asian merkitystä (1842/2019\*). Samanlaisia asumista koskevia kysymyksiä ilmeni myös kehitysvammaisten palveluasumisen yksiköihin tehdyissä tarkastuksissa (1683\* ja 1684/2019\*).

Etenkin oikeuspsykiatrisissa sairaaloissa, joissa hoitoajat ovat pitkät, akuuttien psykiatristen potilaiden sijoittaminen yhden hengen huoneisiin vähentää väkivaltaa ja pakkotoimien määrää sekä nopeuttaa potilaiden kuntoutumista. Vaikeasti sairaiden potilaiden sijoittaminen samaan huoneeseen vuosikausiksi on hyvin ongelmallista potilailaissa tarkoitetun hyvän hoidon ja yksityisyyden kunnioittamisen kannalta. Tavoitteena tulisi olla yhden hengen huoneet, joissa on omat hygieniatilat. Oikeusasiamies on suosittanut yhden hengen huoneiden lisäämistä psykiatrisessa sairaalahoitossa.

Poliisivankiloihin kohdistuneissa tarkastuksissa on kiinnitetty huomiota sellissä majoitettavien henkilöiden määrään sekä heidän yksityisyyden toteutumisen mahdollisuuksiinsa. Joissain poliisivankiloissa vapautensa menettäneet joutuivat tekemään tarpeensa sellissä toisten vapautensa menettäneiden nähden. Yksityisyyden toteutumista sen sijaan edisti monissa poliisivankilossa se, että

säilytyshuoneiden kameranäkymä oli estetty teknisesti wc-istuimen kohdalta (1954\* sekä 3622 ja 3623/2019).

Yksityisyyden toteutumisen kannalta on ongelmallista, jos poliisivankilaan päihtyneiden ja muiden poliisilakiperusteisesti säilöön otettujen sisäänkäyntiin on suora näköyhteys viereisestä asuinrakennuksesta (2982/2019\*). Vapautensa menettäneiden ei myöskään tulisi joutua ulkopuolisten ihmisten huomion kohteeksi esimerkiksi ulkoilutilaan siirryttäessä (1954/2019). Kameravalvontaa ei tulisi käyttää poliisivankilan peseytymistiloissa tai pukuhuoneissa, joissa vapautensa menettäneet ovat alasti (1954/2019\*).

Vankiloihin suoritetuissa tarkastuksissa on havaittu yksityisyyden suojan toteutumisessa olevan puutteita niin ikään erityisesti wc-käyntien toteuttamista koskevista käytännöistä. Kaikissa niissäkään tilanteissa, joissa vangin kameravalvonta on sallittua, ei voida pitää hyväksyttävänä, että vangin wc-asiointi voi tulla tarkkailtavaksi kameralla. Se on hyväksyttävää vain vangin ollessa sijoitettuna eristämistarkkailuun ja tällöinkin tulee pyrkiä järjestelyihin, joilla säilytetään edes vähäinen yksityisyys vangin käyttäessä wc:tä. Samassa sellissä tulisi säilyttää samaan aikaan useita vapautensa menettäneitä vain, jos tilan wc-istuin on eristetty muusta tilasta tai vangilla on mahdollisuus käyttää erillistä wc-tilaa muiden läsnä olematta (1592\* sekä 1936\* ja 4575/2019\*).

Erilaiset vangin päihdekontrolliin liittyvät näytteenottotilanteet ovat yksityisyyden toteutumisen kannalta ongelmallisia, koska tilanteessa tulisi vangin keskeyttämättömän valvonnan ohella huolehtia tämän yksityisyyden toteutumisesta olosuhteisiin nähden parhaalla mahdollisella tavalla. Yksityisyyden toteutumista edistävänä käytäntönä pidettiin menettelyä, jossa näytteen antamista varten riisuuntuva vanki saa käyttöönsä kylpytakin ja valvonta voidaan suorittaa hienotunteisesti peililasi-ikkunan läpi, jolloin vanki voi olla näytettä antaessaan yksin näytteenantotilassa (2449/2019\*).

Vankien käyttöön osoitettu puhelin tulee sijoittaa tai suojata niin, ettei normaaliääninen puhelinkeskustelu kuulu ulkopuolisille. Esimerkiksi puhe-

limen ympärille asennettu avoin sermi ei turvaa riittävästi puhelun yksityisyyttä (2449/2019\*). Yksityisyyden suoja turvataan puheluiden aikana parhaiten esimerkiksi puhelinkopeilla (1936/2019\*).

## 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 viranomaisen yleisiin menettelykäytäntöihin ja viranomaisessa työskentelevien henkilöiden yleiseen asenteeseen, käytökseen, asiakkaiden kohteluun sekä ammatilliseen osaamiseen.

Lastensuojelulaitokseen sijoitetut tytöt eivät saaneet itse päättää, mitä hygieniatuotteita he kuumakautistensa aikana käyttivät. Tamponien käyttö oli lähtökohtaisesti kielletty. Tytöt olivat laitoksen valitsemien ja hankkimien tuotteiden varassa. Laitoksen käytäntö rajoitti voimakkaasti nuoren tytön oikeutta määrätä omasta kehostaan ja päättää omista hänen henkilöönsä ja yksityisyyteensä syvästi liittyvistä asioista. Lapset eivät myöskään saaneet meikata laitoksessa, värjätä hiuksiaan, ottaa lävistyksiä, käyttää toppeja tai muuta laitoksen mielestä epäasiallista vaatekappausta. Lävistykset, pukeutuminen ja esimerkiksi hiusten värjääminen liittyvät keskeisesti henkilön oman identiteetin ilmaisemiseen (5377/2018\*).

Lapsen saapuessa lastensuojelulaitokseen, hänellä ei ollut yleensä alkuvaiheessa lupaa puhua muiden lasten kanssa ja hän joutui viettämään aikaansa pääsääntöisesti yksin. Lapsi ulkoili ja liikkui huoneensa ulkopuolella vain ohjaajan kanssa, eikä

hän ole tuolloinkaan sallittu keskustella muiden lasten kanssa. Keskustelu muiden lasten kanssa oli käytännössä mahdollista vain lasten ulkoillessa valvotusti tai yhteisissä tiloissa. Tällöinkin keskustelua valvottiin ja tietyt puheenaiheet olivat kiellettyjä. Menettelyllä puututtiin sananvapauden ydinalueeseen ja rajoitettiin lapsen oikeuksien sopimuksen mukaista lapsen oikeutta vapaasti ilmaista mielipiteensä sekä puututtiin perustuslain turvaamaan yksityiselämän suojaan sekä lapsen itsemääräämisoikeuteen (5377/2018\*).

Vastaanottokeskukseen sijoitetut seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvat turvapaikanhakijat olivat pääsääntöisesti majoitettu omiin yhteishuoneisiinsa. Tarkastajille kerrottiin, että samalle osastolle pyritään valitsemaan sellaisia muita asukkaita, jotka suhtautuvat ennakkoluulottomasti erilaisuuteen. Tarkastajat epäilivät, että erillisen sijoittaminen voi aiheuttaa leimautumista ja vaarantaa asukkaan yksityisyydensuojaa, jos hän ei halua, että hänen seksuaalinen tai sukupuolinen suuntautumisensa tulee muiden tietoon.

Lisäksi ilmeni, että vastaanottokeskuksessa käydään läpi eri ammattiryhmien kesken moniammatillisesti asukkaiden vointia ja tilannetta. Tässä yhteydessä on mahdollista, että asukkaan yksityisyydensuoja vaarantuu, jos hänen salassa pidettäviä terveystietojaan käydään läpi ilman hänen suostumustaan. Myös lääkkeiden jaossa voidaan loukata asukkaan yksityisyydensuojaa, jos lääkkeitä jakaa henkilö, jolla ei ole lakiin tai henkilön suostumukseen perustuvaa oikeutta lääketietoihin (3440/2019).

Vankilatarkastuksella havaittiin, että sellien ovissa oli siellä asuvien vankien vankinumeroiden lisäksi myös heidän sukunimensä. Toimintatapa oli ongelmallinen vangin yksityisyyden suojan ja turvallisuuden kannalta. AOA katsoi, että vankilan tulisi luopua kyseisestä sukunimien ilmoittamisen käytännöstä (1936/2019\*).

Vankien tekemät kantelut, joissa on kiinnitetty huomiota yksityisyyden toteutumiseen, ovat koskeneet usein vankiin kohdistettavia tarkastustoimenpiteitä. Vankeuslain mukaan vangille tai häntä tapaamaan tulleelle henkilölle voidaan tehdä turvatarkastus sen varmistamiseksi, ettei hänellä ole

mukanaan kiellettyjä aineita tai esineitä. Turvatar- kastuksen suorittamisessa voidaan käyttää apuna koira. Tarkastettavan asettaminen rei'itetylle tuo- lulle tai verkkojakkarakalle siten, että koira ohjataan käskyin tai muulla tavoin osoittamalla haistele- maan istuimen alta tarkastettavan intiimialueita, on hienotunteisuuden ja yksityisyyden toteutu- misen kannalta arvostelulle altista (5948/2018\* ja 1328/2019).

Yksi osa yksityisyyden suojaa on henkilötietojen suoja ja tietoturvallisuus. Potilasasiakirjoihin sisäl- tyvät tiedot ovat salassa pidettäviä ja pelkäästään jo tieto terveydenhuollon asiakkuudesta on salassa pidettäviä. Asiakirjoista saadun selvityksen mukaan eräs sairaanhoitopiiri käytti potilaille osoitetuissa kirjelmäyksissään merkintöjä, joista ilmeni hoi- topaikka, johon potilaalla on hoitosuhde. Kanteli- jalle osoitettuun kirjelmätyksiin oli toiseen mer- kitty sairaalan nimen ohella ”Kirurginen sairaala ” ja toiseen sairaalan nimen ja toimipisteen paikka- kunnan ohella tieto ”sairaala T9”. Nämä yksilöidyt hoito-paikkatiedot on voitu yhdistää kantelijan hoitosuhteisiin näihin yksikköihin ja tiedot ovat siten voineet paljastuessaan ulkopuoliselle vaaran- taa kantelijan yksityisyyden suojaa.

Sinällään voi olla perusteltua ja tarpeen, että esimerkiksi leikkauskutsu palautuu sinne, mistä se on lähetettykin, jotta leikkausjonoa voidaan hallinnoida. Lähettäjä tieto ei kuitenkaan saa olla teksti, josta käy ilmi hoitopaikan nimi ulkopuoli- selle. Tavoiteltu päämäärä on saavutettavissa toi- mimalla toisinkin; voidaan esimerkiksi käyttää, vaikka koodeja, joilla palautunut posti ohjautuu viipymättä oikeaan paikkaan (4362/2018\*).

Poliisivankiloiden tarkastusten yhteydessä havait- tiin säilytystiloissa tehtävän erilaisia kirjauksia vapautensa menettäneiden päivittäisistä toimin- noista, kuten ulkoiluista ja peseytymisestä. Kirjaa- miskäytäntö vaihteli paperilomakkeista poliisin tietojärjestelmiin. Vaihtelevia käytäntöjä tietojen kirjaamisessa ja niiden käsittelyssä voidaan pitää yksityisyyden toteutumisen kannalta ongelmalli- sina (4489/2017\*).

Poliisi oli kieltänyt kuvaamisen tilanteessa, jossa poliisi oli hoitanut kerrostalon katolla olleen hen- kilön pelastamistehtävää. Asiassa ei ollut esitetty

lainmukaisia perusteita kieltää tapahtumien ku- vaamista eristysalueen ulkopuolelta, kun kyse ei ollut koti- tai julkisrauhan suojaamasta paikasta. Poliisi voi sinällään saattaa kuvaajan tietoon, mitä seuraamuksia voi olla, jos hän julkaisee kuvaaman- sa materiaalia, joka saattaa loukata kuvattavan yksityisyyden suojaa (2521/2019).

Poliisi oli tiedottanut henkilöauton ja moottori- pyörän liikenneonnettomuudesta. Tiedottamises- sa olisi tullut erityisesti huomioida, että epäiltyinä ollut motoristi oli lapsi ja pidättäytyä ilmoittamas- ta hänen henkilöllisyytensä paljastumista edesaut- tavia tietoja ja varsinkaan sitä, että häntä epäiltiin amfetamiinin käytöstä. Sittemmin verikokeet kumosivat tämän epäilyn. Paikallislehti oli julkais- sut poliisin tiedotteen ja sosiaalisessa mediassa motoristia oli nimitelty ja hänet oli leimattu huu- meidenkäyttäjäksi. Nyt puheena olevasta ja varsin tavanomaisesta kolarista tiedottaminen ei ollut erityisen tarpeellista esitutkintalain tiedottamista koskevien säännösten mukaan arvioituna. Mitä tavanomaisesta ja vähäisemmästä rikoksesta on kyse, sitä vähemmän on yleensä tarvetta tiedottaa asianosaisia yksilöivistä tiedoista tai kattavan tar- kasti rikosnimikkeistä (4217/2018).

Liikenne- ja viestintäviraston virkamies oli val- vontatarkoituksessa seurannut omalta henkilö- kohtaiselta tililtään kantelijan Instagram- ja Face- book-tilejä. AOA totesi, että virkamiehen suorit- tama yksityisten tilien valvonta, olivatpa ne koh- teen toiminimen tai tämän omalla nimellä, voi olla joissain tapauksissa ongelmallista, erityisesti jos valvonnan välityksellä puututaan perus- ja ihmisoikeuksiin, tässä tapauksessa lähinnä yksi- tyiselämän suojaan. Yksityiselämän suojan kan- nalta sosiaalisen median avoimissakin tileissä voi tulla myös kolmansien henkilöiden yksityisyy- den suojan osalta ongelmallisia tilanteita. Vaikka menettely ei ollut lainvastaista, asiaan liittyvien oikeusturvaongelmien vuoksi Liikenne- ja viestin- täviraston tulisi laatia ohjeet, joissa yksiselitteisesti rajataan sosiaalisen median oman henkilökohtai- sen profiilin käytön edellytykset virkatehtävissä (4552/2018\*).

## 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 hallinnonalaan tai asiaryhmää koskevat perusoikeuskannanotot löytyvät jaksosta 4.

### 3.9.1 RATKAISUJA

#### KIRJASTOPALVELUN RAJOITTAMINEN IÄN PERUSTEELLA (PL 6 §)

Kirjasto oli rajannut järjestyshäiriöiden vuoksi alle 20-vuotiaat asiakkaat kirjaston omatoimipalvelun ulkopuolelle.

Kirjaston järjestyshäiriöihin on mahdollista puuttua tapauskohtaisesti. Kirjaston omatoimikäyttö oli nyt kuitenkin kielletty yleisesti kaikilta alle 20-vuotiailta, koska häiriökäyttäytyjiä ei ollut mahdollista tunnistaa. Alle 20-vuotiaat oli siten asetettu yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettulla tavalla muita palvelun käyttäjiä epäsuotuisampaan asemaan pelkästään iän perusteella.

Yleisten kirjastojen tulee niitä koskevan lain nojalla olla kaikkien käytettävissä ja saavutettavissa, ja ikäsyrrjinnän kieltö suojaa kaikenikäisiä kirjaston asiakkaita. Kirjaston käyttösäännöllä tai muilla viranomaisen omilla toimenpiteillä ei voida asettaa lakiin perustumattomia rajoituksia kirjaston käytölle. Siten yhdenvertaisuuslain näkökulmasta ei ollut tarpeen enemmälti arvioida, oliko nyt omaksutulla erilaisella kohtelulla muutoin ollut hyväksyttävä tavoite ja olivatko keinot tavoitteen saavuttamiseksi olleet oikeasuhtaisia.

AOA:n mukaan yleinen kaikkiiin alle 20-vuotiaisiin henkilöihin kohdistunut kirjaston käytön rajoittaminen oli välitöntä syrjintää, vaikka rajoitus olikin kohdistunut vain kirjaston ylimääräise-

nä pidettävään palveluun ja perustunut sellaisiin järjestyshäiriöihin, joihin oli tapauskohtaisesti oikeus puuttua laissa erikseen säädettyssä järjestyksessä (328/2018\*).

#### ULKOMAALAISEN ERILLÄÄN SÄILYTTÄMISEN TUOMIOISTUINKÄSITTELY (PL 7 JA 21 §)

Käräjätuomari oli jättänyt tutkimatta säilöön otetun ulkomaalaisen erillään säilyttämistä koskevan asian.

OA totesi, että istuntokäsittelyn järjestämiseksi tai järjestämättä jättämisessä ei käsillä olevassa tilanteessa ollut harkintavaltaa. Lain mukaan istuntokäsittely on tullut järjestää ja käsittelyyn olisi tullut kutsua erillään säilyttämisestä päättänyt säilöönottoyksikön virkamies. Sääntely ei myöskään ole ollut tulkinnanvarainen vaan yksiselitteinen ja selkeä. Sääntelyn perusteena on se, että säilöön otetun ulkomaalaisen vapaudenriiston astetta lisäävä toimenpide on saatettava tuomioistuimen arvioitavaksi. Kysymys on perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen puuttuvasta, vapaudenriiston astetta lisäävästä turvaamistoimenpiteestä ja sen laillisuuden tuomioistuinkontrollista eli toimenpiteen kohteen oikeusturvan kannalta oleellisesta asiasta (1015/2017\*).

#### KOULUJEN USKONNOLLISET JUHLAT (PL 6 JA 11 §)

Perustuslain 6 § ja 11 § edellyttävät, ettei oppilasta saa velvoittaa osallistumaan uskonnon harjoittamiseen vastoin hänen omaa tahtoaan riippumatta siitä, kuuluuko oppilas johonkin uskonnolliseen yhdyskuntaan. Koulun joulujuhla on perusopetusasetuksen mukaisesti osa opetusta, jonka tulee olla opetussuunnitelmassa tarkoitettulla tavalla uskonnollisesti ja katsomuksellisesti sitouttamaton. Suomalaisen koulun perinteiset juhlat ovat osa opetusta ja koulun toimintaa, joihin oppilaiden



on osallistuttava. Järjestämällä koulun joulujuhlan uskonnollisena tilaisuutena koulu on voinut loukata oppilaiden ja heidän huoltajiensa uskonnon ja omantunnon vapautta sekä oppilaiden oikeutta osallistua yhdenvertaisesti koulun joulujuhlaan.

Sisällöltään tunnustuksellista päättäjaisjuhlaa ei voi perustella sillä, että tarjolla on myös vaihtoehtoinen tilaisuus. Koulun lukukauden päättäjaisjuhla ei voi olla uskonnon harjoittamiseksi katsottava tilaisuus. Kyse on kaikille oppilaille yhteisestä opetukseen kuuluvasta juhlasta, joka on järjestettävä siten, että kaikki oppilaat voivat siihen osallistua vakaumuksestaan riippumatta (2186/2018\*).

### **KUNNALLISPOLIITIKKONA TOIMIVAN OPETTAJAN SANANVAPAAUS (PL 12 §)**

Kunta antoi opettajalle suullisen huomautuksen hänen blogikirjoituksensa johdosta. Huomautuksen perusteena oli ollut blogikirjoituksen yksi yksittäinen lause. Huomautuksen mukaan kirjoitus loukkasi työnantajaa.

Huomautuksen perusteena käytetty kirjoituksen kohta ei ollut kohdistunut yksittäiseen nimeltä mainittuun tai muuten tunnistettavissa olevaan työnantajan edustajaan vaan virkamiehiin hyvin yleisluontoisesti. Kyseessä oli ennen muuta virkamiesten talouslaskelmia koskeva arvoarvostelma, jollaisen tueksi ei ollut lähtökohtaisesti tarpeen esittää tosiasiaperusteita. Kohdan voitiin katsoa olevan myös kuntapäätäjien, jollainen kantelija itsekin oli, itsekritiikkiä, jolla kantelija peräänkuulutti päättäjiltä kriittistä suhtautumista päätöksen pohjana oleviin tietoihin ja virkamiesvalmisteluun. Kun kantelija oli samalla myös poliitikko, sananvapaudella oli hänelle erityinen merkitys, ja kynys puuttua poliittisessa toiminnassa esitettyihin mielipiteisiin oli hyvin korkea. Kantelijan henkilökohtaisten motiivien asianmukaisuutta ei ollut kyseenalaistettu eikä asiassa ollut edes väitetty, että kantelijan kirjoituksesta olisi aiheutunut kunnalle työnantajana vahinkoa.

OA katsoi, että huomautusta annettaessa ei ollut riittävästi arvioitu virkamiehen sananvapautta eikä niitä erityispiirteitä, jotka liittyvät kantelijan kaksoisrooliin opettajana ja kuntapoliitikkona sekä poliittisessa toiminnassa esitettyihin mielipiteisiin. Kun kantelijan sananvapauteen oli puutut-

tu suullisella huomautuksella blogikirjoituksen johdosta eikä tälle ollut hyväksyttävää perustetta, kantelijan perustuslain 12 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa turvattua sananvapautta oli loukattu (1307/2018\*).

### **KOKOONTUMISLAIN PERUSTEELLA TEHTYJEN PÄÄTÖSTEN MUUTOKSENHAKUKELPOISUUS (PL 13 JA 21 §)**

Mielenosoituksen päättämistä ja siirtämistä koskevat kokoontumislain nojalla tehdyt päätökset ovat perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuja oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia päätöksiä. Tällaisilla päätöksillä puututaan perustuslain 13 §:n perusoikeuksiin kuuluvaan oikeuteen järjestää ja osallistua mielenosoitukseen eikä niitä voida pitää yksinomaan muutoksenhakukelvottomina tosiasiallisina hallintotoimina. Päätöksiin tulee liittää valitusosoitus. Viime kädessä tuomioistuimien ratkaisee päätöksen muutoksenhakukelpoisuuden (5998/2017\*).

### **ÄÄNESTYKSEN JÄRJESTÄMINEN PSYKIATRISISSA SAIRAALASSA (PL 14 §)**

Psykiatrisessa sairaalassa eristettynä ollut potilas oli ennakköäänestyspäivänä eristettynä eikä terveydentilansa vuoksi voinut osallistua äänestykseen. Samasta syystä hän ei myöskään varsinaisena vaalipäivänä voinut käydä äänestämässä sairaalan ulkopuolella.

Henkilö ei eristyksessä ollessaan ollut toivonut pääsevänsä ennakköäänestämään. OA on eräässä laitosäänestämistä koskevassa ratkaisussaan todennut, että henkilökunnan olisi syytä varmistua siitä, että asukas on tietoinen mahdollisuudesta osallistua yleiseen ennakköäänestykseen. Jos hän ei tästä mahdollisuudesta tiennyt, hän ei ymmärrettävästi esittänyt sitä koskevaa pyyntöäkään.

OA:n mielestä eristettyjen potilaiden kohdalla tulisi ennakköäänestyspäivinä erikseen harkita, voisiko potilas valvottuna käydä äänestämässä ja siinä tapauksessa aktiivisesti tarjota potilaalle tätä mahdollisuutta. Näin menetellessä sairaala edistäisi perustuslaissa tarkoitettulla tavalla potilaiden mahdollisuutta osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan (892/2018).

## MAKSULLINEN TOIMINTA PERUSOPETUKSESSA (PL 6 JA 16 §)

Perusopetuksen maksuttomuuden ja oppilaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta on ongelmallista, jos koulun aloitteesta suunnitellaan ja toteutetaan osana koulun toimintaa sen työaikana toteutettavia retkiä ja tapahtumia, joiden kustannukset perheiden jo lähtökohtaisesti oletetaan itse osin tai kokonaan kattavan.

Esimerkiksi retkien ja liikuntapäivien järjestäminen siten, että tarjolla olisi myös maksuton vaihtoehto, tosiasiallisesti jakaa oppilaat niihin, joilla on mahdollisuus maksaa osallistumisesta ja niihin, joilla tätä mahdollisuutta ei ole.

Kunnille opetuksen järjestäjinä ei ole jätetty harkintavaltaa perusopetuksen maksuttomuuden suhteen. Perustuslain 16 §:ssä jokaiselle turvattu subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen merkitsee sitä, että opetusta on voitava saada ilman oppilaalle aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen ohella myös välttämättömien opetusvälineiden, kuten oppikirjojen, on oltava maksuttomia. Lisäksi maksuttomuus kattaa tarpeelliset koulukuljetukset ja riittävän ravinnon.

Perustuslain 6 §:n ilmaisema yhdenvertaisuus tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että kaikilla lapsilla on taloudellisesta asemastaan riippumatta yhtäläinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Jokaisella oppilaalla tulee olla mahdollisuus yhdenvertaisesti ja ilman lisämaksuja osallistua koulun opetussuunnitelman ja perusopetusasetuksen mukaisen suunnitelman mukaiseen toimintaan. Kunnilla opetuksen järjestäjinä on velvollisuus olla luomatta käytäntöjä, jotka tosiasiallisesti lisäävät epätasa-arvoa. Yhdenvertaisuuslaki edellyttää, että koulutuksen järjestäjän ja tämän ylläpitämän oppilaitoksen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi (1120\*, 2882\* ja 5984/2018\*).

## TOIMEENTULOTUKEA KOSKEVAN PÄÄTÖKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO (PL 19 §)

Hallintolainkäyttölaissa on lähtökohtana, että päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa tai asetuksessa niin säädetään, tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä. Sen sijaan, jos asiassa tarvitaan valituslupa, valitus ei estä täytäntöönpanoa. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan säännöksen mukaan saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon.

Kansaneläkelaitos (Kela) oli hakenut eräässä asiassa valituslupaa eikä pannut täytäntöön hallinto-oikeuden velvoittavaa päätöstä.

AOA katsoi, että jos viranomainen lykkää lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanoa esimerkiksi sillä perusteella, että valitusluvalla ja valituksella haetaan ns. ennakko- tai linjaratkaisua, se ei ole yksinään riittävä oikeuttamisperuste päätöksen täytäntöönpanon lykkäämiselle, jos vaarana on, että lykkäämisestä seuraa perustavaa laatua olevien perusoikeuksien, kuten yksilön subjektiivisen toimeentulotukioikeuden toteutumisen viivästyminen tai vaarantuminen.

Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan kannalta asiassa oli esitettävissä vahvoja perusteita sen tueksi, että Kela olisi pannut täytäntöön lainvoimaa vailla olleen hallinto-oikeuden päätöksen valituslupahakemuksesta huolimatta. Tällä tavoin Kela olisi viimesijaisella toimeentulotuella varmistanut hallinto-oikeuden kantelijalle tarpeellisenä pitämän ja tarvitseman lääkehoidon hankinnan ja samalla turvannut kantelijan lääkehoidon jatkuvuuden sinä aikana, kun valituslupa-asian käsitteily on vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Kantelijan kannalta kysymys oli subjektiivisesta oikeudesta viimesijaiseen toimeentulotukeen ja perusoikeudesta sosiaaliturvaan ja ihmisarvoisen elämän turvaan (6213/2018\*).

## VANGITSEMISOIKEUDENKÄYNNIN JULKISUUS (PL 21 §)

AOA totesi, että tuomioistuinlain mukaan käräjäoikeuden istunto voidaan erityisestä syytä toimittaa myös muualla kuin käräjäoikeuden varsinaisessa istuntopaikassa. Pakkokeinoistuntojen toimitaminen poliisin tiloissa ei sinänsä ollut harvinaista. Myös julkisuusnäkökohdat oli kuitenkin otettava huomioon istuntopaikan valinnassa. Istunnon toimittamispaikkaa tai istuntosalia ei tullut valita sen perusteella, missä yleisön läsnäoloa tai määrää oli helpointa rajoittaa. Silloinkin, kun tuomioistuimen istunto pidettiin muussa tilassa kuin käräjäoikeuden istuntosalissa, tuomioistuimen oli huolehdittava oikeudenkäynnin julkisuuden toteutumisesta. Oikeudenkäynnin pitäminen paikassa, johon yleisöllä ei ollut vapaata pääsyä, saattoi olla olennainen julkisuuden este. Tällaisessa tilanteessa tuomioistuimella oli velvollisuus ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin varmistakseen sen, että yleisölle ja medialle annettiin tietoa käsittelyn paikasta ja taattiin tehokas pääsy sinne.

AOA katsoi, että vangitsemisasiassa kysymys suullisen käsittelyn toimittamisesta yleisön läsnä olematta oli syytä ratkaista ja perustella istuntokohtaisesti. AOA ei pitänyt perusteltuna tulkintaa, jonka mukaan aikaisemmissa vangitsemisistunnoissa annettujen asian käsittelyä yleisön läsnä olematta koskevien ratkaisujen voimassaolo jatkuisi ja ulottuisi ilman eri toimenpiteitä myös tuleviin vangitsemiskäsittelyihin. AOA:n mukaan julkinen käsittely oli pääsääntö ja lähtökohta, jonka pohjalta tilannetta oli aina uudelleen arvioitava. Tutkinnalliset syyt, jotka ensimmäisissä vangitsemiskäsittelyissä puolsivat suullisen käsittelyn julkisuuden rajoittamista, eivät välttämättä säilyttäneet painoarvoaan enää myöhemmissä vangitsemiskäsittelyissä. Myöhemmissä vangitsemiskäsittelyissä ei välttämättä enää edes käsitelty vangitsemisen yleisiä edellytyksiä vaan esimerkiksi vain vangittuna pitämisen väitettyä kohtuuttomuutta.

Laajaa julkista mielenkiintoa ja myös viranomaisten toiminnan tasapuolisuuteen kohdistuneita epäluuloja herättäneessä rikosasiassa julkisuuden poissulkevan ratkaisun seikkaperäisellä perustelemisella olisi ollut korostuneen suuri merkitys (2268/2018\*).

## 3.10 Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä 2019

Vuonna 2019 Suomea vastaan kirjattiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) kaikkiaan 131 uutta valitusta (edellisenä vuonna 174). Suomen hallitukselta pyydettiin vastaus neljässä (5) tapauksessa. Vuodenvaihteessa vireillä oli 19 (20) 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 2019 valitus jätettiin tutkimatta tai poistettiin juttulistalta 131 (170) Suomea koskevassa tapauksessa. Vuonna 2019 EIT antoi kaksi Suomea koskevaa tuomiota (ei yhtään tuomiota 2018, kaksi tuomiota 2017), joista toisessa todettiin ihmisoikeussopimuksen 2 artiklaa (oikeus elämään) ja 3 artiklaa (kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kielto) koskeva loukkaus.

### 3.10.1 TUOMIOT JA PÄÄTÖKSET

Suomen 14.11.2019 saama langettava tuomio (*N.A. v. Suomi*, 25244/18) koski turvapaikanhakijan palauttamista Irakiin. EIT totesi, että asiassa on valittajan Irakissa surmansa saaneen isän osalta loukattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 ja 3 artikloja käsiteltäessä isän turvapaikkahakemusta. EIT katsoi, että Suomen viranomaisten tekemä arvi-

ointi tosiseikoista ja siitä riskistä, jolle valittajan isä altistuisi Irakiin käännetytynä, ei vastannut laadultaan ihmisoikeussopimuksen 2 ja 3 artiklan vaatimuksia.

EIT katsoi, että viranomaiset olivat tai niiden olisi tullut olla tietoisia tosiseikoista, jotka viittasivat siihen, että valittajan isä saattaisi altistua hengenvaaralle tai voisi olla vaarassa tulla kaltoin kohdelluksi palattuun Irakiin. EIT katsoi, että valittajan itsensä osalta valitus oli ilmeisen perusteeton eikä ottanut valitusta siltä osin tutkittavaksi. EIT määräsi Suomen korvaamaan valittajalle 20 000 euroa vahingonkorvauksena aineettomasta vahingosta sekä 4 500 euroa oikeudenkäyntikuluista.

Toisessa Suomea koskeneessa ratkaisussa (14.2.2019) oli kysymys KHO:n ratkaisuun päätyneestä prosessista asfalttikartelliasiaassa (*SA-Capital Oy v. Suomi*, 5556/10). EIT:n ratkaisussa päädyttiin siihen, ettei asiassa ollut rikottu ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatetta. EIT:n mukaan asiassa oli esitetty riittävä määrä todisteita SA-Capital Oy:n osallisuudesta kartelliin eivätkä epäsuorat todisteet ja kuulopuheet olleet asian lopputuloksen kannalta olleet ratkaisevia. Asian käsittely oli kokonaisuutena arvioituna ollut oikeudenmukaista.

Vuoden 2019 loppuun mennessä Suomi on saanut EIT:ltä yhteensä 190 tuomiota. Suomen EIT:ltä koko jäsenyysaikanaan saamien langettavien tuomioiden yhteismäärä on huomattavan suuri eli 141 (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 135 langettavaa tuomiota, joista peräti 12 tosin annettiin vuonna 2019.

### 3.10.2 TUOMIOIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONTA EN:N MINISTERIKOMITEASSA

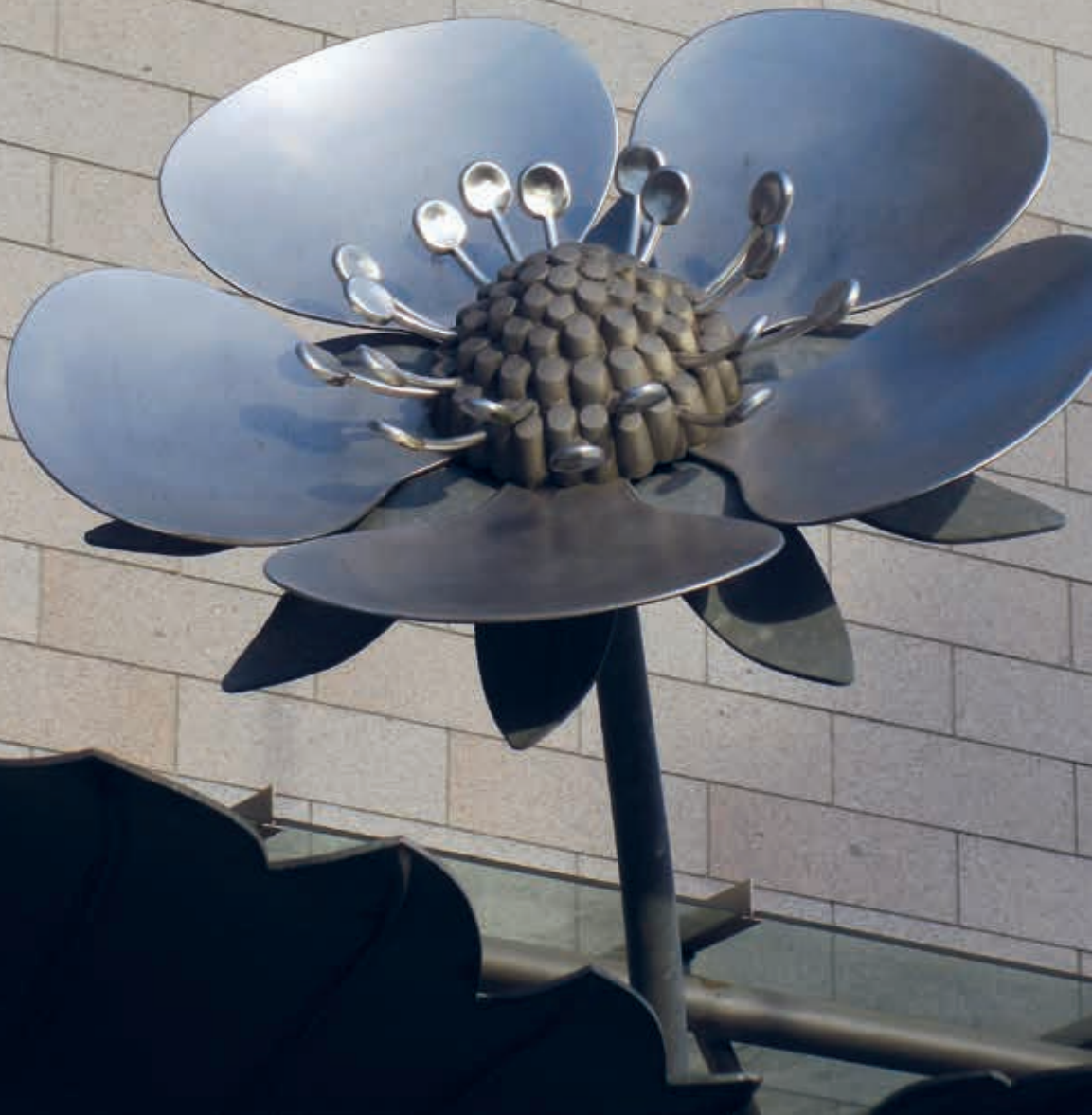
Euroopan neuvoston (EN) ministerikomitea valvoo EIT:n tuomioiden täytäntöönpanoa. Ministerikomitean suorittama valvonta kohdistuu kolmeen eri asiaan: hyvityksen maksaminen, yksilölliset toimenpiteet ja yleiset toimenpiteet tuomion johdosta. Valvonnan keinot ovat ensisijaisesti diplomaattisia.

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 Suomea koskevaa tuomiota kuten edellisvuonnakin.



# 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. Vakuutus-oikeutta koskevat asiat puolestaan luokitellaan yleensä sosiaalivakuutusasioihin tai työvoima- ja työttömyysturva-asioihin. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle. Tuomioistuimia tavalla tai toisella koskevia kanteluita on näin ollen huomattavasti enemmän kuin tilastojen perusteella näyttää.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA *Pasi Pölönen*. Asiaryhmän pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Jarmo Hirvonen* sekä muina esittelijöinä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Terhi Arvola-Sarja* ja notaari *Sanna-Kaisa Frantti*.

### 4.1.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Oikeuslaitoksen rakenteelliset ja toiminnalliset muutokset jatkuivat toimintavuoden alussa ja sen aikana voimaan tulleilla organisaatio- ja prosessimuutoksilla.

Tuomioistuinviraston perustamisesta päätettiin tuomioistuinlain muuttamisesta annetulla lailla, joka tuli voimaan 1.1.2020. Viraston toiminnan aloittamiseen liittyneet rekrytoinnit käynnistettiin jo vuoden 2019 puolella. Virastolle siirtyi pääosa niistä keskushallintotehtävistä, joita aikaisemmin hoidettiin oikeusministeriössä. Uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli lujittaa tuomioistuinten riippumattomuutta.

Oikeushoidon tehostamiseen pyrittiin suurentamalla tuomioistuinyksikköjen kokoja, keskittämällä määrättyä asiaryhmiä tiettyihin tuomioistuimiin, lakkauttamalla toimipisteitä ja pienentämällä tuomioistuinten ratkaisukokoonpanoja. Kirjallisten menettelyjen, poissaolokäsittelyjen sekä videoyhteyksien käytön määrää lisättiin.



Käräjäoikeuksien määrän väheneminen jatkui. Käräjäoikeuksia oli 1.1.2019 lukien enää 20. 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 tarkoitettua teosta voitaisiin tuomita enintään neljä vuotta vankeutta. 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.

Eduskunta hyväksyi 19.2.2019 hallituksen esityksen uudeksi laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (hallintoprosessilaki). Uusi laki tuli voimaan 1.1.2020.

Talous- ja velkaneuvonnan tehtävät siirrettiin aluehallintovirastoilta ja kunnilta valtion oikeusaputoimistoihin 1.1.2019. Talous- ja velkaneuvontapalveluiden järjestämisestä vastasivat siis oikeusministeriön hallinnonalalle kuuluvat oikeusapu-

ja edunvalvontapiirit. Käytännössä palveluja tuottivat oikeusaputoimistot.

Vuoden 2019 talousarviossa tuomioistuimille ja oikeusapuun kohdennettiin 426 miljoonaa euroa. Määrässä oli edelliseen vuoteen verrattuna lisäystä noin seitsemän miljoonaa euroa. Määrä sisältää lisäpanostuksen oikeusministeriön hallinnonalalle rikosasioiden käsittelyketjun toiminnan turvaamiseen.

Oikeudenkäyntien viivästymisistä maksettiin edelleen korvauksia. Vaadittuja viivästyshyvityksiä koskeneiden ratkaisujen määrä oli 70 (edellisenä vuonna 69). Maksettujen hyvitysten määrä laski edellisvuodesta. Hyvityksiä maksettiin 43 tapauksessa korkoineen ja kuluineen yhteensä noin 148 000 euroa (edellisenä vuonna noin 200 000 euroa 47 tapauksessa). Eniten rahallisesti hyvitettyjä viivästyksiä oli Helsingin käräjäoikeudessa (12) sekä korkeimpaan hallinto-oikeuteen päätyneissä prosesseissa (8).

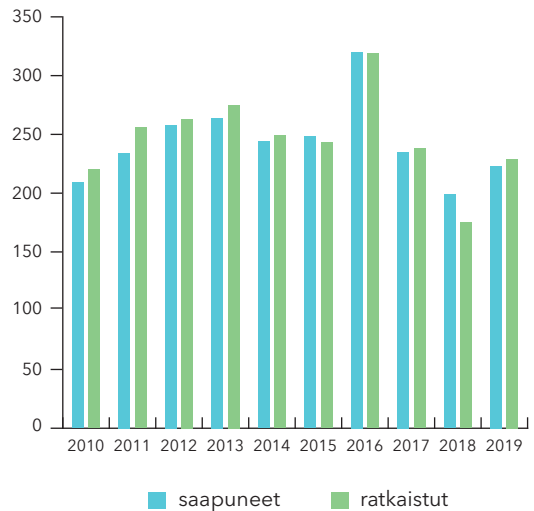
Lainkäytön uusien tietojärjestelmien kehittäminen jatkui toimintavuoden aikana. Yleisten tuomioistuinten ja syyttäjien tieto- ja asianhallintajärjestelmähanke (AIPA) oli toimintavuoden aikana pakkokeinoasioissa jo käytössä. Siitä saadut kokemukset olivat pääosin rohkaisevia.

Hallinto- ja erityistuomioistuinten käyttöön tuleva uusi toiminnanohjauksen ja asianhallinnan sekä sähköisen asioinnin ja arkistoinnin järjestelmä (HAIPA) otettiin rajoitetusti käyttöön loka-kuussa 2019 korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja Helsingin hallinto-oikeudessa. Virastokouluttajien koulutus alkaa tammikuussa 2020 ja laajan käyttöönoton on tarkoitus tapahtua 5.5.2020.

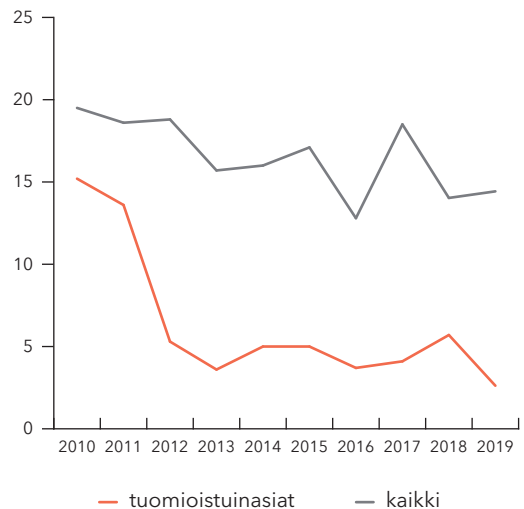
#### 4.1.2 LAILLISUUSVALVONTA

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.

Vuonna 2019 vireille tulleiden tuomioistuin- ja oikeushallintoasioiden kokonaismäärä oli hiukan suurempi kuin edellisenä vuonna. Vuoden aikana



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2010–2019



Toimenpideprosentti vuosina 2010–2019

vireille tuli 306 uutta asiaa (293 vuonna 2018), ja asioita ratkaistiin 308 (257). Tuomioistuinasioissa toimenpideratkaisujen määrä oli seitsemän (11). OM:n hallinnonalalla toimenpideratkaisuja oli kuusi (3).

Tuomioistuinasioihin tilastoituja uusia asioita tuli vireille 223 (199) ja ratkaisuja annettiin 230 (175). OM:n hallinnonalalle kirjattuja kanteluita saapui 81 (66) ja niitä ratkaistiin 78 (61). OM:n hallinnonalan kantelut koskivat useimmiten oikeusaputoimistoja ja kuluttajariitalautakuntaa. Myös kaksi omaa aloitetta laitettiin vireille.

Oikeushallinnon alaan liittyviä lausunto- tai kuulemispyyntöjä saapui 8 (27). Lausuntoja annettiin 7 (19). Lausunnot on lueteltu liitteessä 3.

#### 4.1.3 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tehtiin tarkastukset Varsinais-Suomen oikeusaputoimistoon (4709/2019) sekä Tuomas- ja Sakari-järjestelmiin Helsingin käräjäoikeudessa ja Helsingin syyttäjänvirastossa (1406/2019\*). Lisäksi tutustuttiin HAIPA-hankkeen hanketoimistossa Helsingissä (5487/2019).

Tuomas- ja Sakari-järjestelmiin tehdyn tarkastuksen havaintojen perusteella AOA tiedusteli OM:ltä muun ohella, miksei Sakarissa laadittavan haastehakemuksen nimikenttiä ollut noin 20 vuotta jatkuneen järjestelmän käytön aikana saatu korjattua niin, että nimet mahtuisivat täydellisinä ja virheettöminä niille varatuille kentille (1406/2019\*).

OM ei pitänyt AOA:lle antamassaan lausunnossa välttämättömänä, että asianosaisten nimet mahtuisivat Sakarissa laaditun haastehakemuksen nimikentille täydellisinä. Se, että ”Juhani” saattaa tilanpuutteen vuoksi näkyä haastehakemuksessa muodossa ”Juha” ei OM:n mukaan antanut aiheita toimenpiteisiin ottaen huomioon järjestelmien jäljellä oleva käyttöikä sekä muutoksesta aiheutuvat kustannukset.

#### 4.1.4 RATKAISUJA

##### HENKILÖTUNNUKSET KÄRÄJÄOIKEUDEN LAUSUMAPYYNNÖSSÄ

AOA totesi, että henkilötietoja sisältävien asiakirjojen laatimista Tuomas-järjestelmässä voitiin pitää henkilötietojen käsittelynä. Tuomas-järjestelmässä laadittujen asiakirjojen julkisuutta oli arvioitava oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain nojalla, mutta lisäksi oli sovellettava henkilötietojen käsittelyyn liittyviä säännöksiä.

Kantelija oli saanut Pirkanmaan käräjäoikeudesta kirjallisen lausumapyynnön pesänselvittäjän määräämistä koskeneessa asiassa. Lausumapyynnössä oli kantelijan ja 34 muun asiassa osallisena olleen henkilön henkilötunnukset. Lausumapyyntö oli lähetetty kaikille asian osallisille.

AOA totesi, että henkilötunnusta sai käsitellä, jos rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen oli tärkeää esimerkiksi laissa säädetyn tehtävä suorittamiseksi. Rekisterinpitäjän oli kuitenkin huolehdittava siitä, että henkilötunnusta ei merkitty tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin. Vaikka kantelussa tarkoitettussa perintöoikeudellisessa asiassa henkilötunnusten käsittely käräjäoikeudessa oli ollut samaan sukuun kuuluneiden ja osittain samanimisten henkilöiden yksiselitteiseksi yksilöimiseksi tärkeää ja tarpeellista, ei tässä tapauksessa kuitenkaan ollut löydettävissä syytä, jonka perusteella henkilötunnusten merkitseminen kaikille jutun osallisille lähetettyyn lausumapyyntöön olisi ollut tarpeellista.

Asian selvittämisessä tuli ilmi, että käräjäoikeuksien käyttämä Tuomas-järjestelmä siirtää lausumapyyntöön automaattisesti kaikki jutun asianosaistietoihin merkityt henkilötiedot. AOA:n mukaan järjestelmää olisi perusteltua kehittää siten, että henkilötunnusten siirtäminen asiakirjaan ei tapahtuisi automaattisesti vaan edellyttäisi erityistä tämän vaihtoehdon valintaa ennen uuden asiakirjan luomista järjestelmässä. Se seikka, että henkilötunnusten poistaminen asiakirjasta oli järjestelmässä käytännössä hankalaa, oli omiaan johta-

maan siihen, että henkilötunnuksia jäi lausumapyyntöihin ja muihin asiakirjoihin tarpeettomasti. AOA:n käsityksen mukaan kysymys oli tältä osin pikemminkin järjestelmän ominaisuuksia koskevasta rekisterinpitäjän laiminlyönnistä kuin yksittäisen käräjäsihteerin tai hänen työparinaan toimivan tuomarin moitittavasta toiminnasta.

AOA saattoi käsityksensä käräjäoikeuden, OM:n ja oikeusrekisterikeskuksen tietoon ja pyysi OM:ää ilmoittamaan 30.9.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin oli ryhdytty (923/2018\*).

*OM ilmoitti, että Tuomas-järjestelmää kehitetään niin, että henkilötunnukset tuodaan jatkossa automaattisesti vain tiedoksiantotodistukseen ja niihin asiakirjoihin, jotka ovat tyyppiltään ratkaisiasiakirjoja. Tarvittaessa henkilötunnus on mahdollista poistaa näistäkin asiakirjoista. Muihin asiakirjoihin henkilötunnuksia ei enää tuoda automaattisesti. Ryhtyessään luomaan asiakirjaa käyttäjä saa ilmoituksen ”Tuodaanko henkilötunnukset asiakirjalle?”, johon vastausvaihtoehdot ovat ”Kyllä” tai ”Ei”.*

## KATSELMUKSEN TOIMITTAMINEN KÄRÄJÄOIKEUDESSA

Käräjäoikeudessa käsitellyn riita-asian ensimmäisen valmisteluistunnon päätteeksi käräjätuomari ja asianosaiset avustajineen olivat toisen asianosaisen ehdotuksesta tutustuneet riidan kohteena olleeseen taloon. Tapauksessa oli siten tosiasiallisesti toimitettu katselmus tekemättä sen toimittamisesta kuitenkin varsinaista päätöstä ja kutsumatta tilaisuutta katselmukseksi. Tilaisuudesta ei ollut tehty pöytäkirjaa eikä tilaisuutta ollut mainittu käräjäoikeuden ratkaisussa. Näissä olosuhteissa oli AOA:n käsityksen mukaan ollut ymmärrettävää, että tilaisuuden luonne oli jäänyt kantelijalle epäselväksi.

AOA:n käsityksen mukaan asiassa olisi, mikäli taloon tutustuminen ylipäättensä oli aiheellista, tullut nimenomaisesti todeta, että kysymyksessä oli katselmus. Mikäli katselmukselle ei ollut oikeudenkäyntiin liittyvää perustetta, ei sitä olisi tullut toimittaa pelkästä tuomarin selvityksessään mainitsemasta ”mielenkiinnosta” poikkeuksellisen vanhaa taloa kohtaan. Toimenpiteen luonteen

jääminen epäselväksi oli ollut omiaan aiheuttamaan väärinkäsityksiä ja perusteltuja epäilyksiä käräjätuomarin toiminnan asianmukaisuutta kohtaan.

AOA ei pitänyt asianmukaisena, että taloon tutustumista ei ollut toteutettu oikeudenkäymiskaaren säännösten mukaisena virallisena katselmuksena. Tapahtumaan ei kuitenkaan tässä tapauksessa, kun molemmat asiaosaiset olivat olleet läsnä, ollut liittynyt seikkoja, jotka olisivat loukanneet kuulemisperiaatetta tai vaarantaneet tuomioistuimen puolueettomuutta taikka loukanneet oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta kokonaisuutena arvioiden muutenkaan.

AOA saattoi käsityksensä käräjätuomarin tietoon (2954/2018\*).

## SYYTEOIKEUDEN VANHENTUMINEN KÄRÄJÄOIKEUDESSA

AOA katsoi, että syyteoikeus Ahvenanmaan käräjäoikeudessa vireillä olleessa rikosasiassa oli vanhentunut ennen muuta sen vuoksi, ettei haastetta ollut käräjäoikeudesta lähetetty tiedoksi annettavaksi vankilaan, jossa vastaaja oli ollut suorittamassa rangaistusta.

AOA totesi, ettei rikosasioissa ollut harvinaista, että haastemiehet tiedoksiantotehtävän vastaanotettuaan havaitsivat vastaajan olevan vankilassa. Tällaisessa tilanteessa haaste yleensä lähetetään vankilaan, josta vastaaja myöhemmin tilataan istuntoon. Kysymys oli AOA:n arvion mukaan rutiinitoimenpiteestä, jonka suorittaminen ei yleensä käräjäoikeuksissa edellytä erityistä esimiesvalvontaa.

Tilanne saattaa olla kuitenkin toinen, mikäli käräjäoikeudessa on henkilöstövajausta ja kokeamatonta henkilökuntaa kuten Ahvenanmaan käräjäoikeudessa oli. Tällöin käräjäsihteerien ja haastemiesten esimiesten sekä viime kädessä laamannin on kiinnitettävä huomiota siihen, että rutiiniasioista huolehditaan asianmukaisesti ja että kaikista toimenpiteistä tehdään riittävät merkinnät, joiden perusteella tehdyt toimenpiteet ovat selvitettävissä myös asian käsittelijän vaihtuessa. AOA piti ilmeisenä, että Ahvenanmaan käräjäoi-

keuden toiminnassa oli tässä suhteessa ollut puutteita, minkä laamanni oli antamassaan lausunnossa myös myöntänyt.

AOA saattoi käsityksensä käräjäoikeuden laamannin tietoon (4999/2018\*).

### KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN TWIITTI

OA:n käsityksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) twiitti ”Lääkekannabis ei kuulu perustoimeentuloon” siihen liitettyine kuvineen ei antanut oikeaa kuvaa ratkaisun KHO 2018:148 sisällöstä. OA totesi, että kyseisestä vuosikirjaratkaisusta ja sen tiivistelmästä ilmeni nimienomaisesti, että lääkekannabiksesta aiheutuvia lääkemenoja voitiin jossakin tilanteessa pitää toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettuina tarpeellisina terveydenhuoltomenoina, vaikka tässä tapauksessa KHO päätyikin toiseen lopputulokseen. Ratkaistussa tapauksessa oli kysymys lääkekannabiksen käytöstä masennuksen hoitoon eikä esimerkiksi kipulääkkeenä.

Vaikka vuosikirjaratkaisujen sisältämät oikeusohjeet olivat usein tulkinnanvaraisia ja mahdollistivat erilaisia tulkintanäkemyksiä, ratkaisun sisältöä ei OA:n käsityksen mukaan ollut tässä tapauksessa voitu tiivistää twiittiin edellä mainitulla tavalla antamatta liian yleistävää kuvaa ratkaisun sisällöstä. Twiitissä käytetty ilmaisu oli kirjoitettu preesensissä ja sen muotoilu viittasi kannanottoon, jota voitiin soveltaa muissakin asioissa.

OA piti mahdollisena, että joillekin lukijoille saattoi muodostua twiitin ja kuvan perusteella mielikuva siitä, että kannabislääkevalmisteiden hankintaan oli KHO:n linjauksen jälkeen turha hakea toimeentulotukea eikä kielteisistä ratkaisuista kannattanut valittaa eteenpäin.

OA piti sinänsä ymmärrettävänä ja hyväksyttävänä, että twiittiä laadittaessa oli pyritty nasevaan ja kiinnostavaan ilmaisuun. Tässä tapauksessa ilmaisu oli kuitenkin ollut liian suoraviivainen ja yleistävä.

KHO:n lausunnosta ilmeni, että nykyisin ratkaisukokoonpanoon kuulunut tuomari tai asian esittelijä tarkastaa annettuja ratkaisuja koskevien

twiittien sisällön. OA piti tätä käytäntöä hyvänä vastaavien tilanteiden välttämiseksi.

OA katsoi, että KHO:ssa oli aihetta pohtia myös sitä, oliko ratkaisujen sisältämiä oikeusohjeita ylipäättänsä välttämätöntä yrittää tiivistää twiitteihin vai olisiko ratkaisun aiheen mainitseminen ja linkin välittäminen riittävää. Joka tapauksessa kaikessa viestinnässä oli OA:n mukaan tärkeää korostaa, että vain huolellinen tutustuminen linkistä aukeavaan ratkaisuun tarjoaa lukijalleen katavan ja täsmällisen tiedon ratkaisun sisällöstä.

OA saattoi käsityksensä KHO:n tietoon (6318/2018\*).

### VANGITSEMISOIKEUDENKÄYNNIN JULKISUUS

AOA totesi, että tuomioistuininlain mukaan käräjäoikeuden istunto voidaan erityisestä syystä toimittaa myös muualla kuin käräjäoikeuden varsinaisessa istuntopaikassa. Pakkokeinoistuntojen toimittaminen poliisin tiloissa ei sinänsä ollut harvinaista. Myös julkisuusnäkökohdat oli kuitenkin otettava huomioon istuntopaikan valinnassa. Istunnon toimittamispaikkaa tai istuntosalia ei tullut valita sen perusteella, missä yleisön läsnäoloa tai määrää oli helpointa rajoittaa. Silloinkin, kun tuomioistuimen istunto pidettiin muussa tilassa kuin käräjäoikeuden istuntosalissa, tuomioistuimen oli huolehdittava oikeudenkäynnin julkisuuden toteutumisesta.

Oikeudenkäynnin pitäminen paikassa, johon yleisöllä ei ollut vapaata pääsyä, saattoi olla ollenainen julkisuuden este. Tällaisessa tilanteessa tuomioistuimella oli velvollisuus ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin varmistaakseen sen, että yleisölle ja medialle annettiin tietoa käsittelyn paikasta ja taattiin tehokas pääsy sinne.

AOA katsoi, että kysymys suullisen käsittelyn toimittamisesta yleisön läsnä olematta oli vangitsemisasiassa syytä ratkaista ja perustella istuntokohtaisesti. AOA ei pitänyt perusteltuna tulkintaa, jonka mukaan aikaisemmissa vangitsemisistunnoissa annettujen asian käsittelyä yleisön läsnä olematta koskevien ratkaisujen voimassaolo jatkuisi ja ulottuisi ilman eri toimenpiteitä myös tuleviin vangitsemiskäsittelyihin.

AOA:n mukaan julkinen käsittely oli pääsääntö ja lähtökohta, jonka pohjalta tilannetta oli aina uudelleen arvioitava. Tutkinnalliset syyt, jotka ensimmäisissä vangitsemiskäsittelyissä puolsivat suullisen käsittelyn julkisuuden rajoittamista, eivät välttämättä säilyttäneet painoarvoaan enää myöhemmissä vangitsemiskäsittelyissä. Myöhemmissä vangitsemiskäsittelyissä ei välttämättä enää edes käsitelty vangitsemisen yleisiä edellytyksiä vaan esimerkiksi vain vangittuna pitäminen väitettyä kohtuuttomuutta.

Laajaa julkista mielenkiintoa ja myös viranomaisten toiminnan tasapuolisuuteen kohdistuneita epäluuloja herättäneessä rikosasiassa julkisuuden poissulkevan ratkaisun seikkaperäisellä perustelemisellä olisi ollut korostuneen suuri merkitys.

AOA saattoi käsityksensä kärjätuomarin tietoon (2268/2018\*).

### JULKISEN OIKEUSAVUSTAJAN MENETTELY

Kantelija oli kahdessa oikeusaputoimistoon toimittamassaan kirjeessä pyytänyt oikeusaputoimistolta apua valituksen tekemisessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle (EIT). Toisessa kirjeessä hän oli pyytänyt apua myös purkuhakemuksen tekemiseen korkeimpaan oikeuteen (KKO), mikä oli oikeusaputoimistossa jäänyt huomaamatta.

AOA katsoi, että asian käsittely oikeusaputoimistossa ei ollut täyttänyt asian käsittelyn asianmukaisuuden vaatimusta. Lisäksi AOA katsoi, että siltä osin kuin asiaa oli käsitelty pyyntönä saada oikeusapua valituksen tekemiseen EIT:lle, asian käsittely oikeusaputoimistossa ei ollut täyttänyt asian käsittelyn asianmukaisuuden vaatimusta siinä, että kantelijalle ei ollut ilman aiheutonta viivytystä ilmoitettu asian käsittelyn lopputulosta.

AOA saattoi käsityksensä julkisen oikeusavustajan tietoon (2000/2019).

### ULKOMAALAISEN ERILLÄÄN SÄILYTTÄMISEN KÄSITTELY KÄRÄJAOIKEUDESSA

OA oli korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO 2018:58 johtaneessa asiassa määrännyt vuonna 2016 syytteen nostettavaksi Helsingin kärjäoikeuden laamannia ja kahta kärjätuomaria vastaan. Syyte oli perustunut siihen, että säilöön otettujen ulkomaalaisten erillään säilyttämistä koskevia päätöksiä ei ollut käsitelty kärjäoikeudessa lain mukaisesti. OA:n tietoon tuli, että Helsingin kärjäoikeus oli vielä syytteen nostamisen jälkeenkin ainakin yhdessä tapauksessa jättänyt tutkimatta vastaavan erillään säilyttämistä koskeneen asian.

OA totesi, että istuntokäsittelyn järjestämisessä tai järjestämättä jättämisessä ei käsillä olevassa tilanteessa ollut harkintavaltaa. Lain mukaan istuntokäsittely piti järjestää ja käsittelyyn olisi tullut kutsua erillään säilyttämisestä päättänyt säilönottoyksikön virkamies. Sääntely ei ollut tulokannanvarainen vaan yksiselitteinen ja selkeä. Sääntelyn perusteena oli se, että säilöön otetun ulkomaalaisen vapaudenriiston astetta lisäävä toimenpide oli saatettava tuomioistuimen arvioitavaksi. Kysymys oli perustuslaissa turvattuun henkilökohtaisen vapautteen puuttuvasta, vapaudenriiston astetta lisäävästä turvaamistoimenpiteestä ja sen laillisuuden tuomioistuinkontrollista eli toimenpiteen kohteen oikeusturvan kannalta oleellisesta asiasta.

OA katsoi, että kärjätuomari oli menetellyt lainvastaisesti jättäessään erillään säilyttämistä koskevan asian tutkimatta ja siten laiminlyödesään ryhtyä istuntokäsittelyn järjestämiseen käsiteltävänään olleessa asiassa. OA antoi kärjätuomarille vastaisen varalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä (1015/2017\*).



## 4.2 Syyttäjälaitos

Syyttäjäasiat kuuluvat OA *Petri Jääskeläiselle* kuitenkin niin, että valtakunnansyyttäjänvirastoa (1.10.2019 alkaen valtakunnansyyttäjän toimisto) koskevat asiat ratkaisee AOA *Pasi Pölönen*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Mikko Eteläpää*.

### 4.2.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Syyttäjälaitos muodostui kertomusvuoden syyskuun loppuun asti Valtakunnansyyttäjänvirastosta (VKSV) ja syyttäjänvirastoista. Syyttäjänvirastoja oli 11, ja niissä oli päätoimipaikkojen lisäksi yhteensä 23 paikallista palvelutoimistoa.

Uusi laki syyttäjälaitoksesta (32/2019) tuli voimaan 1.10.2019. Uuden lain myötä syyttäjälaitos organisoitiin yhdeksi virastoksi, jonka keskushallintoyksikkönä toimii valtakunnansyyttäjän toimisto. Toiminnan järjestämistä varten maa jakautuu syyttäjäalueisiin. Uudistuksen myötä syyttäjien virkanimikkeet osin muuttuivat. Lain tultua voimaan syyttäjiä ovat valtakunnansyyttäjä ja apulaisvaltakunnansyyttäjä, valtiosyyttäjä, johtava aluesyyttäjä ja johtava maakunnansyyttäjä, erikoissyyttäjä, aluesyyttäjä ja maakunnansyyttäjä sekä apulaissyyttäjä.

Uudistuksen tavoitteena on ollut helpottaa syyttäjätöiminnan 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. Valtiosyyttäjää, johtavaa aluesyyttäjää, erikoissyyttäjää, aluesyyttäjää ja apulaissyyttäjää syytetään virkarikoksesta hovioikeudessa. Syyttäjänä on joko valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskun-

nan oikeusasiamies taikka valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen määräämä syyttäjä.

Edellä mainitun syyttäjän epäiltyä virkarikosta koskevan syytetoimivaltaa koskevan sääntelyn johdosta valtioneuvoston oikeuskansleri antoi oikeusasiamiehen kanssa sopimansa mukaisesti 1.10.2019 päätöksen (OKV/23/50/2019), jolla hän pyysi poliisia ilmoittamaan oikeuskanslerille tutkittavakseen tulevista syyttäjän tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevista asioista. Päätöksessä muun muassa todetaan, että vaikka toimivalta syytteen nostamisesta kuuluu ylimmille laillisuusvalvojille, kuuluu esitutkinta ja sen toimittamisedellytysten arviointi näissä asioissa normaaliin tapaan poliisin tehtäviin ja toimivaltaan. Edelleen päätöksessä todetaan, että oikeuskansleri ja oikeusasiamies sopivat tarvittaessa yksittäisessä tapauksessa siitä, kumman käsiteltäväksi poliisin ilmoittama asia tarkoituksenmukaisimmin kuuluu.

### 4.2.2 LAILLISUUSVALVONTA

Suurin osa syyttäjiin kohdistetuista kanteluista koski syyteharkintaa. Kanteluissa arvosteltiin joko sitä, että syytettyä ei nostettu tai sitä, että syyte oli nostettu. Syytteen nostamista koskevissa kanteluissa kysymys on yleensä asiasta, joka on vireillä tuomioistuimessa. Vakiintuneen käytännön mukaan oikeusasiamies ei puutu tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan; kantelijalla on mahdollisuus esittää syytettyä koskeva arvostelunsa tuomioistuimessa.

Lisäksi kanneltiin syyttäjien tekemistä esitutinnan rajoittamispäätöksistä, syyttäjien suhtautumisesta lisätutkintapyyntöihin ja ratkaisujen viipymisestä. Osa kanteluista koski syyttäjän toimipiteitä poliisirikosten tutkinnanjohtajana.

Oikeusasiamies ja valtakunnansyyttäjä pyrkivät välttämään syyttäjien päällekkäistä valvontaa

ja samojen asioiden tutkimista. Oikeusasiamiehelle tehdyt syyteharkintaa tai esitutinnan rajoittamista koskevat muutoksenhakutyypiset kantelut siirretään yleensä valtakunnansyyttäjälle, jos epäilty on yksityinen henkilö. Valtakunnansyyttäjä voi tällöin tehdä uuden syyteharkinnan tai määrätä esitutinnan suoritettavaksi, mihin oikeusasiamiehellä ei näissä tapauksissa ole toimivaltaa. Tällaisia siirtoja oli viisi.

Syyttäjiin kohdistuneita kanteluita kirjattiin saapuneeksi 65 ja niitä ratkaistiin 63. Viime vuonna kanteluiden lukumäärät ovat olleet suhteellisen vakaita. Lukuja arvioitaessa on otettava huomioon, että poliisi- ja tuomioistuinasioiksi kirjataan ja sellaisina ratkaistaan jonkin verran kanteluita, joissa arvostellaan myös syyttäjiä. Tilastot ovat siten lähinnä suuntaa-antavia.

Toimenpiteeseen päädyttiin kahdessa asiassa, joista toinen oli otettu omiana aloitteena tutkittavaksi. Syyttäjäviranomaisia koskevien ratkaisujen toimenpideprosentti on selvästi kanslian keskiarvoa alhaisempi.

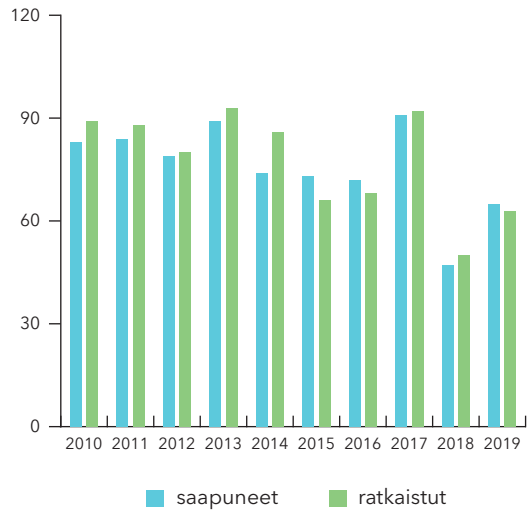
### 4.2.3 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tarkastettiin Oulun syyttäjänviraston Oulun päätoimipaikka.

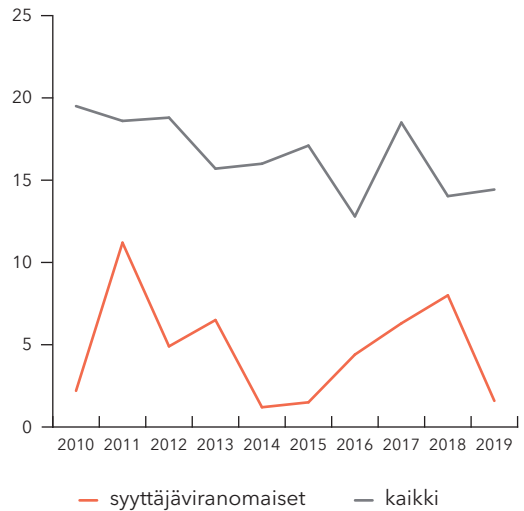
Tarkastuksella keskusteltiin muun muassa ennen tarkastusta läpikäydyistä esitutinnan rajoittamispäätöksistä.

Etukäteen toimitettujen ratkaisujen joukossa oli muutamia rajoittamispäätöksiä, joissa ei ollut selostettu tutkinnanjohtajan esittämiä rajoittamisesityksen perusteluja tai otettu niitä päätöksen liitteiksi eikä laadittu myöskään omia niin, että perusteluista riittävästi kävisi ilmi asian laatu ja perustelu esitutinnan rajoittamiselle. Käydyssä keskustelussa kävi ilmi, että rajoittamispäätösten perusteluihin on virastossa kiinnitetty huomiota; erityisesti ns. vähäisyysperusteisiin päätöksiin niin, että rajoittaminen ei perustuisi pelkästään aiheutetun vahingon euromäärään.

Tarkastuksen perusteella oikeusasiamies otti omiana aloitteenaan selvitettäväksi erään ns. poliisirikosasian esitutinnan rajoittamispäätöksen ja syyttäjän menettelyn erässä syyttämättäjä-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2010–2019



Toimenpideprosentti vuosina 2010–2019

mispäätöksessä, jossa päätöksen mukaan epäillyn rikoksen syyteoikeus oli vanhentunut syytehar- kinta-aikana. Näiden asioiden käsittely oli kesken kertomusvuoden päättyessä.

## 4.2.4 RATKAISUJA

### EPÄILLYN PYYTÄMÄN TUTKINTATOIMENPITEEN TOTEUTTAMINEN

OA arvosteli kihlakunnansyyttäjää, koska tämä oli kieltäytynyt – nostettuaan syytteen – syytetyn pyynnöstä hankkia Tullilta sen valvontajärjestelmään tallentuneet kaksi kuvaa syytetystä, joilla oli tämän mukaan merkitystä puolustautumiseen asiassa. Syyttäjä oli perustellut kieltäytymistään sillä, ettei hänellä olisi toimivaltaa määrätä poliisia tai tullia luovuttamaan kuvia. Kuvia oli käytetty poliisin suorittamassa esitutkinnassa, mutta niitä ei ollut liitetty esitutkinta-aineistoon. Asian tuomioistuinkäsittelyn aikaan kuvat oli henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain perusteella hävitetty Tullin järjestelmästä.

OA katsoi, että syyttäjällä olisi ollut toimivalta pyytää Tullia luovuttamaan kuvat liitettäväksi esitutkinta-aineistoon ja hänen olisi toimivaltuut- taan käyttäen tullut määrätä poliisi hankkimaan kuvat tullilta tai vaihtoehtoisesti syyttäjä olisi voi- nut pyytää kuvat suoraan Tullilta.

Vaikka syyttäjä syytteen nostettuaan on rikos- asian asianosainen ja hänen tehtävänään on syyt- teensä toteennäyttäminen, syyttäjää velvoittava objektiivisuusperiaate edellyttää syyttäjän toimi- van yleisen edun ja kaikkien asianosaisten oikeus- turvan vaatimalla tavalla myös päätettyään nostaa asiassa syytteen.

Kynnys asianosaisen pyytämään toimenpi- teeseen suostumiselle ei ole erityisen korkea. Se ehto, että on osoitettava, että tutkintatoimenpide saattaa vaikuttaa asiaan, täyttyy varsin helposti. Säännöstä ei voi tulkita niin, että saatavalla näy- töllä tulisi olla jotenkin ratkaiseva tai olennainen merkitys.

Se, että kynnys asianosaisen pyytämään tut- kintatoimenpiteeseen suostumiseen ei saa olla erityisen korkea yhdessä mainitun objektiivisuus-

periaatteen kanssa edellyttää sitä, että syyttäjä ei suhtaudu asianosaisen pyytämiin lisätutkin- tatoimenpiteisiin syytteen nostamisen jälkeen- kään ehdottoman kielteisesti tai pidättyväisesti (2782/2018\*).

### SYYTTÄJÄTUTKINNANJOHTAJIIN KOHDISTUVA VALVONTA

OA katsoi omana aloitteena selvitettäväksi otetus- sa asiassa, että syyttäjätutkinnanjohtajien valvon- nan intensiivisyyden tarve näyttäisi yleisellä tasol- la olevan suurempi kuin muussa syyttäjätointim- nan valvonnassa. Toisaalta poliisirikosasioihin liittyy myös eräitä intensiivisen valvonnan tarvet- ta vastaan puhuvia seikkoja. OA:n mielestä olen- naista on se, että valvonta kohdennetaan niihin asioihin, joissa valvonnan tarve on suurin.

Valtakunnansyyttäjän toimiston tulisi kohden- taat valvontaa ensinnäkin niihin poliisirikosasioi- hin, joissa yleisen luottamuksen turvaamisen tar- ve on erityisen korostunut. Tähän voi vaikuttaa esimerkiksi epäillyn rikoksen vakavuus, epäillyn poliisimiehen korkea asema poliisiorganisaatios- sa, asian saama julkisuus tai sen periaatteellinen merkittävyys. Toiseksi valvontaa tulisi kohdentaa sellaisiin asioihin, joissa on käytetty pakkokeino- ja, varsinkin perusoikeuksiin syvällisesti puuttuvia pakkokeinoja. Erityisesti pakkokeinoista ”perusoi- keusherkimmät” salaiset pakkokeinot ovat OA:n käsityksen mukaan priorisoitavia valvonnassa.

Kolmanneksi valvontaa tulisi kohdentaa niid- en syyttäjätutkinnanjohtajien toimintaan, joilla on vain vähän kokemusta poliisirikosasioissa. Nel- jänneksi valvontaa voisi olla perusteltua kohden- taat myös asiallisesti tiettyihin teemoihin. Tällai- nen teema voisi olla esimerkiksi esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 2 momentin esiselvitysmenettelyn käyttäminen poliisirikosasioissa, tai se, onko tut- kinnanjohtajan ja syyttäjän harkinta- ja päätös- vallan rajanveto poliisirikosasioissa samanlainen kuin muissa rikosasioissa.

Kaikessa valvonnassa tulisi pitää silmällä pait- si toiminnan laillisuutta, myös sen viivytyksettö- myyttä ja yhdenmukaisuutta.

OA totesi lisäksi, että syyttäjälaitoksen riippu- mattomuuden – mikä käy ilmi asiaa koskevasta

sääntelystä ja eduskunnan valiokuntien lausumista lain säätämisen yhteydessä – johdosta oikeusministeriöllä ei ole roolia syyttäjien laillisuusvalvonnassa.

OA piti epätydyttävänä sitä, että syyttäjälaitoksella ei ole oikeutta käyttää poliisiasiaintietojärjestelmää syyttäjätutkinnanjohtajien tai muidenkaan syyttäjien taikka poliisirikosasian esitutkintaan osallistuvan poliisin henkilöstön toiminnan valvontaan. Tietojärjestelmiä tulee voida hyödyntää tehokkaan valvonnan edellyttämällä tavalla.

OA totesi, että vuonna 2018 saapuneista vajaan 900 poliisirikosasiasta lähes 700 ratkaistiin Valtakunnansyyttäjänviraston poliisirikostiimissä ja noin 200 siirrettiin syyttäjänvirastoihin. Vuonna 2019 tämä trendi oli edelleen vahvistunut. Ensimmäisenä puolivuotiskautena saapuneista 504 asiasta 437 oli ratkaistu poliisirikostiimissä. Poliisirikosasioiden käsittely ja siten myös sen valvonta on muuttumassa yhä selvemmin Valtakunnansyyttäjänviraston sisäiseksi. OA:n mukaan sisäiseen valvontaan on syytä kiinnittää erityistä huomiota.

OA pyysi valtakunnansyyttäjän toimistoa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin päätöksessä esitetyt näkökohdat ovat mahdollisesti antaneet aiheita. OA pyysi ilmoituksessa ottamaan huomioon ainakin sen, miten valtakunnansyyttäjä kehittää toimintaansa ja huomioi syyttäjätutkinnanjohtajien valvonnassa uuden lain säätämisen yhtenä tarkoituksena olleen paremman mahdollisuuden syyttäjien toiminnan valvontaan. Lisäksi OA pyysi ilmoituksessa arvioimaan tietojärjestelmien käytön kehittämisen mahdollisuuden syyttäjätutkinnanjohtajien laillisuusvalvonnassa. Vielä hän pyysi ilmoittamaan, kuinka valtakunnansyyttäjän toimistossa ratkaistavien poliisirikosasioiden valvonta on järjestetty (188/2018\*).

## 4.3 Poliisi

Poliisin laillisuusvalvonta kuului OA *Petri Jääskeläiselle*. Poliisiasioiden pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Juha Haapamäki*. Poliisiasioita esittelivät myös esittelijäneuvos *Mikko Eteläpää*, vanhemmat oikeusasiamiehensitteerit *Kristian Holman* ja *Minna Ketola* sekä tarkastaja *Peter Fagerholm*.

### 4.3.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Poliisin organisaatiouudistusten kolmas vaihe (PORA III) tuli voimaan vuoden 2014 alusta. Sen myötä poliisilaitosten määrä väheni yhteentoista aiemmasta 24:stä ja Liikkuva poliisi lakkautettiin. Yhdentoista pääpoliisiaseman lisäksi on satakunta poliisiasemaa, jotka ovat hyvin erikokoisia miehitykseltään ja palveluiltaan. Ahvenanmaalla on oma maakuntahallituksen alainen poliisiviranomainen.

Poliisihallitus suunnittelee, johtaa, kehittää ja valvoo poliisilaitosten ja keskusrikospoliisin toimintaa. Sisäministeriön poliisiosastolle puolestaan kuuluvat poliisitoimen strateginen suunnittelu, lainsäädännön kehittäminen ja ministeriön kansainvälinen yhteistyö. Vuoden 2016 alusta suojelupoliisi siirtyi suoraan sisäministeriön alaiseksi poliisiyksiköksi.

### YLEISIÄ KEHITYSPIIRTEITÄ

Jo pitkään poliisin ja syyttäjän harkintavaltaa on lisätty sen suhteen, mitä rikosepäilyjä tutkitaan ja myös siirretty näille viranomaisille ratkaisovaltaa vähäisemmissä asioissa. Tavoitteena on suunnata niukat resurssit tarkoituksenmukaisella tavalla. Rikosasioiden käsittelytapoja on jatkuvasti pyritty muutoinkin keventämään ja päätösvaltaa siirretty esimerkiksi tuomioistuimilta – viimeksi kesäkuussa 2019, kun ajokieltoasiat siirtyivät tuomioistuimilta poliisille. Sinänsä perusteltu pyrkimys te-

hokkuuteen 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 suuri 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. Joulukuussa 2019 julkaistussa poliisin valvonta- ja hälytystoiminnan selvityshankkeen loppuraportissa esitettiin 50 toimintasuositusta toiminnan kehittämiseksi. Rikostutkinnan tilaa puolestaan arvioitiin laajasti lokakuussa 2018 julkaistussa Rikostorjunnan tila -raportissa.

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. Poliisien määrä on vähentynyt 2010-luvun alusta, jolloin heitä oli noin 7 750. Vuonna 2019 poliiseja oli noin 7 300 ja muuta henkilöstä noin 2 500. Hallitusohjelman

mukaan poliisien määrä nostetaan 7 500 henkilötyövuoteen vuoteen 2022 mennessä.

Poliisin tehtäväkenttä on jatkuvasti monimutkaistunut ja kansainvälistynyt. Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus ovat entistä enemmän sidoksissa toisiinsa. Rikostutkinnassa uusia haasteita tuo muun muassa verkkorikollisuus. On myös keskusteltu siitä, mitä poliisin tehtäviin ylipäättään tulisi kuulua, esimerkkinä juopuneiden kuljetukset ja säilytys. Yksityiset vartiointiliikkeet sinänsä hoitavat nykyään yhä suurempaa osaa järjestyksenpidosta. Poliisin tehtävien siirtäminen yksityiselle ei kuitenkaan ole vain tarkoituksenmukaisuuskysymys, koska perustuslaki asettaa tälle omat reunaehdot.

Poliisin lupahallinnossa on siirretty asiointia ja palveluja verkkoon pääosin varsin onnistuneesti. Sen sijaan jo keväällä 2009 käynnistynyt poliisin suuri tietojärjestelmä uudistus 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 pahasti viivästynyt.

Omat ongelmansa poliisin toiminnalle aiheutuu toimitilojen kunnosta. Rakennuskanta on suurelta osin peräisin 1960–80-luvuilta ja tulossa tienä päähän tai jo on siellä. Useilla poliisilaitoksilla on jouduttu turvautumaan laajasti väistötiloihin tai työskentelemään ainakin väliaikaisesti epätyytyväisissä tiloissa.

Edellisvuosien tapaan useita poliisirikosasioita oli esillä julkisuudessa. Niistä vakavimmassa Helsingin poliisilaitoksen huumerikosyksikön entinen päällikkö tuomittiin 10 vuodeksi vankeuteen kesäkuussa 2019 muun muassa useista törkeistä huumausainerikoksista; tältä osin tuomio on lopullinen, kun korkein oikeus ei myöntänyt hänelle valituslupaa. Hänet oli jo aiemmin lainvoimaisesti tuomittu kolmen vuoden vankeuteen muun muassa virkarikoksista. Tätä kirjoitettaessa on kesken myös syytteiden käsittely häntä ja muun muassa entistä poliisiylijohtajaa vastaan tietolähteiden rekisteröintiä koskevassa asiassa. Käräjäoikeus hylkäsi kaikki syytteet, mutta ratkaisusta on valitettu hovioikeuteen. Helmikuussa 2020 hän sai vielä syytteen murhasta.

Luottamus poliisiin on joka tapauksessa ollut perinteisesti korkealla: 95 % luotti poliisiin melko tai erittäin paljon (poliisibarometri 2018). Samalla kuitenkin 40 % piti melko tai erittäin todennäköisenä, että poliisin sisällä esiintyy korruptiota tai epäeettistä toimintaa.

### 4.3.2 LAILLISUUSVALVONTA

Poliisikantelut ovat yksi suurimmista kanteluryhmistä. Poliisia koskevia kanteluja ratkaistaan myös muun muassa syyttäjiin, tuomioistuimiin ja ulkomaalaisasioihin tilastoitujen kanteluiden yhteydessä.

Poliisikanteluja on viime vuosina tullut seitsemisensataa. Vuonna 2019 kanteluja saapui 752 (edellisvuonna 632) ja niitä ratkaistiin 712 (622). Kantelujen lisäksi ratkaistiin kahdeksan poliisia koskenutta omaa aloitetta.

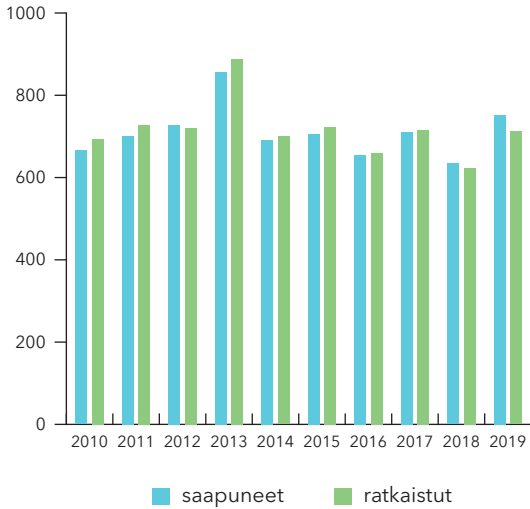
Poliisikanteluja käsittelevät muutkin viranomaiset kuin oikeusasiamies. Vuonna 2019 oikeuskanslerinvirastolle tehtiin 352 (edellisvuonna 349) poliisiin kohdistunutta kantelua. Joitakin näistä siirrettiin oikeusasiamiehelle oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain perusteella. Poliisihallitukselta saadun tiedon mukaan poliisille tehtiin vuonna 2019 yhteensä 650 (639) kantelua, jotka käsiteltiin hallinnon sisäisesti.

Oikeusasiamiehen ratkaisemista kanteluista johti toimenpiteeseen 82 (78) ja omista aloitteista seitsemän. Valtaosa näistä eli 67 oli käsityksiä. Omista aloitteista neljä johti esitykseen säädösten kehittämiseksi. Toimenpideratkaisujen lukuisuuden vuoksi läheskään kaikkia ei ole mahdollista selostaa tai edes mainita tässä kertomuksessa.

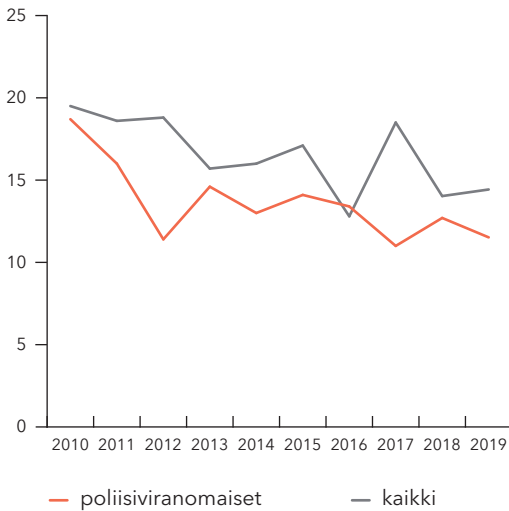
Suurin osa poliisikanteluista koskee esitutkintaa ja erilaisten pakkokeinojen käyttöä. Eniten kannellaan poliisin päätöksistä olla toimittamatta esitutkintaa. Usein kantelija myös pitää esitutkintaa puutteellisenä tai arvostelee sen kestoa. Pakkokeinoista kannellaan useimmiten kotietsinnästä ja erilaisista vapaudenmenetyksistä. Myös julkisuusasiat ovat esillä kanteluissa.

Monesti tulee esiin kantelijoiden väärinkäsitys siitä, että poliisi suorittaa esitutinnan aina, kun





Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2010–2019



Toimenpideprosentti vuosina 2010–2019

joku sitä pyytää tai että oikeusasiamies voisi määrätä esitutkinnasta. Esitutkinta toimitetaan kuitenkin vain, jos asiassa on poliisin harkinnan mukaan syytä epäillä rikosta. Oikeusasiamies puolestaan voi määrätä esitutkinnan toimittamisesta vain valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa, ei siis silloin, kun epäilty on yksityishenkilö.

Kantelujen määrästä tai kanteluratkaisuista ei voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä poliisi-toiminnan tilasta. On otettava huomioon, että erilaisia poliisitoimenpiteitä tehdään päivittäin tuhansia. Kantelut ovat niistä vain hyvin pieni ja valikoitunut otos.

Kansalaisten alttiuteen tehdä kantelu vaikuttaa eniten poliisin joukkotiedotusvälineissä saama huomio. Monista poliisin toimenpiteistä ei myöskään ole muutoksenhakumahdollisuutta. Siksi laillisuusvalvojan ratkaisuilla voi olla suuri 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 997 rikosilmoitusta vuonna 2019 (edellisvuonna 871).

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 Valtakunnansyyttäjän toimistossa toimivalle syyttäjälle. He käsittelevät valtaosan asioista itse ja loput (113 tapausta vuonna 2019) siirretään 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. Poliisihallituksen laillisuusvalvonnassa työs-

kenteli vuonna 2019 kuusi virkamiestä. 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 lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 242/2018 vp) eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (6628/2018). Tämä poliisitoiminnan kannalta hyvin merkittävä laki tuli voimaan kesäkuussa 2019. Lausunnona kiinnitettiin huomiota muun muassa siihen, että ehdotettu sääntely mahdollistaisi voimassa olevasta laista poiketen nimenomaisesti henkilötietojen tallettamisen erilliseen rekisteriin pisimmillään kuudeksi kuukaudeksi, vaikka tieto olisi sellaista, jonka käsittelylle ei ole lainmukaisia edellytyksiä. Lisäksi näytti olevan mahdollista, että tällaista tietoa voidaan luovuttaa edelleen tai käyttää muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen. Oli kyseenalaista, täyttääkö sääntely tältä osin täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen ja oliko tietojen käsittely käyttötarkoitussidonnaisuuden mukaista ja oliko tällaisten tietojen tallettaminen rekisteriin ylipäätään lainmukaista.

Tietosuojadirektiivin ja rikosasioiden tietosuojalain mukaan henkilötietoja saa kerätä vain ”nimenomaista” tarkoitusta varten, kun tässä tietoa tallettaessa ei ole tiedossa, onko tiedolla minäänlaista nimenomaista tarkoitusta. Lisäksi todettiin, että ehdotettu siviilitiedustelua koskeva lakikokonaisuus ja käsillä oleva poliisin henkilötietolaki suojelupoliisia koskevalta osin olivat ristiriidassa sekä periaatteellisella että sääöstasolla tiedustelumenetelmällä hankitun tiedon luovuttamisen osalta. Eduskunnan hyväksymässä laissa edellä esitetyt näkökohdat on otettu huomioon. Muista oikeusasiamiehen tiedustelulainsäädäntöä koskevista lausunnoista jaksossa 4.6 ja 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 kohdassa 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 kiinnitoista ja pidätyksistä, selvityksiä pitkään esitutkinnassa olleista jutuista ja telepakkokeinoista. Poliisilaitoksen tarkastuksen yhteydessä tarkastetaan usein myös paikallinen syyttäväviranomainen. Näin saadaan tietoa muun muassa yhteistyön toimivuudesta ja arvioita poliisitoiminnan laadusta.

Vuonna 2019 tehtiin kaikkiaan 14 (edellisvuonna 19) tarkastusta poliisikohteisiin. Keskeinen kohde oli edellisvuosien tapaan poliisivankilat, joihin tehtiin yhdeksän tarkastusta: Imatran, Lappeenrannan, Järvenpään, Hyvinkään, Hämeenlinnan, Tampereen, Haukiputaan, Raahen ja Espoon poliisivankilat; viimeksi mainitun yhteydessä tarkastettiin myös Espoon kaupungin selviämishoitosema. Poliisivankiloiden tarkastuksista ja oikeusasiamiehen tehtävästä YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukaisena kansallisena valvontaelimenä enemmän jaksossa 3.5. Myös salaiseen tiedonhankintaan liittyviä tarkastuksia käsitellään erikseen jaksossa 4.6.



*Rikosperusteisesti vapautensa menettäneen selli Raahen poliisiaseman poliisivankilassa.*

Poliisilaitoksista tarkastus tehtiin Helsingissä ja Oulussa. Poliisiammattikorkeakoulussa tutustuttiin poliisikoulutukseen ja keskusrikospoliisissa tarkastettiin salaista tiedonhankintaa. Joulukuussa oikeusasiamies vieraili Poliisihallituksessa.

HELSINGIN POLIISILAITOKSELLA tarkastus keskittyi esikäsittelytoimintoon, jonka tarkoituksena on seuloa esitutkintaan menevät jutut ja toisaalta ratkaista asiat, joissa tehdään esitutkinnan rajoitus- tai keskeytyspäätös tai poliisin päätös olla toimittamatta esitutkintaa. Kullekin asialle pyritään löytämään oikea ja tarkoituksenmukainen käsittelyreitti. Syyttäjät ovat olleet mukana esikäsittely-yksikössä vuodesta 2008 lähtien; nykyään poliisin kanssa samoissa tiloissa työskentelee kuusi syyttäjää. He hoitavat esitutkinnan rajoittamisten lisäksi massarikosten syyteharkintaa, kirjallista menettelyä, pikahaasteita ja -oikeudenkäyntejä sekä konsultointia. Esikäsittelyn haasteena ovat resurssihin nähden suuret juttumäärät: päivittäin kirjattiin keskimäärin 132 rikosilmoitusta ja 32 sekalaisilmoitusta.

OULUN POLIISILAITOKSELLA kiinnitti erityisesti huomiota poliisilaitoksen toimitilakysymys ja osin esitutkintojen kesto. Oikeusasiamiehen mukaan poliisilaitoksen Oulun toimitilojen (mukaan lukien Haukiputaan poliisivankila) tilanne oli huolestuttava. Oikeusasiamies piti hyvin ongelmallisena, että poliisilaitos joutuu toimimaan erilaisten, osin epätydyttävien ja lyhytaikaisiksikin tarkoitettujen väliaikaisratkaisujen varassa vuosikausia. Hän piti tärkeänä, että sisäministeriö ja Poliisihallitus pyrkivät mitä pikimmin tekemään ratkaisuja Oulun poliisilaitoksen toimitilojen suhteen. Kyse on ensinnäkin työnantajan velvollisuudesta huolehtia työntekijöidensä turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Sen lisäksi tilanne heikentää poliisilaitoksen suoritumista tehtävistään, mikä vaikuttaa myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Etukäteen saadusta aineistosta ilmenneille, pitkään kestäneille esitutkinnoille saatiin tarkastuksella pääosin hyväksyttävät selitykset, mutta eräissä tapauksissa tutkinta oli viivästynyt ilman perusteltua syytä. Saadun selvityksen mukaan juttupaine on suurin Oulussa ja sieltä esikäsittely-yksikkö olikin siirtänyt juttuja muille poliisiasemil-



*Sisäänkäynti Oulun poliisilaitoksen Haukiputaan poliisivankilan "moduulitalaan".*

le. Vanhaa juttukantaa on saatu purettua projektiluontoisesti. Erityisesti väkivaltarikostutkinnassa asiat ruuhkautuivat vuosina 2015–16, kun yksiköstä muun muassa poistui useita kokeneita lapsiin kohdistuneiden rikosten tutkintaan erikoistuneita tutkijoita ja tutkinnanjohtaja. Laitokselle oli sittemmin saatu seitsemän uutta näihin rikoksiin koulutettua tutkijaa ja tutkinnanjohtaja. Lisäksi juttuvarantoa oli käyty syyttäjien ja myös kahden psykologin kanssa läpi ja tilanne oli parantunut.

Poliisilaitoksen oman laillisuusvalvonnan osalta ei ollut huomauttamista. Lisäksi tarkastuksella käsiteltiin salaista tiedonhankintaa.

*Sisäministeriö ilmoitti lokakuussa 2019, että oli tehty esisopimus poliisilaitoksen väliaikaisten tilojen siirtymisestä pääosin Oulun Technopoliksen tiloihin mahdollisimman pian. Lisäksi tavoitteena on, että Oulun poliisilaitokselle toteutetaan nopealla aikataululla uusi erillinen poliisitalo.*

POLIISIAMMATTIKORKEAKOULUSSA tutustuttiin poliisikoulutuksen lisäksi poliisihallinnon vartijakoulutukseen ja yksityiselle turvallisuusalalle tarjottavaan koulutukseen. Keskusteluissa tuli esiin, että jos poliisien määrää haluttaisiin nyt päätettyä enemmän lisätä, ongelmaksi muodostuisivat Poliisiammattikorkeakoulun opettajaresurssit ja tilat. Lisäksi tuotiin esiin, että opiskelijavalinnan kriteerit halutaan pitää asianmukaisen korkealla.

Nykyään saadaan hyvin motivoituneita opiskelijoita ja vain muutama henkilö vuosittain keskeyttää poliisin kolmevuotisen perustutkinnon suorittamisen. Vierailulla tutustuttiin myös perus- ja ihmisoikeuksiin opetuksessa, voimankäytön koulutukseen sekä Poliisiammattikorkeakoulun tutkimustoimintaan ja sisäiseen laillisuusvalvontaan. Lopuksi käytiin kierroksella koulun laajassa ja monipuolisessa harjoittelukaupungissa.



*Tampereen pääpoliisiaseman poliisivankilan tapamishuone.*

POLIISIHALLITUKSEN tarkastuksella aiheina olivat erityisesti rikostutkinnan tila, poliisin sisäinen laillisuusvalvonta ja poliisivankilat. Poliisihallituksen mukaan poliisi pystyy vielä melko hyvin vastaamaan perustehtäviensä haasteisiin. Lainsäädäntömuutokset tuovat kuitenkin lisätehtäviä, joihin ei aina osoiteta tarvittavia lisäresursseja. Muun muassa työsuojelutarkastuksilla on tullut esiin, että henkilöstön hyvinvointi on huolestuttavasti heikentynyt. Poliisin resurssivaje näkyy Poliisihal-

lituksen mukaan erityisesti päivittäisrikostutkinnassa.

Poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan tarkastukset perustuvat vuosittain vahvistettavaan suunnitelmaan, jossa määritellään painopistealueet. Poliisihallitus tekee poliisiyksiköihin syksyisin ennalta ilmoitetut tarkastukset. Valvonnan painopistealueita vuonna 2019 olivat muun muassa POTI-järjestelmä, salaiset pakko- ja tiedonhankintakeinot, vapautensa menettäneiden oikeus- turva, ampuma-aseiden väliaikaiset haltuunotto- päätökset, asiakirjajulkisuuden toteutuminen ja alaikäisten asema esitutkinnassa. Poliisihallituksen erityisinä tarkastuskohteina olivat oikeusyksiköiden toiminta, väliaikaiset lähestymiskiellot sekä esitutkintaa koskevat päätökset. Myös Poliisihallituksen omien toimintojen sisäistä laillisuusvalvontaa oltiin aloittamassa.

Poliisivankiloiden osalta keskusteltiin niiden peruskorjaustilanteesta ja oikeusasiamiehen tarkastushavainnoista (ks. näistä jakso 3.5). Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain kokonaisuudistus on valmisteilla ja haasteena tulee olemaan muun muassa säilytystoiminnan ja tutkinnan eriyttäminen.

#### 4.3.4 VAPAUTENSA MENETTÄNEET

Poliisi voi puuttua ihmisten henkilökohtaiseen vapauteen lukuisilla eri perusteilla. Poliisi huolehtii vapautensa menettäneiden säilytyksestä paitsi omassa myös tullin ja rajavartiolaitoksen asioissa. Poliisivankiloita on nykyään käytössä vajaat viisikymmentä. Eniten kiinniottoja tehdään poliisilain nojalla, lähes 52 000 vuonna 2018 ja näistä valtaosa päihityksen vuoksi. Toiseksi suurin ryhmä ovat rikoksesta epäillyt: vuonna 2018 noin 22 200 kiinniotettua, joista lähes 8 500 pidätettiin ja 2 100 vangittiin. Poliisivankiloissa säilytetään joskus myös ulkomaalaislain nojalla säilöön otettuja. Vapaudenmenetyksen kesto vaihtelee perusteen mukaan muutamasta tunnista useisiin viikkoihin.

Oikeusasiamiehen lisäksi myös kansainväliset valvontaelimet ovat useissa yhteyksissä arvostelleet erityisesti tutkintavankien säilyttämistä poliisin tiloissa, jotka eivät sovellu pitempiaikaiseen

oleskeluun. 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.

### PUTKAKUOLEMIEN ENNALTA EHKÄISYYN ON PANOSTETTAVA

OA Jääskeläinen selvitti omana aloitteena 4103/2016\* putkakuolemiin liittyviä kysymyksiä. Hän kehotti Poliisihallitusta parantamaan tapaus-ten ehkäisemistä ja seurantaa.

Selvityksessä kävi ilmi, että Poliisihallituksella ei ole tarkkoja tietoja tapaus-ten määrästä. Saatujen tietojen mukaan 2000-luvulla niitä on ollut vuosittain 6–27.

Tilastotietojen lisäksi olisi perusteltua kerätä kattavasti putkakuolemien tutkinnassa ja mahdollisissa rikosprosesseissa kertynyt aineisto ja analysoida se. Näin olisi saatavissa arvokasta tietoa putkakuolemien ennalta ehkäisemiseksi ja esimerkiksi käytettäväksi poliisien ja vartijoiden koulutuksessa.

Vuoden 2014 alusta lukien kaikista putkakuolemista on lain mukaan ilmoitettava syyttäjälle. OA:n mukaan syyttäjän rooli tässä menettelyssä ja sen suhde syyttäjäjohtoiseen poliisirikostutkintaan on kuitenkin epäselvä.

OA kiinnitti huomiota myös siihen, että selviämisasemia ei ole kaikissa suurissakaan kaupungeissa, vaikka sinänsä vallitsee yksimielisyys siitä, että poliisin rooli päihtyneiden säilöönnotossa on epätarkoituksenmukainen. Hänen mukaansa 1970-luvulta peräisin oleva laki päihtyneiden käsittelystä kaipaa uudelleen arviointia.

Lainsäädännön kehittämistarpeita on myös poliisin säilyttämien henkilöiden käsittelystä annetussa laissa, esitutkintalaissa ja kuolemansyyn selvittämisestä annetussa laissa. OA saattoi havaintonsa näiden lakien valmistelusta vastaavien ministeriöiden tietoon.

Hän kehotti Poliisihallitusta kiinnittämään huomiota myös kuljetuksissa tapahtuvien putkakuolemien sekä vapautensa menettäneiden itsemurhien ennalta ehkäisyyn. Koska OA käsitteli

päätöksessään myös poliisi- ja vartijakoulutusta, se lähetettiin tiedoksi myös Poliisiammattikorkeakoululle.

OA pyysi Poliisihallitusta, sisäministeriötä, oikeusministeriötä, sosiaali- ja terveysministeriötä sekä Valtakunnansyyttäjänvirastoa ilmoittamaan toimenpiteistään.

*Saaduissa selvityksissä yhdyttiin OA:n näkemyksiin. Poliisihallitus ilmoitti päivittävänsä putkakuolemia koskevan ohjeistuksensa muun muassa tiedonsaannin varmistamiseksi ja selvittävänsä säilytysturvallisuutta parantavia uusia teknologisia ratkaisuja. Ylipäätään vuonna 2020 on tarkoitus keskittyä säilytystoiminnan kehittämiseen. Myös valtakunnansyyttäjä on tarkistanut ohjeistustaan syyttäjän roolista putkakuolemien tutkinnassa.*

*Oikeusministeriön mukaan esitutkinta- ja pakokeinolakien uudistamishankkeet käynnistyvät 2020 ja tuossa yhteydessä arvioidaan syyttäjän roolia putkakuolemien tutkinnassa ja tapauksissa, joissa joku kuolee tai loukkaantuu vakavasti poliisin voimankäytön seurauksena. OA:n kannanotot otetaan huomioon myös poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain ja kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain käynnissä olevissa uudistuksissa.*

Omana aloitteena selvitettiin myös elintarvikelainsäädännön asettamia vaatimuksia poliisivankiloiden ruokahuollolle (59/2018) ja poliisivankiloissa tehtävien kirjausten lainmukaisuutta (4488/2017\*). Poliisihallitus ilmoitti, että kummankin asian osalta ohjeistusta ja käytäntöjä tullaan kehittämään. Poliisilaitosten tulee muun muassa yhteistyössä kunnan elintarvikevalvontaviranomaisen kanssa määritellä elintarviketurvallisuuden toteuttaminen poliisivankilassa. OA totesi lisäksi, että valmisteilla on poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain kokonaisuudistus. Sen yhteydessä tulisi nykyistä yksityiskohteisemmin säädellä vapautensa menettäneiden ruokahuollosta muun muassa, jotta ruokailuvälit eivät muodostu liian pitkiksi.

Henkilötietojen käsittelyn puolestaan tulee poliisivankilassa tapahtua ensisijaisesti poliisiasian tietojärjestelmässä. OA:n mukaan lainsäädäntö ja poliisin ohjeistus jättävät tulkinvaraisiksi, mitä henkilötietoja vapautensa menettäneistä voidaan



kirjata poliisin henkilörekistereihin. Hän saattoi havaintonsa sisäministeriön tietoon.

Omana aloitteena tutkitussa asiassa 5681/2018 OA painotti, että oikeusasiamiehen tarkastustoiminnan kannalta on tärkeää, että käytössä on luotettava ja ajantasaista tietoa poliisin säilytystiloista. Säilytystilojen tarkastukset ovat pääsääntöisesti ennalta ilmoittamattomia, joten tarkastuskohteelta ei voida etukäteen erikseen tarkistaa, onko säilytystila käytössä. Kun Poliisihallituksen OA:lle toimittama luettelo ei ollut ajantasainen, hän pyysi, että Poliisihallitus ilmoittaa aina viipymättä, mikäli luetteloon tulee muutoksia.

Vaikka kantelut, joissa kyseenalaistetaan vapaudenmenetyksen laillisuus, eivät ole harvinaisia, poliisin toimenpiteille on selvitysten mukaan useimmiten ollut riittävät perusteet. Tapauksessa 3192/2019 OA kuitenkin arvosteli poliisilain mukaisen säilöönoton kestoa. Kantelija oli käyttäytynyt uhkaavasti kauppakeskuksessa. Poliisi otti hänet kiinni ja päästi vapaaksi 17 tunnin kuluttua.

Asiassa ei kuitenkaan ollut esitetty sellaisia konkreettisia seikkoja, joiden perusteella voitaisiin arvioida olleen todennäköistä, että kantelija syylistyisi esimerkiksi henkeen tai terveyteen kohdistuvaan rikokseen vielä pitkään senkin jälkeen, kun asianosaiset olivat poistuneet kauppakeskuksesta. Pelkkä mahdollisuus, että henkilö toimisi näin, ei OA:n mukaan voi olla peruste näin pitkälle vapaudenmenetykselle, kuten eivät myöskään pelkästään toisen osapuolen subjektiiviset näkemykset.

Asiassa 1426/2018\* OA arvosteli sitä, että kiinniotettu ei ollut saanut ruokaa ainakaan 15 tuntiin. Tämä johtui siitä, että hän oli saapunut poliisivankilaan vasta klo 17.45, jolloin päivällinen ja iltapala oli jo jaettu. OA:n mukaan pelkästään ruuanjakoihin perustuva mahdollisuus saada ravintoa on liian kaavamainen. Asiassa 6088/2018 OA puolestaan suositti, että poliisivankilan henkilökunnan tulisi selvittää läheistensä tapaamista pyytävälle, että esimerkiksi pitkän matkan tai muun erityisen syyn takia normaalia pidempi tapaamisaika oli mahdollinen. Nyt Helsingistä Kotkaan tulleet omaiset olivat saaneet tavata kantelijaa vain tavanmukaiset 15 minuuttia.

#### 4.3.5 KOTIETSINNÄT

Kotietsintä on yleisesti käytetty pakkokeino, esimerkiksi vuonna 2018 niitä tehtiin lähes 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 tuomioistuunta tutkimaan, oliko kotietsinnälle edellytyksiä ja meneteltiinkö siinä lainmukaisesti. Korkein oikeus on viime vuosina antanut useita ennakkopäätöksiä kotietsinnöistä. Oikeusasiamies ei tutki kotietsinnästä tehtyjä kanteluja, jos kantelijalla on vielä ollut mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen arvioitavaksi. Tämä oikeusturvatie on mitä ilmeisimmin vähentänyt oikeusasiamiehelle tehtäviä kanteluja kotietsinnästä. Joka tapauksessa myös kertomusvuonna muutama kantelu johti poliisin menettelyn arvosteluun.

Asiassa 190/2018 poliisi oli laiminlyönyt varata asunnon haltijalle tilaisuuden kutsua kotietsintään todistaja. Lisäksi kotietsintäpöytäkirja oli jätetty laatimatta, vaikka lain vaatima kirjallinen kotietsintäpäätös olikin tehty. Takavarikkopöytäkirja oli laadittu, mutta sitä ei ollut toimitettu epäilylle.

Tapauksessa 3215/2018\* puolestaan oli laiminlyöty laatia kirjallinen kotietsintäpäätös, eikä pöytäkirjaan ollut tehty merkintää siitä, että epäilylle olisi varattu mahdollisuus todistajan kutsumiseen. Asiassa 3131/2018\* poliisi oli laiminlyönyt varata epäilylle tilaisuuden kutsua kotietsintään todistaja, minkä lisäksi pöytäkirja oli puutteellinen muun muassa etsinnässä läsnä olleiden suhteen.

Ampuma-aseiden hallussapitoluvan peruuttamiseen liittyvästä aseiden haltuunotosta kotirauhan piiristä oli kyse tapauksessa 1203/2018. Jo aiemmin laillisuusvalvonnassa on todettu, että tällaisen toimenpiteen oikeusperuste ei ole ollut yksiselitteinen (ks. esim. dnro 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.

Poliisi tekee asunnoissa etsintöjä siis paitsi rikosten esitutkinnassa myös poliisilain perusteella. Tällaisesta epäilystä kiireellisestä kotiväkivaltatapaukseen puuttumisesta oli kyse asiassa 5471/2018\*, jossa poliisi tarkasti ensin väärän asunnon. Tämä johtui siitä, että asuntoalue oli niin uusi, ettei poliisin järjestelmissä ollut tarkkaa osoitetietoa. OA piti väärässä osoitteessa kotirauhan piirissä toimittua etsintää lähtökohtaisesti vakavana virheenä. Tapauksen olosuhteet huomioon ottaen OA piti kuitenkin tässä tapauksessa riittävänä kiinnittää partionjohtajan huomiota saadun tehtävän tietojen huolelliseen varmistamiseen. Poliisia arvosteltiin myös siitä, että tästä väärässä asunnossa tehdystä etsinnästä ei ollut tehty mitään kirjauksia. Poliisilaki edellyttää pöytäkirjaa tai vastaavaa merkintää muuhun asiakirjaan. Myös asiassa 5676/2018 poliisia arvosteltiin siitä, että poliisilain mukainen etsintä kotirauhan piirissä oli kirjattu puutteellisesti.

### 4.3.6 MENETTELY ESITUTKINNASSA

Esitutkintaa koskeissa 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 poliisiin 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 2019 ratkaistiin peräti 25 tapausta, joissa esitutkintapäätösten perustelut olivat eriasusteisesti puutteelliset tai epäselvät. Muutama pää-

tös oli tehty liian puutteellisen alustavan selvityksen 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 on perustelujen puutteellisuudesta huolimatta ollut hyväksyttävä. Kuitenkin kertomusvuonna poliisi aloitti esitutkinnan kantelututkinnan myötä peräti kahdeksassa tapauksessa.

Asiassa 6013/2018\* OA totesi, että poliisi ei voi jättää esitutkintaa toimittamatta epäillyn syyntakeettomuuden perusteella – pois lukien esitutkintalain 3 luvun 9 §:n 1 momentin tarkoittamat tilanteet. Tämä arviointi kuuluu lähtökohtaisesti vain tuomioistuimelle ja syyttäjälläkin on vain rajallinen harkintavalta tehdä syyttämättäjättämispäätös syyntakeettomuuden perusteella tai päättää esitutkinnan rajoittamisesta.

*Poliisilaitos ilmoitti, että kyseisen epäillyn osalta oli sittemmin tehty syyttäjälle useita esitutkinnan rajoittamisesityksiä.*

Asiassa 4202/2019\* tutkinnanjohtaja oli virheellisesti katsonut epäillyn salassapitorikoksen syyteoikeuden vanhentuneeksi. OA totesi, että koska epäiltyä oli julkisyhteisön työntekijä, niin häneen sovelletaan rikoslain 40 luvun 5 §:n säännöksiä virkasalaisuuden rikkomisesta. Näin ollen sovellettavaksi tuleva virkarikosten lyhyin vanhentumisaika eli viisi vuotta ei ollut vielä kulunut.

*Poliisilaitos ilmoitti ottaneensa asian esitutkintaan.*

Esitutkinnan keskeyttämisspäätöstä arvosteltiin asiassa 2761/2019\*, jossa oli kyse kantelijan auton kolhimisesta hotellin parkkipaikalla ja jonka tapauksen esitutkinnan poliisi oli keskeyttänyt. OA korosti, että jos rikoksesta epäillään jotakuta tai jos on ainakin saatavissa selvitystä hänen henkilöllisyydestään tai epäilystä rikoksesta muutoin, asian käsittelyä tulisi jatkaa. Keskeyttämisestä ei saa muodostua tapaa päästä eroon vähäisistä tai hankalista jutuista. Tässä tapauksessa poliisilla oli tiedossa, että tapahtumapaikalta oli saatavilla val-

vontakameran tallenne. Poliisi ei ole voinut tallenteseen lainkaan tutustumatta päätellä, että asiaan vaikuttavaa selvitystä ei ole saatavissa. Syyttäjälle tehtävälle esitutkinnan rajoittamisesitykselle olisi sinänsä mahdollisesti ollut perusteet.

Tapauksessa 6443/2018 arvosteltiin puolestaan poliisin esitutkinnan toimittamatta jättämistä koskeneen päätöksen perusteluja tapauksessa, jossa mahdollisten epäiltyjen antamien selvitysten perusteella katsottiin, ettei asiassa ollut syytä epäillä rikosta. OA korosti, että pelkästään asianosaisten esiselvityksessä antamien, toisistaan eroavien kertomusten perusteella ei tule tehdä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä arvioitaessa esitutkintakynnystä. Puheena olevassa asiassa näyttivät pitkälti painottuneen mahdollisten epäiltyjen kertoma, eivätkä niinkään ne seikat, joihin ilmoittaja oli vedonnut.

Muutamassa tapauksessa OA painotti sitä, että tutkinnanjohtajan tulee itse tehdä päätös esitutkinnan toimittamatta jättämisestä tai keskeyttämisestä. Laillisuusvalvonnassa oli enenevässä määrin tullut ilmi, että tutkijat valmistelevat tutkinnanjohtajalle erilaisia esitutkintapäätöksiä poliisiasiaintietojärjestelmässä. Tapauksessa 4549/2018\* todettiin näyttävän siltä, että tutkijat olivat lisäksi tutkinnanjohtajien tunnuksilla päättäneet juttuja poliisiasiaintietojärjestelmässä, ja mahdollisesti jo ennen kuin tutkinnanjohtaja oli edes tutustunut asiaan.

Tutkinnanjohtaja voi halutessaan delegoida päätöksen valmistelevaa työtä esimerkiksi tutkijan hoidettavaksi. Joka tapauksessa OA:n mukaan tutkinnanjohtajien tulisi, ja vasta siinä vaiheessa, kun he ovat perehtyneet asiaan ja hyväksyneet ja tehneet mahdolliset muutokset päätöspäätöseluihin, omilla tunnuksillaan itse päättää asiat poliisiasiaintietojärjestelmässä. Tällöin välttytään siltä, että jälkikäteen jää epäselväksi muun muassa, onko ja milloin tutkinnanjohtaja on tosiasiallisesti tehnyt päätöksen.

Jos poliisimiehen väitetään syyllistyneen rikokseen, esitutkinnasta tai sen toimittamatta jättämisestä voi päättää vain syyttäjä, ei poliisi. Tapauksessa 2061/2019 OA totesi, että se, että ilmoit-

taja ei yksilöinyt epäiltyä kuin poliisilaitostasolla, ei oikeuttanut rikosylikonstaapelia päättämään esitutkinnan toimittamatta jättämisestä.

Kanteluissa arvostellaan usein myös esitutkinnan kestoa. Lain mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheutonta viivytystä ja jos tekijäksi epäillään alle 18-vuotiasta, esitutkinta on toimitettava kiireellisesti. Pitkään viipyvät esitutkinnat ovat ongelmallisia paitsi yksittäisen jutun asianosaisten ja esitutkinnan tuloksellisuuden kannalta, myös koko rikosoikeudellisen järjestelmän toiminnan ja uskottavuuden näkökulmasta.

Esitutkinnan katsottiin tavalla tai toisella viipyneen moitittavasti kymmenessä tapauksessa. Viipymiset eivät yleensä olleet erityisen räikeitä, ja kyse oli pikemminkin suurista työmääristä kuin jonkun yksittäisen virkamiehen syyksi luettavista laiminlyönneistä.

### LAPSIA KOSKEVAT ESITUTKINNAT TOIMITETTAVA VIIPYMÄTTÄ

OA Jääskeläinen kehotti kahdessa kanteluratkaussaan Oulun poliisilaitosta kiinnittämään huomiota lasten tekemiksi epäiltyjen ja lapsiin kohdistuneiden rikosten esitutkintojen keston.

Ensimmäisessä tapauksessa (1084/2019\*) sekä epäilty että asianomistaja olivat 14-vuotiaita. Lain mukaan alle 15-vuotiaan epäillyn rikollisen teon esitutkinta on toimitettava kiireellisesti. Sinänsä laissa ei ole säädetty siitä, että asianomistajan ikä vaikuttaisi esitutkinnan kiireellisyyteen. Kuitenkin Poliisihallituksen ohjeen mukaan lapsen ollessa asianomistajana rikosasiassa esitutkintatoimenpiteet tulee aloittaa välittömästi ja esitutkintatoimenpiteet tulee suorittaa viivytyksettä. OA piti tätä ohjetta tärkeänä ja tarpeellisena. Tässä tapauksessa asianomistaja oli kuulusteltu yhdeksän kuumakautta ja epäilty yli 1½ vuotta rikosilmoituksen tekemisestä, minkä jälkeen esitutkinta oli päätetty. Tämä ei OA:n mukaan täyttänyt lain kiireellisyysovaatimusta varsinkaan, kun oli kyse vakavasta rikosepäilystä.

Toisessa tapauksessa (3462/2019\*) kouluavustajaa epäiltiin 8-vuotiaan lapsen pahoinpitelystä. Esitutkinta kesti yli kaksi vuotta, minkä poliisilaitoskin myönsi liian pitkäksi.

Kumpikaan esitutkinta ei ollut laaja tai laadultaan vaikea. Viipymiset johtuivat poliisilaitoksen rikostutkinnan erittäin vaikeasta työtilanteesta, mikä oli käynyt ilmi myös OA:n kanslian tarkastuksella keväällä 2019. Poliisilaitos oli jo aiemmin ryhtynyt moniin toimenpiteisiin tilanteen parantamiseksi. OA pyysi Poliisihallitusta tarkastuksellaan kiinnittämään erityistä huomiota lapsien tekemiksi epäiltyjen ja lapsiin kohdistuneiden rikosten esitutkintatilanteeseen ja raportoimaan siitä hänelle.

*Poliisihallitus ilmoitti, että sen marraskuussa 2019 tekemän tarkastuksen mukaan lapsiin kohdistuneiden rikosten esitutkintojen tilannetta oli saatu parannettua.*

Asiassa 2953/2019 OA kiinnitti puolestaan Lounais-Suomen poliisilaitoksen huomiota siihen, että on turvattava lapsiin kohdistuneiden rikosten asianmukaisen ripeä esitutkinta.

Vakavan seksuaalirikosepäilyn esitutkinnan kesto arvoiteltiin asiassa 3566/2018\*. Tutkinnan kesto vaikutti keskeisesti se, että välttämättömän oikeuslääkärintodistuksen saaminen kesti lähes vuoden. Oikeuslääkäriasemalla oli kantelun myötä ryhdytty kehittämään työnkuluja. OA painotti myös, että sen jälkeen, kun lääkärintodistus viimein saapui, poliisiin olisi tullut korostetusti ottaa huomioon esitutkinnan jo pitkittynyt kesto.

Esitutkinnan joutuisuusvaatimus koskee myös päättämistä siitä, toimitetaanko esitutkinta. Muutamassa tapauksessa tämä oli kestänyt kohtuuttoman pitkään. Esimerkiksi tapauksessa 4095/2018 kesti lähes kolme vuotta päätyä siihen, ettei asiassa ollut syytä epäillä rikosta.

### 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.

Asiassa 4217/2018 poliisi oli tiedottanut henkilöauton ja moottoripyörän liikenneonnettomuudesta. OA katsoi, että poliisin tiedottamisessa olisi tullut erityisesti huomioida, että epäiltynä ollut motoristi oli lapsi ja pidättäytyä ilmoittamasta hänen henkilöllisyytensä paljastumista edesauttavia tietoja ja varsinkaan sitä, että häntä epäiltiin amfetamiinin käytöstä. Sittemmin verikokeet kumosivat tämän epäilyn. Paikallislehti oli julkaissut poliisin tiedotteen ja sosiaalisessa mediassa motoristia oli nimeltely ja hänet oli leimattu huumeidenkäyttäjäksi, mikä kantelun mukaan oli vaikeuttanut hänen elämäntilannettaan.

Esitutkintaa koskevat tiedot ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä ja epäillyn nimen voi julkaista vain tietyin edellytyksin. Säännösten nimenomainen tarkoitus on suojata epäillyn ennenaikaista leimautumista. OA:n mukaan nyt puheena olevasta ja varsin tavanomaisesta kolarista tiedottaminen ei ollut erityisen tarpeellista esitutkintalain tiedottamista koskevien säännösten mukaan arvioituna. Mitä tavanomaisesta ja vähäisemmästä rikoksesta on kyse, sitä vähemmän on yleensä tarvetta tiedottaa asianosaisia yksilöivistä tiedoista tai kattavan tarkasti rikosnimikkeistä. OA kyseenalaisti poliisin selvityksestä ilmenevän toimintatavan, jonka mukaan tiedotteessa on vakiintuneen käytännön mukaan ilmoitettu rikoksesta epäillyn

kotipaikka, sukupuoli ja syntymävuosi. OA pyysi Poliisihallitusta ja poliisilaitosta harkitsemaan, antaako päätös aihetta tarkistaa poliisin viestinnästä annettuja määräyksiä tai ohjeita.

*Poliisihallitus ilmoitti perustaneensa työryhmän pohtimaan päivittäistiedottamisen käytäntöjen yhtenäistämistä. Lisäksi ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut otetaan huomioon poliisin viestintäkäsikirjaa päivitettäessä. Poliisilaitos ilmoitti laatineensa uuden ensi- ja päivittäistiedottamista koskevan ohjeen.*

Hieman saman tyyppisestä asiasta oli kyse tapauksessa 374/2019\*, jossa muistutettiin siitä, että vaikka yksittäinen tieto ei johtaisikaan epäillyn henkilöllisyyden paljastumiseen, tietojen yhdistelmä saattaa johtaa siihen.

Edellisvuosien tapaan tuli ilmi useita tapauksia, joissa poliisiviranomaiset eivät olleet toimineet julkisuuslain mukaisesti vastatessaan asiakirjapyyntöihin. Asiakirjapyyntöihin ei ollut vastattu lain säättämässä määräajassa tai pyynnöstä oli kieltäytytty ilmoittamatta, että asian voi saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, jolloin on mahdollista saada valituskelpoinen päätös. Poliisin huomiota kiinnitettiin myös siihen, että julkisuuslaki ei rajoita asianosaisen oikeutta pyytää jo saamansa asiakirjat uudelleen ja että valituskelpoinen päätös tulee antaa pyydettyä myös siinä tilanteessa, että viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa.

Asiassa 6745/2018 OA arvosteli poliisia virheellisestä menettelystä, kun epäillyn avustajan pyyntöön saada esitutkintapöytäkirja oli vain ilmoitettu, ettei sitä ole. Kyse oli asiakokonaisuudesta, jossa oli seitsemän pääepäiltyä. Yhtä epäiltyä koskeva pöytäkirja oli nk. pääpöytäkirja ja sen lisäksi jokaisen epäillyn kertomukset oli kirjattu erillisille tutkintailmoitusnumeroille. Sinänsä avustajan yksilöllä rikosilmoituksen numerolla ei siis ollut laadittu pöytäkirjaa.

Esitutkintapöytäkirjan tilaajan tarkoituksena on yleensä saada tieto siitä, mitä esitutkinnassa on selvinnyt. Tämä taas käy selville esitutkinta-aineistosta riippumatta siitä, onko asiassa laadittu esitutkintapöytäkirja. OA:n mielestä kantelijaa olisi

tullut opastaa asiassa ilmoittamalla, ettei pyynnön mukaista esitutkintapöytäkirjaa ole laadittu, mutta asiaan liittyviä kuulustelupöytäkirjoja on ja samalla tiedustella, haluaako hän ne.

Asiassa 2049/2018\* poliisilaitos oli vastannut asiakirjapyyntöön vain osittain ja tällöinkin veloittanut sähköpostitse toimitetusta asiakirjasta 26 euroa. Annetut tiedot olivat asianosaisjulkisia ja ne olisi OA:n mukaan sähköisesti toimitettuna tullut lähtökohtaisesti antaa maksutta. Poliisilaitos pahlauttikin kantelijalle tältä perityn maksun.

Harvinaisempi oli tapaus 2521/2019, jossa poliisi oli hoitanut kerrostalon katolla olleen henkilön pelastamistehtävää. OA:n mukaan poliisilla ei ollut lainmukaisia perusteita kieltää tapahtumien kuvaamista eristysalueen ulkopuolelta, kun kyse ei ollut koti- tai julkisrauhan suojaamasta paikasta. Sinänsä ei ollut ongelmallista, että poliisi saattoi kuvaajan tietoon, mitä seuraamuksia voi olla, jos hän julkaisee kuvaamansa materiaalia, joka on saattanut olla yksityisyyden suojaa loukkaavaa.

#### 4.3.8 LUPAHALLINTO

Aiempina vuosina tavallisia kanteluita lupahallinnon ajanvarausaikojen viiveistä ei juuri ollut. Laillisuusvalvonnassa on pidetty hyväksyttävänä 2–3 viikkoa.

Ampuma-aseasioissa tuli esiin muutamia menettelyvirheitä. Asiassa 307/2018\* ylikonstaapeli teki päätöksen haulikon väliaikaisesta haltuunotosta kuulematta asean omistajaa. Lisäksi asiassa olisi lain mukaan tullut kolmen kuukauden kuluessa tehdä haltuunoton jatkopäätös, kun ase oli tuolloin edelleen poliisin hallussa – sinänsä edellytykset tälle olivat olleet käsillä. Myös asiassa 178/2019\* ampuma-aseen väliaikainen haltuunottopäätös oli viivästynyt. Päätös tehtiin vasta lähes kolme kuukautta sen jälkeen, kun poliisi oli vienyt kantelijalta pienoiskiväärin. Lain mukaan tähän olisi tullut ryhtyä jo kahdessa viikossa.

Asiassa 1461/2018\* tietokatkos poliisilaitoksella johti epäselvyyteen kantelijan ajo-oikeudesta. Kantelijan oli epäilty syyllistyneen huumorattijuopumukseen ja hänet kiinniottanut ylikonstaapeli laati päätöksen väliaikaisesta ajokiellosta. Seuraavana päivänä kuulustelun yhteydessä päädyttiin kuitenkin siihen, ettei ajokieltoa määrätä ja kantelija sai ajokorttinsa takaisin. Alkuperäisestä ajokiellosta päättänyt ylikonstaapeli ei kuitenkaan saanut tästä tietoa ja vapaapäiviltään palattuaan hän syötti päätöksen tietojärjestelmään. Muutaman viikon kuluttua poliisipartio pysäytti kantelijan ja otti tältä ajokortin pois, koska järjestelmässä oli virheellinen merkintä ajokiellosta. OA arvosteli ylikonstaapelia siitä, että hänen olisi tullut ennen päätöksensä syöttämistä järjestelmään varmistua, että se oli annettu tiedoksi kantelijalle.

Vielä mainittakoon OA:n omana aloitteena (useiden kanteluiden pohjalta) tutkimassa asiassa 5998/2017\* tekemä päätös, joka koski kahta Helsingin rautatienraiteilla kesällä 2017 pitkään jatkunutta mielenosoitusta. Poliisilaitos oli määrännyt Suomi Ensimmäisen mielenosoituksen päätettäväksi ja muutamaa päivää myöhemmin määrännyt Oikeus Elämä -mielenosoituksen siirrettäväksi. OA katsoi poliisin toimineen harkintavaltansa puitteissa. Kuitenkin nuo päätökset olivat hänen mukaansa valituskelpoisia, joten niihin olisi tullut liittää valitusosoitus. Viime kädessä tuomioistuimien ratkaisee päätösten valituskelpoisuuden.

Samoin omana aloitteena tutkitussa asiassa 447/2018 OA totesi, että vapaudenmenetykseen liittyvän vahingon korvaamisasia olisi kuulunut Valtiokonttorin eikä poliisilaitoksen toimivaltaan, kun kyse ei ollut poliisin toiminnassa aiheutuneesta esine- tai varallisuusvahingosta. Poliisilaitoksen olisi tullut siirtää asia Valtiokonttorin käsiteltäväksi tai vähintään ohjata kantelijaa kääntymään Valtiokonttorin puoleen. Kun poliisilaitoksen lausunnossa oli tuotu esille valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain soveltamiseen liittyviä käytännön ongelmia, OA saattoi ne tiedoksi valtiovarainministeriölle huomioitavaksi valtion vahingonkorvaustoiminnan ohjauksessa ja säädösvalmistelussa.

Poliisia koskevia tapauksia on käsitelty myös jaksoissa 4.19 Kieliasiat ja 4.9 Ulkomaalaisasiat.

#### 4.3.9 HÄTÄKESKUKSET

Poliisin toimintaan liittyy läheisesti Häätäkeskuslaitos, joka tuottaa häätäkeskuspalvelut koko Suomessa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Häätäkeskukset ottavat vastaan pelastus-, poliisi-, sosiaali- ja terveystoimen toimialaan kuuluvia häätäilmoituksia sekä muita ihmisten, ympäristön ja omaisuuden turvallisuuteen liittyviä ilmoituksia ja välittävät ne edelleen auttaville eri viranomaisille ja yhteistyökumppaneille.

Häätäkeskuslaitoksen esikuntatehtäviä hoitaa keskushallinto Porissa. Häätäkeskustoiminta on keskitetty kuuteen häätäkeskukseen, jotka sijaitsevat Keravalla, Kuopiossa, Oulussa, Porissa, Turussa ja Vaasassa.

Uusi häätäkeskustietojärjestelmä (ERICA) saatettiin käyttöön kaikkiin häätäkeskuksiin kesään 2019 mennessä. Käyttöön otton ollessa valmis ERICA ohjaa häätäpuheluja valtakunnallisesti. Ohjaus tapahtuu ensisijaisesti soittajaa lähinnä olevaan häätäkeskukseen, mutta jos tämä häätäkeskus on ruuhkaantunut tai ei muusta syystä kykene vastaamaan, etsitään vapaa häätäkeskuspäivystäjä muista Häätäkeskuslaitoksen toimipisteistä.

Häätäkeskuslaitokseen ja häätäkeskuksiin kohdistuvia kanteluita ratkaistiin vuoden aikana yhteensä kahdeksan kappaletta. Kantelut eivät antaneet aihetta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin.

Häätäkeskuskantelut koskevat yleensä päivystäjien kiireellisyysarvioita erityisesti sairaankuljetuksen hälyttämisessä, päivystäjien käyttäytymistä häätäpuhelun aikana ja sitä, että tehtävää ei välitetty.

Päivystäjän käyttäytymistä arvosteleviin kanteluihin on yleensä saatavissa perusteellinen selvitys, sillä kaikki puhelu 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 työsuhteasioihin liittyen. Sen sijaan itse pelastustehtäviä käsitteleviä kanteluita ei juuri ole ollut. Pelastustoimea koskevia kanteluita ratkaistiin kertomusvuonna kuusi kappaletta, joista yksikään ei antanut aiheutta 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 kriisinhallintahenkilöstöstä sekä sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat.

Maanpuolustusta ja rajavartiointia koskevat asiat kuuluvat AOA Pasi Pölöselle. Asiaryhmän pääesittelijänä on toiminut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Kristian Holman*.

### 4.4.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Sotilaallinen maanpuolustus perustuu Suomessa pitkälti asevelvollisuuteen ja siihen perustuvaan laajaan reserviin. Puolustusvoimien vastuulla on omalta osaltaan pitää asevelvollisuusjärjestelmä ajantasaisena.

Asevelvollisuuttaan suorittavien varusmiesten koulutusjärjestelmää ollaan uudistamassa Koulutus 2020-ohjelmalla, joka kertomusvuonna eteni kokeilukäyttöön. Uuden koulutusohjelman tavoitteena on reagoida toimintaympäristön muutokseen ja koulutuksessa pyritään hyödyntämään digitalisaation tarjoamia mahdollisuuksia sekä modernisoida opetusmenetelmiä vastaamaan varusmiesten muuttuneita valmiuksia ja odotuksia palvelukseltaan. Lisäksi korostetaan sotilaan toimintakykyä sekä fyysisesti, psyykkisesti, sosiaalisesti että eettisesti.

Rajaturvallisuus on sotilaallisen maanpuolustuksen ohella myös osa kokonaisturvallisuutta. Rajavartiolaitoksen aluevalvontaviranomaisena tulee pystyä reagoimaan tehokkaasti toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin, joina Suomen – ja koko Euroopan unionin alueella – voidaan mainita olevan muun muassa hybridi-vaikuttaminen, terrorismin uhka ja laitton maahanmuutto.

Sotilaallinen kriisinhallinta on yksi puolustusvoimien lakisäätelisistä tehtävistä. Suomi osallistui kertomusvuoden joulukuun tietojen mukaan kymmeneen sotilaalliseen kriisinhallinta- tai soti-

*Kriisinhallintajoukkoon suoritettuun tarkastukseen osallistujat vasemmalta vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman, SKJL:n komentaja, everstiluutnantti Tapio Huhtamella, esittelijäneuvos Iisa Suhonen, Maanpuolustuskorkeakoulun apulaisprofessori Soili Paananen, apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen ja matkanjohtaja, majuri Eero Oijala Pääesikunnasta.*



lastarkkailijaoperaatioon. Suomen suurin joukko kriisinhallintaoperaatioissa on Libanonissa YK:n UNIFIL-operaatioissa, jossa apulaisoikeusasiamies suoritti kertomusvuonna tarkastuksen.

Maanpuolustusta ja rajavartiointia koskevista kertomusvuoden aikana tapahtuneista lainsäädännöllisistä muutoksista merkittävimpana voidaan pitää sotilastiedustelusta annetun lain voimaan tuloa (ks. lähemmin jaksossa 4.6).

Periaatteellisesti tärkeänä oikeustilan muutoksena voidaan myös pitää aikanaan poikkeuslakina säädetyn Jehovan todistajien vapautuslain kumoamista. Lain katsottiin olevan ristiriidassa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa. Asevelvollisuus koskee vastaisuudessa myös Jehovan todistajia.

Periaatteellisesti tärkeä on myös kaksoiskansalaisten kohteluun vaikuttava lainsäädäntömuutos. Puolustusvoimien sotilasvirkaan voidaan nyttemmin nimittää vain henkilö, jolla ei ole sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslaisissa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta Puolustusvoimissa. Vastaavat muutokset tehtiin Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettuun lakiin Rajavartiolaitoksen sotilasviran ja rajavartijan peruskurssille valittavien opiskelijoiden osalta.

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. 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.

Kokonaisturvallisuuden kannalta merkittävien maa-alueiden ja kiinteistöjen hankintaan liittyvää lainsäädäntöä tarkennettiin. Kertomusvuonna hyväksytyjen lakien avulla luodaan kolme toisiaan täydentävää keinoa, joiden avulla valtio voi tarvit-

taessa puuttua kansallista turvallisuutta vaarantavaan kiinteistöjen omistukseen ja käyttöön. Lait tulevat voimaan vuoden 2020 alusta.

Vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan kehittämishankkeen lainsäädännölliset muutokset hyväksyttiin kertomusvuonna. Vapaaehtoisen sotilaallisen koulutuksen antaminen siirtyisi ainoastaan Puolustusvoimien tehtäväksi. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen tehtävänä on sotilaallisia valmiuksia palveleva koulutus ja tutustumistoinnin järjestäminen varusmiespalvelukseen. Laki tulee voimaan vuoden 2020 alusta.

#### 4.4.2 LAILLISUUSVALVONTA

Eduskunnan oikeusasiamiehen suorittamassa puolustusvoimiin ja rajavartiolaitokseen kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa pääpaino on varusmiesten palvelusolosuhteiden seuraamisessa.

Varuskuntien tarkastukset ovat tärkeä 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.

Vuonna 2019 tarkastettiin Pääesikunta, Utin jääkäriyrykmentti, Raja- ja merivartiokoulu, Suomalainen kriisinhallintajoukko Libanonissa sekä Rajavartiolaitoksen esikunta. Utin jääkäriyrykmentissä tarkastettiin myös erikseen vapautensa menettäneiden säilytystilat.

Varuskuntien tarkastuksilla keskusteluissa ovat esillä erityisesti majoitusolosuhteisiin, lomakäytäntöihin, kouluttajien määrään sekä terveydenhuoltoon liittyvät kysymykset (ks. terveydenhuollosta jakso 4.11.6). Kriisinhallintajoukoissa suoritetuissa tarkastuksissa nousevat yleensä esille kriisinhallintahenkilöstön palvelussuhteen ehtoja koskevat kysymykset.

Kertomusvuonna Libanonissa toimivassa kriisinhallintajoukossa suoritettussa tarkastuksessa paikalla olleen henkilöstön kanssa käydyissä keskusteluissa sivuttiin muun muassa naisten kohtelua rauhanturvaoperaatioissa, töiden tasapuolista



*Kriisinhallintahenkilöstön tyypilliset konttimajoitusolosuhteet.*



*Kriisinhallintahenkilöstön kuljetuskalustoa.*



*Tukikohdan sairaala.*



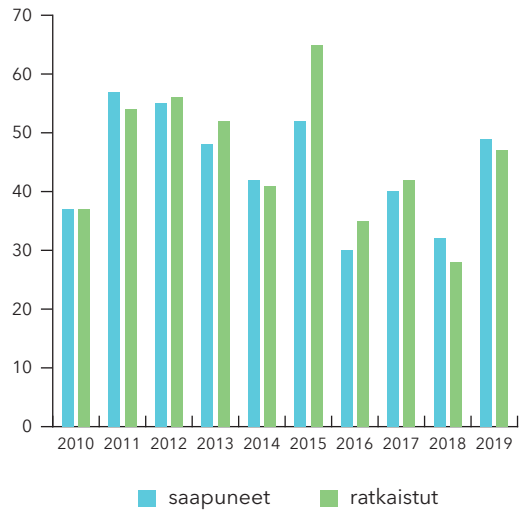
*Raskaasti suojatut vapaa-ajan oleskelutilat.*

jakautumista, rekryointikriteereitä sekä henkilöstön etukäteen määriteltyjen tehtävänkuvien vastaamista heidän tosiasiallisten tehtävien kanssa. Tarkastuksella käsiteltiin myös kriisinhallintajoukon terveydenhuollon järjestämistä ja potilastietojen käsittelyä (1380/2019).

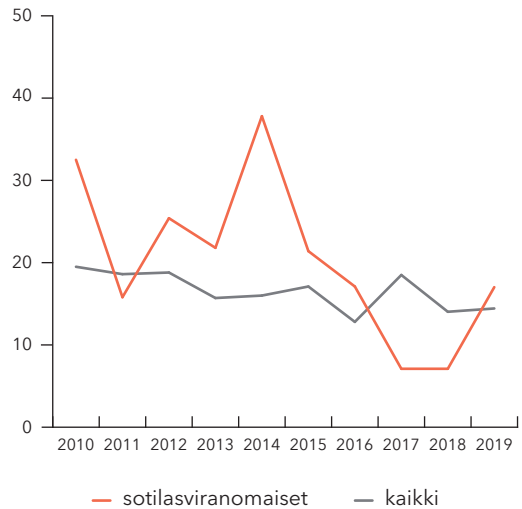
Sotilasasioista ovat kannelleet oikeusasiamiehelle sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen henkilökunta, että varusmiehet, joskus myös varusmiesten vanhemmat. Varusmiesten kantelut liittyvät yleensä heidän kohteluunsa ja palvelusolosuhteisiinsa. Henkilökunnan tekemät kantelut liittyvät mm. siirtoihin, palkkoihin, ylennyksiin, vaativuusluokituksen määrätymisperusteisiin sekä muihin erilaisiin lähtökohtaisesti virka- ja työehtosopimusteitse ratkaistaviin kysymyksiin.

Maanpuolustusta ja rajavartiointia koskevia kanteluita kirjattiin saapuneeksi 49 (edellisenä vuonna 32) ja asioita ratkaistiin 47 (28). Toimenpideratkaisujen osuus asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista oli 22 %.

Sotilasasioissa on ominaista, että tapahtuma tai asia, joka jollain hallinnonalalla olisi tutkittavissa laillisuusvalvonnallisilla keinoin, johtaa sotilaiden kohdalla hallinnon oma-aloitteisesti käynnistämään esitutkintaan. Tämä on ymmärrettävää sotilaskurinpitojärjestelmän tavoitteena olevan sotilaallisen kurin ja järjestyksen ylläpitämisen näkökulmasta ja toisaalta siksi, että rikoslaista ilmenevät palvelusrikossäännökset saavat sisältönsä rikoslain ulkopuolisista ohjesäännöistä ja muista määräyksistä. Edellä mainituista syistä esitutkintakynnys on matalalla sotilaiden kohdalla. Tämä vaikuttaa niin ulkoisen kuin hallinnon sisäisen laillisuusvalvonnan toiminta-alaan maanpuolustusta ja rajavartiointia koskevissa asioissa.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2010–2019



Toimenpideprosentti vuosina 2010–2019

### 4.4.3 RATKAISUJA

#### VARUSMIESTEN HIUSTEN PITUUS

AOA antoi päätöksen omana aloitteena tutkittavaksi otetussa asiassa siitä, voidaanko samoissa sotilastehtävissä toimiville miehille ja naisille asettaa erilaisia ulkonäkövaatimuksia. Hän piti erilaisten vaatimusten asettamista kysymyksenalaisena.

AOA totesi, että sotilalta voidaan edellyttää yhdenmukaisuuden ja palvelusturvallisuuden ohella siistiä ulkonäköä. AOA suhtautui jossain määrin kriittisesti siihen, että kaikki puolustusvoimien sotilastehtävät olisivat sellaisia, joissa miehiltä voidaan edellyttää lyhyitä hiuksia tai muita ulkoasua koskevia vaatimuksia, ainakaan sillä jyrkkyydellä ja yksityiskohtaisuudella, mitä voimassa olevassa Yleisessä palvelusohjesäännössä on todettu.

AOA piti perusteltuna arvioida tapauskohtaisesti niitä nimenomaisia tehtäviä, joissa työskentelee niin nais- kuin miespuolisia sotilaita. Tällöin tulisi ottaa huomioon kyseisen tehtävän edellyttämät yksilölliset vaatimukset sotilaan ulkoasulle. Varusmiesten sekä yleisemminkin sukupuolten ulkonäköä koskevat käsitykset ja näkemykset ovat muuttuneet monimuotoisemmiksi. AOA saattoi arvionsa Pääesikunnan tietoon (1811/2019\*).

#### HÄIRITSEVÄT TATUINNIT KIELTÄVÄ OHJE

Yksittäisen rajavartioston tatuointeja koskevan erillisen ohjeen tarpeellisuus oli arvioitavana oman aloitteen pohjalta. Ohjeen mukaan työntekijän häiritsevät tatuointi tuli peittää asioitaessa ulkopuolisten henkilöiden kanssa. Tatuoinnit ovat sallittuja, mutta häiritsevänä pidetyt tatuoinnit eivät saaneet näkyä. Jos häiritsevän tatuoinnin peittäminen olisi sen sijainnin johdosta mahdotonta, henkilön siirtämistä muihin kuin asiakaspalvelutehtäviin voitaisiin harkita.

Ohjeella oli pyritty siihen, että eri kulttuureista Suomeen tulevat henkilöt eivät kokisi maahantuloa ja siihen liittyvää rajatarkastusta järkyttävänä tai pelottavana. AOA piti häiritsevien tatuointien kieltämistä sinänsä yleisesti ottaen tavoitteiltaan

hyväksyttävänä. Tämä ei kuitenkaan poissulje yksilöllisen harkinnan tarvetta.

Vuoden 2017 alusta voimaan tulleessa puolustusvoimien Yleisessä palvelusohjesäännössä todetaan, että ”Sotilaiden tatuointien tulisi olla palveluksessa peitettyinä. Sotilaan olemukselta ja sotilaspuvulta edellytetty siisteys, palvelustehtävien luonne tai viranomaistoiminnan puolueettomuus voivat edellyttää sitä, että tietyissä tilanteissa sotilaspuvussa esiinnyttäessä tatuointi on peitettävä. Tatuoinnin poistattamista ei kuitenkaan voida edellyttää”. Aiemmassa Yleisessä palvelusohjesäännössä (2009) ei ollut erikseen tatuointeja koskevia määräyksiä. Yleistä palvelusohjesääntöä noudatetaan myös rajavartiolaitoksen sotilastehtävissä. Sen sijaan siviilityöntekijöitä Yleinen palvelusohjesääntö ei koske.

Yleisen palvelusohjesäännön tatuointeja koskeva määräys antaa sinänsä suhteellisuusperiaatteen rajoissa mahdollisuudet puuttua joko sisällöltään tai sijainniltaan epäasiallisiksi katsotun tatuointiin henkilöllä. AOA saattoi näkemyksensä Rajavartiolaitoksen tietoon (577/2/15\*).

#### SIVIILIPALVELUKSEEN HAKEUTUVAN KOHTELU

AOA kiinnitti huomiota hienovaraisuuden noudattamiseen siviilipalvelukseen hakeutuvan kanssa käytävässä keskustelussa. Kantelijan mukaan pataljoonan komentaja oli kyseenalaistanut kantelijan vakaumuksen sekä puhunut halveksivaan sävyyn tämän hakeutuessa kesken varusmiespalveluksen siviilipalvelukseen. Pataljoonan komentaja kiisti väitteet.

AOA totesi, että osapuolet olivat kokeneet keskusteluolosuhteet, keskustelun sisällön ja jopa sävynkin täysin eri tavalla. Väitteet epäasiallisesta käyttäytymisestä jäivät toteen näyttämättä. Keskustelutilanne oli kuitenkin saattanut jollain tavoin kärjistyä käydyn keskustelun yhteydessä tai vähintäänkin kantelija oli saattanut tuntea tilanteen painostavaksi siitäkin huolimatta, vaikka keskustelussa ei olisi käytetty kantelussa mainittuja epäasiallisia sanavalintoja. AOA piti joukko-osaston kantelun johdosta käynnistämiä toimenpiteitä siviilipalvelukseen hakeutuvien haastattelutilanteiden parantamiseksi perusteluina (2754/2019).

## TEHTÄVÄÄN MÄÄRÄÄMISEN VALINTAPROSESSI

Vaativampaan upseerin tehtävään hakeneelle ja siihen valitsematta jääneelle olisi tullut ilmoittaa kaikki asiaan vaikuttaneet tekijät, jotka olivat vaikuttaneet valintaan. Lisäksi hänelle olisi tullut ilmoittaa valintaprosessin päättymisestä.

Hakijalle oli ilmoitettu ainoastaan tietyn koulutusalan upseereiden henkilöstötilanne, joka vaikutti kielteisesti hakijan irrotettavuuteen toiseen tehtävään. Selvitysten perusteella hakijan virkaikä oli myös osaltaan vaikuttanut tehtävään määräämistä koskevaan harkintaan. Hakijalle ei ollut myöskään ilmoitettu valintaprosessin päättymisestä tehtävän täyttämisen myötä hänen haettuaan tehtävää uudelleen. AOA saattoi käsityksensä Pääesikunnan tietoon (4847/2018).

## ERITYISRUOKAVALIO MAASTOHARJOITUKSISSA

AOA korosti asevelvollisten säännöllisen ja riittävän ravinnonsaannin merkitystä ja sitä, että ruokailuajat asianmukaisen ravinnonsaannin toteuttamiseksi tulisi mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon harjoituksia suunniteltaessa.

Varusmies oli jäänyt ravinnotta kahdessa maastoharjoituksessa, koska hänellä oli erikoisruokavalio. Lisäksi erityisruokavalion saamisessa oli ilmennyt muutoinkin ongelmia varusmiespalveluksen aikana. Ravinnotta jäämiseen oli reagoitu erilaisin tavoin kuten kuljettamalla varusmies huoltoasemalle ja antamalla hänelle ruokaraha, tarjoamalla omakustanteista mahdollisuutta asioida sotilaskodissa tai tiedustelemalla, olisiko hänellä omia eväitä mukanaan.

Ravinnotta jääminen maastoharjoitusten aikana oli johtunut tietokatkoksista. Puolustusvoimien mukaan joukko-osastoissa tullaan selvittämään erityisruokavalioiden järjestämistä maastoharjoituksissa. Tarkennettu ohjeistus ja toimintamalli otettaisiin käyttöön vuoden 2020 alusta (6373/2018).



## 4.5 Tulli

Asiaryhmään luetaan kaikki Tullin menettelyä koskevat kantelut. Ne käsittelevät yleensä tullausta, tulliverotusta ja tullivalvontamenettelyä sekä tullirikostorjuntaa. Tulliasioden ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*. Telepakkokeinojen käytön valvonnasta katso jakso 4.6.

### 4.5.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Kysymys vahingonkorvauksen vanhentumisesta ns. elv-palautusasiassa oli myös vuonna 2019 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 kieltä 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 korkeimmassa oikeudessa vireillä kysymys siitä, onko verovalituksen tekeminen tai ylimääräinen muutoksenhaku katkaissut vanhentumisaajan. Näitä asioita, joiden osalta tulee arvioitavaksi vahingonkorvausvelvollisuus lainvoimaisen tuomion jälkeen on noin 15 000.



AOA:n tutkittavana oli kanteluja, joka koskivat Tullissa ilmi tullutta valuuttakurssien virheellistä muuntokurssia. Tullissa oli sovellettu tullauksissa väärää valuutan muuntokurssilistaa eräiden valuuttojen kohdalla 1.5.2016–30.6.2019. Tulli oli erehdyksessä käyttänyt suomalaisen pankin vahvistamia myyntikursseja valuuttoihin, joiden muuntamisessa euroiksi olisi tullut käyttää Euroopan keskuspankin vahvistamia kursseja. Tulli ilmoitti, että se palauttaa EU-lain mukaisesti ylimääräiset maksut oma-aloitteisesti, kun palautettava määrä on vähintään 10 euroa. Asiakkaat voivat hakea myös pienempiä summia palautettavaksi. Kantelut koskivat sekä virheen syntymisen syytä että palautusmenettelyä. Asian käsittely on edelleen kesken.

AOA antoi hallintovaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä laiksi henkilötietojen käsitteystä Tullissa. AOA kiinnitti eräiden yksittäisten säännösten lisäksi yleisellä tasolla huomiota sääntelytapaan. Sääntelyssä oli tarkoitus siirtyä EU:n uuden tietosuojalainsäädännön mukaiseen käsittelytarkoitukseen perustuvaan rekisteröintiin silloisesta rekisterikohtaisesta sääntelystä. AOA totesi, että tämä asettaa sääntelyn täsmällisyydelle

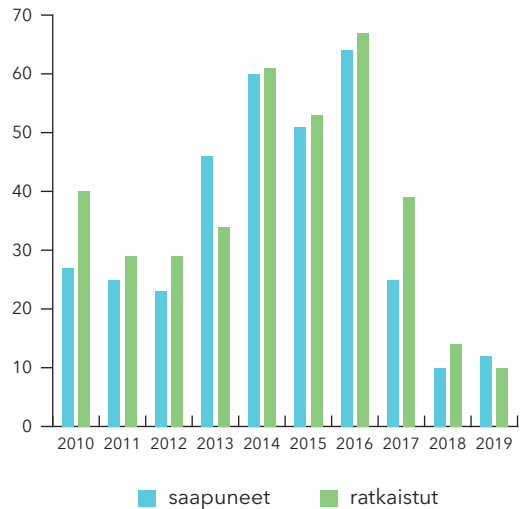
ja tarkkarajaosuudelle huomattavat vaatimukset. Sääntelyn tulee olla myös siten selkeää, että sen soveltaminen ei vaaranna rekisteröityjen oikeusturvaa. EU:n tietosuojadirektiivi edellyttää, että jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säännellään tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvaa käsittelyä, on täsmennettävä ainakin käsittelyn tavoitteet, käsiteltävät henkilötiedot ja käsittelyn tarkoitukset. Sääntelytapa ei ole omiaan helpottamaan säännöksen EU-oikeudellisen säädöspohjan hahmottamista, koska näitä ei ole tuotu esityksen perusteluissa kootusti esille.

Lopuksi AOA totesi, että kysymys on kaiken kaikkiaan merkittävästä rekisteröintiä ja tietosuojaa koskevan lainsäädännön uudistamisesta, jossa sääntelyn peruste ja kohde on esitetty säänneltäväksi täysin toisin kuin tähänastisessa lainsäädännössä. Jälkikäteisen laillisuusvalvonnan kannalta jää myös täysin avoimeksi minkälaisiin rekistereihin ja millaisiin päätöksiin tietoja näihin rekistereihin merkitään. Säädöspohjan vaikeaselkoisuuden vuoksi korostuu ohjeistuksen ja koulutuksen sekä valvontaviranomaisen riittävän resursoinnin tärkeys (6670/2018). – Laki tuli eduskuntakäsittelyssä tehdyin muutoksin voimaan 1.6.2019.

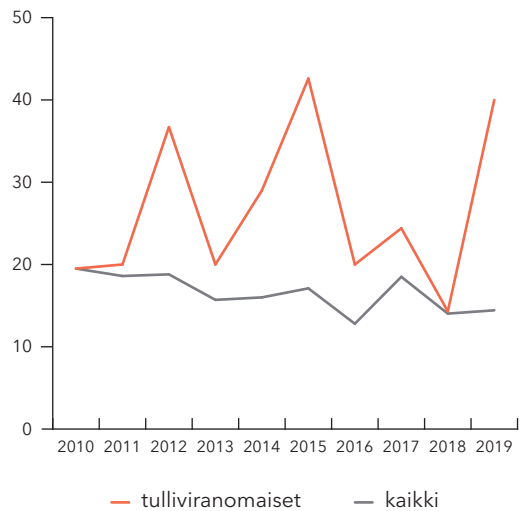
#### 4.5.2 RATKAISUJA

AOA antoi Tullille huomautuksen lainvastaisesta menettelystä asianosaisen kuulemisesta tavaranhaltuunottoa koskevaa hallintopäätöksestä tehtäessä ja päätöksen puutteellisesta perustelemisesta. Saadun selvityksen mukaan kantelija oli vasta päätöksen jälkeen saanut tiedon ainakin sähköpostikirjeenvaihdosta, joka oli käyty kotimaisten ja ulkomaisten virkamiesten välillä. Tämä sähköpostikirjeenvaihto oli koskenut nimenomaan haltuunoton perusteena ollutta arvioita lääkemääräyksen asiamukaisuudesta. Esitutkintapöytäkirjan liiteluettelosta ei ilmene, että tämä kirjeenvaihto olisi liitetty esitutkintapöytäkirjaan.

AOA totesi, että oikeus tulla kuulluksi on keskeinen hyvän hallinnon oikeusturvaperiaatteista. Päätösten tasapuolisuuden turvaamiseksi asianosaisella on oikeus saada tietoonsa sama informaatio



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2010–2019



Toimenpideprosentti vuosina 2010–2019

tio, joka on viranomaisen käytettävissä. Tiedollista tasapuolisuutta asian käsittelyssä vahvistaa erityisesti asianosaisjulkisuus, joka oikeuttaa asianosaisen saamaan tiedon myös asiakirjoista, jotka eivät ole julkisia. Kuulemisen kohteen ovat ne selvitykset, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Haltuunottopäätöstä ei lainkaan ollut myöskään perusteltu niillä syillä, jotka ovat johtaneet siihen oikeudelliseen arviointiin, että lääkkeet on otettava Tullin haltuun hallinnollisessa menettelyssä siitä huolimatta, että rikosprosessuaalisessa takavarikkomenettelyssä takavarikko oli kumottu ja syyttäjä oli tehnyt asiassa syyttämättäjättämispäätöksen. Perustelujen puuttuminen on tässä asiassa erityisen ongelmallista, koska kuten edellä on todettu, kantelijalla ei ole ollut käytössään kaikkia päätöksen perustana olevaa asiakirja-aineistoa, jotta hän olisi voinut kuulemisessa tuoda vasta-argumenttinsa esiin viranomaiselle.

Päätöksen perustelujen puuttuminen on vaikeuttanut myös hänen mahdollisuuttaan hakea oikeutta päätökseen ja sitä kautta saada asiansa toimivaltaisen tuomioistuimen tutkittavaksi siten kuin perustuslain 21 §:ssä edellytetään. AOA toteaa, että Tullin menettely on asiassa ollut hyvän hallinnon oikeusturvaperiaatteiden ja hallintolain vastaista, kun päätöstä ei ole perusteltu asia-syillä ja niiden oikeudellisella arvioinnilla (2385/2018\*).

*Tulli antoi AOA:n pyynnöstä selvityksen haltuunottopäätösten käsittelyä ja päätöksen perustelua koskevasta ohjeistuksesta ja Tullissa noudatettavasta menettelystä. Tullin antaman selvityksen mukaan käytännössä asiakkaalle ei pääsääntöisesti toimiteta kuulemista varten muita asiakirjoja kuin haltuunoton päätösluonnos ja kuulemisloMAKE. Tulli ilmoitti, että se tulee tarkastelemaan asiaa koskevaa ohjeistustaan AOA:n päätöksen perusteella.*

AOA kiinnitti toisessakin päätöksessä huomiota haltuunottopäätöksen perusteluihin. Hallintopäätös tulee perustella asianmukaisesti ja ottaa harkinnassa huomioon asianosaisen esittämät oikeudellisesti vaikuttavat seikat. Perusteluissa olisi tullut arvioida, mikä oikeudellinen merkitys kantelijan uudella väitteellä käyttötarkoituksen erehdyksessä väääräksi ilmoittamisesta on asian

oikeudelliselle arvioinnille. Tämän vuoksi päätöksen perustelut eivät olleet hallintolain mukaisia (489/2018).

AOA saattoi Tullin tietoon käsityksensä Suomen ja Ruotsin välillä rajatulliyhteistyöstä solmitun sopimuksen tulkinnasta. Sopimus ja asetus sen määräysten soveltamisesta mahdollisti tullien yhteistyön myös toisen valtakunnan alueella. Sopimuksen mukaan toisen valtion lainsäädännön mukaisia pakkokeinoja saadaan käyttää toisen valtion alueella olevalla valvontavyöhykkeellä vain, jos tutkimuksessa, joka välittömästi liittyy salakuljetusrikokseen tai sellaisen rikoksen yritykseen, ja vain sellaisin edellytyksin, jotka ovat kummankin valtion lainsäädännön mukaisia. Kanteluasiassa oli jäänyt näyttämättä, että Tulli olisi pysäyttänyt ja tarkastanut kantelijan ajoneuvon Ruotsin puolella rajaa. AOA toteaa kuitenkin, että selvityksen perusteella tästä oli kuitenkin syntynyt aiheellinen epäily.

AOA:n mielestä sopimus oli tulkinnanvarainen ensinnäkin sen suhteen, tarkoitettiinko pakkokeinoilla hallinnollista haltuunottoa. Lisäksi kummankin valtion lainsäädännön mukaisia edellytyksiä koskeva vaatimus ei ollut yksiselitteinen, olihan Ruotsi saanut EU:n liittymisasiakirjassa poikkeuksen, jonka mukaan nuuskan, josta tässä oli kysymys, myynti oli sallittua. Valvonnassa, niin kuin muussakin tullitoiminnassa, tulee noudattaa säännöksiä huolella ja mikäli valvonnan on tarkoitus ulottua Tornion rajanylityspaikalla Ruotsin puolelle maiden välisen sopimuksen mukaiselle valvontavyöhykkeelle, tulee valvonnan sopimuksen ja sen soveltamisasetuksen mukaisesti tapahtua suunnitellusti siten, että sopimuksen mukaisia määräyksiä esimerkiksi rajayhteistyön muotojen erikseen sopimisesta ja määrittämisestä on noudatettu. AOA tulee sopivaksi katsomallaan tavalla selvittämään tämän sopimuksen mukaista rajatulliyhteistyötä käytännössä (233/2018).

AOA oli arvioinut viranomaisen toimintavelvollisuutta virkamiesten joutuessa ns. maalittamisen kohteeksi Niiralan tullipaikan tarkastuksessa esiintulleiden seikkojen perusteella. Tulli esitti selvitystä työturvallisuusriskien arviointiprosesseista

ja ohjeistuksesta esimiehille. AOA korosti, että työturvallisuusriskien kartoittamisessa oli tärkeää ottaa huomioon maalittamistilanteet. AOA katsoi, ettei asia antanut aiheutta enempään toimenpiteisiin, kun Tulli oli ilmoittanut aikeista päivittää työturvallisuusriskien arvioinnin opasta. Tällöin voidaan ottaa huomioon sosiaalisen median maalittamistilanteet.

Tähän lisääntyneeseen ongelmaan, joka ei yksinomaan kohdistu yksittäiseen virkamieheen vaan koko viranomaisen toimintaan pyrkimällä vaikuttamaan viranomaisten ja virkamiesten toimenpiteisiin tai päätöksentekoon, tulee voida puuttua niin rikosoikeudellisin kuin muinkin viranomaisen käytössä olevin keinoin. Lainsäädännön uudistamistarpeen selvittämiseen erityisesti maalittamista koskevan rikosoikeudellisen sääntelyn osalta onkin ryhdytty oikeusministeriössä (5021/2017).

AOA arvioi auton tullitarkastuksen suorittamista siten, ettei auton haltijalla ollut mahdollisuutta seurata tarkastusta. Hän katsoi, ettei Tullilain säännöksellä ollut tarkoitettu oikeuttaa tarkastusalueen eristämistä säännönmukaisesti ja ilman konkreettista työturvallisuuteen tai tarkastuksen suorittamiseen kohdistuvaa uhkaa yksittäistä-

pauksessa. Tämä menettely ei henkilöstöpulaan liittyvillä perusteilla ollut myöskään suhteellisuusperiaatteen mukaista, kun otetaan huomioon ajoneuvon haltijan oikeutettu tarve valvoa tarkastuksen suorittamista sen oikeellisuuden jälkikäteistä valvontaa koskevan väitteen tekemisen turvaamiseksi sekä virkavastuun toteuttamiseksi.

Seurannan järjestäminen ei myöskään vaadi kohtuuttomia järjestelyjä, kun näköyhteys voidaan taata eri tavoin joko tilajärjestelyin tai sähköisen kuvayhteyden tarjoamisella erillisessä tilassa. AOA saattoi Tullin tietoon käsityksensä ajoneuvon tarkastuksen järjestämisestä ajoneuvon haltijan oikeusturvan toteutumisen kannalta asianmukaisella tavalla ja pyysi Tullia ilmoittamaan toimenpiteistään päätöksen johdosta (372/2019\*).

AOA:n määräyksestä suoritettiin ennalta ilmoittamaton tarkastus Tullin valvontaosaston rikostorjunnan hallinnoimaan vapautensa menettäneiden säilytystilaan Turun tullitoimipaikassa. Uusi tila ei ollut vielä otettu käyttöön, joten AOA esitti huomioita myös tilalle laadittavan järjestyssäännön sisällöstä ja valvonnan järjestämisestä (7048/2019).

## 4.6

# Salainen tiedonhankinta ja tiedustelu

Salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelutoiminnan valvonta kuului OA *Petri Jääskeläiselle*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Mikko Eteläpää*. Tähän kokonaisuuteen kuuluvia asioita esittelevät 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.

Kertomusvuonna tuli voimaan tiedustelutoimintaa koskeva lainsäädäntökokonaisuus. Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019) tuli voimaan 1.2.2019. Poliisilain 5a luku (siviilitiedustelu, 581/2019), Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019) ja Laki sotilastiedustelusta (590/2019) tulivat voimaan 1.6.2019. Lakeihin sisältyy viranomaisille säädetty velvoite toimittaa vuosittain oikeusasiamiehelle kertomukset toiminnastaan.

Eduskunta hyväksyi lisäksi puhemiesneuvoston ehdotuksen eduskunnan työjärjestyksen ja

eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muuttamisesta (tiedustelutoiminnan parlamentaarinen valvonta). Nämä tulivat voimaan 1.2.2019.

### 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 legitimitetin kannalta. Tällaisen tiedonhankinnan käyttöön väistämättä liittyvä salassapito altistaa toiminnan myös epäilyille toiminnan lainmukaisuudesta, olipa tähän aihetta tai ei. Oikeusturvaa onkin pyritty varmistamaan erityisjärjestelyillä sekä ennen tiedonhankintaa että sen jälkeen. Näistä keskeisiä ovat tuomioistuinten 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. 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 säädetty päätöksentekokriteerit ovat osaksi varsin väljiä, ja ne jättävät päätöksentekijälle paljonkin harkintavaltaa. Esimerkiksi telekuunteluluvan myöntämisen perusedellytyksenä oleva ”syytä epäillä rikosta” -kynnys on varsin matala.

Pakkokeinokäsittely on toimitettava vaatimuksen tekijän läsnä ollessa tai videoneuvotteluyhteydellä, eikä kirjallinen menettely ole mahdollinen kuin rajoitetusti lupia uudistettaessa. Tuomioistuin on pakkokeinon edellytyksiä harkitessaan esitutkintaviranomaiselta saamansa tiedon varassa, eikä ”vastapuolikaan” ole läsnä 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 määräaika hovioikeuteen. Epäilty voi siten vielä vuosien jälkeenkin saattaa päätöksen laillisuuden hovioikeuden arvioitavaksi ja näin jotkut epäillyt ovat tehneetkin. Tätä kautta salaisesta tiedonhankinnasta syntyy oikeuskäytäntöä myös ylemmistä oikeusasteista. Tuomioistuinten tehtävää huolehtia epäillyn oikeusturvasta ja pakkokeinovaatimuksen perusteiden selvittämisestä on korostettu muun muassa korkeimman oikeuden ratkaisuissa KKO:2007:7 ja KKO:2009:54.

Tuomioistuimilla on tärkeä rooli myös salaisen tiedonhankinnan asianosaisjulkisuuden kannalta. Lähtökohtaisesti salaisesta tiedonhankinnasta on viimeistään vuoden kuluttua sen lopettamisesta ilmoitettava kohdehenkilölle. Tuomioistuin voi

laissa säädetyn perusteiden antaa luvan ilmoittamisen lykkäämiselle tai sille, että tiedonhankinnasta ei tarvitse lainkaan ilmoittaa. On tärkeää, että varsin 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.

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 turvajärjestelystä sekä tiedonhankinnan suojausten järjestämisestä sekä tiedonhankinnan suojausten 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 sa-



laisesta 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 tarvittaessa myös opastaa tutkinnanjohtajia. Toimintojen keskittäminen keskusrikospoliisiin on parantanut toiminnan laatua.

Poliisihallinnossa on laillisuusvalvontaa varten annettu useille virkamiehille SALPAN valvojaoikeuksia pääasiassa oikeusyksikköihin. Heidän tehtävänä on suorittaa valvontaa yksikön laillisuustarkastussuunnitelman mukaan ja myös pistokokein.

Poliisilaitosten sisäisen valvonnan lisäksi myös Poliisihallitus valvoo alaisiaan yksiköitä sekä SALPAN kautta että erillisin tarkastuksin.

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 sisäministeriöstä, Rajavartiolaitoksesta, puolustusvoimista ja Tullista. Ryhmän tehtävänä on toiminnan, yhteistyön ja koulutuksen seuranta, toiminnassa ja yhteistyössä havaittujen tai laillisuusvalvonnan kannal-

ta tärkeiden seikkojen käsitteleminen ja raportointi Poliisihallitukselle, kehittämisehdotusten tekeminen ja eduskunnan oikeusasiamiehelle annettavien kertomusten valmistelun yhteensovittaminen.

## OIKEUSASIAMIEHEN LAILLISUUSVALVONTA

Salaisen tiedonhankinnan valvonta on vuodesta 1995 lähtien ollut yksi oikeusasiamiehen erityistehtävistä. Tuolloin säädettiin, että SM antaa poliisin osalta oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen telekuuntelun ja televallvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä samoin kuin teknisen tarkkailun käytöstä rangaistuslaitoksissa. Tullihallitus puolestaan antoi selvityksensä näiden keinojen käytöstä Tullissa. Puolustusministeriöltä ja Rajavartiolaitoksesta 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. Konkreettisisä 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 on-

gelmakohtia lainsäädännössä ja käytännön toiminnassa. Tapauksia on tutkittu esimerkiksi saatujen kertomusten tai tarkastusten perusteella. Mahdollisuudet tällaiseen oma-aloitteiseen tutkintaan ovat kuitenkin rajalliset.

#### 4.6.3 LAINSÄÄDÄNTÖ

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 salaiset tiedonhankintakeinot, joita on hiukan enemmän kuin esitutkinnassa. Puolustusvoimilla ei kuitenkaan ole käytössään esimerkiksi telekuuntelua, televalvontaa, peitetoimintaa tai valeostoa. Mikäli tällaisia toimenpiteitä tarvittaisiin, ne tekee poliisi.

Laki rikostorjunnasta Tullissa tuli voimaan 1.6.2015. Tullin toimivaltuuksia säädettiin vastamaan uutta esitutkintalakia, pakkokeinolakia ja poliisilakia. Merkittävä muutos oli, että Tulli sai toimivaltuuden peitetoiminnan ja valeoston käyttöön, vaikkakin niiden käytännön toteutuksesta vastaa poliisi Tullin esittämän pyynnön perusteella. Lisäksi esimerkiksi tietolähteiden käyttö tullirikostorjunnassa yhdenmukaistettiin poliisilakiin ja pakkokeinolakiin nähden.

Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta annettu laki tuli voimaan 1.4.2018. Uuteen lakiin siirtyivät rajavartiolaissa olevat rikostorjuntaa koskevat säännökset. Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksiin entisten lisäksi lisättiin oikeus suorittaa perusmuotoista tietolähdetoimintaa.

#### 4.6.4 OIKEUSASIAMIEHELLE ANNETUT SALAISEN TIEDONHANKINNAN KERTOMUKSET

Seuraavassa esitetään sisäasiainministeriöltä, 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 2019

##### Pakkokeinolakiperusteiset telepakkokeinot

Poliisille myönnettiin rikoksen selvittämistä varten telekuuntelu- ja valvontalupia 2 738 (2 867 vuonna 2018). Salaisten pakkokeinojen tilastollisessa arvioinnissa merkittävin tunnusluku kuitenkin lienee pakkokeinojen käytön kohteena olleiden henkilöiden lukumäärä. Poliisin pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun ja -valvonnan kohteena vuonna 2019 oli 410 (450) epäiltyä, joista tuntemattomia oli 33. Televalvonnan kohteena oli 1 537 (1 380) epäiltyä.

Tullissa telekuuntelun ja -valvonnan kohteena oli 146 (91) henkilöä vuonna 2019 ja lupia oli 518 (421). Kasvua on ollut melkoisesti. Tullin mukaan lupien määrän kasvua selittää aiempiin vuosiin verrattuna useammin haetut jatkoluvat ja kohteena olleiden telepätelaitteiden määrän kasvu sekä jonkin verran myös se, että aiempaa useammin telepätelaitteissa on kaksi sim-korttipakkaa, jolloin yhteen fyysiseen laitteeseen kohdistunut lupa saattaa tilastoitua kahtena lupana.

Televalvonnan määrä Tullissa oli viime vuoden tapaan pienoisessa kasvussa. Sen kohteena oli 230 (200) henkilöä ja lupia myönnettiin 701 (630).

Poliisissa yhtäaikaisen telekuuntelun ja -valvonnan perusteena olivat yleisimmin törkeät huumausainerikokset (69 %) ja väkivaltarikokset (11 %). Tullissa perusterikoksina olivat törkeät huumausainerikokset (80 %) ja törkeät veropetokset (17 %).

Rajavartioloitoksessa telekuuntelun ja televalvonnan käyttö oli hyvin paljon vähäisempää kuin poliisissa ja tullissa. Näin jo senkin vuoksi, että lain mukaan Rajavartioloitos saa käyttää telepakkokeinoja vain muutamien rikostyyppien tutkinnassa (lähinnä törkeä laittoman maahantulon järjestäminen ja siihen liittyvä ihmiskaupparikos). Rajavartioloitokselle myönnettiin telekuunteluun, televalvontaan ja tukiasematietojen hankintaan yhteensä 88 lupaa (77).

Puolustusvoimissa salaisen tiedonhankinnan käyttö on vielä vähäisempää.

### Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta

Poliisilain mukaisen telekuuntelun ja -valvonnan kohteena oli viisi (neljä) henkilöä. Pelkän televalvonnan kohteena oli 129 (104) henkilöä. Sitä käytettiin eniten välttämättömän henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi ja kuolemansyyntä selvittämiseksi.

### Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain mukainen televalvonta

Televalvontalupia Tullirikosten estämiseksi ja paljastamiseksi myönnettiin huomattavasti edeltävää vuotta enemmän: 32 (kahdeksan), yleisimmin törkeän veropetoksen tai törkeän huumausainerikoksen perusteella.

### Tekninen tarkkailu

Vuonna 2019 poliisi käytti pakkokeinolain mukaista teknistä katselua kotirauhan suojaamaan paikkaan 33 kertaa, teknistä katselua 131 kertaa, teknistä kuuntelua 121 kertaa ja teknistä seurantaa 318 kertaa. Asuntokuuntelua käytettiin kahdeksan kertaa. Telesoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintietojen hankkimista käytettiin 55 kertaa. Kaikissa näissä tarkkailukeinoissa yleisin perusterikos oli törkeä huumausainerikos.

Poliisilain mukaista teknistä katselua käytettiin 10 kertaa, teknistä kuuntelua viisi kertaa ja teknistä seurantaa 52 kertaa.

Tullissa pakkokeinolain mukaista teknistä seurantaa toteutettiin 57 (40) kertaa. Teknistä kuuntelua käytettiin 38 (23) kertaa ja teknistä katselua 20 (25) kertaa.

Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain mukaisista teknistä seurantaa käytettiin yhdeksän (10) kertaa. Teknisestä kuuntelusta tehtiin kaksi (0) päätöstä ja teknistä katselua käytettiin 11 (12) kertaa.

Rajavartioloitoksessa tehtiin teknisen tarkkailun ja suunnitelmallisen tarkkailun päätöksiä rikoksen selvittämiseksi yhteensä 21 (26) ja rikoksen estämiseksi 11 (6).

### Suunnitelmallinen tarkkailu

Suunnitelmallisella tarkkailulla tarkoitetaan rikoksesta epäiltyyn tai henkilöön, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen 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 2019 poliisissa tehtiin 198 päätöstä suunnitelmallisesta tarkkailusta. Tullissa päätöksiä oli 85 (59).

### Eriyiset salaiset pakkokeinot

Vuonna 2019 tehtiin muutamia uusia peitetoimintapäätöksiä ja aikaisempien peitetoimintapäätösten jatkopäätöksiä. Tietoverkossa tapahtuva peite-toiminta on reaali maailmassa tapahtuvaa käytettyä ympä. Valeostoa on käytetty pääasiassa törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen ja selvittämiseen, joskin tarkasteluvuonna perusterikoksina on ollut muun muassa omaisuusrikoksia.

Valvotun läpilaskun edellytykset ovat tiukat, mikä käytännössä on rajoittanut keinon käyttämistä. Poliisi on tehnyt muutaman valvotun läpilaskun lain voimassa olon aikana; tarkasteluvuonna ei kuitenkaan yhtään. Tulli ilmoitti tehneensä 18 (kolme) valvottua läpilaskua vuonna 2019.

## Hylätyt vaatimukset

Hylättyjen telepakkokeinovaatimusten määrässä ei tapahtunut mainittavaa muutosta. Vuonna 2019 tuomioistuimet hylkäsivät 14 poliisin telepakkokeinovaatimusta. Yleensä hylkäämisiin on johtanut vaatimusten yleisten ja erityisten edellytysten vaillinaisuus tai väärä laintulkinta. Tullin ja 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 5 (parisenkymmentä) tapausta, joissa ilmoitus salaisen tiedonhankinnan käytöstä oli tehty myöhässä eli laiminlyöntejä on ollut aikaisempaa vähemmän. Lupia ilmoituksen siirtämiseen tai sen kokonaan tekemättä jättämiseen myönnettiin varsin vähän. Tullissa ilmoituksen määräaika siirrettiin tuomioistuimen päätöksellä 7 tapauksessa. Rajavartiolaitoksessa kaikissa tapauksissa ilmoitus oli tehty.

## SISÄINEN LAILLISUUSVALVONTA

Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastuualue suoritti laillisuustarkastukset kaikkiin poliisiyksiköihin. Tarkastuksissa kiinnitettiin huomioita yksiköiden oman valvonnan järjestelyihin ja valvonnan kattavuuteen. Tarkastuksia varten poliisilaitoksia pyydettiin selvittämään, miten yksinomaan yleisön saataville toimitetusta myyntitarjoituksesta tehtyjä valeostoja ja tietoverkoissa toteutettavaa peitetointia on tarkastusvuonna valvottu; miten yksikön muu säännönmukainen SALPA-valvonta on tarkastusvuonna toteutettu; ja mahdolliset valvontahavainnot ja niiden johdosta tehdyt toimenpiteet.

Poliisihallitus toteaa, että poliisin salaisten tiedonhankintakeinojen käytössä tehtyjen päätösten

ja vaatimusten yleinen taso on hyvä. Laadulliset poikkeamat olivat yksittäisiä, eikä minkään tiedonhankintakeinon osalta ilmennyt yleisesti toistuvaa virhettä tai laadullista poikkeamaa. Poliisihallituksen suorittamissa etätarkastuksissa havaituista päätösten tai vaatimusten laatuun liittyvistä poikkeamista suurin osa koski suostumusperusteista televalvontaa. Näissä asioissa ilmeni väärää päätöksenteko- tai suostumuksen antaja tahoja.

Telepakkokeinoihin liittyen muutamissa vaatimuksissa, jotka koskivat sijaintitiedon hankkimista rikoksesta epäillyn tavoittamiseksi, esiintyi väärää keinovalintaa. Sijaintitiedon tarpeellisuutta oli rikoksenteikijän tavoittamiseen liittyvien tietojen saamisen lisäksi perusteltu tarpeella saada rikoksen selvittämiseksi tarvittavia tietoja. Mikäli televalvontaan kuuluvien sijaintitietojen saaminen on tarpeen rikoksen selvittämiseksi, tulisi käyttää pakkokeinolain mukaista televalvontaa koskevaa toimivaltuutta.

Kaiken kaikkiaan Poliisihallituksen suorittamissa tarkastuksissa havaitut poikkeamat olivat vähäisiä ja Poliisihallitus katsoi SALPA-järjestelmän valvojamerkintöihin kirjattujen huomioiden olevan riittävä ohjaus korjausta vaativien seikkojen huomioimiseksi. Ainoastaan muutamissa tapauksissa Poliisihallituksella oli tarve pyytää poliisiyksiköitä ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin käytettyjen tiedonhankintakeinojen suhteen.

Suojelupoliisin valvonta ei kuulu Poliisihallitukselle, vaan SM:lle. SM suoritti 6.3.2020 tarkastuksen suojelupoliisin vuoden 2019 salaisiin tiedonhankintakeinoihin. Tarkastuksen perusteella suojelupoliisille annettiin kaksi toimenpidesuositusta. Toinen liittyi laillisuusvalvontakäytänteiden edelleen kehittämiseen ja toinen yksittäiseen tiedonhankintakeinoon liittyvään asiaan.

Suojelupoliisin sisäiseen laillisuusvalvontaan on kohdistettu lisäresursseja ja sen riippumattomuutta on vahvistettu muodostamalla siitä erillinen toiminto. SM pitää suojelupoliisin toimenpiteitä asianmukaisina ja hyvinä, sillä ne tukevat reaaliaikaisesti ja ennakkollisesti toiminnan lainmukaisuutta, edistävät perusoikeuksien huomioon ottamista ja tukevat suojelupoliisin johtamista sekä SM:n hallinnonalaansa kohdistamaa ohjausta sekä valvontatointia.

SM toteaa, että tiedustelulakien voimaantulon myötä myös SM:n suojelupoliisiin suorittaman laillisuusvalvonnan kohdentumiseen vaikuttaa salaisen tiedonhankinnan osalta erityisesti tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain mukainen tiedusteluvalvontavaltuutetun laillisuusvalvonta sekä tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävät. Uudessa tilanteessa SM:n tehtävät keskittyvät suojelupoliisiin ja siviilitiedustelun strategiseen ohjaukseen sekä hallinnolliseen valvontaan, johon ministeriön harjoittama laillisuusvalvonta luontevasti kehittyy.

Tullin salaisten tiedonhankintakeinojen käytön päivittäisvalvonnasta vastaavat kahdeksan alueellista SALPA-valvojaa, jotka laativat havainnoistaan vuosittain raportin Tullin valtakunnallisesta salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnasta vastaavalle Tullin virkamiehelle.

Tullin valvontaosasto tarkasti yhteensä 534 salaisen tiedonhankinnan diaaria (eli n. 85 % kaikista salaisen tiedonhankinnan diaareista), joissa oli vuonna 2019 käytetty telepakkokeinoja, tarkkailutyyppejä tiedonhankintakeinoja ja eräitä muita salaiseen tiedonhankintaan liittyviä asiakokonaisuuksia koskevia asiakirjoja. Tullin laillisuusvalvonnan mukaan vakavia puutteita ei ilmennyt. Laitostason tarkastuksessa tarkastamatta jääneet diaarit on tarkastettu esimiesvalvonnassa tutkinnan yksiköiden esimiesten toimesta, ja niistä on raportoitu toimintaa koskevan määräyksen mukaisesti salaisen tiedonhankinnan laillisuuden valvontaa toteuttavalle virkamiehelle.

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 vuonna 2019 pääesikunnassa laaditut päätökset ja

pöytäkirjat. Lisäksi puolustusministeriö arvioi sisäisen laillisuusvalvonnan olevan Puolustusvoimissa tehokasta ja kattavaa sekä organisoinniltaan tarkoituksenmukaista.

#### 4.6.5 OIKEUSASIAMIEHEN LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna tarkastettiin Oulun poliisilaitos. Salaisista pakkokeinoista tarkastuksen kohteena olivat telepakkokeinovaatimukset ja teknisen tarkkailun sekä ns. rajoitetun valeoston päätökset. Tätä varten käytiin lävitse ”otanta” näitä koskevia vaatimus- ja päätösasiakirjoja.

Tarkastuksella havaittiin joidenkin vaatimusten perustelut varsin suppeiksi ja osin epäselviksi. Käräjäoikeus oli kuitenkin myöntänyt luvan vaatimuksen mukaisesti näissäkin tapauksissa.

Tarkastuksen perusteella oikeusasiamies otti omana aloitteena selvittäväksi erään pakkokeinolain 10 luvun 7 §:n mukaisesta televalvonnasta tehdyn kiirepäätöksen. Päätöksen perustelujen mukaan televalvontaan ei ollut saatu teleosoitteen haltijan suostumusta, vaikka kysymys ei ollut lainkohdan 2 momentin mukaisesta tilanteesta, jossa suostumusta ei edellytetä.

Rajavartiolaitoksen esikunnan tarkastuksen yhteydessä tarkastettiin Rajavartiolaitoksen vuonna 2018 tehtyjä pakkokeinolain mukaisia teknisen tarkkailun ja suunnitelmallisen tarkkailun päätöksiä ja rikosten estämiseksi tehtyjä vastaavia päätöksiä sekä kultakin tutkinnanjohtajalta kaksi viimeisintä vuoden 2018 telekuuntelu tai -valvonta vaatimusta tuomioistuimen päätöksineen.

Tarkastuksen perusteella oikeusasiamies otti omana aloitteena tutkittavaksi kaksi suunnitelmallisen tarkkailun päätöstä ja yhden teknisen seurannan päätöksen sen selvittämiseksi, onko toimenpiteille ollut lainmukaiset edellytykset.

## 4.6.6 ARVIOINTIA

### VALVONNAN YLEISIÄ ONGELMIA

#### Sisäiseen valvontaan panostettava

Oikeusasiamiehen salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonta painottuu viranomaisen sisäisen valvonnan valvontaan. 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.

Yhtenä ongelmakohtana Poliisihallitus tuo esille sen, että teknisen kuuntelun materiaalin käsittely ei tällä hetkellä tallennu kootusti ”mihinkään alustaan”. Poliisihallituksen mukaan tälle olisi tarve teknisten kuunteluiden määrän nousun ja tätä kautta lisääntyvän materiaalin vuoksi. Tällaisen alustan olemassaolo varmistaisi sen, että tutkinnanjohtajat kykenisivät teettämään ja valvomaan materiaalin käsittelyä koskevat lain edellyttämät toimet. Poliisihallituksen mukaan tähän on saatu kertomusvuoden aikana parannusta, mutta toisaalta järjestelmässä ilmennyt epävakaus on aiheuttanut haasteita järjestelmän toimivuuden kannalta.

Tullissa, Rajavartiolaitoksessa ja puolustusvoimissa sisäinen valvonta on niiden oman arvion mukaan toiminut varsin hyvin. Valvontaa helpottaa se, että toiminnan volyyymi on paljon poliisia vähäisempi.

Oikeusasiamiehen valvonta on jälkikäteistä ja varsin yleiskatsauksellista. Oikeusasiamies on kaukana itse toiminnasta eikä hän voi ryhtyä 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.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on jatkuvasti korostettu vaatimusten ja päätösten perustelemisen tärkeyttä. Perustelut tulisi kirjata muun muassa päätösten kontrolloitavuuden mahdollistamiseksi. Jos tuomioistuimien ei vaadi hakijalta riittäviä perusteluita tai jos tuomioistuimien laiminlyö riittävän perustelemisen, vaarana on, että lupia myönnetään sellaisiin tapauksiin, joihin lainsäätäjä ei ole näitä keinoja tarkoittanut.

## 4.6.7 TIEDUSTELU

### TIEDUSTELUKEINOISTA

Tiedustelua saadaan käyttää tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Poliisilain 5 a luvussa (siviilitiedustelu) säädetään suojelupoliisin suorittamasta tiedonhankinnasta ja tiedon hyödyntämisestä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtiojohtoon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten.

Sotilastiedustelulain mukaan sotilastiedustelun tarkoituksena on hankkia ja käsitellä tietoa Suomeen kohdistuvasta tai Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisestä sotilaallisesta toiminnasta taikka vieraan valtion toiminnasta tai muusta sellaisesta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa Suomen maanpuolustusta tai vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Tiedon hankkimisen tarkoituksena on ylimmän



valtiojohdon päätöksenteon tukeminen ja laissa tarkemmin määriteltyjen Puolustusvoimien tehtävien suorittaminen.

Tietoliikennetiedustelulla tarkoitetaan Suomen rajan viestintäverkossa ylittävään tietoliikenteeseen kohdistuvaa, tietoliikenteen automatisoituun erotteluun perustuvaa teknistä tiedonhankintaa sekä hankitun tiedon käsittelyä.

### TIEDUSTELUMENETELMIEN JA SALAISEN TIEDONHANKINNAN KEINOJEN VÄLISISTÄ EROISTA

Tiedustelumenetelmien ja salaisen tiedonhankinnan keinojen käytössä on eräitä merkittäviä eroja.

Samoja salaisen tiedonhankinnan keinoja voidaan käyttää tiedustelussa tosiasiaa väljemmin edellytyksin, koska tiedustelu ei ole rikosperusteista ja sen henkilöllinen kohdentaminen on epätasällisempää.

Tiedustelun kohteet voivat olla hyvin epämäärisiä verrattuna salaisen tiedonhankinnan kohteisiin. Poliisilain 5 luvun mukainen salainen tiedonhankinta voidaan kohdistaa vain henkilöön, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän tiettyyn rikokseen. Sen sijaan tiedustelussa on epäselvää, minkä valtuuksien kohdalla, missä tilanteissa ja missä rajoissa tiedustelumenetelmän käyttö voidaan kohdistaa muihin kuin sotilaalliseen toimintaan tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan itse osallistuvaan tai siihen liittyvään henkilöön.

Esimerkiksi salaisessa tiedonhankinnassa televalvonta voidaan kohdistaa vain sellaiseen henkilöön, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän säännöksessä mainittuun rikokseen. Sotilastiedustelussa tämän keinoon käyttöön ei ole henkilöllistä rajausta; riittää, että televalvonnalla voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi tiedustelutehtävän kannalta. Siviilitiedustelussa televalvontaa koskevassa lainkohdassa ei ole lausuttu henkilöllisestä kohdentamisesta mitään.

Monissa tiedustelumenetelmissä lupa voidaan antaa jopa kuusi kertaa pitemmäksi ajaksi (1 kk / 6 kk) kuin mitä samaa keinoa voidaan käyttää salaisessa tiedonhankinnassa. Näitä tiedustelumene-

telmiä ovat telekuuntelu, televalvonta, tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen laitetarkkailu ja valeosto.

Salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöalaa on tiedustelussa laajennettu sisällöllisesti ja menetelmällisesti. Salaisessa tiedonhankinnassa telekuuntelun ja -valvonnan kohteena voi olla vain teleosoite tai -päätelaitte, kun taas tiedustelussa kohteena voi olla henkilö (jolloin teleosoitteen ja telepäätelaitteen liityntä tiedonhankinnan kohteena olevaan henkilöön jää tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle). Tiedustelussa monien keinojen kohteena voi olla henkilöryhmä, kun taas salaisessa tiedonhankinnassa samojen keinojen kohteena on oltava henkilö. Salaisessa tiedonhankinnassa teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankintaan käytettävä laite ei saa mahdollistaa telekuuntelua, kun taas tiedustelussa tällaista rajoitusta ei ole.

Tiedustelussa telekuunteluun voidaan käyttää tiedusteluviranomaisen omia laitteita, kun taas salaisessa tiedonhankinnassa käytetään säännönmukaisesti ulkopuolista operaattoria. Salaisen tiedonhankinnan keinoja voidaan Suomen tuomioistuimen tai viranomaisen päätöksellä käyttää vain Suomessa, kun taas tiedustelussa samoja keinoja voidaan käyttää myös ulkomailla suojelupoliisin päällikön tai pääesikunnan tiedustelupäällikön päätöksellä ilman samoja oikeusturvajärjestelyjä kuin Suomessa.

Tiedustelussa on käytettävissä salaisen tiedonhankinnan keinojen lisäksi kokonaan uusia keinoja, joita salaisessa tiedonhankinnassa ei ole. Näitä ovat paikkatiedustelu, jäljentäminen, lähetyksen pysäyttämisen jäljentämistä varten, tietojen saanti yksityiseltä yhteisöltä ja tietoliikennetiedustelu.

### TIEDUSTELUN VALVONNASTA

Tiedustelutoiminnan valvontakokonaisuus sisältää seuraavat valvontaelementit: tiedustelun parlamentaarinen valvonta, tiedustelun laillisuusvalvonta, tiedustelutoimivaltuuksien tuomioistuin-käsittely, viranomaisten sisäinen valvonta ja ylin laillisuusvalvonta.

Tiedustelun parlamentaarista toimintaa harjoittaa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta.

Valiokunnan tehtävistä säädetään eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:ssä.

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 2 §:n 3 momentin mukaan tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittaa tiedusteluvalvontavaltuutettu. Valtuutettu valvoo lisäksi myös suojelupoliisin muuta toimintaa. Tähän valvontaan sovelletaan valvontalain 3 luvun säännöksiä ”soveltuvin osin”. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on siis suojelupoliisin muussa kuin tiedustelun valvonnassa kaikki valvontalaissa mainitut toimivaltuudet paitsi ne, jotka koskevat nimenomaisesti tiedustelumenetelmiä. Siten esimerkiksi tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivalta tutkia kanteluita ulottuu suojelupoliisin kaikkeen muuhunkin toimintaan kuin tiedusteluun.

Riippumaton tuomioistuin on keskeinen tiedustelumenetelmien käytön kontrollikeino. Sillä, että tiettyjen tiedustelutoimivaltuuksien käyttäminen edellyttää tuomioistuimen lupaa, on tärkeä merkitys niiden käytön laillisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta.

Viranomaisten sisäisestä laillisuusvalvonnasta vastaavat siviilitiedustelussa osaltaan suojelupoliisi itse sekä SM, jossa poliisin laillisuusvalvonta on järjestetty poliisiosastossa. Sotilastiedustelua valvoo pääesikunnan päällikkö. Puolustusvoimien asessori vastaa sotilastiedustelun sisäisestä laillisuusvalvonnasta. Sotilastiedustelutoimintaa valvoo myös puolustusministeriö (lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö sekä kansliapäällikkö).

Oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla on toimivaltuuksiensa puolesta yhtäläinen valtuus valvoa siviilitiedustelua ja sotilastiedustelua suorittavia viranomaisia kuten myös tuomioistujia ja tiedusteluvalvontavaltuutettua.

Ylimmän laillisuusvalvonnan käytännön toteuttamisessa on kuitenkin otettava huomioon ensinnäkin se, että jo salaisen tiedonhankinnan ja salaisten pakkokeinojen valvonta on muodostunut oikeusasiamiehen erityistehtäväksi. Tämä johtuu siitä, että näitä keinoja käyttävien viranomaisten toiminnasta vastaavien ministeriöiden on toimitettava näiden keinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta laatimansa kertomukset vuosittain oikeusasiamiehelle. Voimassa olevan sääntelyn mukaan kertomukset tulee toimittaa vuosittain maaliskuun 15 päivään mennessä.

Sama ratkaisu on tehty tiedustelulakienkin kohdalla. Niinpä tiedustelun ylin laillisuusvalvonta painottuu oikeusasiamiehelle. Lisäksi on otettava huomioon valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain 1 §:n 1 momentin 1 kohta, jonka mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista muun muassa sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat puolustusministeriötä ja puolustusvoimia. Tämä osaltaan tosiasiallisesti vaikuttaa sotilastiedustelun ylimpään laillisuusvalvontaan.

Tiedustelulainsäädännön myötä oikeusasiamiehen valvonnan alan laajentuminen oikeusasiamiehelle toimitettavine tiedustelua koskevine kertomuksineen osaltaan lisää oikeusasiamiehen ”salaisiin keinoihin” kohdistuvan laillisuusvalvonnan osuutta oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa.

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminta ei kuulu oikeusasiamiehen toimivallan piiriin.

## OIKEUSASIAMIEHEN LAILLISUUSVALVONNASTA

Tiedustelun ylimmän laillisuusvalvonnan lähtökohta on sama kuin salaisessa tiedonhankinnassa. Salaisen tiedonhankinnan ja salaisten pakkokeinojen käytön valvonnassa oikeusasiamiehen valvonta on käytännössä painottunut ”valvonnan valvontaan” eli siihen, että näitä keinoja käyttävien viranomaisten sisäinen laillisuusvalvonta toimisi mahdollisimman hyvin. Toisaalta oikeusasiamiehen ”suora” valvonta on erityisen tärkeää niissä keinoissa, joista viranomaiset voivat päättää ilman tuomioistuimen lupaa.

Oikeusasiamiehen toiminnassa tiedustelun laillisuusvalvonta on tärkeää sellaisten keinojen osalta, joiden valvonta ei kuulu tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivaltaan. Tällainen kohde on puolustusvoimien salainen tiedonhankinta, josta säädetään sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 9 luvussa. Tämän valvonta on tärkeää muun muassa salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelun ”rajapinnan” vuoksi.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu kuuluu osaltaan oikeusasiamiehen valvonnan kohteisiin. Valtuute-

tun valvonta on kuitenkin enemmän yhteistyön luonteista kuin perinteistä tarkastavaa laillisuusvalvontaa, joka ei kuitenkaan ole poissuljettua. Mahdolliset tiedusteluvalvontavaltuutettuun kohdistuvat kantelut tutkitaan normaalein tavoin.

Kertomusvuonna tehtiin tarkastuskäynti tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintoon.

Tarkastuksella keskusteltiin tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon perustamisesta ja käynnistämisestä; henkilöstön rekrytointitilanteesta; asiamääristä; tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon suhteesta tietosuojavaltuutettuun sekä lainsäädännössä havaituista ongelmakohtista.

Tuomioistuinten valvonta on vakiintuneesti niiden riippumattomuus huomioiden pääasiassa keskusteluluentoista. Oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonta on kuitenkin sikäli tärkeää, että tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontavalta ei ulotu tuomioistuihin.

OA Jääskeläinen oli kertomusvuonna kuuluttavana ja antoi lausunnon tiedusteluvalvontavaliokunnalle ajankohtaisista asioista tiedustelun laillisuusvalvonnassa (O 40/2019 vp, 5611/2019). OA:n lausuntoon sisältyi tiedustelun valvontajärjestelmää havainnollistava taulukko (seuraa sivulla).

## TIEDUSTELUN VALVONNAN ONGELMAKOHTIA

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnalla on oikeus saada tarvitsemansa selvitykset muun muassa ”julkista tehtävää hoitavilta” (4 §), kun taas tiedusteluvalvontavaltuutetulla on oikeus saada tarpeelliset selvitykset muun muassa ”julkista hallintotehtävää hoitavilta” (9 §).

OA kiinnitti huomiota tähän eroavaisuuteen lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä muun muassa perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa (5231/2018). Lausunnossa esitettiin käsitys, jonka mukaan myös tiedusteluvalvontavaltuutetun tiedonsaantioikeudet, samoin kuin oikeus saada selvitys (9 §) ja tarkastusoikeus (10 §) olisi tullut ulottaa kaikkiin julkisiin tehtäviin. Nyt tilanne on se, että tiedusteluvalvontavaltuutettu ei voi toimittaa tiedusteluvalvontavaliokunnan pyy-

tämää tarkastusta tai tietoja taikka selvitystä, jos niiden kohteena on julkista tehtävää (mutta ei julkista hallintotehtävää) hoitava yksityinen tahon.

Jos operaattoreiden katsotaan hoitavan vain julkista tehtävää, mutta ei julkista hallintotehtävää, tällä erottelulla on tiedonsaantioikeuksien ja valvonnan kannalta ratkaisevan tärkeä merkitys.

## OIKEUSASIAMIEHELLE TOIMITETUT KERTOMUKSET

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksesta käy ilmi, että hän teki kertomusvuonna erilaisten tutustumis- ja perehtymiskäyntien lisäksi 50 varsinaista valvontakäyntiä, joiden yhteydessä hän tarkasti tiedusteluviranomaisten tekemät tiedustelumenetelmien käyttöä koskevat ja tiedustelun suojaamiseen liittyvät päätökset. Lisäksi valtuutettu osallistui yhtä lukuun ottamatta kaikkiin Helsingin käräjäoikeuden tiedustelumenetelmiä koskeneisiin istuntoihin. Kertomusvuonna ei ilmennyt aihetta kantelun tekemiselle tuomioistuimen päätöksestä, tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämistä tai lopettamista koskevan määräyksen antamiselle, tiedusteluviranomaisen menettelyä koskevan asian esitutkintaan ilmoittamiselle taikka huomautuksen antamiselle tiedusteluviranomaiselle tai muulle tiedusteluviranomaiseen kohdistettavalle laillisuusvalvonnalliselle seuraamukselle.

SM toteaa tehtävänänsä olevan arvioida suojelupoliisin antaman selvityksen nojalla siviilitiedustelutoiminnan lain- ja asianmukaisuutta. SM:n mukaan suojelupoliisin sisäinen valvontatoiminta on ollut siviilitiedustelumenetelmien käytön osalta mahdollisimman reaaliaikaista ja havaintoihin on puututtu niiden edellyttämällä tavalla. Uusia toimivaltuuksia on sovellettu laissa säädetyin edellytyksin ja suojelupoliisin antama selvitys on SM:n näkemyksen mukaan asianmukainen ja antaa riittävät tiedot toiminnasta.

Puolustusministeriö kertoo kertomuksessaan tarkastaneensa kaikki vuonna 2019 sotilastiedusteluviranomaisessa tehdyt päätökset. Lisäksi puolustusministeriön laillisuusvalvonta on tarkastanut sekä antanut huomionsa muista sotilastiedustelun

## VALVONTAJÄRJESTELMÄ

VALVOTTAVAT	VALVOJAT			
	EOA	OKA	TiV	TVV
<b>Suojelupoliisi</b> PolL 5a luku ja Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa	V + T + K	V + T	V + T + K	V + T + K
<b>Suojelupoliisi</b> PolL 5 luku	V + T + K	V + T	V + T	V + T
<b>Suojelupoliisi</b> muu toiminta	V + T	V + T	V + T	V + T
<b>Puolustusvoimat</b> Laki sotilastiedustelusta	V + T + K	V* + T	V + T + K	V + T + K
<b>Puolustusvoimat</b> Laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa 9 luku	V + T + K	V* + T	-	-
<b>Puolustusvoimat</b> muu toiminta	V + T	V* + T	-	-
<b>Tiedusteluvalvontavaltuutettu</b>	V + T + K	V + T	T + K**	
<b>Tuomioistuin</b>	V + T	V + T	T	T + P
<b>Julkinen hallintotehtävä</b>	V + T	V + T	T	T
<b>Julkinen tehtävä</b>	V + T	V + T	T	-

EOA = eduskunnan oikeusasiamies  
OKA = valtioneuvoston oikeuskansleri  
TiV = tiedusteluvalvontavaliokunta  
TVV = tiedusteluvalvontavaltuutettu

V = valvonta  
T = tietojen saanti  
K = kertomus  
P = prosessuaaliset toimivaltuudet

\* kts. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta 1 §

\*\* Kertomus eduskunnalle; Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta 19 §

oikeudellisia liityntäpintoja sisältävistä asiakirjoista. Puolustusministeriö kertoo tiedusteluvalvontavaltuutetun toimittaneen ministeriölle huomion tekniseen laitetarkkailuun liittyen. Huomion mukaan teknisen kuuntelun ja teknisen laitetarkkailun välillä saattaa syntyä epäselvyys, sillä säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa puhutaan kummankin toimivaltuuden yhteydessä ns. näppäimistökuuntelusta. Puolustusministeriö on antanut pääesikunnalle asiasta ohjauskirjeen, jossa todetaan, että ns. näppäimistökuuntelu on toteutettava teknistä laitetarkkailua hyödyntäen.

Puolustusministeriö ei ole havainnut sotilas-tiedustelun laillisuusvalvontatoiminnassaan vuonna 2019 erityisiä kehittämiskohteita eikä lainvas-taista menettelyä.

Oikeusasiamiehelle ei kertomusvuoden aikana tullut tiedustelutoimintaan liittyviä kanteluita.

#### 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 synn 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. Ohjelmassa keskitytään henkilön suojelemiseen, ei rikostutkintaan.

Poliisi voi tehdä ja valmistaa suojeltavalle toista henkilöllisyyttä tukevia väriä, 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 2019 koskevasta SM:n kertomuksesta ilmenee, että kaikki todistajansuojeluohjelmat liittyvät rikosasioihin ja uhkaavina tahoina ovat suomalaiset tai ulkomaiset järjestäytyneen rikollisuuden ryhmät. Kotimaisten virka-apupyynnöiden lisäksi KRP on vuoden aikana saanut muutamia yhteydenottoja ulkomaisilta todistajansuojeluyksiköiltä. KRP on tehnyt yhteistyötä Valviran kanssa koskien suojeltavien henkilöiden terveystietojen kirjaamiskäytäntöjä ja henkilöllisyyden varmentamista todistajansuojeluohjelman aikana. Yhteistyön perusteella on laadittu muistio.

KRP on esittänyt voimassa olevaan lakiin edellisten vuosien tavoin muutos- ja täsmennystarpeita. Nämä liittyvät toimivaltuuksiin ennen varsinaisen todistajansuojeluohjelman alkamista, ohjelmaan otettavien suojeltavien henkilöiden yhteyteen rikosprossiin ja tämän ensisijaisuuteen, ohjelman lopettamisen korkeaan kynnykseen ja valitusoikeuteen suojeltavan oma-aloitteisen ohjelman lopettamistapauksen johdosta, tilapäisen henkilöllisyyden säilyttämisoikeuteen ohjelman päätyttyä sekä eduskunnan antaman lausuman mukaisesti teknisellä valvontalaitteella tai -menetelmällä saatavan aineiston hyödyntämiseen laajemmin rikosprosessissa.

SM toteaa Poliisihallituksen omassa kertomuksessaan arvioineen KRP:n kertomusta ja todenneen, että siinä on esitetty todistajansuojeluohjelmaan liittyvää toimintaa varsin kattavasti ja informatiivisesti. Poliisihallitus oli laillisuusvalvontatarkastuksella 2018 edellyttänyt KRP:tä toimittamaan Poliisihallitukselle todistajansuojeluohjelman 13 § :n mukaisen rekisterin rekisterise-

losteen 31.3.2019 mennessä. KRP on toimittanut Poliisihallitukselle päätöksen rekisterin perustamisesta ja rekisteriselosteen 29.3.2019.

Poliisihallituksen käsityksen mukaan tarkastuskäynnillä KRP:hen sekä vuosikertomuksesta saadun informaation perusteella todistajansuojeluohjelmassa ei havaittu epäkohtia eikä se antanut aihetta muihinkaan Poliisihallituksen toimenpiteisiin.

SM pitää tärkeänä, että Poliisihallituksen suorittaman laillisuusvalvonnan yhteydessä esillä ollut kysymys todistajansuojelulain 13 § :n mukaisesta rekisteristä on saatu käsiteltyä loppuun, vaikkakin rekisterin päivitys KRP:n kertomuksessa tarkemmin mainitulla tavalla on edelleen ajankohtaista. Poliisihallituksen tulisikin seurata asiaa myös jatkossa.

SM:n näkemyksen mukaan toimivaltuuksiin liittyvät kysymykset ovat sellaisia, että ne edellyttävät tarkkaa arviointia ja valtuuksien käytön valvontaa. Poliisihallituksen tuleekin kiinnittää erityisesti todistajansuojelulain 5 § 2 momentin soveltamiskäytäntöön huomiota. Edellisten vuosien tavoin SM pitää tärkeänä, että todistajansuojelulain kokonaisvaltaisesta toimivuudesta ja sen vaikutuksista kerätään edelleen kokemusta ja tietoa.

Oikeusasiamiehelle ei kertomusvuonna tullut todistajansuojelua koskevia kanteluita.



## 4.7 Rikosseuraamusala

Rikosseuraamusalan laillisuusvalvonta kuului AOA Pasi Pölöselle.

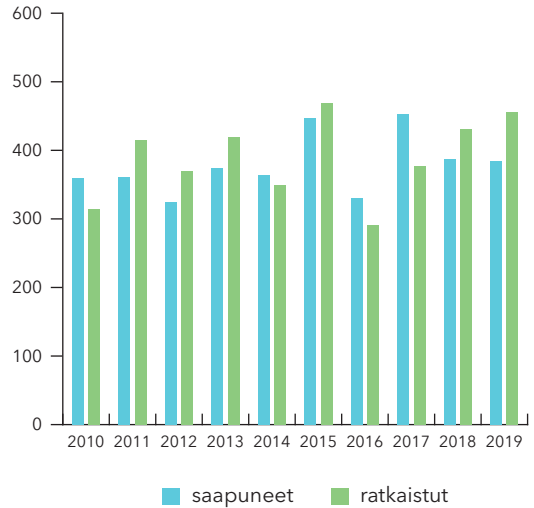
Rikosseuraamuslaitos (Rise) vastaa vankeuden ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta. Oikeusasiamiehen tulee lain mukaan toimittaa tarkastuksia erityisesti vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa. Tämän vuoksi Risen valvonta kohdistuu pääosin ehdottomien vankeusrangaistusten täytäntöönpanoon. Oikeusasiamies valvoo suljettuja laitoksia myös Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukaisena kansallisena valvontaelimenä.

Vankien terveydenhuolto ei kuulu Riselle, vaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alaiselle Vankiterveydenhuollon yksikölle (VTH). Sitä käsitellään myös jaksossa 4.11.5.

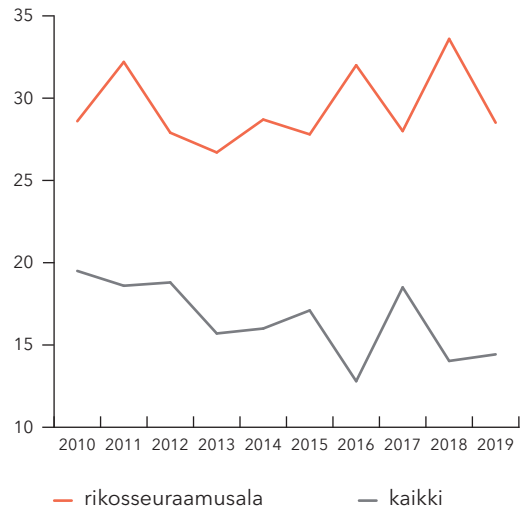
### 4.7.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Vankien päivittäinen keskimäärä vuonna 2019 oli hieman alle 3 000. Yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden vuonna 2019 keskimäärä oli hieman yli 3 000. Ulkomaalaisten vankien osuus kaikista vangeista on melko suuri, loppuvuonna 2019 noin 17 %. Kaiken kaikkiaan eri kansallisuuksia oli tuolloin vankiloissa noin 70.

Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annettua lakia muutettiin vuonna 2019. Riskiarviointi ja ehdonalaisten vapauden valvonta kohdistuvat aiempaa laajemmin väkivalta- ja seksuaalirikoksiin syyllistyneisiin.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2010–2019



Toimenpideprosentti vuosina 2010–2019

## 4.7.2 LAILLISUUSVALVONTA

Rikosseuraamusalaa koskevat kantelut ovat yksi suurimpia asiaryhmiä. Vuonna 2019 saapui 328 Riseä koskevaa kantelua (387 vuonna 2018). Ratkaisujen kantelujen määrä oli 380 (431). Omia aloitteita ratkaistiin neljä. Kantelumäärän vuotuinen vaihtelu on suurta, esimerkiksi vuonna 2017 saapui 453 kantelua. Vaihtelulle ei ole havaittu yksittäistä selvää syytä.

VTH:ta koskevia kanteluja saapui 57 ja ratkaistiin 76. Omia aloitteita ratkaistiin kaksi.

Toimenpiteeseen päädyttiin 129 (147) Riseä koskeneessa kantelussa ja omassa aloitteessa. Toimenpideprosentti oli 34 (34). Rikosseuraamusalan toimenpideprosentti on hyvin korkea ja se on vaikiintunut korkeimmaksi kaikista hallinnonaloista. VTH:ta koskeneissa kanteluissa ja omassa aloitteessa toimenpiteeseen päädyttiin seitsemässä asiassa. Toimenpideprosentti oli yhdeksän.

Kantelu siirretään usein Risen ratkaistavaksi esimerkiksi, jos kyse on yksittäisen virkamiehen käyttäytymisestä. On tarkoituksenmukaista ja tehokasta, että tämän kaltaiset esimiehen valvontaja ohjausvastuun piiriin kuuluvat asiat käsitellään ensisijaisesti viranomaisen omassa organisaatiossa, ei ylimmän laillisuusvalvojan toimesta. Lisäksi Risen oman laillisuusvalvonnan ratkaistaviksi on siirretty joitakin asioita, joista on jo olemassa ylimmän laillisuusvalvojan kannanotto tai joiden oikeudellinen arviointi ei muutoin ole epäselvää. Vuonna 2019 ratkaistuista Riseä koskevista kanteluista kantelun siirtämiseen päädyttiin noin kahdeksassa prosentissa asioista.

Ne vankien VTH:hon kohdistuneet kantelut, joissa on kyse vangin terveyden- ja sairaanhoidosta tai kohtelusta siirretään VTH:n ratkaistaviksi. Siirrettävien kanteluiden osuus on suuri. Vuonna 2019 ratkaistuista kanteluista noin 40 % siirrettiin.

*Ylempi kuva: Vilppulan vankila.*

*Alempi kuva: Turun vankila.*

## 4.7.3 TARKASTUKSET

Vankiloista tarkastettiin Jokelan, Sukevan, Turun ja Vilppulan vankilat sekä Vanajan vankilan Ojoisten osasto. VTH:hon kohdistuivat Sukevan ja Turun vankiloiden poliklinikoiden tarkastukset sekä Psykiatrisen vankisairaalan Turun yksikön tarkastus. Vankien junakuljetuksiin käytettävä vankivaunu tarkastettiin ennalta ilmoittamatta. Tarkastushavainnoista kerrotaan tarkemmin jaksossa 3.5, jossa käsitellään OPCAT-toimintaa. Tarkastusten yhteydessä on kiinnitetty huomiota myös esteettömyyteen. Vammaisten henkilöiden oikeuksia käsitellään jaksossa 3.4. Tarkastuspöytäkirjat on julkaistu oikeusasiamiehen internetsivuilla.



Vankien ja vankien omaisten valtakunnallisen tukijärjestön VAO ry:n edustajat vierailivat oikeusasiamiehen kansliassa kertomassa järjestön toiminnasta.

#### 4.7.4 LAUSUNNOT, OMAT ALOITTEET JA ESITYKSET

##### LAUSUNNOT

AOA antoi oikeusministeriön kriminaalipoliitikka- ja rikosoikeusosastolle (OM/KPO) lausunnon julkaisusta Rikosseuraamuslaitoksen ja poliisin yhteistyö (Mietintöjä ja lausuntoja, 2019:36).

Lakivaliokunnalle annettiin lausunto hallituksen esityksestä laeiksi vankeuslain ja tutkintavankeuslain, pakkokeinolain ja rikoslain 6 luvun 13 §:n muuttamisesta (HE 222/2018 vp).

##### OMAT ALOITTEET

Vankilan lääkärin tulee päättää, saako vanki pitää hallussaan insuliinikynää. Tarkastuksella havaittiin, että diabetesta sairastavien vankien insuliinikynät olivat valvontahenkilökunnan hallussa. Lääkärin mukaan tämä oli vankilan päätös. Lain mukaan vangin lääkkeiden hallussapidosta päättää lääkäri. OA:n mukaan lääkärin tulisi tarvittaessa arvioida myös, liittyykö insuliinikynän haltuun antamiseen kyseisen vankipotilaan kohdalla riskiä, kuten itsetuhoisuus (248/2/16\*).

Omana aloitteena käsiteltiin myös virtsanäytteen antamisen valvomista (6034/2016\*), vankien osastosijoittelua (6065/2016\*), älypuhelimien antamista vangin haltuun opinto- ja siviilityönluvan ajaksi (1786/2017\*) sekä tupakoinnin järjestämistä Helsingin vankilassa (5349/2019\*). Näissä asioissa tehtyjä esityksiä selostetaan seuraavassa jaksossa.

##### ESITYKSET

AOA teki esityksen yhdestätoista eri asiasta. Kymmenessä tapauksessa kyse oli lainsäädännön täsmentämisestä tai hallinnonalan sisäisen ohjeistuksen laatimisesta. Yhdessä esityksessä suositeltiin hyvityksen maksamista.

Tupakointikiellosta vankilassa tulee säätää nykyistä täsmällisemmin. Epäselvää sääntelyä on korjattava pikaisesti, jotta vankiloissa työskentelevien henkilöiden ja tupakoimattomien vankien terveys turvataan.

Vankien tupakointi selleissä oli Helsingin vankilassa kielletty. Vangit saivat tupakoida kolme kertaa päivässä ulkona. Tupakointi asuintiloissa voidaan lain mukaan kieltää, mutta siihen tulee tällöin järjestää mahdollisuus muulla tavoin. On epäselvää, mitä käytännössä tarkoittaa, että tupakointiin pitää olla mahdollisuus. AOA esitti OM:lle sääntelyn täsmentämistä. AOA saattoi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön (Rise/keha) tietoon, että tupakointikertojen merkittävästä rajoittamisesta ei voida päättää viranomaisen antamalla määräyksellä eikä laki muutoinkaan nykyisellään mahdollista huomattavaa muutosta tupakointimahdollisuuteen.

Tupakoinnin rajoittaminen on saattanut aiheuttaa vieroitusoireita ja vaatia nikotiinikorvaustuotteiden käyttöä. AOA esitti, että julkisen vallan estäessä tupakoinnin siten, että vanki saattaa kärsiä vieroitusoireista, nikotiinikorvaustuotteita olisi oireiden ajan perusteltua olla vankilan kustannuksella vankien saatavissa (5349/2019\*).

Vangin asuinolosuhteista päättäminen on hallintoasia, johon tulee soveltaa hallintolain menettelysääntöksiä. Hallintolaki velvoittaa päätösten kirjaamiseen. Päätöspäätösten kirjaamisessa on usein puutteita. AOA saattoi OM:n tietoon, että vankeja koskevista säädöksistä kirjaamis- ja päätöksentekovelvoitteesta on säädetty hajanaisesti ja epäsystemaattisesti (6065/2016\*).

Vankiloiden käytännöt siitä, kuinka virtsanäytettä antavaa vankia valvotaan hänen antaessaan näytettä, vaihtelevat suuresti. Vangin alastomaksi ri-

suttaminen ja alastomuus näytettä annettaessa olivat useissa vankiloissa tapana, vaikka tämä on vastoin kehan antamaa ohjeistusta. AOA saattoi Rise/kehan tietoon, että ohjeistusta näytteen antamisen valvonnasta tulee täsmentää, että näytteen antamista ei tule valvoa enempää kuin on välttämätöntä ja että valvonta tulee suorittaa mahdollisimman hienotunteisesti. AOA lähetti päätöksensä myös OM:lle. Laissa ei ole säädetty oikeudesta antaa tarkempia, lakia alemman asteisia säännöksiä. Lisäksi näytteenottomenettelyä koskeva sääntely puuttuu (6034/2016\*).

Vankeuslaissa ei ole säädetty siitä, milloin vanki voidaan sijoittaa avolaitokseen määräajaksi ja milloin sijoitus tehdään toistaiseksi. AOA saattoi tämän OM:n tietoon. Kantelijan tapauksessa oli tehty viisi määräaikaista päätöstä. Tämä ei ollut perusteltua (1512/2018\*).

Vankeuslaissa ei nimenomaisesti säädetä, kuka päättää vangin välittömästä siirtämisestä avolaitoksesta suljettuun vankilaan. Päätöstoimivallasta virka-ajan ulkopuolella ei myöskään ole säädetty. Välitöntä siirtämistä koskevaa päätöstä ei mainita muutoksenhakuoikeutta koskevissa vankeuslain säännöksissä. AOA saattoi tämän OM:n tietoon. AOA kiinnitti Rise/kehan huomiota siihen, että vangin omaisuuden säilyttämisestä annettua määräystä ei ollut täsmennetty, vaikka keha oli vuonna 2017 luvannut näin tehdä (6554/2018\*).

Älypuhelimien haltuun antaminen ja internetin käytön salliminen vangin ollessa laitoksen ulkopuolella opinto- tai siviilityöluvan perusteella tai poistumisluvalla vaihteli vankiloittain. AOA saattoi OM:n tietoon, että sääntely ei ole selvää. Rise/keha ilmoitti antavansa ohjeistusta asiasta (1786/2017\*). Annetun ohjeen mukaan vankilan ulkopuolelle suuntautuvilla itsenäisillä luvilla (saattamaton poistumislupa, opintolupa, siviilityöluva) vangilla on oikeus ottaa mukaansa älypuhelin samalla tavalla kuin hänellä on oikeus saada haltuunsa vankilan ulkopuolelle mennessään muutakin omaisuuttaan.



*Sukevan vankilan laitосmyymälä.*

Vankila ei antanut älypuhelimia vangeille haltuun laitoksen ulkopuolella tehtävän avolaitostyön ajaksi. Keha ei nähnyt perustetta sille, miksi älypuhelinia ei annettaisi työn ajaksi haltuun. AOA:n mukaan myös vastakkaiselle näkemykselle voidaan esittää perusteita, kun otetaan kokonaisuutena huomioon, mitä on säädetty vangin yhteyksistä vankilan ulkopuolelle. AOA kehotti OM:ää harkitsemaan vankien älypuhelimien, sähköpostin ja internetin käyttöä koskevan sääntelyn täsmenämistä (3293/2019\*).

Vangin tulee hänet suljetusta vankilasta toiseen siirrettäessä saada haltuunsa vankilan laitосmyymälästä ostamansa tuotteet, ellei vankila pysty esittämään perusteita sille, miksi kyseistä tuotetta ei voi antaa haltuun. AOA esitti Rise/kehan harkittavaksi, onko sen antamaa ohjeistusta tarkennettava (1653/2018\*).

Vankeuslaissa olevien kirjeen tai postilähetyksen pidättämistä ja omaisuuden haltuun antamista koskevien säännösten suhde ei ole selvä. Vanki ei ollut saanut haltuunsa hänelle lähetettyjä postikortteja. Korteissa oli Bandidos-ryhmittymän tunnus. Asiaa oli jo käsitelty hallinto-oikeudessa (HaO). AOA:n mukaan HaO:n päätös tarkoitti, että vankilan tulee tehdä pidättämisspätös, jos

vangille ei anneta haltuun hänelle lähetettyä postikorttia. Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että pidättämisen tulisi rajoittua vain siihen osaan kirjettä tai postikorttia, johon pidättäminen perustuu. Tällöin vangille on esimerkiksi annettu kopio, josta kielletyt osat on peitetty. AOA ilmoitti OM:lle, että sääntelyä olisi perusteltua selvittää (1941/2018\*).

Lain mukaan vanki saa perustellusta syytä vankilan välityksellä toimittaa rahaa ja muita maksuvälineitä vankilan ulkopuolelle tai toiselle vangille. AOA saattoi OM:n tietoon, että laissa ei määritellä, minkälaisille seikoille päätösharkinnassa tulee antaa merkitystä (5366/2018\*).

Hyvitysesitystä, jossa oli kyse vangin sijoittamisesta tarkkailuselliin (5960/2018\*), käsitellään jaksossa 3.7.

## 4.7.5 MUITA RATKAISUJA

### HUOMAUTUKSET

Vangin siirtämisestä osastolta toiselle ei tehty kirjallista perusteltua päätöstä. Vankia ei kuultu ennen siirtopäätöksen tekemistä. Vangin mielipidettä asiaan oli tiedusteltu vasta, kun päätös oli jo tehty. Vanki pyysi saada päätöksen kirjallisena, mutta sitä ei annettu. AOA antoi Riihimäen vankilalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. AOA kiinnitti vankilan huomiota siihen, että vankitietojärjestelmässä on erillinen kohta, jossa on paikka osastosijoituspäätöksen perustelujen ja vangin kuulemisen kirjaamista varten (892/2019\*).

Tutkintavanki sijoitettiin lähes kuuden kuukauden ajaksi asumaan matkaselliin. Sellin ikkuna oli sumennettu. Siitä ei nähnyt ulos eikä luonnonvaloa tullut riittävästi sisään. Sellin valaistus oli kahteen otteeseen rikki. Sellissä ei ollut tuuletusmahdollisuutta ulkoilmaan. Selli oli kalustettu betonisilla kalusteilla ja muutoinkin karu. Heikon äänieristyksen vuoksi henkilökunnan yöaikainen liikkuminen aiheutti meluhaittaa. AOA oli jo vuonna 2016 vankilan tarkastuksen yhteydessä todennut,

että vankien sijoittaminen asumaan matkaselli-osastolle ei ollut hyväksyttävää.

AOA antoi Oulun vankilalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. AOA kiinnitti vankilan huomiota siihen, että myös yhteydenpitotoiminnan kohteena oleva tutkintavanki voi käydä vankilan kirjastossa, sekä siihen, että ulkoiluolosuhteet eivät olleet asianmukaiset, kun tilan ahtaus esti juoksemisen ja muun liikunnan harrastamisen ulkoilun aikana (1346/2018\*).

AOA antoi Helsingin vankilan rikosseuraamus-esimiehelle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. Lainvastaisesti oli menetelty vangin henkilöntarkastuksen suorittamisessa, vangin sitomisessa sekä jättämällä antamatta vangille vaatteen ja vuodevaatteen (5960/2018\*). Päätöstä käsitellään tarkemmin hyvitysesitykset sisältävässä jaksossa 3.7.

## MENETTELYVIRHEET VAARANTAVAT OIKEUSTURVAN TOTEUTUMISTA – LAIN SISÄLTÖÄ EI AINA TUNNETA

AOA on toistuvasti todennut puutteita Risen virkamiesten oikeudellisessa osaamisessa. Usein lainvastainen tai virheellinen menettely liittyy hallintolaissa säädettyyn päätöksentekomenettelyyn tai muihin oikeusturvan takeisiin. Vangin muutoksenhakuoikeutta koskevien säännösten tuntemisessa on puutteita. Ongelmat ovat jatkuneet pitkään. Vuonna 2019 tämän tyyppisiä virheitä todettiin useissa kymmenissä kanteluasioissa, joista tässä mainitaan vain joitakin esimerkkejä.

Muun muassa näiden ongelmien vuoksi AOA kävi vuonna 2018 OM:ssä ja Rise/kehassa keskustelemassa hallinnonalan oman laillisuusvalvonnan tarpeesta ja riittävydestä. Tällä lienee vaikutusta siihen, että OM edellytti valvonnan tehostamista ja että Risessä käynnistettiin syksyllä 2019 sisäisen laillisuusvalvonnan kehittämisprojekti.

Asianosaisen kuuleminen on tärkeä osa hallintoasian käsittelyä. Kuulemiseen liittyviä virheitä tulee kanteluissa esiin usein. Tyypillinen on tapaus, jossa vankia ei ole kuultu ennen kuin hänet on päätetty siirtää asuinosaan toiselle. Kuulemisen



tulee tapahtua ennen kuin siirtopäätös on tehty. Vangille tulee kuultaessa esittää ne seikat, joiden perusteella siirtämistä ollaan harkitsemassa. Päätöstä tehtäessä tulee ottaa huomioon, mitä vanki on kuultaessa esittänyt (6212/2018, kuulemisesta myös 892/2019\*). Vankia osastolle sijoittamisesta kuultaessa on useimmiten tarkoituksenmukaista, että hän voi antaa selityksensä suullisesti. Vangin suullisesti esittämä tulee kirjata (6065/2016\*). Osastolle sijoittaminen on vankilan perustehtävä. Virkamiehillä tulee olla sen lainmukaisen suorittamisen edellyttämät tiedot ja taidot (492/2019\*).

Rikosseuraamuslaitoksessa päätettävät asiat tulee ratkaista esittelystä. Tästä voidaan määrätä poikkeuksia Rikosseuraamuslaitoksen työjärjestyksessä. Esittelymenettelyä ei aina käytetä, vaikka poikkeusta ei olisi määrätty. Työryhmä ei voi toimia esittelijänä, vaan tehtävän tulee kuulua yksittäiselle virkamiehelle (5873/2018).

Valvomattomasta tapaamisesta oli tehty kielteinen päätös selvittämättä riittävästi vangin ja tapaajan suhteen laatua. Asiassa olisi tullut selvittää, onko tapaaja vangille lain tarkoittama muu läheinen henkilö tai muu tärkeä henkilö. Kanteluun annettussa selvityksessä vedottiin kielteisen päätöksen perusteena vankilan järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämiseen. Päätöksessä ei ollut mainittu tätä perustetta. Kaikki päätösperusteet tulisi kirjata.

Päätös vankien välisestä valvotusta tapaamisesta tulee tehdä esittelystä. Päätöksen tulee sisältää hallintolain edellyttämät seikat ja hallintolain menettelysäännöksiä on noudatettava. Myös asiakirjahallinnossa oli puutteita. Päätös oli annettu vangille ilman, että siitä jäi vankilalle arkistoitavaa kappaletta. Kyse ei ollut yksittäisestä virheestä, vaan vankilan käytännöstä.

Vankilan virheet päätöksentekomenettelyssä olivat jatkuvia. AOA saattoi asian aluekeskuksen (alke), Rise/kehan ja OM/KPO:n tietoon. Hänen mukaansa olisi aiheellista yleisemminkin selvittää, miten 1.5.2015 voimaan tulleet vankeuslain ja tutkintavankeuslain muutokset oli otettu vankiloiden toiminnassa huomioon. Miten vankilan toiminnassa oli päässyt syntymään tilanne, ettei siellä ollut tietoa lainmukaisesta päätöksentekomenettelystä (1994/2018\*)?



*Turun vankilan valvomaton tapaamistila.*



*Turun vankilan valvottu tapaamistila.*

Henkilöntarkastusta ja henkilönkatsastusta koskevista päätöksistä puuttuivat perustelut. Päätöksistä ei käynyt ilmi, miksi vangilla epäiltiin olevan hallussaan tai kehoonsa kätettyinä luvattomia aineita tai esineitä. Lain vaatimus päätösten perustelemisesta ei täyttynyt. Eristämistarkkailua koskevassa päätöksessä oli viitattu väärään lakiin eikä tässäkään päätöksessä ollut tosiasiallisia perusteita toimenpiteelle. Vangille ei annettu muutoksenhakuohjeita päätökseen. AOA:n sijainen piti virheitä vakavina vangin oikeusturvan kannalta (4715/2018).



Vankiin kohdistuvien henkilökohtaisen koskemattomuuden rajoitusten tulee perustua lakiin. Vankilan tulee kyetä ilmoittamaan toimenpiteen oikeudellinen peruste. Tutkintavanki oli väkivaltaisen käyttäytymisen vuoksi sidottu, sijoitettu kameravalvottuun selliin ja tämän jälkeen pidetty erillään muista vangeista. Vankila ei ollut tehnyt päätöstä tarkkailusta. Kantelija ei ollut saanut päätöstä eikä oikaisuvaatimusosoitusta. Epäselväksi jäi myös, mitä lainkohtaa vankila oli soveltanut, kun vankia vielä tarkkailun jälkeen pidettiin erillään muista vangeista (5027/2018). Tarkkailua koskevaan päätökseen ei annettu kirjallista oikaisuvaatimusosoitusta (78/2018).

Vangille saapuneen kirjeen pidättämisestä tulee tehdä kirjallinen päätös, joka täyttää hallintopäätöksen muoto- ja sisältövaatimukset. Vankia tulee kuulla ennen päätöksen tekemistä. Vangilla on muutoksenhakuoikeus, joten hänelle tulee päätöksen lisäksi antaa oikaisuvaatimusosoitus. Päätöksen tiedoksi antamisen pitää olla todennettavissa muutoksenhakuajan alkamisajankohdan selvittämiseksi (4460/2018). Vangin sijoittamisesta sopimusosastolle tulee tehdä päätös (2150/2019\*). Vangin omasta pyynnöstä tapahtuvasta erillään asumisesta ei tehty kirjallista päätöstä eikä vangille annettu oikaisuvaatimusosoitusta (6530/2018\*). Vangin kuuleminen ja päätöksen kirjaaminen oli laiminlyöty siirrettäessä vanki pois työtoiminnasta (1049/2018\*).

Päätös vapauttaa vanki osallistumisvelvollisuudesta määrääjäksi on muutoksenhakukelpoinen päätös. Vangille annettavaan päätökseen tulee liittää oikaisuvaatimusosoitus myös silloin, kun päätös on vangille myönteinen (446/2018\*). Oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Päätökseen tulee liittää valitusosoitus. Aluekeskus (alke) menetteli lainvastaisesti, kun oikaisuvaatimuksen käsittely kesti yli seitsemän kuukautta ja valitusosoituksen sijasta päätöksessä luki, että siihen ei saa hakea muutosta (257/2018\*).

Kanteluissa tulee toistuvasti esiin, miten tulisi menetellä, jos päätöstä tehtäessä on otettu huomioon seikkoja, joiden katsotaan olevan vangilta salassa pidettäviä. Viranomaisten toiminnan lähtökohtana on julkisuus. Päätöksen kohteena olevan henkilön oikeusturva edellyttää, että hän saa tietoonsa päätöksen perusteet. On poikkeuksellista ja oikeusturvan kannalta ongelmallista, jos perusteita ei ilmoiteta. Rikosseuraamuslaitoksen toimialalla näin kuitenkin on joissakin tilanteissa perusteltua toimia. Rise/keha on antanut tästä ohjeen. Myös asian selvittämisessä ja päätösten perustelemisessä oli moitittavaa (5083/2018\*).

Toimivalta päättää elinkautisvangin poistumisluvasta ei kuulunut vankilan johtajalle, vaan Rise/kehan olisi tullut tehdä päätös (2619/2018).

Järjestyssäännössä olevan kiellon rikkominen ei ole järjestyserikkomus, ellei järjestyssäännössä nimenomaisesti mainita, että kyseisen kiellon rikkomisesta voidaan määrätä kurinpitorangeistus. Avovankilan järjestyssäännön mukaan vanki sai pitää hallussaan vain vankilan ”kanttiinista” hankittuja vitamiineja. Järjestyssäännössä ei kuitenkaan sanottu, että muulla tavoin hankittujen vitamiinien pitäminen hallussa on rangaistavaa. Vangille ei määrätty kurinpitorangeistusta, mutta asiakirjoihin tehdyistä merkinnöistä sai käsityksen, että vanki olisi syyllistynyt järjestyserikkomukseen. Kirjaus oli tältä osin virheellinen. Oikea lopputulosmerkintä olisi ollut, että vanki ei ollut syyllistynyt järjestyserikkomukseen (2747/2018\*).

Vapaudenriistolle tulee olla laissa säädetty peruste. Vankila ei ollut esittänyt hyväksyttävää syytä vapauttaa tutkintavanki vasta kolme tuntia sen jälkeen, kun tieto käräjäoikeuden vapauttamispäätöksestä oli saapunut vankilaan. Vapauttamiseen liittyvät käytännön toimet eivät voi normaalitilanteessa kestää useita tunteja. Vapauttamisaikaan vaikutti se, että vankila odotti poliisin noutavan vangin. Vankilan mukaan kyseessä oli virka-apu poliisille, jonka perusteena oli ulkomaalaislain mukainen säilöönotto. AOA totesi, että vankila voi antaa poliisille virka-apua vain asiassa, joka kuuluu vankilan toimivaltaan. Vankilalla ei ole toimivaltaa laittaa täytäntöön ulkomaalaislain mukaista säi-

löönottoa eikä siten oikeutta antaa virka-apua sillä perusteella (2909/2018\*).

Vangin asianajajaa ei olisi tullut estää tapaamasta vankia sillä perusteella, että asianajaja ei ollut ollut etukäteen yhteydessä vankilaan. Vankila voi oheistaa asiamiehiä sopimaan tapaamisesta vankilan kanssa etukäteen, mutta ohjeen noudattamatta jättäminen ei voi olla ainoa peruste estää tapaaminen. Vankilassa ei ollut edes yritetty selvittää, olisiko tapaamisen järjestäminen ollut mahdollista. Ilmeisesti mitään estettä tapaamiselle ei olisi ollut (5823/2018\*).

Psykiatriselta vankisairaalaalta pyydetty arvio elinkautisvangin riskistä syyllistyä väkivaltarikokseen viivästyi lainvastaisesti. Pyyntö riskiarvion laatimisesta oli lähetetty kehasta sairaalalle elokuussa 2017. Vanki pääsi arvioitavaksi maaliskuussa 2018 ja riskiarviolausunto valmistui huhtikuussa 2018. Kyse oli elinkautisvangin ehdonalaista vapauttamista koskevasta asiasta. Asian ratkaisevalle hovioikeudelle on laissa säädetty velvollisuus käsitellä asia kiireellisenä. Asiaan lausunnon antava viranomaismenetee lainvastaisesti, jos se ei toiminnassaan ota huomioon tätä kiireellisyysvaatimusta (321/2018).

Vankilalla, kuten muillakin viranomaisilla, on neuvontavelvollisuus. Vankia tulee opastaa poistumisluvan hakemisessa. Kantelija ei pyynnöstään huolimatta saanut neuvoja, kuinka hakea poistumislupaa sisarensa hautajaisiin (1280/2019\*).

Arviontikeskuksen (arke) rangaistusajan suunnitelmaan (ransu) tekemistä muutoksista tulee ilmoittaa vangille. Suunnitelman laitosturvallisuusosioon oli kirjattu, että kantelijan kohdalla on viitteitä ääriajattelusta. Kantelija sai tietää tästä vasta useita kuukausia myöhemmin, kun tämä tieto mainittiin häntä koskevan laitossijoittelupäätöksen perusteluissa (1512/2018\*).

Alke menetteli lainvastaisesti asiakirjapyyntönsä osalta. Laissa säädetty enimmäiskäsittelyaika ylityi. Osa pyydyistä asiakirjoista jätettiin antamatta. Kieltäytymispäätöksen sisältö ei ollut lain mukainen. Asiakirjapyyntö ja asian käsittelyn vaiheet

oli jätetty kirjaamatta. Alken sisäisen päätöstoimivallan osalta oli epäselvyyttä. Kantelijan käsittelyajasta tekemään tiedusteluun ei vastattu (259/2018\*).

Vangin laatiman kantelun kanssa samassa kirje-kuoressa saapui vankilan selvitys. Vankila lähetti selvityksen oma-aloitteisesti. AOA:n mukaan tällaisesta menettelystä on syytä pidättäytyä, vaikka kantelija olisi itse toimittanut kantelunsa tiedoksi vankilalle. Vangilla on oikeus luottamukselliseen kirjeenvaihtoon vankilan toimintaa valvovien viranomaisten kanssa. Vankilan menettely voi herättää kysymyksen, onko kantelija luopunut luottamuksellisuudesta aidosti ja vapaaehtoisesti. Lisäksi oikeusasiamies harkitsee kunkin kantelun kohdalla erikseen, tarvitaanko selvitystä. Kantelun kohteen ei ole tarpeen ennakoita tätä (5761/2019).

## HENKILÖKOHTAINEN KOSKEMATTOMUUS JA YKSITYISELÄMÄN SUOJA

Vankiloissa joudutaan turvallisuuden takaamiseksi puuttumaan vankien henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityiselämän suojaan. Puuttuminen on kuitenkin sallittua vain, jos laissa on nimenomaisesti säädetty oikeus siihen. Puuttuminen tulee tehdä vangin ihmisarvoa kunnioittaen ja hienotunteisesti. Esimerkiksi vankien tarkastamiseen, turvaamistoimenpiteisiin, kameravalvontaan, virtsanäytteiden pyytämiseen ja terveydenhuollon käyntien aikaiseen valvontaan liittyviä ongelmallisia menettelytapoja tulee ilmi vuositain.

Mahdollisuus velvoittaa vanki turvatarkastuksen yhteydessä vaihtamaan vaatteensa ei oikeuta vaatimaan, että hän on turvatarkastuksen ajan pelkissä alusvaatteissa. Vanki oli saanut pitää yllään vain alushousut, kun hänet tarkastettiin koulutettua koiraa apuna käyttäen. Menettelylle ei vangin vaatetuksen osalta ollut hyväksyttävää perustetta (5948/2018\*).

Vangin sitominen kuljetuksen aikana edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Se ei saa olla automaattista. Sen tulee perustua todelliseen karkaamisvaaraan tai muuhun konkreettiseen perusteeseen. Sitomisen sijasta on pyrittävä käyttämään muita vähemmän rajoittavia keinoja. Sitomista ei saa jatkaa pitempään kuin se on välttämätöntä. Vangin sitomiseen kuljetuksen ja hammasröntgenkuvauksen aikana ei ollut perusteita. Asiaa koskeva kirjaus oli myös puutteellinen (1119/2019).

Vankila ei kyennyt esittämään perusteita vangin sitomiselle terveyskeskukseen kuljettamisen aikana. Jäi epäselväksi, miksi vangin olisi ollut aiheetta epäillä karkaavan tai muuten vaarantavan kuljetuksen turvallisuutta. Selvityksen perusteella vaikutti siltä, että sitominen tällaisissa kuljetustilanteissa oli vankilan käytäntö (4702/2018).

Laissa on säädetty, milloin vankia voidaan valvoa sellissä teknisin apuvälinein. Yksinäisyysrangistuksen suorittaminen ei ole tällainen tilanne. Vankila menetteli lainvastaisesti, kun yksinäisyysrangistus pantiin täytäntöön kameravalvotussa sellissä (4110/2019).

Vangilta saadaan vaatia virtsanäyte vain laissa mainituissa tilanteissa. Vangilta ei voida vaatia päihteettömyyteen sitoutumiseen perustuvaa virtsanäytettä, jos hän ei enää ole sopimusosastolla (5855/2018). Vangilta ei olisi tullut pyytää virtsanäytettä hänen tekemänsä poistumislupahakemuksen perustella enää sen jälkeen, kun oli tehty päätös, että hän siirtyi toisen vankilaan (1755/2018).

Siviilityöluvan saaneita vankeja valvottiin työaikaan nilkkaan kiinnitetyllä valvontapannalla. Pantaa ei poistettu vankien palatessa työstä vankilaan. Vangeille oli epäselvää, valvottiinko heitä pannan avulla myös vankila-alueella. Vangeille olisi tullut selvemmin kertoa, että heihin ei tällöin kohdistunut sähköistä valvontaa (4906/2018).

## RANGAISTUSAJAN SUUNNITELMIIN JA VALVOTTUUN KOEVAPAUTEEN LIITTYVIÄ ONGELMIA

Ransun laatiminen kesti arkelta noin kaksi kuukautta siitä, kun hovioikeus oli antanut täytäntöönpanokelpoisen tuomion. Asia olisi tullut hoitaa nopeammin (6626/2018).

Arken olisi tullut aloittaa ransun päivittäminen mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se oli saanut tiedon kantelijan uudesta vankeustuomiosta. Arke sai tiedon huhtikuussa 2019 ja ilmoitti ransun päivitysajankohdaksi marraskuun 2019. Ransu oli laadittu tammikuussa 2018 (5212/2019\*).

Ransun tavoitteiden toteutumista arvioivan virkamiehen tehtävä ei ole kyseenalaistaa ransun sisältöä ja asetettuja tavoitteita. Ransuun oli tehty useita yliopisto-opiskelua ja pääsykoetta koskevia merkintöjä. Siinä oli muun muassa todettu, että yliopistoon hakeminen oli realistista. Kantelija oli käynyt yliopiston pääsykokeissa. Kantelijalla tuli olla oikeus luottaa siihen, että pääsykokeeseen osallistuminen on ransussa asetetun koulutusta ja työllistymistä koskevan tavoitteen mukaista. Tavoitteiden toteutumista arvioinut virkamies epäili, että kantelija pyrki jatkossa käyttämään opintoja hyödyksi rikollisessa toiminnassa ja asetti kyseenalaiseksi, onko yliopistoon pyrkiminen ollut ransun tavoitteiden mukaista. AOA:n mukaan tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa on kyse siitä, onko vanki toiminut suunnitellulla tavalla. Arvion tekeminen vangin mahdollisesta tulevasta käyttäytymisestä ei ollut asianmukaista.

Lisäksi tavoitteiden toteutumista arvioinut virkamies oli kirjannut ransuun laajasti ja yksityiskohtaisesti tietoja kantelijan tekemistä kanteluista ja nostamista vahingonkorvauskanteista. Hänen mukaansa kantelijan tarkoitus oli haitata viranomaistoimintaa. AOA totesi, että oikeussuojan hakeminen on kaikille kuuluva perustuslakiin perustuva oikeus. Vaikka kantelijan toiminta oli poikkeuksellista, oli silti ongelmallista, että oikeussuojakeinojen käyttäminen vaikutti arvioon ransun tavoitteiden toteutumisesta.

AOA lähetti päätöksensä tiedoksi Rise/kehalle esimerkkinä ransuihin liittyvistä ongelmista sekä

otettavaksi huomioon alaista hallintoa ohjattaessa (3525/2018).

AOA saattoi Rise/kehan sekä kahden arken tietoon käsityksensä laitossijoittelupäätöksistä. Läheisten ihmissuhteiden säilyminen olisi ollut kantelijalle merkittävää. Hänet oli sijoitettu laitokseen, jonne hänen läheistensä oli lähes mahdotonta saapua tapaamisiin. Vapauttamisen valmistelun sekä ransun tavoitteena olevaa päihdeettömän ja rikoksetto-  
man verkoston luomista olisi helpottanut, jos kantelija olisi sijoitettu lähempänä kotipaikkakuntaansa olevaan laitokseen. Vaikka päihdekuntoutus oli yksi kantelijan ransun päätavoitteista, sitä ei ollut järjestetty. Vaikutti siltä, että kantelijan ransua ei ollut huomioitu sijoittelussa (1031/2019).

Myös suljetussa vankilassa tulee olla valmius valvotun koevapauden valmisteluun ja toteuttamiseen. Kuopion vankilan tulee kehittää toimintaansa niin, että sinne sijoitetuilla vangeilla on mahdollisuus päästä valvottuun koevapauteen (4592/2018).

### ASUMAAN SIOITTAMINEN JA SELLIN ULKOPUOLELLA VIETETTÄVÄ AIKA

Avolaitoksesta järjestysrikkomusepäilyn vuoksi suljettuun vankilaan siirretty kantelija asui matkasellissä noin kuukauden. Aika oli liian pitkä. Matkaselliin sijoittamista koskevia tilanteita, joissa on menetelty virheellisesti, on ollut aiemminkin. Risen tulisi etsiä ratkaisuja asiaan. Ongelmaan voitaisiin puuttua esimerkiksi lyhentämällä aikaa vangin suljettuun laitokseen siirtämisen ja arken tekemän varsinaisen sijoittelupäätöksen välillä. Jos aikaa ei kyetä saamaan lyhyeksi, tulee ratkaista, miten avolaitoksista siirretyt vangit majoitetaan suljetuissa vankiloissa siten, että olosuhteet ovat asianmukaiset ja vangin oikeudet toteutuvat (6554/2018\*).

Vankien oikeuksien perusteeton rajoittaminen tai asuinolosuhteiden puutteellisuus tulevat usein esiin muutoinkin kuin matkaselliin sijoittamisen yhteydessä, esimerkiksi seuraavissa tapauksissa.

Vanki oli sijoitettuna tulo-osastolle kaksi kuukautta. Sijoitus oli aivan liian pitkä ottaen huomioon osaston olosuhteet, muun muassa vähäinen sellin ulkopuolinen aika. Mahdollisuus asioida laitostuomymälässä viikoittain ei toteutunut. Vangilla tulisi tulo-osastollakin olla mahdollisuus saada omaisuuttaan haltuunsa. Kantelija joutui odottamaan tavaroidensa saamista liian kauan, noin kolme viikkoa (81/2019).

Tutkintavanki pidettiin selliinsä suljettuna, erillään muista tutkintavangeista yhdeksän päivän ajan. Näin voidaan menetellä vain silloin, kun erillään pitämiselle on olemassa lain edellyttämä peruste. Vankila ei kyennyt selvittämään menetelyn oikeudellisia perusteita (1086/2018).

Vankilalla ei ole oikeutta laajentaa käräjäoikeuden tutkintavangille määräämiä yhteydenpitorajoituksia. Rajoituksia oli määrätty vain vankilan ulkopuolella oleviin henkilöihin nähden. Vankilassa kantelijan mahdollisuutta olla yhdessä muiden vankien kanssa oli rajoitettu. Vankilan mukaan oikeuden päätöstä on mahdollista kiertää, jos kanssakäymistä muiden vankien kanssa ei estetä. AOA:n mukaan tämä ei oikeuta vankilaa toimeenpanemaan käräjäoikeuden päätöstä laajempia rajoituksia. Yhteydenpitorajoitusten laaja tulkinta oli lisäksi vaikuttanut kantelijan asuttamiseen ja mahdollisuuksiin osallistua toimintaan (4515/2018).

Vangit saivat viettää aikaa sellin ulkopuolella vähemmän kuin kahdeksan tuntia. Vankilassa oli ryhdytty toimenpiteisiin sellin ulkopuolisen ajan lisäämiseksi, mutta edistymisen oli ollut hidasta. Kahdeksan tunnin aika on kansainvälisten suositusten mukaan minimiaika. Kyse ei ole vain siitä, että vangit voivat olla sellin ulkopuolella, vaan tänä aikana tulisi myös olla mielekkäitä ja kehittäviä toimintoja (4855/2019).

Vankien vapaa-ajan toimintaa ei tulisi peruuttaa vankilasta johtuvista syistä, ellei toiminnan järjestämisen esteenä ole painavia syitä. Kyse oli liikuntavarojen peruuttamisesta, jota kantelijan mukaan tapahtui viikoittain. Vangeille tulee ilmoittaa peruuttamisesta etukäteen (5115/2018). Myös en-

nalta tiedossa olevasta osaston sulkemisesta tulee ilmoittaa hyvissä ajoin (2614/2018). Vankilan olisi tullut selvittää mahdollisuutta järjestää vankien ulkoilu myöhemmin samana päivänä, kun ulkoilu oli jouduttu peruuttamaan sellissä olleen tulipalon takia (2402/2019).

Vankilan tulisi pyrkiä kehittämään sellin ulkopuolista toimintaa vangeille, jotka on määräajaksi vapautettu osallistumisvelvollisuudesta (ns. selliloma). Vapaapäiviä myönnettäessä tulisi ottaa huomioon, että sellin ovi kyettäisiin pitämään auki vapaan aikana. Hyviä käytäntöjä koskevia tietoja tulisi jakaa vankiloiden kesken. Alkella tulisi olla yhteistyön kehittämisessä aktiivinen rooli. Valtakunnallisen ohjeistuksen antamista tulisi harkita (3245/2018\*).

### SANANVAPAAUS, VIESTIN SUOJA JA YHTEYDET VANKILAN ULKOPUOLELLE

Vangeille on laissa taattu oikeus seurata radio-ohjelmia. Vankilan tulee järjestää vangeille mahdollisuus siihen. Vankila uusi kuulutusjärjestelmän, jonka kautta vangit olivat kuunnelleet radiota selleissä. Radiokanavat jätettiin kustannussyistä pois uudesta järjestelmästä. Vankila korjasi asian myöhemmin hankkimalla selleihin cd/radiosoittimet (2616/2018). Erään toisen vankilan osalta AOA totesi olevan tärkeää huolehtia siitä, että vangit tietävät mahdollisuudesta saada vankilan hankkima radio pyynnöstä käyttöönsä. Radion tulee olla saatavissa heti, kun vankilassa tehdään päätös olla antamatta vangin haltuun hänen omaa radiotaan (1381/2018).

Vankilan on syytä arvioida uudelleen käytäntöä kieltäytyä välittämästä vankien tapaajille osoittamia kirjeitä tapaamisten yhteydessä (5848/2018\*). Vangeille saapuneet kirjeet tulee toimittaa heille mahdollisimman nopeasti (48/2019).

Kehan antaman ohjeistuksen mukaan vangin mahdollisuus puhelimen käyttöön ei saa olennaisesti heikentyä vankipuhelinjärjestelmän häiriötilanteissa. AOA:n mukaan tällöin ei tule arvioida sitä, onko kyseessä välttämättömien asioiden

hoito, josta säädetään vankeuslain 12 luku 6 § 1 momentissa, vaan puhelinta tulee saada käyttöä tätä laajemmin. Vankilalla voi virheen laadun mukaan olla erilaisia tapoja järjestää vankien puhelut. Vangeille tulee tiedottaa siitä, millä tavalla puhelut hoidetaan (4263/2018).

Vankien puhelimenkäyttöaikoja määriteltäessä tulee ottaa huomioon, mikä on vankien puhelimenkäyttöoikeuden tarkoitus. Useimpien vankien kohdalla tärkein käyttötarkoitus lienee yhteydenpito lähiomaisiin ja muihin läheisiin. Puhelimen käyttöaikojen määrittely ei tule haitata tai tehdä tyhjäksi sitä, miksi vangeille on laissa myönnetty oikeus puhelimenkäyttöön (4855/2019). Mahdollisuus käydä puhelinkeskustelu luottamuksellisena, ulkopuolisten kuulematta, ei toteutunut, koska vankien käytössä oleva puhelin oli sijoitettu vilkkaalle käytävälle (4250/2018).

Videoyhteyden välityksellä tapahtuvan yhteydenpidon este ei voi olla se, että vangilla käy tapaajia myös vankilassa. Videotapaaminen oli liian lyhyt, kun se kesti 15 minuuttia (1777/2018).

Turun vankilasta myönnettävien poistumislupien määrä oli vähäinen muihin vastaaviin vankiloihin verrattuna. Tämä on ongelmallista vankien yhdenvertaisen kohtelun ja rangaistuksen täytäntöönpanolle asetettujen tavoitteiden kannalta (475/2018\*).

### VANKIEN OMAISUUTEEN LIITTYVIÄ ONGELMIA

Vangille haltuun annettua omaisuutta ei voi ottaa häneltä pois ilman laillista perustetta. Vangilla sellissä olleiden ja hänen omaisuusluettelonsa merkittyjen kultakorujen pois ottamiselle ei ollut perustetta. Rikosseuraamusesimies menetteli virheellisesti ottaessaan yhteyttä ulosottoviranomaisiin. Ulosottoviranomaisilla on oikeus pyynnöstä saada Riseltä tiedot vangilla vankilassa olevasta omaisuudesta. Laki ei mahdollista sitä, että Risen virkamies oma-aloitteisesti ilmoittaa ulosottoviranomaisille vangin omaisuudesta (4189/2018\*).

Vankiloiden vastaanotto-osastojen hitaasta toiminnasta kannellaan vuosittain. Vangit voivat joutua odottamaan omaisuutensa tarkastamista tai haltuun saamista pitkiäkin aikoja (1969 ja 2389/2019). Laillisuusvalvontakäytännössä on lähdetty siitä, että vangin tulisi päästä vastaanotto-osastolle vaihtamaan omaisuuttaan viikon sisällä vaihtamispyynnön esittämisestä. Tarvittaessa asioinnin pitää olla mahdollista tätäkin nopeammin, esimerkiksi vaatteiden osalta, jos säätilassa tapahtuu merkittäviä muutoksia (2659 ja 5115/2018). Tapaajien tuomat tavarat tulee tarkastaa ja toimittaa vangeille mahdollisimman nopeasti (2812/2019).

Vankilassa oli ollut ongelmia vangeille osoitettujen postipakettien noutamisessa ajoissa postista. Oli mahdollista, että paketteja oli palautunut lähettäjiille. Vangeille tulee antaa selvät ohjeet siitä, kuinka postipakettien toimittamisessa tulee menetellä, etteivät paketit tarpeettomasti palaudu lähettäjielle. Koska asia koskee myös vankilan ulkopuolisia henkilöitä, ohjeiden tulee olla myös vankilan nettisivulla. Vankilan tulisi sopia myös postin kanssa järjestelyistä, joilla estetään pakettien tarpeeton palautuminen (157/2019\*).

Päätös olla antamatta t-paitaa vangin haltuun tehtiin omaisuuden hallussapitoa koskevan lainkohdan perusteella. Vangin omien vaatteiden haltuun antamisesta säädetään vankeuslaissa erikseen. Vaatteisiin ei tule soveltaa omaisuuden hallussapitoa koskevia säännöksiä (6251/2018).

Avovankila rajoitti vankien poistumisluvulta tuomien elintarvikkeiden määrä. Poistumislupiin oli merkitty ehto, jonka mukaan vanki saa palauttaa tuoda enintään 10 kiloa elintarvikkeita. Tällaista ehtoa ei voi asettaa. Asian tulee soveltaa omaisuuden hallussapitoa koskevia säännöksiä (2507/2018).

## MUITA VANKIEN KOHTELUN EPÄKOHTIA

Sellien lämpötilat nousivat kesällä 2018 Riihimäen vankilan joissakin selleissä korkeiksi, kantelijan mukaan +30 asteeseen. Tarkkoja lämpötiloja ei kyetty selvittämään. Oli silti selvää, että sellit olivat olleet kuumia. Korkeista sellilämpötiloista kanneltiin myös vuonna 2014. Lämpötilaongelmia on ollut muissakin vankiloissa. Tavallisiin asuinolosuhteisiin verrattuna ongelmat korostuvat suljetussa sellissä. Vanki itse ei voi juurikaan vaikuttaa sellin ilmanvaihtoon tai sellissä viettämäänsä aikaan. Asian tulisi löytää ratkaisu niin, että ongelma ei toistuisi.

Vankilassa tulisi selvittää mahdollisuudet lisätä sellin ulkopuolista aikaa hellejakson aikana. Vankilan tulisi myös selvittää ja toteuttaa muita toimivallassaan olevia toimenpiteitä. Vankilan tulee seurata yksittäisten sellien lämpötiloja sen varmistamiseksi, ettei vankeja asuteta liian kuumiin selleihin. Koska vankilan on mahdollista vaikuttaa sellilämpötilojen nousuun vain rajallisesti, Rise/kehan tulisi ryhtyä toimenpiteisiin ratkaisun löytämiseksi. Resurssien puute ei ole peruste vankiloille, jotka loukkaavat vankien ihmisoikeuksia. Ei voida lähteä siitä, että ratkaisu sellien korkeisiin lämpötiloihin ei saisi aiheuttaa kustannuksia. AOA pyysi Riihimäen vankilaa ja Rise/kehaa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin ratkaisu on antanut aihetta (6132/2018\*).

*Riihimäen vankila ilmoitti 26.11.2019, että ilmanvaihtojärjestelmä on huollettu perusteellisesti ja antureita on päivitetty nykyaikaan. Sellien ikkunoihin on suunniteltu ja tilattu lämpöä heijastavat teipit, jotka asennetaan ensi kesänä.*

*Keha ilmoitti 14.2.2020, että se käynnistää yhdessä Senaattikiinteistöjen kanssa Riihimäen vankilan koneellisen ilmanvaihtojärjestelmän parantamista koskevan investointiprosessin. Kustannusarvion jälkeen keha tekee OM:lle tarvittavan resurssipyynnön lisävuokrien osalta. Jos lisärahoitusta ilmanvaihtojärjestelmän parantamiseen ei ole saatavilla, tulisi kartoittaa muita rakenteellisia ja toiminnallisia ratkaisuja, esimerkiksi ritilämäisiä markiiseja/lippoja. Lämpötilojen seuranta ja dokumentointia parannetaan ja sellien lämpötilat kirjataan päivittäin. Henkilökunnan tulee jatkossa*



*viivytyksettä reagoida vankien ilmoituksiin mahdollisista asuintilojen lämpötiloihin liittyvistä ongelmista. AOA:n kannanotto tullaan huomioimaan uusien vankiloiden hankesuunnitelmissa.*

Vankilan tulee antaa vangeille käyttöön vaatteet ja kengät, jos vangille ei ole omia tai jos hänelle ei anneta haltuun omia vaatteita ja kenkiä. Kehan vangeille annettavasta vaatetuksesta laatimassa luettelossa on jalkineiden osalta puutteita. Liikunta ja urheilu ovat tärkeä osa vankien vapaa-aikaa ja hyvinvoinnin ylläpitämistä. AOA ei nähnyt perusteita sille, että vaateluetelossa ei mainita urheilujalkineita. Mahdollisuus sateelta suojautumiseen ulkoilun aikana on olennainen osa ulkoiluoikeuden toteutumista. AOA piti perusteltuna, että vankila antaa vankien ulkoilukäyttöön kumisaappaat. Naisvankien osalta luettelosta puuttuivat lisäksi sellaiset ulkoilujalkineet, joita voi käyttää, jos sandaalit tai talvisaappaat eivät ole tarkoituksenmukaiset ja sähän soveltuvat (1970/2019).

Iltapalajakelua järjestettäessä on huomioitava, että vankien tulee saada terveellinen, monipuolinen ja riittävä ravinto. Turun vankilan iltapala oli muissa vankiloissa tarjottavaa iltapalaa niukempi ja yksipuolisempi. AOA totesi vankilan ruokahuollossa olevan puutteita (4440/2019).

## 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 elinkeinonvalvontaa koskevia kanteluja.

Asiaryhmää koskevat asiat ratkaisi AOA Pasi Pölonen. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä.

### 4.8.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Keskusvirastona toimivasta Valtakunnanvoudinvirastosta ja 22 ulosottovirastosta muodostetaan 1.12.2020 alkaen yksi valtakunnallinen virasto, Ulosottolaitos. Täytäntöönpano jaettiin laajaan täytäntöönpanoon, erityistäytäntöönpanoon ja perustäytäntöönpanoon. Perustäytäntöönpanossa käsitellään rutiiniluontoisia ja laajassa täytäntöönpanossa vaativampia ja enemmän harkintavaltaa sisältäviä ulosottoasioita. Erityistäytäntöönpano vastaa aikaisempaa erityisperintää. Perustäytäntöönpanon ja erityistäytäntöönpanon tehtävät

käsitellään valtakunnallisissa toimintayksiköissä. Ulosottolaitoksen nykyiseen toimintaverkostoon ei tule muutoksia.

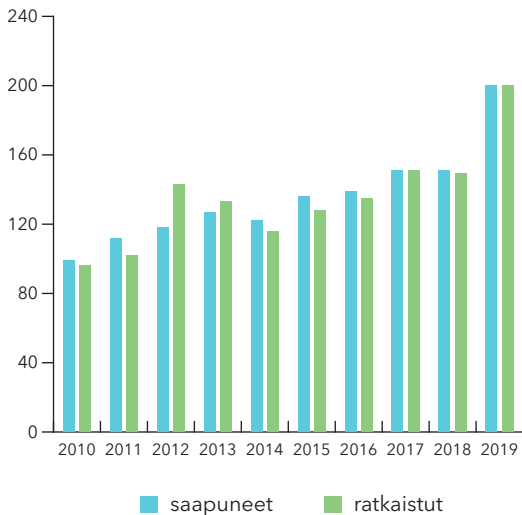
Ulosoton sähköistä asiointia uudistetaan vaiheittain. Vuonna 2019 otettiin käyttöön palvelu, jonka kautta asiakas voi maksaa velan sähköisesti ja tarkastella ulosottoasioidensa tilannetta ja tietoja sekä ladata kuitteja ja koontiluettelon veloistaan. Myös velkoja voi lähettää ulosottohakemuksen ja tarkastella saatavansa tietoja palvelussa.

AOA:n tarkastuksella Valtakunnanvoudinvirastoon käsiteltiin ulosoton organisaatiouudistuksen valmistelua ja ulosotoperinnän kehittämistä kuten sähköisen asioinnin uudistamista. Tarkastuksella keskusteltiin viraston tarkastuksen ja laillisuusvalvonnan painopisteistä ja hyvityskorvauksen maksamismahdollisuudesta vahingonkorvausasioissa sekä erityisesti vanhusvelallisten velkaantumisesta (3596/2019\*).

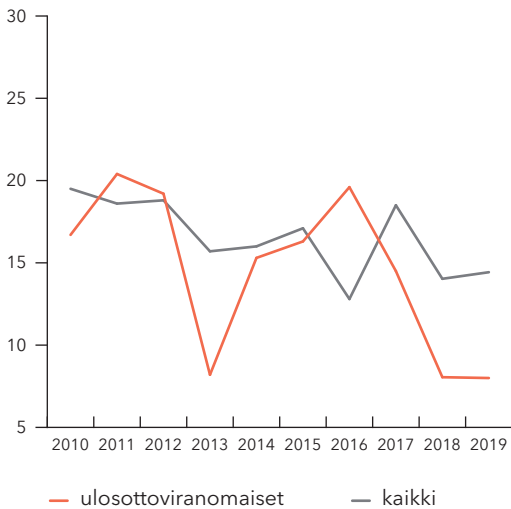
AOA järjesti neuvottelutilaisuuden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden etua ajavien kansalaisjärjestöjen edustajien kanssa edistääkseen vuoropuhelua asiakkaiden tilanteen tuntevien tahojen kanssa ja laillisuusvalvonnan kohdentamiseksi velkaantumiseen liittyvissä kysymyksissä.

### 4.8.2 KESKEISIÄ HUOMIOITA LAILLISUUSVALVONNAN KANNALTA

Kertomusvuonna ulosotto-asiaryhmään kuuluvia laillisuusvalvonta-asioita ratkaistiin yhteensä 200. Näistä suurin osa koski ulosottomenettelyä. Toimenpideratkaisuja kanteluissa ja omissa aloitteissa oli 16. Taloudelliseen toimintaan liittyviä kanteluja ratkaistiin 23.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2010–2019



Toimenpideprosentti vuosina 2010–2019

## MAKSUHÄIRIÖT JA PERINTÄ

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on käsitelty kanteluita, joissa riita-asiassa annettu tuomio oli johtanut maksuhäiriömerkintään, vaikka kysymys on ollut aidosti maksuvelvollisuutta koskevan riidan ratkaisusta. Oikeusministeriön (OM) tietojärjestelmästä ei tulisi luovuttaa tällaisia luottotietolain ja henkilötietolain vastaisia tietoja luottotietoyhtiöille. OM on sittemmin lisännyt Tuomas-järjestelmään koodin, jota käyttämällä estetään käsittelyn aikana riitautettujen ratkaisujen siirtyminen luottotietoyritykselle (945/2016\*, ks. myös OA:n kertomus 2017 s. 197). Mainittua koodia koskevan ohjeen noudattamista tarkasteltiin loppuvuonna 2019 Helsingin käräjäoikeuden tarkastuksella (1406/2019\*).

OA on ottanut omana aloitteenaan selvitettäväksi tietosuojavaltuutetun menettelyt sen varmistamiseksi, että virheellisiä merkintöjä ei ole jäänyt luottotietorekistereihin. Tietosuojavaltuutettu selvittää luottotietomerkintöjen oikeellisuutta selvityspyynnöin luottotietoyhtiöiltä ja Oikeusrekisterikeskukselta. Asian käsittely oli vielä kesken kertomusvuoden vaihteessa (3274/2018, ks. myös OA:n kertomus 2018 s. 199).

## YLIVELKAANTUMINEN JA ASIAKASMAKSUT

Merkittävä kysymys ylivelkaantumisessa on perinnästä aiheutuvien kulujen kasaantuminen usein jo muutoinkin haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille. Vuonna 2019 tutkittiin useita erityisesti terveydenhuollon maksujen maksuunpanomenettelyä ja perintää koskevaa asiaa. Niissä korostui maksun huojentamista koskevan neuvonnan ja ohjeistuksen puutteellisuus ja eräiden ryhmien, kuten lasten ja turvakieltoasiakkaiden, laskutusmenettelyn epäkohdat.

Kysymys lapsen peruuttamattomasta poliklinikka-ajasta perittävän maksun kohdentamisesta ja lähettämisestä tuli esille. AOA katsoi, että sairaanhoitopiiriin olisi tullut lähettää maksu huoltajan sijasta lapselle. Lasta tulee suojella ylivelkaantumiselta siten, että maksuunpanon aiheel-

lisuuteen kiinnitetään erityistä huomiota. Tämä merkitsee sitä, että yli 15-vuotiaan lapsen tahdon selvittämiseksi lasku ensi vaiheessa lähetetään hänelle. Mikäli lapsi nimenomaisesti ilmaisee tahdonsa olevan, että laskua ei lähetetä huoltajalle, on maksuunpano yli 15-vuotiaalle lapselle lähtökohteisesti perusteltu ainakin, jos hän on alkujaan itsenäisesti pyrkinyt hoitoon. Mikäli lapsi ei reagoi laskuun, ei estettä maksun laskutukselle ja perinnälle huoltajalta lapsen elantomenona ole, mikäli tapauksen olosuhteet puoltavat arviota maksun luonteesta elatusmenona (89/2018\*).

*Sairaanhoidopiiri ilmoitti, että laskut, maksukehotukset ja perintätoimet kohdistuvat pääsääntöisesti lapsen huoltajaan, jolle alaikäinen ole erityisesti pyytänyt laskua itselleen. Käyttöön tulevassa Apotti-järjestelmässä tulee olemaan uusi maksuluokka "alaikäinen itse", joten järjestelmässä on otettu huomioon AOA:n esitys laskun lähettämistä alaikäiselle.*

AOA esitti hyvityksen maksamista asiassa, jossa kaupunki oli lähettänyt alaikäiselle tiedon hammashuollon ajanvarauksesta postitse. Maksun perintä ei ollut laillista, koska varattu – käyttämättä ja peruuttamatta jätetty – aika ei ollut perustunut asiakkaan tahdonilmaisuuksiin (6217/2018\*).

*Kaupunki ilmoitti aiheettoman laskun poistamisesta ja kulujen korvaamisesta.*

Asiakasmaksun perinnästä oli kysymys asiassa, jossa perintäyhtiö oli kunnan puolesta lähettänyt laskusta maksumuistutuksen joulun jälkeisenä päivänä siten, että eräpäivä oli loppiaisena. Asiakas oli saanut laskun vasta 4.1. AOA totesi, että maksumuistutukselle varattavasta ajasta ei ollut säädetty laissa tai mainittu kuluttaja-asiamiehen hyvää perintätapaa koskevilla ohjeilla, joten menettelyä ei ollut pidettävä lainvastaisena. AOA totesi kuitenkin, että velkojana olevan julkisyhteisön tulee kiinnittää huomiota siihen, että se huolehtii toimeksisaajansa maksumuistutusten maksuaikojen kohtuullisuudesta huomioon ottaen postinkulun ja juhlahyphien aiheuttamat viivästykset (191/2019).

Turvakieltoasiakkaiden laskutuksen puutteita käsiteltiin asiassa, jossa kuntayhtymä ei ollut riittävästi valvonut taloushallinnon palveluiden ulkoistuksen johdosta perintää hoitanutta yhtiötä. Kantelija ei kertomansa mukaan ollut saanut lainkaan poliklinikkakäynnistä laskua. Maksu oli lähetetty ulosottoperintään, joten asiasta seurasi ulosottorekisterimerkintä. Kuntayhtymän olisi tullut selvittää asia ja korvata kantelijalle ilman laskua tai maksumuistutusta ulosottoperintään lähetetyistä laskuista ulosottoperinnästä aiheutuneet kustannukset sekä selvittää ulosottoviranomaisen kanssa mahdollisuutta poistaa merkinnät ulosottorekisteristä (4780/2018\*).

*Kuntayhtymä ilmoitti korvanneensa ulosottoperinnästä aiheutuneet kustannukset ja pyytäneensä aiheettomien rekisterimerkintöjen poistamista.*

Turvakieltoasiakkaasta oli myös kysymys asiassa, jossa kaupungin ohjeiden mukaan turvakieltoasiakkaiden laskujen perintä siirtyi suoraan ulosottoperintään ilman maksumuistutusta tai ns. vapaaehtoista perintää, jos laskulla ei ollut asiakkaan osoitetta. Muut kuin turvakieltoasiakkaat saivat automaattisesti perintälain mukaisen maksumuistutuksen. AOA:n mukaan yhdenvertainen kohtelu olisi voitu turvata esim. siten, että kaupunki olisi lykännyt – lähetettyään laskun turvakieltoasiakkaalle – laskujen siirtämistä perintään siihen asti, kun se aikanaan on lähettänyt maksumuistutuksen näistä laskuista asiakkaalle. Kaupunki olisi voinut myös sopia perintäyhtiön kanssa tässä tarkoitettujen laskujen palauttamisesta maksumuistutuksen lähettämistä varten (5878/2018\*).

*Kaupunki ilmoitti, että se oli päättänyt ulkoistaa perintäpalvelut perintäyhtiölle, jonka kanssa oli aloitettu prosessin kehittäminen siten, että kaupunki lähettää eräänlyvästä laskusta turvakieltoasiakkaalle muistutuksen omana toimintana. Jos laskua ei ole maksettu muistutuksen määräajassa, se siirretään ulosottoon.*

Asiakasmaksujen huojentamista koskevan neuvonnan puuttumisesta on moitittu sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoita, kuntia ja kuntayhtymiä. AOA katsoi, että kaupunki menetteli julkisuuslain tiedotusvelvollisuutta koskevan säännöksen vastaisesti, kun se ei ollut riittävästi tiedottanut ja

ohjeistanut asiakkaita siitä, miten terveydenhuollon ns. tasamaksujen osalta tulee menetellä (4640/2018\*).

*Kaupunki ilmoitti laatineensa menettelyä koskevan tiedotteen, joka on saatavilla kaupungin verkkosivuilla, ja tiedotetta jaetaan asiakkaille. Henkilöstöä perehdytetään ohjeistukseen ja tiedotukseen.*

AOA kiinnitti sairaanhoitopiirin kuntayhtymän huomiota puuttuvaan yleisohjeistukseen huojennus- ja perinnästä luopumismahdollisuudesta. Asiassa oli kysymys myös huojennusta koskevan päätöksen perustelemisesta. AOA totesi, että huojennusta ja maksun perinnästä luopumista koskeva päätös on perusteltava yksittäistapauksellisen ratkaisun kannalta relevanttien seikkojen ja niiden oikeudellisen arvioinnin esille tuomisella. Päätöksestä tulisi siis ilmetä, millä edellytyksillä huojennus tai perinnästä luopuminen oli mahdollista, ja täytyivätkö nämä edellytykset kyseisessä asiassa saadun selvityksen valossa (3328/2018\*).

*Sairaanhoitopiiri ilmoitti tarkentaneensa verkkosivuillaan julkaistua ohjeistusta ja tiedottaneensa asioiden käsittelijöitä siitä. Lisäksi sairaanhoitopiiri selvitti yhtenäisen menettelyn varmistamiseksi asioiden käsittelyn keskittämistä.*

AOA otti jälleen kantaa opiskelijan saaman sosiaalisen luoton suhteesta toimeentulotukeen. Sama kaupunki oli vielä saatuaan aikaisemmasta päätöksestä tiedon ottanut opiskelijan saaman sosiaalisen luoton tulona huomioon toimeentulotukea laskettaessa. Nyt kun sosiaalista luottoa oltiin perimässä takaisin kantelijalta, AOA esitti, että virheellisesti vähennetty toimeentulotuki otettaisiin huomioon takaisinperinnässä (5704/2018\*).

*Kaupunki ilmoitti luopuneensa kantelijan sosiaalisen luoton takaisinperinnästä.*

## TALOUS- JA VELKANEUVONTA

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.

Talous- ja velkaneuvonnan järjestäminen siirrettiin 1.1.2019 lukien aluehallintovirastoilta ja kunnilta oikeusapu- ja edunvalvontapiirin 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 edunvalvontapiirin palvelukseen. Neuvonnan tehtävään ja sisältöön ei tullut muutoksia.

AOA teki tarkastuksen Varsinais-Suomen oikeusaputoimiston talous- ja velkaneuvonnassa (6732/2019). Toimiston resurssit olivat samat kuin ennen siirtymistä oikeusaputoimistoon. Kaikki toimeksiannot oli kyetty hoitamaan koko oikeusapupiirissä omalla henkilökunnalla. Mittarit toiminnan seurantaan olivat vielä kehitteillä OM:ssä. Kanslian esittelijät osallistuivat myöhemmin myös johtavan talous- ja velkaneuvojan pitämään talousneuvonnan asiakastilaisuuteen kirjastossa Turussa.

## ULOSOTTOMENETELY

Ulosoton menettelytavoista ja ulosottomiehen menettelystä sekä päätöksenteosta annettiin useita AOA:n toimenpideratkaisua. Kanteluissa oli usein kysymys ulosottomiehen neuvontavelvollisuuden sisällöstä ja neuvonnan riittävydestä.

## Tietojenanto ja neuvonta

AOA moitti kihlakunnanulosottomiehen neuvontaa pitkäkestoisen ulosoton maksuhäiriömerkinnän poistamisen edellytyksistä. Kihlakunnanulosottomies ei ollut kantelijan otettua häneen yhteyttä luottotietomerkinän tekemisen jälkeen kertonut merkinnän peruuttamisen edellytyksistä eli ulosoton päättymisestä ja velallisen pyynnöstä. AOA piti kantelijan oikeutta hyvitykseen perusteltuna tilanteessa, jossa viraston laiminlyönneistä seurasi luottotietomerkinän aiheeton pitkittyminen ainakin useilla kuukausilla. Samalla hän saattoi Valtakunnanvoudinviraston tietoon käsityksensä, että velallisen oikeusturvan kannalta pitkä-

kestoisen ulosmittauksen peruuttamisilmoituksen edellytyksenä olevasta velallisen pyynnöstä – kuten muistakin edellytyksistä – olisi aiheellista kertoa velalliselle ulosoton ilmoitusten, kuten virailletuloilmoituksen, yhteydessä (218/2019).

## Valituksen käsittely

AOA antoi kihlakunnanvoudille huomautuksen valituksen käsittelystä. Sen ratkaiseminen, oliko ulosottovalitus saapunut määräajassa, kuului tuomioistuimen toimivaltaan, ei ulosottomiehelle. Kysymyksessä oleva asia oli myös jo tutkittu hovioikeudessa, joka oli todennut menettelyvirheen ja sen johdosta palauttanut kantelijalle menetetyn määräajan. Kantelijan sähköpostiviestistä ulosottomiehelle kävi selvästi ilmi kantelijan tahto valituksen tekemiseen. Viesti oli myös sisältänyt täytäntöönpanon keskeytyspyynnön. AOA piti tapahtunutta menettelyvirhettä vakavana. Koska valitukseksi tarkoitettua sähköpostiviestiä ei ollut laissa edellytetyin tavoin toimitettu asianomaiseen käräjäoikeuteen, sen ratkaiseminen, oliko valitus saapunut määräajassa, oli tapahtunut viranomaisessa, joka ei ollut ollut toimivaltainen asiaa ratkaisemaan. Kantelija ei näin ollen ollut saanut asiaansa tuomioistuimen arvioitavaksi (5586/2018\*).

## Menettelyn muu asianmukaisuus

Ulosottoasiat olivat olleet ulosotossa vireillä yli seitsemän vuotta. Laskettuna velallisen omistaman kiinteistön määräosan ulosmittauksesta täytäntöönpano oli kestänyt noin kuusi vuotta. Selvityksestä ei ilmennyt ulosottokaaren tarkoittaman muun vapaan myynnin päätöstä tai päätöksiä, saati niiden sisältöä, eikä sitä, oliko ulosottoviranomaisen taholta seurattu toimenpiteitä myynnin edistämiseksi. AOA katsoi, että asiassa ei ollut menetely ilman aiheutonta viivytystä. Asiassa oli kysymys myös tiedusteluihin vastaamisesta. Ulosotossa hakijana olleen yhtiön asiamiehen ulosottovirastolle lähettämät sähköpostiviestit olivat sähköisiä asiakirjoja, jotka olisi tullut kirjata, tai joiden saapuminen oli muulla luotettavalla tavalla rekisteröitävä ja arkistoitava (2108/2018).

Kantelijalle oli ulosotossa tehty suppean ulosoton este, vaikka hänellä oli palkkatuloa, josta oli kertynyt ulosottoon varoja. Tehty estemerkintä oli virheellinen. Maksuhäiriömerkintään johtavia estemerkintöjä tehtäessä on noudatettava erityistä huolellisuutta ja tarkkuutta (2110/2018).

## MUU TALOUDELLINEN TOIMINTA

Vuonna 2019 käsiteltävänä oli useita valtionhallintoon kuuluviin liikelaitoksiin tai valtion omistamiin osakeyhtiöihin ja niiden valtiösääntöiseen asemaan ja toimivallan sääntelyyn liittyvää asiaa.

AOA antoi valtiovarainministeriölle lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi Valtiokonttoria ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta koskevien lakien muutosehdotuksesta (5837/2019).

Kanslian edustaja oli kuultavana perustuslakivaliokunnassa Hansel Oy:n toimivallasta ja tehtävistä annetun lainsäädännön muuttamisesta. Lausunnossa pidettiin ongelmallisena perustuslaissa säädetyin valtiollisten tehtävien jaon ja eduskunnan virastojen sekä eduskunnan oikeusasiamiehen riippumattomuuden kannalta ehdotettua sääntelyä siitä, että näiden olisi luovutettava yhtiölle salassapitosäännösten estämättä hankintojen toteutumiseen sekä tietojen analysointiin tarkoitettuja tietoja.

Ehdotuksen mukaan yksityisoikeudellinen osakeyhtiö antaisi asiakkaanaan oleville viranomaisille hankintasopimukseen liittyvää asiantuntijapalvelua, joka sisältäisi muun muassa sopimusten laatimista, oikeudellista tulkinta-apua sekä neuvontaa erimielisyystilanteissa. Ehdotettua velvollisuutta ottaa vastaan neuvonta- ja asiantuntijapalvelua yhdessä viranomaisille asetun laajan tietojen luovuttamisvelvollisuuden kanssa pidettiin lausunnossa ongelmallisena. Yhtiön viranomaisille antama hankintasopimukseen liittyvä asiantuntijapalvelu on viranomaisen laissa säädettyä tehtävää varten annettavaa neuvontaa ja asiantuntijapalvelua, ja on siten julkinen hallintotehtävä.

Sääntelyä tulisi täsmentää siten, että yhtiölle ehdotettujen tehtävien hoitamisessa noudatettaisiin hallinnon yleislakeja ja laista ilmensi, toimii-



ko henkilöstö virkavastuulla, ja onko henkilöstö rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisessa vastuussa. Lausunnossa todettiin myös, että hallinnon yleislakien soveltamisaläsäännökset eivät ole yhteneväiset. Tehtävien luonteen arviointi vaikuttaa muun muassa siihen, kuuluuko yhtiön näiden tehtävien valvonta ylimpien laillisuusvalvojen valvontatehtävien piiriin vai jäävätkö tehtävät kokonaan laillisuusvalvonnan ulottumattomiin (6296/2019).

AOA otti kantelun johdosta kantaa yritysten kansainvälistymis- ja innovaatorahoituspalveluita hoitavan Business Finlandin toimintamalleihin. AOA:n mukaan toimintaa ohjaavan ja valvovan työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) tulee harkita, mihin toimenpiteisiin asiassa on ryhdyttävä Business Finland Oy:n hoitamien julkisten hallinto- ja tehtävien selkeyttämiseksi sen varmistamiseksi, että yhtiön tehtävät perustuvat perustuslain 124 §:n mukaiseen valtuutukseen. Business Finland -kokonaisuuden muodostavat rahoituskeskus (viranomainen) ja edellä mainittu osakeyhtiö, joka tuottaa rahoituskeskuksen tehtäviin liittyviä palveluita rahoituskeskuksen kanssa laadittavan palvelusopimuksen mukaisesti. Rahoituskeskus hallinnoi valtion kokonaan omistamaa yhtiötä. Business Finland -kokonaisuus on toiminut vuoden 2018 alusta lähtien.

Laillisuusvalvoja arvioi tilannetta siltä osin kuin se ei näyttänyt olleen lakia vuonna 2017 säädettäessä eduskunnan harkittavana. AOA:n mukaan yritykselle näyttää siirretyn lain hyväksymisen jälkeen julkisia hallintotehtäviä ilman, että järjestelyn valtuutukseksi olisi olemassa täsmällistä lakitasaista sääntelyä.

Rahoituskeskuksen ja yhtiön työnjaossa ja toiminnan organisoinnissa olevat yhteydet ovat AOA:n käsityksen mukaan hyvin poikkeuksellisia perustuslain 124 §:n näkökulmasta. AOA katsoi, että ne hallintopäätösten valmisteluun eli tuensaajien karsintaan, sparraukseen tai valintaan liittyvät tehtävät, joiden suorittaminen tapahtuu yhtiössä sen työntekijöiden suorittamana tai rahoituskeskuksen virkamiesten suorittamana mutta kuitenkin yhtiön johtoon kuuluvien henkilöiden ohjauksessa ja valvonnassa, ovat sellaista julkisen hallintotehtävän siirtämistä yksityiselle, että siitä

tulisi täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säätää laissa (883/2018\*).

*TEM ilmoitti, että Business Finlandia koskevan lainsäädännön muutostarpeiden arviointi käynnistetään loppuvuonna 2019. Organisaatiomuutoksessa rahoitusasiantuntijoiden johto oli siirretty yhtiöstä viranomaisorganisaatiolle. Ministeriö ilmoitti valvovansa muutoksen toteutumisesta ja sitä, että Rahoituskeskuksen rahoituspäätösesitysten valmistelussa tosiasiallinen vastuu rajoitusesitysten valmistelusta on Rahoituskeskuksessa. Rahoituskeskus on myös täsmäntänyt palvelusopimuksen ehtoja siten, ettei alihankkija voi teettää julkisia hallintotehtäviä omalla alihankkijallaan.*

AOA arvioi kantelun johdosta Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen Valtorin organisaatiomuodon lainmukaisuutta. Se toimii julkisen hallinnon turvallisuusverkko-toiminnasta annetun lain mukaisten tieto- ja viestintätekniikkapalvelujen tuottajana sekä turvallisuusverkon integraatiopalvelujen tuottajana. Mainittujen lainkohtien mukaan Valtorin oli erotettava laissa tarkoitettu toimintansa ”hallinnollisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti” muusta toiminnastaan. AOA katsoi, että organisaatiomuutokseen johtaneen tapahtumainkulun alkuvaiheessa ei ollut kiinnitetty riittävä huomiota siihen, että Valtorille asetetut tavoitteet (”yksi Valtori”) olivat ainakin osittain ristiriitaisia voimassa olevan lain sanamuodon kanssa. Sitten toimintojen erottamisvaatimuksen toteuttamista oli täsmennetty. AOA:n käsityksen mukaan Valtorin uutta organisaatiomallia ei ollut pidettävä lainvastaisena (1686/2019\*).

Loppuvuodesta 2019 AOA otti omana aloitteena selvitettäväksi valtion vuokrajärjestelmän oikeudellisen perustan ja Senaatti-kiinteistöjen oikeudellisen aseman monopoliasemassa toimivana valtion virastojen vuokranantajana (6870/2019\*).

## 4.9 Ulkomaalaisasiat

Ulkomaalaisasioiksi luetaan lähinnä ulkomaalaislakiin ja kansalaisuuslakiin liittyvät asiat. Kantelu-kohteina ovat useimmiten lupa- ja lausuntoviranomaiset, etenkin sisäministeriö (SM), Maahanmuuttovirasto, poliisi, ulkoministeriö (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 2018 lopussa noin 260 000 ulkomaalaista, mikä on 4,7 % 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 opiskelun vuoksi.

Suomi vastaanottaa vuosittain myös YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n hyväksymiä kiintiöpakolaisia. Suomeen saapui kertomusvuonna 750 kiintiöpakolaista. Vuonna 2019 Suomesta haki turvapaikkaa 4 550 henkilöä. Näistä uusintahakemuksia oli 2 018 kappaletta. Eniten turvapaikanhakijoita saapui Irakista, hakemuksia jätettiin 1 431. Turvapaikanhakijoita saapui paljon myös Somaliasta, Turkista, Afganistanista ja Venäjältä. Vuonna 2018 turvapaikkaa haki 4 548 henkilöä.

Kertomusvuonna lakkautettiin useita aikuisille tarkoitettuja vastaanottokeskuksia, koska paikko-

jen tarve on vähentynyt. Vuoden 2019 lopussa oli toiminnassa 38 vastaanottokeskusta, kuusi alaikäisyksikköä ja kaksi säilöönottoyksikköä. Vastaanottoaikoja oli vuoden lopussa käytettävissä noin 6 300 ja paikkaluvun arvellaan laskevan noin 600:lla heinäkuuhun mennessä.

### 4.9.2 ULKOMAALAISLAIN MUUTOKSET

Ulkomaalaislakiin tehtiin vuonna 2019 eräitä muutoksia, jotka liittyivät esimerkiksi matkustusasiakirjan haltuun ottamiseen ja kansainvälistä suojelua koskevien uusintahakemusten käsitteelyyn. Ulkomaalaislakia muutettiin siten, että poliisi, rajatarkastusviranomainen tai Maahanmuuttovirasto voi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisen yhteydessä ottaa haltuunsa hakijan matkustusasiakirjan ja pitää sen hallussaan, kunnes hakijalle myönnetään oleskelulupa tai hän poistuu maasta.

Kansainvälistä suojelua koskevan uusintahakemuksen tutkiminen edellyttää ulkomaalaislain muutoksen jälkeen sitä, että hakemus sisältää tai asiassa muutoin ilmenee uusia seikkoja tai perusteita, jotka lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä. Tutkittavaksi ottaminen edellyttää myös, että hakija ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ole voinut esittää näitä seikkoja tai perusteita aikaisemman hakemuksen käsittelyn tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä. Maahanmuuttovirasto voi selvittää tutkittavaksi ottamisen edellytykset pelkästään kirjallisen aineiston perusteella. Uusintahakemuksia varten on Maahanmuuttovirastoon luotu päivysjärjestelmä.

Kansalaisuuslakia muutettiin 1.5.2019 voimaan tulleella lailla niin, että maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikoksiin syyllistyneet henkilöt voivat menettää Suomen kansalaisuuden.

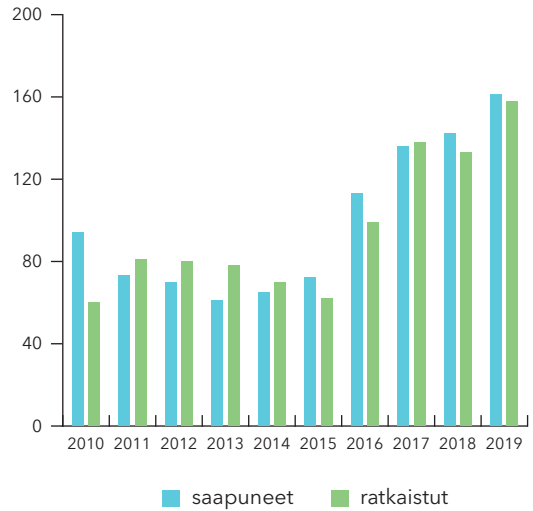
### 4.9.3 KANTELUASIASIAT

Kertomusvuonna saapui 161 ulkomaalaiskantelua ja niitä ratkaistiin 158. Vuonna 2018 saapui 142 ulkomaalaiskantelua ja niitä ratkaistiin 133. Ulkomaalaisasioiden osuus kaikista saapuneista ja ratkaistusta kanteluista on vaihdellut 1–3 %:n välillä. Osuus on pienempi kuin ulkomaalaisten osuus väestöstä.

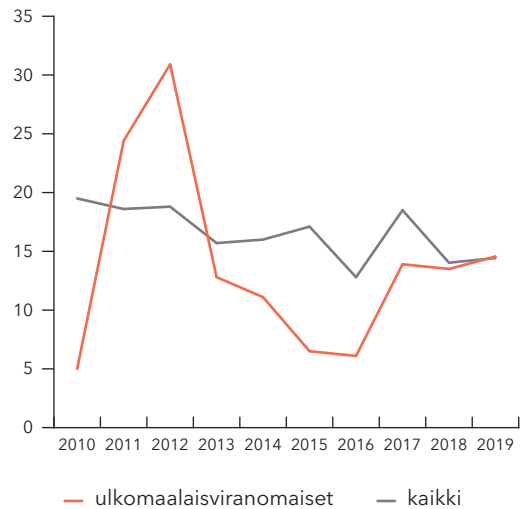
Tyypillisiä ulkomaalaiskanteluita ovat tyytymättömyys viranomaisten kielteisiin oleskelulupa- tai turvapaikkapäätöksiin ja tyytymättömyys viranomaisten menettelyyn. Kanteluita aiheuttivat erityisesti Maahanmuuttoviraston pitkät käsittelyajat ja eri viranomaisten hyvän hallinnon vastaisiksi koetut menettelytavat. Yksi kantelija arvosteli Itä-Suomen hallinto-oikeutta turvapaikkavalituksen pitkästä käsittelyajasta. Asian käsittely oli kantelujankohtana kestänyt noin 18 kuukautta. OA katsoi, että käsittelyaika oli oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta liian pitkä.

Turvapaikka-asioiden pitkät käsittelyajat hallinto-oikeuksissa on yleinen, eikä vain Itä-Suomen hallinto-oikeutta tai kantelijan asiaa koskeva ongelma. Itä-Suomen hallinto-oikeuden selvityksen antamisen hetkellä keskimääräinen käsittelyaika turvapaikka-asioissa oli yli 16 kuukautta. OA piti näin pitkiä käsittelyaikoja turvapaikanhakijoiden oikeusturvan näkökulmasta hyvin ongelmallisena. Koska kansainvälistä suojelua hakeneet turvapaikanhakijat ovat haavoittuvassa asemassa, tulisi heidän asiansa päinvastoin pyrkiä ratkaisemaan joutuisasti. OA saattoi käsityksensä Itä-Suomen hallinto-oikeuden tietoon (970/2019).

OA antoi Maahanmuuttovirastolle yksitoista huomautusta lainvastaisesta menettelystä. Kahdeksan huomautusta liittyi ulkomaalaislaissa säädetyn perhesiteeseen perustuvan oleskelulupahakemuksen enimmäiskäsittelyajan ylittämiseen (2222/2019, ym). Kolmessa asiassa oli kysymys laissa säädetyn työperäisen oleskelulupahakemuksen käsittelyajan ylittymisestä. Oikeusasiamies antoi huomautuksen myös Länsi-Uudenmaan



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2010–2019



Toimenpideprosentti vuosina 2010–2019

poliisilaitoksen komisariolle asiassa, joka liittyi kansainvälistä suojelua koskevan uusintahakemuksen vastaanottamiseen maasta poistamisen yhteydessä (4666/2018).

Vuoden aikana oli käsittelyssä joitakin turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusten olosuhteita tai hakijoiden kohtelua koskevia kanteluita. Muutamissa kanteluissa oli kysymys poliisin menettelystä kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden maasta poistamisen yhteydessä. Yhdessä kantelussa arvosteltiin poliisia siitä, että se poisti maasta henkilön, joka oli ollut hoidettavana psykiatrisessa sairaalassa. OA totesi, että asiassa ei tullut esiin lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Saatujen selvitysten mukaan käännytetyn terveydentilaa arvioinut lääkäri ei katsonut henkilön terveydentilan estävän maasta poistamista.

Useissa kanteluissa arvosteltiin kielteisiä viisumiratkaisuja tai kielteisiä kansainvälisen suojelun tarpeeseen liittyviä päätöksiä. OA kiinnitti ratkaisuisaan 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.

#### 4.9.4 TARKASTUKSET

OA:n määräyksestä tehtiin tarkastukset Helsingin säilöönottoyksikköön sekä Tampereen vastaanottokeskukseen. Tampereen vastaanottokeskuksessa oli tarkastusajankohtana 236 turvapaikanhakijaa. Tämän lisäksi muutamia turvapaikanhakijoita asui yksityismajoituksessa. Tarkastuksen tarkoituksena oli tutustua keskuksen toimintaan, turvapaikanhakijoiden kohteluun sekä siihen miten heidän terveydenhuoltonsa oli järjestetty. Tarkas-

tuksen aikana kiinnitettiin huomiota esimerkiksi työtoiminnan kehittämisen tarpeellisuuteen sekä vastaanottokeskuksen eräiden tilojen puutteelliseen hygienian tasoon (3440/2019).

*Vastaanottokeskuksen johtajalta tarkastuksen jälkeen saadun selvityksen mukaan syksyn 2019 aikana vastaanottokeskuksessa on laadittu kaikille asiakkaille uudet työ- ja opintotoimintasopimukset ja velvoittava työtoimintaa on aloitettu. Myös siivouksen ja hygienian tasoa vastaanottokeskuksessa on parannettu.*



*Tarkastuksen aikana kiinnitettiin huomiota vastaanottokeskuksen likaisiin keittiöihin.*

Helsingin säilöönottoyksikön tarkastuksen painopisteet olivat säilöön otettujen kohtelu, oikeusturvan toteutuminen, säilöön otettujen terveydenhuollon toteutuminen sekä edellisen tarkastuksen suositusten täytäntöönpanon arvioiminen. Säilöönottoyksikössä oli tarkastusajankohtana 29 asiakasta. Saadun tiedon mukaan noin 80 % säilöön otetuista on säilössä alle kaksi viikkoa. Tarkastuksen aikana keskusteltiin kahden kesken useiden säilöön otettujen kanssa. Haastatteluihin ei noussut esiin väitteitä asiakkaiden epäasianmukaisesta kohtelusta.

OA kiinnitti tarkastuksen jälkeen laaditussa pöytäkirjassa huomiota muun muassa siihen, että



Säilöönottoyksikön ulkoiluparveke.

säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta annetun lain 12 § ja 24 § edellyttävät asetuksen säätämistä tarkempien säännösten antamiseksi. Tarkastuksen aikana saatujen tietojen mukaan kyseiset asetukset vuodelta 2002 ovat vanhentuneita. Esimerkiksi käyttörahan maksamisesta tarvittaisiin tarkempaa ja päivitettyä ohjeistusta.

OA totesi lisäksi, että säilöönottoyksikössä ei ole toimivaa järjestelmää, jonka avulla henkilökunta tai asiakkaat voisivat raportoida mahdollisesta kaltoinkohtelusta. Toimiva ja tehokas kantelujärjestelmä mahdollistaa kantelun sekä ulkoiselle kantelulle tutkivalle elimelle (esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies) että kantelun yksikön sisällä (esimerkiksi yksikön johtajalle). Kantelujärjestelmän suljetussa laitoksessa tulee kansainvälisten suositusten mukaan olla saavutettava, toimiva ja siitä tulee informoida riittävästi. Tämän lisäksi kantelut ja niiden aiheuttamat toimenpiteet tulee kirjata.

#### 4.9.5 RATKAISUJA

##### PERHESITEESEEN PERUSTUVAN OLESKELULUPAHAKEMUKSEN KÄSITTELY VIIVÄSTYI

OA antoi Maahanmuuttovirastolle huomautuksen oleskelulupahakemuksen käsittelyn viivästyisestä. Perhesiteeseen perustuvan oleskelulupahakemuksen käsittely oli kanteluajankohtana kestänyt jo 14 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 myönsi selvityksensä, että se ylitti laissa sallitun enimmäiskäsittelyajan neljällä kuukaudella. Viraston mukaan asian viivästyminen johtui hakemusruuhkasta ja resursipulasta. Hakemus odotti työjonossa 11 kuukautta ilman toimenpiteitä. Tapaukseen ei Maahanmuuttoviraston mukaan liittynyt ulkomaalaislain 69 a §:n mukaisia poikkeuksellisia olosuhteita (4105/2018).

## KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA KOSKEVAN HAKEMUKSEN KÄSITTELY VIIVÄSTYI

Kantelijan mielestä Maahanmuuttovirasto viivyteli kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä.

OA totesi, että asian käsittely oli selvitysajan kohtana kestänyt hallinto-oikeuden tekemän päätöksen jälkeen noin 11 kuukautta. Maahanmuuttoviraston selvityksessä selostettiin asian käsittelyn kestoon liittyviä syitä ja sitä, miten käsittelyaikoja pyritään nopeuttamaan.

Käsittelyaikoihin oli vaikuttanut merkittävästi se, että 20.7.2018 ja sen jälkeen jätettyjä turvapaikkahakemuksia koskee ulkomaalaislain (301/2004) 98 a §:n mukainen käsittelyaikavelvoite. Lainkohdassa tarkoitetut hakemukset pitää saada ratkaistua kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä, ellei ole olemassa lainmukaisia perusteita käsittelyajan pidentämiseksi. Maahanmuuttovirasto oli kohdentanut resursseja merkittävästi käsittelyaikavelvoitteen piirissä olevien hakemusten käsittelyyn.

OA totesi, että asian käsittely oli kestänyt pitkään. Hän piti Maahanmuuttoviraston käsittelyaikatilannetta hyvin epätydyttävänä. Ulkomaalaislain 98 a §:n mukainen käsittelyaikavelvoite näytti osaltaan johtaneen siihen, että muissa kuin sen piiriin kuuluvissa asioissa käsittelyajat ovat entistään pidentyneet. Kysymys oli yleisestä eikä vain kantelijan asiaa koskevasta ongelmasta.

Koska OA ei voi antaa yksittäisen asian käsittelyä koskevia määräyksiä, eikä kantelijan vielä vireillä ollut asia ollut selvityksen perusteella aiheuttomasti viivästynyt, OA katsoi, ettei hän ainaakaan tuossa vaiheessa voinut auttaa kantelijaa. OA ilmoitti harkitsevansa erikseen, mihin Maahanmuuttoviraston käsittelyaikoja koskeviin yleisiin toimenpiteisiin hän voi toimivaltansa puitteissa ryhtyä (1523/2019).

## TYÖPERÄISTEN OLESKELULUPAHAKEMUSTEN KÄSITTELY VIIVÄSTYI

OA antoi Maahanmuuttovirastolle huomautuksen työperäisten oleskelulupahakemusten käsittelyn viivästymisestä. Kahden työluvan käsittely oli kanteluajankohtana kestänyt pitkään. Toisen hakemuksen käsittely oli kestänyt jo noin 15 kuukautta, vaikka hakemus tulisi käsitellä laissa säädetyssä neljän kuukauden määräajassa.

Maahanmuuttovirasto myönsi selvityksessään, että kantelun kohteena olevien oleskelulupahakemusten käsittelyaika ylitti ulkomaalaislain 82 §:n 1 momentissa säädetyn enimmäisajan. Toisen hakemuksen käsittely oli selvitysajankohdasta kestänyt noin 13 kuukautta ja toisen noin 15 kuukautta. Hakemukset oli ratkaistu pian selvityksen antamisen jälkeen. Molempien hakemusten kohdalla työ- ja elinkeinotoimisto oli tehnyt osapäätöksensä reilun neljän kuukauden kuluttua hakemusten vireillepanosta, joten laissa säädetty enimmäisaika oli ylittynyt jo tuolloin. Pääosa käsittelyajasta oli Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan kuitenkin kulunut Maahanmuuttovirastossa.

Kyseisiin hakemuksiin ei Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan liittynyt ulkomaalaislain 82 §:n tarkoittamia poikkeuksellisia olosuhteita, vaan käsittelyaika johtui ruuhkautuneesta työtilanteesta, minkä vuoksi hakemukset olivat odottaneet työjonossa ratkaisuvuoroaan. Ruuhkan taustalla oli Maahanmuuttoviraston maahanmuuttoyksikössä pitkään jatkunut resurssipula. Osaltaan lisäpaineita työperusteisten oleskelulupahakemusten käsittelyyn oli aiheuttanut vuonna 2018 voimaan tulleiden uusien erillislakien (L 907/2017, L 908/2017, L 719/2018) mukaiset uudet lupatyyppit sekä kyseisissä laeissa säädetty 90 päivän enimmäiskäsittelyajat ja niistä johtuneet priorisointitarpeet.

OA katsoi työlupahakemusten käsittelyn viivästyneen lainvastaisesti Maahanmuuttovirastossa. Maahanmuuttoviraston käsittelyaika ylitti ulkomaalaislain 82 §:ssä säädetyn enimmäiskäsittelyajan. Edellä mainitun pykälän mukaan toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä päätös työntekijän oleskelulupaa tai muuta oleskelulupaa ansio-



työtä 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 kulumisen keskeytyy, kunnes tarvittavat selvitykset on saatu. Nyt kyseessä olevassa asiassa hakemusten käsittelyyn ei liittynyt pitemmän käsittelyajan oikeuttavia poikkeuksellisia olosuhteita (2480/2019).

### KÄÄNNYTETTÄVÄN OIKEUDET POLIISILAITOKSELLA EIVÄT TOTEUTUNEET

Kielteisen päätöksen saanut turvapaikanhakija oli laitettu videoyhteyteen oman maansa edustuston kanssa.

OA katsoi Sisä-Suomen poliisilaitoksen menettelleen virheellisesti siinä, että kielteisen päätöksen saaneelle turvapaikanhakijalle, joka oli kutsuttu poliisilaitokselle henkilön tunnistamista ja matkustusasiakirjan hankkimista varten, ei ollut kerrottu, miksi hänet oli kutsuttu poliisiasemalle ja mikä hänen asemansa oli poliisitutkinnassa. Poliisi toimi OA:n mukaan virheellisesti myös siinä, että käännytettävällä ei ollut tosiasiallista mahdollisuutta hankkia itselleen avustajaa sekä siinä, että hänelle ei järjestetty tulkkausta.

Poliisi ei OA:n mielestä kuitenkaan ollut luovuttanut turvapaikka-asiaan liittyviä tietoja edustustolle. Saadun selvityksen mukaan poliisi luovutti vain sellaisia tietoja, joiden osalta voidaan arvioida, että tiedot eivät vaaranna maasta poistettavan tai hänen läheisensä turvallisuutta. Toisaalta, kun kielteisen päätöksen saaneelle turvapaikanhakijalle ei ollut selvitetty tilaisuuden tarkoitusta eikä hänelle ollut annettu mahdollisuutta käyttää avustajaa, oli mahdollista, että hän oli itse tullut ymmärtämättömyyttään antaneeksi salassa pidettäviä tietoja, jotka ovat voineet vaarantaa hänen tai hänen läheistensä turvallisuutta.

OA totesi, että matkustusasiakirjojen hankkimiseen edustustojen kanssa tehtävän tunnistau-

tumisen avulla näyttäisi liittyvän epäselvyyksiä ja ohjauksen tarvetta. Selvää ei ollut esimerkiksi se, voiko ulkomaalainen käytännössä kieltäytyä videoyhteydestä esimerkiksi omaan turvallisuuteensa vedoten ja oliko poliisilla riittävän tarkat ohjeet siitä, kuinka tunnistautuminen käytännössä järjestetään siten, että ulkomaalaisen oikeusturva toteutuu.

OA lähetti jäljennöksen päätöksestä sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle ja esitti niiden harkittavaksi, mihin lainsäädäntöä tai ohjeistusta koskeviin toimenpiteisiin päätös mahdollisesti antaa aihetta (1511/2018\*).

*Poliisihallitus ilmoitti oikeusasiamiehelle toimenpiteistään ja asiaan liittyvästä ohjeistuksesta. Poliisihallitus totesi, että ulkomaalaisen identifiointissa tulee huolehtia siitä, ettei salassa pidettävä tieto ja sen taustalla olevat suojeltavat intressit aiheottomasti paljastu sivullisille.*

### POLIISI EI OTTANUT VASTAAN KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA KOSKEVAA UUSINTAHAKEMUSTA

OA antoi Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen komisariolle huomautuksen, koska komisario oli antanut Helsingin poliisilaitoksen vanhemmalle konstaapelille toimintaohjeen jatkaa käännytettävän maasta poistamista siitä huolimatta, että maasta poistettava oli yrittänyt tehdä uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Saadun selvityksen perusteella poliisi ei ottanut turvapaikkahakemusta vastaan ja päätti jatkaa palautusoperaatiota. OA katsoi, että komisarion antama ohje oli ollut ulkomaalaislain vastainen, koska poliisilla ei ole oikeutta kieltäytyä ottamasta vastaan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta.

OA katsoi, että myös saattopartion johtajana toiminut Helsingin poliisilaitoksen vanhempi konstaapeli menetteli asiassa virheellisesti, koska hän ei palautustilanteessa ottanut vastaan kansainvälistä suojelua koskevaa uusintahakemusta. Saattopartion johtajan tulee olla tietoinen ulkomaalaislain keskeisistä sääöksistä, jotka liittyvät kansainvälisen suojelun hakemiseen. Palautusta ei lopulta pantu täytäntöön, koska lentokoneeseen tuli tekninen vika (4666/2018).

## MAAHANMUUTTOVIRASTON VIRHEELLINEN TIETO VIRASTON KOTISIVUILLA

Kanteliija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, onko Maahanmuuttovirasto menetellyt asianmukaisesti antaessaan verkkosivuillaan asiakirjojen julkisuudesta tietoja, joka ovat selvästi ristiriidassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain kanssa.

Maahanmuuttovirasto myönsi selvityksensä, että sen verkkosivuilla ollut tieto on ollut tulkittavissa väärin. OA totesi, että Maahanmuuttoviraston verkkosivuilta sai sen käsityksen, että kaikki julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan tarkoittamat asiat ovat salaisia. Verkkosivuilla todetaan, että ”Maahanmuuttoviraston asiakkaita koskevat tiedot ja asiakirjat ovat salassa pidettävät julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 11 §:n perusteella.”

OA kiinnitti huomiota siihen, että julkisuuslain edellä mainitun lainkohdan mukaan tiedot ovat salassa pidettäviä vain, ”jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna pakolaisen tai hakijan tai näiden läheisten turvallisuutta.” OA:n mielestä Maahanmuuttovirasto tulisi täydentää sen verkkosivuilla olevaa puutteellista tietoa pakolaisen, turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa koskevan tiedon salassa pidosta. Hän kiinnitti huomiota myös siihen, että viranomaisten hallintopäätösten salassapitoon sovelletaan julkisuuslakia eikä ulkomaalaisrekisteristä annettua lakia (2462/2018).

## 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 vammais- palveluihin, toimeentulotukeen, vanhusten palveluihin ja lapsen oikeuksiin, erityisesti lastensuojelulain tulkintaan ja soveltamiseen liittyviä asioita.

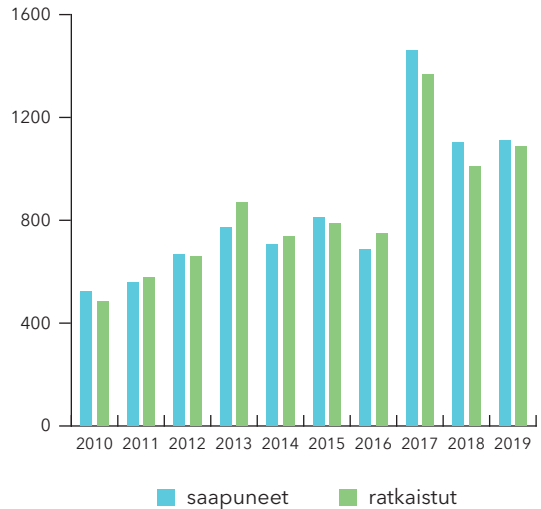
Hyvään hallintoon liittyvissä ratkaisuisa aiheina olivat julkisuusperiaatteen toteutuminen, salassa pidettävien asioiden käsittely ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen asioiden käsittelyssä sekä viranomaiselle kuuluvan neuvonta- ja selvitysvelvollisuuden toteutuminen.

Sosiaalihuoltoa koskevien asioiden ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Tapio Rätty*. Sosiaalihuoltoa koskevia asioita esittelivät myös vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit *Riikka Jackson* ja *Kaisu Lehtikangas*.

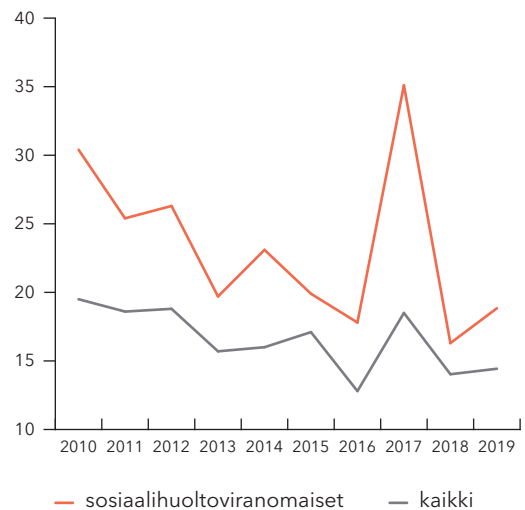
Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevissa asioissa ratkaisijana toimi OA *Petri Jääskeläinen* ja toimeentulotukea koskevien kanteluiden ratkaisijana AOA *Pasi Pölönen*.

### 4.10.1 LAILLISUUSVALVONTA

Sosiaalihuoltoon liittyviä kanteluita tuli vireille 1 112 (1 101 vuonna 2018). Kanteluita ratkaistiin 1 088 (1 008 vuonna 2018). Toimenpideprosentti oli 19,8 %.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2010–2019



Toimenpideprosentti vuosina 2010–2019

Lastensuojelua ja lapsia koskevia asioita ratkaistiin 363. Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemaa toimeentulotukea koskevia kanteluita ratkaistiin 448 ja kunnan toimeentulotukea koskevia kanteluita 22. Vammaispalveluja koskevia kanteluita ratkaistiin 110. Vanhustenhuoltoon liittyviä kanteluita oli 39.

Sosiaalihuollon asiaryhmä on ollut useana vuonna suurin asiaryhmä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Kanteluista on edelleen havaittavissa, että palveluiden käyttäjät ovat usein tietoisia oikeuksistaan ja viranomaisen velvollisuuksista. Toisaalta sosiaalihuollon asiakkaat saattavat turvautua kanteluun silloinkin, kun heidän tulisi ensisijaisesti käyttää lainmukaisia muutoksenhakeinoja.

Toimenpideratkaisuissa kiinnitettiin huomiota viranomaisen tai muun valvottavan virheelliseen menettelyyn ja ohjattiin valvottavaa hyvään ja lainmukaiseen menettelyyn.

Lasten oikeuksien valvonta painottui kertomusvuonna sijaishuollon järjestämisen, rajoitustoimenpiteiden käytön sekä niitä koskevaan lainmukaisen menettelyn valvontaan.

Ratkaisuissa kiinnitettiin huomiota erityisesti siihen, miten valvovat viranomaiset huolehtivat lakisäätöistä tehtävistään.

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 27. Lastensuojelutarkastuksia oli yksi, vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyviä tarkastuksia neljä ja vanhustenhuollon tarkastuksia 22.

Tarkastukset tehtiin pääsääntöisesti ennalta ilmoittamatta. Tarkastuksia tehtiin myös ns. epä-mukavina aikoina virka-ajan ulkopuolella.

## TARKASTUSTEN VAIKUTTAVUUS

### Lastensuojelulaitokset

Kahtena viime vuotena eri puolilla Suomea tehdyt lastensuojelulaitoksiin kohdistuneet tarkastukset myötävaikuttivat lukuisiin myönteisiin muutoksiin ja hankkeiden käynnistämisiin, jotka ovat vaikuttaneet välittömästi sijoitetun lapsen oikeusturvaa vahvistavasti.

Lastensuojelulakia muutettiin vahvistamalla lapsen osallisuutta ja oikeutta tulla kuunnelluksi sijaishuoltopaikassa sekä velvoittamalla välttämään rajoitustoimenpiteiden käyttöä. Lisäksi aluehallintovirastoille asetettiin velvollisuus varata lapselle tarkastuksilla kahdenkeskiseen keskusteluun tarkastuksilla. Lastensuojelulain muutokset tulivat voimaan 1.1.2020.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä on käynnistetty hankkeita, joilla pyritään kehittämään lastensuojelun avohuoltoa, lapsen sijaishuoltoa sekä huolehtimaan siitä, että lapsen sosiaalityöntekijöillä olisi tosiasialliset mahdollisuudet huolehtia lakisäätöistä tehtävistään.

Aluehallintovirastot ovat saaneet lisävoimavaroja sijaishuollon valvontaan. Kunnat ovat osoittaneet lisää voimavaroja sijaishuollon valvontaan, vahvistaneet omaa valvontaansa tai lisänneet valvontaa yhteistyössä muiden sijoittajakuntien kanssa. Tarkastuspöytäkirjojen julkaisemisen jälkeen ovat useat lastensuojelulaitokset muuttaneet käytäntöjään ja sääntöjään tarkastuspöytäkirjoissa edellytetyllä tavalla.

Sijoitettujen lasten tietoisuus on tarkastusten ja ennen kaikkea tarkastusten saaman laajan mediajulkisuuden ansiosta lisääntynyt. Tätä osoittaa muun muassa lasten tekemien kanteluiden määrän merkittävä kasvu. Kertomusvuonna lasten sijaishuollosta tekemiä kanteluita tuli vireille 62. Kantelut eivät olleet aiheettomia, niistä johti toimenpiteisiin 45. Kanteluita koskeva toimenpiderosentti oli poikkeuksellisen korkea 87 %.

## Tilapäisasumispalvelut

AOA Sakslinin vuonna 2018 Kenttätien palvelukeskukseen Ouluun tekemän tarkastuksen havaintojen seurauksena Oulun hyvinvointilautakunta ilmoitti luopuvansa palvelukeskuksen tilapäisasumispalvelujen asumismaksusta ja ateriamaksusta. Lisäksi lautakunta ilmoitti aloittavansa palvelukeskuksessa matalan kynnyksen päivätoiminnan ja että tiloissa järjestetään edelleen tilapäisasumista.

Kenttätien palvelukeskus ilmoitti, että asiakkaille oli tehty tehostetusti palvelutarpeen arvioita ja asiakkaita oli onnistuneesti ohjattu asumispalveluihin tai itsenäiseen asumiseen. Suunnitelmisella oli luopua isosta yhteismajoitussalista ja tehdä pintaremonttia alakerran tiloissa. Hätmajoitus-salin patjapaikkojen tilalle hankitaan sänkyjä ja väliverhoja. Asiakkailla on nyttemmin oikeus olla Kenttätien tiloissa ympäri vuorokauden ja he saavat maksuttoman aamupalan, lounaan ja iltapalan, joka on kaupungin tilapalveluiden ylijäämäruokaa. Palvelukeskuksessa lisättiin sosiaalityöntekijän ja psykiatrisen sairaanhoitajan työpanosta ja lisäksi kolmannen sektorin toimijoita otetaan enemmän mukaan toimintaan.

### 4.10.4 VALVOVIEN VIRANOMAISTEN MENETTELY

Kertomusvuonna annettiin useita ratkaisuja, joissa oli arvioitu sosiaalihuollon valvonnasta vastuussa olevien viranomaisten menettelyä. Ratkaisuissa kiinnitettiin huomiota siihen, millä tavoin valvontaa tosiasiaa järjestettiin ja miten siitä oli huolehdittu. Sijaishuollon valvontaa koskevissa ratkaisuissa todettiin, että lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on lakisääteinen velvollisuus valvoa sijaishuollon järjestämistä ja lapsen olosuhteita sijaishuolto paikassa (esimerkiksi 5682/2018\*). Ratkaisuissa korostettiin, että sijaishuollosta vastuussa olevan kunnan on huolehdittava siitä, että sen työntekijöillä on tosiasialliset mahdollisuudet suoriutua lakisääteisistä tehtävistään.

Valvira koskevassa ratkaisussa (4168/2018\*) oli kysymys siitä, millä edellytyksillä kantelu on syytä

käsitellä muistutusmenettelyssä. Viranomaisen on erityisesti arvioitava, voidaanko muistutusmenettelyssä turvata asiakkaan oikeusturva paremmin ja nopeammin kuin varsinaisessa kantelumenettelyssä. Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan muistutus on tarkoitettu sosiaalihuollon asiakkaan kannalta nopeaksi keinoksi saada korjaus viranomaisen tai sosiaalihuollon toimintayksikön virheisiin tai epäkohtiin, jotka liittyvät asiakkaan kohteluun tai siihen, miten esimerkiksi toimintayksikkö tosiasiallisesti toimeenpanee omassa toiminnassaan päivittäistä hoitoa tai huolenpitoa.

Kantelukirjoituksessa kuvattiin sellaisia lastensuojelulaitoksen yleisiä toimintatapoja, joilla mahdollisesti puututtiin myös muiden lasten perusoikeuksiin.

Ratkaisussa todettiin, että kanteluviranomaisen on ennen asian siirtoa arvioitava, minkälaisesta menettelystä ja mistä asioista kantelussa on kysymys ja mikä vaikutus näillä on kantelijan tai muiden toimintayksikössä olevien asiakkaiden asemaan ja oikeusturvaan. Mitä vakavampia laiminlyöntejä tai kaltoinkohtelua kantelussa kuvataan, sitä pidättyvämmän on suhtauduttava siihen, voidaanko asia käsitellä muistutusmenettelyssä siinä yksikössä, jonka toimintaa kantelussa arvostellaan.

Kantelukirjoituksessa esitetyt väitteet muiden lastenkotiin sijoitettujen lasten kohtelusta olivat sen laatuista, että Valvira olisi tullut, kantelijaa koskevan kirjoituksen siirtämisestä huolimatta, perusteellisesti selvittää mahdolliset epäkohdat joko itse tai yhdessä aluehallintoviraston kanssa. Näin Valvira olisi voinut arvioida sitä, millä tavoin laitoksessa ja sen yksiköissä olevia muita sijoitettuja lapsia kohdeltiin ja millä tavoin ja missä tarkoituksessa laitoksessa käytettiin rajoitustoimenpiteitä.

Valvira menettely oli ollut tältä osin virheellistä, koska se oli myös saattanut vaarantaa muiden lastenkodissa tällöin sijoitettuna olevien lasten oikeuksia. Tämän takia Valvira sai huomautuksen vastaisen varalle sen laiminlyönteistä sijaishuollon ja erityisesti rajoitustoimenpiteiden valvonnassa. Tässä harkinnassa otettiin huomioon myös Valvira lainsäädännössä määrätyn aluehallintovirastoja ohjaava rooli ja Valvira asema asiantuntijavirastona.

#### 4.10.5 HYVITYSESIYKSET

Viidessä ratkaisussa esitettiin kunnalle, että se hyvittäisi lainvastaisen menettelynsä sosiaalihuollon asiakkaalle. Kahdessa tapauksessa (1669\* ja 1829/2019\*) oli kysymys perhehoidossa olevien lasten tekemistä kanteluista, joissa lapset kantelivat heitä alistavasta ja nöyryyttävästä kohtelusta. Kunta suoritti lapsille hyvityksenä kummallekin 4 000 euroa.

Eräässä tapauksessa (695/2018\*) oli kysymys itsenäistymisvarojen kerryttämisen laiminlyönnistä. Kuntayhtymä ilmoitti myöhemmin päättäneensä maksaa kantelijalle hyvityksenä lisää itsenäistymisvaroja 6 240 euroa.

Kunta ei ollut huolehtinut lapsen kielellisistä oikeuksista sijaishuollon aikana (125/2018\*). Lapsen äidin kantelun jälkeen kunta suoritti lapselle hyvitystä 5 000 euroa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tekemässä kantelussa (3489/2017\*) oli kysymys poikkeuksellisen törkeän ihmiskaupparikoksen uhrin oikeudesta ihmiskaupan uhrien niin kutsutun auttamislain ja sosiaalihuoltolain mukaisiin palveluihin. Ratkaisussa katsottiin, että asiassa oli olennaisesti laiminlyöty uhrin palvelujen tarpeen selvittäminen. Asiassa ei oltu myöskään arvioitu kokonaisvaltaisesti asiakkaan etua, eikä sosiaalihuoltolain edellyttämällä tavalla kiinnitetty huomiota siihen, miten eri toimintatavat ja ratkaisut parhaiten olisivat turvanneet asiakkaan hyvinvoinnin, itsenäisen suoriutumisen ja omatoimisuuden vahvistumisen, tarpeisiin nähden oikea-aikaisen, oikeanlaisen ja riittävän tuen.

Sosiaalitoimi ei ollut tunnistanut lukuisista viranomaisen yhteydenotoista huolimatta asiakasta sosiaalihuoltolain mukaiseksi erityistä tukea tarvitsevaksi henkilöksi, eikä asiakkaalle siten myöskään tehty erityisen tuen päätöksiä siten kuin sosiaalihuoltolaissa säädetään.

Kaupungin sosiaalitoimi oli laiminlyönyt sille kuuluvan velvollisuuden järjestää kyseessä olevalle asiakkaalle niitä auttamistoimia ja palveluja, joita hän olisi tarvinnut ihmiskaupan uhrina. Sosiaalitoimi ei ollut asiakkaan asiassa ottanut huomioon ihmiskaupan uhrin asemaa ja sitä, mitä ihmiskau-

pan uhrien auttamisesta on auttamislaissa säädetty. Sosiaalitoimi ei ollut ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän yhteydenotoista huolimatta sisäistänyt, mitä velvollisuuksia auttamislaki ja ihmiskaupan uhrien asemaa sääntelevät kansainväliset instrumentit asettavat kunnan viranomaisille. Ratkaisun jälkeen kaupunki ilmoitti maksavansa hyvitystä 3 900 euroa. Hyvitykseen oli kuitenkin laskettu mukaan uhrilta takaisinperityn toimeentulotuen osuus, joka siis palautettiin hänelle hyvityksen muodossa.

Ratkaisussa pyydettiin sosiaali- ja terveystoimintatoimintaa (STM) antamaan selvitys lainsäädännön muutosaiakatauluista. STM ilmoitti toimenpiteinään antaneensa erillisen kuntainfon ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Ministeriö viittasi selvityksessään hallitusohjelman kirjauksiin ja neljän ministeriön kesken sovittuun suunnitelmaan hallitusohjelman kirjausten toimeenpanosta. Selvityksessä todettiin ihmiskaupan vastaisen työn rakenteiden tarvitsevan selkeyttämistä ja pysyvät resurssit. Järjestelmää on myös yksinkertaistettava yhdenvertaisten palvelujen turvaamiseksi kuntapaikasta riippumatta ja toimia ihmiskaupan lapsiuhrien tunnistamiseksi sekä ihmiskaupan ja prostituution ennaltaehkäisemiseksi on tehostettava. Ministeriön ilmoituksen mukaan ihmiskaupan uhrien auttamisesta tullaan säätämään erillinen laki.

#### 4.10.5 RATKAISUJA

##### TOIMEENTULOTUKI

Perustoimeentulotuki siirrettiin vuoden 2017 alusta kunnilta Kansaneläkelaitoksen (Kela) järjestettäväksi. Toimeentulotukilain mukaan kunnan järjestettävänä on edelleen täydentävä toimeentulotuki ja ehkäisevä tuki.

Toimeentulotuen ns. Kelasiirtoa arvioitiin kahdessa erillisessä selvityksessä. STM asetti toimeentulotukiasioiden oikeudellisen asiantuntijatyöryhmän toimikaudelle 3.12.2018–31.12.2019. Työryhmän tehtävänä oli käsitellä toimeentulotuen ja perustuslain 19 §:n 1 momentin välistä suhdetta sekä tähän liittyviä toimeentulotukilain erityiskysy-



myksiä. Toimeentulotukilainsäädännön muutosten valmistelusta on tarkoitus jatkaa erillisessä työryhmässä sekä osaltaan myös sosiaaliturva-uudistusta valmistelevalle parlamentaariselle komitealle.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) antoi 2020 tammikuussa tarkastuskertomuksen toimeentulotuen siirrosta. Tarkastuskertomuksen (1/2020) mukaan uudistuksen tavoitteet ovat toteutuneet hyvin sellaisten toimeentulotuen asiakkaiden kohdalla, jotka eivät tarvitse erityisiä palveluja tai joiden hakemuksen käsitteleminen ei edellytä erityistä harkintaa. Uudistus yhdenmukaisti perustoimeentulotuen myöntöperusteita, mutta heikensi perustoimeentulotuen ratkaisutyön yhteyttä sosiaalityöhön ja mutkisti palvelutarpeessa olevien asiakkaiden ohjausta palveluihin.

VTV toteutti osana tarkastustaan perustoimeentulotuen ratkaisijoille kohdennetun kyselyn. Yli 60 % vastanneista koki melko vaikeaksi tai vaikeaksi pysyä yksittäisen hakemuksen ratkaisemiselle asetetussa tavoiteajassa (20–30 minuuttia). Kyselyn toteuttamisen aikaan, keväällä 2019, etuuskäsittelijöiden tavoitteena oli ratkaista 15 hakemusta päivässä. Tavoiteaikaa koskevissa vastauksissa korostuivat toimeentulotukea koskevien hakemusten monimutkaisuus sekä asiakkaan kokonaistilanteen hahmottamisen vaikeus, hakemusten erilaisuus ja yhteydenpito asiakkaisiin sekä yhteistyökumppaneihin.

Koska yksittäisten hakemusten vaatima työ määrä vaihtelee suuresti (minuuteista tunteihin), koettiin määrällisten tavoitteiden sopivan huonosti perustoimeentulotuen ratkaisutyöhön. Lisäksi hakemuksen ratkaisutyön sujuvuuteen ja hakemusten kokonaiskäsitelyaikaan vaikuttavat myös tarkistusratkaisujen suuri määrä ja toistuvat myöntöohjeiden päivitykset.

VTV:n tarkastusraportissa esitetyt havainnot ovat samansuuntaisia ja tukevat niitä huomioita, joita toimeentulotukea koskevista kanteluratkaisuista on ilmennyt.

Oikeusasiamiehen kansliaan tuli kertomusvuonna vireille 388 Kelaä koskevaa toimeentulotukikantelua. Kantelumäärät olivat edelleen huomattavan suuria. Kertomusvuonna toimeentulotukikantelu-

ja ratkaistiin 488 (Kelaä koskevana 464); toimenpideprosentti oli 18,2%.

Toimeentulotukihakemukset käsitellään Kelassa työjonoilta siten, että asiakkaan päätöksen tekijä voi vaihtua periaatteessa joka kerta. Uusi päätöksentekijä joutuu tutustumaan päätösharkinnassaan uudestaan asiakkaan taloudellisiin ja muihin olosuhteisiin. Toimeentulotukiasiakkaan tai hänen asioitaan hoitavan kunnan sosiaalityöntekijän voi olla vaikea tavoittaa aina kulloistakin etuuskäsittelijää.

Toimenpideratkaisut koskivat muun muassa päätöksiin liittyvien normilaskelmien puutteellisuutta tai puutteita yksilöllisessä harkinnassa. Tämä on osaltaan saattanut vaikuttaa siihen, että jatkuvat asiakkaiden korjauspyynnöt päätösten itseoikaisemiseksi ovat viivästyttäneet hakemusten käsittelyä. Päätöksenteon virheiden korjaaminen edellyttää päätösten muuttamista, mikä puolestaan on kuormittanut myös Kelan oikaisuvaatimuskeskusta. Virheiden korjaaminen on edellyttänyt toimeentulotukiasiakkailta aktiivisuutta ja valppautta. Joissain tapauksissa asiakkaalta on pyydetty lisäselvityksiä sellaisista seikoista, jotka asiakas on jo aikaisemmin toimittanut Kelalle tai jotka tiedot ovat muuten olleet Kelan hallussa.

Useissa ratkaisuisa kiinnitettiin Kelan huomiota asianmukaiseen neuvontaan, huolellisuuteen, päätöksenteon oikeellisuuteen ja Kelan velvollisuuteen huomioida asiakkaan ja perheen yksilölliset olosuhteet.

Kelan itse laatiman toimeentulotukiohjeen määräyksillä ei voida kaventaa toimeentulotuelle ominaista yksittäistapauksellista päätöksentekijän harkintavaltaa. Ohjeilla ei myöskään voida kaventaa toimeentulotuen hakijoiden oikeutta viimesijaiseen turvaan.

Viranomaisen on asianmukaisella tavalla ohjattava ja neuvottava asiakkaitaan. Puutteellinen neuvonta ja ohjaus ei saa johtaa siihen, että esimerkiksi toimeentulotukihakemusten käsittely sen johdosta viivästyy. Toimeentulotukiasiakkaalla tulee olla selvä käsitys hänelle kuuluvista oikeuksista ja viranomaisen velvollisuuksista. Mikäli Kela havaitsee, että sen asiakkaitten tilanne edellyttää myös erityistä sosiaalityön tuntemusta, on Kelan yhteistyössä asiakkaan kanssa tehtävä yhteistyötä sosiaalihuollon viranomaisten kanssa. Kelan on

myös tällaisissa tilanteissa itse kiinnitettävä erityistä huomiota antamansa ohjauksen ja neuvonnan sisältöön.

Hallintolain säännökset edellyttävät, että päätös ja muut viranomaisen laatimat asiakirjat, tiedotteet ja ohjeet laaditaan ymmärrettävällä tavalla. Viranomaisen on erityisesti päätöisasiakirjoja laadittaessa kiinnitettävä huomiota siihen, että sen asiakirjat muodostavat sisällöltään johdonmukaisen ja helposti ymmärrettävän kokonaisuuden.

Sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus luottaa, että viranomaisen käsittelee sen asiat asianmukaisella tavalla. Mikäli viranomaisen toiminnassa tapahtuu virheitä, on viranomaisen pyrittävä välittömästi korjaamaan virheet sekä turvaamaan asiakkaalle kuuluvat oikeudet täysimääräisesti (1542/2019\*).

## LÄÄKEHOIDON HUOMIOIMISESSA EDELLEEN ONGELMIA

Useissa kanteluissa Kelaä arvosteltiin siitä, ettei se ollut myöntänyt toimeentulotukea lääkärin määräämiin tiettyihin lääkkeisiin tai muihin lääkärin määrääksiin perustuviin terveydenhuoltomenoihin.

Kela on rajannut myöntömenettelyään eräiden lääkkeiden osalta siten, että esimerkiksi joidenkin kivunhoitoon määrättävien lääkkeiden, ADHD-lääkkeiden tai eläinperäisen kilpirauhaslääkkeiden osalta edellytetään erityistä harkintaa.

Lääkemenoja koskevissa ratkaisuissa korostettiin myös Kelan velvollisuuksia asiakkaan neuvontaan ja ohjaukseen.

Terveydenhuoltomenot kuuluvat perustoimeentuloon ja ovat osa ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä toimeentuloa. Lääketieteelliseltä kannalta lääke- tai hoitomääräys on henkilöä hoitavan lääkärin ammattiarvion mukaan hoidollisesti tarpeellinen. Lääkärin päätöksen sivuuttava perustoimeentulotuen epääminen tiettyyn lääkkeeseen tai hoitoon voi tosiasiasa tarkoittaa hoitavan lääkärin tarpeelliseksi arvioiman hoidon saamatta jäämistä. Mikäli hoitavan lääkärin arvio ilman perusteltua syytä sivuutetaan, saattaa se vaarantaa toimeentulotukiasiakkaan

tarvitseman hoidon jatkuvuuden ja hänen oikeutensa perustuslaissa taattuihin riittäviin ja tarpeen mukaisiin terveyspalveluihin.

Kun kysymys on asiakkaalle tarpeellisista ja hänelle määrätystä lääkemenosta tai muista terveydenhuoltomenoista, tulee asiakasta ohjata ja neuvoa riittävällä ja yksilöidyllä tavalla siitä, millä tavoin hänen tulee toimia saadakseen oikeutensa toteutettua. Toimeentulotuen hakijalla on oikeus tietää, miksi hänen toimittamaansa selvitystä (esimerkiksi lääkärin resepti, joka sisältää myös tosiasiasa lääketieteellisen kannanoton lääkkeen tarpeellisuudesta) on pidetty riittämättömänä.

Toimeentulotukilain tarkoittama tuen hakijan myötävaikutusvelvollisuus on määritelty siten, että tuen hakijan on annettava Kelalle kaikki ”tiedossaan olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot”; Kelan lisäselvityspyynnössä tulisi yksilöidä, mitä muita tietoja tarvitaan, miksi tiedot ovat asian käsittelylle välttämättömiä ja millä perusteella tietoja pyydetään. Kela ei voi kuitenkaan pyytää asiakasta toimittamaan laajempaa selvitystä terveydentilastaan, kuin mitä on pidettävä välttämättömänä toimeentulotuen määrää koskevassa päätöksenteossa (461/2018\*).

Eräissä tapauksissa maksusitoumus oli myönnetty väärään lääkkeeseen. Kun kysymys oli kantelijalle määrätystä tarpeellisista lääkevalmisteista ja kun Kela on järjestänyt päätöksentekonsa tiettyjen lääkemenojen osalta siten, että se myöntää vain rajatun maksusitoumuksen näiden itse määrittelemien lääkkeiden hankintaan, edellyttää päätöksenteko ja siihen kuuluva asian selvittäminen, kuten asiantuntijalausannon antaminen sekä myönteisen päätöksen täytäntöönpano, josta maksusitoumusmenettelyssä on asiallisesti kyse, korostettua huolellisuutta ja sen varmistamista, että asiakas saa maksusitoumuksella oikeat, hänelle määrättyt, hänen sairautensa hoitoon tarkoitetut lääkkeet. Ylipäätään asian luonne edellyttää korostunutta huolellisuutta; toimeentulotuen myöntäminen edellyttää lähes aina yksilöllistä harkintaa (4126/2018\*).

Joissain kanteluratkaisuissa oli kysymys siitä, että Kelan myöntämän maksusitoumuksen voimassaolo lakkasi ja kantelijat olivat jääneet vaille heille määrättyjä lääkkeitä.

Kela on sisällyttänyt ohjeisiinsa mahdollisuuden myöntää kuunvaihteessa tehtyjen päätösten osalta kertakäyttöisen apteekin maksusitoumuksen, jonka voimassaoloaika on Kelan käytännön mukaan enintään 14 vuorokautta myöntöjakson päättymispäivän yli. Kantelijalle ei tästä huolimatta myönnetty apteekin kertakäyttöistä maksusitoumusta. Kantelija oli ilmoittanut hakemuksessaan tarvitsevansa tukea reseptilääkkeisiin, joten hänellä voitiin katsoa olevan tarve apteekin maksusitoumukselle. Kelan toimittamassa selvityksessä ei oltu esitetty, miksi Kelan omaa ohjetta ei kantelijan tilanteessa oltu noudatettu (1699/2019\*).

Eräissä ratkaisussa oli kysymys hallinto-oikeuden lääkemenoja koskevan päätöksen täytäntöönpanosta korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO) tehdyn valituslupahakemuksen käsittelyn aikana.

Hallinto-oikeus oli kumonnut Kelan oikaisuvaatimuskeskuksen päätöksen ja palauttanut asian Kelalle siten, että kantelijalle tarpeelliset terveydenhuoltomenot kyseessä olevan lääkevalmisteen osalta otetaan perustoimeentulotuessa täysimääräisesti huomioon. Valituksenalainen päätös koski yhtä kuukautta (lokakuu 2017). Kantelija voitti asiansa yksiselitteisesti, ja hallinto-oikeus velvoitti Kelan tekemään tietyn sisältöisen ratkaisun lokaan 2017 osalta.

Kela haki asiassa valituslupaa eikä pannut täytäntöön hallinto-oikeuden velvoittavaa päätöstä. Kela katsoi hallinto-oikeuden päätöksen poikkeavan KHO:n antamasta vuosikirjaratkaisuna julkaistusta päätöksestä (KHO 2018:148). KHO hylkäsi Kelan valituslupahakemuksen maaliskuussa 2019, siis viitatus vuosikirjaratkaisun jälkeen.

AOA totesi, että lainvoimaa vaille olevan päätöksen täytäntöönpano ja täytäntöönpanon lykkääminen sekä hallintolainkäyttölain valituslupaa koskevien edellytysten arviointi ja siihen liittyvä intressipunninta on viranomaiselle kuuluvaa lailisuusharkintaa. Valituslupavaiheeseen edenneissä yksilölle edunsoovissa asioissa viranomaisen tulee arvioida erityisesti, viivästyttäisikö tai vaarantaisi-

ko täytäntöönpanon lykkääminen ilman painavia syitä yksilön perustavaa laatua olevien perusoikeuksien välitöntä toteutumista.

Kun kysymys oli rahamääräisesti Kelan kannalta vähämerkityksellisestä asiasta, olisi Kelan tullut päätöksen täytäntöönpanoa arvioidessaan kiinnittää huomiota erityisesti siihen, mitä seuraamuksia tai riskejä kantelijalle aiheutui siitä, ettei täytäntöönpanoon ryhdytty. Kysymys on ollut lainsoveltamiseen liittyvästä intressipunninnasta, tässä tapauksessa keskeisesti siitä, painotetaanko huomattavan vähäisen taloudellisen riskin merkitystä Kelan kannalta vai kantelijan perusoikeuteen sisältyvää subjektiivista oikeutta viimesijaiseen toimeentulotukeen ja hänen sairautensa edellyttämää lääkeshoidon jatkuvuutta.

Se, ettei Kela pannut täytäntöön hallinto-oikeuden lainvoimaa vaille olevaa päätöstä, oli saatanut merkitä kantelijan kohdalla, diagnosoituna kipupotilaana, hänen tarvitseman lääkeshoidon mahdollisesti keskeytyessä, että hänen oikeutensa toimeentulotukeen oli tältä osin ilman painavia syitä vaarantunut ja että hän oli tämän johdosta joutunut kärsimään myös ylimääräisistä kivuista. Kelalla puolestaan oli riski lähinnä siitä, ettei yhden kuukauden lääkemenoihin huomioitua toimeentulotukea saada kantelijalta perittyä takaisin siinä tilanteessa, että Kelan valitus olisi menestynyt KHO:ssa.

Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan kannalta asiassa oli esitettävissä vahvoja perusteita sen tueksi, että Kela olisi pannut täytäntöön lainvoimaa vaille olleen hallinto-oikeuden päätöksen valituslupahakemuksesta huolimatta. Tällä tavoin Kela olisi viimesijaisella toimeentulotuella varmistanut hallinto-oikeuden kantelijalle tarpeellisenä pitämän ja tarvitseman lääkeshoidon hankinnan ja samalla turvannut kantelijan lääkeshoidon jatkuvuuden sinä aikana, kun valituslupa-asian käsittely oli vireillä KHO:ssa (6213/2018\*).

## ASUMISMENOJEN HUOMIOIMINEN

Toimeentulotukilain muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon muun muassa yleisestä asumistuesta annetun lain tarkoitetut asumismenot. Asumismenojen suuruutta on arvioitava kussakin tapauksessa toimeentulotuen hakijan yksilöllisten olosuhteiden ja tarpeiden edellyttämällä tavalla. Kela voi määritellä ohjeissaan sen, mitä kunnassa on pidettävä kohtuullisen suuruisina asumismenoina. Asumismenojen tarpeellista suuruutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon asunnon koko ja laatu suhteessa toimeentulotukilaissa tarkoitettuun perheen kokoon ja tarpeisiin sekä kohtuullista asumistasoa vastaavaan kustannustasoon paikkakunnalla. Näin määriteltävät asumiskustannukset on otettava huomioon todellisen määräisenä toimeentulotukea määrättäessä. Toimeentulotukilain tarkoittama kohtuullista asumismenona koskeva yksilöllisesti tehtävä määrittely voi muuttua esimerkiksi silloin, jos toimeentulotuen hakijalla on esittää erityisiä syitä tai perusteita suuremman asumismenon hyväksymiseen toimeentulotukea määrättäessä.

Varsinkin suurimmissa kaupungeissa kohtuuhintaisen julkisen tuotannon vuokra-asuntoja voi olla hankala saada hakijoiden suuresta määrästä johtuen. Vapailla markkinoilla vallitsee kilpailutilanne, jolloin Kelan määrittelemää kohtuuhintaista asuntoa voi olla vaikeaa löytää. Joissain tilanteissa vuokranantajat saattavat lisäksi suhtautua torjuvasti toimeentulotukiasiakkaan vuokratarkjoukseen.

Kun kysymys on yksilön ja perheen kannalta aivan olennaisesta seikasta, perheen ja tuen hakijan asumisen järjestämisestä, on välttämätöntä, että toimeentulotuen hakijalle varataan mahdollisuus esittää selvitystä omasta ja perheensä yksilöllisestä tilanteesta ja asunnon tarpeesta sekä hakijan mahdollisuudesta saada Kelan edellyttämä kohtuuhintainen asunto. Tämän takia on tärkeää, että asiakkaalle yksilöidään, mistä erityisistä seikoista selvitystä asunnon hankinnassa on esitettävä. Viranomaisen on pyrittävä mahdollisimman täsmällisesti ja yksiselitteisesti ilmoittamaan selvityspyyntönsä perusteet, jotta asian käsittelyn kannalta olennaiset kysymykset, kuten asiakkaan vai-

kuttamismahdollisuuksien tai muiden menettelylistien oikeuksien käyttäminen, eivät anna aiheita erilaisiin tulkintoihin.

Kelan selvityspyyntöjen sisällön merkitys korostuu erityisesti silloin, kun kysymys on henkilön oikeusasemaan oleellisesti vaikuttavasta ja sitä koskevasta asiasta. Kelan tulee ilmoittaa selvästi myös asiakkailleen, miksi se pyytää uudistamaan selvityksensä asuntohakemuksen vireilläolosta ja asunnon hausta. Toimeentulotukiasiakkaille tulee riittävästi selvittää, minkälaista ja missä laajuudessa esitettyä selvitystä on pidettävä riittävänä erityisesti silloin, kun asuntoa haetaan yksityisillä vuokramarkkinoilla (4942/2018\*).

Eräs ratkaisu koski toimeentulotukiasiakkuuden paljastumista Kelan vuokranantajalle lähettämän maksusitoumuksen yhteydessä.

AOA pyysi ratkaisussaan Kelaa arvioimaan, onko sosiaalihuollon asiakkuuden nimenomainen mainitseminen vuokravakuusasiakirjassa välttämätöntä muun muassa asian asianmukaisen käsittelyn, kantelijan yksityisyyden ja mahdollisesti myös vuokranantajan etujen ja oikeuksien näkökulmasta taikka muusta oikeudellisesti perustellusta syystä (4582/2018\*).

*Kela ilmoitti ratkaisun jälkeen, että se on muuttanut rahavakuuskirjettään vuokranantajille siten, että vuokravakuusasiakirjasta on poistettu maininnat perustoimeentulotuesta ja hakijan toimeentulotukiasiakkuudesta.*

## 4.11 Terveysdenhuolto

Oikeusasiamies valvoo julkista terveydenhuoltoa. Valvonta kohdistuu erityisesti perustuslain 19 § 3 momentissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalveluiden toteutumiseen. Tahdosta riippumaton psykiatrinen sairaalahoito on tärkeä laillisuusvalvonnan ala. 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 AOA *Maija Sakslinin* ratkaistaviksi. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Kaija Tanttinen-Laakkonen*. Terveysdenhuoltoa koskevia asioita esittelivät myös esittelijäneuvos *Håkan Stoor*, vanhemmat

oikeusasiamiehensihteerit *Iisa Suhonen*, *Heidi Laurila* ja *Lotta Hämeen-Anttila*, neuvontalakimies *Pia Wirta* sekä notaari *Taru Koskiniemi*.

Vankiterveydenhuoltoa ja puolustusvoimien terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluivat AOA *Pasi Pölöselle*. Näitä asioita esittelivät OPCAT-koordinaattori *Iisa Suhonen*, vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Kristian Holman* ja neuvontalakimies *Pia Wirta*.

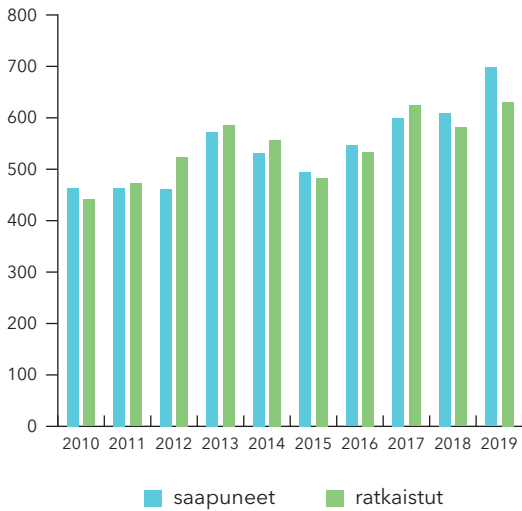
### 4.11.1 LAILLISUUSVALVONTA

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.

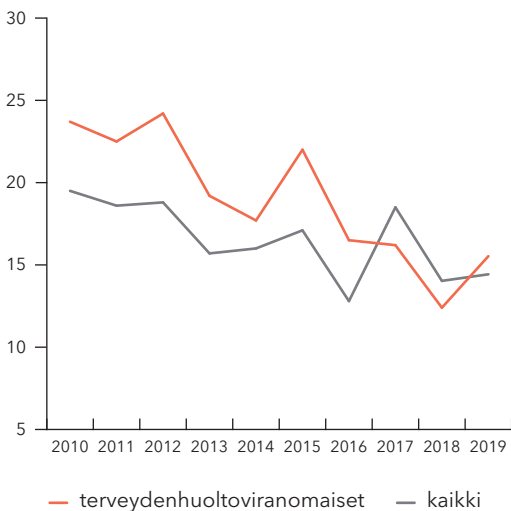


*Harjavallan sairaala.*





Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2010–2019



Toimenpideprosentti vuosina 2010–2019

Hoitoa joudutaan laillisuusvalvonnassa arvioimaan myös lääketieteellisillä ja hammaslääketieteellisillä perusteilla. Näissä tilanteissa OA on kuullut ennen asian ratkaisemista asiantuntijoita, yleensä Valvira.

Terveyspalveluun kohdistuvia kanteluita ratkaistiin 631 ja 12 omasta aloitteesta tutkittavaksi otettua asiaa. Toimenpideratkaisujen osuus asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista oli 15,4 %.

Saapuneiden kanteluiden määrä on viime vuosina ollut noin 500 kantelua. Kertomusvuonna 2018 saapuneiden kantelujen määrä kasvoi lähes 700 kanteluun. Kasvulle ei ole osoitettavissa mitään yksittäistä syytä.

#### 4.11.2 ESITYKSET

##### LOKITIETOJEN ANTAMISEN VIVÄSTYMINEN

AOA katsoi lokitietojen antamisen Porin perusturvakeskuksessa viivästyneen merkittävästi. Kantelija oli pyytänyt lokitietoja 30.8.2016 sekä 15.5. ja 1.6.2017. Päätös tietojen antamisesta tehtiin syyskuun lopussa 2017, mutta tiedot lähetettiin kantelijalle vasta 31.5.2018. Kantelijan olisi tullut saada tiedot jo syksyllä 2016 ja alkukesällä 2017. Jos tarkoitus oli kieltäytyä tietojen antamisesta, olisi tullut menetellä julkisuuslain mukaisesti. Jos kantelija esitti tietopyynnön väärälle taholle tai jos tietopyyntö oli puutteellinen, kantelijaa olisi tullut neuvoa hallintolain mukaisesti. Menettely loukasi kantelijan perustuslaissa säädettyä oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä.

AOA antoi perusturvakeskukselle vastaisen varalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. Koska kantelijan perustuslaissa säädettyä oikeutta oikeusturvaan oli loukattu, AOA pyysi perusturvakeskusta harkitsemaan, voisiko se hyvittää kantelijalle tälle aiheutetun loukkauksen. AOA pyysi perusturvakeskusta ilmoittamaan hänelle toimenpiteistään (1770/2018).

*Perusturvakeskus lähetti AOA:lle tiedoksi kantelijalle lähettämänsä kirjeen, jossa se totesi seuraavaa. "Esitämme syvän anteeksipyyntömme lokitietojen toimittamisessa tapahtuneen viivästyksen*



*johdosta. Lokitietopyyntöjen käsittelyprosessissamme on ollut ilmeinen heikkous ja tämä yhdistettynä organisaatiossamme tapahtuneisiin tiedonkulun katkoksiin on johtanut epäonnistumiseemme pyyntönne toteuttamisessa.*

*Tapautunut ei miltään osin vastaa Porin perusturvan arvoja tai tavoitteita ja tähän nähden siihen on suhtauduttu perusturvassa asian vaatimalla vakavuudella. Olemme käyneet huolellisesti läpi asiakastietolain mukaisten lokipyyntöjen käsittelyprosessimme ja korjanneet sitä niin, että tämän kaltaisilta epäonnistumisilta jatkossa välttyttäisiin. Porin perusturvan tavoitteena on tuottaa asiakkailleen näiden tarvitsemia palveluja asiakaslähtöisesti, laadukkaasti ja tehokkaasti, ja tämä on tavoitteemme myös Teidän kohdallanne.”*

## POTILAAN SITOMINEN SOMAATTISISSA TERVEYDENHUOLLOSSA

AOA totesi, että Jorvin sairaalan päivystävänä lääkärinä toiminut lääketieteen kandidaatti toimi todennäköisesti rikoslaissa tarkoitettussa pakkotilassa antaessaan hoitohenkilökunnalle luvan käyttää lepositeitä aggressiivisesti päivystyksessä käyttäytyneen kantelijan liikkumisvapauden rajoittamiseen. AOA:n mukaan lääketieteen kandidaatti laiminlöi kuitenkin lakisääteisen velvollisuutensa tehdä potilasasiakirja-asetuksen edellyttämät potilasasiakirjamerkinnot leposideluvasta. Lääketieteen kandidaatin olisi tullut merkitä potilasasiakirjoihin leposideluvan perusteet, eri hoitovaihtoehtojen punninta ja rajoitustoimenpiteen aloitus- ja lopetusajankohta.

Lääketieteen kandidaatin olisi tullut kertoa kantelijalle rajoitustoimenpiteestä ja sen perusteista sekä myös selvittää tämän oma mielipide rajoitustoimenpiteestä. AOA katsoi, että lääketieteen kandidaatin olisi tullut henkilökohtaisesti haastatella kantelija, tutkia tämä ja tehdä tarkempi tilanearvio välittömästi alkuarvion jälkeen. Kantelijan henkilökohtainen tutkimus olisi ollut tarpeen myös mahdollisen tarkkailulähetteen laatimiselle mielenterveyslaissa säädettyjen edellytysten arvioimiseksi. AOA totesi, että kantelija joutui odottamaan lääkärin tutkimusta kohtuuttoman kauan.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin (HUS) ohjeiden mukaan lääkärin tulee päättää siitä, tarvitseeko potilas jatkuvaa hoitajan valvontaa ja antaa erilliset hoito- ja seurantaohjeet hoitohenkilökunnalle. AOA:n mukaan lääketieteen kandidaatti laiminlöi näiden ohjeiden antamisvelvollisuutensa. AOA totesi, että sitominen on potilaan itsemääräämisoikeuteen ja koskemattomuuteen hyvin voimakkaasti puuttuva, viimesijainen ja äärimäinen toimenpide. Sitomiseen liittyy vakavia, jopa hengenvaarallisia riskejä. Potilas on sitomisen aikana lääketieteellisesti erityisen valvonnan tarpeessa, ja valvonnan tarve tulee arvioida tapaus- ja tilannekohtaisesti.

AOA totesi, että hän ei ollut vakuuttunut siitä, oliko lepositeisiin asettamisen oikeuttamisperuste, pakkotila, käsillä enää silloin, kun kantelija saapui akuuttivalvontaan. Kantelijalle laitettiin lepositeiden lisäksi lakanasidos, joka kiinnitettiin vuoteeseen nippusiteillä. AOA totesi, että Jorvin sairaalassa ilmeisesti ollut yleisesti hyväksytty käytäntö lakanan käytöstä rajoitustoimenpiteenä oli epäasianmukainen. Lakanan käyttö sidontavälineenä ei täyttänyt viranomaisen turvallisuusvaatimuksia eikä lakanan käytöstä ollut annettu ohjeita HUS:ssa. Lakanaa ei olisi saanut käyttää kantelijan sitomiseen. Lakanan käyttö merkitsi erittäin voimakasta puuttumista kantelijan ruumiilliseen koskemattomuuteen. AOA piti perusteltuna ja välttämättömänä, että kantelijan tapauksen jälkeen lakanan käyttö kiellettiin Jorvissa kaikissa tilanteissa.

AOA:n mukaan sairaanhoitajan olisi tullut vastata kantelijan pyyntöihin ja löysentää lepositeitä ja lakanaa mahdollisimman pian sekä pyytää tähän apua muilta akuuttivalvonnassa työskennelleiltä hoitajilta. AOA totesi, että rajoitustoimenpide on sallittu vain niin kauan kuin pakkotila kestää ja toimenpide on lopetettava heti, kun se ei enää ole välttämätön. AOA mukaan kantelijan sitomisen jatkaminen ei ollut perusteltua ainakaan sillä perusteella, että tämä joutui odottamaan lääkärin tutkimusta. AOA katsoi, että sairaanhoitajan olisi pitänyt tehdä potilasasiakirjoihin merkinnät siitä, mihin kellonaikaan kantelijan rajoitustoimenpiteet aloitettiin ja milloin ne lopetettiin, koska oli kantelijan vastuuhoidaja, ja ketkä suorittivat rajoitustoimenpiteet.

AOA totesi, että Jorvin sairaalan päivystyksessä laiminlyötiin tarpeellisten ja laajuudeltaan riittävien potilasasiakirjamerkintöjen tekeminen kantelijan sitomisesta. Potilasasiakirjamerkintöjen puutteellisuuden vuoksi AOA ei voinut esimerkiksi selvittää, kuinka kauan kantelija oli sidottuna akuuttivalvonnassa. Merkintöjen puutteellisuus oli vaikeuttanut asian arviointia. AOA piti tätä vakavana laiminlyöntinä.

AOA antoi Jorvin sairaalalle vastaisen varalle huomautuksen lainvastaisista menettelyistä ja laiminlyönneistä kantelijan hoidossa ja kohtelussa. Kantelijan kohtelussa oli AOA:n mielestä kysymys ihmisarvon ja henkilökohtaisen vapauden loukkaamisesta, jotka ovat vastoin perustuslakia ja Euroopan ihmisoikeussopimusta. AOA esitti, että HUS hyvittää kantelijalle tähän kohdistetut perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukset. Hän pyysi HUS:ia ilmoittamaan toimenpiteistään 31.3.2020 mennessä (5485/2018\*).

## PERUUKIN LUOVUTTAMINEN LÄÄKINNÄLLISEN KUNTOUTUKSEN APUVÄLINEENÄ

AOA:n sijainen katsoi, että Tampereen kaupungin olisi kantelijan kohdalla tullut ottaa huomioon käyttäjälähtöinen, oikea-aikainen ja yksilöllinen tarve siten, että mittatilauseruukin hankintakustannuksista olisi voitu poiketa kantelijan yksilöllisen tarpeen mukaisesti. Kaupungin lääkinnällisen kuntoutuksen peruukkia koskevissa kriteereissä asiakkaan yksilöllisenä tarpeena tuli ottaa asiakkaan pään poikkeavan koon tai muodon lisäksi huomioon myös muut mahdolliset tekijät, kuten lääketieteellinen syy (esim. ihottuma). AOA:n sijaisen mukaan kriteereitä tuli näiltä osin täydentää.

AOA:n sijainen saattoi käsityksensä kaupungin tietoon. Lisäksi hän esitti, että kaupunki olisi sopivaksi katsomallaan tavalla yhteydessä kantelijan apuvälinetarpeen mahdolliseksi uudelleen arvioimiseksi (2680/2018\*).

*Tampereen kaupunki ilmoitti ottaneensa huomioon AOA:n sijaisen ratkaisun ja ryhtyneensä sen johdosta toimenpiteisiin. Kantelijalle oli myönnetty maksusitoumus mittatilauseruukkiin ja mittati-*

*lausperuukin myöntämiskriteereissä huomioidaan jatkossa pään poikkeavan koon lisäksi mahdolliset iho-oireet tai muut lääketieteelliset syyt.*

## LASTEN ROKOTTAMINEN

AOA katsoi, että MPR-rokotuksen antamisesta hoidostaan päättämään kykenemättömälle lapselle voivat lähtökohtaisesti päättää vain hänen huoltajansa yhdessä. Terveystieteiden ammattihenkilöt olivat tietoisia siitä, että kantelija ei ollut toisena huoltajana antanut suostumustaan rokottamiselle. Kyseessä ei ollut ns. rutiiniluontoinen asia, jossa toinen vanhempi olisi voinut edustaa lastaan yksin. Kyseessä ei ollut myöskään lapsenhuoltolaissa tarkoitettu tilanne, jossa toinen huoltaja olisi ollut tilapäisesti estynyt osallistumasta päätöksentekoon.

AOA totesi, että potilaslaissa tai muussakaan terveydenhuollon lainsäädännössä ei ole säädetty tilanteesta, jossa huoltajilla on keskenään erilainen kanta lasten rokottamiseen. Laissa ei ole säädetty tähän tapaukseen soveltuva poikkeusta huoltajien yhteistoimintavelvoitteeseen. Lasten rokottaminen edellytti siten molempien huoltajien suostumusta. Koska terveydenhuollon ammattihenkilöiden tiedossa oli huoltajien eriävät mielipiteet eikä toimenpiteille ollut myöskään laissa säädetyn viranomaisen lupaa, lapsille ei olisi tullut antaa rokotuksia.

AOA totesi, että jos lapsen huoltajat ovat erimielisiä siitä, antavatko he suostumuksen lapselle annettavaan hoitoon tai toimenpiteeseen vaiko eivät, tämä merkitsee yleensä sitä, että hoidosta tai toimenpiteestä on pidättäydyttävä, kunnes molempien huoltajien suostumus on saatu. AOA:n mukaan olisi ollut mahdollista myös saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi sen harkitsemiseksi, oliko aiheellista päättää erikseen tehtävien jaosta huoltajien kesken. Tuomioistuimen tehtävänä on tällöin arvioida lapsen edun toteutumista. Katsottaessa lasten hengen tai terveyden vaarantuvan, on myös mahdollista tehdä lastensuojeluilmoitus sosiaaliviranomaisille.

AOA katsoi Helsingin kaupungin kouluterveydenhuollossa ja neuvolapalveluissa menetellyn virheellisesti siltä osin kuin kantelijan lapsille an-

nettiin MPR-rokotteet ilman toisen huoltajan suostumusta. Koska lainsäädäntö asiassa ei ole yksiselitteinen, AOA piti riittävänä saattaa käsityksensä kaupungin tietoon. AOA piti tarpeellisenä, että lainsäädäntöä täsmennettäisiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisen oikeuden nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta ja lapsen oikeuksien turvaamiseksi sekä lapsen edun arvioinnissa noudatettavan menettelyn selkeyttämiseksi. AOA lähetti päätöksensä myös tiedoksi sosiaali- ja terveysministeriölle (STM) (3128/2018\*).

### VALOKUVAAMINEN TERVEYDENHUOLLON TOIMINTAYKSIKÖSSÄ

AOA:n mukaan sairaalan järjestyksenvalvoja menetteli virheellisesti, kun tämä pyysi henkilöä poistamaan sairaalan odotustiloista ottamansa kuvat kamerastaan. AOA totesi, että valokuvaaminen kuuluu perusoikeutena turvattuun sananvapauteen. Perusoikeuden rajoittamisen on perustuttava laissa säädettyyn toimivaltaan, jollaista järjestyksenvalvojalla ei ole. Lisäksi on otettava huomioon, että vaikka kyseessä olisi pyyntö, se voidaan järjestyksenvalvojan esittämänä helposti tulkita hänen tehtäviinsä kuuluvan toimivallan käyttämisenä. Järjestyksenvalvoja olisi voinut informoida kuvaajaa siitä, että potilaista otettujen kuvien julkaiseminen tai muu levittäminen saattoi loukata heidän yksityisyyttään ja olla siten lainvastaista.

AOA piti kuitenkin nykyistä oikeustilaa ongelmallisena potilaan yksityisyyden kannalta. Valokuvaaminen terveydenhuollon toimintayksikön yleisötiloissa ei kuulu sananvapauden ydinalueeseen. Sen sijaan terveyskeskukseen hakeutuvalla henkilöllä on AOA:n mielestä oikeus odottaa, että hänen yksityisyyttään suojellaan. Perustuslain mukaan jokaisen yksityiselämä on suojattu ja julkisen vallan velvollisuutena on turvata perusoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksien välisen punninnan suorittaminen kuuluu kuitenkin ensisijaisesti lainsäätäjälle. Tämän vuoksi AOA päätti kiinnittää STM:n ja oikeusministeriön huomiota tarpeeseen säätää asiasta lain tasolla (3016/2018).

### KUVAAMINEN JA ÄÄNITTÄMINEN LASTEN KOTISAIRAALASSA

AOA selvitti kantelun perusteella HUS Lasten kotisairaalan laatiman avohoitopotilaan kotisairaalahoitoa koskevan sopimuksen asianmukaisuutta siltä osin kuin siinä todettiin kotona huomioitavana seikkana: ”Lasten kotisairaalan toiminta voidaan toteuttaa vain olosuhteissa, joissa ei käytetä kuvaus- tai etäkuuntelulaitetta kotona silloin, kun Lasten kotisairaalan hoitaja on työssään.”

AOA totesi, että lapsen perusoikeuksien toteuttaminen edellyttää erityistä herkkyyttä. Hän piti perusteltuna, että hoidon toteuttamistavoista ja hoitoon liittyvistä kysymyksistä, kuten kuvaamisesta ja etäkuuntelulaitteiden käytöstä, soviitaan osapuolten välisellä hoitosopimuksella. Sopimuksessa tulisi olla kyse mahdollisimman pitkälle aidosta ja molempien osapuolten oikeudet ja velvollisuudet ja potilaan ja hänen perheensä yksilölliset olosuhteet huomioon ottavasta sopimuksesta, eikä yksinomaan hoidon järjestäjän laatimista ja kaikkien potilaiden kohdalla yhdenmukaisista hoidon ehdoista.

AOA:n mukaan HUS:n Lasten kotisairaalan toimintaan sovelletaan lakia yksityisyyden suojasta työelämässä ja erityisesti lain 16 §:ää, jossa säädetään tilanteista, joissa työnantajalla olisi oikeus käyttää kameraa käytössään olevissa tiloissa valvontaan. Tätä lakia ei kuitenkaan sovelleta potilaan tai hänen omaistensa toimintaan. Laki ja sen esityöt voivat kuitenkin toimia inspiraation lähteenä sen arvioimiseksi, minkälainen kameravalvonta voisi olla hyväksyttävää yksityisyyden suojan kannalta. Vaikka onkin selvää, että työnantajan velvollisuudet ulottuvat myös kotisairaaloimintaan, eivät nämä lait kuitenkaan perusta HUS:lle sellaista toimivaltaa, jonka perusteella se voisi kieltää potilasta tai tämän perheenjäsentä kuvaamasta kotonaan.

AOA ymmärsi HUS:n huolta kuvaamisen ja kuuntelun ongelmallisuudesta, mutta totesi, että hoitosopimukseen kirjattu ehto on hyvin ehdoton ja kattava sen kieltäessä kaiken kuvaamisen ja kuuntelun potilaan kotona. Tällainen kieltö ei ole potilaiden ja heidän perheenjäsentensä perusoikeuksien kannalta mahdollinen eikä sitä voi hyväksyttävästi perustella henkilökunnan yksityi-

syyden suojalla. Hoidon aloittamisen yhteydessä ja tarvittaessa myöhemminkin kuvaus- ja kuuntelutilanteita tulisi arvioida yksilöllisesti. Hoitosopimuksessa voi ja tulisi määritellä yksityiskohdaisemmin, mitä osapuolet pitävät sallittuna tai kiellettyinä kuvaamisena, kuunteluna tai kamera-valvontana ja sopia toimintatavoista, joita noudatetaan, mikäli asiasta syntyy erimielisyyttä. Tavoitteena tulee olla ratkaisu, joka toteuttaa sekä sananvapauden että yksityisyyden suojan vaatimukset mahdollisimman hyvin.

AOA totesi, että kuvaamisesta, etäkuuntelusta tai videovalvonnasta kotisairaалassa ei ole erillistä lainsäädäntöä. AOA:n arvioitavana oli nyt kysymys yhtäältä kotirauhan ja sananvapauden piiriin kuuluvasta potilaan kotona tapahtuvasta kuvaamisesta tai kuuntelusta ja toisaalta terveydenhuollon toimintayksikön henkilökuntaan luettavien henkilöiden yksityisyyden suojasta. Tämä arviointi edellyttää sellaista perusoikeuksien välistä punnintaratkaisua, joka kuuluu pikemminkin perustuslakivaliokunnalle kuin ylimmälle laillisuusvalvojalle. Sen vuoksi AOA esitti, että STM ja oikeusministeriö harkitsisivat sananvapauden ja yksityisyyden suojan turvaamisen terveydenhuollon toimintayksiköissä ja toiminnassa mahdollisesti edellyttämiä lainsäädäntötoimenpiteitä (4110/2018\*).

## SAIRAALAN KANTTIININ TOIMINTA

AOA totesi, että psykiatristen sairaaloiden potilaiden oikeudesta hankkia elintarvikkeita ja muuta henkilökohtaiseen käyttöön sopivaa tavaraa ei ole lainsäädäntöä. Vertailun vuoksi hän totesi, että vankeuslain mukaan vankilan on järjestettävä vankille mahdollisuus hankkia tällaisia tarvikkeita.

AOA totesi, että psykiatristen sairaaloiden potilaiden oikeudet eivät lähtökohdiltaan voi olla erilaiset kuin vankien. Hän pitikin puutteena sitä, että tahdosta riippumattomaan hoitoon määrättyjen potilaiden mahdollisuus hankkia elintarvikkeita ja muuta henkilökohtaiseen käyttöön sopivaa tavaraa sairaalahoidon aikana ei perustu lakiin, kuten rikosseuraamusalalla. Hän totesi tekevän sän sopivaksi katsomassaan yhteydessä esityksen STM:lle lainsäädännön täydentämiseksi. Hän

pyysi Vanhan Vaasan sairaalan johtoa seuraamaan tilannetta ja mahdollisuuksiensa mukaan vaikuttamaan siihen, että potilaat voivat tehdä halua-miaan ostoksia sairaalan kanttiinissa (3952/2018\*).

## TERVEYDENHUOLLON PALVELUVALIKOIMA-NEUVOSTON SUOSITUKSET

AOA totesi, että palveluvalikoiman määrittelyllä ei oteta kantaa yksittäisen potilaan hoidon sisältöön, vaan sillä ohjataan julkisen terveydenhuollon palveluiden järjestämistä. Potilaslain 3 §, ammattihenkilölain 15 ja 22 § sekä terveydenhuoltolain 7 a §:n 3 momentti turvaavat yksittäisen potilaan asemaa tilanteessa, jossa hänen yksilöllinen lääketieteellinen hoidon tarpeensa ja palveluvalikoima ovat ristiriidassa keskenään.

Terveydenhuoltolain mukaan terveydenhuollon palveluvalikoimaneuvoston (Palko) tehtävänä on antaa suosituksia terveyden- ja sairaanhoidon toimenpiteiden, tutkimusten sekä hoito- ja kuntoutusmenetelmien kuulumisesta palveluvalikoimaan tai rajaamisesta pois palveluvalikoimasta. AOA totesi, että Palkon suositukset eivät ole oikeudellisesti sitovia.

Palveluvalikoimaa koskevaa lakiehdotusta käsitellessään eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunta totesi pitävänsä terveyspalveluiden yhdenvertaisen saatavuuden ja potilaan oikeuksien vahvistamisen kannalta tärkeänä, että palveluvalikoiman määrittely täsmentyy jatkovalmistelussa.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain kyseisessä säännöksessä edellytetyn laissa sääntämisen vaatimuksen mukaisesti AOA piti tärkeänä palveluvalikoiman määrittelyn täsmentämistä laissa. Hän saattoi tämän käsityksensä tiedoksi STM:lle (3285/2018).

## KOTIHOIDON TILANNE

Suomen lähi- ja perushoitajaliiton SuPer ry:n kantelussa kuvatut epäkohdat ja puutteet Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiirissä (Eksote) olivat AOA:n mielestä vakavia. Näitä epäkohtia ja puutteita olivat esimerkiksi aamukäyntien viivästymiset ja liian aikaiset iltäkäynnit, mistä seurasi myös, ettei asiakas saanut aamu- ja iltalääkkeitään oikeaan aikaan. Asiakaskäyntien välit olivat liian lyhyitä tai liian pitkiä, jolloin asiakas sai esimerkiksi ateriat liian tiheästi tai ateriovälit muodostuvat liian pitkeiksi. Asiakkaan aterioväli saattoi olla 1–2 tuntia tai se voi olla reilusti yli 12 tuntia. Asiakkaita laitettiin nukkumaan ja annettiin iltalääkkeitä jo klo 16.30 alkaen. Erittäin huonokuntoisia asiakkaita kotiutettiin sairaalasta. Nämä epäkohdat ja puutteet olivat AOA:n mukaan omiaan vaarantamaan kotihoidossa olevien asiakkaiden laadultaan hyvän hoidon ja huolenpidon, hoidon oikea-aikaisuuden ja turvallisuuden sekä ihmisarvoisen kohtelun.

AOA totesi, että pitkäaikaista hoitoa ja huolenpitoa tarvitsevat iäkkäät henkilöt kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuollon haavoittuvimpiin asiakasryhmiin. Iäkkään henkilön merkitykselliseen ja arvokkaaseen elämään kuuluu, että häntä kohdellaan hänen aikuisuuttaan, yksilöllisyyttään ja intimiteettiään kunnioittaen. Arvokas elämä edellyttää muun muassa, että iäkästä henkilöä tuetaan mahdollisimman pitkään suoriutumaan päivittäisistä toimista, kuten henkilökohtaisen hygienian hoitamisesta, pukeutumisesta ja ruokailusta. Arvokkaaseen elämään kuuluu niin ikään se, että iäkkäällä henkilöllä on mahdollisuus noudattaa normaalia päivärytmiä säännöllisine ruokailu-aikoineen.

AOA korosti, että kotihoidon on riittävällä seurannalla varmistettava kotihoidon asiakkaan tarpeen mukainen ravinnon ja nesteiden saanti. Tämä on olennainen osa laadultaan hyvää hoitoa ja ihmisarvoista kohtelua. Hän piti myös erittäin tärkeänä, että kotihoito huolehtii asiakkaansa henkilökohtaisesta hygieniasta vaippojen vaihtaminen mukaan lukien hänen tarpeidensa mukaisesti niin kuin asiakkaan hoito- ja palvelusuunnitelmassa on sovittu. Hän korosti, että asiakkaan henkilökohtaisen hygienian hoito on olennainen osa laadul-

taan hyvää hoitoa ja kohtelua. Hän korosti tässä yhteydessä myös asianmukaisten asiakasasiakirjamerkintöjen tekemisen tärkeyttä. Asiakkaan hoito- ja palvelusuunnitelman toteuttamisen seuranta ja palvelutarpeen arviointi edellyttävät ajantasaisten kirjausten tekemistä kaikista asiakaskäynneistä.

AOA totesi, että vanhuspalvelulaki kannustaa iäkkäiden henkilöiden kotona asumista kotihoidon turvin niin kauan kuin se on turvallista. AOA totesi useissa ratkaisuissaan katsoneensa, että annettavan hoidon, oli kysymys laitoshoidosta tai avohoidosta (erityisesti ikääntyneen henkilön kotona annettava hoito) tulee taata iäkkään henkilön fyysinen ja psyykinen turvallisuus. On tärkeää, että palvelun toteuttamisessa otetaan huomioon sekä iäkkään henkilön oma arvio elämän laadustaan sekä objektiivisesti havaittavat iäkkään henkilön asemaan vaikuttavat seikat palveluiden järjestämisessä. Tärkeitä annettavan hoidon ja huolenpidon laatuun vaikuttavia tekijöitä ovat muun muassa asumisen ja hoidon turvallisuus, asiakkaan hyvä kohtelu, sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitäminen sekä muu henkilön tavanomaiseen elämään osallistuminen ja sen turvaaminen. Erityisen tärkeänä AOA pitää iäkkään henkilön ihmisarvon kunnioittamista.

AOA:n mukaan asiakkaan kotiutusprosessissa korostuu viranomaistahojen saumattoman yhteistyön ja tiedonkulun merkitys ja tärkeys.

AOA katsoi, että kotihoidon asiakkaiden yksilöllisiin tarpeisiin nähden riittävä määrä koulutettua ja ammattitaitoista henkilöstöä on laadukkaiden ja oikea-aikaisten kotihoidon palveluiden ehdoton edellytys.

AOA totesi, että lääkehoidon toteuttaminen on terveydenhuollon toimintaa. Lääkehoidon turvallisuus on osa potilasturvallisuutta. AOA yhtyi Valviran käsitykseen siitä, että lääkityspoikkeamat ovat merkittävä potilasturvallisuutta heikentävä seikka. Ne voivat aiheuttaa merkittäviä terveydelisiä seurauksia potilaalle. Lääkityspoikkeamiin tulee puuttua ensisijaisesti omavalvonnallisin keinoin tunnistamalla lääkehoitoon liittyvät riskit ja niiden ennaltaehkäisy toimintayksikössä. Valvira totesi Eksoten antaman selvityksen perusteella jäävän epäselväksi, mihin toimenpiteisiin Eksote oli ryhtynyt asiassa. Valviran mukaan Eksoten tuli



puuttua lääkityspoikkeamiin selvityksessään kuvattua tehokkaammin ja varmistaa, että asiakkaat saavat oikeat lääkkeet oikeaan aikaan.

AOA korosti Valviran tavoin, että Eksoten tulee työnantajana ohjata työntekijöitään haitta- ja vaaratilanneilmoitusten tekemiseen. AOA totesi, että ilmoitukset ja niissä olevat perusteet ja syyt tulee ottaa vakavasti ja niihin tulee puuttua ensisijaisesti omavalvonnallisin keinoin. AOA piti tärkeänä, että toimintayksiköissä on vaara- ja haittatapahtumien, mukaan lukien lääkityspoikkeamien, tunnistamisen ja ilmoittamisen lisäksi selkeät menettelytavat ilmoitusten käsittelyä ja korjaavia toimenpiteitä varten. AOA korosti asiakas- ja potilasasiakirjojen laatimista koskevien säännösten noudattamisen tärkeyttä. Huolellinen kirjaaminen on peruslähtökohta turvallisuusriskien hallinnalle.

AOA totesi, että työnantaja valvoo ensisijaisesti toimintayksikön toimintaa ja työntekijöitään. Suunnitelmallisella omavalvonnalla voidaan ehkäistä epäasianmukainen menettely, havaita epäkohdat ja puuttua niihin mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti. Näin varmistetaan toiminnan laatua ja asiakas- ja potilasturvallisuutta. Avoimuus ja syyllistämättömyys ovat olennainen osa turvallisuuskulttuuria. Joissakin tapauksissa havaitut epäkohdat voidaan ja on perusteltua käsitellä myös valvonnan näkökulmasta ja saattaa valvontaviranomaisten (Valviran ja/tai asianomaisen aluehallintoviraston) tietoon.

AOA saattoi käsityksensä Eksoten tietoon. Hän pyysi sitä ilmoittamaan hänelle 2.3.2020 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä olivat antaneet aiheutta. Hän pyysi Valviraa käytettävissään olevin keinoin ohjaamaan Eksotea puuttumaan lääkityspoikkeamiin tehokkaammin ja varmistamaan, että asiakkaat saavat oikeat lääkkeet oikeaan aikaan. Hän pyysi Valviraa ilmoittamaan toimenpiteistään hänelle 31.3.2020 mennessä.

AOA totesi ottaneensa omana aloitteena tutkittavaksi, miten eri kunnissa varmistetaan, että kotihoito voidaan toteuttaa iäkkäiden ihmisten ihmisarvoa kunnioittaen. Vanhustenhuollossa valtakunnallisesti ilmenneet ongelmat perustelevat sen, että AOA tutkii kunnan sosiaali- ja terveystoi-

men toiminnan usealla paikkakunnalla samanaikaisesti (3230/2018\*).

*Eksote ilmoitti 28.2.2020 seuraavaa. Suunnitelun ja toteutuneen palveluajan seurannalla ja asiakkaan tarpeista lähtevän viikko-ohjelman suunnittelulla parannetaan käyntien oikea-aikaisuutta. Käyntien suunnittelussa huomioidaan iäkkäiden ravitsemussuosituksat. Koulutuksessa on painotettu vajaan ravitsemuksen ja sen riskin tunnistamista, ennaltaehkäisyä sekä säännöllistä painonseurantaa kerran kuukaudessa. Jokaisessa kotihoidon yksikössä on vähintään yksi ravitsemusvastaava.*

*Eksotessa on lisätty kotihoidon henkilöstöä. Talousarviossa vuodelle 2020 on varaus 662 henkilötyövuodelle. Henkilöstön saatavuuden turvaamiseksi kotihoidossa on aloitettu lähihoitajan oppisopimuskoulutus. Eksote hankkii yksityisiä kotiapupalveluita kotihoidon kuormitushuippuihin. Oman toiminnan viikonloppuamuuorojen lähihoitajavahvuutta on lisätty noin 12 henkilöllä sekä kotipalvelun ostoja lisätty viikonloppuihin.*

*Kotihoidon henkilöstölle on järjestetty Haiprokoulutusta asiakas- ja työturvallisuusilmoituksen tekemisestä ja esimiehille koulutusta ilmoitusten käsittelijöinä. Henkilöstöä on kannustettu tekemään haitta- ja läheltä piti-ilmoituksia. Sosiaalihuoltolain mukainen ilmoitus (48 §) tehdään henkilökunnan ilmoitusvelvollisuuslomakkeelle välittömästi, kun työntekijä havaitsee asiakkaaseen kohdistuvan epäkohdan tai sen uhan. Ilmoitus tehdään yksikön toiminnasta vastaavalle, joka arvioi ilmoituksen sisällön ja pyytää tarvittavat selvitykset.*

*Ohje lääkkeenantoluvista on päivitetty 19.2.2020. Ohjetta on päivitetty mm. seuraavasti: 1) toiselta työnantajalta siirtyvän työntekijän lääkelupa on täsmennetty, 2) lääkehoitoon kouluttamattoman työntekijän oikeutta toteuttaa lääkehoitoa on muutettu. Kotihoidon lääkehoitosuunnitelmat laaditaan toimintayksikkökohtaisesti ja päivitetään maaliskuun 2020 aikana. Lääkehoitoon kouluttamattoman lääkelupaan liittyvää ohjeistusta muutettiin 13.1.2020 alkaen. Lääkehoitoon kouluttamattoman lääkelupa tulee suorittaa silloin, kun työntekijällä ei ole nimikesuojattua terveydenhuollon ammattihenkilön oikeutta. Lääkehoitoon kouluttamattomalla ei ole enää oikeutta jakaa lääkkeitä dosettiin. Esimies on päivittänyt lääkehoitoon kouluttamattoman lääkeluvan omaavan työnteki-*



*jän kanssa tämän tehtävänkuvauksen sekä lääkeshoidon toteuttamisen työtehtävät. Lääkeshoittoon kouluttamaton ei enää saa antaa injektioita tai PKV-lääkkeitä 24.2.2020 alkaen.*

*Eksoten kotihoidossa on yhteinen omavalvontasuunnitelma ja jokaisella 11 kotihoitoalueella toimintayksikkökohtainen omavalvontasuunnitelma. Suunnitelmat on yksilöity ja päivitetty. Suunnitelmia täydennetään ja päivitetään laadunhallinnasta ja potilasturvallisuuden täytäntöönpanosta laadittavasta suunnitelmasta annetun STM:n asetuksen ja terveydenhuoltolain 8 §:n mukaiseksi 30.4.2020 mennessä.*

*Eksote järjestää turva-auttajapalvelun omana toimintana. Turva-auttajakäynnit tekee lähihoitaja (turva-auttaja). Turva-auttajakäyntejä toteuttavat ovat kotihoidon henkilöstöä. Eksote on toimittanut sijaintikunnan lausunnon Stella Kotipalvelut Oy:n ilmoitukseen liittyen Etelä-Suomen aluehallintovirastolle 20.6.2019. Aluehallintovirasto on 13.8.2019 päättänyt, että Stella Kotipalvelut Oy:n ilmoittamat sosiaalipalvelut talletetaan yksityisten palvelujen antajien rekisteriin ilmoituksen mukaisesti. Eksoten hallitus on hyväksynyt turvapuhelinpalvelusopimuksen Stella Kotipalvelut Oy:n kanssa ajalle 17.12.2019–16.12.2021. Voimassa olevaa sopimusta päivitetään.*

## TYÖNTEKIJÄN ROKOTUSSUOJA

### Työntekijän rokotussuoja Kuopion psykiatrian keskuksessa

AOA antoi huomautuksen työnantajalle, joka oli antanut Kuopion psykiatrian keskuksessa työskentelevälle työntekijälle kirjallisen varoituksen rokotussuojan ottamatta jättämisestä. Varoitusta perusteltiin sillä, että kantelija ei ollut ottanut tartuntatautilain mukaista rokotussuojaa työnantajan kehotuksesta huolimatta ja että hänellä ei ollut terveydellistä syytä olla ottamatta rokotusta. Varoituksessa todettiin lisäksi, että mikäli kantelija jatkossa syyllistyy samaan menettelyyn, hänen palvelussuhteensa tullaan päättämään.

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa

puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Säännöksellä on läheinen yhteys perustuslaissa turvattuun yksityiselämän suojaan. Potilaslain mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan.

Tartuntatautilaissa rokotusten ottaminen on vapaaehtoista. Perustuslain ja potilaslain säännöksistä johtuu, että työntekijällä on oikeus päättää näiden rokotusten ottamisesta. Sen sijaan tartuntatautilaki velvoittaa työnantajan huolehtimaan siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden asiakas- ja potilastiloissa, joissa hoidetaan lääketieteellisesti arvioituna tartuntatautien vakaville seuraamuksille alttiita asiakkaita tai potilaita, käytetään työntekijöitä, joilla on säännöksessä tarkoitettu rokotussuoja ja vain erityisestä syystä henkilöitä, joilla on puutteellinen rokotussuoja.

Varoituksen antaminen tulee kysymykseen vain virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksien rikkomisen tai niiden laiminlyönnin seurauksena. Rokotuksesta kieltäytyminen ei merkitse virkasuhteesta johtuvien velvollisuuksiensa täyttämisen laiminlyöntiä tai velvollisuuksien rikkomista. Rokottamattomuus sinällään ei voi olla varoituksen antamisen peruste (1678/2018\*).

*Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri ilmoitti oikeusasiamiehelle, että se tulee perumaan niin kantelijan kuin muidenkin työntekijöiden osalta heille annetut kirjalliset varoitukset influenssarokotusten ottamisen laiminlyönnistä. Sairaanhoitopiiri ilmoitti myös, että se on jo aiemmin muuttanut rokotuskäytäntöä ja influenssarokotuksen ottaminen on työntekijöille vapaaehtoista.*

### Työnantajan oikeus käsitellä rokotustietoja

AOA:lle saapuneissa rokotuksiin liittyvissä kanteiluissa ilmeni lisäksi ongelmia rokotustietojen keräämisessä ja käsittelyssä. AOA totesi, että työnantaja ei voi vaatia työntekijää antamaan selvitystä rokotussuojastaan tai taudin sairastamisesta kirjallisesti tai lomakkeella. Selvitykseksi riittää työntekijän suullinen ilmoitus työnantajalle. Jos työnantaja edellyttää työntekijän ilmoittavan rokotuksistaan kirjallisesti lomakkeella, menettely ei ole lainmukainen (3050/2018\*).

## Esitys tartuntatautilain laajentamisesta kotona annettavaan hoitoon

AOA katsoi useiden rokotuksiin liittyvien kanteluiden vuoksi perustelluksi tehdä esityksen STM:lle tartuntatautilain täsmentämisestä. Lakia pyydettiin täsmentämään siten, että myös kotihoidossa, kotisairaanhoidossa tai kotisairaalassa, jossa hoidetaan tartuntatautiin vakaville seuraamuksille alttiita asiakkaita tai potilaita, saisi vain erityisestä syystä käyttää henkilöä, jolla on puutteellinen rokotussuoja. Hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan hänelle, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä oli antanut aihetta (2273/2018\*).

*STM ilmoitti, että tartuntatautilain 48 § koskee jo nyt kotisairaalassa toimivia työntekijöitä, kun he hoitavat asiakkaita ja potilaita, jotka ovat alttiita tartuntatautiin vakaville seurauksille. Tartuntatautilain 48 §:n täsmentäminen siten, että sitä sovellettaisiin myös kotihoidossa, vaatii vielä lisäselvityksiä muun muassa kohderyhmän rajauksesta, rokotusten kustannusvaikuttavuudesta, kustannuksista valtiolle ja kunnille sekä ihmisiin kohdistuvista vaikutuksista. Lisäksi tarvitaan jatkuvaa seurantatietoa tulevien influenssakausien rokotuskattavuudesta sairaanhoitopiireissä verrattuna edellisiin kausiin 2016–2017 ja 2018–2019 sekä laajaa tiedotamista hyvissä ajoin ennen mahdollista lakimuutoksen voimaantuloa.*

Verkkosivuilla on julkaistu myös seuraavat työntekijän rokotussuojaa koskevat ratkaisut 2345\*, 2048\* ja 6650/2018\*.

## POTILAAN HOIDON RAJAAMISEN TERMISTÖ

AOA kiinnitti erään kantelun käsittelyn yhteydessä huomiota potilaan hoidon rajaamista koskevien termien epäselvyyteen.

Tehohoidosta pidättäytymisen kohdalla puhutaan varsinaisesta tehohoitokieltopäätöksestä tai tehohoidon rajauspäätöksestä, joka merkitsisi sitä, että potilasta ei hoidettaisi nimenomaisesti teho-osastolla. Valviran mukaan potilaan elvyttämättäjäättämispäätös (DNR-päätös) määritellään siten, että se tarkoittaa pelkästään kaikista sydänpysähdyksen elvytystoimista pidättäytymistä, eikä

se yksiselitteisesti sulje pois teho-osastohoitoa hoitovaihtoehtona. Valviran mukaan DNR-päätös kuitenkin sisältää usein myös näkemyksen siitä, että teho-osastohoito ei ole enää potilaan ennustetta parantavaa hoitoa ja siitä yleensä pidättäydytään.

AOA:n mielestä näin merkittävässä asiassa kuin potilaan hoidon rajaaminen tarvitaan mahdollisimman selkeä, yksiselitteinen ja täsmällinen termistö. Tämä on omiaan turvaamaan perusoikeuksien toteutumista. AOA saattoi Valviran tietoon ja mahdollista toimenpiteitä varten käsityksensä hoidon rajausta koskevien termien epäselvyydestä. Hän pyysi Valvira ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään hänelle (722/2018).

*Valvira ilmoitti päivittäneensä ja täydentäneensä 11.12.2019 verkkosivujaan hoidon rajaamista koskevasta päätöksenteosta. Valvira tiedottaa 12.12.2019 verkkosivuillaan ja Twitterissä hoidonrajauspäätösten tekemisen periaatteista sekä velvollisuudesta tehdä selkeät ja ymmärrettävät potilasasiakirjamerkinnot potilaan hyvän hoidon järjestämisen, suunnittelun, toteuttamisen ja seurannan turvaamiseksi tarpeellisista sekä laajuudeltaan riittävästä tiedoista.*

## 4.11.3 TARKASTUKSET

Tarkastuksillaan psykiatrissa sairaalahoitoa antaviin toimintayksiköihin valvotaan erityisesti hoitoon määrättyjen potilaiden oloja ja kohtelua sekä heidän perusoikeuksiansa 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.

Psykiatrissa sairaalahoitoa antavista toimintayksiköistä tarkastettiin vuonna 2019 Satakunnan sairaanhoitopiirin Harjavallan sairaala ja Pirkanmaan sairaanhoitopiirin Pitkämäen sairaalan vanhuspsykiatria. Vanhusten somaattisen hoidon yksiköistä tarkastettiin Katriinan, Espoon ja Hatanpään sairaalat, Harjavallan terveyskeskussairaa-



*Porin kaupunginsairaalan muistisairaiden osastolla kehitetty innovaatio, bussipysäkki.*

lan ja Pelkosenniemi-Savukosken kansanterveys-työn kuntayhtymän vuodeosastot sekä Porin kaupunginsairaala. Lisäksi tarkastettiin Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) Jorvin sairaalan ja Satakunnan sairaanhoitopiirin Satasairaalan yhteispäivystykset.

Tarkastuksilla tehtyjä havaintoja selostetaan jaksossa 3.5.

#### 4.11.4 RATKAISUJA

##### RIITTÄVÄT TERVEYSPALVELUT

##### HUS Apuvälinekeskuksen menettely

AOA totesi, että terveydenhuoltolain säännös kiirettömään erikoissairaanhoidon pääsystä koski myös lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovuttamista Apuvälinekeskuksesta. Tämä tarkoittaa sitä, että Apuvälinekeskukseen lähetetyn potilaan hoidon tarpeen arviointi on aloitettava kolmen viikon kuluessa lähetteen saapumisesta. Kolmen viikon aikamääre on ehdoton lainmukainen takaraja lähetteen tutkimiselle. Hoidon tarpeen arviointi eli lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden ollessa kyseessä apuvälinearvio on

toteutettava kolmen kuukauden kuluessa lähetteen saapumisesta. Kolmen kuukauden määräaika on ehdoton takaraja apuvälinearvion toteuttamiselle.

AOA totesi, että Apuvälinekeskuksen toiminnassa hoidolla tarkoitetaan apuvälineen luovuttamista potilaalle, jonka luovuttamisen tulee terveydenhuoltolain mukaan tapahtua hoidon kiireellisyys huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa, mutta kuitenkin kuuden kuukauden kuluessa hoidon tarpeen toteutamisesta. Kuuden kuukauden määräaika on ehdoton lainmukainen takaraja apuvälineen luovuttamiselle.

AOA piti tärkeänä sitä, ettei HUS:n ulkopuolelta tulevia lähetteitä kategorisesti sijoiteta III kiireellisyysluokkaan, vaan ne tuli käsitellä terveydenhuoltolain ja apuvälineasetuksen edellyttämällä tavalla käyttäjälähtöisesti, yksilöllisesti ja oikea-aikaisesti apuvälineen luovuttamisen edellyttämä kiireellisyys huomioon ottaen.

AOA katsoi, että hoitoon pääsyssä HUS Apuvälinekeskuksessa ei kaikilta osin noudatettu terveydenhuoltolaissa erikoissairaanhoidon pääsystä säädettyjä enimmäisaikoja. Tilanne oli hoidon tarpeen arvioinnin osalta erityisen ongelmallinen ja lainvastainen niiden lapsipotilaiden osalta, jotka joutuivat odottamaan aikaa apuvälinearvion jopa yli kuusi kuukautta (fyysioterapeutin lähettämät potilaat). Myös toimintaterapeutin lähettämien potilaiden osalta viiveet olivat lainvastaisen pitkät, kun jonossa oli noin neljä kuukautta sitten saapuneita lähetteitä.

AOA piti ongelmallisena myös sitä, että lapsipotilaat olivat keskenään hyvin eriarvoisessa asemassa sen perusteella, mistä heitä koskeva lähete tuli Apuvälinekeskukseen. Myös aikuisten apuvälineiden osalta näytti olevan viiveitä, ja esimerkiksi ei-kiireellisten jonoa ei ollut pystytty ajankohtaisesti purkamaan.

Hoitoketjua apuvälinearviosta apuvälineen luovuttamiseen ei voitu seurata Apuvälinekeskuksessa yhdellä tietojärjestelmällä, mikä puute oli tarkoitus korjata Apotti-järjestelmässä. AOA:n mukaan toiminnan seuraamisen kannalta ja omavalvonnan toteuttamiseksi ei voida pitää hyväksyttävänä sitä, että apuvälineiden luovuttamiseen eli hoidon toteutumiseen kuluu aikaa ei pystytty seuraamaan, eikä siitä ole saatavilla myöskään tilastotietoa.



Harjavallan terveyskeskussairaalan apuvälinevarasto.

AOA kiinnitti HUS:n ja Apuvälinekeskuksen huomiota terveydenhuoltolaissa säädettyyn sairaanhoitopiirin kuntayhtymän lakisääteiseen velvollisuuteen järjestää hoito hankkimalla se muilta palveluntuottajilta, jos sairaanhoitopiirin kuntayhtymä ei voi itse antaa hoitoa säädettyissä enimmäisajoissa.

AOA katsoi, että hoidon saatavuus ei ollut lain edellyttämällä tasolla Apuvälinekeskuksessa. Hän antoi sille huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä. Hän pyysi sairaanhoitopiiriä ja Apuvälinekeskusta ilmoittamaan hänelle 28.2.2020 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen huomautuksensa oli johtanut (5646/2018\*).

Verkkosivuilla on julkaistu myös seuraavat HUS Apuvälinekeskuksen lainvastaista menettelyä koskevat ratkaisut: 5093\*, 5617\* ja 6202/2018\*.

### Verensokeriliuskat hoitotarvikkeina

AOA:n sijainen katsoi, että diabetespotilaiden hoitotarvikkeita ei voida rajoittaa alle kunkin potilaan yksilöllisesti määritellyn tarpeen. Helsingin kaupungin pysyväsohjeen mukaan tietyt, ohjeessa mainitut kriteerit omaavat tyypin 2 diabetespotilaat saivat verensokeriliuskoja vain erityisperus-

teilla. Ohje oli muotoiltu liian kategoriseksi, eikä se jättänyt tilaa diabetespotilaan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle. Tämän vuoksi ohje oli ristiriidassa potilaslain ja terveydenhuoltolain kanssa. AOA:n sijainen katsoi, että pysyväsohjetta oli perusteltua näiltä osin ja myös Valviran pysyvän asiantuntijan esittämällä tavalla muuttaa.

AOA:n sijainen saattoi käsityksensä pysyväsohjeen ristiriidasta lainsäädännön kanssa kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan tietoon ja esitti samalla, että se ryhtyisi toimenpiteisiin ohjeen muuttamiseksi. Hän pyysi sosiaali- ja terveystoimialaa ilmoittamaan hänelle toimenpiteistään (268/2018\*).

Sosiaali- ja terveystoimiala ilmoitti tulevansa diabetesasiantuntijoidensa kanssa korjaamaan ja tarkentamaan pysyväsohjetta korostamalla perusteltua yksilöllistä tarveharkintaa tyypin 2 diabetespotilaiden verensokeriliuskojen myöntämisessä. Vastaavaa yksilöllisyyttä tullaan korostamaan myös muussa omahoitotarvikkejakelussa.

### lääkään potilaan kotiuttaminen sairaalasta

AOA katsoi, että ottaen huomioon 69-vuotiaan monisairaana, yksinasuvan potilaan heikko terveydentila ja tämän kotiuttamista kohtaan ilmaiset pelon tunteet, Loviisan terveyskeskuksen vuodeosastolla olisi tullut ennen potilaan kotiuttamista selvittää tämän palvelutarve ja riittävien palveluiden saatavuus. AOA korosti, että osaston paikkatilanteen niukkuus ei ole hyväksyttävä peruste kotiuttamiseen. Jollei riittäviä sosiaalipalveluita olisi ollut mahdollista järjestää, tämä olisi puoltanut potilaan kotiuttamisen siirtämistä viikonlopun yli.

AOA totesi olleen ilmeistä, että potilasta seuraavan kerran kotiutettaessa tämä oli kotiutuspäivänä heikkokuntoinen ja tämän liikkuminen oli vaivalloista. Mitä heikompi on potilaan kunto ja kyky itsenäiseen liikkumiseen, sitä tärkeämpää on, että potilaan kotiuttaminen suunnitellaan huolellisesti niin, että potilaan saamat palvelut ovat laadukkaita hänen tarpeisiinsa nähden oikea-aikaisia ja riittäviä, kuten vanhushuolteen edellytetään.

AOA totesi, että potilasasiakirjamerkintöjen niukuuden vuoksi jäi epäselväksi, oliko potilaan kotiuttaminen lääketieteellisesti perusteltua. AOA:n mielestä oli kuitenkin selvää, että potilas kotiutettiin hyvin heikkokuntoisena asuntoon, joka ei ollut esteetön ja jossa oli ahtaat WC-tilat. Vaikka kotihoito kävi ensimmäisenä iltana ylimääräisen käynnin potilaan luona, AOA katsoi, että potilaan kotiuttamista tukevien palveluiden selvittäminen oli puutteellista.

AOA:n mukaan kotiuttavan lääkärin ja hoitoon osallistuneiden hoitotyöntekijöiden sekä kotihoitoon vastaavan hoitajan olisi tullut etukäteen tai vähintään kotiutuksen yhteydessä varmistaa potilaan kotona pärjääminen. Vaikka potilas olisi aiemmin selviytynyt kotonaan avustettuna ja itse toivoi kotiuttamista, terveyden- ja sosiaalihuollon ammattihenkilöiden on aina huolellisesti arvioitava kotiuttamisen yhteydessä, minkälaista ohjausta, apua ja tukea kotona asuminen edellyttää. Tähän arvioon ei vaikuttanut se, että potilaan sairaalaan palaamisen välitön syy näytti olleen sairaus, jonka oireet ilmenivät vasta kotona. AOA kiinnitti terveystieteiden huomiota potilasasiakirjamerkintöjen puutteisiin. AOA piti puutteena myös sitä, että potilaan näkemys kotona pärjäämisestä ei käynyt ilmi potilasasiakirjoista. AOA saattoi käsityksensä menettelyn puutteista terveystieteiden tietoon (2995/2018).

### Anestesiahammashoitoon pääsy

AOA totesi, että terveydenhuoltolaissa säädetty perusterveydenhuollon hoitoon ja erikoissairaanhoidon pääsyn määräajat (hoitotakuu) ovat enimmäisaikoja, joiden kuluessa potilaalle on viimeistään järjestettävä hänen tarvitsemansa kiireetön hoito. Potilaan yksilöllinen hoidon tarve määrittelee paitsi hoitoon pääsyn myös sen kiireellisyyden. Potilaan hoidon aloittamisajankohdasta päätettäessä tulee ottaa huomioon potilaan senhetkinen terveydentila ja toimintakyky sekä todennäköinen sairauden kulku.

Koska kehitysvammaisen potilaan hoidon tarvetta ei voitu potilaan suun rajoittuneen avauksen ja puutteellisen yhteistyökyvyn vuoksi arvioida kyseisellä poliklinikkakäynnillä, AOA katsoi, että

Tampereen yliopistollisen sairaalan (TAYS) suu- ja leukasairauksien poliklinikan hammaslääkäreiden olisi tullut harkita potilaan anestesiahammashoitoon pääsyn aikaistamista viimeistään silloin, kun potilaan äiti oli ottanut poliklinikalle yhteyttä potilaan hammassärlyn vuoksi. Särky oli näkynyt potilaan tuskaisesta ilmeestä ja valittavasta ääntelystä; hänen hammassärkyään oli myös lääkity särkylääkkein. Hammaslääkäreiden olisi tullut ottaa huomioon tämä muutos potilaan sairauden kulussa.

Vaikka potilas pääsi hoitoon erikoissairaanhoidon hoitotakuun puitteissa, AOA katsoi, että potilaan anestesiahammashoito olisi tullut järjestää tapahtunutta aikaisemmin, kun otettiin huomioon potilaan suun terveyden kokonaistilanne ja hoidon tarpeen arvioinnin kesto sekä hänelle tullut kipu ja kärsimys hänen odottaessaan hoitoon pääsyä. Potilas ei AOA:n mielestä päässyt hoitoon kohtuullisessa ajassa. AOA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä suu- ja leukasairauksien ylihammaslääkärin ja erikoistuvan hammaslääkärin tietoon (6173/2018\*).

### TIEDONSAANTI- JA ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUS

#### Synnytyksen jälkitarkastus

AOA katsoi, että tarpeelliset tutkimukset jälkitarkastuksen yhteydessä määrittävät kunkin synnyttäneen äidin kohdalla hänen yksilöllisen tarpeensa mukaisesti ja perustuen lääketieteellisesti hyväksyttäviin kriteereihin. Jälkitarkastuksessa ei siksi voida kaavamaisesti edellyttää kaikilta äideiltä kaikkia yksittäisiä tutkimuksia, vaan arvioinnin tulee jättää tilaa äidin yksilöllisen tilanteen huomioon ottamiselle. Näin ollen myöskin gynekologisen sisätutkimuksen tarpeellisuuden arvioinnin tulee perustua yksilölliseen harkintaan.

AOA totesi, että sisätutkimuksen suorittaminen on useinkin synnytysvaurioiden toteamiseksi ja synnyttäneen äidin terveydentilan selvittämiseksi tarpeellinen tutkimus. On kuitenkin tilanteita, joissa riittävä selvitys voidaan saada myös ilman sisätutkimusta. Sisätutkimuksen tarpeellisuuden arviointi jälkitarkastuksessa kuuluu tarkastuksen



suorittavalle terveydenhuollon ammattihenkilölle. Kyseessä on siten tarkastuksen suorittajan arvio tutkimuksen tarpeellisuudesta kussakin tapauksessa yksilöllisen harkinnan perusteella. Arvio tehdään lääketieteellisin perustein, ja siinä tulee ottaa huomioon kaikki käytettävissä olevat äidin terveydentilaa ja synnytystä koskevat tiedot.

AOA totesi, että kantelijan kohdalla vaatimusta sisätutkimuksen suorittamisesta perusteltiin hänelle ainoastaan sillä, että sisätutkimus kuuluu jälkitarkastukseen. AOA ei voinut laillisuusvalvojana ottaa kantaa siihen, olisiko sisätutkimus ollut jälkitarkastuksessa hänen terveydentilansa selvittämiseksi ja mahdollisten synnytysvaurioiden toteutukseksi tarpeellinen.

AOA totesi, että gynekologinen tutkimus merkitsee puuttumista potilaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Jälkitarkastuksen ja gynekologisen sisätutkimuksen suorittamisen edellytyksenä on potilaan eli synnyttäneen äidin tietoon perustuva suostumus tutkimukseen. Potilaalla on halutessaan mahdollisuus kieltäytyä jälkitarkastuksesta tai sen osasta. Sillä seikalla, että jälkitarkastus liittyy sairausvakuutuslaissa säädetyn etuuden saamiseen, ei ole merkitystä arvioitaessa potilaan oikeutta kieltäytyä tutkimuksesta. Jos jälkitarkastuksen suorittaja ei äidin kieltäytymisen vuoksi voi suorittaa kaikkia tarpeeksi katsomiaan tutkimuksia, hän ei myöskään voi antaa todistusta siitä, että tarkastus olisi kokonaisuudessaan tehty.

AOA katsoi Eksoten hyvinvointineuvolassa menetellyn virheellisesti siinä, että synnyttäneen äidin jälkitarkastuksessa edellytettiin kaavamaisesti sisätutkimusta ilman yksilöllistä harkintaa. Hän saattoi tämän käsityksensä Eksoten tietoon (1629/2018\*).

### Elvyttämättäjäättämispäätöksen tekeminen

AOA:n sijainen totesi Valviran lausunnon perusteella, ettei potilas ollut kykenevä päättämään hoidostaan. Tästä seurasi, että tärkeä hoitopäätös, elvyttämättäjäättämispäätös (DNR-päätös), olisi tullut tehdä potilaan puolison kanssa yhteisymmärryksessä siten, kuin potilaslaissa edellytetään. Näin ei kuitenkaan tapahtunut, mikä ei ollut lainmukaista menettelyä. Potilaan puoliso sai tietää

potilaalle Peijaksen sairaalassa 30.7.2015 tehdystä DNR-päätöksestä vasta helmikuussa 2018.

AOA:n sijainen totesi, että potilaan siirrettyä Peijaksen sairaalasta jatkokuntoutukseen Katriinan sairaalaan 12.8.2015, Katriinan sairaalassa olisi tullut ottaa yhteyttä potilaan puolisoon ja ottaa kirjallisesti kantaa sairaalassa tehdyn DNR-päätöksen voimassaoloon. DNR-päätös olisi tullut ottaa esille viimeistään 10.11.2016 ja keskustella siitä potilaan puolison kanssa hoitohenkilökunnan ja puolison välisessä hoitoneuvottelussa.

AOA:n sijainen totesi, että koska Vantaan terveyskeskuksen alaisissa hoitolaitoksissa DNR-päätös perustui Peijaksen sairaalassa tehtyyn päätökseen, lääkärin olisi Peijaksen sairaalan päätöksen purkamisen jälkeen 28.2.2018 tullut ottaa selkeästi kantaa DNR-päätöksen voimassaoloon ja tehdä tästä asianmukaiset merkinnät potilasasiakirjoihin. Potilasasiakirjojen laatimista koskevat potilasasiakirja-asetuksen säännökset ovat AOA:n sijaisen käsityksen mukaan selkeät, yksiselitteiset ja täsmälliset. Näiden säännösten noudattamisella turvataan perustuslain mukaisen oikeusturvaa koskevan perusoikeuden ja perustuslaissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalveluiden toteutumista.

AOA:n sijainen saattoi käsityksensä menettelyiden lainvastaisuudesta lääkäreiden tietoon. Samalla hän kiinnitti heidän huomiotaan vastaisen varalle DNR-päätöksen tekemisessä noudatettavaan lakisääteiseen menettelyyn (1213/2018).

### Oikeus ulkoiluun psykiatrisessa sairaalassa

Kahden kuukauden mielentilatutkimuksen aikana kantelijalle ei ollut hänen mukaansa järjestetty Kellokosken sairaalassa riittävästi ulkoilumahdollisuuksia. Toisinaan ulkoilua ei järjestetty lainkaan, toisinaan ulkoilu kesti vain 12–30 minuuttia. Selvityksen mukaan sairaalassa pyrittiin toteuttamaan oikeusasiamiehen ja eurooppalaisen kidutuksen vastaisen komitean (CPT) ulkoilua koskevat suositukset. Niiden mukaan potilaalle tulee turvata jokapäiväinen, vähintään tunnin kestävä ulkoilumahdollisuus, jollei potilaan terveydentila taikka sairaalan järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvä erityisen painava syy ole esteenä.



AOA totesi asiassa jääneen kuitenkin epäselväksi, kuinka paljon kantelijalla oli tosiasiallisesti ollut mahdollisuus ulkoilla. Asiakirjojen perusteella syntyi käsitys, että ulkoilua järjestettiin säännöllisesti, mutta sen kesto saattoi olla suosituksia lyhyempi ja toisinaan ulkoilua ei voitu järjestää lainkaan. Jos ulkoilu kesti toistuvasti vain 12–30 minuuttia, AOA piti aikaa selvästi liian lyhyenä. Hän korosti ulkoilun järjestämisen tärkeyttä ja totesi, että ulkoilun rajoittamista voi vain poikkeuksellisesti perusteella henkilökunnan puutteella tai osaston muiden potilaiden hoidolla. Lisäksi hän suositti, että sairaalassa ryhdytään tarkemmin seuraamaan potilaiden ja tutkittavien ulkoilun toteutumista. AOA saattoi käsityksensä HUS:n tietoon (5160/2018).

### Omien vaatteiden käyttö psykiatrisessa sairaalassa

AOA:n mielestä kantelijan karkaamisen estäminen keventämällä tämän vaatetusta tai osoittamalla tälle ”helposti tunnistettavat” sairaalan vaatteet ei ollut ongelmatonta potilaan ihmisarvon ja yksityisyyden kunnioittamisen kannalta. Toisaalta näytti siltä, että rajoitusten avulla kantelijalle oli voitu turvata edes jonkinlainen, joskin rajoitettu mahdollisuus liikkua osaston ulkopuolella. Kun vielä otettiin huomioon, että Itä-Suomen hallinto-oikeus oli todennut kantelijan omaisuuden (vaatteet ja kengät) haltuunoton perustelluksi, sairaalan menettelyä ei ollut syytä arvostella. Potilaan valvonta tulisi kuitenkin AOA:n mukaan ensi sijassa turvata riittävän henkilökunnan avulla.

AOA totesi lisäksi seuraavaa potilaan oikeus- suoja-keinoista. Omaisuuden haltuunottoa koskeva päätös on mielenterveyslain 22 g §:n mukaan voimassa toistaiseksi. Säännöksen mukaan omaisuus on palautettava potilaalle hoidon päätyttyä. Tästä seuraa, että potilaalla ei välttämättä enää ole mahdollisuutta saattaa vaatteidensa ja kenkiensä haltuunottoa tuomioistuimen arvioitavaksi, vaikka rajoitus olisi voimassa hyvinkin pitkään. Haltuunotto päätöksen voimassaolo hoidon päättymiseen saakka on perusteltua silloin, kun kyseessä ovat esimerkiksi päihheet tai teräaseet.

AOA:n mielestä potilaan vaatteet ja kengät eivät ole tavanomaista 22 g §:ssä tarkoitettua omaisuutta, vaikka niiden haltuun ottaminen todettiin kyseisessä tapauksessa perustelluksi. AOA piti kuitenkin ongelmana sitä, että potilaalla ei ole säännöllisin väliajoin mahdollisuutta saattaa toimenpiteen jatkamisen edellytyksiä tuomioistuimen arvioitavaksi. Oikeuspsykiatriset hoitoajat ovat pitkiä. Sen vuoksi AOA suositti, että rajoituksen tarpeellisuutta ja laajuutta arvioidaan säännöllisin väliajoin. Jos vaatteiden ja kenkien haltuunottoa jatketaan, asiasta tulisi tehdä uusi muutoksenhakukelpoinen päätös, mikäli potilas ilmoittaa haluavansa valittaa asiasta. AOA saattoi käsityksensä ja suosituksensa Niuvanniemen sairaalan tietoon (6638/2018).

### Potilaan postin tarkastaminen psykiatrisessa sairaalassa

AOA katsoi, että potilaiden postin eteenpäin toimittamista psykiatrisessa sairaalassa ei voida viivyttää kohtuuttomasti. Hän piti esimerkiksi kuu- kauden toimitusaikaa kohtuuttoman pitkänä.

Mielenterveyslain 22 j §:n mukaan potilaalla on oikeus vastaanottaa viestejä ja lähetyksiä. Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä. AOA:n mielestä näihin säännöksiin sisältyy vaatimus viestin tai lähetyksen toimittamisesta perille ilman merkittävää viivytystä siinäkin tapauksessa, että lähetyksen täytyy tarkastaa. Muutoin mielenterveyslain 22 j § menettää merkityksensä. Rikosseuraamusalaa koskevassa laillisuusvalvonnassa on katsottu, että jos vangille vankilaan toimitetun omaisuuden haltuun saaminen säännönmukaisesti kestää useita viikkoja, käsittelyn kesto ei täytä hyvän hallinnon vaatimusta (oikeusasiamiehen toimintakertomus vuodelta 2007, s. 137, dnro 4369/4/06). AOA saattoi käsityksensä Vanhan Vaasan sairaalan tietoon (3931/2018).

## SALASSAPITOVELVOLLISUUS JA YKSITYISELÄMÄN SUOJA

### Suostumuksen pyytäminen potilaalta opiskelijän läsnäoloon lääkärin vastaanotolla

AOA:n mukaan kantelijaa olisi tullut etukäteen ennen vastaanottokäyntiä informoida opiskelijan läsnäolosta opetustarkoituksessa ja pyytää kantelijalta erillinen tietoon perustuva suostumus opiskelijan läsnäoloon Turun hyvinvointitoimialan silmätautien poliklinikalla, joka on sairaanhoidon ja lääketieteen opiskelijoiden kliininen opetuspaikka. Suostumus olisi pyydettävä kirjallisena potilasasiakirjoihin sisältyvien tietojen antamiseksi opiskelijalle. AOA saattoi käsityksensä Turun hyvinvointitoimialan silmätautien poliklinikan tietoon (5522/2018).

### Yksityisyyden suoja sairaalan kirjelähetyksissä

Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri käytti potilaille osoitetuissa kirjelähetyksissään merkintöjä, joista ilmeni hoitopaikka, johon potilaalla oli hoitosuhde. Kantelijalle osoitettuihin kirjelähetysiin oli toiseen merkitty tieto ”TYKS Kirurginen sairaala ” ja toiseen tieto ”TYKS Raison sairaala T9”. AOA totesi, että nämä yksilöidyt hoitopaikkatiedot oli voitu yhdistää kantelijan hoitosuhteisiin näihin yksikköihin ja tiedot olivat siten voineet paljastuessaan ulkopuoliselle vaarantaa kantelijan yksityisyyden suoja.

AOA katsoi, että viranomaisen salassapitovelvollisuudesta, hyvää tiedonhallinta- ja tiedonkäsitteilytapaa koskevista vaatimuksista sekä rekisterinpitäjän huolellisuusvelvollisuudesta seurasi sairaanhoitopiirille velvollisuus varmistaa, etteivät kantelijalle osoitettujen kirjelähetysten lähettäjämerkinnät vaaranna perustuslaissa turvattua yksityisyyden suoja.

AOA ymmärsi olevan perusteltua ja tarpeen, että esimerkiksi leikkauskutsu palautuu sinne, mistä se on lähetettykin, jotta leikkausjonoa voidaan hallinnoida. Näin ollen yksilöity lähettäjä tieto on tärkeä. Lähettäjä tieto ei kuitenkaan saa olla teksti, josta käy ilmi hoitopaikan nimi ulkopuoli-

selle. Tavoiteltu päämäärä on saavutettavissa toimimalla toisinkin; voidaan esimerkiksi käyttää vaikka koodeja, joilla palautunut posti ohjautuu viipymättä oikeaan paikkaan.

AOA saattoi käsityksensä sairaanhoitopiirin tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan hänelle 28.2.2020 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä olivat antaneet aiheutta (4362/2018\*).

*Sairaanhoitopiiri ilmoitti 25.2.2020, että se on selvittänyt kirjeiden palautusprosessia ja päätytty ratkaisuun, jonka mukaan jatkossa kirjeissä on merkintä ainoastaan lähettävästä organisaatiosta yllätasolla (VSSHP tai Tyks). Aiempia rakennus- tai muita vastaavia lähettäjä tahon yksilöintitietoja ei enää käytetä. Menettelyä koskeva johtajaylilääkärin ohje on annettu 20.2.2020. Ratkaisun seurauksena posti palauttaa sairaanhoitopiirin kirjaamoon ne kirjeet, joiden vastaanottajaa ei ole tavoitettu ja kirjaamo lähettää kyseiset kirjeet edelleen lähettäneeseen yksikköön. Menettely hidastaa jossain määrin kirjeiden palautumista lähettäneeseen yksikköön, mutta viive on niin vähäinen, että sillä ei pääsääntöisesti ole vaikutusta hoidon toteutumiseen ja siten potilasturvallisuuteen.*

### Yksityisyyden suoja laboratoriossa

AOA:n sijainen ei ollut vakuuttunut siitä, että Turun yliopistollisen keskussairaalan (TYKS) Käsi-työläiskadun laboratorion käytäntö turvasi parhaalla mahdollisella tavalla potilaan yksityisyyden suojan ja oikeuden potilastietojen salassa pidettävyyteen. AOA:n sijainen katsoi, että jos käytäntö potilaille annettusta ohjeistuksesta huolimatta kuitenkin tosiasiallisesti mahdollisti virtsanäytepurkin jäämisen seuraavien WC:ssä asioivien nähtävillä ja jopa saataville, käytäntö ei turvannut potilaan yksityisyyden suoja.

Käytäntöä tulisi AOA:n sijaisen mielestä tältä osin vielä arvioida vakavasti uudelleen. AOA:n sijainen totesi myös, että sikäli kuin potilaille suunnattu näytteitä koskeva ohjeistus oli ainoastaan suomenkielistä, tällainen ohjeistus tuli olla kaksikielisen sairaanhoitopiirin terveydenhuollon toimintayksiköissä saatavilla molemmilla kansalliskielillä. AOA:n sijainen pyysi sairaanhoitopiiriä ilmoittamaan hänelle, mihin toimenpiteisiin hänen

käsityksensä potilaan yksityisyyden suojan vaarantumisen mahdollisuudesta oli antanut aihetta (1811/2018\*).

*Sairaanhoidopiiri ilmoitti, että jokainen potilas ohjeistetaan Tykslabin Käsiyöläiskadun toimipaikassa henkilökohtaisesti virtsanäytteen jättämisessä läpiantokaappiin. Jos potilas noudattaa saamaansa ohjeistusta, yksityisyyden suoja ja virtsanäytteen koskemattomuus eivät vaarannu. Uutena toimenpiteenä on täsmennetty toimipaikassa suullisesti annettavaa potilasohjeistusta siten, että jos potilas ei syystä tai toisesta halua jättää virtsanäytettä läpiantokaappiin, hän voi palauttaa sen henkilökohtaisesti osastonsihteerille tai laboratoriohoitajalle. Tykslabin potilasohjeet ovat saatavilla sekä suomeksi että ruotsiksi ja lisäksi henkilökunta ohjeistaa potilasta hänen äidinkielellään suomeksi tai ruotsiksi. Uutena toimenpiteenä kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että vastaavat ohjetekstit ovat sekä suomeksi että ruotsiksi.*

### Tietojen luovuttaminen potilaan suostumuksella

AOA totesi, että yhteenvedon annetusta hoidosta saa potilaslain mukaan luovuttaa potilaan hoitoon lähettäneelle terveydenhuollon toimintayksikölle tai terveydenhuollon ammattihenkilölle ja potilaan hoidosta vastaavaksi lääkäriksi mahdollisesti nimetylle lääkärille ”potilaan tai hänen laillisen edustajansa suullisen suostumuksen tai asiayhteydestä muuten ilmenevän suostumuksen mukaisesti”.

Sairaalan lääkäri lähetti kantelijan hoidosta laatimansa loppulausunnon yksityiselle psykiatrilille, jonka lähetteen perusteella kantelija oli saapunut sairaalaan. Sitä ennen kantelija oli käynyt sairaanhoidopiirin psykiatrian poliklinikalla, missä hänen potilaskertomukseensa oli merkitty seuraava: ”Potilas tuo esiin, että luvan tilata aikaisempia tekstejä antaa vain lääkärille, jonka kanssa syntyy luotettava suhde eikä ”[sairaalassa] jaettavaksi”. Sairaalan lääkäri tulkitsi lähetteen laatineen psykiatrin olevan tällainen luotettava henkilö, koska kantelijalla oli ollut hänen hoidossa vuodesta 2013. Lisäksi lääkäri piti tietojen luovuttamista kantelijan edun mukaisena.

AOA:n mielestä kantelijan potilaskertomukseen kirjattu lausuma oli hyvin tulkinnanvarainen. Sekä potilaslain perusteluista että asiaa koskevista ohjeista käy ilmi, että lääkärin on varmistuttava potilaan suostumuksen olemassaolosta. Lääkärin arvio potilaan edusta ei syrjäytä tätä velvollisuutta. Tämän vuoksi sairaalaan lääkäri menetteli lainvastaisesti, kun hän lähetti loppulausunnon lähettävälle lääkärille varmistumatta siitä, että se tapahtui potilaan suostumuksella. AOA antoi sairaalan lääkärille huomautuksen vastaisen varalle (3350/2018).

### HYVÄN HALLINNON VAATIMUKSET

#### Hoitoonmääräämispäätös on laadittava asianmukaisesti

AOA totesi, että potilaan tarkkailulausunnossa (M2-lomake) ja psykiatriseen sairaalahoitoon määräämistä koskevassa päätöksessä (M3-lomake) oli virheellisiä merkintöjä. AOA totesi, että näillä asiakirjoilla potilas oli määrätty menettämään vapautensa enintään kolmeksi kuukaudeksi. Tämän vuoksi asiakirjat tuli laatia huolellisesti. Merkintävirheet olivat hämmentäviä, etenkin M3-lomakkeissa olevat merkinnät, joiden mukaan päätös sekä alistetaan että ei alisteta hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Tällä tiedolla saattoi olla merkitystä potilaan valitusoikeuden käyttämiselle. Virhe ei ollut potilaan oikeusturvan kannalta vähäinen. Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Lääkärit olivat tältä osin menettelleet lainvastaisesti, minkä vuoksi AOA antoi heille huomautuksen vastaisen varalle (6090/2018).

#### Ministeriön harhaanjohtava tiedote

Korkein hallinto-oikeus oli lain- ja oikeusvoimaisesti päättänyt 23.4.2018 Oulaskankaan sairaalan synnytysosaston toiminnan lopettamisesta 31.12.2018 mennessä. STM oli myöntänyt Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoidopiirille poikkeusluvan synnytysten lukumäärän osalta Oulaskankaan sairaalassa määräaikaisena 31.12.2021 asti. STM tie-

dotti poikkeusluvasta 17.7.2018 ja otsikoi tiedotteen seuraavasti: ”Synnytykset voivat jatkua Oulaskankaan sairaalassa poikkeusluvalla”. Tiedotteessa todettiin, että STM oli myöntänyt sairaanhoitopiirille poikkeusluvan synnytysten jatkamiselle sairaalassa ja että sairaala voi jatkaa synnytystoimintaansa 31.12.2021 asti. Tiedotteessa todettiin lisäksi, että kohentuneiden laatutekijöiden oli arvioitu täyttävän korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaiset vaatimukset. AOA katsoi, että tiedote ei vastannut poikkeusluvan sisältöä ja oli siten harhaanjohtava. AOA saattoi käsityksensä STM:n tietoon (6131/2018).

### Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön perimät asiakasmaksut

AOA katsoi velvollisuuden asiakasmaksulainsäädännön noudattamiseen tarkoittaneen sitä, että Ylioppioppilaiden terveydenhoitosäätiö (YTHS) ei voinut periä asiakasmaksuja, joita ei ollut asiakasmaksulainsäädännön perusteella mahdollista periä lainkaan. Tällainen maksu oli ainakin käyttämättä ja peruuttamatta jätetyistä vastaanottoajoista perittävä maksu siltä osin kuin kyse oli muusta kuin asiakasmaksuasetuksessa mainitusta käyttämättä ja peruuttamatta jätetystä vastaanottoajasta.

Tällainen maksu oli esimerkiksi käyttämättä tai peruuttamatta jätetystä terveydenhoitajan vastaanottoajasta perittävä maksu. Tältä osin ”sakkomaksun” periminen ei perustunut lakiin. Vastaanottoajan peruuttamista tai siirtämistä koskevien aikarajojen osalta maksujen periminen ei myöskään voinut olla laajempaa kuin mitä asiakasmaksulainsäädäntö mahdollisti. AOA saattoi käsityksensä YTHS:n mahdollisuudesta periä asiakasmaksuja sen tietoon. Hän lähetti jäljennöksen päätöksestään tiedoksi myös STM:lle (673/2018\*).

### Potilasvahinkoasian käsittely

AOA:n mukaan Potilasvakuutuskeskuksen (PVK) olisi kantelijan potilasvahinkoasian käsittelyssä tullut ymmärtää, että sille oli luovutettu myös sellaisia kantelijaa koskevia potilasasiakirjoja, jotka eivät millään tavoin olleet tarpeellisia tai liittyneet

kantelijan suun terveydenhuoltoa koskevan vahinkoasian käsittelyyn. Nämä vahinkoasiaan liittyvät potilasasiakirjat eivät kuuluneet vahinkojen käsittelyjärjestelmään talletettavaan asiakirjoihin. AOA totesi, että potilasvahinkoasiaan kuuluvien tietojen poistamisen PVK:n vahinkojen käsittelyjärjestelmästä olisi tullut tapahtua viipymättä oma-aloitteisesti PVK:n toimesta ilman erillistä pyyntöä. AOA piti PVK:n menettelyä tältä osin virheellisenä.

AOA kiinnitti PVK:n huomiota vastaisen varalle huolellisuuteen potilasvahinkoilmoitusten käsittelyä varten toimitettujen selvitysten käsittelyssä ja arkistoinnissa ja sellaisten toimintatapojen luomisessa, että PVK voi varmistua siitä, että sen käsiteltävänä olevat henkilötiedot ovat asianmukaisia, olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten henkilötietoja käsitellään (51/2019).

### Kutsumanimen käyttäminen viranomaisen viestinnässä

Kutsumanimen käyttämisestä viranomaisen toiminnassa ei ole erityistä lainsäädäntöä. AOA katsoi kuitenkin, että hyvään hallintoon ja potilaan hyvään hoitoon kuuluu se, että potilaalle osoitettuihin lähetyksissä ja muussa viestinnässä käytetään hänen väestötietojärjestelmään merkittyä kutsumanimeään, jollei käytetä kaikkia etunimiä. Siltä osin kuin näin ei toimittu, Helsingin kaupungin ja HUS:n menettely ei ollut asianmukaista. Sekä Helsingin kaupunki että HUS olivat mukana uudessa potilastietojärjestelmä Apotissa, joka otetaan käyttöön vaiheittain vuosina 2018–2020. Apotti mahdollistaa kutsumanimen käytön aikaisempaa paremmin.

Koska kutsumanimen huomioiminen ja käyttö potilaalle osoitettavissa lähetyksissä ja muusakin viestinnässä liittyi merkittävällä tavalla tietojärjestelmien toimintaan, AOA katsoi, ettei asia antanut tässä vaiheessa aiheutta muihin toimenpiteisiin kuin että hän saattoi esittämänsä käsityksen viestinnässä käytettävästä etunimestä Helsingin kaupungin ja HUS:n tietoon (1985/2018).

### 4.11.5 VANKITERVEYDENHUOLTO

#### VANKIPOTILAIDEN KANTELUIJEN 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 Psykiatrisen vankisairaalan Turun yksikkö sekä Turun ja Sukevan poliklinikat.

#### TYÖNTEKIJÄN ROKOTUSSUOJA VANKITERVEYDENHUOLLOSSA

AOA:n arviointi asiassa kohdistui tartuntatautilain 48 §:n soveltamisen henkilölliseen alaan VTH:ssä. Erillinen tarkastelu oli perusteltua, koska vankiterveydenhuollon yksiköt poikkeavat muista terveydenhuollon toimintayksiköistä siinä, että tiloissa työskentelee tai käy säännöllisesti myös rikosseuraamuslaitoksen virkamiehiä.

AOA totesi, että 48 §:ssä tarkoitettujen rokotusten ottaminen on vapaaehtoista. Perustuslain ja potilaslain säännöksistä johtuu, että työntekijällä on oikeus päättää näiden rokotusten ottamisesta. Sen sijaan 48 § velvoittaa työnantajaa huolehtimaan siitä, että sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintayksiköiden asiakas- ja potilastiloissa, joissa hoidetaan lääketieteellisesti arvioituna tartuntatautien vakaville seuraamuksille alttiita asiakkaita tai potilaita, käytetään työntekijöitä, joilla on säännöksessä tarkoitettu rokotussuoja ja



*Psykiatrisen vankisairaala, Turun yksikön osaston 1 aulatilaa.*

vain erityisestä syystä henkilöitä, joilla on puutteellinen rokotussuoja.

AOA totesi, että VTH on terveydenhuollon toimintayksikkö. Toimintayksikön johto määrittelee lääketieteellisin perustein ne tilat ja tilanteet, joissa edellytetään 48 §:n mukaista suojaa.

STM viittasi lausunnossaan VTH:n selvitykseen ja siinä mainittuun tutkimukseen, jonka mukaan yli puolella vangeista on jokin pitkäaikainen vakava perussairaus. STM:n mukaan Psykiatrisessa vankisairaalassa hoidetaan siten myös tartuntatautien vakaville seurauksille alttiita vankipotilaita. AOA yhtyi STM:n käsitykseen. STM katsoi lisäksi, että Psykiatrisessa vankisairaalassa työskennellessä kausi-influenssarokotteen ottaminen influenssakauden aikana voi olla perusteltua myös vartijoiden osalta, jos he työskentelevät sellaisissa tiloissa, että ilman rokotussuojaa toimiva henkilö lääketieteellisen arvioinnin perusteella voi aiheuttaa kyseisten tartuntatautien leviämistä tartuntatautien vakaville seurauksille alttiille potilaille. Tämä oli myös AOA:n käsitys.

VTH:llä on sairaaloita ja poliklinikoita. AOA totesi, että tartuntatautilain 48 § koskee niitä siltä osin kuin niissä hoidetaan lääketieteellisesti arvioituna tartuntatautien vakaville seuraamuksille alttiita vankipotilaita. Työnantaja on velvollinen huolehtimaan, että tällaisissa tiloissa käytetään



työntekijöitä, joilla on säännöksessä tarkoitettu rokotussuoja ja vain erityisestä syystä henkilöitä, joilla on puutteellinen rokotussuoja. AOA totesi, että säännöksessä ei tarkoiteta työntekijällä ainoastaan hoitohenkilökuntaa, vaan muutakin henkilökuntaa, esimerkiksi vartijoita, joka työskentelee tällaisten potilaiden läheisyydessä. Hän saattoi käsityksensä VTH:n ja Rikosseuraamuslaitoksen tietoon. Hän pyysi niitä ilmoittamaan hänelle, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä olivat mahdollisesti antaneet aiheita (6160/2018\*).

*Rikosseuraamuslaitos ilmoitti, että rokotussuoja tullaan parantamaan vankisairaaloiden vartioiden osalta. Keskushallintoyksikkö on antanut kyseisille yksiköille ohjeet, jonka mukaan rokotussuojan täydentäminen tulee panna toimeen viivytystä vankisairaaloissa työskentelevien henkilöiden osalta. Käynnit poliklinikoilla vankien kanssa ovat niin epäsäännöllisesti toistuvia ja lyhytkestoisia, ettei rokotussuojaa ole tarvetta täydentää kaikissa toimintayksiköissä, joissa on poliklinikka.*

## LÄÄKEHOIDON TOTEUTTAMINEN

AOA totesi, että kantelija oli jäänyt ilman tälle määrättyä lääkitystä tämän siirryttyä vankilasta toiseen siitä huolimatta, että kantelija oli ottanut yhteyttä Vankiterveydenhuollon yksikön Helsingin poliklinikkaan ja ilmoittanut asiasta poliklinikalle. Asiaa olisi tullut selvittää poliklinikalla ja kutsua kantelija tätä varten poliklinikalle henkilökohtaisesti. Lääkevajaus ei kuitenkaan vaarantanut kantelijan terveydentilaa tai hoidon lopputulosta.

AOA katsoi, että kantelijan oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon ei toteutunut. Hän piti poliklinikan menettelyä moittittavana. Koska asiassa oli jo kuitenkin ryhdytty korjauviin toimenpiteisiin ja toimintamalleja oli muutettu, asia ei antanut AOA:lle aiheita enempään kuin että hän kiinnitti vastaisen varalle poliklinikan huomiota tarkkuuteen potilaiden lääkeshoidon toteuttamisessa sekä asianmukaiseen ja riittävään reagointiin potilaiden poliklinikalle osoittamissa yhteydenotoissa (226/2019).



*Hammaslääkärin vastaanottotila Turun poliklinikalla.*

## LÄÄKKEIDEN SÄILYTTÄMINEN VANKILASSA

AOA ei pitänyt Mikkelin vankilan lääkkeiden säilytystapaa lainvastaisena, mutta lääketurvallisuuden varmistamisen kannalta hän piti parempana käytäntönä sitä, että lääkedosetit säilytetään lukituissa osastonkanslioissa lukitussa kaapissa tai laatikossa. Tällöin riski siitä, että lääke tai lääkkeet päätyvät muun kuin potilaan käyttöön on merkittävästi pienempi.

VTH oli antanut määräyksen vankeusaikaisesta lääkeshoidosta, jossa mukaan ”Lääkedosetit tulee säilyttää lukitussa kaapissa lukitussa asuinosaon toimistossa.” Mikkelin vankilassa lääkkeet, joita ei annettu vangille itselleen haltuun, säilytettiin vartijoiden hallussa lukituissa osastonkanslioissa lukitsemattomissa kantolaatikoissa, joista lääkkeenjako oli vaivatonta suorittaa vangeille pitkin



päivää. Kyseistä menettelyä perusteltiin sillä, että aluehallintovirastolla ei ollut huomautettavaa menettelyyn tekemänsä arviointi- ja ohjauskäynnin perusteella.

AOA totesi, että aluehallintoviraston toimivalta ulottuu vankilaolosuhteissa vain vankien terveydenhuollon toteuttamisen valvontaan eli niiden tehtävien valvontaan, joista on säädetty Vankiterveydenhuollon yksiköstä annetussa laissa ja sen perusteella vankeuslain 10 luvussa ja tutkintavankeuslain 6 luvussa liittyvästä toiminnasta. Tämän vuoksi aluehallintovirastolla ei ole toimivaltaa valvoa ja arvioida Rikosseuraamusalan virkamiesten menettelyn asianmukaisuutta voimassa olevan lainsäädännön perusteella.

AOA totesi, että VTH voi suosittaa, mutta ei sitovasti määrätä Rikosseuraamuslaitoksen päättävältäan kuuluvien tehtävien järjestämistapaa. VTH:n tehtävänä on siitä annetun lain mukaan järjestää vankien ja tutkintavankien terveyden- ja sairaanhoito siten kuin vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa säädetään. VTH:llä ei siten ole lain perusteella määräysvaltaa erillisenä ja itsenäisenä organisaationa toimivaan Rikosseuraamuslaitokseen, jolle kuuluu rangaistusten täytäntöönpano (354/2018\*).

#### 4.11.6 PUOLUSTUSVOIMIEN TERVEYDENHUOLTO

Valviran ja aluehallintovirastojen toimivalta koskee myös Puolustusvoimien terveydenhuollon organisaatiota. Vankiterveydenhuollon tavoin Puolustusvoimienkin terveydenhuollon valvonta on keskitetty Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle. Se tekee joko yksin tai yhdessä Valviran kanssa ohjaus- ja valvontakäyntejä Puolustusvoimien terveydenhuollon toimipaikkoihin. AOA saa käynneistä laaditut kertomukset tiedoksi ja voi hyödyntää niitä varuskuntatarkastuksilla.

Puolustusvoimien terveydenhuollosta kannellaan 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 tarkastettiin Libanonissa toimiva suomalainen kriisinhallintajoukko (SKJL). Tarkastuksella kiinnitettiin huomioita myös terveydenhuollon toimintaan (ks. edellä kohta 4.4).

AOA yhtyi pääesikunnan käsitykseen, jonka mukaan maastoharjoituksen yhteydessä jalkansa loukanneelle varusmiehelle olisi tullut antaa lähete kotikunnan terveyskeskukseen jatkohoitoon palveluksen keskeytyessä. Pääesikunta oli kiinnittänyt Sotilaslääketieteen keskuksen huomiota asiaan ja kehottanut sitä ryhtymään korjaaviin toimenpiteisiin, mikäli esimerkiksi asiaan liittyvässä ohjeistuksessa tai käytänteissä voitiin katsoa olleen puutteita tai korjattavaa. AOA piti pääesikunnan esittämiä huomioita ja toimenpiteitä asiassa riittävinä (1621/2019).

## 4.12 Lapsen oikeudet

Lapsen oikeuksien valvonta on ollut yksi oikeusasiamiehen kanslian laillisuusvalvonnan painopistealueista vuodesta 1998 alkaen, jolloin sitä koskeva asiaryhmä luotiin perustuslakivaliokunnan aloitteesta. Vuodesta 2005 alkaen lapsiasiavaltuutettu ja eduskunnan oikeusasiamies ovat muodostaneet yhdessä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaisen riippumattoman kansallisen seurannan. Lapsiasiavaltuutettu ja oikeusasiamies tapaavat säännöllisesti lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisissa tehtävissään, mitä lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanoa valvova kansainvälinen YK:n lapsen oikeuksien komitea on pitänyt tärkeänä suosituksissaan Suomelle (CRC/C/FIN/CO/4\*, kohta 14).

Lapsiasiavaltuutettu Elina Pekkarinen, joka aloitti tehtävässään toukokuun alussa 2019, vierailikin oikeusasiamiehen kansliassa ensimmäisen kerran 14.6.2019. Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on lapsen edun ja oikeuksien edistäminen yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja yhteistyössä viranomaisten ja esimerkiksi kansalaisjärjestöjen sekä lasten itsensä kanssa, kun taas oikeusasiamiehen tehtävänä on lapsen oikeuksien toteutumisen valvominen. Oikeusasiamiehen kansliassa lapsen oikeuksia koskevan asiaryhmän ratkaisijana on AOA *Maija Sakslin*.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksella ja muillakin kansainvälisillä ihmisoikeusinstrumenteilla on perustuslain ohella tärkeä asema lapsen oikeuksia koskevassa laillisuusvalvontatyössä. Jälkimmäisistä on mainittava erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimus ja sitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö, YK:n vammaisten oikeuksia koskeva yleissopimus sekä YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus ja sen valinnainen pöytäkirja (OPCAT, jälkimmäisistä enemmän jaksoissa 3.4 ja 3.5).

### 4.12.1 LAILLISUUSVALVONTA

Lapsen oikeuksia koskevat laillisuusvalvonta-asiat jakaantuvat eri hallinnonaloille. Kertomusvuonna ratkaistiin yhteensä 514 lapsen oikeuksia koskevaa asiaa. Vuonna 2018 näitä asioita ratkaistiin yhteensä 344, joten lisäystä oli lähes 50 %. Ratkaistuista asioista 363 (yli 70 %) koski sosiaalihuollon hallinnon alaa. Näistä suurin osa koski lastensuojelua, mutta myös lasten huoltoa ja elatusta.

Lapsen oikeuksia koskevia asioita ratkaistiin myös terveydenhuoltoa (22), lainkäyttöä (21) ja poliisia (14) koskevissa asiaryhmissä. Merkittäviä toimenpideratkaisuja on selostettu myös kertomuksen jaksoissa 4.11 Terveydenhuolto ja 4.3 Poliisi. Lisäksi joitakin ratkaisuja tehtiin kunnallishallintoa, ulosottoa, sosiaalivakuutusta sekä ympäristöministeriön hallinnon alaa koskevissa asiaryhmissä.

Varhaiskasvatusta ja perusopetusta koskevat asiat muodostavat toiseksi suurimman ryhmän lapsen oikeuksia koskevissa asioissa. Niitä ratkaistiin 94. Asioiden ratkaisijana toimi AOA *Pasi Pölönen* ja esittelijänä vanhempi oikeusasiamiehensih-teeri *Piatta Skottman-Kivelä*. Ratkaisuja selostetaan jaksossa 4.18 Opetus ja kulttuuri.

Vammaisten lasten oikeuksia koskevia asioita ratkaistiin 20. Ratkaisuja selostetaan jaksossa 3.4.

Lapsen oikeuksia koskevan asiaryhmän pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Kirsti Kurki-Suonio*. Lisäksi esittelijöinä ovat toimineet esittelijäneuvos *Tapio Rätty*, vanhempi oikeusasiamiehensih-teeri *Riikka Jackson* ja notaari *Kaisu Lehtikangas*.

## LASTEN KANTELUT OIKEUSASIAMIEHELLE

Oikeusasiamiehen kantelumenettely on aina ollut avoin kaikille kantelijan iästä riippumatta. Lapsille suunnattuun verkkotiedottamiseen ja lasten tekemien kanteluiden lapsiystävälliseen käsittelyyn on vuodesta 2016 alkaen kiinnitetty erityistä huomiota. Oikeusasiamiehen verkkosivuilla on erityiset lasten omat verkkosivut, joilla on lapsille suunnattua tietoa mahdollisuudesta tehdä kantelu oikeusasiamiehelle ja heille suunnattua ohjausta kantelun tekemisessä sekä erillinen kantelulomake. YK:n lapsen oikeuksien komitea, joka valvoo lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanoa, on Suomea koskevissa suosituksissaan pitänyt tärkeänä sitä, että lapsille tiedotetaan heidän mahdollisuudestaan kannella ja lasten tekemiä kanteluita käsitellään lapsiystävällisellä tavalla (CRC/C/FINC/COCCC/4\*, kohta 14).

Oikeusasiamiehelle ovat tehneet kanteluja erityisesti lastensuojelulaitoksiin ja muuhun sijaishuoltoon sijoitetut lapset. Lapset ovat voineet saada tiedon kantelumenettelystä laitoksessa tehdyn tarkastuksen yhteydessä tai sosiaalisen median kautta muilta lapsilta. Lapsi on kantelussaan voinut myös palata tarkemmin asiaan, jota hänen sijaishuoltopaikkaansa tehdyllä tarkastuksella oli sivuttu. Lasten kanteluiden sisältöä ja niihin annettuja ratkaisuja selostetaan tarkemmin kohdassa 4.12.2.

Lasten tekemien kanteluiden lapsiystävällinen käsittely on käytännössä merkinnyt esimerkiksi sitä, että kantelun tehneeseen lapseen on pyritty olemaan yhteydessä henkilökohtaisesti. Näin voidaan muun ohessa varmistua siitä, että kaikki asian käsittelylle tärkeät lasta koskevat näkökohdat saadaan otetuiksi huomioon. Tavoitteena on käsitellä lasten tekemät kantelut tavanomaista joutuisammin. Tiedon välittämistä mahdollisuudesta kannella oikeusasiamiehelle pyritään tehostamaan yhteistyössä lapsiasiaavaltuutetun ja hänen yhteistyökumppaneidensa kanssa.

### 4.12.2 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tarkastettiin yksi lastensuojelulaitos. Aiheen tarkastukselle antoivat useat lasten tekemät kantelut. Kertomusvuonna saatettiin loppuun edellisenä vuonna tarkastettujen lastensuojelulaitosten Jussin kodit -erityisyksikön, Ojantaikaisen perhekodin ja Loikalan kartanon laillisuusvalvonta.

AOA on vaatinut lastensuojelun tarkastuksilla tekemiensä havaintojen perusteella useita kertoja sijaishuollon valvonnan vahvistamista. Puutteellinen valvonta yksittäisten lasten kohdalla ja laitosten toiminnan osalta sekä hallinnon rakenteelliset heikkoudet vaarantavat lasten oikeuksien toteutumisen ja mahdollistavat lasten lainvastaisen kohtelun jatkumisen. AOA on kiinnittänyt valvonnan puutteisiin toistuvasti vakavaa huomiota vuoden 2018 aikana ja edelleen kertomusvuonna 2019. AOA:n tekemien päätösten seurannaisvaikutuksia lastensuojelun sijaishuollosta on selostettu myös sosiaalihuoltoa koskevassa jaksossa 4.10.

Lapsen oikeuksiin liittyviä tarkastuksia tehtiin lisäksi kouluihin ja päiväkoteihin. Näitä tarkastuksia on selostettu jaksossa 4.18. Lisäksi sairaaloihin tai vammaisten lasten asumisyksiköihin tehdyt tarkastukset kattavat myös lasten saaman hoidon ja kohtelun (jakso 3.4). Eri laitoksiin tehtyjä OPCAT-tarkastuksia on selostettu tarkemmin kohdassa 3.5.

### 4.12.3 RATKAISUJA

#### LASTEN TEKEMÄT KANTELUT SIAISHUOLLOSTA

Kertomusvuonna ratkaistuista 514:stä kantelusta lähes joka kymmenes oli lapsen itsensä tekemä. Määrää voidaan pitää merkittävänä. Näistä kanteluista suurin osa koski lastensuojelua ja erityisesti sijaishuoltoa. Lapset kantelivat jonkin verran myös kouluunsa ja opiskeluunsa liittyvistä asioista.

Lasten tekemistä kanteluista poikkeuksellisen suuri osa (87 %) johti toimenpiteeseen. Suuri osa

toimenpiteistä oli kannanottoja, joiden mukaan menettely lapsen asiassa oli ollut lainvastaista, ja osassa näistä lapselle esitettiin myös maksettavaksi hyvitystä.

Lasten tekemät kantelut koskivat useimmiten heille määrättyjä rajoitustoimenpiteitä, kuten liikumisen ja yhteydenpidon rajoituksia, lainmukaisen rajoittamistoimenpiteen ja kasvatuksellisen toimenpiteen välistä rajanvetoa tai kasvatukselliseksi määriteltyjen toimenpiteiden lainmukaisuutta. Yhtenä esimerkkinä viimeksi mainituista olivat lapsille pienistä tehtävistä luvattujen kannustusrahojen tai heille kuuluvien käyttövarojen pidättämiset sekä eräät puhelimen käytön rajoitukset laitoksissa. Lisäksi kanteluissa saatettiin arvostella lastensuojelulaitosten henkilökunnan huonoa käytöstä ja karkeaa kielenkäyttöä. Oikeudenloukkauksia, kuten lainvastaista rajoittamista tai alistavaa ja vähättelevää käyttäytymistä todettiin ratkaisuisissa 2376\*, 3662\*, 4440\*, 4425\*, 4445\*, 4566\*, 5679\*, 5682\*, 5683\*, 5685\*, 5741\* ja 6226/2018\* sekä 59\*, 286\*, 395\*, 1256\*, 1669\*, 2832\*, 3662\* ja 4566/2019\*.

Kaikissa edellä mainituissa ratkaisuisissa arvioitiin myös lapsen sijoittaneen kunnan tai kuntayhtymän menettelyä lapsen sijoittajana ja sijoituksen valvojana. Ratkaisut sisälsivät lähes poikkeuksetta lapsen sijoittajakuntaan kohdistuneen toimenpiteen, jossa katsottiin valvonnan olleen riittämätöntä tai jossa ainakin kiinnitettiin huomiota sijoittajakunnan lastensuojelulain mukaiseen velvollisuuteen valvoa lapsen sijoitusta. Sijoittajakunnan lapsen oman sosiaalityöntekijän tulisi lastensuojelulain mukaan olla lapsen tavoitettavissa ja hänen tulisi myös oma-aloitteisesti valvoa lapsen sijoitusta.

Sijaishuoltoa koskevissa asioissa lasten itse tekemät kantelut koskivat paljolti samankaltaisia asioita, joista oli tehty havaintoja lastenkoteihin tehdyillä tarkastuksilla. Niiden osalta voidaan viitata myös vuoden 2018 kertomuksessa selostettuihin sijaishuoltoa koskeviin kanteluratkaisuihin.

Eduskunta hyväksyi lastensuojelulain muutokseen (542/2019), joka tuli voimaan 1.1.2020. Lastensuojelulakia tarkennettiin erityisesti sijaishuollon rajoitustoimenpiteiden osalta. Muutoksiin antoivat osaltaan aiheen vuoden 2018 aikana AOA:n määräyksestä tehdyt tarkastukset lastensuojelulaitoksiin (erityisesti Vuorelan koulukoti, Pohjolako-

ti ja Loikalan kartano), joita on käsitelty tarkemmin OA:n vuoden 2018 kertomuksessa jaksossa 3.5.13.

## LASTENSUOJELUN JÄLKIHUOLTO

Lapsella tai nuorella, joka on ollut sijaishuollossa tai vähintään kuusi kuukautta sijoitettuna avo- huollon tukitoimenpitein, on oikeus lastensuojelun jälkihuoltoon. Eduskunta muutti lastensuojelulain muutoksen (542/2019) yhteydessä jälkihuollon ikärajaa niin, että jälkihuollon yläikärajaksi tuli 1.1.2020 alkaen 25 vuotta. AOA antoi jälkihuoltoon liittyen useita ratkaisuja, jotka koskivat jälkihuollon sisältöä.

AOA:lla oli tutkittavana kahden suuren kaupungin menettely lastensuojelun jälkihuoltoon kuuluvien tuki- ja asumispalvelujen järjestämisessä. Toista kaupunkia koskeva asia tutkittiin AOA:n omasta aloitteesta erään tarkastuksen johdosta ja toista kaupunkia koskeva asia erään kantelun perusteella. Toinen kaupungeista myönsi, että noin 20 jälkihuollossa olevaa nuorta oli ollut kuukausittain asunnottomina edellisvuoden aikana.

AOA kiinnitti ratkaisuisaan huomiota jälkihuollossa olevien lasten ja nuorten asumisen sekä tarvittaessa tuetun asumisen järjestämisvelvollisuuteen. Kunta ei voi rajoittaa lapsen tai nuoren asunnon hakemista vain esimerkiksi kunnan omiin vuokra-asuntoihin tai vastaaviin vuokra-asuntoihin eikä asettaa asumiskustannuksille sellaisia rajoja, jotka ovat mahdollisia muiden toimentulotukiasiakkaiden kohdalla. Kunnan sosiaalihuollon viranomainen on lastensuojelulain 76 a §:n mukaisesti vastuussa siitä, että jälkihuollossa olevalla lapsella tai nuorella on asunto tai esimerkiksi tukiasunto, ja kunta on viime kädessä velvollinen itse järjestämään heidän tarpeittensa mukaisen asumisen.

AOA kiinnitti huomiota jälkihuollossa olevien nuorten ja lasten oikeuteen saada tarvitsemaansa henkilökohtaista ohjausta ja neuvontaa sekä muuta apua ja tukea heille kuuluvien palveluiden ja esimerkiksi opiskelupaikan hakemisessa sekä tarvittaessa esimerkiksi nuoren kuntoutuksen järjestämiseen liittyen. AOA kiinnitti huomiota myös

lain tarkoittaman jälkihuoltosuunnitelman laatimiseen (1348 ja 6462/2018\*).

Lapset kantelivat myös itse jälkihuoltonsa puutteista. Kantelija arvosteli sijoittajakuntaansa muun ohessa sen vuoksi, ettei hänelle ollut kerrytetty itsenäistymisvaroja hänelle määrätystä elatusmaksuista kuin noin vuoden ajan, jolloin kokonaissumma oli jäänyt varsin pieneksi (yhteensä hiukan alle 3 000 euroa). Kantelijan elatusta varten ei ollut vahvistettu elatusapua ennen kuin vasta niin myöhään, ettei varoja ollut ehtinyt kertyä enempää. Kantelijalle ei ollut myönnetty muitakaan itsenäistymisvaroja.

AOA arvioi, että vaikka lastensuojelulaki ei suorasanaisesti velvoita sijoittajakuntaa toimimaan aktiivisesti huostaanotetulle lapselle kuuluvan elatusavun vahvistamiseksi ja perimiseksi (esim. STM 2019:43), oikeustilaa on tullut tulkita näin elatustukilain voimaantulon (1.4.2009) jälkeen. Siitä asti elatustukea on voitu maksaa elatusavun sijaan myös sijaishuollossa olevalle lapselle elatusvelvollisen maksukyvttömyyden tai laiminlyönnin perusteella. Elatustuki on tällöin kerryttänyt lapsen itsenäistymisvaroja, kuten kantelijankin tapauksessa lopulta tapahtui. AOA:n mukaan sijoittajakunnan olisi tullut ottaa ensisijaisesti huomioon lapsen etu ja pyrkiä aktiivisesti elatusavun vahvistuttamiseen joko sopimuksella tai oikeuden päätöksellä. Kantelijalle olisi tällöin voitu kerryttää itsenäistymisvaroja ainakin Kelan maksamasta elatustuesta.

Vaikka asiassa oli lopulta ryhdyttykin toimenpiteisiin elatusavun vahvistamiseksi, nekin olivat edenneet hitaasti. Elatustukea oli sen vuoksi kertynyt kantelijan lukuun vain noin vuoden ajalta, vaikka hän oli ollut yhtäjaksoisesti huostaanotettuna yli 10 vuotta.

Kantelijalle kertyneitä itsenäistymisvaroja ei ollut myöskään täydennetty harkinnanvarasesti. Selvityksen perusteella syntyi vaikutelma siitä, että jo vuonna 2007 lastensuojelulaista tarkoitukSELLISESTI poistettua itsenäistymisvarojen enimmäismäärää, eräänlaista maksukattoa, olisi tästä huolimatta sovellettu tapaukseen. Maksamatta jättämisestä ei myöskään ollut tehty sellaista päätöstä, johon kantelija olisi voinut hakea muutosta. AOA kiinnitti ratkaisussaan huomiota muutok-

senhakukelpoisen päätöksen tekemiseen myös harkinnanvaraisesta toimeentulotuesta. Kantelija näytti olleen eri mieltä esimerkiksi kodin tarvikkeiden hankintaa tai opiskeluaan koskeneista sosiaalitoimen linjauksista. AOA esitti kuntayhtymälle, jolle kantelijan asia oli siirtynyt, että kantelijalle hyvitetäisiin tapahtunut oikeudenloukkaus (695/2018\*).

*Kuntayhtymä ilmoitti myöhemmin päättäneensä maksaa kantelijalle hyvityksenä lisää itsenäistymisvaroja 6 240 euroa sekä pyytää kantelijalta anteeksi lapsen edun vastaista toimintatapaa.*

## MUITA LASTENSUOJELUN KANTELUITA

Kantelijan mukaan hänellä ja lapsella ei ollut enää yhteistä kieltä, koska sijaisperheeseen sijoitetulle lapselle ei ollut järjestetty äidinkielen opetusta. Lapsen äidinkieli ei ollut suomi eikä ruotsi.

AOA totesi, että lapsen oikeudella omaan äidinkieleen on vahva liittymä lapsen oikeuteen pitää yhteyttä vanhempiinsa ja muihin läheisiinsä. Lapsen oman äidinkielen oppiminen tai sen säilyttäminen on erityisen tärkeää lapsen identiteetin muodostumiselle ja kehitymiselle. Lapsen vieraantumisen omasta kulttuuristaan voi olla vahingollista lapselle. Perheen ulkopuolelle sijoitetun lapsen kielellisten oikeuksien toteutumista ei voida jättää pelkästään lapsen ja hänen läheisensä yhteydenpidon varaan, vaan lastensuojelulla on velvollisuus toimia aktiivisesti lapsen kielellisen ja kulttuurisen taustan tukemisessa. AOA ei pitänyt hyväksyttävänä sitä, että lapsen äidinkielen opetuksen järjestäminen oli viipynyt niin kauan, kun kyseessä on yksi maailman valtakielistä, jonka opetusta järjestetään laajasti myös Suomessa.

AOA katsoi, että sosiaali- ja terveystoimiala oli laiminlyönyt tämän lastensuojelulaista ilmenevän veloitteensa, kun se on ryhtynyt järjestämään äidinkielen opetusta kodin ulkopuolelle sijoitetulle lapselle vasta kahden vuoden jälkeen sijoituksen alkamisesta.

AOA esitti, että lapsen perusoikeuden loukkaus hyvitetäisiin hänelle sijoittajakunnan harjoittamalla tavalla (125/2018\*).

*Kunta ilmoitti maksaneensa lapselle hyvitystä 5 000 euroa.*

Eräässä toisessa kantelussa oli kysymys huostaan otetun lapsen ja hänen vaikeasti päihderiippuvaisen äitinsä välisestä yhteydenpidosta. Yhteydenpidon ehdoksi oli asetettu päihteettömyyden osoittaminen ennen tapaamista tehdyssä huumetestissä (huumeseulan antaminen). Yhteydenpidon rajoittamisesta ei ollut tehty päätöksiä. Selvityksessä sijoittajakunta myönsi, että menettely oli ollut tältä osin lainvastaista ja ilmoitti kiinnittävänsä asiaan parempaa huomiota vastaisuudessa. AOA totesi, että äidillä saattoi näin ollen viedä vastaisuudessa mahdolliset uudet rajoitukset oikeuden tutkittaviksi. Hän arvioi asiaa kuitenkin vielä silmällä pitäen päihteettömyyden ehdotonta edellyttämistä pitkällä aikavälillä myös mahdollisia uusia päätöksiä sovellettaessa. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2019:8 vanhemman huumetestauksen asettamista huostaanotetun lapsen tapaamisen edellytykseksi oli pidetty sallittuna ratkaisusta ilmenevin perustein.

Selvityksen mukaan äidin ja lapsen suhde oli ollut myönteinen ja läheinen. Verrattain pieni lapsi oli odottanut tapaamisia ja pettynyt, jos tapaaminen ei ollut toteutunut. AOA kiinnitti huomiota siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on toistuvasti todennut, että huostaanotetun lapsen ja hänen vanhempansa välisen suhteen ylläpito tulee turvata ei ainoastaan sallimalla yhteydenpito, vaan myös edistämällä sitä aktiivisin toimenpitein (esim. EIT:n ratkaisu KA v. Suomi 14.1.2003). Asiaa koski osaltaan myös mainittu korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 2019:8.

AOA katsoi, että mikäli tapaamiset olisivat vaarassa jäädä toteutumatta pitkähkön ajan siitä syystä, että vanhempi ei kykene kokonaan irrottautumaan päihteistä, on tapaamisia koskevassa kokonaisarvioissa otettava huomioon myös lapsen ja vanhemman välisen perhesiteen suoja. Lapsen turvallisuus ja etu on aina asetettava etusijalle, mutta jos lapsen turvallisuus voidaan taata aktiivisin toimenpitein esimerkiksi valvottujen tapaamisten avulla, voi lapsen ja vanhemman välisen perhesiteen aktiivinen ylläpito edellyttää, että täydellisen päihteettömyyden vaatimuksesta luovutaan ainakin joksikin aikaa ja siinä määrin, kun se on mahdollista ilman, että päihdyttävien aineiden vaikutus vaarantaa lapsen ja vanhemman välisen tapaamisen tarkoituksen. Tätä varten tapaamisten

toteutumista tulee seurata jatkuvasti. AOA saattoi käsityksensä sijoittajakunnan tietoon (6106/2018).

Kanteluasian 3785/2018 yhteydessä AOA arvioi muun ohessa kotikäynnin oikeudellisia perusteita lastensuojelun tarpeen selvittämisen yhteydessä. Hän totesi, että sosiaalihuollon viranomaisella on laissa todettujen edellytysten vallitessa oikeus tehdä kotikäynti jopa kokonaan ennalta ilmoittamatta ja saada tarvittaessa myös poliisin virka-apua. Kotikäynnillä voidaan kuitenkin puuttua perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityisyyden ja kotirauhaan. Kotikäynnille tulee sen vuoksi olla aina laissa säädetyt perusteet. Kun perusoikeuksiin puututaan, tulee lisäksi varmistua siitä, että menettely on suhteellisuusperiaatteen mukaista. Kotirauhaan ei näin ollen saa puuttua enempää, kuin on välttämätöntä lainmukaisen tarkoituksen toteuttamiseksi. Kanteluasiassa puuttumiselle oli sinänsä ollut lainmukainen peruste.

Koska puuttuminen asianomaisten kotirauhaan ei saanut sisältää enempää pakkoa kuin asiaa oli välttämätöntä, kantelijan ohella myös hänen miesystävänsä suostumusta tämän omasta puolesta ja hänen huollossaan olevien lastensa puolesta olisi AOA:n mukaan lähtökohtaisesti tullut selvittää etukäteen. AOA kiinnitti vastaisen varalta huomiota asiaan. Hän otti huomioon, ettei nykyinen lainsäädäntö ohjaa kotikäyntien tekemistä kovinkaan tarkasti.

## LAPSEN JA VANHEMMAN KÄÄNNYTYSPÄÄTÖKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Maahanmuuttovirasto oli tehnyt kielteisten päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen ja päättänyt käännyttää äidin ja lapsen. Päätös oli täytäntöönpanokelpoinen, mutta ensimmäinen maasta poistaminen oli epäonnistunut. Muutaman päivän kuluttua poliisi nouti äidin ja lapsen ennalta ilmoittamatta. Äiti sijoitettiin poliisivankilaan Pasilaan, koska Metsälän ja Joutsenon säilöönottoyksiköt olivat täynnä. Ulkomaalaispoliisi otti samalla yhteyttä sosiaalipäivystykseen ja ilmoitti, että sen tulisi turvata lapsen tilanne. Lapsi sijoitettiin kiireellisesti lastensuojel-



luviranomaisen toimesta. Lapsi ja äiti olivat erossa neljä päivää. Tämän jälkeen sekä lapsi että äiti siirrettiin Joutsenon säilöönottoyksikköön ja myöhemmin Metsälän säilöönottoyksikköön, mistä heidät palautettiin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pyysi jälkepäin eduskunnan oikeusasiamiehestä tutkimaan viranomaisten menettelyä äidin ja lapsen oikeuksien näkökulmasta.

Poliisihallituksen antaman selvityksen mukaan äidin säilöönotto oli ollut välttämätön ulkomaalaisen maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Äiti ja lapsi oli saatettu yhteen heti kun se oli ollut mahdollista, eikä lapselle stressaava palauttamismenettely pitkittynyt tarpeettomasti.

Lapsen kiireellisesti sijoittaneen kunnan sosiaali- ja terveystoimialan antamassa selvityksessä todettiin, että kiireellinen sijoitus oli ollut välttämätön ja lapsen edun mukainen ratkaisu tilanteessa, jossa ei ole ollut muuta tapaa huolehtia lapsen hyvinvoinnista. Sosiaalipäivystyksessä oli farsinkielen tulkkia käyttäen keskusteltu äidin ja lapsen kanssa. Lapsi oli vastaanotokotiin saapuessaan kyennyt vastaamaan englanniksi ja myöhemmin puhunut myös ymmärrettävää suomea. Lapsi ja äiti ovat puhuneet puhelimesta kolme kertaa.

AOA totesi, että vanhemman ja alle kouluikäisen lapsen erottaminen toisistaan on syvälle perusoikeuksiin ja lapsen oikeuksiin puuttuva päätös, jolla voi olla tuntevia vaikutuksia lapseen. Perheyhteyden suojelemisen ja lapsen edun ensisijaisuuden tulisikin olla lähtökohtina, kun poliisi tekee täytäntöönpanovaiheen ratkaisun perheen hakemisesta ja turvaamistoimista. Selvityksestä ei kuitenkaan käynyt ilmi, miten poliisi oli arvioinut lapsen etua tai erottamisen välttämättömyyttä.

Poliisi ei myöskään ollut esittänyt hyväksyttäviä perusteita sille, miksi haavoittuvassa asemassa oleva yksinhuoltaja kuusivuotiaan lapsensa kanssa oli noudettu ajankohtana, jolloin heille soveltuvaa säilöönottopaikkaa ei ollut vapaana. Ulkomaalaislain perusteluissa todetaan, että pienen lapsen edun mukaista ei ole joutua erilleen ainoastaan huoltajastaan, jos huoltaja otetaan säilöön. Tämä pysytään ehkäisemään hyvällä viranomaisten välisellä yhteistyöllä ja ennakoimalla perheisiin kohdistuvia säilöönoton tarpeita (HE 172/2014 vp s. 33).

Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea on edellyttänyt, että naisia, joilla on alaikäisiä lapsia, otetaan säilöön ainoastaan poikkeuksellisissa olosuhteissa viimesijaisena keinona ja lyhyimmän mahdollisen ajan. Mikäli poikkeuksellisesti säilöön ottamista pidetään välttämättömänä, äiti ja lapsi tulee sijoittaa yhdessä heidän tarpeensa huomioon ottaen yksikköön (CPT/Inf. (2014) 31, kohta 36).

AOA ei pitänyt hyväksyttävänä sitä, että lapsen oikeudet jäivät toteuttamatta sen vuoksi, ettei säilöönottoyksikössä ollut tilaa. Lapsen oikeuksien ja lapsen edun sekä haavoittuvien ryhmien erityistarpeiden huomioon ottaminen täytäntöönpanovaiheessa edellyttää poliisilta erityisiä toimia. Hän arvioi myös, että asiaa koskevassa poliisin ohjeessa (POL-2018-24625) on käsitelty puutteellisesti turvapaikanhakijan haavoittuvaa asemaa ja lapsen edun ensisijaisuutta täytäntöönpanovaiheen ratkaisuissa.

AOA kiinnitti ratkaisussaan huomiota myös siihen, että äidin ja lapsen turvapaikkahakemus oli käsitelty yhdessä sekä Maahanmuuttovirastossa että hallinto-oikeudessa, mutta poliisi erotti heidän asiansa erillisiin prosesseihin tehdessään äidin kohdalla säilöönottopäätöksen ja jättäessään lapsen osalta asian sosiaaliviranomaisen hoidettavaksi.

AOA katsoi poliisin menetelleen virheellisesti. Haavoittuvassa asemassa olevan yksinhuoltaja-äidin ja hänen lapsensa erottaminen neljäksi päiväksi toisistaan oli rajoittanut heidän oikeuksiaan enemmän kuin oli ollut välttämätöntä. Käännytyksen täytäntöönpanossa lapsen etua ei ollut arvioitu ja otettu huomioon riittävällä tavalla. AOA pyysi myös poliisihallitusta ilmoittamaan 1.3.2020 mennessä, mihin hänen käsityksensä koskien käännättämistä ja maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa koskevaa ohjetta (POL-2018-24625) on antanut aiheita (3417/2018\*).

*Poliisihallitus ilmoitti, että se on päivittänyt käännättämistä ja maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun Poliisihallituksen ohjeen. Ohjeen mukaan käännättämistä tai maasta karkottamista koskevaa päätöstä täytäntöön pantaessa ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Maasta*

*poistaminen tulee toteuttaa perheen yhtenäisyyttä ja lapsen etua kunnioittaen ja täytöntöönpanoa mahdollisesti lykkäävät tai estävät seikat tulee ottaa huomioon.*

*Lisäksi Poliisihallitus arvioi ohjeen sisällön ja tekee siihen tarvittavat päivitykset, jotta lapsen etu ja turvapaikanhakijan haavoittuva asema saadaan kattavasti huomioitua. Ohjetta tullaan tarkastamaan niiltä osin, ettei naisia, joilla on alaikäisiä lapsia, oteta säilöön, paitsi ainoastaan poikkeuksellisissa olosuhteissa viimesijaisena keinona ja lyhyimmän mahdollisen ajan.*

## VALOKUVIEN LUOVUTTAMINEN LASTENKODIN LAPSIKSI

### Taustaa

AOA oli ottanut omana aloitteenaan selvittäväksi asian, joka perustui vuonna 2017 tehtyyn kanteluun. Kantelijana oli ollut erään lastenkodin hiljattain eläkkeelle jäänyt johtaja, joka oli laatinut kullekin lastenkodin noin 40 lapselle oman valokuva- ja muistokirjan. Kantelija oli tarkoittanut ne lastenkodista luovutettavaksi läksiäislahjaksi tai terapeutista menneisyysmatkaa varten. Kunkin albumin liitteenä oli henkilökohtainen valokuva-CD-levy. Valokuvat esittivät lasten elämään liittyneitä tapahtumia, kuten syntymäpäiviä, leirejä, retkiä ja pihapiirin leikkejä. Niissä esiintyi lastenkodin lapsia ja aikuisia. Albumeissa oli myös lyhyitä tekstejä, jotka sisälsivät lasten etunimiä ja lempinimiä.

Kantelijan mukaan lapsuudessaan erityisesti pitkään sijoitettuna olleille lapsille jää harvoin muistoesineitä, kuten valokuvia, jotka tukisivat heidän henkilökohtaisia lapsuusmuistojaan, vaikka tämä olisi heidän etunsa mukaista. Asianomaisen lastenkodin lastensuojelupäällikkö oli kuitenkin kieltänyt albumien luovuttamisen lapsille. Syynä oli se, että valokuvissa oli myös muita lapsia lastenkodin ympäristössä. Valokuvat ovat henkilötietoja ja noista kuvista oli mahdollista päätellä myös näiden lasten lastensuojelun asiakkuus, mikä on salassa pidettävä tieto. Asianosaisten suostumusta ei ollut kysytty eikä niiden hankkiminen ollut enää mahdollista.

Asiaan oli saatu selvityksen lisäksi lausunnot tietosuojavaltutetulta, sosiaali- ja terveysministeriöltä sekä Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen (jäljempänä THL:n) asiantuntijalta, joka oli lastenpsykiatrian erikoislääkäri ja psykoterapeutti.

AOA katsoi antamassaan ratkaisussa, ettei kyseinen lastensuojelun päällikkö ollut toiminut lainvastaisesti ohjeen antaessaan. Hän oli saadun selvityksen mukaan hankkinut asiantuntijaselvitystä asiaan liittyvästä juridiiikasta ja toiminut saamansa ohjeistuksen mukaan. Oikeustila ei myöskään ollut yksiselitteinen. AOA päättikin ottaa asian omasta aloitteestaan ratkaistavakseen erityisesti lasten perus- ja ihmisoikeusnäkökulma huomioon ottaen.

### Oman aloitteen kysymyksenasettelu

Asiassa tuli arvioida, voitiinko lastenkodin lapsille luovuttaa heille tehdyt henkilökohtaiset valokuva-albumit ja CD-levyille tallennetut valokuvat, koska valokuvissa esiintyi myös muita lastenkodin lapsia. Henkilöitä esittävät kuvat ovat henkilötietoja, sillä niissä esiintyvät henkilöt voidaan tunnistaa kuvan perusteella siitä riippumatta, onko heidän nimensä kuvan yhteydessä. Lisäksi kuvista voi käydä ilmi, että lapset ovat lastensuojelun asiakkaita, mikä on salassa pidettävä tieto.

Kullakin lapsella tai täysi-ikäistyneellä nuorella on oikeus saada itseään koskevat tiedot ja oikeus päättää vapaasti niiden levittämisestä ja julkaisemisesta. Asia on kuitenkin ongelmallinen muiden kuvissa esiintyvien lasten kannalta. Kuvien luovuttamiseen ei ollut hankittu näiden suostumusta eikä hankkiminen ollut enää mahdollista. Mikäli valokuvat luovutettaisiin lapsille tai täysi-ikäistyneille nuorille, nämä voisivat levittää niitä edelleen esimerkiksi julkaisemalla sosiaalisessa mediassa. Tämä näkökohta ei varsinaisesti kuulu kuvien luovuttamiseen, mutta väärinkäytön riskiä voidaan pitää merkityksellisenä näkökohtana luovuttamisen edellytyksiä arvioitaessa.

## Perus- ja ihmisoikeuskysymykset

Asiassa oli otettava huomioon lasten perus- ja ihmisoikeussuojat. Päätös olla luovuttamatta valokuvia perustui kuvissa esiintyneiden muiden lasten henkilötietojen suojaan, joka on turvattu perustuslain 10 §:ssä. Euroopan unionilla on toimivalta antaa lainsäädäntöä tietosuoja-asioissa (SEUT 16 art.). Kanteluun liittyvät tapahtumat ovat vuodelta 2017. Euroopan unionin yleinen tietoturva-asetus tuli sovellettavaksi 25.5.2018. Sovellettavana oli siten henkilötietolaki, joka perustui Euroopan parlamentin ja neuvoston tietosuojadirektiiviin.

Asia koski myös niiden lasten perus- ja ihmisoikeussuojaa, joille albumit oli tarkoitettu. Lasten yksityiselämän suojaa koskevaan perus- ja ihmisoikeuteen kuuluvat myös suhteet muihin ihmisiin (EIT *Maslov v. Itävalta*, suuri jaosto 23.6.2008 ja *Üner v. Alankomaat*, suuri jaosto 18.10.2006). Yksityiselämän suojaan kuuluu myös yksilön oikeus oman identiteetin suojaan. Siihen kuuluvat esimerkiksi tiedot henkilön saamista lastensuojelun palveluista ja sijoituksista (mm. YK:n lapsen oikeuksien komitea CRC/C/GC/20 kohta 46 s. 12-13, EIT: A-160 *Gaskin v. Yhdistynyt kuningaskunta* 7.7.1989, *plenum*).

## Kaksi lähestymistapaa

Valokuva-albumeja oli mahdollista arvioida pelkästään lastenkodin johtajan yksityishenkilönä lapsille tarkoitamina lahjaesineinä. Tällöin asia kuuluisi hänen ja lasten yksityiselämän piiriin eikä henkilötietolakia sovellettaisi. Suoja mahdollisia väärinkäytöksiä vastaan olisi rikosoikeudellinen (lähinnä rikoslain 24 luvun 8 §:n mukainen yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen, KKO 2018:81, KKO 2018:51).

Mainittua lähestymistapaa voidaan pitää ongelmallisena sen vuoksi, että valokuvat on ottanut lastensuojelulaitoksen johtaja ja kohteena ovat lastensuojelulaitoksessa asuvat lapset. Lapset ovat laitoksessa vapaa-aikanaan olleet ammatillisen henkilökunnan valvonnassa ja kasvatuksessa. Valokuvilla on siten yhteys lastensuojeluun, ja toinen lähestymistapa olikin arvioida luovuttamista tästä lähtien. Lastensuojelussa käsiteltävät asiak-

kaiden henkilötiedot ovat asiakastietoja. Niistä on säädetty lähinnä laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (jäljempänä sosiaalihuollon asiakaslaissa) ja sosiaalihuollon asiakasasiakirjalaissa, jotka ovat erityislainsäädäntöä suhteessa henkilötietolakiin.

Valokuvat ja albumit, joissa lapset esimerkiksi juhlivat lastenkodissa syntymäpäiviään, eivät ole tavanomaisia sosiaalihuollon asiakasasiakirjoja. Valokuva-albumeja ja CD-levyjä on kuitenkin mahdollista pitää sosiaalihuollon asiakasasiakirjoina. CD-levyihin tallennettuja valokuvien osalta ne kuuluivat henkilötietolain soveltamisalan piiriin (2 §:n 2 mom.). Se seikka, että albumit oli tarkoitettu luovuttamaan lapsille nimenomaan lastenkodista esimerkiksi läksiäislahjaksi, korostaa kuvien yhteyttä lastensuojeluun ja toisaalta lastenkodin vastuuta siitä, että siellä otettuja kuvia käytetään oikein. Sosiaalihuollon asiakirjat ovat kuitenkin salassa pidettäviä eikä niitä voida näyttää eikä luovuttaa sivullisille. Asiakkaita pidetään toisiinsa nähden sivullisina. Näin ollen kuvia ei tämän lähestymistavan mukaan voitaisi luovuttaa lapsille.

## Ovatko lastenkodin lapset toisiinsa nähden sivullisia?

Sosiaalihuollon asiakkaat mielletään yleensä sosiaalihuollossa asioiviksi tai palveluja vastaanottaviksi henkilöiksi. Asiakkuus on luonteeltaan toisenlaista silloin, kun kyse on lapsesta, jonka koti on pitkään lastenkodissa. Tällöin asiakkuus on monessa suhteessa luonteeltaan myös yhteisöllistä, mikä THL:n asiantuntijan lausunnon mukaan on tärkeää lapsen kehittyvän identiteetin kannalta. Lausunnon mukaan yhteisön merkitys ei häviä lapsen täysi-ikäistytyä, vaikka nuori tällöin muuttaakin pois lastenkodista, koska mielen kehitys jatkuu vielä tämän jälkeenkin. AOA arvioi, että yhteisön jäsenyyden merkitys lapsen identiteetin kannalta sai suojaa ihmisoikeustuomioistuimen edellä mainituissa *Maslow* ja *Üner* -ratkaisuisissa, joissa yksityiselämän suojan katsottiin käsittävän muitakin yhteisöjä kuin perheet.

Sivullistahoja on arvioitu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslain) osalta. Mäenpään mukaan sivullis-

tahojen tarkkarajainen määrittely ei ole aina mahdollista. Hän katsoo, että ”rajanveto tiedonsaantiin oikeutetun ja sivullisen välillä voi riippua myös tiedon kohteesta ja sen käyttötarkoituksesta” ja mainitsee esimerkkinä huoltajan aseman. (Olli Mäenpää: Hallinto-oikeus 2018, s. 775, 776). Julkisuuslakia ja sosiaalihuollon asiakaslakia sovelletaan samassa säännösympäristössä, mikä on niitä säädettäessä myös otettu huomioon. Julkisuuslain mukaisen sivullistahon arvioinnilla on siten merkitystä myös sosiaalihuollon asiakaslain kannalta.

Lasta koskevaa henkilökohtaista valokuva-albumia voidaan pitää sosiaalihuollon asiakasasiakirjana, joka on salassa pidettävä. Lapsi, joka saa tällaisen itselleen tarkoitettun asiakirjan, saa siinä kuitenkin pääosin itseään koskevaa tietoa, johon hänellä on oikeus. Se tieto yksittäisissä valokuvissa, jonka oli katsottu estävän niiden antamisen, koski muiden lasten lastensuojelun asiakkuutta. Tämä tieto ei sen lapsen näkökulmasta, joka mahdollisesti saa albumin, ole mitään uutta.

Lastenkodin yhteisöön kuuluu, että lapset tuntevat toisensa nimeltä. Kaikki lastenkodissa asuvat lapset tietävät välttämättä myös, että jokainen heistä on lastensuojelun asiakas. Lapsihan ei voi asua lastenkodissa olematta lastensuojelun asiakas. Ne salassa pidettävät tiedot valokuvissa, jotka koskevat muita lapsia, ovat siis valokuvat mahdollisesti saavan lapsen tiedossa jo ennestään. Se, että asianomaisella on jo tiedossaan asia tai seikka, joka on salassa pidettävä, ei kuitenkaan oikeuta viranomaista – tai viranomaisen lukuun toimivaa – luovuttamaan tuota tietoa asianomaiselle, jos tuo asianomainen on sivullinen.

AOA totesi kuitenkin, että kuvissa esiintyviä lapsia on vaikea pitää toisiinsa nähden sivullisina tässä yhteydessä. Kysymys on samaan aikaan samassa lastensuojelulaitoksessa olleista lapsista, jotka esiintyvät samoissa valokuvissa ja siitä salassa pidettävästä tiedosta, että he tuossa yhteisössä asuvina lapsina välttämättä ovat lastensuojelun asiakkaita. Hän arvioi, että sivullistaho olisi tässä yhteydessä määriteltävissä tiedon käyttäjän, kohteen ja käyttötarkoituksen suhteen poikkeuksellisesti. Kuvat, joissa esiintyy muitakin lapsia kuin se, jolle kyseinen albumi tai CD-levy on tarkoitettu, rinnastettaisiin näin asianomaista lasta itseään koskeviin tietoihin.

Luovuttamisen jälkeen kuvat lakkaisivat olemasta viranomaisen tietoja miltään osin, mistä tulisi tehdä merkintä asianomaisen lapsen asiakasasiakirjoihin. Lapsen hallussa ne rinnastettaisiin siten yksityisiin valokuviin, albumeihin ja sähköisiin tiedostoihin. Näin ollen kuvat olisi mahdollista luovuttaa myös julkisuuslain 16 §:n 3 momentin säännös huomioon ottaen.

Sosiaalihuollon asiakaslain 15 §:n 2 mom:n mukaan sosiaalihuollon asiakas (tai hänen edustajansa tai avustajansa) ei saa ilmaista sivullisille asiakkuuden perusteella saatuja salassa pidettäviä tietoja, jotka koskevat muita kuin asiakasta itseään. Saman pykälän 3 momentissa on myös mainittuja tietoja koskeva hyväksikäyttökielto. Vaitiolovelvollisuutta pidetään laajempänä kuin salassapitovelvollisuutta. Nähdäkseni vaitiolovelvollisuus kattaa myös kuvallisten tietojen ilmaisemisen ulkopuolisille.

Mainitun säännöksen perusteella lapset ja täysi-ikäistyneet nuoret ovat siten muutoinkin velvollisia pitämään salassa asiakkuutensa perusteella saamansa muiden lasten asiakkuutta koskevat tiedot. Sosiaalihuollon asiakaslain 15 §:n mukaisen vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon suojaksi on asetettu rangaistusuhka sosiaalihuollon asiakaslain 29 §:ssä, jossa viitataan rikoslakiin.

Tämän lähestymistavan osalta voi myös tulla kysymykseen yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisrikos (rikoslain 24 luvun 8 §, KKO 2009:3 ja KKO 2018:81), johon viitattiin myös edellä.

## Hyvä hallinto edellyttää, että lapsille kerrotaan

AOA totesi edelleen käsityksensä, että mikäli valokuva-albumia ja CD-levyjä pidetään lastensuojelun asiakastietoina ja päädytään niiden luovuttamiseen niille lapsille ja nuorille, joille ne on tarkoitettu, tulee samassa yhteydessä kertoa sekä suullisesti että kirjallisesti salassapitovelvollisuudesta ja mahdollisista rikosoikeudellisista seuraamuksista sekä vahingonkorvausvelvollisuudesta. Velvoite seuraa asiakastietojen osalta hyvään hallintoon kuuluvasta ohjaus- ja neuvontavelvollisuudesta, joka on korostettua lasten ja nuorten kohdalla.

## Johtopäätös

AOA totesi johtopäätöksensä, ettei asialle ole yksinkertaista eikä yksiselitteistä ratkaisua. Hän piti molempia lähestymistapoja ja ratkaisuvaihtoehtoja sinänsä mahdollisina, vaikkei kumpaakaan täysin tyydyttävänä. Asiassa oli toisiinsa nähden vastakkaisia oikeuksia ja etuja. Valokuva-albumien ja CD-levyjen luovuttaminen on edellä esitetysti lasten ja täysi-ikäistyneiden nuorten oikeuksien mukaista ja asiantuntijan lausunnon valossa myös lasten edun mukaista. Toisaalta myös valokuvien luovuttamatta jättämistä voidaan perusteella lasten perus- ja ihmisoikeuden suojalla ja sitä, ettei lasten henkilötietoja tai niihin liittyviä salassa pidettäviä seikkoja tule ulkopuolisten tietoon, on myös pidettävä lasten edun mukaisena.

AOA katsoi kuitenkin, etteivät luovuttamista vastaan esitetyt näkökohdat olleet lasten oikeuksien ja etujen osalta yhtä painavia kuin luovutta-

mista puoltavat näkökohdat, vaikka otettaisiin huomioon myös riski mahdollisesta väärinkäytöstä. Hän katsoi edelleen, että tulkintavaihtoehto, jonka mukaan valokuva-albumien ja CD-levyjen katsotaan olevan pelkästään yksityisluontoisia lahjaesineitä, ei anna kuvassa esiintyvien muiden lasten osalta yhtä hyvää suojaa kuin vaihtoehto, jonka mukaan niitä pidetään ennen luovuttamista lastensuojelun asiakastietoina, joskin melko epätyypillisinä.

AOA painotti hyvän hallinnon mukaista ohjaus- ja neuvontavelvoitetta luovuttamisen yhteydessä. Ohjaus ja neuvonta tulee antaa lapsiystävällisesti tai nuorille sopivalla tavalla. Hän saattoi näkemyksensä asianomaisen yksityistä lastenkotia ylläpitävän säätiön tietoon (6465/2019\*).

## 4.13 Vanhusten oikeudet

Vanhusten oikeuksien turvaaminen on osa oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluvaa perus- ja ihmisoikeuksien suojaamista ja valvontaa. Tavoitteena on perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen myös vanhuudessa koko elämän ajan. Oikeusasiamiehen tehtävänä on edistää vanhusten oikeuksia.

Oikeusasiamiehellä on myös kansainvälisiin yleissopimuksiin perustuvia erityistehtäviä, jotka osaltaan tukevat vanhusten oikeuksien valvontaa ja edistämistä. YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (CRPD) ja sen valinnaisen pöytäkirjan ratifioiminen Suomessa 10.6.2016 toi oikeusasiamiehelle erityistehtävän. Oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta toimivat yhdessä vammaisyleissopimuksen mukaisena elimenä, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata sopimuksessa taattujen oikeuksien toteutumista. Sopimusta voidaan soveltaa vanhuksiin, joilla on sellainen sairaus tai vamma, joka voi estää heidän osallistumisensa yhteiskuntaan. Sopimuksen johtavia periaatteita ovat syrjintäkielto, esteettömyys ja saavutettavuus ja siinä korostetaan itsemääräämisoikeutta ja mahdollisuutta osallistua itseä koskevaan päätöksentekoon.

Suomen ratifioitua YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) vuonna 2014 Suomeen tuli perustaa valvontaelin, jona toimii eduskunnan oikeusasiamies. Valvontaelin tekee tarkastuksia paikkoihin, joista henkilö ei voi omasta tahdostaan poistua. Tällaisia paikkoja voivat olla esimerkiksi muistisairaiden tai psyykkisesti sairaiden vanhusten asumisyksiköt ja laitokset.

Ikääntyessä jokapäiväinen elämä voi vaatia uudenlaisia toimia, jotka koskevat sekä vanhuk- sia että heidän omaisiaan ja läheisiään. Avun tarve ja riippuvuus muista ihmisistä yleensä lisääntyy. Vanhusten kohteluun tulee kiinnittää erityistä huomiota, koska vanhuksset voivat olla erityisen haavoittuvassa asemassa.

Vanhustenhoidossa laillisuusvalvonnan ensisijaisia tarkasteltavia seikkoja ovat vanhuksille suunnattujen sosiaali- ja terveystalvöjien saatavuus, asiakkaan kohtelu ja neuvonta, palvelujen hakeminen, palvelujen laatu, päätöksentekoprosessi ja palveluihin liittyvät asiakasmaksut sekä toimeentulo. Vuonna 2019 valvonnan painopisteenä ovat olleet yksityisyyden suojan lisäksi rajoittamista ehkäisevät toimintamallit, sosiaalityön palvelujen tarpeen arviointi, palvelupolut sosiaali- ja terveydenhuollon välillä sekä oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluva valvonnan valvonta.

Kantelujen ohella vanhusten oikeuksien laillisuusvalvonnassa keskeisiä ovat oikeusasiamiehen omat aloitteet ja tarkastukset. Asiakkaiden puhelinkontaktit ovat informatiivisia. Asiakkaille annettiin neuvoja kantelun tekemisestä ja niistä seikoista, joita oikeusasiamies voi tutkia. Mikäli tyytymättömyys kohdistuu viranomaisen tekemään päätökseen, asiakkaalle korostetaan ensisijaista mahdollisuutta hakea jo tehtyyn päätökseen oikaisua ja tarvittaessa valittaa tuomioistuimeen.

Vanhusasioiden ratkaisijana toimi apulaisoikeusasiamies *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Marja-Liisa Judström* 1.2.2019 alkaen. Vanhusten oikeuksiin liittyviä tehtäviä hoitivat vuonna 2019 myös notaarina ja vanhempana oikeusasiamiehensihteerinä *Kaisu Lehtikangas* sekä eduskunnan antamalla lisärahoituksella osan vuotta vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit *Päivi Vainio*, *Eliina Castrén* ja *Lotta Hämeen-Anttila* sekä notaari *Johanna Koli*. Kaikki mainitut viranhaltijat tekivät tarkastuksia.

Vuoden 2019 oikeusasiamiehen kertomuksessa vanhusten oikeuksien laillisuusvalvonnalla on kolmatta kertaa oma jakso. Vanhusten oikeuksia koskevia asioita käsitellään lisäksi terveydenhoitoa, vammais- palvelua, edunvalvontaa ja taloudellista toimintaa koskevissa asiaryhmissä.



### 4.13.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Vanhusten käyttämiä palveluja ovat erityisesti kotihoito, kotihoidon tukipalvelut, omaishoito, palveluasuminen, tehostettu palveluasuminen sekä laitoshoido. Vanhuspalvelulain mukaisena ensisijaisena tavoitteena on, että vanhus voi asua mahdollisimman pitkään omassa kodissaan ja tarvittaessa avopalveluina toteutettavien tarpeenmuokautusten ja riittävien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen avulla.

Palvelujen saatavuuden ja laadun lisäksi olennaista vanhuspalveluissa ovat palvelusta perittävät maksut. Sosiaalipalveluista voidaan periä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa säädetty asiakasmaksu. Pitkäaikaiselle laitoshoidolle on säädetty pitkäaikaisen laitoshoidon maksun määrä ja asiakkaalle jätettävä käyttövara. Sen sijaan palveluasumisen maksut määrittävät kunnat ja maksun enimmäismäärä voi olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastojen mukaan vanhuspalvelujen asiakkaita on viime vuodet ollut noin 93 000 henkilöä. Heistä kotihoitossa on ollut noin 52 000 ja pitkäaikaisesti ympärivuorokautisessa hoidossa noin 41 000 henkilöä.

### 4.13.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vanhuksia koskevia tarkastuksia toteutettiin kertomusvuonna yhteensä 29. (Vuonna 2018 vastavia tarkastuksia tehtiin yhteensä 11 ja vuonna 2017 yhteensä 5). Valtaosa tarkastuksista tehtiin vanhusten ympärivuorokautista hoivaa tarjoaviin asumispalveluyksiköihin ja laitoksiin. Vanhuksia koskevia tarkastuksia tehtiin lisäksi kotihoitoon sekä terveydenhuollon yksiköihin. Tarkastukset suunnattiin eri puolille Suomea, eri suuruisiin kuntiin ja yksiköihin. Tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota palvelua saavien vanhusten olosuhteisiin, ihmisarvoiseen vanhuuden turvaan, iäkkäille ihmisille kuuluvaan yksityiselämän oikeuteen sekä itsemääräämisoikeuteen.

Apulaisoikeusasiamiehen omia aloitteita vanhusasioissa tuli vireille vuonna 2019 yhteensä 14 (vuonna 2018 ei ollut omia aloitteita ja vuonna 2017 oli yksi).

Vuonna 2019 ratkaistuista sosiaalihuollon kanteluista 69 koski vanhusten oikeuksia (47 vuonna 2018 ja 30 vuonna 2017). Niistä 11 johti toimenpiteisiin (6 vuonna 2018 ja 2 vuonna 2017). Vanhus-tenhuollon kotihoitoa koskevia kanteluja on käsitelty terveydenhuoltoa koskevassa osiossa 4.11.

Kantelut koskivat kotipalvelua, omaishoitoa, palvelusetelin käyttöön ottoa, palveluasumista, asiakasmaksuja, edunvalvontaa ja palvelusuunnitelman tekemistä. Asiakkaat pitivät kotipalveluja riittämättöminä. Hoivakotipaikan saantia pidettiin vaikeana. Huolissaan oltiin taloudellisesta tilanteesta ja varojen riittävydestä.

Vanhusten oikeuksien laillisuusvalvonnassa keskeiset perusoikeudet on turvattu perustuslain 19 §:ssä. Sen mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan vanhuuden aikana. Lisäksi julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

### 4.13.3 KANTELU

#### KOHTELU PALVELUKODISSA

Kaupungin sosiaalitoimi oli ostanut kantelijalle lyhytaikaista palveluasumista. Kantelija oli epähuomiossa jäänyt yöksi pyörätuoliin. Kantelija oli ollut huoneessaan olettaen, että yöhoitajat tulevat auttamaan hänet sänkyyn klo 23.00–23.30 välisenä aikana. Kantelija oli nukahtanut pyörätuoliin ja herännyt seuraavana aamuna.

AOA katsoi, että palvelukodin menettely oli virheellistä. Asukkaan jättäminen yöksi pyörätuoliin ei ollut hyväksyttävää. Palvelukoti oli laiminlyönyt velvollisuutensa huolehtia asiakkaan asianmukaisesta hoivasta ja hyvästä kohtelusta. Sosiaalihuollon asiakkaan oikeus saada sosiaalihuollon

toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ei toteutunut.

AOA korosti, että kantelijan sosiaali- ja terveydenhuollosta järjestämisvastuussa olevana tahona kaupunki oli vastuussa siitä, että kantelijan palveluasuminen oli laadultaan ja sisällöltään asianmukaisesti järjestetty. Myös silloin kun kunta järjestää lakisääteisiä tehtäviään ostamalla palvelujen tuottamisen yksityiseltä palveluntuottajalta, kunnan on valvottava ostamiensa tai muutoin järjestämiensä palveluiden järjestämistä ja niiden laatua. Kun kysymys on palveluista, joiden tarkoituksena on turvata toisten henkilöiden avusta riippuvaisen henkilöiden asema, kunnalla on korostettu valvontavelvollisuus.

Virheellisen menettelyn jälkeen sattunutta tilannetta oli palvelukodissa ja kaupungin toimesta selvitetty ja oikeita käytäntöjä opastettu henkilökunnalle. Asia ei antanut aihetta AOA:n enempiin toimiin, koska asiassa oli ryhdytty korjaaviin toimenpiteisiin (93/2019).

### **PALVELUASUMISTA KOSKEVAN PÄÄTÖKSEN TEKEMINEN JA PÄÄTÖKSEN TOIMEENPANO**

Kantelijan äiti oli hoidettavana keskussairaalassa, josta hänet siirrettiin huonokuntoisena jatkohoitoon terveyskeskussairaalaan. Keskussairaalassa neuvottiin hakemaan asumispalvelupaikkaa. Hoitavan sairaalan osasto oli menossa kiinni vuoden lopussa, joten tarkoituksena oli kotiuttaa äiti viimeistään 27.12.2018. Palveluohjaaja oli tehnyt 21.12.2017 sairaalassa hakemuksen soten moniammatilliseen tiimiin asiakkaan tilanteen arvioimiseksi. Asiakas kotiutui sairaalasta 23.12.2017. Omaiset kokivat, ettei asiakas pärjää enää kotona kotihoidon turvin ja veivät hänet 25.12.2017 hoitokotiin omakustanteisesti. Omaiset toivat useaan otteeseen esille toiveen palvelusetelin saamisesta kyseiseen hoitokotiyksikköön. Palveluohjaaja teki 29.12.2017 hakemuksen palveluohjaukseen asiakkaan palvelutarpeen arvioimiseksi samassa hoitokodissa. Palveluohjaaja teki 8.1.2018 kartoituskäynnin kyseiseen hoitokotiin palvelujen tarpeen arvioimiseksi. Moniammatillinen tiimi totesi 30.1.2018 hakijan palveluasumisen tarpeen.

Palveluasumiseen sijoittamisesta tehtiin kaksi päätöstä: kielteinen ja myönteinen.

Kielteinen päätös koski asiakkaan asettamista jonoon. Soten ilmoittaman mukaan omaisille on tiedotettu 7.2.2018 suullisesti kielteisestä päätöksestä, että palveluasumista ei voitu myöntää vapaiden paikkojen puutteen vuoksi. AOA katsoi, että asiassa oli toimittu virheellisesti ja lainvastaisesti, koska päätöstä ei tehty kirjallisesti eikä hakijalle toimitettu kirjallista päätöstä ja muutoksenhakuohjausta. AOA korosti, että asiassa oli ennen kaikkea kysymys hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumisesta. Kirjallisen päätöksen tekemättä jättäminen oli johtanut siihen, ettei päätökseen tyytymätön saanut tietoonsa päätöksen perusteita, eikä hänellä ollut mahdollisuutta käyttää asiassa muutoksenhakuoikeutta. Tämä vaaransi hänen oikeusturvansa.

Palvelujohtaja teki 7.5.2018 myönteisen päätöksen palveluasumiseen sijoittumisesta palvelusetelillä 1.5.2018 alkaen samaan hoivakotiin. AOA:n näkemyksen mukaan hyväksyttäviiä syitä ei ole esitetty sille, miksi myönteisen palvelusetelipäätöksen tekeminen asiakkaan asumispalvelun tarpeen toteavan päätöksen 30.1.2018 jälkeen oli kestänyt 97 vuorokautta. Soten selvityksestä ei käynyt myöskään ilmi, miksi palveluseteliä koskeva hakemus oli kirjattu saapuneeksi vasta 30.1.2018. Hakemus palveluasumiseen oli kirjattu 29.12.2017. Samana päivänä asiakkaan omaisen kanssa oli keskusteltu asian etenemisestä ja kerrottu mm. siitä, että asiakkaan valitsema hoitokoti oli hyväksytty soten palvelusetelintuottajaksi.

AOA ei pitänyt viivettä palvelusetelihakemuksen kirjaamisessa hyväksyttävänä. Hän katsoi, että asiassa oli toimittu virheellisesti ja lainvastaisesti, koska hakijan päätöksen toimeenpano oli kestänyt yli kolme kuukautta asian vireille tulosta. Asiassa ei muutenkaan toimittu ilman aiheetonta viivytystä. Hyväksyttäviiä syitä ei esitetty, miksei palvelusetelipäätöstä tehty takautuvasti alkamaan siitä päivämäärästä, kun asiakkaan palvelun tarve oli todettu.

AOA totesi, että muistisairas ympärivuorokautista asumispalvelua tarvitseva hakija on haavoittuvassa asemassa ja tarvitsee oikeuksiensa toteutumisen ja asioiden sujuvaan hoitamiseen erityistä tukea. Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on kiinnitet-

tävä erityistä huomiota erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden edun toteutumiseen. Vanhuspalvelulain tarkoituksena on vahvistaa iäkkään henkilön mahdollisuutta vaikuttaa hänelle järjestettävien sosiaali- ja terveyspalvelujen sisältöön ja toteuttamistapaan sekä osaltaan päättää niitä koskevista valinnoista.

Kantelusta ja asiakirjoista kävi ilmi aktiivisten omaisten syvä huoli vanhuksen pärjäämisestä kotona ja oikean hoivapaikan löytymisestä mahdollisimman pian. Asiakirjoista ei kuitenkaan ilmenyt, millä tavalla asiakkaan omia näkemyksiä oli selvitetty ja mikä oli hänen oma mielipiteensä asumispalvelusta ja asumispalvelun järjestämisen vaihtoehtoista. AOA kiinnitti soten huomiota siihen, että asiakkaan toivomukset ja mielipiteet tulee selvittää häntä koskevaa päätöksentekoa varten (4593/2018\*).

#### **PALVELUASUMISTA KOSKEVAN PÄÄTÖKSEN TOIMEENPANO**

Kantelijan omaishoidossa ollut puoliso oli saanut myönteisen palveluasumista koskevan päätöksen 26.6.2018. Kantelijan tiedusteltua 17.12.2018 palveluasumisen tilannetta palveluasuntoa oli tarjottu hakijalle SAS-ryhmän käsittelyn 17.1.2019 jälkeen. AOA katsoi, että kaupungin sosiaalitoimi oli menetellyt virheellisesti päätöksen jälkeen, koska palveluasumispaikan saaminen viivästyi. Kunnan on pantava myönteinen palveluasumista koskeva päätös toimeen ilman aiheetonta viivästystä. Vanhuspalvelulaissa asetettu kolmen kuukauden määräaika tarkoittaa, että päätös on pantava toimeen ennen kolmen kuukauden määräajan päättymistä. Saadun selvityksen perusteella AOA ei voinut vakuuttua siitä, että kantelijan puolisolle olisi tarjottu kotihoidon palveluja tai muutoin varmistuttu siitä, että kantelijan puoliso saa riittävän hoidon ja huolenpidon sen jälkeen, kun kantelija oli ilmoittanut vanhuspalvelupäällikölle, ettei hän pysty enää hoitamaan vaimoaan kotona. Sosiaalitoimen olisi tullut toteutunutta tiiviimmin seurata ja selvittää perheen tilannetta ja huolehtia palvelujen saatavuudesta (279/2019).

#### **ASUMISPALVELUMAKSUIEN JA TOIMEENTULOTUEN RATKAISEMINEN**

AOA totesi, että kuten ylipäätään toimeentulotuen tarpeen arvioinnissa, myös palveluasumisen asukkaiden kohdalla on selvitettävä, mitä ensisijaisia toimeentulon keinoja on käytettävissä. Ensisijaista on hakea kaupungilta palvelumaksun alentamista asiakasmaksulain mukaisesti. Velvollisuus maksun alentamiseen tai poistamiseen ensisijaisena vaihtoehtona toimeentulotuelle on selvä (AOA viittasi myös ratkaisuihin KHO:2019:58 ja 6708/2017\*).

AOA katsoi, että kaupunki oli laiminlyönyt velvollisuutensa saattaa sosiaalihuollon asiakkaita koskevat ohjeensa ajan tasalle. Sen tuli kiireellisesti uudistaa ohjeensa niin, että oikeus asiakaspalvelumaksun alentamiseen toteutuu asianmukaisesti, mikäli asiakas on joutumassa tarpeeseen saada toimeentulotukea (4940/2018\*).

#### **4.13.4 TARKASTUKSET**

Oikeusasiamiehen kanslian erityisenä tarkastusteemana vuonna 2019 oli oikeus yksityisyyteen. Tarkastuksilla arvioitiin, millä tavalla hoivaa ja hoitoa annettaessa yksityisyyden asettamat vaatimukset vaikuttavat toiminnassa ja miten yksityisyyden suoja toteutuu.

Tarkastuksilla arvioitiin sekä kotipalvelun, palveluasumisen että laitosasumisen ja terveydenhuollon järjestämistä erityisesti asiakkaan ja potilaan kannalta. Huomiota kiinnitettiin palvelun laatuun, saatavuuteen, riittävyteen sekä rajoitustoimenpiteiden käyttöön. Tarkastuskohteissa selvitettiin yksikön omavalvonnan tehokkuutta sekä kuntien, aluehallintovirastojen ja Valviran valvontaa. AOA tähdensi tarkastuksilla havaittujen seikkojen käsittelemistä yhdessä henkilökunnan kanssa.

Vanhuksia koskevat sosiaalihuollon tarkastukset:

- Mariahemmet, 19.3.2019, laitoshoido, 29 asukaspaikkaa, Raaseporin kaupunki (1764/2019\*)
- Villa Rosa, 19.3.2019, tehostettu palveluasuminen, 21 paikkaa, Folkhälsan, Karjaa (1765/2019\*)
- Pihlajakoti, 28.3.2019, tehostettu palveluasuminen, 20-30 paikkaa, Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymä PPHYKY, Padasjoki (1842/2019\*)
- Lizeliuskoti, 10.4.2019, tehostettu palveluasuminen 15 paikkaa ja laitoshoido 33 paikkaa, Peruskuntayhtymä Akseli, Ptky Akseli, Mynämäki (2009/2019\*)
- Moisiokoti, 10.4.2019, tehostettu palveluasuminen ja laitoshoido yhteensä noin 50 paikkaa, Nousiainen, Ptky Akseli (2010/2019\*)
- City-koti, 11.6.2019, tehostettu palveluasuminen 60 paikkaa ja lisäksi palveluasumista, Kymenlaakson sosiaali- ja terveystyöryhmä Kymnote, Kotka (3015/2019\*)
- Mäntylän asumispalveluyksikkö, 13.6.2019, tehostettu palveluasuminen 73 paikkaa, PPHYKY, Heinola (3016/2019\*)
- Pakilakoti, 4.7.2019, lyhytaikainen ja pitkäaikainen laitoshoido yhteensä 210 paikkaa, Helsingin Seniorisäätiö, Helsinki (3763/2019\*)
- Vaahterakoti, 27.8.2019 ja 1.10.2019, lyhytaikainen hoito 27 paikkaa ja tehostettu palveluasuminen 60 paikkaa, Keski-Uudenmaan sote kuntayhtymä, Järvenpää (4743/2019\*)
- Espero Hoivakoti Niva, 2.9.2019, lyhytaikainen ja pitkäaikainen ympärivuorokautinen palveluasuminen, 31 paikkaa, Rovaniemi (4921/2019\*)
- Palvelukoti Onnela, 3.9.2019, tehostettu palveluasuminen 24 paikkaa, Pelkosenniemen kunta (5023/2019\*)
- Saukoti, 3.9.2019, tehostettu palveluasuminen 25 paikkaa ja lisäksi palveluasuntoja 10, joihin saa ympärivuorokautista apua, Savukosken kunta (4922/2019\*)
- Himminkoto, 17.10.2019, tehostettu palveluasuminen 76 paikkaa, Lempäälän kunta (5595/2019\*)
- Villa Mäntykoto, 29.10.2019, tehostettu palveluasuminen 38 paikkaa, Hoiva Mehiläinen, Hyvinkää (5880/2019\*)

- Kotikylä Sammonkoti, 5.11.2019, tehostettu palveluasuminen 67 paikkaa, Humana, Jyväskylä (6032/2019\*)
- Palvelukeskus Lehtiniemi, 5.11.2019, tehostettu palveluasuminen 41 paikkaa, Keuruu (6033/2019\*)

Vanhuksia koskevat terveydenhuollon tarkastukset:

- Espoon sairaala 26.3 ja 3.4.2019, potilaspaikkoja tarkastetuilla osastoilla 45, 60, 45 ja 15 (1706/2019\*)
- Vantaan Katriinan sairaala 8.-9.5.2019, potilaspaikkoja 163 (2458/2019\*)
- HUS, geropsykiatrisen tutkimus- ja hoito-osasto 9.5.2019, potilaspaikkoja 7 (2759/2019)
- Vantaan sairaalan geriatriin akuuttiyksikkö 15.5.2019, potilaspaikkoja 48 (2456/2019)
- Keski-Satakunnan terveydenhuollon kuntayhtymän Harjavallan terveyskeskussairaala 11.6.2019, potilaspaikkoja 30 (3264/2019)
- Porin kaupunginsairaala 13.6.2019, potilaspaikkoja 148 (3007/2019)
- Pelkosenniemen-Savukosken kansanterveys-työn kuntayhtymän vuodeosasto, 3.9.2019, paikkoja 12, joista 3 paikkaa on varattu Pelkosenniemen sosiaalihuollolle. Paikkoja käytettiin lyhytaikaiseen hoivaan, Pelkosenniemi (5022/2019)
- Pitkäniemen sairaalan vanhuspsykiatria, 14.10.2019, potilaspaikkoja 17, Nokia (5592/2019\*)
- Hatanpään puistosairaalan psykogeriatrisen osasto, 16.10.2019, potilaspaikkoja 28, Tampere (5593/2019\*)

Vanhuksia koskevat kotihoidon tarkastukset:

- Pelkosenniemen kotihoito 3.9.2019 (4738/2019)
- Sallan kotihoito, 4.9.2019 (4739/2019)
- Lempäälän kotihoito, 17.10.2019 (5596/2019\*)
- Jyväskylän kotihoito, 6.11.2019 (5789/2019)



*Lizeliuskodissa asuu myös kissoja. Kuvassa yksi niistä.*



*Palvelukeskus Lehtiniemen aulatali.*



*Saukodin pihalla on iso aidattu ulkoilualue.*

## VALVONNAN VALVONTA

Perustuslain 109 §:n 1 momentin nojalla oikeusasiamies valvoo, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Ylimpänä laillisuusvalvojana oikeusasiamies valvoo myös kaikkia valvontavastuussa olevia viranomaisia.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoon (Valvira) saapui syksyllä 2016 useita yhteydenottoja ja epäkohtailmoituksia koskien konsernin toimintaa. Myös aluehallintovirastot olivat

saaneet samankaltaisia ilmoituksia. Saamiensa tietojen perusteella Valvira päätti vuonna 2017 ottaa konsernin valvontaansa periaatteellisenä ja laajakantoisena asiana arvioidakseen palvelujen tuottajan toiminnan asianmukaisuutta vanhustenhuollon asumispalveluissa kokonaisuudessaan. Valvira antoi 17.4.2019 konsernille yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 20 §:n mukaisen määräyksen. Määräyksen mukaiset toimenpiteet epäkohtien ja puutteiden korjaamiseksi tuli tehdä heinäkuun loppuun 2019 mennessä ja palvelujen tuottajan tuli toimittaa selvitys toimenpiteiden



toteuttamisesta Valviraan elokuun loppuun 2019 mennessä. Määräys koski kaikkia palvelujen tuottajan yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain mukaisia toimintayksiköitä.

AOA:n määräyksestä yhteen konsernin toimintayksiköistä tehtiin tarkastus 2.9.2019.

Sekä aluehallintovirasto että kunta olivat tehneet yksikköön useita tarkastuskäyntejä. Kaupunki oli valvonut ja ohjannut yksikön toimintaa tehostetusti vuoden 2018 ajan. Viimeisin ennalta ilmoittamaton tarkastuskäynti oli toteutettu 29.3.2019. Aluehallintovirasto oli tehnyt epäkohtailmoitusten vuoksi yksikköön tarkastuksen ensimmäisen kerran 4.12.2017. Viimeisin aluehallintoviraston tarkastuskäynti ennen apulaisoikeusasiamiehen määräyksellä tehtyä tarkastusta oli tehty 14.5.2019. Uuden epäkohtailmoituksen takia yksikköön tehtiin marraskuussa 2019 aluehallintoviraston vetovastuulla vielä yksi ennalta ilmoittamaton tarkastuskäynti, jossa Valviran edustajat olivat mukana asiantuntijoina.

AOA kiinnitti huomiota siihen, että yksikkö oli ollut tehostetun valvonnan piirissä jo vuodesta 2017 ja edelleen yksiköstä tehdään epäkohtailmoituksia. Valvontatoimet ja niistä aiheutuneet korjaustoimenpiteet eivät olleet riittäviä poistamaan hoivan ja hoidon laatuun liittyviä ongelmia ja estämään uusien epäkohtien syntyä. Tarkastuskäyntien lyhyt kesto ja niiden toteuttaminen suurelta osin ennalta sovitusti ovat saattaneet aiheuttaa sen, että osa epäkohdista on havaittu vasta viipeellä. AOA piti erittäin huolestuttavana sitä, että vanhustenhuollossa esiintynyt vakava kaltoinkohdeltu oli saattanut aiheuttaa sen, että hoivan ja hoidon laadussa ilmenevät vakavatkin puutteet olivat jääneet tarkastustoiminnassa liian vähäiselle huomiolle, jos puutteiden korjaamisen ei ole arvioitu edellyttävän välittömiä toimenpiteitä.

Vanhustenhuollon valvontaan kohdistunut suuri työpaine, riittämätön resursointi sekä se, ettei työkäytäntöjen pohtimiseen ole jäänyt riittävästi aikaa, ovat osaltaan saattaneet vaikuttaa valvonnan tehokkuuteen. AOA piti hyvänä sitä, että Valvira ja aluehallintovirastot ovat tunnistanee epäkohtia ja pyrkivät edelleen kehittämään toimintaansa.

AOA korosti kuitenkin, että julkisia palveluja tuottavalla yksiköllä itsellään sekä palvelua järjestävällä kunnalla on ensisijainen vastuu siitä, että palvelut toteutetaan laadukkaasti ja lainsäädäntöä noudattaen. AOA korosti myös kuntien velvoitetta huolehtia heikommassa asemassa olevien kuntalaisten perustuslain 19 §:n mukaisesta oikeudesta huolenpitoon sekä oikeudesta ihmisarvoa kunnioittavien toteutettuihin hoivaan ja hoitoon sekä riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

AOA edellytti, että yksikössä toteutetaan välittömästi pöytäkirjassa mainitut sekä Valviran ja aluehallintoviraston edellyttämät muissa asiakirjoissa tarkennetut toimenpiteet.

Lisäksi AOA edellytti, että kaupunki valvoo, etteivät epäkohdat enää toistu. Kaupungin on myös varmistettava omalla toiminnallaan, että asiakkaalle myönnetty palvelu vastaa hänen palveluntarvettaan ja että yksikössä on päätösten edellyttämä riittävä määrä henkilökuntaa. Jos asukas ei tosiasiaa kykene asumaan yksikössä, jossa ei ole öisin henkilökuntaa tai jos hän ei kykenisi itsenäisesti pyytämään apua sitä tarvitessaan, on hänelle tehtävä päätös tehostetusta palveluasumisesta. Palvelupäätösten on vastattava asiakkaiden tarpeita ja toiminnan toteutuksen on vastattava lupaehtoja (4921/2019\*).

## OIKEUS YKSITYISYYTEEN

Vanhushoivasta huolehtivien yksiköiden laillisuusvalvonnassa lähtökohtana on, että yksityisyyden suoja on perusoikeus. Sen turvaamiseksi tavoitteena on, että jokaisella pitkäaikaista hoivaa tarvitsevalla asiakkaalla olisi käytettävissään oma huone saniteettitiloineen. Pitkäaikaista huolenpitoa tarjoavassa yksikössä toisilleen vieraiden henkilöiden sijoittumisen samaan huoneeseen tulee lähtökohtaisesti perustua henkilöiden omaan tahtoon. AOA totesi, että laitoshoidossa kahden hengen huoneissa asuvien vanhusten yksityisyyden kunnioittamiseen esimerkiksi hoitotilanteissa tulisi kiinnittää erityisesti huomiota (1764/2019\*).

AOA piti ongelmallisena suuria viiden hengen potilashuoneita. Hän katsoi, että näin suuret tilat eivät tue potilaiden toipumista parhaalla mahdollisella tavalla. AOA suosittaa järjestämään potilaille



mahdollisuuksien mukaan potilasmäärältään pienempiä huoneita, jotka paremmin mahdollistavat potilaille oman rauhan ja yksityisyyden.

AOA suosittaa tarjoamaan potilaille aina mahdollisuutta keskustella lääkärin kanssa kahden kesken, silloin kun potilashuoneessa on useampia potilaita. Potilaiden yksityisyyden toteutumiseen tulee kiinnittää huomiota paitsi lääkärin kierroilla myös hoitotoimenpiteiden yhteydessä (3264/2019).

Tehostetun palveluasumisen yksikössä kaikilla asukkailla ei ollut henkilökohtaista huonetta eikä siten myöskään henkilökohtaisia wc- ja suihkutiloja. Kahden hengen huoneissa asuvien asiakkaiden tahtoa sijoittua vieraan ihmisen kanssa samaan huoneeseen ei myöskään ole voitu selvittää asiakkaiden heikentyneiden kognitiivisten taitojen vuoksi. Suostumusta sijoittua kahden hengen huoneeseen oli kysytty. AOA korosti perusoikeuksiin kuuluvaa yksityisyyden suojaa ja asiakkaan tahdon huomioon ottamista (1842/2019\*).

Pitkäaikaisosastolla oli yhteensä 37 asiakasta ja 8 kahden hengen huonetta. Kaikki eivät halutessaan päässeet yhden hengen huoneeseen. Joidenkin huoneiden välinen wc oli kahden huoneen yhteinen eikä sitä voitu lukita sisältäpäin. Vierekkäisiin huoneisiin voitiin sijoittaa eri sukupuolta olevia henkilöitä ja tällöinkin wc voi olla yhteinen. Lyhytaikaisosastolla asukkaat saattoivat käyttää wc-tiloja myös itsenäisesti ja oli mahdollista, että tilaan oltiin menossa samaan aikaan. Lyhytaikaisosastolla kirjaamisiin varattu tila oli yhdistetty taukotila ja keittiö. Tila oli liukuovien erotettavissa asukkaiden tiloista. Koska liukuovien sulkeminen esti asukkaiden valvomisen, ovia käytännössä pidettiin avoimena, jolloin asukkaat kuulivat henkilökunnan keskustelun ruokailutilaan. Pitkäaikaisosastolla osassa asuinhuoneistojen ovia oli lasinen kaistale, josta näki huoneeseen sisään. Henkilökunta kertoi, että kaistaleita oli vaikea peittää. Oli toisaalta kätevää, ettei asukas herää ovea avattaessa, kun hänen tilanteensa voitiin tarkistaa lasin läpi. AOA kiinnitti huomiota yksityisyyden suojan puutteisiin. Tarkastuksilla on edellytetty, että tämänkaltaiset ovet korjataan yksityisyyden suojaamiseksi. AOA pyysi selvitystä korjaavista toimenpiteistä (3763/2019\*).

AOA totesi, että hyvään hoivaan kuuluu kunnioitava kohtelu. AOA piti epäasiallisena katettrin virtsapussin pitämistä kaikkien nähtävillä. Se roikkui asukkaan pyörätuolin selkäpuolella, vaikka asiakas oleskeli yhteistiloissa. AOA totesi, että asukkaan ihmisarvon ja yksityisyyden kunnioittaminen ei voi olla riippuvainen ainoastaan siitä, ovatko omaiset hankkineet hänelle riittävästi tarvikkeita (4922/2019\*).

Toimintayksikön tilat olivat asiakkaan yksityisyyden suojan kannalta asianmukaiset. Kaikilla asukkailla oli omat huoneet/asunnot omine wc-tiloineen. Huoneet olivat tilavia ja niihin oli mahdollista tuoda omia huonekaluja sekä haluamia esineitä. Asiakkaiden perhe-elämää kunnioitettiin siten, että vierailuaikoja ei ole rajoitettu. Vierailijoilla oli tarvittaessa mahdollisuus yöpyä toimintayksikössä. Pariskunnat pyrittiin sijoittamaan samoihin yksiköihin/kerroksiin, jos he niin toivovat. Perhehuoneita ei ollut, joten samassa huoneessa asuminen ei onnistuisi, vaikka se olisikin asiakkaiden toive. Asiakas kertoi, että hoitajat ko puttavat ovelle ennen kuin tulevat asiakkaan huoneeseen. Asiakas piti tätä toimintatapaa hyvänä (3015/2019\*).

AOA kiinnitti huomiota siihen, että osalla potilaista vuodeosastolla oleminen oli muodostunut pitempiä aikoja ratkaisuksi kuin mitä potilaan hoito välttämättä edellytti. Liikunnan puutteen vuoksi potilaan kunto voi vuodeosastolla myös heikentyä. Näissä tilanteissa pitäisi aktiivisesti etsiä muita ratkaisuja potilaan hoidon ja hoivan toteuttamiseksi. Yhdessä potilaiden kanssa tuli myös miettiä keinoja, joilla potilaiden yksityisyyttä ja mahdollisuutta osallistua kuntouttavaan toimintaan voitaisiin paremmin toteuttaa (5022/2019).

Tarkastuksella kävi ilmi, että yksikössä ei enää kysellä asiakkaalta heidän elämänkaarensa liittyviä tietoja. Tarkastuksella saadun tiedon mukaan käytäntöä oli muutettu sen jälkeen, kun yksi omainen oli kieltänyt elämänkaaritietojen kyselemisen ja todennut sen olevan laitonta. Henkilökunnan kansliassa oli ilmoitus, jonka mukaan elämänkaaritietoja ei voida enää kysellä tietoturvasyistä.

AOA totesi, että elämänkaareen ja asiakkaan toivomuksiin ja mieltymyksiin liittyvät tiedot ovat tärkeitä asiakasta ja hänen itsemääräämisoi-

keuttaan kunnioittavan hyvän sosiaalihuollon ja hoidon järjestämiseksi. Muistisairaana elämänkaareen liittyvien tietojen selvittäminen on tärkeää, jotta hänen mieltymyksiään voidaan toteuttaa ja esimerkiksi vakaumustaan voidaan kunnioittaa. Muistisairas voi tarvita erityistä tukea oman näkemysensä ilmaisemiseen ja siksi on tärkeää, että näitä asioita selvitetään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Omaisilla voi olla tärkeä rooli elämäntietojen antamisessa.

Henkilötietojen käsittely tarkoittaa esimerkiksi henkilötietojen keräämistä, säilyttämistä, käyttöä, siirtämistä ja luovuttamista. Henkilötietojen käsittely edellyttää aina laista löytyvää käsittelyperustetta. Sosiaalihuollon osalta sosiaalihuoltolaista ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa on määritelty muun muassa asiakkaan oikeus hyvää sosiaalihuoltoon ja asiakkaan etu sekä asiakkaan mieltymisten ja vakaumuksen huomioon ottaminen sosiaalihuoltoa toteutettaessa.

AOA:n näkemyksen mukaan elämäntietoja voidaan ja niitä tulee edelleen selvittää. Tietosuojasta ja tietoturvasta tulee yksikössä huolehtia lainsäädännön mukaisesti. Tämä ei kuitenkaan ole esteenä hyvän sosiaalihuollon toteuttamiseksi tarvittavien tietojen selvittämiseen asiakkailta tai heidän omaisiltaan. Koska AOA:n havaintojen mukaan tietosuojalainsäädäntöä on tältä osin tulkittu yleisemminkin virheellisesti, on tärkeää, että oikeaa tietoa asiasta jaetaan eri tahoille. Yksikössä käytäntöä on muutettu AOA:n kannanoton jälkeen.

Asukkaan elämään liittyviä tietoja on joissakin yksiköissä käytetty asukkaan kuntoutumisen tukena myös siten, että hänelle mieluisia asioita on laitettu näkyville muistikortteina, joita on käytetty yhdessä henkilökunnan kanssa. Myös tämän tyyppinen toimintamuoto vastaa asiakkaan etua, eikä riko tietosuojasäännöksiä. Kortteja tai muita asiakkaan yksityisiä tietoja sisältäviä välineitä käytettäessä tulee kuitenkin riittävässä määrin ottaa huomioon asukkaan oikeus yksityisyyteen ja hänen tietojensa suojaaminen. Jos on todennäköistä, että asukkaan yksityisiin tiloihin voi tulla henkilöitä, joiden hän ei itse haluaisi saavan näkyvissä olevia tietoja, tulisi välineitä säilyttää laatikossa tai muulla tavoin poissa näkyvistä. Asiaa harkittaessa on otettava huomioon, että kyseessä on haavoittu-

vassa asemassa oleva asiakas, joka ei usein itse kykene ilmaisemaan omaa tahtoaan. Tavanomaiset tiedot kuten tiedot lempiruuuista tai -vuodenajoista eivät kuitenkaan ilman erityisiä perusteita edellytä suojaamista (4922/2019\*).

## OMAVALVONTASUUNNITELMA

AOA ohjasi tarkastuksilla omavalvontasuunnitelmien täsmentämiseen, ajantasaistamiseen ja nähtävillä pitämiseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontaviraston Valviran omavalvontaa koskevan määräyksen (3344/2014) mukaan omavalvontasuunnitelmalla tarkoitetaan palvelujen laadun ja asiakasturvallisuuden varmistamiseksi ja parantamiseksi suunniteltujen menettelytapojen kuvausta ja siinä käytettäviä asiakirjoja.

Laitoshoidon yksikön tuli huolehtia siitä, että omavalvontasuunnitelma saatetaan ajan tasalle ja päivitetään ja se on julkisesti nähtävillä toimintayksikössä sekä työntekijöille että omaisille ilman erillistä pyyntöä. Omavalvontasuunnitelma olisi myös hyvä panna toimintayksikön/kunnan internet-sivuille (1764/2019\*).

Omavalvontasuunnitelma oli tehty vuonna 2015. Suunnitelman tekemiseen oli osallistunut koko henkilökunta. Suunnitelmaa oli päivitetty vuonna 2017 ja 2019. Suunnitelma oli päivätty ja allekirjoitettu vuonna 2015. Päivitysten jälkeen suunnitelmaa ei ollut allekirjoitettu uudelleen. Tarkastushetkellä omavalvontasuunnitelma ei ollut esillä julkisesti eikä henkilöstöllä ollut tietoa sen säilytyspaikasta. AOA huomautti, että riittävä ja asianmukainen omavalvonta voi toteutua vain, jos henkilöstö on tietoinen suunnitelman sisällöstä ja tavoitteista. Hän suositteli suunnitelman päivittämistä yhdessä henkilöstön kanssa. Suunnitelman tulisi olla julkisesti nähtävänä (4922/2019\*).

Omavalvontasuunnitelmaan on lisättävä henkilöstön ilmoitusvelvollisuuden toteuttamista koskevat menettelyohjeet ja varmistettava, että henkilöstö perehtyy niihin. Asiakkaan oikeusturvan ja omavalvonnan toteutumiseksi on olennaista, että toimintayksikön omavalvonnasta vastaava henkilö tuntee voimassa olevat lait, säädökset ja suositukset ja huomioi ne omavalvonnan suunnittelussa ja toteuttamisessa (5595/2019\*).

## VANHUSTEN YKSIKÖISSÄ KÄYTETYT RAJOITUSTOIMENPITEET

Vanhuspalvelujen palveluasukkaan perusoikeuksien rajoittamisesta ei ole säädetty laissa. Laillisuusvalvonnassa on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että asukkaisiin kohdistuviin perusoikeuksien rajoitustoimenpiteisiin tarvitaan lääkärin lupa, jonka käyttöä henkilökunnan ja lääkärin on seurattava. Rajoitteita ei voi käyttää enempää eikä pidempään kuin on välttämätöntä, eikä käytetty keino saa olla ylimitoitettu suhteessa tavoitteeseen.

AOA kiinnitti huomiota siihen, ettei yksikössä ollut kirjallista ohjetta rajoitustoimenpiteistä eikä niitä käsitelty riittävän perusteellisesti omavalvontasuunnitelmassa. AOA edellytti, että hoivan linjaukset sekä noudatettavat käytännöt kirjataan selkeästi omavalvontasuunnitelmaan. Keskeisenä tavoitteena yksikössä tuli olla rajoitustoimenpiteiden ennaltaehkäisy sekä suunnitelman tekeminen vaihtoehtoisista toimintatavoista. Yksikössä oli käytössä useita rajoitustoimenpiteitä, mutta niiden perusteista tai päätöksentekijästä ei ole kirjausta hoito- ja palvelusuunnitelmissa. AOA edellytti, että yksikössä varmistetaan jokaisen asukkaan osalta erikseen hänen kohdallaan käytössä olevan rajoitustoimenpiteen osalta, että on olemassa lääkärin päätös ja päätökset on kirjattu asianmukaisesti. Yksikössä tuli varmistaa, että rajoitustoimenpiteiden välttämättömyyttä arvioidaan jatkuvasti (4922/2019\*).

AOA kiinnitti huomiota rajoitustoimenpidepäätöksien kirjauksiin. Omavalvontasuunnitelmaan oli kirjattu, että rajoituspäätökset olivat korkeintaan kuukauden pituisia. AOA:lle toimitetuissa rajoituspäätöksissä oli lääkärin tekemä päätös, jonka mukaan rajoitteita tuli arvioida viimeistään vuoden kuluttua ja johon asti rajoitustoimenpide on voimassa. AOA totesi, että asukkaan vapauden rajoittaminen on sallittua vain lääkärin päätöksen perusteella. Lääkärin tulee seurata, ettei rajoitteita käytetä enempää eikä pidempään kuin on välttämätöntä. Rajoitteen voi ottaa käyttöön vain, jos muuta vaihtoehtoja vähemmän oikeuksia rajoittavaa keinoa ei ole. Rajoitteiden käytön arvioinnista tulee myös tehdä kirjaukset asiakastietoihin,

ja rajoitteiden käyttö on lopetettava välittömästi, kun niiden käyttäminen ei enää ole välttämätöntä. Rajoitteiden käyttämisestä tulee keskustella ennen niiden käyttöönottamista henkilön itsensä ja hänen omaistensa tai muiden läheistensä kanssa. Rajoittaminen ei voi perustua yksinomaan omaisen tai läheisen suostumukseen (1765/2019\*).

Palveluyksikön omavalvontasuunnitelman mukaan rajoitustoimenpiteitä käytettiin vain äärimmäisissä tapauksissa. Omavalvontasuunnitelmassa rajoitteiksi oli mainittu pyörätuolin turvavyö ja sängyn laitojen nosto öisin. Suunnitelman mukaan tahdon vastaisesta hoidosta ja sen edellytyksistä säädetään erikseen muun muassa mielenterveyslaissa ja päihdehuoltolaissa. Tarkastushetkellä yhdellä asukkaalla oli hygieniahallari. Muita rajoitustoimenpiteitä ei havaittu. Todettiin, että asiakkaan itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja/tai rajoittamista kuvattiin omavalvontasuunnitelmassa lähinnä terveydenhuollon toimenpiteiden ja lääketieteellisen hoidon näkökulmasta. Asiakkaan itsemääräämisoikeuden rajoittamisen periaatteisiin ei ollut kirjattu kaikkia käytössä olleita rajoitustoimenpiteitä eikä myöskään niiden käyttämisen periaatteita kuvattu. AOA kiinnitti huomiota siihen, että vanhainkodeissa tai tehostetun palveluasumisen yksiköissä ei ole kysymys tahdon vastaisesta (tahdosta riippumattomasta) hoidosta. Missään vanhustenhuollon toimintayksikössä ei voida toteuttaa tahdon vastaiseen hoitoon kuuluvia toimenpiteitä ilman erikseen laissa säädettyä perustetta. Väärinkäsitysten välttämiseksi AOA suositti selkiyttämään omavalvontasuunnitelmaan itsemääräämisoikeutta ja tahdon vastaista hoitoa koskevat käsitteet (2009/2019\*).

Laitoshoidon osastolla käytettiin rajoitustoimenpiteitä ja niiden käyttö edellytti yksikön oman ohjeistuksen mukaan lääkärin arviota ja päätöstä. AOA:n mukaan lääkärin pitäisi käydä yksiköissä riittävän usein ja tavata kaikkia asukkaita. Kun asukastapaamisia on harvoin, riskinä on, että rajoitusten käyttö jatkuu, vaikka se ei enää olisi välttämätöntä (3763/2019\*).

## RAJOITTAMISEN TUNNISTAMINEN JA RAJOITTAMISTA EHKÄISEVÄT TOIMINTAMALLIT

### Ennaltaehkäiseviä keinoja

Tilat lisäävät omalta osaltaan potilaiden hyvinvointia ja ehkäisevät kriisitilanteiden syntymistä. Tarkastuksella saadun tiedon mukaan hoidon aikana pyritään lisäksi eri toimenpitein ennaltaehkäisemään potilaiden käytösoireiden esiintymistä ja siihen liittyvää potilaiden huonon kohtelun riskiä. Lääkkeettöminä keinoina käytetään muun muassa musiikkia, liikuntaa, virikkeitä sekä luovia menetelmiä. Tavoitteena pidetään myös sitä, että potilas pääsee sängystä pois eli kaikkia autetaan tarvittaessa. Yksikössä kiinnitetään huomiota myös siihen, miten potilasta lähestytään ja ohjeistuksena on, että hoidossa otetaan huomioon potilaan elämänrytmi. On mahdollista nukkua pidempään, jos haluaa. Potilaan elämänhistoriaa hyödynnetään niiltä osin kuin siitä saadaan tietoa.

Käyttäytymisen tunnistamiseen panostetaan paljon ja eri tilanteista keskustellaan paljon. Esimerkiksi akustiikkaan ja meteliin on kiinnitetty huomiota ja iltalevottomuus on pyritty ottamaan huomioon, koska väsyneenä ihminen on usein kiukkuisempi. Ulkoilu on tärkeää. Osa potilasta ei halua lähteä usein ulos, mutta kaikki pääsevät ulos usein, jos haluavat. Viikonloppuisin mennään ulos aina. Päiväohjelmassa ja työvuoroissa ulkoilu on otettu huomioon siten, että iltavuorolaiset menevät potilaiden kanssa ulos ennen kuin vaihtavat vaatteet.

Osaston toimintaperiaatteissa korostetaan läsnäoloa. Läsnäolon avulla on tarkoitus luoda turvaa ja rauhoittaa ilmapiiriä. Läsnäolon toteutumiseksi on mietitty konkreettisia toimenpiteitä. Hoitajien tauot on porrastettu niin, että yleisissä tiloissa on hoitaja aina näkyvillä. Hoitajat eivät vietä aikaa kansliassa, vaan he ovat näkyvillä, läsnä samoissa tiloissa kuin potilaat. Yhdessä on päätetty, että kaikki eivät ole samaan aikaan kahvitaulla. Tämä näkyi selvästi tarkastuksen aikana.

Omahoitajan valintaan sekä potilasta hoitavan hoitajan persoonaan kiinnitetään myös huomiota. Jos potilas ei jostain syystä halua tehdä yhteistyötä jonkun tietyn hoitajan kanssa, valitaan potilaan hoitajaksi joku toinen. Esimerkiksi yhden potilaan

kohdalla huomattiin, että miespuolinen hoitaja ei sovi ja hoitajaa vaihdettiin.

Kaikki työntekijät käyvät MAPA-koulutuksen ja sen lisäksi Dementia MAPA -koulutuksen, jonka tavoitteena on ennalta ehkäisy. Yksi työntekijöistä on MAPA-kouluttaja. Työntekijät saavat työnohjausta kerran kuukaudessa. Osastolla toteutetaan kuntouttavaa työtettä ja hoitajien mitoitus tukee työtteen toteuttamista (mitoitus on miltei 1).

Osastolla näkyy selkeä moniammatillinen yhteistyö potilaan hoidossa. Osastolla on oma fysioterapeutti. Toimintaterapeutti on paikalla kerran viikossa ja tarvittaessa muulloinkin. Hyvinvointiavustajien määrää on lisätty. Osastolla on kolme hyvinvointiavustajaa, jotka eivät osallistu varsinaiseen hoito- ja hoivatyöhön. Hyvinvointiavustajina on käytetty tukityöllistettyjä puoli vuotta kerrallaan. Heidän työnään on virikkeiden tarjonta, oleminen potilaiden kanssa ja heidän viihdyttämisenä. He muun muassa ulkoiluttavat potilaita, pelavat heidän kanssaan lautapelejä, laittavat papiljotteja, lukevat lehteä, pitävät keskusteluryhmiä ja askartelevat potilaiden kanssa (5593/2019\*).

Vierihoidossa hoitaja on koko ajan vierellä. Vierihoidossa on kolme eri tasoa 1) tiiviimpi seuranta 2) näköetäisyys 3) kosketusetäisyys. Osastolla yksi hoitaja osallistuu vierihoitoon, toisella osastolla joskus kaksikin. Kaatumisriski on yleinen syy vierihoitoon. Jos tarvitaan vierihoitoa, lääkäri tekee päätökset ja ne viedään potilastietoihin. Sairaalaan annetun tiedon mukaan lääkäri arvioi vierihoitoon tarvittavien hoitajien määrän lääketieteellisen arvion pohjalta (itsetuhoisuus, aggressiivisuus, levottomuus, potilasturvallisuuden vaarantuminen, kaatumisriski).

AOA piti myönteisenä sitä, että osastolla käytetään vierihoitoa muistisairaiden vanhusten kaatumisen ehkäisemisessä. Vierihoidon avulla voidaan välttää liikkumista rajoittavien välineiden käyttöä ja tukea potilaan liikkumisvapauden ja itsemääräämisoikeuden toteuttamista. Vierihoidon soveltuu käytettäväksi myös muihin tilanteisiin, joihin ei liity välitön suora väkivallan uhka. Henkilökunta kuvasi yhdenmukaisesti vierihoidossa noudatettuja käytäntöjä, mutta kirjallisissa ohjeistuksissa vierihoitoon viitataan ainoastaan osana

eristämistä. AOA katsoo, että ohjeistuksia tulisi täydentää vastaamaan käytössä olevia toimenpiteitä.

AOA piti hyvänä, että potilaat saavat osallistua osaston arkeen. Hän kiinnittää kuitenkin huomiota niiden potilaiden aktivointiin, joiden aloitekyvyttömyys liittyy muistisairauteen. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää myös niihin potilaisiin joiden muistitutkimukset ovat vielä kesken (5592/2019\*).

### Ovet ja liikkumisen estäminen

Muistisairaille tarkoitettussa tehostetun palveluasumisen yksikössä yhden asiakkaan huoneen oven eteen laitettiin yöaikaan tuoli, jonka tarkoituksena oli aiheuttaa ääntä ja siten auttaa työnteijää huomaamaan, että asiakas pyrki huoneestaan ulos. Henkilökunnan kertoman mukaan kyseinen asiakas vaelteli öisin yksikössä ja pyrki toisten asiakkaiden huoneisiin. AOA piti kyseistä toimintatapaa epäasianmukaisena ja mahdollisena turvallisuusriskinä. Tuoli asetetaan kulkuväylälle, jolloin riskinä oli, että tuoli aiheuttaa kaatumisen tai siihen voi törmätä ja siten tuoli voi aiheuttaa loukkaantumisen vaaran asiakkaille tai henkilökunnalle. Liikkumisen rajoittaminen on asiakkaan itsemääräämisoikeuden ja vapauden rajoittamista. Harkittavaksi tuli, voitaisiinko jotakin muita keinoja käyttää (2009/2019\*).

Tarkastuksella kävi ilmi, että henkilöstö ei aina tunnista milloin on kysymys asukkaan rajoittamisesta ja milloin ei. AOA korosti, että asian tunnistamisella on merkitystä, jotta yksikössä osattaisiin menetellä oikein. Jos kysymyksessä on rajoite, on noudatettava pöytäkirjassa selostettua periaatteita ja menettelytapoja. Henkilöllä on esimerkiksi oikeus olla päästämättä toista asukasta huoneeseensa eli oman huoneen oven sulkeminen tai esteen laittaminen oviaukkoon ei riko toisen asukkaan liikkumisvapautta. Henkilölle voi olla merkitystä esimerkiksi sillä, onko hänen huoneensa ovi auki vai kiinni. Jos henkilö haluaa, että hänen huoneensa ovi on auki ja ovi voidaan pitää auki laittamalla ovensuuhun sisääntuloa hidastava este, ei kyse

ole kielletystä perusoikeuksien rajoittamisesta, jos esteestä ei ole haittaa huoneessa asuvalle.

AOA totesi, että omassa huoneessaan olevaa rajoitetaan silloin, jos hänen ovensa laitetaan kiinni toisen asukkaan käytöksen vuoksi, vaikka hän ei itse haluaisi laittaa ovea kiinni tai ei kykene ilmaisemaan omaa kantaansa. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei toinen henkilö voi antaa toisen puolesta lupaa rajoitustoimenpiteen käyttämiseen. Myöskään omainen ei voi sitovasti antaa asukkaan puolesta lupaa oven sulkemiseen. AOA totesi, että turvallisuus ei sellaisenaan ole yksin hyväksyttävä syy rajoittaa henkilön perusoikeuksia, vaan jokaisen perusoikeuden rajoituksen on täytettävä myös muut rajoittamiselle asetetut edellytykset, kuten välttämättömyyden ja suhteellisuuden vaatimukset. Eri vaihtoehtoja punnittaessa on kuitenkin ratkaistava, miten henkilölle turvataan hyvä hoito eikä häntä jätetä heitteille. Jos syntyy tilanne, jossa henkilö on välittömässä vaarassa, on tilanteeseen mahdollista puuttua hätävarjelu tai pakkotilan perusteella. Hätävarjelu ja pakkotila tulevat kuitenkin kysymykseen vain akuutissa tilanteessa. Niitä ei voi käyttää perusteluna ovien lukitsemiselle.

Hyvästä hoidosta ja huolenpidosta pitäisi pystyä huolehtimaan niin, että muut oikeudet ja asukkaiden turvallisuus eivät vaarannu. Jos henkilökunnan määrä ei ole riittävä, asukkaan huoneen oven lukitseminen aiheuttaa vaaratilanteen, vaikka henkilö olisi itse pyytänyt oven lukitsemista. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan rakennuksen on oltava sellainen, että siinä olevat voivat palon sattuessa pelastautua tai heidät voidaan pelastaa. Pelastuslaissa puolestaan on säännökset poistumisturvallisuudesta palveluasumisessa. Henkilön lukitseminen huoneeseensa, erityisesti jos yksikössä ei ole keskeytyksettä henkilöstöä, joka pystyy nopeasti pelastamaan asiakkaat, aiheuttaa vakavan vaaran paloturvallisuudelle.

Jos oven toimintaperiaate ja asiakkaan toimintakyky mahdollistavat sen, että asiakas pystyy itse avaamaan oven sekä sisä- että ulkopuolelta, asiakasta ei rajoiteta, eikä hänen turvallisuutensa vaarannu. Tilannetta arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon se, että oven avaaminen ei välttämättä onnistu, jos asiakas on yksin ja hätäntynyt (5595/2019\*).



## SAATTOHOITO JA PALLIATIIVINEN HOITO

AOA totesi, että saattohoidossa tai palliatiivisessa hoidossa olevan asiakkaan ihmisarvon, inhimillisen kohtelun ja itsemääräämisoikeuden turvaamiseksi tulee saattohoitoa ja palliatiivista hoitoa kuvaavat periaatteet kirjata toimintayksikön oma-  
valvontasuunnitelmaan. Lisäksi tuli huolehtia siitä, että henkilökuntaa koulutetaan ja perehdytetään asianmukaisen saattohoidon ja palliatiivisen hoidon toteuttamiseen (1842/2019\*).

Palliatiivisen hoidon ja saattohoidon antaminen perustuu hyvissä ajoin tehtyyn ennakoivaan hoitosuunnitelmaan ja saattohoitopäätökseen (2009/2019\*).

Hoivayksikön lyhytaikaisosastolla äkillisissä tilanteissa päätöksen saattohoidosta teki hoitava lääkäri ja hoito oli järjestetty osana kotisairaanhoidoa. Näissä tilanteissa oli mahdollista saada lisähenkilökuntaa käyttöön ja asiakkaalle oli järjestetty oma huone. Omaisilla oli ollut mahdollisuus yöpyä osastolla. Pitkäaikaisosastolla asiakkaalle pyrittiin saamaan oma huone saattohoidon ajaksi, mutta aina se ei ole ollut mahdollista. Omainen voi olla yötä ja näissä tilanteissa asiakkaalle on järjestetty oma huone. Osastolla oli oikeinmukaisia lääkkeitä ja mm. lisähappea, pumppu sekä ilmapatja voitiin järjestää. Suonensisäisten lääkkeiden annosta huolehtii kotisairaala. AOA piti myönteisenä sitä, että osalle yksikön henkilökunnasta oli



*Pakilakodissa on viihtyisiä piha-alue.*

järjestetty saattohoitokoulutusta ja muilla työntekijöillä oli mahdollisuus konsultoida koulutuksen käyneitä työntekijöitä. AOA esitti harkittavaksi, että saattohoitokoulutusta lisättäisiin siten, että jokainen hoitaja voisi osallistua siihen. Saattohoito-ohjeistusta uusittaessa tulisi ottaa huomioon valtakunnallinen palliatiivisen hoidon ja saattohoidon järjestämistä koskeva ohjeistus (3763/2019\*).

## ULKOILU

AOA totesi, että riittävän ulkoilun toteuttamisessa on kyse perustarpeista huolehtimisesta ja siten myös ihmisarvon kunnioittamisesta. On tärkeää, että monesti vielä fyysisesti suhteellisen hyväkuntoisia muistisairaita vanhuksia ulkoilutettaisiin säännöllisesti. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää myös niihin asukkaisiin, jotka eivät kykene liikkumaan itsenäisesti, eivätkä pysty selkeästi ilmaistamaan omaa tahtoaan. Työajankäyttö koko henkilökunnan osalta tulisi olla suunniteltu siten, että riittävän ulkoilun ja viriketoiminnan järjestäminen olisi jatkuvasti mahdollista asukkaiden tarpeiden mukaisesti (4921/2019\* ja 5023/2019\*).

AOA piti muistisairaille suunnatun tehostetun palveluasumisen henkilökuntamitoitusta niukkana ja kiinnitti huomiota siihen, että pitkäaikaiseen hoitoon ja huolenpitoon tulee myös sisältyä mahdollisuus yksilöllisiin virikkeisiin, ulkoiluun ja sosiaalisten suhteiden ylläpitämiseen (2009/2019\*).

Toimintayksikössä pyrittiin järjestämään ulkoilua eri tavoin niin paljon kuin se on mahdollista. Lyhytaikaisessa hoidossa päiväkahveja järjestettiin ulkona ja pitkäaikaisosastolla korostettiin, ettei parvekkeella olemista lasketa ulkoiluksi. Systemaattista seuranta-  
asukkaiden ulkoilusta ei ollut. Kerran viikossa osastoilla kävi vapaaehtoisia ja erityisesti lomasijaisten työaika-  
suunnattiin ulkoiluttamiseen, koska heidän työaikansa ei kulunut esim. kirjaamisten tekemiseen. Myös kiky-aikaa oli käytetty ohjeiden mukaisesti ulkoiluun. Ulkoilua järjestettiin vähemmän silloin kun muut akuutit pakolliset työt vievät enemmän aikaa. Niille, jotka aktiivisesti osoittavat haluavansa ulos, ulkoilua järjestetään muita enemmän. AOA korosti asukkaiden päivittäisen ulkoilun tärkeyttä. Kun



systemaattista seuranta ei ole, vaarana on, että yksittäinen asukas on pidempiä aikoja vain sisätiloissa. AOA suositti, että sen lisäksi, että ulkoilu sisällytettäisiin asukkaan hoito- ja palvelusuunnitelmaan, sen osalta pidettäisiin jatkuvaa asukas-kohtaista seuranta. Työajankäyttö koko henkilökunnan osalta tulisi olla suunniteltu siten, että riittävän ulkoilun järjestäminen olisi jatkuvasti mahdollista asukkaiden tarpeiden mukaisesti (3763/2019\*).

AOA piti myönteisenä, että tehostetun palveluasumisen yksikössä käy yhteistyöulkoiluttajia. Asukkaiden ulkoilumahdollisuus ei kuitenkaan voi olla vapaaehtoistoiminnan varassa. AOA toteaa, että riittävä ja säännöllinen ulkoilu tulisi järjestää asukkaiden tarpeiden mukaan. Ulkoilu tulisi sisällyttää asukkaan hoito- ja palvelusuunnitelmaan ja asian päivittäisestä seuraamisesta tulisi huolehtia joko asiakaskohtaisilla kirjauksilla tai yksikkökohtaisin listoin (5595/2019\*).

AOA piti myönteisenä, että sairaala on pyrkinyt lisäämään potilaiden ulkoilumahdollisuuksia kesätyöntekijöiden avulla. Tilanne oli kuitenkin ongelmallinen etenkin osastolla 7 olevien potilaiden kannalta, jos heidän liikkumisvapauttaan on rajoitettu. Vaikka hoitajat osastolla ovat yleensä noin 30 vuorokautta, myös jopa vuoden kestäviä hoitajaksoja esiintyy.

Oikeusasiamies on Tampereen kaupungin Hatanpään puistosairaalan tarkastuksen (1046/2016)

johdosta todennut seuraavaa: ”Vapaaehtoisessa psykiatrisessa hoidossa olevien potilaiden oikeus ulkoiluun tulisi olla vähintään samalla tasolla kuin tahdosta riippumattomassa hoidossa. Tavoitteena tulisi olla, että niille, joiden terveydentila sen sallii, järjestetään mahdollisuus päivittäiseen ulkoiluun. Tavoitteeseen tulisi pyrkiä määrätietoisesti, tarvittaessa henkilökuntaa lisäämällä.”

AOA:n mielestä samaa periaatetta tulisi noudattaa kaikkiin potilaisiin, joiden liikkumisvapautta on rajoitettu (2458/2019\*).

### ASIAKKAIDEN OIKEUS RIITÄVIIN TERVEYSPALVELUIHIN JA LÄÄKKEET

AOA piti tehostetun palveluasumisen yksikön lääkkeiden säilyttämiseen ja jakamiseen tarkoitettua tilaa sekä lääkkeiden säilyttämistä avonaisessa tilassa ilman valvontaa asiakas- ja potilasturvallisuusriskinä. AOA:n näkemyksen mukaan lääkkeiden jakamiseen ja säilytykseen tuli lääkitysturvallisuuden varmistamiseksi olla erillinen lukittava tila, jonka lämpötila on lääkkeiden säilytyslämpötiloja koskevien ohjeiden mukainen. Myös valmiiksi jaetut lääkkeet tuli säilyttää siten, että ulkopuolisten ei ole mahdollista päästä niihin käsiksi. AOA pyysi aluehallintovirastoa valvomaan, että ko. yksikkö parantaa lääkkeiden säilyttämistä. Sen tuli ilmoittaa AOA:lle käsityksensä toimenpiteiden riittävydestä (2009/2019\*).



*Lääkkeiden säilyttämiseen ja jakamiseen tarkoitettu tila.*

AOA suosittaa lääkkeiden kaksoistarkastuksen toteuttamista potilaiden lääketurvallisuuden vahvistamiseksi. Iäkkäät ja monilääkityt potilaat ovat erityinen riskiryhmä lääkityspoikkeamille. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) julkaisussa 14/2015 Turvallinen lääkehoito, opas lääkehoitosuunnitelman tekemiseen sosiaali- ja terveydenhuollossa on suositeltu s. 44, että lääkkeiden kaksoistarkistusta käytettäisiin kaikessa ympärivuorokautisessa hoidossa (3264/2019).

### Lääkäripalvelujen riittävydessä vaihtelua

Asukkaat olivat vaikeasti muistisairaita vanhuksia, joiden oli arvioitu olevan laitoshoidon tarpeessa. AOA katsoi, että osaston käytössä tulisi edelleen olla myös geriatriaerikoistunut lääkäri. AOA piti myönteisenä sitä, että osaston henkilökunnalla on mahdollisuus konsultoida lääkäreitä eri tavoin myös silloin, kun lääkäri ei ole käymässä osastolla. AOA piti epäkohtana sitä, että varsinaisia potilastapaamisia oli hyvin vähän ja ne toteutti yleislääketieteen erikoislääkäri (3763/2019\*).

### Suun terveydenhuolto

AOA:lle toimitetuissa hoitosuunnitelmissa ei ollut mitään mainintoja asukkaiden suun ja hampaiden hoidon tarpeesta tai edes siitä onko asukkaalla omat vai tekohampaat. Päivittäiskirjauksissa näkyi muutamia mainintoja hampaiden pesusta. AOA totesi, että suun ja hampaiden terveydellä on suuri merkitys iäkkään henkilön hyvinvointiin ja yleiskuntoon, joten suun ja hampaiden päivittäiseen hoitoon ja kirjauksiin tulisi kiinnittää enemmän huomiota (1764/2019\*).

Toimintayksikössä kävi suuhygienisti, jos asiakas itse hänet tilasi. Henkilökunnassa ei ollut hammashoitoon erikoistunutta työntekijää. Hammashoidosta pyrittiin tekemään kirjauksia. Tavoitteena oli päivittäinen hammashoito aamuin illoin, mutta aina ei niin ehditty tehdä. Omaiset varasivat hammaslääkäriajan, jos tarvetta oli. Myös työntekijät voivat olla yhteydessä hammashoitoon, jos hammashoidon tarvetta ilmeni. AOA totesi, että

hampaiden säännöllinen puhdistus ehkäisee monia suunsairauksia ja vaikuttaa yleiseen terveydentilaan ja hyvinvointiin. Muistisairaille suun alueen kivut voivat aiheuttaa ahdistusta, rauhattomuutta ja vaikeuttaa syömistä. Hampaiden säännöllinen puhdistaminen on osa jokaisen vanhuksen hyvää hoitoa ja huolenpitoa. Toimintayksikössä tuli varmistaa, ettei säännöllistä hampaiden pesua laiminlyödä. Jos pesu jäi työvuoron aikana väliin, tämä oli kirjattava, jotta asiaan voidaan palata myöhemmin. Suuhygienistin työpanos tulisi olla kaikkien asukkaiden käytettävissä ja yksikössä tulisi myös viipymättä huolehtia siitä, että jokaisella asukkaalla on hammaslääkärin tekemä hoitosuunnitelma, jota henkilöstö noudattaa (4921/2019\*).

AOA kiinnitti huomiota siihen, ettei muistisairaiden vanhusten suun terveydenhuollosta ollut erillistä ohjetta, eikä suuhygienisti tehnyt potilastyötä. Hampaiden pesu on osa päivittäistä hoitoa, mutta sen toteuttamisessa mahdollisesti pitkäaikaisesti ilmenevät ongelmat saattavat jäädä huomaamatta, kun kirjallista seurainta ei ole (3763/2019\*).

Ryhmäkodin hoitajien muistilistasta ilmeni, että asiakkaiden suun terveyteen ja hammashoitoon kiinnitetään huomiota. Terveyskeskuksen suuhygienisti kävi kerran vuodessa ja tarkisti kaikkien asiakkaiden tilanteen. Tarvittaessa suuhygienisti voi ohjata asiakkaan hammaslääkärille. Jos asiakkaalla oli akuuttia hammashoidon tarvetta, hänet saatettiin hammaslääkärin. AOA piti myönteisenä ja oikeasuuntaisena sitä, että kaikkien tehostetun palveluasumisen asiakkaiden suun terveydentila tarkastetaan vuosittain. AOA piti tärkeänä, että jo asiakkaan tulovaiheessa tarkistettaisiin, että asiakkaalla on hammaslääkärin tekemä ajantasainen hoitosuunnitelma ja että henkilökunta tietää, miten sen tulee toimia suunnitelman toteuttamiseksi. Suun terveyden ylläpitäminen edellyttää hoitohenkilökunnalta myös yleistä tietämystä siitä, miten suun terveyttä hoidetaan ja millä keinoilla ehkäistään erilaisia suun sairauksia. AOA suositteli hoivakotia järjestämään hoitohenkilökunnalle suun terveyden koulutusta (3015/2019\*).

## Henkilöstön riittävyys ja asukkaiden toimintakyvyn ylläpitäminen

AOA totesi, ettei vanhustenhuollon yksiköihin saa sijoittaa enempää asukkaita kuin mitä yksikössä voidaan hoitaa. Jos henkilökunnasta on pulaa, täytyy hoidettavia olla vastaavasti vähemmän. Myös asukkaiden hoidettavuus on otettava huomioon mitoituksia tehtäessä. Henkilöstömitoitusta laskettaessa ei mitoitukseen saa laskea mukaan henkilökuntaa, joka ei täytä hoitohenkilökunnalta edellytetyjä vaatimuksia. Työnantaja vastaa siitä, ettei yksikössä työskentele henkilöitä, joiden toiminta vaarantaa asukkaiden psyykkisen tai fyysisen hyvinvoinnin. AOA edellytti, että henkilöstötilanne tehostetussa palveluasumisessa korjataan välittömästi vastaamaan asukkaiden tarpeita. Ryhmäkoteissa yksi lähihoitaja vastaa jatkuvasti yksin pitkiä aikoja kahdeksasta asukkaasta. Voi syntyä vaaratilanteita, laiminlyöntejä ja kaltoinkohtelua eikä ole mahdollisuutta toteuttaa hoitoa laadukkaasti. AOA piti hyvänä, että yhteen ryhmäkotiin oli lisätty toinen hoitaja vuoroon asukkaiden hoidon tarpeen perusteella ja tarkastuksen jälkeen yksikön henkilöstöä on edelleen lisätty. AOA pyysi kaupunkia ryhtymään välittömiin toimenpiteisiin asukkaiden hoidon ja huolenpidon asianmukaiseksi toteuttamiseksi ja kaltoinkohtelun ehkäisemiseksi. Kaupunki asetti yksikköön sisäisen sijoituskiellon ja oli valmiudessa turvata riittävän ja osaavan henkilöstön yksikössä sijoittamalla sinne tarvittaessa tilapäisesti kaupungin omia työntekijöitä (6032/2019\*).

AOA:n kannan mukaan henkilöstömitoituksen tulisi perustua välittömään asiakastyöhön. Yksikössä tavoitteeksi oli asetettu nykyisten suositusten minimi, mikä edellytti huolellista arviota tehtävien osalta. AOA korosti, ettei yksikköön saa sijoittaa enempää asukkaita kuin mille henkilökunta pystyy tarjoamaan laadukasta ja ihmisarvoisen elämän turvaavaa hoivaa ja hoitoa. Jos henkilökuntaa on säännönmukaisesti paikalla liian vähän asukkaiden määrään nähden, asukasmäärää on vähennettävä (5023/2019\*).

AOA kiinnitti erityistä huomiota siihen, että asiakkaan sosiaalihuollon palvelujen ja tuen tarve tuli selvittää ja arvioida siten kuin sosiaalihuolto-

laissa säädetään. Vaikka asiakas on jo ympärivuorokautisen sosiaali- tai terveystalouden piirissä, asiakkaalla on edelleen oikeus saada tarvitsemansa sosiaalihuoltolain tarkoittamat palvelut. Moniammatillaisen yhteistyön menettelytavat tuli kuvata yksikön omavalvontasuunnitelmassa (1842/2019\*).

AOA piti myönteisenä tehostetun palveluasumisen yksikön toimintatapaa järjestää sijaisille ja uusille työntekijöille aamuvuoroja mahdollistamaan tutustumisen ja riittävä tuki työhön. Lisäksi henkilöstön työvuoroja laadittiin asiakastarpeiden perusteella esimerkiksi saattohoitotilanteissa. Yksikössä oli käytössä moniammatillinen henkilöstö. AOA kuitenkin kiinnitti huomiota geriatrin ja sosiaalityöntekijän laajaan asiakaskuntaan ja määrään. Lisäksi yksikön muutos laitoshoidosta tehostetun palveluasumisen yksiköksi oli ollut suuri toiminnan muutos, joka vaikutti sairaanhoidajien työn sisältöön (5595/2019\*).

Erityistä huomiota oli kiinnitetty kuntoutuksen kehittämiseen ja asiakkaille tarjottavaan eri tavoin toteutettuun vaihtelevaan toimintaan. Käytössä oli POWER-toimintamalli, jonka tavoitteena oli asukkaiden aktivointi arjessa sekä asukkaiden toimintakyvyn ylläpitäminen ja parantaminen ja niiden avulla elämänlaadun kohentaminen. Powerin avulla hoitohenkilökunta sai tietoa siitä, mitä aktiivinen kuntoutus voi arjen toiminnassa käytännössä olla. Asukkaiden käytössä oli oma fysioterapeutti. AOA piti myönteisenä fysioterapeutin ja koko henkilöstön sitouttamista kuntouttavan ja asukkaiden elämänlaatua parantavan toimintamallin käyttöön (3763/2019\*).

## SOSIAALITYÖ

AOA piti myönteisenä sitä, että sosiaalityön palvelut ja jatkuvuus pyritään turvaamaan henkilön siirtyessä sairaalasta kotiin tai palveluasumisyksikköön. Myönteistä oli myös se, että sosiaalityöntekijän tehtäviin on voimassa olevan lain mukaisesti katsottu sisältyvän palvelujen riittävyyden ja sopeutumisen arviointi. AOA kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että kuvauksen perusteella tarve arvioida niiden tietojen perusteella, jotka sosiaalityöntekijä saa asiakkaalta, yhteistyökumppaneilta ja mahdollisilta omisilta. Ottaen huomioon sen,

että kyseessä on erityisen haavoittuvassa asemassa oleva asiakasryhmä, joista kaikilla ei ole läheisiä, omatyöntekijän roolin tulee olla esitettyä aktiivisempi. Mikäli valvonnallinen toiminta on ainoastaan reaktiivista, vaarana on, etteivät mahdolliset kriittiset tiedot välity sosiaalityöntekijälle asti.

AOA kiinnitti huomiota siihen, ettei päätöksenteossa noudateta sosiaalihuoltolain hoidon ja huolenpidon turvaavaa 46 §:ää. Asiakkaan oikeusturvan takaamiseksi on nimenomaisesti säädetty, että erityistä tukea tarvitsevalle henkilölle päätöksen tekevän sosiaalityöntekijän tulee olla omatyöntekijän kanssa asiakastyötä tekevä sosiaalityöntekijä. Saatujen tietojen mukaan sosiaalityöntekijä tekee päätöksen asiakasta tapaamatta ja osallistumatta asiakastyöhön. AOA edellytti, että päätöksentekomenettely on asiakkaan edun mukainen ja turvaa asiakkaalle välttämättömän huolenpidon ja toimeentulon (5593/2019\*).

## KIELELLISTEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN

Sairaalassa oli valmistettu osastojen esitteitä sekä suomeksi että ruotsiksi. Henkilökunta ilmoitti, että ruotsinkieliset potilaat osaavat tai ymmärtävät suomea. Eräät hoitajat ilmoittivat myös pystyvänsä kommunikoidaan ruotsiksi. Palliatiivisella osastolla ilmoitettiin kuitenkin, että ruotsinkielisille potilaille ei voida taata ruotsinkielistä hoitoa. Venäjän kieltä tarvitaan osastoilla ruotsin kieltä enemmän. Sairaalassa on venäjän kielen taitoista henkilökuntaa.

Kaupunki on kaksikielinen. Terveydenhuoltolain 6 §:n ja vanhuspalvelulain 8 §:n mukaan kaksikielisen kunnan on järjestettävä terveydenhuollon palvelunsa suomen ja ruotsin kielellä siten, että asiakas ja potilas saavat palvelut valitsemallaan kielellä. Kielilain 23 §:n mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä.

Tarkastushavaintojen perusteella näytti siltä, että ruotsinkielisten potilaiden oletetaan kommunikoidan suomeksi. Terveydenhuoltolaista käy ilmi, että ruotsinkielinen potilas voi halutessaan valita suomen asiointikielekseen. Häneltä ei kuitenkaan voi tätä edellyttää vaan kielilain mukaan po-

tilaalta tulisi oma-aloitteisesti tiedustella, kumpaa kieltä hän haluaa käytettävän. Hoidossa käytettävällä kielellä on erityistä merkitystä muistisairaiden ja saattohoidossa olevien potilaiden hoidossa. AOA pyysi sairaalaa ohjeistamaan osastoja siitä, millä tavalla ruotsin kieltä käyttävän potilaan kielelliset oikeudet turvataan silloin, kun osastolla ei ole ruotsinkielentaitoista henkilökuntaa.

Sairaala ilmoitti selvittäneensä ruotsinkielentaitoiset henkilöstön edustajat, jotka ovat sairaalan henkilöstön tiedossa. Heitä voidaan hyödyntää potilaan hoitotilanteessa, mikäli henkilöstön edustaja ei osaa ruotsin kieltä. Myös mahdollisuus tulkinn käyttöön on olemassa. Lisäksi sairaala laatii yhdessä kaupungin viestinnän kanssa koko sairaalan ja osastokohtaiset esitteet ruotsin kielellä. Ottaen huomioon sairaalan ilmoituksen, asia ei antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin (2458/2019\*).

## KOTIHOIDON TARKASTUKSET

Tarkastukseen liittyvässä puhelinhaastattelussa asiakkaat ja heidän läheisensä kertoivat, että kunnan kotihoidon vahvuuksia olivat ammattitaitoinen henkilökunta sekä pieni vaihtuvuus. Kotihoito oli toteutettu pääsääntöisesti omana tuotantona ja vahvuudeksi oli koettu sujuva yhteistyö kunnan sisällä. Useampi asiakas soitti kertoakseen, että oli ollut erittäin tyytyväinen palveluun, koska henkilökunta oli ammattitaitoista ja ystävällistä, muutoksiin oli reagoitu nopeasti ja tarvittavat palvelut oli saatu. Esiin tuotiin huoli henkilöstön jaksamisesta kovassa työpaineessa, henkilöstön vaihtuvuuden lisääntyminen sekä kotihoidon epätarkoituksenmukaiset ja osin häiritsevätkin käyntiajat (5596/2019).

## KIRJALLINEN PÄÄTÖS JA PALVELUJEN SAAMISEN VARMISTAMINEN

AOA totesi, ettei kunta saa yksittäisen asiakkaan kohdalla evätä tai lykätä kotihoitoon sisältyvän palvelun saamista yksinomaan sillä perusteella, että kunnassa on tehty päätös, ettei kyseistä palvelua anneta lainkaan yöllä, ellei kyseisen henkilön oikeutta välttämättömään huolenpitoon voida

tosiasiallisesti turvata muilla tavoin. Kotihoidon palveluja ei esimerkiksi tarvitse antaa yöllä, jos tarvittavat palvelut on mahdollista antaa päivällä siten, ettei palveluntarvetta synny yöllä. Satunnainen yöllinen palveluntarve voidaan myös hoitaa toisen palvelun avulla, mikäli palvelun avulla voidaan turvata välttämätön huolenpito ja ihmisarvoinen elämä (5596 ja 4739/2019).

Arvioitaessa asiakkaiden oikeutta kotihoidon palvelujen saamiseen tulee kiinnittää huomiota sosiaalihuoltolain 21 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan kotiin annettavat palvelut ovat ensisijaisia suhteessa palveluihin, jotka edellyttävät muuttamista ja sisältävät sekä asumisen että palvelut. AOA korosti myös perustuslain turvaamaa oikeutta valita asuinpaikkansa sekä ihmisten yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa (4739/2019).

AOA huomautti, että velvollisuus kirjallisen päätöksen tekemiseen koskee myös kielteisiä päätöksiä. Kielteisen päätöksen saaminen on erityisen tärkeää, jotta henkilöllä on halutessaan mahdollisuus käyttää hänelle lain mukaan kuuluvaa muutoksenhakuoikeutta. Kielteisten päätösten avulla kunta voi myös saada tietoa puuttuvista palveluista. Velvollisuus kirjallisen päätöksen tekemiseen koskee niitäkin tilanteita, joissa asiakas on jättänyt hakemuksen suullisesti (4738, 4739 ja 5596/2019).

Tarkastuksessa ei ilmennyt seikkoja joiden perusteella kunnassa olisi ilmeisen perusteeton nimetä kotihoidon asiakkaille omatyöntekijä. Asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun ja asiakkaiden oikeusturvan takaamiseksi AOA edellytti, että johdon ja muun henkilökunnan perehdytyksessä huolehditaan siitä, että henkilökunta tuntee keskeiset kotihoidon toteuttamista koskevat lainsäädännökset (5596 ja 5789/2019).

AOA piti myönteisenä sitä, että kotihoidossa on kiinnitetty huomiota siihen aikamäärään, jonka työntekijät työajastaan ovat asiakkaiden luona. AOA katsoi kuitenkin, ettei palvelua uudistettaessa ole kiinnitetty riittävässä määrin huomiota muihin palvelun laatuun vaikuttaviin tekijöihin. Lainsäädäntö edellyttää palvelun laadun arvioimista kokonaisvaltaisesti ja asiakaslähtöisesti. Palvelujen tulee vastata asiakkaiden tarpeita. Väärään aikaan annetut palvelut sekä työntekijöiden vaihtuvuus heikentävät palvelun laatua ja saattavat

vaarantaa asiakkaiden terveyden sekä aiheuttaa äkillisiä vaaratilanteita.

AOA piti hyvänä sitä, että kunnassa palvelujen myöntämisen lähtökohtana ovat alueen kuntien yhdessä laatimat kriteerit kotihoidon palvelujen myöntämiselle. Ohjeistusten kaavamainen noudattaminen ei kuitenkaan saa yksittäistapauksessa johtaa siihen, ettei perustuslakia ja vanhusten hoivaa ja hoitoa koskevaa lainsäädäntöä noudateta (5596/2019).

AOA piti myönteisenä kaupungin oman valvontatiimin toimintaa sekä omien että yksityisten toimintayksiköiden aktiivisessa valvonnassa. Kotihoidon johto oli tehnyt tutkimuksen kotihoidon henkilöstön psykososiaalisesta kuormituksesta ja ryhtynyt toimenpiteisiin asiassa. Näytti siltä, että kotihoidon työntekijät eivät aina tunnista erityisen tuen tarpeessa olevia henkilöitä. Työntekijöiden osaamista tulisi tukea (5789/2019).

## OMAVALVONTASUUNNITELMA

AOA kiinnitti huomiota siihen, että omavalvontasuunnitelmassa ei ollut kirjausta työntekijöiden velvollisuudesta ilmoittaa havaitsemastaan asiakkaaseen kohdistuvasta epäasiallisesta kohtelusta eikä siitä kenelle asiasta tulee ilmoittaa. Saavutettavuuden kannalta kotihoidon omavalvontasuunnitelma olisi hyvä panna esille myös kunnan internet-sivuille (4739/2019).

AOA totesi, että omavalvontasuunnitelman tulee olla yksikkökohtainen ja sen on oltava julkisesti nähtävillä ilman erillistä pyyntöä. Omavalvontasuunnitelma tulee päivittää aina, kun toiminnassa tapahtuu palvelun laatuun ja asiakasturvallisuuteen liittyviä muutoksia (4738/2019).

## RAJOITUSTOIMENPITEET

Rajoitustoimenpiteiden käyttäminen ei ole sallittua kotihoidon työntekijöille. Rajoitustoimenpiteistä ei kuitenkaan ole kysymys silloin, jos liikkuamista estävät välineet, esimerkiksi sängynlaidat, ovat käytössä henkilöllä, joka ei kykene liikkumaan. Jos kotihoidon työntekijät havaitsevat, että asiakasta hoitava omainen käyttää rajoittamiseen



tarkoitettua välinettä, erikseen on arvioitava sekä asiakkaan että häntä hoitavan henkilön mahdollinen lisätuen tarve. Arvioinnissa on kiinnitettävä erityistä huomiota sekä käytettyjen palvelujen riittävyteen, että niiden soveltuvuuteen (4738/2019). Lisäksi, koska kotihoidossa rajoitustoimenpiteitä ei voida käyttää ei omavalvontasuunnitelmassa tule olla periaatteita rajoitteiden käytöstä (4739/2019).

## ULKOILU

AOA korosti asukkaiden päivittäisen ulkoilun tärkeyttä osana sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:ssä tarkoitettua hyvää hoitoa. Riittävän ulkoilun toteuttamisessa on kyse perustarpeista huolehtimisesta ja siten myös ihmisarvon kunnioittamisesta. AOA piti tärkeänä huolehtimista siitä, että kotihoidon asiakkaat saavat tarvittavaa apua voidakseen ulkoilla säännöllisesti. Kotihoidon asiakkaiden riittävästä ulkoilusta huolehtiminen ei voi olla ainoastaan vapaaehtoistyön varassa (5596 ja 5789/2019).

## SUUN TERVEYDENHUOLTO

Eri tarkastuksilla saatujen tietojen mukaan, kiiretilanteissa hampaiden hoidosta ei huolehdi riittävästi. AOA kiinnitti huomiota siihen, että palveluasumisyksikössä oli todettu erityisesti muistisairaiden asukkaiden hampaiden huonokuntoisuus. Kun henkilö ei itse enää muista tai jaksa harjata hampaitaan, kotihoidon henkilökunnan tulee huolehtia siitä, että harjaus tulee tehtyä kahdesti päivässä. Hampaiden hoidossa tulee noudattaa hammaslääkärin tekemää hoitosuunnitelmaa. AOA korosti myös suuhygienistin toiminnan merkitystä. Hampaiden huono kunto saattaa aiheuttaa muita vakavia terveysongelmia sekä vaikeuttaa syömistä ja heikentää yleistä hyvinvointia. Asiakkaiden terveyden- ja hyvinvoinnin turvaamiseksi AOA edellytti, että kunnan kotihoidon ohjeistusta muutetaan tarvittavilta osin (5596/2019).

## TOIMINTAKYVYN YLLÄPITÄMINEN

AOA piti hyvänä, että kunnassa oli fysioterapeutti, jonka työajasta 50 % oli osoitettu kotihoidon asiakkaille (4739/2019).

AOA piti myönteisenä kunnassa tehtyjä kotikäyntejä kaikkien yli 75-vuotiaiden luokse. Kunnassa oli selvitetty heidän toimintakykyään ja avuntarvettaan. Samoin myönteistä oli kunnan käytäntö tehdä terveystarkastuksia ikäihmisille, omaishoitajille ja työttömille (4738/2019).

Kotihoitoa koskevia kanteluita käsitellään osiossa 4.11.

### 4.13.5 OMAT ALOITTEET

Oikeusasiamies voi selvittää omana aloitteenaan kanteluissa, oikeusasiamiehen tarkastuksilla tai muutoin oikeusasiamiehen tietoon tulleita epäkohtia.

Vuonna 2019 käynnistettyjen omien aloitteiden sisältönä on ollut muun ohella iäkkäiden kotihoidon asiakkaiden sosiaalihuoltolain mukainen palvelutarpeen arvioinnin toteutuminen. Lisäksi AOA selvittää omana aloitteenaan vanhuspalvelulain mukaista ns. huoli-ilmoituksen tekemistä, vastaanottamista ja käsittelyä. Omana aloitteena selvitetään myös palvelun laadun ja riittävyuden varmistamista muistisairaana vanhuksen palvelutarpeiden muuttuessa sekä suunniteltaessa muistisairaana vanhuksen palvelukokonaisuutta.

Kertomusvuoden aikana on aloitettu seuraavien teemojen tutkiminen omana aloitteena:

- Miten kotihoidossa varmistetaan asiakkaiden tarpeen mukainen ravinnon ja nesteiden saanti ja mahdollisuus noudattaa normaalia päivärytmiä säännöllisine ruoka-aikoinen.
- Miten varmistetaan, että kotihoidon työntekijöillä on tehtäviensä suorittamiseen tarvittava osaaminen ja että lääkehoito on potilaille turvallista.
- Miten varmistetaan, että kotihoidon henkilöstön määrä on riittävä, jotta iäkkäille asiakkaille



saadaan turvattua ihmisarvoisen elämän turvaavat palvelut.

- Kotihoidon asiakkaiden mahdollisuus saada muut riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.
- Miten kotiutusprosessissa varmistetaan viranomaistahojen saumaton yhteistyö ja tiedonkulku.
- Sairastuneen omaishoitajan ja hoidettavan tukeminen.
- Miten varmistetaan, että henkilökunnan velvollisuus tehdä epäkohtailmoituksia toteutuu käytännössä.
- Poliisin ilmoitukset vanhusten katoamisista sosiaalitoimelle ja sosiaalitoimen toimenpiteet ilmoitusten johdosta.
- Vanhusasukkaiden valinta hoivakäytössä oleviin ARA-asuntoihin.
- Laatusuositusten toimeenpano
- Ympärivuorokautisen hoidon tarvearviointi
- Kaltoinkohtelun tunnistaminen ja palveluyksikön vastuu vanhustenhuollossa
- Kaltoinkohtelun tunnistaminen ja kunnan viranomaisten vastuu vanhustenhuollossa
- Kaltoinkohtelusta tehdyn ilmoituksen käsittely kunnassa
- Muistisairaiden henkilöiden suun terveydenhuollon toteuttaminen
- Tilojen korjaaminen palveluasumiseen soveltuviksi
- Sosiaalihuollon kirjaaminen palveluyksikössä
- Psykiatriselta osastolta kotiutuvan potilaan sosiaali- ja terveyspalvelut ja avun saaminen päivystystilanteissa
- Muistisairaana vanhuksen palvelujen laadun varmistaminen vanhustenhuollossa

### LAITOS- JA PALVELUASUMISEN LAADUN VALVONTA VANHUSTENHUOLLOSSA

AOA:n oman aloitteen kohteena oli kunnan sosiaalitoimen toiminta muistisairaana vanhuksen tarvetta vastaavien sosiaalipalvelujen turvaamiseksi. Tutkittavana olivat erityisesti palvelun laadun varmistaminen muistisairaana vanhuksen muuttamassa laitokseen tai asumispalveluyksikköön, yksittäisen asiakkaan palvelun soveltuvuuden arviointi asumisen aikana sekä kunnan toimintamahdollis-

suudet, jos tarjotussa palvelussa ilmenee vakavia puutteita.

Valvontaviranomaiset ovat viime vuosina havainneet vakavia puutteita vanhustenhuollon tehostetun palveluasumisen yksiköissä ja laitospalveluissa. Kunnat ovat palvelun järjestämisestä vastaavana tahona ensisijaisesti vastuussa siitä, että jokainen yksittäinen muistisairas vanhus saa tarvitsemansa palvelut, eikä hänen välttämätön huolenpitonsa vaarannu.

### Asumista ja palveluja koskeva päätöksentekoprosessi

Vastausten perusteella kunnissa on epätietoisuutta voimassa olevan lainsäädännön sisällöstä ja eri oikeuslähteiden merkityksestä. AOA edellytti, että kunnissa lisätään lainsäädännön noudattamista tukevaa koulutusta ja että kunnat tarkistavat, että niiden omat sisäiset ohjeistukset ovat lainmukaiset. Asiakkaan oikeusturvan kannalta on ongelmallista, että useassa vastaajakunnassa päätöstä edeltävää asiantuntijakannanottoa valmistellaan pelkästään paperien perusteella, ilman että asiakas tai asian valmistelusta vastannut virkamies olisi asian käsittelyssä läsnä. Kunnissa tulee kiinnittää huomiota myös siihen, kenellä on laissa säädetty oikeus päätöksen tekemiseen. Laissa säädettyjä edellytyksiä on noudatettava myös siirrettäessä johtosäännöllä sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen päätösvaltaa viranhaltijoille.

Useassa kunnassa tehdään päätös SAS-ryhmän tai muun asiantuntijatiimin ratkaisun mukaisesti. AOA korosti, että päätöksen tehnyt virkamies on oikeudellisesti vastuussa tekemänsä päätöksen sisällöstä. Lainsäädäntö velvoittaa päätöksen tekemään viranhaltijaa hankkimaan päätöksen tekemistä varten tarvittavan asiantuntemuksen, mutta asiantuntijoiden näkemysten ja muun selvityksen huomioon ottaminen ei vapauta päätöksen tekijää virkavastuusta, rikosoikeudellisesta tai vahingonkorvausvastuusta.

Sosiaalihuollon asiakkaalla on aina oikeus saada hakemukseensa kirjallinen päätös. Hakemuksen voi tehdä myös suullisesti. Asiakkaan valitusoikeuden toteuttamiseksi on erityisen tärkeää, että hän saa myös kielteisen tai osittain kielteisen päät-

töksen hakemukseensa. Osittain kielteinen päätös on annettava, vaikka tarkoitus olisikin, että asiakkaalle mahdollisesti vähän myöhemmin voitaisiin tehdä myönteinen päätös, kun sopiva palvelu on käytettävissä.

Usean kunnan vastauksessa käytettiin sanaa hakemus kuvaamaan sitä asiakirjaa, jonka kunnan viranomaisen laatii kunnassa toteutettavaa käsittelyä ja päätöksenteon valmistelua varten. AOA totesi, että lain mukaan asia tulee kuitenkin vireille jo siinä vaiheessa, kun asiakas pyytää palvelua. Vireille tulosta alkaa kulua laissa säädetty kolmen kuukauden aika, jonka kuluessa asiakkaan pitäisi saada tarvitsemansa palvelu, ellei ole edellä selostettua laissa säädettyä perustetta sille, että aika voisi olla tätä pidempi. Lainsäädäntö edellyttää, että asiakkaille selostetaan eri vaihtoehtoja ja että asiakkaan kuntoa ja palveluntarvetta selvitetään huolella päätöstä tehtäessä. Jos asiakas on kuitenkin toivonut pääsevänsä palveluasumiseen jo aiemmin kuin mitä kunnan kriteeristö edellyttäisi, ei ole lainmukaista toimia siten, että katsottaisiin asian tulleen vireille vasta kun asiakkaan arvioidaan täyttävän kunnan palvelun saamiseksi laaditun kriteeristön, ja asiakas on allekirjoittanut kunnan viranhaltijan laatiman hakemuksen. Lain mukaan asia tulee vireille jo silloin kun asiakas itse kokee tarvitsevansa palvelua ja hakee sitä joko suullisesti tai kirjallisesti.

Jos asiakkaille ei näissä tilanteissa tehdä päätöstä, ei tieto puuttuvasta palvelusta taikka ristiriidasta kunnan kriteeristön ja asiakkaiden toiveiden ja tarpeiden välillä tule myöskään kuntapäätäjien tietoon.

Kuntien toiminnan kannalta laatusuosituksilla ja niiden toimenpanoa tehostavilla hankkeilla voi olla suuri merkitys. Selvitykseen annettujen vastausten mukaan kunnat olivat ottaneet laajalti käyttöön alun perin kotiin annettavien palvelujen käyttöön tarkoitettua keskitetyn asiakas- ja palveluohjauksen mallin. AOA totesi, ettei ole estettä sille, että kunnissa toteutettaisiin sellaisiakin toimintamalleja, jotka eivät perustu lakiin. Kuitenkaan toimintamalleja ei saa käyttää, jos niiden toteuttaminen on vastoin voimassa olevaa lakia tai niiden noudattaminen johtaisi käytännössä siihen, ettei voimassa olevaa lakia noudateta. Muistisairaat vanhuksat ovat erityisen haavoittuvassa ase-

massa olevia sosiaalihuollon asiakkaita, joiden suojaksi lainsäädännössä olevia normeja on noudatettava tarkasti.

Keskitetyn palveluohjauksen malli noudattaa voimassa olevaa lainsäädäntöä siltä osin, että sen lähtökohtana on moniammatillinen asiakkaan tarpeiden arviointi ja palvelujen saaminen yhden toimipisteen kautta. Tarkastuksilla tehtyjen havaintojen ja selvityspyyntöön annettujen vastausten perusteella, näyttää AOA:n mukaan siltä, että käytettäessä mallia laitokseen tai palveluasumiseen siirtyvien asiakkaiden kohdalla, on jätetty noudattamatta niitä lain säännöksiä, joiden avulla turvataan haavoittuvassa asemassa olevan asiakkaan yksilöllisten tarpeiden huomioiminen ja palvelun laadun valvominen asumisen aikana.

### Välttämättömän huolenpidon turvaaminen palveluasumiseen siirryttäessä ja asumisen aikana

AOA piti myönteisenä sitä, että useassa kunnassa on kehitetty palvelujen kilpailutusta ja niihin liittyvää laadunvalvontaa sekä perustettu erillisiä valvontayksiköitä. Myönteistä oli myös palvelutarpeen arviointiin käytettyjen menetelmien kehittäminen ja yhdenmukaistaminen sekä se, että palveluasumisyksiköissä asukkaille pääsääntöisesti laaditaan palvelu- ja hoitosuunnitelma.

Se että palveluyksikössä laaditaan suunnitelma hoidon ja hoivan toteuttamista varten ja valvotaan omavalvonnan keinoin sen toteuttamista ei kuitenkaan poista kunnan velvoitetta valvoa, että asiakas saa kaikki tarvitsemansa palvelut ja että ne vastaavat laadultaan sitä mitä niiltä edellytetään. AOA korosti, että kunnalle on laissa säädetty velvoite laatia asiakkaalle suunnitelma, valvoa sen toteutumista. Kunnan tulee valvoa, että haavoittuvassa asemassa oleva asiakas saa kaikki tarvitsemansa palvelut, eikä hänen ihmisoikeuksiaan rikota. Kunta ei voi siirtää näitä velvollisuuksiaan palveluntuottajalle.

AOA totesi, että kuntien toimenpiteet eivät olleet riittäviä, jotta niiden avulla voitaisiin varmistaa, ettei aiemmin esille tulleita laiminlyöntejä pääsisi vanhustenhuollossa enää syntymään. Kuntien toimenpiteitä on arvioitu voimassa olevan

lainsäädännön perusteella. Kunnat eivät olleet riittävässä määrin noudattaneet velvoitetta laatia ja valvoa palvelusuunnitelmien ja tehtyjen päätösten toteutumista yksittäisten asiakkaiden kohdalla.

### Muistisairaahan henkilön omatyöntekijä ja hänen tehtävänsä

Koska muistisairaat vanhuksat ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, eivätkä itsenäisesti kykene valvomaan omaa etuaan, on ongelmallista, jos henkilö, jonka vastuulla on huolehtia, että asiakas saa riittävät sosiaalipalvelut, ei ole sosiaalialan ammattihenkilö. Vaarana on, ettei asiakkaalle ja hänen omaisilleen tai läheisilleen anneta riittävästi tietoa eri palvelumuodoista palvelutarpeen muuttuessa ja asiakas saattaa jäädä ilman tarvitsemiaan palveluja. AOA totesi, että tehostettu palveluasuminen on sosiaalipalvelu, jonka yhteydessä on tärkeää huolehtia myös riittävien terveydenhuollon palvelujen saamisesta sekä henkilöstön osaamisesta. Lain esitöiden mukaan, tilanteissa, joissa henkilö tarvitsee sekä sosiaali- että terveydenhuollon palveluja on tärkeää, että molemmilta sektoreilta on työntekijä, joka huolehtii asianmukaisten palvelujen saamisesta.

Useissa AOA:n saamista vastauksissa oli sekoitettu palveluasumisyksikössä nimetty oma- tai vastuuhoidtaja ja sosiaalihuoltolaissa tarkoitettu omatyöntekijä tai katsottu, ettei molempia tarvita. Ottaen huomioon laissa omatyöntekijälle määritetyt tehtävät asiakkaan palvelukokonaisuudesta vastaavana työntekijänä sekä sen että kyseessä kunnallinen viranhaltija, yksityisen palveluasumisyksikön työntekijä ei voi toimia muistisairaahan vanhuksen omatyöntekijänä, eikä hänen voida katsoa korvaavan omatyöntekijän tehtäviä toimimalla vastaavan kaltaisissa työtehtävissä.

AOA totesi, että molemmat työntekijät on tarpeen nimetä, mutta palveluasumisyksikön työntekijän ei voida edellyttää olevan pääasiallisessa vastuussa siitä, että henkilö siirtyisi tarvittaessa toiseen palveluyksikköön taikka aktiivisesti etsivän asiakkaalle muita korvaavia palveluja. Kuntien käsitys siitä, että omatyöntekijän nimeäminen ei ole tarpeen, jos muistisairas vanhus asuu laitoksessa tai tehostetun palveluasumisen yksikössä, on

virheellinen. Kun lainsäädännön lähtökohtana on, että kaikilla asiakkailla on oikeus saada omatyöntekijä, ei omatyöntekijän nimeäminen erityisen haavoittuvassa asemassa oleville muistisairaille asiakkailla ole AOA:n mukaan tulkittavissa ilmeisen perusteettomaksi.

### Palvelujen turvaaminen, kun palveluyksikön toiminnassa on vakavia puutteita

Asiakkaiden kannalta muutosten välttäminen ja pyrkiminen palvelun laadun parantamiseen asuinpaikkaa vaihtamatta on usein paras vaihtoehto. Aina se ei kuitenkaan ole riittävä keino. Palveluntuottajan kannalta ostopalvelusopimuksen lakauttaminen taikka tilapäisen kunnan sisäisen sijoittamiskiellon asettaminen saattavat vastata voimakkuudeltaan valvontaviranomaisten sanktioita ja myös niiden avulla on mahdollista pyrkiä turvaamaan palvelujen pysyvyyttä asiakkaiden etujen mukaisesti.

AOA piti esiin tulleita puutteita erittäin vakavina. Vastausten perusteella suurella osalla kunnista ei ollut kattavaa toimintasuunnitelmaa kriisitilanteiden varalle ja vaikka suunnitelma olisi tehty, ei sen toteuttamismahdollisuuksien arvioimiseen ollut kiinnitetty riittävästi huomiota. Vaikka ensisijaisena keinona tulee olla kriisitilanteiden välttäminen, on lainsäädännön noudattamista tehostettava kaikilta osin.

AOA:n mukaan omavalvontasuunnitelmiin tulisi lisätä tietoa voimassa olevasta lainsäädännöstä. Saatujen vastausten perusteella oli ilmeistä, ettei kunnissa ole oltu riittävän tietoisia siitä, mitä toimenpiteitä kunnilta eri tilanteissa edellytetään.

AOA piti myönteisenä, että vanhustenhuoltoa koskevan lainsäädännön uudistaminen on vireillä, mutta totesi, että sekä voimassa olevan lainsäädännön, että tulevan sääntelyn toimeenpanoon tulee kiinnittää riittävästi huomioita, jotta saatuihin aikaan tavoiteltu lopputulos.

## 4.14 Edunvalvonta

Edunvalvonta-asioissa on kyse yleisten edunvalvojien, holhousviranomaisina toimivien maistraattien (1.1.2020 lukien Digi- ja väestötietovirasto) 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*.

### 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 määrittäessä edunvalvoja edustaa päämiestä 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.

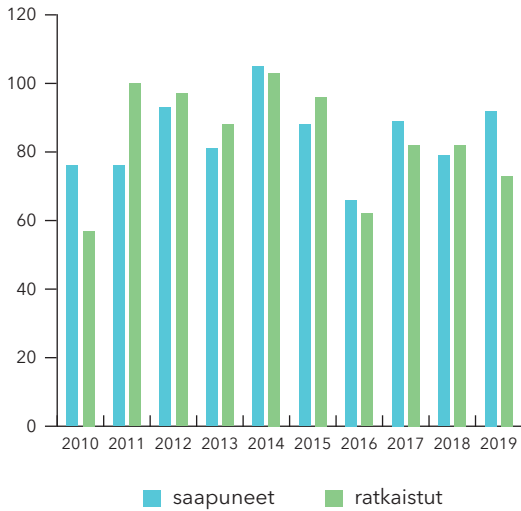
Edunvalvonta koskettaa monia: yli 70 000 henkilöllä on edunvalvoja. Edunvalvonnassa olevien henkilöiden määrä on ollut viime vuosina kasvussa. Edunvalvoja voi olla joko yleinen edunvalvoja tai yksityishenkilö, esimerkiksi päämie-

hen omainen. Yksityisiä edunvalvoja OA ei voi valvoa. Yleisessä edunvalvonnassa on noin 40 000 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 lakiasia- tai asianajotoimisto.

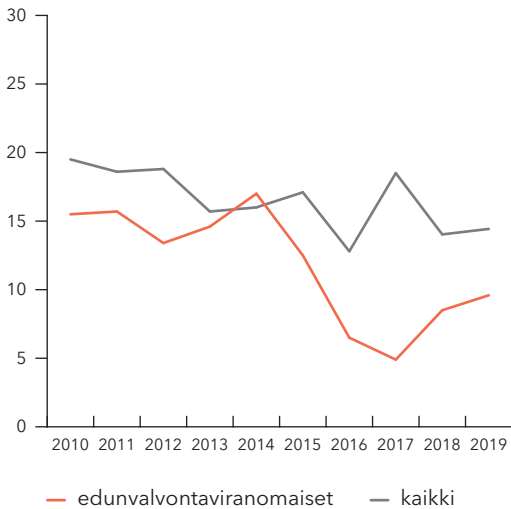
Edunvalvonta on kanslian asiaryhmänä verraten pieni. Se on kuitenkin monien perusoikeuskytkentöjensä johdosta hyvin tärkeä asiakokonaisuus. Kyse on sellaisten ihmisten perusoikeuksista, jotka eivät itse aina kykene huolehtimaan oikeuksistaan. Heitä ovat esimerkiksi muistihäiriöistä ja päätöskyvyn ongelmista sekä mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivät ihmiset. Huolehtiesaan päämiehensä asioista ja oikeuksista edunvalvoja edistää samalla päämiehensä yhdenvertaisuutta niihin nähden, jotka kykenevät huolehtimaan itse asioistaan.

### 4.14.2 LAILLISUUSVALVONTA

Edunvalvonta-asioita saapui 92 ja niitä ratkaistiin 73. Toimenpiteisiin johti seitsemän asiaa (9,6 %). 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 tavoin yksilöimätön, ettei asiaa voitu ottaa tutkittavaksi.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2010–2019



Toimenpideprosentti vuosina 2010–2019

Edunvalvontakantelut koskevat yleisimmin edunvalvoja. Kanteluiden aiheet ovat pitkälti samoja riippumatta siitä, onko kantelijana päämies vai hänen läheisensä. Kyse on yleisimmin päämiehel-le annettavista käyttövaroista, laskujen maksamisesta, edunvalvonnan tarpeellisuudesta tai tarpeettomuudesta ja tämän kysymyksen selvittämistävasta, 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 OA:n edunvalvontaa koskevasta ratkaisukäytännöstä oikeusministeriön yleisille edunvalvojille järjestämässä edunvalvonnan peruskoulutuksessa, maistraattien järjestämällä Pohjois-Suomen holhouspäivillä sekä Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin edunvalvontapäivillä.

#### 4.14.3 RATKAISUJA

##### MAISTRAATIN MENETTELY EDUNVALVOJAA VAIHDETTAESSA

OA katsoi, että edunvalvojan vaihtamista koskennutta asiaa käsitellessään maistraatin olisi tullut pyytää kantelijaa kirjallisesti lausumaan siitä, voidaanko asia siirtää käräjäoikeuteen hänen hakuksenaan. Tällöin kyse olisi myös ollut sellaisesta suoritetusta välitoimenpiteestä, josta on tehtävä merkintä viranomaisen asiakirjarekisteriin. Kirjallisen muodon käyttäminen olisi palvelut myös asian jälkikäteistä selvittämistä. OA saattoi käsitöksensä maistraatin tietoon ja lähetti päätöksensä tiedoksi myös Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikölle.

Kantelija oli pyytänyt maistraattia ryhtymään toimenpiteisiin läheisensä edunvalvojan vaihtamiseksi samalla ilmoittaen, ettei hän halunnut asiaa käsiteltävän käräjäoikeudessa. Maistraatti ei ollut toimivaltainen päättämään edunvalvojan vaihta-

misesta mutta se olisi voinut toimia hakijana kärjäoikeudessa. Maistraatti oli toimittanut kantelijan maistraatille toimittamat asiakirjat kärjäoikeuteen, jossa asia oli tullut vireille kantelijan hakemuksena. Maistraatin mukaan tämä menettely oli sopinut kantelijalle, minkä kantelija kuitenkin kiisti.

OA:lle ei toimitettu sellaista asiakirja-aineistoa, josta olisi selkeästi ilmennyt kantelijalle ilmoitetun, että maistraatti ei itse voi ratkaista asiaa eikä se aio toimia siinä hakijana, tai että kantelija olisi toimittanut asiakirjoihin täydennyksenä kantansa siihen, että hän toimisi jatkossa hakijana ja maistraatti voisi nimetä hänet hakijaksi. Sikäli kuin asiaa oli käsitelty puhelimitse, OA ei voinut ottaa asiaan enemmältä kantaa. Hän totesi kuitenkin, että vaikka hallintolain perusteella viranomaisen voi asianosaisen pyynnöstä varata tilaisuuden asian selvittämiseksi tarpeellisten tietojen suulliseen esittämiseen, tiedot suullisesti esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun, on kirjattava tai muulla tavoin rekisteröitävä.

Asian siirto hallintoviranomaisesta tuomioistuimelle merkitsee, että asia käsitellään erilaisessa menettelyssä ja erilaisin kuluriskein. Tilanne on siten erilainen kuin jos hallintoviranomainen siirtää asian toiselle hallintoviranomaiselle. Kun henkilö on hakijana hakemusasiansa kärjäoikeudessa, myös hänen roolinsa on erilainen kuin jos hän toimii hakijana tai epäkohdan ilmoittajana maistraatin kaltaisessa hallinto- ja valvontaviranomaisessa. Se, suostuuko asiakas tällaiseen roolinsa muutokseen, on asian käsittelyyn olennaisesti vaikuttava tieto tai selvitys, mikä korostaa kirjallisen muodon käyttämistä (1435/2018\*).

## KANTELUN KÄSITTELY MAISTRAATISSA

OA katsoi yleistä edunvalvojaa koskeneen kantelun käsittelyn viivästyneen maistraatissa aiheutumasti, kun käsittelyaika oli ollut yli kaksi vuotta ja neljä kuukautta ja käsittelyaika oli johtunut maistraatin organisaatiomuutoksesta. OA saattoi käsityksensä maistraatin tietoon. Lisäksi OA kiinnitti maistraatin huomiota yleisiä edunvalvojia koskevissa kanteluasioissa noudatettavaan sään-

telyyn. Maistraatti oli nimittäin katsonut, että maistraatille edunvalvojan toiminnasta tehtävät kantelut eivät ole hallintokanteluita eikä maistraattiin tehtyjen kanteluiden käsittelylle ole säädetty tiettyä muotoa tai menettelytapoja. OA:n mukaan yleisen edunvalvojan menettelyä koskevissa maistraatin kanteluasioissa on kyse hallintolaisissa säädetyistä hallintokantelun käsittelystä (5666/2018\*).

## LUPA-ASIAN KÄSITTELY MAISTRAATISSA

Lupa-asian käsittelyaikaa ja tiedusteluihin vastamista koskevassa asiassa kantelusta ilmeni, että lupa-asian esittelijä oli jo vastannut kantelijalle ja muun muassa pahoitellut sitä, ettei hän ollut ehtinyt vastata kantelijalle. Edelleen esittelijän esimies oli lähettänyt kantelijalle pahoittelusähköpostiviestin, jossa oli tuotu esiin käsittelyn viivästyminen ja syitä sille. OA piti asianmukaisena sitä, että maistraatti oli jo itse arvioinut omaa menettelyään ja reagoinut siihen pahoitellen kantelijalle sekä viesteihin vastaamatta jäämistä että asian käsittelyn kestoa. Tällaista toimintaa on OA:n vakiintuneessa ratkaisukäytännössä pidetty yhtenä perusoikeusloukkauksen hyvittämisen muotona. Asia ei edellyttänyt OA:n toimenpiteitä (1146/2019).

## KÄYTTÖVAROJEN MÄÄRÄ JA YHTEISTOIMINTA PÄÄMIEHEN KANSSA

OA saattoi edunvalvontatoimiston tietoon käsityksensä, että käyttövarojen määrän arvioiminen oli ollut päämiehen näkökulmasta epäohjonmukaista. Käyttövarojen määrää oli alennettu ja muutoksen taustalla oli ollut toisen viranomaisen tietyssä kuntoutusmuodossa antama käyttövara eikä niinkään edunvalvojan harkinta, joka olisi perustunut holhoustoimilain edellyttämällä tavalla nimenomaan päämiehen olosuhteiden tapauskohtaiseen arviointiin. Päämiehen olosuhteissa oli sinänsä tapahtunut muutos hänen muutettuaan laitosperehekuntoutukseen, mutta asiakirjoista ei ilmennyt, miten tämä muutos olisi vähentänyt päämiehen tarvetta käyttövaroihin. Koska käyttövarojen määrä oli sittemmin palautettu entisel-



leen, päämiehen taloudellisessa tilanteessaakaan ei nähtävästi ollut tapahtunut sellaista muutosta, joka olisi edellyttänyt käyttövarojen alentamista.

Myös päämiehen kuuleminen käyttövarojen määrää pienennettäessä antoi aihetta moitteeseen, kun päämiestä ei ollut kuultu, vaikka laissa säädetty kuulemisen edellytykset olisivat olleet olemassa. Holhoustoimilaisissa ei sinänsä säädetä eikä kuulemissäännöksen perusteluissakaan enemmälti luetella esimerkkejä asioista, joita voitaisiin yhteydenpidon ja kuulemisen näkökulmasta pitää päämiehelle tärkeinä. Yleisesti ottaen käyttövaroja ja niiden määrän arvioimista voitiin OA:n mukaan pitää päämiehelle tärkeänä asiana, koska käyttövaroilla on olennainen vaikutus päämiehen omiin toimintamahdollisuuksiin ja elämänlaatuun. Tähän nähden päämiestä tulee OA:n mukaan kuulla holhoustoimilain mukaisesti ennen käyttövarojen määrästä päättämistä sikäli kuin muut laissa säädetty kuulemisen edellytykset täyttyvät. OA saattoi käsityksensä edunvalvontatoimiston menettelyn virheellisyydestä sen tietoon.

Vielä edunvalvontatoimiston menettely oli ollut virheellinen siksi, että toimisto ei ollut puutunut ulosmittaukseen, joka oli ainakin osittain kohdistunut ulosmittauskiellon alaiseen omaisuuteen. Menettely ei ollut holhoustoimilain tarkoitamalla tavalla päämiehen edun mukainen. OA saattoi käsityksensä edunvalvontatoimiston tietoon (3067/2018\*).

## NEUVONTA EDUNVALVONNAN PÄÄTTYESSÄ

OA arvioi edunvalvontatoimiston neuvontavelvollisuutta edunvalvonnan päättyessä. Vaikka edunvalvonnan lakkaaminen päämiehen eläessä on sinänsä osoitus henkilön kyvystä itse hoitaa asioitaan, tämä ei kuitenkaan vielä sulje pois neuvonnan tarpeellisuutta. Jo edunvalvonnan perusluonne eli se, että henkilö on ollut asioidensa omatoimisen hoitamisen suhteen muita heikommassa asemassa ja edunvalvonnan tarpeessa, voi olla tekijä, joka korostaa edunvalvontatoimiston oma-aloitteisen neuvonnan tarpeellisuutta edunvalvonnan lakatessa.

Edunvalvonnan lakkaamisen ollessa näköpiirissä päämiestä on mahdollista jo ennakkoon ryh-

tyä harjaannuttamaan omien asioidensa hoitoon ja kertoa hänelle edunvalvonnan päättymisen vaikutuksista asioiden tulevaan hoitoon. Myös siinä yhteydessä, kun omaisuuden ja sen hoitoon liittyvät asiakirjat luovutetaan henkilölle, jonka edunvalvonta on lakannut, tällä on aiheellista olla tosiasiallinen mahdollisuus saada kootusti tietoa esimerkiksi siitä, millaisia oma-aloitteisia toimenpiteitä esimerkiksi tilien käyttöoikeuden palautuminen edellyttää häneltä itseltään. Tällainen neuvonta on mahdollista toteuttaa esimerkiksi laatimalla ennakolta tällaisia tilanteita silmällä pitäen yleinen kirjallinen ohje tai keskustelemalla asioista henkilökohtaisesti asianosaisen kanssa (ks. esim. 2733/4/12\*).

Edunvalvontatoimistolla ei ollut yleistä toimintaohjetta edunvalvonnan lakatessa päämiehelle annettavista tiedoista, koska edunvalvonnan lakkaaminen päämiehen eläessä oli ollut varsin harvinaista ja menettelytavat olivat määrättyneet asiakaskohtaisesti. Asiaan oli sittemmin kiinnitetty huomiota ja toimistokohtainen ohje oli ollut laadinnassa. OA piti tätä asianmukaisena. OA:lla ei ollut perusteita katsoa asiassa menettelyn lainvastaisesti tai muutenkaan moitittavasti. Hän saattoi kuitenkin neuvonnasta esittämänsä yleiset näkökohdat edunvalvontatoimiston tietoon (6381/2018\*).

## EDUNVALVOJAN ROOLI LAADITTAESSA PALVELUSUUNNITELMAA PÄÄMIEHELLE

OA arvioi, missä määrin kunnan tulee tiedottaa edunvalvojalle tämän kehitysvammaisen päämiehen vammaispalvelujen palvelusuunnittelua koskevista asioista, ja sitä, pitääkö edunvalvoja erikseen kutsua päämiehensä palvelusuunnitelmapalaveriin. Asiassa oli merkitystä yhtäältä edunvalvojan kelpoisuudella osallistua päämiehensä palvelusuunnitteluun ja toisaalta hänen velvollisuudellaan huolehtia päämiehensä hoidon, huolenpidon ja kuntoutuksen järjestämisestä. Päämiehelle oli määrätty edunvalvoja omaisuutta ja taloudellisia asioita koskeviin oikeustoimiin. Päämiehen toimintakelpoisuutta ei ollut rajoitettu, eikä edunvalvontaa ollut erillisellä määräyksellä ulotettu päämiehen henkilökohtaisten asioiden hoitoon.

Kaupunki ei ollut pitänyt tarpeellisena kutsua yleistä edunvalvojaa kaikkiin palvelusuunnitelmaneuvoitteluihin, koska päämies kykeni itsemääräämisoikeuttaan käyttäen määrittelemään palvelutarpeitaan ja myös itse hakemaan palveluita. OA ei voinut arvioida sitä, missä määrin päämies kykeni päättämään omista asioistaan tai määrittämään omia palvelutarpeitaan. Muutoin OA totesi seuraavaa.

Jotta sosiaalihuollon asiakaslaissa säädettyyn asiakkaan etua korostavaan ratkaisuun päästään, edellyttää tämä asioista sopimista ja vuorovaikutusta kunnan sosiaalitoimen, sosiaalihuollon asiakkaan, laillisen edustajan (edunvalvoja) sekä omaisten ja muun läheisen henkilön kanssa. Esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaan ensimmäisessä palvelusuunnitelmapalaverissa tai muussa yhteisessä alkuneuvottelussa voidaan kartoittaa ensinnäkin asiakkaan omaa mielipidettä siitä, onko edunvalvojan ja/tai omaisen osallistuminen palvelusuunnitteluun hyödyllistä ja tarpeellista. Tässä yhteydessä on mahdollista arvioida, voidaanko ”tukihenkilöiden” osallistumisella edesauttaa esimerkiksi kehitysvammaisen henkilön omien tavoitteiden ja mieltymysten toteutumista sekä aidosti tukea häntä omassa päätöksenteossaan.

OA:n mukaan asiakkaan edun mukaista on, että osapuolet pääsevät yhteisymmärrykseen siitä, kuka tai ketkä osallistuvat kehitysvammaisen henkilön palvelusuunnitelmapalaveriin ja mitkä ovat kunkin roolit palvelutarpeen arvioinnissa, palvelusuunnitelman laatimisessa ja palveluja koskevassa päätöksenteossa sekä mahdollisissa muutoksenhakutilanteissa. Edunvalvontaa ja päätöksenteon tukemista koskevissa asioissa on otettava myös huomioon, että asiakkaan/päämiehen toimintakyky ja ymmärryksen taso saattavat ajan kuluessa muuttua. Tällä saattaa olla vaikutusta esimerkiksi kehitysvammaisen henkilön tuen tarpeen määrään palvelusuunnittelussa ja ylipäätään asioiden hoitamisessa.

Holhustoimilain periaatteiden mukaista on, että henkilöä koskevissa asioissa asiakkaan omalle mielipiteelle annetaan hänen arviointikykyensä mukaisesti erityistä painoa tilanteissa, joissa asiakkaan ja hänelle määrätyn edunvalvojan mielipiteet eroavat toisistaan. Mikäli taas sosiaalihuollon viranomaisen arvioi, että täysi-ikäinen henkilö on

edunvalvonnan tarpeessa, sen on tehtävä maistraatille asiasta ilmoitus. Tämä koskee myös tilanteita, jossa henkilö tarvitsee muissakin kuin taloudellisissa asioissa tahon, joka voi hoitaa hänen asioitaan.

Kaupungin hyvinvointipalveluiden tarkoitus oli järjestää palvelusuunnitelmapalaveri, johon myös edunvalvoja oli tarkoitus kutsua paikalle. OA ei voinut havaita asiassa kaupungin lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Hän saattoi kuitenkin hyvinvointipalveluiden tietoon esittämänsä yleiset käsitykset taloudellisiin asioihin määrätyn edunvalvojan asemasta (6327/2018\*).

## 4.15 Sosiaalivakuutus

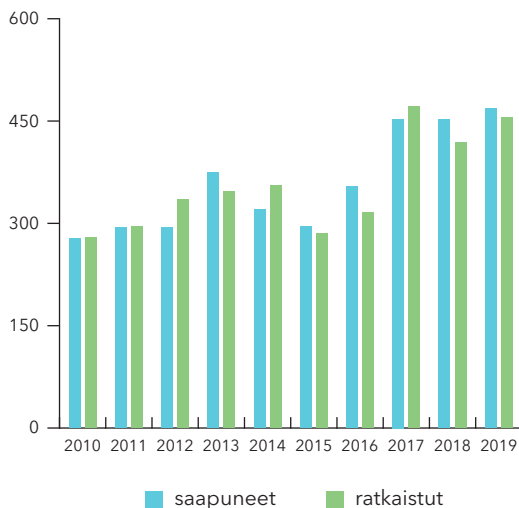
Sosiaalivakuutus on osa toimeentuloturvajärjestelmää, ja sillä tarkoitetaan lailla taattua turvaa työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Työttömyysturvaa käsitellään jaksossa 4.16 ja asiaryhmään kirjattuja OA Petri Jääskeläisen ratkaisemia vammaisten henkilöiden asioita jaksossa 3.3. Ratkaisijana asiaryhmässä toimi AOA Pasi Pölonen ja esittelijöinä esittelijäneuvos Juha Niemelä (pääesittelijä), vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto sekä notaarit Eeva-Maria Tuominen ja Riina Tuominen.

### 4.15.1 KANTELMÄÄRÄ JA TOIMENPIDEPROSENTTI

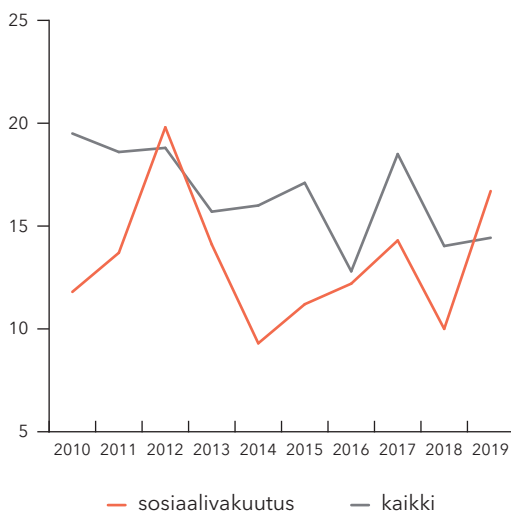
Kanteluita saapui 469 (edellisenä vuonna 452) ja niitä ratkaistiin 455 (419). Kela on asiaryhmän suurin toimija ja sen menettelystä myös kannellaan eniten. Etuuslajeista sairauspäiväraha- ja työkyvyttömyyseläkkeistä kirjoitettiin eniten. Niiden lisäksi menettely asumistuki- ja työtapaturma-asioissa sekä sairausvakuutuslain nojalla korvattavissa matkoissa (Kela-taksit) herättivät arvostelua kantelijoissa. Tyytymättömyyden aiheina olivat asian käsittelyn viivästyminen, neuvonnan puutteet sekä virheet ja huolimattomuus asian käsittelyssä. Ratkaisuista 16,7 % (76 kpl) johti AOA:n toimenpiteeseen.

### 4.15.2 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna hallinnonalalla tehtiin kaksi tarkastusta. AOA kävi tarkastuksella (2006/2019\*) vuoden 2018 alussa toimintansa aloittaneessa sosiaaliturva-asioden muutoksenhakulautakunnassa. Käynnillä keskusteltiin lautakunnan henki-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2010–2019



Toimenpideprosentti vuosina 2010–2019

löstö- ja työmääristä sekä työn organisoinnista ja aiemmin toimineiden muutoksenhakulautakuntien työskentelytyylien yhdistämisestä. Lautakunnan työtilanne on kehittynyt myönteisesti viimeisten vuosien aikana ja valitusten keskimääräinen käsittelyaika on lyhentynyt ja oli kertomusvuoden loppulla 7,5 kuukautta. Lautakunnan tavoitteena on kuuden kuukauden keskimääräinen käsittelyaika.

AOA:n ja Kelan vuosittaisessa yhteistyöpalaverissa keskusteltiin muun muassa Kelan etuuksille asettamista tavoitekäsitteilyajoista ja niiden toteutumisesta, ruokakunnan ja avoliiton määrittelyyn liittyvistä haasteista, Kelan lähettämien kirjeiden ja viestien allekirjoittamisesta sekä Kela-taksien välittämisessä esiintyneistä ongelmista.

### 4.15.3 RATKAISUJA

#### SAIRAUSPERUSTEISTEN ETUUKSIEN KÄSITTELYSSÄ KELASSA VIIVEITÄ

Kela asettaa vuosittain jokaiselle etuuslajille keskimääräisen tavoitekäsitteilyajan, jonka puitteissa se pyrkii ratkaisemaan hakemukset.

AOA antoi maaliskuussa useita päätöksiä (esim. 2304/2018\*), joissa Kela oli vuonna 2018 ylittänyt sairauspäiväraha-asioille asetetun kolmen viikon (21 päivää) tavoitekäsitteilyajan. Pisimmillään käsittely oli kestänyt 50 päivää. Saadun selvityksen perusteella Kelalla oli ollut vaikeuksia saavuttaa tavoitettaan alkuvuodesta aina elokuulle saakka. Vaikein tilanne oli ollut eteläisessä vakuutuspiirissä, jossa käsittelyajan keskiarvo oli kesäkuukausina ollut lähes 30 päivää. Loppuvuonna Kela onnistui lyhentämään käsittelyaikoja.

AOA antoi kuitenkin vielä lokakuussa muutamia ratkaisuja, joissa sairauspäiväraha-asioiden käsittelyajat olivat yli tavoiteajan. Kela ilmoitti hakemuskäsittelyn ruuhkautuneen kesäkuukausina. Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että viranomaisen tulee turvata etuusasioiden viivytyksetön käsittely myös lomakuukausina. Kertomusvuoden loppua kohden sairauspäiväraha-asioiden käsittelyaika koskevat kantelut vähenivät kuitenkin selvästi.



Kelan käsittelemät hakemusmäärät ovat suuria ja vain hyvin pieni murto-osa esimerkiksi viivästyksistä tulevat laillisuusvalvojan tietoon. Usein kuitenkin jo muutama samanaikaisesti saapuva kantelu toimii osoituksena hakemuskäsittelyn ruuhkautumisesta.

AOA ratkaisi elokuussa useita kanteluita koskien työkyvyttömyyseläke- ja kuntoutustukihakemusten käsittelyaikoja Kelassa. Näille hakemuksille oli Kelassa asetettu 10 viikon (vuonna 2018) ja 11 viikon (2019) tavoitekäsitteilyajat. AOA antoi Kelalle huomautuksen asiassa, jossa käsittelyaika oli ollut 23 viikkoa (750/2019\*). Kela oli odottanut virheellisesti työeläkeyhtiön päätöstä, vaikka kantelijan taholta oli ilmoitettu kolmessa eri yhteydessä, että päätös oli jo tehty.

Selvitykset osoittivat, että työkyvyttömyyseläkkeiden käsittely oli ruuhkautunut. Niissä on kyse ihmisten toimeentulon kannalta tärkeästä asiasta ja Kelan tulee käsitellä ne viivytyksettä ja ainakin ilmoittamiensa tavoitekäsitteilyaikojen puitteissa. AOA otti ruuhkautumisen laajemmin tutkittavakseen (4620/2019\*) ja pyysi Kelalta selvitystä ruuhkautumisen syistä sekä Kelan toimenpiteistä ruuhkan purkamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Kelalta pyydettiin kuukausikohtaiset tilastotiedot hakemusmääristä ja käsittelyajoista ajalta 1.1.2018–31.12.2019.

## ANSIONMENETYSKORVAUSASIAN KÄSITTELY KESTI 1,5 VUOTTA

AOA antoi OP Vakuutus Oy:lle huomautuksen sen käsiteltäviä liikennevakuutuslain mukaista ansionmenetykskorvaushakemusta 1,5 vuotta ja laiminlyötyä vastata kantelijan tiedusteluihin. Lain mukaan yhtiön on aloitettava korvausasian selvittäminen viimeistään seitsemän päivän kuluessa vireilletulosta. Yhtiö ryhtyi selvittämään asiaa aktiivisesti vasta saatuaan selvityspyynnön, ja kahdeksan kuukauden kuluttua vireilletulosta. Kyse oli vanhasta liikennevahingosta ja asia edellytti uutta syy-yhteysharkintaa. AOA katsoi, ettei sillä voi perustella passiivista jaksoa ja että tapahtunut osoitti merkittävää huolimattomuutta suhteessa korvausasioiden viivytyksettömään ja asianmukaiseen käsittelyyn turvaamista koskeviin säännöksiin (192/2019\*).

## LÄÄKETIETEELLISEN SELVITYKSEN KÄSITTELY VAKUUTUSLAITOKSISSA

AOA arvioi kahta tapausta, jossa vakuutuslaitokseen toimitettu lääketieteellinen selvitys ei ollut käynyt laitoksen asiantuntijalääkärin arvioitavana, vaan selvityksen oli arvioinut ja asian ratkaissut etuuskäsittelijä.

Tapauksessa 2853/2018 kyse oli hoitotukiasian käsittelystä Kelassa. Lain mukaan Kelan asiantuntijalääkärin on merkittävä perusteltu arvionsa asiakirjoihin osallistuessaan asian valmisteluun. Laissa ei ole säädetty nimenomaisesti, että asiantuntijalääkärin olisi osallistuttava asian käsittelyyn. Perusteluna tälle on se, että Kelan toimeenpantavana on hyvin monenlaisia lääketieteellisiä arviointia edellyttäviä etuuksia, joissa arvioinnin painoarvo on erilainen. AOA katsoi kuitenkin, että sanotussa hoitotukiasianssa olisi ollut perustellumpaa hankkia asiantuntijalääkärin kannanotto. Päätöksessä oli arvioitu kantelijan toimintakyvyn alentumista ja siinä yhteydessä asiaan toimitettua lääkärinlausuntoa. Kela olikin päätöksen antamisen jälkeen, kantelijan yhteydenoton johdosta, pyytännyt asiaan myös asiantuntojalääkärinsä arvion.

Työtaturma- ja ammattitautilain mukaan laillistetun lääkärin on osallistuttava asian valmis-

teluun ja merkittävä perusteltu arvionsa asiakirjoihin, jos vakuutuslaitoksessa käsiteltävä korvausasia koskee lääketieteellisen seikan arviointia. Sosiaali- ja terveysministeriö on aiemmin kanteluasiaan 352/2017\* antamassaan lausunnossa todennut, että asiantuntijalääkärin osallistuminen korvausasian käsittelyyn työtaturma- ja ammattitautiasioissa ei ole harkinnanvarainen asia.

Tapauksessa 134/2019\* kantelija oli hakenut lääkärinlausunnolla maksusitoumusta säännölliseen terapiaan. If Oy:n korvausasiantuntija oli käsitellyt asian ja myöntänyt terapiaa vuodeksi. AOA katsoi yhtiössä olleen arvioitavana lääketieteellisiä seikkoja ja että selvityksen perustella terapiaa oli haettu kahdeksi vuodeksi. Hänen mukaansa yhtiön asiantuntijalääkärin olisi tullut osallistua asian käsittelyyn.

Yhtiö ilmoitti selvityksessään, ettei missään yhtiössä ole tarpeen eikä mahdollisuuksia käsitellä kaikkia lääketieteeseen liittyviä asioita lääkärikäsitellyssä. AOA katsoi yhtiön viittaavaan ensinnäkin siihen, että hakijalle myönteisiin ratkaisuihin johtavia asioita ei olisi aina tarpeen arvioituttaa lääkärijäsenellä. Lisäksi yhtiö viittaa laitosten käytössä oleviin resursseihin. Koska If Oy:n mainitsema vallitseva käytäntö vaikuttaisi olevan vastoin ministeriön näkemystä, AOA otti asian erikseen oman aloitteena tutkittavakseen (7167/2019).

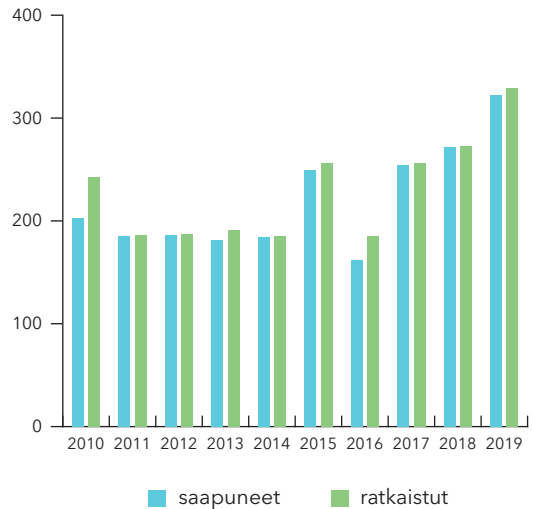
## 4.16 Työvoima ja työttömyysturva

Asiaryhmään kuuluvat työvoimapalvelut, työttömyysturva, työsuojelu, palkkaturva ja siviilipalvelus. Asiaryhmään kuuluu myös kuntouttava työtoiminta, joka on kunnan, TE-toimiston ja asiakkaan laatimaan aktivointisuunnitelmaan perustuva sosiaalihuollon palvelu, jolla parannetaan elämänhallintaa ja luodaan edellytyksiä työllistymiselle. Työttömyysturva on perustuslain 19 §:n mukaista perustoimeentulon turvaa, ja siinä on kyse lailla säädetyn perusoikeuden toteuttamisesta. Työttömyysturva on osa sosiaalivakuutusta, jota muutoin käsitellään jaksossa 4.15.

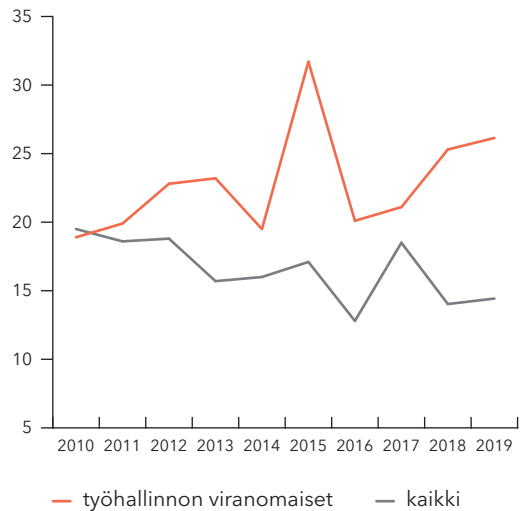
Ratkaisijana asiaryhmässä toimi AOA Pasi Pölonen. Asiaryhmän esittelijöinä toimivat vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto (pääesittelijä 1.6.2019 alkaen), esittelijäneuvos Juha Niemelä (pääesittelijä 31.5.2019 asti) ja notaari Riina Tuominen.

### 4.16.1 KANTELMÄÄRÄ JA TOIMENPIDEPROSENTTI

Vuonna 2019 tuli vireille 322 asiaryhmän kantelua ja ratkaistiin 329 asiaryhmän kantelua. Ratkaisuisista kanteluista suurin osa (209) koski työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimisto) menettelyä. Kelan menettelyä koski 58 ratkaisua, työsuojelua 20 ratkaisua ja työttömyyskassojen menettelyä 18 ratkaisua. Kuntouttavaa työtoimintaa koskevia ratkaisuja oli 10. Arvioinnin kohteena olivat useimmiten asian käsittelyn kesto, huolellisuus asian käsittelyssä, neuvonta ja tiedusteluihin vastaaminen. Lisäksi ratkaistiin kaksi omana aloitteena otettua asiaa. Kanteluihin annetuista ratkaisuisista lähes 27 % (88) johti AOA:n toimenpiteisiin.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2010–2019



Toimenpideprosentti vuosina 2010–2019



## 4.16.2 TARKASTUKSET JA LAUSUNNOT

Kertomusvuonna tehtiin neljä tarkastusta. Uudenmaan TE-toimiston tarkastuksella esillä olivat määräajoin toteutettavat työnhakijoiden haastattelut, työllistymissuunnitelmien laatiminen ja tarkistaminen, työttömyysetuusasioiden käsittely sekä oikeusasiamiehen kansliasta tulevien selvityspyyntöjen ja apulaisoikeusasiamiehen ratkaisujen käsittely TE-toimistossa (2900/2019\*).

Keski-Suomen TE-toimiston tarkastuksella esillä olivat työnhakijan haastattelujen toteuttaminen, työllistymis- ja aktivointisuunnitelmien sekä monialaisten työllistymissuunnitelman laatiminen ja tarkistaminen sekä kuntouttavan työtoiminnan sisällyttäminen suunnitelmiin, TE-toimiston osopalvelut, työttömyysetuusasioiden käsittely ja omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella. AOA kiinnitti huomiota työnhakijoiden haastattelujen toteuttamisen määräaikoihin ja puutteisiin monialaisten työllistymissuunnitelmien sisällössä. Työttömyysetuusasioiden asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn kannalta AOA piti ongelmallisena sitä, että iso osa työttömyysetuuden asiantuntijalausuntoja antavista asiantuntijoista oli palkattu määräaikaisella rahoituksella. Työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun osalta AOA totesi, että laillisuusvalvonnassa on katsottu, että työnhakijalle tulisi aina lähettää kirjallisesti tieto kielteisestä päätöksestä (5860/2019\*).

Jyväskylän kaupungin työllisyyspalvelujen tarkastuksella esillä olivat aktivointisuunnitelmien ja monialaisten työllistymissuunnitelmien laatiminen ja tarkistaminen sekä kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen. AOA kiinnitti huomiota puutteisiin aktivointisuunnitelmien ja monialaisten työllistymissuunnitelmien sisällössä. Lisäksi AOA kiinnitti huomiota siihen, ettei kuntouttavasta työtoiminnasta oltu tehty säännösten edellyttämiä päätöksiä ja pyysi Jyväskylän kaupunkia ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt asiassa (5861/2019\*).

Keski-Suomen eteläisen työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun tarkastuksella esillä oli

asiakkaan palveluprosessi. AOA kiinnitti huomiota kartoitusjaksoa sekä monialaisen työllistymissuunnitelman laatimista, seuranta ja tarkistamista koskeviin säännöksiin ja erityisesti säännöksissä oleviin määräaikoihin (5862/2019\*).

AOA antoi eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä HE 93/2018 vp laeiksi julkisesta rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, yksityisistä työnvälityspalveluista sekä taloudelliseen toimintaan (577/2018).

## 4.16.3 RATKAISUJA

### TYÖVOIMAPOLIITTISTEN LAUSUNTOJEN KÄSITTELYAJOISSA LAINVASTAISUUTTA

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 15 ratkaisua asioissa, joissa määräaika oli ylitetty. Eniten kanteluita tuli ja myös määräajan ylityksiä todettiin Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Keski-Suomen TE-toimistoissa.

Vuoden 2019 jälkipuoliskolla käsittelyaikoja koskevat kantelut vähentyivät merkittävästi, 1.7.2019 jälkeen niitä tuli vain kaksi. AOA korosti ratkaisuissaan sitä, että TE-toimistojen tulee varautua ennakolta asioihin, jotka voivat vaikuttaa työttömyysetuusasioiden käsittelyaikoihin – kuten henkilöstövaihdoksiin – sekä seurata aktiivisesti käsittelyaikoja ja reagoida ilmenneisiin viivästyksiin nopeasti.

AOA otti joulukuussa 2018 omana aloitteena tutkittavakseen työvoimapoliittisten lausuntojen käsittelyajat maan kaikissa TE-toimistoissa. Käsittelyaikaylitykset johtuivat usein sairaus- ja vuosilomista sekä irtisanoutumisista ja eläköitymisistä aiheutuneista henkilöstöressurssivajeista, joihin TE-toimistot eivät olleet pystyneet reagoimaan riittävän nopeasti. Ongelmia ja lisätyötä aiheuttaa

myös määräaikaisen henkilöstön suuri määrä työttömyysturva-asioiden käsittelyssä. AOA piti asioiden asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn kannalta ongelmallisena sitä, että ainakin joissakin TE-toimistoissa merkittävä osa työttömyysetuuden asiantuntijalausuntoja antavista asiantuntijoista, jotka siis hoitavat pysyväisluonteisia lakisääteisiä tehtäviä, oli palkattu määräaikaisella rahoituksella.

AOA piti tärkeänä, että työvoimapalveluja ja työttömyysturvaa koskevia muutoksia valmisteltaessa ja toimeenpantaessa kiinnitetään riittävästi huomiota siihen, millaisia vaikutuksia muutoksilla on TE-toimistojen henkilöstöresurssien käyttöön ja sitä kautta muun muassa työttömyysetuusasioiden käsittelyyn. Esimerkiksi vuodelle 2020 kaavailun kuntakokeilun toimeenpanossa on tärkeää varmistaa, että työttömyysetuuden saamisedellytyksiä koskeva tieto siirtyy kunnista TE-toimistoille siten, etteivät työttömyysetuusasioiden käsittelyajat pitene. Osa TE-toimistoista oli nostanut antamissaan selvityksissä esille kehittämishetkoja, joilla voitaisiin edesauttaa sitä, ettei työvoimapolitiittisten lausuntojen antamiselle säädetty käsittelyaika ylity.

Erot TE-toimistojen käsittelyajoissa ovat merkityksellisiä TE-toimistojen asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoa kehitettäessä ja tehtävien mahdollista siirtoa valmisteltaessa tulisikin kiinnittää huomiota siihen, miten työttömien työnhakijoiden yhdenvertainen kohtelu voitaisiin nykyistä paremmin varmistaa (6648/2018\*).

## LAIMINLYÖNTEJÄ TYÖTTÖMIEN TYÖNHAKIJOIDEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMISESSA

Työttömällä työnhakijalla on lakisääteinen oikeus työllistymissuunnitelmaan. AOA totesi seitsemässä ratkaisussaan, ettei työttömän työnhakijan haastattelua ja työllistymissuunnitelman tarkistamista oltu tehty säännösten edellyttämällä tavalla (esim. 1788/2018\*).

## TYÖTTÖMYYSETUUEDELLA TUETTU OMAEHTOINEN OPISKELU

AOA totesi kolmessa työttömyysetuudella tuetua omaehtoista opiskelua koskevassa ratkaisussa, etteivät kielteisen ratkaisun perustelut olleet riittävät selkeät, koska niistä saattoi saada väärän kuvan siitä, millaisia opintoja työttömyysetuudella voidaan tukea (2244/2018\* sekä 1133 ja 1872/2019\*). AOA:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) asiaa koskevassa ohjeessa tulisi tuoda selkeämmin esille, että säännöksissä olevat etuuden myöntämisen yleiset edellytykset liittyvät etuuden hakijan palvelutarpeen arviointiin, ja että ohjeessa voidaan esille niitä seikkoja, joihin palvelutarpearvioissa tulisi kiinnittää huomiota.

*TEM:n 9.4.2019 antaman ilmoituksen mukaan se tulee selkiyttämään ohjetta AOA:n esittämällä tavalla seuraavan ohjepäivityksen yhteydessä.*

## KUNTOUTTAVA TYÖTOIMINTA

Neljässä ratkaisussa AOA totesi, ettei kuntouttavaa työtoimintaa koskeva aktivointisuunnitelma sisältänyt kaikkia säännöksissä edellytettyjä asioita. Kolmessa tapauksessa aktivointisuunnitelmaan oli kirjattu kuntouttavan työtoiminnan lisäksi myös työvoimapalveluja. Tällöin jäi epäselväksi, oliko kantelijalla ollut suunnitelmaa tehtäessä elämänhallinnan tai työ- ja toimintakyvyn ongelmia, joiden vuoksi hän ei olisi pystynyt osallistumaan ensisijaisena oleviin julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön (388, 2037 ja 4056/2019).

## TYÖNHAKIJAN HAASTATELUN JA TYÖLLISTYMISSUUNNITELMAN TARKISTAMISVÄLIEN EPÄJOHDONMUKAISUUS

Koska työllistymissuunnitelman laatiminen ja tarkistaminen on keskeinen osa työnhakijan haastattelun sisältöä, AOA piti epäjohtonmukaisena, että työnhakijan haastattelu tulee tehdä aina kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden jälkeen ja työllistymissuunnitelma on tarkistettava haastattelun yhteydessä, kun taas monialainen työllistymissuunnitelma on tarkistettava työttömän

palvelutarpeen edellyttämällä tavalla, kuitenkin vähintään kuuden kuukauden välein, sekä työttömän sitä erikseen pyytäessä, jollei suunnitelman tarkistaminen asiakkaan tilanne huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta. AOA saattoi käsityksensä epäjohdonmukaisuudesta TEM:n tietoon ja pyysi ministeriötä ilmoittamaan päätöksen mahdollisesti aiheuttamista toimenpiteistä (1542/2018\*).

*TEM totesi ratkaisun johdosta 25.4.2019, että työllistymissuunnitelman ja monialaisen työllistymissuunnitelman tarkistamista koskevat säännökset eivät ole yhdenmukaiset. Ministeriö kertoi antaneensa kesällä 2018 hallituksen esityksen, johon sisältyneessä laissa olisi uudistettu työnhakijan palveluprosessia koskevat säännökset muun muassa yhdenmukaistamalla työllistymissuunnitelman ja monialaisen työllistymissuunnitelman tarkistamisväli. Esitys kuitenkin raukesi eduskunnassa maakuntauudistuksen rauetessa.*

*Vuoden 2017 alusta lukien voimaan tullutta työttömien määräaikaishaastatteluja koskevaa muutosta arvioitiin alkuvuodesta 2019 ilmestyneessä tutkimuksessa. Ottaen huomioon tutkimuksen johtopäätökset ja suositukset, TEM katsoi tarkoituksenmukaiseksi, että määräaikaishaastatteluja ja työllistymissuunnitelmien tarkistamista koskevia säännösmuutostarpeita arvioidaan kokonaisuutena. TEM:n mukaan arviointi on mahdollista tehdä, kun tuleva hallitus on tehnyt poliittiset linjaukset TE-palveluiden kehittämissuunnista.*

## 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 arava tai korkotukilain nojalla tuettujen vuokra-asuntojen asukasvalintaa ja kunnallista pysäköinninvalvontaa koskevat kantelut kuuluvat tähän asiaryhmään. Kunnallisten sosiaali-, terveys-, opetus- ja ympäristöviranomaisten toimiin kohdistuvaa lailisuusvalvontaa ei käsitellä tässä luvussa. Rajanveto on kuitenkin liukuva.

Asiaryhmän ratkaisija oli AOA *Maija Sakslin*. Asiaryhmän pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Ulla-Maija Lindström*. Kertomusvuonna järjestettiin Europarlamenttivaalit. Vaaleja koskevissa ratkaisuissa ratkaisija oli OA *Petri Jääskeläinen* ja osassa esittelijänä 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 säädettyä 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 itsenä-

sesti 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. Kunnallisesta viranhaltijasta annetulla lailla (viranhaltijalaki) säädetään viranhaltijan oikeudellisesta asemasta. Kunnan palveluksessa on myös työsopimuslain soveltamisalaan kuuluvia työsuhteisista 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 lakisäätöisiä. 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.

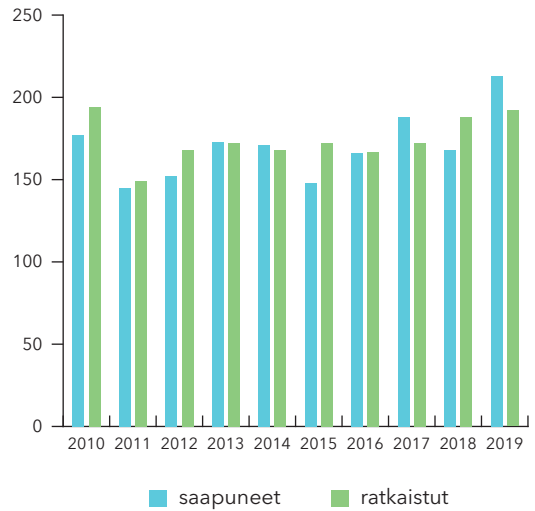
## 4.17.2 LAILLISUUSVALVONTA

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 ratkaisuvalt. Erityislakien perusteella kunnallisen viranomaisen päätöksistä voidaan valittaa myös hallintovalituksella.

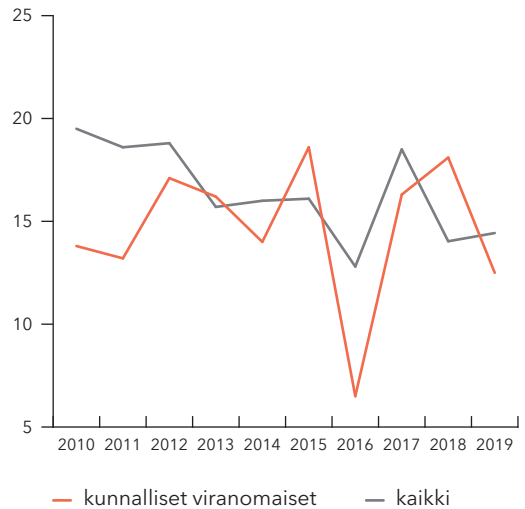
Kunnanhallituksen tulee kuntalain mukaan valvoa kunnanvaltuuston päätösten laillisuutta. Aluehallintovirasto voi kuntalain mukaan kante- lun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimas- sa olevien lakien mukaan. Oikeusasiamiehen lail- lisuusvalvonta täydentää kuntalakiin perustuvaa kuntalaisten ja kunnan toimielinten toteuttamaa kunnallishallinnon oikeussuoja- ja valvontajärjes- telmää.

Kuntalain mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmis- tuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa, kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne yleisessä tieto- verkossa ja kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on nähtävänä yleisessä tietover- kossa. Kertomusvuonna annettiin ratkaisuja kan- teluihin, joissa kunnilla oli epäselvyyttä esityslistojen ja pöytäkirjojen julkaisemisessa yleisessä tie- toverkossa.

Muutamassa ratkaisussa arvioitiin luottamus- henkilön toimintaa luottamustehtävässään sekä viranhaltijoiden menettelyä toimielimen kokouk- sessa heidän asemansa ja hyvän kielenkäytön vaa- timusten kannalta. Myös sairaanhoitopiirin yh- tymähallituksen päätöksen perusteet, joilla osaa hallituksen jäsenistä pidettiin esteellisinä, olivat arvioinnin kohteena. Viranomaisten toiminnan



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2010–2019



Toimenpideprosentti vuosina 2010–2019

julkisuudesta annetussa laissa säädettyjen menettelytapojen noudattaminen asiakirjan antamisessa aiheutti edelleen ongelmia, isoissakin kaupungeissa. Pysäköinninvalvonnassa arvioitiin hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumista täydennyspyynnölle asetetussa määräajassa ja kielellisessä ilmaisussa.

Kertomusvuonna kanteluita ja omia aloitteita koskevien ratkaisujen määrä (196) oli hieman suurempi kuin edellisenä vuonna (192). Toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisujen määrä oli sen sijaan edellisuotta pienempi ja toimenpideratkaisujen määrä laski noin 14 %:iin.

### 4.17.3 RATKAISUJA

#### EUROPARLAMENTTIVAALIT 2019

Vaalilain mukaan kunnanhallitus päättää ja määrää kotimaan yleisten ennakoäänestyspaikkojen lukumäärän. Kunnassa on oltava vähintään yksi ennakoäänestyspaikka. Jokaisella äänestysalueella on kunnanhallituksen määräämä vaalipäivän



Äänestyspaikka liikuntaesteisille Riihimäen kansalaisopistossa.

äänestyspaikka. Kunnan keskusvaalilautakunnan on huolehdittava siitä, että kaikissa kunnanhallituksen päätöksellä kotimaan yleiseksi ennakoäänestyspaikoiksi määrättyissä paikoissa ja kullakin äänestysalueen vaalipäivän äänestyspaikalla on ennakoäänestystä ja vaalipäivän äänestystä varten asianmukainen äänestystila ja tarvittava kalusto.

OA:n määräyksestä kaksi kanslian virkamiestä teki 8.4.2019 yllätystarkastuksen seitsemään europarlamenttivaalien ennakoäänestyspaikkaan. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää ennakoäänestyspaikkojen esteettömyyttä ja saavutettavuutta sekä vaalisalaisuuden toteutumista. Toinen tarkastuksen toimittajista liikkuu pyörätuolilla. Tarkastushavainnot on selostettu jaksossa 3.4 Vammaisten henkilöiden oikeudet.

Yleisinä havaintoina tarkastuskertomuksessa todettiin, että vaalitoimitsijoilta saadun palautteen perusteella, äänestäjät olivat pitäneet ennakoäänestystoimitusta monimutkaisena. Tämän vuoksi vaalitoimitsijat toivoivat, että ennakoäänestyksestä olisi äänestäjiä varten selkeät menettelytapaohjeet, esimerkiksi juliste, jossa kuvattaisiin äänestyksen eri vaiheet. Joissakin ennakoäänestyspaikoissa oli vaaliurnat, joihin äänestäjä saattoi pudottaa lähetekuoren. Tällä pyrittiin lisäämään äänestäjien luottamusta äänestyslipun perillemeno.

OA:n määräyksestä kaksi oikeusasiamiehen kanslian virkamiestä teki myös europarlamenttivaalien vaalipäivänä sunnuntaina 26.5.2019 ennal-



Näkösuojalla varustettu äänestyspaikka Jokioisten kunnanvirastossa.



ta ilmoittamattomia tarkastuksia kahdeksan eri kunnan äänestyspaikkaan Etelä-Suomen alueella. Myös näiden tarkastusten tavoitteena oli selvittää äänestyspaikkojen esteettömyyttä, vammaisten osallistumismahdollisuuksia ja vaalisalaisuuden toteutumista. Lähes kaikilla äänestyspaikoilla todettiin puutteita äänestystilan tai sinne johtavan reitin esteettömyydessä. Tarkastuksella havaittiin myös, että esteettömien äänestyskoppien- tai paikkojen puute saattoi vaarantaa vaalisalaisuuden säilymistä. Tarkemmat tarkastuspöytäkirjan havainnot on selostettu edellä mainitussa kohdassa 3.4.

### Ennakoäänestysaika Suomen konsulaatissa Toulousessa

Äänestäjille Suomesta lähetettyjen ilmoituskorttien ohjeen mukaan Suomen kunniakonsulaatissa Toulousessa oli mahdollisuus äänestää 6.4.2019 kello 13–15. Kantelija ajoi yli kolmesataa kilometriä paikalle. Hän joutui toteamaan, että konsulaatti oli kiinni. Ovella odotti muitakin äänestämään yrittäneitä.

Ulkoministeriöstä saadun tiedon mukaan Toulousen kaupungista oli 19.3.2019 ilmoitettu, että 6.4.2019 kaupungissa järjestetään keltaliivien mielenosoitus, minkä johdosta kaupungissa voi olla vakavia järjestyshäiriöitä. Tämän vuoksi tuon päivän ennakoäänestysaikaa muutettiin siten, että se tapahtui kello 9.00–12.30. Tieto tästä välitettiin oikeusministeriön vaalit.fi-sivustolle. Myös Suomen Ranskan suurlähetystön verkkosivuilla oli linkki vaalit-sivustolle. Tietoa muuttuneesta äänestysajankohdasta ei sen sijaan ehditty välittää äänestäjille lähetettyyn ilmoituskorttiin. Ulkoministeriön mukaan vastaisuudessa olisi syytä täydentää ilmoituskortin tietoja siten, että niissä olisi aina äänestäjälle kehoitus tarkastaa yleisten ennakoäänestyspaikkojen äänestysajat oikeusministeriön vaalit-sivustolta.

Ottaen huomioon saatu selvitys äänestysajan muuttumisesta ennalta-arvaamattomien tapahtumien vuoksi ja vaalilain muutos, joka mahdollistaa kirjeäänestyksen, OA päätti, ettei kantelu johtanut enempään toimenpiteisiin hänen laillisuusvalvontansa puitteissa. Hän päätti kuitenkin lähettää jäljennöksen vastauksestaan oikeusministeriölle

siinä tarkoituksessa, että ilmoituskortin liitteen tietoihin harkittaisiin lisättäväksi maininta siitä, että ulkomailla sijaitsevien yleisten ennakoäänestyspaikkojen äänestysajat ja niiden mahdolliset muutokset on äänestäjän syytä vielä varmistaa oikeusministeriön vaalisivuilta, [www.vaalit.fi](http://www.vaalit.fi) (2319/2019\*).

*Oikeusministeriö ilmoitti, että äänioikeusilmoitukseen tullaan heti seuraavia eli 18.4.2021 toimitettavia kuntavaaleja varten lisäämään teksti, jossa äänestäjää kehoitetaan aina tarkastamaan ulkomailla olevien ennakoäänestyspaikkojen ajantasaista tietoja [www.vaalit.fi](http://www.vaalit.fi) -sivustolta.*

### Vaalitoimitsijan menettely lähetekuoren käsittelyssä

Vaalitoimitsija ei ojentanut kantelijan äänestyslippua sisältävää kirjekuorta sulkemisen jälkeen kantelijalle eikä hän pudottanut kirjekuorta uurnaan, vaan ilmoitti äänestyksen olevan valmis. Vasta kun kantelija erikseen kehotti vaalitoimitsijaa, tämä pudotti kirjeen vaaliurna. Kantelijalle jäi epäily, että jos hän olisi poistunut välittömästi, äänestyslippu olisi voinut päätyä roskakoriin. Kantelija ihmetteli, miksi ennakoäänestyspaikoissa vaaliurnat on sijoitettu äänestäjän ulottumattomiin siten, että äänestäjä joutuu turvautumaan vaalivirkailijaan äänestyslippukkeen uurnaan pudottamisessa.

Vaalilain mukaan äänestäjän on esitettävä äänestyslippu taitettuna vaalitoimitsijalle tai laitoksessa vaalitoimikunnalle leimattavaksi ja, kun äänestyslippu on leimattu, suljettava se välittömästi vaaliviranomaisen nähdessä vaalikuoreen. Suljettu vaalikuori, johon ei saa tehdä mitään merkintöjä, ja allekirjoitettu lähetekirje on tämän jälkeen annettava vaalitoimitsijalle tai vaalitoimikunnalle. Oikeusministeriön vaaliohjeen mukaan vaalitoimitsijan on säilytettävä haltuunsa saamiaan lähetekuoria huolellisesti ja luotettavalla tavalla. Tärkeää on, että äänestäjä voi vakuuttua siitä, että hänen äänestyksensä on kaikilta osin sujunut asianmukaisesti. Lähetekuoret voidaan esimerkiksi pudottaa vaaliurna tai muuhun päältä suljettavaan laatikkoon. Lähetekuoren voi pudottaa uurnaan joko vaalitoimitsija tai äänestäjä.

OA päätti, ettei kantelun ja selostettujen oikeusohjeiden perusteella ollut aihetta epäillä vaalitoimitsijan virheellistä tai lainvastaista menettelyä. Hän päätti kuitenkin saattaa vastauksensa kaupungin keskusvaalilautakunnan tietoon siinä tarkoituksessa, että äänestäjien luottamuksen turvaamiseksi vaalitoimitsijoita ohjattaisiin tarjoamaan äänestäjille mahdollisuus pudottaa äänestyslipun sisältävä lähetekuori vaaliurnaan tai muuhun suljettuun laatikkoon (2392/2019\*).

### ESITYSLISTOJEN JA PÖYTÄKIRJOJEN JULKAISEMINEN YLEISISSÄ TIETOVERKOSSA

Kesäkuun 2017 alussa kokonaisuudessaan voimaan tulleen kuntalain 410/2015 säännösten mukaan kunnan tulee julkaista yleisessä tietoverkossa toimielinten käsittelyyn tulevat asiat. Käsiteltävistä esityslistan asioista tulee julkaista yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja. Salassa pidettäviä asioita ei julkaista yleisessä tietoverkossa ja myös henkilötietojen suoja tulee toteuttaa. Pöytäkirjat ja niihin liitetyt muutoksenhakuohjeet julkaistaan niin ikään yleisessä tietoverkossa. Pöytäkirjoista julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät tiedot.

Kokonaan salassa pidettävästä asiasta on julkaistava tieto salassa pidettävän asian käsittelystä ja tieto, mihin säännökseen salassapito perustuu. Kunnan jäsenen katsotaan saaneen tiedon päätöksestä seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on julkaistu yleisessä tietoverkossa. Jos tiedoksiantoa kunnan jäsenelle ei suoriteta, muutoksenhakuaika ei lähde kulumään eikä päätös saa lainvoimaa. Päätöksen lainvoimaisuus on usein sen täytäntöönpanon edellytys.

### Haapaveden kaupungin viestintä

Haapaveden kaupunginhallituksen menettely oli vuoden 2018 syyskuuhun saakka kuntalain vastainen, kun kaupunginhallitus oli käsitellyt asioita, joita ei ole lainkaan julkaistu yleisessä tietoverkossa. Kaupunginhallituksen mukaan tehdyt päätökset löytyvät vain salaiseksi luokitellusta kokousjärjestelmästä. Kaupunginhallituksen mukaan kau-

pungin menettelytavasta oli keskusteltu vuoden 2018 aikana. Kantelijan mukaan hän oli ottanut laittomana pitämäänsä epäkohdan esille kolme kertaa kaupunginhallituksessa ja kerran kaupunginvaltuustossa. Kaupunginhallituksen päätösten tekomenettely esityslistojen ja pöytäkirjojen julkaisemisissa yleisessä tietoverkossa saatettiin kuntalain mukaiseksi vasta syyskuusta 2018.

Kaupunginhallituksen selvityksestä ei ilmenyt perustetta, miksi kaupungin esityslistojen ja pöytäkirjojen julkaisemisessa ei heti kuntalain voimaan tultua noudatettu sen oikeusohjeita. Kaupungin menettelyn johdosta esimerkiksi vuonna 2018 oli kaupunginhallituksessa tehtyjä päätöksiä, jotka oli julkaistu vain kaupungin salaisessa kokoushallintajärjestelmässä. Näitä päätöksiä ei siten annettu laissa säädettyllä tavalla tiedoksi kaupungin jäsenille eikä niitä koskeva muutoksenhakuaika alkanut kulua eivätkä päätökset tämän johdosta saaneet lainvoimaa, mikä oli saattanut olla niiden täytäntöönpanon edellytys. AOA piti kaupunginhallituksen laiminlyöntiä lainvastaisena (132/2019).

### Menettely Kittilän kunnassa

Myös Kittilän kunnanhallituksessa oli ollut tapana käsitellä asioita salassa ilman, että kunnan verkkosivuilla olisi julkaistu tietoja näistä käsitellyistä asioista. Kunta oli selvitysten mukaan kuitenkin muuttanut käytäntöään. Käsitellyistä asioista julkaistaan kunnan verkkosivuilla tiedot siten, että myös salassa pidetyistä asioista ilmenee asian käsittely ja säännös, mihin salassapito perustuu. Tämän vuoksi asia ei antanut aihetta AOA:n muihin toimenpiteisiin kuin, että hän kiinnitti kunnanhallituksen ja vs. kunnanjohtajan huomionta kuntalain viestintää ja päätösten tiedoksiantoa koskeviin oikeusohjeisiin. Nämä oikeusohjeet turvaavat kuntalaisten mahdollisuutta vaikuttaa kunnassa käsiteltäviin asioihin sekä toteuttavat kunnan jäsenten oikeutta oikaisuvaatimuksin ja kunnallisvalituksen valvoa kunnan päätöksenteon laillisuutta (1648/2018).

## LUOTTAMUSHENKILÖN KÄYTTÄYTYMINEN JA KOKOUSMENETTELYN ASIANMUKAISUUS

### Kaupunginvaltuutetun virheellinen menettely luottamustoimessa

Kaupunginvaltuuston kokouksessa käsiteltiin valtuustokyselyä ”Oulun keskustan kävelykatujen siivous ja siisteys”. Kyselyssä tiedusteltiin muun ohella, millaista toimintaa on suunniteltu Oulun kävelykeskustan-katupinnan puhdistukseen ja roskien vähentämiseen. Kunnossapitopäällikkö vastasi kyselyyn valtuuston kokouksessa. Tässä yhteydessä valtuutettu A käytti puheenvuoron, jossa hän tiedusteli, mitä Oulun kaupunki aikoo tehdä sille ihmisroskalle, jota siellä on yllättävän paljon, hän tarkoitti niitä vähäosaisia ihmisiä, jotka käyttävät ammattimaisesti alkoholia, huumeita, päihteitä ja ovat ottaneet Isokadun nyt kodikseen.

Kaupunginvaltuutettu A selvityksessään piti sanavalintaansa sopimattomana ja inhimillisenä virheenä. Hän oli pyytänyt sitä anteeksi heti valtuuston kokouksessa. Arvioidessaan valtuutettu A:n menettelyä Oulun kaupunginhallitus piti A:n puheenvuorossa käyttämää sanavalintaa epäasiallisena ja totesi, ettei se täyttänyt luottamushenkilöitä edellyttävää asiallista ja arvokasta käyttäytymistä eikä hyvän kielenkäytön vaatimusta. Kokonaisuutena arvoituna kaupunginhallitus arvioi, ettei menettelyyn ollut kuitenkaan aihetta puuttua hallinnollisin toimin.

Valtuutettu A ja kaupunginhallitus olivat arvioinneissaan keskittyneet valtuutettu A:n yksittäiseen sanavalintaan hänen käyttäessään valtuustossa puheenvuoron ja pitäneet sitä virheellisenä ja loukkaavana. AOA:n mukaan kuitenkin kaupunginvaltuutettu A:n menettelyä arvioitaessa tuli ottaa huomioon myös se, missä asiayhteydessä hän tätä loukkaavaa sanavalintaa käytti. Kysymys oli valtuustokyselystä, jossa arvosteltiin kaupungin keskustan katujen roskaisuutta ja epäsiisteyttä. Kyselyssä pyydettiin selvitystä siitä, mihin toimenpiteisiin ryhdytään kävelykatupintojen puhdistamiseen ja roskien poistamiseen. Kyselyyn vastasi kaupungin kunnossapitopäällikkö.

Valtuutettu A esitti tämän asian käsittelyn yhteydessä kysymyksen siitä, mitä tehdään sille ih-

misroskalle, joka oleilee kyseisellä katualueella. Hän puheenvuorossaan tarkoitti niitä vähäosaisia ihmisiä, jotka käyttävät ammattimaisesti alkoholia, huumeita, päihteitä ja ovat ottaneet kadun nyt kodikseen. AOA:n mukaan kysymys ei ollut vain yksittäisestä leimaavasta sanavalinnasta, vaan myös siitä, että se esitettiin käsiteltäessä kävelykatupintojen puhdistamista ja roskaisuutta. Puheenvuoro oli kokonaisuudessaan tässä asiayhteydessä esitettyä epäasiallinen, epäkunnioittava ja loukkaava.

AOA kiinnitti kaupunginvaltuutettu A:n ja kaupunginhallituksen huomiota siihen, että Suomen perustuslaki turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapautta ja oikeudet sekä velvoittaa edistämään oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Nämä vaatimukset ilmentävät jokaiselle kuuluvien perustavanlaatuisien oikeuksien perustan.

Kaupunginvaltuutettu A:n menettelyn arviointi ja toimenpiteisiin ryhtyminen oli kuntalain mukaan ensisijaisesti kaupunginhallituksen tehtävä. AOA:lla ei ollut perusteita epäillä, että kaupunginhallitus arvioidessaan kaupunginvaltuutettu A:n virheellistä menettelyä luottamustoimessaan olisi sinänsä ylittänyt sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan tai käyttänyt sitä väärin. Hän saattoi kuitenkin esittämänsä käsityksen kaupunginvaltuutettu A:n virheellisestä menettelystä luottamustoimessa kaupunginvaltuutettu A:n ja kaupunginhallituksen ja tietoon (4929/2018\*).

### Kaupunginhallituksen kokousmenettely

AOA totesi, että kokoustapahtumien kulusta 28.5.2018 oli annettu ristiriitaista kirjallista selvitystä. Asiakirjaselvityksen perusteella oli riidaton, että kaupunginjohtaja ja kaupunginlakimies keskeyttivät kantelijana olleen luottamushenkilön puheenvuoron useamman kerran. Kuntalain mukaan toimitelimen puheenjohtajan eli tässä tapauksessa kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävänä oli johtaa kokousta ja, mikäli luottamushenkilö poikkeaa asiasta, puheenjohtajan on kehotettava häntä palaamaan asiaan. Jos puhuja ei noudata kehotusta, puheenjohtaja voi kieltää jatkamasta puhetta. Kun kaupunginhallituksen

puheenjohtaja ei huolehtinut siitä, että kantelija saa käyttää puheoikeuttaan, vaan salli viranhaltijoiden keskeytykset, hän ei johtanut asian käsitteilyä asianmukaisesti eikä huolehtinut järjestyksessä kokouksessa.

AOA piti viranhaltijoiden puuttumista luottamushenkilön puheoikeuteen periaatteellisesti vakavana. Hän kiinnitti huomiota siihen, että kunnassa ylintä päätäntävaltaa käyttävät luottamushenkilöt ja viranhaltijat toimivat heidän alaisinaan. AOA:n mukaan viranhaltijoiden ja kaupunginhallituksen puheenjohtajan edellä selostetulla menettelyllä oli vaarannettu edustuksellista demokraattista kunnallista päätöksentekoa, mistä syystä heidän menettelynsä oli ollut lainvastainen (4023/2018).

### Kunnanjohtajan käytöstä koskeva arvostelu

Kantelijan mukaan kunnanjohtaja nimitteli häntä kunnanhallituksen kokouksessa ”trolliksi”, juorujen kertojaksi ja syytti häntä asioiden sotkemisesta. Oikeusasiamiehen vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan asiallisen kielenkäytön vaatimus koskee kaikkea viranomaistoimintaa, myös esimerkiksi virkamiesten sisäistä kirjeenvaihtoa ja asian suullista käsittelyä. AOA:n sijainen totesi lisäksi yleisellä tasolla, että viranomaisen sisäisetkin luottamuksellisiksi tarkoitetut keskustelut voivat julkisuuteen tullessaan olla omiaan horjuttamaan luottamusta viranomaistoiminnan asianmukaisuuteen, mikä korostaa asianmukaisen kielenkäytön vaatimuksen noudattamista myös mainituissa yhteyksissä. Viranomaisen luottamusta herättävästä kuvasta huolehtiminen on ensi sijassa viranomaisen itsensä asia.

Kantelijan mukaan kunnanjohtaja oli kunnanhallituksen kokouksessa arvostellut häntä ja käyttänyt hänestä epäasiallisia ilmauksia. Kunnanhallituksen tarkastetusta pöytäkirjasta kerrottu arvostelu ei ilmennyt. Kirjallisessa kantelumenettelyssä on yleensä verraten rajalliset mahdollisuudet saada selkeää käsitystä keskusteluiden sisällöstä ja sävystä eli sellaista selvitystä, jonka perusteella asiaan voisi välttämättä ottaa suoraan kantaa suuntaan tai toiseen.

Tähän nähden ja ottaen huomioon kunnanhallituksen suljetun kokouksen luottamuksellisuus ja kunnan toimielimen pöytäkirjan julkinen luotettavuus sekä kunnanvaltuuston käsittelyyn tuleva asia epäasialliseen käytökseen puuttumisesta AOA:n sijainen päätti, ettei asiassa ilmennyt aihetta hänen toimenpiteisiinsä. Hän päätti kuitenkin lähettää jäljennöksen ratkaisustaan kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan tietoon (5438/2019).

### Sairaanhoitopiirin hallituksen päätökset esteellisyydestä

Meri-Lapin kunnissa, Kemissä, Keminmaassa, Simossa ja Torniossa olivat kaikki kunnanvaltuustot päättäneet äänestysten jälkeen perustaa Mehiläisen-ryhmittymän kanssa yhteisyrityksen ja valtuuttaa Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin tekemään yhteisyritykseltä hankintapäätöksen terveystalvelujen hankkimiseksi yrityksen kanssa tehtävän palvelusopimuksen mukaisesti. Päätöksillään, jotka edelleen olivat ainakin Kemin ja Keminmaan osalta lainvoimaa vailla, kunnat siirsivät Länsi-Pohjan keskussairaalan ylläpidon yksityiselle yhtiölle.

Sairaanhoitopiirin hallituksen kokouksessa käsiteltiin oikaisuvaatimusta ja palvelusopimuksen hyväksymistä ja allekirjoittamista. Sairaanhoitopiirin yhtymähallituksen kokouksen 22.12.2017 pöytäkirjan mukaan perusteena kantelijoina olleiden hallituksen jäsentelyn esteellisyydelle osallistumaan päätöksentekoon oli se, että kantelijat olivat olleet osallisia Kemin valtuuston päätöksistä tehdyssä valituksessa ja sairaanhoitopiirin hallituksen päätökset voivat vaikuttaa valituksenalaisen Kemin valtuuston päätöksen täytäntöönpanoon. Vaikka kantelijoiden nimet oli poistettu valituksesta 19.12.2017, pöytäkirjan mukaan luottamus heidän puolueettomuuteensa oli valituksen johdosta vaarantunut.

Oikeuskäytännössä pelkästään osallistumista kunnalliseen päätöksentekoon ei ole pidetty sellaisena erityisenä syynä, joka aiheuttaisi yleislausekkeen mukaisen esteellisyyden. Myöskään julkisuudessa esitetyt näkemykset ja osallistuminen asiaa koskeviin neuvotteluihin eivät ole erityisiä perusteita esteellisyydelle. Niin ikään eriävät näke-

mykset kunnan hallinnossa ja toimintatavoissa eivät aiheuttaneet kunnanhallituksen puheenjohtajan esteellisyyttä osallistua virkamiehen asemaan vaikuttavaan hallintosäännön käsittelyyn. Oikeuskäytännössä yleislausekkeeseen perustuvan esteellisyyden on aiheuttanut kaava-asiassa virkamiehen keskeinen rooli hankkeessa ja tämän puolison siirtyminen valintamenettelyn voittaneen yhtiön palvelukseen. Niin ikään kunnanhallituksen puheenjohtajan lehtikirjoittelu ja valittajan valitusten leimaaminen turhiksi aiheutti esteellisyyden osallistua valittajan valituksesta hallinto-oikeuden kumoaman päätöksen uudelleen käsittelyyn.

AOA piti yhtymähallituksen jäsenten näkemystä kantelijoiden esteellisyydestä ongelmalliseksi, kun otetaan huomioon yhteisyritystä koskevassa päätöksenteossa todetut poikkeukselliset menettelytavat sekä kunnallisvalituksen luonne laillisuusvalituksena ja kunnan jäsenen oikeutena harjoittaa kunnan itsehallintoon kohdistuvaa laillisuusvalvontaa. Kunnallisvalitus oli koskenut Kemmin kaupunginvaltuuston päätöksenteon laillisuutta ja asianmukaisuutta. Kantelijat olivat myös ennen yhtymähallituksen kokousta peruuttaneet valituksensa, jonka johdosta heidän asemansa esteellisyyden suhteen oli verrannollinen muiden yhtymähallituksen jäsenten kanssa. Osallisuus kunnallisvalitukseen oli osoitus kantelijoiden voimakkaasta vastustuksesta yhteisyrityshanketta kohtaan, kun taas asian käsittelyssä todetut poikkeukselliset menettelytavat puolestaan osoittivat hanketta puolustavien voimakasta tahtoa toteuttaa hanke. Asian arvioinnissa ei AOA:n mielestä myöskään ollut oikeudellista merkitystä sillä, että kunnallisvalitus jäi vireille, kun sen tekijöinä oli muita kunnan jäseniä. Kuten edellä oli todettu, kunnallisvalituksella kunnan jäsenellä on oikeus suorittaa kunnan itsehallintoon kohdistuvaa laillisuusvalvontaa.

AOA:n mukaan yhtymähallituksen enemmistön arvio esteellisyydestä oli virheellinen (3489/2018).

## ASIAKIRJAPYYNTÖJEN KÄSITTELYSSÄ LAIMINLYÖNTEJÄ

### Loviisan kaupunginjohtajan menettely

Kantelija oli 15.6.2018 lähettänyt sähköpostitse Loviisan kaupungille tieto- ja asiakirjapyyntö. Siinä kantelija pyysi saada tiedot tekemänsä aloitteen johdosta tehdyistä asiakirjoista ja asian käsittelyn tilasta. Kaupunginjohtaja vastasi kantelijalle samana päivänä, että hänen viestiinsä voidaan vastata lomakaudesta johtuen hieman hitaammin eli 10.7.2018 jälkeen. Kantelija vastasi viestiin niin ikään samana päivänä ja muistutti, että asiassa tulisi luonnollisesti noudattaa julkisuuslaissa säädettyjä aikarajoja.

Kaupunginjohtaja vastasi seuraavasti: ”Hei, Luonnollisesti. Mehän olemme noudattaneet tapaa, jossa vastaamme mahdollisimman nopeasti ja usein paljon nopeammin kuin mitä laki vaatii. Mutta jos alkaa esiintyä turhaa kitinää niin se loppuu ja käytämme kaikki käytössä oleva aika. Siinulta taisi tulla tänään taas uusi asiakirjapyyntö. Asiassa johon jo vastattiin. Eihän voi olla niin, että tämä asiakirjojen pyyntö on jokin harrastus tai kiusantekoa...? Oletan ettei voi olla. Varmasti sinulla on vain Loviisan parasta mielessäsi. Juuri siksi totean, että nämä selvitykset maksavat aika paljon. Siksi täytyy tietenkin jokainen vastuullinen kaupunkilainen niitä tehdessä arvioida asian tärkeyttä ja oleellisuutta.”

AOA totesi, että julkisuuslaissa säädetyt määräajat ovat ehdottomia. Tietopyyntö on käsiteltävä viivytyksettä ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, viimeistään kahden viikon kuluessa tietopyynnön saapumisesta. Vain laissa säädetyin edellytyksin määräaika voi pidentyä korkeintaan kuukauteen. Tällaisia edellytyksiä asiassa ei ollut. Kaupunginjohtajan selvityksestä ilmeni, että hänellä oli väärä käsitys julkisuuslaissa säädetyistä menettelytavoista päätettäessä asiakirjan antamisesta.

AOA piti huolestuttavana sitä, että Loviisan kaupungin ylimmällä viranhaltijalla ei ole asianmukaista tietoa julkisuuslaissa säädettyyn hyvään tiedonhallintotapaan kuuluvista velvoitteista tietojen antamisessa ja käsittelyssä. Lisäksi kaupunginjohtajan viesti oli epäasiallinen eikä siten täyt-



tänyt hallintolaissa säädettyyn hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa asiallisen kielenkäytön vaatimusta.

Kantelijan tietopyyntö liittyi hänen kuntalaisaloitteensa käsittelyyn. Ylin laillisuusvalvoja oli jo todennut Loviisan kaupungin lainvastaisesti laiminlyöneen asian käsittelyssä kuntalakiin ja kaupungin hallintosääntöön perustuvat velvollisuutensa. Tämä huomioon ottaen kaupunginjohtajalla olisi ollut erityinen velvollisuus selvittää asia ja vastata kantelijan tietopyyntöön asianmukaisesti. Kokonaisuutena arvioituna kaupunginjohtajan menettely oli siten lainvastainen (3722/2018).

### Helsingin kaupungin menettely

Helsingin kaupunki ei menettänyt kantelijan tietopyyntöjen käsittelemisessä julkisuuslaissa säädettyllä tavalla. Kantelijan tietopyyntö 16.10.2017 toteutettiin vasta 4.5.2018. Asiakirjaselvityksen perusteella käsittelyn viivästymiseen vaikutti se, että kantelijan tietopyynnön kohteena oli vektoripohjainen tiedosto, joka toimii työkaluna aineiston visualisoinnissa päätöksentekoa varten. Tästä huolimatta tietopyyntö olisi tullut käsitellä laissa edellytetyllä tavalla ja epäselvässä tilanteessa olisi tullut antaa kantelijalle muutoksenhakukelpoinen päätös säädettyssä määräajassa.

Myöskään kantelijan asiakirjaluettelo koskevassa tietopyynnössä ei menetelty lainmukaisella tavalla. Laillisuusvalvontakäytännössä on todettu, jos pyydettyä tietoa tai asiakirjaa ei ole, tiedon pyytäjälle tulee antaa valituskelpoinen päätös. Kantelija oli viimeistään 30.5.2018 ilmaissut, että 4.5.2018 hänelle toimitetusta materiaalista puuttui hänen pyytämänsä asiakirjaluettelo. Tässä vaiheessa hänelle olisi tullut kertoa, miksi pyydettyä tietoa ei ole annettu ja ilmoittaa, että asia tullaan saattamaan viranomaisen ratkaistavaksi ja että hän tulee saamaan perustellun muutoksenhakukelpoisen päätöksen. Käytettävissä olevan asiakirjaselvityksen perusteella näin ei menetelty.

AOA antoi Helsingin kaupungille huomautuksen vastaisen varalle kantelijan tietopyyntöjen käsittelyssä tapahtuneista lainvastaisista laiminlyönneistä (1430/2018).

### PYSÄKÖINNINVALVONNAN TÄYDENNYSPYYNNÖN MÄÄRÄAIKA JA KIELELLINEN ILMAISU

Kantelija vaati 11.1.2019 tekemällään vaatimuksella oikaisua pysäköintivirhemaksuun ja vetosi saamaansa inva-tunnukseen. Pysäköinninvalvonnasta hänelle lähetettiin 11.1.2019 viesti, jossa ilmoitettiin, että kantelijan oikaisuvaatimus oli vastaanotettu ja kerrottiin, että sen käsittelyaika on noin kuukausi. Lisäksi viestissä todettiin ”Meille ei käy lähettämänne kuva ilmoituksena asiasta vaan tarvitsemme kopion virallisesta inva-luvastanne molemmiin puoleisena 15.1.2019 mennessä tai käsittelemme oikaisuvaatimuksen ilman pyydettyä dokumenttia”. Kantelija koki itsensä kiusatuksi. Kantelijan mukaan täydennykselle asetettu määräaika ei vastannut oikaisuvaatimuksen käsittelyn määräaika.

AOA totesi, että hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp) mukaan täydennyspyynnölle asetettavan määräajan riittävyttä tulee harkita yhtäältä suhteessa pyydetyn selvityksen laajuuteen ja sisältöön sekä toisaalta suhteessa asian käsittelylle varattuun aikaan. Hänen mielestään tässä arvioinnissa tulee myös ottaa huomioon hallintolain tarkoitus edistää oikeusturvaa sekä hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat vaatimukset palvelun asianmukaisuudesta ja neuvonnasta sekä virallisperiaatteeseen kuuluva viranomaisen velvollisuus huolehtia aineellisen totuuden saavuttamisesta. Näillä perusteilla arvioituna täydennyspyynnölle asetettu neljän päivän määräaika ei ollut riittävä suhteessa asian laatuun ja sen sisältöön. Asetettu määräaika oli kohtuuttoman lyhyt.

Kantelun mukaan vammaisen henkilön pysäköintilupa oli ollut autossa, mutta lumisateen vuoksi se oli piilossa. Mikäli pysäköinnintarkastaja olisi tarkemmin havainnoinut ajoneuvoa, lupa olisi mahdollisesti ollut nähtävissä. Virhemaksu saattoi siten johtua pysäköinninvalvonnan omasta asian puutteellisesta selvittämisestä. Kun pyydetty täydennys koski vammaiselle henkilölle annettua pysäköintilupaa, pysäköinninvalvonnan olisi myös tullut ymmärtää, että täydennykseen vastaaminen saattoi vaatia asiakkaalta tavanomaista enemmän aikaa ja ponnistuksia.

AOA:n mukaan nämä seikat korostavat asetettua määräajan riittämättömyyttä ja kohtuutto-



muutta. Täydennysajan riittävyttä koskevassa arvioinnissa ei ollut merkitystä sillä, että kantelija oli pystynyt täydentämään oikaisuvaatimustaan asetetussa lyhyessä määräajassa, sillä asiassa oli kysymys perustuslain 21 §:stä johdettavasta yksilön oikeudesta hyvään hallintoon ja oikeusturvaan sekä vaatimuksesta asianmukaisesta viranomais-toiminnasta. Pysäköinninvalvonnan menettely ei täyttänyt näitä perustuslaissa turvattuja oikeuksia.

Lisäksi AOA kiinnitti huomiota täydennyspyynnön ilmaisutapaan. Hän totesi, että viranomaisen käyttämän kielen laadun merkitys korostuu erityisesti silloin, kun on kysymys henkilön oikeusasemaan vaikuttavasta asiasta. Tässä asiassa tarkoituksena lienee ollut todeta, että oikaisuvaatimuksen hyväksymisen edellytyksenä oli, että kantelija esittää pyydettyä lisäselvitystä. Tämä tieto

olisi ollut mahdollista välittää asiallista ja selkeää sekä ystävällistä kieltä käyttäen. Tästä johtuen täydennyspyyntö ei AOA:n mukaan täyttänyt myöskään hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa viranomaisten velvollisuutta käyttää hyvää, eli asiallista ja selkeää, kieleltä.

Vaikka täydennykselle oli asetettu edellä todettu kohtuuttoman lyhyt määräaika, kehotuksesta ei millään tavalla ilmennyt, että pyynnöstä määräaika oli mahdollista saada pidennettyä. Yhdessä asetetun lyhyen määräajan kanssa täydennyspyynnössä käytetyt ilmaisut näyttäytyvät epäystävällisinä ja uhkaavina. Pysäköinninvalvonnan menettely oli niin asetetun riittämättömän ja kohtuuttoman lyhyen määräajan kuin täydennyspyynnön epäystävällisen ja uhkaavan ilmaisutavan johdosta lainvastainen (380/2019\*).

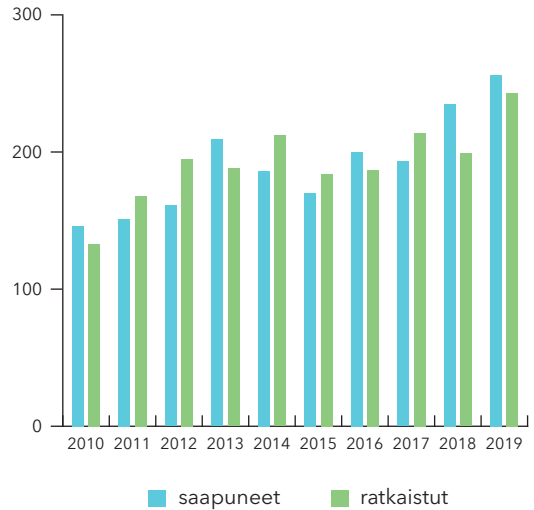
## 4.18 Opetus ja kulttuuri

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). Palvelussuhdeasioiden esittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Päivi Pihlajisto*.

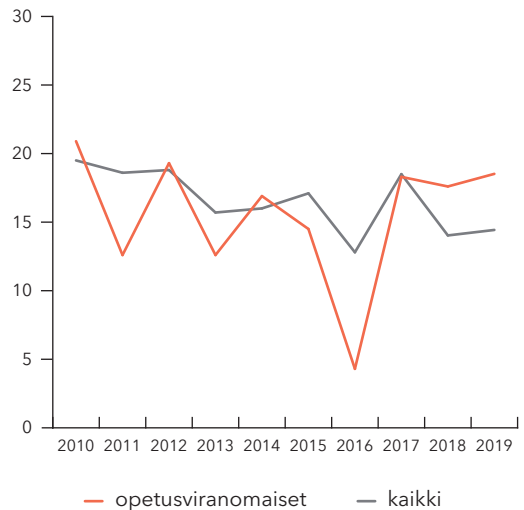
### 4.18.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Varhaiskasvatuksen toimintaympäristössä on viime vuosien aikana lyhyessä ajassa tapahtunut lukuisia muutoksia. Vuonna 2018 astui voimaan uusi varhaiskasvatuslaki ja Opetushallitus määräsi uusista varhaiskasvatussuunnitelman perusteista, joiden mukaiset paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat otettiin käyttöön kertomusvuoden elokuussa. Eduskunta hyväksyi joulukuussa varhaiskasvatuslain muutoksen, jolla palautetaan kaikkien lasten subjektiivinen oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen. Valtioneuvosto päätti muuttaa päiväkotien henkilöstön ja lasten välistä suhdelukua niin, että muutoksen jälkeen päiväkodeissa on seitsemän lasta yhtä kasvattajaa kohden. Suhdeluvun muutos koskee kolme vuotta täyttäneitä lapsia, jotka ovat päiväkodissa yli viisi tuntia päivässä. Asetusmuutos astuu voimaan 1.8.2020 yhdessä subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajauksen poiston kanssa.

Varhaiskasvatuksen henkilöstömitoitus on osoittautunut monissa kunnissa haasteelliseksi toteuttaa lain edellyttämällä tavalla. Aluehallintovirasto ja Valvira laativat yhteistyössä varhaiskasvatuksen valvontaohjelman (2019–2020), jonka tavoitteena on yhdenmukaistaa varhaiskasvatuksen ohjausta ja valvontaa. Varhaiskasvatuksen tietovaranto (Varda) otettiin käyttöön vaiheittain.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2010–2019



Toimenpideprosentti vuosina 2010–2019

Uusi lukiolaki sekä laki ylioppilastutkinnosta astuivat elokuussa voimaan. Lukiouudistuksen myötä Opetushallitus päätti lukion opetussuunnitelman perusteista, joiden mukaan laaditut paikalliset opetussuunnitelmat otetaan käyttöön elokuussa 2021.

Ammatillisen koulutuksen kaikkien tutkintojen perusteet tulivat voimaan viimeistään 1.1.2019. Muutokset yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin tulivat voimaan 1.1.2019. Yli puolet korkeakoulujen opiskelupaikoista täytetään vuodesta 2020 alkaen ylioppilastutkinnon arvosanoihin ja ammattikorkeakouluissa ylioppilastutkinnon arvosanoihin ja ammatillisen perustutkinnon arvosanoihin perustuen.

#### 4.18.2 LAILLISUUSVALVONTA

Opetussektorilla saapui 256 kantelua (235) ja niitä ratkaistiin 243 (199). Toimenpiteisiin johti 45 asiaa (18,5 %). Kantelut koskivat muun muassa varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja, kouluverkko- ja sisäilma-asioita, oppilaan tukitoimia ja kohtelua, koulujen uskonnollisia tilaisuuksia sekä palvelussuhdeasioita. Edelleen merkittävä osa kanteluista kytkeytyi puutteisiin kuntien sivistystoimen hallintomenettelyssä ja päätöksenteossa.

Ratkaisut koskivat myös muun muassa yliopiston johtosäännön lainmukaisuutta ja hallituksen nimittämistä, ylioppilastutkintojen pisteytystä, henkilöllisyyden todistamista opiskelupaikkaa haattaessa, valintakokeen ennakkotehtävien palautusta, opetuksen toteuttamista ja koejärjestelyjä, tutkintotodistuksen saamista sekä todistuksen ja opintosuoritusotteen korjaamista, opiskelijan kohtelua koskevaa neuvottelua, huomautuksen antamista opiskelijalle, ylioppilaskunnan vaalipaneelia, kirjaston käytön rajoittamista ja hakemuskasun käsittelyä opetus- ja kulttuuriministeriössä (OKM).

Ratkaisuissa oli kyse myös vammaisten henkilöiden oikeuksista (ratkaisut 2719/2018\* ja 4536/2018\* on selostettu jaksossa 3.4) ja opetus-toimen viranhaltijoiden sananvapaudesta (ratkaisut 1661/2018\* ja 1307/2018\* on selostettu jaksossa

4.26). Jaksossa 4.19 on selostettu päätöstä, joka koski toisen asteen ammatillisen opetuksen uudistukseen liittyvän aineiston saatavuutta ruotsiksi.

#### 4.18.3 TARKASTUKSET

Opetussektorilla tehtiin vuonna 2019 kuusi tarkastusta. Kohteina olivat Vantaan kansainvälinen koulu, Kotkan kaupungin opetustoimi ja sen Otsolan koulu sekä Haaga-Helia ammattikorkeakoulu. Lisäksi yhteistyössä Etelä-Suomen aluehallintoviraston kanssa tehtiin ennalta ilmoittamattomat tarkastukset Espoon Roosaliinan päiväkotiin ja Helsingin päiväkoti Lehtisaareen. Poliisiammattikorkeakouluun tehtyä tarkastusta käsitellään jaksossa 4.3.

Lastensuojelulaitosten tarkastuksilla kiinnitettiin edelleen huomiota sijoitettujen lasten yhdenvertaiseen oikeuteen saada opetusta ja koulutusta sekä rajoitustoimenpiteiden mahdollisen vaikutukseen koulunkäyntiin (5377\* ja 4099/2018\*). Oikeusasiamiehen aiemmissa tarkastuskertomuksissa esitetyt havainnot vaikuttivat osaltaan siihen, että lastensuojelulain 1.1.2020 voimaan tulleilla muutoksilla selkeytettiin lasten ja nuorten sivistyksellisiä oikeuksia sijaishuollon aikana.



Kuva Otsolan koululta.



Kuva Otsolan koululta.

#### 4.18.4 LAUSUNNOT JA ESITYKSET

AOA antoi OKM:lle lausunnon (3895/2019\*) luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatustilain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta.

AOA esitti OKM:n arvioitavaksi, olisiko tarpeen täsmentää yliopistolain sääntelyä, joka koskee säätiöyliopiston konsistorin puheenjohtajan valintaa (1327/2018\*).

#### 4.18.5 RATKAISUJA

##### MAKSULLINEN TOIMINTA PERUSOPETUKSESSA

AOA totesi kolmessa kanteluratkaisussa, että perusopetuksen maksuttomuus on yksiselitteinen. Jokaisella on oikeus yhdenvertaisesti ilman lisämaksuja osallistua opetukseen. Asiassa 1120/2018\* oli kyse koulun liikuntapäivästä, jonka sisältö määräytyi sen mukaan, olivatko perheet valinneet maksullisen vai maksuttoman vaihtoehdon. Asioissa 2882\* ja 5984/2018\* perheiltä oli pyydetty rahaa valinnaisen liikunnan kuluihin tai koulun retkeä varten.

Perustuslain 6 ja 16 §:ssä taataan kaikkien oikeus yhdenvertaiseen ja maksuttomaan perusopetukseen. Kunnille opetuksen järjestäjänä ei ole jätetty harkintavaltaa perusopetuksen maksuttomuuden suhteen. Jokaisella oppilaalla tulee olla mahdollisuus yhdenvertaisesti ja ilman lisämaksuja osallistua koulun opetus- ja vuosisuunnitelman mukaiseen toimintaan. Maksuttomuuden vaatimus ei sinänsä estä, että koulun ulkopuolista toimintaa kuten vierailuja ja retkiä tuetaan esimerkiksi huoltajien keräämillä varoilla. Varojen keräämiseen tulee kuitenkin olla täysin vapaaehtoista ja saadut varat tulee käyttää kaikkien oppilaiden hyväksi.

AOA totesi, että opetuksen järjestäjän tulee osoittaa riittävät resurssit opetuksen järjestämiseen myös koulun ulkopuolella. Retkien ja liikuntapäivien järjestäminen siten, että tarjolla on sekä maksullinen että maksuton vaihtoehto, jakaa oppilaat niihin, joilla on mahdollisuus maksaa osallistumisesta ja niihin, joilla tätä mahdollisuutta ei ole. Kunnilla opetuksen järjestäjänä on velvollisuus olla luomatta käytäntöjä, jotka voivat tosiasiallisesti lisätä lasten epätasa-arvoa.

## KOULUJEN USKONNOLLISET JUHLAT

AOA katsoi koulun menetelleen lainvastaisesti järjestämällä koulun joulujuhlan uskonnollisena tilaisuutena. Menettely oli voinut loukata oppilaiden ja heidän huoltajiensa uskonnon ja omantunnon vapautta sekä oppilaiden oikeutta osallistua yhdenvertaisesti koulun joulujuhlaan. Oppilasta ei saa velvoittaa osallistumaan uskonnon harjoittamiseen vastoin hänen omaa tahtoaan riippumatta siitä, kuuluuko oppilas johonkin uskonnolliseen yhdyskuntaan.

Joulujuhla on osa opetusta, eikä sitä näin ollen voi järjestää uskonnollisesti tunnustuksellisenä siinä näkökulmaksi, että sille järjestettäisiin vaihtoehtoinen tilaisuus. Kyse on kaikille oppilaille yhteisestä opetukseen kuuluvasta juhlasta, joka on järjestettävä siten, että kaikki oppilaat voivat siihen osallistua vakaumuksestaan riippumatta.

AOA viittasi ratkaisussaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintöön, jossa jumalanpalveluksessa käymistä joulunaikaan pidetään hyväksyttävänä käytäntönä, kunhan menettelystä on tiedotettu asianmukaisesti etukäteen ja osallistuminen on vapaaehtoista. Tässä asiassa ei kyse kuitenkaan ollut jumalanpalveluksesta, vaan koulun yhteisen joulujuhlan korvaamisesta kirkossa järjestetyllä uskonnollisella juhlalla. AOA piti oppilaiden yhdenvertaisuuden, uskonnonvapauden sekä julkiselta vallalta uskontojen ja vakaumusten suhteen edellytettävän neutraaliuden ja tasapuolisuuden näkökulmasta lähtökohtaisesti ongelmallisena koulun lukukauden päättäjaisjuhlan järjestämistä kirkkosalissa.

Kantelussa arvosteltiin kaupungin kolmen eri koulun menettelyä uskonnollisten tilaisuuksien järjestämisessä, joissa kaikissa todettiin lainvastaista tai virheellistä menettelyä. AOA saattoi käsityksensä kaupungin tietoon ja piti perusteltuna, että kaupungin tulevassa toiminnassa opetuksen järjestäjänä huomioidaan tarkasti perustuslakivaliokunnan mietinnöstä 2/2014 vp ilmenevät näkökohdat sekä Opetushallituksen viimeaikainen ohjeistus (2186/2018\*).

## KOULURUOKAILUN JÄRJESTÄMINEN

AOA tutki omana aloitteenaan neljän eri kunnan menettelyä laiminlyödä ruokailun järjestäminen oppilaitoksissa ja päiväkodeissa Julkisten ja hyvinvointialojen liiton (JHL) lakon aikana. AOA totesi, että kunnan on varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestäjänä myös lakon aikana järjestettävä ruokailu laissa säädetyllä tavalla. Kunta ei voi olettaa tai kehottaa, että huoltajat huolehtivat aterioinnista laittamalla lapsille omat eväät kouluun tai päiväkotiiin. Lakko ei ole valmiuslaisissa tarkoitettu poikkeusolo, joka poistaisi kunnan velvollisuuden ateriatuoksien järjestämiseen. Kyse on normaaliolojen häiriötilanteista, jotka on perusteltua huomioida kuntien valmiussuunnitelussa (5526/2018).

Asiassa (5106/2019) kävi ilmi, että koulussa oli ollut vegaaniruokavaliota noudattaville oppilaille tarjolla niukemmin ruokaa kuin muille oppilaille, eikä esimerkiksi koulun retkillä heille ollut aina eväitä. AOA totesi, että perustuslaissa turvattu subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen kattaa myös riittävän ravinnon. Perusopetuslaissa säädetään nimenomaisesti opetuksen järjestäjän velvollisuudesta tarjota oppilaille jokaisena työpäivänä täysipainoinen, maksuton ateria. Kunnalta saadun selvityksen mukaan asiassa oli sittemmin ryhdytty korjaaviin toimiin.

## YLIOPISTON JOHTOSÄÄNTÖ EI OLLUT LAINVASTAINEN

AOA arvioi yliopiston johtosäännön lainmukaisuutta. Kyse oli muun muassa siitä, voiko yliopiston konsistorin puheenjohtajana toimia konsistorin ulkopuolinen henkilö (provosti). Konsistorin kokoonpanoa koskevan yliopistolain sääntelyn näkökulmasta asiaa voitiin arvioida niin, että kun konsistorissa edustettuina olevista henkilöstöryhmistä on säädetty laissa, kokoonpanoa ei voitaisi johtosäännöllä laajentaa. Toisaalta yliopistolaissa ei nimenomaisesti säädetä siitä, kuka valitsee säätiöyliopiston konsistorin puheenjohtajan, kuka voi toimia konsistorin puheenjohtajana eikä siitä, että puheenjohtaja valitaan konsistorin keskuudesta.

Tästä näkökulmasta asiasta voitaisiin määrätä johtosäännöllä. Säätiöyliopistoja koskeva sääntely poikkeaa tältä osin julkisoikeudellisia yliopistoja koskevasta sääntelystä eikä tätä ole perusteltu asiaa koskevassa lainvalmisteluaineistossa.

AOA:lla ei ollut riittäviä oikeudellisia perusteita puuttua yliopiston hallituksen menettelyyn, kun se oli hyväksynyt kyseisen johtosäännön määräyksen. Hän esitti kuitenkin OKM:n arvioitavaksi, olisiko yliopistolakia tarpeen täsmentää, jotta edellä todettua yliopiston itsehallinnon sisältöön liittyvää tulkinnanvaraisuutta ei olisi. Kantelu koski myös kahta muuta johtosäännön määräystä, mutta näiltä osin kantelu ei johtanut toimenpiteisiin (1327/2018\*).

### KIRJASTON KÄYTÖN RAJOITTAMINEN ALLE 20-VUOTIALTA OLI SYRJINTÄÄ

AOA:n mukaan yleinen alle 20-vuotiaisiin kohdistunut kirjaston käytön rajoittaminen oli välitöntä syrjintää, vaikka rajoitus oli kohdistunut vain kirjaston ylimääräiseen palveluun (omatoimikäyttöön) ja perustunut sellaisiin järjestyshäiriöihin, joihin oli tapauskohtaisesti oikeus puuttua laissa erikseen säädettyssä järjestyksessä.

Yleisten kirjastojen tulee lain mukaan olla kaikkien käytettävissä ja saavutettavissa. Ikäsyrjinnän kieltä taas suojaa kaikenikäisiä kirjaston asiakkaita kaikissa kirjaston palveluissa. Kirjaston käytösäännöllä tai muilla viranomaistoimenpiteillä ei voida asettaa lakiin perustumattomia rajoituksia kirjaston käytölle. Järjestyshäiriöihin on mahdollista puuttua tapauskohtaisesti. Kirjaston omatoimikäyttö oli kuitenkin kielletty kaikilta alle 20-vuotialta, koska häiriökäyttäytyjiä ei ollut voitu tunnistaa. Tämä oli rajannut palvelun ulkopuolelle myös asianmukaisesti käyttäytyvät alle 20-vuotiaat. AOA saattoi käsityksensä kirjastonjohtajan tietoon. Päätös lähetettiin myös tiedoksi OKM:lle (328/2018\*).

### HYVÄN HALLINNON TOTEUTUMINEN

#### Huomautus virheellisestä menettelystä virantäytössä

Sivistystoimenjohtaja (A) oli laittanut varhaiskasvatuksen aluevastaavan viran auki virheellisellä kelpoisuusvaatimuksella. Havaittuaan väärän kelpoisuusehdon A pyysi toimintaohjetta Kuntaliittoa ja kunnanjohtajalta. Kuntaliitto ohjeisti keskeyttämään rekrytoinnin ja laittamaan viran uudelleen auki oikealla kelpoisuudella, mutta kunnanjohtajan mukaan rekrytointi voitiin viedä loppuun. A toimi kunnanjohtajan ohjeistuksen mukaan. A kertoi ennen sivistyslautakunnan kokousta sijaisenaan toimineelle vs. sivistystoimenjohtaja B:lle ja sivistyslautakunnan puheenjohtajalle virheellisestä kelpoisuusvaatimuksesta sekä Kuntaliiton ja kunnanjohtajan ohjeistuksesta. B ja lautakunnan puheenjohtaja päättivät viedä rekrytoinnin loppuun ja päätös aluevastaavan viran täyttämisestä tehtiin sivistyslautakunnan kokouksessa.

AOA antoi sivistyslautakunnalle ja lautakunnan kokouksessa esittelijänä toimineelle vs. sivistystoimenjohtaja B:lle huomautuksen virheellisestä menettelystä, koska varhaiskasvatuksen aluevastaavan nimitysprosessi vietiin loppuun kelpoisuusvaatimuksen virheellisyydestä huolimatta (742/2018\*).

### MUITA RATKAISUJA

AOA:n mukaan kaupungin menettely varhaiskasvatusmaksujen ja niiden perusteiden määräämisessä ei ollut yhdenvertaista, kun maksujen määrääminen ja niistä tiedottaminen oli vaihdellut riippuen siitä, kuka varhaiskasvatuksen esimiehistä oli tulkinnut kaupungin maksutaksaa (213/2018). Toisessa tapauksessa kunta menetteli lainvastaisesti korottamalla takautuvasti varhaiskasvatusmaksua asiakkaan vahingoksi. AOA totesi, että maksun takautuva oikaiseminen asiakkaan vahingoksi on mahdollista vain, jos maksun määräämistä koskeva päätös on ilmeisesti perustunut huoltajan antamiin virheellisiin tietoihin (6735/2018\*).

Kunnan sivistyslautakunta ei ollut käsitellyt kantelijan oikaisuvaatimusta laissa säädettyllä ta-



valla kiireellisenä. Luokanopettajana ja apulaisjohtajana toiminut kantelija siirrettiin hoitamaan luokanopettajan virkaa toiseen kouluun. Kantelija valitti asiassaan hallinto-oikeuteen, joka palautti asian sivistyslautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Sivistyslautakunta ehti kokoontua noin puolen vuoden aikana neljä kertaa ennen kuin kantelijan oikaisuvaatimus lopulta käsiteltiin (3197/2019\*).

AOA piti kunnan sivistystoimen menettelyä olla antamatta hallintopäätöstä joustavan perusopetuksen toimintaan ottamisesta lainvastaisena sekä lapsen ja hänen huoltajansa oikeusturvaa loukkaavana. Huoltaja oli useaan otteeseen myös pyrkinyt selvittämään asiaa lähettämällä sivistysjohtajalle tiedusteluja saamatta niihin mitään vastausta. AOA piti menettelyä tältäkin osin hyvän hallinnon vastaisena (5237/2018).

Oppilas oli erotettu kahden viikon määräajaksi koulusta niin, että rangaistus oli pantu täytäntöön heti. Kunnan sivistyslautakunta oli tehnyt erottamisesta hallintopäätöksen vasta jälkikäteen, kun kurinpitorangeistus oli jo toteutunut. AOA piti kunnan menettelyä perusopetuslain vastaisena. Koulun kurinpidossa ja työrauhan turvaamisessa voidaan käyttää vain laissa säädettyjä keinoja. Tässä asiassa lain edellytykset siitä, että määräaikaisesta erottamisesta on tehtävä kirjallinen valituskelpoinen hallintopäätös, jossa on samalla päätettävä päätöksen täytäntöönpanosta lainvoimaa vailla olevana sekä täytäntöönpanon alkamisen ajankohdasta, eivät olleet täyttyneet (5404/2018).

AOA katsoi kaupungin menetelleen virheellisesti hallintokantelun käsittelyssä, kun kanteluun opettajan menettelystä rikkoa vaitiolovelvollisuutensa ei ollut annettu ratkaisua (4042/2018\*).

AOA saattoi OKM:n tietoon käsityksensä, että hakemusmaksua koskeneen oikaisuvaatimuksen käsittelyaika (noin 3 kk) oli liian pitkä. AOA kiinnitti huomiota myös siihen, että viranomaisten olisi perusteltua ilmoittaa verkkosivuillaan maksuperustelain mukaisten suoritteidensa maksullisuudesta (1530/2018).

Yliopisto oli antanut hakijoille virheellistä neuvontaa hakumenettelyyn liittyneiden asiakirjojen toimittamisajankohdasta. Neuvonnan virheellisyys oli myönnetty ja korjattu eikä virheestä ollut aiheutunut konkreettista haittaa. AOA kiin-

nitti yliopiston huomiota huolellisuuden neuvonnassa (2011/2018). Toisessa tapauksessa AOA korosti sitä, että kaikista käytettävissä olevista keinoista osoittaa henkilöllisyys opiskelupaikkaa haettaessa on hyvän hallinnon mukaista kertoa opiskelijoille suunnatussa tiedottamisessa tasa-puolisesti (216/2018).

AOA saattoi yliopiston tietoon käsityksensä asian asianmukaisesta käsittelystä, että opiskelijalle olisi tullut varata tilaisuus tulla kuulluksi siitä, että hänen oma käytöksensä voi tulla arvioitavaksi menettelyssä, joka oli tullut vireille opiskelijan oman häirintäkokemuksen perusteella. Opiskelijan ilmoitus epäasiallisesta kohtelusta oli johtanut paitsi opettajan toiminnan arviointiin myös opiskelijalle annettuun kirjalliseen huomautukseen epäasiallisesta käytöksestä (526/2018\*).

AOA:n sijainen piti tutkinnon suorittaneiden henkilöiden yhdenvertaisuuden ja hyvän hallinnon palveluperiaatteeseen sisältyvän asiakaslähtöisyyden näkökulmasta ongelmallisena yliopiston käytäntöä kieltäytyä uuden tutkintotodistuksen antamisesta silloin, kun todistus oli tutkinnon suorittaneesta henkilöstä riippumattomista syistä joutunut postinkuljetuksen aikana hukkaan. AOA:n sijainen piti myönteisenä, että yliopisto päätyi muuttamaan käytäntöään (4421/2018\*).

AOA saattoi käsityksensä ammattikorkeakoulun tietoon, että valintakokeen ennakkotehtävän tuhoaminen lakisääteisten säilytysaikojen jälkeen sen sijaan, että se palautettaisiin sille, joka oli valmis noutamaan työnsä omalla kustannuksellaan, oli hyvän hallinnon näkökulmasta tapauskohtaisesti varsin kriitikkille altis toimintatapa, vaikka menettelyllä oli pyritty yhdenvertaiseen kohteluun (6584/2018\*).

AOA saattoi ammattiopiston tietoon käsityksensä, että se menetteli opiskelijan kohtelua koskevassa neuvottelutilaisuudessa virheellisesti. Opiskelijan isää oli kielletty nauhoittamasta tapaamista eikä rehtori ollut pyynnöstä huolimatta ilmoittanut hänelle sen henkilön nimeä ja yhteystietoja, jonka näkemys kielto oli perustunut (2692/2018\*).

## 4.19 Kieliasiat

Kieliasiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* vastualueelle. 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 vierai-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 ratkaistiin 66. Toimenpiteisiin johti 18 asiaa (27,3 %). Kieliasioden 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 22 ratkaisua. Osassa näistä oli kyse yksinomaan suomen kielen asemasta tai oikeudesta saada palvelua suomeksi, osassa taas siitä, että palvelua oli annettu vain vieraalla kielellä, jolloin kyse oli kummankin kansalliskielen asemaa koskevasta asiasta. Saamen kieliä koski yksi ratkaisu. Oikeutta vieraiden kielten käyttöön koski seitsemän ratkaisua.

Eri hallinnonalojen tarkastuksilla kiinnitetään vakiintuneesti muun tarkastustoiminnan ohella huomiota asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Kaksikielisen sairaalan tarkastuksella tehtyjen havaintojen perusteella vaikutti siltä, että ruotsinkielisten potilaiden oletettiin kommunikoidan suomeksi. AOA pyysi sairaalaa ohjeistamaan osastoja siitä, millä tavalla ruotsin kieltä käyttävän potilaan kielelliset oikeudet turvataan silloin, kun osastolla ei ole ruotsinkielentaitoista henkilökuntaa. Tarkastuksen jälkeen sairaalassa kartoitettiin ruotsinkielentaitoiset henkilöstön edustajat, joita voitiin hyödyntää potilaan hoitotilanteessa. Myös mahdollisuus tulkin käyttöön oli olemassa. Lisäksi sairaala ilmoitti, että sairaala- ja osastokohtaiset esitteet laaditaan ruotsin kielellä. Asia ei antanut aihetta jatkotoimenpiteisiin (2458/2019\*).

### 4.19.3 RATKAISUJA

#### VIRKAMERKKIEN KIELIASU LOUKKASI KANSALLISKIELTEN YHDENVERTAISUUTTA

OA:n mukaan poliisin, tullin, rajavartiolaitoksen ja pelastusviranomaisten loppuvuodesta 2018 käyttöön ottamat henkilökunnan virkamerkit ja henkilökortit eivät olleet viranomaisten kielellisten veloitteiden mukaisia, koska viranomaisen ja kortin nimi olivat ruotsiksi huomattavasti pienemmällä kirjasinkoolla kuin suomeksi. Kirjasinkoon puolesta ruotsin kieli eli toinen kansalliskielistä oli käytännössä rinnastettu vieraaseen kieleen eli englantiin. Aiemmissa korteissa kansalliskieliä kohdeltiin yhdenvertaisesti.

OA painotti, että kansalliskielten yhdenvertainen kohtelu on turvattu perustuslaissa ja kielilaisissa. Perustuslain kansalliskieliä koskeva säännös edellyttää perusteluidensa mukaan kansalliskielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua. Kielilain perusteluissa puolestaan korostetaan sitä, että vähemmistökieltä ei saa syrjiä esimerkiksi siten, että sillä laadittu teksti on selvästi pienempää kuin enemmistökielinen teksti.

OA pyysi sisäministeriötä (SM), valtiovarainministeriötä (VM) ja Väestörekisterikeskusta (VRK) ilmoittamaan toimenpiteistään päätöksen johdosta (6446/2018\*).

*Kyseiset viranomaiset ilmoittivat, että OA:n päätöksen jälkeen oli pidetty VRK:n, turvallisuusviranomaisten ja SM:n kesken kokous, jossa oli keskusteltu vaihtoehdoista korttien muuttamiseksi. Korttien valmistaja oli alkanut suunnitella erilaisia ratkaisuja. Ennen painatuksen aloittamista turvallisuusviranomaisten tulee päästä yhteisymmärryksen korttien uudesta visuaalisesta ilmeestä, minkä jälkeen korttien valmistaja voi aloittaa uusien korttien painamisen suunnittelun. Arvion mukaan tämä prosessi vie noin yhdeksän kuukautta. OA:lle ei ollut ilmoitettavissa tarkempaa ajankohtaa uudistuksen valmistumiselle. Turvallisuusviranomaiset olivat kuitenkin jo yhdessä VRK:n ja ministeriöiden kanssa alkaneet selvittää, miten siirtyminen uusiin kortteihin toteutetaan käytännössä.*

### VIRANOMAISTEN NIMEÄMISESSÄ OLI PUUTTEITA

#### OA moitti liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan nimiä

OA otti kantaa Väyläviraston Väylä-oheisnimeen, Liikenne- ja viestintäviraston Traficom-oheisnimeen sekä Traffic Management Finland Oy:n pelkästään englanninkieliseen nimeen. Nimet on annettu vuoden 2019 alusta voimaan tullessa liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan uudistuksessa. OA:lle tehtiin asiasta kuusi kantelua.

OA on aiemmissa ratkaisuisaan katsonut, ettei oheisnimen käyttäminen ole sinänsä lainvastaista. Oheisnimen tulee kuitenkin esiintyä aina viranomaisen virallisen nimen yhteydessä ja niin, ettei epätietoisuutta tai sekaannusta viranomaisesta synny. Pelkkää oheisnimeä voidaan käyttää vain sisäisessä toiminnassa. Viranomaisen ei voi esiintyä vain oheisnimellä, vaikka se ennen pitkää vakiintuisikin yleisessä kielenkäytössä. Jos oheisnimi muodostetaan viranomaisen nimestä lyhenteenä, se on muodostettava molemmilla kansalliskielillä samoin periaattein.

Julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen toimintayksikön nimeäminen vain vieraalla kielellä kansalliskielten sijasta ei lähtökohtaisesti ole hyvää hallintoa ja kielellisiä oikeuksia koskevan sääntelyn mukaista.

#### **Väyläviraston Väylä-oheisnimi**

Väylä-oheisnimeä oli virallisen Väylävirasto-nimen sijaan joko yksinään tai ensisijaisesti käytetty muutenkin kuin vain viraston sisäisesti. Yksinään Väylä-oheisnimeä oli käytetty tiedottamisessa, kuten sosiaalisessa mediassa, uutiskirjeissä ja kylteissä tai vastaavissa opasteissa. Ensisijaisesti Väylä-oheisnimeä oli käytetty viraston asiakirjoissa ja verkkosivuilla niin, että lukijan huomio kiinnittyi virallisen nimen sijasta oheisnimeen. Tämä oli selkeässä ristiriidassa OA:n aiemman ratkaisukäytännön kanssa.

Väylä-nimi ei ollut OA:n aiemman ratkaisukäytännön mukainen myöskään siksi, että sille ei ol-

lut olemassa ruotsinkielisissä asiayhteyksissä käytettävää viraston ruotsinkielisestä nimestä muodostettua vastinetta, vaikka kyseinen oheisnimi oli ilmiselvästi muodostettu viraston suomenkielisestä nimestä. OA pyysi Väylävirastoa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin OA:n päätös antoi aiheutta.

*OA ei pitänyt Väyläviraston ilmoitusta toimenpiteistään riittävänä, minkä vuoksi hän päätti jatkaa asian käsittelyä omasta aloitteestaan.*

### **Liikenne- ja viestintäviraston oheisnimi Traficom**

OA:lla ei ollut hyvän hallinnon eikä kielellisten veloitteiden näkökulmasta perusteita puuttua Liikenne- ja viestintäviraston Traficom-oheisnimen käyttöön eikä sen muodostamisen tapaan. Liikenne- ja viestintävirasto oli noudattanut aiemmassa Liikenteen turvallisuusviraston Trafi-oheisnimeä koskevassa OA:n ratkaisussa esitettyjä lähtökohtia. OA kuitenkin korosti, että Liikenne- ja viestintäviraston tulee osaltaan huolehtia siitä, että sen käyttämä oheisnimi tai tapa käyttää sitä ei ole hyvän hallinnon vastaisesti omiaan aiheuttamaan esimerkiksi yksityisen toimijan (Traficom Oy) sekoittumista viranomaiseen ja päinvastoin. Mikäli tällaista ilmeni, viraston tuli pyrkiä käytettävissään olevin keinoin poistamaan sekaannuksen syitä ja vaikutuksia.

### **Traffic Management Finland Oy**

Traffic Management Finland Oy on liikenteen-ohjaus- ja hallintapalveluita tuottavan konsernin emoyhtiö, jolle on annettu julkisia hallintotehtäviä. Valtion kokonaan omistamalla yhtiöllä on pelkästään englanninkielinen nimi.

OA katsoi, että koska nyt oli perustettu kokonaan uusi yhtiö julkisten hallintotehtävien hoitamiseksi ja uutta nimeä oltiin vasta muodostamassa, olisi vahvoin perustein voitu lähteä siitä, että yhtiön nimi olisi muodostettu ottamalla huomioon kielilain ja hallintolain vaatimukset samalla tavalla kuin viranomaisten nimien kyseessä ollen. Toisaalta osa konsernin tytäryhtiöistä oli

olemassa jo tätä ennen, ja niillä on ollut englanninkieliset tai vierasperäiset nimet. Vaikka OA ei pitänyt muodostunutta lopputulosta kielellisestä ja hyvän hallinnon näkökulmasta tyydyttävänä, hänellä ei tämä tausta huomioon ottaen ollut riittäviä perusteita puuttua enempää yhtiön nimivallintaan enää tässä vaiheessa (6513/2018\*ym.).

### **No Harm Center ei ollut lainmukainen nimi**

OA otti kantaa kaksikielisen keskussairaalan yhteyteen perustetun valtakunnallisena potilasturvallisuuden yhteistyöverkostona toimivan keskuksen nimen asianmukaisuuteen. Keskuksen nimeksi annettiin alun perin vain englanninkielinen No-Harm Center.

OA on aiemmin katsonut, että yksikielisen terveydenhuollon yksikön vain englanninkielinen nimi (Stroke Unit) ei ollut hyvää hallintoa eikä kielellisiä oikeuksia koskevan sääntelyn mukainen (dnro 4032/4/08\*). No-Harm Center poikkesi tästä tapauksesta lähinnä siinä, että se ei tarjoa palveluita suoraan kansalaisille niin, että ihmiset asioisivat siellä. Toisaalta se kuitenkin tuottaa yleisölle palvelua julkaisemalla potilasturvallisuutta koskevaa tietoa. Kyse ei siten ollut vain sisäisestä toiminnasta. Siksi Stroke Unit -tapauksessa esitetyt johtopäätökset pätevät lähtökohtaisesti myös nimeen No-Harm Center.

Keskuksen nimi on sittemmin olemassa molemmilla kansalliskielillä (Potilas- ja asiakasturvallisuuden kehittämiskeskus, Utvecklingscentret för klient- och patientsäkerhet) ja keskuksen ulospäin suuntautuvassa toiminnassa, etupäässä tiedottamisessa, on tarkoitus käyttää kumpaakin kansalliskieltä. OA piti näitä keskussairaalan toimenpiteitä asianmukaisina eikä asia enää edellyttänyt oikeusasiamiehen enempiä toimenpiteitä (5003/2019\*).

## RUOTSINKIELISTEN ASIAKIRJOJEN SAATAVUUDESSA OLI PUUTTEITA

Toisen asteen ammatillisen opetuksen uudistusta koskeneen aineiston saatavuudessa ruotsiksi oli puutteita. Ammatillisten tutkintojen perusteiden ruotsinkieliset versiot oli suureksi osaksi julkaistu myöhemmin kuin suomenkieliset versiot. Yhteensä 164 perusteesta 67 julkaistiin samanaikaisesti ja loput 97 niin, että ruotsinkieliset versiot julkaistiin enimmillään puoli vuotta myöhemmin kuin suomenkieliset. Tutkintojen perusteet ovat voimassa Opetushallituksen (OPH) määräyksinä, jotka tulee kielilain mukaan julkaista molemmilla kansalliskielillä samanaikaisesti. OPH menetteli kielilain vastaisesti ja viive oli osin huomattava. Kielelliset oikeudet olisi tullut ottaa paremmin huomioon uudistuksen valmistelussa.

Myös opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) menetteli edellä mainitussa asiassa virheellisesti, kun se ei julkaissut ammatillisen opetuksen järjestämisluvan hakemista koskeneita asiakirjoja samanaikaisesti sekä suomeksi että ruotsiksi (1690/2018\*).

AOA:n sijaisen mukaan kaksikielisen terveydenhuollon yksikön tulee antaa vastaus potilaslain mukaiseen muistutukseen muistutuksen tekijän käyttämällä kielellä, suomeksi tai ruotsiksi (6127/2018).

## RUOTSINKIELISESSÄ TIEDOTTAMISESSA OLI PUUTTEITA

Suomen Tallinnan suurlähetystön tiedottaminen oli kielilain vastaista, kun sen tiedote oli laadittu suomeksi ja viroksi muttei lainkaan ruotsiksi. Lähetystön ulkopuolelle oli kiinnitetty tiedote, jossa kerrottiin lähetystön olevan suljettu kahtena päivänä, sekä ilmoitettiin puhelinnumero, johon ”hädänalaisessa asemassa olevia suomalaisia” pyydettiin ottamaan yhteyttä. Tiedote ei ollut kaikin osin myöskään hyvän hallinnon mukainen, kun siinä käytetty ilmaisu ”suomalaiset” antoi konsulipalvelulain sääntelyyn nähden liian suppean kuvan siitä, kenelle puhelinpalvelu oli tarjolla. AOA:n sijainen saattoi käsityksensä suurlähetystön tietoon (3655/2019\*).

Meriliikenteen turvalaitteita koskevat Liikenneviraston opasteet olivat kielilain vastaisia, koska niissä ei ollut käytetty suomen ohella ruotsia. Merkitystä ei ollut sillä, että opasteiden pystyttämiseen ei ollut velvollisuutta. OA ei myöskään pitänyt riittävänä viraston ilmoitusta, että se vain ”pyrki” jatkossa kiinnittämään huomiota opasteiden kaksikielisyyteen, koska kyseessä oli lakisääteinen velvollisuus (3402/2018\*).

OA kiinnitti OKM:n huomiota siihen, että viranomaisten tulee pyrkiä julkaisemaan myös tiedotuksellinen aineistonsa samanaikaisesti molemmilla kansalliskielillä. Kyse oli ammatillisen koulutuksen mittavaan uudistukseen liittyneestä tiedottamisesta (ks. edellä 1690/2018\*).

OA:lla ei ollut oikeudellisia perusteita puuttua siihen, että Suomi.fi-palvelun verkko-osoite oli vain suomeksi. OA kuitenkin saattoi VM:n ja VRK:n tietoon aikaisempaa ratkaisukäytäntöä (esim. 3802/4/07\* ja 5513/2016\*) viranomaisten internet-osoitteiden kielestä. Verkkopalvelun sisältönsä osalta asia ei johtanut muuhun, kuin että OA saattoi VM:n ja VRK:n tietoon aiemmassa ratkaisukäytännössä (esim. 2762/4/09\*, 1515/4/10\*, 3010/4/11\* ja 1793/4/15\*) esitettyjä yleisiä lähtökoh-  
tia (1520/2018\*).

Toisessa Suomi.fi-palvelua koskeneessa asiassa oli kyse englantia sisältäneestä osoitteesta (noreply@suomi.fi). OA totesi, että ”noreply”-alkuisia sähköpostiosoitteita on yleisesti käytössä ja ne kertovat siitä, että viestiin ei voi vastata. Tällainen osoite ei kuulu kenellekään todelliselle henkilölle eikä kyse ollut osoitetta käyttävän tahon (tässä tapauksessa VRK:n) kehittämästä vieraskielisestä sähköpostiosoitteen nimen osasta. OA viitasi aiempaan ratkaisukäytäntöönsä (3802/4/07\*) ja piti laillisuusvalvonnan näkökulmasta olennaisena sitä, että kantelijan saamasta viestistä ilmeni hänen käyttämällään suomen kielellä, kuka sen oli lähettänyt, ja se, että siihen ei voi vastata. Asia ei edellyttänyt toimenpiteitä (6649/2018).

## RUOTSINKIELISESSÄ ASIAKASPALVELUSSA OLI PUUTTEITA

Sosiaalitoimiston palvelu oli puutteellista, kun sosiaalityöntekijä, jolle asiakas oli soittanut kiireellisessä asiassa, ei ollut osannut puhua ruotsia, eikä paikalla ollut muitakaan ruotsinkielentaitoisia henkilöitä – ei myöskään sosiaalipäivystyksessä. Sosiaalitoimi myönsi palvelunsa puutteet ja ilmoitti toimenpiteistä, joilla vastaavat tilanteet ehkäistäisiin jatkossa, sekä pahoitteli ruotsinkielisen palvelun saamisen viipymistä. Asia ei edellyttänyt AOA:n jatkotoimia (3753/2018).

Myöskään kaksikielisen terveydenhuollon kuntayhtymän puhelinalvelu ei ollut toteutunut lainmukaisella tavalla, kun kantelija ei ollut saanut palvelua ruotsiksi soitettuaan yhteispäivystyksen neuvontaan. AOA:n sijainen kiinnitti kuntayhtymän huomiota terveydenhuoltolain vaatimuksiin ja korosti, että puhelinneuvontaa tulee saada sekä suomeksi että ruotsiksi. Päivystyksessä oli sittemmin toteutettu järjestelyjä, joilla pyrittiin turvaamaan palvelun saaminen myös ruotsin kielellä (5971/2018).

Rajavartiolaitoksen virkailija puolestaan menetteli passintarkastuksessa virheellisesti, kun hän ei ollut käyttänyt kantelijan äidinkieltä ruotsia vaan englantia eikä hän ollut pyytänyt paikalle ruotsin kielen taitoista virkamiestä. Virhettä pahoiteltiin ja tapaus tultiin käsittelemään työnjohdollisesti ja huomioimaan työpaikkakoulutuksessa ja rajavartioille annettavassa peruskoulutuksessa. AOA piti toimenpiteitä riittävinä eikä asia edellyttänyt enempää toimenpiteitä (288/2018).

## SAAMENKIELISTEN OIKEUDET EIVÄT TOTEUTUNEET TÄYSIMÄÄRÄISESTI

OA katsoi, etteivät saamen kielilain ja yhdenvertaisuuslain vaatimukset kaikilta osin toteutuneet Kansaneläkelaitoksen (Kela) toiminnassa. OA arvioi yleisellä tasolla kiireellisen toimeentulotuen hakemista ja siihen liittyvää saamenkielisen palvelun saatavuutta.

Velvollisuudesta hakea kyseistä etuutta henkilökohtaisesti (paikan päällä tai puhelimitse) OA totesi, että palvelun järjestämisen tapa jää viran-

omaisen harkintaan, mutta se ei saa olla syrjintäkiellon, tasapuolisuuden vaatimuksen eikä kielellisten oikeuksien vastainen. Saamelaisella on saamen kielilain perusteella oikeus käyttää viranomaisessa asioidessaan valintansa mukaan suomen tai saamen (inarinsaamen, koltansaamen tai pohjoissaamen) kieltä.

Saamen kielilain ja yhdenvertaisuuslain vaatimukset eivät kaikilta osin toteutuneet Kelan palvelussa, kun esimerkiksi mahdollisuus asioida puhelimitse tai etäyhteydellä saameksi oli tarjolla vain hyvin rajoitettuna aikoina eli neljänä tuntina viikossa, eivätkä samanlaiset rajoitukset koskevat suomen- ja ruotsinkielisiä asiakkaita. Lisäksi mainittu mahdollisuus oli tarjolla vain pohjoissaameksi eikä vastaavaa koltankielistä ja inarinkielistä palvelua ollut lainkaan tarjolla, vaikka saamen kielilaissa säädetty oikeudet ja velvollisuudet koskevat kaikkia kolmea saamen kieltä.

Kela oli pyrkinyt huolehtimaan saamenkielisten etuushakijoiden oikeuksista, ja OA ymmärsi, että saamen kielilain vaatimusten täysimääräinen toteuttaminen voi käytännössä olla vaikeaa. Hän korosti kuitenkin, että Kelan tulee pyrkiä siihen varsinkin, kun kysymys oli kiireellisestä toimeentulotuesta, jota haettaessa edellytettiin henkilökohtaista asiointia. OA saattoi käsityksensä Kelan tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on tämän päätöksen johdosta ryhtynyt (3774/2018\*).



## 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 oikeudenvallvonta. Verohallinto on valtakunnallinen viranomaisena. Verohallinnossa on yksiköitä, joiden lukumäärästä, nimistä, toimialueista ja pääasiallisista tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Verotusta hoitaviin yksiköihin kuuluu Henkilöveroyksikkö, Yritysverotusyksikkö, Veronkanto- ja Asiointiyksikkö, joka vastaa asiakaspalvelutyöstä ja sen kehittämisestä kaikissa Verohallinnon palvelukanavissa sekä neuvonnan asiakaskokemuksen johtamisesta.

Verohallinnon muita yksiköitä on muun ohella Esikunta- ja oikeusyksikkö. Verohallinnosta riippumattomia toimielimiä ovat Keskusverolautakunta, joka antaa ennakkoratkaisuja, Verotuksen oikaisulautakunta, joka käsittelee oikaisuvaatimuksia, ja Veronsaajien oikeudenvallvontayksikkö, joka valvoo veronsaajien oikeuksia verotuksessa ja verotusta koskevassa muutoksenhaussa.

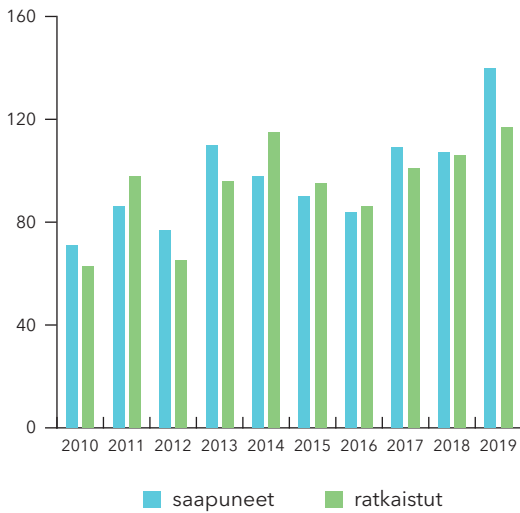
Verohallinto kerää valtaosan Suomen veroista ja veronluonteisista maksuista. Verohallinnon lisäksi veroja ja maksuja kerää Liikenne- ja viestintävirasto, joka toimittaa ajoneuvoverotuksen, ja Tulli, joka kerää tullit ja tullin luonteiset maksut sekä muut maahantuonnin verot ja maksut.

### 4.20.2 LAILLISUUSVALVONTA

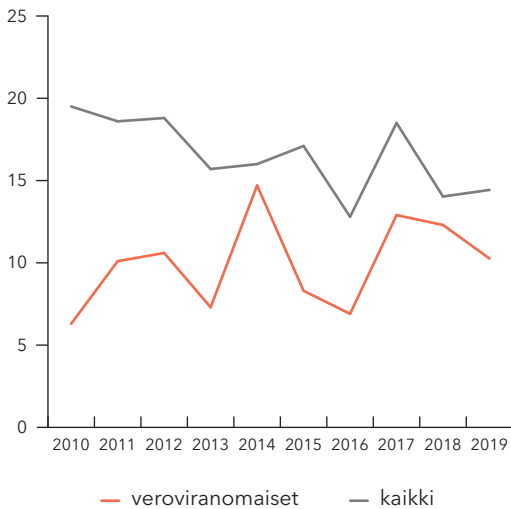
Verotusta koskevia kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin 118 eli hieman enemmän kuin edellisenä vuonna (107). Toimenpideratkaisujen määrä oli hieman pienempi kuin edellisenä vuonna eli 13 (14) asiaa.

Verohallinnon tavoitteena on yhä enenevässä määrin saada asiakkaat käyttämään sähköisiä palveluja. Verohallinto ohjeistaa henkilöasiakkaita hoitamaan veroasiansa sähköisessä OmaVero-palvelussa. Se korvaa vähitellen lähes kaikki Verohallinnon sähköiset palvelut. Vuoden 2019 keväällä 81 % veroilmoitustaan täydentäneistä teki muutokset OmaVero-palvelussa. Kasvua sähköisen palvelun käytössä oli 20 prosenttiyksikköä edelliseen vuoteen verrattuna. Kaikkiaan esitetyt veroilmoitustaan täydensi keväällä 2019 noin 1,4 miljoonaa asiakasta. Täydentäneiden määrä oli samaa luokkaa kuin aiempinakin vuosina. Paperilomakkeilla tietoja ilmoitti noin 235 000 asiakasta. Edellisen vuoden 2018 keväällä veroilmoitustaan täydentäneistä lähes 61 % teki muutokset verkossa ja 39 % paperilla.

Kaikilla Verohallinnon asiakkaila ei kuitenkaan ole kykyä tai halua asioida sähköisissä palveluissa. Kertomusvuonna ratkaistiin useita kanteluita, joissa arvosteltiin Verohallinnon pyrkimystä ohjata asiakkaat sähköisiin palveluihin. Kanteluiden mukaan asiointipalvelupisteiden määrää on supistettu ja puhelinpalvelu on ruuhkautunut. Jäljempänä selostetaan näihin kanteluihin annettuja ratkaisuja.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2010–2019



Toimenpideprosentti vuosina 2010–2019

Ajoneuvoverotusta koskevissa lukuisissa kante-  
luissa arvosteltiin kuten aiempina vuosina ajoneu-  
von käyttökieltoa. Ajoneuvoverolain mukaan lai-  
minlyönti suorittaa vero tai sen erääntynyt osa  
määräajassa aiheuttaa ajoneuvon käyttökiellon ei-  
kä ajoneuvoa saa käyttää liikenteessä. OA:n vuon-  
na 2006 tekemä esitys ajoneuvoverolain käyttö-  
kieltoa koskevan säännöksen muuttamiseksi ei ole  
johtanut lainmuutoksiin. Koska menettely perus-  
tui ajoneuvoverolain säännöksiin, kantelut eivät  
johtaneet enempään toimenpiteisiin. Kuitenkin,  
kun liikenne- ja viestintäviraston laiminlyönti kä-  
sitellä kantelijan lähettämä kirje aiheutti ajoneu-  
von käyttökiellon aiheuttoman pitkittymisen,  
AOA piti jäljempänä selostetussa ratkaisussaan  
viraston menettelyä lainvastaisena.

### 4.20.3 RATKAISUJA

#### HYVÄ HALLINTO EI TOTEUTUNUT VEROHALLINNON NEUVONTAPALVELUISSA

AOA arvioi kahden kantelun perusteella Verohal-  
linnon asiakas- ja puhelinpalvelun toteutumista  
vuoden 2018 joulukuussa.

Ensimmäisen kantelun mukaan kantelija oli  
yrittänyt hoitaa veroasiansa asioimalla Seinäjoen  
verotoimistossa. Paikalla oli jonottamassa lähes  
30 asiakasta ennen kantelijaa. Heitä palvelemassa  
oli vain kaksi virkailijaa. Asiakkaina oli vanhuksia  
keppien kanssa liikkuen, mutta heillekään ei ollut  
istumapaikkaa. Kantelija ryhtyi hoitamaan vero-  
asiaa Verohallinnon puhelinpalvelussa.

Verohallinnon selvityksen ja lausunnon mu-  
kaan kantelussa mainittuun palvelunumeroon oli  
soitettu 27.12.2018 eri puhelinnumeroista 379 pu-  
helia ja virkailijat ehtivät vastata 156 puheluun.  
Seuraavana päivänä Verohallintoon saapui puhe-  
luja 375 eri puhelinnumerosta, joista 137 ehdittiin  
vastata. Kantelija oli saanut 4.1.2019 palvelunume-  
rossa asiansa hoidettua. Seinäjoen verotoimistossa  
virkailijat palvelivat 27.12.2018 kaikkiaan 119 asia-  
kasta. Keskimääräinen jonotusaika asiakaspalve-  
luun oli 1 tunti 33 minuuttia.

Toisen kantelijan mukaan puhelu Verohallintoon kesti 58 minuuttia. Kantelija yritti saada verovelkatodistusta soittamalla Verohallintoon. Hän jonnotti kahdesti ja vasta kolmannella kerralla sai asian hoidetuksi. Verohallinnon selvityksen mukaan kantelijan 12.12.2018 soittamaan puhelinpalvelunumeroon saapui 91 puhelua, joista vastattiin 25 puheluu.

AOA totesi, että Verohallinto on pyrkinyt voimakkaasti lisäämään ja kehittämään sähköisiä asiointikanaviaan. Monilla Verohallinnon asiakkailta ei kuitenkaan ole kykyä tai halua käyttää Verohallinnon sähköisiä palvelukanavia. Hallintolain esitöiden mukaan asiointin järjestämisen keinot ja laajuutta tulisi pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Tämä vuoksi hyvän hallinnon vaatimukset täyttävä ja asianmukaisesti toimiva puhelinpalvelu on keskeinen ja tärkeä viranomaisen tarjoama palvelukanava erityisesti Verohallinnossa, jossa on merkittävästi vähennetty toimipisteitä ja siten asiakkaiden mahdollisuuksia henkilökohtaiseen asiointiin.

Verohallinnon puhelinneuvonta ei täyttänyt hyvän hallinnon palvelun asianmukaisuuden vaatimusta, kun valtaosa asiakkaista ilmeisesti jäi ilman minkäänlaista asiakas- ja neuvontapalvelua, sillä virkailijat eivät ehtineet vastata puheluihin. Vain noin kolmestakymmenestä neljäänkymmeneen prosenttiin eri puhelinnumeroista saapuneisiin puheluihin ehdittiin vastata. Jälkimmäisinä päivinä yli kahteen sataan puheluu ei vastattu.

AOA ei voinut myöskään pitää Seinäjoen vero toimiston asiakaspalvelua asianmukaisena. Puolentoista tunnin jonotusaika oli kohtuuton ja muodosti tosiasiallisen esteen palvelun saatavuudelle. Palveluun jonottaneiden joukossa oli vanhuksia keppien kanssa, mutta heillekään ei ollut istumapaikkoja. Hyvä hallinto edellyttää, että asiointimahdollisuudet vastaavat mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin. Asiointipalvelu kohtuuttomine jonotusaikoineen ja puuteellisine varusteineen ei vastannut asiakkaiden joukossa olleiden vanhusten erityistarpeita.

Verohallinnon toiminnassa ja menettelyssä tapahtuu vuosittain lukuisia lainsäädäntöön ja verotusmenettelyyn liittyviä muutoksia, jotka vai-

kuttavat asiakkaisiin ja lisäävät neuvonnan tarvetta. Neuvontaa tarvitsevat erityisesti ne verovelvolliset, joita sähköisesti tarjolla oleva neuvonta ei saavuta, kuten ikääntyneet henkilöt. Ottaen huomioon verovelvollisuuden luonteen ja verovelvollisuuden muuttumisen entistä enemmän verovelvollisen omaan aktiivisuuteen perustuvaksi AOA ei ole voinut vakuuttua siitä, että Verohallinnon neuvontapalvelut täyttäisivät perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvatun hyvän hallinnon vaatimukset asianmukaisuudesta ja viivytyksettömyydestä. AOA saattoi käsityksensä neuvontapalvelujen lainvastaisuudesta Verohallinnon tietoon (6525/2018\* ja 5/2019\*).

### **VEROHALLINNON OHJAUS TILINUMERON ILMOITTAMISESTA EI TÄYTTÄNYT HYVÄN HALLINNON VAATIMUKSIA**

Verohallinto oli lähettänyt syyskuussa 2018 kantelijalle ja muille henkilöasiakkaille, joiden tilinumeroa ei ollut sen asiakastiedoissa, tilinumerokyselykirjeen.

Verohallinnon tilinumerokyselykirjeellä annetaan yksityiskohtaista neuvontaa, miten tilinumeron voi ilmoittaa sähköisiä palveluja käyttäen. Kirjeessä annetaan myös yksityiskohtaista neuvontaa veronpalautuksen maksamisesta maksuosoituksena ja pankin perimästä palvelumaksusta. Sen sijaan kirjeestä puuttuu kokonaan ohjaus ja neuvonta niitä verovelvollisia varten, jotka haluavat ilmoittaa tilinumeronsa asioimalla Verohallinnon toimipisteessä tai tilaamalla puhelinpalvelusta lomakkeen tilinumeron ilmoittamista varten. Tämä mahdollisuus ja tieto kerrottiin vasta kantelun johdosta annetussa Verohallinnon selvityksessä ja lausunnossa. Ohjaus oli siten suunnattu vain niille asiakkaille, joilla oli kyky ja mahdollisuus käyttää sähköisiä palveluja. Muille asiakkaille annettu ohjaus käsitti vain toteamuksen saada lisätietoja palvelunumerosta.

Verohallinnon mukaan sen tavoitteena on saada asiakkaat käyttämään sähköisiä palveluja. AOA:n mukaan tämä tavoite ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että sellaiset henkilöasiakkaat, joilla ei ole kykyä tai halua käyttää sähköisiä palveluja,

eivät saa asianmukaisesti Verohallinnon palveluja. AOA:n mielestä Verohallinnon tilinumerokyselykirjeen ohjaus ja neuvonta oli puutteellinen juuri näiden asiakkaiden kohdalla.

AOA piti Verohallinnon menettelyä tilinumerokyselykirjeellä annetussa ohjauksessa ja neuvonnassa lainvastaisena. Annettu ohjaus ja neuvonta ei täyttänyt hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvia hallinnon oikeusperiaatteiden, kuten tasapuolisen kohtelun ja tarkoituksidonnaisuusperiaatteen vaatimuksia, eikä myöskään palveluperiaatteen asianmukaisen palvelun vaatimusta eikä viranomaisen neuvontavelvollisuutta (5431/2018\*).

### VEROHALLINNON AUTOMATISOITU PÄÄTÖKSENTEKOMETETELY EI TÄYTÄ PERUSTUSLAIN VAATIMUKSIA

#### Hyvän hallinnon, oikeusturvan ja virkavastuun toteutuminen Verohallinnon automaattisessa päätöksentekomenettelyssä

AOA oli ottanut kanteluiden johdosta omana aloitteena tutkittavakseen Verohallinnon automaattisen päätöksentekomenettelyn. AOA:n mukaan Verohallinnon automatisoitu päätöksentekomenettely ei täytä perustuslain vaatimuksia, koska se ei perustu asianmukaiseen ja täsmälliseen lainsäädäntöön, jossa olisi otettu huomioon hyvän hallinnon ja oikeusturvan sekä virkavastuun asianmukainen toteutuminen.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekomenettelyyn liittyy useita säätelemättömiä kysymyksiä. Valiokunnan mukaan sääntelytarpeesta tulee tehdä selvitys, jossa tulee tarkastella, millä tavoin automatisoidun hallintomenettelyn ja päätöksenteon sääntely täyttää lainalaisuuden, julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden asettamia vaatimuksia sekä turvaa oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukaisen toteutumisen. Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan 7/2019 vp selvitystarpeen merkitystä ja kiirehti selvitystyön viivytyksetöntä käynnistämistä ja asianmukaista resurssointia.

AOA oli samaa mieltä perustuslakivaliokunnan kanssa. Hän piti valitettavana, että Verohallinnossa automatisoitu hallinto- ja päätöksentekomenettely on edennyt laajasti ilman asianmukaista selvitystä ja arviota lailla säättämisen tarpeesta, jossa olisi otettu huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetut avoimet ja selvitettävät seikat. AOA:n mukaan automatisoidun päätöksenteon sääntelytarpeet tulee selvittää viipymättä.

#### Automaattisen päätöksenteon sääntelyperusta

Valtiovarainministeriön ja Verohallinnon mukaan päätöksenteko perustuu verotuksen yleisiin periaatteisiin kuuluviin säännöksiin tutkimisvelvollisuudesta. Säännösten mukaan verotusta toimittaessaan veroviranomaisen on tutkittava saamansa tiedot ja selvitykset tavalla, joka asian laatu, laajuus, verovelvollisten yhdenmukainen kohtelu ja verovalvonnan tarpeet huomioon ottaen on perusteltua. AOA:n mukaan nämä säännökset koskevat tutkimistapaa eivätkä päätöksentekoa.

Verohallinnon automaattisen hallinto- ja päätöksentekomenettelyn säädöspohja ei täytä perustuslain vaatimuksia. Perustuslain säännökset hallinnon lakisidonnaisuudesta, hyvästä hallinnosta ja oikeusturvasta sekä lailla säättämisen vaatimuksesta edellyttävät AOA:n mukaan sitä, että Verohallinnon automaattisesta hallinto- ja päätöksentekomenettelystä säädetään lailla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Lain tasoisesta sääntelystä tulisi ilmetä muun ohella, miten asiat valikoituvat automaattisessa päätöksenteossa ratkaistavaksi ja miten toteutuu automatisoidun päätöksenteon algoritmien julkisuus. Algoritmin julkisuuden asianmukainen toteutuminen yksityiselle ymmärrettävässä muodossa edellyttää, että laissa on tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määritelty, mitä algoritmilla automatisoidussa päätöksenteossa tarkoitetaan.

## Virkavastuu

Verohallinnon yksiköiden työjärjestyksen määräys prosessinjohtajan päättämistä asioista on AOA:n mukaan yleisluonteinen eikä sen perusteella ole johdettavissa täsmällistä virkavastuuta eikä sen sisältöä ja laajuutta. Myöskään prosessinomistajan virka-asemaan perustuvaa vastuuta ei voida pitää riittävänä vahingonkorvausvastuun eikä perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen valossa rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen kannalta.

## Avoimuus

AOA:n mukaan hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva luottamuksensuoja edellyttää, että Verohallinto tiedottaa avoimesti asiakkailleen, milloin heidän veroasiansa on käsitelty automaattisessa päätöksentekomenettelyssä. Verohallinnon asiakkailla on oikeus tietää heidän asiansa käsittelyn perusteet, jotta he voivat arvioida automaattisen päätöksenteon asianmukaisuutta ja jotta heidän oikeusturvansa toteutuisi. Myös Verohallinnon asiakaspalvelun asianmukaista toteutumista edistäisi se, että Verohallinnon kanssa asioivilla olisi tietoa siitä, että asia on ratkaistu automaattisessa päätöksentekomenettelyssä. Verohallinnon asiakkailla olisi tällöin selkeämpi käsitys siitä, millaista neuvontaa ja ohjausta he asiansa hoitamiseen tarvitsevat.

Verohallinnossa oma-aloitteisen verojen määrittäminen arvioimalla tehdään automaattisesti. Verohallinnosta lähetetään vuosittain noin 300 000 kehotuskirjettä puuttuvien ilmoitusten johdosta ja tehdään runsas 112 000 arvioveropäätöstä automatisoidussa käsittelyssä, jolloin tietojärjestelmä on suorittanut kaikki asian käsittelyn ja päätöksen teon vaiheet, ilman että kukaan luonnollinen henkilö on osallistunut asian käsittelyyn. Tässä automaattisessa arvioverotuksessa on myös määrätty 25 %:n suuruinen veronkorotus arvioidusta veron määräst.

Niin ikään yhteisöjen tuloverotuksessa automaattiossa tehdään arvioverotuspäätöksiä ja mää-

rätään viiden prosentti korotus arvioidun veron määräst. Myös verojen maksamisen valvonta ja verojen perintä tapahtuvat muutoin kuin tapauskohtaiseen perintään siirrettyjen tapauksien osalta automaattiossa järjestelmään tehtyjen määritysten mukaisesti. Verohallinnossa verovelvollisen koko veroasian käsittely voi siten tapahtua niin kuulemis-, päätöksenteko- kuin perintävaiheeseen automaattiossa ilman, että kukaan luonnollinen henkilö on osallistunut veroasian käsittelyyn (3379/2018\*).

## Verohallinnon automatisoitu maksujärjestely

Kantelijan maksujärjestely oli tehty OmaVero-palvelussa ja järjesteltävän veron määrä alitti 10 000 euroa. Automaattiossa hyväksytyn maksujärjestelyn mukaan verot tuli maksaa yhdessä erässä viimeistään 26.3.2018. Tähän maksujärjestelyyn sisältyi kuitenkin myös huhtikuun tuloveron ennakko, jonka eräpäivä oli 23.4.2018. Maksujärjestely ei muuta veron eräpäivää. Tämän vuoksi, kun kaikkia veroja ei ollut maksettu järjestelyssä määrättyä aikataulussa, automaatiosta lähetettiin kantelijalle maksuhuomautus ja myöhemmin automaattiossa järjestely raukesi. Tästä lähetettiin kantelijalle automaatiosta raukeamiskirje, jossa ilmoitettiin, että maksujärjestelyn piiriin kuuluvat verot toimitetaan ulosottoviranomaisen perittäväksi, vaikka kantelijan yhtiöllä ei ollut erääntynyttä verovelkaa.

Samaan aikaan kantelijalle lähetettiin Verohallinnosta 31.3.2018 yhteenvedo, joka sisälsi verojen ja maksujen erittelyn. Sen mukaan kantelijan yhtiön suoritukset oli kohdistettu maksujärjestelyn piiriin kuuluneille veroille eikä kantelijan yhtiöllä ollut maksamattomia veroja. Yhteenvedon mukaan kantelijalla oli myös käyttämättömiä maksuja ja palautuksia.

AOA:n mukaan kantelijan yhtiön verojen maksujärjestely ei täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia. Kantelijalle ei annettu järjestelyn luonteesta asianmukaista ja riittävää ohjausta ja neuvontaa. Koska hallintolakiin yleislakina tai verolainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä automaattiossa tapahtuvat hallintomenettelystä ja päätöksen-

teosta, kantelijan ja muiden asiakkaiden oikeusjärjestykseen perustuva oikeutettujen odotusten suoja edellyttää, että Verohallinto kertoo niistä tilanteista, joissa OmaVero-palvelussa maksujärjestely tapahtuu automaatiassa. Asiakkaille tulee myös ilmoittaa, että jos maksujärjestelyn ehtoja ei noudateta, järjestely raukeaa automaatiassa ja maksamattomat verot lähetetään ulosottoon perittäväksi tai niiden perimiseksi ryhdytän muihin perintätoimiin.

AOA piti huolestuttavana Verohallinnolta saatua selvitystä ja lausuntoa. Veronkantoyksikön selvityksessä ei tunnistettu lainkaan puutteita automaatiassa tapahtuneessa maksujärjestelyssä ja kantelijan Verohallinnolta saamista ristiriitaisissa ilmoituksissa. Oikeusyksikön lausunnon puutteita havaittiin ja todettiin, että kantelijan yhtiölle saattoi syntyä epäselvä kuva maksujärjestelystä, etenkin kun maksujärjestelyn raukeamisilmoituksessa uhattiin perintätoimilla, vaikka yhtiöllä ei ollut eräänntyneitä veroja. Selvityksessä ja lausunnossa ei kerrottu tärkeää tietoa maksujärjestelyn käsittelystä automaatiassa, jos veron määrä ei ylitä 10 000 euroa. AOA:n mukaan tämä oli tärkeä ja olennainen tieto asian arvioinnissa, mutta se saatiin vasta sitä erikseen pyytämällä. AOA piti Verohallinnon menettelyä lainvastaisena (2216/2018\*).

### Verohallinnon päätös laiminlyöntimaksusta

Kantelijalle annettiin 17.4.2018 päätös ”Laiminlyöntimaksu virheellisestä ilmoitustavasta”. Päätöksestä ilmeni, että yhtiö oli antanut vuosi-ilmoituksen virheellisellä tavalla. Vuosi-ilmoitus olisi tullut antaa sähköisesti, koska vuosi-ilmoituksella oli ilmoitettu viiden tai useamman työntekijän tai tulonsaajan tietoja. Virheellisen ilmoitustavan takia määrättiin laiminlyöntimaksu 100,00 euroa.

Kantelijayhtiön vuosi-ilmoitus ja sen johdosta pyydetty selvitys sekä päätös laiminlyöntimaksusta oli käsitelty Verohallinnossa automaatiassa ilman, että kukaan Verohallinnon virkailijoista olisi asian missään vaiheessa osallistunut asian käsittelyyn. Verolainsäädännössä ei ole säädetty erikseen laiminlyöntimaksua koskevasta päätöksen sisäl-

löstä, minkä johdosta laiminlyöntimaksun määräämispäätökseen sovelletaan hallintolain säännöksiä päätöksestä ja päätöksen perustelemisesta.

Automaatiassa tehdystä päätöksestä ei ilmennyt kantelijalle, millä tavalla päätöksenteossa oli otettu huomioon hallintoa ja hallintopäätöksenteoa ohjaavia hyvän hallinnon takeisiin kuuluvia hallinnon oikeusperiaatteita. Päätöksestä ei myöskään ilmennyt, arvioitiinko päätöksenteossa lainkaan kantelijan esittämiä syitä ja perusteita, joiden nojalla kantelijan näkemyksen mukaan asiassa oli perusteltu syy antaa ilmoitus Verohallinnon päätöksestä poikkeavalla tavalla, eikä perusteita sille, miksi näitä esitettyjä perusteita ei pidetty riittävinä. Päätöksestä ei näin ollen ilmennyt hallintolaisesta edellytetyllä tavalla, mitkä seikat ja selvitykset olivat vaikuttaneet asian ratkaisuun eikä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. AOA piti Verohallinnon menettelyä lainvastaisena (2898/2018\*).

### AJONEUVON AIHEETON KÄYTTÖKIELTO LIIKENNE- JA VIESTINTÄVIRASTON LAIMINLYÖNNIN JOHDOSTA

AOA:n mukaan tilanteessa, jossa Liikenne- ja viestintävirasto oli laiminlyönyt asian asianmukaisen käsittelyn sekä palvelu- ja neuvontavelvollisuutensa, asianosaisella tulee olla oikeus hyvitykseen laiminlyönnin aiheuttamasta haitasta sekä huolesta ja epävarmuudesta. AOA:n mielestä oikeus hyvitykseen oli erityisen korostunut tilanteessa, jossa viraston laiminlyönnistä oli seurauksena ajoneuvon käyttökiellon aiheeton pitkittyminen. Kantelijan ajoneuvon käyttö oli ollut erityisen tarpeellinen, koska kantelijalle oli myönnetty vammaisen pysäköintilupa.

Virasto ryhtyi selvittämään kantelijan tiedustelua ja pyyntöä 4.10.2018 vasta kahden kuukauden kuluttua ja silloinkin AOA:n kantelun johdosta lähettämän selvityspyynnön perusteella. Kantelijan veron maksu kohdistettiin ajoneuvoverolipun suoritukseksi ja käyttökielto poistettiin 5.12.2018. Asian käsittely ja kantelijalle vastaaminen eivät



edellyttäneet erityisiä toimenpiteistä, minkä vuoksi pyynnön käsittelyyn olisi tullut ryhtyä heti.

Ajoneuvoverolaissa säädetty ajoneuvoveron tai sen erääntyneen maksun suorittamisesta johtuva ajoneuvon käyttökielto on voimakas verovelvolliseen kohdistuva seuraamus. Kuten virasto toteaa, käyttökiellon kohtuullisuutta tai vaikutusta liikumiseen ei ole arvioitu lain esitöissä. AOA:n mukaan tällainen hallinnon asiakkaaseen kohdistuva ankara seuraamus edellyttää puolestaan veronkantoviranomaiselta erityistä velvollisuutta asianmukaiseen palveluun ja neuvontaan. Virastolla on siten korostettu velvollisuus heti tai mahdollisimman joutuisasti käsitellä asiakkaan pyynnöt ja tiedustelut, olivatpa nämä tehty sähköisesti, puhelimitse tai kirjallisesti.

AOA antoi Liikenne- ja viestintävirastolle huomautuksen vastaisen varalle sen lainvastaisesta laiminlyönnistä käsitellä ja vastata heti kantelijan tiedusteluun ja pyyntöön ajoneuvoveron maksun kohdistamisesta.

AOA lähetti päätöksensä myös Valtiokonttorille ja pyysi sitä olemaan sopivalla tavalla yhteydessä kantelijaan ja ratkaisemaan asian valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain perusteella (5559/2018\*).

*Valtiokonttori ilmoitti, että se on päättänyt 21.1.2020 suorittaa kantelijalle perusoikeusloukkuksesta johtuvana hyvityksenä 350 euroa.*

## 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* ja oikeusasiamiehensihteeri *Susanna Wähä*.

### 4.21.1 LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEITA JA TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOSHANKKEITA

Ilmastonmuutos ja ilmastokysymykset olivat vuodelle leimallisia niin kansainvälisesti kuin kansallistekin. Ympäristöministeriö käynnisti hankkeen vuodelta 2015 olevan ilmastolain, joka sisältää päästötavoitteet vuodelle 2050 ja säännökset suunnittelujärjestelmästä, uudistamiseksi. Ensimmäisessä vaiheessa kuunneltiin kansalaisten näkemyksiä siitä, millainen uudistuvan ilmastolain tulisi olla. Uudistuksen tavoitteena on varmistaa, että Suomi on hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä ja vahvistaa lakia.

Ympäristöministeriö käynnisti luonnonsuojelulainsäädännön uudistuksen. Hankkeessa uudistetaan luonnonsuojelulakia ja -asetusta sekä valmistellaan uusi laki luonnonsuojelulla rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelystä ja ennaltaehkäisystä. Lisäksi kehitetään ekologista kompensatiota. Ympäristöministeriö asetti myös lainsäädäntöhankkeen, jonka tarkoituksena on ympäristövahinkojen toissijaisten vastuujärjestelmien kehittäminen (TOVA-lainsäädäntöhanke).



Tavoite on nykyistä kattavammin hallita ympäristöriskejä, korvata ympäristövahinkoja ja turvata vahinkojen vaatimat ennallistamistoimet tapauksissa, joissa vahingon aiheuttaja on maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Valtio on viime vuosina joutunut rahoittamaan noin 120 miljoonalla eurolla toiminnanharjoittajien konkurssiin aiheuttamia vakavia ympäristön pilaantumisen vaaratilanteita, koska toissijaisten vastuujärjestelmien kattavuudessa on puutteita.

Vuonna 2018 aloitettua maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistusta jatkettiin tavoitteena, että hallituksen esitys valmistuisi syysyksi 2021.

Maakuntaudistuksen valmistelun keskeydyttyä pääministeri Sipilän hallituksen kaaduttua keväällä 2019 keskeytyi myös hanke valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleen organisomiseksi muun muassa perustamalla monialainen valtakunnallinen Valtion lupa- ja valvontavirasto (LUOVA). Virastolle olisi koottu pääosa aluehallintovirastojen ja Valviran tehtävistä sekä muun

muassa osa niistä valtion ympäristöhallinnon tehtävistä, jotka kuuluvat lakkautettaviksi esitetyille ELY-keskuksille.

Ympäristöasioissa hallitus jatkoi pääministeri Sipilän hallitusohjelman mukaisesti aloitettuja toimia, joiden tavoitteena on sääntelyn purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen.

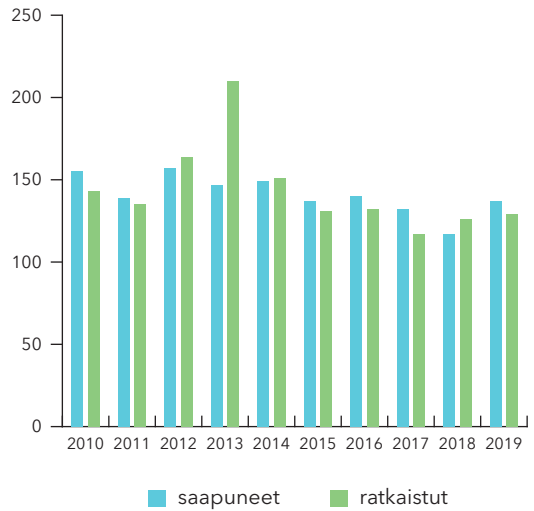
#### 4.21.2 LAILLISUUSVALVONTA

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) koskevia kanteluita, jotka voitiin katsoa soveltuvan käsiteltäväksi ympäristöasioiden asiaryhmässä.

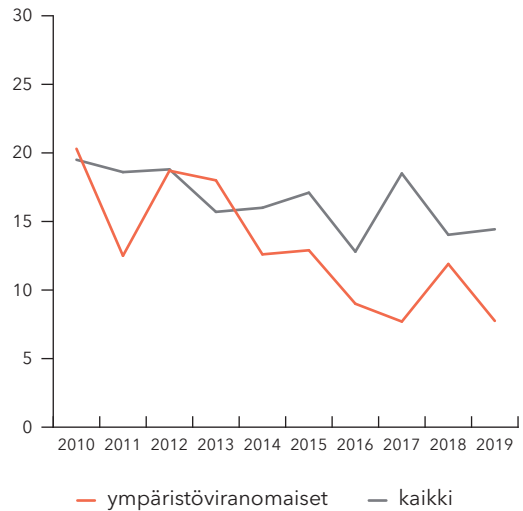
Vuonna 2019 saapui uusia kanteluita 138 kpl. Ratkaistuja oli hieman vähemmän eli 129. Yksityshenkilöt kirjoittivat edelleen heitä itseään koskevista lupa-, valvonta-, kaava- tms. asioista. Laajemmista ympäristökysymyksistä, kuten ilmastomuutoksesta, ei kanneltu.

Useassa kantelussa OA:ta pyydettiin puuttumaan asiaan, jonka käsittely oli vielä kesken ja lain tarjoamat muistutuksenteko- ja valitusmahdollisuudet olivat vielä käytettävissä. OA ei yleensä puutu tällaiseen vireillä olevaan asiaan, joita ratkaistuista ympäristökanteluista oli lähes joka neljäs. OA:n tehtävänä ei ole ottaa kantaa tai vaikuttaa siihen, miten toimivaltaisen viranomaisen tulee ratkaista sen päätäntävaltaan kuuluva asia. Toisaalta OA:lta haettiin usein apua sen jälkeen, kun kaikki säännönmukaiset muutoksenhakukeinot oli jo käytetty. Monissa kanteluissa OA:ta pyydettiin muuttamaan viranomaispäätöstä. Päätöksen muuttaminen ei kuitenkaan kuulu OA:n toimivaltaan.

Ympäristöasioille on tyypillistä, että asiaa on käsitellyt usea eri viranomainen, joiden sovellettavana on samanaikaisesti lukuisia eri lakeja. Usein kantelun kohteena olevat tapahtumat ulottuvat pitkälle aikavälille. Kanteluiden tutkintaa koskeva



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2010–2019



Toimenpideprosentti vuosina 2010–2019

kahden vuoden sääntö kuitenkin voi rajoittaa tutkintaa, jolle erityistä syytä sitä vanhempien asioiden tutkimiseksi ole. Vakavaa lainvastaista menettelyä tai perusoikeuksien loukkauksia todetaan OA:lle tehdyissä ympäristökanteluissa vain harvoin. Vakavimmat tapaukset ovat jo päätyneet esitutkintaan ja sitä kautta mahdollisesti tuomioistuinkäsittelyyn.

Ympäristöasioissa noin 8 % kanteluista antoi aiheita toimenpiteisiin, mikä on vähemmän kuin pitkään aikaan ja vähemmän kanteluissa keskimäärin (noin 14 %). 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 useita asunnontarkastuksiin liittyviä kanteluita muun muassa vesilain valvonnasta ja kuntien perimistä hulevesimaksuista (6329/2018 ja 5423/2019). Vastoin odotuksia yhtään kantelua ei tullut kiinteistöjen jätevesien käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla, vaikka ympäristönsuojelulain mukainen määräaika 31.10.2019 kiinteistöjen jätevesijärjestelmien saattamiseksi määräysten mukaiseksi umpeutui. Käsiteltävänä oli myös kantelu Inva-pysäköinti- paikkojen järjestämisestä Tampereen kaupungissa (4418/2018\*) ja kantelu Espoon kaupungintalon suojelua koskeva asiassa (1619/2019). AOA:n omina aloitteena käsiteltiin kiinteiden muinaisjään- nosten inventointiin liittyvää asia (146/2017\*).

Osa kuntien ympäristöviranomaisia koskevista kanteluista olisi voitu siirtää ELY-keskusten käsiteltäväksi. Siirtoja ei kuitenkaan tehty. Siirtomahdollisuuksia rajoitti se, että ELY-keskukset eivät ole enää valvontaviranomaisia maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa.

### 4.21.3 RATKAISUJA

#### MAISEMATYÖLAUSUNTO ON TOIMENPIDEKOHTAINEN

Rakennusvalvonnan ns. maisematyölausuntoon sisältynyt maisematyöluvan tarpeellisuutta koskeva kannanotto oli toimenpidekohtainen ja se koski myös alueen uutta haltijaa, joka oli suorittanut toimenpiteen.

Finavia Oyj oli pyytänyt rakennusvalvonnalta lausuntoa siitä, edellyttikö kuuden poppelin muodostaman puuryhmän kaataminen Helsingin Malmin lentoaseman päärakennuksen edustalta maankäyttö- ja rakennuslain mukaista maisematyö lupaa. Rakennusvalvonnan lausunnon mukaan poppelit sai kaataa, jos tilalle istutetaan kuusi uutta poppelia. Uudet taimet oli istutettava viimeistään kaatotyötä seuraavan kesäkuun aikana. Lausunnon mukaan toimenpide oli näillä ehdoilla vähäinen, eikä se edellyttänyt maisematyölupaa.

AOA:n mukaan Helsingin kaupunki ei ollut menettänyt lainvastaisesti, kun se oli kaatanut poppelit ilman maisematyölupaa alueen hallinnan siirryttyä kaupungille. Rakennusvalvonnan harjintaan jäi, miten se mahdollisesti puuttuu siihen, että uusia poppeleita ei ilmeisesti ollut istutettu kaadettujen tilalle.

Asiassa oli kysymys myös Malmin lentoasemakokonaisuutta koskevaan rakennussuojeluesitykseen liittyvän vaarantamiskiellon vaikutuksesta puiden kaatamisen lainmukaisuuteen. Vaarantamiskiellon antaneen ELY-keskuksen mukaan poppeleiden kaato ei ollut vastoin vaarantamiskielloa, kuten ei myöskään AOA:n mukaan (435/2018).

#### KUNTOSALIN WC- JA SUIHKUTILOJEN ESTEETTÖMYYS

Vastikään käyttöön otetussa uudessa kauppa- keskuksessa sijaitsevan kuntosalin rakennuslupa ei ollut vastoin luvan myöntämisaikana voimassa olleilta Suomen rakentamismääräyskokoelman osan F1 esteettömyysmääräyksiä mitä tuli peseytymis- ja hygieniatiloihin. Rakennussuunnitelmaa voitiin

kuitenkin arvostella maankäyttö- ja rakennusasetuksen voimassa olleen 53 §:n näkökulmasta.

Kuntosalissa oli esteetön wc, mutta ei liikuntaesteisille soveltuvaa asianmukaista suihkutilaa. Rakentamismääräyskokoelman osan F1 määräys, jonka mukaan pyörätuolin ja pyörällisen kävelytelineen avulla liikkuvien käytettävissä tuli olla tarpeelliseksi katsottava määrä wc- ja pesutiloja, ei koskenut kuntosalitoiminnan edellyttämiä suihkutiloja. Esteetön wc täytti määräyksen vaatimukset.

Rakennusasetuksen 53 §:n mukaan hallinto- ja palvelurakennuksen sekä muussa rakennuksessa olevan sellaisen liike- ja palvelutilan, johon tasa-arvon näkökulmasta kaikilla on oltava mahdollisuus päästä, tuli kuitenkin soveltua myös niiden henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai muutoin toimia on rajoittunut. Yksi rakennusvalvonnan viranhaltijoista oli katsonut, että kyseistä rakennusasetuksen säännöstä ei sovellettaisi asianomaiseen kuntosaliin, koska se oli tarkoitettu vain jäsenille. AOA:n mukaan asianomainen kuntosali oli nimenomaan sellainen säännöksessä tarkoitettu tila, johon kaikilla oli tasa-arvon näkökulmasta oltava mahdollisuus päästä. Kuka tahansa myös pääsisi jäseneksi maksamalla tarvittavan maksun.

AOA selvitti asiaa kantelun perusteella, vaikka kysymys oli jo kumottujen säännösten soveltamisesta ja yli kaksi vuotta vanhoista tapahtumista, joita oikeusasiamies ei ilman erityistä syytä tutki. AOA katsoi asialla olevan yleisempää merkitystä (6508/2018).

### **RAKENNUSVALVONTA OHJASI SOPIMAAN LUVATTOMAN RAKENNUSHANKKEEN**

Naapuri oli rakentanut aivan asemakaava-alueella tontin rajan tuntumaan 17 metrin pitkän katetun terassin, mistä oli aiheutunut naapureiden kesken riitaa. Kun kysymys oli rakennuslupaa edellyttävästä rakennushankkeesta, asianmukaisena menettelynä ei voitu pitää sitä, että rakennusvalvonta oli ensin vain ohjannut naapureita ”keskinäiseen kommunikointiin”. Asiassa ei ollut yksityiskohtaisia tietoja siitä, milloin rakennusvalvonta oli ottanut asian valvonta-asiana selvittäväkseen. Rakennusvalvonta kävi kuitenkin paikalla vasta kan-

telun tekemisen jälkeen. Otettuaan asian käsiteltäväkseen, rakennusvalvonta ohjasi kiinteistön omistajan purkamaan luvattomat rakennelmat tai hakemaan niille asianmukaista lupaa.

Rakennusvalvonnan olisi tullut naapurin yhteydenoton jälkeen alusta lähtien ryhtyä hoitamaan asiaa mahdollista luvattonta rakentamista koskevana rakennusvalvonta-asiana ja tarkistaa joutuisasti yhteydenoton aiheellisuus. Asiaa ei siten olisi AOA:n mukaan tullut jättää alkuvaiheessa naapureiden keskenään selvittäväksi tai neuvoteltavaksi. Mikäli naapurit saavuttaisivat asiassa sellaisen yhteisymmärryksen, jonka perusteella luvaton rakennelma jäisi paikoilleen, lopputulokseksi voisi jäädä lainvastainen tilanne, ellei rakennusvalvonta puuttuisi asiaan viran puolesta (2840/2018).

### **MAANTIESILLAN YLITTÄVÄ MOOTTORIKELKKAILUREITTI**

AOA:n mukaan ELY-keskuksen myöntämä tien ylitys/liittymälupa moottorikelkkailureittiä varten ei ollut lainvastainen. Oikeusasiamiehelle oli kannellut yhdistys, jonka käsityksen mukaan ELY-keskus oli myöntänyt vastoin lakia tienpitäjälle oikeuden käyttää maantietä muutoin kuin tilapäisesti moottorikelkkailuun.

Moottorikelkkailureittiä varten oli hyväksytyt lainvoimainen reittisuunnitelma, jonka mukaan reitti ylitti rautatien maantiesiltaa pitkin. Reitti jatkui sillan molemmin puolin maastossa. Reitti oli perustettu lainvoimaisessa reittitoimituksessa rasitteena maastoon, mutta ei maantiesillalle. ELY-keskus oli myöntänyt reitinpitäjälle tien ylitys/liittymäluvan sillan molemmin puolin. Päätökseen oli liitetty ehtoja, jotka olivat tarpeen muun muassa liikenneturvallisuuden ja tienpidon kannalta.

AOA:n mukaan ELY-keskus ei ollut myöntänyt lupaa maantiesillan ylittämiseen moottorikelkalla, vaan oikeus siihen perustui suoraan asetukseen ajoneuvojen käytöstä tiellä. Muun soveltuvan sääntelyn puuttuessa ELY-keskus oli voinut harvintavaltansa nojalla liittää tien ylitys/liittymälupa-an liikenneturvallisuuden ja tienpidon kannalta tarpeelliset ehdot (6190/2018).

## KAISLOJEN NIITTÄMINEN NAAPURIN MÖKKIRANNAN EDUSTALTA

ELY-keskus ei ollut menetellyt lainvastaisesti, kun se oli katsonut, että kaistojen niittäminen ei edellyttänyt käsillä olleessa tapauksessa vesilain mukaan viranomaisen lupaa ja että niitosta olisi kuitenkin tullut tehdä ilmoitus vesialueen omistajalle ja ELY-keskukselle.

Kyseisessä tapauksessa vastapäisen saaren omistaja oli niittänyt kaislaa kantelijan mökkirannan edustalla olevalta yhteiseltä vesialueelta. Toimenpiteestä oli aiheutunut häiriötä kantelijalle ja näkösuoja mereltä päin kantelijan mökkirantaan oli poistunut. Kantelija mukaan kysymys oli kotirauhan rikkomisesta. ELY-keskuksen mukaan kyseessä oli toimenpide, johon naapurilla oli ollut vesilain nojalla oikeus, vaikka kyseessä olevan kaltaiset niittotyöt ensisijaisesti toteutettiin työn suorittajan oman rannan edustalla.

AOA:n mukaan ELY-keskus valvoi vesilain ja muiden sen valvottavaksi säädettyjen lakien noudattamista. ELY-keskus oli arvioinut luvan tarvetta sille kuuluvan harkintavallan nojalla ja sen puitteissa. Muutoin kysymys oli asioista, joissa asianomainen voi kääntyä poliisin puoleen, kuten kantelija oli tehnytkin (4932/2018).

## ASIAN SIIRROSTA TULEE ILMOITTA

Suunnittelupäällikön olisi tullut ilmoittaa, että hän oli siirtänyt yhdistykseltä saamansa ympäristöluvan valvontaa koskevan kirjeen ympäristötarkastajan vastattavaksi. Ympäristötarkastajan olisi puolestaan tullut selkeästi ilmaista vastauksessaan, joka hän anoi yhdistyksen toiseen samaa asia koskevaan kirjeeseen, että se oli vastaus myös yhdistyksen kirjeeseen suunnittelupäällikölle.

Yhdistys oli lähettänyt ensin kaupungin suunnittelupäällikölle kirjeen, joka liittyi moottoriradan ympäristöluvan lupaehtojen valvontaan. Suunnittelupäällikkö oli siirtänyt saamaansa kirjeeseen vastaamisen ympäristötarkastajalle ilmoittamatta siirrosta yhdistykselle. Hieman myöhemmin yhdistys oli lähettänyt olennaisesti samasta asiasta kirjeen kaupunkirakennelautakunnan jäsenille ja tiedoksi myös muun muassa ympäristötar-



kastajalle. Ympäristötarkastaja oli antanut tähän kirjeeseen vastauksen, jonka oli ollut tarkoitus olla vastaus myös suunnittelupäällikölle aiemmin lähettyyn kirjeeseen. Tämä ei kuitenkaan mitenkään ilmennyt vastauksesta (2993/2018).

## MUINAISJÄÄNNÖKSISTÄ JA NIITÄ KOSKEVISTA INVENTOINNEISTA INFORMOINTIA KEHITETTÄVÄ

Maanomistajilla ei ole aina tietoa maillaan olevista kiinteistä muinaisjännöksistä ja niitä koskevista inventoinneista, vaan ne ovat tulleet yllätyksenä muun muassa kantelijoiden rakennushankkeissa. AOA antoi vuonna 2016 kaksi ratkaisua, joista toisen yhteydessä tekemiensä havaintojen johdosta hän päätti ottaa tutkittavaksi maanomistajien oikeusturva koskevia kysymyksiä omansa aloitteenaan.

Arkeologisen inventoinnin tavoitteena on tuottaa tietoa inventointialueella sijaitsevien arkeologisten kohteiden määrästä, sijainnista ja tyypeistä. Useimmissa tapauksissa kohteita koskevat tiedot muuttuvat jatkotutkimuksissa. Muuttuvassa ympäristössä tiedot voivat myös vanhentua nopeastikin.

Muinaismuistolain 1 §:n mukaan kiinteät muinaisjännökset ovat rauhoitettuja muistoina Suomen aikaisemmasta asutuksesta ja historiasta. Ilman muinaismuistolain nojalla annettua lupaa on kiinteän muinaisjännöksen kaivaminen, peittä-



minen, muuttaminen, vahingoittaminen, poistaminen ja muu siihen kajoaminen kielletty.

Kajoamiskieltoa on kiinteän muinaisjäännöksen alueella noudatettava jo suoraan muinaismuistolain nojalla ilman nimenomaisia viranomaistoenpiteitäkin. Mikäli inventoinnissa käytetään kajoavia menetelmiä, tutkimuksesta on ilmoitettava maanomistajalle. Muinaismuistolaissa ei kuitenkaan ole säännöksiä, joiden mukaan kiinteitä muinaisjäännöksiä koskevista kajoamattomista inventoinneista tulisi ennalta ilmoittaa maanomistajille, joiden aluetta inventointi koskee. Tällaisessa inventoinnissa muinaisjäännöksestä tehdään havaintoja siihen kajoamatta ja kulku maanomistajan kiinteistöllä tapahtuu jokamiehenoikeuden nojalla.

Museoviraston selvityksen mukaan on kuitenkin ongelmallista, että inventoinneista ei ole säädetty velvollisuutta ilmoittaa maanomistajalle eikä viranomaiselle. Museoviraston mukaan nykytilanne ei ole maanomistajan eikä viranomaisten kannalta tyydyttävä.

AOA:n saamien tietojen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriössä on tarkoitus käynnistää muinaismuistolain kokonaisuudistus. Hän pyysi

opetus- ja kulttuuriministeriötä selvittämään ja harkitsemaan, millä tavoin inventoinneista ilmoittamista maanomistajille ja muinaisjäännöksistä tiedottamista tulisi kehittää lainsäädäntötoimin. Lisäksi hän esitti, että opetus- ja kulttuuriministeriö ja Museovirasto kehittävät myös nykyisiä inventointeja ja kiinteistä muinaisjäännöksistä tiedottamista koskevia käytäntöjä (146/2017\*).

#### 4.21.4 TARKASTUKSET

Ympäristöasioissa ei suoritettu omia hallinnonalan tarkastuksia. Ympäristöasioiden pääesittelijä osallistui kuitenkin AOA Pasi Pölösen 27.8.2019 suorittamalle Kotkan kaupungin opetustoimen tarkastukselle 27.8.2019, jossa kanteluiden perusteella erityiskysymyksenä olivat koulujen sisäilmaongelmat. Sisäilma- ja homehaitta-asioita käsitellään ympäristöasioina siltä osin kuin kysymys on pääasiassa kunnan terveydensuojeluviranomaisten tai rakennusvalvontaviranomaisten nettelystä. Muutoin niitä käsitellään asianomaisen hallinnonalan tai kuntakanteluina.

## 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 maa- oikeuksien menettelyä koskevat asiat.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä oli vanhempi oikeusasiamehensihteeri *Mirja Tamminen*.



### 4.22.1 MUUTOKSIA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ

Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira), Maaseutuvirasto (Mavi) ja osa Maanmittauslaitoksen (MML) tietotekniikkapalvelukeskusta yhdistettiin uudeksi Ruokavirastoksi, joka aloitti toimintansa 1.1.2019. Ruokavirasto edistää, valvoo ja tutkii elintarvikkeiden turvallisuutta ja laatua, eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvinterveyttä sekä maa- ja metsätalouden tuotantoon käytettäviä lannoitevalmisteita, rehuja ja kasvinsuojeluaineita ja siemeniä ja taimiaineistoa. Virasto vastaa EU:n maataloustuki- ja maaseuturahastojen varojen käytöstä Suomessa, toimii EU:n maksajavirastona ja huolehtii EU- ja kansallisten tukien toimeenpanosta.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu aloitti tehtävässään syyskuun alussa. Elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtävänä on työskennellä elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi ja hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estämiseksi. Valtuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton viranomaisena. Valtuutetun toimisto sijaitsee Ruokaviraston yhteydessä.

Kuntien tielautakuntien tehtävät siirrettiin 1.1.2019 yksityistielailalla (560/2018) MML:lle, käräjäoikeuksille, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY-keskukset) ja kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle. Tielautakunnalle tehdyn vaatimuksen sijasta tieosakas tai muu asianosainen voi moittia tiekunnan kokouksen päätöstä tiekuntaa vastaan ajettavalla kanteella. Moitekanteet käsitellään niissä käräjäoikeuksissa, joiden yhteydessä toimii maa-oikeus. Kuntien tielautakunnat lakkasivat siirtymäajan jälkeen 31.12.2019. Tielautakunnassa tuolloin vireillä olleen asian käsittely siirtyi uuden yksityistielain mukaan toimivaltaiselle viranomaiselle.

### 4.22.2 LAILLISUUSVALVONTA

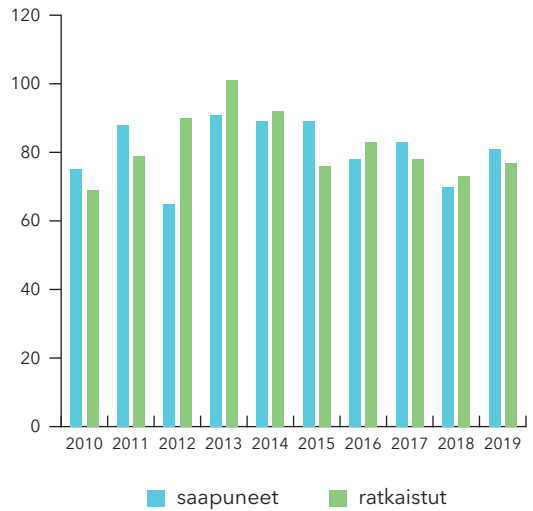
Vuonna 2019 maa- ja metsätalousoasioihin tilastoituja asioita tuli vireille 81. Vuoden aikana ratkaistiin 77 asiaa. Toimenpiteisiin asioista johti viisi (6,5 %).

Asiaryhmään kuuluu useita eri alan viranomaisia ja muita julkista tehtävää hoitavia tahoja. Kan-

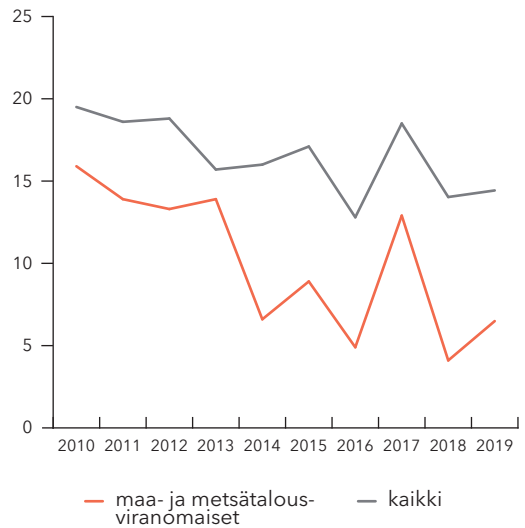
telut koskivat muun muassa MMM:ää, MML:ää, Ruokavirastoa (entistä Eviraa ja Mavia), ELY-keskuksia, kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisia ja tielautakuntia, kunnaneläinlääkäreitä, valvontaeläinlääkäreitä, aluehallintovirastoja (AVI), Luonnonvarakeskusta (Luke), Suomen riistakeskusta, Suomen metsäkeskusta ja Metsähallitusta. Suomen riistakeskus ja riistanhoitoyhdistykset sekä Metsähallitus kuuluvat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin silloin, kun on kysymys niiden hoitamasta julkisesta tehtävästä. Asioita, joissa kysymys on selkeästi Metsähallituksen liike toiminnasta, OA:lla ei ole katsottu olevan toimivaltaa tutkia.

Maanmittaustoimituksia koskevien kanteluiden osuus asiaryhmän kanteluista oli edellisvuotta pienempi. Maanmittauskantelut koskivat eri toimituslajeja, useimmiten menettelyä yksityistietoitumuksessa. Kertomusvuonna ratkaistut maanmittaustoimituksia koskeneet kantelut eivät joutaneet AOA:n toimenpiteisiin. Kuntien tielautakuntien menettelyä arvosteltiin erityisesti asioissa, joissa tiekunnan kokouksessa päätetty asia oli saatettu yksityistielain (358/1962) 70 §:n nojalla tielautakunnan ratkaistavaksi. Kysymys oli muun muassa siitä, että kantelija katsoi, ettei hän ollut saanut tielautakunnalle tekemäänsä vaatimukseen päätöstä. Tielautakunnan menettelyä koskevat kantelut tulevat jatkossa jäämään pois kuntien tielautakuntien lakattua 31.12.2019.

Menettelystä eläinsuojelutarkastuksissa kanneltiin kertomusvuonna aikaisempaa useammin. Osa kanteluista oli tehty siinä vaiheessa, kun asian käsittely viranomaisessa oli kesken tai säännönmukainen muutoksenhakekeino oli vielä käytettävissä eläinsuojeluasiassa tehtyyn päätökseen. Näihin ratkaisuihin ja viranomaisessa vireillä oleviin asioihin OA ei puutu. Eläinsuojelutarkastusta koskevan ratkaisun yhteydessä AOA piti tärkeänä, että valvontaeläinlääkärillä on työssään riittävä tuki ja mahdollisuus tehdä vähänkin haastavammissa tilanteissa tarkastuksia tapauksesta riippuen yhdessä toisen valvontaeläinlääkärin, kunnaneläinlääkärin, läänineläinlääkärin, terveystarkastajan tai poliisin kanssa. AOA korosti myös kunnan velvollisuutta huolehtia eläinsuojeluvalvonnan toteutumisesta henkilöstöjärjestelystä ja henkilöstön



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2010–2019



Toimenpideprosentti vuosina 2010–2019

poissaoloista riippumatta sekä velvollisuutta luoda tehokkaasti toimivat yhteistyön muodot poliisin kanssa.

Maataloutta koskeneissa kirjoituksissa oli kysymys muun muassa menettelystä maatalouden tukien ja korvausten valvonnassa sekä maatalousyrittäjien lomituspalvelujen järjestämisestä. Muisa kanteluissa oli kysymys muun muassa elintarviketurvallisuudesta, kiinteistöjä koskevista kirjaimisasioista ja kalastusluvista.

Julkisuudessa käytiin keskustelua susien suojelusta ja metsästyksestä. Kanteluissa näkyi kantelijoiden huoli suden tuomasta turvallisuushasta ja siitä, että heidän mielestään viranomaiset eivät puutu riittävästi turvallisuushkaan. Kertomusvuonna ratkaistiin kantelut, joissa oli kysymys metsästyslain nojalla myönnettävästä poikkeusluvasta suden tappamiseen tai poliisilain nojalla annettavasta suden lopettamismääräyksestä. Ne eivät johtaneet AOA:n toimenpiteisiin. Suurpetopoliitikasta vastaa MMM eikä OA laillisuusvalvojana voi puuttua suurpetopoliitikan sisältöön.

Kertomusvuonna toimenpiteisiin johtaneissa asioissa oli kysymys hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisesta. Ratkaisut koskivat muun muassa valituskelpoisen päätöksen antamista ja tiedusteluihin vastaamista.

### 4.22.3 RATKAISUJA

Itä-Suomen AVI ei ollut tehnyt päätöksiä eläintunnistusjärjestelmälain 32 §:n mukaisista ns. rajoittavista määräyksistä ajalla 1.1.2012–13.10.2017. ELY-keskuksen valvontaviranomaisena tekemä ja tietojärjestelmään merkitsemä väliaikainen eläinten siirtokielto oli jäänyt pysyväksi siihen asti, kunnes epäkohdat tilalla oli korjattu ja läänineläinlääkäri oli purkanut siirtokiellon tietojärjestelmästä. AOA katsoi, että AVI:n menettely oli ollut lainvastainen. AOA:n mukaan henkilöstöresursseihin tai hallinnon tehokkuuteen liittyvillä seikoilla ei voitu perustella poikkeamista hallintolaissa ja eläintunnistusjärjestelmälaissa säädetystä velvollisuudesta tehdä perusteltu päätös rajoittavia määräyksiä koskevassa asiassa. AVI:n menettelyn

johdosta eläimistä vastuussa olleella toimijalla ei ollut mahdollisuutta saattaa rajoittavia määräyksiä koskevaa asiaa tarvittaessa valituksena tuomioistuimen käsiteltäväksi (1172/2018).

AOA katsoi, että kunnan tielautakunnan olisi tullut antaa valituskelpoiset päätökset myös siinä tilanteessa, että tiekunnan kokousten päätöksiä koskevat kantelijan vaatimukset olisi jätetty tutkimatta tielautakunnan toimivaltaan kuulumattomina tai muulla perusteella. AOA:n mukaan vaatimuksia, jotka oli tehty yksityistielain (358/1962) 70 §:n nojalla, ei voitu jättää käsittelemättä ilman kantelijan nimenomaista suostumusta. Kunnan edustajat olivat keskustelleet kantelijan kanssa vaatimusten peruuttamista, mutta asiassa ei ollut osoitettavissa, että kantelija olisi peruuttanut vaatimukset (4365/2018).

AOA katsoi, että Suomen metsäkeskus oli menettänyt lainvastaisesti tietopyyntöjen käsittelyssä, kun se ei ollut noudattanut julkisuuslain 14 §:ssä asiakirjan antamisesta päättämiseksi säädettyjä määräaikoja ja muita menettelytapoja. Kantelija oli saanut pyytämänsä asiakirjan yli kuukauden kuluttua siitä, kun kantelija oli uudistanut asiakirjapyyntönsä ja yli yhdeksän kuukauden kuluttua siitä, kun asiakirjapyyntö oli ensimmäisen kerran esitetty. Metsäkeskus ei ollut vastannut muilta osin samalla kertaa esitettyihin tietopyyntöihin (1045/2018).

## 4.23 Liikenne ja viestintä

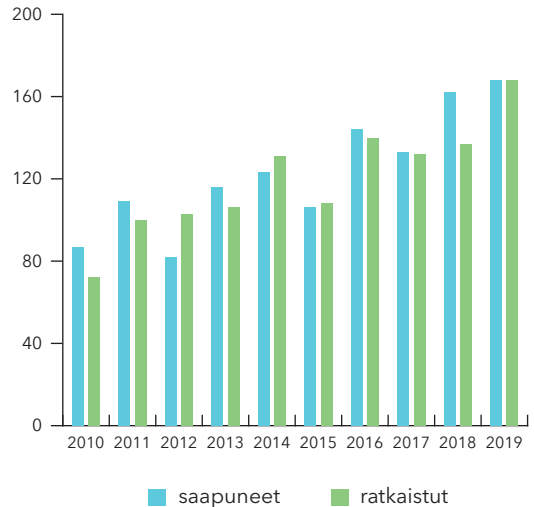
Liikennettä ja viestintää koskevat asiat kuuluivat AOA *Maija Sakslinille*. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Terhi Arjola-Sarja*. Ilmailuasioiden esittelijänä toimi esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*. Jäljempänä tässä jaksossa selostetut tapaukset ovat edellä mainittujen ratkaisemia ja esittelemiä.

### 4.23.1 LAILLISUUSVALVONTA

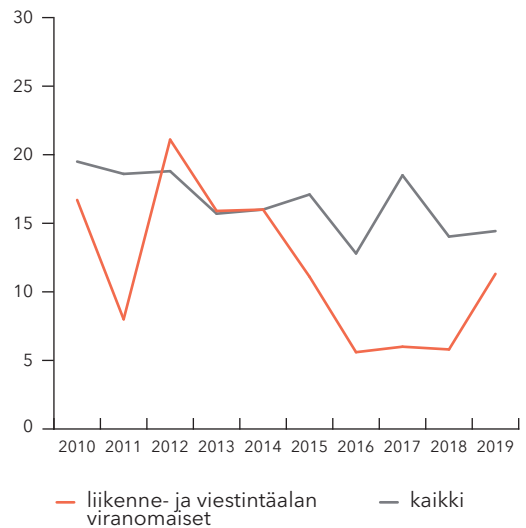
Liikennettä ja viestintää koskevia asioita tuli viereille 172 (163 vuonna 2018) ja niitä ratkaistiin 169 (139). Toimenpiteisiin johti kaksikymmentä asiaa eli 11,8 % (6,5 %). Käsitys lausuttiin viidessätoista asiassa ja muuhun toimenpiteeseen johti viisi asiaa.

Toimenpiteisiin johtaneiden asioiden osuus ratkaistuista asiaryhmän asioista on yleensä ollut kanslian keskitasoa tai sen alapuolella. Kertomusvuonna toimenpideratkaisujen normaalia korkeampaa osuutta selittää se, että ratkaistavana oli poikkeuksellisen paljon liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle sijoittuvia kieliasioita. Kieliasioissa toimenpideratkaisujen määrä on yleensä ollut keskimääräistä suurempi.

Asiaryhmässä käsiteltävät asiat koskevat useita eri viranomaisia, niistä ei voida tehdä pitkälle meneviä päätelmiä 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 liikenne-merkeistä, 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.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2010–2019



Toimenpideprosentti vuosina 2010–2019

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 ratkaisuksista 38,3 % (39,6). Yleä koski 15 (12), Postia 40 (39) ja VR:ää 12 (neljä) ratkaisua. Nämä asiat eivät yhtä 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 veloitteensa. OA ei arvioi myöskään Ylen toimintaa työnantajana eikä ota kantaa toimituksellisiin kysymyksiin. Kertomusvuonna AOA tutki kantelun, jossa oli kysymys siitä, että pienpuolue oli jätetty Ylen vuoden 2019 eduskuntavaalien vaaliohjelmissa muille eduskuntapuolueille järjestettävien vaaliohjelmien ulkopuolelle. Ylen ohjelmistoon sisältyi kuitenkin vaalilähetyksiä, joihin pienpuolueilla, myös kysymyksessä olevalla puolueella, oli mahdollisuus osallistua. Asia ei johtanut AOA:n toimenpiteisiin (622/2019\*).

Postin toiminnasta tehdyissä kanteluissa oli useimmiten kyse postilähetysten jakeluongelmista. Posti kuuluu postinjakelun osalta OA:n toimivaltaan, kun kyse on postilaissa säädetystä yleispalvelusta. Kanteluissa oli usein kyse yleispalveluun kuulumattomien postilähetysten jakeluongelmista tai muusta OA:n toimivallan ulkopuolelle jäävästä toiminnasta. AOA ei lähtökohtaisesti ottanut ensi vaiheessa tutkittavakseen myöskään yleispalveluun kuuluvien postilähetysten jakeluhäiriöitä koskeneita kanteluita. Näissä asioissa kantelijat pääsääntöisesti ohjattiin asian selvittämiseksi kääntymään ensin Postin puoleen ja tar-

vittaessa edelleen ottamaan yhteyttä yleispalvelua valvovaan Liikenne- ja viestintävirastoon.

Kertomusvuonna kanteluissa oli kyse myös Poste restante -palvelun muuttamisesta maksulliseksi. AOA ei tutkinut kanteluita, koska Liikenne- ja viestintäviraston asiassa antamaa päätöstä koskeva muutoksenhaku oli vireillä. AOA kuitenkin päätti omana aloitteenaan seurata Poste restante -palvelun saatavuutta (3659/2019).

VR:ää koskeneissa kanteluissa oli pääosin kyse junalippujen myynnistä. AOA ei voinut puuttua VR:n menettelyyn, koska asioissa ei ollut kyse julkisen tehtävän hoitamisesta.

Kertomusvuonna liikenne- ja viestintäviraston hallinnonalalla tapahtui merkittäviä uudistuksia. Liikenteen turvallisuusvirasto ja Viestintävirasto sekä Liikenneviraston tietyt toiminnot yhdistettiin uudeksi virastoksi, Liikenne- ja viestintävirastoksi. Liikennevirasto jatkoi tehtäviään Väylävirastona. Hallinnonalan uudistus myös toi OA:n toimivaltaan uuden valtionyhtiön, kun Traffic Management Finland Oy aloitti toimintansa 1.1.2019. Kysymys on valtion kokonaan omistamasta erityistehtäväyhtiöstä, jonka hoidettavaksi siirrettiin kokonaan tietyt viranomaisen aiemmin hoitamat julkiset hallintotehtävät.

#### 4.23.2 RATKAISUJA

##### YHTEYDENOTTOIHIN VASTAAMINEN

Kantelijana ollut yhtiö oli toimittanut muun muassa ELY-keskukselle pyynnön, jossa se oli pyytänyt asiassa toimivaltaista viranomaista päätöksellään vahvistamaan, että yhtiö ei tarvitse kuljetuksilleen tavaraliikennelain mukaista liikennelupaa. Kantelija ei ollut saanut ELY-keskukselta päätöstä tai muutakaan vastausta pyyntöön.

AOA totesi, että tavaraliikennelain mukaan ELY-keskus oli ollut toimivaltainen viranomainen mainitussa laissa säädetyn liikenneluvan myöntämisessä. Asiassa oli kuitenkin ollut kysymys pyynnöstä vahvistaa, ettei kantelija tarvitse kuljetuksilleen liikennelupaa ja siten sellaisen ratkaisun anta-



mista koskevasta pyynnöstä, josta ei laissa säädetty. AOA totesi, että vaikka ennakkoratkaisumenetelystä ei ollut säädetty, viranomaiset antavat toisinaan esimerkiksi ennen lupahakemuksen vireille tuloa viranomaiseen ennalta kannanottoja luvan myöntämisen edellytyksistä. Tällöin kysymys oli ennakkolisesta kannanotosta, jolla ei sitovalla tavalla ratkaista lupa-asian lopputulosta.

Tällaisissa, lupa-asian lopputulosta ennakoivissa lausumissa, sikäli kuin viranhaltijat sellaisia katsovat voivansa antaa, oli syytä pidättäytyä ilmaisemaan lähinnä vain arvioita asian todennäköisestä tai mahdollisesta lopputuloksesta. AOA totesi, että viranomaisena saattaa antaa tällaisia ennakkollisia kannanottoja neuvonnan puitteissa.

ELY-keskuksesta oli jo aikaisemmin vastattu kantelijalle samassa asiassa, josta myös kantelun tarkoittamassa yhteydenotossa oli ollut kysymys. Tuolloin kantelijalle oli kerrottu muun muassa ELY-keskuksen toimivallasta ja siitä, minkä viranomaisten tehtävänä oli arvioida yksittäisten kuljetusten liikenneluvan tarvetta. Kantelijalle oli myös kerrottu, mitä kantelijan kertomien kuljetusten luvanvaraisuutta arvioitaessa tuli huomioida.

AOA:n mukaan ELY-keskuksen ei voitu katsoa menetelleen lainvastaisesti, kun se ei ollut antanut kantelun tarkoittamaan pyyntöön päätöstä. AOA katsoi ELY-keskuksen kuitenkin menetelleen hyvän hallinnon vastaisesti siinä, kun kantelijan pyyntöön ei ollut lainkaan vastattu ja siinä, että ELY-keskus ei ollut ilman aiheutonta viivytystä vastannut myöskään asian käsittelyä koskeviin tiedusteluihin. AOA saattoi käsityksensä ELY-keskuksen tietoon (2078/2018).

## UUDEN AJOKORTIN TILAAMINEN

AOA piti yhdenvertaisuuslain vastaisena sitä, että henkilö ei ollut voinut tilata ajokortin kaksoiskappaleita Liikenteen turvallisuusviraston sähköisen asioinnin kautta sen takia, että hän asui Sveitsissä.

Ajokortin kaksoiskappaleen oli voinut tilata sähköisesti Liikenteen turvallisuusviraston sähköisen asioinnin kautta. Tämä ei kuitenkaan ollut mahdollista henkilöille, joilla ei ollut vakinaista asuinpaikkaa Suomessa. Asiassa oli kysymys yhdenvertaisuudesta asian vireille saamisessa.

Yhdenvertaisuuslain mukaan kysymys oli välitömästä syrjinnästä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Henkilöön liittyvänä syynä oli tässä asuinpaikka. AOA:n käsityksen mukaan asian vireillepanossa ajokortin kaksoiskappaleen tilaajien ei voitu katsoa olevan erilaisessa asemassa sen perusteella, oliko henkilöllä vakinaainen asuinpaikka Suomessa vai ei.

Ajokorttilaissa ei ollut säädetty mahdollisuudesta poiketa yhdenvertaisesta kohtelusta asian vireille saamisessa. Laista ei myöskään voinut tehdä johtopäätöksiä, että tällainen erilainen kohtelu olisi lainmukainen. Tapauksessa sähköisen palvelun käytön rajoittamista oli perusteltu ainoastaan sillä, että vain poikkeuksellisesti ajokortin kaksoiskappale voitiin myöntää henkilölle, jolla ei ollut vakinaista asuinpaikkaa Suomessa.

AOA:n huomio kiinnittyi siihen, että edellytys, jonka oli täytyttävä, jotta ajokortin kaksoiskappale voitiin antaa, oli asetettu edellytykseksi myös sille, että ajokortin kaksoiskappaleen saattoi tilata sähköisesti. AOA totesi, että oikeudessa saada asia toimivaltaisessa viranomaisessa vireille ja pyynnön mukaisen ratkaisun saamisessa oli kysymys eri asioista.

AOA otti omasta aloitteestaan tutkittavaksi Liikenne- ja viestintäviraston päätöksentekomenettelyn koskien ajokortin kaksoiskappaleen tilaamista viraston sähköisen asioinnin kautta (6753/2018\*).

## ILMAILUN VALVONNAN KÄYTÄNNÖT SOSIAALISESSA MEDIASSA

Liikenne- ja viestintäviraston virkamies oli valvontatarkoituksessa seurannut omalta henkilökohtaiselta tililtään kantelijan Instagram- ja Facebook-tilejä. AOA totesi, että virkamiehen suorittama yksityisten tilien valvonta voi olla joissain tapauksissa ongelmallista, erityisesti jos valvonnan välityksellä puututaan perus- ja ihmisoikeuksiin, tässä tapauksessa lähinnä yksityiselämän suojaan. Yksityiselämän suojan kannalta sosiaalisen median avoimissakin tileissä voi tulla myös kolmansien

henkilöiden yksityisyyden suojan osalta ongelmallisia tilanteita.

Arvioinnissa oli merkitystä sillä, oliko esimerkiksi sosiaalisen median tili julkinen vai vaadittiinko tilin seuranta varten tilinhaltijan lupaa. Huomiota oli kiinnitettävä myös toiminnan systemaattisuuteen ja viraston myötävaikutukseen tarkastuskeinojen valinnassa. Selvityksen mukaan kysymyksessä oli kantelijan toiminimen avoin profiili, joten yksityiselämän loukkauksen mahdollisuus oli epätodennäköinen, mutta ei poissuljettu erityisesti, jos tällainen seuranta olisi systemaattista. Menettelyn moitittavuuden arvioinnin kannalta oli myös otettava huomioon, että asianosainen ei toiminnan ollessa ”salaista” voinut kontrolloida julkisen vallan käytön lainmukaisuutta. Julkisen vallan lainalaisuusperiaate ja julkisen vallan demokraattinen kontrolli olivat oikeusvaltioperiaatteen keskeisiä elementtejä.

AOA katsoi, ettei menettelyn ollut osoitettu olevan lainvastaista. AOA:n mukaan asiaan liittyvien oikeusturvaongelmien vuoksi Liikenne- ja viestintäviraston tulisi laatia ohjeet, joissa yksiselitteisesti rajataan sosiaalisen median oman henkilökohtaisen profiilin käytön edellytykset virkatehtävissä. AOA saattoi päätöksen myös tiedoksi valtiovarainministeriön valtionhallinnon kehittämisosastolle mahdollisia toimenpiteitä varten (4552/2018\*).

*Liikenne- ja viestintävirasto ilmoitti, että se oli ottanut päätöksen huomioon uudessa sosiaalisen median ohjeessaan. Ohjeessa muun muassa todetaan, että henkilökohtaista tiliä ei saa käyttää virka- ja valvontatehtävien hoitoon. Ohjeesta järjestetään koko virastolle koulutustilaisuus.*

## HELSINKI-VANTAAN LENTOASEMAN TURVATARKASTUS

Finavia oli ohjeistanut turvatarkastusta suorittavaa yhtiötä siitä, että matkustajavirtaa on säädeltävä siten, ettei tavaroiden vastaanottoalueelle kertyisi liikaa matkustajia ja, että asiakas pystyy ”kohtuudella” valvomaan tavaroitaan. Finavia kuitenkin katsoi päävalvontavastuun olevan asiakkaalla.

Turvataarkastuksen järjestäminen oli Finavia Oyj:n ilmailulakiin perustuva julkinen hallintoteh-

tävä, jossa oli noudatettava hallintolakia ja hyvän hallinnon oikeusperiaatteita. Tämä tarkoitti muun muassa sitä, että turvatarkastusjärjestelyt tuli järjestää siten, ettei asiakkaiden oikeuksia, kuten omistusoikeuden suojaa, vaaranneta.

AOA arvioi turvatarkastusjärjestelyjä yleisellä tasolla yhtäältä turvatarkastusjärjestelyjen asianmukaisuuden näkökulmasta ja toisaalta siitä näkökulmasta, kenellä on vastuu turvatarkastukseen jätettyjen esineiden osalta. Kantelijan esittämän valossa oli syytä kiinnittää Finavian huomiota siihen, että se ohjeistuksin ja valvonnan keinoin varmistaa, että sen esiintuomat turvallisen tarkastuksen periaatteen toteutuvat myös ruuhkatilanteissa.

AOA saattoi käsitöksensä ohjeistuksen ja valvonnan tärkeydestä turvatarkastusmenettelyn asianmukaisuuden varmistamiseksi Finavian tietoon (2284/2018).

## MUITA RATKAISUJA

Hallinto-oikeus oli 29.6.2018 lainvoimaiseksi tulleella päätöksellään kumonnut ELY-keskuksen päätökset taksiliikennelain mukaista taksilupaa koskevassa asiassa ja palauttanut asian ELY-keskukselle uudelleen käsiteltäväksi. ELY-keskus oli toiminut taksiliikennelain mukaisena lupaviranomaisena 30.6.2018 saakka. Heinäkuun 2018 alusta lukien toimivaltainen viranomaisena taksiliikennelupa-asioissa on ollut Liikenteen turvallisuusvirasto ja nyttemmin Liikenne- ja viestintävirasto.

AOA katsoi, että edellä mainittujen lupaviranomaisten menettelyä ei voitu pitää lainvastaisena, kun hallinto-oikeuden ELY-keskukselle palauttamassa taksiliikennelain mukaisessa taksilupaa koskevassa asiassa ei ollut kummankaan viranomaisen toimesta annettu aineellista ratkaisua. AOA kuitenkin totesi, että perustuslaissa säädetyt oikeusturvan kannalta arvioituna noudatettua menettelyä perustellumpana oli pidettävä sitä, että ELY-keskuksessa olisi tehty päätös hallinto-oikeuden palauttaman asian tutkimisesta (3905/2018).

AOA kiinnitti huomiota asianmukaisen asiakaspalvelun edellyttämään tarkkuuteen annettavien tietojen oikeellisuudessa, kun Liikenteen turvallisuusvirastosta oli vastattu kantelijan asiakirja-

pyyntöä koskevaan tiedusteluun virheellisesti. Kantelijalle oli vastattu, että hänen tiedusteluunsa oli jo vastattu, mikä ei pitänyt paikkansa. Lisäksi vastaus oli lähetetty eri sähköpostiosoitteeseen, kuin mistä tiedustelu oli tullut (5600/2018).

AOA kiinnitti huomiota hyvään hallintoon sisältyvän asian asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen asiassa, joka koski viranomaisen sisäiseksi tarkoitettua sähköpostiviestin sisältöä. AOA:n mukaan sähköpostiviesti ei kaikilta osin vastannut hyvän hallinnon mukaisia vaatimuksia ja kielenkäyttöä. AOA piti tässä suhteessa ongelmallisena erityisesti sitä, että viestissä oli esitetty tosiasiana lausumia, joiden paikkansa pitävyyttä ei ollut selvitetty tavalla, jota olisi kantelijan kannalta arvioituna voinut pitää puolueettomana.

Sähköpostiviestissä oli esitetty paitsi, että kantelija oli antanut väärän todistuksen toisen henkilön puolesta, myös, ikään kuin tapahtuneena tosiasiana, kerrottu kantelijan menettelystä tilanteessa. Viestissä kerrotusta välittyi kuva kantelijan menettelyn epäasianmukaisuudesta. AOA:n mielestä kantelija oli perustellusti voinut kokea sähköpostiviestin loukkaavaksi (69/2019).

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle sijoituvissa kieliasioissa annettuja ratkaisuja on selostettu kieliasioita koskevassa jaksossa 4.19.

## 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. 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. Oikeusasiamiehen toimivaltana on vakiintuneesti rajattu niin, että uskonnonharjoitus ja opilliset kysymykset jäävät sen ulkopuolelle.

Käytännössä oikeusasiamiehen valvonta kohdistuu lähinnä evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon hallintomenettelyyn. Evankelis-lu-

terilaisen 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 piiriin silloin, kun ne hoitavat julkista tehtävää, esimerkiksi avioliittoon vihittäessä.

### 4.24.2 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon jäsenmäärä oli vuoden lopussa 3 848 191, joten kirkkoon kuului 69,7 % suomalaisista. Suomen ortodoksisella kirkolla oli vuoden lopussa 58 899 rekisteröityä jäsentä, joista 33 000 asui Helsingin hiippakunnan alueella.

Evankelis-luterilaisen kirkon kirkolliskokouksen päätti toukokuussa muuttaa hiippakuntarajoja. Hiippakunnat muodostetaan vuoden 2020 alusta niin, että ne vastaavat maakuntarajoja. Kirkolliskokouksen vuonna 2018 päättämää uutta kirkkolakia koskeva hallituksen esitys täydennysosineen annettiin syksyllä eduskunnalle. Uusissa sääöksissä kodifoidaan olemassa oleva kirkkolainsäädäntö.

### 4.24.3 LAILLISUUSVALVONTA

Kirkollisasiota koskevien kantelujen määrä oli edellisvuosien tapana varsin vähäinen. Asiaryhmään kuuluvia kanteluja saapui 19 ja ratkaistiin 17, joista kolme johti toimenpiteisiin. Kantelut koskivat muun muassa papin viransijaisuuksien täyttämistä, asiakirjapyyntöjen käsittelyä sekä hautausmaalla järjestettyä elokuvanäytöstä. Uskonnon ja omantunnon vapautteen liittyviä kysy-



*Sukevan vankilan kirkko.*

myksiä käsiteltiin kertomusvuonna jälleen myös opetusasioiden (ks. 2186/2018\*) asiaryhmässä.

Asiassa (1752/2019) AOA:n sijainen saattoi hiippakunnan tuomiokapitulin tietoon käsityksensä sen virheellisestä menettelystä asiakirjapyyntöä käsittelemässä. Kahdessa kantelussa arvosteltiin poliisi- ja vankilapappien toimintaa. Asiassa (1367/2019) AOA Pölönen kiinnitti vankilapapin huomiota siihen, että hänen olisi tullut toimittaa suruviesti vangille viipymättä ja priorisoida työtehtävänsä sen mukaisesti. Asiassa (4339/2019) AOA totesi yleisesti, että jos poliisipappina työskentelevä seurakuntayhtymän viranhaltija osallistuu poliisin mukana suruviestin viemiseen, on poliisin huolehdittava siitä, ettei salassa pidettäviä tietoja joudu tahoille, joilla ei lain mukaan ole oikeutta niitä saada.

## 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 päätöksentekielintä. 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 virkatointen lainmukaisuutta on sinänsä yhtäläinen (ks. perustuslakia koskeva HE 1/1998 vp), mutta perustuslain 108 §:ssä se on nimenomaisesti mainittu OKA:n tehtävänä. OKA:n rooli on myös käytännössä keskeisempi. OKA:lle kuuluu VN:n istunnossa ja TP:n esittelyssä tehtäviin päätöksiin liittyvä ennakkollinen 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 hal-



lintoa varten asetetun kansliatoimikunnan menettelyä.

OA voi kuitenkin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momentin mukaan tehtävänsä 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 jälkikäteeseen kanteluiden tutkintaan. Asioita tuli kertomusvuonna vireille 205 ja niitä ratkaistiin 178. Toimenpiteisiin johtaneita asioita ei kertomusvuonna ollut.

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 voidaan mainita kansanedustajan kirjoitukset ennen edustajaksi valintaa ja valiokunnan varapuheenjohtajan menettely päätettäessä asiantuntijakuulemisten jatkamisesta.

Kertomusvuonna OA:n toimivaltaan kuuluneissa asioissa olivat keskeisiä seuraavat aiheet: ministereiden kelpoisuus, ulkoministerin menettely Suomen kansalaisten palautusta Syyrian Al-Holin leiriltä koskevassa asiassa, omistajaohjausministerin menettely Postin työehtosopimusta koskevassa asiassa sekä eräät ulkoministerin, sisäministerin ja puolustusministerin julkisuudessa esittämät lausumat ja kirjoitukset. Yksittäisissä asioissa oli kyse muun muassa tasavallan presi-

dentin itsenäisyyspäivän juhlavastaanoton järjestämisestä, arvonimen myöntämisestä, hallituseuvotteluiden kustannuksista, EU-komissaari ehdokkaan nimeämisestä, eston asettamisesta ministerin Twitter-tilillä, ministerille osoitettuun sähköpostiviestiin vastaamisesta, eduskunta-avustajien valinnasta, valiokunnalle osoitetun kansalaiskirjeen käsittelystä eduskunnan hallinnossa sekä virantäyttömenettelystä valtiontalouden tarkastusvirastossa ja eduskunnan kansliassa.

Laajin yksittäinen asiakokonaisuus koski lääkärihelikopterin sijaintipaikkaa, josta OA:lle tehtiin 21 kantelua. Kanteluissa arvoiteltiin reformiministerityöryhmän ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan 20.12.2018 tekemää linjausta sijoittaa Kaakkois-Suomen lääkärihelikopteri Kouvolaan, tarkemmin Uttiin. Koska yliopistolliset sairaanhoitopiirit eivät olleet päättäneet lääkärihelikoptereiden uusien tukikohtien sijaintipaikoista, asia oli edelleen vireillä, eikä OA tutki muussa viranomaisessa vireillä olevia asioita. Toisaalta eduskunta oli 13.3.2019 hyväksynyt hallituksen esitykseen vuoden 2019 lisätalousarvioksi sisältyvän valtion rahoituksen Kouvolaan ja Seinäjoelle perustettavien uusien lääkärihelikopteritukikohtien rakentamiseen, joten eduskunnan päätöksellä oli linjattu valtion rahoituksen edellytyksenä olevat tukikohtien sijaintipaikat, eikä eduskunnan päätöksenteko kuulu OA:n toimivaltaan. Näistä syistä kantelut eivät johtaneet OA:n toimenpiteisiin.

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 käsitellylle 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 arvioissa merkityksellisiä seikkoja.

## 4.26 EU-oikeudellisia asioita

### 4.26.1 PERUSOIKEUDET EU:SSA

Suomi toimi EU:n puheenjohtajanaan vuoden 2019 loppupuolella. Puheenjohtajuuden aikana Suomi edisti oikeusvaltioon, demokratiaan ja perusoikeuksiin liittyviä asioita EU:ssa.

Suomen puheenjohtajuuden yksi merkittävästä saavutuksista oli se, että EU:n neuvosto vahvisti aikovansa toteuttaa EU:n liittymisen Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Tämä parantaisi entistään perusoikeuksien suojaa Euroopassa. EU:n liittyminen ihmisoikeussopimukseen on Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen perustuva oikeudellinen velvoite. Sopimuksen osapuolina olevat valtiot ovat suostuneet siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien valvoo, että ne noudattavat sopimusta. Euroopan unionista tulisi sopimuksen 48. osapuoli. Liittyminen toisi yksilöille ja yrityksille mahdollisuuden valittaa EU:n toimielinten toimista Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen.

### PERUSOIKEUSKIRJA

EU:n neuvosto myös kehotti jäsenvaltioita takaamaan suotuisan toimintaympäristön riippumattomille kansallisille ihmisoikeusinstituutioille ja muille ihmisoikeusmekanismeille. Neuvosto kannusti sekä jäsenvaltioita että EU:n instituutioita tehostamaan yhteistyötä ihmisoikeuksia edistävien kansallisten mekanismien kanssa ja tukemaan niitä niiden tehtävissä perusoikeuskirjan täytäntöpanossa ja edistämässä.

Suomen johdolla myös EU:n perusoikeusviraston merkitystä ja hyödyntämistä asiantuntijavirastona päätettiin tehostaa. Neuvosto vahvisti olevansa valmis hyödyntämään perusoikeusviraston asiantuntemusta ja tietoja valmistellessaan aloitteita, jotka voivat vaikuttaa perusoikeuksiin, muun muassa pyytämällä siltä neuvoa-antavia lausun-

toja. Neuvosto pyytää myös jäsenvaltioita käyttämään viraston tietoja, kun ne valmistelevat perusoikeuksiin liittyviä lainsäädännöllisiä ja poliittisia aloitteita.

Suomen puheenjohtajavaltion järjestämän konferenssin ”Kuinka turvata yhteiskuntiemme resilienssi muuttuvassa Euroopassa – demokratian, oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien keskinäisriippuvuus” johtopäätöksissä todettiin, että perusoikeudet voivat toteutua vain oikeusvaltioperiaatteeseen perustuvassa demokraattisessa yhteiskunnassa. Sen toteaminen, että nämä normit ja arvot vahvistavat toisiaan on merkittävää, sillä EU:ssa keskustelut oikeusvaltiosta ja perusoikeuksista ovat aiemmin olleet hyvin erillisiä.

Suomi järjesti myös yhdessä komission ja perusoikeusviraston kanssa Brysselissä konferenssin ”EU:n perusoikeuskirjasta totta kaikille: sopimuksen 10 vuotispäivä”. Apulaisoikeusasiamies Sakslin piti puheenvuoron perusoikeuskirjan merkityksestä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa ja ihmisoikeuskeskuksen johtaja Sirpa Rautio piti puheenvuoron kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden työstä perusoikeuskirjan edistämässä.

### PALAUTUSLENNOT

Apulaisoikeusasiamies Sakslin on osallistunut Kreikan oikeusasiamiehen aloitteesta perustetun Nafplion ryhmän kokouksiin. Ryhmän tarkoituksena on seurata ja arvioida perusoikeuksien toteutumista EU:n raja- ja merivartiostojen FRONTEXin toiminnassa palautuslentojen toteuttamisessa ja sen itse toteuttamassa palautuslentojen valvonnassa. Kuten EU:n perusoikeusvirasto on usein tuonut esille, EU:n palautuslentojen perusoikeusvalvonnan puutteena on, että sama viranomainen toteuttaa palautusoperaatiot ja valvoo niitä. On kyseenalaista, voidaanko tätä pitää palautusdirektiivin tarkoittamalla tavalla tehokkaana valvontana.

Keskusteluihin valvonnan tehostamisesta on osallistunut jäsenvaltioiden oikeusasiamiehiä, kansallisia valvontaelimiä (NPM), EU:n perusoikeusvirasto ja Euroopan kidutuksen vastainen komitea (CPT). Euroopan neuvosto on tukenut ryhmän työskentelyä. Ryhmä on käynyt keskustelua myös FRONTExin ja EU:n komission kanssa. FRONTExissa työskentelee perusoikeusvaltuutettu ja perusoikeuksien valvontaan erikoistuneita virkamiehiä.

#### 4.26.2 TIETOSUOJA-ASETUS

Oikeusministeriö selvitti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamiskokemuksia ja toimivuutta Suomessa. Oikeusasiamiestä oli muiden lausunnonantajien ohella pyydetty lausumaan kokemuksistaan yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisesta sekä näkemyksistään sen toimivuudesta ja kansallisen sääntelyliikkumavaran käytöstä.

AOA Pölönen totesi muun muassa seuraavaa:

- Laillisuusvalvontaan liittyvässä käytännön toiminnassa rekisterinpitäjän tehtävistä vastaavan tahon vaikea identifioiminen ja rajanveto rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän roolien välillä on aiheuttanut virkavastuun kohdentamiseen liittyneitä ongelmia. Osoittamisvelvollisuuden puuttuminen on niin ikään aiheuttanut hankaluuksia rekisterinpidossa ilmenneiden väitettyjen laiminlyöntien selvittämisessä.
- Tietosuoja-asetus on osaltaan johtanut myös siihen, että tietosuojavalettuutetun toimisto on saanut lisäresursseja. Tätäkin voidaan pitää positiivisena seikkana, joskin on epäiltävissä, etteivät resurssit edelleenkään ole riittävällä tasolla. Tietosuojavalettuutetun ja apulaistietosuojavalettuutettujen tehtävät ovat korostetun perusoikeussidonnaisia. Perustuslain 22 § antaa julkiselle vallalle toimeksiannon ja velvollisuuden huolehtia perusoikeussuojan tehokkaasta toteuttamisesta myös toimivaltaisen viranomaisen riittävällä resursoinnilla. On tärkeää, että tietosuojavalettuutetun toimiston resurssien riittävyyttä seurataan aktiivisesti ja että resurssipanostusta tarpeen vaatiessa tarkistetaan.
- Kun verrataan tietosuoja-asetuksen sisältöä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 16 artiklan 2 kohtaan, päädytään siihen, että tietosuoja-asetuksen sovellettavuus ja soveltajien piiri ovat huomattavasti laajempia kuin SEUT 16 artiklan 2 kohta näyttäisi mahdollistavan.
- Yhteisrekisterinpidonkin osalta tietosuoja-asetus ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi jättävät jäsenvaltioille liikkumavaraa sen osalta, säädetäänkö laissa yhteisrekisterinpitäjien vastuualueista ja millä tavalla niistä olisi säädettävä. On tärkeää, että kansallista liikkumavaraa tältäkin osin käytettäisiin ja vastuunjaosta säädettäisiin myös yhteisrekisterinpitoon liittyvissä tapauksissa mahdollisimman tarkasti.
- Eri viranomaisten noudattamat käytännöt rekisteritietojen tarkastamista koskevan pyynnön esittäjän tunnistamisen suhteen vaihtelevat. Tilanne ei ole täysin tyydyttävä. Yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artikla on myös sisällöllisesti huomattavan tulkinnanvarainen siinä, mitä ilmaisulla ”oikeus saada pääsy henkilötietoihin” tarkkaan ottaen tarkoitetaan.
- AOA piti tietosuoja-asetuksen valuvikana sitä, ettei eduskunnan oikeusasiamiehen (ja valtioneuvoston oikeuskanslerin) kaltaisia toimijoita ole asetuksen valmisteluvaiheissa ymmärretty sulkea pois asetuksen noudattamisen liittyvän valvonnan piiristä vastaavaan tapaan kuin tuomioistuinten oikeudellisten tehtävien osalta on tehty. Tietosuoja-asetus johtaa tältä osin ristiriitaan Suomen perustuslain institutionaalisten ratkaisujen kanssa (ks. vuoden 2018 kertomuksen EU-oikeus -jakso).
- Tietosuoja-asetuksen tarjoaman keinovalikoiman ja niiden käyttöön liittyvän harkintavallan laajuutta voidaan pitää positiivisena asiana, koska se mahdollistaa suhteellisuusperiaatteen mukaisen lähestymistavan erilaisiin käytännön tilanteisiin, joita asetuksen laajalla soveltamisalalla saattaa esiintyä. Toisaalta laaja harkintavaltta on haaste seuraamuskäytännön yhdenmukaisuudelle ja ennakoitavuudelle. ”Prejudikaattien” ja mahdollisesti jopa ”rangaistustaulukoiden” tarve on asetuksen soveltamisen

alkuvuosina ilmeinen. "One-stop-shop" -mekanismi korostaa käytäntöjen yhtenäisyyden vaatimusta koko unionin alueella.

- Asetuksen 17 artiklassa on määrätty, että henkilötietojen käsittelyä voidaan unohdetuksi tulleista koskevasta pyynnöstä huolimatta jatkaa tietyin edellytyksin. Unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa tarkoitettujen rekisteröidyn oikeudet syrjäyttävät lähtökohtaisesti suurella yleisöllä olevan intressin saada rekisteröidyn henkilötietoja hänen nimellään tehtävän haun perusteella. Näiden oikeuksien ja intressien välillä on kuitenkin pyrittävä löytämään oikeudenmukainen tasapaino, joka voi riippua kysymyksessä olevien tietojen luonteesta ja niiden arkaluonteisuudesta rekisteröidyn yksityiselämän kannalta sekä yleisöllä olevasta intressistä saada kyseiset tiedot käyttöönsä. Jälkimmäinen intressi voi olla erilainen muun muassa kysymyksessä olevalla henkilöllä julkisuudessa olevan aseman perusteella.

### 4.26.3 TULLAUSMENETTELY

AOA Saksin otti kantaa hallintomenettelyn oikeellisuuteen tullitarkastuksen yhteydessä omaisuuden haltuunotosta tehdyn päätöksen yhteydessä, kun asianosaiselle ei ollut kuulemisen yhteydessä annettu kaikkea sitä todistusaineistoa, mihin haltuunottopäätös perustui. AOA perusti päätöksensä muun ohella EU:n perusoikeuskirjaan ja totesi, että oikeus tulla kuulluksi on hyvän hallinnon oikeusturvaperiaate, joka on myös EU-oikeudessa keskeisempiä menettelyvaatimuksia. Se kuuluu EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklassa perusoikeudeksi määritellyn hyvän hallinnon periaatteisiin ja sillä on siten merkitys EU-oikeudellisesti relevantissa hallinto-toiminnassa niin kuin tullausmenettelyssä (2385/2018).

Toisessa tullitarkastusta koskevassa ratkaisussa AOA arvioi Suomen ja Ruotsin rajatulliyhteistyösopimuksen sisältöä Ruotsin EU:hun liittymistä koskevan asiakirjan valossa, kun asiassa oli syntynyt epäily, että tullitoimenpiteitä oli suoritettu Ruotsin puolella. AOA totesi, että sopimuksen

viittaus "sellaisiin edellytyksiin, jotka ovat kummankin valtion lainsäädännön mukaisia" ei ole yksiselitteinen. Näin on erityisesti Ruotsin nuuskan myyntiä koskevan EU:n liittymisasiakirjassa myönnetyn poikkeuksen oikeudellisen merkityksen arvioinnissa rajayhteistyösopimukseen perustuvassa tullivalvonnassa. Direktiivin 2001/37/EY 8 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on kiellettävä suussa nautitun tupakan markkinoille saattaminen, sanotun kuitenkin rajoittumatta Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisasiakirjan 151 artiklan soveltamista. Liittymisasiakirjan 151 artiklassa myönnetään Ruotsille poikkeus tästä suussa käytettäväksi tarkoitettujen tupakkatuotteiden myynnin kiellosta. Näin ollen Ruotsin saama poikkeus koskee nuuskan myyntiä. Valvonnassa niin kuin muussakin tullitoiminnassa tulee noudattaa säännöksiä huolella ja mikäli valvonnan on tarkoitus ulottua Tornion rajanylityspaikalla Ruotsin puolelle maiden välisen sopimuksen mukaiselle valvontavyöhykkeelle, tulee valvonnan sopimuksen ja sen soveltamisasetuksen mukaisesti tapahtua suunnitellusti siten, että sopimuksen mukaisia määräyksiä esimerkiksi rajayhteistyön muotojen erikseen sopimisesta ja määrittämisestä on noudatettu (233/2018).

## 4.27 Muut asiat

### 4.27.1 DIGI- JA VÄESTÖTIETOHALLINTOA KOSKEVIA ASIOITA

Tässä jaksossa kuvataan väestötietohallinnon ja eräiden valtiovarainministeriön (VM) hallinnon-alaan kuuluvien digitalisaation edistämiseen liittyvien lähinnä Väestötietokeskukselle uskottujen tehtävien valvontaa sekä niihin liittyvistä lainsäädäntöhankkeista annettuja lausuntoja. Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin* ja jäljempänä esitettyjen kanteluasioiden esittelijänä on toiminut esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*.

Digi- ja väestötietovirasto on aloittanut toimintansa 1.1.2020. Siihen yhdistettiin Väestörekisterikeskus, maistraatit ja Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö. Kanslian edustaja alusti viraston tulevalle johdolle sen toiminnan kannalta keskeisestä laillisuusvalvontakäytännöstä.

AOA antoi useita hallinnonalaan liittyviä lausuntoja. Lausunnossaan avoimen hallinnon 4. toimintaohjelmaluonnoksesta 2019–2023 AOA totesi, että toimintaohjelman tavoitteeksi on esitetty, että vahvistetaan kolmea keskeistä aluetta, jotka ovat olleet Suomessa avoimuuden edistämisen kivijalkoja eli avoimuutta yhteisenä arvona, avoimuuden vahvaa lakipohjaa ja avoimuuden jatkuvaa kehittämistä. Ohjelmaluonnos sisältää neljä sitoumusta ja niiden osalta useampia toimenpide-ehdotuksia. AOA pitää perusteltuna, että tiedon ymmärrettävyyteen liittyviä toimenpiteitä korostetaan. Ohjelman toimenpide-ehdotuksen ”eettinen ohjeistus: luodaan yhteinen ohjeistus tekoälyn eettisestä käytöstä sen varmistamiseksi, ettei tekoälyjärjestelmissä hyödynnetä välittömästi tai välillisesti syrjiviä toimintamalleja” osalta AOA korosti muun muassa vastuun sääntelyn tärkeyttä.

Viranomaisvastuun ja siten asiakkaiden julkishallinnon toimintaa kohtaan tuntemaan luottamuksen kannalta vastuu tekoälyn suorittamien

toimenpiteiden oikeellisuudesta tulee lainsäädäntöteitse saattaa asianmukaiseksi. Toimintaohjelmassa olisi pelkän ohjeistuksen lisäksi syytä korostaa tarvetta selvittää laajemminkin tekoälyn käytön lainsäädännöllinen pohja. Tämä on tärkeää toimintaohjelman tavoitteiden kannalta myös siinä merkityksessä, etteivät viranomaistoiminnan ymmärrettävyys, kielelliset oikeudet sekä luottamuksensuojan toteutuminen vaarantuisi tekoälyn käytössä, esimerkiksi päätöksenteossa tai neuvonnassa (4383/2019).

AOA antoi VM:lle myös lausunnon hallituksen esityksen luonnoksesta laeiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain sekä julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta. Sääntelyn tarkoitus on lisätä esimerkiksi sähköisen tunnistamisen välinettä vailla olevien sekä muiden sähköisen asioinnin haasteelliseksi kokevien henkilöiden mahdollisuutta hakea valtuutuksen rekisteröintiä muutoin kuin Väestörekisterikeskuksen sähköisessä palvelussa, esimerkiksi toisen viranomaisen tai muun organisaation toimipisteessä. AOA piti sääntelyä lähtökohtaisesti tarpeellisena erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asioinnin sujuvoittamisessa (2934/2019). AOA antoi lausunnon myös henkilötunnuksen uudistamista koskevan työryhmän johtoryhmän väliraportista (6739/2018).

Väestörekisterikeskus ilmoitti AOA:n vuonna 2018 antaman ratkaisun johdosta, että kysymys saamelaisten nimien merkitsemisestä väestötietojärjestelmään niiden oikeassa kirjoitusasussa oli tullut mahdolliseksi 23.9.2019 alkaen ja uuden toiminnannallisuuden pilotointi oli alkanut Lapin maistraatissa. Väestörekisterikeskus huomautti kuitenkin, että väestötietojärjestelmän ns. muutostietopalvelussa, jota useat viranomaiset käyttävät väestötietojärjestelmän tietojen päivittämiseksi omiin asiakastietokantoihinsa, toiminto ei ole otettavissa käyttöön tietoteknisten rajoitteiden vuoksi, ennen eri viranomaisten tietojärjestelmien kehittämiskäytönsuorituksen käyttöönottoa.

AOA totesi avioliiton esteiden tutkintamenettelyä koskevaan kanteluun antamassaan vastauksessa, että ohjeistusta oli syytä selvittää ja käytäntöjä yhtenäistää (3834/2018).

*Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö totesi vastauksessaan, että se oli jo tämän kantelun käsittelyn yhteydessä havainnut ohjeiden epäselvyyden ja vihkikäsikirjan Länsi-Afrikan maita koskeva ohjeistus oli muutettu ja uudet menettelyt otettu käytäntöön.*

AOA arvosteli maistraatin menettelyä asiassa, joka koski merkintää kantelijan isästä sekä menettelyä väestötietojärjestelmän tietojen korjaamisessa. Väärä tieto kantelijan isästä oli ollut väestötietojärjestelmässä jo yli 40 vuotta. Väestötietojärjestelmän ylläpitäjä oli laiminlyönyt virheen korjaamisen eikä ollut kuullut kantelijaa ennen korjausta syyskuussa 2018. Asiassa ei kuitenkaan saadun selvityksen perusteella voitu tarkemmin selvittää kenen virheestä tieto ei ollut välittynyt rekisterinpidon muutoksen yhteydessä 1970-luvulla tai viimeistään vuonna 1999 väestötietojärjestelmän ylläpitäjälle. Tämän virheen selvittäminen ei enää ollut laillisuusvalvonnallisin keinoin mahdollista.

AOA korosti vielä, että asianosaisen kuulemista on asian arkaluontoisuuden ja siitä asiaosaiselle aiheutuvan mahdollisen mielipahan ja haitan vuoksi harkittava tarkoin. Kuuleminen on tärkeä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon perustuslaissa turvattu perusoikeus. Tässä tapauksessa olisi tullut varmistua, että kuuleminen on tapahtunut asianmukaisesti siten, että asianosaiselle on varattu kohtuullinen aika lausua asiassa.

Maistraatti oli selvityksessään todennut, että se pitää henkilökunnalle koulutustilaisuuden väestötietojärjestelmässä olevien tietojen korjaamista koskevista periaatteista ja painottaa erityisesti asianosaisen kuulemisen merkitystä ennen tiedon korjaamista. Selvityksen mukaan myös maistraattien valtakunnallisessa prosessienkehittämisessä on perustettu alatyöryhmä, jonka tehtävänä on luoda yhtenäiset ohjeet väestötietojärjestelmässä olevien tietojen korjaamiselle. AOA saattoi käsityksen menettelyn virheellisyydestä maistraatin tietoon ja esitti, että maistraatti pyytää kantelijalta anteeksi menettelyään asiassa (37/2019).

Erään kantelun tutkimisen yhteydessä maistraatti muutti ohjeistustaan ja käytäntöään vihkimisen toimittamisessa säilöönottoyksikössä ja vankilassa. Maistraatin selvityksen mukaan sillä oli syksyyn 2018 asti ollut voimassa käytäntö, jonka mukaan maistraatin vihkijät eivät käyneet resurssisyyistä virka-ajalla vihkimässä maistraatin ulkopuolella. Poikkeuksena sääntöön olivat eräät tutkintavankilat. Maistraatti muutti käytäntöään niin, että maistraatista käytiin vihkimässä toimialueella säilöönottoyksiköissä myös virka-aikana. Virka-ajan ulkopuolisen vihkimisen osalta oli korjattu virheellistä ohjeistusta ja vihkimisen varaaminen säilöönottoyksikköön oli mahdollista virka-ajan ulkopuolellakin. Asian korjaannuttua se ei antanut AOA:lle aihetta enempiin toimenpiteisiin (4490/2018).

Kielellisen yhdenvertaisuuden toteutumista Väestötietokeskuksen (1.1.2020 alkaen Digi- ja väestötietovirasto) ylläpitämässä Suomi.fi-palvelussa koskeva OA:n ratkaisu on käsitelty Kieliasiat-jaksossa 4.19.

#### 4.27.2 SANANVAPAUTTA KOSKEVIA RATKAISUJA

##### KAUPUNGILLE HUOMAUTUS REHTORIN SANANVAPAUDEN LOUKKAAMISESTA

AOA:n sijainen antoi kaupungin sivistysjohtajalle huomautuksen rehtorin sananvapauden loukkauksesta ja pyysi kaupunkia arvioimaan, miten sananvapauden loukkaus voitaisiin oikaista tai korjata, sekä miten loukkaus voitaisiin hyvittää rehtorille.

Kaupunki oli antanut rehtorille kirjallisen varoituksen. Kaupungin mukaan rehtori oli pettänyt esimiestensä luottamuksen lähettämällä luottamusmiehille kirjelmän ohi esimiestensä, toiminut työnantajan ohjeiden vastaisesti lähettäessään kutsun sivistyslautakunnalle ja käyttäytynyt infotilaisuudessa epäasiallisesti. Rehtorin toiminta liittyi lukioiden yhdistämiseen, jota rehtori ei ollut kannattanut.

AOA:n sijaisen mukaan varoituksen perusteet eivät olleet tapauksen olosuhteissa oikeudellisesti



kestäviä. Varoituksen antaminen sananvapauden käytöstä oli siten Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja perustuslain vastaista. AOA:n sijaisen mukaan on luontevaa, että rehtori koulunsa edustajana ja alansa asiantuntijana tuo esiin omia ja koulunsa kriittisiäkin näkemyksiä lukioiden yhdistämisestä ja yhdistämishankkeen toteutuksesta.

AOA:n sijainen arvioi päätöksessään virkamiehen sananvapauteen liittyviä periaatteellisia näkökohtia muun muassa perustuslain, ihmisoikeussopimuksen ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen valossa. AOA:n sijainen viittasi myös aiempiin OOA:n sananvapautta koskeneisiin päätöksiin, joissa on tuotu esiin, että kirjallinen varoitus on ankarana työnjohdollinen seuraus perusoikeuden käytöstä, koska siihen liittyy irtisanomisuhka. Ankaruutta korostaa myös se, että kunnallinen viranhaltija ei voi erikseen välittää varoituksesta tuomioistui-  
meen (1661/2018\*).

*Kaupunki kiisti menetelleensä virheellisesti eikä ryhtynyt toimenpiteisiin perusoikeusloukkauksen hyvittämiseksi.*

## KUNTA LOUKKASI OPETTAJAN SANANVAPAUTTA

OOA:n mukaan kunta loukkasi opettajan sananvapautta, kun hänelle oli annettu suullinen huomautus hänen blogikirjoituksensa johdosta. Työnantaja oli pitänyt kirjoituksen yhtä kohtaa työnantajaa loukkaavana.

OOA:n mukaan kirjoituksen pääpaino oli opetusryhmien koossa ja säästötoimenpiteiden mahdollisessa vaikutuksessa siihen. Kirjoitus oli siten laadittu yhteiskunnallisesti merkittävästä aiheesta. Kynnys puuttua tällaiseen keskusteluun on korkea, ja kirjoituksen yksittäisten kohtien arvioinnissa tulee ottaa huomioon koko kirjoituksessa käsitellyn aiheen merkitys. Kantelijalla oli virkamiehenä lähtökohtaisesti oikeus osallistua tällaiseen keskusteluun. Lisäksi asiassa tuli ottaa huomioon hänen roolinsa kunnanvaltuuston ja -hallituksen jäsenenä, koska poliittiset mielipiteet kuuluvat sananvapauden ydinalueelle. Huomautuksen perusteena käytetty kirjoituksen kohta mahtui OOA:n mukaan sananvapauden rajoihin.

OOA:n mukaan huomautusta annettaessa ei ollut riittävästi otettu huomioon virkamiehen sanan-

vapautta eikä niitä erityispiirteitä, jotka liittyivät kantelijan kaksoisrooliin opettajana ja poliitikkona sekä poliittisessa toiminnassa esitettyihin mielipiteisiin. Menettelyn moitittavuuden arvioinnissa OOA otti huomioon sen, että suullinen huomautus sananvapauden käytöstä oli ollut lievin mahdollinen virkamiesoikeudellinen seuraamus eikä kantelijalle ollut aiheutunut asiasta muita konkreettisia seuraamuksia, kun häntä ei esimerkiksi ollut edellytetty poistamaan eikä muuttamaan kirjoitustaan. OOA piti siten kantelijan sananvapauden loukkausta kokonaisuutena arvioiden lievänä.

OOA saattoi käsityksensä kantelijan sananvapauden loukkaamisesta huomautuksen antaneen apulaisrehtorin tietoon. Koska kunnanhallitus oli vähintäänkin hiljaisesti hyväksynyt kantelijan sananvapauden loukkauksen, kun se ei ollut puutunut asiaan OOA:lle antamassaan lausunnossa, OOA saattoi käsityksensä apulaisrehtorin menettelystä myös kunnanhallituksen tietoon (1307/2018\*).

## FACEBOOK-KIRJOITUKSET VAROITUKSEN PERUSTEINA

OOA arvioi kunnan viranhaltijan yksityisellä Facebook-sivuillaan julkaisemien kirjoitusten käyttämistä varoituksen perusteena. Työnantaja piti kirjoituksissa esitettyä työnantajaan kohdistettua arvostelua epäasiallisena ja lojaalisuusvelvollisuuden vastaisena.

OOA totesi, että myös viranhaltija on sananvapauteensa puitteissa lähtökohtaisesti oikeutettu esittämään sosiaalisessa mediassa esimerkiksi oikeussääntelyyn tai viranomaistoimintaan kohdistuvaa kritiikkiä sekä omalla hallinnonalallaan – myös omasta työnantajastaan – että johonkin toiseen hallinnonalaan kohdistuen. Sosiaalisen median luonne on kuitenkin omiaan lisäämään arvioinnin tulkinallisuutta, koska siihen liittyy vahva vuorovaikutuksellisuus. Siellä esitetyt mielipiteet ja näkemykset eivät välttämättä ole aina yhtä hyvin harkittuja ja viimeisteltyjä kuin esimerkiksi sanomalehden mielipideosastoon kirjoitettaessa, jolloin lehden julkaisija lisäksi vielä sille kuuluvien velvoitteiden ja vastuiden johdosta kontrolloi kirjoituksen asianmukaisuuden julkaisupäätöksen tehdessään.

Käytetyn median luonne voitiin ainakin jossakin määrin ottaa huomioon esimerkiksi niin, että vapaampi tyyli laji voi olla sallittua myös julkisyhteisön työntekijälle sosiaalisessa mediassa käytävässä keskustelussa. Kirjoittajalla on kuitenkin aina mahdollisuus harkita sanomisiaan tarkemmin kuin suullisessa vuorovaikutuksessa. Siten sosiaalisessa mediassakaan ei voida mahdollisen vapaamman tyylin tai tällaisen median käyttöön liittyvän impulsiivisuuden varjolla esittää työnantajasta sellaisia sen paremmin suoria kuin verhottujakaan näkemyksiä, joista voi jäädä perusteeton mielikuva työnantajan toiminnan lainvastaisuudesta tai muusta epäasianmukaisuudesta, tai muuten käyttäjä loukkaavia ja työnantajaa vahingoittavia ilmaisuja. Myös henkilön asema työyhteisössä vaikuttaa siihen, missä määrin hänellä on hyväksyttävää mahdollisuus turvautua erilaisiin tavanomaisesta asiatyylisestä poikkeaviin tyylikeinoiniin.

Facebookissa seuraajia voi olla paljonkin, toisaalta niitä ei välttämättä ole yhtä paljon kuin joissakin muissa medioissa. Seuraajat saattavat usein myös olla julkaisijan tuttuja. Tämäkään ei kuitenkaan vielä takaa sitä, etteikö viesti voisi levitä paljon laajemmalle kuin julkaisija on alun perin tarkoittanut, mikä tulee niin ikään ottaa huomioon kirjoituksia julkaistaessa. Nyt esillä olevassa asiassa kantelija oli vedonnut siihen, että kirjoitukset oli julkaistu hänen yksityisillä, suljetuilla ja pienelle ryhmälle tarkoitetuilla Facebook-sivuillaan. Toisaalta hän kertoi seuraajia olleen 160. OA katsoi, että kirjoitusten julkaisualustalla tai seuraajien määrällä ei nyt ollut ratkaisevaa merkitystä niin, etteikö asiaa olisi voitu arvioida virkamiehen sananvapauden ja sen rajoitusten näkökulmasta, kun otettiin huomioon, että kirjoitukset olivat tulleet työnantajankin tietoon.

Kirjoitusten syistä kantelija kertoi muun muassa, että hän oli kirjoittanut ne harmistuneena rehtorin kanssa käymänsä palkkausta koskeneen keskustelun jälkeen. Palkka-asia oli sittemmin kirjoitusten julkaisemisen jälkeen ratkennut kantelijan toivomalla tavalla.

Virkamiesten palkkausta koskevat asiat voivat sinänsä herättää kiinnostusta. Kantelijan kirjoitukset eivät kuitenkaan olleet liittyneet yleisempään keskusteluun tai teemaan opettajien palkkauksesta tai edistäneet sitä, vaan kyse oli ollut kantelijan

oman henkilökohtaisen palkkaerimielisyyden julkittuomisesta.

Virkamiehen lojaalisuusvelvollisuus ei estä tapanuksen olosuhteista riippuen virkamiestä kertomasta esimerkiksi sosiaalisessa mediassa omaan virkasuhteeseensa liittyvistä asioista tai epäkohdista. Esimerkiksi työtehtäviin tai asianomaisen viraston toimialaan kuuluvissa asioissa virkamieheltä ja työntekijältä voidaan sananvapauden käyttämisessä kuitenkin vaatia tehtävän laadun edellyttämää asianmukaisuutta ja asiallisuutta. Asiallisuusvaatimuksen vastaisuutta voi osoittaa esimerkiksi väitteiden paikkansapitämättömyys tai perättömyys taikka arvostelun jyrkkyys, yksipuolisuus tai hyvän tavan vastaisuus. Merkitystä on myös sillä, onko arvostelu kohdistettu yleisesti työnantajaan vai henkilökohtaisesti työnantajan yksittäiseen edustajaan.

Varoituksen perusteina käytettyjä ilmaisia voitiin OA:n mukaan pitää pitkälti arvoarvostelmina eli kantelijan omien henkilökohtaisten tunteiden subjektiivisina ilmaisuina, joiden totuudenmukaisuutta ei voida osoittaa. Arvoarvostelmakin saattaa kuitenkin olla suhteeton, ellei sille ole tosiasia-perusteita. Myös tosiasioiden vääristely vilpillisessä mielessä saattaa ylittää sallitun kritiikin rajat. Asiassa ei ollut aihetta epäillä, että kirjoitusten taustalla olisi ollut vilpillinen aikomus.

Toisaalta kantelijan ilmaisia voitiin objektiivisesti tarkastellen pitää varsin kärjekkäinä työnantajan näkökulmasta, ja kirjoituksessa esiin nostettu kantelijan oma asia ja siihen liittynyt sinänsä ymmärrettävä inhimillinen harmistus tai oma-kohtainen tunne vääryydestä olisi ollut tuotavissa esiin maltillisemmässakin sävyssä työnantajaa nyt toteutetuilla tavoin arvostelematta. Varoituksen perusteena käytetyt kirjoitusten kohdat olivat kohdistuneet yksittäiseen työnantajan edustajaan, vaikkei tämän nimeä ollut mainittu. Nyt työnantajaa oli – asian käsittelyn kantelijan näkökulmasta myönteinen lopputulos huomioon ottaen – syyllistetty aiheettomasti ja varsin voimakkaasti.

Vaikka varoitusta voitiin pitää varsin ankaran seurauksena kantelijan kirjoituksista, OA:lla ei ollut perusteita katsoa työnantajan menettelleen lainvastaisesti tai ylittäneen harkintavaltaansa, kun kirjoituksia oli käytetty varoituksen perusteena (1844/2018).

# 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 tuomioistuint ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmis-oikeuksien 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 syytetä 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 aiheita huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista.

### **113 § TASAVALLAN PRESIDENTIN RIKOSOIKEUDELLINEN VASTUU**

Jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella

neljäosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnansyyttäjän on ajettava syytettyä valtakunnanoikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimestaan. Muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettyä.

### **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.

Syytettyä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä.

### **115 § MINISTERIVASTUUSIAN 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 virkatoimen 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 tarkoitettusta asiasta.

#### 3 § (20.5.2011/535)

#### Kantelun käsittely

Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on 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, oikeus-

turvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeusasiamies ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Oikeusasiamiehen tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelijalle, mikäli asiassa ei ryhdytä toimenpiteisiin 3 momentin johdosta tai sen takia, että asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, sen käsittely on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa, siinä voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin tai muusta syystä. Oikeusasiamies voi samalla ilmoittaa kantelijalle asiassa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja antaa muuta tarpeellista ohjausta.

Oikeusasiamies voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Siirrosta on ilmoitettava kantelijalle. Viranomaisen on ilmoitettava oikeusasiamiehelle päätöksestään tai muista toimenpiteistään asiassa oikeusasiamiehen asettamassa määräajassa. Kantelun siirtämisestä eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin välillä säädetään erikseen.

#### 4 §

#### Oma aloite

Oikeusasiamies voi ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan.

#### 5 § (28.6.2013/495)

#### Tarkastukset

Oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin. Erityisesti hänen on toimittava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua sekä puolustusvoimien eriyksiköissä ja Suomen sotilaallisessa kriininhallin-

taorganisaatiossa seuratakseen varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä kriisinhaltintahenkilöstön kohtelua.

Tarkastuksen yhteydessä oikeusasiamiehellä ja hänen määrämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on oikeus päästä valvottavan kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti tarkastuskohteen henkilökunnan sekä siellä palvelevien tai sinne sijoitettujen henkilöiden kanssa.

## 6 §

### Virka-apu

Oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta maksutta tarpeelliseksi katsomaansa virka-apua sekä tarvitsemansa jäljennökset tai tulosteet viranomaisten sekä muiden valvottavien asiakirjoista ja tiedostoista.

## 7 §

### Oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

Oikeusasiamiehen oikeudesta saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot säädetään perustuslain 111 §:n 1 momentissa.

## 8 § (22.7.2011/811)

### Poliisi- tai esitutkinnan määrääminen

Oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisilain (872/2011) mukaisen poliisitutkinnan tai esitutkintalain (805/2011) mukaisen esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

## 9 §

### Valvottavan kuuleminen

Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeusasiamiehen on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

## 10 §

### Huomautus ja käsitys

Jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle.

Jos aihetta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

Jos 1 momentissa tarkoitettu oikeusasiamiehen ratkaisu sisältää rikoksen syyksilukemisen, huomautuksen saaneella on oikeus saada syyllisyyttä koskeva ratkaisu tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vaatimus tuomioistuinkäsittelystä on toimitettava oikeusasiamiehelle kirjallisesti 30 päivän kuluessa siitä päivästä, jona huomautus on annettu tiedoksi. Jos huomautus on annettu 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 tehtävänsä 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 määrämällään 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 määrämällään 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 tarkoitettulle alakomitealle.

### **11 e § (28.6.2013/495)** **Suosittelujen 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 tarkoitettujen tarkastusten 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 valittu 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, APULAIISOIKEUSASIAMIEHIÄ  
JA IHMISOIKEUSKESKUKSEN JOHTAJAA KOSKE-  
VAT YLEISET SÄÄNNÖKSET (20.5.2011/535)****14 §****Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten päätösvalta**

Oikeusasiamiehellä on yksinään päätösvalta kaikissa oikeusasiamiehelle lain mukaan kuuluvissa asioissa. Oikeusasiamies päättää apulaisoikeusasiamiehiä kuultuaan myös tehtävien jaosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken.

Apulaisoikeusasiamiehet käsittelevät ja ratkaisevat samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies ne laillisuusvalvontaan kuuluvat asiat, jotka oikeusasiamies on määrännyt heidän ratkaistavakseen tai jotka he omasta aloitteestaan ottavat tutkittavakseen.

Jos apulaisoikeusasiamies harkitsee, että hänen käsiteltävänä olevassa asiassa on aihetta esittää huomautus valtioneuvoston tai valtioneuvoston jäsenen taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen johdosta taikka nostaa syyte korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä vastaan, hänen tulee siirtää asia oikeusasiamiehen ratkaistavaksi.

**15 §****Oikeusasiamiehen päätöksenteko**

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ratkaisevat asiat esittelystä, jolleivät he yksittäistapauksessa toisin päättä.

**16 § (24.8.2007/804)****Sijaisuudet**

Jos oikeusasiamies toimikautensa kestäessä kuolee tai eroaa toimestaan eikä eduskunta ole valinnut uutta oikeusasiamiestä, oikeusasiamiehen tehtäviä hoitaa se apulaisoikeusasiamies, joka on virassa vanhempi.

Virassa vanhempi apulaisoikeusasiamies hoitaa niin ikään oikeusasiamiehen tehtäviä tämän ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt tehtävien hoitamisesta.

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 valittu on valtion virka, hän vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän on oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai Ihmisoikeuskeskuksen johtajana. (20.5.2011/535)

### 18 §

#### Palkkiot

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat toimestaan palkkion. Oikeusasiamiehen palkkio määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin valtioneuvoston oikeuskanslerin palkkaus ja apulaisoikeusasiamiehen palkkio samojen perusteiden mukaan kuin apulaisoikeuskanslerin palkkaus.

Jos oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valittu on julkisessa tai yksityisessä pal-

velussuhteessa, 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 Ihmis-oikeuskeskusta sekä ratkaista ne Ihmis-oikeuskeskukselle kuuluvat asiat, jotka eivät tämän lain mukaan kuulu ihmisoikeusvaltuuskunnalle.

### 19 d § (20.5.2011/535)

#### Ihmisoikeuskeskuksen tehtävät

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on:

- 1) edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tietoutusta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä;
- 2) laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta;
- 3) tehdä aloitteita sekä antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi;
- 4) osallistua perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;
- 5) huolehtia muista vastaavista perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä.

Ihmisoikeuskeskus ei käsittele kanteluita.

Tehtäviensä hoitamiseksi Ihmis-oikeuskeskuksella 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 Ihmis-oikeuskeskuksen 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 Ihmis-oikeuskeskuksen 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 edistämisen, suojele ja seuranta

Vammaisten henkilöiden oikeuksista New Yorkissa 13 päivänä joulukuuta 2006 tehdyn yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaisesti tehtäviä huolehtivat eduskunnan oikeusasiamies, Ihmis-oikeuskeskus 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 Ihmis-oikeuskeskukselle 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 sijausjärjestelyistä 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 voimaantuloa 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 virkatoimien laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006) tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) 3 luvussa tarkoitettua Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä; (11.5.2007/564)

2) pakkokeinolaissa (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 tarkoituksemukaiseksi ratkaista asiaa itse.

## 3 §

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muunkin molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua. Kanteluasiassa siirrostä on ilmoitettava kantelijalle.

## 4 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1991.

Tällä lailla kumotaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista 10 päivänä marraskuuta 1933 annettu laki (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 määräaikaiksiin 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 § VIRKAVAPAAUS

Virkavapautta eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehille myöntää oikeusasiamies.

## 5 § VOIMAANTULO

Tämä johtosääntö tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

Tällä johtosäännöllä kumotaan 22 päivänä helmikuuta 2000 annettu eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (251/2000).

# Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako

## OIKEUSASIAMIES PETRI JÄÄSKELÄINEN

ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- ylimpiä valtioelimiä
- periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä
- poliisia, hätäkeskuslaitosta ja pelastustointia
- syyttäjälaitosta, pois lukien valtakunnansyyttäjänvirastoa koskevat asiat
- edunvalvontaa
- kielikysymyksiä
- ulkomaalaisia
- vammaisten henkilöiden oikeuksia
- salaista tiedonhankintaa ja tiedustelutoimintaa
- kansallisen valvontaelimen tehtävien koordinoimista ja raportointia
- oikeusministeriön hallinnonalan lausuntoasioita

## APULASIOIKEUSASIAMIES 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

## APULASIOIKEUSASIAMIES PASI PÖLÖNEN

ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- tuomioistuimia, oikeushallintoa ja oikeusapua
- valtakunnansyyttäjänvirastoa
- rikosseuraamusalaa
- taloudellista toimintaa, maksuhäiriöitä ja ulosottoa
- sosiaalivakuutusta
- toimeentulotukea
- varhaiskasvatusta, opetusta, tiedettä ja kulttuuria
- työhallintoa
- työttömyysturvaa
- sotilasasioita, puolustuslaitosta ja Rajavartiolaitosta
- tietosuoja, tietohallintoa ja tietoliikennettä

# Lausunnot ja kuulemiset

## LAUSUNNOT

### EDUSKUNNAN HALLINTOVALIOKUNNALLE

- lausunto hallituksen esityksestä HE 239/2018 vp eduskunnalle laeiksi hallintolain muuttamisesta, julkisista kuulutuksista annetun lain kumoamisesta ja maakaaren 12 luvun 3 §:n muuttamisesta (6675/2018)
- lausunto hallituksen esityksestä HE 241/2018 vp eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (6669/2018)
- lausunto hallituksen esityksestä HE 259/2018 vp eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (6670/2019)
- lausunto hallituksen esityksestä HE 224/2018 vp eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (6671/2018)
- lausunto puhemiesneuvoston ehdotuksesta PNE 2/2019 vp laiksi eduskunnan virkamiehistä annetun lain muuttamisesta (6219/2019)
- lausunto hallituksen esityksestä HE 18/2019 vp eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (6229/2019)

### EDUSKUNNAN SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNALLE

- lisälausunto hallituksen esityksestä HE 237/2018 vp eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta (347/2019)

### EDUSKUNNAN TALOUSVALIOKUNNALLE

- lausunto hallituksen esityksestä HE 47/2019 vp eduskunnalle laeiksi Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 60 §:n sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 64 §:n muuttamisesta (5858/2019)

### EDUSKUNNAN TYÖELÄMÄ- JA TASA-ARVOVALIOKUNNALLE

- lausunto hallituksen esityksestä HE 93/2018 vp eduskunnalle laeiksi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämisspalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, yksityisistä työnvälityspalveluista sekä taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta (577/2019)

### OIKEUSMINISTERIÖLLE

- lausunto työryhmämietinnöstä 2018:49 ”Hallituksen esitysten laatimisohejeet. HELO-työryhmän mietintö” (5883/2018)
- lausunto arviomuistiosta 2019:6 ”Henkilötodistelun vastaanottaminen kuva- ja äänitallenteelta hovioikeudessa. Arviomuistio” (1759/2019)
- lausunto työryhmämietinnöstä 2019:13 ”Rahanpesurikosdirektiivin täytäntöönpano” (2791/2019)
- lausunto luonnoksesta lasten osallistumisoi-keuksien tilannekuvaukseksi (3704/2019)
- lausunto selvityksestä 2019:31 ”Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen” (3719/2019)

- lausunto työryhmämietinnöstä 2019:30 ”Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamista koskevaa asetusta täydentävä lainsäädäntö” (3745/2019)
- lausunto työryhmämietinnöstä 2019:36 ”Rikosseuramuslaitoksen ja poliisin yhteistyö (3803/2019)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ”jäädättämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevien päätösten vastavuoroista tunnustamista EU:ssa koskeva asetusta – luonnos täydentävää lainsäädäntöä koskevaksi hallituksen esitykseksi” (4089/2019)
- lausunto yleisen tietosuojasetuksen toimeenpanusta ja sen soveltamiseen liittyvistä kokeuksista (4471/2019)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta tehdyn pöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (5543/2019)

### SISÄMINISTERIÖLLE

- lausunto luonnoksesta esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta ja luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi siviilitiedustelusta (2620/2019)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (2935/2019)

### SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE

- lausunto hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Genomikeskuksesta ja genomitietojen käsittelyn edellytyksistä (2777/2019)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta ja laiksi lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta (3772/2019)

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain 15 ja 20 §:n muuttamisesta sekä 20 §:n väliaikaisesti muuttamisesta (5568/2019)

### PUOLUSTUSMINISTERIÖLLE

- lausunto sotilastiedustelusta annetun lain nojalla annettavat asetukset (2610/2019)

### VALTIOVARAINMINISTERIÖLLE

- lausunto henkilötunnuksen uudistamista koskevan työryhmän johtoryhmän väliraportista (6739/2018)
- lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta laeiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain sekä julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta (2934/2019)
- lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa (3519/2019)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain ja julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain muuttamisesta (3758/2019)
- lausunto aiheesta: Avoimen hallinnon 4. toimintaohjelman luonnos 2019-2023 (4383/2019)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtiokonttorista annetun lain ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun lain muuttamisesta (5837/2019)

### ULKOASIAINMINISTERIÖLLE

- lausunto lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja sen lasten osallistumisesta aseellisiin selkkauksiin tehdyn valinnaisen pöytäkirjan määräaikaisraportin luonnoksesta (2159/2019)



- lausunto Euroopan neuvoston tutkimukseen oikeudellisen instrumentin soveltuvuudesta kidutuksen ja kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanossa käytettävien tavaroiden kaupan kieltämiseksi” (2593/2019)
- lausunto luonnoksesta ”Kooste oikeusasiamiesinstituutiota koskevista hyvistä käytännöistä Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa” (4343/2019)

### OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖLLE

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuslain ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta (3895/2019)

### VALTIONEUVOSTON KANSLIALLE

- lausunto työryhmän ehdotuksesta valtionhallinnon tehostetun viestinnän ohjeeksi - Viestintä normaalioloissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa (5168/2019)

### SYYTTÄJÄLAITOKSELLE

- lausunto Etelä-Suomen paikallissyöttäjän syyteharkinnasta (6776/2019)

### OULUN SYYTTÄJÄNVIRASTOLLE

- lausunto esitutkinnan syyteharkinnasta (2605/2019)

### SALPAUSSELÄN SYYTTÄJÄNVIRASTOLLE

- lausunto esitutkinnan syyteharkinnasta (530/2019)

### POLIISIHALLITUKSELLE

- lausunto Poliisihallituksen suunnitelmasta poliisin säilyttämien henkilöiden säilytystilojen hyväksymisestä (1244/2019)
- lausunto turvavyön pilotoinnista poliisiajoneuvon kuljetustilaan (5947/2019)

### EI ANNETTU LAUSUNTOA

Kertomusvuoden aikana oli lisäksi 21 lausuntopyyntöä, joihin ei ollut lausuttavaa.

### KUULEMISET EDUSKUNNAN VALIOKUNNISSA

#### PERUSTUSLAKIVALIOKUNNISSA

- 23.1.2019 ja 30.1.2019 AOA Maija Sakslin kuultavana HE 237/2018 vp eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta (204/2019)
- 30.1.2019 AOA Maija Sakslin kuultavana HE 310/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystalvelujen asiakasmaksuista (617/2019)
- 20.2.2019 OA Petri Jääskeläinen kuultavana HE 202/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (1089/2019)
- 20.2.2019 OA Petri Jääskeläinen kuultavana HE 203/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (1090/2019)
- 4.10.2019 AOA Maija Sakslin kuultavana HE 18/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (5341/2019)
- 15.10.2019 OA Petri Jääskeläinen, AOA Maija Sakslin ja AOA Pasi Pölönen kuultavana kertomuksesta K 11/2019 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018 (5358/2019)

- 22.11.2019 Esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström kuultavana HE 47/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 60 §:n sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 64 §:n muuttamisesta (6296/2019)

### LAKIVALIOKUNNASSA

- 16.1.2019 esittelijäneuvos Anu Rita kuultavana HE 222/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vankeuslain ja tutkintavankeuslain, pakkokeinolain ja rikoslain 6 luvun 13 §:n muuttamisesta (6299/2018)
- 16.1.2019 esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen kuultavana HE 231/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain ja valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 17 §:n muuttamisesta (6416/2018)
- 17.9.2019 OA Petri Jääskeläinen kuultavana kertomuksesta K 11/2019 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018 (5034/2019)

### HALLINTOVALIOKUNNASSA

- 15.1.2019 esittelijäneuvos Mikko Eteläpää kuultavana HE 242/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (6628/2018)
- 25.1.2019 esittelijäneuvos Mikko Eteläpää kuultavana HE 137/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi reservipoliisista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (405/2019)
- 17.9.2019 OA Petri Jääskeläinen kuultavana kertomuksesta K 11/2019 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018 (4952/2019)

- 25.9.2019 AOA Pasi Pölönen kuultavana kertomuksesta K 11/2019 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018 (5251/2019)

### PUOLUSTUSVALIOKUNNASSA

- 18.1.2019 vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman kuultavana HE 254/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (224/2019)

### TIEDUSTELUVALVONTAVALIOKUNNASSA

- 8.11.2019 OA Petri Jääskeläinen kuultavana valiokunnan omasta asiasta O 40/2019 vp Ajankohtaisia asioita tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta (5611/2019)

### SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNASSA

- 9.1.2019 esittelijäneuvos Tapio Rätty kuultavana HE 237/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta (6666/2018)
- 18.1.2019 AOA Maija Sakslin kuultavana HE 310/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystalouden asiakasmaksuista (213/2019)
- 14.11.2019 AOA Sakslin kuultavana HE 71/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain ja lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta (6146/2019)

### TYÖELÄMÄ- JA TASA-ARVOVALIOKUNNASSA

- 6.9.2019 AOA Pasi Pölönen kuultavana kertomuksesta K 11/2019 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018 (4877/2019)

## LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNTA

- 18.9.2019 Esittelijäneuvos Mikko Sarja kuultavana kertomuksesta K 11/2019 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018 (5152/2019)

## SIVISTYSVALIOKUNNASSA

- 6.9.2019 AOA Pasi Pölönen kuultavana kertomuksesta K 11/2019 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2018 (4853/2019)

## MUUT ASiantuntijakuulemiset

### EDUSKUNNAN KANSLIATOIMIKUNNASSA

- 21.2.2019 OA Petri Jääskeläinen kuultavana vanhusten hoidon valvonnasta

## OIKEUSMINISTERIÖSSÄ

- 6.6.2019 esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mirja Tamminen kuulemistilaisuudessa saamelaiskäräjäien vaalien ajankohtaan liittyen
- 19.11.2019 esittelijäneuvos Mikko Eteläpää kuultavana liittyen lausuntoon työryhmämietinnöstä 2019:30 ”Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamista koskevaa asetusta täydentävä lainsäädäntö”

## Esitykset säädösten ja ohjeiden kehittämiseksi sekä virheiden korjaamiseksi

### HELSINGIN KAUPUNGIN SOSIAALI- JA TERVEYSTOIMIALALLE

- AOA:n sijainen Sarja katsoi, ettei kaupungin diabetespotilaiden hoitotarvikkeita koskeva pysyväisohje ottanut huomioon yksilöllisiä tarpeita ja oli siten ristiriidassa potilaslain ja terveydenhuoltolain kanssa. Hän esitti, että kaupunki ryhtyisi toimenpiteisiin ohjeen muuttamiseksi (268/2018\*).

### OIKEUSMINISTERIÖLLE

- OA Jääskeläinen esitti ministeriön harkittavaksi, että äänioikeusilmoitukseen lisättäisiin maininta siitä, että äänestäjän tulee aina tarkastaa ulkomailla olevien ennakoäänestyspaikkojen ajantasaiset tiedot oikeusministeriön vaalisivuilta (2319/2019\*).
- AOA Sakslin piti tarpeellisenä lainsäädäntöä valokuvaamisesta terveydenhuollon toimintayksikössä (3016/2018)
- AOA Sakslin oli samaa mieltä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa PeVL 62/2018 vp ja 7/2019 vp esitetystä automatisoitua päätöksentekoa koskevan asianmukaisen sääntelyn tarpeesta ja kiireellisyydestä. Hän totesi, että automatisoidun päätöksenteon sääntelytarpeet tulee selvittää viipymättä (3379/2018)
- AOA Pölönen esitti, että tupakointikieltoa vankilassa koskevaa sääntelyä tulisi täsmentää 5349/2019\*)
- AOA Pölönen katsoi vangin osastosijoittelua koskevassa asiassa, että kirjaamis- ja päätöksentekovelvoitteesta on säädetty hajanaisesti ja epäsystemaattisesti (6065/2016\*)
- AOA Pölönen totesi, että vankeuslaissa ei ole säädetty oikeudesta antaa lakia alemman asteisia virtsanäytteiden ottamista koskevia säännöksiä ja virtsanäytteiden antamisen valvomista koskevaa ohjeistusta tulisi täsmentää (6034/2016\*)
- AOA Pölönen totesi, ettei vankeuslaissa ole säädetty siitä, milloin vanki voidaan sijoittaa avolaitokseen määräajaksi ja milloin sijoitus päätös tehdään toistaiseksi voimassa olevana (1512/2018\*)
- AOA Pölönen totesi, ettei vankeuslaissa nimienomaisesti säädetä, kuka päättää vangin välittömästi siirtämisestä avolaitoksesta suljettuun vankilaan, päätöstoimivallasta virka-ajan ulkopuolella eikä välitöntä siirtämistä koskevaa päätöstä mainita muutoksenhakuoikeutta koskevissa vankeuslain säännöksissä (6554/2018\*)
- AOA Pölönen katsoi, että älypuhelimien haltuun antamista ja internetin käytön sallimista vangin ollessa laitoksen ulkopuolella opinto- tai siviilityöluvan perusteella tai poistumisluvalla koskeva sääntely vaihteli vankiloittain. Hän kehotti täsmentämään sääntelyä (1786/2017\* ja 3293/2019\*)
- AOA Pölönen totesi, että vankeuslaissa olevia kirjeen tai postilähetyksen pidättämistä ja omaisuuden haltuun antamista koskevia säännöksiä olisi perusteltua selvittää (1941/2018\*)
- AOA Pölönen totesi, että vankeuslaissa ei määritellä, minkälaisille seikoille päätösharkinnassa tulee antaa merkitystä, kun lain mukaan vanki saa perustellusta syystä vankilan välityksellä toimittaa rahaa ja muita maksuvälineitä vankilan ulkopuolelle tai toiselle vangille (5366/2018\*)

## OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖLLE

- AOA Pölönen esitti ministeriön arvioitavaksi, olisiko yliopistolakia tarpeen täsmentää säätiöyliopiston konsistorin puheenjohtajan valinnan osalta (1327/2018\*)

## POLIISIHALLITUKSELLE

- OA Jääskeläisen mielestä laki päihytyneiden käsittelystä kaippaa uudelleen arviointia (4103/2016)
- OA Jääskeläinen katsoi, että olisi tarpeen yhtenäistää vapautensa menettäneiden henkilöiden käsittelyä ja ohjeistamista (4489/2017)

## RIKOSSEURAAMUSLAITOKSELLE

- AOA Pölönen esitti, että julkisen vallan estäessä tupakoinnin siten, että vanki saattaa kärsiä vieroitusoireista, nikotiinikorvaustuotteita olisi oireiden ajan perusteltua olla vankilan kustannuksella vankien saatavissa (5349/2019\*)
- AOA Pölönen katsoi, että vankiloiden ohjeistusta virtsanäytteen antamisen valvonnasta tulee täsmentää siten, että vangin näytteen antamista ei tule valvoa enempää kuin on välttämätöntä ja että valvonta tulee suorittaa mahdollisimman hienotunteisesti (6034/2016\*)
- AOA Pölönen totesi, että vangin omaisuuden säilyttämisestä annettua määräystä ei ollut täsmennetty, vaikka vuonna 2017 oli luvattu näin tehdä (6554/2018\*)
- AOA Pölönen esitti harkittavaksi, olisiko tarkennettava ohjeistusta, jonka mukaan vangin tulee hänet suljetusta vankilasta toiseen siirrettäessä saada haltuunsa vankilan laitosmyymälästä ostamansa tuotteet, ellei vankila pysty esittämään perusteita sille, miksi kyseistä tuotetta ei voi antaa haltuun (1653/2018\*)

## SISÄMINISTERIÖLLE

- OA Jääskeläisen mukaan poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi nykyistä yksityiskohtaisemmin säädellä vapautensa menettäneiden ruokahuollosta ja henkilötietojen käsittelystä poliisivankilassa (59/2018 ja 4488/2017\*)
- OA Jääskeläisen mielestä olisi perusteltua arvioida rekisterisäännösten täsmentämistarve poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain uudistamisen yhteydessä (4489/2017\*)

## SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE

- AOA Sakslin piti puutteena sitä, että tahdosta riippumattomaan hoitoon määrättyjen potilaiden mahdollisuudesta hankkia elintarvikkeita ja muuta henkilökohtaiseen käyttöön sopivaa tavaraa sairaalahoidon aikana ei ole lainsäädäntöä (3952/2018\*)
- AOA Sakslin esitti tartuntatautilain täsmenmistä koskemaan myös kotona annettavaa hoitoa (2273/2018\*)

## TURUN KAUPUNGIN HYVINVOINTITOIMIALALLE

- AOA Sakslin pyysi hyvinvointitoimialan terveyspalveluja selvittämään asianmukaiset menettelytavat ja tarkistamaan lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineitä koskevaa ohjeistusta valtakunnallisista apuvälineiden luovutusperusteista annettuja ohjeita vastaaviksi niin, että yksilöllinen tarveharkinta otetaan huomioon (487/2018\*)

## TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖLLE

- AOA Pölönen esitti, että työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua koskevassa ohjeessa tulisi tuoda selkeämmin esille, että säännöksissä olevat etuuden myöntämisen yleiset edellytykset liittyvät etuuden hakijan palvelutarpeen arviointiin, ja että ohjeessa tuodaan esille niitä seikkoja, joihin palvelutarvearviossa tulisi kiinnittää huomiota (2244/2018\* sekä 1133 ja 1872/2019\*)
- AOA Pölönen mukaan ministeriön tulee harkinta toimenpiteitä Business Finland Oy:n hoitamien julkisten hallintotehtävien selkeyttämiseksi sen varmistamiseksi, että yhtiön tehtävät perustuvat perustuslain 124 §:n mukaiseen valtuutukseen (883/2018\*)

## VALTIOVARAINMINISTERIÖLLE

- OA Jääskeläinen saattoi ministeriön tietoon, että valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain soveltamiseen liittyy käytännön ongelmia, jotka tulisi ottaa huomioon valtion vahingonkorvaustoiminnan ohjauksessa ja säädösvalmistelussa (447/2018)

## VALVIRALLE

- AOA Sakslin esitti, että Valvira ohjaisi käytettävissä olevin keinoin sairaanhoitopiiriä puuttumaan lääkityspoikkeamiin tehokkaammin ja varmistamaan, että kotihoidon asiakkaat saavat oikeat lääkkeet oikeaan aikaan (3230/2018\*)
- AOA Sakslin totesi, että potilaan hoidon rajaimista koskeva termistö on epäselvä (722/2018)



## Tarkastukset

\* = tarkastuspöytäkirja OA:n verkkosivuilla (suomenkielinen, ellei toisin mainita)

#) = ennalta ilmoittamaton tarkastus

### TUOMIOISTUIMET

- 11.9.2019 Helsingin käräjäoikeus, vapautensa menettäneiden säilytystilat<sup>#)</sup> (5072/2019)

### SYYTTÄJÄLAITOS

- 11.4.2019 Oulun syyttäjänvirasto, Oulun päätoimipaikka (1952/2019)

### POLIISIHALLINTO

- 27.2.2019 Espoon pääpoliisiasema, vapautensa menettäneiden säilytystilat<sup>#)</sup> (1201/2019\*)
- 12.3.2019 Helsingin poliisilaitos, esikäsittely-yksikkö (1457/2019)
- 10.4.2019 Raahen poliisiasema, vapautensa menettäneiden säilytystilat<sup>#)</sup> (1950/2019\*)
- 10.4.2019 Haukiputaan poliisiasema, vapautensa menettäneiden säilytystilat<sup>#)</sup> (1954/2019\*)
- 11.4.2019 Oulun poliisilaitos (1951/2019\*)
- 27.5.2019 Tampereen pääpoliisiasema, vapautensa menettäneiden säilytystilat<sup>#)</sup> (2982/2019\*)
- 28.5.2019 Poliisiammattikorkeakoulu, Tampere (2924/2019)
- 1.7.2019 Hämeenlinnan poliisiaseman poliisivankila<sup>#)</sup> (3621/2019\*)
- 1.7.2019 Hyvinkään poliisiaseman poliisivankila<sup>#)</sup> (3622/2019\*)
- 1.7.2019 Järvenpään poliisiaseman poliisivankila<sup>#)</sup> (3623/2019\*)
- 6.11.2019 Lappeenrannan poliisiasema, vapautensa menettäneiden säilytystilat<sup>#)</sup> (5999/2019\*)
- 6.11.2019 Imatran poliisiasema, vapautensa menettäneiden säilytystilat<sup>#)</sup> (6000/2019\*)
- 11.12.2019 Poliisihallitus, Helsinki (7050/2019)

### PUOLUSTUSVOIMAT JA RAJAVARTIOLAITOS

- 26.2.2019 Pääesikunta (476/2019)
- 17.4.2019 Utin jääkäriyrykmentti (1964/2019)
- 17.4.2019 Utin jääkäriyrykmentti, vapautensa menettäneiden säilytystilat (2420/2019)
- 13.6.2019 Raja- ja merivartiokoulu, Imatra (3141/2019)
- 15.-19.9.2019 Suomalainen kriisinhallintajoukko Libanonissa (1380/2019\*)
- 16.12.2019 Rajavartiolaitoksen esikunta, Helsinki (2421/2019)
- 16.12.2019 Rajavartiolaitoksen esikunta, salaiset pakkokeinot ja salainen tiedonhankinta, Helsinki (7062/2019)

### RIKOSSEURAAMUSALA

- 8.4.2019 Vilppulan vankila (1592/2019\*)
- 7.-8.5.2019 Jokelan vankila (1936/2019\*)
- 28.-29.5.2019 Turun vankila (2449/2019\*)
- 28.5.2019 Psykiatrinen vankisairaala, Turun yksikkö (2570/2019\*)
- 29.5.2019 Vankiterveydenhuollon yksikkö: Turun vankilan poliklinikka (2571/2019)
- 25.6.2019 Vanajan vankila, Ojoisten osasto, Hämeenlinna (3420/2019\*)
- 20.8.2019 Vankien kuljetus junalla (vankivaunu)<sup>#)</sup> (4575/2019\*)
- 5.-7.11.2019 Sukevan vankila (5291/2019\*)
- 6.11.2019 Vankiterveydenhuollon yksikkö: Sukevan vankilan poliklinikka (5468/2019)

**VELKAANTUMINEN JA ULOSOTTO**

- 24.9.2019 Valtakunnanvoudinvirasto, Turku (3596/2019\*)
- 24.9.2019 Varsinais-Suomen oikeusaputoimisto, talous- ja velkaneuvonta, Turku (6732/2019)

**ULKOMAALAISSHALLINTO**

- 25.6.2019 Tampereen vastaanottokeskus (3440/2019)
- 12.12.2019 Helsingin säilöönottoyksikkö, Metsälä<sup>#</sup> (6841/2019)

**SOSIAALIHUOLTO/LAPSET**

- 28.-29.10.2019 Nuorisokoti Jaloverso, erityislastensuojeluyksikkö päihdeongelmallisille nuorille, Hollola<sup>#</sup> (5930/2019)

**SOSIAALIHUOLTO/VAMMAISET HENKILÖT**

- 21.3.2019 Mehiläinen: Omakoti Oiva, palveluasuminen vaikeasti vammaisille aikuisille<sup>#</sup>, Vantaa (1683/2019\*)
- 21.3.2019 Mehiläinen: Tilapäishoitokoti Alma<sup>#</sup>, Vantaa (1684/2019\*)
- 4.4.2019 Eteva: Nurmijärven asumispalvelut ja Ohjastien asumisyksiköt<sup>#</sup> (2008/2019)
- 5.11.2019 KTO Kehitysvamma-alan tuki- ja osaamiskeskus, Lääketieteellinen hoito-, tutkimus- ja kuntoutus-yksikkö LAKU, Paimio (5491/2019)
- 5.11.2019 KTO Kehitysvamma-alan tuki- ja osaamiskeskus, Neuropsykiatrisen tutkimus- ja kuntoutusyksikkö NEPSY1, Paimio (6769/2019)
- 5.11.2019 KTO Kehitysvamma-alan tuki- ja osaamiskeskus, Neuropsykiatrisen tutkimus- ja kuntoutusyksikkö NEPSY2, Paimio (6770/2019)
- 5.11.2019 KTO Kehitysvamma-alan tuki- ja osaamiskeskus, Lasten ja nuorten neuropsykiatrisen tutkimus- ja kuntoutusyksikkö LANEKU, Paimio (6771/2019)

- 5.11.2019 KTO Kehitysvamma-alan tuki- ja osaamiskeskus, Kehitysvammapsykiatrisen kriisi- ja tutkimusyksikkö KEPSY, Paimio (6772/2019)

**SOSIAALIHUOLTO/VANHUKSET**

- 19.3.2019 Raaseporin kaupunki: Mariakoti<sup>#</sup>, Pohja (1764/2019)
- 19.3.2019 Folkhälsan: Villa Rosa, tehostetun palveluasumisen yksikkö<sup>#</sup>, Meltola (1765/2019\*)
- 28.3.2019 Pihlajakoti, tehostettu palveluasuminen<sup>#</sup>, Padasjoki (1842/2019\*)
- 10.4.2019 Akseli: Moisiokoti, tehostettu palveluasuminen, Nousiainen<sup>#</sup> (2010/2019)
- 10.4.2019 Palvelukeskus Lizeliuskoti, tehostettu palveluasuminen, Mynämäki<sup>#</sup> (2009/2019\*)
- 11.6.2019 Kymsote: City-koti, tehostettu palveluasuminen, Kotka<sup>#</sup> (3015/2019\*)
- 13.6.2019 Heinolan kaupunki: asumispalveluyksikkö Mäntylä, tehostettu palveluasuminen<sup>#</sup> (3016/2019\*)
- 4.7.2019 Helsingin Seniorisäätiö: Pakilakoti, vanhainkoti<sup>#</sup> (3763/2019\*)
- 27.8.2019 ja 1.10.2019 Keusote: Vaahterakoti, tehostettu palveluasuminen, Järvenpää<sup>#</sup> (4743/2019\*)
- 2.9.2019 Espero Care: Espero Hoivakoti Niva, ympärivuorokautinen palveluasuminen, Rovaniemi<sup>#</sup> (4921/2019\*)
- 3.9.2019 Pelkosenniemen kunnan kotihoito (4738/2019\*)
- 3.9.2019 Pelkosenniemen kunta: Palvelukoti Onnela<sup>#</sup> (5023/2019\*)
- 3.9.2019 Savukosken kunta: Saukoti, ympärivuorokautisen tehostetun palveluasumisen yksikkö<sup>#</sup> (4922/2019\*)
- 4.9.2019 Sallan kunnan kotihoito (4739/2019\*)
- 17.10.2019 Lempäälän kunta: Himminkoto, tehostettu palveluasuminen<sup>#</sup> (5595/2019\*)
- 17.10.2019 Lempäälän kunnan kotihoito (5596/2019\*)
- 29.10.2019 Villa Mäntykoto, tehostettu palveluasuminen, Hyvinkää<sup>#</sup> (5880/2019\*)
- 5.11.2019 Humana: Kotikylä Sammonkoti, tehostettu palveluasuminen, Jyväskylä<sup>#</sup> (6032/2019)

- 5.11.2019 Palvelukeskus Lehtiniemi: Saarelmakoti ja Suvanto-koti<sup>#</sup>, Keuruu (6033/2019\*)
- 6.11.2019 Jyväskylän kaupungin kotihoito (5789/2019)

## TERVEYDENHUOLTO

- 27.2.2019 Espoon kaupunki, selviämishoitosema<sup>#</sup> (1202/2019\*)
- 26.3.2019 Espoon kaupunki: Espoon sairaala<sup>#</sup> (1706/2019\*)
- 26.3.2019 HUS: Jorvin sairaalan yhteispäivystys<sup>#</sup> (1707/2019)
- 8.-9.5.2019 Vantaan kaupunki: Katriinan sairaala<sup>#</sup> (2458/2019\*)
- 9.5.2019 HUS: geropsykiatrisen tutkimus- ja hoito-osasto Katriinan sairaalassa<sup>#</sup> (2759/2019)
- 15.5.2019 Vantaan sairaala: geriatrisen akuuttiyksikkö Peijaksen sairaalassa<sup>#</sup> (2456/2019\*)
- 11.6.2019 Satakunnan sairaanhoitopiiri: Sata-sairaalan yhteispäivystys<sup>#</sup>, Pori (3009/2019)
- 11.6.2019 Keski-Satakunnan terveydenhuollon kuntayhtymä: Harjavallan terveyskeskussairaala, vuodeosasto<sup>#</sup> (3264/2019)
- 11.-12.6.2019 Satakunnan sairaanhoitopiiri: Harjavallan sairaala<sup>#</sup> (2301/2019)
- 13.6.2019 Porin kaupunginsairaala<sup>#</sup> (3007/2019)
- 3.9.2019 Pelkosenniemen-Savukosken kansanterveystyön kuntayhtymä: vuodeosasto Pelkosenniemen terveyskeskuksessa<sup>#</sup> (5022/2019)
- 14.10.2019 TAYS, Pitkäniemen sairaalan vanhuspsykiatria<sup>#</sup> (5592/2019\*)
- 16.10.2019 Tampereen kaupunki: Hatanpään puistosairaala, psykiatria<sup>#</sup> (5593/2019\*)

## SOSIAALIVAKUUTUS

- 21.3.2019 Kela, yhteistyöpalaveri (1028/2019)
- 25.4.2019 Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta SAMU (2006/2019\*)

## TYÖVOIMA JA TYÖTTÖMYYSTURVA

- 21.5.2019 Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto, Helsingin keskustan toimipaikka (2900/2019\*)
- 21.11.2019 Keski-Suomen työ- ja elinkeinotoimisto (5860/2019\*)
- 21.11.2019 Jyväskylän kaupunki: työllisyyspalvelut (5861/2019\*)
- 21.11.2019 Keski-Suomen eteläinen työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu, Jyväskylä (5862/2019\*)

## OPETUSTOIMI JA VARHAISKASVATUS

- 17.5.2019 Vantaan kansainvälinen koulu (2638/2019)
- 22.5.2019 Haaga-Helia ammattikorkeakoulu, Pasila (2550/2019)
- 5.6.2019 Helsingin kaupunki: päiväkotilehtisaari<sup>#</sup> (3136/2019)
- 5.6.2019 Espoon kaupunki: Roosaliinan päiväkotilehtisaari<sup>#</sup> (3137/2019)
- 27.8.2019 Kotkan kaupungin opetustoimi (4029/2019)
- 27.8.2019 Kotkan kaupunki: Otsolan koulu (4775/2019)

## MUUT TARKASTUSKOHEET

- 8.4.2019 Eduskuntavaalien ennakkoäänestyspaikat:
  - S-Market Näsi<sup>#</sup>, Porvoo (1670/2019\* sisältää kaikki tarkastetut äänestyspaikat)
  - Kunnanviraston valtuustosalit<sup>#</sup>, Pornainen (2128/2019)
  - Monninkylän kirjasto<sup>#</sup>, Askola (2129/2019)
  - Hyvinvointikeskus Onnin palvelupiste<sup>#</sup>, Pukkila (2130/2019)
  - Kunnanvirasto<sup>#</sup>, Myrskylä (2132/2019)
  - Kunnantalo<sup>#</sup>, Lapinjärvi (2134/2019)
  - Liljendalin maaseututoimi<sup>#</sup>, Loviisa (2135/2019)
- 22.5.2019 Tietosuojavaltuutetun toimisto (2292/2019)

- 26.5.2019 Europarlamenttivaalien äänestyspaikat:
  - Kaivokselan koulu<sup>#</sup>, Vantaa (2657/2019\* sisältää kaikki tarkastetut äänestyspaikat)
  - Kansalaisopisto<sup>#</sup>, Riihimäki (3107/2019)
  - Länsi-Lopen koulu<sup>#</sup>, Loppi (3111/2019)
  - Teuron koulu<sup>#</sup>, Tammela (3112/2019)
  - Teatteritalo<sup>#</sup>, Forssa (3113/2019)
  - Kunnanvirasto<sup>#</sup>, Jokioinen (3114/2019)
  - Kirkkomäen koulu<sup>#</sup>, Somero (3115/2019)
  - Suomensjärven kirjasto<sup>#</sup>, Salo (3116/2019)
- 10.-11.9.2019 Tuomas- ja Sakari -järjestelmät Helsingin käräjäoikeudessa ja Helsingin syyttäjävirastossa (1406/2019\*)
- 24.9.2019 Varsinais-Suomen oikeusaputoimisto, Turku (4709/2019)
- 22.11.2019 Hallinto- ja erityistuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentaationhallintajärjestelmän kehittämishanke HAIPA:n hanketoimisto, Helsinki (5487/2019)
- 4.12.2019 Tiedusteluvalvontavaltuutetun toimisto (6829/2019)
- 17.12.2019 Tulli: Turun tullitoimipaikka, vapautensa menettäneiden säilytystilat<sup>#</sup> (7048/2019)

# 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  
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  
Castrén Elina OTM, VT (ma. 13.6. alkaen)  
Holman Kristian OTM, HTM  
Hämeen-Anttila Lotta VTM, OTM  
(ma. 24.6. alkaen)  
Jackson Riikka OTM  
Judström Marja-Liisa OTK, VT (ma. 1.2. alkaen)  
Ketola Minna OTM, VT  
(virkavapaalla 15.1.–31.7.)  
Konttinen Juha-Pekka OTK  
Laurila Heidi OTK, VT  
Martikainen Juho HTM, OTK, VT  
(ma. 1.2.–31.7.)  
Pihlajisto Päivi OTK, VT  
Skottman-Kivelä Piatta OTK, VT  
Suhonen Iisa OTK, VT  
Tamminen Mirja OTK, VT  
Toivola Jouni OTK

Vainio Päivi (ma. 4.3.–30.6.)  
Vartia Matti OTK, VT  
Verronen Minna OTK, VT  
Wähä Susanna HTM (ma. 1.11. alkaen)  
Äijälä-Roudasmaa Pirkko OTK, VT  
(virkavapaalla)

## NEUVONTALAKIMIEHET

Romakkaniemi Jaana OTK, VT  
Wirta Pia OTK, VT

## TIEDOTTAJA

Dahl Citha FM

## TIETOHALLINTOASIAINTUNTIJA

Madetoja Janne HTM

## TARKASTAJAT

Fagerholm Peter HTM  
Finnberg Annika HTM (ma. 1.10. alkaen)  
Laakso Reima (virkavapaalla 1.10. alkaen)

## NOTAARIT

Frantti Sanna-Kaisa  
Koli Johanna VTM (ma. 26.8. alkaen)  
Koskiniemi Taru HN  
Lehtikangas Kaisu YTM  
(virkavapaalla 15.8. alkaen)  
Tuominen Eeva-Maria HTM, VN  
Tuominen Riina HTM (1.7. alkaen)

## HALLINTOSIHTTEERI

Einola Eija

## KIRJAAJA

Kataja Helena

#### APULAIKIRJAAJA

Forsell Anu

#### OSASTOSIHTTEERIT

Ahola Päivi  
Stern Mervi

#### ASIANHALLINTASIHTTEERI

Moisio Nina YTM, FM  
(virkavapaalla 15.8. alkaen)  
Tapio Anna-Liisa (ma. 15.8. alkaen)

#### KANSAINVÄLISTEN ASIOIDEN ASSISTENTTI

Mäkinen Tiina

#### TOIMISTOSIHTTEERIT

Haapaniemi Minna (ma. 1.4. alkaen)  
Hellgren Johanna  
Holappa Sari  
Kaukolinna Mikko  
Keinänen Krissu  
Salminen Virpi  
Tapio Anna-Liisa (virkavapaalla 15.8. alkaen)

## Ihmisoikeuskeskuksen henkilökunta

#### JOHTAJA

Rautio Sirpa OTK, VT

#### ASIAANTUNTIJAT

Ahola Sanna OTK (ma. 8.3. alkaen)  
Joronen Mikko VTM  
Kouros Kristiina OTK  
(virkavapaalla 31.1. saakka)  
Leikas Leena OTK, VT

#### KANSAINVÄLISTEN ASIOIDEN KOORDINAATTORI

Hakala Elina YTM (31.10. saakka,  
virkavapaalla 21.2.-31.10.)

#### ASSISTENTTI

Huhta Katariina (24.4. alkaen)



# Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta

## KÄSITELTÄVÄNÄ OLLEET ASIAT

Käsiteltävänä olleet laillisuusvalvonta-asiat 8 071

Vuonna 2019 vireille tulleet asiat	6 444
- kantelut oikeusasiamiehelle	6 223
- oikeuskanslerilta siirtyneet kantelut	44
- omat aloitteet	95
- lausunto- ja kuulemispyynnöt	82

Edellisiltä vuosilta siirtyneet asiat 1 627

Ratkaistut asiat 6 204

Kantelut	6 057
Omat aloitteet	63
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	84

Seuraavaan vuoteen siirtyneet asiat 1 867

Muut käsitellyt asiat 1 118

Tarkastukset	110
Kanslian hallintoasiat	953
Kansainväliset asiat	55

## RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN

## Kanteluasiat

6 057

Sosiaalihuolto	1 088
Poliisi	712
Terveys	631
Rikosseuraamusala	456
Sosiaalivakuutus	455
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	329
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	243
Lainkäyttö	229
Ulosotto	200
Kunnallishallinto	192
Ylimmät valtionelimet	178
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	168
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat	158
Ympäristöministeriön hallinnonala	129
Verotus	117
Oikeusministeriön hallinnonala	78
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	77
Edunvalvonta	73
Syyttäjät	63
Puolustusministeriön hallinnonala	47
Valtiovarainministeriön hallinnonala	35
Sisäministeriön hallinnonala	24
Tulli	10
Ulkoministeriön hallinnonala	10
Muut hallinnonalat	355

## RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN

### Omat aloitteet

63

Sosiaalihuolto	14
Terveys	12
Poliisi	8
Rikosseuraamusala	6
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	5
Kunnallishallinto	4
Puolustusministeriön hallinnonala	3
Tulli	3
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	2
Lainkäyttö	1
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	1
Syyttäjät	1
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat	1
Ulkoministeriön hallinnonala	1
Verotus	1

### Ratkaistut asiat yhteensä

6 120

## TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA

<b>Kantelut</b>		<b>6 057</b>
<b>Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut</b>		<b>874</b>
- syyte	-	
- esitutinnan tarpeen arviointi	4	
- huomautus	59	
- käsitys	660	
- moittiva	438	
- ohjaava	222	
- esitys	41	
- virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	3	
- säännösten tai määräysten kehittämiseksi	18	
- loukkauksen hyvittämiseksi	14	
- sovitteluksi	6	
- käsittelyaikana tapahtunut korjaus	22	
- muu toimenpide	88	
- sovittelu	-	
<b>Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska</b>		<b>2 754</b>
- virheellistä menettelyä ei todettu	194	
- ei aihetta	2 560	
- epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	1 430	
- oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	1 130	
<b>Kantelua ei tutkittu, koska</b>		<b>2 429</b>
- ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan	202	
- oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä	909	
- ei yksilöity	504	
- siirto oikeuskanslerille	27	
- siirto valtakunnansyyttäjälle	10	
- siirto aluehallintovirastolle	66	
- siirto muulle viranomaiselle	120	
- tapahtumasta oli kulunut yli 2 vuotta	126	
- raukesi muulla perusteella	35	
- ei vastausta	96	
- vastaus ilman toimenpiteitä	334	

## TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA

<b>Omat aloitteet</b>		<b>63</b>
<b>Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut</b>		<b>47</b>
- syyte		-
- esitutkinnan tarpeen arviointi		-
- huomautus		2
- käsitys		26
- moittiva	8	
- ohjaava	18	
- esitys		9
- virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	-	
- säännösten tai määräysten kehittämiseksi	8	
- loukkauksen hyvittämiseksi	1	
- sovitteluksi	-	
- käsittelyaikana tapahtunut korjaus		1
- muu toimenpide		9
<b>Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska</b>		<b>5</b>
- virheellistä menettelyä ei todettu		-
- ei aihetta		5
- epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	2	
- oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	3	
<b>Omaa aloitetta ei tutkittu, koska</b>		<b>11</b>
- vireillä		-
- siirto muulle viranomaiselle		-
- raukesi muulla perusteella		6
- ei vastausta		5

## SAAPUNEET KANTELUT HALLINNONALOITTAIN

Sosiaalihuolto	1 112
Poliisi	752
Terveys	698
Sosiaalivakuutus	469
Rikosseuraamusala	385
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	322
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	256
Lainkäyttö	223
Kunnallishallinto	213
Ylimmät valtionelimet	205
Ulosotto	200
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	168
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat	161
Verotus	140
Ympäristöministeriön hallinnonala	137
Edunvalvonta	92
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	81
Oikeusministeriön hallinnonala	81
Syyttäjät	65
Puolustusministeriön hallinnonala	49
Valtiovarainministeriön hallinnonala	28
Sisäministeriön hallinnonala	28
Tulli	12
Ulkoministeriön hallinnonala	11
Yksityiset valvottavat	-
Muut hallinnonalat	379



## Asiahakemisto ratkaisuihin

### A

ajokielto 178  
 ajokortit 342  
 ajoneuvovero 329  
 alaikäiset 175, 218–219  
 ammatillinen koulutus 322  
 ampuma-aseet 173, 177  
 apuvälineet 75–76, 241, 248  
 asiakaspalvelu 184, 323, 325, 343  
 asiakassuunnitelmat 70–71, 294  
 asiakasviestintä 72, 177, 211, 229, 239, 310–311,  
 339, 343, 346  
 asiakirjat 307, 318, 322  
 asiamiehet 211  
 asuminen 237, 261  
 asumispalvelut 69–71, 270–272  
 automaatio 327–329  
 avolaitokset 207, 213, 215

### E

edunvalvonta 79, 292–294  
 edustustot 288  
 ehdonalainen vapaus 211  
 elatus 218, 262  
 elintarviketurvallisuus 172  
 elvytys 251  
 eläkkeet 297  
 ensihoito 348  
 erillään säilyttäminen 161  
 eristäminen 209, 213  
 erityishuolto 68, 70, 72  
 esitutkinta 164, 174–177  
 esteellisyys 309  
 esteettömyys 333  
 EU-oikeus 188, 339, 351

### H

haasteet 159  
 hallintokantelut 318  
 hallussapito 173, 207, 210, 215  
 haltuunotto 177, 188, 215, 252, 351  
 hammashuolto 76, 219, 250, 255  
 hankinta 74  
 harkintavalta 298  
 henkilökohtainen apu 70–71  
 henkilökatsaus 209  
 henkilöntarkastus 209  
 henkilöstöresurssit 71  
 henkilötiedot 158, 255, 265, 318  
 hoito 240, 242–243, 247–248, 257  
 hoitopäätökset 247, 251  
 hoitosuunnitelmat 69  
 hoitotuki 298  
 huolellisuus 221, 235, 244, 254–255, 297–298,  
 317–318  
 huoltajat 241, 318  
 huomautukset 354  
 huumetestit 206, 212, 263  
 hyvitys 219–220, 233, 329  
 hyvä hoito 244, 255  
 hyväksikäyttö 233  
 häirintä 318

### I

ilmailu 342  
 Internet 207  
 itsehallinto 316  
 itsemääräämisoikeus 246, 250

### J

johtosäännöt 316  
 julkinen hallintotehtävä 222, 320  
 julkisuus 158, 160, 177, 299, 307  
 jälkihuolto 261–262  
 järjestyksenvalvojat 242

**K**

kantelut 211  
katselmus 159  
kehitysvammaisuus 68, 70, 72, 76, 294  
kielenkäyttö 344  
kieli 233, 262, 320–323  
kiinniotto 173  
kiireellinen sijoitus 263  
kirjaaminen 206, 210–211, 244  
kirjastopalvelut 317  
kirjeenvaihto 208, 210–211, 214  
kirjesalaisuus 214  
kirkko 346  
korkeakoulut 316, 318  
korkein hallinto-oikeus (KHO) 160  
kotietsintä 173–174  
kotihoito 68, 244  
kotirauha 173–174, 263  
koulutus 75, 300  
kuljetuspalvelut 69, 72  
kuntouttava työtoiminta 300  
kuntoutus 75, 297  
kuolema 172, 211  
kurinpitomenettely 210, 318  
kuuleminen 177, 188, 208, 210  
kuuleminen 293, 318, 351, 353  
käräjäoikeudet 158–161  
käsittelyaika 211–212, 221, 224, 226–227, 293,  
297–298, 300, 318  
käyttäytyminen 184, 233, 308–309, 318  
käyttövarat 293

**L**

lainsäädäntö 207  
lapset 68, 70, 75–76, 175–176, 218, 232–233,  
241–242, 248, 261–263, 265, 315–316, 318  
lastensuojelu 232–233, 261–263, 265  
lastensuojeluilmoitukset 263  
lastensuojelulaitokset 265  
lausunnot 211  
liikenne 343  
liikennevakuutus 298  
lok tiedot 239  
luottamuksensuoja 327  
luottamushenkilöt 308–309  
luvat 335, 341

lähetystöt 322  
lääkinnällinen kuntoutus 75, 241, 248  
lääkkeet 235–236, 244, 257  
lääkärintlausunnot 176, 298

**M**

maasta käännyttäminen 263  
maatalous 339  
maksuhäiriöt 220–221  
maksusitoumukset 235–237  
maksut 72, 177, 218–220, 255, 272, 315, 317–318,  
328–329, 333  
maksuvälineet 208  
merenkulku 322  
metsät 339  
mielenosoitukset 178  
mielenterveys 252  
mielentilatutkimus 251  
muinaisjäännökset 335  
muistutukset 70, 232, 322  
muutoksenhaku 161, 178, 209  
määräaika 221, 311

**N**

neuvonta 219–220, 234, 239, 294, 318, 323  
neuvontavelvollisuus 211, 326  
nimet 320

**O**

objektiivisuusperiaate 164  
ohjeet 172, 184, 206–207, 214–215, 220, 249,  
253, 272, 342, 353  
oikaisu 73, 210, 311, 317–318  
oikeusapu 161  
oikeusperiaatteet 326  
oikeussuojakeinot 212  
oikeusturva 318  
oleskeluluvat 224, 226, 277  
omahoito 69  
omaisuudensuoja 213–214  
omavaltontasuunnitelmat 70  
omavastuu 72  
opetus 316–318, 353–354

opiskelijat 220  
 opiskelijat 75, 253, 255, 300, 318  
 oppilaat 318

## P

pakkokeinot 164  
 palveluperiaate 318, 326  
 perhehoito 233  
 perintä 219–220  
 perusopetus 315–316, 318  
 perusteleminen 185, 188, 206, 208–210, 220,  
 300, 329  
 poistumislupa 210–212, 214–215  
 poliisirikokset 175  
 poliisivankilat 172, 263  
 Posti 215, 252, 341  
 potilaat 240, 243, 246–255  
 potilasasiakirjat 240, 244, 249, 254–255  
 potilasturvallisuus 244, 321  
 potilasvahingot 255  
 puhelinpalvelut 323, 325  
 puhelut 207, 214  
 puolueet 341  
 pysäköinninvalvonta 311, 333  
 päätöksenteko 69, 72, 206, 208–210, 235, 262,  
 318, 327, 329  
 päätökset 68, 300, 307  
 pöytäkirjat 177, 307

## R

rajavalvonta 184, 323  
 rajoitustoimenpiteet 232, 240  
 rakennusluvut 334  
 rakennusvalvonta 333  
 rakentaminen 215, 333  
 rangaistusajan suunnitelma 211–213  
 rekisterit 172, 353  
 resurssit 300  
 rokotus 241, 246–247, 256  
 ruoat 172, 185, 216, 316

## S

saamelaisuus 323  
 sairauspäivärahat 297  
 salassapito 174, 210, 229, 237, 253, 307, 346  
 sananvapaus 214, 242, 353–354  
 siirto 207–208, 212  
 sijaishuolto 233, 262  
 sijoittaminen 207–208, 210–211, 213  
 sitominen 212  
 siviilipalvelus 184  
 siviilisääty 353  
 sosiaalihuollon ammattihenkilöt 69, 263  
 sosiaalinen media 160, 188, 342, 354  
 suojelu 333  
 suostumus 71, 164, 241, 250, 253–254  
 syrjintä 75, 217, 323  
 syyteoikeus 159, 174  
 syyttäjät 164  
 sähköinen asiointi 71–72, 322, 342  
 sähköposti 322, 344  
 säilöönotto 172–173, 210, 263, 353

## T

tahdosta riippumaton hoito 76, 243, 251–252, 254  
 taksilupa 343  
 tallennus 318  
 tapaamiset 211, 214, 263  
 tarkkailu 210  
 tarkoitussidonnaisuusperiaate 326  
 tartuntataudit 247  
 tasa-arvo 320  
 televisio- ja radiotoiminta 341  
 terveydenhuollon ammattihenkilöt 244, 246, 251  
 terveys 68, 206, 212, 243, 246, 249, 256–257, 322  
 tiedotus 176, 214, 219, 254, 317–318, 322, 327, 335  
 tiedustelu 70, 211, 221, 341, 343  
 tielautakunnat 339  
 tieliikenne 334  
 tietojärjestelmät 158, 175, 178, 208, 222, 248, 255  
 tietoturva 222  
 toimeentulotuki 160, 220, 234–235, 237, 272, 323  
 toimivalta 164, 178, 207, 210, 257  
 tullkaus 72–74  
 tullivalvonta 188–189, 351  
 tupakointi 206  
 turvakiellot 219

turvapaikanhakijat 224, 227–228, 263, 288  
 turvatarkastukset 211, 342  
 tutkinnanjohtajat 164, 174–175  
 tutkintavankeus 208, 210, 213, 353  
 työjärjestys 209  
 työkyky 297  
 työterveyshuolto 71  
 työttömyysturva 300–301  
 työturvallisuus 188  
 työvoimapalvelut 300–301  
 täytäntöönpano 69, 221, 235–236, 271–272, 318

## U

ulkoilu 76, 214, 216, 251  
 ulkomaalaiset 161, 210, 224, 227  
 ulosmittaus 214  
 ulosotto 219–221  
 uskonnonvapaus 316

## V

vaalit 306, 341  
 vaatteet 215–216, 252  
 vahingonkorvaus 178  
 valitukset 221, 224, 236  
 valokuvaus 177, 242, 265  
 Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus  
 (Valtori) 222  
 valvottoman tapaaminen 209  
 valvonta 164, 212, 232, 242, 334, 342  
 valvottu koevapaus 213  
 valvottu tapaaminen 209, 263  
 vammaiset henkilöt 68–76, 250, 311, 333  
 vammaispalvelut 68–72  
 vangit 206–216, 256–257, 346  
 vangitseminen 160  
 vanhentuminen 159, 174  
 vanhukset 71, 270–272  
 vanhuspalvelut 71, 270–272  
 vankeinhoito 209, 211–212  
 vapaudenriisto 173, 210  
 varhaiskasvatus 75, 316–317  
 varoitukset 353–354  
 varusmiehet 184–185, 258  
 verkkopalvelut 71, 322  
 verkkosivut 229, 307

verotus 325–329  
 viivästys 68–70, 76, 161, 175–177, 210–211, 221,  
 226, 239, 250, 252, 272, 311, 317, 339, 341  
 virantäyttö 185, 317  
 virka-apu 210  
 virkavastuu 327  
 väestötietojärjestelmät 353

## Y

yhdenvertaisuus 75, 214, 315, 317–318, 323, 341–342  
 yhteydenpidon rajoittaminen 208, 213, 263  
 yhteydenpito 214, 262  
 yksityistiet 339  
 yksityisyydensuoja 242, 253  
 Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö (YTHS) 255  
 ympäristöluvat 335





EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

00102 Eduskunta

PUHELIN 09-4321

TELEFAX 09-432 2268

[oikeusasiamies@eduskunta.fi](mailto:oikeusasiamies@eduskunta.fi)

[www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi)