



EDUSKUNNAN
OIKEUSASIAMIEHEN
KERTOMUS
VUODELTA
2017



EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

EDUSKUNNAN
OIKEUSASIAMIEHEN
KERTOMUS
VUODELTA
2017

ISSN 0356-2999

Paino: Juvenes Print – Suomen yliopistopaino Oy
Tampere 2018

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 oli 1.1.2014–31.12.2017 (sittemmin 1.1.2018–31.12.2021). Apulaisoikeusasiamiehinä ovat toimineet oikeustieteen tohtori *Jussi Pajuoja* (1.10.2013–30.9.2017), oikeustieteen lisensiaatti *Maija Sakslin* (1.4.2014–31.3.2018, sittemmin 1.4.2018–31.3.2022) ja oikeustieteen tohtori *Pasi Pölönen* (1.10.2017–30.9.2021). Pölönen on toiminut kertomusvuonna 30.9.2017 mennessä apulaisoikeusasiamiehen sijaisena yhteensä 52 päivän ajan.

Apulaisoikeusasiamiehen sijaiseksi on valittu oikeustieteen lisensiaatti, esittelijäneuvos *Mikko Sarja* toimikaudeksi 1.10.2017–30.9.2021. Kertomusvuonna Sarja on hoitanut apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä yhteensä 9 päivän ajan.

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

Kertomus sisältää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheen- vuorot, yleiskatsauksen oikeusasiamiesinstituutioon vuonna 2017 sekä jaksot perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja laillisuusvalvonnasta asiaryhmittäin.

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

Perustuslain 109 §:n 2 momentin mukaisesti annan kunnioittavasti eduskunnalle kertomuksen oikeusasiamiehen toiminnasta vuodelta 2017.

Helsingissä 29.3.2018

Oikeusasiamies *Petri Jääskeläinen*

Kansliapäällikkö *Päivi Romanov*

Sisällysluettelo

	Eduskunnalle	3
1	Puheenvuorot	18
	Petri Jääskeläinen	20
	Julkisuusperiaatteen toteutumisen ja toteuttamisen ongelmia	20
	Maija Sakslin	26
	Valvonnan valvonnasta	26
	Pasi Pölönen	31
	Oikeusasiamiehen esitykset sääntelyn kehittämiseksi	31
2	Oikeusasiamiesinstituutio vuonna 2017	36
2.1	Katsaus instituutioon	38
2.2	Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet	40
2.3	Toimintamuodot ja painopisteet	42
2.3.1	Vuoden käsittelyaika	42
2.3.2	Kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat	44
2.3.3	Toimenpiteet	45
2.3.4	Tarkastukset	49
2.4	Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio	50
2.4.1	Ihmisoikeusinstituutiolla A-status	50
2.4.2	Ihmisoikeusinstituution toiminnallinen strategia	50
2.5	Oikeusasiamiehen YK:n yleissopimukseen perustuvat erityistehtävät	51
2.6	Kotimainen ja kansainvälinen yhteistyö	52
2.6.1	Kotimaiset tapahtumat	52
2.6.2	Kansainväliset yhteydet	53
	<i>Kansainvälisiä vieraita</i>	54
2.6.3	Oikeusasiamiesveistos	54
2.7	Palvelutoiminnot	56
2.7.1	Asiakaspalvelu	56
2.7.2	Viestintä	56
2.7.3	Kanslia ja henkilökunta	56
2.7.4	Kanslian talous	57

3	Perus- ja ihmisoikeudet	58
3.1	Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatti	60
3.2	Ihmisoikeuskeskus	61
3.2.1	Ihmisoikeusvaltuuskunta	61
3.2.2	Toiminta vuonna 2017	61
	<i>Perus- ja ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus</i>	62
	<i>Tiedotus ja tilaisuudet</i>	62
	<i>Julkaisut, aloitteet ja lausunnot</i>	62
	<i>Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuranta</i>	62
	<i>Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toimeenpanon seuranta</i>	63
	<i>Yleismaailmallinen määräaikaistarkastelu (UPR)</i>	63
	<i>YK:n vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanon edistäminen ja seuranta</i>	63
	<i>Osallistaminen ja vammaisten ihmisoikeuskomitea</i>	64
3.3	Vammaisten henkilöiden oikeudet	65
3.3.1	Erityistehtävä vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamisessa	65
3.3.2	Kansallisen rakenteen tehtävät	65
	<i>Oikeusasiamies</i>	65
	<i>Ihmisoikeuskeskus</i>	66
	<i>Vammaistiimi</i>	67
	<i>Kansainvälinen yhteistyö</i>	68
3.3.3	Toimintaympäristö ja ajankohtaisia lainsäädäntöhankkeita	68
	<i>Lausunto</i>	70
3.3.4	Laillisuusvalvonta	70
	<i>Kantelut ja omat aloitteet</i>	70
	<i>Tarkastukset</i>	71
	<i>Tarkastushavaintoja esteettömyydestä, saavutettavuudesta ja osallisuuden edistämisestä</i>	71
3.3.5	Ratkaisuja	76
	<i>Sosiaalihuolto</i>	76
	<i>Sosiaalivakuutus</i>	81
	<i>Terveydenhuolto</i>	82
	<i>Opetus</i>	82
	<i>Rikosseuraamusala</i>	83
3.4	Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin	84
3.4.1	Oikeusasiamiehen tehtävä kansallisena valvontaelimenä	84
3.4.2	Toimintamalli	85
3.4.3	Toiminnasta tiedottaminen	86
3.4.4	Perus- ja ihmisoikeuskasvatus	87
3.4.5	Yhteistyö eri toimijoiden kanssa	87
3.4.6	Kansainvälinen yhteistyö	88
	<i>Kidutuksen vastaisen komitean alakomitea</i>	88
	<i>Pohjoismainen yhteistyö</i>	88
	<i>EU:n jäsenmaiden kansallisten valvontaelinten yhteistyö</i>	89
	<i>Muu yhteistyö</i>	89
3.4.7	Koulutus	89

3.4.8	Muu toiminta	90
	<i>Lausuntojen antaminen</i>	90
	<i>Omana aloitteena tutkittavaksi otettuja asioita</i>	90
	<i>Omana aloitteena tutkittuihin asioihin annettuja ratkaisuja</i>	91
	<i>Lainsäädäntöesityksiä</i>	93
	<i>Hyvitysesitykset</i>	93
3.4.9	Tarkastustoiminta	94
3.4.10	Poliisin säilytystilat	96
3.4.11	Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen ja Tullin säilytystilat	98
3.4.12	Rikosseuraamusala	98
	<i>Mikkelin vankilan valvonta</i>	99
	<i>Helsingin käräjäoikeuden vapautensa menettäneiden säilytystiloihin ja kuljetukseen kohdistunut tarkastus</i>	100
3.4.13	Ulkomaalaisasiat	100
	<i>Joutsenon säilöönottoyksikkö</i>	101
	<i>Metsälän säilöönottoyksikkö</i>	101
3.4.14	Sosiaalihuollon lasten yksiköt	102
3.4.15	Sosiaalihuollon vanhusten yksiköt	104
3.4.16	Sosiaalihuollon muita tarkastuskohteita	106
3.4.17	Kehitysvammaisten ja vammaisten henkilöiden asumisyksiköt	106
3.4.18	Terveystenhuolto	108
	<i>Päivystysten turvahuoneet</i>	110
	<i>Vankiterveydenhuolto</i>	110
	<i>Selviämishoitoasemat</i>	111
3.5	Puutteita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa	112
3.5.1	Kymmenen keskeistä suomalaista perus- ja ihmisoikeusongelmaa	113
	<i>Puutteet vanhusten oloissa ja kohtelussa</i>	113
	<i>Lastensuojelun puutteet</i>	113
	<i>Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen puutteet</i>	114
	<i>Laitoksissa olevien itsemääräämisoikeutta loukkaavat rajoittamiskäytännöt</i>	114
	<i>Ulkomaalaisten oikeusavun puutteet ja ns. paperittomien turvattomuus</i>	114
	<i>Vankien ja tutkintavankien olojen ja kohtelun epäkohdat</i>	114
	<i>Terveyspalveluiden saatavuuden ja lainsäädännön puutteet</i>	115
	<i>Perusopetuksen opiskeluympäristössä ja päätöksenteossa puutteita</i>	115
	<i>Oikeusprosessien pitkät käsittelyajat ja tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden puutteet</i>	115
	<i>Perus- ja ihmisoikeusloukkausten ennaltaehkäisyssä ja hyvittämisessä puutteita</i>	116
3.5.2	Esimerkkejä hyvästä kehityksestä	116
3.6	Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ja sovinnolliseen ratkaisuun johtaneet asiat	117
3.6.1	Hyvitysesitykset	118
	<i>Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen</i>	118
	<i>Yksityiselämän, henkilötietojen ja kotirauhan suoja</i>	119
	<i>Oikeus sosiaaliturvaan</i>	119
	<i>Oikeusturva</i>	121
3.6.2	Sovinnolliseen ratkaisuun johtaneita asioita	121
	<i>Esitutinnan toimittaminen</i>	121
	<i>Toimeentulotukipäätöksen korjaaminen</i>	122

	<i>Ohjeiden täydentäminen</i>	122
	<i>Henkilötietojen julkaiseminen verkossa</i>	122
3.7	Vuoden 2017 erityisteema: Oikeus tehokkaksiin oikeussuojakeinoihin	123
	<i>Johdanto</i>	123
	<i>Oikeussuojakeinoista tiedottaminen</i>	124
	<i>Oikeus saada valituskelpoinen päätös</i>	124
	<i>Päätöksen perusteleva</i>	126
	<i>Päätöksen tiedoksianto</i>	126
	<i>Muutoksenhakuohjeiden asianmukaisuus</i>	127
	<i>Neuvonta ja avustaminen</i>	127
	<i>Oikeussuojaviranomaisen toimintaedellytykset</i>	128
3.8	Perusoikeuskannanottoja	129
	<i>Yhdenvertaisuuden edistäminen kohtuullisilla mukautuksilla</i>	129
	<i>Yhdenvertaisuus iäkkäiden pneumokokkrokotuksissa</i>	129
	<i>Yhdenvertaisuus terveyskeskusmaksun perimisessä</i>	130
	<i>Psykiatrisen potilaan kuljettaminen</i>	130
	<i>Rauhoittamisvuoteen käyttö poliisivankilassa</i>	130
	<i>Suomen kansalaisten tunnistaminen</i>	131
	<i>Mahdollisuus tupakointiin tahdosta riippumattoman hoidon aikana</i>	131
	<i>Henkilötietojen julkaiseminen verkossa</i>	131
	<i>Henkilötunnuksen lähettäminen sähköpostilla</i>	132
	<i>Graffitin poistaminen kaupungin ylläpitämältä graffitiseinalta</i>	132
	<i>Kuuleminen turvapaikanhakijan iän määrittämisessä</i>	132
	<i>Ulkomaalaislain mukaisen päätöksen tiedoksianto</i>	132
	<i>Oikeusturva ammattikorkeakoulujen sähköisessä esivalintakokeessa</i>	133
	<i>Tiedottaminen palveluissa tapahtuvista muutoksista</i>	133
3.9	Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä 2017	134
3.8.1	Tuomioiden täytäntöönpanon valvonta EN:n ministerikomiteassa	134
3.8.2	Kertomusvuoden tuomiot	135
	<i>Korvausmäärät</i>	135
	<i>Hallitukselta pyydetty vastaukset</i>	135
4	Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin	136
4.1	Tuomioistuimet ja oikeushallinto	138
4.1.1	Toimintaympäristö	138
4.1.2	Laillisuusvalvonta	140
4.1.3	Tarkastukset	141
4.1.4	Ratkaisuja	141
	<i>Julkisuusperiaatetta vaarantavat toimintatavat tuomioistuimissa</i>	141
	<i>Työ- ja elinkeinoministeriön lainvalmistelijoiden toimiminen työtuomioistuimessa</i>	142
	<i>Muuntorangaistuksen määrittäminen</i>	143
	<i>Kuluttajariitalautakunnan käsittelyajat</i>	144

4.2	Syyttäjälaitos	145
4.2.1	Toimintaympäristö	145
4.2.2	Laillisuusvalvonta	145
4.2.3	Tarkastukset	146
4.2.4	Ratkaisuja	146
	<i>Syyttämättä jättämisestä syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta</i>	146
	<i>Esitutinnan rajoittaminen</i>	147
	<i>Epäillyn rattijuopumuksen syyteharkintaan käytetty aika</i>	147
	<i>Rikosasian käsittelyn kokonaiskesto</i>	147
4.3	Poliisi	148
4.3.1	Toimintaympäristö	148
	<i>Yleisiä kehityspiirteitä</i>	149
4.3.2	Laillisuusvalvonta	150
4.3.3	Tarkastukset	151
4.3.4	Omat aloitteet	153
	<i>Viranomaisten tiedonkulku katkesi vangitsemisasiassa</i>	153
	<i>Poliisivankilan rauhoittamisvuode</i>	154
	<i>Turvavöiden puuttuminen poliisiauton kuljetustilasta</i>	154
	<i>Poliisivankiloiden järjestyssäännöt</i>	154
4.3.5	Vapautensa menettäneet	154
4.3.6	Kotietsinnät	155
4.3.7	Menettely esitutkinnassa	156
	<i>Esitutkinta viivästyi aiheettomasti ministerin epäillyssä rikosasiassa</i>	157
4.3.8	Tiedottaminen ja julkisuuslaki	157
4.3.9	Hätäkeskukset	158
4.3.10	Pelastustoimi	159
4.4	Maanpuolustus ja rajavartiolaitos	160
4.4.1	Toimintaympäristö	160
4.4.2	Laillisuusvalvonta	161
4.4.3	Ratkaisuja	163
	<i>Rajavartiolaitoksen menettely esitutkinnassa</i>	163
	<i>Määräaikaisen virkasuhteen täyttäminen</i>	164
	<i>Tiedusteluun vastaaminen Puolustusvoimissa</i>	165
4.5	Tulli	166
4.5.1	Toimintaympäristö	166
4.5.2	Laillisuusvalvonta	167
	<i>Tullilaboratorion menettely ja lääkeaineluokittelu</i>	167
	<i>Rikosepäilyä koskevan ilmoituksen käsittelyn virheet</i>	169
	<i>Julkisuuslain vastainen menettely autoverotusta koskevissa asiakirjamerkinnöissä</i>	169
4.5.3	Tarkastukset	170

4.6	Salainen tiedonhankinta	171
4.6.1	Salaisen tiedonhankinnan erityisluonteesta	171
4.6.2	Salaisen tiedonhankinnan valvonta	171
	<i>Tuomioistuimet</i>	171
	<i>Viranomaisten sisäinen valvonta</i>	172
	<i>Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta</i>	173
4.6.3	Lainsäädäntöuudistuksia	173
4.6.4	Oikeusasiamiehelle annetut kertomukset	174
	<i>Salaisen tiedonhankinnan käyttö 2017</i>	174
	<i>Sisäinen laillisuusvalvonta</i>	176
4.6.5	Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta	177
4.6.6	Arviointia	178
	<i>Lainsäädännön mahdollisia ongelmakohtia</i>	178
	<i>Valvonnan yleisiä ongelmia</i>	180
4.6.7	Tiedustelulainsäädännön valmistelu	180
4.6.8	Todistajansuojelu	181
4.7	Rikosseuraamusala	183
4.7.1	Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutokset	183
4.7.2	Laillisuusvalvonta	184
4.7.3	Tarkastukset	184
4.7.4	Lausunnot, omat aloitteet ja esitykset	185
	<i>Lausunnot</i>	185
	<i>Omat aloitteet</i>	185
	<i>Esitykset</i>	187
4.7.5	Muita ratkaisuja	188
	<i>Huomautukset</i>	188
	<i>Oikeusturvassa edelleen vakavia puutteita – lain sisältöä ei tunneta</i>	188
	<i>Yhteydet vankilan ulkopuolisiin henkilöihin ja tutkintavankien yhteydenpitörajoitusten noudattaminen</i>	190
	<i>Oikeus omien vaatteiden käyttämiseen ei aina toteudu</i>	191
	<i>Henkilökohtainen koskemattomuus, yksityiselämän suoja ja yhdenvertaisuus</i>	191
	<i>Omaisuuksien hallussapito</i>	192
	<i>Vankien kohtelun epäkohtia</i>	193
	<i>Ongelmia kantelujen selvittämisessä</i>	194
4.8	Taloudellinen toiminta, maksuhäiriöt ja ulosotto	195
4.8.1	Lainsäädännöstä	195
4.8.2	Keskeisiä huomioita laillisuusvalvonnan kannalta	196
	<i>Maksuhäiriöt ja perintä</i>	196
	<i>Talous- ja velkaneuvonta</i>	198
	<i>Ulosottomenettely</i>	199
	<i>Kilpailu- ja kuluttaja-asiat sekä elinkeinovalvonta</i>	201
4.8.3	Tarkastukset	202
4.9	Ulkomaalaisasiat	203
4.9.1	Toimintaympäristö	203
4.9.2	Ulkomaalaislain muutokset	203
4.9.3	Kanteluasiat	204

4.9.4	Tarkastukset	206
4.9.5	Ratkaisuja	206
	<i>Lapsen turvapaikkahakemuksen käsittely ja iän määrittäminen</i>	206
	<i>Alaikäisten turvapaikkahakemusten käsittely viivästy</i>	208
	<i>Turvapaikkahakemuksen peruuttaminen, raukeamispäätös ja käsittelyaika</i>	209
	<i>Viisumi evättiin virheellisesti</i>	209
	<i>Viisumiasian oikaisuvaatimus ratkaistiin virheellisesti</i>	210
	<i>Kansalaisuushakemuksen käsittely viivästyi</i>	210
4.10	Sosiaalihuolto	211
4.10.1	Laillisuusvalvonta	212
4.10.2	Tarkastukset	212
4.10.3	Ratkaisuja	213
	<i>Julkisuuden toteutumisessa on jatkuvasti ongelmia</i>	213
	<i>Olosuhdeselvitykseen sisältyvät salassa pidettävät tiedot</i>	215
	<i>Muutoksenhakujen asianmukainen käsittely</i>	215
	<i>Hoidettavan ja hänen läheisensä välisen yhteydenpidon rajoittaminen</i>	216
	<i>Päätöksenteko hallintoriita-asiassa</i>	216
	<i>Aluehallintoviraston on käsiteltävä sille kuuluvat asiat ilman aiheetonta viivästystä</i>	217
	<i>Toimeentulotuki</i>	218
4.11	Terveydenhuolto	221
4.11.1	Laillisuusvalvonta	221
4.11.2	Esitykset	221
	<i>Potilastietojen luovuttaminen vastoin potilaan kieltä</i>	221
	<i>Hygieniahaalarin luovuttaminen lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä</i>	222
	<i>Mielenterveyspotilaan kuljettamiseen liittyvät ongelmat</i>	223
	<i>Lääkärihelikopteritoiminnan laajentaminen turvaksi yhdenvertaisuutta</i>	224
	<i>Psykoteraapiaopiskelijoilta edellytettävän työkokemuksen ajoittuminen</i>	225
	<i>Hoitotarvikejakelua koskevan ohjeen lainmukaisuus</i>	226
	<i>HAE-sairausten hoito ja erikoissairaanhoidon valinnanvapaus</i>	227
	<i>Oikeuslääketieteellisen kuolemansyyn selvittämisen viivästyminen</i>	228
	<i>Eristysolosuhteet psykiatriassa sairaalassa</i>	229
4.11.3	Tarkastukset	231
4.11.4	Ratkaisuja	231
	<i>Asiantuntijalääkärin valvonta</i>	231
	<i>Ulkopaikkakuntalaisten erilainen kohtelu terveyskeskusmaksussa</i>	232
	<i>Ikääntyneiden pneumokokkirokotukset</i>	233
	<i>Riittävät terveyspalvelut</i>	234
	<i>Oikeus hyvään hoitoon ja potilasasiakirjamerkinnot</i>	235
	<i>Tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus</i>	236
	<i>Salassapitovelvollisuus ja yksityiselämän suoja</i>	237
	<i>Hyvän hallinnon vaatimukset</i>	237
4.11.5	Vankiterveydenhuolto	238
	<i>Vankipotilaiden kantelujen käsittely ja tarkastukset</i>	238
	<i>Vaikeavammaisen vangin sijoittaminen ja vammaisuuden huomioiminen</i>	238
	<i>C-hepatiitin hoito vankilassa</i>	239
	<i>Vangin mahdollisuus saada omalla kustannuksella hoitoa vankilassa</i>	239
4.11.6	Puolustusvoimien terveydenhuolto	240

4.12	Lapsen oikeudet	241
4.12.1	Toimintaympäristö	241
4.12.2	Laillisuusvalvonta	243
	<i>Kirjaamisen tärkeys lapsen itsemääräämisoikeutta arvioitaessa</i>	244
	<i>Alaikäisten turvapaikanhakijoiden käsittelyn kestoja koskevat ratkaisut</i>	244
	<i>Lasten kuuleminen ulkomaanedustoissa</i>	244
	<i>Lastensuojeluasiat</i>	245
4.12.3	Tarkastukset	248
4.13	Vanhusten oikeudet	250
4.13.1	Toimintaympäristö	250
4.13.2	Laillisuusvalvonta	251
4.13.3	Toimenpideratkaisut	252
4.13.4	Tarkastukset	253
	<i>Kotihoito</i>	253
	<i>Ympärivuorokautinen palveluasuminen</i>	254
4.14	Edunvalvonta	255
4.14.1	Yleistä	255
4.14.2	Laillisuusvalvonta	255
4.14.3	Ratkaisuja	256
	<i>Asiakirjapyyntöjen käsittelyssä oli puutteita</i>	256
	<i>Lupahakemuksen käsittelyaika ja käsittelyaika-arvion antaminen</i>	257
	<i>Edunvalvonnan tarpeen selvittäminen</i>	258
	<i>Voiko päämiehen yhteydenpitoa edunvalvontatoimistoon rajoittaa?</i>	259
	<i>Muita ratkaisuja</i>	259
4.15	Sosiaalivakuutus	261
4.15.1	Toimintaympäristö	261
4.15.2	Kantelumäärä ja toimenpideprosentti	261
4.15.3	Tarkastukset	261
4.15.4	Ratkaisuja	262
	<i>Käsittelyviiveitä</i>	262
	<i>Asiakaspalvelu- ja neuvontatilanteita</i>	263
	<i>Lääketieteellisen selvityksen arviointi vakuutuslaitoksessa</i>	263
4.16	Työvoima ja työttömyysturva	264
4.16.1	Toimintaympäristö	264
4.16.2	Kantelumäärä ja toimenpideprosentti	265
4.16.3	Tarkastukset ja lausunto	265
4.16.4	Ratkaisuja	266
	<i>Kaupunki laiminlöi työllistämismääräytteen toimeenpanon</i>	266
	<i>Kotoutumiskoulutuksen keskeyttäminen</i>	266
	<i>Työvoimakoulutuksen keskeyttäminen äitiysloman vuoksi</i>	266
	<i>TE-toimiston virkailijan Facebook-päivitys</i>	267

4.17	Yleiset kunnallisasiat	268
4.17.1	Kunnallishallinnon perusteet	268
4.17.2	Laillisuusvalvonta	270
4.17.3	Ratkaisuja	274
	<i>Moitteita tietopyyntöjen käsittelystä</i>	274
	<i>Helsingin kaupungin valitusosoitusten ohjaus oikeudenkäyntimaksusta</i>	275
	<i>Vahingonkorvausvaatimusten virheellinen käsittely</i>	276
4.18	Opetus ja kulttuuri	278
4.18.1	Toimintaympäristö	278
4.18.2	Laillisuusvalvonta	278
4.18.3	Tarkastukset	279
4.18.4	Lausunnot ja esitykset	280
4.18.5	Ratkaisuja	280
	<i>Varhaiskasvatus ja perusopetus</i>	280
	<i>Hyvän hallinnon toteutuminen korkeakouluissa</i>	282
4.19	Kieliasiat	284
4.19.1	Yleistä	284
4.19.2	Laillisuusvalvonta ja muu toiminta	284
4.19.3	Ratkaisuja	284
	<i>Ulkomaalaisasioiden kielikysymyksiä</i>	284
	<i>Kielelliset vaatimukset viranomaisen graafiselle ilmeelle</i>	285
	<i>Verkkopalveluita koskevia ratkaisuja</i>	287
	<i>Muita ratkaisuja</i>	289
4.20	Verotus	290
4.20.1	Toimintaympäristö	290
4.20.2	Laillisuusvalvonta	290
4.20.3	Ratkaisuja	293
	<i>Verohallinnon päätös lopettaa paperisten kausiveroilmoitusten lähettäminen</i>	293
	<i>Kantelijan kausiveroilmoitusten käsittely</i>	294
	<i>Verohallinnon menettely verovelkatiedon välittämisessä</i>	294
	<i>Liikenteen turvallisuusviraston menettely ajoneuvon käyttökieltoon asettamisessa</i>	295
	<i>Kuulemisvelvollisuuden laiminlyönti ajoneuvoverojen palauttamisessa ja maksuunpanossa</i>	296
4.21	Ympäristöasiat	297
4.21.1	Lainsäädäntömuutoksia ja muutoksia toimintaympäristössä	297
4.21.2	Laillisuusvalvonta	299
4.21.3	Ratkaisuja	300
	<i>Viranomainen ei saanut siirtää toimivaltaansa harjoittelijalle</i>	300
	<i>Oikaisuvaatimukseen ei annettu ratkaisua</i>	300
	<i>Tieto- ja asiakirjapyyntöihin vastaaminen</i>	301
	<i>Asianosaisia olisi tullut kuulla tien rakentamista koskevan meluilmoituksen johdosta</i>	301
	<i>Kanteluasian käsittelyn viivästyminen</i>	302

4.22	Maa- ja metsätalous	304
4.22.1	Toimintaympäristö	304
4.22.2	Laillisuusvalvonta	305
4.22.3	Ratkaisuja	307
	<i>Tietopyynnön käsittely</i>	307
	<i>Maatalouden tukia koskevia ratkaisuja</i>	307
	<i>Hyrrä-verkkopalvelun rakentaminen</i>	308
4.23	Liikenne ja viestintä	310
4.23.1	Laillisuusvalvonta	310
4.23.2	Ratkaisuja	311
	<i>Virkanimityksen menettely vaaransi luottamusta hallintoon</i>	311
	<i>Viranomaisen ei tulisi pyytää asiakasta toimittamaan henkilötunnustaan suojaamattomana sähköpostina</i>	312
	<i>Viranomaisen ei tule vastata tiedusteluun nimettömänä</i>	313
	<i>Ajoneuvon liikennekäytöstä poistoa ei käsitelty hyvän hallinnon mukaisesti</i>	313
	<i>Lupamenettelyt lentäjäkoulutuksessa</i>	314
	<i>Muita ratkaisuja</i>	314
4.24	Kirkollisasiat	315
4.24.1	Uskonnollisten yhdyskuntien laillisuusvalvonta	315
4.24.2	Toimintaympäristö	315
4.24.3	Laillisuusvalvonta	315
4.24.4	Ratkaisuja	316
	<i>Ortodoksisen kirkon menettely toimituskieltoon asettamisessa</i>	316
	<i>Asiakirjapyynnön käsittely oli lainvastainen</i>	316
4.25	Ylimmät valtioelimet	318
4.25.1	Yleistä	318
4.25.2	Laillisuusvalvonta	318
4.25.3	Ratkaisuja	319
	<i>Pääministerin väitetty esteellisyys</i>	319
	<i>Oikeuskanslerin nimittäminen</i>	320
	<i>Velvollisuus lähettää vastaanottoilmoitus sähköpostiin</i>	321
4.26	Muut asiat	322
4.26.1	Sananvapautta koskevia ratkaisuja	322
	<i>Kaupunki loukkasi graffitin tekijöiden sananvapautta</i>	322
4.26.2	EU-oikeudellisia asioita	323
	<i>EU-oikeuden toimeenpanon valvonta</i>	323
	<i>Tiedoksiannot ennakkoratkaisupyynnöistä</i>	323
	<i>Kanteluratkaisuja</i>	324

5	Liitteet	326
	Liite 1	
	Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset (11.6.1999/731)	328
	Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197)	331
	Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (21.12.1990/1224)	338
	Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (5.3.2002/209)	339
	Liite 2	
	Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako	340
	Liite 3	
	Lausunnot ja kuulemiset	341
	<i>Lausunnot</i>	341
	<i>Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa</i>	343
	<i>Muut asiantuntijakuulemiset</i>	344
	Liite 4	
	Esitukset säädösten ja ohjeiden kehittämiseksi sekä virheiden korjaamiseksi	345
	Liite 5	
	Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta	347
	<i>Käsiteltävänä olleet asiat</i>	347
	<i>Ratkaistut asiat viranomaisittain</i>	348
	<i>Toimenpiteet ratkaistuissa asioissa</i>	350
	<i>Saapuneet kantelut hallinnonaloittain</i>	352
	Liite 6	
	Tarkastukset	353
	Liite 7	
	Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta	357
	Ihmisoikeuskeskuksen henkilökunta	358
	Liite 8	
	Ulkomaisia ja Suomessa järjestettyjä kansainvälisiä tilaisuuksia	359
	Asiahakemisto	360

KÄYTETYT LYHENTEET

AOA	apulaisoikeusasiamies
AVI	aluehallintovirasto
CAT	YK:n kidutuksen vastainen komitea (Committee Against Torture)
CPT	Eurooppalainen komitea kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
CRPD	YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuim
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EN	Euroopan neuvosto
ENNHRI	Euroopan kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden verkosto
Evira	Elintarviketurvallisuusvirasto
FRA	Euroopan unionin perusoikeusvirasto (European Union Agency for Fundamental Rights)
GANHRI (ent.ICC)	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
KEHA-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus
Kela	Kansaneläkelaitos
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KRP	keskusrikospoliisi
Luke	Luonnonvarakeskus
LVM	liikenne- ja viestintäministeriö
Mavi	Maaseutuvirasto
MML	Maanmittauslaitos
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
NPM	YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukainen kansallinen valvontaelin (National Preventive Mechanism)
OA	oikeusasiamies
OKA	oikeuskansleri
OKM	opetus- ja kulttuuriministeriö
OM	oikeusministeriö
OPCAT	YK:n Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja (Optional Protocol to the Convention against Torture)
OPH	Opetushallitus

PL	perustuslaki
Rise	Rikosseuraamuslaitos
SM	sisäasiainministeriö
SPT	YK:n kidutuksen vastaisen komitean alakomitea (The UN Subcommittee on Prevention of Torture)
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
Supo	Suojelupoliisi
TE-toimisto	työ- ja elinkeinotoimisto
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Trafi	Liikenteen turvallisuusvirasto
UM	ulkoasiainministeriö
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
VANE	Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta
VKSV	Valtakunnansyyttäjänvirasto
VM	valtiovarainministeriö
VTH	Vankiterveydenhuollon yksikkö
YK	Yhdistyneet kansakunnat
Yle	Yleisradio Oy

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

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

KUVAT

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

Mikko Mäntyniemi s. 20, 26, 31, 39

Eduskunnan kuva-arkisto s. 52

EOA-kanslian kuva-arkisto s. 53, 73–75, 91, 97, 99, 101, 103, 105, 107, 109, 151–152, 162, 170, 185, 192, 206, 230, 243, 245, 249, 253, 279–280, 297, 304, 316

1 PUHEENVUOROT

PETRI JÄÄSKELÄINEN

Julkisuusperiaatteen toteutumisen ja toteuttamisen ongelmia



Suomen perustuslain 12 §:ssä ilmaistun julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Julkisuusperiaatteen sisältöä on tarkennettu erityisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, julkisuuslaki), mutta myös lukuisissa erityislaeissa. Vaikka julkisuuslaki on ollut voimassa jo kohta 20 vuotta, oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa tulee jatkuvasti ilmi tapauksia, jotka osoittavat, että kaikissa viranomaisissa ei vieläkään tunneta julkisuuslain sisältöä ja sen menettelysääntöjä. Toisaalta julkisuuslaissa on sellaisia säännöksiä, joiden vuoksi lain velvoitteet tuntevillakin viranomaisilla voi olla vaikeuksia tai jopa mahdotonta toimia lain mukaisesti.

Käsittelen tässä puheenvuorossani eräitä lähinnä julkisuuslakiin liittyviä julkisuusperiaatteen toteutumisen ja toteuttamisen ongelmia.

JULKISUUSLAIN MENETTELYSÄÄNTÖJÄ EI AINA TUNNETA TAI NOUDATETA

Julkisuuslaissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa. Siten yksilöillä ja yhteisöillä on mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan (3 §).

Julkisuuslaissa viranomaisilla tarkoitetaan myös julkista tehtävää hoitavia yksityisiä. Hallintolakia ja kielilakia sovelletaan kaikkiin julkista hallintotehtävää hoitaviin yksityisiin, mutta julkisuuslakia sovelletaan niihin vain ”niiden käyttäessä julkista valtaa”. Tämä rajaus tekee julkisuuslain soveltamisalan epäselväksi. Kun julkinen hallinto tehtävä annetaan yksityiselle, perustuslain 124 §:n mukaisessa sääntelyssä on erikseen säädettävä julkisuuslain soveltamisesta, jos tehtävään ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Julkisuuslakia sovelletaan kuitenkin asiakirjoihin, jotka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta.

Julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi julkisuuslaissa (14 §) on tarkat menettelysäännökset siitä,

kuinka viranomaisessa on toimittava, kun sillä olevan asiakirjan sisällöstä pyydetään tietoa. Menettely on kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa asiakirjan antamisesta päättää virkamies. Jos virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on lain mukaan

- 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy;
- 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi;
- 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä
- 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Jos tiedon pyytäjä haluaa asiaan viranomaisen ratkaisun, menettelyn toisessa vaiheessa viranomaisen ratkaisee asian valituskelpoisella päätöksellä. Viranomaisen päätökseen, jolla pyydetyn tiedon saaminen on kokonaan tai joltakin osin eväty, saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Tietopyyntöasian käsittelyyn ei sovelleta hallintolain 7 a luvun säännöksiä oikeasuvaatimusmenettelystä (KHO 11.9.2017/4357).

Oikeusasiamiehen julkisuuslain noudattamista koskeva laillisuusvalvonta rajoittuu yleensä lain menettelysääntöihin. Tämä johtuu siitä, että oikeusasiamies ei voi päättää viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta, eikä antaa sitä koskevia määräyksiä. Julkisuudesta päättää ensi vaiheessa virkamies, sitten viranomaisen ja viime kädessä hallintotuomioistuin. Menettelysääntöjen noudattamisella on kuitenkin erittäin tärkeä merkitys sille, että julkisuusperiaate toteutuu käytännössä.

Jotta jokaisen oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta voi toteutua, on välttämätöntä, että tietopyynnön käsittelyssä menetellään lain mukaisesti. Tässä esiintyy jatkuvasti puutteita. Joko tietopyyntöön ei reagoida lainkaan, tai virkamiehen kieltäytyttyä tiedon antamisesta lain mukaista ohjausta valituskelpoisen päätöksen saamiseksi ei anneta. Tämä vaarantaa vakavasti julkisuusperiaatteen toteutumista, ja voi estää asiakkaan oikeuksien toteutumista myös siinä asiassa, johon hän pyydettyä tietoa tarvitsee.

Jos virkamies on evännyt pyydetyn tiedon kokonaan tai osittain, asia on tiedon pyytäjän niin

halutessa saatettava viranomaisen ratkaistavaksi valituskelpoisella päätöksellä. Tämä on välttämätöntä, jotta tiedon pyytäjä voi käyttää perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeuttaan saada asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Valituskelpoisen päätöksen antamisessa esiintyy jatkuvasti puutteita perustilanteissakin.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on edellytetty valituskelpoisen päätöksen antamista myös tietyissä erityistilanteissa. Erään korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 22.3.2005/668) mukaisesti on edellytetty, että valituskelpoinen päätös annetaan pyydettyä siinä tilanteessa, että viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa. Tällä menettelyllä turvataan se, että kysymys pyydetyn asiakirjan olemassaolosta ei jää pelkästään virkamiehen ilmoituksen varaan.

Julkisuuslain mukaan tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on pääsääntöisesti annettava pyydettyllä tavalla (esim. suullisesti, nähtäväksi tai kopioiden). Koska myös asiakirjan antamistapaa koskeva ratkaisu saattaa vaikuttaa yksilön oikeuteen tai etuun, oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että siitäkin on perusteltua tehdä pyydettyä valituskelpoinen päätös. Näin asia voidaan saattaa viime kädessä tuomioistuimen arvioitavaksi.

Niin ikään valituskelpoinen päätös on pyydettyä tehtävä siinä tapauksessa, että pyydetty asiakirja ei virkamiehen tulkinnan mukaan ole julkisuuslaissa tarkoitettu sen soveltamisalaan kuuluva viranomaisen asiakirja. Näin kysymys asiakirjan luonteesta voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Tyypillinen ongelma tietopyynnön käsittelyssä on myös sen viipyminen. Julkisuuslain mukaan tietopyyntö on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa.

Säännös koskee ylipäänsä tietopyynnön toteuttamisen (tietojen antamisen tai epäämisen taikka osittaisen epäämisen) määräaikaa, vaikka säännöksen sanamuodossa puhutaan vain tiedon antamisesta ”julkisesta asiakirjasta”. Eräissä tilanteissa julkisuuslain määräaikasäännöksen soveltaminen kaksivaiheisen menettelyn eri vaiheisiin voi olla tulkinnanvaraista.

Oikeusasiamiehen kansliassa käsitellään jatkuvasti kanteluasioita, joissa tietopyynnön käsittely on viivästynyt lain mukaisista kahden viikon tai kuukauden ehdottomista takarajoista, usein merkittävästikin.

SALASSAPITO ON ERÄISSÄ TAPAUKSISSA LIIAN EHDOTONTA TAI EPÄJOHDONMUKAISTA

Viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon vain, jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa, tai jos tiedon antamiseen on muu laissa erikseen säädetty peruste. Toisaalta viranomainen on velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista (julkisuuslain 17 §).

Julkisuuslain salassapitosäännökset on koottu lain 24 §:n 32-kohtaiseen luetteloon. Säännökset on muotoiltu kolmella eri tavalla:

- 1) Jos asiakirjan salassapitovelvollisuus ei riipu asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista, kysymyksessä on laissa omaksutun terminologian mukaan ns. *vahinkoedellytyslausekkeeton salassapitosäännös*.
- 2) Jos asiakirjan julkisuus määräytyy sen antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella, kyseessä on *julkisuusolettamaan perustuva salassapitosäännös*.
- 3) Jos taas asiakirjan julkisuus edellyttää sitä, ettei tiedon antamisesta ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia, kyseessä on *salassapito-olettamaan perustuva salassapitosäännös*.

Näistä 2 tai 3-kohdan mukaisesti muotoillut säännökset antavat usein tarpeellista tapauskohtaista joustavuutta tietojen antamisen harkintaan. Sen sijaan 1-kohdan mukaisten säännösten kattamat

tiedot ovat ehdottomasti ja poikkeuksettomasti salassa pidettäviä.

Viimeksi mainitut säännökset koskevat usein arkaluonteisia tietoja, esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, joiden ehdoton salassapito on perusteltua. Toisaalta säännösten soveltamisalaan kuuluu myös sellaisia tietoja, joita ei voida pitää erityisen arkaluonteisina. Jo pelkästään terveydenhuollon asiakkuus, esimerkiksi tieto siitä, että joku on joskus käynyt hammaslääkärissä, on ehdottomasti salassa pidettävä tieto. Vastaavasti viranomainen ei missään tilanteessa saa paljastaa tietoa siitä, että joku on jonkun urheiluseuran jäsen tai pelaa vapaa-aikanaan jalkapalloa, sillä yhdistystoimintaan osallistuminen ja vapaa-ajan harrastukset ovat julkisuuslain mukaan ehdottomasti salassa pidettäviä tietoja.

Ehdottoman salassapitosääntelyn tilanteissa viranomainen ei voi antaa mitään tietoja sellaisissa tapauksissa, joihin liittyy hyvin suuri julkisuusintressi. Esimerkiksi kuolemansyyn selvittämistä koskevat asiakirjat ovat niitä koskevan erityislain mukaan ehdottomasti salassa pidettäviä, vaikka esimerkiksi suurta julkisuutta saaneissa epäillyissä rikosasioissa yleisön tiedontarve voi olla hyvin suuri. Vastaavasti eräissä tutkimassani tapauksessa poliisikomisario ja sairaalan ylilääkäri olivat antaneet tietoja synnytyksessä kuolleen naisen kuolinsyystä. Kun kuolintapaus oli toinen vuoden sisällä tapahtunut synnytyskuolema samassa sairaalassa, yleisöllä oli ymmärrettävästi suuri tiedontarve siitä, johtuivatko kuolemantapaukset hoitovirheistä. Lain mukaan tiedot ovat kuitenkin ehdottomasti salassa pidettäviä.

Tietojen salassapitovelvollisuudella on myös heijastusvaikutuksia. Se johtaa esimerkiksi siihen, että mitään salassa pidettäviä asioita, esimerkiksi tavanomaista terveydenhoitoon liittyvää asiointia, ei käytännössä voida hoitaa sähköpostitse. Tietosuojavaltutetun vakiintuneen tulkinnan mukaan viranomainen ei voi lähettää suojaamattomalla sähköpostilla salassa pidettäviä tietoja, ei edes asianomaisen henkilön suostumuksella tai nimenomaisesta pyynnöstä.

Julkisuuslain mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on (14 §). Sama asiakirja voi olla – ja usein onkin – eri viranomaisten hallussa, jolloin jokainen niistä päättää itsenäisesti asiakirjan

antamisesta. Tämä voi johtaa julkisuuskytymyksen epäjohtonmukaiseen ratkaisemiseen siten, että yksi viranomainen pitää asiakirjaa salassa pidettävänä, kun taas toinen viranomainen antaa siitä tiedon. Pahimmillaan tilanne voi olla se, että saman asiakirjan julkisuutta sääntelevä normisto voi eri viranomaisissa olla erilainen. Jopa tuomioistuimen nimenomaisesti salassa pidettäväksi määräämä asiakirja voi olla saatavissa hallintoviranomaiselta.

Tietojen salassapitoon liittyy käytännössä myös sellainen epäjohtonmukaisuus, että salassa pidettäviä tietoja sisältäviä asiakirjoja ja niiden luovuttamista varjellaan äärimmäisen tarkasti, mutta samojen tietojen joutumista suullisesti sivullisten tietoon ei aina voida välttää. Näin voi tapahtua erilaisissa asiakaspalvelutilanteissa ja esimerkiksi sairaalan potilaskierroilla.

JULKISUUDEN TOTEUTTAMINEN HENKILÖTIETOJEN ANONYMISOINNILLA VOI OLLA VAIKEAA

Julkisuusperiaatteeseen kuuluu, ja julkisuuslaissa edellytetään (20 §), että viranomainen edistää toimintansa avoimuutta ja tiedottaa muun muassa ratkaisukäytännöstään. Julkisuuslaki onkin monin tavoin edistänyt julkisuuden toteutumista viranomaistoiminnassa. Toiselta puolen julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä tietoja on sitä edeltävään oikeustilaan nähden merkittävästi enemmän.

Kun aikanaan ennen julkisuuslain voimaantuloa olin töissä oikeuskanslerinvirastossa, siellä pidettiin ”lehdistölaatikkoa”, johon laitettiin toimittajia varten kopiot oikeuskanslerin ratkaisuksista. Jos nykyisin oikeusasiamiehen kansliassa pidettäisiin vastaavaa lehdistölaatikkoa, se olisi lähes tyhjä. Tämä johtuu siitä, että melkein kaikissa oikeusasiamiehen päätöksissä on joitakin salassa pidettäviä kohtia.

Julkisuus- ja henkilötietolakien mukaan tieto salassa pidettävästä asiakirjasta voidaan antaa poistamalla siitä asianomaisen nimi ja muut tunnistetiedot. Tällainen anonymisointi on välttämätöntä, jotta viranomainen voi tiedottaa salassa pidettäviä tietoja sisältävistä ratkaisuksistaan tai muuten antaa niistä tietoa sivullisille. Nykyisin oikeusasiamiehen päätöksistä tiedottaminen tapahtuu oikeus-

asiamiehen verkkosivuilla, jossa julkaistavat ratkaisut anonymisoidaan.

Pelkästään nimen poistaminen saattaa kuitenkin olla riittämätön toimenpide, sillä henkilö voi olla tunnistettavissa tapahtumapaikan ja -ajan tai muiden tapahtumatietojen perusteella. Käytännössä tunnistamisen mahdollisuutta ei aina voida täysin sulkea pois. Esimerkiksi asianomaisen henkilön lähipiirissä on miltei aina sellaisia henkilöitä, jotka voivat tunnistaa hänet edellä kerrotuin tavoin anonymisoidustakin päätöksestä. Lisäksi on mahdollista, että henkilö on tunnistettavissa eri lähteissä olevia tietoja yhdistelemällä.

Mikäli edellytettäisiin absoluuttista tunnistamisen mahdottomuutta, monissa tapauksissa viranomaiset eivät voisi lainkaan julkistaa päätöksään, vaikka niihin liittyisi hyvin suuri julkisuusintressi. Julkisuuslain 17 §:n mukaan viranomaisen tulee huolehtia siitä, että tietojen saamista niiden toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta, mutta ei myöskään enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista.

Olen edellä mainitussa kuolemansyyn selvittämistä koskevassa asiassa pyrkinyt kehittämään viranomaisten toimintaa ohjaavia periaatteita niitä tilanteita varten, joissa ehdottomasti salassa pidettäviä tietoja luovutetaan anonymisoituna. Kysymys on siitä, kuinka viranomaisen on toimittava yhtäältä henkilötietojen suojaamiseksi ja toisaalta yleisen tiedonsaannin turvaamiseksi julkisuuslain 17 §:stä ilmenevien periaatteiden mukaisesti. Tässä punninnassa on mielestäni otettava huomioon

- 1) henkilön tunnistamisen riski sekä sen suuruus ja laajuus,
- 2) salassapitosäännöksellä suojeltava etu ja suojeltavien tietojen arkaluonteisuus sekä
- 3) asiaan liittyvän julkisuusintressin suuruus.

Tämän mukaisesti arvioin mainitussa asiassa, että julkisuusintressi oli suuri muun muassa synnytys-sairaalan toimintaan kohdistuvan luottamuksen kannalta. Tapaukseen liittyi tietty tunnistamisriski, jonka suuruutta ja laajuutta oli kuitenkin vaikea arvioida. Suojeltava etu oli vainajan yksityisyys, mutta annettujen tietojen sisältö ei ollut erityisen arkaluonteinen, vaan lähinnä se, että kyseessä ei ollut hoitovirhe. Kokonaisarvioinnin perusteella katsoin, etteivät komisario ja ylläkäri olleet rikkoneet salassapitovelvollisuuttaan. Esitin kuitenkin

kin sosiaali- ja terveysministeriön harkittavaksi kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain muutamista siten, että siinä otettaisiin huomioon sekä vainajan yksityisyyden suoja että perusteltu tiedottamisen tarve.

JULKISUUSLAIN JA HENKILÖTIETOLAIN SUHDETTA EI TUNNETA TAI SE ON EPÄSELVÄ

Henkilötietolain (523/1999) mukaan jokaisella on oikeus saada tietää, mitä häntä koskevia tietoja henkilörekisteriin on tallennettu. Tarkastuspyyntö on esitettävä rekisterinpitäjälle omakätisesti allekirjoitetussa asiakirjassa tai henkilökohtaisesti rekisterinpitäjän luona.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa tulee jatkuvasti ilmi tapauksia, joiden perusteella viranomaiset eivät aina tunne julkisuuslain ja henkilötietolain välistä suhdetta. Tietojen saamista koskeva pyyntö saatetaan käsitellä pelkästään henkilötietolain mukaisena tarkastuspyyntönä, eikä julkisuuslain mukaisena tietopyyntönä. Tietojen antaminen saatetaan siten evätä henkilötietolain perusteella, vaikka tietojen saamiseen olisi oikeus julkisuuslain nojalla. Näissä tilanteissa viranomaisen tulisi tarvittaessa selvittää asiakkaalle hallintolain mukaisesti, mitä eroja henkilötietolain mukaisella tarkastuspyynnöllä ja julkisuuslain mukaisella tietopyynnöllä on, ja kumman lain mukaista pyyntöä hän tarkoittaa.

Eräissä tilanteissa julkisuuslain ja henkilötietolain välinen suhde on aidosti epäselvä. Henkilötietolain mukaan (8 §:n 4 momentti) henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä on voimassa, mitä julkisuuslaissa säädetään. Julkisuuslaissa puolestaan (16 §:n 3 momentti) viitataan takaisin henkilötietojen suojaa koskeviin henkilötietolain säännöksiin, kun kysymys on tietojen antamisesta viranomaisen henkilörekisteristä.

Tuomioistuimen diaari on henkilörekisteri. Yleisissä tuomioistuimissa on ilmeisesti laajasti omaksuttu linjaus, jonka mukaan tuomioistuimen asiakirjoihin rikosasioissa kohdistuva ns. avoin tietopyyntö eli henkilön nimellä yksilöity tietopyyntö on tehtävä kirjallisesti ja siinä on ilmoitettava tiedon pyytäjän nimi ja perustelut tietopyynnölle,

jotta henkilötietolain mukaisia tiedon luovuttamisen edellytyksiä voidaan arvioida.

Olen pitänyt tätä linjausta hyvin ongelmallisenä julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta. Julkisuusperiaatteen mukaan kuuluu, että viranomaisen ei saa vaatia selvitystä tietoa pyytävän henkilöllisyydestä eikä siitä, mihin tarkoitukseen tietoa pyydetään, ellei se ole tarpeen viranomaisen harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko tiedon antaminen lain mukaista. Tämän vuoksi olen esittänyt oikeusministeriölle, että julkisuuslain ja henkilötietolain suhdetta tarkistetaan ja täsmennetään.

Henkilötietolaki on ehdotettu kumottavaksi uudella tietosuojalalla, kun EU:n yleinen tietosuoja-asetus tulee voimaan 25.5.2018. Tässä vaiheessa on epäselvää, mitä ongelmia julkisuuslain ja tulevan tietosuojasääntelyn väliseen suhteeseen mahdollisesti liittyy.

TIETOPYYNNÖN TOTEUTTAMINEN VOI OLLA KÄYTÄNNÖSSÄ VAIKEAA TAI MAHDOTONTA

Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, julkisuuslain mukaan (10 §) tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon. Kun lisäksi hyvin monenlaiset tiedot ovat julkisuuslain ja erityislakien mukaan salassa pidettäviä, tietopyyntöjen toteuttaminen on muodostunut erittäin työlääksi sellaisissa viranomaisissa, joiden asiakirjoihin tyypillisesti sisältyy salassa pidettäviä tietoja.

Julkisuuslain mukaan asiakirjapyyntöä täyttämistä ei voida kieltäytyä sen johdosta, että aineiston julkisuuden tarkastamiseen kuluu suuri työmäärä, tai muutenkaan resurssisyydestä. Ainoa lain tuntema ”jousto” liittyy asiakirjapyyntöä toteuttamisaikaan, joka voi pidentyä korkeintaan kuukauteen.

Olen erään korkeinta hallinto-oikeutta koskevan kanteluasian yhteydessä pohtinut, tulisiko tietopyyntöä toteuttamisen viranomaiselle aiheuttama poikkeuksellisen suuri työmäärä huomioida julkisuuslain menettelysäännöksissä. Käytännössä hyvin laajaa asiakirja-aineistoa koskeva sinänsä yksilöity pyyntö voi olla anonymisoinnin tai salassa pidettävien tietojen poistamisen johdosta niin työ-

läs, ettei lain mukaisessa kuukauden enimmäismääräajassa pysyminen ole mahdollista, tai ettei pyyntöä voida käytännössä lainkaan toteuttaa kokonaisuudessaan.

Esimerkiksi oikeusasiamiehen kansliassa käsiteltävien laillisuusvalvonta-asioiden asiakirjoista vain 19 % on kokonaan julkisia. Noin 4/5 asiakirjoista on siis ainakin osittain salassa pidettäviä. Tämä tarkoittaa sitä, että jo laajahkon asiakirjaaineiston anonymisointi, joka aiemmin selostetun mukaisesti ei aina tarkoita vain nimien poistamista, edellyttää valtavaa työmäärää. On hyvin ajateltavissa, että joku tekee oikeusasiamiehelle sellaisen tietopyynnön, jonka toteuttaminen vaatii usean henkilötyövuoden työpanoksen.

Mielestäni laissa ei pitäisi olla sellaisia viranomaisille asetettuja velvollisuuksia, joita ei pystytä kaikissa tilanteissa toteuttamaan. Julkisuuslaissa tulisikin huomioida myös kuvatus tyypiset tilanteet, joissa lain noudattaminen ei ole käytännössä mahdollista. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että viranomainen voisi erillisellä päätöksellä pidentää asiakirjapyyntöä käsittelyn enimmäismääräaikaa. Pidemmän määräajan mahdollisuus ei muuttaisi pääperiaatetta, mutta tarjoaisi joustavuutta poikkeustilanteiden varalle.

Ääritapauksissa viranomaisen pitäisi voida myös rajata tietopyynnön toteuttamisen laajuutta. Tämä voi tosin olla ongelmallista perustuslain 12 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Koska viranomainen voi saada tietopyyntöjä, joita ei voida käytännössä toteuttaa, jonkinlaisen rajauksen mahdollisuutta voitaisiin kuitenkin harkita. Julkisuusperiaatteen asianmukaista toteuttamista voitaisiin turvata esimerkiksi niin, että viranomaisen olisi tehtävä tietopyynnön rajaamisesta valituskelpoinen päätös, joka voidaan saattaa viime kädessä tuomioistuimen arvioitavaksi.

Olen esittänyt oikeusministeriön harkittavaksi, tulisiko julkisuuslakia tarkistaa niin, että viranomaisella on kaikissa tietopyyntöasioissa tosiasiallinen mahdollisuus toimia lain mukaisesti.

LOPUKSI

Julkisuusperiaatteen ja erilaisten salassapitointressien sovittaminen yhteen ei aina ole helppoa. Kun samanaikaisesti pyritään turvaamaan yhtäältä viranomaisten toiminnan avoimuutta ja toisaalta yksityisten, yhteisöjen ja viranomaisten erilaisia salassapitotarpeita, sääntelystä tulee väistämättä monimutkaista. Julkisuuslain soveltaminen onkin osoittautunut viranomaisille haasteelliseksi, eikä lain menettelysääntöjä aina tunneta tai noudateta.

Eräissä tapauksissa julkisuuslain sääntely salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista on mielestäni liian ehdotonta. Tällaisissa tapauksissa viranomainen ei voi antaa tietoja, vaikka niihin liittyisi hyvinkin suuri julkisuusintressi. Julkisuutta voi olla vaikea toteuttaa myös henkilötietojen anonymisoinnilla, sillä henkilön tunnistamisen mahdollisuutta muiden tietojen perusteella ei aina voida täysin sulkea pois.

Kun hyvin monenlaiset tiedot ovat salassa pidettäviä, ja kun salassa pidettäviä tietoja sisältävän asiakirjan julkisista osista on pyydettyä annettava tieto, tietopyyntöjen toteuttaminen on muodostunut monissa viranomaisissa hyvin työlääksi. Ääritapauksissa tietopyynnön toteuttaminen voi olla mahdotonta, saati että se voitaisiin toteuttaa julkisuuslain mukaisessa määräajassa.

Oikeusministeriössä on tarkoitus käynnistää julkisuuslain tarkistamisen arviointi. Kuten edellä on ilmennyt, uudistamiselle on tarvetta. EU:n tietosuoja-asetuksen voimaantulon myötä viranomaisten huomio tulee aiempaa enemmän kiinnittymään tietosuojan toteutumiseen. Tämä ei kuitenkaan saa viedä huomiota julkisuusperiaatteen toteutumiselta, joka on yksi demokraattisen yhteiskunnan kulmakivi.

MAIJA SAKSLIN

Valvonnan valvonnasta

TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTTUMINEN

Oikeusasiamiehen toimintaan vaikuttavat lukuisat käynnissä olevat toimintaympäristön muutokset, kuten hallinnon ja valvonnan rakenteiden muutokset, muutokset julkisten palvelujen tuotannossa tai digitalisoituminen. Laillisuusvalvonnan kannalta merkittäviä muutoksia ovat myös muun muassa väestön ikääntyminen, lasten ongelmien vaikeutuminen, muutokset sisäisessä ja ulkoisessa turvallisuudessa sekä ilmaston ja ympäristön muutokset.

Oikeudellisessa ympäristössä oikeusasiamiehen toimintaan vaikuttavia ajankohtaisia muutoksia ovat muun muassa muutokset tietosuojassa ja kansainvälisiin instrumentteihin perustuvan valvonnan mekanismien monipuolistuminen ja tehostuminen. Oikeusasiamiehen kansainväliset tehtävät (OPCAT, CRDP, YK:n lapsen oikeuksien sopimus) edellyttävät valvonnan kohdistamista erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöryhmien oikeuksien valvontaan ja lisäävät kansainvälistä yhteistyötä. Aktiivisella kansainvälisellä vuorovaikutuksella vaikutetaan kansallisten valvontamekanismien toimintaan ja kansainvälisten instrumenttien turvaamien oikeuk-



sien tulkintaan. Myös sote- ja maakuntauudistus vaikuttavat toteutuessaan ylimpään laillisuusvalvontaan.

Oikeusvaltiossa oikeusasiamiehen tehtävänä on ylläpitää luottamusta edustukselliseen demokratiaan, viranomaisten toimintaan ja tuomioistuimiin. Luottamus julkisen vallan käytön lainmukaisuuteen ylläpitää yhteiskuntarauhaa. Oikeusvaltiossa toimeenpanovallan, tuomiovalan ja lainsäädäntövallan välillä tulee vallita sellainen tasapaino, joka estää vallan keskittymisen ja mielivallan. Laillisuusvalvonta toimii valtiovallan ulkopuolella ja siitä riippumattomana ja puuttuu tarvittaessa julkisen vallan väärinkäyttöön. Hyvin toimivassa oikeusvaltiossa ylimmän laillisuusvalvonnan tehtävänä on seurata, että ensisijaiset valvonnan järjestelmät toimivat, valvoa valvojia.

Hyvinvointivaltiossa julkisen vallan vastattavaksi tulee jatkuvasti uuden tyyppisiä tehtäviä ja palveluja. Toisaalta julkisia tehtäviä siirretään yksityisten tahojen hoidettavaksi. Tämä on edellyttänyt myös monimuotoisten valvonnan rakenteiden luomista. Hyvinvointivaltion edellyttämät valvonnan rakenteet ja niiden valvonta ovat luoneet valvontavaltion, jossa julkisen vallan käytön painopiste siirtyy itse toiminnasta toiminnan valvontaan.

APUA KANTELIJALLE

Perustuslakivaliokunta on toivonut, että oikeusasiamies kehittää toimintaansa siten, että kantelija saa apua mahdollisimman nopeasti, erityisesti pyrkimällä mahdollisen virheen korjaamiseen, tai jos se ei ole mahdollista, esittämällä hyvitystä toteamastaan oikeuden loukkauksesta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt myönteisenä painopisteen siirtymistä viranomaisten toiminnan valvonnasta ihmisten oikeuksien edistämiseen.

Koko oikeusasiamiesinstituution olemassaolon ajan on sen toimintaa koskevissa kirjoituksissa kuitenkin pohdittu sitä, askarteleeko oikeusasiamies liian pienten kysymysten parissa. Seuraa-ko tästä, että laillisuusvalvonnan kohdentaminen rakenteellisiin laajakantoihin kysymyksiin ei ole mahdollista vai onko niin, että pieniinkin asioihin puuttumalla laillisuusvalvoja huolehtii samalla siitä, ettei oikeusvaltio rapaudu.

Yksittäisen kantelijan auttamisen ja hänen oikeuksiinsa pääsyn turvaamisen painottamisen rinnalla laillisuusvalvonnalla on myös toinen ulottuvuus, jossa korostetaan sitä, että ylimmän laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden lisäämiseksi valvonnassa tulisi keskittyä entistä painokkaammin valvonnan valvontaan. Valvonnan valvonta voi olla organisaation sisäisen laillisuusvalvonnan valvontaa tai valvonnasta vastaavan erityisviranomaisen valvontaa.

Perustuslakivaliokunta onkin myös todennut, että muut valvovat viranomaiset ovat ylimpien laillisuusvalvojien valvonnan alaisia. Myös oikeuskirjallisuudessa on vanhastaan määritelty oikeusasiamiehen tehtäväksi täydentää muuta valvontaa ja erityisesti varmistaa, että laillisuuden turvajärjestelyt toimivat tarkoitetulla tavalla.

Oikeusasiamieheen nähden ensisijaisia erityisiä valvontaviranomaisia ovat muun muassa Aluehallintovirastot, Evira ja Valvira, erityisvaltuutetut ja tulevaisuudessa mahdollisesti nyt perustella oleva Luova. Koska maakuntahallinnon uudistaminen siihen liittyvine valvonnan rakenteineen on vielä kesken, tarkastelen seuraavassa lähinnä vain erityisvaltuutettuja.

ERITYISVALTUUTETUT

Suhteessaan erityisvaltuutettuihin oikeusasiamies on valvonnan valvojan asemassa. Käytännössä valvonta on tapahtunut ensisijaisesti kantelujen kautta. Valtuutettujen toimintaa koskevia kanteluja saapuu oikeusasiamiehelle hyvin vähän. Käytännössä erityisvaltuutetut eivät niinkään ole oikeusasiamiehen valvonnan kohteena vaan toimivat eri tavoin lähinnä asiantuntijaorganisaationa, johon oikeusasiamies voi laillisuusvalvonnassaan tukeutua.

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on varmistaa, että lapsen asema ja oikeudet otetaan huomioon lainsäädännössä ja yhteiskunnallisissa päätöksenteossa. Yhteistyössä viranomaisten, järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa hän edistää lapsen edun ja oikeuksien toteutumista. Lapsiasianvaltuutettu arvioi ja seuraa, vaikuttaa aloittein, neuvoin ja ohjein, pitää yhteyksiä lapsiin ja nuoriin ja välittää heiltä saamaansa tietoa päätöksentekoon ja toisaalta välittää tietoa lapsille ja nuorille, heidän kanssaan työskenteleville, viranomaisille ja muulle väestölle.

Lapsiasiavaltuutetulla ei ole toimivaltaa käsitellä yksittäisiä kanteluasioita eikä tehdä tarkastuksia. Oikeusasiamies ei voi siis siirtää valvonta-asiaa lapsiasiamiehelle eikä laillisuusvalvonta-asioissa muutoinkaan tukeutua lapsiasiamieheen. Lapsen oikeuksia koskevissa asioissa oikeusasiamies on siten ainoa yleistuomivallan omaava laillisuusvalvoja.

Lapsiasiavaltuutettu on joskus kannellut oikeusasiamiehelle asiassa, jossa hän on arvioinut, että laillisuusvalvojan toimenpiteet olisivat tarpeen. Kantelumenettelyn käyttö ei kuitenkaan mielestäni oikealla tavalla ilmennä sitä, että lapsiasiavaltuutettu ja oikeusasiamies yhdessä muodostavat YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen kansallisen valvonnan. Olenkin pitänyt parempana yhteistyömenettelyä, jossa lapsiasiavaltuutettu saattaa havaitsemansa epäkohdan oikeusasiamiehen tietoon, jolloin oikeusasiamies voisi omasta aloitteestaan ottaa asian tutkittavakseen harkitsemassaan laajuudessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on myös muita tehtäviä. Hän toimii kansallisena ihmiskauppa-

raporttoijana ja paluulentojen valvojana. Yhdenvertaisuusvaltuutettu tekee selvityksiä ja aloitteita, antaa neuvoja ja lausuntoja, edistää tiedotusta kasvatusta ja koulutusta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta on asiallisen toimivaltansa puitteissa merkittävä. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus tiedonsaantiin salassapitosäännösten estämättä. Hänellä on myös oikeus saada selvitys muun muassa julkista hallintotehtävää hoitavalta tai tavaroiden ja palvelujen tarjoajalta sellaisista seikoista, jotka ovat tarpeen hänen tehtäviensä hoitamiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi lisäksi tehdä tarkastuksia ja avustaa oikeuksien loukkauksen uhria.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun asiallisen toimivallan osalta oikeusasiamiehen ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta on osittain päällekkäinen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivalta on kuitenkin valvonnan kohteiden osalta laajempi, sillä hänen toimivaltansa ulottuu myös yksityisiin toimijoihin. Myös valvonnan keinovalikoima on hänellä laajempi, ottaen huomioon, että oikeusasiamies ei avusta oikeuksien loukkauksen kohteeksi joutuneita henkilöitä. Nämä syyt saattavat selittää sen, että oikeusasiamiehelle tulee varsin vähän yhdenvertaisuusperiaatetta tai syrjintäkieltoa koskevia kanteluja verrattuna yhdenvertaisuusvaltuutetulle saapuneiden yhteydenottojen määrään. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa yhdenvertaisuus ja syrjintä liittyvätkin usein muihin kanteluasiassa tutkittavana oleviin kysymyksiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu onkin yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon toteutumisen valvonnassa ensisijainen toimija. Se, että asiat ohjautuvat ensisijaiselle valvojalle on mielestäni ylimmän laillisuusvalvojan toiminnan kannalta myönteinen asia. Se saattaa olla myös yksilön oikeuksien toteutumisen kannalta myönteistä, ottaen huomioon valtuutetulle kertyneen erityisosaamisen ja mahdollisuuden myös avustaa loukkauksen uhria. Oikeusasiamiehen tulisiakin nähdäkseni ensisijaisesti siirtää kantelu yhdenvertaisuusvaltuutetulle tai pyytää tältä lausunto, silloin kuin asiassa on kyse yhdenvertaisuuslainsäädännön soveltamisesta.

Ajatusta oikeusasiamiehestä valvonnan valvojana ilmentää palautuslentojen valvontaan omakuttu järjestely. Direktiivin edellyttämä tehokas ja

riippumaton valvonta säädettiin yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäväksi juuri valvontatoiminnan valvonnan mahdollistamiseksi. Oikeusasiamies torjui ajatuksen siitä, että oikeusasiamies olisi ensisijainen EU:n palautusdirektiivin mukainen valvoja. Tehokkaan valvontajärjestelyn luomiseksi, on tärkeää, että myös valvontaa on mahdollista valvoa. On tärkeää huomata, että tässä järjestelyssä yhdenvertaisuusvaltuutetulla itsellään on myös mahdollisuus saattaa palautuslentoihin liittyvä asia ylimmän laillisuusvalvojan tutkittavaksi.

Tasa-arvovaltuutetun tehtävänä on seurata ja valvoa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain noudattamista. Hän voi tehdä aloitteita, antaa tietoja, neuvoja ja ohjeita tasa-arvo toteuttamiseksi. Hän voi myös ryhtyä toimenpiteisiin saadakseen aikaan sovinnon tai avustaa syrjinnän kohteeksi joutunutta, tarvittaessa myös oikeudenkäynnissä hyvityksen tai korvauksen saamiseksi.

Oikeusasiamiehelle saapuu vain harvoin tasa-arvoa koskevia kanteluja. Tasa-arvolain noudattamista on kuitenkin valvottu esimerkiksi tarkastamalla, että valvonnan kohteella on ajantasainen tasa-arvosuunnitelma. Silloin, kun on arvioitavissa, että valtuutetun erityinen asiantuntemus on laillisuusvalvonta-asiassa tarpeen tai valtuutetun toimivalta tai toimintamuodot ovat kantelijan oikeuksiin pääsyn kannalta tarpeen oikeusasiamiehen tulisi siirtää mahdolliset tasa-arvoon liittyvät kantelut tasa-arvovaltuutetulle tai pyytää häneltä asiassa lausunto. Toisaalta myös tasa-arvovaltuutettu on joskus kannellut oikeusasiamiehelle.

Tietosuoja-valtuutetun tehtävät ja asema ovat tätä puheenvuoroa kirjoittaessani vielä eduskunnan käsiteltävänä Euroopan unionin tietosuojasetuksen kansalliseen toimeenpanoon liittyvän lainsäädännön säätämiseksi. Unionin lainsäädännön valmistelussa tulisi entistä huolellisemmin arvioida myös sitä, minkälainen merkitys ehdotetulla lainsäädännöllä on kansalliseen laillisuusvalvontaan, erityisesti ylimpien laillisuusvalvojen valtiosääntöiseen asemaan ja tehtäviin.

EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen käsitteilyn yhteydessä perustuslakivaliokunnan tarkastelemat kysymykset ylimpien laillisuusvalvojen perustuslaillisesta asemasta ja riippumattomuudesta valvottavista viranomaisista osoittivat,

että laillisuusvalvonnan valtiosääntöinen kokonaisuus ja sen erityispiirteiden sivuuttaminen unionin lainsäädännössä voi johtaa merkittäviinkin muutoksiin Suomalaisen laillisuusvalvonnan kentässä.

Myös salaista tiedonhankintaa ja sen valvontaa koskevan lainsäädännön uudistaminen on viireillä tätä puheenvuoroa kirjoittaessani. Ehdotuksen mukaan tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtisi uusi viranomainen, tiedusteluvaltuutettu. Valtuutettu valvoisi tiedustelumenettelmien käytön lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tiedusteluvaltuutettu antaisi vuosittain kertomuksen toiminnastaan myös eduskunnan oikeusasiamiehelle. Tiedusteluvaltuutetulla olisi laajat tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet sekä valtuudet määrätä tiedustelumennettelmän käyttö keskeytettäväksi tai lopetettavaksi ja lainvastaisesti hankitut tiedot viipymättä hävitettäväksi.

Tiedusteluvaltuutettu voisi tutkia kanteluja ja hänelle voitaisiin tehdä myös tutkimispyyntöjä. Koska tiedusteluvaltuutetulla olisi valvojana poikkeuksellisen vahvat toimivaltuudet, tarvitaan myös valvonnan valvontaa. Tämän tehtävän tehokas toteuttaminen edellyttää oikeusasiamieheltä huolellista valvonnan menettelyjen ja voimavarojen uudelleen arviointia, sillä kysymyksessä on toiminta, joka voi olla perus- ja ihmisoikeuksien kanalta erityisen kohtalokasta.

Erityisvaltuutettujen ja oikeusasiamiehen suhdetta koskevat lainsäädäntöön ja vakiintuneeseen laillisuusvalvontakäytäntöön perustuvat järjestelyt ovat edellä kuvaamallani tavalla moninaiset. Tästä monimuotoisuudesta huolimatta oikeusasiamiehen roolin ylimpänä laillisuusvalvojana tulisi mielestäni nähdä siten, että oikeusasiamies toimii ensisijaisesti valvonnan valvojana sektoreilla, joilla toimii erityisvaltuutettu. Valvonnan valvonnan painottaminen ei kuitenkaan kaikilla aloilla merkitse oikeusasiamiehen voimavarojen kannalta valvonnan intensiivisyyden vähentymistä, vaan saattaa edellyttää myös voimavarojen lisäämistä. Oikeusasiamies voi myös tutkittavanaan olevissa asioissa käyttää erityisvaltuutettujen asiantuntemusta, joko siirtämällä kanteluita tai pyytämällä lausuntoja.

Asia voidaan oikeusasiamieslain mukaan siirtää toimivaltaisen viranomaisen tutkittavaksi, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Asian siirtäminen on perusteltua silloin, kun oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa. Siirtämisellä voidaan korostaa saatavilla olevien oikeussuojakeinojen käytön ensisijaisuutta tai korvata sitä, että oikeusasiamiehellä ei ole itsellään käytössä asiassa tarvittavaa erityisasiantuntemusta. Asian siirtäminen voi olla perusteltua myös silloin, jos muulla valvojalla on käytössään esimerkiksi uhkasakko tai sen toimivaltaan kuuluu avustaa oikeuden loukkauksen kärsinyttä henkilöä hyvitys- tai vahingonkorvausasiassa. Siirtämissä mahdollisuuden kannalta onkin tärkeää, että hallinnon ja valvonnan rakenteiden uudistuksissa säilytetään tai luodaan uusia laillisuusvalvontatoimivallan omaavia erityisviranomaisia.

ERITYISTEHTÄVÄT

YK:n yleissopimuksiin perustuvat erityistehtävät vapautensa menettäneiden henkilöiden ja vammaisten henkilöiden oikeuksien valvonnassa näytävät enenevässä määrin ohjaavan oikeusasiamiehen toimintaa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien valvontaan hallinnon valvonnan tai valvojien valvojan sijaan. Sopimusten valvonnassa korostuu välitön yksilön oikeuksien ja kohtelun valvonta ja niiden osalta oikeusasiamiehen toimintaan kohdistuu kansainvälisen valvontaelimen ohjausta ja valvontaa. Kansainvälinen ohjaus onkin selvästi vaikuttanut oikeusasiamiehen tekemien tarkastusten suuntaamiseen sekä niiden määrään ja intensiteettiin.

Tarkastuksilla tapahtuvan välittömän valvonnan ja yksittäisten henkilöiden kuulemisen kautta saadaan kuitenkin tietoa myös siitä, miten toiminnan valvonnasta vastaavien muiden tahojen valvonta toimii. Tarkastuksiin perustuvalla valvonnalla onkin pyritty myös valvomaan ensisijaisia valvojia ja tehostamaan niiden toimintaa.

Esimerkiksi lapsen oikeuksien valvonnan tehostaminen ja lapsen kuulemisen ja osallisuuden korostaminen kansainvälisten valvontaelinten linjausten mukaisesti, on lisännyt oikeusasiamiehen tarkastuksilla lasten ja nuorten henkilökohtaisia

kuulemisia ja sitä kautta valvonnan vaikuttavuus on lisääntynyt. Valvontaa on kohdistettu myös siihen, miten lapsen sosiaalityöntekijä, lapsen sijoittanut kunta ja aluehallintovirasto ovat valvoneet lapsen kohtelua sijoituspaikassa. Valvonnan ohjaamiseksi myös aluehallintovirasto on joskus osallistunut oikeusasiamiehen tekemiin lastensuojelun tarkastuksiin.

Lastenkoteihin, vanhusten hoivakoteihin, vankeiloihin ja muihin paikkoihin, joissa henkilöt voivat olla vapautensa menettäneinä tai joissa heihin voidaan kohdistaa rajoitustoimenpiteitä, tehtyjen tarkastusten tulisi toimia aina näillä kahdella kuvaamalla ulottuvuudella. Tarkastusten avulla voidaan puuttua oikeuksien loukkauksiin, mutta samalla saadaan korvaamatonta tietoa ensisijaisen valvojien valvontaa varten.

VALVONNAN RAKENTEIDEN MUUTOKSET

Oikeusvaltion tehtävä on muun muassa huolehtia toimintansa lainalaisuudesta, yhdenvertaisuudesta ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Jos toimivaltaisia kanteluita tutkivia erityisviranomaisia ei ole, oikeusasiamiehestä tulee ensisijainen laillisuusvalvoja ja oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen määrä todennäköisesti lisääntyisi. Samalla vaatimukset valvonnan kohdentamisesta laajakantoisiin ja merkittäviin rakenteellisiin kysymyksiin todennäköisesti vahvistuisivat. Lisäksi useat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa arvioitavaksi tulevat kysymykset voisivat olla täysin uusia.

Niiltä osin kuin maakuntauudistuksessa ei ole säädetty maakunnalle tai mahdolliselle uudelle lupa- ja valvontaviranomaiselle kattavia laillisuuden valvontatehtäviä, kanteluviranomaisia olisivat vain eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri. Onkin esitetty perustellusti epäilyksiä siitä, että uudistuksessa toteutettavat valvontajärjestelyt eivät olisi kattavia eivätkä laillisuusvalvonnan kannalta riittäviä.

Kantelu ylimmälle laillisuusvalvojalle ei myöskään voi korvata muutoksenhakuoikeutta. Oikeusasiamies ei voi tuomioistuimen tavoin kumota tai muuttaa viranomaisen päätöstä. Esimerkiksi maakuntauudistuksessa kuntien kaavoituksen ja rakentamisen valvonta näyttäisi lakkaavan. Kun-

tien kaavoitusta ja rakennusvalvontaa valvovaa erityisviranomaista ei uudistuksen jälkeen enää olisi. Kysymyksiä, joita aikaisemmin on voinut saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi, kuten selvitysten riittämättömyys tai maanomistajien yhdenvertainen kohtelu, tutkisivat ainoastaan ylimmät laillisuusvalvojat.

Uusi hallinnollinen toimija, maakunta, kuntien aseman ja niihin kohdistuvan valvonnan mahdolliset muutokset sekä yksityisten julkisia palveluja tarjoavien toimijoiden määrän kasvu edellyttävät myös valvonnan rakenteiden ja toimintatapojen uudistamista. Oikeusasiamiehen toiminnan kannalta on arvioitavissa, että nämä muutokset, lisäksi oikeusasiamiehelle osoitettujen kantelujen määrää ja vaatisivat myös oikeusasiamieheltä uusia toimintatapoja. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen edellyttää myös jatkuva valvonnan rakenteiden uudelleen arviointia. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa onkin lähivuosina kohdistettava kantelijan auttamisen ja valvonnan valvonnan lisäksi enenevässä määrin sen valvomiseen, että oikeusasiamiehellä on toimivaltaisia ensisijaisia valvojia valvottavanaan.

PASI PÖLÖNEN

Oikeusasiamiehen esitykset sääntelyn kehittämiseksi

LAILLISUUSVALVONNALLISEN NÄKÖKULMAN OMALEIMAISUUS

Oikeusasiamiehen päätehtävät ovat kanteluiden ja omien aloitteiden tutkinta sekä erityisesti suljettujen laitosten tarkastaminen. Näissä rooleissaan oikeusasiamies on kulloisenkin hallinnon alan ulkopuolinen toimija, joka täydentää hallinnon omaa sisäistä valvontaa. Neljäntenä perustehävänä on lausuntojen antaminen eri säädöshankkeissa. Tämä tehtävä on laillisuusvalvonnallista lähinnä välillisesti eli siten, että lausuntojen antamisessa hyödynnetään muun laillisuusvalvontatoiminnan kautta saatuja tietoja ja siinä omaksuttuja kantoja.

Se mistä asioista ja kuinka paljon kanteluita saapuu, ei ole oikeusasiamiehen omissa käsissä. Jokainen kantelu on tärkeä ja jokaiseen kanteluun vastataan. Laillisuusvalvonnan tehokkuuden ja oikea-aikaisuuden kannalta on kuitenkin olennaista, että kantelututkinnan syvyydessä ja laajuudessa on harkinnanvaraa. Oikeusasiamies voi muun muassa määrittää sen, mihin mahdollisesti lukuisista kanteluväitteistä tutkinta erityisesti suunnataan ja onko asiassa tarvetta kuulla kantelun kohdetta. Ministeriöiden ja eduskunnan valiokuntien



oikeusasiamieheltä pyytämät lausunnot säädöshankkeissa tavallaan rinnastuvat kanteluihin; aloite tulee ”ulkoapäin”, mutta oikeusasiamies arvioi itse, mihin seikkoihin ja millä tavoin reagoidaan.

Oma-aloitteinen toiminta eli tarkastukset ja omat aloitteet sitä vastoin ovat alun perinkin oikeusasiamiehen itsensä käynnistämiä tutkintoja. Niinpä niiden lukumäärä, kohteet ja teemat voidaan suunnata omaehtoisesti laillisuusvalvonnallisin perustein.

Oikeusasiamiehen uudet, suoraan Suomen valtion kansainvälisiin sitoumuksiin perustuvat tehtävät kidutuksen vastaisena kansallisena valvontaelimenä ja vammaisten henkilöiden oikeuksien saralla (ks. tämän vuosikertomuksen jaksot 3.3 ja 3.4), samoin kuin rooli osana kansallisen ihmisoikeusinstituution rakennetta (ks. jakso 3.2) toki antavat ulkopuolisia herätteitä laillisuusvalvonnalle ja siten myös oma-aloitteisen toiminnan suuntaamiselle. Oikeusasiamies on kuitenkin riippumaton toimija myös suhteessa mainittuja erityistehtäviä valvoviin kansainvälisiin elimiin.

Eri valtiovallan lajien eli lainsäädäntö-, hallinto- ja tuomiovallan ulkopuolisena ja riippumattomana instituutiona oikeusasiamies pystyy toimimaan kaikissa tehtävissään joustavasti ja hallinno-

nalan rajat ylittäen. Tehtäväkenttä on laaja, toisin kuin oikeusasiamies viranomaisyksikkönä. Oikeusasiamiehen kanslian organisaatio on kuitenkin yksinkertainen ja kanslian sisäiset toimintatavat ovat avoimet ja ne pyrkivät edistämään tiedon välittymistä kanslian sisällä.

Moninaisten tehtäviensä ja laajojen tiedonsaantioikeuksiensa johdosta oikeusasiamiehelle ylipäättään kulkeutuu tietoa hallinnon toiminnasta ja lainsäädännön tulkinnallisista ongelmista ehkä kattavammin kuin millekään muulle yksittäiselle toimijalle Suomessa. Tällä on suuri merkitys oikeusasiamiehen toiminnalle ja ylipäättään sille, mistä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnallinen näkökulma lopulta muodostuu.

Väitän, että oikeusasiamiehen katsantokanta oikeudellisiin asioihin on ainutlaatuinen juuri institution toimintakentän moniulotteisuudesta johtuen. Näkökulma ei ole sektoroitunut vaan päinvastoin oikeudellisesti huomattavan laaja-alainen. Tämä näkyy myös oikeusasiamiehen säädösesityksissä. Kyse on laillisuusvalvonnan yhdestä vaikuttavimmasta toimintamuodosta.

LAUSUNNOT JA SÄÄDÖSEITYKSET OIKEUSASIAMIEHEN TEHTÄVÄNÄ

Eduskunnan lainsäädäntötyön valvonta ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Silti oikeusasiamiehen lakisääteisenä tehtävänä on tarvittaessa kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi (oikeusasiamieslain 11.2 §).

Oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa eduskunnalle on käsiteltävä muun muassa lainsäädännössä havaittuja puutteita ja kiinnitettävä erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Lisäksi oikeusasiamies voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta erillisen kertomuksen. Sekä vuosi- että erilliskertomuksessa oikeusasiamies voi tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi (oikeusasiamieslain 12 §).

Oikeusasiamieheltä lainsäädäntöhankkeiden eri vaiheissa pyydettäviä lausuntoja ja niiden puit-

teissa esittämiä näkökohtia sääntelyn kehittämiseksi ei tilastollisesti lueta säädösesityksiksi, vaan lausuntoasioiksi. Lausunnot liittyvät lainsäädäntöprosessien systemaattiseen ennakkovalvontaan ja hallituksen esityksen antamisohjeiden mukaiseen ennakko kuulemiseen. Tämä prosessi on erittäin tärkeä. Se on kuitenkin aikataulutettu ”ulkoapäin”, ja siten aiheuttaa tiettyjä resurssiperustaisia haasteita sille kuinka kattavasti kaikkiin lausuntopyyntöihin kyetään vastaamaan.

Lausunnoissa pyritään mahdollisuuksien mukaan tuomaan ilmi muun muassa lainsäädäntötekniisiä ja esitettyyn säätämistäjärjestykseen liittyviä lähtökohtaisesti valtiosääntöisiä tai perus- ja ihmisoikeusnormeihin perustuvia huomiota. Lausunnoissa hyödynnetään usein myös oikeusasiamiehen ainutlaatuisessa tarkastustyössä esille tulleita tietoja.

Lähi-ilmionä lausunnoille – ja miksei myös säädösesityksille – on mainittava oikeusasiamiehellä (mutta ei valtioneuvoston oikeuskanslerilla) oleva toimivalta myös muuten saattaa havaintonsa eduskunnan asianomaisen toimielimen tietoon, jos havaittu puute liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan asiaan (oikeusasiamieslain 12.3 §). Säännös tarkoittaa sitä, että eduskunnan oikeusasiamies voi oma-aloitteisesti pyytää tulla kuulluksi eduskunnan valiokunnassa jossain siellä käsiteltävänä olevassa asiassa, vaikka oikeusasiamiestä ei olisi valiokuntaan kutsuttu.

Varsinaisiksi säädösesityksiksi luetaan tilanteet, joissa oikeusasiamies on omaehtoisessa toiminnassaan aktiivinen jossain oikeusnormissa havaitsemansa epäkohdan korjaamiseksi. Toiminnan luonne ei ole ennakkollista, kuten lausuntoasioissa, vaan päinvastoin jälkikäteen esille tulleen lainsäädännölliseen epäkohtaan puuttuvaa. Aikajänne on avoin ja se, milloin tarve säännösten tarkistamiseen havaitaan, vaihtelee. Oikeusasiamiehen säädösesitysten voidaan sanoa täydentävän säännönmukaista lakien perustuslaillisuuden (ja muun asianmukaisuuden) ennakkovalvontajärjestelmää.

SÄÄDÖSESYSTEN MÄÄRÄSTÄ JA SISÄLLÖSTÄ

Oikeusasiamiehen säädösesitysten määrä on ollut kasvussa, kuten oikeusasiamiehen ratkaisuiden ja toimenpideratkaisuiden määrä ylipäättään. Runsas kymmenen vuotta sitten säädösesityksiä annettiin keskimäärin kuusi vuodessa (ks. Keinänen, Anssi – Määttä, Kalle: Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen, 2007, s. 47). Määrä on sittemmin selvästi noussut. Vuonna 2016 säädösesityksiä annettiin 15. Viime vuonna oikeusasiamies antoi (tilastollisesti) 20 säädösesitystä. Toisaalta koska eräitä asioita koski useampi kantelu, on oikeampi sanoa, että oikeusasiamies antoi 15 eri asiaa koskevaa säädösesitystä.

Viime vuoden säädösesitysten taustalla oli joko kantelu (16) tai oma aloite (4). Melkein kaikki esitykset kohdistuivat ministeriötasolle. Kyse oli laissa tai asetuksessa havaituista epäkohdista tai puutteista. Esityksiä tehtiin sosiaali- ja terveystoimintamääräyksistä tai ohjeista.

Säädösesitykset koskivat joko ”puhtaita” lain- ja asetuksien tulkintakysymyksiä tai puutteita lainsäädännössä tai sen soveltamisessa. Kyse on laillisuusvalvojan toiminnasta ja selvää on, että esityksissä oikeusasiamies ei puutu tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin. Sisällöllisesti säädösesitykset edustavat keskenään huomattavan erityyppisiä asioita.

Viime vuonna lain tulkintaan liittyvät säädösesitykset koskivat muun muassa julkisuuslain ja henkilötietolain keskinäisen suhteen tulkinnanvaraisuutta, valituskiellon poistamista kotihoidontuen kuntalisää koskevasta päätöksestä ja luottotietoyhtiöiden tuottamia maksuhäiriömerkintöjä.

Lain säännösten puuttumiseen tai epätasaisuuteen liittyneet säädösesitykset koskivat esimerkiksi mielenterveyslain tarkoittamien potilaiden kuljetusta, psykoterapeutti-ammattinimikkeen saamista, hätämaajoitusta koskevan lainsäädännön täsmenmukaisuutta ja vankilan toimintojen peruuttamista.

Osa esityksistä perustui havaittuihin puutteisiin yhdenvertaisessa kohtelussa. Tällaiset esitykset koskivat lääkärihelikopteritoimintaa Lapissa, erikoissairaanhoidon turvaamista harvinaisen sai-

rauden hoidossa ja omien vaatteiden käyttöä suljetuissa vankiloissa. Viranomaisasialle kohdistetut säädösesitykset koskivat muun muassa tarvetta muuttaa turvapaikkaa hakevien lasten iänmäärittämisprosessia ja Valviran ohjeistusta lääkärin ammattioikeuden hakemusprosessissa.

SÄÄDÖSESYSTEN PERUSTEET JA VAIKUTTAVUUS

Oikeusasiamiehen säädösesitysten taustalla on erilaisia tekijöitä. Kyse voi olla yksittäisen kantelun kautta tietoon tulleesta uuden tyyppisestä tilanteesta jossa havaitaan, että asiasta ei ole säädetty laissa joko lainkaan, tai että sääntely on liian epätäsmällistä valtiosääntöoikeudesta tai perus- ja ihmisoikeuslainsäädännöstä. Useamman kantelun saapumisen samasta asiasta voi olla tekijä, jonka takia tiettyssä kohteessa päätetään tehdä tarkastus, jolloin puolestaan välittömät tarkastushavainnot voivat osoittaa esimerkiksi säädösesitykseen johtavia epäkohdenmukaisia käytäntöjä tai puutteita lain muutoksen soveltamisessa.

Myös median tuottamilla tiedoilla on välillisesti suuri merkitys. Uutisointi jostain epäkohdasta tuottaa herkästi kanteluita oikeusasiamiehelle ja lopputuloksena voi olla havainto sääntelyn muutostarpeesta. Oikeusasiamies voi myös ilman kanteluita aloittaa oma-aloitteisen selvityksen julkisessa keskustelussa esillä olleiden tietojen perusteella. Säädösesityksen ponttimena voivat toimia myös tarkastuksilla havaitut tai oikeusasiamiehelle tarkastuskohteen toimesta itse esittämät seikat.

Edelleen kansainvälisten ihmisoikeuksien toteutumista valvovien tahojen kannanotot, joko oikeudellisesti sitovat kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot tai oikeudellisesti sitomattomat suositukset, kuten Euroopan vankilasäännöt, voivat perustella säädösesityksiä. Joskus esityksissä on kyse lakiteknisistä puutteista, joihin törmätään jonkin yksittäistapauksen lähemmässä tarkastelussa.

Kuten muutkaan oikeusasiamiehen toimintamallit, syytetoimivalta pois lukien, oikeusasiamiehen säädösesitykset eivät ole oikeudellisesti sitovia. Kyse on diskursiivisesta vaikuttamisesta, jonka teho kulminoituu esityksen perusteluiden oikeudelliseen vakuuttavuuteen.

Tilanteesta riippuu, miten oikeusasiamiehen säädösesitys muotoillaan. Joskus oikeusasiamies ilmoittaa suoraan näkemyksensä lain säätämistarpeesta ja yksilöi myös käsityksensä tarvittavan muutoksen keskeisestä sisällöstä. Toisaalta usein tyydytään vain saattamaan tietty problematiikka valtioneuvostolle tiedoksi ja säädösmuutosten mahdollinen tarve ministeriössä arvioitavaksi.

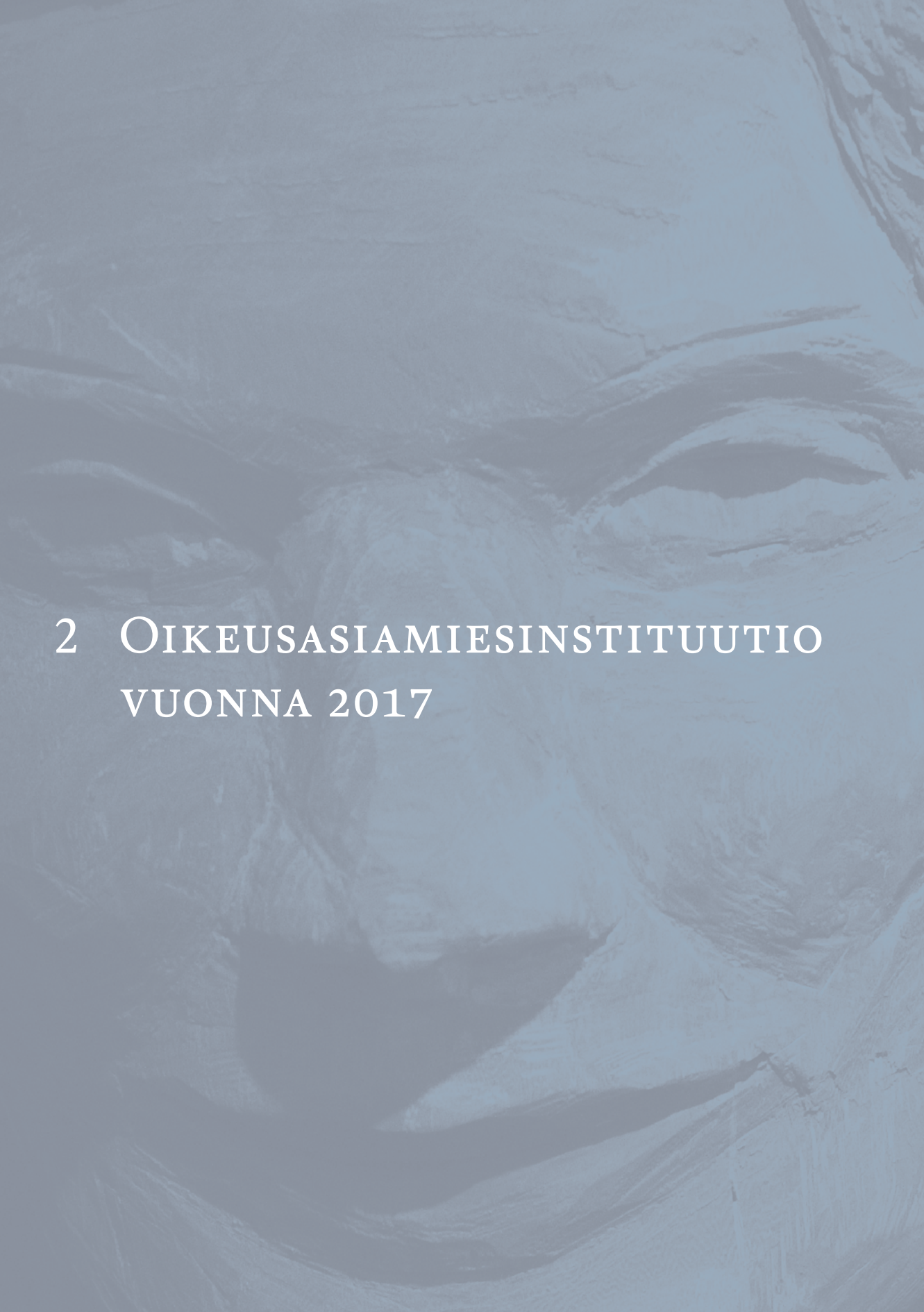
Yleensä oikeusasiamiehen säädösesityksiin reagoidaan myönteisesti. Joissakin asioissa kehitys tosin on hidasta (ks. myös jakso 3.5 Puutteita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa). Oikeusasiamies esitti esimerkiksi jo vuonna 2009 sääntelyä vanhustenhoidossa tapahtuvasta itsemääräämisoikeuden rajoittamisesta. Tällaista lainsäädäntöä ei vielääkään ole.

SEURANTAA ON PARANNETTU

Säädösesityksen antaessaan oikeusasiamies säännönmukaisesti pyytää vastuutahoa ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistä, joihin asiassa on ryhdytty tai ryhdytään. Yleensä tieto saadaan pyydettyssä määräajassa. Tieto säädösesityksiin reagoinnista julkaistaan oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa kulloisenkin tapauksen esittelyn yhteydessä. Aina vastausta ei kuitenkaan saada ennen vuosikertomuksen julkaisua.

Säädösesitysten vaikuttavuuden systemaattisemmaksi seuraamiseksi oikeusasiamiehen vuosikertomusta voisi kehittää siten, että myöhempään vuosikertomukseen sisällytettäisiin takautuva kooste aikaisemmin annettuihin säädösesityksiin reagoinnista. Tässä vuosikertomuksessa tällaista osiota ei vielä ole.

Sitä vastoin tätä kertomusta on nyt kehitetty siten, että sen lopussa on uusi liiteosa, jossa on tiiviisti listattuna kaikki kertomusvuoden säädösesitykset samoin kuin esitykset virheen tai epäkohdan korjaamiseksi (liite 4). Tämä uusi elementti toteuttaa aikaisempaa selvemmin oikeusasiamieslain 12 §:n mukaista toimeksiantoa tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännössä havaittujen puutteiden poistamiseksi.



2 OIKEUSASIAMIESINSTITUUTIO VUONNA 2017

2.1 Katsaus instituutioon

2.1 KATSAUS INSTITUUTIOON

Vuosi 2017 oli Suomen oikeusasiamiesinstituution 98. toimintavuosi. Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta käynnistyi Suomessa vuonna 1920, toisena maailmassa. Oikeusasiamiesinstituutio on lähtöisin Ruotsista, missä valtiopäivien oikeusasiamiehen virka perustettiin vuonna 1809. Suomen jälkeen seuraavaksi oikeusasiamiehen virka perustettiin Tanskaan vuonna 1955 ja Norjaan vuonna 1962.

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

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

Ylimpien laillisuusvalvojien, oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivalta on lähes sama. Aiinoa poikkeus on asianajajien valvonta, joka kuuluu vain oikeuskanslerin toimivaltaan. Vain oikeusasiamies tai oikeuskansleri voi päättää syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimissa. Vain oikeusasiamiehelle säädetyistä YK:n yleissopimukseen liittyvistä tehtävistä ks. kohta 2.5 sekä jaksot 3.3 ja 3.4.

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

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

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

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

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

OA Jääskeläinen ratkaisi asiat, jotka koskivat periaatteellisia kysymyksiä, valtioneuvostoa ja muita ylimpiä valtioelimiä. Lisäksi hänelle kuuluivat muun muassa tuomioistuinta ja oikeushallintoa, terveydenhuoltoa, vammaisia henkilöitä, ulkomaalaisia, kieliasioita ja salaista tiedonhankintaa koskevat asiat sekä kansallisen kidutuksen vastaisen valvontaelimen tehtävien koordinoitua ja



Kuvassa kanslian johto, vas. AOA:n sijainen, esittelijäneuvos Mikko Sarja, AOA Maija Sakslin, OA Petri Jääskeläinen, kansliapäällikkö Päivi Romanov ja AOA Pasi Pölönen.

raportointia koskevat asiat. AOA Sakslin käsittelee esimerkiksi sosiaalihuoltoa, lapsen oikeuksia ja varhaiskasvatusta, alue- ja paikallishallintoa ja ulosottoa koskevat asiat. Lisäksi hänelle kuuluvat sotilasasioita, puolustushallintoa, Tullia ja Rajavartiolaitosta, kirkkoa sekä liikennettä ja viestintää koskevat asiat.

Oikeustieteen tohtori Jussi Pajuoja toimi apulaisoikeusasiamiehenä 1.10.2009–30.9.2017. Pajuoja toisen toimikauden päätyttyä eli 1.10.2017 lukien toisena apulaisoikeusasiamiehenä on toiminut Pasi Pölönen. Pajuoja ja sittemmin Pölösen vastuulla olivat muun muassa poliisia, syyttäjälaitosta, opetusta, tiedettä ja kulttuuria sekä työvoima- ja työttömyysturvaa koskevat asiat. Lisäksi hänelle kuuluivat rikosseuraamusala eli vankein-

hoitoa, rangaistusten täytäntöönpanoa ja rikinnaalihuoltoa koskevat asiat. Yksityiskohtainen työnjako on liitteessä 2.

Apulaisoikeusasiamiehen ollessa estyneenä hoitamaan tehtävänsä oikeusasiamies voi kutsua apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitamaan tämän tehtäviä. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisena toimi vuonna 2017 esittelijäneuvos Pasi Pölönen 30.9.2017 saakka yhteensä 52 päivän ajan. Oikeusasiamies nimitti perustuslakivaliokunnan kannan saatuaan apulaisoikeusasiamiehen sijaiseksi 1.10.2017 lukien esittelijäneuvos Mikko Sarjan, joka hoiti sijaisen tehtävää vuonna 2017 yhteensä yhdeksän päivän ajan.

2.2

Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet

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

Nykyisin oikeusasiamiehen tehtävänä on myös valvoa ja aktiivisesti edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämä on muuttanut näkökulmaa viranomaisten velvollisuuksista ihmisten oikeuksien toteutumiseen. Perus- ja ihmisoikeudet ovat esillä lähes kaikissa oikeusasiamiehen käsiteltävinä olevissa asioissa. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen arviointi merkitsee eri suuntiin vaikuttavien periaatteiden punnintaa ja huomion kiinnittämistä näiden oikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Arvioinneissaan oikeusasiamies korostaa perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan merkitystä.

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

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

Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja yleiset tavoitteet ovat tiivistetysti seuraavalla sivulla.

Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet

ARVOT

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

TAVOITTEET

Oikeusasiamiehen toiminnan tavoitteena on hoitaa kaikki oikeusasiamiehelle laissa säädetyt tehtävät mahdollisimman korkealuokkaisesti. Tämä edellyttää toiminnan vaikuttavuutta, perus- ja ihmisoikeusasiantuntemusta, 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 määrätty 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.

2.3

Toimintamuodot ja painopisteet

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

Oikeusasiamiehen tulee oikeusasiamieslain mukaan tehdä tarkastuksia virastoissa ja laitoksissa. Erityisesti hänen kuuluu valvoa vankiloihin ja muihin suljettuihin laitoksiin sijoitettujen henkilöiden kohtelua samoin kuin varusmiesten kohtelua varuskunnissa. Oikeusasiamies tekee tarkastuksia myös kidutuksen vastaisen yleissopimuksen kansallisen valvontaelimen tehtävissä paikkoihin ja tiloihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Kansallisen valvontaelimen tehtävistä ks. jakso 3.4. Vammaisten henkilöiden ja lapsen oikeuksien toteutumisen valvonta on oikeusasiamiehen tarkastustoiminnan painopisteitä.

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

Salaisilla tiedonhankintakeinoilla puututaan useisiin perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin, kuten yksityiselämän, luottamuksellisen vies-

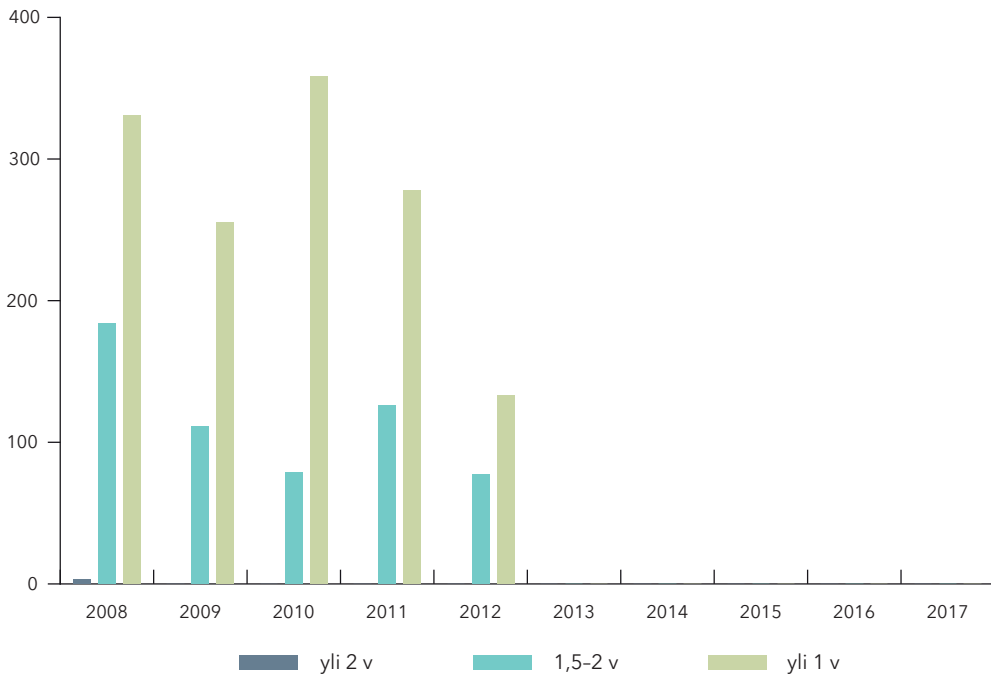
tin ja kotirauhan suojaan. Usein salaisen tiedonhankinnan käyttö vaatii tuomioistuimen luvan, mikä osaltaan varmistaa keinojen lainmukaista käyttöä. Myös oikeusasiamiehen valvonnalla on tärkeä osa näiden, käyttämishetkellä kohteelta salassa pidettävien tutkintakeinojen käytön valvonnassa. Salaisen tiedonhankinnan valvontaa käsitellään jaksossa 4.6.

Laillisuusvalvonnassa perus- ja ihmisoikeudet ovat esillä paitsi yksittäisiä kanteluita ratkaistaessa, myös muun muassa tarkastusten ja omien aloitteiden suuntaamisessa. Perusoikeuksien painotus ja edistäminen näkyy myös muutoin oikeusasiamiehen toiminnassa. Tähän liittyen oikeusasiamies käy keskusteluita 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 2017 perus- ja ihmisoikeusvalvonnan erityisteema oli oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoin. Teeman sisältöä esitellään perus- ja ihmisoikeusjaksossa kohdassa 3.7.

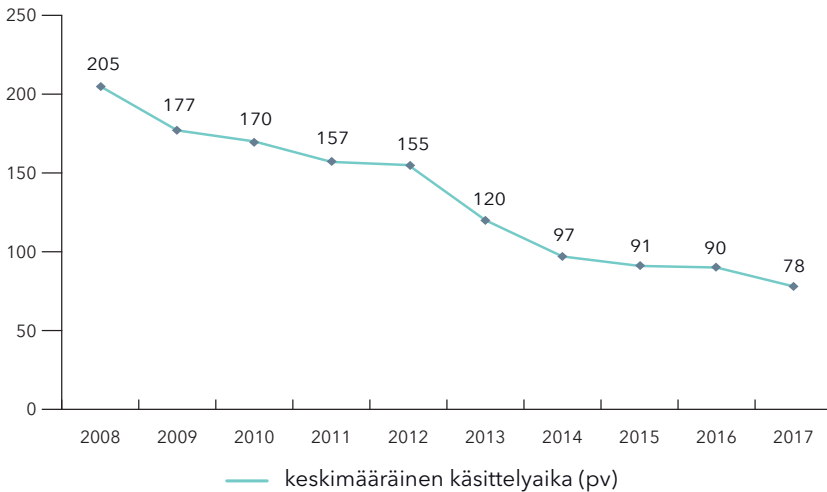
2.3.1 VUODEN KÄSITTELYAIKA

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

Lakiuudistus mahdollisti voimavarojen tarkoituksenmukaisemman kohdentamisen sellaisiin asioihin, joissa oikeusasiamies voi auttaa kantelijaa tai muuten ryhtyä toimenpiteisiin. Kantelijaa py-



Yli vuoden vireillä olleet kantelut vuosina 2008–2017



Kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika vuosina 2008–2017

ritään, 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 78 päivää, kun se vuoden 2016 päättyessä oli 90 päivää.

2.3.2 KANTELOT JA MUUT LAILLISUUSVALVONTA-ASIAT

Vuonna 2017 kanteluita saapui 6 256. Tämä on noin 1 300 (27 %) enemmän kuin vuonna 2016 (4 922). Toimeentulotukea koskevien Kelaan kohdistuneiden kanteluiden määrä lisääntyi noin 700:lla vuoteen 2016 verrattuna. Kertomusvuonna ratkaistiin 6 094 kantelua. Vastaava luku vuonna 2016 oli 4 839 ratkaistua kantelua.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2008–2017

Kirjeitse tai telefaksilla lähetettyjen ja henkilökohtaisesti toimitettujen kanteluiden määrä on viime vuosina laskenut ja vastaavasti sähköpostitse saapuneiden määrä on jatkuvasti lisääntynyt. Vuonna 2017 valtaosa, 74 %, kanteluista saapui sähköisesti.

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

Sähköisen asianhallinnan järjestelmän käyttöönoton myötä vuonna 2016 myös aikaisemmin erilliseen ryhmään 6, ”Muut kirjoitukset”, kirjatut asiat kirjataan kanteluasioihin. Näiden asioiden

käsittelytapa pysyi kuitenkin samana, eli ne jaetaan apulaisoikeusasiamiehen sijaiselle tai kansliapäällikölle edelleen jaettaviksi ja valmisteltaviksi. Vastaukset tarkastaa edelleen apulaisoikeusasiamiehen sijainen tai kansliapäällikkö.

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

Osa kanteluista käsitellään ns. nopeutetussa menettelyssä. Vuonna 2017 no-

■ saapuneet ■ ratkaistut	2016	2017
Kantelut	4 856 4 839	6 192 6 094
Oikeuskanslerilta siirtyneet	66	64
Omat aloitteet	60 71	77 81
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	80 82	82 77
Yhteensä	5 062 4 992	6 415 6 252

Saapuneet ja ratkaistut laillisuusvalvonta-asiat vuosina 2016–2017

peutetussa menettelyssä käsiteltiin 2 884 eli 47 % 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 toimitetaan 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 muita viestejä, joita ei katsota lähetetyksi asian vi- reille saattamisen tarkoituksessa, eivätkä ne liity mihinkään vireillä olevaan asiaan, ei kirjata. Apu- laisoikeusasiamiehen sijainen tai kansliapäällikkö kuitenkin tarkastaa ne. Kanslian verkkosivujen

palautelomakkeella tulleita yhteydenottoja käsi- tellään edellä selostettujen periaatteiden mukaan. Vuonna 2017 vastaanotettiin lähes 4 370 tiedoksi tullutta kirjoitusta.

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

Vuonna 2017 kaikista saapuneista kanteluista 76 % kohdistui kymmeneen suurimpaan asia- ryhmään. Numerotiedot asiaryhmistä ovat liit- teessä 5.

Omia aloitteita ratkaistiin vuonna 2017 yh- teensä 81. Niistä oikeusasiamiehen toimenpitei- siin johti 50 asiaa eli 62 % asioista.

2.3.3 TOIMENPITEET

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

iVirkasyyte 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 moitti- va tai ohjaava.

Lisäksi oikeusasiamies voi tehdä esityksen ta- pahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi sekä kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan eli- men huomiota säännöksissä tai määräyksissä ha- vaitsemiinsa puutteisiin. Oikeusasiamies voi myös esittää tapahtuneen loukkauksen hyvittämistä tai tehdä esityksen asian sovinnolliseksi ratkaisemi- seksi. Joskus viranomainen saattaa oikaista teke- mänsä virheen omasta aloitteestaan jo siinä vai-

heessa, kun oikeusasiamies on puuttunut siihen selvityspyynnöin. Luettelo esityksistä säädösten ja ohjeiden kehittämiseksi sekä virheiden korjaamiseksi on liitteenä 4.

Vuonna 2017 kaikista ratkaistuista kanteluista ja omista aloitteista 1 141 eli 18 % johti oikeusasiamiehen toimenpiteeseen. Kanteluista ja omista aloitteista tutkittiin noin 36 % ns. täysimittaisesti eli asiassa hankittiin vähintään yksi selvitys ja/tai lausunto. Näistä noin 36 % johti toimenpiteeseen.

Noin 43 %:ssa eli 2 607 asiassa ei ollut aihetta epäillä virheellistä tai lainvastaista menettelyä tai ei ollut aihetta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Virheellistä menettelyä ei todettu 171 asiassa eli noin 3 %:ssa. Kantelua ei tutkittu 36 %:ssa tapauksista (2 225).

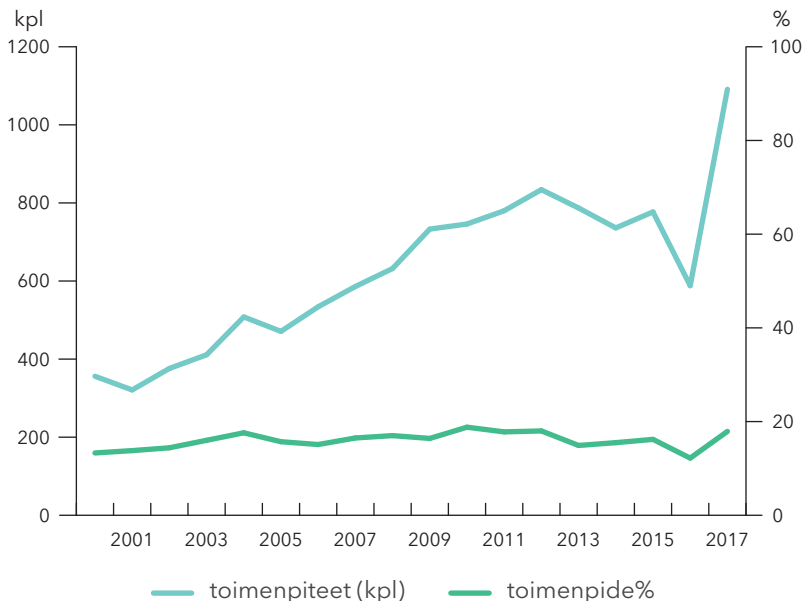
Tavallisimmin kantelua ei tutkittu siitä syystä, että asia oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa. Laillisuusvalvoja ei yleensä puutu muutoksenhakuasteesta tai muussa viranomaisessa käsiteltävänä olevaan asiaan. Muussa viranomaisessa vireillä olevia asioita, joita ei tutkittu, oli kaikista

ratkaistuista kanteluista noin 12 % (746). 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 28 %.

Virkasyytteitä ei kertomusvuonna määrätty nostettavaksi. Asioita, joissa arvioitiin esitutkinnan tarvetta, oli kolme. Huomautuksia annettiin 67 ja käsityksiä esitettiin 876. Asian käsittelyn aikana tapahtui korjaus 17 tapauksessa. Esityksiksi luokiteltuja ratkaisuja oli 36, vaikkakin esityksen luonteisia hallinnon kehittämiseen liittyviä kannanottoja sisältyi myös muihin ratkaisuihin. Muita toimenpiteitä tilastoitiin 142 asiassa. Edellä mainittuja toimenpiteitä on tosiasiaa jonkin verran enemmän, sillä samasta asiasta tilastoidaan vain yksi toimenpide, vaikka niitä olisi ollut useampia.

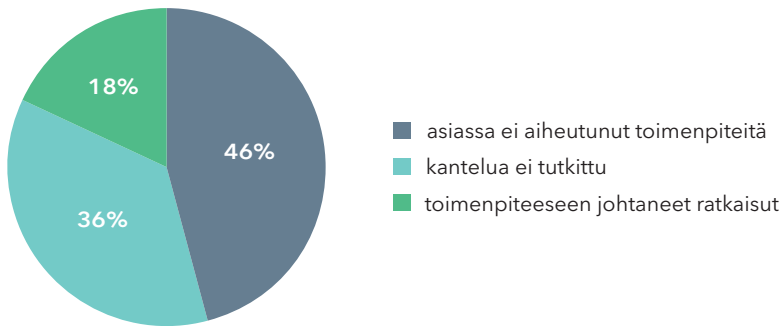
Liitteessä 5 on tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta.



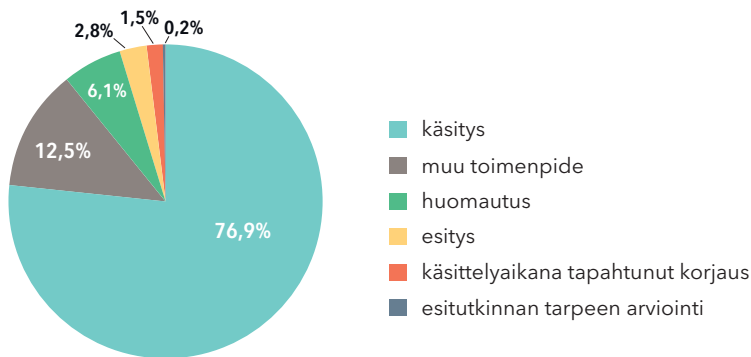
Vuosina 2000–2017 toimenpiteiden lukumäärä kanteluasioissa on noussut noin 320:stä lähes 1 100:aan. Vastaavana ajanjaksona ratkaistujen kanteluiden lukumäärä on noussut noin 2 500:sta yli 6 000:een. Kanteluiden määrän kasvusta huolimatta toimenpiteisiin johtaneiden kanteluiden suhteellinen osuus kaikista kanteluista (toimenpide%) on pysynyt samalla tasolla.

TOIMENPITEET VIRANOMAISITTAIN	Toimenpide								Ratkaisujen kokonaisuus*	% -osuus*
	Syyte	Esitutkinnan tarpeen arviointi	Huomautus	Käsitys	Esitys	Korjaus	Muu toimenpide	Yhteensä		
Sosiaalihuolto			40	361	7	5	76	489	1394	35,1
Rikosseuraamusala			7	92	4		5	108	385	28,0
Terveys			5	68	12	4	13	102	628	16,2
Poliisi				79		1		80	727	11,0
Sosiaalivakuutus			3	59	1		5	68	474	14,3
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala				53			1	54	256	21,1
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala			1	33	2		4	40	218	18,3
Kunnallishallinto			1	27			1	29	178	16,3
Ylimmät valtioelimet							23	23	229	10,0
Ulosotto				15	1	4	2	22	152	14,5
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat		3	6	5	4		2	20	144	13,9
Verotus			2	11				13	101	12,9
Oikeusministeriön hallinnonala				10			2	12	80	15,0
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala			1	6		1	3	11	85	12,9
Lainkäyttö				5	4	1		10	241	4,1
Tulli				8	1		1	10	41	24,4
Valtiovarainministeriön hallinnonala				8			1	9	44	20,4
Ympäristöministeriön hallinnonala			1	7		1		9	117	7,7
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala				7			1	8	133	6,0
Syyttäjät				6				6	95	6,3
Sisäministeriön hallinnonala				5				5	23	21,7
Muut hallinnonalat				3			1	4	285	1,4
Edunvalvonta				3			1	4	82	4,9
Puolustusministeriön hallinnonala				3				3	42	7,1
Ulkoministeriön hallinnonala				2				2	9	22,2
Yhteensä	-	3	67	876	36	17	142	1 141	6 175	18,5

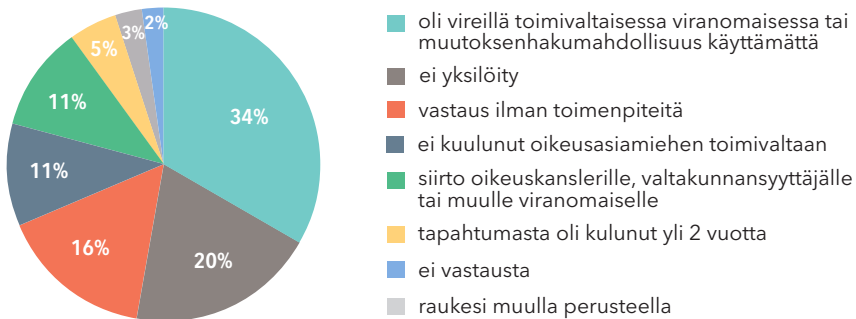
* Toimenpiteiden prosenttiosuus ratkaistuista asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista



Kaikki ratkaistut kantelut vuonna 2017



Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut vuonna 2017



Tutkimatta jätetyt kantelut vuonna 2017

2.3.4 TARKASTUKSET

Vuoden 2017 aikana tehtiin 121 tarkastusta. Luetelo kaikista tarkastuksista on liitteenä 6. Tarkastuksia kuvataan tarkemmin eri asiaryhmien yhteydessä.

Tarkastuksista yli 60 % tapahtui oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiesten johdolla ja alle 40 % tehtiin esittelijöiden voimin. Paikkoihin ja tiloihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä, tehtiin yhteensä 70 tarkastusta, joista 52 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, lastensuojelulaitokset mukaan lukien, koulukoteihin ja kehitysvammaisten ja vammaisten henkilöiden asumisyksiköihin. Tarkastusten yhteydessä varataan näihin kohteisiin sijoitetuille henkilöille ja kohteiden henkilökunnalle mahdollisuus luottamukselliseen keskusteluun oikeusasiamiehen tai hänen avustajansa kanssa. Keskustelumahdollisuus varataan myös varusmiehille oikeusasiamiehen tarkastuksen yhteydessä.

Kansallisen valvontaelimen erillisessä vuosikertomuksessa selostetaan tarkemmin jakson 3.4 havaintoja ja niiden johdosta annettuja suosituksia sekä viranomaisten toimenpiteitä. Vuosikertomus julkaistaan oikeusasiamiehen verkkosivuilla suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi.

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

2.4

Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio

Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio muodostuu oikeusasiamiehestä, Ihmisoikeuskeskuksesta ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnasta.

2.4.1

IHMISOIKEUSINSTITUUTIOILLA A-STATUS

Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta perustettiin oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen erityisesti sen vuoksi, että niistä ja oikeusasiamiehestä muodostuva kokonaisuus täyttäisi mahdollisimman hyvin YK:n vuonna 1993 hyväksymien ns. Pariisin periaatteiden asettamat vaatimukset. Tämä jo 2000-luvun alussa alkanut prosessi saavutti tavoitteensa, kun Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio sai A-statusen vuosille 2014–2019 joulukuussa 2014.

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

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

A-statusella on paitsi periaatteellista ja symbolista arvoa, myös oikeudellista merkitystä: A-statusen saaneella kansallisella instituutiolla

on muun muassa puheoikeus YK:n ihmisoikeusneuvostossa ja äänioikeus GANHRI:ssa. A-status-ta pidetään YK:ssa ja yleisemminkin kansainvälisesti erittäin tärkeänä. Suomen ihmisoikeusinstituutio on liittynyt myös kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalaiseen verkostoon ENNHRI:in (European Network of National Human Rights Institutions). Suomen instituutio on ENNHRI:n ja GANHRI:n hallituksen jäsen.

2.4.2

IHMISOIKEUSINSTITUUTION TOIMINNALLINEN STRATEGIA

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

Strategiassa määriteltiin kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle seuraavat pää tavoitteet:

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

2.5

Oikeusasiamiehen YK:n yleissopimukseen perustuvat erityistehtävät

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 3.4.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista joulukuussa 2006 tehdyn yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaisista tehtävistä huolehtiminen säädettiin oikeusasiamiehen, Ihmisoikeuskeskusten ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan tehtäviksi oikeusasiamieslain 3.3.2015 hyväksytyllä muutoksella, joka tuli voimaan valtioneuvoston asetuksella 10.6.2016. Rakenteen, jonka tulee olla riippumaton, tehtävänä on yleissopimuksen täytäntöönpanon edistäminen, suojeleminen ja seuranta. Kansallisen rakenteen toimintaa käsitellään tarkemmin tämän kertomuksen jaksossa 3.3.

2.6

Kotimainen ja kansainvälinen yhteistyö

2.6.1

KOTIMAISET TAPAHTUMAT

Oikeusasiamies Jääskeläinen ja apulaisoikeusasiamiehet Sakslin ja Pölönen luovuttivat eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2016 kertomuksen eduskunnan puhemies Maria Lohelalle 13.6.2017. Oikeusasiamies osallistui kertomuksen lähetekeskusteluun eduskunnan täysistunnossa 14.6.2017 sekä ainoaan käsittelyyn 25.10.2017 täysistunnossa.

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

Kansliassa vierailivat vuoden aikana muiden muassa

- 28.2. Valtion liikuntaneuvoston yhdenvertaisuus- ja tasa-arvojaosto
- 9.3. Helsingin käräjäoikeuden käräjänotaarit

- 16.3. PRO-tukipisteen edustajia
- 31.8. Poliisiammattikorkeakoulun päällystökurssilaisia
- 27.9. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston edustajat
- 21.11. Rikosseuraamuslaitoksen laillisuusvalvontalakimiehiä
- 11.12. Vankien omaiset VAO ry

OA Jääskeläinen piti 9.3. lakivaliokunnan Suomi 100 -juhlaseminaarissa esityksen aiheesta ”Oikeusasiamiehen rooli toimivassa oikeudenhoidossa”. Jääskeläinen esitteli oikeusasiamiehen toimintaa eduskunnan toimittajaohjelman tilaisuudessa 11.10.

AOA Sakslin luennoi TERVE-SOS-päivillä 5.5. Messukeskuksessa. Sakslin piti myös 6.6. Säätytalolla pidetyssä seminaarissa ”Defending Human Rights in Europe” puheenvuoron sosiaalisista, taloudellisista ja kulttuurisista oikeuksista.



OA Petri Jääskeläinen, AOA Maija Sakslin ja AOA Jussi Pajuoja luovuttivat oikeusasiamiehen toimintakertomuksen vuodelta 2016 eduskunnan puhemies Maria Lohelalle (vas.) 13.6.2017.

2.6.2 KANSAINVÄLISET YHTEYDET

Oikeusasiamiehen kansainvälinen yhteistyö on viime vuosina lisääntynyt paitsi edellä mainittujen YK:n yleissopimuksiin kytkeytyvien tehtävien johdosta myös Ihmisoikeusinstituution toimintaan liittyen.

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 Barcelonassa 2.–4.4. konferenssin ”IOI - Human rights Challenges in Europe II: Populism, Regression of Rights and The Role of the Ombudsman”. Konferenssiin osallistuivat kansliapäällikkö Päivi Romanov ja OA Jääskeläinen, joka piti esitelmän temasta ”The Finnish Ombudsman model: Combining oversight of legality and promoting Human Rights”.

Eduskunnan oikeusasiamies kuuluu Euroopan oikeusasiamiesten verkostoon (ENO). Verkoston jäsenet vaihtavat tietoja EU:n lainsäädännöstä ja hyvistä toimintatavoista seminaareissa ja tapaamisissa sekä säännöllisen uutiskirjeen, sähköisen keskustelufoorumin ja päivittäisten sähköisten uutispalvelujen kautta. Oikeusasiamiehille ja verkoston yhteyshenkilöille tarkoitettuja seminaareja järjestetään joka vuosi. Verkoston järjestämään konferenssiin Brysselissä 19.–20.6. osallistuivat Jääskeläinen, esittelijäneuvos, verkoston yhteyshenkilö Riitta Länsisyrjä sekä tiedottaja Citha Dahl.

Pohjoismaiset oikeusasiamiehet ovat tavanneet toisiaan säännönmukaisesti joka toinen vuosi jossakin Pohjoismaassa pidettävässä kokouksessa. Pohjoismaiden oikeusasiamiesten välisen yhteistyön lisäksi Suomen oikeusasiamiehellä on ollut yhteistyötä jo useiden vuosien ajan myös Baltian oikeusasiamiesten kanssa. Pohjoismais-baltialaiseen yhteistyöhön liittyvä oikeusasiamiesten kokous pidettiin Tukholmassa 5.–6.10. Kokouksen teemana oli oikeusasiamiesten roolit sekä toimin-



OA Petri Jääskeläinen, AOA Maija Sakslin, EU:n perusoikeusviraston johtaja Michael O'Flaherty ja IOK:n johtaja Sirpa Rautio.

ta YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen kansallisina valvontaeliminä. Kokoukseen osallistuivat Jääskeläinen, Sakslin, Pölönen ja Romanov. Pohjoismaat ovat perustaneet myös yhteisen pohjoismaisen kansallisten valvontaelinten verkoston.

Kansallisen valvontaelimen toimintaan liittyi myös Strasbourgissa 3.–5.4. järjestetty kokous, jossa perustettiin EU:n kansallisten valvontaelinten verkosto (EU-NPM Network). Kokoukseen osallistui kansliasta kansallisen valvontaelimen koordinaattori Pia Wirta.

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

OA Jääskeläinen osallistui 9.10. eduskunnan Valtiosalissa pidetyille diplomaattipäiväallisille.

AOA Sakslin osallistui 28.2.–1.3. järjestettyyn EU:n perusoikeusviraston (FRA) 10-vuotisjuh-

lasymposiumiin Wienissä. Hän osallistui myös FRA:n perusoikeuksia koskevan selvityksen korkean tason julkistamissymposiumiin 28.6. Brysselissä.

Suomen ihmisoikeusinstituution kansainvälisistä verkostoista on kerrottu kohdassa 2.4.1.

KANSAINVÄLISIÄ VIERAITA

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

Alla on lueteltu joitakin kansliassa kertomusvuonna vierailleista henkilöistä ja delegaatioista.

- 7.3.2017 Afganistanin parlamentin virkamiesvaltuuskunta
- 27.-31.3.2017 juristi Eija Salonen EU:n oikeusasiamiehen toimistosta
- 28.3.2017 Tunisian naisvirkamiesvaltuuskunta
- 22.5.2017 FRA:n johtaja Michael O'Flaherty
- 7.6.2017 EN:n ihmisoikeusvaltuutettu Nils Muiznieks
- 15.6.2017 Etelä-Korean eläin- ja kasvikaranteeniviranomaiset
- 22.8.2017 Norjan Forvaltningsutvalget
- 24.8.2017 USA:n Suomen suurlähetystön edustajat
- 7.9.2017 Etelä-Korean julkishallinnon vieraita
- 12.-13.9.2017 Montenegro OA seurueineen
- 15.9.2017 Ranskan Suomen suurlähetystön kulttuuri- ja tiedeasiainneuvoksen Ranskan Instituutin johtaja Jeannette Bougrab
- 20.9.2017 European Judicial Training Network'in (EJNT) tuomareita ja syyttäjiä
- 4.10.2017 ENNHRI:n hallitus
- 17.10.2017 Turkmenistanin OA seurueineen
- 1.11.2017 Costa Rican oikeusministeri
- 21.11.2017 Korealainen valtuuskunta (the Anti-Corruption and Civil Rights Commission ACRC)

Ulkomaisia tilaisuuksia ja Suomessa järjestettyjä kansainvälisiä tilaisuuksia, joihin kanslian henkilöstöä osallistui on liitteessä 8.

2.6.3 OIKEUSASIAMIESVEISTOS

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

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

OA Jääskeläinen luovutti eläkkeelle jääneelle valtioneuvoston oikeuskansleri, oikeustieteen tohtori Jaakko Jonkalle oikeusasiamiesveistoksen 26.4. Jonkka on toiminut valtioneuvoston oikeuskanslerina, eduskunnan apulaisoikeusasiamiehenä, virallisena syyttäjänä, tutkijana ja useissa muissa oikeudellisissa tehtävissä yhteensä 40 vuoden ajan. OA Jääskeläinen totesi luovutuspuheessaan Jonkan edistäneen toiminnallaan ja kannanotoillaan ansiokkaasti yksilön vapauksia ja oikeuksia sekä laillisuutta ja oikeudenmukaisuutta kaikilla elämän alueilla ja hänen toimintansa olleen arvostettua ja tunnustettua.

OA Jääskeläinen luovutti apulaisoikeusasiamies, oikeustieteen tohtori, dosentti Jussi Pajujalle oikeusasiamiesveistoksen 21.9. Pajujon siirtyessä toisiin tehtäviin. Pajuoja on toiminut eduskunnan apulaisoikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehen sijaisena, oikeusasiamiehen kanslian kansliapäällikkönä, oikeusministeriön hallitusneuvoksena ja apulaisosastopäällikkönä sekä akateemisena tutkijana yhteensä yli 30 vuoden ajan. OA Jääskeläinen totesi luovutuspuheessaan Pajujon edistäneen toiminnallaan ja kannanotoillaan ansiokkaasti yksilön vapauksia ja oikeuksia sekä laillisuutta ja oikeudenmukaisuutta kaikilla elämän alueilla. Jääskeläinen sanoi Pajujon toiminnalla

olleen erityisen suuri merkitys vapautensa menettäneiden henkilöiden oikeuksien ja kohtelun edistämisessä.

OA Jääskeläinen myönsi lisäksi oikeusasiamiesveistoksen kanslian pitkäaikaisille ja eläkkeelle jääneille virkamiehille. Hän luovutti veistoksen 10.2. esittelijäneuvos Jorma Kuopukselle, tiedottaja Kaija Tuomistolle ja toimistos sihteeri Arja Raahenmaalle sekä 8.9. notaari Helena Rahkolle kiitoksena pitkäaikaisesta työskentelystä oikeusasiamiehen kansliassa.

2.7 Palvelutoiminnot

2.7.1 ASIAKASPALVELU

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

Kansliassa on kaksi neuvontalakimiestä, joiden tehtävänä on antaa asiakkaille neuvoja kantelun tekemisessä. Neuvontalakimiesten lisäksi neuvontaa antavat myös kanslian esittelijät omaa toimialaansa koskevilla asioilla.

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 2 250 puhelua. Asiakaskäyn-
tejä oli noin 60 ja asiakirjatilauksia/tietopyyntöjä noin 660.

2.7.2 VIESTINTÄ

Oikeusasiamiehen kansliassa otettiin kertomusvuonna käyttöön uusi verkkosivuratkaisu sekä Twitter viestintäkanavana. Uudet viestintäkanavat mahdollistivat entistä nopeamman ja monipuolisemman tiedottamisen.

Vuonna 2017 laadittiin 24 tiedotetta ja lyhyt ns. verkkovinkki 11 ratkaisusta. Kanslia tiedottaa oikeusasiamiehen ratkaisuksista, joilla on erityistä oikeudellista tai yleistä mielenkiintoa. Tiedotteet laaditaan suomeksi ja ruotsiksi, verkossa ne julkaistaan lisäksi englanniksi.

Kanslia teetti medianäkyvyydestään analyysin, jonka mukaan oikeusasiamies näkyi vuoden 2017 aikana verkkomediassa 3 151 uutisen ja artikkelin verran.

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

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

2.7.3 KANSLIA JA HENKILÖKUNTA

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

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

Vuoden 2017 lopussa kansliassa oli 60 vakinaista virkaa. Näistä kaksi virkaa oli täyttämättä vuoden 2017 päättyessä. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten lisäksi kansliassa oli kansliapäällikkö, 14 esittelijäneuvosta, 15 vanhempaa oikeusasiamiehensihteeriä ja 2 neuvontalakimiestä sekä Ihmisoikeuskeskuksessa johtaja ja 3 asiantuntijaa. Lisäksi kansliassa oli tiedottaja, tietohallintoasiantuntija, 2 tarkastajaa, 4 notaaria, hallinto-sihteeri, kirjaaja, apulaiskirjaaja, 2 osastosihteeriä, asianhallintasihteeri ja 7 toimistosihteeriä. Kans-

liassa työskenteli osan tai koko vuoden määrä aikaisessa virkasuhteessa yhteensä 9 henkilöä ja Ihmisoikeuskeskuksessa 3 henkilöä. Luettelo henkilökunnasta on liitteenä 7.

Kansliassa toimi työjärjestyksen mukaan johtoryhmä, johon kuului oikeusasiamies, apulais-oikeusasiamiehet, kansliapäällikkö, Ihmisoikeuskeskuksen johtaja sekä kolme henkilökunnan edustajaa. Johtoryhmän kokouksissa käsiteltiin henkilöstöpolitiikkaan ja kanslian toiminnan kehittämiseen liittyviä asioita. Johtoryhmä kokoon tui 9 kertaa. Kanslian yhteistoimintakokous koko henkilöstölle pidettiin vuonna 2017 kaksi kertaa.

Pysyvinä työryhminä toimivat koulutus-, työhyvinvointi- sekä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuus-työryhmät. 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.

2.7.4 KANSLIAN TALOUS

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

Kanslialle myönnettiin vuotta 2017 varten 5 608 000 euron määräraha. Tästä määrärahasta käytettiin vuonna 2017 yhteensä 5 328 700 euroa. Arvioidun toimintamäärärahan alittuminen johtui valtaosin palkkasäästöistä.

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 valtionsisäisesti voimaan saatetuissa kansainvälisissä sopimuksissa. Kansalliset perusoikeudet, Euroopan unionin perusoikeudet ja kansainväliset ihmisoikeudet muodostavat Suomessa toisiaan täydentävän oikeudellisen suojajärjestelmän.

Oikeusasiamiehellä on Suomessa poikkeuksellisen vahva perus- ja ihmisoikeusmandaatti. Perustuslain 109 §:n mukaan ”oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. 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 ihmisoikeusulottuvuus oli tullut nimenomaisesti pohdittavaksi, ja kertomuksen perus- ja ihmisoikeusjakso oli vain muutaman sivun mittainen (ks. oikeusasiamiehen kertomus 1995 s. 23–26). Nykyisin jakso on kertomuksen asiaryhmänä laajin, ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista pohditaan nimenomaisesti sadoissa ratkaisuissa ja periaatteissa jokaisessa asiassa.

3.2 Ihmisoikeuskeskus

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

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

Keskus ei käsittele kanteluja eikä muitakaan yksittäistapauksia.

3.2.1 IHMISOIKEUSVALTUUSKUNTA

Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunta toimii perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisenä yhteistyöelimenä. Se käsittelee laajakan-toisia perus- ja ihmisoikeusasioita ja hyväksyy vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelman ja toimintakertomuksen.

Nykyisen (2.) valtuuskunnan toimikausi on 1.4.2016–31.3.2020. Eduskunnan oikeusasiamiehen nimittämässä valtuuskunnassa on 38 jäsentä, mukaan luettuna erityisvaltuutetut sekä ylimpien laillisuusvalvojen ja Saamelaiskäräjien edustajat.

Ihmisoikeusvaltuuskunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja.

Valtuuskunnan alaisuudessa toimii pysyvässä jaostona työvaliokunta ja vammaisten ihmisoikeuskomitea (VIOK).

Valtuuskunta kokoontui toimivuoden aikana neljä kertaa. Kokouksissa käsiteltiin muun muassa oikeusvertailevaa tutkimusta saamelalaisten oikeuksien toteutumisesta, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen tilaa Suomessa, UPR-prosessia, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa, ajankohtaisia kielikysymyksiä, maahanmuuttajien oikeusturvakysymyksiä ja YK:n vammaisyleissopimuksen toimeenpanton seuranta.

Ihmisoikeusvaltuuskunta hyväksyi 13.12.2017 kannanoton, jossa hallitusta vaaditaan ryhtymään translain pikaiseen uudistamiseen. Translaista on poistettava vaatimus lisääntymiskyvyttömyydestä. Transihmisten itsemääräämisoikeus, yksityiselämän suoja sekä henkilökohtainen koskemattomuus tulee turvata laissa.

3.2.2 TOIMINTA VUONNA 2017

Toimintaa kehitettiin erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurannan osalta. YK:n vammaisyleissopimuksen edistäminen ja seuranta uutena tehtävänä vakiintui. Toimintasuunnitelman mukaisesti perus- ja ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta toteutettiin muun muassa kattavan verkkoluentosarjan avulla. Toimintavuoden aikana Ihmisoikeuskeskus osallistui kansainväliseen ja eurooppalaiseen yhteistyöhön sekä GANHRI:n (kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden maailmanlaajuinen verkosto) että ENNHRI:n (kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto) hallituksen jäsenenä.

PERUS- JA IHMISOIKEUSKASVATUS JA -KOULUTUS

Vuoden 2017 erityisenä tavoitteena oli saada vuoden alussa valmistunut perus- ja ihmisoikeuksia käsittelevä videoluentosarja mahdollisimman laajalti käyttöön. Videoita ja niiden oheismateriaaleja ladattiin yli 6 000 kertaa. Ihmisoikeuskasvatustutkimus oli esillä muun muassa Kasvatustieteen päivillä.

Vuoden aikana käynnistyi Ihmisoikeuskeskuksen ja oikeusasiamiehen yhteinen hanke perus- ja ihmisoikeusosaamisen vahvistamiseksi opetustoimen alalla. Vuoden aikana toteutettiin kaksi vierailua aluehallintovirastoissa ja kolme yhteistä kouluvierailua (Siuntio, Kuopio ja Turku). Vuoden lopulla Ihmisoikeuskeskus vieraili Kansallisessa koulutuksen arviointikeskuksessa (Karvi) yhdessä apulaisoikeusasiamiehen kanssa.

TIEDOTUS JA TILAISUUDET

Ihmisoikeuskeskuksen kotisivuilla ja sosiaalisessa mediassa julkaistiin tiedotteita, lausuntoja ja uutisia perus- ja ihmisoikeusaiheista. Erityisesti vapaasti käytettävä oppimateriaali ja teemapäiviin sidottu tiedotus herättivät kiinnostusta.

Toimintavuoden aikana Ihmisoikeuskeskus järjesti seminaareja yhteistyössä muun muassa oikeusministeriön, vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunnan VANE:n ja Erik Castrén -instituutin kanssa. Tilaisuudet käsitelivät kansallista perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa, esteettömyyttä ja saavutettavuutta sekä pakolaisoikeutta.

Ihmisoikeuskeskus osallistui Suomen suurimpaan koulutusalan tapahtumaan Educa-messuille, joka keräsi 2017 yli 16 000 kävijää. Keskus järjesti ja koordinoi tapahtumaan ihmisoikeuskasvatuksen messuosaston ja lavaohjelman.

JULKAISUT, ALOITTEET JA LAUSUNNOT

Ihmisoikeuskeskus julkaisi toimintavuonna säännöllisesti kansainvälisiä ja kotimaisia uutiskatsauksia. Keskus käännätti ja julkaisi YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean antamat kaksi ensimmäistä yleiskommenttia, yhdenvertaisuuslain edessä (12 artikla) sekä esteettömyys ja saavutettavuus (9 artikla).

Ihmisoikeuskeskuksen antamat lausunnot käsitelivät muun muassa Pohjoismaista saamelais-sopimusta, UPR-suosituksia sekä YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (CERD) täytäntöönpanoa Suomessa.

PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN TOTEUTUMISEN SEURANTA

Ihmisoikeuskeskus laati toimintakauden aikana strategisen suunnitelman perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seurannasta Suomessa. Sen mukaisesti Ihmisoikeuskeskus kiinnittää työssään huomiota erityisesti niihin teemoihin tai oikeuksiin, joiden toteutumisen edistämistä ja seurantaa varten ei ole olemassa omaa erityisvaltuutettua. Seuranta perustuu pitkälti yhteistyöhön ja jo olemassa olevaan tietoon, mutta myös omia selvityksiä tehdään tarvittaessa.

Ihmisoikeuskeskus selvitti muun muassa turvapaikanhakijoiden oikeusturvan sekä oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun käytännön toteutumista vuonna 2016 tehtyjen lainsäädäntömuutosten jälkeen. Seurannan pohjalta on käynyt ilmi, että turvapaikkaprosessin eri vaiheissa ilmenee epäkohtia ja heikkouksia. Esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden tunnistaminen on puutteellista eikä hakijoita aina ohjata oikeusavun piiriin.

Ihmisoikeuskeskus tiedotti laajasti yksilövalituksista ja järjestökanteluista, joita käsitellään YK:n ja Euroopan neuvoston alaisissa lainkäyttö- ja tutkintaelimissä.

Ihmisoikeuskeskus teki myös taustaselvityksen transihmisten itsemääräämisoikeuteen, fyysiseen koskemattomuuteen ja yhdenvertaisuuteen liittyen. Vuonna 2018 julkaistavassa selvityksessä

käydään läpi sukupuolen vahvistamiseen liittyvää aineistoa, kannanottoja, suosituksia ja oikeuskäytäntöä.

Toimintavuonna julkaistiin myös selvitys, jossa kartoitettiin perus- ja ihmisoikeusasiantuntijoiden näkemyksiä alan tutkimuksen nykytilasta sekä tulevaisuuden tutkimustarpeista. Selvitys tehtiin yhteistyössä Lapin yliopiston Arktisen keskuksen Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutin PYVI:n kanssa.

KANSAINVÄLISTEN IHMISOIKEUSSOPIMUSTEN TOIMEENPANON SEURANTA

Ihmisoikeuskeskus osallistuu itsenäisesti ja hallituksesta riippumattomana toimijana ihmisoikeussopimusten määräaikaistarkastointiin ja seuraa sopimusvalvontaelinten antamien suositusten täytäntöönpanoa.

Vuonna 2017 Ihmisoikeuskeskus osallistui YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (CERD) määräaikaistarkastointiin. Lausunnossaan ja puheenvuorossaan keskus toi esiin muun muassa saamelaisten oikeusasemaan sekä vihapuheeseen liittyviä kysymyksiä. Keskus antoi 11 suositusehdotusta, joita komitea hyödynsi osittain omissa suosituksissaan hallitukselle.

YLEISMAAILMALLINEN MÄÄRÄAIKAISTARKASTELU (UPR)

Vuonna 2017 Ihmisoikeuskeskus osallistui Suomen yleismaailmallisen määräaikaistarkastelun (UPR) kolmannelle kierrokselle. UPR on YK:n ihmisoikeusneuvoston vertaisarviointimekanismi, jossa YK:n jäsenvaltiot raportoivat maansa ihmisoikeustilanteesta ja antavat suosituksia toisille valtioille neljän ja puolen vuoden välein.

Suomi sai 70 valtiolta yhteensä 153 suositusta, jotka koskivat muun muassa vihapuhetta, naiseen kohdistuvaa väkivaltaa, ihmisoikeuskasvatusta, turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten oikeuksia, vammaisten työllistymistä sekä lisääntymiskyvyttömyysvaatimuksen poistamista sukupuolen oikeudellisen vahvistamisen edellytyksistä.

Kesäkuussa Ihmisoikeuskeskus antoi UPR-suosituksista oma-aloitteisen lausunnon kiinnittääkseen hallituksen huomiota suositusten toistuviin teemoihin ja rohkaistakseen sitä hyväksymään tiettyjä suosituksia. Suomi ilmoitti hyväksyvänsä 120 suositusta, hyväksyvänsä osittain 6 suositusta ja ottavansa tiedoksi 27 suositusta.

Ihmisoikeusneuvosto hyväksyi syyskuussa Suomea koskevan loppuraportin. Ihmisoikeuskeskus käytti tilaisuudessa kansallisen ihmisoikeusinstituution puheenvuoron.

YK:N VAMMAISYLEISSOPIMUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANON EDISTÄMINEN JA SEURANTA

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

Kuluneen toimintavuoden tavoitteena oli vakiinnuttaa Ihmisoikeuskeskuksen rooli vammaisten henkilöiden oikeuksien laajalla toimijakentällä. Työelämä sekä esteettömyys ja saavutettavuus nousivat toimintakaudella erityisiksi teemoiksi.

Ihmisoikeuskeskus järjesti vammaisjärjestöille suunnatun oikeussuojakeinojen työpajan. Yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa suunniteltiin vuonna 2018 toteutettava kampanja vammaisten henkilöiden oikeuksista. Ihmisoikeuskeskus laati yhteistyössä Vammaisfoorumi ry:n kanssa laajan verkkokyselyn vammaisten henkilöiden oikeuksista. Kysely toteutetaan keväällä 2018.

Ihmisoikeuskeskus oli mukana työstämässä ENNHRI:n CRPD-työryhmän lausuntoa YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommenttiluonnoksesta viidenteen artiklaan liittyen. Ihmisoikeuskeskus osallistui myös YK:n vammaisyleissopimuksen osapuolikokoukseen New Yorkissa ja järjesti siellä sivutapahtuman.

OSALLISTAMINEN JA VAMMAISTEN IHMISOIKEUSKOMITEA

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

Vammaisten ihmisoikeuskomitea kokoontui toimintakauden aikana yhdeksän kertaa. Kokouksissa keskusteltiin ajankohtaisista teemoista ja kuultiin ulkopuolisten asiantuntijoiden alustuksia. Teemoiksi nousivat muun muassa SOTE- ja maakuntauudistus, kouluterveyskysely, vammaisten lasten kuuleminen sekä itsemääräämisoikeuden toteutuminen kehitysvammahuollon asumispalveluissa.

3.3

Vammaisten henkilöiden oikeudet

3.3.1

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 mukaisesti 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. Yleissopimuksessa korostetaan vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta ja mahdollisuutta osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon.

3.3.2

KANSALLISEN RAKENTEN TEHTÄVÄT

Vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanon edistäminen, seuranta ja suojelu edellyttävät ihmisoikeusinstituution kaikkien toimijoiden osallistumista. Edistämisellä tarkoitetaan tulevaisuuteen suuntautuvaa aktiivista toimintaa, kuten ohjausta, neuvontaa, koulutusta ja tiedon jakamista. Seuran 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 toteuttami-

nessa havaitut puutteet korjaantuisi. Suojelemisella tarkoitetaan valtion suoraa sekä välillistä suojeluvelvoitetta yleissopimuksessa määrättyjen oikeuksien mahdollisia loukkauksia vastaan.

OIKEUSASIAMIES

Oikeusasiamies suojelee, edistää ja seuraa yleissopimuksen täytäntöönpanoa oman toimivaltansa puitteissa. Oikeusasiamiehen tehtävänä on julkisen vallankäytön lainmukaisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta (suojaus). Oikeusasiamiehen toiminta on kehittynyt ajan myötä perus- ja ihmisoikeuksia edistäväksi. Kanteluratkaisuissa ja tarkastuksilla ei tutkita pelkästään menettelyn laillisuutta, vaan pyritään ohjaamaan viranomaista tai valvottavaa kohdetta perus- ja ihmisoikeuksia mahdollisimman hyvin toteutamaan menettelyyn.

Oikeusasiamiehen toiminnassa valvonta ja seuranta liittyvät toisiinsa, koska laillisuusvalvonassa tehty havainnot epäkohdista vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamisessa ovat myös seurantaa, jossa arvioidaan miten sopimusvelvoitteet toteutuvat yleisellä tasolla käytännössä. Oikeusasiamiehen käytännön mukaan perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukset pitää ensisijaisesti estää.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta toteutuu suurelta osin kanteluiden tutkinnan kautta, mutta epäkohtia tutkitaan myös omasta aloitteesta ja tarkastuskäynnillä. Oikeusasiamies toimii laillisuusvalvonnan ohella YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukaisena kansallisena valvontaelimenä (OPCAT). Valvontaelin tekee tarkastuksia paikkoihin, muun muassa kehitysvammaisten henkilöiden asumisyksiköihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä.

Oikeusasiamies voi tätä tehtävää hoitaessaan käyttää apunaan nimeämiään asiantuntijoita, kuten vammaisia henkilöitä, joilla on kansallisen

valvontaelimen tarkastustehtävän kannalta merkityksellistä asiantuntemusta. Vammaisten ihmisoikeuskomitean kaksi jäsentä on lokakuussa 2017 perehdytetty ulkopuolisiksi asiantuntijoiksi valvontaelimen tarkastuksille. 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 lakisääteisenä edistämistehtävänä on:

- perus- ja ihmisoikeuksia koskevan tiedotuksen, kasvatuksen, koulutuksen ja tutkimuksen sekä näihin liittyvän yhteistyön edistäminen,
- aloitteiden ja lausuntojen antaminen perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi, sekä
- perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön osallistuminen.

Perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä tärkein on kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattamisen, kansainvälisten valvontaelinten Suomea koskevien suositusten ja päätelmien toimeenpanon sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanon riippumaton seuranta. Seurantaa tukeva lakisäateinen tehtävä on selvitysten laatiminen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Toimikauden läpileikkaavat teemat olivat Ihmisoikeuskeskuksen roolin vakiinnuttaminen vammaisten henkilöiden oikeuksien laajalla toimijakentällä ja pitkäjänteisen toiminnan suunnittelu. Näissä teemoissa tehdyn työn johdosta Ihmisoikeuskeskuksen strategiset painopisteet

kohdentuvat aikaisempaa selkeämmin toimintoihin, jotka tuottavat lisäarvoa vammaisten henkilöiden oikeuksien edistämisessä ja seurannassa.

Toimintakauden aikana hyväksytyt vammaisasioiden strategiset painopisteet ovat:

- yhteiskunnallisen osallisuuden edistäminen
- päätöksentekoon osallistumisen edistäminen
- yhdenvertaisuuden edistäminen
- itsemääräämisoikeuden edistäminen
- vammaisten oikeuksien toteutumisen seurannan kehittäminen ja toteuttaminen

Vammaisten henkilöiden yhteiskunnallisen osallisuuden edistämisen kohdalla työelämä sekä esteettömyys ja saavutettavuus nousivat erityisiksi teemoiksi. Toimintakauden aikana käynnistettiin kampanjayhteistyö yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa. Yhteistyössä tuotettavan mediakampanjan tavoitteena on muuttaa asenteita vammaisia henkilöitä kohtaan yhteiskunnassa ja lisätä vammaisten henkilöiden osallisuutta yhteiskunnassa. Kampanjalla pyritään lisäämään tietoisuutta vammaisten henkilöiden asemasta suomalaisessa yhteiskunnassa ja heidän oikeuksistaan.

Ihmisoikeuskeskus käännähti kansallisille kielelle ja julkaisi vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean antamaa kaksi ensimmäistä yleiskommenttia, yhdenvertaisuus lain edessä (12 artikla) ja esteettömyys ja saavutettavuus (9 artikla).

Ihmisoikeuskeskus järjesti esteettömyyttä ja saavutettavuutta käsittelevän teemaseminaarin 1.6.2017. Seminaarissa käsiteltiin ajankohtaisia kansallisia esteettömyyteen ja saavutettavuuteen liittyviä säädöshankkeita, mukaan lukien rakennettu ympäristö ja sähköiset palvelut. Keskustelun taustana toimi CRPD-komitean yleiskommentti esteettömyydestä ja saavutettavuudesta. Paneelikeskustelussa keskustelijat korostivat, että esteettömyyden ja saavutettavuuden varmistaminen etukäteen on järkevämpää kuin jälkikäteen. Tilaisuus järjestettiin yhteistyössä vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunnan (VANE) kanssa.

Ihmisoikeuskeskus järjesti toimintakauden aikana vammaisjärjestöille suunnatun oikeussuojakeinojen työpajahankkeen. Hankkeen tarkoituksena oli perehdyttää osallistujat syrjinnän vastaiseen lainsäädäntöön ja kehittää heidän valmiuksiaan ja madaltaa kynnystä hyödyntää olemassa olevia oikeussuojakeinoja syrjintäasioissa.

Ihmisoikeuskeskus laati yhteistyössä Vammaisfoorumi ry:n kanssa verkkokyselyn vammaisten henkilöiden oikeuksista. Verkkokyselyn tulokset palvelevat Ihmisoikeuskeskuksen vammaisten henkilöiden oikeuksien seurantatyötä. Yhteistyö tuottaa myös arvokasta tietoa Vammaisfoorumi ry:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitealle antamaan rinnakkaisraporttiin kesällä 2018. Ihmisoikeuskeskus on laatinut toimintakauden aikana ensimmäisen strategiaperustan perus- ja ihmisoikeuksien seurannasta. Strategiassa on oma kappale vammaisten henkilöiden oikeuksien seurannasta.

Ihmisoikeuskeskus ja eduskunnan oikeusasiamiehen edustaja tapasivat 28.2.2017 valtion liikuntaneuvoston yhdenvertaisuus- ja tasa-arvojooston CRPD-työryhmän jäseniä. Tapaamisessa keskusteltiin vammaisyleissopimuksen artiklasta 30 ja mahdollisista yhtymäkohdista, joita ihmisoikeusinstituutiolla voisi olla vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen liikunnan edistämisessä.

Vammaisten ihmisoikeuskomitea (VIOK) kokoontui toimintakauden aikana yhdeksän kertaa. Kokouksissa suunniteltiin ja linjattiin komitean toimintaa, keskusteltiin eri teemoista ja kuultiin komitean ulkopuolisten asiantuntijoiden alustuksia eri teemoista. Komitea kuuli asiantuntija-alustuksia muun muassa sote- ja maakuntauudistuksesta, kouluterveyskyselystä, vammaisten lasten kuulemisesta sekä itsemääräämisoikeuden toteutumisesta kehitysvammahuollon asumispalveluisa. Myös kanslian vammaistiimi osallistui komitean toimintaan.

Komitea laati toimikauden aikana yhden esityksen Ihmisoikeuskeskukselle ja ihmisoikeusvaltuuskunnalle. Esityksessään komitea esitti huolensa siitä, että vammaisia henkilöitä ei osallisteta riittävästi sote- ja maakuntauudistukseen. Ihmisoikeusvaltuuskunta piti tärkeänä, että komitean esitys saatetaan sosiaali- ja terveysministeriön sekä vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunnan (VANE) tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten.

Ihmisoikeuskeskus piti omassa vastauksessaan tärkeänä, että selvitetään, mitä YK:n vammaisyleissopimuksen osallistamisveloitte tarkoittaa käytännössä ja miten veloitetta pitäisi kansallisella tasolla toteuttaa. Komitean tekemän esityk-

sen johdosta Ihmisoikeuskeskus päätti sisällyttää tutkimustoimeksiannon osallistamisveloitteesta vuoden 2018 toimintasuunnitelmaan.

VAMMAISTIIMI

Kanslian vammaistiimi kokoontui kahdeksan kertaa. Vammaistiimiin kuului kolme oikeusasiamiehen asiantuntijaa ja yksi Ihmisoikeuskeskuksen asiantuntija. Vammaistiimi oli vuoden 2017 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.

Vammaistiimissä päivitettiin oikeusasiamiehen kanslian tarkastuksille lomake, jossa ohjattiin arvioimaan kaikilla OA:n tarkastuksilla fyysistä esteettömyyttä, tieto- ja viestintäympäristön esteettömyyttä ja saavutettavuutta sekä tekemään muita havaintoja vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisesta tarkastuskohteessa. Lomake esiteltiin myös vammaisten ihmisoikeuskomitealle ja sen jäsenillä oli mahdollisuus kommentoida sitä.

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

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

Vammaistiimissä on vuoden 2017 aikana muun muassa kartoitettu kansallisen rakenteen tehtävän sisältöä oikeusasiamiehen kansliassa ja Ihmisoikeuskeskuksessa sekä pohdittu osallistamisen ja yhteistyön keinoja vammaisten ihmisoikeuskomitean kanssa. Vammaistiimin kokouksessa kuultiin alustus vammaisen lapsen kuulemisesta, johon koko kanslialla oli mahdollisuus osallistua. Kans-

lian ulkoisten verkkosivujen uudistamisen yhteydessä vammaistiimi teki ehdotuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista laadittavien verkkosivujen sisällöstä.

Vammaistiimin jäsenet osallistuivat oikeusasiamiehen kanslian edustajana kahteen tutkimukseen. Ensimmäinen oli Euroopan perusoikeusvalvontaviraston (FRA) kyselytutkimus itsenäisestä elämästä (CRPD art. 19) ja laitosten purusta. Toisessa puhelimitse toteutetussa haastattelussa karotettiin yhdenvertaisuuden toteutumista valtion tuella rahoitetuissa kehitysvammaisille henkilöille tarkoitetuissa asuntohankkeissa. Jälkimmäisen haastattelun toteutti ympäristöministeriön toimaksiannosta Kuntoutussäätiö yhteistyössä Referenssi Oy:n kanssa.

Vammaistiimin jäsenet olivat luennoimassa vammaispalveluiden neuvottelupäivillä asiakkaan oikeuksista OA:n ratkaisukäytännössä ja lainsäädännön soveltamisen kysymyksistä liittyen vammaisuuteen ja ikään, henkilökohtaisen avun päivillä henkilökohtaisesta avusta ja työstä ja valtio-neuvoston perus- ja ihmisoikeuskurssilla vammaisten henkilöiden oikeuksista. Lisäksi tiimin jäsen luennoi vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunnassa (VANE) YK:n vammaissopimuksesta ja sen valinnaisesta pöytäkirjasta ja muiltiiton järjestämässä muistikonferenssissa muistisairaana ihmisoikeuksista laillisuusvalvojan näkökulmasta.

KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

Kansainvälisen yhteistyön avulla Ihmisoikeuskeskus tavoittelee erityisesti syvempää substanssi-osaamista ja hyvien käytänteiden identifiointia. Toimintakauden aikana Ihmisoikeuskeskus osallistui CRPD-komitean järjestämään keskustelutalaisuuteen, jossa käsiteltiin luonnosta yleiskommentiksi 5 artiklasta.

Ihmisoikeuskeskus osallistui lisäksi aktiivisesti ENNHRI:n CRPD työryhmän toimintaan. CRPD työryhmä laati toimintakauden aikana lausunnon CRPD-komitean yleiskommenttiluonnoksesta liittyen 5 artiklaan. Tämä lausunto sisällytettiin yhteen GANHRI:n lausunnon kanssa ja annettiin CRPD-komitealle joulukuussa 2017. Ihmisoikeuskeskus antoi lisäksi oman lausunnon

CRPD-komitean luonnoksesta yleiskommentiksi 19 artiklasta.

Ihmisoikeuskeskus osallistui vammaisyleissopimuksen osapuolikokoukseen New Yorkissa. Ihmisoikeuskeskuksen aloitteesta GANHRI järjesti osapuolikokouksessa rinnakkaista tapahtuman, jossa käsiteltiin vammaisten henkilöiden osallistamista ihmisoikeusinstituutioiden toimintaan vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanon edistämiseksi ja seurannassa. Lisäksi Ihmisoikeuskeskus järjesti osapuolikokouksessa paikalla oleille ihmisoikeusinstituutioiden edustajille kokouksen, jossa suunniteltiin, miten vammaisten henkilöiden oikeudet voisi näkyä paremmin GANHRI:n toiminnassa.

3.3.3 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA AJANKOHTAISIA LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEITA

YK:n vammaisyleissopimus määrittelee vammaisiksi henkilöiksi ne, joilla on sellainen pitkäaikainen, ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka voi vuorovaikutuksesta erilaisten esteiden kanssa estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Tämän määritelmän mukaisesti vammaisuus tulee nähdä henkilön vammasta tai sairaudesta aiheutuvan toimintarajoitteen ja yhteiskunnan välisenä suhteena.

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.

Kehitysvammaisten henkilöiden laitosasumisen purkamisen osatavoitteena oli, että vuoteen 2016 mennessä laitoksissa asuu enintään 500 asukasta. Tämä ei kuitenkaan toteutunut. Kehitysvammaisten laitoshoidossa oli vuoden 2016 lopussa 920 asiakasta (1093 asiakasta v. 2015), joista pitkäaikaisasiakkaina oli yhteensä 795 henkilöä (962 v. 2015) (THL:n tilastoraportti 42/2017, 20.11.2017). Pitkäaikaisasiakkaina on laskettu asiakkaat, joil-

le on tehty pitkäaikaishoidon päätös tai jotka ovat olleet hoidossa yli 90 vuorokautta

Pitkäaikaisasiakkaista alle 18-vuotiaita oli vuoden 2016 lopussa 131 henkilöä ja lapsia laitoksessa oli kaiken kaikkiaan 191. Alle 18-vuotiaiden pitkäaikaisasiakkaiden määrä on pysynyt viimeisien vuosien ajan samalla tasolla (Sosiaalihuollon hoitoilmoitusrekisteri, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos).

Vuonna 2016 henkilökohtaisen avun saajia oli 21 079. Vastaava luku oli 6 598 vuonna 2009. Palvelu on ollut subjektiivinen oikeus vuoden 2009 syyskuusta lukien.

Vammaispalvelun mukaista kuljetuspalvelua saaneiden asiakkaiden määrä oli vuonna 2015 yhteensä 100 428. Vaikeavammaisten palveluasumisessa asiakkaita oli vuonna 2015 yhteensä 5 737 henkilöä ja vuonna 2016 määrä oli 6 214. Koko maan tasolla palvelunsaajien määrä on ollut nouseva pidemmältä ajalta.

Kunnille on tullut uuteen kuntalakiin (410/2015) perustuva velvollisuus perustaa vammaisneuvosto. Kuntalaki on tullut tältä osin voimaan 1.6.2017. Kunnan on perustettava vammaisneuvosto ja annettava sille mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan. Vammaisneuvostossa tulee olla edustettuina vammaiset henkilöt sekä heidän omaisensa ja järjestönsä. Vammaisneuvosto voi olla useamman kunnan yhteinen.

Vammaisneuvostot eivät ole virallisia kunnan toimielimiä vaan kuulemis- ja vaikuttamiskanavia. Kuntalaissa korostetaan vammaisneuvostojen aktiivista roolia. Siinä myös edellytetään, että vammaisneuvosto saa tietoa hyvissä ajoin. Useat kunnat ovat laatineet itselleen vammaispoliittisen ohjelman, jonka pohjana on YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimuksen periaatteet. Ohjelma toimii kunnassa vammaispoliittisena suunnannäyttäjänä. Se myös sitouttaa eri osapuolia vammaisten henkilöiden aseman parantamiseen kunnissa.

Valtioneuvosto antoi uuden asetuksen rakennuksen esteettömyydestä (241/2017). Se koskee rakennuslupia, joita haetaan 1.1.2018 jälkeen. Ympäristöministeriön mukaan asetus selkeyttää esteettömyyden rakentamiseen liittyviä vaatimuksia ja vähentää kuntien välisiä tulkintaeroja. Uudella asetuksella täsmennetään useita esteettömyyden ra-

kentamiseen liittyviä mittoja, jotka ovat olleet tähän saakka tulkinnanvaraisia.

Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma 2017–2019 hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä 16.2.2017. Toimintaohjelman yhtenä painopistealueena on itsemääräämisoikeus sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) jatkaa itsemääräämisoikeuslainsäädännön valmistelua. Uudistuksen yhteydessä kehitysvammalain itsemääräämisoikeutta koskevat säännökset on tarkoitus siirtää yleislakiin. Itsemääräämisoikeuslainsäädännön muutostarpeita on lisäksi lastensuojelussa, mielenterveyspalveluissa ja päihdehuollossa, jotka aikaisemmassa itsemääräämisoikeuslain valmistelussa jäivät pois. Muistisairaajat ovat suurin yksittäinen ryhmä, jota uudistus koskee.

Yksi pääministeri Juha Sipilän hallituksen kärkihankkeista on Osatyökykyisille tie työelämään (OTE), jonka tavoitteena on lisätä merkittävästi osatyökykyisten henkilöiden työssä pysymistä ja työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla oleva kärkihanke koostuu kahdeksasta projektista. Työkykykoordinaattorikoulutus on osa hallituksen OTE-kärkihanketta, joka tähtää siihen, että osatyökykyiset voivat jatkaa työelämässä tai työllistyvät avoimille työmarkkinoille. Vamma tai sairaus ei aina välttämättä tarkoita työkyvyttömyyttä eikä edes osatyökykyisyyttä. Työkykykoordinaattori on sote- ja työelämäpalvelujen asiantuntija, jonka tehtävänä on varmistaa, että työkyvyn alenema ei vie ketään työelämän ulkopuolelle.

Kärkihanke on osa sosiaalihuollon työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistusta, jossa uudistetaan seuraavat palvelut: vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta (sosiaalihuoltolaki), vammaisten henkilöiden työtoiminta (sosiaalihuoltolaki), erityishuoltoon kuuluva työtoiminta ja työhönvalmennus (kehitysvammaisten erityishuollosta annettu laki) ja kuntouttava työtoiminta (laki kuntouttavasta työtoiminnasta).

EU:n Vammaiskortti (EU Disability Card) otetaan käyttöön Suomessa vuoden 2018 keväällä. EU:n Vammaiskortilla vammaiset ihmiset voivat Suomessa ja muissa EU-maissa todentaa vammaisuutensa tai avustajan tarpeensa. Vammaiskortti on vapaaehtoinen eikä sillä saa sosiaalietuuksia.

Vammaislainsäädännön uudistamista jatkettiin osana sosiaalihuollon lainsäädännön kokonaisuudistusta sekä valmisteilla olevaa palvelurakennuudistusta. Tavoitteeksi asetettiin, että vammaisten henkilöiden tarvitsemista erityispalveluista säädetään uudistetussa erityislaissa, joka koskee yhdenvertaisesti kaikkia vammaisryhmiä. Tämän lain valmistelua jatketaan virkatyönä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä.

LAUSUNTO

AOA antoi STM:lle lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta (3414/2017).

3.3.4 LAILLISUUSVALVONTA

Vammaisten henkilöiden oikeuksien merkitys on näkynyt kanslian toiminnassa korostuneesti vuodesta 2014 lukien, jolloin oikeusasiamiehen vuosikertomukseen sisällytettiin ensimmäisen kerran erillinen jakso vammaisten henkilöiden oikeuksien laillisuusvalvonnassa tehdyistä havainnoista ja vammaisten oikeuksiin liittyvistä asioista muodostui oma asiaryhmä.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi OA *Petri Jääskeläinen* ja pääesittelijänä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Minna Verronen*. Sosiaalihuollon vammaisasiota esittelivät myös esittelijäneuvos *Tapio Rätty* ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha-Pekka Konttinen*.

Kaikki kanteluasiat tilastoidaan ensisijaisesti niiden viranomaistahojen ja hallinnonalojen (sosiaalihuolto, sosiaalivakuutus, terveydenhuolto, opetus- ja kulttuuriviranomaiset jne.) mukaan, joita ratkaisuissa arvioidaan. Laillisuusvalvonnassa voi tulla kaikilla hallinnon alueilla tarkasteltavaksi vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen. Tässä jaksossa käsitellään hallinnonalasta riippumatta sellaisia asioita, joissa vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen on ollut keskeistä.

KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

Asiaryhmään tilastoituja kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin 242. Määrä oli edellisvuotta (171) ja aiempia vuosia suurempi. Omia aloitteita OA ratkaisi seitsemän. Kolmessa omassa aloitteessa oli kyse eräiden ennakköännestyspaikkojen esteettömyydestä ja vaalisalaisuuden turvaamisen puutteista.

Toimenpiteisiin johti 62 asiaa (27 %). Toimenpideprosentti on oikeusasiamiehen kanslian keskiarvoa (18) korkeampi. Kahdessa asiassa annettiin huomautus ja yhdessä asiassa tehtiin esitys. Käsitetyksen lausumiseen johti 41 ja muuhun toimenpiteeseen 13 asiaa. Toimenpiteisiin johtaneiden tapausten lukuisuuden vuoksi läheskään kaikkia vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevia ratkaisuja ei ole mahdollista selostaa tai edes mainita tässä kertomuksessa.

Monet ratkaisut koskivat kuntien sosiaaliviranomaisia. Tämä johtuu siitä, että kunnan tehtävänä on huolehtia sosiaalipalvelujen, kuten kehitysvammaisten erityishuollon ja vammaisuuden perusteella järjestettävien palvelujen ja tukitoimien, järjestämisestä. Eniten vammaisia henkilöitä koskevia ratkaisuja (yhteensä 150 ja 130 vuonna 2016) oli siten sosiaalihuollon asiaryhmässä. Vammaispalvelulain henkilökohtaista apua koski 40 ratkaisua, kuljetuspalveluita 34 asiaa ja kehitysvammaisten henkilöiden oikeuksia 22 asiaa.

Sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvia asioita ratkaistiin kertomusvuonna 34 ja opetuksen 12. Mielenterveyskuntoutujien asioita käsitellään terveydenhuollon jaksossa ja muistisairaiden henkilöiden asioita vanhusten oikeuksien jaksossa eikä näiden asioiden kanteluiden määrää ole juurikaan huomioitu nyt esitetyssä ratkaistujen asioiden kokonaismäärässä.

Vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin liittyvissä kanteluissa oli kysymys muun muassa palveluita koskevasta päätöksentekovelvollisuuden laiminlyönnistä, asiakasmaksuista, kantelijan kohtelusta asiakaspalvelutilanteesta tai asumisyksikössä, hakemuksen käsittelyn viivästyttämisestä ja kunnan palveluista antamista soveltamisohjeista sekä palvelun järjestämisestä.

Sosiaalivakuutuksessa arvioitavina olivat Kelan menettely vammaisten tulkkauksen palvelun järjestäjänä ja etuuksien, kuten vammaistuen ja kun-

toutustuen, myöntäjänä. Opetusasioissa esiintyvä epäkohta oli edelleen puutteet oikeusturvan toteutumisessa erityisesti silloin, kun opetuksen järjestäjän ja vanhempien näkemykset lapsen oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarpeesta ja sen järjestämisestä eroavat toisistaan. Terveystieteidenhuollossa oli kysymys vammaisen henkilön hoidosta ja kohtelusta, lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineen korvaamisesta, lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämisestä ja riittävän terveystieteiden palvelun järjestämisestä sekä vammaisuuden huomioimisesta vankisairaalaissa.

TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tehtiin enemmän tarkastuksia vammaisten henkilöiden asumisyksiköihin kuin edellisinä vuosina. Tarkastuksia tehtiin 20, joista 19 kohdistui kehitysvammaisten asiakkaiden asumisyksiköihin. Kolmessa kohteessa oli asiakkaita tahdosta riippumattomassa erityishuollossa (Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden kuntayhtymän, Siun soten, tehostetun palveluasumisen Honkatähden yksikössä, Vaalijalan kuntayhtymän sekä aikuisten kuntoutusyksikkö Satamassa että aikuisten tutkimus- ja kuntoutusyksikkö Kaislassa).

Tarkastuksia on tehty erityisesti kehitysvammaisten ja vaikeavammaisten asiakkaiden yksiköihin, jotka kuuluvat myös kansallisen valvontaelimen (OPCAT) piiriin. Kohteina oli sekä kuntayhtymien että kuntien omia yksiköitä, että yksityisten palveluntuottajien ylläpitämiä palveluyksiköitä (kuten Rinnekoti-Säätiö), joilta kunta oli ostanut palveluita.

Ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia tehtiin yksitoista. Muista tarkastuksista oli ilmoitettu etukäteen ja kohteista oli hankittu etukäteen asiakirjaselvitystä muun muassa rajoitustoimenpiteistä tehdyistä kirjauksista ja päätöksistä. Näin menetellen saadaan esitetietoa yksikön toiminnan laadusta. Tarkastuskohdetta oli pyydetty etukäteen ilmoittamaan asukkaiden omaisille ja läheisille mahdollisuudesta keskustella luottamuksellisesti tarkastajien kanssa. Kehitysvammaisten asumisyksiköistä tarkastettiin ennalta ilmoitetusti yhdeksän. Luetelo tarkastuskohteista on liitteenä 6.

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.

Myös uudet kehitysvammalain säännökset edellyttävät toimintakäytäntöjen tarkentamista ja uudelleen arviointia. Vammaiset henkilöt eivät aina kykene itse kantelemaan, minkä vuoksi tarkastusten toimittaminen on erityisen tärkeää.

Kansallisena valvontaelimenä tehtyjen tarkastusten havaintoja on selostettu tämän kertomuksen jaksossa 3.4 s. 84.

TARKASTUSHAVAINTOJA ESTEETTÖMYYDESTÄ, SAAVUTETTAVUUDESTA JA OSALLISUUDEN EDISTÄMISESTÄ

Eri hallinnonalojen tarkastuksilla kiinnitetään vakiintuneesti huomiota vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen kuten esteettömyyteen virastoissa ja ympäristössä sekä informaation ja asioinnin saavutettavuuteen eri toimijoiden näkökulmasta katsottuna. Seuraavana esitetään kootusti yksittäisiä, lähinnä tarkastuksilla tehtyjä havaintoja.

Lastensuojeluyksiköt

- Nuorisokoti Nummelan, erityislastensuojeluyksikkö Honkalyhdyn ja Outamon lastenkodin rakennuksiin pääsy ei ollut esteetön (5681, 6546 ja 5500/2017).
- Peiponpesässä (Familiar Oy) ja Lukkarilan lastensuojeluyksikössä sisääntuloissa oli liuskat, jotka mahdollistivat pyörätuolilla liikkuvan sisääntulon (619 ja 5727/2017).
- Nuorisokoti Nummelassa ei ollut inva-wc:tä (5681/2017).

Vanhusten hoiva- ja asumisyksiköt

- Vanhusten palvelukoti Aamuruskossa oli kapeat oviaukot, kynnyksiä ja riittämätön valaistus (6185/2017).
- Helsingin Seniorisäätiön ylläpitämässä Antinkodissa oli pääovelle jyrkkä ja pitkä luiska, josta varoitettiin varoitustaululla. AOA pyysi kaupungin sosiaali- ja terveystoimialaa ilmoittamaan, mihin toimiin se oli ryhtynyt tai ryhtymässä sisäntuloliuskan turvallisuuden parantamiseksi (4210/2017).
- Viherlaakson muistipalvelukeskus ja sen suuret aidatut piha-alueet todettiin esteettömiksi ja sellaisiksi, että apuvälineitä käyttävän muistisairaana henkilön oli tiloissa turvallista liikkua ja elää. Opasteet ja valaistukset olivat asianmukaiset. Harva asukas osasi käyttää rannekehälytystä, mutta asuinhuoneisiin oli ohjelmoitu älylaitteet, jotka ilmoittivat hoitajien päätteellä, jos asukas kaatui huoneessaan tai jos hän oli pidemmän aikaa wc:ssä tai kun hän poistui yöllä huoneestaan (2065/2017).
- Palvelutalo Timontalon piha-alue ja palvelutalo olivat esteettömiä. Palvelutalon käytävillä oli tukikaiteet (6713/2017*).
- Palvelutalo Marttilan todettiin olevan esteettömän kaikilta osin ja sen pihassa pysähtyi kunnan palvelulinja. Asukkaiden ranteissa ja huoneissa oli hälytyslaitteita, huoneissa oli myös älylattiat, jotka hälyttivät hoitajan puhelimesa, jos asukas esimerkiksi putosi sängystä (6712/2017*).
- Timontalo- ja Marttila-nimisten palvelutalojen tietoja ei löytynyt Päijät-Hämeen peruspalvelukuntayhtymän verkkosivuilta. AOA totesi esteettömyyden koskevan myös verkkosivustojen saavutettavuutta. AOA kiinnitti peruspalveluyhtymän huomiota siihen, että sen tulee laatia vanhusten ympärivuorokautista hoivaa tarjoavien palvelutalojen verkkosivut helpommin saavutettaviksi, selkeämmiksi ja informatiivisemmiksi (6712* ja 6713/2017*).

Kehitysvammaisten ja vammaisten henkilöiden asumisyksiköt

- Rinnekoti-Säätiön kehitysvammapsykiatrian tutkimus- ja kuntoutusyksikkö Turvan ja Vaalijalan kuntayhtymän hallintorakennuksen oville johtavat liuskat olivat niin jyrkät, että liikkumisen apuvälineitä käyttävä henkilö ei päässyt niistä omatoimisesti ylös (5794* ja 6800/2017*).
- Vaalijalan kuntoutusyksikkö Kaislan rivitaloyksikköön pääsy oli esteellinen. Liikkumisen apuvälineitä käyttävä henkilö ei päässyt yksikköön omatoimisesti sisään. Tarkastetut tilat olivat muutoin lähtökohtaisesti esteettömiä liikkumisen näkökulmasta (6800/2017*).

Helsingin kaupungin Aurinkolahden ryhmäkodissa tehtiin seuraavia havaintoja:

- Saattoliikenteen pysähtymispaikka sijaitsi ryhmäkodin sisäänkäynnin läheisyydessä. Pysähtymispaikan katukivetyksessä oli noin 5 cm:n kynns.
- Ovi vaati summerin painamista, jonka jälkeen ovi aukesi, mutta oli raskas. Ovisummerissa oli valomerkki. Summeri oli melko korkealla pyörätuolin käyttäjälle.
- Ryhmäkodissa oli kolme kerrosta. Tilassa oli hissi, jonka ovi aukesi automaattisesti. Hissin kerrosnumerot olivat sormin tunnusteltavissa. Uloskäyntikerroksen painike erottui muista. Sisätilojen ovet eivät erottuneet selkeästi seinästä (4378/2017*).
- Eskoon sosiaalipalvelun kuntayhtymän laitoshoidon yksiköt olivat esteettömiä liikkumisen apuvälineitä käyttäville (2398* ja 2413/2017). Sosiaalipalvelujen kuntayhtymän asumispalveluyksikkö sijaitsi kolmessa kerroksessa. Kerrostalon ensimmäinen kerros oli esteettömän liikkumisen apuvälineitä käyttävälle ja toiseen ja kolmanteen kerrokseen pääsi hissillä, joka ei ahtauden vuoksi soveltunut sähköpyörätuolin käyttäjälle (628/2017*).
- Rinnekoti-Säätiön kehitysvammapsykiatrian tutkimus- ja kuntoutusyksikkö Turvassa ja Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän Leivolan asunnoissa sähköpyörätuolin käyttäjälle tilat ja ovien avaamiset olivat hankalia. Turvan läheisyydessä oli liikunta-



Aurinkolahden ryhmäkodin tarkastukselle osallistunut esittelijä painaa pääsisäänkäynnin ovisummeria.

rajoitteisille varattu pysäköintipaikka, mutta Sotkamossa sijainneen Leivolan asuntojen piha-alueella ei ollut inva-pysäköintipaikkaa (5794* ja 1193/2017*).

- Leivolan asuntojen hissien painikkeiden ohjeet olivat vain englanniksi. Koska hissien painikkeet voidaan katsoa hissien toimintaa koskevaksi kielilain tarkoittamiksi opasteiksi, OA kehotti laittamaan myös suomenkieliset tekstit hissien eri toimintoihin (1193/2017*).
- Leivolan asunnoissa erään pyörätuolilla liikkuvan asukkaan asunnon wc:n oven avauspainike oli wc:tä vastapäätä olevalla seinällä. Ovi aukei huoneeseen päin, jolloin pyörätuolilla liikkuvan asukkaan oli peruutettava aukeavan oven edestä tai ovi ei auennut. Lisäksi asukkaan kylpyhuoneen seinään kiinnitettyä suihkutuolia ei voinut säätää hänelle sopivalle korkeudelle (1193/2017*).
- Leivolan asuntojen tietoja ei löytynyt Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän

verkkosivuilta eikä tarkastushetkellä ollut saatavilla esitteitä sen tarjoamista palveluista. Palveluesimies toimitti yksikön esitteen myöhemmin sähköisessä muodossa. OA kiinnitti kuntayhtymän huomiota siihen, että kuntayhtymän palvelutietojen tulisi olla ajantasaisesti saavutettavissa internetissä ja muilla tavoin (1193/2017*).

- OA korosti vaihtoehtoisten kommunikointimenetelmien hyödyntämisen tärkeyttä ja sitä, että henkilöstön vuorovaikutustaitojen jatkuvalla kehittämisellä on keskeinen merkitys hoidon ja huollon onnistumisessa. Puhetta tukevan ja korvaavan kommunikoinnin käyttöön tulisi kiinnittää erityistä huomiota ja niiden käyttöä helpottaa. Asiakkaan palvelu- ja hoitosuunnitelman tulee sisältää tiedot henkilön käyttämistä kommunikaatiomenetelmistä (1193/2017*).

Tukikoti

- Asunnottomien päihde- ja mielenterveyspotilaiden kaksikerroksisen tukikodin tarkastuksella ilmeni, että alakerrassa käytävät olivat hyvin kapeat ja sokkeloiset ja yläkertaan johtivat vain jyrkät portaat (4032/2017).

Ennakkoäänestyspaikat

OA määräyksestä kaksi oikeusasiamiehen kanslian virkamiestä, joista toinen liikkui pyörätuolilla, tekivät yllätystarkastukset seitsemään kuntavaalien 2017 ennakkoäänestyspaikkaan eri kunnissa (Espoo, Vantaa, Helsinki, Kirkkonummi, Nurmijärvi, Tuusula ja Kerava).

- Joissakin tarkastuskohteissa havaittiin puutteita esteettömyydessä, kuten pihan soraisuuden, sen muodon tai luiskan aiheuttamaa vaikeaa kulkuisuutta sekä kynnysten korkeutta ja ovien raskautta. Lisäksi jotkut äänestyspaikat olivat pieniä ja ahtaita sekä meluisia.
- OA kiinnitti tarkastusten kohteina olleiden kaupunkien ja kuntien sekä niiden keskusvaalilautakuntien huomiota edellä todettuihin yleisiin havaintoihin opasteiden näkyvyydestä, esteettömyyden puutteista sekä äänestystilojen pienuudesta.

- OA piti myönteisenä sitä, että Espoon, Vantaan ja Helsingin ennakkoäänestyspaikoissa oli, toisin kuin aiemmin tehdyllä yllätystarkastuksella, ns. esteettömät äänestyskopit pyörätuolia, rollaattoria tai muita liikkumisen apuvälineitä käyttäville äänestäjille. Lisäksi hän pani tyydytyksellä merkille, että myös ensi kertaa tarkastetun Keravan kaupungin Sampolan palvelukeskuksen ennakkoäänestystilassa oli ns. esteetön äänestyskoppi (2164/2017*).
- OA tutki tarkastuksen jälkeen omana aloitteenaan niiden kuntien (Kirkkonummi, Nurmijärvi ja Tuusula) menettelyn vaalisalaisuuden toteuttamisessa, joiden ennakkoäänestyspaikoissa ei ollut omaa esteetöntä äänestyskoppiä pyörätuolia tai muita liikkumisen apuvälineitä käyttäville äänestäjille, vaan heille oli tarjottu syliin asetettava alusta.
- OA pani tyydytyksellä merkille, että kunnista saatujen selvitysten mukaan äänestysalueilla oli jo vaalipäivän äänestystä varten järjestetty ns. pyörätuolimitoitettuja äänestyskoppeja ja muutoinkin alueilla oli varauduttu erityisjärjestelyjä tarvitseviin äänestäjiin. Lisäksi keskusvaalilautakunnat ilmoittivat, että äänestyspaikoista päätettäessä ja järjestelyissä äänestyspaikoilla pyritään ottamaan huomioon esteettömyyden ja vaalisalaisuuden turvaaminen. Tämän vuoksi asiat eivät johtaneet OA:n muihin toimenpiteisiin kuin, että hän kiinnitti huomiota tarkastuspöytäkirjoissa todettujen seikkojen aiheuttamiin ongelmiin esteettömyydelle ja saavutettavuudelle sekä äänestyksen häiriöttömälle kululle (2493, 2440* ja 2441/2017*).



Espoon ennakkoäänestyspaikalla oli kolme äänestyskoppiä, joista yksi oli ns. esteetön äänestyskoppi pyörätuolia, rollaattoria ja muita liikkumisen apuvälineitä käyttäville äänestäjälle.

Äänestyspaikka

OA saattoi Kolarin lukion äänestyspaikan vakavat puutteet esteettömyydessä ja saavutettavuudessa Kolarin kunnanhallituksen ja keskusvaalilautakunnan tietoon. Kantelun johdosta tutkitussa asiassa ilmeni, että Kolarin lukion äänestystilassa oli ollut kuntavaalien vaalipäivänä 9.4.2017 merkittäviä puutteita esteettömyydessä ja saavutettavuudessa. Äänestystilassa ei ollut myöskään esteetöntä äänestyskoppiä. Pyörätuolia käyttävä henkilö joutui äänestämään siten, että hänen syliinsä asetettiin irrallinen kirjoituslusu, jota vaalivirkailija tuki (2622/2017*).

Vankila

AOA saattoi Vantaan vankilan, Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen sekä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön tietoon Vantaan vankilan tarkastuskäynnillä 28.11.2017 tehdyt havainnot tilojen esteettömyydestä ja vankilan verkkosivuilla esteettömyydestä annettavista tiedoista. AOA pyysi ilmoittamaan 1.6.2018 mennessä, mihin toimenpiteisiin havainnot ovat antaneet aihetta (6206/2017*).

- Tarkastuksella havaittiin muun muassa, että vankilan pysäköintialueella portin ulkopuolella oli kaksi inva-pysäköintipaikkaa, joilta oli esteetön pääsy vankilan sisäänkäynnille. Rikos-



Kirkkonummen ennakkoäänestyspaikalla ei ollut ns. esteetöntä äänestyskoppia ja äänestäjille tarjottiin syliin asetettava alusta.

seuraamuslaitoksen Vantaan vankilaa koskeville verkkosivuilla ei kuitenkaan ollut mainintaa inva-pysäköintipaikoista ja siitä, että vankilaan pääsee vierailemaan apuvälineitä (esimerkiksi pyörätuolia) käyttävät henkilöt.

- Vankilan tiloissa puutteena oli se, että kuulovammaisille henkilöille tarkoitettua induktiosilmukkaa ei ollut asennettu lainkaan vankilaan (esimerkiksi tapaamistiloihin). Vankilassa ei ollut käytössä myöskään siirrettävää induktiosilmukkaa.
- Tarkastuksella havaittiin myös useita puutteita ja kehittämiskohteita inva-asioiden osalta. AOA kiinnitti Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön huomiota pöytäkirjassa todettuihin asioihin vankiloita suunniteltaessa ja peruskorjattaessa.

Oppilaitos

- Koulutarkastuksella luokkavierailun jälkeen kierrettiin oppilaiden ohjaamana tarkastamassa koulutiloja. Tarkastuksella havaittiin tilat

esteettömiksi. Tiloissa oli inva-wc (4068/2017).

- Toisella tarkastuksella keskusteltiin vammaisille opiskelijoille myönnettävistä erityisjärjestelyistä yliopistossa. Esimerkiksi lukihäiriön perusteella on mahdollista saada pidennystä pääsykoeaikaan. Yliopistossa ei tarkastushetkellä ollut pyörätuolia käyttäviä opiskelijoita (1007/2017).

Käräjäoikeus

- Itä-Uudenmaan käräjäoikeuden rakennuksessa oli istuntosaleja kolmessa kerroksessa, mutta inva-wc sijaitsi vain rakennuksen ensimmäisessä kerroksessa. Voimassa olevan lainsäädännön ei voida katsoa välttämättä edellyttävän inva-wc:n rakentamista jokaiseen julkisen palvelurakennuksen kerrokseen. Rakentamismääräyksessä ei ole tarkemmin täsmennetty invakäyttöön tarkoitettujen wc-tilojen lukumääriä, mutta pyörätuolin ja pyörällisen kävelytelineen avulla liikkuvien käytettävissä tulee olla tarpeelliseksi katsottava määrä sekä itsenäisesti toimiville että avustettaville liikkumisesteisille mitoitettuja ja varustettuja wc- ja pesutiloja.
- OA piti kanteluun antamassaan vastauksessa myönteisenä sitä, että käräjäoikeus oli ilmoittanut asentavansa asianmukaiset inva-wc -opasteet käräjäoikeuden tiloihin (kolmanteen kerrokseen).
- Saadun selvityksen mukaan käräjäoikeuden ensimmäisen kerroksen saleissa voidaan käytännössä järjestää sekä valmisteluistuntoja että pääkäsittelyjä. OA:n mukaan tuomioistuimelle syntyy velvollisuus harkita kohtuullisten mukautusten tekemistä silloin, jos vammaisen henkilö pyytää hyvissä ajoin ennen oikeudenkäyntiä istunnon järjestämistä rakennuksen ensimmäisessä kerroksessa, jossa inva-wc sijaitsee. Tuolloin tuomioistuimen tulee arvioida, onko istutokäsittely mahdollista siirtää tilajärjestelyn puolesta ensimmäisen kerroksen saliin. OA lähetti ratkaisunsa tiedoksi käräjäoikeuden laamannille (339/2017*).

Asiakas- ja vastaanottotilat

- OA katsoi, että Oulun kaupungin hyvinvointipalvelut ei ollut varmistanut kantelijalle tosiasiassa esteetöntä pääsyä vammaispalvelun palveluohjausyksikköön, jonka vuoksi menettelyä ei voitu pitää asianmukaisena. Kantelijan oikeusasiamiehelle toimittamasta videotallenteesta ilmeni, ettei palveluohjausyksikköön menevän hissin ovea avattu kantelijalle, koska hän ei pystynyt vammansa vuoksi vastaamaan virkailijan summeripuhelimen kautta esittämään kysymyksiin.
- OA korosti, että sosiaalihuollon asiakas- ja vastaanottotiloihin tulee olla kaikilla esteetön pääsy huolimatta henkilön vammasta tai muista toimintarajoitteista. Jos sosiaalihuollon asiakas- ja vastaanottotiloihin pääseminen edellyttää kommunikointia puheella, saattaa tämä asettaa puhumattoman henkilön tosiasiassa eriarvoiseen asemaan muiden kanssa. Esimerkiksi myös kuuron tai kuulovammaisen henkilön itsenäinen ja omatoiminen asiointi sosiaalihuollon tiloissa voi hankaloitua tai estyä, jos hän ei kuule hänelle puheyhteyden kautta esitettyjä kysymyksiä, eikä näin ollen voi vastata kysymykseen muilla kommunikation keinoilla.
- OA korosti yleisesti, että sosiaalihuollon viranomaisen on järjestettävä asiakkaiden asiakas- ja vastaanottotilat siten, että asiakkaiden yksityisyydestä huolehditaan ja että luottamuksellinen asiakassuhde voidaan turvata (3979/2016).

Hätätekstiviestipalvelu

Oikeusasiamiehen kansliassa lokakuussa 2016 järjestetyssä vammaisten henkilöiden erilaisia kommunikointikeinoja ja niihin liittyviä apuvälineitä käsittelevässä tilaisuudessa Kuurojen Liitto ry:n edustaja toi esille, että hätäkeskuksilla ei ollut yhtä puhelinnumeroa, johon hätätekstiviestin voisi lähettää. Toisin kuin yleisen hätänumeron 112:n kohdalla, jokaisella kuudella hätäkeskuksella on oma numero, johon hätätekstiviesti lähetetään.

AOA otti omana aloitteenaan selvitettäväksi, miten hätätekstiviestipalvelu tulleen järjestämään uudessa valtakunnallisessa hätäkeskustietojärjes-

telmässä (ERICA). Vaikka uutta kaikkien toimijoiden käytössä olevaa hätäkeskustietojärjestelmää ei saatu vuoden 2017 aikana käyttöön, valtakunnallinen hätätekstiviestinumero 112 saatiin käyttöön 1. joulukuuta 2017 alkaen. Palvelu edellyttää ennakkorekisteröintiä. Asia ei antanut aiheutta enempään toimenpiteisiin (4942/2016).

3.3.5 RATKAISUJA

SOSIAALIHUOLTO

Päätöksenteko

Vammaispalvelulain mukaisia palveluita ja tukitoimia koskevat päätökset on tehtävä ilman aiheutonta viivytystä ja viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun vammainen henkilö tai hänen edustajansa on esittänyt palvelua tai tukitointa koskevan hakemuksen. AOA:n mukaan kyseessä on käsittelyn enimmäisaikaa koskeva säännös, eikä sitä voida tulkita hakemuksen sellaiseksi käsittelyajaksi, joka mahdollistaisi viranomaisen lykkäämään päätöksentekoaan ilman asiallista asian selvittämiseen liittyvää syytä määräjän loppupuolelle.

Arvioitaessa yksilöllisen käsittelyajan viivytyksettömyyttä oli otettava myös huomioon asian merkitys palvelua tai tukitointa hakevalle henkilölle. Mitä suurempi merkitys asialla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta (esimerkiksi vammaispalvelulain mukaiset subjektiiviset oikeudet, kuten kuljetuspalvelut), sitä joutuisampaan käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä (3689/2016*).

Toisessa ratkaisussaan OA korosti, että myös epäselvissä ja riitaisissa asioissa viranomaisen on tehtävä asiakkaalle muutoksenhakukelpoinen päätös ilman aiheutonta viivytystä, ellei asian selvittämisen erityisestä syystä vaadi pitempää käsittelyaikaa. OA:n näkemyksen mukaan tässä tapauksessa sosiaalitoimen olisi pitänyt, kun vammaispalvelulain mukaisista asunnon muutostöistä ei päästy neuvottelujen jälkeen sovintoon, tehdä kantelijalle aikaisemmin oikaisuvaatimuskelpoinen viranhaltijan päätös korvattavan kustannuksen määrästä ja mahdollisesti remontin toteuttamistavasta.

Tapauksessa asian käsittely oli kestänyt kaikki-
neen, oikeusprosessit mukaan lukien, yli neljä
vuotta. OA korosti, että hallintolaissa säädetty vaa-
timus viivytyksettömälle asian käsittelylle koskee
hallintoasian käsittelyä kaikissa sen eri vaiheissa.
Tämä merkitsee myös sitä, että esimerkiksi hal-
linto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanoon on
ryhdyttävä viivyttelämättä (5249/2016).

OA kiinnitti sosiaalitoimen huomiota tuomiois-
tuimen päätöksen viivytyksettömään täytäntöön-
panoon ja asian selvittämiseen asiassa, jossa hallin-
to-oikeus oli kumonnut ja palauttanut vammais-
palvelulain henkilökohtaista apua koskevan asian
sosiaalitoimelle uudelleen käsiteltäväksi. Asian
käsittely oli kuitenkin kestänyt sosiaalitoimessa
yli kolme kuukautta.

Päätöksen teon venyminen oli johtunut siitä,
että sosiaalitoimi oli odottanut fysioterapeutin lau-
sunnan valmistumista. OA korosti, että mikäli vi-
ranomainen itse pyytää lausuntoja tai selvityksiä,
sen on valvottava ja seurattava lisäselvitysten saa-
mistä ja tarvittaessa annettava ulkopuoliselta pyy-
dettävään lisäselvitykseen määräaika (3399/2016).

OA katsoi yksityisen palveluntuottajan menetel-
leen sosiaalihuollon asiakaslain vastaisella tavalla,
koska asiakkaalle ei ollut annettu kirjallista vas-
tausta hänen tekemänsä muistutukseen vaan
toimitusjohtaja oli ainoastaan keskustellut puhe-
limitse kantelijan kanssa. OA saattoi käsityksensä
kirjallisen muistutusvastauksen antamisen laimin-
lyönnistä yksityisen palveluntuottajan tietoon
(140/2017).

Kuljetuspalvelut

Vammaispalvelulaki tai vammaispalveluasetus ei
määrittele yksityiskohtaisesti sitä, miten vaikea-
vammaisten henkilöiden kuljetuspalvelut tulee
järjestää. Kunta voi järjestää kuljetuspalveluja esi-
merkiksi yksilöllisinä taksikuljetuksina, yhteiskul-
jetuksina tai erilaisten matkojen yhdistelykeskus-
ten (kyydinvälityskeskus) avulla. Hakijalla on ha-
lutessaan mahdollisuus vaatia sosiaalitoimelta kul-
jetuspalvelua järjestettäväksi hänelle sopivalla yk-
silöllisellä tavalla ja hänellä on oikeus saada kulje-
tuspalvelun järjestämistapaa koskevien vaatimus-
ten osalta oikaisuvaatimuskelpoinen päätös.

OA kiinnitti sosiaalitoimen huomiota siihen, että
sosiaalihuollon viranhaltijan tulee aina palvelu-
suunnittelun ja päätöksenteon yhteydessä arvioida
yksilöllisesti vaikeavammaisen henkilön tarpeita
liikkumisessa ja liikkumisen tuessa. Vaikeavam-
maisella henkilöllä saattaa olla myös sellaisia äkilli-
siä ja kiireellisiä kuljetuspalveluihin liittyviä tarpei-
ta, jotka edellyttävät ns. pikamatkan järjestämistä.

Kysymys on viime kädessä yksilöllisen kulje-
tuspalvelumatkan järjestämisestä. Vaikeavammai-
sella henkilöllä on oikeus saada tällainen pikamat-
kan tarvetta koskeva vaatimus viranomaisen tut-
kittavaksi (4268/2016).

OA kiinnitti kaupungin hyvinvointipalveluiden
huomiota siihen, että tekstiviestitilausmahdolli-
suus on kuljetuspalvelujen eräs yksilöllinen järjes-
tämistapa. OA katsoi kaupungin hyvinvointipalve-
luiden sosiaalityöntekijän laiminlyöneen kanteli-
jan kuljetuspalvelujen määräaikaisten, yksilöllisiä
järjestämis- ja tilaustapoja koskevien ns. jatkopää-
tösten tekemisen, jonka johdosta päätöksenteko
oli viivästynyt.

OA ei pitänyt asiassa riittävänä menettelyä si-
tä, että pelkästään kantelijan kuljetuspalveluprofi-
liin oli kirjattu järjestämis- ja tilaustavat. OA kiin-
nitti kaupungin hyvinvointipalvelujen huomiota
pätöksentekovelvollisuuteen ja palveluiden jatku-
vuuden turvaamiseen (6/2017*).

Kuljetuspalvelua koskevassa asiassa OA totesi, et-
tä asiakastietojärjestelmän tekniset rajoitukset
eivät saa olla esteenä toistaiseksi voimassaolevien
vammaispalvelua koskevien päätösten tekemisel-
le. Päätöksestä tulee muun ohessa ilmetä selkeästi
sen voimassaoloaika. Mikäli päätös on tehty mää-
räaikaiseksi, tulee päätöksestä ilmetä myös perus-
teltu syy määräaikaisen päätöksen tekemiselle.

Koska hyvinvointipalvelut ilmoitti ryhtyneen-
sä toimenpiteisiin asiakastietojärjestelmän ja pää-
töksentekoa koskevan menettelyn korjaamiseksi,
ei asia antanut OA:lle aihetta muuhun kuin, että
hän kiinnitti hyvinvointipalveluiden huomiota
vammaispalvelua koskevien päätösten tekemises-
tä ja voimassaolosta sanottuun (716* ja 741/2017).

AOA totesi, että vammaispalvelulaissa tai vam-
maispalveluasetuksessa ei ole määritelty sitä, mi-
tä kuljetuspalveluissa tarkoitetaan ”yhdensuuntai-
sella matkalla”. Kuljetuspalvelun aikana tapahtu-

va matkan tarkoitukseen liittyvä pysähdys saattaa toteuttaa vammaispalvelulaissa säädettyjä lain tarkoitusta ja tavoitteita.

Laillisuusvalvoja ei kuitenkaan voi ottaa kantaa siihen, minkälaisissa tilanteissa kuljetuspalvelumatkan aikana tapahtuva pysähdys on sallittua ja kuinka pitkä sallittava pysähdys voi olla tai kuinka pitkää taksin ennakkotilausaikaa voidaan pitää hyväksyttävänä. Viranhaltijan tulee arvioida aina yksilöllisesti vaikeavammaisen henkilön tarpeita muun muassa liikkumisessa ja liikkumisen tuessa.

AOA korosti, että kuljetuspalvelun luonteesta subjektiivisena oikeutena seuraa, että kuljetuspalvelua ei saa erilaisilla kuntien soveltamisohjeilla järjestää sillä tavoin, että kuljetuspalvelun käyttö ja siten vaikeavammaisen henkilön liikkuminen kodin ulkopuolella järjestämistavan vuoksi tosiasiasa estyy tai huomattavasti vaikeutuu (3689/2016*).

Asiakasmaksu

AOA:n sijainen kiinnitti sosiaali- ja terveysviraston huomiota siihen, että vammaispalveluasian mukaisista kuljetuspalveluista perittävä maksu voidaan periä vain siltä osin, kuin asiakas on tosiasiallisesti käyttänyt hänelle myönnettyä palvelua, ellei asiakasmaksulaissa tai sen perusteella annettussa asetuksessa ole muuta säädetty. Tapauksessa oli kyse vammaisen lapsen koulukuljetuksista perittävistä asiakasmaksuista.

AOA:n sijainen korosti myös, että mikäli kunta on perinyt asiakkaalta liikaa tai väärin perustein asiakasmaksua, on kunnalla velvollisuus palauttaa liikaa perityt maksut. Mikäli kunta ei vaatimuksen johdosta suostu palautukseen, on sen tehtävä päätös vaatimuksen johdosta. Viime kädessä asiakasmaksua koskevan asian ratkaisee toimivaltainen tuomioistuin (760/4/16*).

Vammaispalvelun kuljetuspalveluasiakkaalle oli hänen hakemuksensa perusteella myönnetty vain muutama kuukausittainen työmatka, mutta kunnan sosiaalitoimi peri seudullisen ohjeen mukaisesti kuukausilipun hinnan kuukausittain asiakkaalta. OA totesi asiakasmaksun kuukausimaksuna määrättyä saattavan olevan asiakasmaksuasetuksen tarkoittamin tavoin kohtuuton.

OA totesi yleisesti, että vaikeavammaiselle henkilölle kuuluvan subjektiivisen oikeuden to-

teuttamiseksi saattaisi olla perusteltua, että vaikeavammaisella henkilöllä olisi myös mahdollisuus suorittaa yksittäisestä matkasta kohtuullinen maksu (omavastuuosuus). Tällaisella menettelyllä OA:n mielestä huolehdittaisiin ja edistettäisiin paremmin vaikeavammaiselle henkilölle kuuluvien oikeuksien toteutumista (5046/2016).

AOA selvitti omana aloitteena tutkimassaan asiassa viiden kaupungin kuljetuspalveluiden asiakasmaksun (omavastuuosuuden) perintäkäytännöt ja sen, oliko kuljetuspalveluiden asiakkaille myönnetty maksualennuksia. AOA piti kuljetuspalveluasiakkaan oikeuksia edistävänä menettelynä sitä, että joissain kunnissa on vaihtoehtoisesti mahdollista maksaa omavastuuosuudet (perittävät maksut) etukäteen tai jälkikäteen laskua vastaan pankkiin.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista edistetään AOA:n mielestä myös silloin, kun vaikeavammainen henkilö maksaa kuukausimaksun sijasta valintansa mukaan asiakasmaksun pelkästään käyttämistään palveluista. Asiakkaan välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi kunnan on alennettava tai poistettava asiakasmaksut, mikäli maksut aiheuttaisivat toimeentulotuen tarpeen tai vaikuttaisivat sen määrään. Maksujen alentaminen on ensisijainen suhteessa toimeentulotukeen.

Erityisesti nyt, kun perustoimeentulotuesta huolehtii Kela, on asiakkaan oikeuksien kannalta välttämätöntä, että kunnat tarvittaessa alentavat asiakasmaksujaan tai poistavat ne tilanteessa, jossa henkilö joutuu perittävien maksujen takia toimeentulotuen tarpeeseen tai maksut vaikuttavat hänen toimeentulotukeensa (3150/2/15).

OA kiinnitti kaupungin sosiaali- ja terveystoimen huomiota viranomaisen tiedottamisvelvollisuuden tapauksessa, jossa tiedotteet uusista asiakasmaksuista oli julkaistu ja lähetetty vammaispalvelujen asiakkaille vasta sen jälkeen, kun uudet asiakasmaksut olivat tulleet voimaan ja niitä oli jo tosiasiallisesti pantu täytäntöön. OA korosti, että haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten vaikeavammaisten, pitkäaikaissairaiden ja vanhusväestöön kuuluvien henkilöiden palveluissa tapahtuvista muutoksista tiedottamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

OA:n mielestä kaupungin tiedottaminen kuljetuspalveluiden ja muiden vammaispalveluiden asiakasmaksujen muutoksista ei ollut kaikilta osin toteutunut hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti. Viranomaisella on korostuneempi tiedotus- ja selvittämisvelvollisuus silloin, kun sen ohjeissa tai käytännöissä tapahtuva muutos vaikuttaa tai tulee vaikuttamaan sosiaalihuollon asiakkaan etuihin tai oikeuksiin.

Hyvissä ajoin tapahtuva tiedottaminen mahdollistaa myös sen, että sosiaalihuollon asiakas voi reagoida asiaan ja hakea sosiaalitoimelta tarvittaessa asiakasmaksulain mukaista maksun alentamista tai perimättä jättämistä (1463/2016*).

Laillisuusvalvontakäytännössä on asiakasmaksujen osalta asetettu minimivaatimukseksi se, että ainakin halutessaan sosiaalihuollon asiakas saa pyydettyä oikaisuvaatimuskelpoisen päätöksen asiakasmaksujen määrätymisen perusteista ja asiakasmaksun määrästä.

OA tutki omana aloitteenaan kaupungin vammaispalvelun päätöksentekomenettelyn koskien erityisesti kehitysvammaisilta henkilöiltä perittyjä asiakasmaksuja. OA piti myönteisenä, että kaupungin sosiaali- ja terveystoimi ilmoitti ryhtyneensä toimenpiteisiin muutoksenhakukelpoisten asiakasmaksua koskevien päätösten laatimiseksi sekä asiakasmaksuja koskevan tiedottamisen tai ohjeistuksen kehittämiseksi (129/2017).

OA kiinnitti perusturvalautakunnan vakavaa huomiota siihen, että sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus saada muutoksenhakukelpoinen asiakaskohtainen päätös hänelle määrätystä asiakasateriamaksusta. OA korosti, että pelkästään yleinen tiedote asiakasmaksuista tai esimerkiksi maksuvapautuksen hakemismahdollisuudesta ilman lainmukaista oikaisuvaatimusohjetta, ei ole riittävää (6675/2016*).

Henkilökohtainen apu

Vammaispalvelulain mukaisesta henkilökohtaisen avun järjestämistavasta päättää päätöksentekoon oikeutettu kunnan viranhaltija. Järjestämistavasta päätettäessä on kiinnitettävä huomiota vaikeavammaisen henkilön omaan mielipiteeseen, hänen vammasta tai sairaudesta aiheutuvaan tarpeeseen

sekä hänen elämäntilanteeseensa kokonaisuudessaan. Vaikeavammaisella henkilöllä ei kuitenkaan ole ehdotonta oikeutta saada palvelua juuri haluamallaan tavalla järjestettynä. Järjestämistapaa koskeva kysymys on mahdollista saattaa erimielisyys-tilanteessa tuomioistuimen tutkittavaksi.

AOA sijainen katsoi asumispalveluyksikön laiminlyöneen velvollisuuksiaan siinä, että kaikkia kantelijan kanssa sovittuja avustamiskäyntejä ei ollut toteutettu täsmällisesti sovitun suunnitelman mukaisesti. Kysymyksessä ei ole ollut yksittäinen palvelukäynnin unohtus. AOA:n sijainen kiinnitti asumispalvelun tuottajan (asumisyksikön) huomiota avustamispalvelukäyntien täsmälliseen ja sopimuksenmukaiseen toteuttamiseen (1319/4/16*).

Myös toisessa tapauksessa kantelijan henkilökoh-
taisen avun palvelu ei ollut toteutunut asianmukaisesti, koska avustaja ei ollut kahdessa tapauksessa saapunut sovitusti paikalle. OA kiinnitti palvelusetelituottajan huomiota henkilökohtaisen avun palvelun laadun turvaamiseen ja avustajakäyntien täsmälliseen toteuttamiseen.

OA korosti vielä, että kunnan velvollisuutena on valvoa palvelusetelituottajan toimintaa ja toiminnan laatua. Kunnan tulee puuttua palvelusetelituottajan toimintaan ja viime kädessä peruuttaa palvelusetelituottajan hyväksyminen, jos palvelu ei vastaa sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toimijalta (3369/2017).

OA korosti, että kunnan on valvottava ostamien-
sa palveluiden laatua ja niiden järjestämistä, jos se hankkii henkilökohtaisen avun palveluita yksityiseltä palveluntuottajalta ostopalveluna. Kunta ei voi siirtää omaa järjestämisvastuutaan yksityiselle palveluntuottajalle tai kunnalle kuuluvaa valvontavelvollisuutta yksittäiselle asiakkaalle. Tapauksessa kaupungin hyvinvointipalvelut ei ollut tehnyt kirjallisia sopimuksia henkilökohtaisen avun palveluntuottajien kanssa.

OA kiinnitti hyvinvointipalvelujen huomiota kunnan valvontavastuuseen ja kirjallisten toimeksiantosopimusten laatimisvelvollisuuteen. OA pyysi hyvinvointipalveluita ilmoittamaan 28.2.2018 mennessä, mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt päätöksen johdosta (5170/2016*).

Hyvinvointipalvelut ilmoitti 28.2.2018 ryhtyneensä toimenpiteisiin ostopalvelusopimusten laatimiseksi.

Kehitysvammaiset henkilöt

Kehitysvammaisia henkilöitä koskevissa kanteissa oli kysymys heidän kohtelustaan ja heihin kohdistettujen rajoitustoimenpiteiden käytöstä asumisyksiköissä, asiakasmaksuista ja palvelujen laadusta sekä palvelusuunnitelman ja erityishuolto-ohjelman laatimisesta.

OA katsoi kaupungin sosiaali- ja terveystoimen toimineen kehitysvammalain vastaisesti, koska kantelijan lapsen erityishuolto-ohjelman tarkistaminen ja laatiminen oli viivästynyt. OA kiinnitti sosiaali- ja terveystoimen huomiota siihen, että erityishuolto-ohjelman laatimisen ja oikea-aikaisen tarkistamisen laiminlyönti saattaa vaarantaa haavoittuvassa asemassa ja erityishuollon tarpeessa olevan henkilön oikeuksien toteutumisen, kuten tarpeenmukaisten palvelujen saannin ja oikeusturvan toteutumisen. Kantelijan lapsi oli ollut tosiasiallisesti ilman voimassa olevaa erityishuolto-ohjelmaa ensin tarkistamisen viivästyessä yli 11 kuukautta ja lisäksi laatiminen oli viivästynyt kolmen viikon ajan.

Vammaispalvelua koskevista päätöksestä tai sosiaali- ja terveystoimen lausunnosta ei ilmennyt, miksi kantelijan lapsen vammaispalvelua koskevat päätökset oli tehty määräaikaiseksi. OA korosti, että määräaikaisen päätöksen tekemiseen tulee viranomaisella olla perusteltu syy. Kun kysymys on subjektiivisesta oikeudesta, jonka tarve on jatkuva, tulisi päätökset pääsääntöisesti tehdä toistaiseksi olevana. OA kiinnitti kaupungin sosiaali- ja terveystoimen huomiota luottamuksensuojasta ja päätöksenteosta sanottuun.

Lisäksi OA kiinnitti sosiaali- ja terveystoimen huomiota päätöksen perusteluvelvollisuuteen, koska henkilökohtaisen avun päätöksestä ei ilmennyt, miksi palvelun tuntimäärää oli vähennetty aikaisemmasta kymmenestä tunnista viiteen tuntiin. OA:n mielestä päätöksessä olisi tullut jollain tavalla tuoda esiin ne seikat, joiden vuoksi palvelun määrää oli vähennetty. Käytettävissä olevissa palvelusuunnitelmissa tai muissakaan asiakirjoissa ei ollut otettu kantaa tuntimäärän vähentämisen syihin (2084/2016*).

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

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

OA katsoi kuntayhtymän palvelupäällikön menetelleen kehitysvammalain vastaisesti, koska hän ei ollut lähettänyt kantelijalle tämän alaikäiselle lapselle tehtyä päätöstä rajoitustoimenpiteestä (valvottu liikkuminen) asianmukaisella tavalla. OA korosti, että muutoksenhaku aika ei ala kulua ennen kuin muutoksenhakuun oikeutettu on saanut päätöksen valitusosoituksineen tietoonsa. Tästä ja oikeusturvan toteutumisen vuoksi päätös on aina toimitettava tiedoksi jokaiselle asianosaiselle, vaikka päätöksen antamisesta olisi kulunut aikaa, mutta päätöksen tiedoksiantoa ei ollut suoritettu lain edellyttämällä tavalla (4563/2016*).

Kaupungin menettely liikunta-avustajakortin myöntämisessä

OA piti myönteisenä, että kaupungilla on käytössään erityisryhmille suunnattu liikunta-avustajakortti, joka oikeuttaa vammaisten ja pitkäaikaissairaiden henkilöiden avustajan maksuttomaan sisäänkäyntiin kaupungin liikuntapalveluiden hallinnoimiin sisäliikuntapaikkoihin. Liikunta-avustajakortti edistää vammaisten ja pitkäaikaissairaiden henkilöiden mahdollisuuksia osallistua yhdenvertaisesti liikuntaharrastuksiin ja urheilutoimintaan.

Vaikka kysymyksessä ei ole lakisääteinen etuus, tulee liikunta-avustajakortin myöntämiskriteerien määrittelyssä ja hakijoiden kohtelussa pyrkiä mahdollisimman yhdenvertaiseen ja oikeudenmukaiseen menettelyyn. Koska kaupungin liikuntapalvelut olivat ryhtyneet korjaaviin toimenpiteisiin kantelun johdosta ja lisännyt liikunta-avustajakortin myöntämiskriteerivaihtoehtoihin myös sosiaalipalveluhenkilöstön toteaman arvion avustajan tarpeesta, asia ei antanut oikeusasiamiehelle aihetta enempään toimenpiteisiin (5234/2016*).

SOSIAALIVAKUUTUS

OA antoi Kelalle huomautuksen lainvastaisista menettelyistä vaikeavammaisen henkilön kuntoutusasiassa. OA katsoi Kelan laiminlyöneen kantelijan asian asianmukaisen käsittelyn antaessaan kantelijalle ristiriitaista tietoa kuntoutuspalvelun toteuttamisajoista. Lisäksi OA katsoi, että Kela ei ollut perustellut riittävän selkeästi tekemäänsä uutta päätöstä, jolla tarkistettiin sen aiemmin antamaa päätöstä eikä Kela ollut myöskään kuullut kantelijaa asianmukaisesti päätöksen tarkistamisen yhteydessä.

Tapahtuneen johdosta Kela ilmoitti tarkentavansa sisäistä ohjeistusta päätösten perustelemisen ja asiakkaan kuulemisen osalta tilanteissa, joissa se tarkistaa asiakkaan päätöstä. OA piti Kelan myöntämien virheiden lisäksi virheellisenä ja harhaanjohtavana sitä, että uuteen päätökseen oli merkitty ”Hakemus saapunut 18.12.2014”, vaikka kantelija ei ollut tehnyt mitään hakemusta. OA:n mielestä kantelijalla oli ollut perusteltu syy luottaa siihen, että hän saa lymfaterapiaa Kelan aiemmin antaman päätöksen mukaisesti siinä todetun ajan.

OA:n käsityksen mukaan luottamuksensuojan periaatteen mukaisesti toimimalla Kelan olisi tullut noudattaa tekemäänsä lainvoimasta päätöstä ainakin niin kauan kuin sen tekemä uusi päätös olisi saavuttanut lainvoiman. Kelan menettelystä oli lisäksi aiheutunut se, että kantelijalta oli jäänyt saamatta osa Kelan lainvoimaisella päätöksellä myöntämistä lymfaterapioista. OA esitti Kelalle harkittavaksi, miten se voisi hyvittää lainvastaisen menettelynsä kantelijalle (3733/2016*).

Kela ilmoitti 15.11.2017 maksaneensa kantelijalle hyvityksenä 350 euroa.

OA:n käsityksen mukaan Kela menetteli hallintolain vastaisesti siinä, että se ei ollut lähettänyt myös toiselle huoltajalle viipymättä tiedoksi hänen yli 16-vuotiaan lapsensa vammaistuesta annettua ratkaisua.

Kela ilmoitti selkiyttäneensä toimeenpano-ohjeitaan päätösten lähettämisessä 16–17-vuotiaiden vammaistuen etuudensaajien kohdalla siten, että vammaisetuutta koskeva päätös lähetetään sekä etuudensaajalle että hänen molemmille huoltajilleen erikseen silloin, kun etuudensaaja on 16–17-vuotias ja huoltajat asuvat eri osoitteissa. Ohjeistus on tullut sovellettavaksi 1.12.2017 alkaen (6023/2016).

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 tulkkauksia muun lain nojalla. Tällaisia lakeja ovat muun muassa perusopetuslaki ja potilaslaki.

Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu perustuslain 21 §:ssä turvattuun hyvän hallinnon takaisiin. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että Kelan tulisi antaa valituskelpoinen päätös kieltäytyessään tulkkauspalveluun oikeutetun henkilön tulkkitilauksen välityksestä. Kelan tekemästä kirjallisesta muutoksenhakukelpoisesta päätöksestä tulisi käydä ilmi yksilöity tieto ja perustelu siitä, minkä vuoksi kantelijalle ei välitetä tulkkia kyseiseen tilaukseen.

Tämä velvollisuus ei OA:n mielestä riipu kieltäytymisen perusteesta, eli esimerkiksi siitä, että tulkkauspalvelun järjestäminen ei tutkimuksessa tapauksessa ilmeisesti ollut ensisijaisesti Kelan tehtävänä (932/4/16). Myös tilanteessa, jossa Kela ja tulkkitilauksen tekijä ovat eri mieltä tulkkauksen tasosta, asianosaiselle tulisi antaa valituskelpoinen päätös, mikäli hän sitä vaatii (3793/2016).

TERVEYDENHUOLTO

Vankisairaalaan sijoittaminen ja vammaisuuden huomiointi

OA ei voinut katsoa saamansa selvityksen perusteella, etteikö kantelijan saapumista vankisairaalaan olisi sinällään huomioitu ja ryhdytty toimenpiteisiin, jotta hänen perustarpeistaan pystyttiin huolehtimaan. Selvityksestä ilmeni, että hoito henkilökunnan määrää oli viikonloppuisin lisätty. Myös rangaistusajan suunnitelmassa oli huomioitu kantelijan vaikeavammaisuus ja siitä johtuvat tarpeet. OA kuitenkin katsoi olevan kyseenalaista, oliko varautuminen kuitenkin kaikilta osin ollut täysin riittävää.

OA:n käsityksen mukaan velvollisuus kohtuullisten mukautusten tekemiseen olisi edellyttänyt, että kantelijalle olisi vankisairaalan toimesta hankittu leveämpi sänky, jossa vanki olisi pystynyt kääntymään. Kantelijalle olisi pitänyt myös vankisairaalaan ollessaan järjestää mahdollisuus allasterapiaan. Allasterapian lopettamiseen oli vaikuttanut henkilökunnan resurssipula, joka oli estänyt sen toteuttamisen. OA saattoi käsityksensä puutteellisuudesta kohtuullisten mukautusten tekemisessä ja kuntoutuksen antamisessa Vankiterveydenhuollon yksikön tietoon ja huomioitavaksi (1216/2016).

OA katsoi kaupungin menetelleen virheellisesti, kun se kieltäytyi korvaamasta vaikea-asteista Alzheimerin tautia sairastavalle, tehostetussa palveluasumisessa asuvalle vanhukselle hänen maksamiaan hygieniahäälärin hankintakustannuksia. OA totesi, että lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineen luovutuksen perusteena on aina potilaan lääketieteellinen tilanne sekä tapauskohtainen ja

yksilöllinen tarvearvio. Koska hoitava lääkäri oli arvioinut hygieniahäälärin vanhuksen hoidossa tarpeelliseksi, tälle olisi tullut myöntää hääläri lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä (6616/2016).

OPETUS

Erityisen tuen päätöksen tekeminen viittomakieliselle lapselle

OA antoi kaupungin sivistystoimelle huomautuksen, koska viranhaltijan päätöksistä ei ilmennyt, mitä erityinen tuki (tulkkitsemispalvelut) oli äidinkieleltään viittomakielisille esikoululaisille (kaksoiset) ja miten se oli päätetty antaa. Huoltajat olivat toivoneet oppilaille viittomakielen tulkkia esiopetukseen, mutta tulkkitsemispalvelut toteutettiin viittomakielen ohjaajan toimesta. Viranhaltijan tekemässä päätöksessä ei ollut päätetty ja siten yksilöity sitä, miten esikoululaisten lasten tulkkitsemispalvelut oli päätetty järjestää, eikä kantelijoilla ollut tämän vuoksi tosiasiaa mahdollisuutta valita viranhaltijan päätöksestä.

OA katsoi sivistystoimen menetelleen asiassa hallintolain ja perusopetuslain vastaisesti. Tapahuneen johdosta OA kiinnitti sivistystoimen huomiota vastaisen varalle siihen, että oppilaan oikeusturvan ja opetuksen järjestämisen kannalta merkittävät asiat on päätettävä erityistä tukea koskevassa päätöksessä.

OA piti laiminlyöntiä vakavana, koska kyse oli ollut erityistä tukea saavan lapsen yhdenvertaisen opetukseen osallistumisen edellytysten arvioinnista ja turvaamisesta. OA kiinnitti sivistystoimen huomiota vielä siihen, että opetuksen järjestäjälle kuuluu järjestää riittävä oppimisen ja koulunkäynnin tuki heti tuen tarpeen ilmetessä.

OA korosti, että viranomaisen olisi tullut tehdä päätös erityisen tuen tulkkitsemispalveluista ennen esikoulun alkamista, koska lasten vamman perusteella oli ollut selvää, että he tarvitsevat erityistä tukea jo esiopetuksen alkaessa ja koska kaupungin työryhmässä oli jo päätetty tuen toteuttamistavasta keväällä ennen esiopetuksen alkua syksyllä.

Samassa päätöksessään OA kiinnitti sivistystoimen huomiota siihen, että tulkkitsemispalveluis-

ta päättäminen erityistä tukea koskevan päätöksen yhteydessä ei oikeuskäytännön mukaan vaikuta siihen, miten tulkitsemispalvelua koskevaan päätökseen haetaan muutosta. Näin ollen vaikka erityisen tuen järjestämisen osalta sai vaatia oikaisua aluehallintovirastolta, tulisi tulkitsemispalveluiden osalta liittää päätökseen valitusosoitus hallinto-oikeuteen (745/4/16*).

OA korosti yleisellä tasolla, että päiväkotilapsen tarvitseman yksilöllisen tuen tunnistaminen ja tuen järjestäminen ovat erityisen tärkeää silloin, kun monivammaisella lapsella on useita yksilöllisen tuen tarpeita, jotta lapsen oikeus osallistua muiden lasten kanssa yhdenvertaisesti varhaiskasvatukseen toteutuisi. OA piti epätydyttävänä sitä, että viittomakielistä varhaiskasvatusta järjestetään kaupungin selvityksen mukaan vain yhdessä päiväkodissa, joka ei sovellu liikuntavammaisille lapsille.

OA ei katsonut kaupungin sivistystoimen menetelleen asiassa lainvastaisesti, koska velvollisuus tehdä valituskelpoinen päätös erityistä hoitoa tarvitsevan lapsen varhaiskasvatuksen järjestämisestä oli oikeudellisesti tulkinnanvarainen. Hän toteasi kuitenkin yleisellä tasolla, että tulkinnanvaraisissa tilanteissa olisi suositeltavaa antaa valituskelpoinen päätös ainakin asianosaisen sitä pyytäessä (715/4/16).

RIKOSSEURAAMUSALA

Liikuntavammaisen vangin olosuhteet ja sijoittaminen

OA:n mukaan vastaisuudessa liikuntavammaisen vangin osalta olisi perusteltua selvittää heti vangin vankilaan saapuessa, onko sellissä hänen tilanteeseensa nähden riittävä turvajärjestelmä ja miten se voidaan tarvittaessa saada riittäväksi. Jos ulkoilupihalle pääsy edellyttää, että henkilökunta avustaa vankia, asiaa ei OA:n mielestä tule jättää sen varaan, että vanki oma-aloitteisesti selvittää asiaa ja pyytää tätä mahdollisuutta, vaan vangille tulee vankilaan saapuessaan kertoa, että hän voi saada henkilökunnalta apua osallistua ulkoiluun.

Kantelijan toiminta- ja liikkumismahdollisuudet olivat olleet rajoitetummat kuin muilla vangeilla, koska vankila ei soveltunut pyörätuolilla liikkuvalla henkilölle ja koska vankilalla ei ollut mahdollisuutta henkilökohtaisen avustajan järjestämiseen.

OA viittasi aikaisempaan päätökseen, jossa hän totesi pitävänsä lain vastaisena sitä, että pyörätuolilla liikkuvan vangin mahdollisuudet viettää aikaa sellinsä ulkopuolella ja mahdollisuudet osallistua toimintaan estyvät tosiasiaa lähes täysin hänen vammansa vuoksi. Liikuntarajoite ei saa johtaa siihen, että vanki viettää rangaistusaikansa vammaisuudesta johtuen eristyksenomaisissa olosuhteissa.

Tässä tapauksessa kantelijan tilanne vaikutti olleen parempi, mutta kantelijan asema ei silti ollut ollut yhdenvertainen muiden vankien kanssa. Esimerkiksi kirjastoon ja liikuntatiloihin olisi tullut järjestää pääsy yhtä usein kuin muillekin vangeille, liikuntatiloihin ehkä useamminkin, koska kantelijan rangaistusajan suunnitelman keskeisenä tavoitteena oli ollut fyysisen ja psyykkisen toimintakyvyn ylläpito.

Vangilla ei suljetussa vankilassa ollut riittäviä ja vastaavia mahdollisuuksia toimintoihin ja vapaa-ajan viettoon kuin muilla vangeilla. Kun vanki sittemmin heinäkuussa 2016 päätettiin siirtää suljetusta vankilasta avolaitokseen, siirto voitiin toteuttaa vasta lokakuussa 2016, koska rikosseuraamusalueella ei ennen sitä ollut liikuntavammaiselle vangille soveltuvaa esteetöntä avolaitospaikkaa.

OA oli jo vuonna 2014 tekemällään päätöksellä todennut olevan perustuslaissa taatun yhdenvertaisuuden kannalta kestäväntöytä, jos pyörätuolilla liikkuvalla vangilla ei ole mahdollisuutta päästä avolaitokseen sen vuoksi, että esteettömiä avolaitospaikkoja ei ole (2871/2016*).

3.4

Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin

3.4.1 OIKEUSASIAMIEHEN TEHTÄVÄ KANSALLISENA VALVONTAELIMENÄ

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

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

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

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

taa 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.

Kansainväliset toimielimet ovat pitäneet suositeltavana, että valvontaelimen toiminta organisoitetaan omaan erilliseen yksikköönsä. Oikeusasiamiehen kansliassa on näyttänyt kuitenkin tarkoituksenmukaisemmalta integroida valvontaelimen tehtävät koko kanslian toimintaan. Valinnaisen pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluvia toimipaikkoja on useilla hallinnonaloilla. Paikat ja niissä sovellettava lainsäädäntö sekä vapautensa menettäneet henkilöryhmät ovat erilaista.

Näistä syistä myös tarvittava asiantuntemus on erilaista eri paikkoihin tehtävissä tarkastuskäynneissä. Kun oikeusasiamiehen kansliassa mahdollinen erillinen yksikkö jäisi joka tapauksessa hyvin pieneksi, siihen ei olisi käytännössä mahdollista koota kaikkea tarvittavaa asiantun-

temusta ja myös tarkastusten määrä jäisi huomattavasti pienemmäksi.

Tarkastustoimintaan osallistuminen ja muut oikeusasiamiehen tehtävät, erityisesti kanteluiden käsitteleminen, tukevat toinen toisiaan. Tarkastustoiminnassa saatavaa tietoa ja kokemusta voidaan hyödyntää kanteluiden käsittelyssä ja päinvastoin. Tämänkin vuoksi on tärkeää, että kanslian henkilökunnasta kaikki ne, joiden tehtäväalueeseen kuuluu valinnaisen pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluvia paikkoja, osallistuvat myös kansallisen valvontaelimen tehtäviin. Käytännössä tämä tarkoittaa valtaosaa kanslian esittelijöistä, noin 25 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. Tästä huolimatta oikeusasiamies ei ole saanut lisää henkilöresursseja kansallisen valvontaelimen tehtävään.

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

YK:n kidutuksen vastainen komitea (CAT, The Committee against Torture) on Suomen 7. määräaikaisraportin johdosta joulukuussa 2016 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 riittävillä resursseilla, jotta se kykenisi toimimaan tehtävässään itsenäisesti ja tehokkaasti. Samalla komitea suositte-

li harkitsemaan mahdollisuutta perustaa oikeusasiamiehen yhteyteen tätä tehtävää varten erillinen yksikkö. Valtiolta edellytettiin vastausta tähän asiaan 7.12.2017 mennessä.

Oikeusasiamies antoi ulkoministeriölle (UM) 13.10.2017 asiaa koskevan oman lausuntonsa. Siinä todetaan muun muassa, että oikeusasiamies ei ole tähän mennessä saanut lisää henkilöresursseja kansallisen valvontaelimen tehtävään, vaikka sitä on esitetty vuosien 2014 ja 2016 talousarvioesityksissä.

Oikeusasiamies ei tehnyt asiasta esitystä vuoden 2017 talousarvioesityksessä, koska eduskunnan linjauksen mukaisesti uusia virkoja ei saanut perustaa. Sen sijaan esitettiin määrärahojen lisäämistä toimintaan, kuten asiantuntijoiden käyttöön. Lausunnossa todetaan, että jo kauan ennen kansallisen valvontaelimen tehtävää oikeusasiamiehen velvollisuutena on ollut tehdä tarkastuksia suljettuihin laitoksiin ja valvoa vapautensa menettäneiden kohtelua. Tämän johdosta oikeusasiamiehellä on ollut käytettävissään resursseja tähän toimintaan jo ennen kansallisen valvontaelimen tehtävää.

Toiminnan kehittämiseen tarvitaan kuitenkin lisävoimavaroja. Oikeusasiamiehen kansliassa on sisäisin virkajärjestelyin ja ottamalla pois muusta laillisuusvalvonnasta, saatu kansallisen valvontaelimen tehtävien koordinointiin yksi päätoiminen esittelijä. Tämän lisäksi on arvioitu tarvittavan kaksi lisävirkaa. Toinen olisi koordinaattorin virka ja toinen avustavan työntekijän virka.

3.4.2 TOIMINTAMALLI

Oikeusasiamies on organisoinut kansallisen valvontaelimen siten, että kansliassa ei ole tätä valvontatehtävää varten omaa erillistä yksikköä. Oikeusasiamies on määrännyt kaksi kanslian virkamiestä hoitamaan oman työnsä ohella määräaikaisesti kansallisen valvontaelimen tehtävien koordinointia. Koordinaattorien tehtävänä on vastata valvontaelimen kansainvälisistä yhteyksistä ja kanslian sisäisestä valvontaelimen koordinoinnista. Määräys oli vuoden 2017 loppuun.

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 aloittanut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *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 tarkastuksia valinnaisessa pöytäkirjassa tarkoitettuihin toimipaikkoihin. Tiimiin kuuluu yhdeksän jäsentä ja sitä johtaa valvontaelimen pääkoordinaattori. Opcat-tiimissä on vuoden 2017 aikana muun muassa työstetty strategioita eli koottu eri hallinnonalojen toimintatavat ja tavoitteet niiden toteuttaessa kansallisen valvontaelimen tehtävää. Tarkoituksena on jatkaa näiden työstämistä ja koota niiden pohjalta koko kansallisen valvontaelimen strategia.

Kansallisen valvontaelimen tarkastustoimintaa varten on perehdytetty vuosien 2016 ja 2017 aikana ulkopuolisia asiantuntijoita. Kansallisella valvontaelimellä on käytettävissään tällä hetkellä kahdeksan ulkopuolista terveydenhuollon alan asiantuntijaa: kolme psykiatrian erikoislääkärinä (joista yksi myös nuorisopsykiatrian erikoislääkärinä), oikeuspsykiatrian erikoislääkärinä, kaksi geriatrian erikoislääkärinä ja kehitysvammalääkärinä sekä psykiatrinen sairaanhoitaja.

Lisäksi käytettävissä on viisi perehdytettyä kokemusasiantuntijaa. Kolmella heistä on kokemusta sosiaalihuollon lasten ja nuorten suljetuista laitoksista. Kaksi muuta kokemusasiantuntijaa tulevat Ihmisoikeuskeskuksen vammaisjaostosta (VIOK) ja heidän asiantuntemustaan on tarkoitus käyttää kansallisen valvontaelimen tarkastuksilla, jotka kohdistuvat yksiköihin, joissa vammaisten henkilöiden oikeuksia rajoitetaan.

Kansallisen valvontaelimen tarkastuskäynnillä on pyritty entistä useammin käymään henkilökunnan kanssa rakentavaa vuoropuhelua hyvistä käytänteistä ja menettelytavoista. Valvonta-

ville voidaan myös antaa jo käynnin aikana palautetta tehdyistä havainnoista sekä antaa ohjausta ja suosituksia. Samalla on voitu keskustella yhteisymmärryksessä siitä, miten tarkastuskohteessa voitaisiin muuttaa esimerkiksi menettelytapoja, jotka voivat johtaa huonoon kohteluun.

Tarkastuksen jälkeen laaditaan aina pöytäkirja, jossa esitetään tarkastuksesta tehtyjä havaintoja. Usein pöytäkirjaluonnos toimitetaan tarkastuskohteelle, jotta sillä on mahdollisuus kommentoida havaintoja ja myös ilmoittaa niiden johdosta tehdyistä toimenpiteistä. Tarkastuskohdetta voidaan vielä tämän jälkeen pyytää määräämään mennessä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se ryhtyy niiden havaintojen johdosta, joihin ei ole vielä puututtu. Mikäli tarkastuksessa ilmenee sellaista, mikä edellyttää erityistä tutkintaa, oikeusasiamies on ottanut asian omalla aloitteella tutkittavaksi ja asiaa ei ole enemmälti käsitelty pöytäkirjassa.

3.4.3 TOIMINNASTA TIEDOTTAMINEN

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

Kansallisen valvontaelimen tarkastuksista laadittuja pöytäkirjoja on vaihtelevasti viety kokonaisuudessaan oikeusasiamiehen kanslian ulkoisille verkkosivuille. Kansliassa on yhteisesti sovittu, että vuodesta 2018 lukien kaikki pöytäkirjat julkaistaan kokonaan tai siten, että niistä on ennen julkaisemista poistettu mahdolliset salassa pidettävät asiat. Tämä tavoite tullaan myös sisällyttämään kansallisen valvontaelimen strategiaan.

Oikeusasiamiehen kanslian ulkoisten verkkopalvelujen sisältöuudistus pyritään saamaan päätökseen vuoden 2018 aikana. Tässä yhteydessä luodaan myös kansallisen valvontaelimen tehtävää koskevat verkkosivut. Tavoitteena on lisäksi, että tarkastuksista ja niihin liittyvistä asioista tullaan jatkossa entistä aktiivisemmin tiedottamaan eri some-kanavissa. Verkkosivuilla on julkaistu myös tätä kertomusjaksoa laajempi raportti kansallisen valvontaelimen toiminnasta.

3.4.4 PERUS- JA IHMISOIKEUSKASVATUS

Oikeusasiamies on yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen (IOK) kanssa aloittanut vuonna 2017 yhteisen hankkeen ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen vahvistamiseksi. Kohderyhmänä on ollut opetustoimi. Oikeusasiamiehen virkamiehiä on yhdessä IOK:n asiantuntijoiden kanssa kiertänyt vieraillemassa kouluissa eri puolella Suomea.

Hankkeen ja siihen sisältyvien tarkastusten tavoitteena on ollut arvioida ja edistää perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen toteutumista koulujen arjessa kokonaisvaltaisesti. Käynnillä saaduista kokemuksista on jalostunut koulutuspaketti sivistystoimen johdolle ja rehtoreille. Tarkoituksena on vuoden 2018 aikana aloittaa ihmisoikeuskoulutukseen liittyvä yhteistyö myös kansallisen valvontaelimen ja IOK:n kanssa.

3.4.5 YHTEISTYÖ ERI TOIMIJOIDEN KANSSA

POLIISIN HALLINNON ALALLA käydään keskustelua poliisivankiloista ja niiden tarkastuksista paitsi Poliisihallituksen myös poliisin laillisuusvalvontaverkoston kokouksessa (Poliisihallituksen ja poliisilaitosten oikeusyksikköjen kokous). Kaikista poliisia koskevista toimenpidepäätöksistä – myös poliisivankiloita koskevista – lähetetään tiivistelmä muun muassa Poliisihallitukseen (joka jakaa ne laitoksille), keskusrikospoliisille (KRP) ja Poliisiammattikorkeakouluun.

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

Myös **PUOLUSTUSVOIMAT** ja **RAJAVARTIOLAITOS** toimittaa vuosittain oikeusasiamiehelle oman raporttinsa sisäisestä laillisuusvalvonnasta.

RIKOSSEURAAMUSALAN tarkastuspöytäkirjat lähetetään tiedoksi Rikosseuraamuslaitoksen (Rise) keskushallintoyksikölle ja rikosseuraamusalueen johdolle sekä oikeusministeriön kriminaalipoliittiselle osastolle. Usein keskushallintoa ja aluehallintoa pyydetään myös ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin tarkastushavainnot ovat antaneet aihetta.

Oikeusasiamies saa puolestaan käyttöönsä rikosseuraamusalan sisäisen laillisuusvalvonnan tekemistä tarkastuksista laaditut pöytäkirjat. Lisäksi Rise 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. Tarkastuksilla kiinnitetään myös huomiota poistumislupa-anomusten käsittelyyn ja erityisesti siihen, että päätökset tehdään yksilöllisesti lakiin perustuen ja perustellaan asianmukaisesti.

Kertomusvuonna kutsuttiin Risen laillisuusvalvontalakimiehet keskustelemaan yhteistyöstä ja laillisuusvalvonnassa havaituista ongelmista. Vantaan vankilaan tehdyn tarkastuksen loppukeskusteluun osallistui kaksi Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen edustajaa.

Vankien omaiset ry:n edustajat kävivät joulukuussa 2017 kertomassa yhdistyksen toiminnasta ja Risen toimintaa koskevista havainnoista omaisten näkökulmasta. Vankien vapautumista tukevan Kriminaalihuollon tukisäätiön kanssa on jatkettu yhteistyötä tietojen vaihdossa. Tukisäätiö tekee vuosittain käyntejä noin 10 vankilaan, joten sille kertyy paljon tietoa vankien kohtelusta ja olosuhteista sekä terveydenhuollosta. Tukisäätiöltä saadaan arvokasta tietoa vankien ja heidän omaisten kertomista ongelmista.

TERVEYDENHUOLLOSSA tehdään yhteistyötä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) ja aluehallintovirastojen kanssa. Ennen tarkastuskäyntiä ollaan säännönmukaisesti yhteydessä toimivaltaiseen aluehallintovirastoon, jotta saadaan tietoa valvontaviranomaisen havainnoista kohteesta. Ennen psykiatriisiin yksiköihin tehtäviä

tarkastuksia on voitu olla yhteydessä myös kolmansiin toimijoihin, kuten mielenterveyskuntoutujien omaisten paikallisyhdistykseen. Syyskuussa 2017 pidettiin oikeusasiamiehen ja Valviran johdon yhteistyökokous.

Oikeusasiamies saa lisäksi Pohjois-Suomen aluehallintovirastolta tiedoksi vankiterveydenhuollon valvontasuunnitelmat ja vankiterveydenhuoltoon 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.

SOSIAALIHUOLLOSSA tehdyistä tarkastuksista lähetetään pöytäkirjat tiedoksi usein myös asianomaiselle aluehallintovirastolle. Valvira on julkaissut ympärivuorokautisten vanhustenhuollon yksiköiden työntekijöille kohdistetun, vanhusten kaltoinkohtelua koskevan kyselytutkimuksensa tulokset vuonna 2016. Kyselyn perusteella näytti siltä, että vanhustenhuollon yksiköissä on laajasti puutteita muun muassa omavalvonnassa, kaltoinkohtelun tunnistamisessa ja tilanteisiin puuttumisessa.

Valvira on aloittanut reaktiivisen valvonnan niissä yksiköissä, joissa se katsoo kyselyn vastauksen perusteella olevan syytä selvittää, onko asiakasturvallisuus vakavasti vaarantunut. Näitä tietoja on myös kansallisen valvontaelimen mahdollista hyödyntää tarkastuskohteita valitessaan.

Valvira on julkaissut vuonna 2017 vastaavanlaisen selvityksen itsemääräämisoikeuden toteutumisesta kehitysvammahuollon asumis- ja laitospalveluissa. Rajoitustoimenpiteiden käytöstä ja päätöksenteosta saadut tiedot ovat tärkeitä kansallisen valvontaelimen tarkastustoiminnassa.

3.4.6 KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

KIDUTUKSEN VASTAISEN KOMITEAN ALAKOMITEA

Kansallisen valvontaelimen raportti vuodelta 2016 toimitettiin tiedoksi YK:n kidutuksen vastaisen komitean alakomitealle (SPT, The UN Subcommittee on Prevention of Torture). Alakomitea esitti kansalliselle valvontaelimelle vuosiraportin osalta joitakin huomioita ja kysymyksiä. Alakomitean palaute käyttiin läpi Opcat-tiimissä.

Kansallinen valvontaelin tapasi oikeusasiamiehen johdolla lokakuussa 2017 alakomitean jäsenen Mari Amoksen, joka toimii Suomen maaraporttोजना. Tapaamisessa keskusteltiin muun muassa kansallisen valvontaelimen resursseista ja sivuttiin aiheita, joista SPT oli esittänyt kysymyksiä viimeisimmän raportin osalta. Samalla käytiin myös läpi tulevaa SPT:n tapaamista.

Oikeusasiamiehen delegaatio tapasi marraskuussa 2017 SPT:n edustajia SPT:n vuosikokouksen yhteydessä Genevessä. Tähän liittyen kansallinen valvontaelin oli toimittanut alakomitealle etukäteen täyttämänsä arviointitaulukon ("Assessment matrix for NPMs"), joka pohjautui alakomitean kansallisille valvontaelimille laatimaan työkaluun "Analytical assessment tool for national preventive mechanisms". Tapaamisen jälkeen SPT antoi palautteen sekä teki vielä tarkentavia kysymyksiä. Oikeusasiamies vastasi palautteeseen huhtikuussa 2018.

POHJOISMAINEN YHTEISTYÖ

Pohjoismaiden kansalliset valvontaelimet tapavat säännöllisesti kahdesti vuodessa. Suomen kansallinen valvontaelin järjesti yhteistyötapaamisen tammikuussa 2017 Helsingissä. Tapaamiseen osallistuivat Suomen edustajien lisäksi edustajat Ruotsin, Norjan ja Tanskan kansallisista valvontaelimistä. Lisäksi mukana oli ensimmäistä kertaa Islannin oikeusasiamiehen edustaja. Aiheena oli tarkastusmenetelmät eri maissa sekä haastattelutekniikat ja ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttö. Tapaamisen yhteydessä järjestettiin erillinen koulutuspäi-

vä haastattelumenetelmistä ja ulkopuolisen asiantuntijan käytöstä. Luennoitsijana toimi Dr. Clive Meux (Institute of Psychiatry London, UK).

Seuraava tapaaminen oli elokuussa 2017 Oslon Norjan kansallisen valvontaelimen toimiessa järjestäjänä. Aiheena oli tällä kertaa alaikäisten yksiköihin tehdyt tarkastukset. Lisäksi erityisteemanä oli pakon ja rajoitustoimien käyttö kuljetettaessa alaikäisiä suljettuun laitokseen tai laitosten välillä. Tapaamisessa kuultiin Oslon yliopiston oikeustieteen professorin ja YK:n Lasten oikeuksien komitean jäsenen Kirsten Sandbergin esitys ”The best interest of the child and reflections on the NPM work”.

EU:N JÄSENMAIDEN KANSALLISTEN VALVONTAELINTEN YHTEISTYÖ

Kansallisen valvontaelimen koordinaattori osallistui huhtikuussa 2017 Strasbourgissa kaksipäiväiseen kokoukseen, jossa käynnistettiin Euroopan unionin jäsenmaiden kansallisten valvontaelinten välinen yhteistyö (EU NPM Network).

MUU YHTEISTYÖ

Euroopan unionin oikeusasiamiehen kansliasta oli maaliskuussa 2017 edustaja tutustumassa viikon ajan oikeusasiamiehen työhön. Hänelle esiteltiin tässä yhteydessä myös kansallisen valvontaelimen toimintaa.

Montenegron oikeusasiamiehen delegaatio teki kahden päivän tutustumiskäynnin Suomen oikeusasiamiehen kansliaan syyskuussa 2017. Yhtenä teemanä oli saada tietoa Suomen kansallisen valvontaelimen toiminnasta ja suljettuihin laitoksiin, erityisesti psykiatriisiin yksiköihin, tehtävistä tarkastuksista.

Viron kansallisen valvontaelimen neljä edustajaa olivat syyskuussa 2017 mukana Suomen kansallisen valvontaelimen kaksipäiväisellä tarkastuksella, joka kohdistui Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän psykiatriaan. Samalla käynnillä heille järjestettiin tutustumiskäynti yhteen sosiaalihuollon asumisyksikköön, jossa hoidettiin muistisairaita.

3.4.7 KOULUTUS

Kansallinen valvontaelin järjesti tammikuussa 2017 tarkastuksia tekeville kanslian virkamiehille ja ulkopuolisille asiantuntijoille koulutuksen haastattelumenetelmistä ja ulkopuolisen asiantuntijan käytöstä.

Kanslian lakimies osallistui tammikuussa ja helmikuussa 2017 järjestettyyn Pakolaisten mielen hyvinvointi -seminaarisarjaan, jossa käsiteltiin muun muassa pakolaisten mielenterveysongelmien tunnistamista ja vakavan trauman kokneiden pakolaisten hoitoa. Järjestäjinä toimivat muun muassa Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL), HYKS Psykiatria ja Suomen mielenterveysseura.

YK:n vankeinhoidon vähimmäissäännöt, jotka on nimetty Nelson Mandela -säännöiksi, uudistettiin joulukuussa 2015 YK:n yleiskokouksessa. Säännöt ovat suosituksia, joilla pyritään varmistamaan kaikille vangeille maailmassa ihmisarvoinen kohtelu yhteisesti hyväksytyjen periaatteiden ja käytäntöjen pohjalta. Säännöt ja niihin liittyvä johdanto julkaistiin suomeksi käännettynä helmikuussa 2017. Suomentamisen julkistamisseminaariin osallistui useita oikeusasiamiehen kanslian esittelijöitä. YK:n edustaja tilaisuudessa oli Mr Philipp Meissner (Crime Prevention and Criminal Justice Officer).

Maaliskuussa 2017 järjestettiin oikeusasiamiehen kanslian sisäinen koulutus, jonka aiheena oli maasta poistaminen ja palautuslennot. Kouluttajina olivat Helsingin poliisilaitoksen ja yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston edustajat. Toukuussa oli vuorossa ihmiskauppaa koskeva koulutus, jossa kouluttajat tulivat yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistosta ja Rikosuhripäivystyksestä.

Oikeusasiamiehen kanslian lakimies osallistui huhtikuussa 2017 Kööpenhaminassa järjestettyyn eristämistä koskevaan seminaariin (”The Use of Solitary Confinement as a Disciplinary Measure”), jonka järjesti Dignity – Danish Institute Against Torture. Toinen lakimies osallistui elokuussa 2017 Bristolissa järjestettyyn nelipäiväiseen koulutukseen, jossa aiheena oli Nelson Mandela -sääntöjen soveltaminen vankiloiden valvonnassa (”Detention monitoring applying the UN Nelson Mandela Rules”).

Kaksi oikeusasiamiehen kanslian virkamieistä osallistui syyskuussa 2017 Itävallan kansallisen valvontaelimen (Austria NPM), IOI:n (International Ombudsman Institute) ja APT:n (The Association for the Prevention of Torture) järjestämään, kansallisille valvontaelimille suunnattuun kolmipäiväiseen koulutukseen Wienissä. Koulutus oli jatkoa edellisinä vuosina Riikassa ja Vilnassa järjestettyihin koulutuksiin. Nyt teemana oli haastattelutaidot ja -tekniikat ("Communication skills & techniques").

Lokakuussa 2017 kolme rikosseuraamusalan esittelijää osallistui Rikosseuraamusalan muutoksenhakupäiville, jonka järjestäjinä toimivat Rise ja oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto. Neuvottelu- ja koulutustapahtuman kohderyhmänä olivat Risen lakimiehet ja hallinto-oikeudet ja se liittyi vankien muutoksenhakuoikeuteen.

Marraskuussa 2017 oikeusasiamiehen kanslian lakimies osallistui Valviran ja aluehallintovirastojen järjestämään koulutukseen "Kehitysvammaisten itsemääräämisoikeus ja rajoitustoimenpiteiden käyttö".

Kansliassa järjestettiin vuoden 2017 aikana useita infotilaisuuksia, jotka oli tarkoitettu koko henkilökunnalle ja joissa esiteltiin edellä kuvattujen koulutusten ja tapaamisten antia. Lisäksi Opcat-koordinaattori pitää tarpeen mukaan infotilaisuuksia kansallisen valvontaelimen tehtävästä kanslian uusille työntekijöille.

3.4.8 MUU TOIMINTA

LAUSUNTOJEN ANTAMINEN

Rikosseuraamusalalla annettiin kertomusvuonna lausunnot lakivaliokunnalle ja perustuslakivaliokunnalle vankeuslain, tutkintavankeuslain ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 263/2016 vp) sekä yhdistelmäragastusta koskevaksi lainsäädännöksi annetusta hallituksen esityksestä (HE 268/2016 vp).

OMANA ALOITTEENA TUTKITTAVAKSI OTETTUJA ASIOITA

Vangin itsemurha

Vantaan vankilaan tehtyyn tarkastukseen liittyen tuli ilmi, että vain muutama viikko aiemmin vanki oli tehnyt siellä itsemurhan. Vanki oli tullut Mikkelin vankilasta vankivaunulla ja oli odottamassa jatkokuljetusta Psykiatrisen vankisairaalan Turun yksikköön. AOA päätti ottaa tapauksen erikseen selvitettäväksi.

Vangin henkilönkatsastus yksityisellä lääkäriasemalla

Erään kantelun tutkinnan yhteydessä ilmeni, että vangin henkilönkatsastus oli tehty yksityisellä lääkäriasemalla. OA päätti ottaa omana aloitteena yleisemmin selvitettäväksi, onko henkilönkatsastuksessa kyse sellaisesta julkisen vallan käyttöä koskevasta tehtävästä, joka virkalääkärin tulee suorittaa vai voiko toimenpiteen tehdä myös yksityislääkäri.

Ostopalvelulääkärien käyttö vankiterveydenhuollossa

Vankiterveydenhuollon yksikön (VTH) toiminnanohjaukseen tehdyllä tarkastuksella ilmeni, että ostopalvelulääkäreiden osuus vankien avohoidossa oli puolet koko lääkärikunnasta. OA piti ongelmallisena, että vankiterveydenhuollossa joudutaan turvautumaan runsaasti ja ilmeisen pysyvästi lääkärityövoimaa vuokraavien yritysten palveluihin. Hän päätti ottaa omana aloitteena tutkittavaksi ostopalvelulääkärien käytön vankiterveydenhuollossa.

Yksityisten kuljetuspalvelujen käyttö lastensuojelussa

Kantelujen käsittelyn ja tarkastusten yhteydessä tuli ilmi, että yksityinen yritys tarjosi kuljetuspalveluja huostaanotettujen lasten ja nuorten kuljettamiseen haastavissa tilanteissa, jotka liittyivät pääsääntöisesti lasten ja nuorten karkaamiseen sijaishuoltopaikasta. Heräsi epäily, että sama toimija saattoi ainakin joissakin tilanteissa toimia myös itsenäisesti ilman sosiaaliviranomaisia. Lasten kuljettamiseen käytettiin myös yksityistä vartiointiliikettä. Asiassa on pyydetty Valvira selvittämään, missä laajuudessa yrityksiä käytetään osana sijaishuollon järjestämistä, minkälaisia toimintamuotoja näillä yrityksillä on, millä edellytyksillä palveluja voidaan käyttää ja miten toimintaa valvotaan.

OMANA ALOITTEENA TUTKITTUIHIN ASIOIHIN ANNETTUJA RATKAISUJA

Rauhoittamisvuoteen käyttö Espoon poliisivankilassa

Tarkastushavaintojen perusteella Espoon poliisivankilassa oli käytössä rauhoittamisvuode, jossa henkilö voidaan sitoa käsistä ja jaloista kiinni vuoteeseen kasvot alaspäin. Sitomisen ajaksi henkilö voidaan laittaa käsi- ja jalkarautoihin. Vuoteessa on suun kohdalla aukko, jonka kautta sidottu henkilö voi oksentaa. Sidottu voidaan lisäksi kiinnittää vuoteeseen hänen päälleen – myös pään päälle – vedettävillä vöillä, jotka estävät liikkumisen täysin.

AOA katsoi, ettei voimassa oleva lainsäädäntö mahdollista rauhoittamisvuoteen käyttöä poliisivankiloissa. Rauhoittamisvuoteen käytöstä tulisi säätää vastaavalla tavalla kuin

mielenterveyslaissa on säädetty sitomisesta, jos rauhoittamisvuodetta halutaan edelleen käyttää poliisivankiloissa. Tällöinkin tulisi käyttää psykiatrisessa sairaanhoidossa käytettyjä leposidevuoteita, eikä Espoon poliisivankilassa olevaa vuodetta. AOA ei ylipäättään pitänyt rauhoittamisvuoteen käyttöä poliisivankiloissa perusteltuna ja hän yhtyi CPT:n kannanottoon siitä, että rauhoittamisvuoteen käyttö tulisi poliisivankiloissa lopettaa. Siihen rinnastettavien toimenpiteiden tulisi perustua vain lääkärin arvioon ja ne tulisi toteuttaa terveydenhuoltohenkilökunnan toimesta.

Poliisihallitus ilmoitti lähettäneensä kaikille poliisilaitoksille kirjeen, jossa on ohjeistettu keskeyttämään rauhoittamisvuoteen käyttäminen poliisivankiloissa. Länsi-Uudenmaan poliisilaitos oli jo tätä ennen lopettanut rauhoittamisvuoteen käytämisen. Rauhoittamisvuode ei Poliisihallituksen mukaan ole enää käytössä yhdessäkään poliisivankilassa. Sisäministeriön mukaan ei ole suunniteltu, että rauhoittamisvuode kuuluisi jatkossakaan sitomiseen tarkoitettuihin välineisiin.

Poliisiautojen puuttuvat turvavyöt

AOA totesi, että säännökset sinänsä mahdollistavat sen, ettei poliisiauton kuljetustilassa ole turvavöitä. Tilanne ei kuitenkaan ole tyydyttävä, koska onnettomuuksissa ja muissa äkkinäisissä liikenne-



Espoon poliisivankilan tarkastuksella tutustuttiin rauhoittamisvuoteeseen ja sen käyttötapaan. Vuoteeseen sidottuna tarkastukselle osallistunut asiantuntija.

tilanteissa kuljetettavalle voi aiheutua vammoja, koska turvavöitä ei ole. Kuljetettavat ovat myös usein kykenemättömiä huolehtimaan itsestään.

Poliisihallitus ilmoitti, että seuraavan kilpailutuksen yhteydessä vuonna 2018 uusien pakettiautorunkoisten partioautojen kuljetustila suunnitellaan siten, että turvavöiden asentaminen tulee mahdolliseksi.

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen poliisivankiloiden järjestyssääntö

AOA totesi muun muassa, että järjestyssääntöä laadittaessa ei osin ollut otettu huomioon, mistä asioista voidaan antaa määräyksiä järjestyssäännössä. Järjestyssäännössä oli myös annettu määräyksiä, jotka olivat ristiriidassa lainsäädännön kanssa. Lisäksi ei ollut riittävästi huomioitu, että järjestyssääntö on itsenäinen säännös, eikä säännöskooste. Kysymys siitä, mistä asioista voidaan antaa määräyksiä järjestyssäännössä ja millaisia määräyksiä näistä asioista voidaan antaa, ei aina ole mitenkään yksiselitteistä. Tämän johdosta AOA piti tärkeänä ja perusteltuna, että jokaisessa poliisilaitoksessa ei erikseen yritetä ratkaista kyseisiä ongelmia, vaan että järjestyssääntöjen laatimista ohjattaisiin valtakunnallisesti.

Asiasta keskusteltiin Poliisihallitukseen tehdyllä tarkastuksella. Poliisihallitus tulee ohjeistamaan järjestyssääntöjen sisältöä, kun päivitettävänä oleva laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta on vahvistettu.

Yli kaksi vuotta eristysosastolla asuneen vangin kohtelu

AOA katsoi, että erityisosastolla jo noin kahden vuoden ja kolmen kuukauden ajan omasta pyynnöstään asuneen vangin sijoittamiselle asumaan erilleen muista vangeista ei ollut esitetty riittäviä, lainmukaisia perusteita. Vangin tilanteeseen muita vankeja pelkäävänä vankina olisi tullut puuttua tehokkaammin. Eristysosasto ulkoilutiloineen ei ollut asuinolosuhteita vastaava asumiseen soveltuva tila eikä muodollinen päätöksentekoa asiassa

ollut tapahtunut lain edellyttämin tavoin. Oma aloite perustui vankilan tarkastuksella tehtyyn havaintoon.

Sellin ulkopuolella vietettävä aika

Vankeja koskevan sääntelyn ja kansainvälisten suositusten lähtökohta on kuntouttaa ja kohdella vankia siten, että tämä vapautuessaan kykenee sopeutumaan yhteiskuntaan. Vankien ja tutkintavankien tulisi siten saada viettää sellin ulkopuolella kohtuullinen aika, vähintään kahdeksan tuntia vuorokaudessa. Heille tulisi tuona aikana järjestää mielekästä ja kehittävää toimintaa, esimerkiksi työtä, koulutusta ja liikuntaa. Riihimäen vankilaan tehdyn tarkastuksen yhteydessä havaittiin eräiden osastojen vankien mahdollisuudet tähän vähäisiksi. Vankila oli sitemmin pyrkinyt korjaamaan tilannetta.

AOA saattoi vankilan tietoon käsityksensä, että viikonloppujen osalta mahdollisuus viettää aikaa sellin ulkopuolella oli edelleen melko vähäinen. AOA kiinnitti huomiota myös siihen, että niille vangeille, jotka eivät olleet toiminnoissa, tulisi pyrkiä järjestämään mahdollisuus viettää aikaa sellin ulkopuolella.

Vankien yhdenvertainen kohtelu

Vankien mahdollisuus hankkia vitamiineja ja lisäravinteita sekä oikeus niiden hallussapitoon vaihtelee vankiloittain. AOA totesi, että vankiloitten järjestyssääntöjen yhtenäistäminen tältä osin on välttämätöntä.

Risen keskushallintoyksikkö ilmoitti, että keskushallintoyksikössä on vireillä järjestyssääntötyöryhmän perustaminen. Järjestyssääntötyöryhmässä voitaisiin harkita vitamiinien ja lisäravinteiden hallussapitoon sekä niiden hankinta- ja säilytystapoihin liittyviä toimintatapoja. Keskushallintoyksikkö on joulukuussa 2017 tehdyllä päätöksellä asettanut järjestyssääntötyöryhmän, jonka tehtävänä on muun ohessa selvittää järjestyssääntöjen yhdenmukaisuutta ja käytäntöjen yhtenäistämistä liittyen vankien yhdenvertaiseen kohteluun.

Kehitysvammalain edellyttämien päätösten puuttuminen

Tarkastuskäynnillä ilmeni, että Kuusanmäen palvelukeskuksessa ei ollut tehty kehitysvammalain edellyttämiä päätöksiä muun muassa rajoittavien välineiden tai asusteiden käytöstä tai valvotusta liikkumisesta. OA totesi, että palvelukeskus oli laiminlyönyt päätöksenteon rajoitustoimenpiteistä. Päätöksenteon laiminlyönti koski koko Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon aluetta.

OA totesi Pohjois-Suomen aluehallintoviraston tavoin, että kehitysvammalain käytännön konkreettinen toteutusvaihe on jäänyt liian vähälle huomiolle ja sen toteuttamiseen tarvittavat voimavarat eivät ole olleet riittäviä. Myös tiedonkulussa on ollut puutteita. OA antoi Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymälle ja Kuusanmäen palvelukeskukselle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä.

LAINSÄÄDÄNTÖESITYKSIÄ

Tuomioistuinten säilytystilat

Helsingin käräjäoikeuden vapautensa menettäneiden säilytystiloihin tehdyn tarkastuksen yhteydessä AOA totesi, että Suomessa ei ole tuomioistuinten säilytystiloja koskevaa nimenomaista lakitasoista sääntelyä. Vuonna 2010 annettu hallituksen esitys vanginkuljetusta koskevaksi lainsäädännöksi raukesi, eikä vastaavaa esitystä ole sittemmin annettu. AOA piti tätä ongelmalliseksi ja saattoi kannanottonsa OM:n tietoon.

Potilaan kuljettaminen

Mielenterveyslaissa ei ole säännöksiä potilaan kuljettamisesta virka-avulla muualle kuin terveydenhuollon toimintayksiköihin tai säännöksiä kuljettavan kohtelusta ja olosuhteista kuljetuksen aikana. Laissa ei ole myöskään säännöksiä siitä, että hoitohenkilökunta voisi käyttää voimakeinoja potilaan liikkumisvapauden rajoittamiseksi sairaalan alueen ulkopuolella tai potilaan noutamiseksi sairaalaan sairaalan alueen ulkopuolelta. Tällä hetkellä hoitohenkilökunnan voimankäyttömahdol-

lisuudet kuljetustilanteissa määräytyvät lähinnä rikoslain hätävarjelua ja pakkotilaa koskevien säännösten perusteella.

OA:n mielestä potilaan kuljetuksista, hänen kohtelustaan ja olosuhteistaan kuljetuksen aikana sekä saattajien toimivaltuuksista tulisi säätää laissa nimenomaisesti. Koska lainsäädännön puutteellisuus aiheuttaa käytännössä jatkuvasti ongelmia ja mahdollisesti vaaratilanteita, OA on pitänyt lain uudistamisen tarvetta kiireellisenä. Tästä johtuen OA esitti sosiaali- ja terveysministeriölle (STM) lainsäädännön täsmentämistä. OA toisti esityksensä kertomusvuonna kanteluasiaan antamassaan ratkaisussa, jossa katsottiin sairaalan menetelleen virheellisesti antaessaan potilaan kuljetuksen turvaamisen yksityisen vartiointiliikkeen hoidettavaksi ilman siihen oikeuttavaa lainsäädäntöä.

HYVITYSESITYKSET

Perusoikeuksien valvontatehtävässään oikeusasiamies voi tehdä perus- ja ihmisoikeuksien loukkausten johdosta hyvitysesityksiä. Silloin kun asiaa ei voi enää korjata, oikeusasiamies voi ehdottaa viranomaiselle, että tämä esittäisi anteeksipyyntöön loukkauksen kohteeksi joutuneelle tai harkitsee rahallista korvausta. Esitykset ovat useimmiten johtaneet myönteiseen lopputulokseen.

Seuraavassa esimerkki vuonna 2017 tehdystä hyvitysesityksistä, jossa oli kyse vapautensa menettäneen ihmisarvoa loukkaavasta kohtelusta. Hyvitysesityksiä ja niiden johdosta tehtyjä toimenpiteitä selostetaan laajemmin jaksossa 3.6.

AOA esitti, että Suomen valtio korvaa vangille hänen epäasiallisen ja ihmisarvoa loukanneen kohtelunsa. Vanki oli joutunut olemaan vankilan eristyssellissä alasti ja ilman peittoa tarkkailuun sijoittamisen aikana. Menettelyn moittittavuutta lisäsi sen pitkäaikainen kesto, viiden tunnin alastomuus, ja tapahtuminen kameravalvonnassa. Lisäksi vangin sitominen käsistä ja jaloista eristyssellin kaltereihin ei ollut lainmukaista.

Valtiokonttori päätti heinäkuussa 2017 tekemälään päätöksellä suorittaa perusoikeusloukkauksesta johtuvana hyvityksenä 2 500 euroa sekä kivusta, särystä ja tilapäisestä haitasta 1 000 euroa.

3.4.9 TARKASTUSTOIMINTA

Kansallisena valvontaelimenä toimiminen edellyttää säännöllisiä tarkastuskäyntejä. Joillakin hallinnonaloilla – kuten poliisi ja rikosseuraamusala – tämä onnistuu. Sen sijaan sosiaalihuollossa ja terveydenhuollossa kohteiden määrä on niin suuri, että niissä joudutaan tekemään priorisointia tarkastuskohteiden valinnassa.

Kertomusvuonna on tehty aiempaa enemmän jatkokäyntejä sen selvittämiseksi, miten kansallisen valvontaelimen suosituksia on huomioitu toiminnassa. Tämän lisäksi suositusten toteutumista seurataan vastaanottamalla tarkastuskohteiden ja muiden viranomaisten oikeusasiamiehelle tekemiä ilmoituksia toiminnassa tehdyistä muutoksista ja parannuksista.

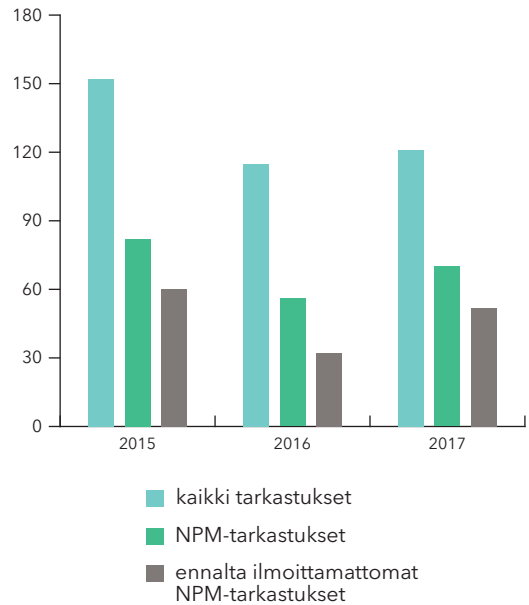
Kansallinen valvontaelin teki tarkastusvuonna yhteensä 70 tarkastusta. Näistä oli ennalta ilmoittamattomia 52.

Ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttö alkaa olla tietyillä hallinnonaloilla vakiintunutta. Asiantuntijoiden hyödyntäminen tarkastustoiminnassa etsii kuitenkin vielä muotoaan. Vuonna 2017 ulkopuolisia asiantuntijoita käytettiin kaikkiaan 19 tarkastuksella. Sosiaalihuollon erityisnuorisokodin tarkastuksella oli mukana kokemusasiantuntija. Lisäksi viidellä kehitysvammaisten asumisyksiköihin suuntautuneella tarkastuksella oli kehitysvammalääkäarin lisäksi mukana kokemusasiantuntija.

Kansallisen valvontaelimen tehtävän myötä tarkastuksilla on kiinnitetty entistä enemmän huomiota vapautensa menettäneiden haastatteluihin. Kohteissa on pyritty löytämään haastatteluihin kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia, kuten ulkomaalaisia henkilöitä.

Tämä on käytännössä tarkoittanut sitä, että tulkkien käyttöä on lisätty. Erityisesti vankiloihin ja ulkomaalaisten säilöönottoyksiköihin tehdyillä tarkastuksilla on ollut mukana tulkkeja. Tavoitteena on luoda kansallisen valvontaelimen tarkastuksia varten oma ”tulkkirinki”, johon valikoituisi sellaisia tulkkeja, jotka tuntevat hyvin toimintaympäristön ja siihen liittyvää alan sanastoa. Tämä tuo omalta osaltaan laatua haastatteluihin.

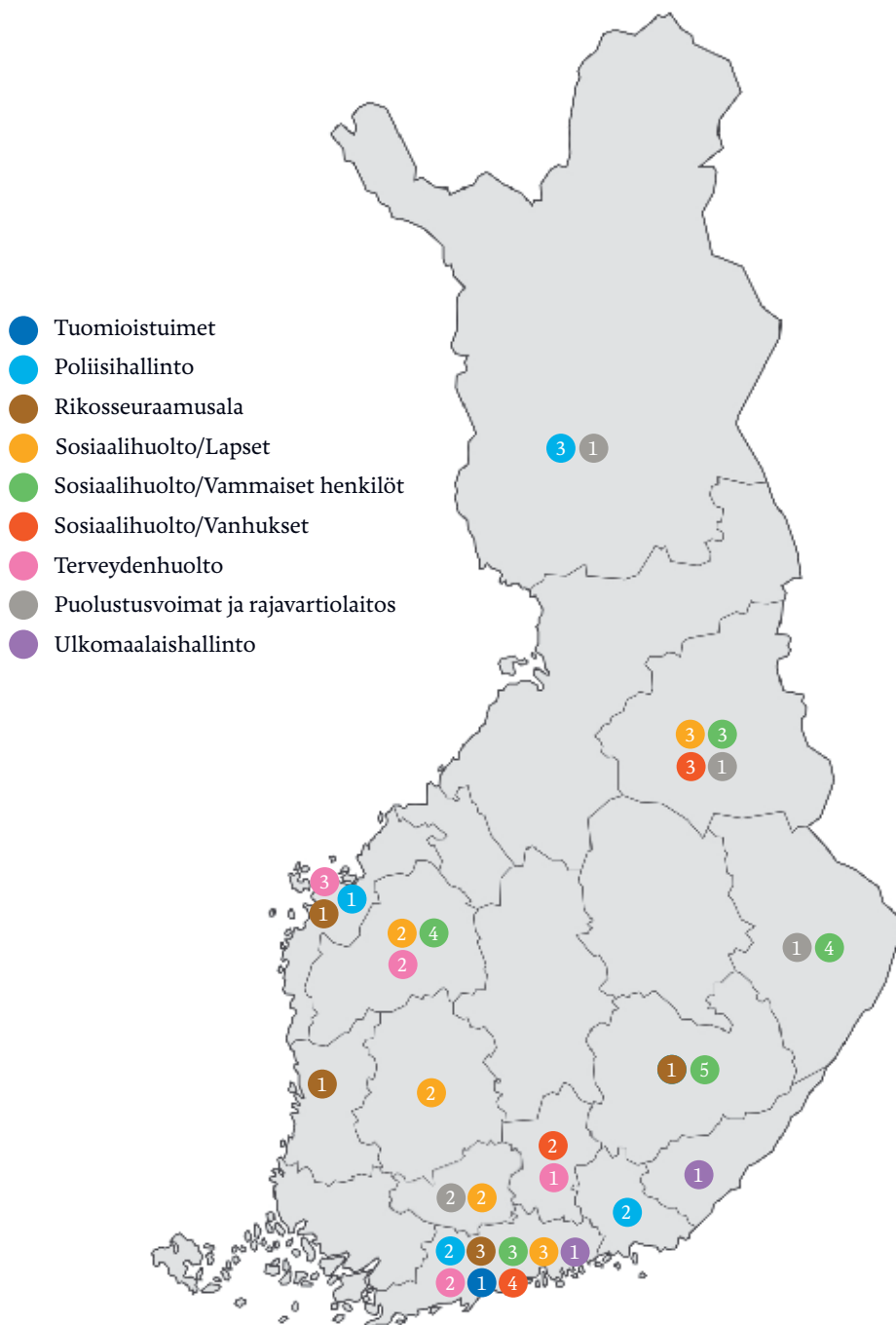
Oikeusasiamiehen kanslian erityisenä perus- ja ihmisoikeusteemana vuonna 2017 oli tehokkaat oikeussuojakeinot. Tarkastuksilla kiinnitettiin eri-



Tarkastukset vuosina 2015–2017.

tyisesti huomiota siihen, millä tavalla asiakkaat ja heidän läheisensä voivat käyttää asiakkaille kuuluvia oikeussuojakeinoja, kuten muistutusta, kantelua ja valitusta. Oikeusasiamiehellä ei ole toistaiseksi ollut kansallisen valvontaelimen tekemien tarkastusten osalta erityistä yleistema. Sen sijaan yksittäisillä tarkastuksilla on voitu keskittyä tiettyihin teemoihin tai kohdistaa tarkastus tiettyihin haavoittuviin ihmisryhmiin. Lisää tietoa kanslian perus- ja ihmisoikeusteemasta on luetta-
vissa jaksossa 3.7.

Seuraavassa on esitelty jokaisen hallinnonalan tarkastustoimintaan liittyviä erityispiirteitä, kertomusvuoden tarkastuskohteet sekä tärkeimmät aihealueet, joista kansallinen valvontaelin on tehnyt havaintoja. Näitä havaintoja ja niiden johdosta annettuja suosituksia sekä viranomaisten toimenpiteitä selostetaan tarkemmin kansallisen valvontaelimen erillisessä vuosikertomuksessa, joka on löydettävissä oikeusasiamiehen verkkosivuilta suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi.



NPM-tarkastukset vuonna 2017. Luettelo kaikista tarkastuskohteista on liitteenä 6.

3.4.10 POLIISIN SÄILYTYSTILAT

Poliisi huolehtii vapautensa menettäneiden säilytyksestä paitsi omissa myös Tullin ja Rajavartiolaitoksen asioissa. Eniten kiinniottoja tehdään päihtymyksen vuoksi, runsaat 60 000 vuosittain. Toiseksi suurin ryhmä ovat rikoksesta epäillyt. Lisäksi poliisivankiloissa säilytetään jonkin verran ulkomaalaislain nojalla säilöön otettuja. Vapaudenmenetyksen kesto vaihtelee perusteen mukaan muutamasta tunnista kuukausiin. Poliisilla on käytössä noin 50 poliisivankilaa, joiden koko ja käyttöaste vaihtelevat hyvinkin paljon. Suurimpien poliisiasemien peruskorjausohjelma on paraikaa menossa.

Oikeusasiamiehen lisäksi myös kansainväliset valvontaelimet ovat useissa yhteyksissä arvostelleet erityisesti tutkintavankien säilyttämistä poliisin tiloissa, jotka eivät sovellu pitempiaikaiseen oleskeluun. Päivittäin tutkintavankeja on poliisin tiloissa ollut viime vuosina alle sata.

Tutkintavankeuslakia on muutettu siten, että tutkintavankia ei saa pitää poliisin säilytystilassa seitsemää vuorokautta pidempää aikaa, ellei siihen ole poikkeuksellisen painavaa syytä, jonka arvioi tuomioistuin. Lisäksi pakkokeinolain säännöksiä tutkintavankeuden vaihtoehtoista on täydennetty lisäämällä lakiin säännökset tehostetusta matkustuskiellosta ja tutkinta-arestista. Muutokset tulevat voimaan 1.1.2019.

Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 252/2016 vp) on lisäksi todettu muun muassa CPT:n ja eduskunnan oikeusasiamiehen kannanottoihin viitaten, etteivät poliisin säilytystilat sovellu tutkintavankien säilyttämiseen. Siten pidemmän aikavälin tavoitteena tulee olla tutkintavankien säilyttämisen lopettaminen poliisin säilytystiloissa. AOA onkin tarkastusvuonna suositannut neljän poliisivankilan osalta (Vaasa, Porvoo, Kotka ja Kouvola) luopumaan kokonaan tutkintavankien säilyttämisestä. Lisäksi AOA on todennut kahden poliisivankilan osalta, että niiden tilat ja vartiointijärjestelyt soveltuvat vain lyhytaikaiseen säilytykseen (Inari ja Sodankylä).

Myös poliisin säilyttämien henkilöiden kohteusta annettua lakia (putkalaki) ollaan uudistamassa. Sen myötä Poliisihallitus tulee päivittämään ohjeensa ”Poliisin säilyttämien henkilöiden koh-

telusta” ja samalla määrittämään otsikkotasolla ne asiat, joista järjestyssäännöissä voidaan antaa tarkentavia määräyksiä (ns. malli-järjestyssääntö).

Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että poliisilaitosten tulee uudistaa poliisivankiloiden järjestyssäännöt. AOA on tätä ennakoiden suositellut poliisilaitosta tutustumaan AOA:n syyskuussa 2017 tekemään ratkaisuun (1154/2/16*), jossa on käsitelty järjestyssääntöjen laatimisessa huomioon otettavia seikkoja. Päätös löytyy oikeusasiamiehen verkkosivuilta www.oikeusasiamies.fi.

Kansallinen valvontaelin pyrkii tekemään säännöllisiä tarkastuksia ainakin suurimpien pääpoliisiasemien poliisivankiloihin. Jokaisen varsinaisen AOA:n tekemän poliisilaitostarkastuksen yhteydessä tehdään myös poliisivankilakäynti. Tämän lisäksi tehdään usean päivän tarkastuskierroksia eri poliisivankiloihin. Tarkastusteemoihin vaikuttavat kantelut, mutta erityisen huomion kohteena ovat haavoittuvimmat ryhmät, kuten ulkomaalaiset ja alaikäiset.

Poliisihallitukselle lähetettyjen tarkastuspöytäkirjojen perusteella Poliisihallitus kokosi listan kohennusta kaipaavista asioista ja lähetti aiheesta marraskuussa 2017 kirjeen kaikille poliisilaitoksille. Muutenkin suositusten jälkiseuranta on osoittanut, että kansallisen valvontaelimen nostamat asiat on otettu vakavasti ja asioihin on tartuttu. Poliisihallituksen lähettämä kirje poliisilaitoksille osoittaa, että Poliisihallitus on ottamassa poliisivankiloiden ohjauksessa siltä toivottua aktiivista otetta. Poliisihallituksen ja sen laillisuusvalvonnan kanssa tehtävää yhteistyötä on selostettu edellä kohdassa 3.4.5.

Vuonna 2017 poliisivankiloihin tehtiin kahdeksan tarkastuskäyntiä. Lisäksi Espoon poliisivankilan tarkastukseen liittyen tehtiin tarkastus Espoon selviämishoitoasemalle, jonka tarkastushavaintoja selostetaan terveydenhuollon tarkastuksia koskevassa kohdassa. Poliisin säilytystilojen tarkastuskohteet olivat seuraavat:

- Espoon poliisivankila (42 selliä),
Länsi-Uudenmaan poliisilaitos
- Vaasan poliisivankila (32 selliä),
Pohjanmaan poliisilaitos
- Porvoon poliisivankila (22 selliä),
Itä-Uudenmaan poliisilaitos

- Kotkan poliisivankila (25 selliä), Kaakkois-Suomen poliisilaitos
- Kouvolan poliisivankila (25 selliä), Kaakkois-Suomen poliisilaitos
- Rovaniemen poliisivankila (22 selliä), Lapin poliisilaitos
- Sodankylän poliisivankila (7 selliä), Lapin poliisilaitos
- Inarin poliisivankila (4 selliä), Lapin poliisilaitos

Kolme tarkastuksista tehtiin kohteisiin, joihin oli tehty vuoden sisällä edellinen tarkastus ja joissa yhtenä teemana oli selvittää, mihin AOA:n esittämät kannanotot ja suositukset olivat käytännössä johtaneet (Espoo, Vaasa ja Porvoo).

Poliisivankiloiden tarkastukset ovat yleensä ennalta ilmoittamattomia. Tarkastusvuonna tehtiin kuitenkin kahteen poliisivankilaan (Sodankylä ja Inari) ennalta ilmoitettu tarkastus. Ennalta ilmoittamisen syynä oli se, että haluttiin varmistaa, että paikalla olisi joku esittelemässä toimintaa. Pääsääntöisesti näissä säilytystiloissa ei ole säilytettäviä eikä siten myöskään henkilökuntaa. Espoon poliisivankilan ja Espoon kaupungin selviämishoitoaseman tarkastuksilla oli mukana ulkopuolinen oikeuspsykiatrian asiantuntija. Nämä tarkastukset tehtiin ilta-aikaan.

Keskeisimmät tarkastuksiin liittyvät havainnot ja suositukset koskivat seuraavia asioita:

- poliisimiesten käyttäminen säilytystilan vartioinnissa
- alaikäisen kiinni otetun kohtelu
- tutkintavankien säilyttäminen poliisivankilassa
- rikosasian tutkijoiden osallistuminen säilytystehtäviin
- vapautensa menettäneen informoiminen oikeuksista ja säilytystilan oloista
- päätöksenteko- ja muutoksenhaku-menettelyn tunteminen
- yksityisyyden suoja ja luottamuksellisuus
- yhteydenpidon rajoittaminen
- ulkoilu ja ulkoilutilat
- sellin hälytysjärjestelmä
- kohtelu ja olosuhteet, kuten peseytymismahdollisuudet, selliin jaettavien ruokatarvikkeiden asianmukainen säilyttäminen sekä sänky- ja liinavaatteiden kunto ja puhtaus
- terveydenhuollon järjestäminen poliisin säilytystiloissa



Kouvolan poliisivankilan ulkoilutila.

3.4.11 PUOLUSTUSVOIMIEN, RAJAVARTIOLAITOKSEN JA TULLIN SÄILYTYSILAT

Kansallinen valvontaelin teki vuoden 2017 aikana neljä tarkastusta **PUOLUSTUSVOIMIEN SÄILYTYSILOIHIN**. Kaikki tarkastukset olivat ennalta ilmoittamattomia. Tarkastukset tehtiin Panssariprikaatin Hämeenlinnan ja Riihimäen yksiköihin, Kainuun Prikaatiin ja Jääkäriprikaatin Sodankylän yksikköön.

Tarkastusten ajankohtana säilytystiloissa ei ollut vapautensa menettäneitä henkilöitä. Yleisesti ottaen säilytystiloissa oli ollut harvakseltaan säilytettäviä – Riihimäen yksikössä viimeisen puolen vuoden aikana ainoastaan yksi henkilö ja eniten Kainuun Prikaatissa 13 henkilöä viimeisen 10 kuu-kauden aikana. Yleisimmät kiinnioton perusteet olivat päihtymys ja karkaaminen.

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

RAJAVARTIOLAITOKSEN vapautensa menettäneiden henkilöiden säilytykseen käytettäviä säilytystiloja on noin 15. Usein säilytystilat ovat Rajavartiolaitoksen ja Tullin yhteiskäytössä. **TULLILLA** on myös ainoastaan sen käytössä olevia tiloja kolmessa paikassa. Säilytystiloja käytetään henkilöiden lyhytaikaiseen säilytykseen, ennen kuin heidät siirretään poliisivankilaan, säilöönottoyksikköön tai vastaanottokeskukseen. Vapautensa menettäneen kohteluun sovelletaan poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia. Säilytysajat näissä tiloissa vaihtelevat noin yhdestä tunnista muutama tuntiin, enimmäisajan ollessa kaikissa tapauksissa 12 tuntia.

Tilojen sijainti, taso ja varustus vaihtelevat. Rajavartiolaitoksen esikunta on hyväksynyt Rajavartiolaitoksen käyttämät tilat ja antanut säilytystiloja koskevat järjestyssäännöt. Vastaavasti Tulli on omalta osaltaan hyväksynyt sen käyttämät säilytystilat ja antanut omia säilytystiloja koskevia järjestyssääntöjä. Tullin järjestyssääntöjen kattavuus on oikeusasiamiehellä tutkittavana omana aloitteena.

Tarkastusvuonna kansallinen valvontaelin teki maaliskuussa 2017 ennalta ilmoitetun tarkastuksen Pohjois-Karjalan rajavartioston Niiralan rajanylityspaikan säilytystiloihin. Tilat olivat yhteiskäytössä Tullin kanssa siten, että toinen säilytys-huoneista oli varattu ensisijaisesti Tullin säilyttämille henkilöille. Tullin osalta säilytystilat eivät kuitenkaan tarkastusajankohtana täyttäneet määräyksiä, minkä vuoksi tiloissa ei säilytetty tullin säilöön ottamia henkilöitä vaan nämä toimitettiin poliisin säilytystiloihin.

Suunnitelmissa oli, että tilat saatetaan Tullin tarpeita ajatellen toimintakuntoisiksi joulukuussa 2017, jolloin myös tilojen käyttöä koskevien järjestyssääntöjen ja säilytettävälle jaettavan materiaalin oli tarkoitus valmistua. Tarkoituksena on, että tämän jälkeen Tulli vastaa henkilön valvonnasta silloin kun säilytettävänä on tullin toimialaan kuuluvassa asiassa vapautensa menettänyt henkilö.

3.4.12 RIKOSSEURAAMUSALA

OM:n alainen Rise huolehtii vankeusrangaitusten ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta. Risellä on 26 vankilaa. Vanki suorittaa tuomionsa joko suljetussa vankilassa tai avolaitoksessa. Suomen vankiloista suljettuja laitoksia on 15 ja avovankiloita 11. Lisäksi eräiden suljettujen vankiloiden yhteydessä toimii avovankilaosasto. Tarkastusten painopiste on suljetuissa vankiloissa. Keskimääräinen vankiluku vuonna 2017 oli noin 3 000.

Kertomusvuonna tehtiin kuusi vankilatarkastusta, joista yksi kohdistui avolaitokseen (Kerava). Mikkelin vankilan tarkastus oli jatkokäynti marraskuussa 2016 tehdylle tarkastukselle, jossa havaittiin vakavia lainvastaisuuksia. Vantaan vankilan tarkastukseen liittyi esteettömyystarkastus ja VTH:n Vantaan poliklinikan tarkastus. Tarkastukset olivat ennalta ilmoitettuja yhtä lukuun ottamatta. Tarkastetut vankilat olivat:

- Helsingin vankila (232 vankipaikkaa)
- Keravan vankila (94 vankipaikkaa)
- Vaasan vankila (59 vankipaikkaa, joista 3 naisille ja avovankilaosastolla 12 miespaikkaa)
- Mikkelin vankila (110 vankipaikkaa)



Mikkelin vankilassa on otettu käyttöön vankien ulkoilua varten vanhan puolen itäinen ulkoilupiha (kuvassa) ja läntisen ulkoilupihan aluetta on myös laajennettu.

- Satakunnan vankila, Köyliön osasto (76 vankipaikkaa)
- Vantaan vankila (183 vankipaikkaa)

Lisäksi tehtiin ennalta ilmoittamaton tarkastus Helsingin käräjäoikeuden vapautensa menettäneiden säilytystiloihin ja vapautensa menettäneiden kuljetuksiin.

Seuraavassa joitakin keskeisiä aiheita, joihin kiinnitettiin kertomusvuonna huomiota vankiloiden tarkastuksilla:

- vankien kohtelu ja vankilan ilmapiiri
- vangeille annettavat tiedot
- naistutkintavankien asema
- alaikäisten vankien asema
- ulkomaalaisten vankien asema
- tutkintavankien sijoittaminen erilleen muista vangeista
- vankilan tilojen esteettömyys
- eristystilojen olosuhteet
- matkasellien olosuhteet ja käyttö
- vieraiden tapaamiseen liittyvät käytännöt
- lapsen tapaamiseen tarkoitetut tilat
- ulkoilutilat ja ulkoilun toteutuminen
- vankien kuljettamisen olosuhteet
- valvontahenkilökunnan osallistuminen lääkahoitoon

MIKKELIN VANKILAN VALVONTA

Mikkelin vankilaan tehdyllä jatkokäynnillä oli tarkoitus selvittää, mihin toimenpiteisiin vankilassa oli ryhdytty AOA:n suositusten johdosta ja missä asioissa oli edelleen kehittämistä. Samassa yhteydessä selvitettiin myös Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen toimintaa vankilan toiminnan lainmukaisuuden valvonnassa.

AOA totesi, että aluekeskus oli laiminlyönyt valvoa ja varmistaa lainmukaisuuden toteutumista vankilassa. AOA painotti, että aluekeskuksen tulee tehostaa toimintaansa laillisuuden valvonnassa ja antaa vankilan johdolle sen tarvitsemää oikeudellista ohjausta ja neuvontaa.

Edellisen tarkastuksen jälkeen vankilassa oli tehty merkittäviä muutoksia, joiden ansiosta vankilan luonne oli muuttunut aikaisempaa avoimemmaksi. Vankien ja henkilökunnan väliset suhteet näyttivät parantuneen ja vankilan ilmapiiri oli rauhallinen. Tutkintavankien osastolle sijoittamisessa ei enää havaittu huomautettavaa. Vangeilla oli asianmukainen mahdollisuus valmistautua oikeudenkäyntiin. Vankilassa oli ryhdytty tekemään hallintopäätöksiä muutoksenhakuohjauksineen. Vankilan järjestyssääntö sekä poistumislupa-, kurinpito- ja tapaamiskäytännöt eivät enää poikenneet muista vankiloista.

Vankilan toiminnassa todettiin vielä kehittämistä muun muassa vastaanotto-osaston toiminnassa ja omaisuuden hallussapitoa koskevilla päätöksillä. Lisäksi vankilasta edelleen puuttui asianmukainen kuntosali. Jatkokäynnistä annettujen suositusten jälkeen vankilassa tehtiin muun muassa seuraavia toimenpiteitä:

- rikosseuraamusalueen aluekeskus järjesti vankilalle koulutusta muutoksenhakuohjauksesta ja hallussapitopäätösten perustelemisesta
- vastaanotto-osaston toimintaa organisoitiin uudelleen ja sen henkilökuntaa on koulutettu
- rikosseuraamusesimiöiden rekrytoinnissa kiinnitettiin huomiota heidän koulutukseen, jotta heillä on hyvät edellytykset omaksua esimiehelle kuuluvat hallinnolliset velvollisuudet
- valvomattomien tapaamisten toteutumista edistettiin
- liikuntamahdollisuuksia ja liikuntasalin käyttöä lisättiin sekä hankittiin uusia liikuntalaitteita. Vankien liikunnan organisointiin ja toteuttamiseen saatiin uusi vakituinen virka
- eristysseleiden käytöstä laadittiin ohjeet

HELSINGIN KÄRÄJÄOIKEUDEN VAPAUTENSA MENETTÄNEIDEN SÄILYTYSTILOIHIN JA KULJETUKSEEN KOHDISTUNUT TARKASTUS

Tarkastuksella kiinnitettiin huomiota selliosaston tilojen kuntoon ja viihtyisyyteen sekä varaselleinä käytettävien tilojen kokoon, hälytyslaitteisiin ja valaistukseen. Lisäksi kiinnitettiin huomiota säilytettävän ja hänen oikeudenkäyntiavustajansa tapaamisen järjestelyihin ja tilojen vähäisyyteen.

3.4.13 ULKOMAALASIASIAT

Suomessa oli vuoden 2017 lopussa noin 13 500 turvapaikanhakijaa ja he majoittuivat 56 vastaanottokeskuksessa. Turvapaikanhakija voidaan ulkomaalaislain 121 §:n nojalla ottaa säilöön esimerkiksi henkilöllisyyden selvittämiseksi tai maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Suomessa toimii kaksi ulkomaalaisten säilöönottoyksikköä, Joutsenossa ja Helsingin Metsälässä.

Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä toimiva säilöönottoyksikkö on Maahanmuuttoviraston alainen. Yksikössä oli vielä vuoden 2017 alussa 30 paikkaa, mutta vuoden 2017 aikana sinne perustettiin yhteensä 38 uutta säilöönottopaikkaa. Viimeisimmät uudet paikat otettiin käyttöön tammikuussa 2018. Metsälässä sijaitseva säilöönottoyksikkö oli vuoden 2017 loppuun saakka Helsingin kaupungin ylläpitämä. Yksikkö siirtyi 1.1.2018 alkaen osaksi Maahanmuuttovirastoa. Metsälän säilöönottoyksikössä on 40 säilöönottopaikkaa – vuoden 2017 lopulla meneillään olevan remontin johdosta asiakaspaikkoja oli vähennetty 30 paikkaan.

Vastaanottokeskuksia ei ole pidetty kansallisen valvontaelimen valvontaan kuuluvina, vaan sinne tehtyjä tarkastuksia on tähän saakka tehty oikeusasiamiehen mandaatilla. Tilanteeseen voi tulla muutos ulkomaalaislakiin tehtyjen muutosten johdosta. Helmikuun alussa 2017 tuli voimaan säännökset asumisvelvollisuudesta ja lapsen asumisvelvollisuutta koskevista uusista turvaamistimenpiteistä. Kansainvälistä suojelua hakenut ulkomaalainen voidaan määrätä asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä yhdestä neljään kertaan vuorokaudessa.

Täysi-ikäisten osalta edellytykset asumisvelvollisuuteen määrittämiselle ovat säilöön ottamisen edellytyksiä väljemmät. Lapsen osalta on lisäksi säädetty, että lapsen on oleskeltava vastaanottokeskuksen alueella. Lapsen asumisvelvollisuuden edellytykset ovat samat kuin edellytykset lapsen säilöön ottamiselle, joten kyseessä on vaihtoehto säilöön ottamiselle. Turvapaikanhakijoihin liittyviä asioita selostetaan tarkemmin jaksossa 4.9.

Oikeusasiamies ei myöskään kansallisena valvontaelimenä valvo 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.

Vastaanottokeskuksissa ja säilöönottoyksiköissä voi olla henkilöitä, jotka ovat joutuneet ihmiskaupan uhreiksi. Heidän tunnistamisensa on haastavaa. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä toimii Joutsenon vastaanottokeskuksen yhtey-



Näkymä Joutsenon säilöönottoyksikön ikkunasta.

dessä. Maahanmuuttoviraston tiedotteen mukaan vuonna 2017 auttamisjärjestelmään hyväksyttiin 127 uutta asiakasta, jotka edustavat 31 eri kansalaisuutta. Heistä 14 oli alaikäisiä. Auttamisjärjestelmän asiakasmäärä nousi korkeammaksi kuin se on ollut koskaan aikaisemmin. Kaikkiaan auttamisjärjestelmän palveluiden piirissä oli vuoden 2017 lopussa 322 henkilöä.

Tavoitteena on, että molemmissa säilöönottoyksiköissä käydään säännöllisesti. Kansallinen valvontaelin teki tarkastuskäynnin Joutsenon vastaanottokeskuksen säilöönottoyksikköön helmikuussa 2017 ja Metsälän säilöönottoyksikköön joulukuussa 2017. Lisäksi AOA teki ennalta ilmoittamattoman tarkastuksen yksin maahan tulleiden turvapaikanhakijalasten ja nuorten asumisyksikköön Kajaaniin.

JOUTSENON SÄILÖÖNOTTOYKSIKKÖ

Joutsenon säilöönottokeskukseen tehty tarkastus oli kaksipäiväinen ja se oli ennalta ilmoitettu. Mukana oli ulkopuolinen oikeuspsykiatrian asiantuntija. Tarkastuksen aikana käytettiin venäjän, arabian, turkin ja darin kielen tulkkeja säilöön otettujen haastatteluissa. Tarkastuksen yhteydessä tutustuttiin myös ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään.

Edellisen tarkastuksen jälkeen säilöönottoyksikön tilanne oli muuttunut siten, että yksikkö on ollut jatkuvasti täynnä. Tästä johtuen säilöön otettuja ulkomaalaisia oli jouduttu sijoittamaan myös poliisin säilytystiloihin. Toinen huomattava seikka oli se, että säilöön otettujen joukossa on yhä useammin ja enemmän ulkomaalaisia, jotka tulevat suoraan vankilasta. Monissa tapauksissa maasta poistamisen valmistelua ei ole aloitettu vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon aikana, vaan se on aloitettu vasta vankilasta vapautumisen jälkeen. Tämä ei ole asianmukaista, koska se pitkittää säilössäoloaikoja.

Seuraavassa aiheita, joista tarkastuksella tehtiin havaintoja säilöön otettujen kohtelussa ja olosuhteissa:

- yksikön ilmapiiri
- säilöön otettujen epätietoisuus omasta oikeudellisesta asemasta
- oikeudellisen neuvonnan riittävyys
- eristystilan kameravalvonta
- terveystarkastusten toimittaminen uusille säilöön otetuille
- ns. hiljaisten asiakkaiden huomioiminen terveydenhuollossa

METSÄLÄN SÄILÖÖNOTTOYKSIKKÖ

Metsälän säilöönottoyksikköön tehtiin tarkastus ennalta ilmoittamatta. Käynnillä oli kaksi erityistä painopistettä. Tarkastus oli toisaalta jatkokäynti edelliselle, joulukuussa 2016 tehdylle käynnille. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysvirasto oli toukokuussa 2017 ilmoittanut oikeusasiamiehelle, mihin toimenpiteisiin tarkastushavainnot olivat antaneet aihetta.

Nyt haluttiin selvittää, miten oikeusasiamiehen suosituksukset oli otettu säilöönottoyksikön toiminnassa huomioon. Toisena painopistealueena oli terveydenhuollon toteutuminen. Yleisesti ottaen kansallisen valvontaelimen haastattelemat säilöön otetut kertoivat, että heitä oli kohdeltu asianmukaisesti säilöönottoyksikössä.

Seuraavassa aiheita, joista tarkastuksella tehtiin havaintoja säilöön otettujen kohtelussa ja olosuhteissa:

- säilöön otettujen epätietoisuus omasta oikeudellisesta asemasta
- oikeudellisen neuvonnan riittävyys
- ulkoilutilat
- sisäilman laatu
- valvontakameroiden toimivuus
- säilöön otetuille järjestettävä elämähallintaa tukevaa toimintaa
- terveystarkastusten toimittaminen uusille säilöön otetuille
- kidutuksen uhrien tunnistaminen ja hoitoon pääsy
- psykiatrin / psykologin palvelujen tarve

3.4.14 SOSIAALIHUOLLON LASTEN YKSIKÖT

Lastensuojelulain tarkoittamaa sijaishuoltoa järjestetään huostaanotetuille, kiireellisesti sijoitetuille ja tuomioistuimen väliaikaismääräyksen perusteella sijoitetuille 0–17 vuotta täyttäneille lapsille laitoksessa, ns. laitosluvalla toimivassa perhekodissa sekä perhehoidossa. THL:n tilaston mukaan laitokseen tai vastaavaan sijoitettuja, lähinnä huostassa olevia lapsia, oli vuonna 2016 noin 6 300 sekä ammatillisessa perhehoidossa noin 2 000 ja perhehoidossa noin 7 000 lasta.

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. Sijais-

huoltoa antavista yksiköistä Valviralla on tiedot vain yksityisistä palveluntuottajista. Näitä on 110 toimintayksikköä (69 palveluntuottajaa).

Kansallisen valvontaelimen tarkastuskäynnit ovat kohdistuneet laitoksiin tai vastaaviin. On kuitenkin todennäköistä, että samankaltaisia lastensuojelulain mukaisia rajoitustoimenpiteitä on käytössä myös sijaishuollossa, jota järjestetään perhehoitona yksityiskodissa.

Perhehoidon valvonta kansallisen valvontaelimen tai oikeusasiamiehen mandaateilla on välillistä. Oikeusasiamiehellä on mahdollisuus kanteiden käsittelyn kautta valvoa myös perhehoitoa. Muuten perhehoidon valvonta kuuluu sijoittajakunnalle, joiden sosiaalityöntekijöillä on mahdollisuus käydä perhekodeissa.

Lastensuojelutarkastuksilla on pyritty säännönmukaisesti ja kattavasti kuulemaan lapsien laitoksen henkilökunnan kuulemista. Lapsia kuultaessa ilmoitetaan, että he voivat ottaa yhteyttä tarkastajiin, mikäli heihin kohdistetaan rangaistustoimia tai vastaavaa tarkastuksen johdosta. Myös henkilökuntaa muistutetaan tarkastuksen kuluessa vastatoimien kiellosta.

Tarkastukset ovat lähtökohtaisesti ennalta ilmoittamattomia ja kestoltaan yhden päivän mittaisia. Yksikössä on yleensä vietetty 10–11 tuntia. Jos laitoksen yhteydessä on myös koulu tai tarkastuksella esiin tulleet asiat sitä edellyttävät, on tarkastukseen käytetty kaksi päivää siten, että toinen tarkastuspäivä on yleensä tehty viikon sisällä. Tästä toisesta tarkastuspäivästä ilmoitetaan etukäteen – myös jo aiemmin kuulluille lapsille.

Tämä on koettu hyödyllisenä, sillä tarkastajat ovat olleet jo lapsille tuttuja ja heidän kauttaan on voitu saada kuultavaksi myös muita sellaisia lapsia, jotka eivät ole edellisellä kerralla halunneet tai päässeet keskustelemaan tarkastajien kanssa. Näitä lisäkäyntejä ei ole tilastoitu erikseen vaan ne on katsottu sisältyneen laitoksen kokonaistarkastukseen.

Tarkastuksilla kiinnitetään erityisesti huomiota lapsiin kohdistuneisiin rajoitustoimenpiteisiin ja sitä koskevaan päätöksentekoon – muun muassa lapsen kuuleminen ja rajoituspäätösten perustelevuus. Erityisesti liikkumisvapauden rajoittamisen ja lapsen yhteydenpito-oikeuden ja sen rajoittamisen välinen suhde näyttää olevan

laitoskentässä epäselvä. Lähes kaikissa laitoksissa oli ongelmia päätösten tiedoksiannossa lapselle. Myöskään rajoitustoimenpiteiden ja hyväksyttävien kasvatustoimenpiteiden eroa ei aina tunnusteta. Lasta pyritään rajoittamaan kasvatukseen vedoten, vaikka usein tilanne edellyttäisi rajoituspäätöstä.

Tarkastuksilla on huomattu, että lapsen psykiatrisen hoidon järjestäminen ja yhteistyö laitoksen, sosiaalihuollon ja terveydenhuollon välillä ei aina toimi lapsen edun mukaisella tavalla. Myös lapsen koulunkäyntiin ja kuntien panostukseen laitoksen yhteydessä olevaan opetukseen kiinnitetään huomiota.

Kaikki tarkastuspöytäkirjat lähetetään tarkastetulle kohteelle ja paikalliselle aluehallintovirastolle, jolle kuuluu sosiaalihuollon alueellinen ohjaus ja valvonta. Joskus pöytäkirja lähetetään tiedoksi myös Valviralle, jolle kuuluu sosiaalihuollon valtakunnallinen ohjaus ja valvonta. Tarkastuksen jälkeen pöytäkirja lähetetään aina myös yksikköön lapsia sijoittaneille kunnille.

AOA on pitänyt tarpeellisena, että myös yksikköön sijoitettujen lasten vastuusosiaalityöntekijät saavat tiedon tarkastushavainnoista ja suosituksista. Lisäksi AOA on edellyttänyt, että sosiaalityöntekijät keskustelevat pöytäkirjan sisällöstä sijoitetun lapsen kanssa.

AOA:n kannanottoihin suhtaudutaan laitoksissa 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.

Esimerkkinä tästä laitos, jonka rajoitustoimenpiteiden kirjaamismerkinnät havaittiin puutteelliseksi tai ne puuttuivat kokonaan. Laitoksen johtaja ilmoitti, että henkilökunnan kanssa oli käyty tarkastuksen jälkeen läpi kirjaamismerkintöjä ja niiden merkitystä sekä harjoiteltu rajoituspäätösten tekemistä. Lisäksi työntekijöille suunniteltiin jatkossa säännöllistä koulutusta, jotta samankaltaisilta puutteellisilta merkinnöiltä välttyään.

Lastensuojeluyksiköihin tehtiin tarkastusvuonna 12 tarkastuskäyntiä. Yhteen kohteeseen tehtiin varsinainen tarkastus ja parin kuukauden päästä vielä erillinen jatkokäynti. Kaikki tarkas-

tukset olivat ennalta ilmoittamattomia. Jatkokäynnistä ilmoitettiin kohteelle etukäteen.

Kohteiden luonteesta johtuen tarkastuksia tehtiin myös muina ajankohtina kuin virka-aikana, esim. sunnuntaina. Yhdellä tarkastuksella, joka kohdistui neuropsykiatrisista häiriöistä kärsivien lasten ja nuorten lastensuojelulaitokseen, oli mukana ulkopuolinen asiantuntija (nuorisopsykiatrian erikoislääkäri). Lisäksi yhdellä erityisnuorisokodin tarkastuksella oli mukana kokemusasiantuntija. Tarkastuskohteet olivat seuraavat:

- Peiponpesä, Hyvinkää (21 paikkaa, yksityinen palveluntuottaja)
- Outamon lastenkoti, Lohja (37 paikkaa, kaupungin ylläpitämä)
- Lukkarilan lastenkoti, Peräseinäjoki (7 paikkaa, yksityinen palveluntuottaja)
- Nuorisokoti Nummela, Lapua (4 paikkaa, yksityinen palveluntuottaja)



Oleskelutila Salmilan lastenkodissa Kajaanissa.

- Harjulakoti, Kajaani (7 paikkaa, yksityinen palveluntuottaja)
- Lastenkoti Salmila, Kajaani (14 paikkaa, kunnan ylläpitämä)
- Lasten- ja nuortenkoti Kimppa, Paltamo (7 paikkaa, yksityinen palveluntuottaja)
- Villa Junior, Ylöjärvi (7 paikkaa, yksityinen palveluntuottaja)
- Erityislastensuojeluyksikkö Honkalyhty, Kangasala (7 paikkaa, yksityinen palveluntuottaja)
- Varatie Tervakoski, Janakkala (16 paikkaa, yksityinen palveluntuottaja)
- Tukikoti Tasapaino, Forssa (7 paikkaa, yksityinen palveluntuottaja)

Seuraavassa joitakin keskeisiä aiheita, joihin lasten yksiköihin tehdyillä tarkastuksilla on kertomusvuonna kiinnitetty huomiota:

- henkilökunnan riittävyys
- yksikön ilmapiiri
- lapsen kohtelu
- lapsille annettava informaatio
- päätösten tiedoksianto
- rajoitustoimenpiteiden käyttö
- kasvatuskeinojen käyttö
- sosiaalityöntekijöiden rooli sijoitettujen lasten elämässä
- neuropsykologisten palvelujen riittävyys
- lapsen yksityisyydensuoja terveydenhuollon palveluissa
- lapsen rahavarojen käsittely

3.4.15 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 ympärivuorokautiseen hoiva- ja asumisyksikköön, jossa hän saa ympärivuorokautisesti hoitoa, mihin sisältyy myös tarvittaessa saattohoito. Suomessa on noin 2 000 vanhuk- sille tarkoitettua ympärivuorokautisen hoidon yksikköä.

Tarkastukset kohdistetaan ensisijaisesti muisti- sairaille henkilöille ympärivuorokautista hoitoa tarjoaviin suljettuihin yksiköihin. Lisäksi tarkas- tuksia tehdään psykogeriatrisiin yksiköihin, jois- sa käytetään rajoitustoimenpiteitä, kuten ovien lukitsemista, hygienihaalaria sekä kemiallista ja muuta sitomista. Tavoitteena on, että samalla paikkakunnalla käydään sekä yksityisten että jul- kisten palvelujen tarjoajien yksiköissä. Tällöin on mahdollista tehdä havaintoja mahdollisista eroa- vaisuuksista palvelutasolla.

Sosiaali- ja terveyshuollossa, myös vanhuspal- velussa, on voimassa lakisääteinen omavalvonta- suunnitelma. Siihen kirjataan kaikki keskeiset toi- menpiteet, joilla palvelujen tuottajat itse valvovat toimintayksikköjään, henkilökunnan toimintaa sekä tuottamiensa palvelujen laatua. Henkilökun- nalla on lakiin perustuva velvollisuus ilmoittaa hoivassa havaitsemistaan epäkohdista. Omaval- vontasuunnitelmassa kielletään negatiiviset seu- raamukset huolen esittäjää kohtaan.

Vanhusten yksiköihin tehtävillä tarkastuksil- la kiinnitetään aina huomiota rajoitustoimenpitei- den käyttöön sekä niiden kestoon, kirjaamiseen ja päätöksentekoon. Yhtenä keskeisenä teemana on myös se, onko vanhusten saama hoiva ja hoito ih- misarvoa kunnioittavaa. Tämä korostuu erityisesti siinä, miten vanhuksen hygieniasta huolehditaan ja miten saattohoito on järjestetty.

Tarkastuksilla arvioidaan vanhusten saamaa terveydenhoitoa ja kivunhoitoa sekä fysioterapia/ kuntoutusta, suun hygieniää ja terveyttä, ravinnon saantia ja nesteytystä, henkilökohtaista hygieniää sekä ulkoilua. Myös henkilökunnan määrä ja tilo- jen tarkoituksenmukaisuus käydään läpi. Näiden lisäksi aina selvitetään, miten asukkaiden itsemää- räämis oikeus ja yksityisyys toteutuvat. Lisäksi huomiota kiinnitetään yleiseen viihtyvyyteen, si- säilman laatuun, esteettömyyteen ja virikkeisiin. Tarkastuksilla seurataan myös henkilöstön koulu- tustasoa sekä palo- ja pelastussuunnitelmien ajan- tasaisuutta.

Tarkastuksista laaditut pöytäkirjat ovat kuvai- levia, koska kyse on vanhusten kodista, jossa hän viettää viimeiset elinvuotensa. Kaikki pöytäkirjat julkaistaan oikeusasiamiehen verkkosivuilla. Tar- kastuspöytäkirjojen julkistamisella tiedotetaan yleisesti, että yksikön toimintaa valvotaan. Toi-

saalta niiden kautta asukkaat, omaiset ja työnte-
kijät saavat tietoa tarkastuksella tehdyistä havain-
noista.

Tarkastuksella voidaan myös edellyttää, että
pöytäkirjan tulee olla yksikön ilmoitustaululla
kaikkien luettavana kuukauden ajan. Tavoitteena
on, että asukkaat, omaiset ja muut tahot puuttu-
vat näkymättömäksi jääneisiin epäkohtiin ja il-
moittavat niistä valvoville viranomaisille.

Pöytäkirjoissa esitettyjä suosituksia noudate-
taan hyvin. Sosiaalilautakunnat ovat ilmoittaneet
ryhtyvänsä toimiin esimerkiksi yksityisyyden suo-
jan parantamiseksi taikka lisähenkilöstön käyttä-
miseksi saattohoidossa. Myös tarkastuksilla on
havaittu vanhusten kohtelussa ja olosuhteissa
myönteistä kehitystä. Esimerkiksi yksityisyys on
parantunut, kun valtaosalla vanhuksista on hoiva-
kodeissa omat huoneet kylpyhuoneineen. Myös
hoivan taso on parantunut ja lääkitystä käytetään
vähemmän kuin ennen.

Ruoan laatu, hoivakotien siisteys ja ilmanlaa-
tu ovat myös parantuneet. Yleisimmät tarkastuk-
silla havaitut puutteet ovat sen sijaan koskeneet
vanhusten ulkoilun vähäisyyttä, puutteellista
hammashoitoa, kuntoutuksen vähäisyyttä ja vi-
rikkeettömyyttä. Myös saattohoidossa on todet-
tu puutteita.

Tarkastusvuonna kaikki vanhusten yksiköihin
tehdyt tarkastukset tehtiin kansallisen valvonta-
elimen mandaatilla. Vuonna 2017 näihin kohteisiin
tehtiin yhdeksän tarkastusta. Kaikki tarkastukset
tehtiin ennalta ilmoittamatta. Tarkastuskohteista
viisi oli yksityisen palvelun tarjoajan yksiköitä. Tar-
kastuskohteet olivat seuraavat:

- Viherlaakson muistipalvelukeskus, Espoo
(48 pitkäaikaipaikkaa, kaupungin ylläpitämä)
- Taavin muistipalvelukeskus, Espoo
(46 asukaspaikkaa, kaupungin ylläpitämä)
- Antinkoti, Helsinki (94 asukaspaikkaa,
säätiön ylläpitämä)
- Kannelkoti, Helsinki (93 asiakaspaikkaa,
säätiön ylläpitämä)
- Arvola-koti, Kajaani (54 asukaspaikkaa,
yhdistyksen ylläpitämä)
- Hoivakoti Menninkäinen, Kajaani
(30 asukaspaikkaa, yksityisen perheyriyksen
ylläpitämä)
- Vanhusten palvelukoti Aamurusko, Suomus-
salmi (14 asukaspaikkaa, säätiön ylläpitämä)
- Palvelutalo Marttila, Orimattila (45 asukas-
paikkaa, hyvinvointikuntayhtymän ylläpi-
tämä)
- Palvelutalo Timontalo, Nastola (24 asukaspaik-
kaa, hyvinvointikuntayhtymän ylläpitämä)



*Antinkoti tarjoaa muistisairail-
le vanhuksille ympärivuorokau-
tista palveluasumista. Kuvassa
Antinkodin tilava parveke kuk-
kaistutuksineen.*

Seuraavassa joitakin keskeisiä aiheita, joihin vanhusten yksiköihin tehdyillä tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota:

- yksikön ilmapiiri ja henkilökunnan suhtautuminen asukkaisiin
- rajoitustoimenpiteiden käyttö
- yksityisyyden turvaaminen
- saattohoidon toteuttaminen
- wc-asiointi
- suun terveydenhoito
- ulkoilun toteuttaminen
- tilojen esteettömyys ja palvelujen saavutettavuus
- toimintakyvyn ylläpitäminen
- lääkäripalvelut

3.4.16 SOSIAALIHUOLLON MUITA TARKASTUSKOhteITA

Oikeusasiamies tekee tarkastuksia myös asunnotomien päihde- ja mielenterveyspotilaiden palvelukeskuksiin ja erilaisiin tukikotiin. Näiden yksiköiden asiakkaat kuuluvat erityisen haavoittuvaan ihmisryhmään, minkä vuoksi oikeusasiamies on pitänyt tärkeänä selvittää, minkälaisissa olosuhteissa nämä henkilöt asuvat, minkälaisia palveluja heille on tarjolla ja miten heitä kohdellaan. Tarkastukset on tehty oikeusasiamiehen mandaatilla, koska ainakaan lähtökohtaisesti näissä yksiköissä asukkaisiin ei saa kohdistaa rajoituksia.

Kertomusvuonna tarkastetut yksiköt olivat Helsingin kaupungin ylläpitämiä: Hietaniemen palvelukeskus (60 paikkaa), Kulosaaren tukikoti (22 paikkaa) ja Pakilan tukikoti (28 paikkaa).

Kaikki tarkastukset tehtiin ennalta ilmoittamatta. Tarkastukset eivät antaneet aihetta toimenpiteisiin. AOA totesi kuitenkin Hietaniemen palvelukeskuksen osalta, että hätämajoitusta järjestettäessä tulisi palvelujen tarvitsijoille ja käyttäjille turvata mahdollisuus asianmukaisiin yöpymistiloihin. Tarjotut palvelut (yöpyminen yhteisissä huoneissa, osa patjoilla) soveltuvat majoitustarkoituksiin vain poikkeuksellisissa tilanteissa silloin, kun muuta tilaa ei ole enää saatavilla.

3.4.17 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. Kehitysvammaisia henkilöitä on arvioitu olevan Suomessa noin 40 000. THL:n tilastoraportin (42/2017) mukaan kehitysvammaisten laitoshoidossa oli vuoden 2016 lopussa 920 asiakasta (joista alaikäisiä 191). Heistä pitkäaikaisasiakkaina oli yhteensä 795 henkilöä (alaikäisiä 131). Pitkäaikaisasiakkaisi on laskettu asiakkaat, joille on tehty pitkäaikashoidon päätös tai jotka ovat olleet hoidossa yli 90 vuorokautta.

Kansallisen valvontaelimen tarkastuskohteita eli yksiköitä, joissa asuviin henkilöihin voidaan kohdistaa rajoitustoimenpiteitä, on yhteensä 856. Näistä ympärivuorokautista hoitoa antavia yksiköitä on yhteensä 830 yksikköä (yksityisiä palveluntuottajia 397 ja julkisia palveluntuottajia 433). Lisäksi 920 henkilöä asuu 26 eri laitoksessa.

Vammaisten henkilöiden laitoshoidon ja asumispalveluyksikköjen tarkastuksilla kiinnitetään erityisesti huomiota kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (kehitysvammalaki) säädettyjen (10.6.2016 voimaan tulleiden) rajoitustoimenpiteiden käyttöön, kirjaamiseen sekä päätöksentekoon ja muutoksenhakumenettelyihin. Kehitysvammalain esitöiden mukaan rajoitustoimenpiteen käytön tulisi olla aidosti poikkeuksellinen ja viimesijainen keino.

Jos erityishuollossa olevaan henkilöön joudutaan toistuvasti kohdistamaan rajoitustoimenpiteitä, olisi arvioitava, onko kyseinen yksikkö hänelle sopiva ja tarkoituksenmukainen paikka. Yksikön toimintakäytännöt tulisi aina arvioida myös kokonaisuutena. Rajoitustoimenpidettä voitaisiin käyttää ainoastaan silloin, kun se on välttämätöntä toisen, rajoituksen kohteena olevaa perusoikeutta painavamman perusoikeuden turvaamiseksi. Rajoitustoimenpiteeseen ei näin ollen koskaan saisi turvautua kurinpidollisessa tai kasvatuksellisessa tarkoituksessa.

YK:n vammaisyleissopimuksen ratifiointiin myötä (10.6.2016) eduskunnan oikeusasiamiehestä tuli osa yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaista rakennetta, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista. Tämän vuoksi oikeusasiamies kiinnittää tarkastuksilla erityisesti huomiota vammaisopimuksessa määriteltyjen oikeuksien toteutumiseen. Tätä oikeusasiamiehen erityist tehtävää sekä tarkastushavaintoja esteettömyydestä ja saavutettavuudesta käsitellään yksityiskohtaisemmin jaksossa 3.3.

Kehitysvammaisten ja vammaisten henkilöiden asumisyksiköiden tarkastuskohteita oli kertomusvuonna 19. Yksi kohteista oli vammaisille henkilöille tarkoitettu, ympärivuorokautista palveluasumista tarjoava yksikkö. Muut olivat kehitysvammaisille henkilöille tarkoitettuja yksiköitä. Tahdosta riippumattomassa erityishuollossa olevia vammaisia henkilöitä oli kolmessa tarkastetussa asumisyksikössä. Tarkastuksista enemmistö (11) oli ennalta ilmoittamattomia. Tarkastuskohteista kolme oli yksityisen palveluntuottajan yksiköitä. Yksi tarkastus kohdistui ilta-aikaan. Tarkastuskohteet olivat seuraavat:

- Sirkunkujan asumisyksikkö (14 paikkaa), Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä, Kajaani
- Leivolan palvelutalo (13 paikkaa), Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä, Kajaani
- Laitoshoidon yksikkö Pikkupihlaja (6 paikkaa), Eskoon sosiaalipalvelujen kuntayhtymä, Seinäjoki
- Kehitysvammaisten asumispalveluyksiköt Kotomarkki ja Helakoti (20 ja 21 paikkaa, Eskoon sosiaalipalvelujen kuntayhtymän sosiaalihuolto, Seinäjoki
- Laitoshoidon yksiköt Tuulentupa ja Neliapila (19 ja 20 paikkaa), Eskoon sosiaalipalvelujen kuntayhtymä, Seinäjoki



Pikkupihlaja tarjoaa laitoshoittoa kehitysvammaisille lapsille. Kuvassa on kehittävä lelu.

- Lasten- ja nuorten koti Vanamo (12 paikkaa), Eskoon sosiaalipalvelujen kuntayhtymä, Seinäjoki
- Aurinkolahden ryhmäkoti (13 paikkaa), Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimi, Helsinki
- Kehitysvammapsykiatrinen tutkimus- ja kuntoutusyksikkö Turva (8 paikkaa), Rinnekoti-Säätiö, Espoo
- Kehitysvammaisten lasten pienryhmäkoti Annala (10 paikkaa), Rinnekoti-Säätiö, Espoo
- Vammaisten asumispalvelukoti Koivukaarre (8 paikkaa), Betanian lastenkohdin säätiö, Suomussalmi
- Tehostetun palveluasumisen yksikkö Honkatähti (20 paikkaa), Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä (Siun Sote), Joensuu
- Vammaispalvelujen osastohoito, Tuulikello (11 paikkaa), Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä (Siun Sote), Joensuu

- Vammaispalvelujen osastohoito, Muksula
- Pauliina – Majakka (yhteensä 16 paikkaa),
Pohjois-Karjalan Sosiaali- ja terveystieteiden
kuntayhtymä (Siun Sote), Joensuu
- Asumispalvelut Leppälä (20 paikkaa), Poh-
jois-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden kun-
tayhtymä (Siun Sote)
- Nuorten kuntoutusyksikkö Luotain (9 paik-
kaa), Vaalijalan kuntayhtymä, Pieksämäki
- Lasten oppilaskoti Jolla (6 paikkaa), Vaalijalan
kuntayhtymä, Pieksämäki
- Aikuisten kuntoutusyksikkö Satama (20 paik-
kaa), Vaalijalan kuntayhtymä, Pieksämäki
- Aikuisten kuntoutusyksikkö Reimari (10 paik-
kaa), Vaalijalan kuntayhtymä, Pieksämäki
- Aikuisten tutkimus- ja kuntoutusyksikkö
Kaisla ja rivitaloyksikkö (10 ja 3 paikkaa),
Vaalijalan kuntayhtymä, Pieksämäki

Kaikkiaan yhdeksälle tarkastukselle osallistui ul-
kopuolisena asiantuntijana kehitysvammalääkäri.
Viidellä tarkastuksella oli kehitysvammalääkärin
ohella mukana kokemusasiantuntija. Lisäksi Ih-
mis-oikeuskeskuksen asiantuntija on osallistunut
joillekin tarkastuksille.

Kehitysvammaisten ja vammaisten henkilöiden
asumisyksiköiden tarkastuksilla tehtyjä keskeisiä
havaintoja:

- yksikön ilmapiiri ja siihen vaikuttavat tekijät
- huonoon kohteluun puuttuminen
- rajoitustoimenpiteet ja rajoitusvälineiden
käyttö
- eristämiseen tarkoitettut tilat ja niiden
varustelu
- päätöksentekomenettely
- asumisolosuhteet
- itsemääräämisoikeuden toteutuminen
- osallistumisen mahdollisuudet
- riittävä avun ja hoidon saanti
- yksityisyyden suoja

3.4.18 TERVEYDENHUOLTO

Terveystieteiden sektorilla ei ole käytettävissä
tarkkaa lukumäärää niistä terveydenhuollon yksi-
köistä, jotka kuuluvat kansallisen valvontaelimen
tarkastustoiminnan piiriin. Kohteiden kartoitta-
miseksi on tehty STM:lle tietopyyntö (1164/2016).
Sen perusteella psykiatrisia yksiköitä, joissa käy-
tetään pakkoa, on noin 50. Suuntaa antavana voi-
taneen käyttää myös THL:n tilastoa, jonka mu-
kaan Suomessa oli vuonna 2013 psykiatrisessa eri-
koissairaanhoidossa 26 561 potilasta ja heillä oli
runsaat 38 000 vuodeosastohoidon hoitajaksoa.

Tämän lisäksi on muitakin terveydenhuollon
yksiköitä kuin psykiatrisia erikoissairaanhoidon
antavat yksiköt, joissa käytetään pakkoa (somaat-
tisten sairaaloiden päivystykset) tai joissa hoide-
taan vapautensa menettäneitä (Vankiterveyden-
huollon yksikkö). Kertomusvuonna kansallinen
valvontaelin teki lisäksi tarkastuksen selviämis-
hoitoasemalle, mikä liittyi selviämishoitoaseman
työntekijöiden käyttämiseen poliisivankilassa säi-
lytettävien vapautensa menettäneiden hoidossa.

Tarkastuskohteiden suuresta määrästä johtu-
en joudutaan tekemään priorisointia siitä, mihin
rajalliset voimavarat kohdistetaan. Tarkastukset
onkin suunnattu pääosin niihin yksiköihin, joissa
käytetään eniten pakkoa ja joissa potilasmateriaa-
li on haastavinta. Näitä ovat valtion mielisaira-
alat (Niuvanniemen ja Vanhan Vaasan sairaalat) ja
muut oikeuspsykiatrista hoitoa antavat yksiköt.
Näihin kohteisiin pyritään tekemään säännöl-
lisiä tarkastuksia, mikä tarkoittaa käytännössä sitä,
että niissä käydään muutaman vuoden välein.

Valtion mielisairaaloissa hoidetaan suurin osa
Suomen oikeuspsykiatrisista potilaista, minkä li-
säksi niihin on siirretty vaikeahoitoisia potilaita
muista psykiatrisista yksiköistä. Oikeuspsykiatris-
ten ja vaikeahoitoisten potilaiden hoitoajat ovat
myös pitkäkestoisimpia. Myös erityisen vaikea-
hoitoisten alaikäisten yksiköihin (Tampereen ja
Kuopion yksiköt) on tavoitteena tehdä säännöl-
lisesti tarkastuksia. Muuten tarkastuskohteiden
valintaan vaikuttaa se, milloin viimeksi yksikköön
on tehty tarkastus ja onko yksiköstä tullut paljon
kanteluita.

Terveystenhuollon yksiköihin tehtiin tarkastuksiin osallistuu lähtökohtaisesti aina ulkopuolinen lääketieteen asiantuntija. Kertomusvuonna ainoastaan VTH:n Vantaan poliklinikan tarkastus tehtiin ilman asiantuntijaa. Lääketieteen asiantuntijan mukaantulo tarkastuksille on mahdollistanut sen, että tarkastuksilla on kyetty monipuolisemmin tarkastelemaan muun muassa rajoitustoimenpiteiden käyttöä ja niiden ehkäisemisen mahdollisuutta. Sosiaalihuollon tavoin myös terveydenhuollossa ollaan vuonna 2018 ottamassa tarkastuksille mukaan kokemusasiantuntijoita.

Kertomusvuonna kansallinen valvontaelin teki kaikkiaan kahdeksan tarkastusta eri terveydenhuollon yksiköihin. Lisäksi Pohjanmaalle kohdistu-
neiden tarkastusten valmistelemiseksi käytiin Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston sosiaali- ja terveysosastolla. Ainoastaan Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymään tehdystä tarkastuksesta ilmoitettiin ennalta. Tämä johtui siitä, että tarkastusryhmään kuului Viron kansallisen valvontaelimen delegaatio, mikä edellytti tiettyjä erityisjärjestelyjä myös tarkastuskohteelle.

Muuten tarkastukset olivat joko täysin ennalta ilmoittamattomia tai kohteelle ilmoitettiin, että kansallinen valvontaelin on tietyn ajan sisällä tulossa yksikköön ilmoittamatta kuitenkaan tarkkaa ajankohtaa. Kansallisen valvontaelimen tekemien tarkastusten kohteet olivat seuraavat:

- Vanhan Vaasan sairaala (yhteensä 155 sairaansijaa)
- Vaasan keskussairaalan psykiatrinen osastohoito (yhteensä 68 sairaansijaa)
- Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin psykiatrinen toiminta-alue (yhteensä 88 sairaansijaa)
- Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän psykiatrian osastot (yhteensä 72 sairaansijaa)
- Vankiterveydenhuollon yksikön Vantaan poliklinikka
- Vaasan keskussairaalan päivystys
- Seinäjoen keskussairaalan päivystys
- Espoon kaupungin selviämishoitoasema



Vaasan keskussairaalan nuorisopsykiatrian osaston potilashuone.

Seuraavassa joitakin keskeisiä aiheita, joihin terveydenhuollon yksiköihin tehdyillä tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota kertomusvuonna:

- yksikön ilmapiiri
- kaltoinkohtelusta ilmoittaminen
- potilaiden sijoittaminen
- läheisten tapaamistilat
- ulkoilun toteutuminen
- rajoitustoimiin liittyvät asiat, kuten rajoitustoimien vähentäminen, rajoitustoimista annettu ohjeet, eristystilojen käyttö ja olosuhteet, lääkitseminen tahdosta riippumatta, rajoitustoimien jälkipuinti potilaan kanssa, rajoituksista sopiminen, alaikäiseen kohdistetut rajoitteet sekä mielenterveyslakiin perustumattomat rajoitustoimet
- tarkkailuun ottaminen
- yksityisyyden suoja
- potilaille ja omaisille annettava informaatio
- tulovaiheen somaattiset tarkastukset
- toiminnallisen kuntoutuksen järjestäminen

PÄIVYSTYSTEN TURVAHUONEET

Oikeusasiamies on aiempien vuosien tapaan pitänyt tärkeänä tehdä tarkastuskäyntejä **SOMAATTISTEN SAIRAALOIDEN PÄIVYSTYSYKSIKÖIHIN**, joissa on käytössä ns. turvahuoneita. Näihin sijoitetaan päivystykseen tuotuja potilaita, joita ei voida esimerkiksi aggressiivisuuden tai sekavuuden takia pitää muiden päivystyspotilaiden joukossa. Tilanne on ongelmallinen sen vuoksi, että somaattisessa terveydenhuollossa eristämisestä ei ole 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.

Turvahuoneita on lukuisia eri päivystysyksiköissä ja niitä käytetään säännöllisesti. Tästä huolimatta potilaat kantelevat harvoin oikeusasiamiehelle turvahuoneeseen sijoittamisesta tai kohtelustaan siellä. Käynneillä kiinnitetään huomiota myös potilaan yksityisyyden suojaan päivystystiloissa. OA on painottanut, että myös kiireisessä päivystyksessä on eri järjestelyin ja tilaratkaisuin

pyrittävä huolehtimaan siitä, etteivät potilastiedot paljastu sivullisille. OA on pitänyt tärkeänä, että potilaiden yksityisyyden suojan turvaamista pidetään esillä henkilökunnan koulutuksissa ja että asiaan kiinnitetään huomiota päivittäisessä työssä.

Vuonna 2017 kansallinen valvontaelin tarkasti kahden keskussairaalan päivystysyksiköt. Molemmat tarkastukset tehtiin ennalta ilmoittamatta ja ilta-aikaan. Tarkastuksilla oli mukana ulkopuolinen asiantuntija.

VANKITERVEYDENHUOLTO

Vankiterveydenhuolto siirtyi vuoden 2016 alussa STM:n hallinnon alaan. Vankiterveydenhuollon yksikkö (VTH) toimii THL:n yhteydessä. Samaan aikaan Valviran ja aluehallintoviraston toimivaltaa laajennettiin koskemaan myös vankiterveydenhuollon organisaatiota. Käytännössä valvonta on keskitetty Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle, joka tekee yksin tai yhdessä Valviran kanssa ohjaus- ja arviointikäyntejä VTH:n poliklinikoille ja sairaaloihin. Vuoden loppuun mennessä näitä käyntejä oli tehty 13 yksikköön. Tavoitteena on, että vuoden 2018 loppuun mennessä aluehallintovirasto olisi käynyt kaikissa VTH:n yksiköissä.

Kertomusvuonna kansallinen valvontaelin teki tarkastuksen VTH:n Vantaan poliklinikalle. Tarkastus oli yhdistetty Vantaan vankilan tarkastukseen, jolloin oli mahdollista kuulla ennen poliklinikan tarkastusta vankeja heidän saamastaan terveyden- ja sairaanhoidosta. Lisäksi kertomusvuonna tarkastettiin OA:n johdolla VTH:n toiminnan ohjaus. OA kiinnitti poliklinikan tarkastuksella huomiota muun muassa siihen, että itsetuhoisena tarkkailuun sijoitetun vangin terveydentila tulee tutkia heti kuin se on mahdollista, vaikka vankia olisi tavattu lyhyen ajan sisällä ennen tarkkailuun sijoittamista.

SELVIÄMISHOITOASEMAT

Tarkastusvuonna kansallinen valvontaelin teki myös tarkastuksen kaupungin ylläpitämälle selviämishoitoasemalle. Käynti liittyi edellä poliisivankiloiden tarkastuksia koskevassa osiossa selostettuun poliisivankilan tarkastukseen. Tarkastus tehtiin ilta-aikaan ja mukana oli ulkopuolinen asiantuntija. Tarkastuksella keskityttiin pitkälti selviämishoitoaseman henkilökunnan toimenkuvaan poliisin säilytystiloihin sijoitettujen vapautensa menettäneiden hoidossa. Erityisesti kansallista valvontaelintä kiinnosti heidän roolinsa silloin, kun poliisivankilan henkilökunta käytti rauhoittamisvuodetta.

Poliisivankila lopetti rauhoittamisvuoteen käytön AOA:n kannanoton jälkeen, eikä OA:lla ollut enää tarvetta arvioida rauhoittamisvuoteeseen liittyviä menettelytapoja. Sen sijaan OA esitti kannanotot vapautensa menettäneiden yksityisyyden suojasta ja heillä todettujen vammojen dokumentoinnista. OA korosti myös, että selviämishoitoaseman asiakkailla ei saa olla epäselvyyttä siitä, mikä heidän oikeudellinen asemansa on ja että he eivät ole siellä poliisin säilytettävänä vaan heillä on oikeus halutessaan poistua.

3.5

Puutteita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa

Oikeusasiamiehen havainnot ja huomiot laillisuusvalvonnan yhteydessä antavat usein aiheen viranomaisille osoitettuihin esityksiin tai käsityksiin siitä, miten ne voisivat toiminnassaan edistää tai parantaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Useimmiten näillä esityksillä tai käsityksillä on ollut vaikutusta viranomaisten toimintaan, mutta aina OA:n toimenpiteet eivät ole saaneet aikaan toivottua parannusta. Tiettyjen epäkohtien toistuvuus osoittaa, että julkisen vallan reagointi esille nostettuihin puutteisiin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa ei aina ole ollut riittävää.

Oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa on ollut vuodesta 2009 lähtien perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta (PeVM 10/2009 vp) jakso, jossa on selostettu havaintoja eräistä tyypillisistä tai pitkään jatkuneista puutteista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa. Perustuslakivaliokunnan toimomuksesta (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 kanteleuihin, jotka koskevat yleensä yksittäisiä asioita. Tämän vuoksi laajemmat ilmiöt (esim. 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 (esim. saamelaiden oikeudet).

Listan ulkopuolelle voi jäädä selvästi todettujakin perus- ja ihmisoikeusongelmia, jos ne eivät ole esiintyneet oikeusasiamiehen toiminnassa (esim. 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 yksityis sektorilla tapahtuvasta tai yksityisten ihmisten toiminnasta (esim. naiseen 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 (esim. puutteet vanhusten oloissa ja kohtelussa). Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö ongelmien poistamiseksi olisi jatkuvasti ponnisteltava. Useimmat listan ongelmista on poistettavissa kohdentamalla niihin riittävästi voimavaroja tai kehittämällä lainsäädäntöä. Eräiden puutteiden poistamisessa onkin tapahtunut myönteistä kehitystä. Toisaalta joitakin puutteita ilmenee aikaisempaa useammin.

3.5.1 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. Nämä puutteet johtuvat usein henkilökunnan riittämättömästä määrästä, mikä voi johtaa myös liiallisen lääkityksen käyttöön.

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

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

Vaikka vanhus ei tosiasiallisesti enää selviäisi palveluidenkaan avulla omassa kodissaan, viranomaisen ei välttämättä päättä järjestää vanhukselle hoivaa ja hoitoa asumisyksikössä. Viranomainen ei myöskään tee asumispalvelujen järjestämisestä päätöksiä. Tällöin oikeus saattaa kysymys kunnan järjestämisvelvollisuuden laajuudesta hallintotuo- mioistuimen tutkittavaksi ei toteudu.

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

LASTENSUOJELUN 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 ole riittävän hyvin perillä lasten olosuhteista

ja kohtelusta. 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 kiinnitetä riittävästi huomiota kaikkein huonoimmin voivien ja vaikeimmin hoidettavien lasten sijaishuoltopaikan valintaan.

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.

Päätöksiä rajoittamistoimenpiteistä ei tehdä siten, kuin lastensuojelulaissa on edellytetty. Sijaishuoltoa antavat yksiköt ja myös sijoittaneen kunnan sosiaalityöntekijät ovat katsoneet, että lapsen perusoikeuksia voidaan rajoittaa kasvatuksellisilla säännöillä. Sen erottaminen, mikä on tavanomais- ta ja hyväksyttävää kasvatuksellisten rajojen asettamista, ja milloin on kysymys lain tarkoittamasta lapsen perusoikeuksien rajoittamisesta, on hämärtynyt.

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

Lasten ja nuorten mielenterveyspalvelut ovat riittämättömiä. Lastensuojelun ja lasten psykiatrisen hoidon palvelujärjestelmien yhteensovittamisessa on ongelmia. Vaikeista käytöshäiriöistä kärsiville lapsille ei aina löydetä sopivaa sijoitus- paikkaa sen paremmin lastenkodeista kuin psykiatrisista sairaaloistakaan.

VAMMAISTEN HENKILÖIDEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMISEN PUUTTEET

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

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

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

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

LAITOKSISSA OLEVIENTESEMÄÄRÄÄMISOIKEUTTA 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 oikeusturvakeet ovat sääntelemättä.

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

ULKOMAALAISTEN OIKEUSAVUN PUUTTEET JA NS. PAPERITTOMIEN TURVATUUS

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

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

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

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

VANKIEN JA TUTKINTAVANKIEN OLOJEN JA KOHTELUN EPÄKOHDAT

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

Tutkintavankeja säilytetään edelleen liiallisesti poliisivankiloissa. Vankeinhoidon kansainvälisten standardien mukaan rikoksesta epäiltyä tulisi säilyttää tutkintavankiloissa eikä poliisin tiloissa, joiden olosuhteet soveltuvat vain lyhytaikaiseen säilytykseen ja joihin liittyy tutkintavangin painostamisen vaara. CPT on arvostellut Suomea tästä jo yli 20 vuoden ajan, viimeksi vuonna 2016, CPT:n Suomeen vuonna 2014 tekemän tarkastuskäynnin perusteella.

Tilanteeseen on odotettavissa parannusta, kun eduskunta hyväksyi tammikuussa 2018 hallituksen esityksen eduskunnalle tutkintavankeuden vaihtoehtoja ja järjestämisestä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 252/2016 vp). Muun ohessa tutkintavankeuslakia muutettiin siten, että aikaa, jonka tutkintavankia voidaan säilyttää poliisin ylläpitämässä säilytystilassa, lyhennetään nykyisestä ja säilyttämisen edellytyksiä tiukennetaan.

Vankien asuttamiseen käytettävät ns. paljusellit ovat vankeinhoidon kansainvälisten standardien vastaisia ja voivat loukata vankien ihmisarvoa. Paljusellej on vielä käytössä Hämeenlinnan vankilassa. Hämeenlinnaan on suunnitteilla uusi vankila ja kun uusi vankila valmistuu, poistuvat viimeiset käytössä olevat paljusellit. Hanke on kuitenkin viivästynyt alkuperäisestä aikataulusta.

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 taloudellisis- ta syistä.

Erityisryhmien, esimerkiksi vankien ja ns. pa- perittomien terveydenhoidossa on puutteita.

Päivystävien terveydenhuollon toimintayksi- köiden yhteydessä on ns. turvahuoneita, joihin suljetaan aggressiivisesti käyttäytyviä tai päihty- neitä potilaita. Turvahuoneista ja niiden käytöstä ei ole mitään lainsäädäntöä. Vapaudenriiston edel- lytyksistä, kestosta, päätöksentekijästä ja päätök- sentekomenettelystä sekä oikeusturvakeinoista tulisi säätää perusoikeuksien rajoitusedellytykset täyttävällä tavalla.

Mielenterveyslaissa ei ole säännöksiä siitä, et- tä hoitohenkilökunta voisi käyttää voimakeinoja potilaan liikkumisvapauden rajoittamiseksi sairaa- lan alueen ulkopuolella tai potilaan noutamiseksi sairaalaan sen alueen ulkopuolelta. Laissa ei ole myöskään säännöksiä psykiatrisen potilaan kul- jettamisesta muualle kuin terveydenhuollon toi- mintayksiköihin, esimerkiksi oikeuden istuntoon, eikä laissa ole säännöksiä potilaan kohtelusta ja olosuhteista kuljetuksen aikana, eikä saattajien toimivaltuuksista. Lainsäädännön puutteellisuus aiheuttaa käytännössä jatkuvasti ongelma- ja mah- dollisesti vaaratilanteita.

Psykiatrisissa sairaaloissa saatetaan käyttää yk- sityisten vartiointiliikkeiden vartijoita tehtäviin, joihin heillä ei ole toimivaltuuksia.

Oikeuslääketieteellinen kuolemansyyn selvit- täminen viivästyy jatkuvasti asiakirjojen laatimi-

selle säädetystä kolmen kuukauden määräajasta, jopa yli vuoteen. Oikeusasiamies on kiinnittänyt viivästykseen huomiota jo yli 10 vuoden ajan.

PERUSOPETUKSEN OPISKELUYMPÄRISTÖSSÄ JA PÄÄTÖKSENTEOSSA PUUTTEITA

Oppilaiden oikeus turvalliseen opiskeluympäris- töön ei aina toteudu.

Kiusaaminen koulussa on yhä yleistä, vaikka se on tutkimusten mukaan viime vuosina vähen- tynyt. Koulujen keinot havaita ja puuttua kiusaa- miseen eivät aina ole riittäviä.

Kouluissa tulee jatkuvasti ilmi sisäilmaongel- mia, jotka aiheuttavat merkittäviä terveyshaittoja ja voivat vaarantaa oppilaiden yhdenvertaisen oi- keuden opetukseen. Kuntakohtaiset erot ovat suu- ria. Toisissa kunnissa on toimivat sisäilmatyöryh- mät, mutta toisissa ei ole edes etukäteen sovittua toimintamallia siitä, miten ongelman ilmetessä toimitaan.

Kuntien opetustoimen ja oppilaitosten hallin- nollisessa menettelyssä ja päätöksenteossa on oi- keussuojaongelmia. Esimerkiksi erityisen tuen ha- kemuksiin ei aina anneta muutoksenhakukelpoi- sia päätöksiä, asianosaisia ei kuulla tai päätökset eivät muutoin täytä hallintolain vaatimuksia.

OIKEUSPROSESSIN PITKÄT KÄSITTELYAJAT JA TUOMIOISTUINTEN RAKENTEELLISEN RIIPPUMATTOMUUDEN PUUTTEET

Oikeudenkäyntien viivästyminen on pitkään ollut ongelma Suomessa. Tämä on tullut esille niin kan- sallisessa laillisuusvalvonnassa kuin EIT:n oikeus- käytännössä. Eräistä tilannetta parantaneista laki- uudistuksista huolimatta oikeudenkäynnit voivat edelleen kestää kohtuuttoman kauan. Tämä voi olla vakava ongelma etenkin kiireellistä käsittelyä vaativissa asioissa. Rikosasioissa asian käsittelyn kokonaiskestoon vaikuttaa esitutkinta, joka mo- nissa laajoissa rikoskokonaisuuksissa – esimerkik- si talousrikoksissa – kestää usein pitkään.

Oikeudenkäynnin kustannusten ja oikeuden- käyntimaksujen suuruus voi estää oikeusturvan toteutumista.

Tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden kannalta ongelmallista on oikeuslaitoksen ministeriöjohtoisuus. Oikeusministeriön hanke tuomioistuinviraston perustamiseksi etenee. Tämä tullee osaltaan parantamaan rakenteellista riippumattomuutta. Määräaikaisten tuomareiden suuri määrä ja se, että kunnanvaltuustot valitsevat käräjäoikeuksien lautamiehet käytännössä poliittisten kiintiöiden perusteella, vaarantavat riippumattomuutta.

Tuomioistuinten toimintaa vaarantaa jatkuva aliresursointi.

PERUS- JA IHMISOIKEUSLOUKKAUSTEN ENNALTAEHKÄISYSSÄ JA HYVITTÄMISESSÄ PUUTTEITA

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

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

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

3.5.2 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 sovinnoilliseksi ratkaisemiseksi on koottu jaksoon 3.6. Myös nämä esitykset ja toimenpiteet ovat useimmiten johtaneet myönteiseen lopputulokseen.

3.6

Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ja sovinnolliseen ratkaisuun johtaneet asiat

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamies voi tehdä viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Tapahtuneen virheen tai kantelijan oikeuksien loukkauksen hyvittäminen oikeusasiamiehen esityksen perusteella on yksi asian sovinnollisen ratkaisun muoto.

Oikeusasiamies on vuosien aikana tehnyt lukuisia hyvitysesityksiä. Nämä esitykset ovat useimmiten johtaneet myönteiseen lopputulokseen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt (PeVM 12/2010 vp ja 2/2016 vp) oikeusasiamiehen esityksen tekemistä asian sopimiseksi ja hyvityksestä selvissä tapauksissa perusteltuna kansalaisen pääsemiseksi oikeuksiinsa, sovinnollisen ratkaisun löytymiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi. Oikeusasiamiehen hyvitysesityksen perusteita on selvitetty laajemmin vuosien 2011 ja 2012 kertomuksissa (s. 88 ja s. 71).

Lailla valtion vahingonkorvaustoiminnasta valtaosa valtioon kohdistuvista vahingonkorvausvaatimuksista on keskitetty Valtiokonttorin käsiteltäväksi. Lakia sovelletaan valtioon kohdistuvan vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyyn, jos vaatimus perustuu valtion viranomaisen virheeseen tai laiminlyöntiin. Valtiokonttorista saadun tiedon mukaan kertomusvuonna korvausvaatimuksia esitettiin yhteensä 678. Valtaosa asioista tuli vireille Valtiokonttorille tai asianomaiselle viranomaiselle tehdyllä vahingonkorvausvaatimuksella. Oikeusasiamiehen tekemästä hyvitysesityksestä tuli vireille kaksi asiaa.

Valtiokonttori antoi runsaat 780 päätöstä ja maksoi korvauksia noin 550 000 euroa. Merkittävä osa päätöksistä, runsaat 390, ja maksetuista korvauksista, noin 330 000 euroa, koski oikeusministeriön hallinnonala. Erityisesti edunvalvonnassa oli aiheutettu taloudellisia vahinkoja. Niitä olivat muun muassa hakematta jääneet toimeentulo-,

hoito- ja asumistuet, myöhässä maksetuista mak-suista ja veroista aiheutuneet kustannukset sekä irtisanomatta jääneistä sähkö-, puhelin- ja muista sopimuksista aiheutuneet ylimääräiset maksut.

Lisäksi eräässä edunvalvontatoimistossa oli tullut ilmi väärinkäyttötapaus, jossa edunvalvontasihteeri oli siirtänyt päämiesten tileiltä varoja omalle tililleen. Valtionkonttori korvasi päämiehille heidän tileiltään viedyt varat. Muutamassa ratkaisussa korvauksia maksettiin oikeusaputoimiston toimeksiantojen hoidon laiminlyönneistä ja käräjäoikeuden virheellisistä menettelyistä johtuneista muutoksenhaku- tai muista kustannuksista. Molemmat oikeusasiamiehen Valtiokonttorille tekemät hyvitysesitykset johtivat korvauksen maksamiseen.

Kertomusvuonna tehtiin 11 oikeusasiamiehen hyvitysesitystä ja kahteen aiemmin tehtyyn esitykseen saatiin Valtiokonttorin ratkaisut. Lisäksi Kela ilmoitti AOA:n jäljempänä selostettavassa ratkaisussa tehdyn hyvitysesityksen johdosta, että se maksoi toimeentulotukiasioiden käsittelyn laittomasta viivästyksestä hyvitysmaksuja noin 146 000 tapauksessa. Asiakkaille lähetettiin automaattisesti maksuilmoitus postitse. Siinä kerrottiin maksettavan hyvityksen määrä ja lisäksi asiakkaan mahdollisuudesta esittää vapaamuotoinen kirjallinen vahingonkorvausvaatimus. Hyvitysmaksuja maksettiin 22.5.2017 alkaen.

Tämän lisäksi kantelujen käsittelyn aikana kansliasta tehty yhteydenotto viranomaiseen johti lukuisissa tapauksissa virheen korjaukseen tai puutteellisen menettelyn oikaisuun ja siten sovinnollisen ratkaisun aikaansaamiseen. Myös monissa muissa ratkaisuisa kantelijoille ja viranomaisille annettiin ohjausta selostamalla sovellettavaa lainsäädäntöä ja oikeus- tai laillisuusvalvontakäytäntöä sekä käytettävissä olevia muutoksenhaku-keinoja.

3.6.1 HYVITYSESITYKSET

Seuraavassa selostetaan oikeusasiamiehen kertomusvuonna tekemiä hyvitysesityksiä.

OIKEUS HENKILÖKOHTAISEEN VAPAUTEEN JA KOSKEMATTOMUUTEEN

Poliisi oli elokuussa 2016 toimittanut kantelijan pojan terveyskeskukseen vuonna 2012 annetun, peruuttamatta jääneen etsintäkuulutuksen perusteella. Kantelija vaati korvausta perusteettomasta vapaudenmenetyksestä ja järkytyksestä 100 euroa sekä kuluista ja ajanhukasta 50 euroa.

AOA oli selvityspyynnössään pyytänyt poliisilaitosta arvioimaan poliisipartion toimenpiteitä näinkin vanhan etsintäkuulutuksen johdosta sekä ottamaan kantaa esitettyyn vahingonkorvausvaatimukseen. Poliisilaitos oli selvityksessään ilmoittanut pitävänsä kantelijan korvausvaatimusta perusteltuna ja kohtuullisena sekä olevansa valmis maksamaan sen.

Tähän nähden AOA katsoi, ettei hänellä ole aihetta muuhun kuin että hän totesi, että valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain mukaan henkilövahinkojen osalta toimivaltainen viranomainen on Valtiokonttori. Tässä tapauksessa poliisilaitoksen oli perusteltua olla yhteydessä paitsi kantelijaan niin myös tarvittaessa Valtiokonttoriin (3526/2016).

Poliisilaitos ilmoitti AOA:lle, että korvauskysymyksestä oli keskusteltu Valtionkonttorin kanssa ja päädytty siihen, että poliisilaitos suorittaa korvauksen. Poliisilaitos maksoi vaaditun korvauksen 150 euroa kantelijalle.

Vangin ihmisarvoa oli loukattu, kun hänet oli sijoitettu eristysseiliin ilman vaatteita. Menettelyn loukkaavuutta ja moitittavuutta lisäsi sen pitkä kesto ja se, että kantelijalle ei annettu myöskään peittoa, vaan hän oli joutunut olemaan sellissä täysin alasti seitsemän ja puoli tuntia. Kantelijaan oli kohdistettu myös sitomistoiimenpiteitä, jotka perusteeltaan ja menettelytavaltaan eivät olleet lainsäädännön mukaisia.

Kantelijan olosuhteet tarkkailun aikana olivat säännösten vastaiset ja hänen ihmisarvoaan loukkaavat, vaikka ne eivät ilmeisesti täyttäneetkään Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) kidutuksen kieltoa koskevan 3 artiklan edellytyksiä. AOA:n mukaan kantelija oli joutunut perustuslain 7 ja 10 §:n sekä EIS:n 8 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi tarkkailuun sijoittamisen aikana. AOA esitti, että Suomen valtio korvaa kantelijalle hänen epäasiallisen ja ihmisarvoa loukanneen kohtelun (346/4/16*).

Valtionkonttori maksoi kantelijalle kärsimyskorvauksena yhteensä 3 514,58 euroa sekä hakemuskulut viivästyskorkeineen eli yhteensä 4 521,05 euroa.

Hallinto-oikeus oli kumonnut kantelijan hoitoon määräämistä koskevan päätöksen puutteellisten perusteluiden vuoksi. Kantelijan vapaudenmenetys ei siten ollut tapahtunut ”lain määräämässä järjestyksessä”, siten kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kohdassa edellytetään. Saman artiklan 5 kohdan mukaan jokaisella, joka on pidätetty tai jonka vapaus on muuten riistetty tämän artiklan määräysten vastaisesti, on täytännönpanokelpoinen oikeus vahingonkorvaukseen.

OA totesi selvityspyynnössään sairaanhoitopiirille ja sairaalalle, että perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. OA viittasi myös erääseen Turun hovioikeuden päätökseen, jolla valtio velvoitettiin korvaamaan potilaalle tämän vapaudenmenetys tahdosta riippumattoman hoidon aikana sen jälkeen, kun hallinto-oikeus oli kumonnut hoitoonmääräämispäätöksen.

Saadun selvityksen mukaan kantelijan sairaalamaksut oli jätetty perimättä tahdosta riippumattoman hoidon ajalta hänen pyynnöstään. Tämän vuoksi OA katsoi, että asia ei enää edellyttänyt hyvitysesitystä hänen puoleltaan (187/4/16).

YKSITYISELÄMÄN, HENKILÖTIETOJEN JA KOTIRAUHAN SUOJA

Laiton kotietsintä

Kantelijan kotona oli tehty kotietsintä, koska hänen oli epäilty syyllistyneen huumausaineen käytörikokseen. Kotietsintä toimitettiin ilman laillisia edellytyksiä. Lisäksi asunnossa paikalla olleen kantelijan puolison oikeutta olla läsnä kotietsinnässä oli rajoitettu ilman hyväksyttäviä perusteita. Kantelijan ja hänen puolisonsa kotirauhaan oli puututtu perustuslain sekä EIS:n vastaisesti (877/4/15).

Toisen kantelijan luona oli toimitettu samana päivänä kotietsinnät klo 6 ja 9. Etsintöihin ei ollut lain edellyttämää erityistä syytä ja jälkimmäinen kotietsintä oli toimitettu, vaikka kukaan ei ollut tosiasiaa tehnyt tästä etsinnästä päätöstä. Etsinnöissä ei myöskään ollut kaikilta osin noudatettu laissa säädettyjä menettelytapoja, jotka osaltaan on tarkoitettu turvaamaan kotietsinnän kohteen oikeusturvaa (2773/4/15*).

Valtiokonttori ratkaisi nämä AOA:n vuonna 2016 tekemät hyvitysesitykset päätöksillään 11. ja 19.7.2017. Valtiokonttori viittasi ratkaisuisaan *Hel-singin hovioikeuden 30.6.2017 antamiin tuomioihin*, joissa oli arvioitu perusteettomista kotietsinnöistä johtuvan loukkauksen kärsimyskorvauksen määriä.

Valtiokonttorin ensimmäisen päätöksen mukaan loukkauksen ei esitetty aiheuttaneen erityistä kärsimystä eikä asiassa ilmennyt, että menettelyllä olisi ollut muitakaan sellaisia konkreettisia seurauksia, jotka tulisi ottaa korvausta määrättäessä erityisesti huomioon. Tällä perusteella Valtiokonttori katsoi, että kohtuullinen korvaus kantelijalle ja tämän puolisolalle kotirauhan ja yksityisyyden suojan loukkauksen johdosta oli 500 euroa henkilöä kohti.

Jälkimmäisessä päätöksessä Valtiokonttori totesi, että poliisin tarkoituksena oli kotietsinnät toimittaessaan saattaa rikosasian vastaaja oikeuteen. Kotietsinnät olivat lyhytkestoisia eikä viitteitä ollut siitä, että kotietsinnät olisivat herättäneet naapureiden huomiota tai edes tulleet heidän tietoonsa. Myöskään tässä ratkaisussa ei todettu erityistä kärsimystä tai sellaisia konkreettisia seurauksia, jotka olisi tullut ottaa korvausta määrättäessä erityisesti huomioon. Valtiokonttori katsoi, että kohtuullinen korvaus kotirauhan ja yksityisyyden suojan loukkauksen johdosta oli 1 000 euroa.

Potilastietojen luovuttaminen vastoin potilaan kieltoa

Kantelijan potilastietoja oli vuonna 2014 luovutettu sairaanhoitopiiriin sairaalasta sen alueella olevan kaupungin terveydenhuoltoon. Kaupungin terveydenhuollon toimintayksiköt saavat terveydenhuoltolain mukaan käyttää sairaanhoitopiirissä laadittuja tietoja, jollei potilas ole kieltänyt tietojen käyttämistä.

Kantelija oli vuonna 2011 kieltänyt potilastietojensa käytön ja luovutuksen sairaanhoitopiiriin alueella. Tietojen luovuttaminen kaupungin terveydenhuoltoon olisi siten edellyttänyt suostumuksen (kiellon peruuttuksen) hankkimista kantelijalta. Koska näin ei ollut menetelty, sairaalassa oli menetelty lainvastaisesti.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan potilastietojen luovuttaminen ilman laillista perustetta merkitsee potilaan yksityisyyden suojan loukkaamista. Ratkaisussa *Y.Y. v. Russia* (23.2.2016) tuomioistuin toteasi, että kyseessä on loukkaus, jota ei voida hyvittää pelkästään toteamalla menettely lainvastaiseksi (tuomion kohta 67). OA esitti, että sairaanhoitopiiri hyvittää kantelijalle hänen yksityisyyden suojan loukkauksen (5655/2016*).

Sairanhoitopiiri korvasi kantelijalle 500 euroa hyvityksenä siitä, että sairaanhoitopiiriin sairaalasta oli lähetetty salassa pidettäviä tietoja kaupungin terveydenhuoltoon. Sairanhoitopiiriin ilmoituksen mukaan kantelijalle oli korvattu myös 400 euroa hyvityksenä toisesta virheellisestä tietojen luovuttamisesta.

OIKEUS SOSIAALITURVAAN

Toimeentulotukiasioden käsittelyn viivästyminen

Perustoimeentulotuen myöntäminen siirtyi Kelalle 1.1.2017. Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan saapui maaliskuun loppuun 2017 mennessä yli 400 kantelua Kelan järjestämästä perustoimeentulotuesta. Kantelut koskivat laissa säädettyjen määräaikojen noudattamista, sähköisen asiointin ongelmia ja asiakaspalvelun ruuhkautumista. Lukuisissa kantelukirjoituksissa esitettiin huoli

siitä, millä tavoin Kelan käsittelyn viivästymisestä asiakkaalle aiheutuvat mahdolliset taloudelliset menetykset, kuten maksumuistutuskulut, otetaan huomioon.

AOA esitti, että Kela perustoimeentulotuen järjestämisestä vastuussa olevana viranomaisena arvioi harkintansa mukaan, millä perusteilla, millä tavalla ja minkä suuruisena se korvaa ja hyvittää lainvastaisesta menettelystä asiakkaalleen aiheutuneet suoranaiset taloudelliset vahingot ja hyvitykset oikeuksien loukkauksista (1301/2017*).

Kela ilmoitti maksavansa hyvitysmaksua niille myönteisen toimeentulotukipäätöksen saaneille asiakkaille, joiden hakemuksen ratkaiseminen oli viivästynyt lainmukaisesta seitsemän arkipäivän määräajasta 25–150 euroa riippuen viivästyksen pituudesta. Hyvitysmaksuja maksettiin noin 146 000 tapauksessa viivästymisen perusteella. Kela ilmoitti lisäksi maksavansa erikseen asiakkaalle aiheutuneet viivästys- ja muistutuskulut, jotka olivat aiheutuneet asiakkaan laskun käsittelyn myöhästy- misestä.

Kelan menettely lääkkeiden maksusitoumusasiassa

Kantelijalle oli myönnetty maksusitoumus helmikuuksi, mutta maksusitoumuksen voimassaolo oli tietokoneohjelmassa esiintyneen virheen takia päättynyt ennen päätöksessä tarkoitettua aikaa. Kantelija oli maksanut itse hänelle muutoin maksusitoumuksen avulla hankittavaksi tarkoitetut lääkkeet. AOA pyysi selvitystä siitä, mihin toimenpiteisiin Kela oli ryhtynyt kantelijalle mahdollisesti aiheutuneen vahingon johdosta (1437/2017).

Kelan ilmoituksen mukaan kantelija oli lähettänyt Kelalle kuitin, jonka mukaan hän oli ostanut helmikuun lopussa 2017 apteekista lääkkeitä. Kela maksoi perustoimeentulotukena nämä lääkekulut 47,33 euroa ja lisäksi hänelle maksettiin perustoimeentulotuen käsittelyn viivästyksestä hyvitysmaksua 25 euroa.

Kelan menettely liitteiden palauttamisessa

Kantelija oli toistuvasti pyytänyt Kelaa palauttamaan hänelle hänen toimittamiaan alkuperäisiä asiakirjoja. Asiakirjat oli lähetetty vasta kahden kuukauden kuluttua ensimmäisen pyynnön esittämisestä. AOA:n mukaan asiassa oli toimittu hallintolain palveluperiaatteen vastaisella tavalla. Mikäli Kelan menettelystä oli aiheutunut kantelijalle taloudellista vahinkoa tai muuta haittaa, tulisi sen arvioida, millä tavoin se voi hyvittää ja korvata mahdollisesti aiheuttamansa vahingon (1883/2017).

Kelan ilmoituksen mukaan kantelijalle oli lähetetty ohje vahingonkorvausvaatimuksen toimittamis- ta varten, mutta hän ei ollut esittänyt vaatimusta.

Hygienihaalari lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä

OA totesi, että lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineen luovutuksen perusteena on aina potilaan lääketieteellinen tilanne sekä tapauskohtainen ja yksilöllinen tarvearvio. Koska hoitava lääkäri oli arvioinut hygienihaalarin asiakkaan hoidossa tarpeelliseksi, tälle olisi tullut myöntää haalari lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä. Koska asiakas oli joutunut itse maksamaan hygienihaalarin- sa kustannukset (225,43 euroa), OA esitti kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle harkittavaksi, että se hyvittäisi haalarin hankinnasta aiheutuneet kustannukset hänelle (6616/2016).

Kaupungin sosiaali- ja terveystoimi ilmoitti, että kaupunki on korvannut potilaalle hygieni- haalarista aiheutuneet kustannukset.

Maksun periminen lääkärin B-lausunnosta

Kantelijan mukaan terveystakeskus peri asiakas- maksuja sairautteen liittyvistä B-lääkärinlausun- noista, kuten sairauslomaa varten laaditusta B- lausunnosta tai B-lausunnosta kuntoutustukea varten.

OA oli kahdessa aikaisemmassa ratkaisussaan ottanut kantaa B-lausuntojen maksuttomuuteen. Hän oli todennut, että perusterveydenhuollossa laaditut B-lausunnot lääkinnällistä kuntoutusta ja siihen kuuluvaa sopeutumisvalmennusta varten

ovat hoitoon liittyviä lääkärinlausuntoja, joista ei saa perusterveydenhuollossa periä maksua.

Asiakirjoista ei ilmennyt, oliko kantelija maksanut häneltä mahdollisesti perityn asiakasmaksun sairauslomaa varten laaditusta B-lausunnosta. Kysymys oli hoitoon liittyvästä lausunnosta, josta ei saa perusterveydenhuollossa periä asiakasmaksua. OA esitti, että terveyskeskus palauttaa kantelijalle asiakasmaksun, jos hän oli sen maksanut (1304/4/16*).

Terveyskeskuksen ylilääkärin ilmoituksen mukaan terveyskeskus päivitti ohjeensa koskien lääkärinlausuntojen maksullisuutta ja tuosta päivästä alkaen B-lääkärinlausunto on ollut maksuton. Kantelijalle oli tehty viimeksi lasku B-lausunnosta alkuvuodesta 2015 aiemman käytännön mukaisesti ja hän oli maksanut sen. Terveyskeskuksen ohjeen mukaisesti ennen uutta ohjetta perittyjä lausuntomaksuja ei hyvitetä.

OIKEUSTURVA

Viisumihakemuksen käsittely

Suomen suurlähetystö oli menetellyt virheellisesti, kun se hylkäsi kantelijan veljen viisumihakemuksen. Kantelijan veljellä oli voimassa oleva oleskelulupa Suomessa ja hän oli asunut Suomessa 18 vuotta. Hänellä oli näin ollen ulkomaalaislain mukainen laillinen oikeus oleskella Suomessa. Kantelun mukaan suurlähetystön virheellinen menettely oli aiheuttanut veljelle haitallisia seuraamuksia, kuten vuokra-asunnon ja opiskelupaikan menettämisen.

Asiassa ei ollut selvitystä siitä, oliko veli edelleen Afrikassa vai oliko hänen tilanteensa mahdollisesti jo korjaantunut. OA esitti, että ulkoasiainministeriö selvittäisi veljen olinpaikan, kuulisi häntä ja tämän jälkeen tekisi harkintansa mukaan hyvitysesityksen Valtiokonttorille (5000/2016*).

Ulkoministeriö ilmoitti, että suurlähetystö oli kuullut kantelijan veljeä taloudellisesta vahingosta, joka tälle aiheutui kielteisestä viisumipäätöksestä. Valtiokonttorin antaman ohjeistuksen mukaan henkilö hakee vahingonkorvausta itse ja suurlähetystö oli antanut hänelle ohjausta korvauksen hakemisesta. Henkilölle oli myös myönnetty viisumi Suomeen palaamista varten.

Muuntorangaistuksen määrääminen

Kantelijalle oli määrätty muuntorangaistus sellaisesta sakosta, jota ei lain mukaan olisi saanut muuntaa vankeudeksi. Virhe oli huomattu vasta käsittelyn jälkeen ja virheellinen päätös oli peruttu. Kantelijan mukaan hän oli jo ollut etsintäkuulutettuna ja asiaan vastaaminen oli vienyt hänen aikaansa.

OA totesi, että lainvastaisesta menettelystä kärkeäoikeudessa oli aiheutunut asian eteneminen muuntorangaistusmenettelyyn aina muuntorangaistuksen määräämiseen asti ja siten lainvastaisen vapaudenmenetyksen vaara. Asiassa oli tapahtunut selvä oikeudenloukkaus. OA pyysi Valtiokonttoria olemaan sopivalla tavalla yhteydessä kantelijaan ja ratkaisemaan asian valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain perusteella (1546/2016*).

Valtiokonttori myönsi kantelijalle korvausta perusoikeusloukkauksesta 40 euroa. Myöhemmällä päätöksellään Valtiokonttori korvasi hänelle asian selvittämisestä johtuneita puhelinkuluja 50 euroa.

3.6.2 SOVINNOLLISEEN RATKAISUUN JOHTANEITA ASIOITA

Monissa asioissa kantelun käsittelyn aikana OA:n kansliasta tehty yhteydenotto viranomaiseen johti virheen korjaukseen tai puutteellisen menettelyn oikaisuun ja siten sovinnollisen ratkaisun aikaansaamiseen. Seuraavassa selostetaan eräitä esimerkkejä tällaisista asioista.

ESITUTKINNAN TOIMITTAMINEN

Kantelija teki poliisille rikosilmoituksen kuorma-auton kuljettajasta, koska hän oli kertomansa mukaan vähällä jäädä suojatiellä kuorma-auton ruhjomaksi. Tutkinnanjohtaja keskeytti esitutkinnan muutaman päivän kuluttua. Hän perusteli päätöstään sillä, ettei asiassa ollut toistaiseksi saatu riittävää selvitystä ja tekijä oli tuntematon.

AOA totesi, että esitutkinnan keskeyttämisen on perustuttava hyväksyttäviin syihin. Siitä ei saa muodostua tapaa päästä jutuista eroon. Poliisin

työmäärä taikka tutkijoiden vähäisyys eivät sellaisenaan ole peruste esitutinnan keskeyttämiselle, eikä esitutinnan keskeyttäminen ole rikosasioiden priorisointia. AOA:n mukaan kuljettajan henkilöllisyyden selvittäminen ei tässä yksittäistapauksessa olisi vaatinut suurta työmäärää.

Poliisilaitos ilmoitti määränneensä esitutinnan jatkettavaksi. Tästä syystä AOA piti riittävänä kiinnittää vastaisen varalle tutkinnanjohtajan huomiota hänen esittämiin näkemyksiin (260/2017).

Ulosottoviraston kihlakunnanulosottomies oli saanut puhelinsoiton velalliselta, jonka ulosottoasioita hän oli hoitanut. Kun velallinen ei ollut saanut haluamaansa lopputulosta puhelinkeskustelun päätteeksi, hän oli useampaan kertaan uhanut tappa kihlakunnanulosottomiehen sekä haukkunut ja kiroillut tälle. Kihlakunnanulosottomies teki tapahtumasta rikosilmoituksen poliisilaitokselle.

Tutkinnanjohtaja päätti tutkinnan sillä perusteella, että asiassa ei ollut tapahtunut rikosta. Päätöksessä tekoa arvioitiin laittomana uhkauksena. AOA:n mukaan päätöksessä ei millään tavoin huomioitu mahdollisen virkamiehen väkivaltaisen vastustamisen tunnusmerkistön toteutumista tai toteutumatta jäämistä laittoman uhkauksen ohella tai sen sijaan.

Poliisilaitoksen lausunnon mukaan tutkinnanjohtaja oli sittemmin ilmoittanut, että asian esitutkintaa oli hänen tekemällään päätöksellä päätetty jatkaa. AOA piti ratkaisua jatkaa asian esitutkintaa perusteltuna, eikä asia edellyttänyt enempiä toimenpiteitä (731/2017).

TOIMEENTULOTUKIPÄÄTÖKSEN KORJAAMINEN

Kantelijalle ei myönnetty toimeentulotukea lapsen tapaamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin. Asiassa oli tapahtunut virhe, joka Kelalta saadun tiedon mukaan oli korjattu oikeusasiamiehen kansliasta saapuneen selvityspyynnön jälkeen. Kela ilmoitti, että asiassa tullaan tekemään korjauspäätös ja tapaamisesta aiheutuvat menot huomioidaan. Koska Kela oli myöntänyt virheensä ja pahoitteli kantelijalle aiheutunutta haittaa, asia ei antanut aihetta enempiin AOA:n toimenpiteisiin (4657/2017).

OHJEIDEN TÄYDENTÄMINEN

Kaupungin sivistys- ja kulttuuripalvelut ilmoitti OA:n selvityspyynnön johdosta, että liikunta-avustajakortin myöntämiskriteereihin tehdään kantelussa tarkoitettu lisäys. Koska asiantila oli siten korjattu, kantelu ei antanut OA:lle aihetta enempiin toimenpiteisiin (5234/2016*).

Kantelija oli saanut terveystieteiden tutkimuskeskuksesta puutteellista ohjeistusta, minkä vuoksi hän joutui maksamaan omavastuuosuuden yksityisellä terveystieteiden tutkimuskeskuksesta. Saadun selvityksen mukaan ohjeistusta tullaan tarkentamaan, kantelijaan ollaan yhteydessä ja hänelle palautetaan hänen maksamansa omavastuu. Tämän vuoksi asia ei enää edellyttänyt OA:n toimenpiteitä (6705/2016).

HENKILÖTIETOJEN JULKAISEMINEN VERKOSSA

Kaupungin verkkosivujen mukaan julkiset esityslistat ja pöytäkirjat julkaistaan kaupungin verkkosivuilla heti niiden valmistuttua. Pöytäkirjoja säilytetään verkossa viisi vuotta. Lautakunnan pöytäkirja vuodelta 2013, jossa käsiteltiin kantelijan oikaisuvaatimusta viranhaltijapäätöksiin, oli vuonna 2017 edelleen luettavissa kaupungin verkkosivuilla.

OA:n kansliasta otettiin yhteyttä kaupungin viestintään ja viitattiin muun ohella 1.6.2017 voimaan tulleeseen kuntalain säännökseen tiedoksiannosta kuntalaisille. Lain esitöiden mukaan oikaisuvaatimus- ja valitusajan päätyttyä päättyy myös kunnan peruste ja tarve henkilötiedon käsittelemiseen yleisessä tietoverkossa. Tämän vuoksi kunnan on poistettava henkilötiedot tietoverkosta mainitun ajan päättyessä.

Kaupungin viestinnästä ilmoitettiin, että pöytäkirja tullaan pikaisesti poistamaan verkkosivuilta. Lisäksi kaupunki arvioi uudelleen päätöspöytäkirjojen julkaisemista verkkosivulla ja etenkin aikaa, kuinka kauan pöytäkirjoja säilytetään verkossa. Näistä syistä asia ei enää edellyttänyt AOA:n toimenpiteitä (3919/2017*).

3.7

Vuoden 2017 erityisteema: Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin

JOHDANTO

Oikeusasiamiehen kanslian vuoden 2017 erityistee-
mana jatkettiin jo vuonna 2016 valittua teemaa ”oi-
keus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin”. Teeman
lähtökohtana on Euroopan ihmisoikeussopimuk-
sen 13 artiklan määräys, jonka mukaan jokaisella,
jonka ihmisoikeussopimuksen mukaisia oikeuksia
on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oi-
keussuojakeino kansallisessa viranomaisessa.

Myös unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa
edellytetään, että jokaisella, jonka unionin oikeu-
dessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu,
on oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuoja-
keinot tuomioistuimessa. Perustuslain 21 §:n mu-
kaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja vel-
vollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai
muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsitel-
täväksi ja saada asiansa käsitellyksi asianmukaises-
ti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Arvioidessaan oikeussuojakeinon tehokkuut-
ta ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt, että
oikeussuojakeino on tehokas myös käytännössä.
Oikeussuojaa antavan viranomaisen ei välttämättä
tarvitse olla lainkäyttöviranomainen, mutta täl-
löin viranomaisen toimivalta ja sen tarjoamat oi-
keussuojakeinot vaikuttavat keinon tehokkuuden
arviointiin. Vaikka yksittäinen oikeussuojakeino ei
täysin täyttäisikään artiklan vaatimuksia, useiden
keinojen muodostama kokonaisuus voi niin tehdä.
Oikeussuojakeino voi olla preventiivinen (ennal-
ta ehkäisevä) keino, jolla voidaan estää oikeuden
loukkaaminen tai sen jatkuminen, tai reparaati-
vinen (jälkikäteen hyvittävä) keino, jolla voidaan
asianmukaisesti hyvittää jo tapahtunut loukkaus.

Oikeussuojakeinon tehokkuuteen kuuluu saa-
da asiaan korjausta tai hyvitystä oikeuksien louk-
kauksesta. Oikeusasiamiehen käytännön mukaan
perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukset pitää ensi-

sijaisesti estää. Oikeusasiamiehen suositamia
hyvityksiä käsitellään jaksossa 3.6.

Kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle ei ai-
nakaan yksinään muodosta ihmisoikeussopimuk-
sessa tarkoitettua tehokasta oikeussuojakeino-
a. Teematyöskentelyn painopisteenä on sen vuoksi
ollut sen varmistaminen, että viranomainen ak-
tiivisesti ohjaa asianosaista käyttämään hänelle
kuuluvia varsinaisia oikeussuojakeinoja. Etenkin
tarkastuksilla on perehdytty siihen, millä tavalla
kohteessa huolehditaan siitä, että asianosainen saa
tietoa oikeussuojakeinoista ja että hän pystyy käy-
tännössä käyttämään niitä. Huomiota on kiinni-
tetty erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

- Tiedotetaanko käytettävissä olevista oikeus-
suojakeinoista?
- Saako asianosainen hallintolain mukaisen
perustellun päätöksen muutoksenhakuohjei-
neen?
- Vastataanko asiakirja- tai tietopyyntöihin jul-
kisuus- ja henkilötietolain mukaisesti?
- Millä tavalla asianosaista neuvotaan ja tarvit-
taessa avustetaan oikeussuojakeinojen käyttä-
misessä?
- Noudatetaanko informaatioissa ja päätöksen-
teossa kielilainsäädäntöä? Toteutuuko kääntä-
minen ja tulkkaus muille kielille?
- Onko oikeussuojakeino tehokas? Onko menet-
tely yksinkertaista, joutuisaa ja halpaa? Voiko
asianosainen saada hyvitystä, jos oikeuden-
loukkaus todetaan?

Seuraavassa selostetaan tarkastuksilla ja kantelu-
asioissa tehtyjä havaintoja oikeussuojan saavutet-
tavuuteen ja tehokkuuteen liittyvistä ongelmista
sekä oikeusasiamiehen ja muiden viranomaisten
toimenpiteitä tilanteen parantamiseksi.

OIKEUSSUOJAKEINOISTA TIEDOTTAMINEN

Julkisuuslain mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Tiedottamisen sisältö ja muodot määräytyvät tiedottamistarpeen mukaan. Etenkin vapautensa menettäneiden henkilöiden oikeusturva edellyttää, että käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista tiedotetaan tehokkaasti.

Poliisivankiloiden tarkastuksilla on tullut ilmi, että poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain muutoksenhakusäännökset eivät oleet henkilökunnan tiedossa tai ainakaan muutoksenhakutilanteisiin ei ollut mitenkään varauduttu (esim. 1382/2017).

Poliisihallitus ilmoitti lähettäneensä marraskuussa 2017 poliisilaitoksille kirjeen, jossa painotetaan sitä, että poliisivankilan henkilökunnan tulee hallita lainsäädännön edellyttämät päätöksentekojä ja muutoksenhakumenettelyt, minkä lisäksi poliisivankilassa tulee olla saatavilla kyseiseen muutoksenhakuun liittyviä lomakkeita. Poliisihallitus oli laatinut muutoksenhakulomakemallin ohjauskirjeensä liitteeksi.

Psykiatrinen sairaaloiden tarkastuksilla suositetaan säännönmukaisesti, että potilaille ja heidän omaisilleen jaetaan jo osastolle tullessa selkokielistä informaatiota potilaan oikeuksista sekä suullisesti että kirjallisesti (esim. 2148/2017*).

Lastensuojelulaitoksiin tehdyillä tarkastuksilla on korostettu, että lapsella tulee olla aina hänen iästään riippumatta oikeus saada tietoa muun muassa siitä, minkälaisia oikeuksia ja velvollisuuksia viranomaisella tai viranomaisen toimeksiantonastalla toimivalla esimerkiksi lastensuojelulaitoksella on, millä tavoin lapsi pystyy esittämään omia näkemyksiään ja käsityksiään, mikä merkitys niillä asiassa on ja ennen kaikkea mitä oikeuksia lapsella itsellään asiassa on (esim. 7024/2017).

Informaatioaineistoa tulee tarpeen mukaan olla saatavilla eri kielillä. Valtion mielisairaalan erityistehtävästä ruotsinkielisten potilaiden hoitopaikkana seuraa, että siellä tulee noudattaa kielilain 32 §:stä ilmenevää periaatetta, jonka mukaan kaksikielisen viranomaisen ilmoitukset, kuulutukset ja julkipanot sekä muut yleisölle annettavat tiedotteet tulee antaa suomen tai ruotsin kielellä (2147/2017).

Lapin poliisilaitokseen tehdyllä tarkastuksella todettiin, että vapautensa menettäneen oikeuksista ja velvollisuuksista kertova asiakirja on saatavilla lukuisilla, varsin harvinaisillakin kielillä, mutta ei saameksi. Saamen kielilainkin säännökset huomioon ottaen AOA piti perusteltuna, että kyseinen asiakirja olisi saatavilla myös saameksi (6795/2017).

OIKEUS SAADA VALITUSKELPOINEN PÄÄTÖS

Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu perustuslain 21 §:ssä turvattuihin hyvän hallinnon takeisiin. Jollei viranomainen tee päätöstä, asiaan ei voi hakea oikaisua tai saattaa sitä tuomioistuimen tutkittavaksi. Seuraavassa selostetaan eräitä päätöksentekovelvollisuuden liittyviä kannanottoja. Ongelmia esiintyy erityisesti hyvinvointipalveluissa, kuten opetuksessa ja sosiaalitoimissa. Potilaiden ja asiakkaiden itsemääräämisoikeuden rajoittamisesta ei myöskään aina tehdä lain edellyttämiä päätöksiä. Lisäksi julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen käsittelyssä esiintyy jatkuvasti ongelmia.

Opetus- ja sosiaalipalvelut

Opetustoimen hallinnonalalla oli useissa kanteissa kyse siitä, ettei kantelijaa ollut ohjattu tekemään palvelujen järjestämistä koskevaa hakemusta, hakemukseen ei saatu muutoksenhakukelpoista päätöstä tai päätökset eivät täyttäneet hallintolain vaatimuksia. Kanteluiden aiheita olivat muun muassa koulukuljetukset, erityisen tuen järjestäminen ja lapsen yhteishuoltajien tiedonsaantioikeus. Edellisvuosien tapaan monissa tällaisista asioista todettiin virheellistä menettelyä (esim. 1145/2016, ratkaisua selostetaan jaksossa 4.18 s. 281).

Silloin kun päätöksentekovelvollisuus on tulokinnanvarainen, OA on suosittanut valituskelpoisen päätöksen tekemistä, jotta kysymys voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Eräissä tapauksissa lapsen vanhemmat olivat toivoneet lapsensa päivähoitoon viittomakielistä työntekijää. Päivähoidon toteuttamistapaa koskevat ratkaisut ovat kuitenkin lähtökohtaisesti valituskelvottomia.

mia, kun taas avustajaa koskevassa asiassa on tehtävä hallinnollinen päätös. OA katsoi, että tulkinanvaraisessa tilanteessa olisi suositeltavaa antaa valituskelpoinen päätös ainakin asianosaisen siitä pyytäessä (715/4/16). Myös tilanteessa, jossa Kela ja tulkkitilauksen tekijä ovat eri mieltä tulkkausten tasosta, asianosaiselle tulisi antaa valituskelpoinen päätös, mikäli hän sitä vaatii (3793/2016).

AOA piti yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena, että silloin kun Kela myöntää lasten kotihoidontuen kuntalisän kunnan kanssa tehdyn sopimuksen perusteella, päätökseen ei voi hakea muutosta. Sen sijaan kunnan viranomaisen päätöksestä kuntalisän hakija voi hakea muutosta korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka. Tämän vuoksi AOA esitti sosiaali- ja terveysministeriön harkittavaksi, tulisiko lakia muuttaa niin, että kunnan viranhaltijalta voisi saada pyynnöstä valituskelpoisen päätöksen myös silloin, kun Kela on ratkaissut asian (1792/2/13*).

Itsemääräämisoikeuden rajoitukset

Lapsella, joka on täyttänyt 12 vuotta, on itsenäinen muutoksenhakuoikeus päätöksestä, jolla hänet on määrätty psykiatriseen hoitoon tahdostaan riippumatta tai jolla häneen on kohdistettu sairaalassa rajoitustoimenpiteitä. Tämän vuoksi tämän ikäistä lasta koskevat toimenpiteet eivät voi perustua pelkästään lapsen huoltajien antamaan suostumukseen, vaan niistä on tehtävä mielenterveyslain mukainen päätös, joka annetaan lapselle tiedoksi (2148/2017*).

Rajoitettaessa palvelutalossa asuvan henkilön perusoikeuksia, on huolehdittava siitä, että hänellä on käytössään riittävät oikeusturvakeinot. AOA viittasi siihen, että korkein oikeus on ratkaissaan 2013:142 todennut, että koska henkilöllä ei ollut käytettävissään muuta tehokasta oikeussuojakeinoa eikä muuta keinoa saada oikeussuojapyyntöään tuomioistuimen tutkittavaksi, hallinto-oikeuden, joka oikeusjärjestyksen mukaan oli yleensä toimivaltainen tutkimaan hallintovalituksia päätöksistä, joilla yhteydenpitoa rajoitetaan, ei olisi tullut jättää henkilön vaatimuksia tutkimatta (699/4/16*).

Tietopyyntöjen käsittely

Asiakirjajulkisuuteen liittyvät oikeusturvakysymykset ovat olleet toistuvasti esillä kertomusvuonna kuten myös aikaisempina vuosina. Viranomaiset eivät aina noudata julkisuuslaissa säädettyä menettelyä käsitellessään tietopyyntöjä. Yleisin puute on, että kieltäytyessään tietojen antamisesta viranomainen ei ilmoita hakijalle, että hänellä on oikeus saada kieltäytymisestä valituskelpoinen päätös. Myös laissa olevien määräaikaisten (enintään kaksi viikkoa tai kuukausi) noudattamisessa esiintyy ongelmia.

Kunnanjohtajan menettely ei täyttänyt julkisuuslaissa säädettyjä vaatimuksia, koska hän kieltäytyessään antamasta pyydettyjä asiakirjoja, ei kertonut sähköpostitse tietoja pyytäneelle kantelijalle, että tällä oli mahdollisuus saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi eikä hän myöskään tiedustellut, halusiko kantelija saattaa asia viranomaisen päätettäväksi (430/2017*).

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vaikiintuneesti katsottu, että myös silloin kun viranomainen kieltäytyy antamasta asiakirjaa kantelijan pyytämällä tavalla, sen on ilmoitettava kieltäytymisen syy ja tiedusteltava hakijalta, haluaako hän saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi. Kertomusvuonna tällainen ratkaisu annettiin muun muassa asiassa, jossa tietoja oli pyydetty sähköisessä muodossa (5203/2017*) ja asiassa, jossa kantelija oli halunnut jäljentää asiakirjoja valokuvaamalla (2585/2016).

Edellä mainitut tapaukset koskevat julkisuuslakia. Omia tietojaan voi pyytää myös henkilötietolain tarkastusoikeuden nojalla. Jos viranomainen kieltäytyy antamasta tietoja rekisteröidyn pyytämällä tavalla, sen tulisi antaa hänelle henkilötietolain mukainen kieltäytymistodistus. Sen avulla rekisteröity voi käyttää henkilötietolaissa olevia oikeussuojakeinoja (642/2016).

Muut asiat

Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimean laatiman lääkeluettelon oikeudellista luonnetta koskevassa asiassa AOA totesi, että henkilö, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee, voi hakea Fimealta yksittäisen aineen tai val-

misteen luokittelamista lääkkeeksi ja saada asia-
sa valituskelpoinen hallintopäätös. Näin on myös
meneteltävä, jos asianosainen vaatii, että lääkelu-
telossa olevaa ainetta ei tule pitää lääkelai-
sina tarkoitettuna lääkkeenä (4503/2/14, ratkaisua seloste-
taan jaksossa 4.5 s. 168).

PÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa yhtenä hyvän
hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin
osatekijänä on turvattu oikeus saada perusteltu
päätös. Perusteluvelvollisuudesta on säädetty lä-
hemmin muun muassa oikeudenkäymiskaassa,
laissa rikosasioiden oikeudenkäynnistä, hallinto-
lainkäyttölaissa ja hallintolaissa. Riittävää ei ole
ratkaisun lopputuloksen ilmoittaminen, vaan
asianosaisilla on myös oikeus tietää, miten ja mil-
lä perusteilla ratkaisuun on päädytty.

Päätöksen perusteluista on käytävä ilmi sen
perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä sään-
nökset ja määräykset. Myös päätöksessä käytetyn
kielen tulee olla mahdollisimman ymmärrettävää.
Perusteleminen on tärkeää niin asianosaisten oi-
keusturvan toteutumisen, viranomaistoiminnan
yleisen luotettavuuden kuin myös viranomaisto-
iminnan valvonnan kannalta.

Kehitysvammaisten kuntoutusyksikköön teh-
dyllä tarkastuksella todettiin, että rajoituspäätök-
sistä ei ilmennyt lainkohtaa, johon päätökset pe-
rustuivat. Tarkastajat totesivat, että hallintopää-
tökseen tulee kirjata rajoitustoimenpiteen (esimer-
kiksi valvottu liikkuminen) lisäksi mihin lakiin ja
säännökseen päätös perustuu (5794/2017*).

Psykiatriin sairaaloihin tehdyillä tarkastuk-
silla on suositettu, että potilaan tarkkailuun otta-
mista koskevan päätöksen perusteet merkittäisiin
potilasasiakirjaan siten, että niistä selvästi ilmenee,
millä tavalla lääkäri on arvioinut mielenterveys-
lain tahdosta riippumattoman hoidon edellytysten
täyttyvän. Tarkkailuun ottaminen merkitsee pää-
töstä, jolla potilas menettää vapautensa enintään
neljäksi päiväksi. Päätöksestä ei voi erikseen valit-
taa, mutta toimenpiteen lainmukaisuus voidaan
tutkia kantelumenettelyssä. Tehokkaan tutkinnan
edellytyksenä on, että päätös on asianmukaisesti
perusteltu (esim. 5042/2016).

Esiopetusta koskevassa asiassa kaupungin sivi-
listoimen viranhaltijan päätöstä lapsen erityisen
tuen antamisesta ei ollut yksilöity, millä tavalla
viittomakieltä käyttävän lapsen tulkitsemispalve-
lut oli päätetty järjestää. Tämän vuoksi kantelijoil-
la ei tosiasiallisesti ollut mahdollisuutta valittaa pää-
töksestä (745/4/16*).

Rikosseuraamusosalalla on toistuvasti jouduttu
kiinnittämään huomiota siihen, että vankia koske-
vissa päätöksissä ei esitetä kaikkia perusteita eiväk-
kä esitettykään perusteet usein ole riittävän konk-
reettisia. Perusteluna käytetään toisinaan edelleen
vain oikeusohjeen abstraktin sanamuodon toista-
mista, vaikka se ei riitä täyttämään velvoitetta pe-
rusteen kirjaamisesta. Myös salassa pidettäväksi
arvioidut päätösperusteet tulee kirjata ja niiden
tulee olla löydettävissä osana päätöstä.

Lisäksi vangille tulee antaa tieto siitä, että hä-
nelle ei salassa pidon vuoksi ole esitetty kaikkia
perusteluja ja että hän voi niiden osalta esittää
asiakirjapyyntöä. Ratkaisuja selostetaan lähem-
min jaksossa 4.7 kohdassa ”Oikeusturvassa edelleen
vakavia puutteita – lain sisältöä ei tunneta”.

PÄÄTÖKSEN TIEDOKSIANTO

Viranomaisen on hallintolain 54 §:n 1 momentin
mukaan viipymättä annettava tekemänsä päätös
tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle,
jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta
valittamalla. Säännöksen 3 momentin mukaan
asiakirja annetaan tiedoksi alkuperäisenä tai jäl-
jennöksenä. Hoitolaitoksissa viimeksi mainittua
säännöstä ei aina noudateta.

Kantelijan alaikäiselle tyttärelle oli kehitys-
vammahuollon toimintayksikössä tehty päätös
valvotusta liikkumisesta. Päätös olisi tullut antaa
tiedoksi myös kantelijalle lapsensa huoltajana. OA
korosti, että muutoksenhakuaika ei ala kulua en-
nen kuin muutoksenhakuun oikeutettu on saanut
päätöksen valitusosoituksineen tietoonsa. Tämän
vuoksi päätös on aina toimitettava tiedoksi jokai-
selle asianosaiselle, vaikka päätöksen antamisesta
olisi kulunut aikaa, mutta päätöksen tiedoksian-
toa ei ole suoritettu lain edellyttämällä tavalla
(4563/2016*).

Lastensuojelulaitokseen tehdyllä tarkastuksel-
la laitos ilmoitti, että lapsilta on aina kysytty, ha-

luovatko he pitää rajoitustoimenpiteitä koskevat päätökset itsellään, vai kansioidaanko omaan kansioon. Useimmat eivät päätöksiä ole halunneet itselleen huoneeseen. Lapsen oikeusturvan takamiseksi lapselle olisi kuitenkin syytä antaa kopio päätöksestä silloinkin, kun lapsi ei halua alkupeleistä päätöstä itselleen. Tämä mahdollistaa sen, että hän voi myös myöhemmin rauhassa tutustua päätökseen ja sen perusteluihin ja siihen liitettyyn muutoksenhakuohjaukseen (5861/2017).

Myös psykiatrisen sairaalan tarkastuksella kävi ilmi, että potilaat eivät saaneet jäljennöstä päätöksestä, jolla heidät oli määrätty hoitoon tahdostaan riippumatta, jolleivät he sitä erikseen pyytäneet. Menettely todettiin lainvastaiseksi (5042/2016).

Psykiatrisen osaston potilaalle saantitodistuksella lähetetty hallinto-oikeuden päätös kuitattiin vastaanotetuksi sairaalan kirjaamossa. Menettely ei vastaa hallintolaissa olevaa vaatimusta, jonka mukaan saantitodistuksesta tulee käydä ilmi, milloin lähetys on luovutettu vastaanottajalle, siis potilaalle. Jollei lähetystä voida antaa potilaalle tiedoksi siten, että hän itse kuittaa lähetyksensä vastaanotetuksi, tiedoksiannosta tulisi OA:n mielestä laatia kirjallinen todistus, josta on käytävä ilmi tiedoksiannon toimittaja ja vastaanottaja sekä tiedoksiannon ajankohta (4536/2016*).

MUUTOKSENHAKUOHJEIDEN ASIANMUKAISUUS

Kaupungin hyvinvointipalveluiden toimialan päätöksiin vahingonkorvausvaatimuksista ei liitetty muutoksenhakuohjetta. AOA totesi, että korkeimman hallinto-oikeuden myöhemmän ratkaisukäytännön mukaan myös kunnallisen viranomaisen yksityisoikeudellista sopimusta koskeviin päätöksiin haetaan muutosta kuntalaissa säädetyllä kunnallisvalituksella (4661/2016*).

AOA oli laillisuusvalvonnassaan havainnut, että kuntien sosiaalihuollon asiaryhmän päätöksiin liitetyissä valitusosoituksissa ei useinkaan ole kerrottu näiden asioiden käsittelyn maksullisuudesta tai maksuttomuudesta. Tuomioistuinnak-sulain mukaan sosiaalihuollon palvelua koskevat päätökset ovat maksuttomia, mutta sosiaalihuollon asiakasmaksua koskevat päätökset ovat maksullisia. AOA lähetti jäljennöksen päätöksestään myös oikeusministeriölle siinä tarkoituksessa,

että ministeriössä vielä harkittaisiin sosiaalihuollon asiakasmaksua koskevien lainkäyttöasioiden säätämistä maksuttomiksi (4789/2017*, ratkaisua selostetaan jaksossa 4.17 s. 275).

NEUVONTA JA AVUSTAMINEN

Viranomaisen on hallintolain 8 §:n mukaan toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Asian hoitamista koskeva neuvonta sisältää tietoja asian eri käsittelyvaiheissa vaadittavasta menettelystä, muun muassa mahdollisuudesta hakea muutosta päätökseen. Neuvonnan tarpeellisuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota yksilön tosiasiallisiin valmiuksiin selviytyä asian hoitamisesta. Hallintolain mukaiseen neuvontavelvollisuuteen ei kuitenkaan kuulu asiakkaan avustaminen esimerkiksi laatimalla asiakirjoja asiakkaan puolesta.

AOA:n mukaan kunnan vahingonkorvausvaatimusta koskevaan päätökseen tulee liittää kuntalain mukaiset ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja valitusosoitus hallinto-oikeudelle. Tämän lisäksi on hyvän hallinnon mukaista neuvoa mahdollisuudesta saattaa yksityisoikeudellinen vahingonkorvausvaatimus haastehakemuksella käräjäoikeuden käsiteltäväksi (2802/2017*, ratkaisua selostetaan jaksossa 4.17 s. 276).

Vankilalla ei ole toimivaltaa ratkaista vangin esittämää vahingonkorvausvaatimusta. Valtiokonttori käsittelee Rikosseuraamuslaitokseen kohdistuneet vahingonkorvausvaatimukset. Vankilan olisi joko tullut siirtää korvausvaatimus Valtiokonttorin käsiteltäväksi tai, vaatimuksen muodosta ja sisällöstä riippuen, neuvoa vankia esittämään vaatimus (5671/2016).

Kihlakunnanvoudin vastaus asiakkaalle oli ollut harhaanjohtava ja puutteellinen eikä ulosotto-kaaren neuvontavelvollisuuden mukainen. Ulosottomiehen puolueettomuutta ei vaaranna se, että ulosottomies selvittää, mitä oikeussuojakeinoja kantelijalla on käytettävissään ulosottotoimenpiteen johdosta. Menettely oli erityisen moitittavaa, kun kantelijalle oli voinut syntyä asiassa väärä käsitys siitä, mihin toimenpiteisiin hänen tulee ryhtyä asiassa saadakseen ulosmittauspäätöksen oi-

keellisuuden toimivaltaisen tuomioistuimen ratkaistavaksi (3949/2016*).

Potilasasiamiehen tehtävänä on neuvoa potilaita ja avustaa muistutuksen ja kantelun tekemisessä terveydenhuollon valvontaviranomaiselle. Psykiatriseen sairaalaan tehdyllä tarkastuksella havaittiin, että potilasasiamies harvoin käy sairaalassa, joka sijaitsee erillään keskussairaalan muista osastoista. OA suositti, että potilasasiamies kävisi säännöllisesti psykiatrisilla osastoilla tapaamassa potilaita (2148/2017*).

OIKEUSSUOJAVIRANOMAISEN TOIMINTAEDELLYTYKSET

Perustuslain 21 §:n mukaan asia on käsiteltävä toimivaltaisessa viranomaisessa ”ilman aiheutonta viivytystä”. Vastaava velvoite sisältyy myös hallintolain 23 §:n 1 momenttiin. Saman lain 49 e §:n mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla puolestaan velvoittaa tuomioistuimessa tapahtuvaan oikeudenkäyntiin ”kohtuullisessa ajassa”.

Usein käsittelyn viivästyminen johtuu käytävissä olevien voimavarojen riittämättömyydestä. OA:n vakiintuneen käytännön mukaan pelkkä viittaus yleiseen työtilanteeseen ei riitä selitykseksi kohtuullisten käsittelyaikojen ylittämiseksi.

Kuluttajariitalautakunnan pitkät käsittelyajat tulivat esiin useassa kantelussa. OA totesi, että tehdyistä kehityshankkeista ja resurssilisäyksistä huolimatta kuluttajariitalautakunta ei pystynyt edelleenkaan täyttämään laissa säädettyä 90 päivän määräaika vaatimusta kaikissa niissä asioissa, joissa ratkaisusuositus tulee tuossa ajassa antaa. OA:n käsityksen mukaan määräajan ylittävien asioiden määrä ei ollut vähäinen (4079/2017*, ratkaisua selostetaan jaksossa 4.1 s. 144).

Vankiterveydenhuoltoyksikön tarkastuksella kävi ilmi, että kanteluprosessi on yhden ihmisen vastuulla. Tarkastuksen aikana ei ilmennyt, miten asiat hoidetaan silloin, kun tästä asiakokonaisuudesta vastaava työntekijä on lomalla tai sairastuu äkillisesti. OA piti tätä erittäin haavoittuvana ja kannusti huolehtimaan siitä, että asioiden hoito ei ole pelkästään yhden henkilön varassa ja että yksikössä on muitakin henkilöitä, jotka on perehdytetty kanteluiden käsittelyyn (5195/2017).

3.8 Perusoikeuskannanottoja

Seuraavassa selostetaan eräitä OA:n laillisuusvalvonnassa tehtyjä perusoikeuskannanottoja. Jaksoissa selostetaan vain yksittäisiä ratkaisuja, joissa on jossakin suhteessa uudenlainen tai periaatteellisesti merkittävä perusoikeuskannanotto. Niitä sisältyy myös jaksoon 3.6, jossa on selostettu OA:n hyvitysesitykseen johtaneita ratkaisuja. Tiettyä hallinnonalaan tai asiaryhmää koskevat perusoikeuskannanotot löytyvät jaksosta 4.

YHDENVERTAISUUDEN EDISTÄMINEN KOHTUULLISILLA MUKAUTUKSILLA

Käräjäoikeuden rakennuksessa oli istuntosaleja kolmessa kerroksessa, mutta inva-wc sijaitsi vain rakennuksen ensimmäisessä kerroksessa. Voimassa olevan lainsäädännön ei voida katsoa välttämättä edellyttävän inva-wc:n rakentamista jokaiseen julkisen palvelurakennuksen kerrokseen.

Vammaiselle henkilölle yksittäistapauksessa tehtävien kohtuullisten mukautusten näkökulmasta OA totesi kuitenkin, että mikäli esimerkiksi tuomioistuimen istuntoon saapuva vammaisen henkilö pyytää käräjäoikeudelta yksittäistapauksessa toteutettavia tarpeellisia ja asianmukaisia vaihtoehtoisia tilajärjestelyjä tai esteettömyystoimia, saattaa tuomioistuimelle syntyä yhdenvertaisuuslain, vammaissopimuksen sekä viime kädessä PL 6 §:n ja 22 §:n nojalla velvollisuus tehdä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida tuomioistuimessa.

Käytännössä tämä saattaa tarkoittaa sitä, että jos vammaisen henkilö pyytää hyvissä ajoin ennen oikeudenkäyntiä istunnon järjestämistä rakennuksen ensimmäisessä kerroksessa, jossa inva-wc sijaitsee, tuomioistuimelle syntyy velvollisuus harkita mukautusten tekemistä arvioimalla, onko istunto mahdollista siirtää tilajärjestelyjen puolesta ensimmäisen kerroksen istuntosaliin (339/2017*).

YHDENVERTAISUUS IÄKKÄIDEN PNEUMOKOKKIROKOTUKSISSA

Helsingin kaupunki päätti tarjota maksuttoman pneumokokkrokotuksen 65 vuotta täyttäneille asukkailleen, jotka ovat kotihoidon asiakkaita. Muut 65 vuotta täyttäneet asukkaat jäivät ilman maksutonta rokotusta. Kaupunki asetti 65 vuotta täyttäneet asukkaansa eri asemaan kotihoidon asiakkuuden perusteella. Kaupunki katsoi, että asukkaiden tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta ei ole aiheuttomasti poikettu, koska maksuttoman rokotuksen antaminen kotihoidon yli 65-vuotiaille asukkaille perustuu THL:n hyväksymään kansalliseen suositukseen.

PL 6 §:n 2 momentti ei kiellä kaikenlaista eron-tekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi syrjintäsäännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Yhdenvertaisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.

OA katsoi, että kaupunki olisi voinut perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla ja yhdenvertaisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaisesti perustella 65 vuotta täyttäneiden asukkaidensa erottelua maksuttoman pneumokokkrokotuksen tarjoamisessa THL:n suosituksella. Kaupungilla näytti kuitenkin olevan virheellinen käsitys asiasta, sillä THL ei ollut antanut tällaista suositusta (5897/2016).

YHDENVERTAISUUS TERVEYSKESKUSMAKSUN PERIMISESSÄ

Helsingin kaupunki oli päättänyt, että ulkopaikkakuntalaiselta, joka on valinnut terveyskeskussensa Helsingistä, peritään asiakasmaksu, vaikka maksua ei peritä helsinkiläisiltä.

OA totesi, että asuinpaikkaan perustuva erilainen kohtelu on yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä kiellettyä syrjintää ”muun henkilöön liittyvän syyn” perusteella. Lain 11 §:n 1 momentin mukaan erilainen kohtelu ei kuitenkaan ole syrjintää, jos se perustuu lakiin ja sillä on muutoinkin hyväksyttävä tavoite.

Koska terveyskeskuksen asiakkaiden eriarvoisen kohtelu heidän asuinpaikkansa perusteella ei edellä mainitussa tilanteessa perustu lakiin, OA piti menettelyä yhdenvertaisuuslain vastaisena (4122/2016*).

PSYKIATRISEN POTILAAN KULJETTAMINEN

Mielenterveyslain 22 d §:n säännös potilaan liikkumisvapauden rajoittamisesta rajoittaa PL 7 §:ssä säädettyä oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Koska perusoikeuksien rajoituksia on tulkittava suppeasti, OA katsoi, että pykälään sisältyvät hoitohenkilökunnan toimivaltuudet koskevat säännöksen sanamuodon (”sadaan kieltää poistumasta sairaalan alueelta tai tietyn hoitoyksikön tiloista”) mukaisesti ainoastaan sairaalan aluetta.

Mielenterveyslaissa ei ole säännöksiä siitä, että hoitohenkilökunta voisi käyttää voimakeinoja potilaan liikkumisvapauden rajoittamiseksi sairaalan alueen ulkopuolella tai potilaan noutamiseksi sairaalan sairaalan alueen ulkopuolelta.

Mielenterveyslaissa ei ole myöskään säännöksiä potilaan kuljettamisesta virka-avulla muualle kuin terveydenhuollon toimintayksiköihin, kuten esimerkiksi oikeuden istuntoon, eikä laissa ole säännöksiä kuljetettavan kohtelusta ja olosuhteista kuljetuksen aikana.

OA esitti STM:lle, että potilaan kuljetuksista, hänen kohtelustaan ja olosuhteistaan kuljetuksen aikana sekä saattajien toimivaltuuksista tulisi säätää laissa nimenomaisesti. Koska lainsäädännön puutteellisuus aiheuttaa käytännössä jatku-

vasti ongelma- ja mahdollisesti vaaratilanteita, OA piti lain uudistamisen tarvetta kiireellisenä (2459/2016*).

OA katsoi, että yksityisen vartioimisliikkeen varti-
jan käyttäminen psykiatrisen potilaan kuljetuksen turvaamiseen edellyttäisi erityistä lainsäädäntöä.

PL 7 §:n mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää ilman laissa säädettyä perustetta. Lisäksi PL 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lain nojalla. Eräät potilaiden perusoikeuksien rajoitukset saattavat lisäksi sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei PL 124 §:n mukaan lainkaan voida antaa yksityisen hoidettavaksi.

Sairaala menetteli virheellisesti antaessaan potilaan kuljetuksen turvaamisen yksityisen vartiointiliikkeen hoidettavaksi ilman siihen oikeuttavaa lainsäädäntöä. OA esitti toistamiseen STM:lle, että se ryhtyisi toimenpiteisiin mielenterveyspotilaan kuljetuksen turvaamiseen liittyvien lainsäädäntökysymysten ratkaisemiseksi (3445/2016*).

RAUHOITAMISVUOTEEN KÄYTTÖ POLIISIVANKILASSA

AOA katsoi, ettei voimassa oleva lainsäädäntö mahdollista ns. rauhoittamisvuoteen käyttöä poliisivankiloissa. Rauhoittamisvuoteessa henkilö sidotaan käsistä ja jaloista kiinni vuoteeseen kasvot alaspäin. Vuoteessa on kasvojen kohdalla aukko, jonka kautta sidottu henkilö voi oksentaa. Henkilö voidaan lisäksi kiinnittää vuoteeseen hänen päälleen – myös pään päälle – vedettävillä vöillä, jotka estävät liikkumisen täysin.

Koska rauhoittamisvuoteen käyttö puuttuu voimakkaasti PL 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, siitä tulisi säätää laissa, vastaavalla tavalla kuin mielen-terveyslaissa on säädetty sitomisesta. Tällöinkin tulisi käyttää psykiatrisessa sairaanhoidossa käytettyjä leposidevuoteita.

AOA ei ylipäätään pitänyt rauhoittamisvuoteen käyttöä poliisivankiloissa perusteltuna ja hän yhtyi Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean (CPT) kannanottoon siitä, että rauhoittamisvuoteen käyttö poliisivankiloissa tulisi lo-

pettaa. Siihen rinnastettavien toimenpiteiden tulisi perustua vain lääkärin arvioon ja ne tulisi toteuttaa terveydenhuoltohenkilökunnan toimesta (2236/2016*).

SUOMEN KANSALAISTEN TUNNISTAMINEN

Suomen Etiopian suurlähetystö ei ollut myöntänyt lapsille passeja, koska heitä ei ollut voitu tunnistaa passilain edellyttämällä luotettavalla tavalla. Tämän vuoksi lapset eivät voineet matkustaa Suomeen.

OA piti PL 9 §:ssä taatun liikkumisvapauden kannalta hyvin ongelmallisena sitä, että ulkomailta oleskelevien Suomen kansalaisiksi ilmoitettujen lasten tunnistamiseen liittyvää ongelmaa ei ollut kyetty ratkaisemaan passilain edellyttämällä luotettavalla tavalla. OA esitti ulkoasiainministeriön ja sisäministeriön harkittavaksi, edellyttääkö tämän ongelman ratkaiseminen lainsäädäntötoimenpiteitä, kuten esimerkiksi DNA-testin käytöstä säätämistä (4654/2016).

MAHDOLLISUUS TUPAKOINTIIN TAHDOSTA RIIPPUMATTOMAN HOIDON AIKANA

Tupakoinnin kieltäminen liittyy PL 7 ja 10 §:ssä turvattujen henkilökohtaisen vapauden ja yksityiselämän suojaan (esim. PeVL 21/2010). Tahdosta riippumattomassa hoidossa olevan psykiatrisen potilaan tilanne rinnastuu vangin asemaan suljetussa vankilassa. Vankeuslain mukaan vangille tulee järjestää mahdollisuus tupakointiin erityisesti tupakointiin varatuissa tiloissa tai muulla tavoin, jos tupakointi kielletään vankilan asuintiloissa. OA:n mukaan samanlainen mahdollisuus tulisi järjestää myös tahdosta riippumattomassa hoidossa olevalle psykiatriselle potilaalle (3556/2016*).

HENKILÖTIETOJEN JULKAISEMINEN VERKOSSA

Kilpailu- ja kuluttajavirasto oli julkaissut yksityishenkilöiden nimiä internet-kotisivuillaan markkinaoikeudessa vireillä olevassa asiassa. AOA totesi, että kysymystä henkilön nimen julkaisemisesta on arvioitava PL 10 §:ssä turvattuun yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan kannalta. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen. Perusoikeuksien rajoittamisen yhtenä yleisenä edellytyksenä on vaatimus rajoituksen säätämisestä lailla. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta.

Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun asetuksen tiedottamista ja julkaisemista koskevaa säännöstä oli arvioitava Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain valossa. Lain yleisluontoisen valtuutussäännöksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävistä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

AOA katsoi, että valtuutussäännös ei ollut siten täsmällinen ja tarkkarajainen, että sen nojalla annetun asetuksen säännöksen perusteella voitaisiin julkaista henkilötietoja avoimessa tietoverkossa. Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetussa laissa ei ole lausuttu mitään julkaisemisen tarkoitukselta tai ylipäänsä julkaisemisesta. Ainoastaan jo ennen perusoikeussääntelyn voimaantuloa annetun saman sisältöisen säännöksen sisältävän lain perusteluissa on viitattu julkistamisen olevan keino saada elinkeinonharjoittaja noudattamaan kuluttaja-asiamiehen kannanottoa.

AOA piti lain säännöstä henkilötietojen julkistamisen oikeuttamisperusteena varsin tulkinanvaraisena. Edes lainsäätäjän tahdon päätteleminen vuonna 1977 annetun hallituksen esityksen perustelun sanamuodosta ei ole kestävä ottaen huomioon sittemmin tapahtunut perusoikeus uudistus ja julkistamistavan muuttuminen julkistamiseksi avoimessa tietoverkossa. AOA totesi, että ylipäänsä nimien julkaisemisesta avoimessa tietoverkossa tulisi säätää tarkemmin. Sääntelyn puutteiden vuoksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston olisi tullut pidättäytyä kantelijoiden nimien julkaisemisesta (1089/4/16*).

HENKILÖTUNNUKSEN LÄHETTÄMINEN SÄHKÖPOSTILLA

Henkilötietojen käsittelyn huolellisuusvelvoitteen kuuluu AOA:n mukaan myös se, että viranomainen ei pyydä asiakasta toimittamaan PL 10 §:ssä suojattuja henkilötietoja tavalla, jossa niillä on riski joutua asiattomien saataville. Suojaamatomaan sähköpostiyhteyteen liittyy tietoturvaongelmia. AOA piti siten lähtökohtaisesti perusteltuna sitä, ettei viranomainen ainakaan itse aktiivisesti pyydä asiakasta toimittamaan henkilötunnustaan viranomaisen suojaamatonta sähköpostiyhteyttä käyttäen (2455/2016*).

GRAFFITIN POISTAMINEN KAUPUNGIN YLLÄPITÄMÄLTÄ GRAFFITISEINÄLTÄ

Kaupunginjohtaja oli määrännyt poistettavaksi kaupungin ylläpitämältä graffitiseinältä teoksen, jossa oli esitetty kaupungin omistaman yhtiön toiminnassa vaikuttaneiden kolmen henkilön kasvokuvat ja teksti ”Hävetkää!”. Graffiti oli liittynyt julkisuuteen vuotaneeseen salaiseen kaupungin sisäisen tarkastuksen raporttiin, joka oli käsitelty yhtiön varainkäyttöä ja josta oli uutisoitu lehdessä. Graffitissa kuvatut henkilöt oli mainittu kyseisessä tarkastusraportissa ja lehtiartikkelissa.

OA:n mukaan kaupunki oli puuttunut graffitintekijöiden PL 12 §:ssä turvattuun sananvapauteen. Toimenpiteille oli sinänsä yleisellä tasolla laillinen ja hyväksyttävä peruste eli graffitissa kuvattujen henkilöiden kunnian suoja. Graffitissa kuvatuilla henkilöillä oli kuitenkin sellainen asema, että heihin nähden sallitun kritiikin rajat olivat väljempiä kuin tavallisten kuntalaisten kohdalla. Graffitissa taiteen keinoin esitetty kritiikki oli liittynyt julkisuudessa olleeseen uutisointiin paitsi paikallisesti myös valtakunnallisesti kiinnostavasta ja tärkeästä aihepiiristä. Graffitin tekijät olivat osallistuneet aiheesta käytyyn julkiseen keskusteluun.

Henkilöitä ei ollut graffitissa esitetty kuvallismuusillisesti halventavalla tavalla eikä heidän ollut väitetty syyllistyneen rikokseen. Kyse oli lähinnä eettis-moraalisesta kannanotosta, joka oli perustellusti saattanut syntyä asiaa koskeneesta

uutisoinnista. Siten graffitin tekijöiden sananvapautteen puuttuminen ei olisi ollut tapauksen olosuhteissa välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa (1206/2016*).

KUULEMINEN TURVAPAIKANHAKIJAN IÄN MÄÄRITTÄMISESSÄ

Alaikäinen turvapaikanhakija lähetettiin oikeuslääketieteelliseen iän selvittämiseen yli yhdeksän kuukautta maahan saapumisen jälkeen. Hakijaa ei kuultu tutkimuksen tuloksista, ennen kuin hänet rekisteröitiin täysi-ikäiseksi. Hakijalle määrätyn edustajan tehtävä katsottiin rekisteröintihetkellä päättyneeksi ja alaikäinen siirrettiin täysi-ikäisille tarkoitettuun vastaanottokeskukseen. Myöhemmin hakija todettiin uudelleen alaikäiseksi henkilöllisyystodistuksen perusteella.

Maahanmuuttoviraston käytännössä iän määrittämisen tutkimustulosten tulkinta ja rekisterimerkintä iästä tehtiin ennen hakijan kuulemista.

Oikeus tulla kuulluksi kuuluu PL 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeisiin. OA korosti, että vaikka turvapaikanhakijan ikää koskeva ratkaisu ei ole erikseen valituskelpoinen hallintopäätös, ratkaisun merkittävien välittömien vaikutusten takia lapsen etu ja oikeusturva sekä hyvän hallinnon mukainen menettely edellyttävät, että hakijaa kuullaan ennen ratkaisun tekemistä ainakin siinä tapauksessa, että hänen ikänsä aiotaan korjata täysi-ikäiseksi ikätutkimuslausunnon perusteella. Tämän vuoksi myöskään edustajan puhevaltaa ei voida evätä ennen kuin asiaa koskeva kuuleminen on järjestetty (1487/2017*).

ULKOMAALAISLAIN MUKAISEN PÄÄTÖKSEN TIEDOKSIANTO

Ulkomaalaislaissa turvataan asianosaisen oikeus tietoon häntä koskevasta päätöksestä tulkitsemisella tai kääntämisellä. Laissa ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, kumpi tavoista on ensisijainen, vaan asia jää lähtökohtaisesti viranomaisen harkintaan. Tätä harkintaa kuitenkin rajoittaa PL 22 §:stä johdettava yleinen velvoite valita sellainen toimintatapa, joka parhaiten edistää perusoikeuksien toteutu-

mista. Ennen muuta kyseeseen tulee siitä huolehtiminen, ettei muutoksenhakuoikeus vesity kieleen liittyvistä syistä. Nämä näkökohdat puoltavat päätöksen kääntämistä.

OA piti asianosaisen PL 21 §:ssä turvatus oikeusturvan näkökulmasta perusteltuna sitä, että viranomaisen varmistaa asianosaisen äidinkielen ja kielitaidon jo ennen päätöksen tiedoksiantoa ja antaa päätöksen suoraan tiedoksi käännettynä tai tulkin avustuksella (5223/2016*).

OIKEUSTURVA AMMATTIKORKEAKOULUJEN SÄHKÖISESSÄ ESIVALINTAKOKEESSA

Ammattikorkeakoulujen sähköinen esivalintakoe ei vaarantanut hakijoiden yhdenvertaisuutta, koska mahdollisuus sähköiseen esivalintakokeeseen osallistumiseen oli ollut yhtäläisesti tarjolla kaikille halukkaille. Sähköinen esivalintakoe oli myös asuinpaikasta riippumaton eikä aiheuttanut hakijoille lisäkustannuksia esimerkiksi koepaikkakunnalle matkustamisen takia. Sillä oli myös pyritty varmistamaan, että ammatillisen toisen asteen suorittaneilla hakijoilla olisi lukion suorittaneiden hakijoiden kanssa tasavertaiset mahdollisuudet edetä ammattikorkeakouluopintoihin ja nopeuttaa siten siirtymistä toiselta asteelta korkeakouluun.

Sähköinen esivalintakoe suoritettiin kuitenkin valvomattomissa olosuhteissa, mikä mahdollisti sen, että joku muu olisi tehnyt kokeen varsinaisen hakijan puolesta. Tämä oli ongelmallista hakijoiden oikeusturvan näkökulmasta. AOA:lla ei ollut oikeudellisia edellytyksiä katsoa, että vilpin mahdollisuuden olemassaolo menisi asian arvioinnissa sähköisen esivalintakokeen puolesta puhuvien seikkojen yli tavalla, joka estäisi sähköisen esivalinnan käytön jatkossa.

AOA:n mukaan valintakoemenettelyssä tulisi kuitenkin pyrkiä menettelytapoihin, joissa oikeusturvaa mahdollisesti vaarantavien väärinkäytösten riski olisi mahdollisimman pieni (1211/4/16* sekä 1324, 2518 ja 2522/2016).

TIEDOTTAMINEN PALVELUISSA TAPAHTUVISTA MUUTOKSISTA

OA korosti, että haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten vaikeavammaisten, pitkäaikaissairaiden ja vanhusväestöön kuuluvien henkilöiden palveluissa tapahtuvista muutoksista tiedottamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Tämä koskee esimerkiksi tilanteita, joissa kunta korottaa palveluista perittäviä maksuja tai muuten järjestelee uudelleen palveluitaan.

Viranomaisen on varmistuttava myös siitä, että sen antamat neuvot, ohjeet ja tiedotteet ovat riittävän selkeitä ja täsmällisiä, eivätkä ne aiheuta asiakkaan oikeuksien toteutumisen estymistä tai kaventumista. OA:n mukaan nämä vaatimukset kuuluvat PL 21 §:n mukaisen hyvän hallinnon ja 22 §:n mukaisen viranomaisen perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden piiriin (1463/2016*).

3.9

Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä 2017

Vuonna 2017 Suomea vastaan kirjattiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) kaikkiaan 181 uutta valitusta (edellisenä vuonna 196). Suomen hallitukselta ei ole pyydetty vastausta uusiin kanteluihin yli kahteen vuoteen, kun vuoden 2016 nollalinja jatkui kertomusvuonna. Vuodenvaihteessa vireillä oli vain 14 (85) asiaa, ja niistäkin vain kaksi oli käsiteltävänä jaostokokoonpanossa.

Valitus 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 tahi suuressa jaostossa (17 tuomaria). Tuomiolla EIT ratkaisee väitettyä ihmisoikeusloukausta koskevan asian tai vahvistaa sovinnon.

Erittäin suuri osuus, noin 95 %, EIT:hen tehdyistä valituksista jää tutkittavaksi ottamatta. Vuonna 2017 valitus jätettiin tutkimatta tai poistettiin juttulistalta 217 (157) Suomea koskevassa tapauksessa. Suomen liittyttyä Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) osapuoleksi kaikkiaan 5 176 sitä koskevaa valitusta on jätetty tutkimatta.

Vuonna 2017 Suomea koskevien EIT:n ratkaisujen määrä jatkui edellisvuoden tavoin hyvin pienenä. EIT antoi vain kaksi tuomiota (1 edellisvuonna) eikä yhtään päätöstä (2 edellisenä vuonna).

Lisäksi EIT antoi 18 (24) päätöstä väliaikais määräyshakemuksiin, joista yhtään ei hyväksytty (vuonna 2016 hyväksyttiin yksi).

Vuoden 2017 loppuun mennessä Suomi on saanut EIT:ltä yhteensä 188 tuomiota ja 103 valitusta on päätetty sovinnon tai hallituksen yksipuolisen

julistuksen johdosta. Suomen EIT:ltä koko jäsenyysaikanaan saamien langettavien tuomioiden yhteismäärä on huomattavan suuri eli 140 (noin 75 % kaikista tuomioista).

Ruotsi, Norja, Tanska ja Islanti, vaikka ne ovat olleet EIS:n osapuolina merkittävästi Suomea pidemmän ajan, ovat saaneet yhteensä 121 langettavaa tuomiota. Vuonna 2017 muut Pohjoismaat saivat 13 tuomiota (10), joista viisi (5) oli langettavaa.

3.9.1 TUOMIOIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONTA EN:N MINISTERIKOMITEASSA

Euroopan neuvoston (EN) ministerikomitea valvoo EIT:n tuomioiden täytäntöönpanoa. Ministerikomitean valvonta kohdistuu kolmeen eri asiaan: hyvityksen maksaminen, yksilölliset toimenpiteet ja yleiset toimenpiteet tuomion johdosta. Valvonnan keinot ovat ensisijaisesti diplomaattisia. Ministerikomitea voi tarvittaessa 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 tuli vireille yksi uusi valvonta-asia (seuraavassa jaksossa mainittu langettava tuomio). Täytäntöönpanon valvontaan jäi vireille 42 (41) Suomea koskevaa tuomiota.

3.9.2 KERTOMUSVUODEN TUOMIOT

Kertomusvuoden kahdesta tuomiosta toisessa todettiin oikeudenloukkaus.

Suuren jaoston tuomio *Satakunnan Markkina-pörssi Oy ja Satamedia Oy* (27.6.2017) koski sananvapautta ja oikeudenkäynnin kestoja. Kuten jaostotuomiossa (ks. OA:n kertomus 2015 s. 132), myöskään suuressa jaostossa ei katsottu sananvapautta loukatun verotietojen julkaisemiselle asetettujen rajoitusten johdosta. Sitä vastoin oikeudenkäynnin kesto, yli kuusi ja puoli vuotta kahdessa oikeusasteessa, loukkasi EIS 6 artiklassa turvattua oikeutta kohtuullisessa ajassa tapahtuvaan oikeudenkäyntiin. Kestoon vaikutti se, että asia oli palautettu tietosuojavaltuutetulle uuteen käsittelyyn eli käytännössä asia käsiteltiin kahden otteeseen. Valtio määrättiin korvaamaan valittajan 9 500 euron oikeudenkäyntikulut.

Tuomiossa *A.-M.V.* (23.3.2017) oli kyse kehitysvammaisen aikuisen asuinpaikan määräämistä koskevasta asiasta. Valittaja halusi muuttaa entisten kasvattivanhempiansa luokse etäiseen paikkaan maaseudulle, mihin henkilölle määrätty edunvalvoja ei suostunut, eikä käräjäoikeus edunvalvojan vaihtamiseen. EIT katsoi, että päätöksenteossa oli otettu tasapainoisesti huomioon eri suuntaan puhuvat intressit muun muassa itsemääräämisoikeuden ja haavoittuvassa asemassa olevan henkilön suojaamisen osalta, eikä katsonut yksityiselämän suojaa tai liikkumisvapautta loukatun.

KORVAUSMÄÄRÄT

Kertomusvuonna EIT:n tuomioista koitui valtiolle ainoastaan 9 500 euron oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus. Suomen saamien langetettujen tuomioiden vähennyttyä viime vuosina myös korvausmäärät ovat pienentyneet (vuonna 2016 maksuvelvoitteita koitui noin 19 000 euroa ja vuonna 2015 lähes 68 000 euroa). Tuomioistuimet ja oikeushallinto -jaksossa s. 139 käsitellään kansallisella tasolla maksettuja viivästyshyvityksiä.

HALLITUKSELTA PYYDETYT VASTAUKSET

Hallituksen ei pyydetty vastausta yhteenkään uuteen valitukseen, mikä oli tilanne myös edeltävänä vuonna.



4 LAILLISUUSVALVONTA ASIARYHMITTÄIN

4.1 Tuomioistuimet ja oikeushallinto

Tämä jakso käsittelee tuomioistuuksia, oikeusministeriötä (OM) ja oikeushallintoa. Kantelut, jotka koskevat esimerkiksi veroasiaa hallinto-oikeudessa tai ulosottoasiaa käräjäoikeudessa, kirjataan verotus- tai ulosottoasioihin. Vakuutus-oikeutta koskevat asiat puolestaan luokitellaan sosiaalivakuutusasioihin tai työvoima- ja työttömyysturva-asioihin. Maa-oikeusasiat tilastoidaan maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle. Tuomioistuuksia tavalla tai toisella koskevia kanteluita on näin ollen huomattavasti enemmän kuin tilastojen perusteella näyttää.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi OA *Petri Jääskeläinen* ja pääesittelijänä 30.9.2017 saakka esittelijäneuvos *Pasi Pölönen*. Tässä jaksossa esittelyssä asioissa esittelijänä oli myös vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Terhi Arjola-Sarja*, joka vastasi myös asiaryhmän pääesittelijän tehtävistä 1.10.–30.11.2017. Pääesittelijän tehtävää hoiti 1.12.2017 lukien esittelijäneuvos *Jarmo Hirvonen*.

4.1.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Oikeuslaitoksen toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi viime vuosina, ja muutokset jatkuvat yhä. Monen uudistushankkeen taustalla on oikeusturvaohjelma ja siihen liittyvän neuvottelukunnan ehdotukset (oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025; OMML 16/2013).

Tuomioistuinlain voimaantulo 1.1.2017 oli merkittävimpiä hallinnonalan uudistuksia kertomusvuonna. Uusi laki korvaa aikaisemmin eri tuomioistuuksia koskevissa laeissa ja asetuksissa olleet säännökset tuomioistuinten tehtävistä, organisatiosta ja hallinnosta sekä niiden jäsenistä ja muusta henkilöstöstä. Korkeimpia oikeuksia koskevat lait jäivät kuitenkin uudistuksessa voimaan.

Tuomioistuinten hallinto- ja johtamisjärjestelmät uudistettiin tuomioistuinlailla siinä tarkoituksessa, että ne aikaisempaa paremmin mahdol-

listaisivat tuomioistuinten tehokkaan toiminnan. Päällikkötuomareiden virat täytetään uuden lain mukaan pääsääntöisesti määräajaksi. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentit nimitetään kuitenkin edelleen vakinaisesti.

Tuomioistuinlailla uudistettiin myös tuomareiden ja tuomioistuinlaitoksen muun lainkäyttöhenkilöstön koulutusjärjestelmä. Koulutuksen suunnittelusta vastaamaan perustettiin uusi riippumaton toimielin, tuomarinkoulutuslautakunta.

Tuomioistuinviraston perustamista valmistellut toimikunta antoi mietintönsä 31.3.2017. Mietinnössään toimikunta ehdotti, että tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä huolehtimista, tuomioistuinten toiminnan kehittämistä, suunnittelua ja tukemista varten perustettaisiin tuomioistuinvirasto. Tuomioistuinvirasto huolehtisi tuomioistuinten toimitilahallinnosta, tietojärjestelmistä ja yhteistyössä tuomarinkoulutuslautakunnan kanssa tuomareiden ja tuomioistuinten muun henkilöstön koulutuksesta.

Virasto toimisi OM:n hallinnonalalla, mutta se olisi toiminnallisesti itsenäinen ja palvelisi koko tuomioistuinlaitosta. Virastosta säädettäisiin tuomioistuinlaissa. Tavoitteena on viraston perustaminen kuluvan vaalikauden aikana. OA on kannattanut tuomioistuinviraston perustamista.

Joulukuussa 2016 voimaan tullut uusi sakkomenettely siirsi osan aikaisemmin syyttäjän ratkaistavaksi menneiden sakkoasioiden päätöksenteosta poliisille. Sakkomenettelyn käyttöalaa ehdotettiin edelleen laajennettavaksi (HE 103/2017 vp). Samalla muutoksenhakusäännöksiä käräjäoikeuteen selkeytettäisiin.

Laki tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä tuli voimaan 1.1.2017. Laki koskee myös tuomioistuinten asiantuntijajäseniä ja lautamiehiä. Kuka tahansa voi eräitä taloudellisia tietoja lukuun ottamatta tarkastella rekisteritietoja internetissä.

Rikosuhrimaksulaki tuli voimaan 1.12.2016. Rikosuhrimaksut tulivat rikoksentehtäjäiden maksettavaksi niiden rikosten johdosta, jotka tehtiin

1.12.2016 tai sen jälkeen. Rikosuhrimaksulla vahvistetaan rikoksen uhrien tukipalveluihin kohdennettavaa valtion rahoitusta. Maksu määräytyy rangaistusasteikon perusteella riippumatta siitä, oliko rikoksella uhria.

Käräjäoikeusverkoston uudistaminen eteni eduskunnan hyväksyttyä vireillä olleen rakenneuudistuksen. Uudistuksella, jonka on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2019, käräjäoikeuksien määrää vähennetään seitsemällä nykyisestä 27:stä 20 käräjäoikeuteen. Käräjäoikeuksien toimipaikkojen määrä vähenee uudistuksen yhteydessä nykyisestä 57:stä 36 toimipaikkaan. Vireillä on myös summarien riita-asoiden keskittäminen tiettyihin käräjäoikeuksiin (Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 12/2017).

Jatkokäsittelylupaa hovioikeuteen koskevien säännösten soveltamisalaa laajennettiin merkittävästi 1.10.2015. Uusia säännöksiä sovellettiin tuon ajankohdan jälkeen annettuihin käräjäoikeuden ratkaisuihin. Soveltamisalan laajennusten merkitys nähtiin täysimääräisesti hovioikeuksien ratkaisutoiminnassa vasta kertomusvuonna 2017.

Kertomusvuoden alkupuoliskolla (1.1.–30.6.2017) hovioikeuksissa ratkaistiin 3,389 sellaista juttua, johon jatkokäsittelylupasäännökset soveltuivat kokonaisuudessaan. Jatkokäsittelylupaa ei myönnetty 1 589 jutussa (47 prosenttia). Jatkokäsittelylupan epäämiseen päätyneiden ratkaisujen osuus kaikista alkuvuonna hovioikeuksissa annetuista 4 559 ratkaisusta oli 34,9 prosenttia.

Oikeusprosessien keventämistä valmistellut OM:n asettama työryhmä antoi mietintönsä 4.7.2017 ehdottaen käräjäoikeuden yhden tuomarin kokoonpanon päätösvaltaa rikosasioissa laajennettavaksi.

Vuoden 2018 talousarviossa OM:n hallinnonalalle kohdennettiin 941 miljoonaa euroa. Määräsä oli edelliseen vuoteen verrattuna lisäystä noin 24 miljoonaa euroa. Oikeuslaitoksen resurssitilanne on kuitenkin edelleen heikko. Suomi panostaa tuomioistuihin, syyttäjiin ja oikeusapuun asukasta kohti selvästi Ruotsia vähemmän.

Turvapaikanhakijoiden valitusten käsittelyyn osoitettiin hallinto-oikeuksille 2,5 miljoonan euron lisäresurssi sekä tuomioistuimille aineistopankkihankkeen (AIPA) istuntosali-infraan miljoonan euron lisärahoitus. Muiden kuin hallintotuomiois-

tuinten määrärahat vähenevät edellisvuoteen verrattuna noin kahdella miljoonalla eurolla (kilpailukykyssäöt ja investointimenot eliminoituna). Tuomioistuinten perusrahoitus on siis edelleen kireä.

Aiemmin vain Helsingin hallinto-oikeuteen keskitettyjen turvapaikan myöntämistä koskevien valitusasioiden käsittely hajautettiin 1.2.2017 voimaan tulleella lainmuutoksella myös Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksiin.

Viivästyshyvityksiä oikeudenkäynnin viivästy misistä yleisissä tuomioistuimissa on maksettu vuodesta 2010 lukien ja hallintolainkäyttöasioissa 1.6.2013 lukien vireille tulleissa uusissa asioissa. Vaadittuja viivästyshyvityksiä koskeneiden tuomioiden määrä kasvoi edelleen kertomusvuoden aikana 71:een (edellisenä vuonna 66). Hyvityksiä maksettiin 35 tapauksessa, yhteensä noin 106 000 euroa (edellisenä vuonna 166 000 euroa 42 tapauksessa).

Tuomarinalintalautakunnan nimitysesitysten määrä on pääasiassa eläköitymiseen liittyen ollut nousussa. Vuonna 2016 lautakunta käsitteli 139 nimitysesitystä. Tasavallan presidentti teki kaikki nimitykset tuomarinalintalautakunnan esitysten mukaisesti.

Yleisten tuomioistuinten digitalisaatiota koskevan aineistopankkihankkeen eli ns. AIPA-hankkeen tietojärjestelmän kehitystyö jatkui. Ensimmäinen osuus eli syyttäjien sakkosovellus otettiin käyttöön syyttäjänvirastoissa kertomusvuoden helmikuusta alkaen. Marraskuussa 2017 alettiin toteuttaa toimintoja, joilla voidaan sähköisesti käsitellä riita- ja hakemusasiat yleisissä tuomioistuimissa sekä rikosasiat syyttäjälaitoksessa ja yleisissä tuomioistuimissa. Seuraavana osuutena otetaan käyttöön pakkokeinojen toiminnot käräjäoikeuksissa alkuvuonna 2018.

Myös HAIPA-hankkeen suunnittelu jatkui kertomusvuonna. Hankkeen tavoitteena on uudistaa hallintotuomioistuinten (korkein hallinto-oikeus, hallinto-oikeudet, vakuutus-oikeus, markkina-oikeus ja työtuomioistuin) työtapoja ja -menetelmä sekä mahdollistaa sähköinen yhteistyö muiden viranomaisten, yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja kansalaisten kanssa.

Kertomusvuonna hyväksytyn lainmuutoksen nojalla talous- ja velkaneuvonta siirretään oikeusaputoimistoihin valtion keskushallinnon uudista-

misen yhteydessä. Talous- ja velkaneuvonnan tehtävät siirtyvät aluehallintovirastoilta ja kunnilta kokonaan valtion vastuulle vuoden 2019 alusta lukien. Talous- ja velkaneuvontapalveluiden alueellisesta järjestämisestä vastaavat oikeusapu- ja edunvalvontapiirit ja palvelua tuottavat oikeusaputoimistot. Yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat OM:lle.

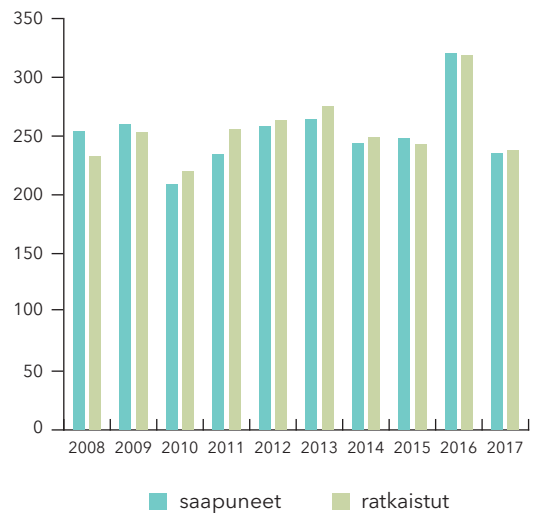
4.1.2 LAILLISUUSVALVONTA

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. Tuomioistuinten perustuslaissa taatusta riippumattomasta asemasta johtuu, että oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonta on rajoitetumpaa kuin hallinnon laillisuusvalvonta.

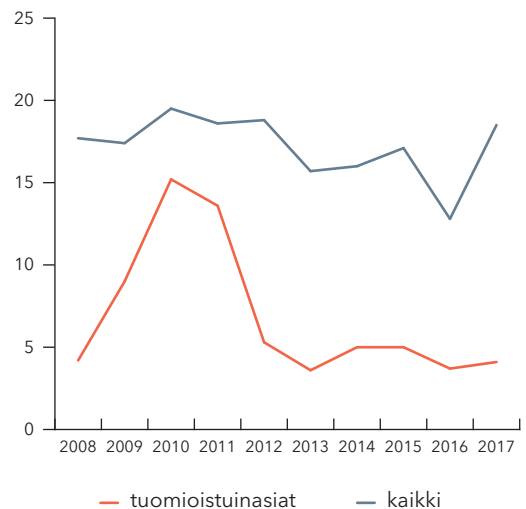
Oikeusasiamiehen puoleen kääntyvillä oikeuslaitoksen asiakkailla on usein liiallisia odotuksia oikeusasiamiehen mahdollisuuksista auttaa heidän asioissaan. Oikeusasiamies ei voi laillisuusvalvojan roolissaan vaikuttaa tuomioistuimessa viireillä olevan asian käsittelyyn eikä muuttaa tuomioistuimen ratkaisuja. Hänen tehtävänä on ottaa kantaa lähinnä vain siihen, onko lainkäyttäjän toiminut sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan rajoissa. Muutosta ratkaisuun on haettava normaalia muutoksenhakutietä, yleensä ylemmältä tuomioistuimelta.

Tuomioistuihin kohdistuvassa laillisuusvalvonnessa keskitytään menettelyllisiin oikeusturvakeisiin. Laillisuusvalvonta suuntautuu erityisesti sellaisille alueille, jotka jäävät muiden oikeusturvakeinojen tavoittamattomiin. Tällaisia alueita ovat esimerkiksi tuomarin käytös, asiakkaiden kohtelu, tietojärjestelmiin liittyvät rakenteelliset oikeusturvariskit ja julkisuuslainsäädännön toteutuminen. Oikeusasiamies on kannanotoillaan pyrkinyt kehittämään ns. hyvää tuomioistuintapaa.

Tyypillisesti kanteluita tehdään myös menettelyn väitetystä puolueellisuudesta, asiakirjojen tiedoksiantomenettelyistä, haastemiesten toimin-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2008–2017



Toimenpideprosentti vuosina 2008–2017

nasta, prosessin johdosta suullisessa käsittelyssä, ratkaisujen perusteluista ja tuomioistuinkäsittelyn viivästyemisestä.

Vuoden 2017 aikana tuomioistuin- ja oikeushallintoasioiden määrä laski. Vuoden aikana vireille tuli 318 (415 vuonna 2016) uutta asiaa, ja asioita ratkaistiin 321 (413). Tuomioistuinasioissa OA:n toimenpidepäästösten määrä oli vain 10. Kun mukaan otetaan OM:n hallinnonala ja sille annetut lausunnot, toimenpideratkaisuja oli 22.

Tuomioistuinasioihin tilastoituja uusia asioita tuli vireille 235 (333) ja ratkaisuja oli 238 (325). OM:n hallinnonalalle kirjattuja kanteluita saapui 79 (82) ja ratkaistiin 80 (88). OM:n hallinnonalan kantelut koskevat useimmiten oikeusaputoimistoja ja kuluttajariitalautakuntaa. Niissä on usein kysymys myös OM:n ja Oikeusrekisterikeskuksen menettelystä.

Oikeushallinnon alaan liittyviä lausunto- tai kuulemispyyntöjä saapui 23 (18), useimmat juuri OM:stä. Lausunto tai muu kannanotto annettiin kaikissa tapauksissa (ks. liite 3).

4.1.3 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tehtiin ennalta ilmoittamaton tarkastus Helsingin käräjäoikeuden vapautensa menettäneiden säilytystiloihin ja vapautensa menettäneiden kuljetukseen.

4.1.4 RATKAISUJA

JULKISUUSPERIAATETTA VAARANTAVAT TOIMINTATAVAT TUOMIOISTUIMISSA

OA katsoi kolmen kantelun johdosta antamissaan päätöksissä, että yleisissä tuomioistuimissa oli julkisuusperiaatteen toteutumista vaarantavia toimintatapoja tietojen antamisessa tuomioistuimen asianhallintajärjestelmästä.

Helsingin hovioikeudessa oli 23.10.2015 laadittu tietopyyntöjen käsittelyä koskeva muistio, joka oli toimitettu myös hovioikeuspiirin käräjäoikeuksille ja muihin hovioikeuksiin. Muistiossa oli lin-

jattu menettelyä sellaisten tietopyyntöjen täyttämässä, joilla pyrittiin selvittämään, oliko jollakulla nimeltä mainitulla henkilöllä juttuja hovioikeudessa. Muistiossa tällaisia pelkästään henkilötietojen perusteella tehtäviä tietopyyntöjä oli kutsuttu ”avoimiksi tietopyynnöiksi” vastakohtana tietopyynnöille, jotka kohdistuivat diaarinumerolla tai muulla tavoin yksilöityyn juttuun.

Hovioikeuden muistiossa oli kiinnitetty huomiota siihen, että hovioikeuden diaari, jonka avulla ”avoimiin tietopyyntöihin” vastattiin, oli myös henkilörekisteri. Sen vuoksi tällaisiin tietopyyntöihin vastattaessa oli oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) ohella tarkasteltava myös henkilötietolain säännöksiä.

OA totesi, että kysymys oli julkisuuslain ja henkilötietolain välisestä suhteesta ja keskeisimmin siitä, kuinka rutiininomaisesti henkilötietojen suojan perusteella voitiin poiketa julkisuusperiaatteen lähtökohdasta, jonka mukaan asiakirja- tai tietopyyntöä ei tarvitse perustella. Kysymys oli myös tietopyynnön yksilöinnissä avustamisesta ja siitä, että asiakirjan antamistavoista suullisesti tai nähtäväksi annettavia tietoja eivät koske samat edellytykset ja rajoitukset, jotka koskevat henkilötietojen antamista kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa. Vielä kysymys oli henkilötietolain soveltamisalasta.

OA kiinnitti huomiota erityisesti seuraaviin käsitteisiin:

- diaarin tai vastaavien järjestelmien käyttö tiedon pyytäjää avustavassa tarkoituksessa asiakirjan yksilöimiseksi kuuluu nimenomaisesti julkisuuslain 13 §:n 1 momentin piiriin eikä tarkoita sellaista henkilötietojen käsittelyä, jolta voidaan edellyttää julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaisia perusteita
- julkisuuslain 16 §:n 3 momentti koskee nimenomaisesti vain tietojen antamista kopiona, tulosteena tai sähköisessä muodossa, eikä tätä lain mukaista linjausta voida sivuuttaa ”avoimen tietopyynnön” konstruktiolla
- julkinen tieto viranomaisen henkilörekisteristä tulee antaa pyydettyä suullisesti, nähtäväksi tai jäljennettäväksi ilman henkilötietolaissa säädetyn perusteen tiedustelemista tai

- edellyttämistä (julkisuuslain 16 §:n 1 momentti verrattuna 3 momenttiin)
- luonnolliselta henkilöltä saa vaatia julkisuuslain 16 §:n 3 momentin luovutusedellytyksiä ilmoitettavaksi vain silloin, jos yksittäistapauksellisen arvioinnin perusteella on aihetta epäillä, että kysymys on muusta kuin yksinomaan henkilökohtaisiin tai niihin verrattaviin tavanomaisiin yksityisiin tarkoituksiin tehdystä tietopyynnöstä

OA esitti OM:n harkittavaksi, että julkisuuslain 13 ja 16 §:ää ja niiden suhdetta henkilötietolakiin tarkistetaan ja täsmennetään. OA pyysi ministeriötä saattamaan hänen kannanottonsa kaikkien yleisten tuomioistuinten tietoon ja selvittämään, oliko niissä tehty päätöksessä tarkoitettuja tietopyyntöjä koskevia lainkäyttöratkaisuja. Mikäli näin oli, OA esitti, että edellä mainittuun lainvalmisteluun ryhdyttäisiin viipymättä. OA pyysi ministeriötä ilmoittamaan 15.1.2018 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitys oli johtanut (1473/2016*).

OM ilmoitti, että henkilötietolaki oli tarkoitus kumota valmisteltavana olevalla tietosuojalailla. Ministeriössä oli tarkoitus käynnistää lähiaikoina selvitystyö, jossa arvioidaan julkisuuslain soveltamisalaan liittyviä tarkistustarpeita. Julkisuuslakiin kohdistui ministeriön mukaan useita muitakin kuin nyt esillä olevia uudistustarpeita. OM toimitti myös päätöksessä tarkoitettuja tietopyyntöjä koskeneita lainkäyttöratkaisuja. Kolmessa ratkaisussa pyyntö oli hylätty Helsingin hovioikeuden muistiossa esitettyjen linjausten mukaisesti.

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAINVALMISTELIJOIDEN TOIMIMINEN TYÖTUOMIOISTUIMESSA

OA tutki työlakeja valmistelevien työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) sellaisten virkamiesten menettelyä, jotka toimivat samaan aikaan työtuomioistuimessa tuomarin roolissa.

TEM:llä on sääntelyvastuu muun muassa työ-sopimuslaista. Kaksi TEM:n hallitusneuvosta oli nimetty työtuomioistuimeen ns. puolueettomaksi asiantuntijajäseneksi tai sivutoimiseksi varajäseneksi.

Työtuomioistuin totesi, että asiantuntijajäsenen kaksoisrooli lainvalmistelijana ja tuomarina aktualisoituu vain harvoin. Tällaisia tapauksia ovat ne, joissa työ- tai virkaehtosopimuksen osaksi on otettu jokin työ-sopimuslaissa oleva säännös.

Kyseeseen tulee lähinnä kaksi asiaryhmää eli työsuhteen päättämisriidat ja yleissitovuusasiat. Nämä asiaryhmät ovat pieniä ja sovellettavat oikeusnormit ovat työtuomioistuimen mukaan luonteeltaan sellaisia, että lainkäyttäjän roolissa riippumattomuutta vaarantavien sidonnaisuuksien tai ennakkokäsitysten muodostusta ei juuri tapahdu. Viime kädessä riippumattomuutta vaarantava tilanne voidaan ratkaista soveltamalla normaaleja esteellisyysääntöjä.

OA totesi, että eräät Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut osoittavat reunaehtoja sille, missä määrin tuomari voi osallistua lainsäädäntövallan käyttöön ilman, että asetelma muuttuu tuomioistuimen riippumattomuusvaatimuksen vastaiseksi.

Joissain olosuhteissa riippumattomuutta voi vaarantaa tilanne, jossa tuomari soveltaa oikeusohjetta, jonka valmisteluun tai säätämiseen hän on aikaisemmin osallistunut. Keskeisiä perusteita tälle ovat riski tuomarin ennakkonäkemyksestä oikeusnormin soveltamisesta ja se kuva riippumattomuudesta, jonka asetelma välittää asianosaisille ja ulkopuolisille tarkkailijoille.

Selvitysten mukaan riippumattomuuden arvioinnin kannalta merkityksellinen kaksoisrooli voi tulla kyseeseen vain rajatuissa asiaryhmissä eikä työtuomioistuimen pääasiallisena tehtävänä olevien työ- ja virkaehtosopimusten tulkintaa koskeissa asioissa. Työsuhdeturvaa koskevien asioiden määrä, noin 10 prosenttia kaikista asioista (vuonna 2016), ei kuitenkaan ollut merkityksetön. Vaikka yleissitovuusasioita on olennaisesti vähemmän, oli myös tämä asiaryhmä periaatteellisella tasolla erikseen merkille pantava.

OA:n käsityksen mukaan TEM:n valmisteluvastuulla olevia työ-sopimuslakiin liittyviä oikeuskysymyksiä voi tulla esille myös työ- ja virkaehtosopimusten tulkintaa koskeissa asioissa sitä kautta, että nämä sopimukset eivät saa olla pakottavan lainsäädännön vastaista.

Asian arvioinnissa merkitystä voitiin antaa sille, ettei asiasta ollut tehty esteellisyysvääteitä ja

sille, että kyse on vakiintuneesta käytännöstä, jonka lain- tai asianmukaisuutta kohtaan ei ole tietävästi esitetty valtiosääntöisiä tai muita kriittisiä huomioita oikeusyhteisössämme.

Asiantila ei OA:n mukaan näyttäytynyt prosessuaalisten perus- ja ihmisoikeuksien kannalta sellaisenaan ilmeisen ongelmalliselta. Silti aina ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että yksittäisessä asiassa esille tulee työsopimuslakiin perustuva kysymys, jonka ratkaisu riippuu säännöksestä, jonka valmisteluun TEM:iin virassa oleva riippumaton asiantuntijajäsen on olennaisesti osallistunut.

Tällöin potentiaalinen riippumattomuusongelma voidaan väistää siten, että asianomainen jäsen vetäytyy esteellisyyssäännösten perusteella jutun käsittelystä ja hänen tilalleen kutsutaan toinen, istuntovuorolistassa seuraava lainoppinut asiantuntijajäsen. Viime kädessä esteellisyydestä päättää tuomioistuin.

OA:n käsityksen mukaan työtuomioistuimen riippumattomuuden kannalta parempi menettely kuitenkin olisi, jos työlaainsäädännön valmisteluun osallistuneet puolueettomat asiantuntijajäsenet eivät alun perinkään osallistuisi työsuhdeturvaa, yleissitovuusasioita tai muiden kaksoisroolin mahdollisesti esille nostavien työlaainsäädännön soveltamista koskevien asioiden käsittelyyn työtuomioistuimen tuomareina.

OA saattoi käsityksensä työtuomioistuimelle tiedoksi. OA lähetti jäljennöksen päätöksestään myös TEM:lle tiedoksi (3841/2016*).

MUUNTORANGAISTUKSEN MÄÄRÄÄMINEN

Käräjäoikeus oli muuntanut kantelijalle tuomitun sakkorangaistuksen vankeudeksi. Sakko oli tuomittu rangaistusvaatimuksen vastustamista seuranneessa oikeudenkäynnissä, minkä vuoksi sakkoa ei lain mukaan olisi voinut muuntaa vankeudeksi. Sakon muuntamista seuranneena päivänä käräjäoikeus oli korjannut päätöstä siten, ettei muuntorangaistusta määrätty.

Oikeusrekisterikeskuksesta saatujen tietojen mukaan yleisten tuomioistuinten rikostuomiosovelluksessa (RITU) kohdassa ”Muuntokelpoinen” oletuksena oli ennen 1.5.2015 järjestelmään tehtyä päivitystä ollut ”Kyllä” eli ”täppä” oli ollut oletuk-

sena tässä kohdassa. Päivityksen jälkeen ”täppä” oli oletuksena kohdassa ”Ei”.

OA:n saaman selvityksen perusteella kantelijalle tuomitun sakon muuntokelpoisuus oli ennen korjausta ollut merkittynä RITU-järjestelmään kohtaan ”Kyllä”. OA totesi, että käräjäoikeuden laamannin lausunnon mukaisesti RITU-merkinnöistä vastaa ensi sijassa käräjäoikeuden puheenjohtaja.

OA totesi, että riippumatta järjestelmän mahdollisesti tarjoamista oletuksista, täytäntöönpanoon välitettävien merkintöjen oli oltava virheettömiä. Tässä tapauksessa käräjäoikeudesta oli välitetty täytäntöönpanoon lainvastainen tieto sakon muuntokelpoisuudesta. OA piti käräjäoikeudessa tapahtunutta virhettä vakavana, koska se oli johtanut muuntorangaistusmenettelyn käynnistymiseen ja lopulta lainvastaiseen muuntorangaistukseen. OA antoi käräjätuomarille huomautuksen vastaisen varalle.

Lisäksi OA teki asiassa hyvitysesityksen. OA:n mukaan lainvastaisesta menettelystä käräjäoikeudessa oli aiheutunut asian eteneminen muuntorangaistusmenettelyyn aina muuntorangaistuksen määrittämiseen asti ja siten lainvastaisen vapaudenmenetyksen vaara. Kantelija oli kertonut asiasta hänelle aiheutuneesta ajanhukasta ja vaivasta sekä hänelle aiheutuneesta hämmästyksestä, kun hän oli saanut tietää olevansa etsintäkuulutettu muuntorangaistusmenettelyyn. OA lähetti päätöksensä Valtiokonttorille ja pyysi sitä ratkaisemaan asian valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain perusteella.

Muuntorangaistuksen määränneen käräjäoikeuden osalta OA totesi, että käräjäoikeuden toimittaman selvityksen perusteella sakon muuntokelpoisuutta ei ollut ollut mahdollista tarkistaa käräjäoikeudelle muuntorangaistusasiassa toimitetuista asiakirjoista.

Oikeusrekisterikeskuksesta oikeusasiamiehen kansliaan saadun tiedon mukaan tämä oli normaali tilanne. Menettely perustui yksinomaan sakon määränneen tuomioistuimen RITU-järjestelmään merkitsemään muuntokelpoisuutta koskevaan tietoon (”täppään”). OA piti tätä ongelmallisena. Kun muuntokelpoisuutta koskeva oletusarvo oli nyttemmin muutettu kielteiseksi, järjestelmästä

ei OA:n toteaman mukaan ilmeisesti enää aiheudu oikeusturvaongelmia.

OA lähetti päätöksensä Oikeusrekisterikeskuskelle ja pyysi sitä arvioimaan, olivatko sakkorangaistuksen muuntokelpoisuutta koskevat merkinnot ja menettelytavat nyt riittävän luotettavia ottaen huomioon, että muuntorangaistuksesta päätävällä tuomioistuimella ei normaalisti ole käytettävissään tietoja, joiden nojalla se voi itse varmistua sakon muuntokelpoisuudesta (1546/2016*).

Valtiokonttori päätti 15.8.2017 suorittaa kanteijalle perusoikeusloukkauksesta johtuvana hyvituksenä 40 euroa.

Oikeusrekisterikeskus ilmoitti rikostuomioosovellukseen (RITU) tehdyistä päättelysäännöistä, joiden avulla pyritään varmistamaan se, että tuomitut sakkorangaistukset siirtyvät täytäntöönpanojärjestelmään oikeilla muuntokelpoisuutta koskevilla tiedoilla.

KULUTTAJARIITALAUTAKUNNAN KÄSITTELYAJAT

Kuluttajariitalautakunnan pitkät käsittelyajat tulivat esiin useassa kantelussa. OA totesi, että kuluttajariitalautakunnan pitkät käsittelyajat olivat jo ennen 9.1.2016 voimaan tulleen kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 17 a §:n säätämistä johtaneet muun muassa OA:n kannanottoihin, jotka, samoin kuin lautakunnan pitkään jatkunut vaikea työtilanne, olivat olleet OM:n tiedossa.

Mainitun lainkohdan mukaan ratkaisusuositus perusteluineen on annettava kirjallisesti viimeistään 90 päivän kuluttua siitä, kun lautakunnan käytettävissä on ollut kaikki asian ratkaisemiseksi tarpeellinen aineisto. Erittäin monimutkaisissa riita-asioissa lautakunta voi harkintansa mukaan pidentää 90 päivän määräaika.

OA totesi, että tehdyistä kehityshankkeista ja resurssilisäyksistä huolimatta kuluttajariitalautakunta ei pystynyt edelleenkaan täyttämään laissa säädettyä 90 päivän määräaikavaatimusta kaikissa niissä asioissa, joissa ratkaisusuositus tulee tuossa ajassa antaa. OA:n käsityksen mukaan määräajan ylittävien asioiden määrä ei ollut vähäinen.

OA totesi, että 90 päivän määräaika oli ollut voimassa olevaa lainsäädäntöä yli vuoden ja yh-

deksän kuukautta. OA ei voinut pitää hyväksyttävänä sitä, että kuluttajariitalautakunnassa ei pystytty noudattamaan laissa säädettyä määräaika.

Sen lisäksi, että lautakunnan ratkaisusuositus tulee antaa laissa säädetyn 90 päivän määräaika-vaatimuksen puitteissa, asioiden käsittelyssä lautakunnassa tulee OA:n mukaan noudattaa viivytyksettömän käsittelyn vaatimusta. Vaatimus koskee sekä asioiden käsittelyä valmisteluvaiheessa, että päätöksentekoa niissä erittäin monimutkaisiksi riita-asioiksi lautakunnan katsomissa asioissa, joissa lautakunta on harkintansa mukaan pidentänyt 90 päivän määräaika.

OA saattoi esittämänsä käsitykset OM:n ja kuluttajariitalautakunnan tietoon sekä pyysi ministeriötä ilmoittamaan 30.6.2018 mennessä niistä ministeriön ja kuluttajariitalautakunnan toimenpiteistä, joilla kuluttajariitalautakunnan käsittelyajat saadaan laissa säädetyn mukaisiksi (4079/2017*).

4.2 Syyttäjälaitos

Syyttäjäasiat kuuluivat AOA *Jussi Pajuojan* ratkais-taviksi 30.9.2017 saakka. Sen jälkeen syyttäjäasiat kuuluivat AOA *Pasi Pölöselle*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Mikko Eteläpää*.

4.2.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Syyttäjäorganisaatio muodostuu Valtakunnan-syyttäjänvirastosta (VKSV) ja syyttäjänvirastoista. Syyttäjänvirastoja on 11, ja niissä on päätoimipaik-kojen lisäksi yhteensä 23 paikallista palvelutoi-mistoa. Syyttäjänvirastot ovat tulosvastuullisesti itsenäisiä yksiköitä, joista jokainen käy tulosneu-vottelut määrärahaosuudestaan VKSV:n kanssa.

Oikeusministeriön syyttäjälaitoksen organi-saatiouudistusta koskevassa mietinnössä (28/2017) esitetään syyttäjälaitoksen organisoimista yhdeksi virastoksi. Maa jaettaisiin viiteen viraston osastoi-na toimivaan syyttäjälalueeseen. Valtakunnansyyt-täjän kanslia toimisi viraston keskusyksikkönä hoitaen pääasiassa keskushallinnon tehtäviä sekä erikseen määrättyjä syyttäjäntehtäviä. Tavoitteena on helpottaa syyttäjäntoiminnan ohjausta, edistää yhdenmukaista valtakunnallista ratkaisutoimintaa ja lisätä valtionhallinnon tulohajauksen vaikut-tavuutta.

Mietintöön antamassaan lausunnossa (4093/2017) AOA totesi, että tarkastuksilla on ha-vaittu eroja eri syyttäjänvirastojen välillä esimer-kiksi siinä, kuinka suuresta osuudesta syytehar-kintaan tulevista jutuista nostetaan syyte tai sii-nä, kuinka paljon käytetään esitutkinnan rajoitta-mista. Yhden viraston mallilla voisi olla merkitys-tä niin epäiltyjen kuin asianomistajienkin yhden-vertaisuuden kannalta. Asiassa ei tätä kirjoitetta-essa ole vielä annettu hallituksen esitystä. Tavoit-teena on, että asiaa koskeva laki tulisi voimaan syksyllä 2018.

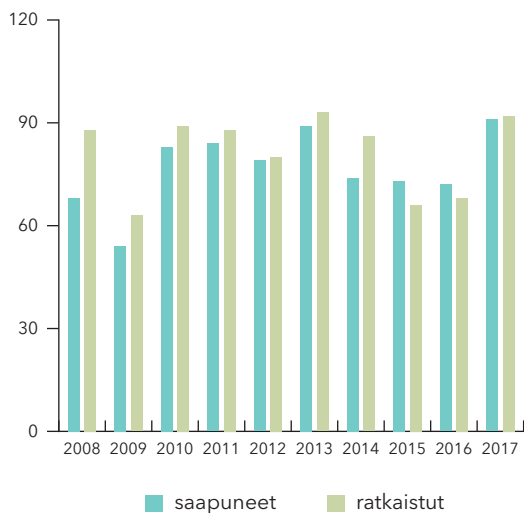
4.2.2 LAILLISUUSVALVONTA

Suurin osa syyttäjiin kohdistetuista kanteluista koski syyteharkintaa, lähinnä sitä, että syytettä ei nostettu. Lisäksi kanneltiin syyttäjien tekemistä esitutkinnan rajoittamispäätöksistä, syyttäjien suhtautumisesta lisätutkintapyyntöihin ja ratkai-sujen viipymisestä. Osa kanteluista koski syyttäjän toimenpiteitä poliisirikosten tutkinnanjohtajana.

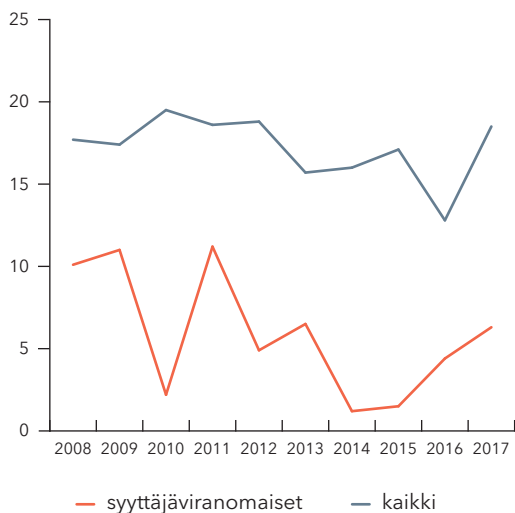
Oikeusasiamies ja valtakunnansyyttäjä pyrki-vät välttämään syyttäjien päällekkäistä valvontaa ja samojen asioiden tutkimista. Oikeusasiamiehel-le tehty syyteharkintaa tai esitutkinnan rajoitta-mista koskevat muutoksenhakutyypiset kante-lut siirretään valtakunnansyyttäjälle, jos epäilty-nä on yksityinen henkilö. Valtakunnansyyttäjä voi tällöin tehdä uuden syyteharkinnan tai mää-rätä esitutkinnan suoritettavaksi, mihin oikeus-asiamiehellä ei ole toimivaltuutta. Tällaisia siirto-ja oli neljä.

Syyttäjiin kohdistuneita kanteluita kirjattiin vuonna 2017 saapuneeksi 91 ja niitä ratkaistiin 92. Viime vuosina kanteluiden lukumäärät ovat olleet suhteellisen vakaita. Lukuja arvioitaessa on otet-tava huomioon, että poliisi- ja tuomioistuinasioik-si kirjataan ja sellaisina ratkaistaan jonkin verran kanteluita, joissa arvostellaan myös syyttäjiä. Ti-lastot ovat siten lähinnä suuntaa-antavia.

Toimenpiteeseen päädyttiin kuudessa asiassa. Syyttäjäviranomaisia koskevien ratkaisujen toi-menpideprosentti on selvästi kanslian keskiarvoa alhaisempi.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2008–2017



Toimenpideprosentti vuosina 2008–2017

4.2.3 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tarkastettiin Länsi-Uudenmaan syyttäjänviraston Espoon päätoimipaikka.

Tarkastuksella keskusteltiin mm. syyttäjän seuraamuskannanotosta haastehakemuksessa ja pääkäsittelyssä. Syyttäjänviraston alueella toimivat kaksi käräjäoikeutta suhtautuvat seuraamuskannanottoihin eri tavoin. Toinen käräjäoikeus haluaa syyttäjältä kannanoton ainoastaan rangais-
tuslajiin, toinen sen sijaan tarkan kannanoton ran-
gituksen mittaamiseen.

Syyttäjänviraston syyteasioiden ikärakentees-
sa tai syyttäjien rästilistoissa ei ollut sellaista, mi-
kä olisi edellyttänyt laillisuusvalvonnallisia toi-
menpiteitä.

Tarkastuksella esille tulleista syyttäjien päätök-
sistä AOA otti erikseen selvitetäväksi kaksi pää-
töstä esitutinnan rajoittamisesta ja yhteen rikos-
kokonaisuuteen liittyvät kolme syyttämättäjättä-
mispäätöstä.

4.2.4 RATKAISUJA

SYYTTÄMÄTTÄ JÄTTÄMISESTÄ SYYTEOIKEUDELTAAN VANHENTUNEESTA RIKOKSESTA

Edellä mainitun tarkastuksen johdosta selvitetiin
asiaa, jossa syyttämättäjättämispäätöksiä oli tehty
ei näyttöä ja vähäisyysperusteella, vaikka epäilty-
jen rikosten syyteoikeus näytti päätösten tekohe-
tellä olleen vanhentunut.

AOA totesi olevan selvää, että syyteoikeudel-
taan vanhentuneen asian osalta ei tulisi arvioida
näyttöä ainakaan niin, että arvioitaisiin, miltä osin
asiassa olisi syyteen nostamista tukevaa näyttöä.
Jos asiassa ei ole tarpeen arvioida rajanvetoa epäil-
lyn rikoksen tavallisen ja kvalifioitun tekemuo-
don välillä – eli jos rajanvedolla ei ole merkitystä
syyteoikeuden vanhentumiselle – on syyteoikeu-
den vanhentuminen oikea päätösperuste.

Syyttämättäjättäminen vähäisyys-perusteella
tilanteessa, jossa asian syyteoikeus on vanhentu-
nut, on virheellistä. Tällainen harkinnanvarainen

syyttämättäjättäminen sisältää ajatuksen, jonka mukaan asiassa olisi todennäköisiä syitä epäillyn syyllisyyden tueksi ja sen, että syyteoikeus asiassa ei olisi vanhentunut (5353/2017).

ESITUTKINNAN RAJOITTAMINEN

Saman tarkastuksen johdosta selvitettyssä esitutkinnan rajoittamisasiassa näytti olevan kysymys ennemminkin esitutkintakynnyksen ylittymisen arvioinnista kuin siitä, että jo aloitettua esitutkintaa olisi rajoitettu. Esitutkinnan rajoittamista koskevalla sääntelyllä ei ole tarkoitettu siirtää syyttäjälle sellaisia asioita, joissa tutkinnanjohtaja voi itse todeta esitutkinnan edellytysten puuttuvan. AOA katsoi, että esitutkinnan rajoittamista koskevan sääntelyn perusteella ei voida rajoittaa esitutkintaa jättämällä se kokonaan toimittamatta, vaan kyse on aina jo aloitetusta esitutkinnasta (5355/2017).

EPÄILLYN RATTIJUOPUMUKSEN SYYTEHARKINTAAN KÄYTETTY AIKA

Rattijuopumusasian syyteharkinta olisi tullut tehdä joutuisammin. Epäilty rikos oli tapahtunut lokakuussa 2014, jolloin kantelija määrättiin väliaikaiseen ajokieltoon. Asia saapui syyteharkintaan maaliskuussa 2015 ja syyteharkinta valmistui maaliskuussa 2016. Käräjäoikeus katsoi toukokuussa 2016 tuomiossa ajokiellon kokonaan kärsityksi väliaikaisen ajokiellon johdosta.

Syyttäjän ns. rästilistalla asia oli näkynyt merkinnällä ”huumausainerikos” (jota koskeva epäily oli myös tutkittu käsillä olevassa esitutkintapöytäkirjassa), eikä epäilty rattijuopumus näkynyt. Myöskään ajokiellosta johtuva kiireellisyysperuste ei ilmennyt listalta.

AOA katsoi, että jo asian syyteharkintaan tullessa olisi ollut varsin vähäisin toimenpitein selvitettävissä, mistä epäillyistä rikoksista asiassa on kysymys ja se, että epäilty on väliaikaisessa ajokiellossa. Syyttäjän tulee varmistaa, että syyteharkintaan tullessa asiassa ei ole kohta uhkaamassa syyteoikeuden vanhentuminen. Tämä edellyttää asiaan tutustumista tuoreeltaan ainakin siinä mää-

rin, että voidaan varmistua, onko asiassa kiireellisyysperustetta. Tässä tarkastelussa selviää myös mahdollinen väliaikainen ajokielto, jolloin syyttäjää voi arvioida, onko syyteharkintaa kiirehdittävä tällä perusteella (1200/4/16*).

RIKOSASIAN KÄSITTELYN KOKONAISKESTO

Kantelija teki toukokuussa 2012 tutkintapyynnön koskien naapurikiinteistöllään tehtyjä räjäytystöitä ja vesikanaalin rakentamista hänen kiinteistölleen. Esitutkinnan pohjalta syyttäjä teki kesäkuussa 2013 päätöksen syyttämättäjättämisestä epäillystä hallinnan loukkauksesta. Kantelijan muutosharkintapyynnön johdosta VKSV teki samasta asiasta tutkintapyynnön poliisille lokakuussa 2013 pyytäen tutkimaan, onko asiassa syyllistytty räjähderikokseen tai vaaran aiheuttamiseen. Esitutkinta tästä alkoi vasta loppuvuonna 2014.

Esitutkinta epäillystä räjähderikoksesta ja vaaran aiheuttamisesta valmistui syyskuussa 2015 ja siirtyi syyteharkintaan. Kihlakunnansyyttäjä teki kesäkuussa 2016 päätöksen syyttämättäjättämisestä. Syyteoikeus asiassa vanheni kolme kuukautta kihlakunnansyyttäjän päätöksen jälkeen.

AOA totesi, että jälkimmäiseen syyteharkintaan käytettyä aikaa ei yleisesti ottaen voitu pitää liian pitkänä. Aikaa oli kuitenkin arvioitava siitä lähtökohdasta, että epäilty rikos oli vanhentumassa ja esitutkinnan aloittaminenkin oli viivästynyt. Lisäksi syyttäjän velvollisuutena on varmistaa, että asianosaiselle jää riittävästi aikaa oman syyteensä valmisteluun ja nostamiseen. Kolmen kuukauden aikaa voitiin pitää jossain määrin lyhyenä, koska asia oli sisällöltään varsin epätavanomainen, työläs ja vaativa. Syyteharkinta olisi ollut perusteltua priorisoida niin, että kantelijalle olisi jäänyt enemmän aikaa oman syyteoikeuden käyttämisen harkintaan (4384/2016).

4.3 Poliisi

Poliisin laillisuusvalvonta kuului AOA *Jussi Pajuojalle* 30.9.2017 asti ja sen jälkeen AOA *Pasi Pölöselle*. Poliisiasioiden pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Juha Haapamäki*. Poliisiasioita esittelivät myös esittelijäneuvos *Mikko Eteläpää*, vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit *Kristian Holman*, *Minna Ketola* ja *Matti Vartia*, oikeusasiamiehensihteeri *Juho Martikainen* ja tarkastaja *Peter Fagerholm*.

4.3.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Poliisin organisaatiota on viime vuosina muutettu perusteellisesti. Uudistamisen kolmas vaihe (PORA III) tuli voimaan vuoden 2014 alusta. Sen myötä poliisilaitosten määrä väheni yhteentoista aiemmasta 24:stä. Lisäksi Ahvenanmaalla on oma poliisiviranomainen. Yhdentoista pääpoliisiaseman lisäksi on lähes 100 poliisiasemaa ja myös yhteispalvelupisteitä. Poliisiasemat ovat hyvin erikoisia miehitykseltään ja palveluiltaan.

Suuri muutos PORA III:ssa oli myös, että Liikkuva poliisi lakkautettiin ja sen henkilöstö siirtyi paikallispoliisiin. Vuoden 2016 alusta suojelupoliisi siirtyi Poliisihallituksen alaisuudesta suoraan sisäministeriön (SM) alaiseksi poliisiyksiköksi.

Poliisihallitus suunnittelee, johtaa, kehittää ja valvoo poliisilaitosten ja keskusrikospoliisin toimintaa. SM:n poliisiosastolle puolestaan kuuluvat poliisitoimen strateginen suunnittelu, lainsäädännön kehittäminen ja ministeriön kansainvälinen yhteistyö.

Hallitus antoi keväällä 2016 selonteon sisäisestä turvallisuudesta (VNS 5/2016 vp). Sen mukaan poliisien määrä vakiinnutetaan kuluvalle kehyskaudella noin 7 000 poliisiin tasolle. Tällä hetkellä poliiseja on 7 200. Lisäksi todettiin, että koska poliisitoiminnan painopisteet ovat arvovalinta ja poliittisessa päätöksenteossa määritellään sekä poliisin tehtävät että resurssit, tulisi myös poliisitoi-

minnan painopisteet määritellä osana poliittista päätöksentekoa.

Selonteon jatkona valtioneuvosto vahvisti lokakuussa 2017 sisäisen turvallisuuden strategian. Sen mukaan keskeisin sisäisen turvallisuuden haaste on laajeneva, monimuotoinen syrjäytyminen. Nykyisen kaltaisen kehityksen jatkuessa taloudellinen hyvinvointi polarisoituu eri väestöryhmien ja alueiden välillä. Eriarvoistuminen ja syrjäytyminen ovat suurimpia perinteisten turvallisuushkien kuten rikollisuuden ja sen uhriksi joutumisen taustatekijöitä.

Euroopassa tehtyjen terrori-iskujen ja Euroopan lähialueiden kriisien myötä keskusteltiin poliisin valmiudesta ja toimivaltuuksien riittävydestä. Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus ovat entistä enemmän sidoksissa toisiinsa. Poliisin tutkittavaksi on myös tullut uudentyyppisiä rikoksia, kuten terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä henkirikoksia, terrorismin tukemista ja sotarikoksia. Lainsäädännössä näihinkin kysymyksiin liittyvä suuri, myös poliisia koskeva hanke on jo vuosia vireillä ollut tiedustelulainsäädännön kokonaisuudistus (ks. s. 180).

Uusia turvapaikanhakijoita ei sinänsä tullut vuonna 2017 poikkeuksellisen paljon, mutta vastaanottokeskukset ja kielteisen päätöksen saaneiden palautukset työllistivät kuitenkin poliisia edelleen. Myös turvapaikanhakijoihin liittyvät mielenosoitukset vaativat poliisilta aika ajoin huomattavaa panostusta. Loppuvuodesta Pirkanmaan käräjäoikeus lakkautti Poliisihallituksen vaatimuksesta kahden yhdistyksen toiminnan hyvän tavan ja lain vastaisena: oikeus katsoi muun muassa, että toiminnassa solvataan ja panetellaan maahanmuuttajia ja levitetään maahanmuutto- ja rodunsekoitusteemaan liittyen vihapuhetta, joka ei nauti sananvapauden suojaa. Tuomio ei ole lainvoimainen.

Useita poliisirikostutkintoja oli edellisvuosien tapaan esillä julkisuudessa. Niistä vakavimmassa Helsingin poliisilaitoksen huumarikosyksikön entinen päällikkö tuomittiin vuonna 2016 hovioikeu-

nessa kolmen vuoden vankeuteen muun muassa virkarikoksista ja käräjäoikeudessa erillisessä juttukokonaisuudessa 10 vuodeksi vankeuteen useista törkeistä huumausainerikoksista. Hovioikeuden käsittely viimeksi mainitussa asiassa jatkuu kesään 2018. Häntä ja eräitä muita poliisimiehiä vastaan on myös nostettu syyte tietolähteiden rekisteröintiä koskevassa asiassa.

Luottamus poliisiin on joka tapauksessa korkealla: 96 prosenttia luottaa poliisiin melko tai erittäin paljon (poliisibarometri 2016). Samalla kuitenkin 41 prosenttia piti melko tai erittäin todennäköisenä, että poliisin sisällä esiintyy korruptiota tai epäeettistä toimintaa.

YLEISIÄ KEHITYSPIIRTEITÄ

Jo vuosien ajan yleisenä linjana on ollut lisätä poliisin ja syyttäjän harkintavaltaa sen suhteen, mitä rikosepäilyjä tutkitaan sekä myös siirtää näille viranomaisille ratkaisuvalltaa vähäisemmissä asioissa. Tavoitteena on suunnata niukat resurssit taroituksenmukaisella tavalla. Tähän sinänsä perusteltuun tavoitteeseen pyrkiminen voi kuitenkin käytännössä heikentää rikosprosessijärjestelmän toiminnan ennustettavuutta ja rikosten asianosaisten yhdenvertaista kohtelua. Herää esimerkiksi kysymys, mitä tehdään niille rikosasioille, jotka poliisin tai syyttäjän päätöksellä jätetään kokonaan tai osittain tutkimatta tai joita ei ehditä ainakaan kohtuullisessa ajassa hoitaa – tavallisen kansalaisen näkökulmasta asialla voi olla suurikin merkitys.

Rikosasioiden käsittelytapoja on jatkuvasti pyritty keventämään ja päätösvaltaa siirretty esimerkiksi tuomioistuimilta. Merkittävä poliisia koskeva lakimuutos oli joulukuun 2016 alussa voimaan tullut sakkomenettelyuudistus, jonka myötä tiettyissä tavallisissa (vähäisissä) rikosasioissa sakkoja ei enää vahvista syyttäjä, vaan päätöksenteko siirtyi poliisille. Sakkomenettelyn käyttöalaa päätettiin vuonna 2017 laajentaa. Suunnitelmia on myös tieliikenteen vähäisten rikkomusten seuraamusjärjestelmän uudistamiseksi siten, että sakkojen sijaan säädettäisiin uusi, laaja-alainen tieliikenteen sanktiomaksu, liikennevirhemaksu. Menettelyjä

virtaviivaistettaessa tulisi kuitenkin aina varmistaa riittävän oikeusturvan säilyminen.

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. Erityisesti harvaan asutuilla seuduilla on oltu huolissaan poliisipalveluiden saatavuudesta.

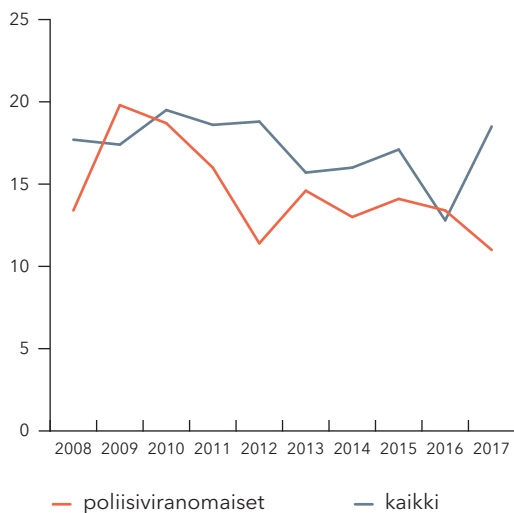
Poliisin puolelta on todettu, että jos poliisien määrää vielä vähennetään, ei nykyistä toiminnan tasoa pystytä säilyttämään. Jo nyt on jouduttu vahvasti priorisoimaan vakavampien rikosten tutkintaa ja kiireellisiä hälytystehtäviä sekä keskitetty resursseja tehtävämäärien mukaan suurimpiin asutuskeskukseen. Muihin Pohjoismaihin verrattuna poliisin resurssit ovat Suomessa olennaisesti heikkommat.

On myös keskusteltu paljon siitä, mitä poliisin tehtäviin ylipäätään tulisi kuulua. Tulisiko esimerkiksi juopuneiden kuljetuksen ja säilytyksen kuulua jollekulle muulle kuin poliisille? Järjestyspoliisin toimintakentällä yksityiset vartiointiliikkeet hoitavat nykyään yhä suurempaa osaa järjestyksenpidosta. On kuitenkin muistettava, että poliisin tehtävien siirtäminen yksityiselle ei ole vain taroituksenmukaisuuskysymys, vaan sitä tulee tarkastella myös perustuslain kannalta.

Poliisin lupahallinnossa on siirretty asiointia ja palveluja verkkoon. Joitain palveluja on myös siirretty pois poliisilta. Vuoden 2016 alusta Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi (palveluntuottajana Ajovarma) myöntää ajokorttiluvat ja ajokortit sekä eräät kuljettajalta vaadittavat lisäluvut. Poliisilla säilyi edelleen ajokieltoon määrääminen, ajokortinhaltijan ajoterveyden ja ajotaidon valvonta sekä lupien peruuttaminen. Vuoden 2017 alussa poliisilta siirtyi Maahanmuuttovirastolle ulkomaalaisasioita, kuten kaikki oleskelulupa-asiat.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2008–2017



Toimenpideprosentti vuosina 2008–2017

4.3.2 LAILLISUUSVALVONTA

Poliisikantelut ovat yksi suurimmista kanteluryhmistä. Poliisia koskevia kanteluja ratkaistaan myös muun muassa syyttäjiin, tuomioistuimiin ja ulkomaalaisasioihin tilastoitujen kanteluiden yhteydessä. Huomattava osa ulkomaalaiskanteluista koskee juuri poliisin menettelyä (ks. jakso Ulkomaalaisasiat s. 203).

Poliisikanteluja on viime vuosina tullut seitsemisensataa – lukuun ottamatta ennätysvuotta 2013, jolloin niitä saapui 858. Vuonna 2017 kanteluja saapui kaikkiaan 710 (edellisvuonna 654) ja niitä ratkaistiin 716 (659). Kantelujen lisäksi ratkaistiin 11 poliisia koskenutta omaa aloitetta.

Poliisikanteluja käsittelevät muutkin viranomaiset kuin oikeusasiamies. Vuonna 2017 oikeuskanslerinvirastolle tehtiin 384 (edellisvuonna 329) poliisiin kohdistunutta kantelua. Joitakin näistä siirrettiin oikeusasiamiehelle oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain perusteella. Poliisihallitukselta saadun tiedon mukaan poliisille tehtiin vuonna 2017 yhteensä 613 (550) kantelua, jotka käsiteltiin hallinnon sisäisesti.

Oikeusasiamiehen ratkaisemista kanteluista johti toimenpiteeseen 70 (81) ja omista aloitteista 10. Toimenpideratkaisujen lukuisuuden vuoksi läheskään kaikkia ei ole mahdollista selostaa tai edes mainita tässä kertomuksessa.

Valtaosa poliisikanteluista koskee esitutkintaa ja erilaisten pakkokeinojen käyttöä. Usein kantelija katsoo, että esitutkinta on puutteellinen, arvostelee tutkinnan kestoa tai pitää virheellisenä poliisin päätöstä olla toimittamatta esitutkintaa. Pakkokeinoista kannellaan useimmiten kotietsinnästä ja erilaisista vapaudenmenetyksistä. Joskus kannellaan myös poliisin käytöksestä.

Monesti tulee esiin kantelijoiden väärinkäsitys siitä, että poliisi suorittaa esitutkinnan aina, kun joku sitä pyytää tai että oikeusasiamies voisi määrätä esitutkinnasta. Esitutkinta toimitetaan kuitenkin vain, jos asiassa on poliisin harkinnan mukaan syytä epäillä rikosta. Oikeusasiamies puolestaan voi määrätä esitutkinnan toimittamisesta vain valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa, ei siis silloin, kun epäily on yksityishenkilö.

Kantelujen määrästä tai kanteluratkaisuista ei voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä poliisitoiminnan tilasta. On otettava huomioon, että erilaisia poliisitoimenpiteitä tehdään päivittäin tuhansia. Kantelut ovat niistä vain hyvin pieni ja valikoitunut otos.

Kansalaisten alttiuteen tehdä kantelu vaikuttaa osaltaan poliisin joukkotiedotusvälineissä saama huomio. Monista poliisin toimenpiteistä ei myöskään ole muutoksenhakumahdollisuutta. Siksi laillisuusvalvojan ratkaisuilla voi olla suuri merkitys poliisitoiminnassa toisin kuin sellaisilla aloilla, joilla tuomioistuinratkaisut ja oikeuskäytäntö näyttelevät keskeisempää osaa.

Väitteitä vakavista poliisin väärinkäytöksistä esiintyy kanteluissa varsin harvoin. Lienee niin, että kansalaiset tekevät räikeiksi kokemissaan tapauksissa rikosilmoituksen, jolloin esitutinnan toimittaminen menee syyttäjän harkittavaksi. Tämä on perusteltua laillisuusvalvonnankin näkökulmasta. Ilmoitusten määrä on viime vuodet ollut laskussa. Poliisin tekemäksi väitetyistä rikoksista kirjattiin 681 rikosilmoitusta vuonna 2017 (edellisvuonna 802).

Valtaosa poliisia koskevista ilmoituksista ei johda esitutkintaan, koska tutkinnanjohtajana toimiva syyttäjä ei katso olevan syytä epäillä rikosta. On valitettavaa, ettei edelleenkään ole tarkkaa tilastotietoa siitä, miten paljon ja mistä rikoksista poliiseja on syytteessä tai lopulta tuomitaan. Poliisirikosasioiden alustava selvittely ja koordinointi on keskitetty kahdelle Valtakunnansyyttäjänvirastossa toimivalle syyttäjälle. He joko käsittelevät asian itse tai siirtävät sen paikalliselle tutkinnanjohtaja-syyttäjälle, joita on kymmenkunta.

Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta tehostui, kun PORA III:n myötä jokaiseen poliisilaitokseen perustettiin vuoden 2014 alussa oikeusyksikkö. Sen tehtävien pääpaino on laillisuusvalvonnassa, jota kussakin yksikössä hoitaa yleensä kaksi henkilöä. Poliisihallituksessa laillisuusvalvontaa teki vuonna 2017 kuusi henkilöä. Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta on monessa mielessä tärkeässä asemassa. Se on paljon lähempänä operatiivista toimintaa kuin esimerkiksi oikeusasiamies. Myös korjausliikkeet voidaan tehdä hallinnon sisällä tarvittaessa nopeasti.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan erityis- aluetta ovat telepakkokeinot, peitetointiminta sekä viranomaisten muu salainen tiedonhankinta, josta on erillinen jakso s. 171. Poliisiin liittyy myös hätäkeskusten toiminta, jota käsitellään jäljempänä s. 158.

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 kiinniotosta ja pidätyksistä, selvityksiä pitkään esitutkinnassa olleista jutuista ja telepakkokeinoista. Poliisilaitoksen tarkastuksen yhteydessä tarkastetaan usein myös paikallinen syyttäjäviranomainen. Näin saadaan tietoa muun muassa yhteistyön toimivuudesta ja arvioita poliisitoiminnan laadusta.

Vuonna 2017 tehtiin kaikkiaan 14 (edellisvuonna 27) tarkastusta poliisikohteisiin. Keskeinen kohde oli edellisvuosien tapaan poliisivankilat, joihin tehtiin kahdeksan tarkastusta: Espoo, Porvoo, Kouvola, Kotka, Vaasa, Rovaniemi, Sodankylä ja Ivalo. Oikeusasiamies on YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkir-



Porvoon poliisivankilan selli.

jan (OPCAT) mukainen kansallinen valvontaelin. Valvontaelimen tehtävänä on tehdä tarkastuksia paikkoihin, joissa pidetään vapautensa menettä-neitä henkilöitä. OPCATista ja poliisivankiloiden tarkastuksista enemmän s. 84. Myös salaiseen tiedonhankintaan liittyviä tarkastuksia (ja omia aloitteita) käsitellään erikseen s. 171.

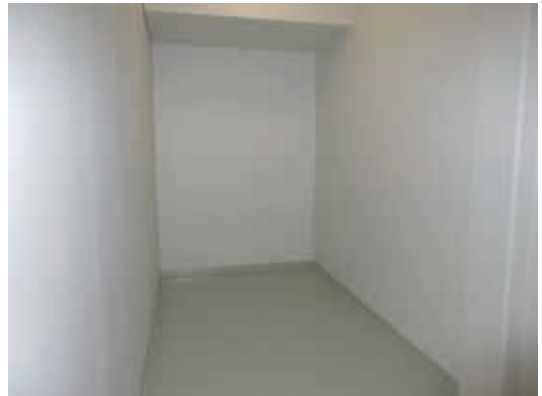
Koko poliisilaitoksen tarkastus tehtiin vain Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksella Espoossa. Tämän lisäksi AOA vieraili joulukuussa Poliisihallituksessa. Helsingin poliisilaitoksella tarkastettiin sen oikeusyksikkö sekä tutustuttiin johtokeskuk-sen toimintaan.

Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksella keskusteltiin muun muassa rikostutkinnan ongelmista. Juttumassa on painottunut lyhytkestoiseen tutkintaan. Tutkinta-ajat olivat osin muodostuneet pitkiksi ja tähän oli reagoitu lisäämällä tutkintaan resursseja. Näin juttuja oli saatu syyteharkintaan, mikä taas näkyi syyttäjien kasvaneena työtaakka-na. Myös uudet esitutkinta- ja pakkokeinolait ovat lisänneet tutkinnanjohtajien kuormitusta. AOA otti eräiden Raaseporin poliisiasemalla pitkään kestäneiden esitutkintojen valmistumisen omana aloitteena seurattavakseen. Ne saatettiin varsin pian päätökseen, eikä asia antanut aihetta enem-piin toimenpiteisiin (2144/2017).

Poliisilaitoksen esikäsittelytoimintoon oltiin varsin tyytyväisiä, ja se sai myös syyttäjiltä kiitos-ta. Yleisimminkin yhteistyö syyttäjien kanssa toi-mii hyvin.

Poliisilaitoksen puolelta oltiin tyytyväisiä myös oikeusyksikön toimintaan. Etukäteen oli tutustuttu otokseen poliisilaitoksen kantelurat-kaisuista, joissa ei ollut huomauttamista. Tarkas-tuksella keskusteltiin myös Espoon poliisivanki-laan aiemmin tehdyn tarkastuksen havainnoista.

Helsingin poliisilaitoksella tutustuttiin joh-tokeskukseen sekä tarkastettiin oikeusyksikkö. Johtokeskuksessa hoidetaan arkiöinä yleisjohta-jan tehtävät myös useiden muiden poliisilaitosten asioissa – poliisin toinen johtokeskus on Oulus-sa, joka hoitaa vastaavasti yleisjohtotehtäviä Poh-jois-Suomen osalta. Päivystävien komisarioiden tehtäväkenttä on siis hyvin laaja ja työtahti kiivas. Johtokeskuksessa on erityisesti panostettu vies-tintään ja muun muassa sosiaaliseen mediaan. On tärkeää päästä nopeasti kiinni esimerkiksi vää-riin tai harhaan johtaviin huhuihin ja uutisiin.



Kotkan poliisivankilan selli.

Oikeusyksikön toiminta on laaja-alaista. Kantelui-den tutkinnan ja tarkastusten lisäksi yksikkö vas-taa muun muassa tietoturvan valvonnasta, vahin-gonkorvausasioista ja virkamiesoikeudellisista prosesseista. Etukäteen oli tutustuttu otokseen kantelu-, vahingonkorvaus- ja virkamiesoikeudel-lisista ratkaisuista. Niissä ei ollut huomauttamista.

Oikeusyksikön lisäksi myös poliisilaitoksen toimintayksiköt tekevät niiden omien laillisuus-valvontasuunnitelmien mukaista valvontaa. Oi-keudellista neuvontaa oikeusyksikkö antaa vain rajoitetusti; poliisilaitoksella on erikseen ns. ope-ratiivinen lakimies. Poliisilaitoksen mukaan polii-siorganisaation näkemys pitäisi saada paremmin esiin epäiltyjä virkarikoksia tutkittaessa, jottei epäiltynä oleva poliisimies joudu itsensä lisäksi puolustamaan koko järjestelmää; näin esimerkiki-si silloin kun hän on toiminut yleisen poliisikäy-tännön mukaan.

Poliisihallituksen tarkastuksella poliisin ylijoh-to totesi, että perinteisen poliisityön rinnalle on noussut uusia ilmiöitä kuten kyberrikollisuus, hyb-ridiuhat ja ns. yksinäiset sudet. Suomeen on myös rantautunut uudenlaisia järjestäytyneen rikollisuu-den ryhmiä ja ylipäätään ryhmien koko on kasvus-sa. Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus ovat kaiken kaikkiaan yhä enemmän sidoksissa toisiinsa.

Keskusteltiin myös vireillä olevista lainsäädän-töhankkeista. Ylijohdon mukaan henkilötietojen

käsittelyä koskevien säännösten uudistus on poliisille tärkeämpi asia kuin tulossa oleva tiedustelulainsäädäntö.

Poliisivankiloiden osalta todettiin, että Poliisihallitus oli marraskuussa 2017 lähettänyt kaikille poliisilaitoksille kirjeen, johon oli oikeusasiamiehen kanslian tarkastushavaintojen perusteella koottu 17-kohtainen lista poliisin säilössäpitotoiminnaassa huomioitavista seikoista. Kirjeessä esitettiin toimenpiteitä muun muassa lääkkeenanto-koulutuksen antamisesta, lääkkeiden säilyttämisestä ja niiden jakamiseen liittyvistä kirjauksista sekä luottamuksellisuuden varmistamisesta asiamiespuheluissa ja -tapaamisissa.

AOA piti hyvin myönteisenä sitä, että Poliisihallitus on ottamassa aktiivista roolia poliisivankiloiden toiminnan valtakunnallisessa ohjaamisessa. Haasteita tuovat tutkintavankeuslain muutoksen myötä lyhenevät säilytysajat poliisivankilassa ja pitkät kuljetusmatkat.

Yhteistyön hätäkeskusten kanssa todettiin sujuvan varsin hyvin. Ongelmallista tosin on, että poliisin ja hätäkeskuslaitoksen näkemykset viranomaisten vastuunjaosta eivät kaikilta osin ole yhteneviä (ks. 5641/2/15* s. 158).

Tarkastuksella todettiin, että Poliisihallituksen laillisuusvalvonta oli vuonna 2017 tarkastanut edellisvuosien tapaan muun muassa kaikki poliisilaitokset ja keskusrikospoliisin: niiden omaa tarkastustoimintaa pidettiin suunnitelmallisena ja vakiintuneena. Painopisteinä olivat olleet poliisyksiköiden laillisuusvalvonnan toteutus, salaisen tiedonhankinnan käyttö ja valvonta, tietolähdetointa, rekistereiden käyttö ja valvonta, sakkomenettelyuudistuksen toteuttaminen, pakkokeinolain mukaisten päätösten käyttö ja valvonta sekä vapautensa menettäneiden oikeusturva.

Lisäksi keskusteltiin poliisin eettisestä kanavasta. Se on poliisihallinnon sisäinen ilmoituskanava, jonka kautta on mahdollista, tarvittaessa anonyymisti, ilmoittaa kaikesta epäilystä poliisihallinnon sisäisestä säännösten vastaisesta tai epäeettisestä toiminnasta, joka aiheuttaa tai voi aiheuttaa riskiä tai haittoja poliisiorganisaatiolle taikka sen mai-neelle. Toiminto on osa poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa ja sen pilotointi on alkanut joulukuussa 2017 keskusrikospoliisissa ja Helsingin poliisilaitoksella; jatkosta päätetään vuonna 2018.

4.3.4 OMAT ALOITTEET

Omana aloitteena tutkitut asiat liittyivät paitsi salaisiin tiedonhankintakeinoihin (ks. s. 171), erityisesti vapautensa menettäneiden oikeuksiin.

VIRANOMAISTEN TIEDONKULKU KATKESI VANGITSEMISASIASSA

Poliisi otti poissaolevana vangitun henkilön kiinni etsintäkuulutuksen perusteella. Kuitenkaan poliisi tai täytäntöönpanosta vastannut Rikosseuraamuslaitoksen täytäntöönpanoyksikkö eivät ilmoittaneet käräjäoikeudelle tästä vangitsemismääräyksen täytäntöönpanosta. Tämän vuoksi vangitsemisasiasta ei käsitelty käräjäoikeudessa pakkokeinolaissa säädetyn neljän vuorokauden kuluessa kiinniotosta. Kiinniotettu oli Vantaan vankilassa yli viisi kuukautta ennen kuin tilanne huomattiin.

AOA:n mukaan lainsäädännössä on puutteita, koska laissa ei ole täsmällisesti säädetty siitä, min-kä viranomaisen vastuulle käräjäoikeudelle ilmoittaminen kuuluu. Hän piti perusteltuna, että vastuunjaosta säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin.

Lisäksi vaikutti siltä, että laiminlyönti johtui osaltaan viranomaisten puutteellisesta ohjeistuksesta ja tiedonkulusta. AOA piti selvänä, että joko poliisin tai Rikosseuraamuslaitoksen täytäntöönpanoyksikön olisi tullut huolehtia siitä, että käräjäoikeudelle ilmoitetaan vangitsemisesta viipymättä.

AOA pyysi oikeusministeriötä (OM) ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä lainsäädännön täsmentämistarpeesta on antanut aiheita.

Ratkaisussa ei otettu kantaa vapaudenmenetyksen mahdolliseen hyvittämiseen, koska asia oli tältä osin ollut valtiokonttorin käsiteltävänä ja se oli mahdollista saattaa riita-asiana vireille tuomioistuimessa (1640/2016*).

OM ilmoitti marraskuussa 2017, että sääntelyä tullaan täsmentämään yhteistyössä sisäministeriön kanssa tutkintavankeuslain muutosten edellyttämien asetusmuutosten yhteydessä. Tarkoituksena on säätää ilmoitusvelvollisuus poliisin tehtäväksi.

POLIISIVANKILAN RAUHOITTAMISVUODE

Voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista rauhoittamisvuoteen käyttöä. AOA katsoi, että rauhoittamisvuoteen käytöstä tulisi säätää vastaavalla tavalla kuin mielenterveyslaissa on säädetty sitomisesta, jos rauhoittamisvuodetta halutaan käyttää. Tällöinkin tulisi käyttää psykiatrisessa sairaanhoidossa käytettyjä leposidevuoteita, eikä oman aloitteen taustalla olleen Espoon poliisivankilassa olevan kaltaista vuodetta.

AOA ei ylipäättään pitänyt rauhoittamisvuoteen käyttöä poliisivankiloissa perusteltuna ja hän yhtyi Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean (CPT) kannanottoon siitä, että rauhoittamisvuoteen käyttö tulisi poliisivankiloissa lopettaa. Siihen rinnastettavien toimenpiteiden tulisi perustua vain lääkärin arvioon ja ne tulisi toteuttaa terveydenhuoltohenkilökunnan toimesta (2236/2016*).

Poliisihallitus ilmoitti lähettäneensä kaikille poliisilaitoksille kirjeen, jossa ohjeistettiin keskeyttämään rauhoittamisvuoteen käyttäminen poliisivankiloissa. Länsi-Uudenmaan poliisilaitos oli jo tätä ennen lopettanut rauhoittamisvuoteen käyttämisen. Rauhoittamisvuode ei ole enää käytössä yhdessäkään poliisivankilassa. Sisäministeriön mukaan rauhoittamisvuoteen ei ole jatkossakaan suunniteltu kuuluvan sitomiseen tarkoitettuihin välineisiin.

TURVAVÖIDEN PUUTTUMINEN POLIISIAUTON KULJETUSTILASTA

AOA totesi, että säännökset sinänsä mahdollistavat sen, ettei poliisiauton kuljetustilassa ole turvavöitä. Tilanne ei kuitenkaan ole tyydyttävä, koska onnettomuuksissa ja muissa äkkinäisissä liikennetilanteissa kuljetettavalle voi aiheutua vammoja, koska turvavöitä ei ole. Kuljetettavat ovat myös usein kykenemättömiä huolehtimaan itsestään. Esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa turvavyöt ovat käytössä (2529/2/15*).

Poliisihallitus ilmoitti, että seuraavan kilpailutuksen yhteydessä vuonna 2018 uusien pakettiautotrunkoisten partioautojen kuljetustila suunnitellaan siten, että turvavöiden asentaminen ja käyttö tulee mahdolliseksi.

POLIISIVANKILOIDEN JÄRJESTYSSÄÄNNÖT

AOA tutki omana aloitteena Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen poliisivankiloiden järjestyssääntöä. Hän totesi muun muassa, että järjestyssääntöä laadittaessa ei osin ollut otettu huomioon, mistä asioista voidaan antaa määräyksiä järjestyssäännössä. Järjestyssäännössä oli myös määräyksiä, jotka olivat ristiriidassa lainsäädännön kanssa. Lisäksi ei ollut riittävästi huomioitu, että järjestyssääntö on itsenäinen säännös, eikä säännöskooste. Kysymys siitä, mistä asioista voidaan antaa määräyksiä järjestyssäännössä ja millaisia määräyksiä näistä asioista voidaan antaa, ei aina ole mitenkään yksiselitteistä.

AOA piti tärkeänä ja perusteltuna, että jokaisessa poliisilaitoksessa ei erikseen yritetä ratkaista kyseisiä ongelmia, vaan että järjestyssääntöjen laatimista ohjattaisiin valtakunnallisesti (1154/2/16*).

Asiasta keskusteltiin Poliisihallituksen tarkastuksella. Poliisihallitus tulee ohjeistamaan järjestyssääntöjen sisältöä, kun päivitettävänä oleva laki poliisin säilyttämien henkilöiden säilyttämisestä on vahvistettu.

4.3.5 VAPAUTENSA MENETTÄNEET

Poliisi voi puuttua ihmisten henkilökohtaiseen vapauteen lukuisilla eri perusteilla. Poliisi huolehtii vapautensa menettäneiden säilytyksestä paitsi omissa myös tullen ja rajavartiolaitoksen asioissa. Poliisivankiloita on käytössä runsaat viisikymmentä.

Eniten kiinniottoja tehdään poliisilain nojalla, lähes 60 000 vuosittain: näistä valtaosa päihityksen vuoksi. Toiseksi suurin ryhmä ovat rikoksesta epäillyt: vuonna 2016 lähes 24 000 kiinni otettua, joista 9 500 pidätettiin ja 2 300 vangittiin. Poliisivankiloissa säilytetään jonkin verran myös ulkomaalaislain nojalla säilöön otettuja. Vapaudenmenetyksen kesto vaihtelee perusteen mukaan muutamasta tunnista kuukausiin.

Oikeusasiamiehen lisäksi myös kansainväliset valvontaelimet ovat useissa yhteyksissä arvostelleet erityisesti tutkintavankien säilyttämistä poliisin tiloissa, jotka eivät sovellu pitempiaikaiseen

oleskeluun. Päivittäin tutkintavankeja on poliisin tiloissa ollut viime vuosina alle sata.

Tutkintavankeuslakia muutettiin vuonna 2017 siten, että tutkintavankia ei saa pitää poliisin säilytystilassa seitsemää vuorokautta pidempää aikaa, ellei siihen ole poikkeuksellisen painavaa syytä, jonka arvioi tuomioistuim. Lisäksi pakkokeinolain säännöksiä tutkintavankeuden vaihtoehtoista täydennettiin lisäämällä lakiin säännökset tehostetusta matkustuskiellosta ja tutkinta-arestista.

Vaikka kantelut, joissa kyseenalaistetaan vapaudenmenetyksen laillisuus, eivät ole harvinaisia, poliisin toimenpiteille on selvitysten mukaan useimmiten ollut riittävät perusteet. Aina näin ei kuitenkaan ole.

Kantelija oli viety peruuttamatta jääneen etsintäkuulutuksen vuoksi terveyskeskuksesta poliisilaitokselle. Etsintäkuulutuksen tarkoittama asia oli hoidettu jo vuosia aiemmin. AOA:n esityksen perusteella poliisilaitos maksoi kantelijalle 150 euroa (3526/2016). Tapauksessa 4346/2016 oli otettu kiinni koskemattomuussuojan saanut todistaja. Hänellä oli tosin ollut myös mielenterveyslakiin perustuva etsintäkuulutus, johon kiinniotto oli voitu myös perustaa.

Kahdessa tapauksessa kiinnioton perusteet oli kirjattu puutteellisesti; asiaa tarkemmin selvitetäessä kävi ilmi, että kiinniotoille sinänsä oli perusteet (3068/2016 ja 940/2017).

Kahdessa ratkaisussa poliisia arvosteltiin siitä, että mielenosoitustilanteessa kaksi eri osapuolia edustavaa kiinniotettua oli tietokatkoksen vuoksi laitettu samaan poliisiautoon, jolloin siellä oli tapahtunut pahoinpitely (6518/2016 ja 6321/2016*).

Vapautensa menettäneelle on ilmoitettava hänen oikeuksistaan ja säilytystilan oloista. Riittävää ei ollut, että keskellä yötä kiinniotetulle 16-vuotiaalle (joka sittemmin oli vangittu) oli tuolloin kerrottu vesipisteen, kutsunapin ja wc:n toiminnasta ja näytetty seitsensivuista lomaketta vapautensa menettäneen oikeuksista. Ensi kertaa poliisivankilassa olevalle lapselle olisi tullut myös suullisesti seuraavana päivänä selvittää näitä asioita ja varmistaa, että hän ymmärtää saamansa tiedot (1595/2017).

Tätä henkilökunnan oma-aloitteista tiedottamista korostettiin myös tapauksessa 4549/2016. Etenkin nuorten kohdalla tulisi varmistaa, haluavatko he säilöönnottamisestaan ilmoitettavan läheisilleen (4337/2016).

Arvostelua esitettiin myös siitä, että kantelija oli joutunut odottamaan mahdollisesti jopa kaksi päivää mahdollisuutta soittaa avustajalleen (3312/2016).

4.3.6 KOTIETSINNÄT

Kotietsintä on yleisesti käytetty pakkokeino, esimerkiksi vuonna 2016 niitä tehtiin 11 500. Poliisi voi yleensä itsenäisesti päättää kotietsinnästä, mikä on eurooppalaisittain harvinaista. Ainoastaan, jos kotietsintä tehdään tilassa, jossa sen kohteeksi voi olettaa joutuvan salassa pidettävää tietoa, kuten asianajotoimistossa tai lääkärin vastaanotolla, kotietsinnästä päättää kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta käräjäoikeus (erityinen kotietsintä).

Se, jonka luona on tehty kotietsintä, voi vaatia käräjäoikeutta tutkimaan, oliko kotietsinnälle edellytyksiä ja meneteltiinkö siinä lainmukaisesti. Tämän muutama vuosi sitten voimaan tulleen lainmuutoksen jälkeen oikeusasiamies ei ole tutkinut kotietsinnästä tehtyjä kanteluja, jos kantelijalla on vielä ollut mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen arvioitavaksi. Tällaisia tapauksia on suuri osa kotietsintäkanteluista.

Joka tapauksessa kotietsintäasioita jää edelleen myös oikeusasiamiehen ratkaistavaksi. Sikäli kuin niissä on viime vuosina ollut moitittavaa, kysymys on ollut enemmänkin menettelytavoista kuin siitä, ettei toimenpiteelle olisi ollut edellytyksiä. Kertomusvuonna kotietsinnöissä oli aiempaa vähemmän huomauttamista. Voi olla, että tähän on vaikuttanut asioiden ohjautuminen käräjäoikeuksiin.

Kantelijoiden kesäasunnolla oli tehty kotietsintä. Kolme päivää myöhemmin siellä oli tehty teknistä rikospaikkatutkintaa ja muun muassa otettu haltuun valvontalaitteiston tallennin. AOA totesi, että myös jälkimmäisellä kerralla oli tehty kotietsintä, joten sitä koskevia säännöksiä olisi tullut noudattaa, muun muassa tehdä kirjallinen päätös ja laatia pöytäkirja (5596/2016).

Kotirauhasta oli kyse myös kotoaan poistuneen sairaan vanhuksen etsinnästä. Poliisi kävi naapureiden ovilla kysellen mahdollisia havaintoja. Kun kantelija ei ollut ”avannut ovea kunnolla” ja käyttäytynyt ”poliisivastaisesti”, konstaapeli päätti tarkastaa asunnon. Sinänsä oli perusteltua olettaa, että kyseinen vanhus olisi avun tarpeessa, jos hän olisi ollut ulkona pakkasessa.

Sen sijaan ei ollut esitetty mitään konkreettisia seikkoja, jotka olisivat yhdistäneet kantelijan asunnon kadonneeseen henkilöön. Oli sinänsä ollut perusteltua tiedustella kantelijalta mahdollisia tietoja kadonneesta, mutta poliisin esittämät perusteet eivät ole olleet riittäviä kotirauhan piiriin menolle vastoin asunnon haltijan tahtoa. Lisäksi tilanne ei ollut niin kiireellinen, etteikö konstaapeli olisi ehtinyt ottaa yhteyttä päällystöön. Asunnon tarkastamisesta ei ollut myöskään tehty pöytäkirjaa tai mitään merkintää muuhunkaan asiakirjaan (933/4/16).

Mainittakoon myös, että Valtiokonttori ratkaisi vuonna 2017 AOA:n kahdessa aiemmassa kanteluratkaisussaan (877/4/15* ja 2773/4/15*) esittämät hyvitysesitykset perusteettomista kotietsinnöistä. Valtiokonttori maksoi asukkaille kotirauhan ja yksityisyyden loukkauksista kohtuullisena korvauksena 500 euroa kotietsintää kohden. Tämä noudattaa hovioikeuskäytäntöä niissä asioissa, jotka ovat päättyneet tuomioistuimenmenettelyyn.

4.3.7 MENETTELY ESITUTKINNASSA

Esitutkintaa koskeissa kanteluissa ovat pakko-keinojen käytön lisäksi kestoaiheita erityisesti esitutkintapäätökset sekä esitutkinnan kattavuus ja kesto. On ilmeistä, että esitutkintapäätösten laatuun ja esitutkintojen keston vaikuttaa vahvasti poliisin resurssien rajallisuus. Yksittäisen päätöksen laatimiseen ei ole uhrattavissa kovinkaan paljon aikaa. Samoin poliisin pitää priorisoida esitutkintoja, jolloin osa niistä valitettavasti viipyy.

Päätökset, joilla poliisi – tai syyttäjä poliisin esityksestä – on jättänyt esitutkinnan toimittamatta, ovat perinteisesti olleet yleisin kantelun aihe ja niissä on myös jatkuvasti ollut arvostelta-

vaa. Vuonna 2017 tuli ilmi kymmenkunta tapaus, joissa esitutkintapäätösten perustelut olivat puutteelliset tai epäselvät. Eräissä tapauksissa esitutkinta oli keskeytetty, vaikka asiaa olisi ollut varsin helposti mahdollista selvittää lisää. Aina päätöksestä ei myöskään käynyt ilmi, oliko kysymys esitutkinnan toimittamatta jättämisestä, keskeyttämisestä vai lopettamisesta. Uudessa esitutkintalaissa esitutkintaa koskevien päätösten perusteluvollisuutta on erityisesti korostettu.

Useimmiten päätöksen lopputulos oli perustelujen puutteellisuudesta huolimatta oikea, mutta kahdessa tapauksessa poliisilaitos päätti kantelun myötä aloittaa esitutkinnan.

Jos poliisimiehen väitetään syyllistyneen rikokseen, päätöksen esitutkinnasta tai sen toimittamatta jättämisestä voi tehdä vain syyttäjää, ei poliisi. Tällaisesta tilanteesta oli kysymys tapauksessa, jossa ilmoittaja oli katsonut poliisin syyllistyneen muun muassa varkauteen. AOA totesi, että kyse oli täysin lainmukaisesta takavarikosta, mutta että tällä tai rikoskomisarion näkemyksellä ilmoituksen perusteettomuudesta ei ollut toimivaltakysymyksen kannalta merkitystä (6694/2016).

Toisessa tapauksessa rikosylikonstaapelin olisi tullut poliisimiestä koskevan ilmoituksen kirjaimisen jälkeen siirtää asia Valtakunnansyyttäjänvirastoon, kuten kaikkien poliisiin kohdistettujen rikosepäilyjen osalta on ohjeistettu tehtäväksi. Päätöksentekijäksi oli myös kirjattu väärä poliisimies (968/4/16).

Kanteluissa arvostellaan usein myös esitutkinnan kesto. Lain mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheutonta viivytystä. Pitkään viipyvää esitutkinta on ongelmallinen paitsi yksittäisen jutun asianosaisten ja esitutkinnan tuloksellisuuden kannalta, myös koko rikosoikeudellisen järjestelmän toiminnan ja uskottavuuden näkökulmasta.

Vastuu esitutkintojen viipymisestä voi kohdentua tutkijaan, tutkinnanjohtajaan tai ylemmäksikin. Suomen valtio on saanut useita langettavia tuomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta (EIT) asioissa, jotka koskevat oikeudenkäynnin kestoja. EIT:n näkökulmasta esitutkinta katsotaan osaksi oikeudenkäyntiä arvioitaessa rikosasioiden käsittelyaikaa.

Esitutinnan katsottiin tavalla tai toisella viipyneen moitittavasti kuudessa tapauksessa. Lisäksi ongelma tuli edellä kerrotusti esiin Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen tarkastuksella. Viipymiset eivät yleensä olleet erityisen räikeitä, ja useimmiten oli kyse pikemminkin suurista työmääristä kuin jonkun yksittäisen virkamiehen syyksi luetavista laiminlyönneistä. Ehdottoman takarajan esitutinnan toimittamiselle muodostaa syyteoikeuden vanhentuminen.

ESITUTKINTA VIVÄSTYI AIHEETTOMASTI MINISTERIN EPÄILLYSSÄ RIKOSASIASSA

AOA arvosteli Helsingin poliisilaitosta silloisen sosiaali- ja terveysministeri Hanna Mäntylän epäilyn petoksen tutkinnasta. Lapin poliisilaitoksen virka-apupyynnötkuulustelu hoidettiin Helsingin poliisilaitoksella niin myöhään, että syyteharkintaa ei ehditty suorittamaan ennen syyteoikeuden vanhentumista. Näin oli siitä huolimatta, että virka-apupyynnöstä oli soitettu etukäteen Helsingin poliisilaitokselle.

Helsingin poliisilaitoksella viivästys johtui osin siitä, että poliisi antoi rikoksesta epäillyn ja tämän avustajan hoitaa asiaa heidän omien aikataulujen mukaisesti. Lisäksi virka-apuasian tutkija oli kaksi viikkoa vuosilomalla.

AOA piti tutkittavan rikoksen vanhentumisvaaraa sellaisena seikkana, joka tulee ottaa huomioon tutkintajärjestelyissä. Tutkijan vuosiloma ei ollut hyväksyttävä peruste esitutinnan aiheuttamasta viivästystä arvioitaessa. Tutkinta olisi tullut järjestää niin, että asiaa hoitaa joku muu tutkijan vuosiloman aikana (1065/4/16*).

4.3.8 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.

Kussakin tapauksessa tulee tarkkaan harkita, mitä tietoja annetaan. AOA piti tutkinnanjohtajan antamia tietoja tutkittavaan asiaan ja paikallisiin olosuhteisiin (pieni paikkakunta) nähden tarpeettoman yksilöityinä. Epäillyn henkilöllisyyden paljastumisen kannalta oli ongelmallista, että oli kerrottu poliisin tutkivan tulipalaa törkeän petoksen yrityksenä ja että asiasta epäillään yhtä henkilöä. Kantelija omisti kyseessä olevan rakennuksen omistavan yhtiön (2138/2017).

Epäillyn henkilöllisyyden tarpeettomasta paljastamisesta oli kyse myös laitonta potilastietojen katselua koskeneessa tapauksessa. Poliisi lähetti noin 300 asianomistajalle kirjeen, jossa tiedusteltiin heidän vaatimuksiaan asiassa ja josta kävi ilmi epäillyn nimi. Epäiltyä ei tuossa vaiheessa ollut vielä kuultu. Muutama asianomistaja oli julkaissut epäillyn nimen Facebookissa.

Poliisilta saaduissa selvityksissä ei ollut tuotu esiin seikkoja, joiden perusteella olisi ollut välttämätöntä paljastaa epäillyn nimeä asianomistajille suunnatussa kirjeessä. Sinänsä asianomistajille olisi tuo tieto voitu pyynnöstä antaa asianosaisjulkisuuden perusteella. Joka tapauksessa asianomistajille toimitettuihin kirjeisiin olisi tullut tehdä salassapitomerkintä ja kiinnittää heidän huomioon salassapitovelvollisuuteen (4001/2017).

Omaisille oli jäänyt ilmoittamatta kuolemantapauksesta tietokatkoksen vuoksi. Omaiset saivat tapahtuneesta tiedon vasta kolmen viikon kuluttua sosiaaliviranomaisilta (5186/2017*).

Edellisvuosien tapaan tuli ilmi puolisen tusinaa tapausta, joissa poliisiviranomaiset eivät olleet toimineet julkisuuslain mukaisesti vastatessaan asiakirjapyyntöihin. Asiakirjapyyntöihin ei ollut vas-

tattu lain säätämässä määräajassa tai pyynnöstä oli kieltäydytty ilmoittamatta, että asian voi saat-
taa viranomaisen ratkaistavaksi, jolloin on mah-
dollista saada valituskelpoinen päätös.

Julkisuuslainsäädännön tulkinnanvaraisuus tuli ilmi tapauksessa, jossa poliisi kieltäytyi anta-
masta toimittajalle esitutkintapöytäkirjaa, jota ei
katsottu vielä julkiseksi, kun asian pääkäsittely
käräjäoikeudessa oli peruutettu. Toisaalta toimit-
taja oli saanut asian haastehakemuksen käräjäoi-
keudesta.

Tapauksessa oli kysymys siitä, oliko asia ollut
”esillä istunnossa/suullisessa käsittelyssä”, kun pää-
käsittely oli sisäänhuudon jälkeen peruutettu ja
lykätty toiseen ajankohtaan. Molempien ratkaisu-
vaihtoehtojen perusteeksi oli esitettävissä hyväk-
syttäviä perusteita. Asia olikin siinä määrin tulkin-
nanvarainen, ettei ollut perusteita arvostella poliis-
in tai käräjäoikeuden menettelyä (6171/2016*). Ky-
symys otettiin omana aloitteena yleisemmin sel-
vitettäväksi (3107/2017).

Muutamassa tapauksessa poliisi ei ollut vastannut
tiedusteluihin kohtuullisessa ajassa. Näistä vaka-
vimmassa tapauksessa kävi ilmi, että poliisilaitok-
sella oli ollut käytössä sähköpostiosoite, jolle ei
ollut määrätty seuraajaa. Tilille olikin muutaman
vuoden aikana kertynyt 673 viestiä, joihin ei ollut
vastattu. Kyse oli ilmeisestikin organisaatiouudis-
tusten yhteydessä sattuneesta tietokatkosta.

Poliisihallitus selvitti asiaa muiltakin poliisilai-
toksilta, jolloin löytyi muutamia virkasähköposti-
osoitteita, joille ei ollut järjestetty asianmukaista
seuranta (509/2/13).

Poliisia koskevia tapauksia on selostettu myös
jaksoissa Salainen tiedonhankinta ks. s. 171 ja Kie-
lasiat ks. s. 284.

4.3.9 HÄTÄKESKUKSET

Poliisin toimintaan liittyy läheisesti Hätäkeskus-
laitos, joka tuottaa hätäkeskuspalvelut koko Suo-
messä Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Hätäkes-
kukset ottavat vastaan pelastus-, poliisi-, sosiaali-
ja terveystoimen toimialaan kuuluvia hätäilmoi-

tuksia sekä muita ihmisten, ympäristön ja omai-
suuden turvallisuuteen liittyviä ilmoituksia ja vä-
littävät ne edelleen auttaville eri viranomaisille ja
yhteistyökumppaneille.

Hätäkeskuslaitoksen esikuntatehtäviä hoitaa
keskushallinto Porissa. Hätäkeskustoiminta on
keskitetty kuuteen hätäkeskukseen, jotka sijait-
sevat Keravalla, Kuopiossa, Oulussa, Porissa, Tu-
russa ja Vaasassa.

Uuden hätäkeskustietojärjestelmän (ERICA)
käyttöönotto on edelleen lykkäytynyt, mutta tar-
koitus on ottaa järjestelmä käyttöön vuonna 2018.
Tähän asti jokaisessa hätäkeskuksessa on ollut
oma tietojärjestelmäkokonaisuus. Uudistuksen ta-
voitteena on aikaansaada valtakunnallinen ja kaik-
kien hätäkeskustoimintaan osallistuvien toimijoi-
den yhteiskäytössä oleva järjestelmä.

Hätäkeskuslaitokseen ja hätäkeskuksiin koh-
distuvia kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin
vuoden aikana yhteensä 13 kappaletta.

Hätäkeskuskantelut koskivat yleensä päivys-
täjien kiireellisyysarvioita erityisesti sairaankulje-
tuksen hälyttämisessä, päivystäjien käyttäytymis-
tä hätäpuhelun aikana ja sitä, että tehtävää ei vä-
litetty.

Päivystäjän käyttäytymistä arvosteleviin kan-
teluihin on yleensä saatavissa perusteellinen selvi-
tys, sillä kaikki puhelut nauhoitetaan. On ilmeistä,
että päivystäjien tietoisuus nauhoittamisesta pa-
rantaa palvelun laatua.

Oikeusasiamiehen kansliassa lokakuussa 2016
järjestetyssä vammaisten henkilöiden erilaisia
kommunikointikeinoja ja niihin liittyviä apuväli-
neitä käsittelevässä tilaisuudessa Kuurojen Liitto
ry:n edustaja kritisoi sitä, että hätäkeskuksilla ei
ole yhtä yhtenäistä puhelinnumeroa, johon hätä-
tekstiviestin voi lähettää. Toisin kuin yleisen hätä-
numeron 112:n kohdalla, jokaisella hätäkeskuksella
on oma numero, johon hätätekstiviesti lähetetään.

AOA otti omana aloitteenaan selvitettäväksi, mi-
ten hätätekstiviestipalvelu tullaan järjestämään
uudessa ERICA-järjestelmässä.

Selvityksessään Hätäkeskuslaitos kertoi, että
edellä mainittuun ERICA-hätäkeskustietojärjes-
telmään rakennetaan niin kutsuttu 112SMS -hätä-
tekstiviestipalvelu. Tämä palvelu toimii lyhytnu-
merolla 112. Vaikka uutta hätäkeskustietojärjestel-

mää ei saatu vuoden 2017 aikana käyttöön, valtakunnallinen hätätekstiviestinumero 112 saatiin käyttöön 1. joulukuuta 2017 alkaen. Palvelu edellyttää ennakkorekisteröintiä. Asia ei antanut aiheita enempään toimenpiteisiin (4942/2016).

Helsingin Sanomissa oli 10.12.2015 mielipidekirjoitus otsikolla ”Lapsen hätään ei vastattu”. Kirjoittaja kertoi asioineensa eräällä helsinkiläisellä lastenvaatekirpputorilla, missä hän oli törmännyt vahvasti päihtyneeseen äitiin, joka oli pienen lapsen kanssa. Äiti oli kirjoittajan mukaan erittäin aggressiivinen ja hän uhkaili muita asiakkaita ja lastaan pelottavalla tavalla.

Kirjoittaja kertoi soittaneensa useamman muun henkilön lisäksi hätäkeskukseen, missä tilanteeseen ei kuitenkaan suhtauduttu vakavasti. Apua ei tullut ja äiti ehti kirjoittajan mukaan jatkaa matkaansa Kurvin piritorille. Kirjoittaja kysyi, mitä olisi pitänyt tapahtua, jotta apua olisi saatu ajoissa.

AOA otti omana aloitteenaan tutkittavakseen Hätäkeskuslaitoksen, poliisin ja sosiaalitoimen menettelyn tapaukseen liittyen ja yleisemminkin.

Päätöksessään AOA totesi saatujen selvitysten osoittavan, ettei Hätäkeskuslaitoksella ja poliisihallinnolla ole kaikilta osin yhteistä näkemystä siitä, milloin vastuu tehtävistä siirtyy Hätäkeskuslaitokselta poliisille. Lisäksi oli epäselvyyttä siitä, minkä viranomaisen tulisi huolehtia saman kiireellisyysluokan tehtävien keskinäisestä priorisoinnista.

AOA:n mukaan vastuu tehtävästä siirtyy Hätäkeskuslaitokselta poliisille vasta kuittauksen jälkeen. Vastuun tosiasiallinen siirtyminen edellyttää, että tehtävään liittyvät tiedot todellisuudessa välitetään ja toimivaltainen viranomainen ilmoittaa vastaanottaneensa tehtävän. Vastuun siirtyminen ei saa jäädä epäselväksi ja sen on oltava jälkikäteen todennettavissa hätäkeskustietojärjestelmästä.

AOA:n mukaan hätäkeskuspäivystäjän tulee ensisijaisesti tehdä päätöksensä tehtävien priorisoinnista viranomaisten antamien ohjeiden perusteella. Mikäli viranomaisen ohjeistus ei anna yksiselitteistä vastausta, hätäkeskuspäivystäjä voi käyttää myös omaa harkintaa. Epäselvissä tilanteissa hätäkeskuspäivystäjä voi pyytää poliisin

yleisjohtajan taikka kenttäjohtajan kannanottoa. AOA totesi, että hätäkeskuspalveluiden tuottamisessa keskeistä on viranomaisten välinen yhteistyö. AOA piti jossain määrin huolestuttavana, että Hätäkeskuslaitoksen ja poliisin keskeisimmät vastuukysymykset tehtävien vastuiden ja priorisoinnin osalta ovat ainakin hankitun selvityksen perusteella vielä tänäkin päivänä osittain epäselvät (5641/2/15*).

Päätöksen johdosta sisäministeriö ilmoitti, että suurin osa AOA:n ratkaisuisissa esitetyistä kannanotoista on otettu huomioon Poliisihallituksen tarkistetussa ohjeistuksessa. Kuitenkin Poliisihallituksen ja Hätäkeskuslaitoksen välillä vaikuttaa edelleen olevan erilainen näkemys siitä, kuinka odotuksella oleva tehtävä voi vaihtua välitetyksi tehtäväksi ja kuinka ohjeistusta tältä osin tulisi tarkistaa.

Lisäksi Hätäkeskuslaitos pitää lähtökohtaisesti hankalasti toteutettavana sitä, että hätäkeskuspäivystäjän tulee tehdä kiireellisyysarviointia saman kiireellisyysluokan sisällä olevien tehtävien priorisoinniseksi. Ohjeistuksen vaatimien toimenpiteiden toteuttaminen on vielä kesken.

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.

4.4

Maanpuolustus ja rajavartiolait

Oikeusasiamiehen tulee seurata erityisesti varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä kriisinhallintahenkilöstön kohtelua ja tarkastaa puolustusvoimien eri yksiköitä. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain mukaan oikeusasiamiehelle kuuluvat puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat.

Maanpuolustus ja rajavartiolait kuuluvat AOA *Maija Sakslinin* valvontaan. Tämän asiaryhmän pääesittelijänä on toiminut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Kristian Holman*.

4.4.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Puolustusvoimien tehtävänä on puolustusvoimista annetun lain mukaan Suomen sotilaallinen puolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen ja osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sotilastehtäviin muussa kansainvälisessä kriisinhallinnassa. Puolustusvoimista annettuun lakiin lisättiin kertomusvuoden heinäkuussa voimaan tulleella lailla uusi päätehtävä, joka koskee kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista. Lainmuutoksen myötä puolustusvoimilla on nyt neljä lakisäätettä päätehtävää.

Puolustusvoimat on aiemmin pystynyt antamaan apua vain toisen Suomen viranomaisen tukena ja apu on voinut olla esimerkiksi erikoisvälineistöä ja -materiaalia tai asiantuntija-apua. Uuden lainsäädännön myötä avun antaminen tai vastaanottaminen voi jatkossa sisältää myös tilanteita, joihin sisältyy merkittäviä sotilaallisia voimavaroja tai voimakeinojen käyttöä. Tällaisia tilanteita koskeva päätöksentekomenettely on kuitenkin erittäin tarkasti säännelty ja siihen osallistuvat kaikki ylimmät valtioelimet.

Puolustusvoimista annettua lakia muutettiin kertomusvuoden huhtikuussa niin, että puolustusvoimilla on mahdollisuus suojata puolustusvoimien henkilöstöön kuuluvien, puolustusvoimien vieraina olevan vieraan valtion sotilasjohtoon kuuluvien tai kansainvälistä järjestöä edustavien erityistä suojelua tarvitsevien henkilöiden turvallisuutta ja puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten koskemattomuutta myös puolustusvoimien omien alueiden ulkopuolella yleisillä paikoilla.

Aiemmin puolustusvoimat oli saanut hoitaa mainittuja suojaamistehtäviä vain oman alueensa sisällä eikä puolustusvoimien alueiden ulkopuolella tapahtuvia turvaamistehtäviä voitu suorittaa ilman poliisin nimenomaista virka-apupyyntöä.

Aluevalvontalakia muutettiin kertomusvuoden heinäkuussa niin, että se kattaa tilanteet, joissa Suomen alueellista koskemattomuutta loukkaa tunnukseton sotilaallinen ryhmä. Laissa tunnuksettomalla sotilaallisella ryhmällä tarkoitetaan sotilasosastoon rinnastettavaa, vieraan valtion luokun, puolesta tai suostumuksella toimivaa joukkoa, joka on sotilaallisesti järjestäytynyt, varustettu tai aseistettu ja jonka valtiollista alkuperää ei voida tunnistaa.

Valtioneuvoston puolustusselonteossa eduskunnalle todetaan, että Suomen sotilaallinen toimintaympäristö on muuttunut. Sotilaallisten kriisien ennakkovaroitusaika on lyhentynyt ja kynnys voimankäyttöön on alentunut. Valmiuden merkitys on korostunut. Puolustusvoimat on aloittanut varusmiesten valmiusyksikkökoulutuksen ja muodostanut välittömässä valmiudessa olevia valmiusyksiköitä maavoimien joukko-osastoihin.

Toimintaympäristön asettamat muutokset korostavat myös muun muassa tiedustelukykä ja kyberpuolustuskykyä. Yksi tärkeimmistä käynnissä olevista lainsäädäntöhankkeista on sotilastiedustelua koskevan lain valmistelutyö. Sotilastiedustelua koskevan lakiesityksen tavoitteena on saattaa puolustusvoimien tiedustelua koskeva

lainsäädäntö ajan tasalle sekä täyttää perustulais- ja Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista johtuvat vaatimukset. Hallituksen esitys on tar- koitus antaa eduskunnalle vuoden 2018 alussa.

Rajavartiolaitos hoitaa maanpuolustustehtä- viä yhteistyössä Puolustusvoimien kanssa. Raja- valvonta on myös Suomen alueellisen koskemat- tomuuden valvontaa. Rajavartiolaitos kouluttaa asevelvollisia kahdessa rajajääkärikomppaniassa sekä Raja- ja merivartiokoulussa. Pääpaino rajavar- tiolaitoksen toiminnassa on kuitenkin rajavalvon- nassa sekä rikostorjunnassa.

Eduskunta hyväksyi kertomusvuoden joulu- kuussa lain rikostorjunnasta rajavartiolaitoksessa. Lakiin siirrettiin nykyisin rajavartiolaissa olevat rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa koskevat sään- nökset. Laki selkeyttää rajavartiolaitoksen rikos- torjuntaa koskevia säännöksiä. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimivaltuuksiin ei tullut merkit- täviä muutoksia.

Niin puolustusvoimien kuin rajavartiolaitok- sen hallinnonaloilla on käynnissä lainsäädäntö- hankkeita mahdollisista lainsäädäntömuutoksista, joiden katsotaan olevan tarpeen kansallisen turvallisuuden parantamiseksi sotilasvirkoihin ni- mitettäessä. Kysymys on lähinnä siitä, että sotilas- virkoihin voitaisiin vastaisuudessa pääsääntöisesti nimittää ainoastaan sellaisia Suomen kansalaisia, joilla ei ole muun valtion kansalaisuutta.

Puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen hal- linnonaloilla on myös käynnissä lainvalmistelu miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien kulkuun puuttumiseksi. On havaittu, että näiden laitteiden määrän kasvu ja niiden ohjaajan tavoit- tamattomuus on lisännyt turvallisuudelle aiheu- tuvaa uhkaa ja niitä voidaan käyttää esimerkiksi viranomaisten toiminnan tiedustelemiseen tai rikolliseen toimintaan.

Suomi osallistui kertomusvuoden joulukuun tietojen mukaan 11 sotilaalliseen kriisinhallinta- tai sotilastarkkailijaoperaatioon. Suomen suurin joukko kriisinhallintaoperaatioissa on Libanonissa YK:n UNIFIL-operaatioissa. Tämän lisäksi Suomi on osallistunut merkittävästi Afganistanissa toi- mivaan Naton Resolute Support -operaatioon ja vuodesta 2015 kansainvälisen ISILin vastaisen koalition koulutusoperaatioon Irakissa.

4.4.2 LAILLISUUSVALVONTA

Eduskunnan oikeusasiamiehen suorittamassa puolustusvoimiin ja rajavartiolaitokseen kohdis- tuvassa laillisuusvalvonnassa on ollut pääpaino perinteisesti varusmiesten palvelusolosuhteiden seuraamisessa. Tämä on johtunut eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa säädetystä erityistehtävästä seurata heidän kohteluaan.

Varusmiespalveluksen suorittaa noin 20 000 miestä vuosittain. Keskimäärin 500 naista suo- rittaa vapaaehtoisen asepalveluksen. Olosuhteet joukko-osastoissa poikkeavat monessa suhteessa siviilielämästä. Puolustusvoimilta ja rajavartiolai- tokselta odotetaan valmiutta ja kykyä toimia vai- keissakin olosuhteissa. Nämä vaatimukset edel- lyttävät yhteiskunnasta poikkeavia toimintamal- leja tarkkaan määriteltynä käskyvaltasuhteineen ja tottelemisvelvollisuuksineen.

Näissä olosuhteissa on tärkeää, että erityisesti varusmiesten oikeuksien toteutumisesta ja palve- lusturvallisuudesta pidetään huolta. Vaikka puo- lustusvoimien useat uudet ja suunnitteilla olevat tehtävät eivät kaikilta osin koske varusmiehiä eikä heillä ole näissä tehtävissä merkittävää roolia, pal- vellee varusmiehenä valtaosa kulloisenkin ikäryh- män miespuolisista kansalaisista ja välillisesti va- rusmiespalvelus vaikuttaa myös monien muiden- kin elämään.

Varuskuntien tarkastukset ovat käytännössä tärkein keino saada ajankohtaista tietoa va- rus- miesten kohtelusta sekä pyrkiä vaikuttamaan ase- palvelusta suorittavien tulevien ikäluokkien palve- lusolosuhteiden parantamiseen. Tarkastuksilla on käynyt ilmi myös varusmiestoimikuntien tärkeä rooli palvelusolosuhteita kehitettäessä. Varusmies- toimikuntien edustajat ovat usein tuoneet esiin epäkohtia, jotka eivät muutoin olisi tulleet oikeus- asiamiehen tietoon.

Tarkastuksilla käydään myös säännönmukai- sesti tutustumassa varusmiesten majoitustiloihin, joissa oikeusasiamies keskusteleee paikalla olevien varusmiesten kanssa sekä tutustuu heidän majoit- usolosuhteisiinsa. Keskustelu on tällöin luonte- vampaa kuin tavanomaisen varuskunnan sotilas- kodissa järjestetyn oikeusasiamiehen vastaanoton

yhteydessä. Myös lääkärin, papin ja sosiaalikuraattorin kanssa on tarkastusten yhteydessä keskusteltu erityisesti varusmiesten palvelusolosuhteista ja kohtelusta sekä henkilökunnan jaksamisesta.

Joidenkin tarkastusten yhteydessä on tehty ennalta ilmoittamaton ja ennalta sovittuun ohjelmaan kuulumaton tarkastuskäynti varuskunnan vapautensa menettäneiden säilytystiloihin. Tarkastus on tällöin perustunut oikeusasiamiehen tehtävään YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan tarkoittamana kansallisena valvontaelimenä.

Vuonna 2017 tarkastettiin puolustusvoimien yksiköistä Pääesikunnan oikeudellinen osasto ja tiedusteluosasto, Kainuun prikaati sekä Jääkäriprikaatin Rovaniemen ja Sodankylän yksiköt. Rajavartiolaitoksen yksiköistä tarkastettiin Pohjois-Karjalan, Kainuun sekä Lapin rajavartiostot. Lisäksi suoritettiin erilliset vapautensa menettäneiden henkilöiden säilytystilojen tarkastukset Kainuun prikaatissa, Jääkäriprikaatissa, Panssari-prikaatin Hämeenlinnan ja Riihimäen yksiköissä sekä Pohjois-Karjalan rajavartiostossa.

Sotilasasioista ovat kannelleet oikeusasiamiehelle sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen



AOA Sakslin tutustuu varusmiesten majoitusolosuhteisiin Pohjois-Karjalan rajavartiostossa.

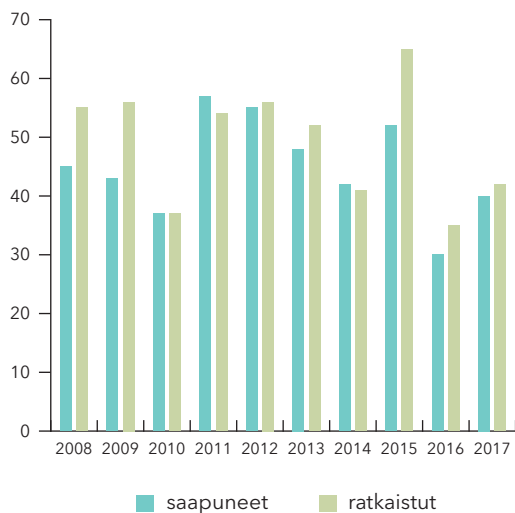
henkilökunta, että varusmiehet, joskus myös varusmiesten vanhemmat. Kantelukynnys on varusmiehille ja muille asepalvelusta suorittaville edelleen melko korkea. Usein he katsovat parhaaksi kääntyä oikeusasiamiehen puoleen vasta palveluksensa päättyessä tai sen jo päättyttyä. Varusmiesten kantelut ovat kuitenkin olleet niiden harvalukuisuudesta huolimatta selvästi keskimääräistä useammin aiheellisia. Ne liittyvät yleensä heidän kohteluunsa ja palvelusolosuhteisiinsa.

Merkittävä osa kansliaan saapuneista maanpuolustusta ja rajavartiointia koskevista kanteluista on henkilökunnan tekemiä. Henkilökunnan tekemät kantelut liittyvät muun muassa siirtoihin, palkkoihin, ylennyksiin, vaativuusluokituksen määräytymisperusteisiin sekä muihin erilaisiin virka- ja työehtosopimusteitse ratkaistaviin kysymyksiin. Tämän tyyppisiin asioihin oikeusasiamies ei toimivaltansa puitteissa ole yleensä katsonut voivansa puuttua. Jonkin verran kannellaan myös työpaikkakiusaamisesta.

Maanpuolustusta ja rajavartiointia koskevia kanteluita kirjattiin saapuneeksi 40 (edellisenä vuonna 30) ja asioita ratkaistiin 42 (35).



Sotilaskodissa varusmiehet voivat viettää vapaa-aikaa ja tavata ystäviä ja kotiväkeä. Sotilaskodin oma leipomo valmistaa jokaisena arkipäivänä muun muassa munkkeja.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2008–2017



Toimenpideprosentti vuosina 2008–2017

AOA on ottanut varusmiesten asioita selvittävään myös varuskuntatarkastusten yhteydessä käytyjen luottamuksellisten keskustelujen perusteella. Näissä keskusteluissa ilmi tuotu tyytymättömyys liittyy usein kasarmirakennusten huonona pidettyyn sisäilman laatuun, majoitustilojen ylläpitoon, matkapuhelinten ja tietokoneiden käyttömahdollisuuksiin sekä kouluttajien käyttäytymiseen varusmiehiä kohtaan. Kerrottu epäasiallinen toiminta on koskenut lähinnä yksittäisten kouluttajien kielenkäyttöä. Tarkastushavainnoista on kerrottu loppukeskustelun yhteydessä joukko-osaston johdolle, jolloin havaittuun epäkohtaan puuttuminen on mahdollista varsin joutuisastikin.

Toisena vaihtoehtona on kyseeseen tullut AOA:n tietoon saatetun tapahtuman käsittelemisen kirjallisessa kantelumenettelyssä. Omana aloitteena otettiin kertomusvuonna yksi asia tutkittavaksi. Asian laatu sekä siitä AOA:lle kertoneen henkilön tahto asiansa etenemistavasta vaikuttavat menettelytavan valinnassa.

4.4.3 RATKAISUJA

RAJAVARTIOLAITOKSEN MENETTELY ESITUTKINNASSA

Rajavartiolaitoksen menettelyä arvosteltiin metsästysrikosta koskevan esitutinnan toimittamisessa. Kantelijaa oli kuulusteltu lievemmästä rikoksesta, kuin josta häneen oli kohdistettu pakkokeinoja.

AOA:n sijainen totesi, että rikoksesta epäillyn oikeus saada tehokkaasti ja itse valitsemallaan tavalla puolustautua kuuluu rikosprosessin ja sen osana myös esitutinnan kulmakiviin. Tämä periaate on vahvistettu myös Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa. Rikoksesta epäillylle on ilmoitettava ennen kuulustelua, mistä teosta häntä epäillään. Ilmoitusvelvollisuus johtuu siitä, että epäillyn on vaikea puolustautua, jos hän ei hyvissä ajoin tiedä, mistä teosta häntä epäillään. Olennaista on se, että epäilty saa riittävän täsmällisen tiedon siitä, mitä yksittäistä tekoa tutkitaan.

Tutkitun metsästysrikoksen tapahtumien kulku oli saatu esitutkinnassa selvitettyä. Lisäsel-

vityksen myötä tutkittavana ollut rikos muuttui ”tavallisesta” metsästysrikoksesta törkeäksi metsästysrikokseksi. Selvityksen mukaan asiassa suoritettuihin pakkokeinoin rikosnimikkeen muutoksella ei ole ollut merkitystä Molemmat rikosnimikkeet mahdollistivat tutkinnassa siihen saakka tehdyt pakkokeinot. Esitutkintalaki edellyttää, että epäillylle riittävän täsmällisesti ilmoitetaan ne teot, joista häntä epäillään.

AOA:n sijaisen mukaan tapauksissa, joissa epäillyn rikoksen nimike esitutinnan aikana muuttuu ankarammaksi, tulisi epäillylle vähintäänkin ilmoittaa tästä sekä mahdollisesti myös harkita uuden kuulustelun suorittamista, mikäli epäillyn mahdollisuus puolustautua asiassa esitettyjä uusia, muuttuneen rikosnimikkeen perustana olevia väitteitä kohtaan sitä edellyttää.

Kantelijalle oli ennen toisen kuulustelun suorittamista ilmoitettu rikosnimikkeen muuttumisesta ankarammaksi. Se, että kantelija oli ilmeisimmin saanut siitä muuta kautta tiedon ennen kuin esitutkintaviranomainen oli siitä ehtinyt hänelle ilmoittaa, ei osoita asiassa toimitun lainvastaisesta.

Lisäksi pyydettiin tutkimaan, miten oli mahdollista, että laite-etsintää ja takavarikkoa koskevat pöytäkirjat oli päivätty 31.8.2016, mutta kantelija oli kuitannut ne jo 28.8.2016, vaikka kyseisiä asiakirjoja ei päiväyksen mukaan ollut silloin olemassakaan.

Asian tutkija oli kirjannut 31.8.2016 tulostamiinsa laite-etsintää ja takavarikkoa koskeviin kantelijalle tiedoksi antamiinsa päätökseen ja pöytäkirjoihin tiedoksiantoa koskevaan kohtaan päivämäärän 28.8.2016 ja todennut selvityksessään, että oikeampi tapa olisi ollut kirjata päivämääräksi 31.8.2016.

AOA:n sijainen totesi niin ikään, että oikea menettely olisi kuitenkin ollut merkitä kirjallisesti tiedoksi annettaviin asiakirjoihin se päivämäärä, jona asiakirja on annettu asianosaiselle kirjallisesti tiedoksi. AOA:n sijainen korosti huolellisuuden noudattamista asiakirjojen päiväämismerkintöjä tehtäessä (5067/2016).

MÄÄRÄAIKAISEN VIRKASUHTEN TÄYTTÄMINEN

Utin jääkärirykmantin menettelyä arvosteltiin laskuvarjohuoltajan määräaikaista virkasuhdetta täytettäessä. Kantelija katsoi olevansa pätevämpi kuin virkasuhteeseen nimitetty henkilö.

Nimitysmuistion ansiovertailussa on tehtävään valitun henkilön osalta käsitelty toivottavista ominaisuuksista hänen soveltuvaa ammatillista koulutustaan, puolustusvoimien tuntemusta, kuntoaan sekä henkilökohtaisia ominaisuuksiaan. Käsittelemättä on jäänyt väriaistin, ja kokemuksen vaatetusompeleijan tehtävästä täytyminen tai täyttymättä jääminen. Kantelijan osalta on puolestaan käsitelty koulutusta ja kokemusta vaatetusalan ompelijan tehtävistä, mutta käsittelemättä on jäänyt kunnan täytyminen, väriaistin täytyminen, henkilökohtaisten ominaisuuksien ja puolustusvoimien tuntemuksen täytyminen.

Selvityksen mukaan tehtävänhoidon edellyttämät ominaisuudet tehtävähoitajalta (”hakijalta odotamme”) olivat olleet hakijoiden keskinäisessä vertailussa ja valinnassa keskeisessä asemassa, koska säädettyjä erityisiä tehtäväkohtaisia kelpoisuusvaatimuksia ei ollut.

Valinnassa on ollut tosiasiallisesti pitkälti kyse siitä, miten eri hakijoiden ominaisuuksia on keskenään punnittu ja arvostettu. Tämä punninta ja harkintakriteerien keskinäisen painoarvon määrittäminen sinänsä kuuluvat rekrytoivan työnantajan harkintavaltaan. Se tarkoittaa kuitenkin myös sitä, että ansiovertailussa hakijoiden ansioiden tasapuolinen selostaminen ja ansioiden objektiivinen vertailu ovat korostuneessa asemassa.

AOA totesi olevansa samaa mieltä Pääesikunnan kanssa siitä, että nimitysmuistiot voitiin pitää jossain määrin puutteellisena ja suppeana. Muistiot laadittaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota hakijoiden ansioiden tasapuoliseen selostamiseen. Esimerkiksi hakijoiden saman tyyppiset ansiot tulisi selostaa samassa laajuudessa. Tässä tapauksessa joitain hakuilmoituksessa mainittuja hakijoilta edellytettäviä ominaisuuksia ei käsitelty lainkaan ja asiassa jää epäselväksi, miten kukin hakija oli täyttänyt tai jättänyt täyttämättä hakijoille ilmoituksessa mainittuja kriteereitä.

Ansiovertailu on suoritettava hakukuulutuksessa ilmenevin perustein ja vertailun on oltava tasa-puolista, yhdenmukaista ja aidosti vertailevaa. Esi-merkiksi sitä kokemusta, jolle nimitysharkinnassa oli annettu erityistä painoarvoa nimitetyn henkilön eduksi, olisi tullut käsitellä perusteltua laajemmin myös muiden hakijoiden osalta. AOA kiinnitti vastaisen varalle Utin jääkäriyrykmentin huomiota nimityspäätöksen perusteleamiseen ja nimitysmuistion laatimiseen (5465/2016).

TIEDUSTELUUN VASTAAMINEN PUOLUSTUSVOIMOISSA

Puolustusvoimilta oli tiedusteltu menettelystä varusmiehen sairastuessa lomalla ollessaan. Tiedusteluun ei ollut vastattu.

Selvityksen perusteella kysymys oli ilmeisimmin ollut puolustusvoimien Facebook-sivulla ke-väällä 2017 olleesta kirjoituksesta, jossa oli kyse kantelussa kerrotusta asiasta. Selvitysten perusteella asiassa oli ilmennyt epäselvyyttä Pääesikunnan viestintäosaston ja Sotilaslääketieteen keskuksen välillä siitä, kenen toimesta kyseiseen kirjoitukseen vastataan ja lopulta kirjoitukseen ei ollut lainkaan vastattu.

Pääesikunnan lausunnon mukaan vastaus sosiaalisessa mediassa lähetettyyn viestiin oli kuitenkin jo Sotilaslääketieteen keskuksessa laadittu ja näin ollen nyt ilmennyttä parempi menettelytapa olisi ollut varmistaa, että Facebook-kirjoitukseen tosiasiaa myös vastataan.

Pääesikunnan mukaan puolustusvoimien Facebook-sivu ei ole sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain tarkoittama sähköinen asiointipalvelu. Puolustusvoimissa hyödynnetään laajasti eri sosiaalisen median kanavia ensisijaisesti viestinnällisiin tarpeisiin, eivätkä ne mahdollista varsinaisen hallintoasian vireille tuloa. Sähköinen asiointi on mahdollista puolustusvoimien internetsivuilla ilmoitettujen eri hallintoyksiköiden kirjaamojen sähköpostiosoitteiden sekä sivuilla olevan sähköisen palautelomakkeen kautta.

AOA:n mukaan viranomaiselle kuuluvasta palveluperiaatteesta seuraa, että palautteen antami-

seen viranomaiselle tai muunlaiseen vuorovaikutteeseen kommunikointiin on olemassa erilaisia valinnaisia ja helppokäyttöisiä keinoja. Tiedottamisvelvollisuudesta, neuvontavelvollisuudesta ja tasa-puolisuuden vaatimuksesta puolestaan seuraa, että kaikista näistä valinnaisista palautteen antamisen kanavista ja toisaalta hallintoasian vireille saattamiseen käytettävistä tavoista on kerrottava yleisölle asianmukaisesti.

Asiassa oli kuitenkin ennen kaikkea ollut kysymys siitä, että vastattavaksi tarkoitettuun sosiaalisen median kautta osoitettuun tiedusteluun oli jäänyt jo laadittu vastaus antamatta puolustusvoimien eri yksiköiden välillä tapahtuneen informaatiokatkoksen johdosta. AOA piti riittävänä, että tieto tapahtuneesta on tullut Pääesikunnan tietoon asian selvittämisen yhteydessä (3056/2017).

4.5 Tulli

Asiaryhmään luetaan kaikki Tullin menettelyä koskevat kantelut. Ne käsittelevät yleensä tullausta, tulliverotusta ja tullivalvontamenettelyä sekä tullirikostorjuntaa. Tulliasioden ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*. Telepakkokeinojen käytön valvonnasta katso jakso 4.6.

4.5.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Euroopan unionin tullikoodexin soveltamiseksi tarvittavat säännökset eli komission delegeoitu asetus ja täytäntöönpanoasetus julkaistiin vuoden 2015 lopulla. Niitä ja tullikoodexia sovelletaan 1.5.2016 lukien tai myöhemmin, kun tietojärjestelmämuutoksista johtuvat siirtymäajat ja siirtymäsäännösten soveltaminen ovat päättyneet, viimeistään 31.12.2020.

Uusi tullilaki tuli voimaan 1.5.2016. Laissa otettiin huomioon edellä mainitut unionin oikeuden säännökset. Lisäksi Tullin toimivaltuuksia koskevia säännöksiä täsmennettiin ja osittain yhtenäistettiin poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien kanssa.

Vuonna 2017 tuli voimaan asetus Tullin voimankäyttövälineistä sekä asetus Tullin voimakeinoista ja kulkuneuvon pysäyttämisestä. Viimeksi mainitussa säädetään muun muassa voimankäyttökoulutuksen antamisesta, voimakeinojen käytön valvonnasta ja voimankäyttövälineiden säilyttämisestä. AOA antoi lausuntonsa asetusluonnokista (1692/2017). Hän esitti huomioita tullilain asetuksenantovaltuuden sisällöstä, asetuksen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, voimakeinoja koskevasta toimivaltasääntelystä ja voimankäyttövälineiden kannon valvonnasta.

Tullin verotustehtävien siirtämistä verohallintoon koskevan hankkeen (VETO-hanke) toteutus eteni suunnitellussa aikataulussa. Hankkeen asettamispäätöksen mukaan siirrettävien verolajien

rikostorjuntatehtävien osalta Tulli säilyy edelleen esitutkintaviranomaisena. Valmisteverotus ja autoverotus siirtyivät verohallinnolle. Näiden verolajien verotusprosessit ja tietojärjestelmät siirtyivät Verohallinnon käyttöön sellaisenaan. Kyse on ensisijaisesti verotustoimivaltaa koskevista muutoksista.

Tullille jää valmiste- ja autoverotusta koskeva valvontatehtävä ja rikostutkinta. Lisäksi Tulli vastaa jatkossakin rekisteröimättömien asiakkaiden maahantuomien tuotteiden valmisteverotuksesta. Uudistus tuli voimaan vuoden 2017 alusta. Tavoitteena on, että valmisteverotus ja autoverotus integroidaan Verohallinnon valmisohjelmistoon siirtymäkauden jälkeen 1.1.2020. Maahantuonnin arvonlisäverotus siirtyy verohallinnolle 1.1.2018.

Valtiovarainministeriön (VM) ja sisäministeriön selvitys Tullin hallinnollisesta asemasta valmistui loppuvuodesta 2016. Vuonna 2017 hallitus päätti, että Tulli säilyy VM:n hallinnonalalla, mutta Tullin johtamista ja tulosoehjausta tiivistetään SM:n kanssa valmisteilla olevan yhteistyöpöytäkirjan mukaisesti.

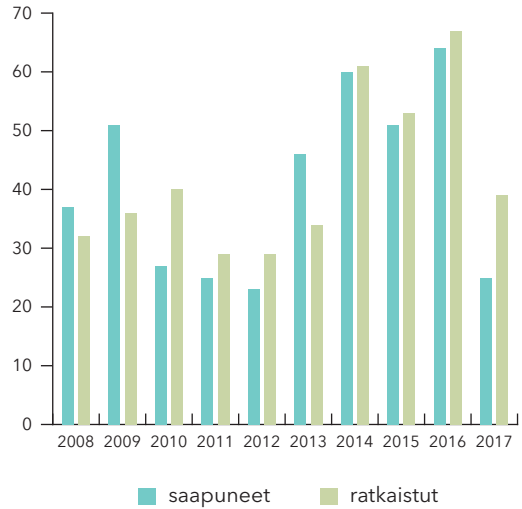
Kysymys vahingonkorvauksen vanhentumisesta ns. elv-palautusasiassa sai korkeimman oikeuden (KKO) ratkaisun tapauksessa KKO 2016:28. Asiassa oli vaadittu vahingonkorvausta 17.3.2011 eli ennen kuin kolme vuotta oli kulunut Euroopan unionin tuomioistuimen 19.3.2009 antamasta tuomiosta, jossa todettiin Suomen rikkoneen verotuksen syrjivyyden kieltoa pitämällä voimassa oikeuden vähentää elv arvonlisäverosta. KKO katsoi, kuten Helsingin hovioikeus, että vanhentumislain kolmen vuoden vanhentumisaika oli alkanut aikaisintaan tuolloin eli 19.3.2009.

Tällä tuomiolla ei kuitenkaan vielä ratkaistu niiden Tullissa vireillä olleiden yli 10 000 korvausvaatimuksen vanhentumista, joissa korvausvaatimus oli esitetty suoraan Tullille myöhemmin kuin 19.3.2012. Vahingonkorvausvaatimuksista suurin osa sai ratkaisunsa KKO:n päätöksellä joulukuussa 2017, kun se ei myöntänyt valituslupaa Turun ho-

vioikeuden 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 käräjäoikeusasteella vireillä kanteita, joissa tullaan ottamaan kantaa siihen, onko verovalituksen tekeminen tai ylimääräinen muutoksenhaku katkaissut vanhentumisajan.

Tullin pääjohtaja sai VM:n kansliapäälliköltä suullisen huomautuksen toimintatavoistaan Tullin viestintäjohtajan kurinpitomenettelyssä. AOA tutki ministeriön menettelyn asianmukaisuuden omasta aloitteestaan. Asiasta tehtiin myös kantelu. Ministeriön menettely ei antanut AOA:lle aihetta muihin toimenpiteisiin.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2008–2017

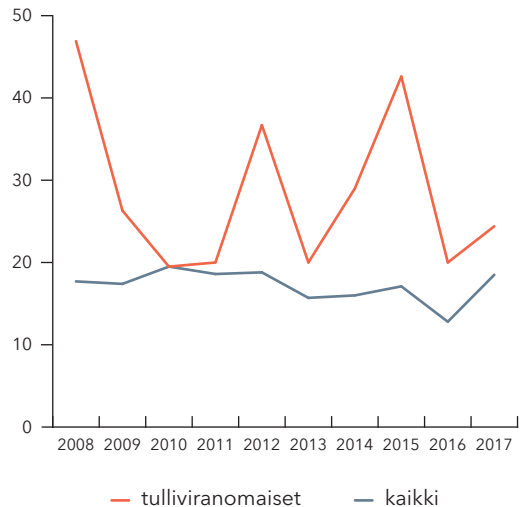
4.5.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuoden 2017 aikana ratkaistiin 41 asiaryhmän kantelua ja omaa aloitetta. Kanteluita saapui 25. Päätetyistä asioista toimenpiteisiin johti 10 asiaa (24,4 prosenttia).

TULLILABORATORION MENETTELY JA LÄÄKEAINELUOKITTELU

Kantelija katsoi, että Tullilaboratorion tutkimus- seloste hänen maahantuomastaan aineesta ja siihen sisältyvä arvio, että kysymys oli lääkeaineesta, oli lainvastainen. Tullilaboratorio oli ensin sähköpostitse Fimealta saamansa tiedon perusteella todennut aineen lääkeaineeksi ja sittemmin hallinto-oikeuden kumottua Tullilaboratorion kantaan perustuneen haltuunottopäätöksen, arvioinut aineen biosidi-torjunta-aineeksi.

AOA katsoi, ettei laillisuusvalvonnassa voida ottaa kantaa erityisasiantuntemusta vaativaan kysymykseen siitä, onko kantelijan maahantuoma aine lääke, lääkeaine tai niihin rinnastettava aine. Myöskään täysin luotettavasti ei voida arvioida sitä, onko Tullilaboratoriolla ollut perusteltua aihetta ensin päätyä tutkimusselosteen mukaiseen



Toimenpideprosentti vuosina 2008–2017

johtopäätökseen senkään vuoksi, että Tullilaboratorio perusti arvionsa osittain myös suullisesti Fimean edustajan kanssa käytyihin keskusteluihin. Tähän luokitteluun perustuva haltuunottopäätös oli joka tapauksessa hallinto-oikeuden päätöksellä kumottu, joten AOA ei ottanut kantaa tähän tulkintakysymykseen.

Tullilaboratorio oli kirjannut tapauksen omaan asiakaspalautteeseensa ja aloittanut oman laatu järjestelmänsä vaatimat toimenpiteet toiminnan kehittämiseksi. Tämä oli tärkeää, koska tilanne ei voi olla tyydyttävä, jos lääkeluokittelusta vastaavan viranomaisen kantojen tulkinta johtaa aiheettomiin haltuunottopäätöksiin tai muuhun asianosaisten oikeusturvaa rajoittaviin toimenpiteisiin.

AOA piti tärkeänä, että Tullilaboratorion tehtäviä ja sen antamia lausuntoja aineen lääkkeeksi luokittelusta tai luokiteltavuudesta Fimealta muun kuin lausunnon muodossa saadun tiedon perusteella tarkastellaan erikseen. AOA tulee parhaaksi katsomallaan tavalla selvittämään ja arvioimaan Tullilaboratorion menettelyä aineen luokittelemisessa erityisesti lääkkeeksi tai kemikaaliksi (5676/2016*).

AOA on myös arvioinut aineen koostumuksen selvittämisaikaa tapauksessa, jossa Tulli oli ottanut haltuun postipaketin, joka sisälsi kasvualustaksi kasvinviljelyyn tarkoitettua ainetta. Aineen tutkiminen oli kestänyt lähes kaksi kuukautta eikä haltuunotosta ollut ilmoitettu kantelijalle. Tulli vetosi asiassa tutkimusten ruuhkautumiseen. Ilmoittamatta jättäminen sen sijaan oli inhimillinen virhe.

AOA totesi, että hallintolain lisäksi hallintoasioiden käsittelyn riittävän ripeyden vaatimus voidaan johtaa myös EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen tavoitteesta. Käsittelyn hitaus voi olla Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan edellyttämän jäsenvaltion lojaliteettivelvollisuuden vastaista. Hallinnollisten käsittelyaikojen venyminen voi sellaisenaan tulla arvioitavaksi myös hallinnollisena esteenä. Sitä voidaan pitää myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 34 artiklan kielämänä toimena, joka vastaa vaikutukseltaan tuonnin määrällisiä rajoituksia.

AOA piti kahden kuukauden käsittelyaikaa liian pitkänä. Arvioon vaikutti se, että asian varmistamiseksi ei selvityksestä päätellen ole tarvit-

tu muiden viranomaisten lausuntoa tai muuta sellaista toimenpidettä, joka viivästyttää asian selvittämistä. Lisäksi merkittävää on se, että henkilö ei ollut saanut asiasta mitään tietoa, eikä asiassa tehdä valituskelpoista päätöstä ennen kuin oli selvinnyt mistä aineesta haltuunotossa oli kysymys. Tämänkin kantelun valossa huoli oikeusturvan toteutumisesta oli aiheellinen. AOA oli useamman kantelun yhteydessä kiinnittänyt huomiota selvittämisen nopeuden tärkeyteen. Tullissa oli vireillä erilaisia teknisiä ja muita hankkeita lähetyksiin kohdistuvien laboratoriotutkimusten jouduttamiseksi.

Asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että AOA kiinnitti Tullin huomiota siihen, että asian käsittely on tässä tapauksessa viivästynyt ja että selvityksen nopeuttamiseen tulee kiinnittää huomiota. AOA tulee seuraamaan parhaaksi katsomallaan tavalla, miten menettelyä kehitetään viivytyksettömyyden takaamiseksi. AOA totesi Tullin menetelleen lainvastaisesti myös jättäessään viivytyksettä ilmoittamatta haltuunotosta tutkimusten ajaksi (2447/2016).

AOA antoi myös päätöksensä Fimean menettelystä lääkeluettelon vahvistamista koskevassa asiassa. Asia tuli aikanaan tutkittavakseni Tullin lääkeluettelossa lääkeaineeksi luokitteleman aineen takavarikkoja ja lääkerikosta koskevaa Tullin esitutkintaa arvostelleen kantelun seurauksena.

Läkeluettelon oikeudellista luonnetta määrittävistä ilmaisuista ei AOA:n mielestä ollut yksiselitteisesti pääteltävissä, miten Fimea on menettelyt, jos se, jonka etua ja oikeutta luokittelu lääkkeeksi koskee, saattaa lääkeluettelossa mainitun aineen luokittelun oikeellisuuden Fimean tutkittavaksi hakemuksesta. Tällöin hänellä on hallintolaissa tarkoitettu asianosaisintressi saada asiassa valituskelpoinen hallintopäätös.

Perustuslain 107 §:stä ja unionin oikeuden oikeusperiaatteista kuten prioriteetti- ja lojaliteetti-periaatteista seuraa, että asianosainen voi saattaa viranomaisen tutkittavaksi, onko lääkeluettelossa mainitun aineen luokittelu lääkedirektiivin tai lääkelain vastainen.

Oli ilmeistä, että lääkkeen määritelmässä oli käsitteellistä epäselvyyttä, jota oikeuskäytännön valossa oli ollut myös lääkeluettelon oikeudellises-

ta luonteesta tapauksissa, joissa siihen oli vedottu osoituksena yksittäisen aineen lääkkeeksi vahvistamisesta ja siitä seuraavasta rikosoikeudellisesta vastuusta. Fimean päätöksissä oli lääkeluettelon oikeudellista luonnetta myös kuvattu vaihtelevalla terminologialla, joka ei ole ollut omiaan lisäämään lääkkeen, lääkeaineen ja lääkevalmisteen käsitteiden selkeyttä.

Näin ollen henkilö, jonka etua, oikeutta tai velvollisuutta hallintolain asianosaiskäsitteen määritelmän mukaisesti asia koskee, voi hakea Fimealta yksittäisen aineen tai valmisteen luokittelemista lääkkeeksi ja saada asiassa valituskelpoinen hallintopäätös. Näin on myös meneteltävä, jos asianosainen vaatii, että lääkeluettelossa olevaa ainetta ei tule pitää lääkelaisa tarkoitettuna lääkkeenä. AOA totesi vielä, että lääkeluettelon oikeudellista luonnetta tulisi selkeyttää (4503/2/14).

RIKOSEPÄILYÄ KOSKEVAN ILMOITUKSEN KÄSITTELYN VIRHEET

Kanteliija oli tullimaksun palautusvaatimuksensa ohessa pyytänyt Tullia selvittämään, onko eräs kirjeessä mainittu yhtiö syyllistynyt tullausrikokseen ja tullausvarkauteen kirjeessä tarkemmin yksilöidyn tapahtumakulun yhteydessä. Kanteliija oli niin ikään epäillyt erään Tullin virkamiehen syyllistyneen kätkemisrikokseen, rahanpesuun ja erääseen muuhun tarkemmin yksilöimättömään rikokseen. Tullin oikaisupäätöksessä oli todettu, ettei tullausrikos ja tullausvarkaus kuulunut Tullin toimivaltaan, vaan varkauksien selvittely kuuluu poliisille. Tämän kantelun tutkimisen yhteydessä asia siirrettiin poliisin käsiteltäväksi.

AOA totesi, että Tulli esitutkintaviranomaisena oli menetellyt asiassa lainvastaisesti, kun asiaa ei ollut välittömästi siirretty poliisin tutkittavaksi, kun havaittiin, että kysymys ei ollut rikostorjunnasta Tullissa annetun lain mukaisesta tullirikosepäilystä. Asiassa ei saatu selvitystä siitä, miksi oikaisutoimi ei ollut siirtänyt asian harkintaa Tullin sisäisen työnjaon mukaisesti Tullin valvontaosastolle harkittavaksi. AOA saattoi Tullin tietoon käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta huomioon otettavaksi ja Tullin oikaisutoimen ohjeistamiseksi rikosilmoitusten käsittelyssä (6631/2016).

JULKISUUSLAIN VASTAINEN MENETTELY AUTOVEROTUSTA KOSKEVISSA ASIAKIRJAMERKINNÖISSÄ

Kanteliija arvosteli Tullin ja silloisen Tullin autoverotusjohtajan menettelyä oikeusasiamiehelle annettavien selvitysten ja lausuntojen merkitsemisessä salassa pidettäväksi julkisuuslain, 24 §:n 1 momentin 6 kohdan ja autoverolain 86 §:n nojalla. Tullin selvitykset eivät sisällä yksittäistä autoverotusta koskevia tietoja eivätkä ne muutenkaan sisällä muulla perusteella salassa pidettävää tietoa.

AOA totesi, ettei näiden asiakirjojen antamiselle olisi myöskään ollut julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettua vahinkoedellytyslausekkeen mukaista tutkintaa vaarantavaa tai asianosaisille vahinkoa tai kärsimystä aiheuttavaa perustetta, koska asia koski autoverotusta tai verovalvontaa yleisellä tasolla.

Tulli ei autoverotusyksikön käsityksen mukaan ratkaise asiaan liittyvää salassapittoa tai luovuta asiakirjoja. Arviointi siitä, sisältävätkö kantelun käsittelyssä syntyvät asiakirjat sellaista tietoa, jonka julkistaminen vaikeuttaisi asian selvittämistä tai aiheuttaisi vahinkoa ja kärsimystä asian osalliselle, kuuluu kanteluviranomaiselle. Tullin selvityksessä korostetaan, että merkinnällä ei siis pyritä ottamaan kantaa itse asian salassa pidettävyyteen, vaan ohjaamaan tietopyynnöt ja asian julkisuus kanteluviranomaisten ratkaistavaksi.

AOA katsoi, että Tullin merkinnällä oikeusasiamiehen kansliaan aikanaan annetussa selvityksessä on ohjeellinen tarkoitus julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 kohdan osalta. Arvion tekeminen vahinkoedellytyslausekkeen soveltamisesta on ensi sijaisesti kanteluviranomaisella eli tässä tapauksessa oikeusasiamiehellä.

Sen sijaan autoverolain 86 §:n merkitseminen selvitysasiakirjoihin on selvästi ollut perusteeton. Vaikka asiakirjatilauksen yhteydessä viranomaisen tulee aikanaan harkita asiakirjan julkisuus sitovasti, voi salassapitomerkinillä olla tarpeettoman ohjaava vaikutus tähän arviointiin. Näin ollen ”varmuuden vuoksi” tehtyjä salassapitomerkintöjä ei viranomaisen asiakirjoihin tule merkitä. Tarpeettomat salassapitomerkinnot ovat julkisuuslain

18 §:ssä säädettyä hyvän tiedonhallintatavan vastaisia ja myös ongelmallisia julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta.

AOA saattoi Tullin ja entisen Tullin autoverojohdajan tietoon käsityksen menettelyn virheellisyydestä ja korosti, että salassapitomerkitöjen tulee perustua asiakirjan sisällön perusteella tehtyyn arviointiin siitä sisältääkö asiakirja salassa pidettäviä tietoja (4188/2016*).

4.5.3 TARKASTUKSET

Vuonna 2017 AOA teki tarkastuksen Imatran tulliin Niiralan tulliasemalla. AOA kiinnitti ennakkotarkastusmateriaalin perusteella huomiota henkilöntarkastusten kirjaamisen asianmukaisuuteen ja täsmällisyyteen ja totesi, että Tullissa tulee henkilöön kohdistuvassa etsinnässä ja sen kirjaamisessa noudattaa yhteneväistä käytäntöä, joka vastaa tullilain säännöksiä. AOA on ottanut omana aloitteenaan tutkittavaksi tarkastuskäytännöt ja niitä koskevan ohjeistuksen.

Tarkastuksen perusteella AOA otti omana aloitteenaan tutkittavaksi Tullin työturvallisuusohjeistuksen sisällön ja sen, miten epäasialliseen kohteluun asiakkaiden taholta on ohjeistettu puuttumaan. Asian käsittely on kesken.



Tohmajärven Niiralassa sijaitseva EU:n itäisin kansainvälinen raja-asema on Suomen ja Venäjän välisistä rajanylityspaikoista kolmanneksi vilkkain Vaalimaan ja Nuijamaan jälkeen.

4.6

Salainen tiedonhankinta

Salaisen tiedonhankinnan valvonta kuului OA *Petri Jääskeläiselle*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Mikko Eteläpää*. Salaisen tiedonhankinnan asioita esittelivät myös vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Minna Ketola* ja esittelijäneuvos *Juha Haapamäki*.

Salaisella tiedonhankinnalla tarkoitetaan ensinnäkin rikosten esitutkinnassa käytettyjä salaisia pakkokeinoja ja toisaalta vastaavia salaisia tiedonhankintakeinoja rikosten estämisessä ja paljastamisessa sekä vaaran torjunnassa. 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 selvästi rajoitumpia.

Kertomuksen tässä jaksossa käsitellään myös todistajansuojeluohjelmasta oikeusasiamiehelle toimitettua kertomusta. Laki todistajansuojeluohjelmasta (88/2015) tuli voimaan 1.3.2015 ja lain mukaan sisäministeriön on annettava oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus lain nojalla tehdyistä päätöksistä ja toimenpiteistä.

4.6.1

SALAISEN TIEDONHANKINNAN ERITYISLUONTEESTA

Salaisella tiedonhankinnalla puututaan salaa useiden perusoikeuksien ydinalueeseen, erityisesti yksityiselämän, kotirauhan, luottamuksellisen viestin ja henkilötietojen suojaan. Sen käytöllä voi olla vaikutusta myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen. Ollakseen tehokkaita toimenpiteiden tulee pysyä kohteelta salassa ainakin

tutkinnan alkuvaiheessa. Näin ollen kohteiden mahdollisuudet reagoida pakkokeinojen käyttöön ovat selvästi vähäisemmät kuin ”tavallisissa” pakkokeinoissa, jotka tulevat käytännössä heti tai hyvin pian tietoon.

Oikeusturvakysymykset ovatkin salaisen tiedonhankinnan erityisluonteesta johtuen korostetun tärkeitä niin sen kohteiksi joutuvien kannalta kuin ylipäätään koko oikeudellisen järjestelmän legitimitetin kannalta. Tällaisen tiedonhankinnan käyttöön väistämättä liittyvä salassapito altistaa toiminnan myös epäilyille toiminnan laimukaisuudesta, olipa tähän aihetta tai ei. Oikeusturvaa onkin pyritty varmistamaan erityisjärjestelyillä sekä ennen tiedonhankintaa että sen jälkeen. Näistä keskeisiä ovat tuomioistuinten lupamenettely, viranomaisten sisäinen valvonta ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta.

4.6.2

SALAISEN TIEDONHANKINNAN VALVONTA

TUOMIOISTUIMET

Oikeusturvasyistä on pidetty tärkeänä, että telekuuntelua ja pääosin myös televalvontaa voidaan käyttää ainoastaan tuomioistuimen luvalla. Nykyisin myös peitetoiminta esitutkinnassa edellyttää tuomioistuimen (Helsingin käräjäoikeuden) lupaa. Teknistä tarkkailua voidaan kohdepaikasta riippuen tehdä myös viranomaisen omalla päätöksellä ilman tuomioistuinkontrollia, kuten myös valtaosin muutakin salaista tiedonhankintaa. Laisa säädetyt päätöksentekokriteerit ovat osaksi varsin väljiä, ja ne jättävät päätöksentekijälle paljonkin harkintavaltaa. Esimerkiksi telekuunteluluvan myöntämisen perusedellytyksenä oleva ”syytä epäillä rikosta” -kynnys on varsin matala.

Pakkokeinokäsittely on toimitettava vaatimuksen tekijän läsnä ollessa tai videoneuvottelu-

yhteydellä, eikä kirjallinen menettely ole mahdollinen kuin rajoitetusti lupia uudistettaessa. Tuomioistuimien on pakkokeinon edellytyksiä harkitessaan esitutkintaviranomaiselta saamansa tiedon varassa, eikä ”vastapuolikaan” ole läsnä istunnossa. Vain asuntokuuntelussa pakkokeinon kohteen etuja (luonnollisesti tämän tietämättä) valvoo julkinen asiamies, tyypillisesti asianajaja tai yleinen oikeusavustaja.

Käräjäoikeuden salaista tiedonhankintaa koskevasta päätöksestä saa lain mukaan kannella ilman määräaikaa hovioikeuteen. Epäilty voi siten vielä vuosien jälkeenkin saattaa päätöksen laillisuuden hovioikeuden arvioitavaksi ja näin jotkut epäillyt ovat tehneetkin. Tätä kautta salaisesta tiedonhankinnasta syntyy oikeuskäytäntöä myös yleisemmistä oikeusasteista. Tuomioistuimien 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. Tuomioistuimien voi laissa säädetyin perustein antaa luvan ilmoittamisen lykkäämiselle tai sille, että tiedonhankinnasta ei tarvitse lainkaan ilmoittaa. On tärkeää, että varsinkin kokonaan ilmoittamatta jättämistä käytetään vain silloin kun se on välttämätöntä.

Oikeusvaltiossa voi olla vain hyvin rajoitettu kokonaan salaan jäävää perusoikeuksiin puuttumista. Korkein oikeus on ottanut kantaa asianosaisjulkisuuteen peitetoiminnassa ratkaisussaan KKO:2011:27, joka koski tiedotusvälineissäkin paljon käsiteltyä Ulvilan henkikirjostapausta.

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 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. Suojelupoliisiin käyttämän salaisen tiedonhankinnan valvonta siirtyi vuoden 2016 alusta alkaen sisäministeriölle (SM). Rajavartiolaitoksessa tämä erityisvalvonta kuuluu Rajavartiolaitoksen esikunnalle ja sen alaisille hallintoyksiköille. Tullin ja sen salaista tiedonhankintaa käyttävien yksiköiden esimiehet valvovat näiden keinojen käyttöä omalla hallinnonalallaan. Puolustusvoimissa salaisen tiedonhankinnan käytöstä laaditut pöytäkirjat on toimitettava puolustusministeriölle.

Eri lakien lisäksi on annettu valtioneuvoston asetus esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (122/2014), jossa on säädetty esimerkiksi eri keinojen pöytäkirjaamisesta ja salaisesta tiedonhankinnasta annettavista selvityksistä. Viranomaiset ovat myös antaneet salaista tiedonhankintaa koskevia sisäisiä määräyksiä.

SM, Rajavartiolaitoksen esikunta (joka on SM:n osasto), valtiovarainministeriö (jonka alainen Tulli on) ja puolustusministeriö raportoivat vuosittain helmikuun loppuun mennessä oikeusasiamiehelle salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja valvonnasta kukin omalta hallinnonalaltaan.

Oikeusasiamiehelle raportoivat viranomaiset saavat olennaisen osan tiedoistaan salaisen tiedonhankinnan käytöstä SALPA-asiankäsitelyjärjestelmästä. 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 valvoajaoikeuksia pääasiassa oikeusyksikköihin. Heidän tehtävänä on suorittaa valvontaa yksikön laillisuustarkastussuunnitelman mukaan ja myös pistokein.

Poliisilaitosten sisäisen valvonnan lisäksi myös Poliisihallitus valvoo alaisiaan yksiköitä sekä SALPAN kautta että erillisin tarkastuksin.

Poliisihallitus on asettanut salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä seuraamaan ryhmän, jonka jäseniksi voidaan määrätä Poliisihallituksen, keskusrikospoliisin, suojelupoliisin ja poliisilaitoksien edustajat. Ryhmän jäseneksi kutsutaan lisäksi edustajat SM:stä, Rajavartiolaitoksesta, puolustusvoimista ja Tullista.

Ryhmän tehtävänä on toiminnan, yhteistyön ja koulutuksen seuranta, toiminnassa ja yhteistyössä havaittujen tai laillisuusvalvonnan kannalta tärkeiden seikkojen käsitteleminen ja raportointi Poliisihallitukselle, kehittämis ehdotusten tekeminen ja eduskunnan oikeusasiamiehelle annettavien kertomusten valmistelun yhteensovittaminen.

OIKEUSASIAMIEHEN LAILLISUUSVALVONTA

Salaisen tiedonhankinnan valvonta on vuodesta 1995 lähtien ollut yksi oikeusasiamiehen erityistehtävistä. Tuolloin säädettiin, että SM antaa poliisin osalta oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen telekuuntelun ja televalvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä samoin kuin teknisen tarkkailun käytöstä rangaistuslaitoksissa. Tullihallitus puolestaan antoi selvityksensä näiden keinojen käytöstä Tullissa. Puolustusministeriöltä ja Rajavartiolaitokselta saatiin vastaavat selvitykset niiden käytössä olleiden keinojen osalta.

Vuonna 2001 oikeusasiamiehen erityisvalvonnan ala laajeni peitet toimintaan 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 käyttö määrät ovat vuosien saatossa kasvaneet huomattavasti.

Eri viranomaisilta saadut vuosiraportit parantavat oikeusasiamiehen mahdollisuuksia seurata salaisen tiedonhankinnan käyttöä yleisellä tasolla. Konkreettisisä yksittäistapauksissa oikeusasiamiehen erityisvalvonta voi jo resurssisistä olla vain pistoke luo ontoista. Nyt ja tulevaisuudessa oikeusasiamiehen valvonta lähinnä vain täydentää viranomaisten omaa sisäistä laillisuusvalvontaa ja sitä voidaan kin pitkä lti 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 sanaan sen koh teelta. Oikeusasiamies on pyrkinyt tarkastuksilla ja muutenkin oma aloitteisesti kartoittamaan ongelmakohtia lainsäädännössä ja käytännön toiminnassa. Tapauksia on tutkittu esimerkiksi saatujen kertomusten tai tarkastusten perusteella. Mahdollisuudet tällaiseen oma aloitteiseen tutkintaan ovat kuitenkin rajalliset.

4.6.3 LAINSÄÄDÄNTÖUUDISTUKSIA

Vuoden 2014 alusta pakkokeinolaki ja poliisilaki uudistettiin kokonaan mukaan lukien salaista tiedonhankintaa koskeva sääntely, joka laajentui huomattavasti. Samalla jo aiemmin käytössä olleiden keinojen sääntelyä täydennettiin ja täsmennettiin (uudistuksesta enemmän ks. OA:n kertomus 2013 s. 157–158).

Puolustusvoimien osalta tuli 1.5.2014 voimaan laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa. Sen mukaan puolustusvoimien toimittaessa esitutkintaa sen käytössä ovat pakko-

keinolain 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 tulee voimaan 1.4.2018. Uuteen lakiin siirtyvät rajavartiolaissa olevat rikostorjuntaa koskevat säännökset. Toimivaltuuksiin ei tule merkittäviä muutoksia.

Salaisen tiedonhankinnan kannalta on erittäin merkittävää, miten turvallisuusviranomaisten tiedonhankintaa koskevaa lainsäädäntöä tulevaisuudessa kehitetään. Tiedustelua koskevien hallituksen esitysten käsittely alkoi eduskunnassa alkuvuodesta 2018.

4.6.4 OIKEUSASIAMIEHELLE ANNETUT KERTOMUKSET

Seuraavassa esitetään SM:ltä, Rajavartiolaitoksen esikunnalta, valtiovarainministeriöltä ja puolustusministeriöltä saatujen kertomusten perusteella eräitä tietoja salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja valvonnasta. Tarkat lukumäärätiedot ovat osin salassa pidettäviä. Muun muassa suojelupoliisin salainen tiedonhankinta ei sisälly jäljempänä esitettyihin lukuihin.

SALAISEN TIEDONHANKINNAN KÄYTTÖ 2017

Pakkokeinolakiperusteiset telepakkokeinot

Toteutuneiden telekuuntelu- ja valvontadiaarien määrä on edellisvuosien tapaan edelleen hieman laskenut. Telekuunteludiaarien määrä on yli 300 diaaria pienempi kuin vuonna 2013, jolloin määrä oli enimmillään. Poliisihallituksen mukaan tämä voi ainakin osittain johtua viestinnän siirtymisestä yhä enenevässä määrin vaihtoehtoisiin viestintätapoihin, joihin kohdistetaan muunlaista tiedonhankintaa. Toisena selityksenä voi olla kohdehenkilöiden ulkomaalaisuus ja siihen liittyvän tulkauksen edellyttämät ulkopuolisten resurssien tarve ja aika.

Poliisille myönnettiin rikoksen selvittämistä varten telekuuntelu- ja valvontalupia 2 412 (2 606 vuonna 2016). Salaisen pakkokeinojen tilastollisessa arvioinnissa merkittävin tunnusluku kuitenkin lienee pakkokeinojen käytön kohteena olleiden henkilöiden lukumäärä. Poliisin pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun ja -valvonnan kohteena vuonna 2017 oli 450 (471) epäiltyä, joista tuntemattomia oli 26. Tuntemattomien epäiltyjen määrä on viime vuosina laskenut selvästi. Televalvonnan kohteena oli 1 426 (1 241) epäiltyä.

Tullissa telekuuntelun ja -valvonnan kohteena oli 89 (77) henkilöä vuonna 2017 ja lupia oli 218 (191). Televalvonnan kohteena Tullissa oli 171 (189) henkilöä ja lupia myönnettiin 476 (498).

Poliisissa yhtäaikaista telekuuntelun ja -valvonnan perusteena olivat yleisimmin törkeät huumausainerikokset (68 %) ja väkivaltarikokset (10 %). Tullissa perusterikoksina olivat törkeät veropetokset ja törkeät huumausainerikokset.

Rajavartiolaitoksessa telekuuntelun ja televalvonnan käyttö oli hyvin paljon vähäisempää kuin poliisissa ja tullissa. Näin jo senkin vuoksi, että lain mukaan Rajavartiolaitos saa käyttää telepakkokeinoja vain muutamien rikostyyppien tutkinnassa (lähinnä törkeä laittoman maahantulon järjestäminen ja siihen liittyvä ihmiskaupparikos). Puolustusvoimissa salaisen tiedonhankinnan käyttö on vielä vähäisempää ja sen pääpaino on

ollut selvästi rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa eli sotilastiedustelun alueella eikä esitutkinnassa.

Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta

Poliisilain mukaisen televalvonnan kohteena oli 74 (64) henkilöä. Sitä käytettiin eniten henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi ja kuolemansyyn selvittämiseksi.

Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain mukainen televalvonta

Televalvontalupia tullirikosten estämiseksi ja paljastamiseksi myönnettiin 16 (13), yleisimmin törkeän veropetoksen tai törkeän huumausainerikoksen perusteella.

Tekninen tarkkailu

Vuonna 2017 poliisi käytti pakkokeinolain mukaista teknistä katselua kotirauhan suojaamaan paikkaan 44 kertaa, vankilakatselua ei lainkaan, vankilakuuntelua kahdeksan kertaa, teknistä katselua 155 kertaa, teknistä kuuntelua 114 kertaa ja teknistä seurantaa 371 kertaa. Asuntokuuntelua käytettiin viisi kertaa. Telesoitteen tai telepääte-laitteen yksilöintitietojen hankkimista käytettiin 61 kertaa. Kaikissa näissä tarkkailukeinoissa yleisin perusterikos oli törkeä huumausainerikos.

Poliisilain mukaista teknistä katselua käytettiin 15 kertaa, teknistä kuuntelua neljä kertaa ja teknistä seurantaa 66 kertaa.

Tullissa pakkokeinolain mukaista teknistä seurantaa toteutettiin 38 kertaa. Teknistä kuuntelua käytettiin 19 kertaa ja teknistä katselua 22 kertaa.

Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain mukaista teknistä seurantaa käytettiin yhdeksän kertaa. Teknisestä kuuntelusta ei tehty yhtään päätös-tä ja teknistä katselua käytettiin kuusi kertaa.

Suunnitelmallinen tarkkailu

Suunnitelmallisella tarkkailulla tarkoitetaan rikoksesta epäiltyyn tai henkilöön, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän rikokseen, kohdistuvaa muuta kuin lyhytaikaista tarkkailua. Poliisihallitus on linjannut tällä tarkoitettavan useita yksittäisiä toistuvia tarkkailukertoja (n. viisi kertaa) tai yhtä noin vuorokauden mittaista yhtäjaksoista tarkkailua.

SM:n oikeusasiamiehelle antaman kertomuksen mukaan vuonna 2017 poliisissa tehtiin noin 250 päätöstä suunnitelmallisesta tarkkailusta. Tullissa päätöksiä oli 39.

Erityiset salaiset pakkokeinot

Poliisi rekisteröi vuonna 2017 merkittävän määrän uusia tietolähteitä.

Vuonna 2017 tehtiin muutamia uusia peitetointipäätöksiä ja aikaisempien peitetointipäätösten jatkopäätöksiä. Peitetointintaa on käytetty vakavien rikosten, erityisesti törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen. Myös valeostoa on käytetty pääasiassa törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen ja selvittämiseen. Vuonna 2017 erityisesti tietoverkossa tapahtuneet valeostot lisääntyivät merkittävästi.

Valvotun läpilaskun soveltaminen on koettu ongelmalliseksi. Vuonna 2017 poliisissa ei tehty päätöksiä valvotusta läpilaskusta. Tulli ilmoitti tehneensä kuusi valvottua läpilaskua vuonna 2017.

Hylätty vaatimukset

Hylättyjen telepakkokeinovaatimusten määrässä ei tapahtunut mainittavaa muutosta. Vuonna 2017 tuomioistuimet hylkäsivät kymmenen poliisin telepakkokeinovaatimusta. Tullin vaatimuksista ei hylätty yhtään ja Rajavartiolaitoksen vaatimuksista yksi myönnettiin vain osittaisena.

Ilmoittaminen pakkokeinon käytöstä

Salaisen tiedonhankinnan käytöstä tulee pääsääntöisesti ilmoittaa sen kohteelle viimeistään vuoden kuluessa tiedonhankinnan lopettamisesta. Tuomioistuimien voi tietäen edellytyksin antaa luvan ilmoituksen siirtämiseen tai tekemättä jättämiseen.

Kertomusvuonna tuli ilmi muutama tapaus, joissa ilmoitus salaisen tiedonhankinnan käytöstä oli tehty myöhässä. Tältä osin kehitystä parempaan on tapahtunut. Lupia ilmoituksen siirtämiseen ja sen kokonaan tekemättä jättämiseen myönnettiin varsin vähän, viimeksi mainittuja ei vuonna 2017 ilmeisesti lainkaan.

SISÄINEN LAILLISUUSVALVONTA

Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastuualue suoritti laillisuustarkastukset kaikkiin poliisiyksiköihin. Laillisuusvalvonnan vastuualue kävi läpi yksiköissä laaditut vuoden 2017 laillisuustarkastussuunnitelmat sekä Salpa-valvonnan osalta poliisiyksiköiden salaisten tiedonhankintakeinojen yhdenmukaisen käytön ja valvonnan organisoinnit, prosessit ja vastuut.

Erillistarkastuskohteina olivat valtakunnan laajuisesti kaikki Salpa-järjestelmään kirjaamattomat tiedonhankintakeinot. Lisäksi kohdistettiin Helsingin, Itä-Uusimaan ja Länsi-Uusimaan poliisilaitoksiin sekä keskusrikospoliisiin erillinen laillisuustarkastus tietolähdetoimintaan.

Poliisihallitus toteaa yleisenä havaintonaan, että salaisen tiedonhankinnan järjestäminen, käyttö ja valvonta ovat toiminnallisina prosesseina vähintään hyvällä tasolla. Puutteiden ja epäkohtien määrä ovat vakiintuneet matalalle tasolle, ja Poliisihallituksen puuttumista vaativat ja huomiota kiinnittävät tapaukset olivat valtaosaltaan teknisluonteisia.

Poliisihallituksen mukaan poliisiyksiköiden suorittamien tarkastusten laatu ja sisällölliset toimenpiteet ovat vakiintuneet tietäen yksikkökohtaisiin ominaispiirteihin ja tarkastuskattavuudessa sekä –syvyydessä on merkittäviä eroavaisuuksia. Erot selittyvät muun muassa sillä, mikä tarkastus-

toiminnasta vastaavien osaamistaso salaisista tiedonhankintakeinoista on sekä oikeusyksiköiden laillisuusvalvontakohteiden painotuksista.

Yksittäisistä Poliisihallituksen havainnoista voidaan mainita salaisten tiedonhankintakeinon pöytäkirjaamiseen liittyvä huomio. Pöytäkirjaamista sääntelevää asetusta muutettiin 1.10.2016 alkaen niin, että pöytäkirjan laatimisen ehdoton takaraja on 30 päivän sijasta 90 päivää keinon käytön lopettamisesta.

Poliisihallituksen mukaan tilanne on myöhästymisten osalta parantunut, mutta tarkasteluvuoden aikana määrärajan ylitykset ovat lisääntyneet. Tältä osin OA totesi jo asetusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että asetuksen mukaan pöytäkirja on laadittava ilman aiheutonta viivytystä eikä säädetty 90 päivää saa muodostua pääsääntöiseksi pöytäkirjan laatimisaikajankohdaksi.

Poliisihallitus kiinnittää huomiota johtokeskuksissa – etenkin Helsingissä – tehtyjen salaista tiedonhankintaa koskevien päätösten tarkastamisen ongelmiin. Johtokeskuksissa tehdään määrättyinä aikoina päätöksiä myös muiden kuin oman poliisilaitoksen pakkokeinoista.

Päätöksiä ei kyetä tarkastamaan Salpa-järjestelmässä Helsingin poliisilaitoksella, kun asian käsittely on siirtynyt jollekin toiselle poliisilaitokselle. Lisäksi johtokeskuksissa tehtyjen päätösten edellytysten kirjaukset ovat ajoittain puutteellisia. Helsingin poliisilaitoksen oikeusyksikkö on kiinnittänyt asiaan huomiota ja kohdentanut tarkastuksiaan johtokeskuksissa tehtyihin päätöksiin.

Tullissa alueelliset valvojat on vastuutettu seuraamaan salaisten tiedonhankintamenetelmien käyttöä jatkuvasti ja aina vuoden päätyttyä laatimaan raportin suoritetusta valvonnasta ja siinä tehdyistä havainnoista. Tullin valvontaosasto suorittaa tarkastuskäyntejä rikostorjunnan alueellisiin yksiköihin ja vuonna 2017 tarkastuskäynnit tehtiin kaikkiin rikostorjunnan operatiivisiin yksiköihin. Tarkastuskäynneillä kiinnitettiin erityistä huomiota tuomioistuimille tehtyjen vaatimusten perusteluihin ja tutkinnanjohtajien päätöspäätösten perusteluihin niiden menetelmien osalta, joissa päätöksentekijänä on virkamies.

Tullin mukaan salaisten tiedonhankintamenetelmien käytön prosesseissa tehdään vuosi vuodel-

ta vähemmän virheitä ja laiminlyöntejä eikä kertomusvuonna havaittu juurikaan virheellisyys. Vakavia rikkeitä ei ole ilmennyt lainkaan.

Rajavartiolaitoksessa valvontaa suoritetaan sekä Rajavartiolaitoksen esikunnassa että operatiivisissa raja- ja merivartiostoissa. Hallintoyksiköt suorittavat reaaliaikaista valvontaa ja raportoivat vähintään kerran vuodessa Rajavartiolaitoksen esikunnalle. Yksittäisistä poikkeamista raportoidaan myös muutoin. Rajavartiolaitoksen mukaan Salpa-valvojien vaihtuvuus asettaa haasteen pitkäkestoiselle kehittäväälle laillisuusvalvonnalle. Valvontaa on tarkoitus kehittää siten, että se olisi yhdenmukaista poliisin ja Tullin suorittaman valvonnan kanssa.

Puolustusministeriön tekemässä laillisuusvalvonnassa ei ole havaittu lainvastaista menettelyä salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytössä vuonna 2017. Laillisuusvalvonnassa havaitut kehityskohteet liittyvät tulkinnanvaraisiin seikkoihin.

4.6.5 OIKEUSASIAMIEHEN LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna OA ratkaisi omana aloitteena selvitettäväksi otetut teknistä katselua, televalvonnan edellytyksiä ja televalvontalupaa koskevat asiat.

Ensin mainitussa asiassa, joka koski erään huvitilaisuuden teknistä katselua, OA totesi, että poliisilain mukaisen teknisen katselun edellytyksenä oleva ”henkilön voidaan perustellusti olettaa syylistyvän rikokseen” tarkoittaa suhteellisen korkeaa todennäköisyyttä ja on jotain enemmän kuin ”syytä epäillä/olettaa”. Komisario oli perustellut toimenpidettä päätöksessään sillä, että aiempina vuosina samaan huvitilaisuuteen osallistuneen moottoripyöräkerhon jäseniä on epäilty ja tuomittu huumausainerikoksista.

Samoin aiempina vuosin tapahtuman yhteydessä liikennevalvonnassa tehdyt huumausainetestit olivat osoittaneet huumausaineen käyttöä ennen ajoon lähtöä ja nyt oli syytä epäillä alueella

tapahtuvan huumausaineen tarjoilua, kauppaa ja käyttämistä. Päätöksen mukaan teknisellä katselulla voitiin tunnistaa alueella tapahtuvaa huumausainekauppaa puuttumalla siihen ja valvontaa kohdistamalla estää huumausaineen vaikutuksen alaisena liikenteessä ajamista.

Perusteltu syy olettaa olisi OA:n mukaan edellyttänyt menneisyyden tapahtumien lisäksi jotain konkreettisia käsillä olevaan tapahtumaan liittyviä seikkoja, jotka olisivat osoittaneet olevan perusteltua, että huumausainerikoksen tekeminen on todennäköistä. Nyt sellaisia seikkoja ei päätöksessä ollut kerrottu.

OA arvioi päätöksessään myös teknisen katselun kohdehenkilöä ja kohteena olevan tilan tai paikan käsitettä.

OA totesi, että päätöksen maininta, että henkilö ei ole tiedossa ja se, että tiedonhankintakeino oli tarkoitus kohdistaa mainitun moottoripyöräkerhon jäseniin, on OA:n mielestä ongelmallista salaisen tiedonhankinnan päätöksiltä edellytettävän tarkkuuden ja tarkkarajaisuuden kannalta ja lähenee ns. yleisvalvontaa. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi yleistä kameravalvontaa, jota taas koskee oma sääntely.

Kohteena olevan tilan tai paikan osalta OA totesi olevan jossain määrin tulkinnanvaraista, miten ”tila” tai ”paikka” määritellään ja miten käsillä olleessa päätöksessä rajattu suurehko alue (mm. urheilu- ja uimahallien ympäristö ja parkkialueet) sopii laissa mainittuihin suppeampiin tai tarkemmin rajattuihin ilmaisuihin. OA katsoi, että salaisen tiedonhankinnan ja salaisten pakkokeinojen päätöksissä tulisi jo poliisitoiminnan suhteellisuusperiaatekin huomioiden rajata kohteet mahdollisimman tarkoin ja niin, ettei tulkinnanvaraa kohteesta ole (2572/2/15).

Televalvontaa koskevassa ensimmäisessä tapauksessa kysymys oli päätöksestä, jossa poliisi oli hakenut lupaa ja tuomioistuimien oli myöntänyt luvan televalvontaan sellaiselle rikosnimikkeelle, jonka selvittämiseen televalvontaa ei lain mukaan saa käyttää.

Päätöksessään OA muun ohessa totesi, että tuomioistuimen roolissa pakkokeinoasioissa –aivan erityisesti salaisten pakkokeinojen osalta – ko-

roستuu kansalaisten perusoikeuksien turvaaminen. Koska pakkokeinon kohde ei ole läsnä (eikä edes tietoinen asiasta), on tuomioistuimen selvittämismvelvollisuus erityisen korostunut sen selvittämiseksi, ovatko edellytykset vaaditun pakkokeinon käytölle olemassa.

Eräs tärkeä seikka asian selvittämisessä on luonnollisesti sen kontrollointi, että kysymyksessä on sellainen rikos, jonka selvittämiseen vaadittua keinoa saa käyttää. Se, että poliisin vaatimuksessa on virhe, ei OA:n mukaan lainkaan vähennä tuomioistuimen vastuuta asiassa. Poliisin osalta OA totesi, että vaikka telepakkokeinoasioiden hoitamista varten on luotu tekninen SALPA-järjestelmä, on viime kädessä virkamiehen vastuulla, mitä tietoja hän järjestelmään ”syöttää”. Se, että järjestelmä on sallinut käyttää lainvastaisesti rikosnimikettä, jonka kohdalla televalvonta ei ole mahdollista, ei poista virkamieheltä huolellisuusvaatimuksen mukaista menettelyä.

Koska samassa asiassa oli tutkittavana kuitenkin myös televalvonnan mahdollistava rikos, OA piti riittävänä saattaa käsityksensä asiaan osallisten poliisimiehen ja käräjätuomarin tietoon (13/2/16*).

Toisessa televalvontaa koskevassa asiassa oli kysymys poliisin televalvontaa koskevasta hakemuksesta, jossa tuomioistuin oli televalvonnan lisäksi antanut poliisille luvan telekuunteluun. OA korosti tuomioistuimen huolellisuusvelvollisuutta muun muassa sen selvittämiseksi, mitä pakkokeinovaatimuksessa vaaditaan. Asiassa oli selvää, että vaatimuksessa ei ollut kysymys telekuuntelusta eikä lupaa siihen olisi voinut myöntää. Koska poliisin virkavelvollisuutena on ollut olla käyttämättä virheellisesti myönnettyä lupaa telekuunteluun, lainvastaisen telekuuntelun mahdollisuus on ollut pieni.

Kun asiassa ei telekuuntelu ollut myöskään tosiasiasa toteutunut, OA piti riittävänä kiinnittää käräjätuomarin vakavaa huomiota huolellisuuteen ja tuomioistuimen rooliin salaisten pakkokeinojen käsittelyssä (14/2/16*).

Kertomusvuonna Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen tarkastuksella salaisista pakkokeinoista tarkastuksen kohteena olivat telepakkokeinovaatimukset ja teknisen tarkkailun päätökset. Tätä varten käytiin lävitse ”otanta” näitä koskevia vaatimus- ja päätösasiakirjoja.

Tarkastuksen perusteella OA korosti salaisia pakkokeinoja ja tiedonhankintakeinoja koskevien vaatimusten ja päätösten perustelujen merkitystä. Erityisesti tämä on tärkeää sellaisten keinojen kohdalla, jotka perustuvat poliisin päätöksiin, koska näissä ei ole ulkopuolista, riippumatonta päätöksen tekijää, toisin kuin niissä, joiden käytöstä päättää tuomioistuin.

Kertomusvuonna tarkastettiin myös suojelupoliisin ja Puolustusvoimien salaista tiedonhankintaa.

4.6.6 ARVIOINTIA

LAINSÄÄDÄNNÖN MAHDOLLISIA ONGELMAKOHTIA

Ilmoittamisvelvollisuus

Salaisesta tiedonhankinnasta on pääsääntöisesti viipymättä ilmoitettava epäillylle kirjallisesti sen jälkeen, kun asia on saatettu syyttäjän harkittavaksi, taikka esitutkinta on muuten päätetty tai se on keskeytetty taikka viimeistään vuoden kuluttua sen käytön lopettamisesta. Ilmoitusvelvollisuuden toteuttaminen riippuu osin käytetystä keinosta. Ilmoittamisesta säädetään nyt aiempaa tarkemmin ja ilmoitusvelvollisuus on laajempi.

Tuomioistuin voi pidättämiseen oikeutetun virkamiehen vaatimuksesta tietyin edellytyksin päättää, että ilmoitusta epäillylle saadaan lykätä enintään kaksi vuotta kerrallaan. Ilmoitus saadaan tuomioistuimen päätöksellä jättää kokonaan tekemättä, jos se on välttämätöntä valtion turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi.

On siis mahdollista, että käytetty keino ei koskaan tule kohteen tietoon, vaikka lain perusteella ilmoittaminen onkin pääsääntö ja ilmoittamatta

jättäminen poikkeus pääsäännöstä. Tärkeää on, että kohteelta kokonaan salaiseksi jääviä tapauksia on mahdollisimman vähän.

Käsiteltäessä vuonna 2013 muutoksia uusiin pakkokeino-, esitutkinta- ja poliisilakeihin valio-kuntakäsittelyssä asiantuntijakuulemisissa tuotiin erityisesti esitutkintaviranomaisten taholta ilmi huoli peitehenkilön ja tietolähteen paljastumis-riskistä ja kyseisten henkilöiden turvallisuudesta (LaVM 17/2013 vp – HE 14/2013 vp).

Poliisihallituksen mukaan tutkinnanjohtajilta saadun palautteen perusteella kirjallinen ilmoitusvelvollisuus on haitannut tiedonhankintakeinojen käyttöä. Jo vuonna 2014 havaitun tietolähteiden saatavuusongelman lisäksi vuonna 2015 vankilakuunteluiden määrä laski huomattavasti, koska pakkokeinoa ei pidetä enää yhtä toimivana vakavan rikollisuuden torjumisessa.

Poliisihallituksen mukaan ilmoittamisvelvollisuus on asettunut koko tietolähdetoiminnan esteeksi, minkä johdosta Suomessa pidättäydytään ”passiivisessa tietolähdetoiminnassa”, mikä puolestaan vähentää keinon tehokkuutta. Myös peitetoiminnasta ilmoittaminen tiedonhankinnan kohteelle lopettaa pahimmillaan kyseisen poliisimiehen mahdollisuuden toimia jatkossa peitetetävissä. Ilmoittamisvelvollisuudella on Poliisihallituksen mukaan myös merkittävä kansainvälistä yhteistoimintaa vähentävä vaikutus.

Tiedonhankinnasta ilmoittamisen yhtenä tavoitteena on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen. Lain mukaan, kun harkitaan asianosaisen oikeutta saada tietoja tai sen rajoittamista, arvioinnissa on otettava huomioon asianosaisen oikeus puolustautua asianmukaisesti tai muuten asianmukaisesti valvoa oikeuttaan oikeudenkäynnissä.

Nämä tiedonsaannin ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset yhdessä rikoksen selvittämiseen käytetyn salaisen tiedonhankinnan ilmoittamisesta aiheutuvien mahdollisten riskien kanssa muodostavat vaikeita punnintatilanteita sisältävän kokonaisuuden.

Peitetoiminta

Peitetoiminnassa jo ennen uusien lakien voimaantuloa olleita ongelmakohtia on selostettu vuoden 2011 toimintakertomuksen sivuilla 109–112. Nämä ongelmat ovat edelleen ajankohtaisia.

Lain lähtökohta on, että peitetoimintaa suorittava poliisimies ei saa tehdä rikosta eikä aloiteta rikoksen tekemiseen. Hän on kuitenkin rangaistusvastuusta vapaa, jos hän tekee liikennerikkomuksen, järjestyksrikkomuksen tai muun niihin rinnastettavan rikoksen, josta on säädetty rangaistukseksi rikesakko, jos teko on ollut välttämätön peitetoiminnan tavoitteen saavuttamiseksi tai tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi.

Laissa on säännelty myös peitetoimintaa suorittavan poliisimiehen osallistumisesta järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan. Jos poliisimies tällaiseen toimintaan osallistuessaan hankkii toimitiloja tai kulku- tai muita sellaisia välineitä, kuljettaa henkilöitä, esineitä tai aineita, hoitaa taloudellisia asioita taikka avustaa ryhmää muilla näihin rinnastettavilla tavoilla, hän on rangaistusvastuusta vapaa laissa säädettyjen edellytysten puitteissa.

Poliisimies vapautuu rangaistusvastuusta em. tilanteissa, jos erittäin pätevin perustein on voitu olettaa, että toimenpide tehdään ilman hänen myötävaikutustakin; poliisimiehen toiminta ei aiheuta vaaraa tai vahinkoa kenenkään hengelle, terveydelle tai vapaudelle taikka merkittävää vaaraa tai vahinkoa omaisuudelle ja avustaminen edistää merkittävästi tavoitteen saavuttamista.

Sääntely on tulkinnanvaraista ja jättää avoimeksi eräitä kysymyksiä. Peitepoliisin toimintamahdollisuudet ovat säännöksen perusteella varsin rajatut ja tämä yhdessä tulkinnanvaraisuuden kanssa on herättänyt poliisissa kysymyksiä muun muassa poliisimiehen oikeusturvasta. Epäselvää on myös, miten laissa tarkoitettu vastuuvapaus käytännössä todettaisiin.

Tuomioistuimen rooli peitetoiminnan aloittamisessa on varsin kapea ja rajoittuu siihen, että se päättää vain siitä, ovatko tietyt peitetoiminnan muodolliset edellytykset olemassa. Esimerkiksi peitetoimintasuunnitelmaan tai sen käytännön toteuttamiseen tuomioistuin ei ota kantaa.

VALVONNAN YLEISIÄ ONGELMIA

Sisäiseen valvontaan panostettava

Oikeusasiamiehen salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonta painottuu viranomaisen sisäisen valvonnan valvontaan. Tähän liittyen vuoden 2014 aikana kaikkien poliisilaitosten oikeusyksiköihin tehdyillä vierailuilla korostettiin oikeusyksikön omaa poliisilaitoksen salaisiin tiedonhankintakeinoin kohdistamaa valvontaa.

Sisäiseen valvontaan on salaista tiedonhankintaa käyttävissä viranomaisissa sinänsä panostettu viime vuosina. Sisäisen valvonnan tehokkuuden kannalta on huolestuttavaa, että Poliisihallituksen havaintojen mukaan poliisilaitosten salaisen tiedonhankinnan käytön valvonnan määrällisessä tarkastuskattavuudessa on eroavuuksia, mikä Poliisihallituksen mukaan johtuu ainakin osin muiden työtehtävien määrästä ja priorisoinnista.

Sisäisen valvonnan tärkeä edellytys on valvojen perehtyneisyys alaan ja pääsy kaikkeen asiakirjamateriaaliin. Tämä koskee poliisilaitosten lisäksi myös Poliisihallitusta. Poliisin omankin arvion mukaan valvonnan taso poliisilaitoksilla vaihtelee, samoin mitä ilmeisimmin valvojen asiantuntemus. Niin suojelupoliisin kuin keskusrikospoliisinkin sisäinen valvonta on laillisuusvalvonnan havaintojen mukaan hyvällä tasolla.

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.

SALPA-järjestelmä oli salaisen tiedonhankinnan kirjaamisen suhteen aikanaan edistysaskel salaisten pakkokeinojen valvonnessa. Järjestelmä myös ohjaa käyttäjänsä oikeisiin ja laillisiin toimintamalleihin. SALPA-järjestelmä, kuten muutkin poliisin tietojärjestelmät, on kuitenkin vähitellen tulossa tiensä päähän ja VITJA-uudistushankkeen piti tuoda tähänkin ratkaisu. Kun hankke ei kuitenkaan toteutunut suunnitellusti, on SALPA-järjestelmää jouduttu päivittämään. On tärkeää, että toiminnan lainmukaisuus ja toiminnan valvonta ei vaarannu tietojärjestelmiin liittyvistä syistä.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnessa on jatkuvasti korostettu vaatimusten ja päätösten perustelemisen tärkeyttä. Perustelut tulisi kirjata muun muassa päätösten kontrolloitavuuden mahdollistamiseksi. Jos tuomioistuim ei vaadi hakijalta riittäviä perusteluita tai jos tuomioistuim laiminlyö riittävän perustelemisen, vaarana on, että lupia myönnetään sellaisiin tapauksiin, joihin lainsäätaja ei ole näitä keinoja tarkoittanut.

4.6.7 TIEDUSTELULAINSÄÄDÄNNÖN VALMISTELU

SM ja puolustusministeriö julkaisivat 19.4.2017 mietintönsä luonnoksista hallituksen esityksiksi siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännöksi. Samaan kokonaisuuteen liittyivät oikeusministeriön mietinnöt perustuslakisääntelyn tarkistamiseksi luottamuksellisen viestin suojan sääntelystä ja tiedustelutoiminnan valvonnesta sekä eduskunnan pääsihteerin asettaman työryhmän mietintö tiedustelun parlamentaarisesta valvonnesta.

OA Jääskeläinen totesi mietinnöistä antamissaan lausunnoissa muun muassa, että sotilaallisen toiminnan ja kansallista turvallisuutta vakavasti

uhkaavan toiminnan paljastaminen ja torjuminen on luonnollisesti tärkeä tavoite, jonka nojalla tiedustelutoimivaltuuksien antamista tiedusteluviranomaisille voidaan pitää hyväksyttävänä ja kannatettavana.

Samalla OA kuitenkin totesi, että ehdotettujen tiedustelutoimivaltuuksien antaminen puutuu yksityisyyden suojaan ja luottamuksellisen viestinnän suojaan sellaisella tavalla, joka täsmällisyydeltään ja tarkkarajaisuudeltaan on varsin etäällä nykyisten salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöedellytyksistä. OA piti ehdotettua sääntelyä perusoikeuksien rajoitusedellytyksinä olevien täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten kannalta ongelmallisena.

OA:n mukaan yksi sääntelyn hyväksyttävyyden arvioinnissa huomioon otettava seikka on ulkopuolisen kontrollin ja valvonnan tehokkuus. Erityisen tärkeä tiedustelumenetelmien käytön kontrollikeino on riippumattoman tuomioistuinten myöntämä lupa varmistamaan objektiivisen arvion sille, että lainmukaiset edellytykset keinon käytölle ovat olemassa.

Erityisesti punninta keinon käytön oikeasuhtaisuudesta edellyttää ulkopuolista arviota. Sen johdosta niihin toimivaltuuksiin, joihin ehdotetaan päätöksen tekijäksi poliisimiestä, on suhtauduttava kriittisesti ja säätämisen yhteydessä on tehtävä perusteellinen punninta päätöksentekotoimivallasta. Kun ehdotetut tiedustelumenetelmien käyttöedellytykset ovat voimassa olevassa laissa säädettyjen salaisten pakko- ja tiedonhankintakeinojen käyttöedellytyksiä epämääräisempiä, tulisi päätöstoimivaltaa tiedustelutoiminnassa antaa mahdollisimman paljon tuomioistuimille.

OA kannatti työryhmien peruslinjauksia siitä, että tiedustelutoiminnasta säädettyä sen valvontaa varten perustettaisiin uusina toimieliminä sekä riippumaton tiedusteluvaltuutettu että pysyvä erikoisvaliokuntana tiedusteluvalvontavaliokunta. Tiedusteluvaltuutetun riippumattomuuden kannalta OA piti ongelmallisena ehdotusta siitä, että valtuutetun nimittäisi valtioneuvosto, ja enintään viiden vuoden määräajaksi. OA piti tärkeänä, että eduskunta olisi kytketty nimitämismenettelyyn.

Tiedustelulakikokonaisuutta koskevien hallituksen esitysten eduskuntakäsittely alkoi alkuvuodesta 2018.

4.6.8 TODISTAJANSUOJELU

Laki todistajansuojeluohjelmasta (88/2015) tuli voimaan 1.3.2015. Laki on merkittävä uudistus yksilön ja perusoikeuksien näkökulmasta. Sillä turvataan perustuslaissa turvattuja oikeuksia elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä kotirauhaan.

Todistajansuojeluohjelma voidaan aloittaa henkilön suojelemiseksi, jos henkilöön tai hänen läheiseensä kohdistuu vakava hengen tai terveyden uhka rikosasiassa kuulemisen tai muun syyn vuoksi ja uhkaa ei voida tehokkaasti torjua muilla toimenpiteillä.

Poliisi laatii yhdessä suojeltavan kanssa henkilökohtaisen kirjallisen suojelusuunnitelman, johon kirjataan keskeiset toimenpiteet todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi suojeltavan sijoittaminen uudelle paikkakunnalle, asunnon järjestäminen, turvalaitteiden sijoittaminen suojeltavan kotiin ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen liittyvä neuvonta.

Poliisi voi tehdä ja valmistaa suojeltavalle toista henkilöllisyyttä tukevia vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä rekisterimerkintöjä ja asiakirjoja, jos se on välttämätöntä todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi. Poliisi voi valvoa suojeltavan asuntoa ja sen lähiympäristöä. Suojeltavalle voidaan maksaa taloudellista avustusta toimeentulon ja itsenäisen elämän turvaamiseksi.

Keskusrikospoliisi vastaa todistajansuojeluohjelman toteuttamisesta yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Keskusrikospoliisin päällikkö päättää todistajansuojeluohjelman aloittamisesta ja päättämisestä sekä eräistä ohjelmaan liittyvistä toimenpiteistä. SM antaa oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen lain nojalla tehdyistä päätöksistä ja toimenpiteistä.

Vuotta 2017 koskevasta SM:n kertomuksesta ilmenee, että Poliisihallitus ei keskusrikospoliisin todistajansuojeluun kohdistuvassa tarkastuksessaan havainnut epäkohtia keskusrikospoliisin toiminnassa.

SM toteaa, että keskusrikospoliisi pitää todistajansuojelulain soveltamisalaa liian laajana, koska laki mahdollistaa todistajansuojeluohjelman käytön myös muissa kuin rikosasioissa. Soveltamisalan laajuuteen liittyy keskusrikospoliisin mukaan muun ohessa mahdollisia resurssiongelmia. SM toteaa kuitenkin asiaa koskevaan hallituksen esitykseen (HE 65/2014 vp) viitaten, että todistajansuojeluohjelma on tarkoitettu viime sijaiseksi toimenpiteeksi. Ohjelma tulisi aloittaa vain, jos henkilöön kohdistuu niin vakava hengen tai terveyden uhka, että sitä ei voi torjua muilla toimenpiteillä.

Keskusrikospoliisi kokee ongelmaksi myös todistajansuojeluohjelman liian korkean lopettamiskynnyksen. Toimivaltuuksien osalta ongelmallinen on myös ns. arviointivaihe ennen itse mahdollisen todistajansuojeluohjelman aloittamista. SM:n mukaan näitä asioita on syytä seurata ja hankkia kokemuksia. Mikäli konkreettisia esimerkkejä lain toimimattomuudesta kertyy, Poliisihallituksen tulisi nostaa asioita esille.

4.7 Rikosseuraamusala

Rikosseuraamusalan laillisuusvalvonta kuului 30.9.2017 asti AOA *Jussi Pajuojalle* ja sen jälkeen AOA *Pasi Pölöselle*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Anu Rita*.

Rikosseuraamuslaitos (Rise) vastaa vankeuden ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta. Oikeusasiamiehen tulee lain mukaan toimittaa tarkastuksia erityisesti vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa. Tämän vuoksi Risen valvonta kohdistuu pääosin ehdottomien vankeusrangaistusten täytäntöönpanoon. Oikeusasiamies valvoo suljettuja laitoksia myös Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukaisena kansallisena valvontaelimenä.

4.7.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Vankien päivittäinen keskimäärä oli hieman yli 3 000 vuonna 2017. Yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden keskimäärä oli vastaavasti lähes 3 000. Luvut ovat edellisten vuosien tasoa.

Vankien ja tutkintavankien terveyden- ja sairaanhoito on siirretty 1.1.2016 Risestä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alaiselle Vankiterveydenhuollon yksikölle. Vankiterveydenhuoltoa käsitellään jaksossa 4.11.5.

Vuonna 2017 rikosseuraamusalalla ei tullut voimaan merkittäviä lainsäädäntömuutoksia. Eduskunnalle vuonna 2016 annettu hallituksen esitys tutkintavankeuden vaihtoehtoja ja järjestämistä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 252/2016 vp) sekä esitys vankeuslain, tutkintavankeuslain ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (HE 263/2016 vp) käsiteltiin loppuun. Jälkimmäisen esityksen keskeisimmät ehdotukset koskivat vangeille maksettavaa käyttörahaa, toimintarahaa ja palkkaa.

Eduskunta käsitteli myös hallituksen esityksen yhdistelmärangaistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 268/2016 vp).

Helsingin yliopiston yhteydessä toimiva Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti (entinen Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos) julkaisi vuonna 2017 kaksi Rikosseuraamuslaitoksen toimintaa koskevaa tutkimusta. Toukokuussa julkaistiin tutkimus Porkkanaa ja keppiä – Rangaistusajan suunnitelmat osana vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa (Tutkimuksia 1/2017) ja lokakuussa julkaistiin Tutkintavankien olot ja oikeuksien toteutuminen (Tutkimuksia 4/2017).

Rangaistusajan suunnitelmien laadussa, toteutumisessa ja seurannassa havaittiin olevan puutteita. Myös AOA on usein ottanut kantaa rangaistusajan suunnitelmiin liittyviin ongelmiin. Eräitä AOA:n ratkaisuja on selostettu vuosien 2015 ja 2016 toimintakertomuksissa.

Tutkintavangeja koskevan tutkimusten tulokset ovat varsin yhteneväisiä AOA:n havaintojen kanssa. Tutkimuksessa todetaankin, että eduskunnan oikeusasiamies on jo puuttunut moneen ongelmaan, toisinaan useitakin kertoja vuosien aikana. Keskeisenä havaintona tutkimuksessa tuli esiin, että tiedon saatavuutta vankilaan saapuville tutkintavangeille tulisi parantaa.

Yksittäisinä epäkohtina esiin nousivat puhelimen käyttöön, asiamiehen tapaamiseen ja kirjaston käyttöön liittyvät ongelmat. Tutkimuksessa myös suositellaan lisäämään sähköisiä viestintämahdollisuuksia sekä kehittämään keinoja puuttua henkilöstön epäkunnioittavaan asenteeseen ja toimintaan.

4.7.2 LAILLISUUSVALVONTA

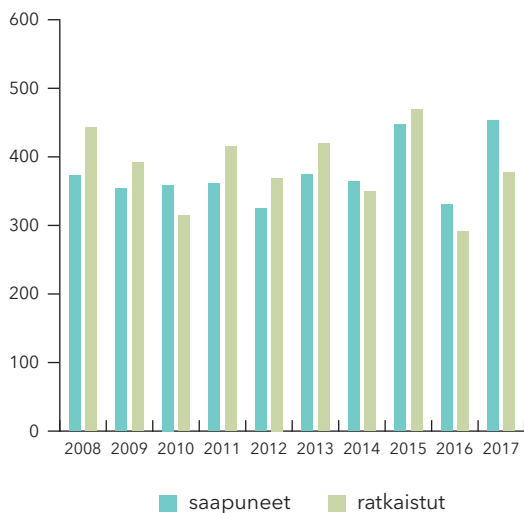
Rikosseuraamusalaa koskevat kantelut ovat yksi suurimpia asiaryhmiä. Vuonna 2017 saapui 453 kantelua (330 vuonna 2016). Ratkaistujen kantelujen määrä oli 377 (291). Kantelumäärän huomattavalle kasvulle ei ole osoitettavissa selvää yksittäistä syytä. Vuotuinen vaihtelu on myös melko suurta, esimerkiksi vuonna 2015 saapui 447 kantelua, mihin kuitenkin tuolloin sisältyivät myös vankien terveydenhuoltoa koskevat kantelut, toisin kuin vuodesta 2016 alkaen.

Toimenpiteeseen päädyttiin 108 (95) kantelussa ja omassa aloitteessa. Toimenpideprosentti oli 28 (32). Rikosseuraamusalan toimenpideprosentti on vakiintuneesti korkea ja selvästi oikeusasiamiehen kanslian keskiarvon yläpuolella. Tämä on tyyppistä aloille, joilla puututaan perustuslaissa turvattuun vapauteen, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityiselämän suojaan. Poikkeuksellisen paljon toimenpideratkaisuja tehtiin Mikkelin vankilaa koskevissa kanteluissa. Mikkelin vankilaa koskevista 58 ratkaistusta kantelusta 37 antoi aiheita laillisuusvalvojan toimenpiteeseen.

4.7.3 TARKASTUKSET

Tarkastuskohteina olivat Helsingin, Keravan, Vaasan, Mikkelin ja Vantaan vankilat sekä Satakunnan vankilan Köyliön osasto. Vantaan vankilan tarkastuksella yhtenä osa-alueena oli vankilan esteettömyys. Mikkelin vankila tarkastettiin edellisen kerran marraskuussa 2016, jolloin toiminnassa havaittiin vakavia lainvastaisuuksia. Tämän vuoksi Mikkelin vankilaan tehtiin uusi tarkastus toukokuussa 2017.

Ennalta ilmoittamaton tarkastus kohdistui Helsingin käräjäoikeudessa oleviin vapautensa menettäneiden säilyttämiseen tarkoitettuihin tiloihin ja vapautensa menettäneiden kuljettamiseen käräjäoikeuteen. Risen laillisuusvalvontalaki-miehet pyydettiin keskustelemaan laillisuusvalvonnassa havaituista ongelmista ja yhteistyöstä. Vankien omaiset VAO ry:n edustajat kävivät ker-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2008–2017



Toimenpideprosentti vuosina 2008–2017



Vantaan vankilalle on hankittu kaksi uutta osastoitua vanginkuljetusautoa, joissa vangit on sijoitettu omiin "koppeihin" erilleen muista vangeista ja henkilökunnasta. Uuden kuljetuskaluston saamisen jälkeen ei enää ole ollut tarvetta vankien sitomiseen tuomioistuinkuljetusten aikana.

tomassa yhdistyksen toiminnasta ja Riseä koskevista havainnoista omaisten näkökulmasta.

Oikeusasiamies toimii laillisuusvalvonnan ohella YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukaisena kansallisen valvontaelimenä (OPCAT). Valvontaelin tekee tarkastuksia paikkoihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Tästä toiminnasta kerrotaan tarkemmin jaksossa 3.4, jossa myös selostetaan Riseen liittyviä tarkastushavaintoja.

4.7.4

LAUSUNNOT, OMAT ALOITTEET JA ESITYKSET

LAUSUNNOT

Lakivaliokunnalle ja perustuslakivaliokunnalle annettiin lausunnot vankeuslain, tutkintavankeuslain ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 263/2016 vp) sekä yhdistelmä-rangaistusta koskevaksi lainsäädännöksi annetusta hallituksen esityksestä (HE 268/2016 vp).



Satakunnan vankilan Köyliön yksikössä puhelinkopit on sijoitettu siten, että puheluiden yksityisyys on turvattu.

OMAT ALOITTEET

AOA:n mukaan vankien puheluiden hintataso suljetuissa vankiloissa tulee saada vastaamaan yleistä vankiloiden ulkopuolista hintatasoa viimeistään seuraavan puhelinjärjestelmää koskevan kilpailutuksen yhteydessä. Suljetuissa vankiloissa otettiin syksyllä 2014 käyttöön uusi puhelinjärjestelmä. Tämän jälkeen AOA ratkaisi useita puheluhintoja koskevia kanteluja. Hän totesi vankipuheluiden

korkeat hinnat ongelmalliseksi ns. normaalisuusperiaatteen kannalta ja otti puheluiden hinnoittelun omana aloitteena seurattavaksi.

Asian seuranta-aikana myös lakivaliokunta kiinnitti asiaan huomiota (LaVM 4/2017 vp). Se piti vankipuheluiden kalliita hintoja suljetuissa laitoksissa huolestuttavina, koska puhelujen kalleus voi rajoittaa vängin mahdollisuuksia pitää yhteyttä omaisiin ja muihin läheisiin. Lakivaliokunnankin lähtökohta oli, että vastaisuudessa puhelujen hinnat vangeille eivät merkittävästi poikkea yleisestä hintatasosta (2245/2/15).

AOA otti omana aloitteena tutkittavaksi, onko Risen toimivallasta valvoa vankeja poistumislupien aikana säädetty riittävän täsmällisesti, erityisesti asuntoon kohdistuvien valvontakäyntien, mahdollisen päihdetestauksen ja voimakeinojen käytön osalta.

Oman aloitteen perusteena oli kanteluväite, jonka mukaan Risen valvontapartio olisi käynyt tavoittelemassa vankia asunnosta, jossa tämän piti poistumisluvalla oleskella. Risen selvityksen mukaan valvontakäynnin suoritetut päihdetestaukset poistumisluvan aikana ovat yksittäistapauksia. Niihin ei ole tarvetta eikä lainsäädäntöä näin ollen ole tarpeen täsmentää. AOA:lla ei ollut enää aihetta ottaa asiaan enemmälti kantaa (2676/2/15).

Vängien tekemistä asiakirjapyyntöistä tai henkilörekisterejä koskevaan lainsäädäntöön perustuvista tarkastuspyyntöistä ei tule periä ennakkomaksua. Rise oli vuonna 2013 antanut päätöksen, jonka mukaan eräiden asiakirjapyyntöjen tai tarkastusoikeuden käyttämisen toteuttaminen edellytti ennakkomaksun maksamista pyyntöä tehtäessä.

Kun Rise ei muuttanut käytäntöä AOA:n vuonna 2014 tekemän päätöksen perusteella, asia otettiin omana aloitteena tutkittavaksi. AOA toteasi samoin kuin asiassa lausunnon antanut oikeusministeriö (OM), että ennakkomaksua ei tule periä (2841/2/15).

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö (Keha) ilmoitti uudistavansa tarkastus- ja asiakirjapyyntöjen hinnoittelua koskevan päätöksen ja luopuvansa ennakkomaksujen perimisestä.

Eritysosastolla jo noin kahden vuoden ja kolmen kuukauden ajan omasta pyynnöstään asuneen vängin sijoittamiselle asumaan erilleen muista vängeista ei esitetty riittäviä, lainmukaisia perusteita. Hänen tilanteeseensa muita vankeja pelkäävänä vankina olisi pitänyt puuttua tehokkaammin. Erisytösasto ulkoilutiloihin ei ollut asuinosaan vastaava asumiseen soveltuva tila eikä muodollinen päätöksenteko asiassa ollut tapahtunut lain edellyttämien tavoin. Oma aloite perustui Sukevan vängin tarkastukselle tehtyyn havaintoon (226/2/16*).

Riihimäen vängin tarkastuksella eräiden osastojen vängien mahdollisuudet osallistua sellin ulkopuoliseen toimintaan havaittiin vähäisiksi. Vängeille tulisi olla tarjolla yhteiskuntaan sopeutumista edistävään mielekäästä ja kehittävää toimintaa. Vankila oli sittemmin pyrkinyt korjaamaan tilannetta, mutta viikonloppujen osalta sellien ulkopuolinen aika oli edelleen melko vähäistä. AOA kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että myös toimintojen ulkopuolella oleville vängeille tulisi pyrkiä järjestämään suositusten mukainen mahdollisuus viettää aikaa sellin ulkopuolella vähintään kahdeksan tuntia (2830/2/15).

Joissakin vankiloissa ei huomioitu vängin ja tutkintavängin omien vaatteiden haltuun antamista koskevaan sääntelyn 1.5.2015 alkaen tulleita muutoksia. Aluejohtajan tulee tehdä päätös vankilaa tai sen osastoa koskevista yleisistä rajoituksista omien vaatteiden käyttöön. Kun tällaista päätöstä ei ole tehty, on vängin tai tutkintavängin pyytäässä vaateen saamista haltuun tehtävä perusteltu yksittäistapauksellinen päätös sekä annettava päätökseen oikaisuvaatimusohje.

Lisäksi AOA kiinnitti Risen huomiota siihen, että omien vaatteiden haltuun antamisen epäamisen tulisi kaikissa vankiloissa perustua yhdenmukaisiin seikkoihin. Asiassa tehtiin myös lainsäädäntöesitys, josta tarkemmin jäljempänä esitykset-jaksossa (4353/2/15).

Vitamiinien ja lisäravinteiden hankkimismahdollisuus ja oikeus niiden hallussapitoon vaihtelee vankiloittain. AOA totesi, että vankiloiden järjestyssääntöjen yhtenäistäminen tältä osin on välttämätöntä (1473/2/14).

Keha asetti 21.12.2017 järjestyssääntötyöryhmän, jonka tehtävänä on muun ohessa selvittää järjestyssääntöjen yhdenmukaisuutta ja vankiloiden käytäntöjen yhtenäistämistä.

Huumausainetta sisältäviksi epäiltyjen kirjeiden käsittely tuli esiin Riihimäen vankilan tarkastuksella. Toimenpiteisiin ei ollut aiheetta enää sen jälkeen, kun vankila muutti toimintatavan seuraavanlaiseksi: Jos kirjetä ei huumausaine-epäilyn vuoksi toimiteta vangille, tehdään päätös kirjeen pidättämisestä. Päätökseen annetaan oikaisuvaatimusosoitus. Kirje luovutetaan huumausainelain perusteella poliisille. Asiasta vankilassa tehty järjestysrikkomusilmoitus käsitellään ja päätetään, kun vankia on kuultu. Vangille otetaan kopio kirjeen sisällöstä (2033/2/15).

ESITYKSET

Esityksiä tehtiin neljä, joista kolme oli lainsäädäntöesityksiä ja yksi hyvitysesitys.

AOA esitti OM:lle, että se selvittäisi oikeudenkäyntiin ja esitutkintaan osallistuvien henkilöiden koskemattomuudesta eräissä tapauksissa annetun lain muutostarvetta immuniteetin voimassaolon ja muutoksenhakuoikeuden suhteen sekä yleisemminkin tämän sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta ja tarvetta. Kyse oli siitä, että ulkomailta Suomeen rikosoikeudenkäyntiin niin sanotulla immuniteettikutsulla saapuneella vastaajalla ei ollut käytettävissään tehokasta oikeussuojakeinoa hänelle aiemmin tuomitun vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon aloittamisen osalta (3427/2016).

Vankeuslaissa ei ole säännöstä siitä, kuka päättää omien vaatteiden käytön rajoittamisesta työturvallisuuden perusteella eikä siitä, onko vangilla muutoksenhakuoikeus tällaisen päätökseen. AOA saattoi OM:n tietoon käsityksensä mahdollisesta lain täsmentämistarpeesta (4353/2/15).

Vankien vapaa-ajantoimintojen peruuttamisesta ei ole säännöksiä. AOA:n mukaan niitä ei tule jättää järjestämättä vankilasta johtuvista syistä, ellei järjestämisen esteenä ole painavia perusteita kuten turvallisuuden vaarantuminen. Kysymyksessä on siten merkittävä ratkaisu, että vankilan tulee kirjata toimintojen peruttaminen ja sen perusteet. Vangeille tulee tiedottaa etukäteen mahdollisuudesta, että toimintoja voidaan joutua peruuttamaan (2247/2016).

OM yhtyi käsitykseen siitä, että toimintoja voidaan peruuttaa vain poikkeuksellisesti painavista syistä. OM tulee arvioimaan, olisiko vankeuslakiin lisättävä säännökset toimintojen ja vapaa-ajantoimintojen peruuttamisesta taikka säännös päiväjäristyksen noudattamisesta ja päiväjäristyuksesta poikkeamisen edellytyksistä sekä päätösvallassa. OM piti ongelmallisena säännöstä, joka mahdollistaisi toimintojen peruuttamisen turvallisuuden takaamiseksi, koska tämä merkitsisi sitä, että toimintoja voisi tosiasiaassa peruuttaa vankilan resursointiin liittyvistä syistä.

AOA esitti, että Suomen valtio korvaa kantelijalle epäasiallisen ja ihmisarvoa loukanneen kohtelun. Kantelija oli joutunut olemaan Jokelan vankilan eristyssellissä alasti ja ilman peittoa tarkkailuun sijoittamisen aikana. Menettelyn moitittavuutta lisäsi sen pitkäaikainen kesto, viiden tunnin alastomuus ja tapahtuminen kameravalvonnassa. Lisäksi kantelijan sitominen käsistä ja jaloista eristyssellin kaltereihin ei ollut lainmukaista. Vankilalle annettiin myös huomautus (346*, 347*, 349* ja 366/4/16*).

Valtiokonttori päätti 11.7.2017 suorittaa perusoikeusloukkauksesta johtuvana hyvityksenä 2 500 euroa sekä kivusta, särystä ja tilapäisestä haitasta 1 000 euroa.

4.7.5 MUITA RATKAISUJA

HUOMAUTUKSET

Huomautuksia lainvastaisesta menettelystä annettiin viidessä tapauksessa.

Keha menetteli lainvastaisesti, kun sen Helsingin hovioikeudelle antamien lausuntojen keskimääräinen käsittelyaika elinkautisvankien vapauttamisasioissa oli noin puolitoista vuotta. AOA antoi Kehalle huomautuksen (1300/4/16*).

Mikkelin vankila loukkasi asianajosalaisuutta. Vangin asianajajalleen luovutettavaksi tarkoittama asiakirjoja sisältänyt kassi oli pyydetty vangin hallusta ja läpivalaistu. Vankilan henkilökunta luovutti kassin asianajajalle seuraavana päivänä. Lain mukaan vangin oikeudenkäyntiasiamiehelleen osoittamaa kirjettä tai postilähetystä ei saa tarkastaa eikä lukea. Säännöksen katsottiin soveltuvan myös tässä tapauksessa.

Mikkelin vankilan johtaja oli myös laiminlyönyt vastata AOA:n selvityspyynnössä esittämiin yksilöityihin kysymyksiin. Johtajan huomiota oli jo aiemmassa AOA:n ratkaisussa kiinnitetty vastaavaan laiminlyöntiin selvityksen antamisessa. AOA antoi Mikkelin vankilalle huomautuksen (4976/2016*).

Mikkelin vankilan käytäntö antaa esitutkinta-asiakirjat oikeudenkäyntiin valmistautuvan vangin haltuun vasta, kun osaston sellien ovet suljetaan illalla, ja kerätä ne pois aamulla ennen ovien avaamista, oli lainvastainen. Vangin on pystyttävä valmistautumaan oikeudenkäyntiin päiväsaikaan. Ellei asiakirjoja anneta vangin haltuun osastolle, hänelle tulee järjestää mahdollisuus asiakirjoihin tutustumiseen muualla vankilan tiloissa. AOA antoi Mikkelin vankilalle huomautuksen (5673/2016*).

Satakunnan vankilasta valvotussa koevapaudessa ollut vanki toimitettiin päihtymysepäilyin perusteella suljettuun vankilaan, jolloin valvottu koevapaus käytännössä peruuntui. Satakunnan vankila laiminlöi velvollisuutensa tehdä valvotun koeva-

pauden peruuttamista koskeva päätös. Lisäksi vankia ei ollut kuultu asiasta. AOA antoi asiassa huomautuksen ja pyysi saattamaan koevapauden peruuttamista koskevan asian loppuun siten, että kantelijalle annetaan muutoksenhakukelpoinen päätös oikaisuvaatimusosoituksineen (2309/2016).

Länsi-Suomen Rikosseuraamusalueen aluekeskus ilmoitti antaneensa kantelijalle 11.10.2017 tiedoksi peruuttamispäätöksen ja oikaisuvaatimusosoituksen. Aluekeskuksen mukaan päätös oli tehty jo 25.3.2016, mikä ei ollut kanteluun lausuntoa annettaessa sen tiedossa. Päätös oli kirjattu vankitietojärjestelmään vasta lausunnon jälkeen.

OIKEUSTURVASSA EDELLEEN VAKAVIA PUUTTEITA – LAIN SISÄLTÖÄ EI TUNNETA

Vankilalla ei ole toimivaltaa ratkaista vangin esittämää vahingonkorvausvaatimusta. Vankilan olisi joko tullut siirtää korvausvaatimus Valtiokonttorin käsiteltäväksi tai, vaatimuksen muodosta ja sisällöstä riippuen, neuvoa vankia esittämään vaatimus Valtiokonttorille. Vankila oli myös laiminlyönyt velvollisuutensa arkistoida korvausvaatimukseen liittyvät asiakirjat. AOA pyysi Kehaa selvittämään vankilan arkistotoimintaa ja asioiden käsitelytietojen diariointia (5671/2016).

Keha ilmoitti ryhtyneensä useisiin toimenpiteisiin järjestääkseen arkistotoimen ja diarioinnin lainvaatimukset täyttäväksi.

Vangin muutoksenhakuoikeutta koskevat säännökset uudistuivat 1.10.2006 ja täydentyivät erällä uusilla muutoksenhakukelpoisilla päätösryhmillä 1.5.2015. Laillisuusvalvonnassa joudutaan edelleen puuttumaan päätösten tekoon ja perusteluihin sekä oikaisuvaatimusosoitusten antamiseen vangeille.

Tutkintavangin erittäin tärkeän syyn perusteella hakemasta poistumisluvasta päätettäessä olennaista on arvioida, onko syy riittävän tärkeä. Kielteisestä päätöksestä puuttui tämä arvio kokonaan. Päätöksessä oli myös virheellisesti viitattu vankeuslain säännöksiin, jotka eivät sovellu tutkintavankeihin. Vangilta ei olisi tullut edellyttää selvitystä sukulaisuussuhteistaan, jos vankila pystyy selvittämään asian väestötietojärjestelmästä.

Asiassa jäi myös epäselväksi, oliko vangille annettu päätökseen liitetty oikaisuvaatimusosoitus (5673/2016*).

Tutkintavangin hakemat poistumisluvat oli jätetty myöntämättä sillä perusteella, että lupa voidaan myöntää vain läheisen vakavan sairauden tai hautaan saattamisen vuoksi. Vankilan perustelut olivat virheelliset, koska lain mukaan lupa voidaan myöntää myös muun vastaavan erittäin tärkeän syyn perusteella. Vangille ei myöskään annettu oikaisuvaatimusosoitusta näihin päätöksiin (3924/2016).

Omaisuiden hallussapidon epäämistä koskevien päätösten tekemisessä on edelleen ongelmia. Pelikonsolin hallussapitoa koskevaan kielteiseen päätökseen ei ollut annettu oikaisuvaatimusosoitusta. Lisäksi päätöksen oli tehnyt virkamies, jolla ei ollut siihen toimivaltaa (4397/2017).

Toisessa asiassa AOA katsoi, että vangin suostuessa kirjallisesti pelikonsolin tarkastusmaksun perimiseen hänen voitiin samalla katsoa tehneen pyynnön omaisuuden haltuun saamisesta. Kun laitetta ei tarkastuksen jälkeen voitukaan antaa vangin haltuun, olisi vankilan pitänyt antaa vangille kirjallinen päätös ja oikaisuvaatimusosoitus (4080/2017).

Toistuvasti on jouduttu kiinnittämään huomiota siihen, että vankia koskeissa päätöksissä ei esitetä kaikkia perusteita eivätkä esitetytkään perusteet usein ole riittävän konkreettisia. Perusteluna käytetään toisinaan edelleen vain oikeusohjeen abstraktin sanamuodon toistamista, vaikka se ei riitä täyttämään velvoitetta perusteen kirjaamisesta.

Poistumislupapäätöksessä oli, ilmeisesti perusteluna sille, miksi lupaehdojen noudattamista ei pidetty todennäköisenä, mainittu kantelijan vankeusaikainen käytös. Perusteluja olisi tullut tämentää sillä, millaiseen käytökseen ja mihin tapahtumiin tämä viittasi. Kanteluun annetussa selvityksessä perusteita olikin täsmennetty. Tämä olisi tullut kirjata jo päätökseen (618/4/16*).

Kielteistä avolaitossijoitusta koskevaa päätöstä oli perusteltu sillä, ettei rangaistusajan suunnitelma ollut merkittävästi edennyt. Päätöksessä olisi tullut kertoa, mitkä tavoitteet eivät ole edenneet, mitä niiden edistämiseksi olisi ollut tehtävissä ja

oliko johtunut vangin omasta toiminnasta, etteivät tavoitteet olleet edenneet (2474/2016*).

Vangin kuuleminen ja hänen kanssaan keskusteleminen eivät oikeuta poikkeamaan perustelovelvoitteesta siinäkään tapauksessa, että laitossijoittelupäätöksen perusteet olisivat niiden perusteella tulleet vangin tietoon (674/2017).

Kanteluun annetussa selvityksessä kirjeenvaihdon lukemisen perusteiksi kerrottiin vankeusaikainen syyllistyminen kolmeen törkeään huumausainerikokseen, matkapuhelimen löytyminen kantelijan hallusta sekä epäily karkaamisesta vankilan ulkopuolella olevan avustajan avulla. Nämä olisi tullut kirjata jo kantelijalle annettuihin lukemispäätöksiin. Jos päätökset olisivat olleet asianmukaisesti perusteltuja, kanteluun ei olisi ollut tarvetta pyytää ja antaa selvitystä (439/2017).

Päätöksissä on usein jouduttu arvostelemaan sitä, että osa perusteista on jätetty kirjaamatta, koska niiden on arvioitu olevan vangilta salassa pidettäviä. Myös salassa pidettäväksi arvioidut päätöspäätökset tulee kirjata ja niiden tulee olla löydettävissä osana päätöstä. Lisäksi vangille tulee antaa tieto, että hänelle ei salassa pidon vuoksi ole esitetty kaikkia perusteluita ja että hän voi niiden osalta esittää asiakirjapyynnön, johon annettuun päätökseen voi hakea muutosta tuomioistuimesta.

Ilman näitä tietoja vangin ei ole mahdollista käyttää hänelle asiassa lain mukaan kuuluvia oikeussuojakeinoja. Salassapitoa koskevat ongelmat tulivat esiin esimerkiksi seuraavissa ratkaisuissa.

Vangille oli vasta hänen tiedusteltuaan kielteisen poistumislupapäätöksen perusteluita asiointilomakkeella ilmoitettu, että lupaehdojen noudattamista koskeva arvio perustui turvallisuustietoon, joka ei ole asianosaisjulkinen. Tämän olisi tullut käydä ilmi jo päätösasiakirjasta (618/4/16*).

Kirjeenvaihdon lukemista koskevat perustelut oli kirjattu erilliseen vangilta salassa pidettäväksi katsottuun asiakirjaan, mutta vangille annetussa lukemispäätöksessä ei ollut mainintaa tästä (1554/2016*).

Salassapito on joissakin vankiloissa ymmärretty hyvin laajasti. AOA on joutunut toteamaan, että salassapidolle ei näytä olleen perusteita. Salassa

pidettäväksi päätöspäätösteiksi on arvioitu esimerkiksi seikkoja, joita vankila lakiin perustuen ja vangin itsensä tietien seuraa, muun muassa se, kehen vanki pitää yhteyttä. Vangilta salassa pidettäväksi on voitu arvioida myös se, että vanki on järjestäytyneen rikollisryhmän jäsen, vaikka vanki olisi itse pyrkinyt tuomaan tämän esiin ryhmän tunnuksia käyttämällä tai vaikka asia olisi ollut esillä julkisessa rikosoikeudenkäynnissä ja tuomiossa.

Asianosaisen on saatava tietää häntä koskevan päätöksen perusteet. Asianosaisjulkisuudesta voidaan siis poiketa vain poikkeuksellisesta syystä. Päätöspäätösteiden salassa pitäminen vankeja koskevilla päätöksillä on ollut huolestuttavan laajaa. Jos vanki ei saa tietää, miksi hän ei saa poistumislupaa, saa tavata valvonnasta läheisiään tai pääse avolaitokseen, hänen on vaikea itse vaikuttaa asiaan ja motivoitua muuttamaan käytöstään. Salassapito on siten sekä ongelmallista toiminnan laillisuuden näkökulmasta, että myös epätarkoituksenmukaista rangaistuksen täytäntöönpanon tavoitteiden kannalta.

Kaksi liian laajasti ymmärrettyä salassapitoa koskevaa ratkaisua, joissa toisessa oli kyse kirjeenvaihdon lukemisesta ja toisessa avolaitossijoituksesta, ovat kokonaisuudessaan luettavissa oikeusasiamiehen verkkosivuilta (1554/2016* ja 2474/2016*).

Vankeja ei saa estää tapaamasta vankilan johtajaa. Vaikka vankien asiointi tapahtuu pääosin vartijoiden ja rikosseuraamusesimiesten kanssa, vangilla voi olla perusteltu syy päästä tapaamaan johtajaa luottamuksellisesti tai kirjoittaa suoraan hänelle. Vankien kirjalliset valitukset johtajalle tulisi rekisteröidä (4991/2017*).

Vangille olisi hänen pyynnöstään tullut antaa häntä itseään koskeva päihdetestauskooste. Koosteeseen sisältyvät näytteenottajan ja todistajan nimetiedot eivät lähtökohtaisesti ole salassa pidettäviä, toisin kuin vankila oli katsonut. Kun koostetta ei annettu, vangin pyyntö olisi tullut käsitellä julkisuuslain tarkoittamana asiakirjapyynnönä (6430/2016).

Vankilan johtajan olisi tullut toimittaa vangin hänelle antama hallinto-oikeudelle osoitettu valitusasiakirja hallinto-oikeuteen. Jos johtajalle oli epäselvää, missä tarkoituksessa asiakirja oli hänelle annettu, asia olisi tullut selvittää vangin kanssa (2106/2016).

Vankia on kuultava ennen valvomattoman tapaamisen peruuttamista koskevan päätöksen tekemistä (5302/2016).

Opiskelevalle vangille maksettavaa toimintarahaa ei voida jättää taannehtivasti maksamatta vangin heikon opiskelumenestyksen vuoksi. Vangille olisi tullut varata tilaisuus tulla kuulluksi asiassa. Vangin opintoja tulee ohjata ja tukea. Jos vangin opinnot eivät etene siinä määrin kuin toimintarahan perusteena olevat opiskelutunnit edellyttäisivät, toimintaan sijoittamispäätöstä voidaan muuttaa vastaamaan opiskeluun käytettyjä tunteja.

Jos opinnot eivät lainkaan etene, voidaan pohdita vangin sijoittamista muuhun toimintaan. Vangin opintojen ohjaamis- ja tukemismahdollisuutta tulee kuitenkin noudattaa ennen kuin harkitaan toiminta-ajan tai toimintaan sijoittamispäätöksen muuttamista (121/4/16).

Myös virkamiesten kohtelussa voi olla ongelmia. Vartijan viran täyttämistä koskeva nimitysmuutoksia oli puutteellinen. Pelkkä toteutus valinnan perustumisesta pitkäaikaisen tuntemisen nojalla tehtyyn viranhoidossa osoitetun ansioituneisuuden arviointiin ei yksinään riitä perusteluksi (3689/2017).

YHTEYDET VANKILAN ULKOPUOLISIIN HENKILÖIHIN JA TUTKINTAVANKIEN YHTEYDEN- PITORAJOITUSTEN NOUDATTAMINEN

Vangin puhelun kuuntelemisesta tulee tehdä päätös. Asiamiehen ja valvontaviranomaisen välistä puhelua ei saa kuunnella eikä tallentaa. Vankilan huomiota kiinnitettiin myös tallennusjärjestelmää käyttävän henkilökunnan riittävään koulutukseen ja järjestelmän tuntemiseen (2169/2017).

Vangin ja hänen oikeudenkäyntiasiamiehensä tapaamista ei saisi järjestää tilassa, josta keskustelu voi kuulua ulkopuolisille (6703/2016).

Vankien puhelinkeskustelujen on oltava luottamuksellisia. Siihen asti, että kaikkien puhelujen luottamuksellisuus vankilassa voidaan puhelimen sijoittelun avulla taata, vankien ja tutkintavankien tiedossa tulee olla, että heillä on mahdollisuus

pyytää oikeudenkäyntiavustajalle soittaessaan erityisjärjestelyjä puhelun luottamuksellisuuden järjestämiseksi (2774/2017*).

Noin kahdeksan kuukautta aiemmin tapahtunut huumausaineen käyttörikokseen syylistyminen ei ollut riittävä peruste vangilta peräisin olevan suljetun kirjeen avaamiseen ja tarkastamiseen. Tämä ei ollut aiemmin johtanut vangin muiden kirjelähetysten avaamiseen. Lisäksi kirjeen avaamista koskeva päätös oli jätetty kirjaamatta (6540/2016).

Lasten etua ei huomioitu riittävästi valvomatonta tapaamista koskevassa päätösharkinnassa. Lähtökohtaisesti on lapsen edun mukaista pitää yhteyttä omaan vanhempaan. Viranomaisten tulee auttaa vankia säilyttämään yhteytensä läheisiin perheenjäseniin. Kaikki kolme kantelijan hakemusta saada tavata valvonnatta 4- ja 7-vuotiaita lapsiaan ja näiden äitiä oli hylätty ilman riittäviä ja asianmukaisia perusteita (6325/2016).

Vankilan syrjäinen sijainti huomioon ottaen tapaamisia tulisi sallia muulloinkin kuin tapaamista varten varattuina aikoina, koska tapaamisten sijoittuminen viikonloppuun rajoittaa noina aikoina työssä käyvien henkilöiden vierailuja (6728/2016).

Rangaistusajan pituuden perusteella haettua poistumislupaa ei voi jättää myöntämättä sen vuoksi, että vanki ei ole vielä ehtinyt käyttää hänelle aiemmin myönnettyä poistumislupaa. AOA kehotti vankilaa muuttamaan tämän lainvastaisen käytännön (4442/2016).

Vankilan tulee toteuttaa tutkintavangeille määrätyt yhteydenpitörajoitukset sellaisina kuin tuomioistuimien on ne määrännyt. Vankilassa oli ulkoilutettu joitakin yhteydenpitörajoitusten kohteena olevia vankeja samaan aikaan toisten vankien kanssa. Vankilan toiminta oli voinut vaarantaa rikosprosessin onnistumisen (6446/2016*).

AOA kiinnitti vankilan huomiota huolellisuuden kärkeäoikeuden päätöksen täytäntöönpanossa myös, kun erillään pidettäväksi määrätty tutkintavanki oli majoitettu samaan selliin toisen vangin kanssa (2918/2016).

OIKEUS OMIEEN VAATTEIDEN KÄYTTÄMISEEN EI AINA TOTEUDU

Vangilla on oikeus käyttää tuomioistuimessa käydessään muita kuin vankivaatteita. Jos vangilla ei ole omia vaatteita, tulee vankilan antaa soveltuva siviilivaatetus oikeudenkäynnin ajaksi (4350/2016).

Vangin mahdollisuus pukeutua muihin kuin vankivaatteisiin koskee henkilönkatsastukseen kuljettamista silloinkin, kun vanki eristämistarkkailupäätöksen perusteella käyttää tarkkailuhaalaria. Eristämistarkkailua ja tarkkailuhaalarin käyttöä koskevia säännöksiä voidaan soveltaa vain vankilassa, ei sen ulkopuolella (4702/2016*).

Vangille tulee antaa tapaamista varten muu kuin Risen tunnuksin merkitty vankivaatetus (2766/2016).

Vankilalla ei ollut laillista perustetta edellyttää, että vangit käyttävät tapaamisissa vankivaatetukseen kuuluvia housuja. Omien vaatteiden käytön yleinen kieltäminen on mahdollista vain aluejohtajan päätöksellä ja silloin, kun rajoitukselle laissa asetetut edellytykset täyttyvät. AOA piti varsin selvänä, että omien vaatteiden käytön yleistä rajoittamista koskevalla säännöksellä ei ole tarkoitettu mahdollistaa omien vaatteiden käytön osittaista rajoittamista tietyissä tilanteissa tai toiminnassa, kuten tapaamisissa (1550/2016).

Vaatetusta koskevaa ratkaisua (4353/2/15) on selostettu myös kohdassa Omat aloitteet s. 186.

HENKILÖKOHTAINEN KOSKEMATTOMUUS, YKSITYISELÄMÄN SUOJA JA YHDENVERTAISUUS

Virtsanäytteiden pyytämiseen, saadun tuloksen käyttämiseen päätöksenteossa ja näytteenottotapahtumaan liittyvät kantelut ovat yleisiä. Virtsanäytteen pyytämisellä puututaan vangin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, minkä vuoksi pyytämisen edellytyksistä on säädetty laissa.

Virtsanäytteen antamista ei voi asettaa vapaaajantoimintaan osallistumisen edellytykseksi, kun menettely ei perustu lakiin. Vankila oli halunnut näytteiden pyytämisellä vähentää doping-aineiden käyttöä. Lainvastainen käytäntö lopetettiin Kehan kehotuksesta (5436/2016).

Sopimusosastolla asumista varten annettu päih-teettömyyssiitumus päättyy, kun vanki siirtyy pois osastolta. Vangilta ei sen jälkeen voi vaatia virtsanäytettä tämän sitoumuksen perusteella. Vangin ei tarvitse erikseen irtisanoa päih-teettömyyssiitumusta. Sitoumus on myös päättynyt ilman, että vankila kirjaa päättymisestä erillisen ilmoituksen (2434/2016).

Virtsanäytteestä tehdyn pikatestin positiivisesta tuloksesta ja testin lähettämisestä varmen-nukseen olisi perusteltua ilmoittaa vangille (4323/2016).

Vangin sitominen kuljetuksen ajaksi edellyt-tää, että se on välttämätöntä karkaamisen estämi-seksi. Riittävä peruste sitomiseen ei ole, että ky-seessä oli elinkautisvanki, jota ei vankilan selvityk-sen mukaan vielä tunnettu riittävästi (3425/2017). Vankipotilaan yksityisyyden suoja loukkaa ja on potilaslain vastaista, jos vartija on läsnä vankilan poliklinikalla hoitajan tai lääkärin vastaanotolla ilman valvonnan tarpeesta tehtyä yksilöllistä har-kintaa (56/4/16).

Eristämistarkkailuun ja tarkkailuun käytettä-väksi suunniteltua selliä, jossa oli kamera ja tark-kailun mahdollistava peili-ikkuna, käytettiin mat-kasellinä. Vankia ei tuolloin tarkkailtu. AOA:n mu-kaan vankilan tulisi ryhtyä toimenpiteisiin kame-ran ja peili-ikkunan poistamiseksi, jotta vastaisuudessa välttyään vangin tarkkailemista koskevilta väärinkäsityksiltä (3706/2017).

Riisuuntumista edellyttävää vangin turvatar-kastusta ei tule suorittaa osaston käytäväl-lä, jossa on kameravalvonta. Riisuttaminen olisi voitu tehdä sellissä. Vankila ei ollut lopettanut epäasiallista käytäntöä, vaika laillisuusvalvoja oli useissa eri ajankoh-tia koskevissa ratkaisuissa arvostellut sitä (848/2017).

Vantaan vankilan kirjastossa on saatavilla ajantaiset vankeja koskevat säännökset ja kirjalikoima vaikutti hyvältä ja laajalta.

Liikuntavammaisten vankien sijoittaminen on ongelmallista vankien yhdenmukaisen kohtelun kannalta. OA oli jo syyskuussa 2014 kiinnittänyt Risen huomiota soveltuvien vankipaikkojen puut-tumiseen. Kantelija joutui heinäkuussa 2016 teh-dyn avolaitokseen sijoittamispäätöksen jälkeen odottamaan suljetussa vankilassa lokakuun puo-leenväliin, että inva-selli avolaitoksessa valmistui.

Suljetussa vankilassa ei ollut riittävästi kyetty ottamaan huomioon liikuntavammaisen erityis-tarpeita. Heti vangin saapuessa olisi tullut selvit-tää, onko sellin hälytysjärjestelmä riittävä. Vangil-le olisi tullut kertoa, että hän voi saada henkilö-kunnan apua ulkoilupihalle päästäkseen. Kirjas-toon ja liikuntatiloihin olisi tullut järjestää pääsy yhtä usein kuin muille vangeille. Rangaistusajan suunnitelman tavoitteita tukevaa toimintaa ei ol-lut riittävästi (2871/2016*).

Vammaisten henkilöiden oikeuksia käsitellään myös jaksossa 3.3.

OMAISUUDEN HALLUSSAPITO

Vangilla on oikeus hakea muutosta päätökseen, jolla omaisuuden hallussapito on evätty. Tämän vuoksi oikeusasiamies ei yleensä tutki vangin yk-sittäisen esineen hallussapidosta tekemää kante-lua. Sen sijaan menettelyllisiä kysymyksiä tai hal-lussapidon yleisempiä ongelmia voidaan tutkia.



Vangille tulee ilmoittaa, jos häneltä otetaan pois omaisuutta sellitarkastuksen yhteydessä, ja antaa asiasta perusteltu päätös muutoksenhakuohjaukseen (2106/2016).

Aiemman sijoitusvankilan laitosmyymälästä ostetut elintarvikkeet on annettava vangille uudessa sijoitusvankilassa siitä riippumatta, ovatko ne vangin kuljettamisen aikana olleet pakattuina sinetöityihin vankilaukkuihin vai vangin käsimatekatavaroihin. On vankien yhdenvertaisen kohtelun kannalta ongelmallista, jos eri vankiloissa on tältä osin erilainen käytäntö. Vankila menetteli virheellisesti, kun kantelija ei saanut elintarvikkeita haltuunsa (4350/2016).

Vankien asiointipyyntöjen toteuttaminen oli voinut kestää useita viikkoja. Vankila ei ollut onnistunut järjestämään vastaanotto-osaston toimintaa sujuvaksi ja tehokkaaksi, vaikka sekä oikeusasiamies että aluekeskus olivat useita kertoja viimeisen kahdeksan vuoden aikana kiinnittäneet vankilan huomiota asiaan (2546/2017*).

AOA esitti samalle vankilalle moittivan käsitöksensä siitä, että vanki sai tapaajan tuoman vaatteen hallussapitoa koskevan kielteisen päätöksen vasta kahden ja puolen kuukauden kuluttua vaatteen tuomisesta ja tiedusteltuaan päätöstä sitä ennen ainakin kolme kertaa (847/2017).

Rannekello ei ole sähkölaite, jonka tarkastamisesta vangilta voidaan periä tarkastusmaksu. Rannekellon hallussapitoa ei voida evätä sillä perusteella, että kello soveltuisi toisen henkilön vahingoittamiseen (3936/2016).

Vangille saapunut Bandidos-tunnuksella varustettu postikortti näytettiin hänelle, mutta ei annettu haltuun, koska tunnuksen hallussapidon katsottiin heikentävän vankilan turvallisuutta. AOA:n mukaan vangille olisi ilman erillistä pyyntöäkin pitänyt antaa kortista kopio, jossa tunnus on peitetty, sekä neuvoa vankia, miten hänen tulee menetellä, jos hän haluaa saada muutoksenhakukelpoisen päätöksen kortin hallussapidon epämisestä (58/2017*).

VANKIEN KOHTELUN EPÄKOHTIA

Eristämistarkkailuun määrättyllä vangilla on oikeus ulkoiluun. Vankilalla on velvollisuus valvoa ulkoilua siten, ettei vanki voi kätkeä tai hävittää mahdollisesti kuljettamiaan luvattomia aineita tai esineitä. Kameravalvonnan riittämättömyys ei voi olla perusteena ulkoilun kieltämiselle. Ulkoilua on tällöin valvottava muulla tavalla (3433/2016).

Vangin tulee päästä kesken ulkoilun käymään wc:ssä. Välttämättömän wc-käynnin estäminen on ihmisarvoa loukkaavaa ja nöyryyttävää kohtelua (3964/2016). Eristämistarkkailussa olevan vangin tulee hänen sitä pyytäessään päästä välittömästi käymään wc:ssä (2581/2016). Vangille tulee myös yksinäisyysrangaistuksen aikana järjestää mahdollisuus peseytymiseen päivittäin (6450/2016).

Vankien asuintilojen tulee olla asianmukaiset. AOA piti tuolin lisäämistä sellikalustukseen perusteltuna. Patjojen kuntoa ja riittävyyttä tulee tarkastaa ja arvioida säännönmukaisesti (3296/2017). Sellivarustukseen tulisi kuulua lukuvalo (525/2017).

AOA totesi olevan normaalisuusperiaatteen mukaista, että selleihin hankitaan suihkuverhot. Suihkujen käynnistyspainikkeet olivat olleet sijoitettuina suihkutilan kattoon ainakin vuodesta 2008 alkaen. Tuolloin saadun tiedon mukaan painikkeet oli tarkoitus siirtää seinälle. Näin ei ole tapahtunut. AOA:n mukaan suihkupainikkeiden ergonomia ja toimivuus on arvioitava uudelleen, kun OA:n vuonna 2010 antamassa ratkaisussa oli todettu (463/2017).

Vankien yhdenvertaisen kohtelun vuoksi vankilan tulisi pohtia, miten kaikille vangeille pystytäisiin tarjoamaan mahdollisuus viikoittaiseen saunavuoroon (1485/2017).

Liinavaatteiden vaihtovälin pituudessa tulee käyttää tapauskohtaista tarveharkintaa. Esimerkiksi sellin ollessa kesäaikaan kuuma tai vangin ollessa sairas, kuten kuumeessa, liinavaatteet tulee voida vaihtaa useammin kuin kahden viikon välein (3964/2016).

Vankilalla ei ollut liinavaatteiden vaihtopäivinä antaa vangeille puhtaita lakanoita ja tyynyliinoja. AOA:n mukaan vangeille tulee tarpeen vaatiessa järjestää puhtaat liinavaatteet, vaikka vankilan ulkopuolelta tehtävänä hankintana (5895/2016).

Vangin oikeutta käyttää ruotsin kieltä yksikielises-
ti suomenkielisessä vankilassa (5675/2016) käsitel-
lään jäljempänä jaksossa 4.19 s. 289.

ONGELMIA KANTELUIJEN SELVITTÄMISESSÄ

Vankiloissa tiedetään yleensä hyvin, että virka-
miehen virkavelvollisuus on antaa ylimmälle lail-
lisuusvalvojalle tämän pyytämät selvitykset ja että
annettujen selvitysten tulee olla totuudenmukai-
sia ja vastata kantelijan esittämiin väitteisiin. Mik-
kelin vankilaa koskevien kantelujen selvittäminen
on kuitenkin ollut poikkeuksellisen vaikeaa, kuten
seuraavista tapauksista käy ilmi. Mikkelin vanki-
lan antaman selvityksen ongelmia on lisäksi käsi-
telty edellä kohdassa huomautukset s. 188.

Vankilan antamat selvitykset sisälsivät virheel-
listä tietoa ja olivat muutoinkin puutteellisia
(5673/2016*). Selvityksestä ei käynyt ilmi, keitä
virkamiehiä oli kuultu ja mitä he olivat kertoneet.
AOA totesi, että vankilan johtajan tulee pyytää
asiaan osallisilta virkamiehiltä kirjallinen selvitys.
Virkamiesten selvitystä ei voida korvata sillä, että
johtaja kertoo omassa selvityksessään, mitä toi-
nen virkamies on hänelle kertonut (4350/2016).
Kantelun kohteena olevan virkamiehen oikeus-
turva varmistetaan sillä, että hän itse antaa kirjal-
lisen selvityksen (757/2017).

Vankilan johtajan alustavan selvityksen mukaan
hallussapitoon liittyvien asioiden toteutus vanki-
lassa vastaisi Kehan suorittaman vankilatarkastuk-
sen perusteella sen ohjeistusta ja valtakunnallista
linjaa. Keskushallintoyksikön tarkastuskertomuk-
seen oli kuitenkin kirjattu, että vankilassa ei tehdä
monessakaan asiassa asianmukaista hallintolain
edellyttämää päätöstä, ja jos päätös tehdäänkin ja
se on muutoksenhaun alainen, niin päätöksiin ei
pääsääntöisesti anneta muutoksenhakuohjausta.
Tämä koski erityisesti päätöksentekoa omaisuu-
den hallussapidosta.

AOA kiinnitti vankilan johtajan huomiota sii-
hen, että selvitystä annettaessa tulee huolellisesti
ja totuudenmukaisesti kertoa kaikki olennainen
asiaan liittyvä (2056/2016).

Virheellistä tietoa on annettu myös vangeille.
AOA totesi tämän olevan erittäin vakava asia
vankien asianmukaisen kohtelun ja virkamiehiltä
edellytettävän käytöksen kannalta. Vangille ja
sittemmin myös kanteluun annetussa selvityk-
sessä oli ilmoitettu, ettei vangin maksukortti ol-
lut vankilassa. Muun saadun selvityksen perus-
teella oli selvää, että maksukortti oli ollut henki-
lökunnan hallussa vangin vankipassin mukana
Mikkelin vankilassa (4350/2016).

4.8

Taloudellinen toiminta, maksuhäiriöt ja ulosotto

Asiaryhmään kuuluvat ulosottoa, konkurssia, yksityishenkilön velkajärjestelyä ja yrityssaneerausmenettelyä koskevat asiat suurimpana asiakokonaisuutena. Jos kantelu koskee esimerkiksi ulosottoa tai muuta täytäntöönpanoa, se luetaan tähän ryhmään, vaikka kysymys olisi menettelystä tuomioistuimessa.

Asiaryhmässä käsitellään myös laajemmin niitä oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvia menettelyjä, jotka aiheutuvat velkaantumisesta ja maksuhäiriöistä. Näitä voivat olla viranomaisten perintämenettely ja perintätoimintaa harjoittavien yhtiöiden menettely julkisoikeudellisten saamisten perinnässä. Tässä käsitellään myös talous- ja velkaneuvonnan järjestämistä.

Taloudellisen toiminnan osalta tähän asiayhteyteen kuuluu kilpailuvalvonta sekä kuluttaja-asiamiehen toiminta ja kuluttajaneuvonta. Taloudellisen toiminnan viranomais- ja julkisista tehtävistä tässä käsitellään myös rahoitusvalvontaa, elinkeinotukiasioita ja Patentti- ja rekisterihallituksen menettelyjä koskevia asioita sekä eräitä elinkeinojen valvontaa koskevia kanteluja.

Asiaryhmää koskevat asiat ratkaisi AOA *Maija Sakslin*, jollei jäljempänä toisin mainita. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*. Tässä jaksossa esitellyissä asioissa esittelijänä on ollut myös vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Terhi Arjola-Sarja*.

4.8.1

LAINSÄÄDÄNNÖSTÄ

Oikeusministeriön (OM) lainvalmistelussa maksukyvyttömyysmenettelyjen osalta keskiöön nousivat toimet hallituksen tavoitteena olevan työllisyyden parantamisen toteuttamiseksi. Käynnissä oli muun muassa selvitys konkurssin tehneen yrittäjän yritystoiminnan uudelleen aloittamisen helpottamista. Eduskunnan vuonna 2017 hyväksymällä ulosottokaaren muutoksella, joka tulee

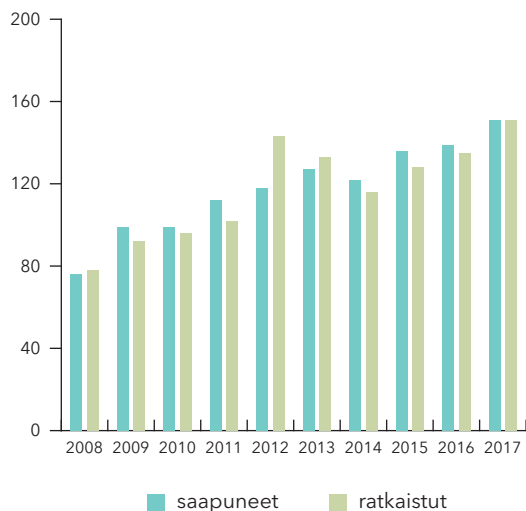
voimaan 1.2.2018, pyrittiin poistamaan ulosoton kannustinloukkuja.

Uuden säännöksen mukaan oikeus palkan ulosmittauksen lykkäämiseen on sellaisella tulo-rajaulosmittauksen piiriin kuuluvalla ulosottovelallisella, joka on saanut vähintään 258 päivältä työttömyysetuutta. Oikeus lykkäykseen olisi edellä mainitussa tapauksessa kuusi kuukautta. Muiden ulosottovelallisten osalta ulosottomies voisi harkintansa mukaan myöntää lykkäystä neljäksi kuukaudeksi. Uusi lykkäyshakemus voidaan pääsääntöisesti hylätä, jos se vaarantaisi olennaisesti velkojan maksunsaantioikeuden. Elatusapujen perinnässä lykkäys voidaan myöntää vain painavasta syystä.

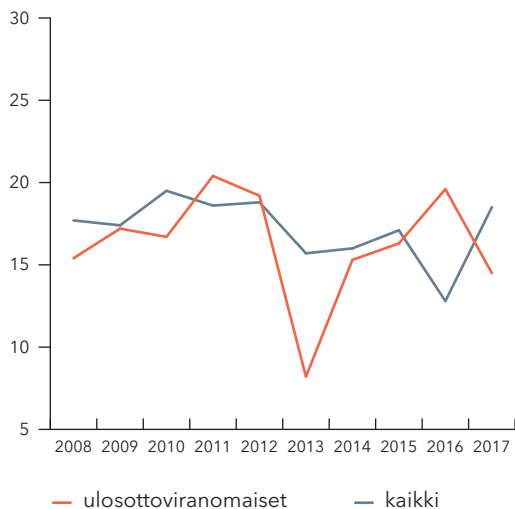
Myös luonnollisen henkilön säännönmukaisesta elinkeinotulosta voidaan jättää ulosmittaamatta säännönmukaista suurempi osa, jos velallinen ryhtyy elinkeinonharjoittajaksi pitkän työttömyyden jälkeen. Lakivaliokunta korosti lakiesityksen johdosta antamassaan mietinnössä uudistuksesta tiedottamisen merkitystä ja sitä, että ulosottomiehen neuvonnassa ohjattaisiin henkilö talous- ja velkaneuvontaan, jos hänellä voisi olla edellytyksiä yksityishenkilön velkajärjestelyyn.

Laki ulosottokaaren muuttamisesta tuli voimaan 1.6.2016. Ulosottokaaren yleisiä menettelysäännöksiä muutettiin vastaamaan nykyaikaisen sähköisen asioinnin vaatimuksia. Asiakirjojen toimittaminen vastaanottajalle mahdollistettiin postiosoitteen sijasta kansalaisen tai yrityksen ja viranomaisen väliseen yhteydenpitoon tarkoitettuun valtakunnalliseen asiointijärjestelmään (asiointitili). Kansalaisen asiointitili -palvelu korvautui vuonna 2017 uudella Suomi.fi-viestit palvelulla.

AOA korosti lausunnossaan hallituksen digitalisaation edistämistä koskevan palvelujen tietarkan arviointityöryhmän lausuntopyyntöön, että lainsäädäntötyön lähtökohtana tulee olla perusoikeuksien toteutumisen kannalta muun muassa seuraavat seikat: sähköisen asioinnin ensisijaisuus-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2008–2017



Toimenpideprosentti vuosina 2008–2017

den toteuttamistavan olisi perustuttava vapaaehtoisuuteen, jotta myös haavoittuvassa asemassa olevien oikeusturva taataan; yksilöille digitaalisten palvelujen käytössä asetettavat vaatimukset eivät saa olla suhteettoman suuria saavutettavaan etuun nähden; vaihtoehtoiset tiedonanto- ja asioimistavat eivät saa olla järjestetty siten, että niiden käyttäminen olisi selvästi vaivalloisempaa; sekä sähköisen ja muun asioinnin sääntelyn tulisi olla yhteneväistä (5169/2017).

4.8.2 KESKEISIÄ HUOMIOITA LAILLISUUSVALVONNAN KANNALTA

Vuonna 2017 saapui 157 kantelua, joissa käsiteltiin ulosotto-asiaryhmään kuuluvia asioita ja ratkaistiin 158 kantelua ja omaa aloitetta koskevaa asiaa. Näistä valtaosa koski ulosottomenettelyä. Toimenpideratkaisuja kanteluissa ja omissa aloitteissa oli yhteensä 22. Taloudelliseen toimintaan liittyviä kanteluja käsiteltiin noin kolmekymmentä. Vuonna 2017 annettiin lausunto OM:lle hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi talous- ja velkaneuvonnasta. AOA antoi myös lausuntonsa valtiovainministeriölle työryhmän raportista ensisijaisesti sähköisesti tarjottavien palvelujen tiekartan lainmuutostarpeista.

MAKSUHÄIRIÖT JA PERINTÄ

OA oli käsitellyt kanteluita, joissa riita-asiassa annettu tuomio on johtanut maksuhäiriömerkintään, vaikka kysymys on ollut aidosti maksuvelvollisuutta koskevan riidan ratkaisusta.

Esimerkiksi eräässä tapauksessa kantelija oli jättänyt ostamansa tuotteen maksamatta, koska se ei hänen mielestään ollut luvatus mukainen. Velkomusoikeudenkäynnissä kantelija oli riitauttanut saatavan, mutta käräjäoikeus oli tuominnut hänet maksuvelvolliseksi. Tämän jälkeen kantelija oli maksanut laskun, mutta tuomio oli johtanut maksuhäiriömerkintään. Kantelijan mielestä hänellä tulisi olla oikeus saada riita-asiassa tuomioistuimen arvio maksuvelvollisuudesta ilman, että mahdollinen langettava tuomio johtaa maksuhäiri-

riömerkintään. Kantelija ei ollut maksukyvytön eikä maksuhaluton, vaan hänen mielestään tuote oli virheellinen.

OA otti asian yleisemmin tutkittavaksi omalla aloitteella.

Saadun selvityksen mukaan tuomioistuinten asianhallintajärjestelmästä (Tuomas) ja menettelytavoista johtuu, että ns. suppeaa haastehakemusta käyttäen eli riidattomana velkomusasiassa vireille pannun asian suoritus tuomio johtaa aina maksuhäiriömerkintään. Näin tapahtuu myös siinä tapauksessa, että kanteeseen on vastattu ja asia on riitauttamisen vuoksi käsitelty laajana riita-asiana. OA katsoi, että näissä tapauksissa ei täyty maksuhäiriömerkinnän tekemisen perusteena oleva luottotietolain edellytys siitä, että merkinnän on osoitettava maksukyvyttömyyttä tai maksuhaluttomuutta.

OA totesi, että OM:n tietojärjestelmästä ei tulisi luovuttaa tällaisia luottotietolain ja henkilötietolain vastaisia tietoja luottotietoyhtiöille. Velallisten oikeusturvan toteutumiseksi on tärkeää, että tietojärjestelmän puutteellisesta toiminnasta johtuneet virheelliset merkinnät poistetaan luottotietorekistereistä ja vastaisuudessa estetään tällaisten tietojen luovutus luottotietoyhtiöille.

OM oli todennut, että virhe voidaan korjata vasta tulevassa asianhallintajärjestelmässä (AIPA), joka otetaan käyttöön viimeistään vuoden 2018 aikana. Välittömänä toimenpiteenä oikeusministeriö ehdottaa, että luottotietorekisterin pitäjä poistaisi tällaisen virheellisen merkinnän rekisteristään luottotietolain ja henkilötietolain mukaisesti. Tietosuojavaltuutettu voisi myös sille henkilötietolaissa säädetyn yleisen toimivaltansa puitteissa kiinnittää luottotietorekisterin pitäjän huomiota mainittujen tietojen poistamiseen rekisteristä sekä ohjeistaa sitä tässä asiassa.

OA:n tiedossa ei ollut, kuinka moni velallinen on virheellisin perustein saanut maksuhäiriömerkinnän ja joutunut kärsimään sen seurauksista. OA:n käsityksen mukaan kysymys on huomattavista velallismääristä.

OA piti virheellisten maksuhäiriötietojen välittymiseen johtavaa järjestelmävirhettä vakavana. Ottaen huomioon maksuhäiriömerkinnän vakavat seuraukset velalliselle, virheen korjaavat toimenpiteet eivät voineet jäädä odottamaan tule-

via tietojärjestelmä uudistuksia. OM:n tulisi viipymättä ja yhteistyössä viranomaisten ja muiden tahojen kanssa ryhtyä toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että luottotietolain vastaisia tietoja ei enää välitetä tuomioistuinten tietojärjestelmästä. Luottotietoyhtiöiden pitäisi myös poistaa virheelliset ja harhaanjohtavat merkinnät luottotietorekistereistä.

OA esitti, että luottotietolakia tulisi selkeyttää talletettavien tuomioistuinratkaisujen osalta siten, että vain maksukyvyttömyyttä tai maksuhaluttomuutta osoittavat riidattomissa asioissa annetut tuomiot voivat johtaa maksuhäiriömerkintään. OA esitti, että OM ryhtyy toimenpiteisiin sääntelyn täydentämiseksi ja täsmentämiseksi (945/2016*).

OM ilmoitti pyydyttyään selvityksensä, että *Tuomas-järjestelmään on lisätty uusi koodi, jota käyttämällä estetään käsittelyn aikana riitautettujen ratkaisujen siirtyminen luottotietoyritykselle. Oikeusrekisterikeskus oli ollut myös yhteydessä luottotietoyrityksiin, joiden mukaan kyseisestä virheestä ei uuden merkinnän käyttöönoton jälkeen ollut johtunut virheellisiä maksuhäiriömerkintöjä. OM ilmoitti, että vuonna 2018 on tarkoitus käynnistää selvitys luottotietolain tarkastustarpeista. Tässä yhteydessä tarkastellaan myös edellä mainitun säännöksen täydentämistä ja selkiyttämistä.*

– OA saattoi OM:n vastauksen tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten luottotietorekisterien pitäjien toimintaa valvovan tietosuojavaltuutetun tietoon.

Merkittävä kysymys ylivelkaantumisessa on perinnästä aiheutuvien kulujen kasaantuminen usein jo muutoinkin haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille. Tarkastuksilla ulosottovirastoissa, talous- ja velkaneuvonnan yksiköissä sekä kuntien ja kuntayhtymien taloushallinnossa oli käsitelty näiden velkojen menettelyä erityisesti maksujen ja muiden saamisten perinnässä, mutta myös eräissä maksuunpanoon liittyvissä kysymyksissä. Myös tarkastuksella Kilpailu- ja kuluttajavirastossa käsiteltiin julkisyhteisöjen valvontaa perintätoiminnassa.

AOA antoi vuonna 2016 sairaanhoitopiiriin kuntayhtymää koskeneessa asiassa päätöksen, jossa hän kiinnitti huomiota sosiaali- ja terveyden-

huollon asiakasmaksuista annetun lain selkeyttämistarpeeseen muutoksenhakuoikeudesta ns. tasamaksuissa. AOA saattoi kuntayhtymän tietoon käsityksensä, että kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon maksut ovat muutoksenhakukelpoisia ja oikaisumahdollisuudesta tulee ilmoittaa asiakkaalle myös tasasuuruisten maksujen yhteydessä. AOA ilmoitti tulevansa selvittämään ohjeistuksen antamista.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) ilmoitti laativansa kesäkuussa 2017 kuntainfon, jossa ohjeistetaan, että asiakasmaksuja koskevaan laskuun on liitettävä oikaisuvaatimusohjeet kunnes asiakasmaksulain kokonaisuudistuksen yhteydessä voidaan harkita sääntelyn täsmentämistä. STM asetti vuonna 2017 työryhmän laatimaan luonnoksen hallituksen esityksestä uudeksi asiakasmaksulainsäädännöksi. Esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle kevätkaudella 2018 ja muutokset tulisivat voimaan vuoden 2019 alusta.

AOA:n sijainen kiinnitti erään kantelun tutkinnan yhteydessä kunnan ja sen perintää ostopalveluna hoitavan yhtiön huomiota laskutusosoitteen merkitykseen. Laskutusta ja laskutusosoitetta koskeva kysymys on tärkeä, koska käytännössä on ilmennyt, että kaavamainen laskujen lähettäminen Väestötietojärjestelmän mukaiseen osoitteeseen voi vaarantaa niiden laskujen oikea-aikaisen maksamisen.

Kun kysymys on haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä, on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei julkisoikeudellisten maksujen laskutusprosessista aiheudu aiheetonta velkaantumista. Näin ollen järjestelmien tulisi olla sellaisia, että ne tukevat ratkaisuja, joissa joustavasti otetaan huomioon asiakkaiden tarpeet. Tässä tapauksessa tietojärjestelmät eivät esimerkiksi mahdollistaneet Väestötietojärjestelmään merkityn postiosoitteen ensisijaista käyttöä laskutusosoitteena tai osoitteen muuttamista asiakkaan ilmoittamaksi laskutusosoitteeksi.

Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Toimijoiden tulee pohtia järjestelmien kehittämistä siten, että ne entistä joustavammin mahdollistavat laskutusosoitteen käytön (912/2016*).

TALOUS- JA VELKANEUVONTA

Laki talous- ja velkaneuvonnasta annettiin joulukuussa 2017. Laki tulee voimaan 1.1.2019. Talous- ja velkaneuvonnan järjestäminen siirretään aluehallintovirastoilta ja kunnilta oikeusapu- ja edunvalvontapiirien hoidettavaksi. Palvelua tuottavat oikeusaputoimistot. Piirit voivat myös hankkia talous- ja velkaneuvonnan palveluja ostopalveluina. Palvelujen yleinen ohjaus ja valvonta siirtyy Kilpailu- ja kuluttajavirastolta OM:lle. Nykyisten palveluntuottajien päätoiminen henkilöstö siirtyy tietyin edellytyksin oikeusapu- ja edunvalvontapiirien palvelukseen. Neuvonnan tehtävään ja sisältöön ei tule muutoksia.

Lakivaliokunta ja talousvaliokunta kiinnitti mietinnössään huomiota toiminnalle varatun määrärahan vähenemiseen 1,1 miljoonalla eurolla verrattuna palveluun vuosina 2015 ja 2016 käytettyihin 8,8 miljoonaan euroon. Lakivaliokunta oli erittäin huolissaan toiminnan riittävästä rahoituksesta varsinkin, kun jo nykyisellään rahoitus ei riitä esimerkiksi varsinaisen talousneuvonnan antamiseen. Lakivaliokunta piti uudistusta hyvänä alueellisen yhdenvertaisuuden kannalta, vaikka määrärahojen niukkuuden vuoksi pelkona oli, että palvelut heikkenivät niilläkin alueilla, joilla neuvonta toimii tyydyttävällä tavalla.

Valiokunta oli huolissaan erityisesti nuorista ja katsoo, että kunnille voi jäädä edelleen rooli taloudenhallinnan ennakoivassa asiakasohjauksessa. Valiokunta pitää tärkeänä resurssien riittävyyden seurantaa. Tässäkin yhteydessä toteutettavan sähköisten palvelujen lisäämisen rinnalla on valiokunnan mielestä tärkeää huolehtia perinteisemmistä tavoista ottaa yhteyttä ja järjestää asiakastapaamisia.

Laillisuusvalvonnassa on jo usean vuoden aikana kiinnitetty huomiota siihen, että asiakkaiden yhdenvertaisuus ei toteutunut eikä talous- ja velkaneuvonta toiminnan järjestämisen pirstaleisuuden ja vastuun jakautumisen vuoksi täyttänyt paikalta osin hyvän hallinnon periaatteita. Tästä näkökulmasta voitiin tervehtiä tyydytyksellä vastuun selkeää siirtymistä valtiolliselle viranomaiselle. Oikeusaputoimistolla on toimintansa luonteen vuoksi edellytyksiä kehittää yhteneväisiä menette-

lytapoja ja luoda tehokkaat kirjaamiskäytännöt ja valvontakeinot toimintasektorille.

Ylivelkaantuminen on merkittävä köyhyyden seuraus ja syy. Siksi talouden hallinnan ohjaaminen ja neuvonnan antaminen on ensiarvoisen tärkeää, kun pyritään turvaamaan kaikkien ihmisarvoiseen elämään tarvittavaa perustoimeentulon turvaa. AOA oli lausunnossaan työ- ja elinkeinoministeriölle talous- ja velkaneuvonnan järjestämistä koskevasta lakiluonnoksesta esittänyt huolensa resurssien riittävydestä.

Ylivelkaantumiseen puuttuminen on merkittävä tekijä köyhyyden torjunnassa ja siten yksilöiden ja perheiden perusoikeuksien, niin taloudellisten, sosiaalisten kuin osallistumisoikeuksienkin, turvaamisen kannalta tärkeä yhteiskunnallinen vaikutuskeino. Toimiva talousneuvonta on tehokas keino vähentää tuomioistuinlaitokseen kohdistuvaa painetta.

AOA korosti vielä, että jos palvelua merkittävässä määrin ulkoistetaan, menetetään uuden lain keskeinen tavoite palveluiden yhtenäistämisestä ja sitä myötä saavutettavasta asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun paremmasta toteutumisesta (3330/2017).

AOA kiinnitti Porin kunnan huomiota velkaneuvonnan puutteellisuuteen sekä valvonnan puutteisiin, kun sen asianomaisessa yksikössä ei ollut oltu tietoisia palvelun tuottamisessa ilmenneistä puutteista. AOA kiinnitti huomiota myös yleisen ohjeistuksen puutteisiin sekä siihen, että asioiden kirjaaminen oli puutteellista ja saattoi käsityksensä toimintaa valvoneen Kilpailu- ja kuluttajaviraston, kunnan ja aluehallintoviraston tietoon (1245/4/16*).

AOA tutki kantelun, jossa Forssan seudun kuntayhtymän yhden henkilön neuvontayksikössä tehtävää hoidettiin useiden kuukausien ajan toisesta talous- ja velkaneuvontayksiköstä ja sittemmin sivutoimisesti. AOA totesi, että palvelujen tarjonnan kannalta oli ollut ongelmallista, että sijainen ei ole ollut paikalla Forssan talous- ja velkaneuvonnan toimipisteessä vaan hän on hoitanut neuvontaa puhelimitse ja sähköpostitse tai kirjeitse.

Talous- ja velkaneuvonnan asianmukainen järjestäminen ei voi perustua neuvonnan luonne ja asiakkaiden talouden hallinnan haasteet huomioon ottaen pelkästään puhelinpalveluun ja kirjallisiin yhteydenottoihin. Kuntayhtymän olisi tullut ryhtyä toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että talous- ja velkaneuvoja olisi tavattavissa ajoitain Forssan toimipisteessä siitä huolimatta, että tämä oli itse arvioinut tarjotun palvelun toimivaksi ja riittäväksi. Palvelun asianmukaisen hoitamisen kannalta oli ollut erityisen ongelmallista, että asiakasrekisteriä ei ollut ylläpidetty eikä Kilpailu- ja kuluttajaviraston tietokantaa päivitetty. Myöskään talous- ja velkaneuvonnan internet-sivustoa ei ollut pidetty ajan tasalla.

AOA totesi, että viranomaisella on velvollisuus noudattaa hyvää tiedonhallintatapaa. Siihen kuuluu julkisuuslain mukaan myös velvollisuus pitää luetteloa viranomaisen käsiteltäväksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista. Asioiden kirjaamatta jättäminen useiden kuukausien ajaksi on voinut vaarantaa palvelujen asianmukaisen saannin, kun sijaisena olleella neuvojalla ei ollut käytettävissään asiakasrekisterin tietoja ajantasaisen ja täsmällisen neuvonnan antamiseksi.

Forssan seudun hyvinvointikuntayhtymä ei ollut hallintolain palveluperiaatteen ja neuvontavelvollisuuden mukaisesti huolehtinut asianmukaisesta tiedottamisesta ja siitä, että talous- ja velkaneuvontalain mukaiset palvelut olisivat olleet asianmukaisia kirjaamisen osalta (4157/2016*).

ULOSOTTOMENETTELY

Ulosoton menettelytavoista ja ulosottomiehen menettelystä sekä päätöksenteosta annettiin useita AOA:n toimenpiteisiin johtanutta ratkaisua. Kanteluissa oli usein kysymys ulosottomiehen neuvontavelvollisuuden sisällöstä ja neuvonnan riittävydestä.

Tietojenanto ja neuvonta

AOA arvosteli kihlakunnanvoutia harhaanjohtavan ja puutteellisen neuvonnan antamisesta velallisen käytössä olevista oikeussuojakeinoista. AOA totesi, että ulosottomiehen puolueettomuutta ei vaaranna se, että ulosottomies kertoo, mitä oikeussuojakeinoja velallisella on käytettävissään ulosottotoimenpiteen johdosta.

Velalliselle oli voinut syntyä väärä käsitys ulosmittauspäätöksestä valittamisesta. Ulosottomies ei vastauksessaan velallisen tiedusteluun muun muassa ollut selvittänyt sitä, että ennakoilmoitus ulosmittauksesta ei ollut valituskelpoinen päätös. Menettely oli vaarantanut velallisen oikeuden perustuslaissa turvattuun oikeusturvaan (3949/2016*).

Eräässä asiassa oli kysymys ulosmitatun omaisuuden sivullisyhteisömistajan neuvonnasta kiinteistön myynnin yhteydessä. AOA totesi, että asiakirjassa, jolla häneltä pyydettiin suostumus myyntiin ei kerrottu, että hän sai osuutensa myyntihinnasta vasta myynnin ja jaon saatua lainvoiman. AOA kiinnitti huomiota suullisen neuvonnan tärkeyteen tästä sivullisen oikeusturvan kannalta tärkeästä seikasta ja esitti, että suostumuslomaketta muutettaisiin siten, että sivullinen saa riittävän tiedon osuutensa tilittämistä koskevista ulosottoaaren säännöksistä (1173/4/16*).

Päätöksen perusteleminen

AOA arvosteli osamaksukauppalaan mukaisen tilityspäätöksen puutteellisia perusteluita. Kihlakunnanvouti ei ollut pöytäkirjassa ja siihen liittyvässä tilitystä koskevassa päätöksessä lainkaan perustellut ns. nollatilityksen käyttöä.

Osamaksukauppalaan mukaisessa tilityksessä on kysymys maksuvelvollisuuden asettamisesta, joten perusteleminen voidaan asettaa summasta päätöstä suuremmat vaatimukset. Tilityspäätöksen perusteluista tulee ilmetä arvioinnin perustana olevat merkitykselliset tosiseikat. Tämä on vastaajan oikeussuojan kannalta tärkeää, jotta hän voi arvioida, onko asiassa perusteita valituksen tekemiselle.

Kihlakunnanvoudin olisi tullut perustella nollatilitystä sen edellytyksenä olevilla omaisuuden etsimistä koskevilla tosiseikoilla sekä arvioida niiden oikeudellista merkitystä (4943/2016*).

Perintämenettely

AOA saattoi kihlakunnanulosottomiehen tietoon käsityksensä siitä, ettei ulosmittauksen ennakoilmoituksen lähettäminen ole oikea-aikainen ja riittävä keino velallisen kuulemiseksi päätettäessä maksusuunnitelman raukeamisesta. Lisäksi kihlakunnanulosottomies oli päättänyt maksusuunnitelman raukeamisesta sellaisten syiden nojalla, joita ei ole laissa mainittu raukeamisen perusteeksi.

AOA:n mukaan maksusuunnitelman määräämistä raukeamaan ei ilman laissa olevaa säännöstä voi käyttää ikään kuin sanktiona virheellisten tietojen antamiselle. Mikäli ilmenee, että velallinen on antanut ulosottoviranomaiselle virheellisiä maksusuunnitelman kannalta merkityksellisiä tietoja, velalliselle tulisi varata tilaisuus tulla kuulukuksi ja tarvittaessa tarkentaa maksusuunnitelmaa vastaamaan todellisia tietoja. AOA:n mukaan tässä tapauksessa näytti olevan kysymys tilanteesta, jossa olisi ollut tarve muuttaa maksusuunnitelmaa (1911/2017).

AOA havaitsi tutkiessaan erästä kantelua, että tieto ulosmittauksen keskeyttämisestä ei aina välity maksuikieltoihin, joita ulosoton tietojärjestelmä suojaosuuden muuttuessa automaattisesti lähettää maksuikiellon saajalle. Ilmoitus oli puutteellinen myös muutoksen sisällön osalta. AOA pyysi Valtakunnanvoudinvirastoa harkitsemaan, olisiko maksuikieltolomaketta aiheellista selkeyttää (604/4/16).

Kihlakunnanulosottomies oli olettanut erään yrityksen kantelijan tilille maksaman summan olevan palkkaa ja tehnyt tällä perusteella palkan ulosmittauksen sekä lähettänyt siitä yritykselle maksuikiellon. Tilitiedoista ilmennyt summa oli kuitenkin ollut irtaimen esineen kauppahinnan maksu. AOA:n sijaisen mielestä ulosoton asianmukaisuusvaatimus olisi edellyttänyt, että pankkitilitiedoista ilmenneen maksun peruste tai kantelijan

oletettu työsuhde yritykseen olisi tarkemmin selvitetty, ennen kuin palkan ulosmittauksesta olisi voitu tehdä päätöstä ja lähettää yhtiölle siitä maksukieltoa. AOA:n sijainen katsoi, ettei kihlakunnanulosottomies ollut menetellyt asiassa ulosoton asianmukaisuuden vaatimuksen mukaisesti (1994/2016).

KILPAILU- JA KULUTTAJA-ASIA SEKÄ ELINKEINOVALVONTA

Kantelijayhtiön mielestä kuluttaja-asiamies oli kohdellut kilpailijoita epätasa-arvoisesti kohdistaessaan valvontatoimenpiteitä yksinomaan kantelijayhtiöön. AOA katsoi, ettei kuluttaja-asiamies ollut ylittänyt laajaa harkintavaltaansa markkinoinnin valvonnan toimenpiteiden valinnassa ja kohdentamisessa eri toimijoihin. Vaatimukset markkinaoikeudessa markkinointiväitteiden sisällystä olivat olleet vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisia.

AOA:n mielestä tällöin korostuu viranomaisen perustelemisselvollisuus sen suhteen, miten yhdenvertainen kohtelu on otettu huomioon arvioitaessa sitä, mihin niukkojen määrärahojen valitessa kohdistetaan muita saman alan toimijoita ankarampia toimenpiteitä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston vastauksesta yhtiölle tai annetusta selvityksestä ei yhdenvertaisuusnäkökulma ilmene. AOA piti tätä hallinnon lainalaisuusperiaatteen toteutuksen kannalta puutteena.

AOA saattoi käsityksensä päätöksen perustelemisesta myös perusoikeusnäkökohdat huomioon ottavalla tavalla kuluttaja-asiamiehen ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston tietoon (1654/2016*).

Kuluttaja-asiasta oli kysymys myös tapauksessa, jossa Kilpailu- ja kuluttajavirasto oli julkaissut yksityishenkilöiden nimiä internet-kotisivuillaan keskeneräisessä markkinaoikeudessa vireillä olevassa asiassa. AOA totesi, että kysymystä henkilön nimen julkaisemisesta on arvioitava yksityiselämän kuuluvan henkilötietojen suojan kannalta.

Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen. Pe-

rusoikeuksien rajoittamisen yhtenä yleisenä edellytyksenä on vaatimus rajoituksen säätämisestä lailla. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta.

Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun asetuksen tiedottamista ja julkaisemista koskevaa säännöstä oli arvioitava Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain valossa. Lain yleisluontoisen valtutussäännöksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävistä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. AOA katsoi, että valtutussäännös ei ollut siten täsmällinen ja tarkkarajainen, että sen nojalla annetun asetuksen säännöksen perusteella voitaisiin julkaista henkilötietoja avoimessa tietoverkossa.

Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetussa laissa ei ole lausuttu mitään julkaisemisen tarkoituksesta tai ylipäänsä julkaisemisesta. Ainoastaan jo ennen perusoikeussääntelyn voimaantuloa annetun saman sisältöisen säännöksen sisältävän lain hallituksen esityksessä on viitattu julkistamisen olevan keino saada elinkeinonharjoittaja noudattamaan kuluttaja-asiamiehen kannanottoa. Se esitetään tehostuskeinona kuluttaja-asiamiehen edellyttämän menettelyn hyväksymiseksi ennen asian saattamista tuomioistuimen tutkittavaksi.

AOA piti lain säännöstä henkilötietojen julkistamisen oikeuttamisperusteena varsin tulkinanvaraisena. Edes lainsäätäjän tahdon päätteleminen vuonna 1977 annetun hallituksen esityksen perustelun sanamuodosta ei ole kestävää ottaen huomioon sittemmin tapahtunut perusoikeusuudistus ja julkistamistavan muuttuminen julkistamiseksi avoimessa tietoverkossa. AOA totesi, että ylipäänsä nimien julkaisemisesta avoimessa tietoverkossa tulisi säätää tarkemmin. Sääntelyn puutteiden vuoksi olisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston tullut pidättäytyä kantelijoiden nimien julkaisemisesta (1089/4/16*).

Muutamissa kanteluissa oltiin tyytymättömiä siihen, miten Finanssivalvonta käsitteli rahoituslaitoksia koskevia kanteluja. Finanssivalvonta ilmoitti, ettei se tule tutkimaan yksilökanteluksi tulkittavaa pankin menettelyä koskevaa kirjoitusta. Kantelijat ohjattiin kääntymään vakuutus- ja rahoitusneuvonnan (FINE) puoleen.

AOA katsoi, että Finanssivalvonnan vastaus yksilökanteluun ei sisällä sellaista velvoittavaa ratkaisua yksilön edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta, että siitä olisi tullut laatia valituskelpoinen päätös. Toisin kuin Finanssivalvonta selvityksessään katsoi, oli hallinnon avoimuuden toteutumisen ja hallintolain neuvontavelvollisuuden mukaista, että asiakas saa tietää mikäli hänen ilmoittamassaan asiassa ryhdytään valvonnallisiin toimenpiteisiin. Tällaista tiedonantovelvollisuutta ei ole tilanteissa, joissa tiedon antamiselle on salassapitosäännöksistä johtuva este tai jatkotoimenpiteitä ei ole yksilöitävissä yksittäiseen asiakaskirjeeseen (1299/4/17).

AOA tutki myös lukuisia kanteluita Energiaviraston menettelystä sähkönsiirtohintojen vahvistamisesta ja korotusten valvonnassa. Energiavirasto ei ollut ylittänyt harkintavaltaansa päättäessään verkonhaltijan verkkotoiminnan tuoton määrittämistä koskevien menetelmien vahvistamisesta. Energiavirastolla ei ollut myöskään laiminlyönyt velvollisuuttaan, kun sillä ei lain mukaan ollut mahdollisuutta puuttua yksittäisen hinnankorotuksen tasoon (458/4/16*).

4.8.3 TARKASTUKSET

Tässä asiaryhmässä ei ollut tarkastuksia kertomusvuonna.

4.9 Ulkomaalaisasiat

Ulkomaalaisasioiksi luetaan lähinnä ulkomaalaislakiin ja kansalaisuuslakiin liittyvät asiat. Kantelu-kohteina ovat useimmiten lupa- ja lausuntoviranomaiset, etenkin sisäministeriö (SM), Maahanmuuttovirasto, poliisi, ulkoasiainministeriö (UM) tai ulkomaanedustustot ja Rajavartiolaitos. Sen sijaan ulkomaalaisasioihin ei tilastoida kaikkia asioita, jotka koskevat ylipäänsä muita kuin Suomen kansalaisia.

Ulkomaalaisasiat kuuluvat OA *Petri Jääskeläiselle*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Jari Pirjola*. Pääesittelijän virkavapaan aikana ulkomaalaisasioiden esittelijänä toimi 31.7.2017 asti oikeusasiamiehensihteeri *Elina Castrén*.

4.9.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Suomessa asui vuoden 2015 lopussa noin 230 000 ulkomaalaista, mikä on noin 4 prosenttia koko väestöstä.

Suomeen saapuneelle turvapaikanhakijalle voidaan ulkomaalaislain mukaan myöntää turvapaikka, jos hänellä on perusteltu syy pelätä vainoa kotimaassaan. Jos turvapaikan saamisen edellytykset eivät täyty, kansainvälistä suojelua hakevalle voidaan myöntää oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella. Kansainvälisen suojelun lisäksi on mahdollista saada oleskelulupa muulla perusteella, esimerkiksi työn tai opiskelujen vuoksi. Oleskelulupia myönnettiin kansainvälisen suojelun perusteella vuonna 2017 yhteensä 3 232.

Suomi vastaanottaa vuosittain myös YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n hyväksymiä kiintiöpakolaisia. Suomeen saapui kertomusvuonna 1 088 kiintiöpakolaista. Vuonna 2017 Suomesta haki turvapaikkaa 5 059 henkilöä. Vuonna 2016 Suomesta haki turvapaikkaa 5 657 henkilöä ja 32 476 henkilöä vuonna 2015.

Eniten turvapaikanhakijoita saapui Irakista, hakemuksia jätettiin 1 453. Syyriasta tulleet turvapaikanhakijat jättivät 744 turvapaikkahakemusta. Kolmanneksi suurin hakijaryhmä olivat eritrealaiset turvapaikanhakijat. He jättivät 435 hakemusta.

Suomessa oli vuoden 2017 lopussa noin 13 500 turvapaikanhakijaa ja he majoittuivat 56 vastaanottokeskuksessa. Osa turvapaikanhakijoista asui yksityismajoituksessa. Turvapaikanhakijoiksi kirjattujen kokonaismäärä on vähentynyt, koska hakijoille on myönnetty oleskelulupa tai he ovat poistuneet maasta. Kertomusvuonna lakkautettiin 32 aikuisille ja perheille tarkoitettua vastaanottokeskusta ja 37 ilman huoltajaa saapuneille yksintulleille alaikäisille tarkoitettua yksikköä.

Helsingin Metsälässä sijaitseva Helsingin säilöönottoyksikkö siirtyi 1.1.2018 osaksi Maahanmuuttovirastoa. Säilöönottoyksikkö siirtyi Maahanmuuttovirastolle Helsingin kaupungilta, joka oli vastannut ulkomaalaisten säilöönottotoiminnasta vuodesta 2002 lähtien. Helsingin säilöönottoyksikössä on 40 asiakaspaikkaa.

Kertomusvuoden aikana keskusteltiin muun muassa siitä, mitä kristinuskoon kääntyminen vaikuttaa turvapaikkapäätökseen. Moni turvapaikanhakija kertoi pelkäävänsä vainoa kotimaassaan, koska oli kääntynyt Suomessa kristityksi. Maahanmuuttovirasto kiinnitti huomiota siihen, että turvapaikkaa tai oleskelulupaa ei saa automaattisesti sillä perusteella, että hakija kertoo kääntyneensä kristityksi.

4.9.2 ULKOMAALASILAIN MUUTOKSET

Ulkomaalaislakiin tehtiin vuonna 2017 eräitä muutoksia. Helsingin hallinto-oikeuteen keskitettyjen kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsittely päätettiin hajauttaa lisäksi kolmeen muuhun hallinto-oikeuteen. Asioita käsitellään jatkossa myös Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeudessa.

Helmikuun alussa voimaan tulleella lailla ulkomaalaislakiin lisättiin säännökset asumisvelvollisuudesta ja lapsen asumisvelvollisuutta koskevista uusista turvaamistoimenpiteistä. Kansainvälistä suojelua hakenut ulkomaalainen voidaan määrätä asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä yhdestä neljään kertaan vuorokaudessa.

Täysi-ikäisten osalta edellytykset asumisvelvollisuuteen määräämiselle ovat säilöön ottamisen edellytyksiä väljemmät. Lapsen osalta on lisäksi säädetty, että lapsen on oleskeltava vastaanottokeskuksen alueella. Lapsen asumisvelvollisuuden edellytykset ovat samat kuin edellytykset lapsen säilöön ottamiselle, joten kyseessä on vaihtoehto säilöön ottamiselle.

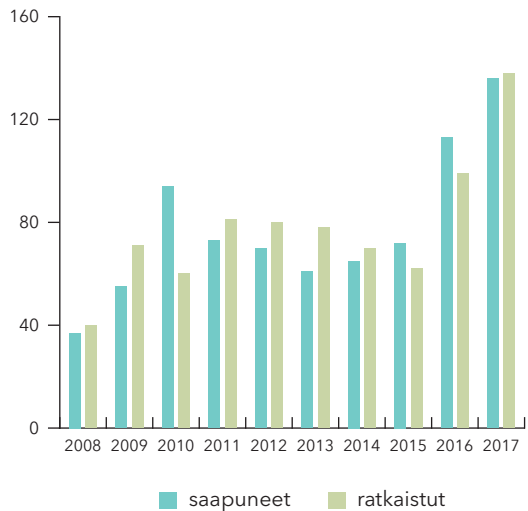
Maahanmuuttovirasto on hoitanut 1.1.2017 alkaen kaikki ulkomaalaisten lupa-asiat. Aikaisemmin poliisi hoiti osan lupa-asioista. Poliisilta Maahanmuuttovirastolle siirtyi muun muassa kaikki Suomessa haettavat oleskeluluvat, kansalaishakemusten vastaanotto sekä EU-kansalaisten rekisteröinnit ja heidän perheenjäsentensä oleskelulupakorttihakemukset. Vuoden 2017 alusta alkaen oleskelulupahakemuksia on käsitelty yhdeksällä paikkakunnalla Maahanmuuttoviraston toimipisteissä.

4.9.3 KANTELUASIA

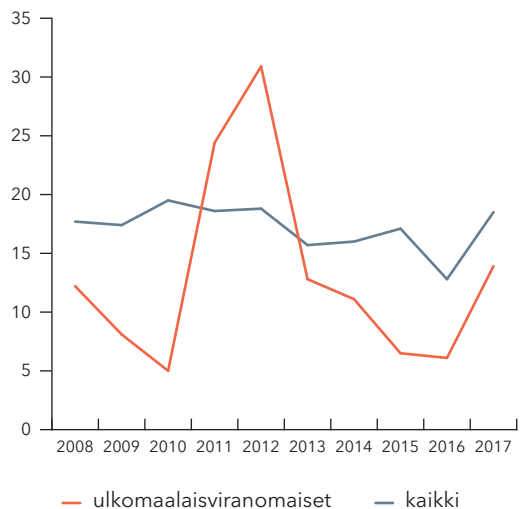
Vuonna 2017 saapui 136 ulkomaalaiskantelua ja niitä ratkaistiin 138. Vuonna 2016 saapui 113 ulkomaalaiskantelua ja niitä ratkaistiin 99. Ulkomaalaisasioiden osuus kaikista saapuneista ja ratkaistusta kanteluista on vaihdellut 1–2 prosentin välillä. Osuus on pienempi kuin ulkomaalaisten osuus väestöstä.

OA siirsi vuonna 2017 kolme poliisin toimintaan ulkomaalaislain soveltamisessa liittynyttä asiaa valtakunnansyyttäjänvirastoon. OA pyysi valtakunnansyyttäjänvirastoa arvioimaan ja päättämään, oliko kyseisissä asioissa esitutkintalaissa tarkoitetut perusteet esitutinnan toimittamiselle.

OA antoi Maahanmuuttovirastolle kuusi huomautusta lainvastaisesta menettelystä. Kolme



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2008–2017



Toimenpideprosentti vuosina 2008–2017

huomautusta (63/2017*, 1487/2017* ja 2016/2017) liittyivät alaikäisten turvapaikanhakijoiden hakemusten käsittelyyn. Yhdessä asiassa (4068/2016*) oli kysymys kansalaisuushakemuksen käsittelyn viipymisestä ja yksi tapaus liittyi viivytelyyn perhesiteeseen perustuvan oleskelulupahakemuksen ratkaisemisessa (1689/2017*). Yksi huomautus koski turvapaikkahakemuksen peruuttamista (1706/2016*). OA antoi huomautuksen lainvastaisesta menettelystä myös Pristinan suurlähetystölle (1514/2016*). Asia liittyi kielteisen viisumipäätöksen oikaisemiseen.

Tyypillisiä ulkomaalaishakemuksia ovat tyytymättömyys viranomaisten kielteisiin oleskelulupa- tai turvapaikkapäätöksiin ja tyytymättömyys viranomaisten menettelyyn. Hakemuksia aiheuttivat viranomaisten pitkät käsittelyajat ja hyvän hallinnon vastaisiksi koetut menettelytavat. Joissain kanteluissa arvosteltiin turvapaikanhakijoiden palautuslentoja.

Vuoden aikana oli käsitellyssä lukuisia turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusten olosuhteita tai hakijoiden kohtelua koskevia kanteluja. Niissä kiinnitettiin huomiota muun muassa terveydenhuollon puutteisiin. Muutamissa kanteluissa arvosteltiin niin sanottujen paperittomien olosuhteita Suomessa.

Useissa kanteluissa arvosteltiin Suomen turvapaikkapolitiikkaa yleisesti. Monet kantelijat olivat tyytymättömiä Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden suureen määrään ja uusien vastaanottokeskusten perustamiseen. Eräissä kanteluissa ihmeteltiin sitä, miksi Suomi palauttaa ihmisiä maihin, joissa kantelijoiden mielestä ei voi elää turvallisesti. OA kiinnitti eräiden 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 liittyviin ratkaisuihin.

Muutamassa kantelussa arvosteltiin Suomen ulkomaan edustustoissa saatua palvelua, johon kantelujen tekijät eivät olleet tyytyväisiä. OA piti yhdessä ratkaisussaan ongelmallisena, että Suomen ulkomaan edustustossa asiaa hoitavilla viran-

omaisilla oli epäselvyyttä siitä, mitä keinoja edustustoissa voitiin käyttää passia hakevan lapsen tunnistamiseen. OA totesi päätöksessään, että olisi tärkeää selvittää, voidaanko DNA-testiä käyttää henkilön tunnistamiseen passihakemuksen yhteydessä ja jos tämä on mahdollista, tulisiko testin käyttämisestä säätää lailla. Hän esitti ministeriöiden harkittavaksi, edellyttävätkö asia joitakin lainsäädäntötoimenpiteitä (4654/2017).

Ulkoministeriö (UM) ilmoitti, että sisäministeriön, Poliisihallituksen ja keskusrikospoliisin kanssa on päädytty siihen, että DNA-tutkimuksen käytöstä passihakijan tunnistamiseksi ei ole tarpeellista säätää lailla. Passihakija voi aina halutesaan teettää DNA-tutkimuksen omalla kustannuksellaan. UM:n mukaan DNA-tutkimus ei voi kuitenkaan olla ainoa selvitys hakijan henkilöllisyydestä. UM korostaa kansalaisten vastuuta hankkia sellaisia asiakirjoja, joista heidät voidaan luotettavasti tunnistaa.

Yhdessä kantelussa arvosteltiin sitä, että syyrialaiset oleskeluvan saaneet pakolaiset eivät saa perheitään Suomeen, koska heidän omaisensa eivät saa viisumia Turkkiin voidakseen hakea perheen yhdistämistä Suomen edustustossa. OA piti ratkaisussaan perhe-elämän suojan kannalta tärkeänä ja hyvän hallinnon edellyttämänä konsulipalveluiden järjestämistä siten, että perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättämiseen on käytännössä tosiasiallinen mahdollisuus. Ulkomaalaislaissa säädetyn toimeentuloedellytyksen takia tämä mahdollisuus tulisi olla kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja on saanut päätöksen hänelle myönnetystä turvapaikasta (3193/2016).

Ulkomaalaishakemuksista varsinkin monet koskevat asiaa, joka on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai joista on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen. Näihin asioihin laillisuusvalvoja ei yleensä puutu asian ollessa kesken.

Ulkomaalaisasioihin liittyviä kielikysymyksiä käsitellään jaksossa 4.19.

4.9.4 TARKASTUKSET

OA teki tarkastuksen Joutsenon vastaanottokeskukseen ja säilöönottoyksikköön. Tämän tarkastuksen yhteydessä tutustuttiin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Lisäksi tehtiin ennalta ilmoittamaton tarkastus Metsälän säilöönottoyksikköön. AOA teki ennalta ilmoittamattoman tarkastuksen yksin maahan tulleiden turvapaikanhakijasten ja nuorten asumisyksikköön Kajaaniin.

Joutsenon tarkastuksen aikana kävi ilmi, että säilöönottoyksikkö oli ollut koko alkuvuoden lähes täynnä. Säilöön otettujen joukossa oli yhä enemmän ulkomaalaisia, jotka oli otettu säilöön heti vankilasta vapautumisen jälkeen. Näissä tapauksissa maasta poistamista ei oltu saadun tiedon mukaan aloitettu riittävän ajoissa. Tarkastuksen aikana haastateltiin useita säilöön otettuja. Lähes kaikki haastateltavat kertoivat kaipaavansa tarkempaa oikeudellista tietoa siitä, miten heidän maasta poistamista koskeva asia etenee.

Tarkastuksen aikana kiinnitettiin huomiota myös terveydenhuollon toteutumiseen. Tarkastusdelegaatioissa oli terveydenhuollon asiantuntijana mukana psykiatrian erikoislääkäri. Käytyjen keskustelujen perusteella todettiin, että vankiterveydenhuollon ja säilön terveydenhuollon välistä yhteistyötä olisi hyvä kehittää. Lisäksi koettiin on-

gelmalliseksi, että terveydenhuollon henkilöstö ei aina saanut ajoissa tietoa säilöön otettujen siirroista tai maasta poistamisesta. Joutsenon säilöönottokeskus ilmoitti OA:lle tarkastuksen jälkeen, mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt tarkastushavaintojen johdosta.

Metsälän säilöönottoyksikköön tehdyn tarkastuksen painopisteinä oli edellisen tarkastuksen suositusten täytäntöönpano, turvapaikanhakijoiden kohtelu sekä terveydenhuollon toteutuminen. Tarkastuksen aikana ei kuultu väitteitä säilöön otettujen epäasianmukaisesta kohtelusta.

Kajaanin asumisyksikön tarkastuksella kiinnitettiin huomiota erityisesti lasten oikeuksien toteutumiseen. Tarkastus ei antanut aihetta AOA:n toimenpiteisiin.

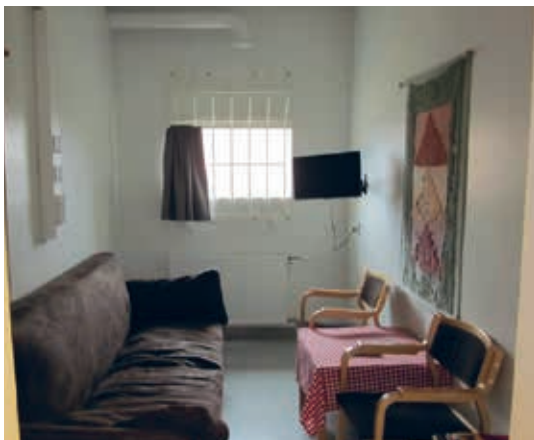
4.9.5 RATKAISUJA

LAPSEN TURVAPAIKKAHAKEMUKSEN KÄSITTELY JA IÄN MÄÄRITTÄMINEN

OA antoi Maahanmuuttovirastolle huomautuksen lapsen turvapaikkahakemuksen käsittelyn viivästymisestä ja hyvän hallinnon vastaisista puutteista hakijan iän selvittämiseen liittyvässä menettelyssä. Täysi-ikäiseksi katsottu hakija oli myöhemmin todettu alaikäiseksi aidoksi todetun henkilöllisyystodistuksen perusteella.

Oikeuslääketieteellinen tutkimus iän selvittämiseksi

OA totesi ratkaisussaan, että ulkomaalaislain mukaan ennen suostumuksen pyytämistä henkilön iän selvittämiseen turvapaikanhakijalle tai perheenkokoajalle sekä hakijan tai perheenkokoajan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle on annettava tiedot iän selvittämisen merkityksestä, siinä käytettävistä oikeuslääketieteellisistä tutkimusmenetelmistä, näiden mahdollisista terveysvaikutuksista, tutkimuksen seurauksista sekä tutkimuksesta kieltäytymisen seurauksista.



Joutsenon säilöönottoyksikön tapaamistila.

Maahanmuuttovirasto ei ollut voinut osoittaa, että hakijalle ja hänen edustajalleen olisi ennen suostumuksen pyytämistä annettu ulkomaalaislain edellyttämät tiedot oikeuslääketieteellisestä iän selvittämisestä. Turvapaikkapuhuttelupöytäkirjaan ei ollut kirjattu tietojen antamisesta mitään ja turvapaikkapuhuttelua koskevaa nauhoitetta ei löytynyt virastosta.

OA totesi, että viranomaisen on sen toiminnan jälkikäteisessä laillisuusvalvonnessa kyettävä osoittamaan, että kaikki laissa määritelty hakijan oikeusturvan takeena olevat edellytykset ja menettelyvaatimukset on täytetty. Perustuslaissa taattuun hyvään hallintoon kuuluu asioiden asianmukaisen käsittelyn vaatimus, johon sisältyy yleinen huolellisuusvelvollisuus, jota Maahanmuuttovirastossa ei tässä tapauksessa ollut noudattanut.

Edustajan läsnäolo

Ulkomaalaislain mukaan huoltajalla tai muulla laillisella edustajalla on oikeus olla läsnä iän määrittämiseen liittyvää tutkimusta suoritettaessa. Lapsen edustaja oli saanut tiedon iänmäärittäjätestin ajankohdasta päivää ennen tutkimuksen tekemistä. Kantelun mukaan kutsua ei oltu lähetetty suoraan edustajalle tiedoksi, vaan hän sai tiedon asumisyksikön johtajalta. Edustajalla ei ollut mahdollisuutta osallistua tutkimukseen seuraavana päivänä.

OA ei pitänyt kutsun lähettämistä päivää ennen tutkimuksen suorittamista asianmukaisena ja hyvän hallinnon mukaisena. Hän totesi, että alaikäiselle määrätty edustaja käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä koskevissa asioissa. Edustajan tehtävänä on valvoa lapsen edun toteutumista ja sitä, että lasta kohdellaan oikeudenmukaisesti ja asianmukaisesti. Edustajalle tulee antaa tosiasiallinen mahdollisuus olla läsnä tutkimusta suoritettaessa. Tämä edellyttää sitä, että edustaja saa kutsun hyvissä ajoin. OA:n näkemyksen mukaan kutsu tulee toimittaa suoraan myös lapsen edustajalle.

Kuuleminen

OA totesi, että hakijan iän selvittämiseksi tehdyn oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tulosten tulkinnalla on merkittäviä oikeusvaikutuksia turvapaikanhakijan kannalta. Hakijan ikä voi muuttua siitä, mitä hän on itse ilmoittanut. Jos alaikäinen hakija todetaan täysi-ikäiseksi, sillä on usein kielteinen vaikutus hänen turvapaikka- ja oleskelulupa-asian ratkaisulle.

Täysi-ikäiseksi todetulta hakijalta evätään alaikäisille hakijoille kuuluvat turvapaikkamenettelyyn ja vastaanottoon liittyvät oikeudet ja etuudet. Alaikäiselle määrätyn edustajan tehtävä lakkaa, alaikäisten ja täysi-ikäisten oikeusavussa on eroavaisuuksia, alaikäisille turvattu opiskeluoikeus lakkaa ja majoitus siirtyy alaikäisten keskuksista täysi-ikäisille tarkoitettuun keskukseseen.

Maahanmuuttovirasto teki tutkimustulosten tulkinnan hakijan iästä ensin ja järjesti kuulemisen asiasta vasta sen jälkeen. Näin ollen hakijan mahdollisia selvityksiä ja näkemyksiä ei huomioitu ennen kuin iästä tehtiin tulkinta ja tosiasialliset vaikutukset sen mukaisesta rekisterimerkinnästä astuivat voimaan. OA:n näkemyksen mukaan Maahanmuuttoviraston ohjeistus ja menettely kantelua koskevassa tapauksessa ei vastannut kuulemisen tarkoitusta keskeisenä hakijan oikeusturvan takeena ja ratkaisun oikeellisuutta edistävänä asian selvittämisen keinona.

OA katsoi, että vaikka hakijan ikää koskeva ratkaisu ei ollut erikseen valituskelpoinen hallintopäätös, ratkaisun merkittävien välittömien vaikutusten takia lapsen etu ja oikeusturva sekä hyvän hallinnon mukainen menettely edellyttivät, että hakijaa kuullaan ennen ratkaisun tekemistä ainakin siinä tapauksessa, että hänen ikänsä aiotaan korjata täysi-ikäiseksi ikätutkimuslausunnon perusteella. Tämän vuoksi myöskään edustajan puhevaltaa ei voitu evätä ennen kuin asiaa koskeva kuuleminen on järjestetty. OA:n mielestä tapaus osoitti, että hakijan kuulemisella voi olla käytännössä ratkaisevan tärkeä merkitys.

Alaikäiselle määrätyn edustajan tehtävän lakkaaminen

OA oli Maahanmuuttoviraston kanssa samaa mieltä siitä, että edustajan tehtävän voidaan katsoa lakkaavan silloin, kun hakijan täysi-ikäisyydestä tehdään rekisterimerkintä. Hän korosti ratkaisussa sitä, että myös tästä syystä on tärkeää, että hakijaa ja edustajaa kuullaan ennen kuin ikätutkimuslausunnon perusteella tehdään täysi-ikäisyyttä koskeva ratkaisu.

Lapsen siirrot vastaanottokeskuksesta toiseen ja lapsen etu

Maahanmuuttovirasto siirsi hakijan aikuisille tarkoitettuun vastaanottokeskukseen iänmäärityksen jälkeen. Kun hakijan alaikäisyyden osoittanut todistus oli todettu aidoksi, hänet siirrettiin alaikäisille tarkoitettuun yksikköön.

OA totesi, että on lasten edun mukaista, että alaikäisyksiköissä ei majoiteta täysi-ikäisiä asiakkaita. Samalla on huomattava, että on lapsen edun vastaista sijoittaa alaikäinen turvapaikanhakija aikuisille tarkoitettuun vastaanottokeskukseen. Tässä tapauksessa oli käynyt ilmi, että hakija oli ollut alaikäinen koko ajan. Virheellinen tulkinta hakijan iästä oli korjattu myöhemmin, kun hakijaa oli kuultu ja asiassa oli ilmennyt, että hakijalla oli mahdollisuus saada henkilöllisyydestodistus.

OA piti jälkikäteen arvioituna selvänä, että asiassa oli toimittu vakavasti lapsen edun vastaisesti. Alaikäinen turvapaikanhakija oli siirretty aikuisille tarkoitettuun vastaanottokeskukseen. Hakija on jakanut huoneen usean hänelle vieraan aikuisen miehen kanssa. Hänet oli siirretty neljän kuukauden aikana vastaanottokeskuksesta toiseen kolme kertaa. Pitkäaikainen epätietoisuus ja jatkuvat muutokset muiden tekijöiden ohella oli johtanut hakijan psyykkiseen oireiluun. Hakijan koulunkäynnin järjestäminen kevtlukukaudelle oli viivästynyt.

OA:n näkemyksen mukaan hakijan ikää koskenut sittemmin virheelliseksi osoittautunut ratkaisu ja siitä johtuneet edellä todetut tapahtumat olisi ilmeisesti vältetty, mikäli hakijaa ja hänen edustajaansa olisi edellä esitetyn mukaisesti kuul-

tu ennen täysi-ikäisyyttä koskevan ratkaisun tekemistä.

OA:n käsityksen mukaan Maahanmuuttoviraston tulisi muuttaa ikätutkimuksiin liittyvää kuulemiskäytäntöään. Hän esitti Maahanmuuttoviraston harkittavaksi, minkälaisia muutoksia iän selvittämiseen liittyviin menettelytapoihin olisi tehtävä ratkaisussa todettujen puutteiden välttämiseksi vastaisuudessa.

OA pyysi Maahanmuuttovirastoa ilmoittamaan 29.9.2017 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä on antanut aihetta (1487/2017*).

Maahanmuuttovirasto ilmoitti 6.10.2017 lausunnossaan tavoista, joilla se pyrkii nopeuttamaan yksintulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden hakemusten käsittelyä. Lausunnon mukaan virastossa valmistellaan lisäksi uutta turvapaikanhakijan iänmääritykseen liittyvää ohjetta. Maahanmuuttovirasto pyrkii jatkossa turvaamaan myös sen, että turvapaikanhakijan edustaja voi olla läsnä iänmäärityksessä. Edellä mainituilla keinoilla pyritään paremmin huomioimaan lapsen etu turvapaikkaprosessissa.

ALAIKÄISTEN TURVAPAIKKAHAKEMUSTEN KÄSITTELY VIIVÄSTYI

OA antoi Maahanmuuttovirastolle huomautuksen kahden alaikäisenä yksintulleen turvapaikanhakijan iänmäärityksen ja turvapaikkahakemusten käsittelyn viivästymisestä.

Turvapaikkahakemusten käsittely kesti molemmissa tapauksissa lähes 17 kuukautta. Maahanmuuttovirasto oli järjestänyt turvapaikkapuhutellut hakijoille vasta 8–9 kuukautta hakijoiden maahantulon jälkeen. Turvapaikkahakemusten käsittely kesti niiden jälkeen edelleen toisen hakijan kohdalla 7 kuukautta ja toisen 6 kuukautta. Ikätutkimusta koskeva suostumuspyyntö tehtiin molempien hakijoiden kohdalla yli vuosi sen jälkeen, kun he olivat saapuneet maahan ja hakeneet turvapaikkaa.

OA totesi, että turvapaikkahakemuksen tutkintaan liittyvät tavanomaiset selvitystoimenpiteet eivät tee käsittelyn viivästymistä hyväksyttäväksi. OA:n näkemyksen mukaan päätös mahdol-

lisestä iänmäärityksestä oikeuslääketieteellisen tutkimuksen avulla tulisi tehdä turvapaikkatutkimuksen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tämä turvaisi parhaiten hakijoiden oikeusturvaa ja ottaisi parhaalla tavalla huomioon alaikäisten turvapaikanhakijoiden edun ja turvallisuuden.

OA katsoi, ettei asiassa ilmennyt perusteita sille, miksi lasten turvapaikkahakemusten käsittely kesti lähes 17 kuukautta. Arviossa otettiin huomioon syksyn 2015 poikkeuksellinen tilanne, jonka vuoksi hyväksyttiin osittainen viivästys. Viivästykseen johti ajanjaksot ilman toimenpiteitä sekä joidenkin toimenpiteiden tekeminen hyvin myöhäisessä vaiheessa menettelyä. Lasten hakemukset eivät edenneet Maahanmuuttovirastossa ilman aiheetonta viivästystä eikä ulkomalaislain velvoite alaikäisten asioiden kiireellisestä käsittelystä ja lapsen edun huomioimisesta OA:n mielestä toteutunut (63/2017*).

TURVAPAIKKAHAKEMUKSEN PERUUTTAMINEN, RAUKEAMISPÄÄTÖS JA KÄSITTELYAIKA

OA antoi Maahanmuuttovirastolle huomautuksen lainvastaisista menettelyistä turvapaikkahakemuksen peruuttamista, raukeamispäätöstä ja käsittelyaikaa koskevassa asiassa.

Kantelija oli hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua. Hän oli mennyt poliisilaitokselle kertomaan hänen perheensä tilanteesta ja pyytänyt apua. Poliisilaitoksella ei ollut vierailun aikana tulkkia. Poliisi lähetti tapaamisen jälkeen Maahanmuuttovirastolle kantelijan turvapaikkahakemuksen peruuttamista koskevan ilmoituksen. Maahanmuuttovirasto oli ilmoituksen saatuaan tehnyt päätöksen turvapaikkahakemuksen raukeamisesta. Kantelijan tarkoituksena ei ollut missään vaiheessa peruuttaa turvapaikkahakemustaan.

Maahanmuuttovirastossa oli arkistoitu turvapaikkahakemuksen peruutusilmoituksen allekirjoittamaton kopio, joka oli leimattu saapuneeksi samana päivänä kuin raukeamispäätös oli tehty. OA totesi, että viranomaisen on sen päätöksen jälkikäteisessä laillisuusvalvonassa kyettävä osoittamaan, että kaikki lailliset edellytykset päätöksen tekemiselle ovat olleet olemassa.

Tässä tapauksessa jäi epäselväksi, oliko Maahanmuuttovirastolla ollut päätöstä tehdessään hakijan oikeusturvan takeena olevat laissa säädetty muutovaatimukset täyttävä, hakijan ja kahden esteettömän todistajan allekirjoittama peruuttamisilmoitus. Joka tapauksessa Maahanmuuttovirastossa oli menetelty asiakirjojen arkistointia koskevien säännösten ja määräysten vastaisesti, eikä se ollut noudattanut hyvään hallintoon kuuluvaa yleistä huolellisuusvelvollisuutta.

Kantelija oli hakenut saamansa raukeamispäätöksen seurauksena uudelleen turvapaikkaa. Hänelle myönnettiin turvapaikka. Toisen turvapaikkahakemuksen käsittely kesti lähes 17 kuukautta. OA katsoi, että turvapaikkahakemusta ei ollut käsitelty ilman aiheetonta viivytystä.

Poliisin toiminnan osalta asia oli jo käsitelty ja ratkaistu poliisilaitoksen kanteluun antamalla ratkaisulla. OA:lla ei ollut aihetta selvittää asiaa tältä osin uudelleen (1706/2016*).

VIISUMI EVÄTTIIN VIRHEELLISESTI

OA katsoi Suomen Nairobien suurlähetystön menettelleen virheellisesti, kun se hylkäsi 18 vuotta Suomessa asuneen henkilön viisumihakemuksen. OA esitti, että ulkoasiainministeriö selvittäisi virheellisen viisumipäätöksen saaneen olinpaikan, kuulisi häntä ja tekisi tämän jälkeen asiassa hyvitysesityksen Valtiokonttorille. Hän kiinnitti vastaisen varalle ulkoasiainministeriön huomiota myös siihen, että eduskunnan oikeusasiamiehen selvityspyyntöihin tulee vastata annettujen määräaikojen puitteissa.

Kantelijan veli matkusti kesällä 2015 Ugandaan äitinsä hautajaisiin. Kun hänen piti matkustaa takaisin Suomeen, hänen passissaan todettiin virhe. Kantelijan veljeä ei tästä syystä päästetty lentokoneeseen ja häntä pyydettiin hankkimaan uusi passi. Kantelijan veli teki uuden passihakemuksen Ugandassa, mutta vanhassa passissa ollutta pysyvää oleskelulupaa ei liitetty uuteen passiin. Häntä neuvottiin ottamaan yhteyttä Suomen Nairobien suurlähetystyöhön. Suurlähetystyössä häntä pyydettiin tekemään viisumihakemus Suomeen.

Suurlähetystö teki viisumihakemukseen kielteisen päätöksen. Suurlähetystö ei ottanut huo-

mioon sitä, että viisumin hakija oli asunut Suomessa vuodesta 1998, noin 19 vuotta. Hänellä oli lisäksi pysyvä oleskelulupa Suomessa. Veli oli kantelun mukaan jumissa Ugandassa, jossa hän ei ollut vieraillut vuoden 1998 jälkeen.

OA totesi, että kantelijan veljellä oli voimassa oleva oleskelulupa Suomessa. Hänellä oli näin ollen ulkomaalaislain 40 §:n mukainen laillinen oikeus oleskella Suomessa.

OA totesi, että kantelun mukaan suurlähetystön virheellinen menettely oli aiheuttanut kantelijan veljelle haitallisia seuraamuksia, kuten vuokra-asunnon ja opiskelupaikan menettämisen. Oikeusasiamies voi valvontatehtävänsä puitteissa tehdä loukkausten johdosta hyvitysesityksiä laillisuusvalvontaansa kuuluville tahoille. Kantelun ja saadun selvityksen perusteella arvioituna tässä asiassa näytti OA:n mielestä olevan perusteita virheellisen menettelyn hyvittämiseen.

OA pyysi ulkoasiainministeriötä ilmoittamaan 30.3.2018 mennessä mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä on mahdollisesti antanut aihetta (5000/2016*).

VIISUMIASIAN OIKAISUVAATIMUS RATKAISTIIN VIRHEELLISESTI

OA antoi huomautuksen Suomen Pristinän suurlähetystölle lainvastaisesta menettelystä.

Kantelijan puoliso oli hakenut vierailuviisumia Suomeen. Hän sai Suomen Kosovon suurlähetystöstä kielteisen päätöksen viisumihakemukseensa. Kielteinen päätös oli perustunut tietojärjestelmästä näkyvään maahantulokieltoon. Kantelija selvitti asiaa ja kävi ilmi, että Helsingin hallinto-oikeus oli kumonnut hakijalle määrätyn maahantulokiellon. Maahanmuuttovirasto ilmoitti kantelijalle ja edustustolle, että ulkomaalaisrekisteriin oli inhimillisen erehdyksen vuoksi jäänyt merkintä maahantulokiellosta. Virheellinen merkintä oli ilmoituksen mukaan sittemmin poistettu.

Kantelija teki oikaisuvaatimuksen, jossa Suomen suurlähetystölle selvitetiin päätöksen perustuneen viranomaisista johtuneeseen virheelliseen merkintään. Selvityksestä huolimatta oikaisuvaatimukseen annetussa päätöksessä lähetystö perusteli kielteistä ratkaisuaan sillä, että maahantulo-

kieltopäätös oli näkynyt järjestelmässä päätöksen tekohetkellä. Kantelijan mielestä virheellinen merkintä maahantulokiellosta ei voinut olla lainmukainen syy viisumin epäämiselle. Kantelija arvosteli lisäksi sitä, ettei Suomen suurlähetystö vastannut hänen asiaa koskeviin kysymyksiinsä.

OA katsoi suurlähetystön menetelleen lainvastaisesti siinä, että oikaisuvaatimukseen tehty päätös oli perustunut virheelliseen tietoon, vaikka maahantulokielloa koskevan merkinnän virheellisyys oli päätöksentekohetkellä lähetystön tiedossa. Suomen suurlähetystö oli lisäksi toiminut hyvän hallinnon periaatteiden ja hallintolain vastaisesti, koska kantelijan kysymyksiin ja tiedusteluihin ei oltu vastattu (1514/2016*).

KANSALAISSUUSHAKEMUKSEN KÄSITTELY VIIVÄSTYI

OA antoi Maahanmuuttovirastolle huomautuksen lainvastaisesta viivyttelystä kansalaisuushakemuksen käsittelyssä.

Kansalaisuushakemuksen käsittely kesti kaikkiaan yli 21 kuukautta, josta noin 20 kuukautta Maahanmuuttovirastossa. OA totesi, että kantelijan kansalaisuushakemusta viivästytti hänen lapsensa kansalaisuusaseman käsittely, jonka vuoksi voitiin pitää osittain hyväksyttävänä, että kantelijan hakemuksen käsittely viivästyi. Hakijan kansalaisuushakemus oli kuitenkin otettu Maahanmuuttovirastossa käsittelyyn vasta yli vuosi hakemuksen vireille tulon jälkeen. Hänen lapsensa saaman päätöksen jälkeen asian käsittely oli edelleen kestänyt yli viisi kuukautta.

OA ei nähnyt kaikille näille viivästyksille hyväksyttäviä perusteita ja katsoi, ettei yli 20 kuukauden käsittelyaikaa Maahanmuuttovirastossa kansalaisuushakemuksen käsittelyssä voitu pitää hyvän hallinnon mukaisena (4068/2016*).

4.10 Sosiaalihuolto

Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Sosiaalihuoltoa koskevassa laillisuusvalvonnassa on kysymys erityisesti näiden perusoikeuksien toteutumisesta.

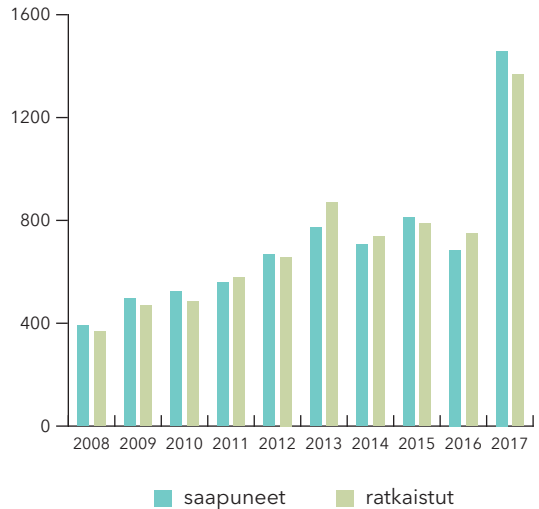
Sosiaalihuollon asiaryhmään kuuluu vammaispalveluihin, vanhusten palveluihin ja lapsen oikeuksiin, erityisesti lastensuojelulain tulkintaan ja soveltamiseen liittyviä asioita. Muut sosiaalihuollon alaan kuuluvat kantelut koskivat muun muassa toimeentulotukea, omaishoitoa, päihdehuoltoa sekä koti-, asumis- ja laitospalveluja.

Hyvään hallintoon liittyvissä ratkaisuissa aiheina olivat julkisuusperiaatteen toteutuminen, salassa pidettävien asioiden käsittely, hallintomenettely ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen asioiden käsittelyssä ja viranomaiselle kuuluvan neuvonta- ja selvitysvastuun toteutuminen.

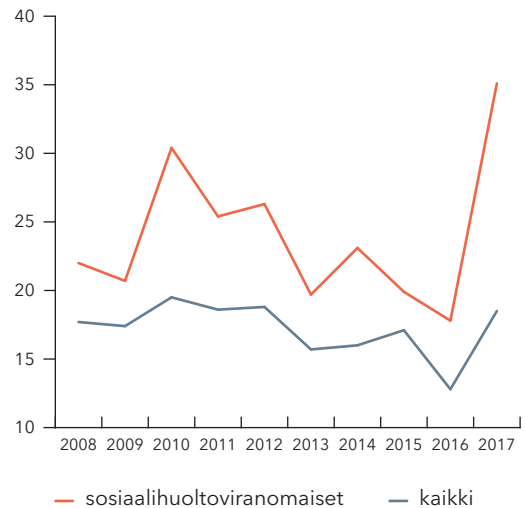
Sosiaalihuoltoa koskevien asioiden ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Tapio Rätty*. Sosiaalihuoltoa koskevia asioita esitteli myös *Riikka Jackson*.

Vammaisuuteen liittyvissä asioissa ratkaisijana toimi oikeusasiamies *Petri Jääskeläinen*.

Kelan toimeenpanemaa toimeentulotukea koskevien kanteluiden ratkaisijana ovat toimineet apulaisoikeusasiamies *Jussi Pajuoja* 30.9.2017 asti ja sen jälkeen apulaisoikeusasiamies *Pasi Pölönen*.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2008–2017



Toimenpideprosentti vuosina 2008–2017

4.10.1 LAILLISUUSVALVONTA

Sosiaalihuollon kanteluita tuli vireille 1 459 (685 vuonna 2016). Kanteluja ratkaistiin 1 369 (749 vuonna 2016). Toimenpideratkaisuja oli 477 (34,9 %).

Lastensuojelua koskevia kanteluja ratkaistiin 223. Vammaispalvelua koskevia kanteluita oli 90 ja 23 vanhustenhuoltoon liittyvää kantelua. Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemaa toimeentulotukea koskevia kanteluita kertomusvuonna oli 783. Kunnan toimeentulotukea koskevia kanteluja oli 32.

Sosiaalihuollon asiaryhmä on ollut useana vuonna suurin asiaryhmä oikeusasiamiehen toiminnassa. Kantelujen määrä on viime vuosina kasvanut. Kanteluista on lisäksi havaittavissa, että palveluiden käyttäjät ovat usein tietoisia oikeuksistaan ja viranomaisen velvollisuuksista. Toisaalta sosiaalihuollon asiakkaat saattavat turvautua kanteluun silloinkin, kun heidän tulisi ensisijaisesti käyttää lainmukaisia muutoksenhakekeinoja.

Toimenpideratkaisuissa kiinnitettiin huomiota viranomaisen tai muun valvottavan virheellisen menettelyn lisäksi valvottavan korjaaviin toimenpiteisiin. Ratkaisuilla ohjattiin entistä useammin valvottavaa viranomaista hyvään ja lainmukaiseen menettelyyn. Viranomaista pyydettiin selvittämään, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin se ryhtyy ratkaisun johdosta tai millä tavoin se korjaa ratkaisussa havaitun virheellisen menettelyn. Joissain asioissa viranomaiselle esitettiin virheellisestä menettelystä aiheutuneen haitan hyvittämistä kantelijalle.

Vanhusten oikeuksien valvonnassa AOA kiinnitti kertomusvuonna edelleen erityistä huomiota kotiin annettavien palvelujen laatuun, kotihoidon valvonnan järjestelyihin ja siihen, miten kunnat ovat huolehtineet palveluja koskevasta päätöksenteosta, ohjeistuksesta ja tiedotuksesta. Tarkastuksia on tehty erityisesti vanhainkoteihin ja vanhusten asumispalveluihin. Ratkaisuissa ja tarkastuksilla on arvioitu erityisesti ihmisarvoisen vanhuuden turvaa, iäkkäille ihmisille kuuluvaa itsemääräämisoikeutta ja osallisuutta.

Lasten oikeuksien valvonta painottuu sijaishuollon järjestämiseen, rajoitustoimenpiteiden käyttöön sekä niitä koskevaan lainmukaiseen menettelyyn. Tarkastuksilla arvioidaan muun muassa sitä, tuntevatko sijoitetut lapset oikeutensa ja laitoksen ja heille nimetyn lapsen asioista vastaavan oman sosiaalityöntekijän velvollisuuksista ja tehtävistä sekä seurataan sitä, toteutuuko sijoitetujen lasten oikeus tavata sosiaalityöntekijäänsä luottamuksellisesti.

Laillisuusvalvonnassa seurataan myös sitä, että erityisesti vaikeahoitoisten lasten hoitoon ja kasvatukseen osallistuvat viranomaiset ja muut tahot toimivat yhteistyössä. Lastensuojeluviranomaisten, lasten psykiatristen hoitotahojen ja lapsen perusopetuksesta sekä sijaishuollosta vastaavien tahojen välisen yhteistyön tulisi olla säännöllistä, johdonmukaista ja jatkuvaa. Yhdessä laaditut suunnitelmat tulisi toteuttaa yhteistyössä joustavasti ja joutuisasti.

Vammaispalveluja koskevat kantelut liittyivät erityisesti kuljetuspalvelujen ja henkilökohtaisen avun järjestämiseen sekä vammaispalveluasioden käsittelyyn kunnassa. Ratkaisuissa kiinnitettiin erityistä huomiota velvollisuuteen laatia palvelusuunnitelma. Kehitysvammaisia henkilöitä koskevissa kanteluissa oli kysymys heidän kohtelustaan, rajoitustoimenpiteiden käytöstä, palvelujen laadusta sekä palvelusuunnitelman ja erityishuolto-ohjelman laatimisesta.

Lastensuojelukanteluita on käsitelty s. 243 ja vammaisuuteen liittyviä sosiaalihuollon ratkaisuja s. 76. Vanhustenhuoltoon liittyviä ratkaisuja on käsitelty s. 251.

4.10.2 TARKASTUKSET

Tarkastuksia tehtiin sosiaalihuollossa yhteensä 42. Lastensuojelutarkastuksia oli 12, vammaisuuteen liittyviä tarkastuksia 17, vanhustenhuollon tarkastuksia 9 ja muita 3 (ks. liite 6).

Tarkastuksia tehtiin pääsääntöisesti ennalta ilmoittamattomina, yllätystarkastuksina. Lastensuojelutarkastuksia tehtiin myös ns. epämukavina aikoina eli iltaisin ja viikonloppuisin.

4.10.3 RATKAISUJA

JULKISUUDEN TOTEUTUMISESSA ON JATKUVASTI ONGELMIA

Sosiaalihuollon kanteluissa on usein muun ohella kyse asiakirjojen julkisuudesta. Kysymys voi olla asianosaisjulkisuuden toteutumisesta, päätöksenteosta julkisuutta koskevista asioista tai esimerkiksi henkilötietolain ja julkisuuslain välisestä suhteesta.

Julkisuuslain soveltamisessa on jatkuvasti ongelmia, jotka vaikuttavat asiakkaiden oikeuksien toteutumiseen. Kantelujen perusteella näyttää siltä, että ongelmat johtuvat viranomaisten puutteellisista tiedoista siitä, millä tavoin ja missä tilanteissa julkisuuslakia tulisi soveltaa. Näyttää myös siltä, että viranomaisessa tunnetaan henkilötietolain säännökset suhteellisen hyvin mahdollisesti sen johdosta, että viranomaisessa on nimetty tietosuojavastaava.

Tämä kuitenkin vaikuttaisi usein johtavan siihen, että tiedon pyytäjän vaatimukset on käsitelty pelkästään henkilötietolain mukaisena tarkastuspyyntönä eikä tiedon pyytäjän tarkoittamana julkisuuslain mukaisena tietopyyntönä. Viranomaisen tulisi näissä tilanteissa selvittää hallintolain mukaisesti, mikä ero henkilötietolain mukaisella tarkastuspyynnöllä ja julkisuuslain mukaisella tietopyynnöllä asianosaisen oikeuksille on. Sosiaalipalveluasiakkaan ja hänen läheisensä tiedonsaantioikeus eroaa merkittävästi henkilötietojen tarkastusoikeudesta.

Julkisuuslain mukainen päätöksenteko

Kantelija oli pyytänyt äitinsä edustajana tietoja kotihoidon käynneistä äitinsä luona. Kantelukirjoituksesta ilmeni, että kantelija oli nimenomaisesti pyytänyt tietoja julkisuuslain perusteella. Samalla hän oli pyytänyt julkisuuslain mukaista päätöstä asiassa, mikäli tietopyyntöön ei suostuttaisi.

Kotihoitopäällikön selvityksen mukaan sosiaali- ja terveysvirastossa tulkittiin, että tietopyyntö koski kotihoidon sisäisen työskentelyn asiakirjoja

eikä kantelijalla ollut esittää yksilöityä valtakirjaa äidiltään.

Kotihoito oli katsonut, että kantelijan äidillä oli ollut riittävä kyky päättää myös yksilöidyn valtakirjan antamisesta tietojensa luovuttamiseen. Kotihoidossa ei kuitenkaan selvitetty enempää kantelijan äidin kykyä päättää omista asioistaan.

Asiassa saadun selvityksen ja kantelijan aikaisempien kirjoitusten mukaan kantelija oli hoitanut useita vuosia äitinsä ja isänsä ja isänsä kuoltua äitinsä asioita sosiaali- ja terveysviraston vammaispalveluissa sekä kotihoidossa. Sosiaali- ja terveysvirastolla oli siis pitänyt olla tieto siitä, että kantelija on hoitanut äitinsä sosiaalihuollon palveluiden järjestämiseen sekä terveydenhuollon järjestämiseen liittyviä asioita.

Asiassa oli toimittu julkisuuslain vastaisella tavalla. Kantelija oli toistuvasti pyytänyt äitiään koskevia tietoja eikä hänen tietopyyntöihinsä ole suostuttu. Kantelija oli myös pyytänyt asiassa julkisuuslain mukaista päätöstä, jota ei tehty. Sosiaali- ja terveysviraston kotihoidon olisi tullut saat-taa asia päätöksentekoon oikeutetulle viranhaltijalle viimeistään silloin, kun kantelija pyysi asia-ta päätöstä (5928/2016).

Asiakirjojen valokuvaamisen kieltäminen

Kantelija ei saanut jäljentää arkistossa säilytettäviä asiakirjoja valokuvaamalla. Kantelija arvosteli myös asiakirjapyyntönsä käsittelyyn kulunutta aikaa.

Julkisuuslaissa on asiakirjojen saamista ja niiden antamista koskeissa säännöksissä asetettu viranomaiselle erityinen käsittelyä koskeva joutuisuusvelvollisuus. Julkisuuslain tätä koskeva säännös asettaa viranomaiselle suuremman joutuisuusvelvollisuuden kuin muutoin hallintoasioissa on edellytettävä. Lähtökohtaisesti viranomaisen tulisi julkisuuslaissa tarkoitetuissa asioissa pyrkiä selvästi kahta viikkoa ripeämpään käsittelyaikaan.

Yhden kuukauden enimmäisaikaa voidaan noudattaa lähinnä vain vaikeammissa tapauksissa, joissa pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä asioita. Käsittelyajan pidentymiseen voi vaikuttaa esimerkiksi tulkinnallisesti vaikea tilanne.

Asiakirjapyynnön käsittelyyn voi liittyä tilanteesta riippuen useita erilaisia vaiheita, kuten pyynnön vastaanotto, kirjaaminen diaariin tai tallentaminen asianhallintajärjestelmään, asian jakaminen siitä vastuullisille henkilöille, sen selvittäminen esimerkiksi tietojärjestelmistä tai muista viranomaisen luetteloista, onko pyydettyjä asiakirjoja olemassa, asiakirjojen esiin hakeminen, asiakirjojen julkisuuden ja salassapidon tarkastaminen, tarvittaessa salassa pidettävien osien poistaminen, asiakirjojen saattaminen lähetyskuntoon ja lähettäminen vastaanottajalle.

Työväiheisiin kuuluu myös selvittää salassa pidettävien asiakirjojen osalta esimerkiksi päätöksen tekoon oikeutettu viranomainen, tiedon pyytäjän asianosaisasema tai muu sellainen tiedonpyytäjän asema, joka voi vaikuttaa tiedon antamista koskevaan ratkaisuun.

Mikäli tietopyyntöön ei suostuta, tiedon pyytäjälle on ilmoitettava kieltäytymisen syy. Tiedon pyytäjälle on annettava tieto myös siitä, että asia voidaan hänen niin halutessaan saattaa viranomaisen eli päätösvaltaa käyttävän tahon ratkaistavaksi. Asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä on tiedusteltava, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi.

Asiassa tehtiin kantelijan käyttölupahakemukseen päätös, jonka sisällöstä ilmoitettiin kantelijalle samana päivänä sähköpostitse. Selvityksen mukaan sähköpostiviestiä ei ollut tarkoitettu laissa tarkoitetuksi kirjalliseksi kielteiseksi päätökseksi. Tarkoitus oli, että ”tiedon saatuaan asiakas pyytää oikaisua ja saa tähän kirjallisen lomakepohjalta laaditun vastauksen, jonka liitteenä on valitusosoitus”.

Sähköpostiviestin muotoilu oli harhaanjohtava. Viestissä olisi tullut julkisuuslain mukaisesti tiedustella kantelijalta, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi valituskelpoisella päätöksellä. Tältä osin asiassa oli menetelty virheellisesti.

Tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tulosote. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydettyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan ko-

pionnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

Kantelukirjoituksen mukaan kantelija pyysi saada nähtäväkseen asiakirjat ja pyysi samalla mahdollisuutta jäljentää tai tehdä muistiinpanoja niistä valokuvaamalla. Kantelijan tarkoituksena on ollut kirjoituksen mukaan välttää kopiomak-sujen suorittaminen.

Julkisuuslain 16 §:ssä ei ole säädetty asiakirjojen valokuvaamisesta, vaan ainoastaan ”jäljentämisestä”. Viranomaisella saattaa olla perusteltuja syitä kieltää tietojen pyytäjältä hänen pyyntönsä asiakirjojen valokuvaamiseen esimerkiksi sillä perusteella, että asiakirjat saattavat vahingoittua. Viime kädessä ilmoitetun perusteen hyväksyttävyyden arviointi kuuluu tuomioistuimelle.

Tiedon antaminen muutoin kuin pyydettyllä tavalla ei sisällä yleensä sellaista asian lopullista ratkaisua, joka vaikuttaisi henkilön oikeusasemaan. Tiedon pyytäjällä saattaa kuitenkin olla perustellut syyt vaatia tiettyä tiedonantamistapaa. Tiedonantamistapaa koskevaan pyyntöön tulee suostua erityisesti silloin, jos sillä edistetään julkisuuslaissa säädetyn julkisuusperiaatteen tai hallintolain hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista asiassa.

Joissain tapauksissa saattaa tiedon antaminen pyydettyllä tavalla vaikuttaa tiedon pyytäjän oikeusasemaan sillä tavoin, että sillä on tiedon pyytäjän kannalta olennaista merkitystä. Koska asiakirjan antamistapaa koskeva ratkaisu saattaa siis vaikuttaa yksilön oikeuteen ja etuun, on katsottu, että asiakirjan antamistavasta on tehtävä kirjallinen päätös valitusosoituksineen, jos tiedon pyytjä on halunnut asiassa viranomaisen ratkaisun.

Tällainen menettely vastaa myös perustuslain 21 §:n säännöstä, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (2585/2016).

Julkisuuslain mukaisista päätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen

Kantelukirjoituksen mukaan kantelija oli pyytänyt täysi-ikäistä lastaan koskevia tietoja sosiaalitoimelta. Sosiaalitoimi oli tehnyt asiassa viranhaltijan kielteisen päätöksen. Päätökseen oli liitetty virheellisesti kuntalain mukainen oikaisuvaatimusohje. Julkisuuslain mukaiseen päätökseen haetaan muutosta valituksin hallinto-oikeudelta.

Sosiaalitoimi ilmoitti, että jatkossa se tulee kiinnittämään viranhaltijoiden huomiota julkisuuslain mukaiseen päätöksentekomenettelyn oikeellisuuteen.

Sosiaalitoimen virheellisestä menettelystä kantelijalle oli jäänyt kuitenkin epäselvyys siitä, millä tavoin hänen tulee toimia, mikäli hän katsoo viranhaltijan tietojen saantia koskevan päätöksen olevan virheellinen. AOA totesi, että sosiaalitoimen tulisi antaa viranhaltijan tekemä päätös uudestaan tiedoksi kantelijalle sillä tavoin, että päätökseen on liitetty julkisuuslain mukainen valitusosoitus. Sinänsä kantelijalla on muutoinkin mahdollisuus vielä valittaa asiasta hallinto-oikeuteen. Päätöksen tiedoksiantaminen uudestaan olisi hyvän hallinnon mukaista ja edistäisi parhaiten kantelijan oikeuksien toteutumista (6414/2016).

OLOSUHDESELVITYKSEEN SISÄLTÄVÄT SALASSA PIDETTÄVÄT TIEDOT

Kantelija kertoi, että sosiaalivirasto oli antanut käräjäoikeudelle lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain mukaisen olosuhdeselvityksen, jossa oli häntä ja hänen perhettään koskevia salassa pidettäviä tietoja. Tarpeettomana pidetyt ja asiaankuulumattomat terveydenhuollon käyntitiedot oli ainoastaan vedetty yli tussilla siten, että kaikki häntä koskevat terveystiedot ja yksityiskohdat olivat edelleen luettavissa.

Olosuhdeselvitys toimitettiin käräjäoikeudelle ja annettiin myös toisen vanhemman avustajalle. Kantelija piti tietoja erittäin henkilökohtaisina ja katsoi, että ne eivät olleet millään tavalla tarpeellisia tai oleellisia olosuhdeselvityksen kannalta.

Tiedot olivat koskeneet esimerkiksi kantelijan vatsatautia, korvakipuja, flunssia ja raskauspaho-

vointia. Tiedot olivat sellaisia jokapäiväiseen elämään liittyviä normaaleja terveystietoja, joiden merkitystä ja välttämättömyyttä päätettäessä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta oli erittäin vaikea perustella.

Olosuhdeselvitykseen ei voida sisällyttää tarpeettomia tai sellaisia tietoja, jotka eivät ole välttämättömiä asian ratkaisemisen kannalta. Erityisesti silloin, kun tuomioistuim ei ole selvityspyynnössään ohjannut menettelyä, on harkinta korostusti sosiaalihuollon toimivaltaisilla viranhaltijoilla. Tarvittaessa olosuhdeselvitysten valmistelijoiden on mahdollisuus keskustella olosuhdeselvitystä pyytävän tuomioistuimen tuomarin kanssa siitä, millaisia tietoja tuomioistuim edellyttää kyseessä olevassa tapauksessa olosuhdeselvitykseen sisällytettäväksi.

Olosuhdeselvitykseen sisällytettävät salassa pidettävät tiedot asianosaisista edellyttävät aina yksilökohtaista harkintaa kussakin tilanteessa. Tämä harkinta lähtee lapsen edun mukaisesta harkinnasta eli siitä, mitä tietoja on lapsen edun kannalta pidettävä asian ratkaisemisen tai asian selvittämisen kannalta välttämättöminä tietoina.

Tiedot olosuhdeselvityksessä ovat asianosaisjulkisia, jolloin huoltoriidassa toisena osapuolena oleva vanhempi saa tietoja toista vanhempaa koskevista salassa pidettävistä tiedoista. Tämäkin näkökohta huomioon ottaen on asianosaisten oikeusturvan toteutumisen ja tietojen luottamuksellisuuden kannalta tärkeää, että olosuhdeselvitys sisältää vain sellaisia lapsen huoltolain 16 §:n 3 momentin ja asiakaslain 18 §:n 1 momentin tarkoittamia välttämättömiä tietoja, joilla on tai saat-
taa olla merkitystä asiassa (2831/2016*).

MUUTOKSENHAKUJEN ASIANMUKAINEN KÄSITTELY

Kantelija oli useaan eri otteeseen vaatinut joulukuuta ja myöhemmin tammikuuta koskevien toimeentulotukipäätösten muuttamista. Nämä vaatimukset olisi tullut viedä asianmukaisesti oikaisuvaatimusviranomaisen käsiteltäväksi. Näin olisi siis tullut menetellä siitäkkin huolimatta, että oikaisuvaatimukset olivat kantelijan kohdalla umpeutuneet. Kantelijalla olisi ollut tämän jälkeen

mahdollisuus saattaa sosiaalijaoston päätös hallinto-oikeuden tutkittavaksi (2726/2016).

Viranhaltijan tekemän päätöksen muutoksenhakuohjeen tiedoksiantokohdassa todettiin, että päätös oli lähetetty. Muutoksenhakuohjeesta ei ilmennyt, mihin osoitteeseen päätös oli lähetetty eikä yksiselitteisesti, milloin päätös on lähetetty ja se, millä tavoin tiedoksianto oli suoritettu.

Muutoksenhakuohjeesta tulisi selkeästi ilmetä, mihin osoitteeseen päätös on lähetetty ja milloin se on viranomaisesta lähetetty. Asianosaisella ja myöhemmin muutoksenhakuviranomaisella on näiden merkintöjen avulla mahdollisuus arvioida, miten muutoksenhakuaika lasketaan ja onko päätös lähetetty oikeaan paikkaan (222/4/16).

HOIDETTAVAN JA HÄNEN LÄHEISENSÄ VÄLISEN YHTEYDENPIDON RAJOITTAMINEN

Kantelija kertoi, että erikoissairaanhoidon ja peruspalvelukuntayhtymän viranhaltijat olivat rajoittaneet hänen avopuolionsa ja hänen välistä yhteydenpitoa. Yhteydenpidon rajoittamista perusteltiin sillä, että aiemmat kantelijan lähes päivittäiset yhteydenotot vaikeuttivat palvelukodissa asuvan avopuolison hoitoa. Aluehallintovirasto oli todennut, että yhteydenpidolle oli voitu sopia sääntöjä, jos se oli katsottu tarpeelliseksi henkilön tarvitseman hoidon turvaamiseksi ja näin hänen etunsa mukaiseksi.

Sosiaalihuollossa on tilanteita, joissa sosiaalihuollon asiakkaan tai muun henkilön terveyden tai turvallisuuden suojaaminen tai muu painava yhteiskunnallinen tarve (muiden henkilöiden perusoikeuksien suojaaminen) edellyttää sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeuden tai muiden henkilöiden perusoikeuksien rajoittamista. Sosiaalihuollon asiakkaan perusoikeuksien rajoittamista koskeva lainsäädäntö on kuitenkin monilta osin puutteellista eikä vastaa perustuslain tai kansainvälisten sopimusten vaatimuksia.

Itsemääräämisoikeus kuuluu perusoikeusjärjestelmäämme osana oikeuteen henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten tulee perustua lakiin. Henkilön perusoikeuksia voidaan rajoittaa ainoastaan silloin, kun rajoituksen käyttö perus-

tuu lakiin ja täyttää vaatimukset sen välttämättömyydestä, suhteellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta. Suomessa ei ole rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksiä koskevaa lainsäädäntöä, joka vahvistaisi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta.

Mikäli henkilön itsemääräämisoikeuteen tai muihin oikeuksiin tai vapauksiin joudutaan kohdistamaan rajoituksia, on aina varmistuttava siitä, ettei muita vähemmän rajoittavia keinoja ole käytettävissä. Rajoittaa ei saa enempää eikä pidempää aikaa kuin on välttämätöntä. Lisäksi rajoitteiden käytölle tulee olla sellaiset menettelytavat, joiden avulla varmistetaan, ettei rajoituksia käytetä pidempään tai oikeuksia rajoiteta enempää kuin on välttämätöntä rajoituksen tavoitteiden päämäärin toteuttamiseksi sekä tämän päämäärän hyväksyttävyyden varmistamiseksi.

Henkilön perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava siitä, että sosiaalihuollon asiakkaalla, johon perusoikeuksien rajoituksia kohdistetaan, on käytössään riittävät oikeusturvakeinot. Kysymys rajoitustoimenpiteiden käytön lainmukaisuudesta kuuluu viime kädessä tuomioistuinmessä arvioitavaksi (699/4/16*).

PÄÄTÖKSENTEKO HALLINTORIITA-ASIASSA

Kantelija arvosteli sosiaalitoimea siitä, ettei se tehnyt päätöstä lapsen hoitamisesta aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta. Sosiaalitoimi oli katsonut, ettei kantelija ollut asiassa asianosainen. Sosiaalitoimi ei ollut sijoittanut lasta kantelijan luokse asumaan. Se ei ollut myöskään tehnyt kantelijan kanssa toimeksiantosopimusta eikä kantelija toiminut sosiaalihuoltolain tarkoittamana tukihenkilönä lapselle.

Viranomaisen on käsiteltävä jokainen sille tehty vaatimus, joka kuuluu sen päätösvaltaan ja annettava siihen asianmukainen vastaus. Vaatimuksen esittäjällä ei kuitenkaan ole oikeutta saada asiassa hallintopäätöstä pelkästään sillä perusteella, että hän itse katsoo asiansa edellyttävän päätöksen tekemistä. Velvollisuus tehdä hallinnollinen päätös on vain sellaisen vaatimuksen tai hakemuksen johdosta, joka koskee asianosaisen etua, oikeutta tai velvollisuutta. Asian käsittelemiseksi

muissa tapauksissa saattaa riittää esimerkiksi vastauksen antaminen viranomaisen kirjeellä.

Viranomaisen päätöksenvelvollisuutta arvioitaessa eräs kriteeri on se, voidaanko päätökseen hakea muutosta. Hallintolainkäyttölain mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Säännöksestä ei kuitenkaan yksiselitteisesti ilmene, milloin päätös sisältää sitovan asiaratkaisun ja on siis valituskelpoinen. Jos kysymys on lakisäänteisestä etuudesta ja sitä koskevasta hakemuksesta, on asiaan aina annettava päätös. Päätöksentekovelvollisuus ei tällöin riipu siitä, onko hakijalla oikeus hakemaansa etuuteen.

Lakisääteisten hakemusten ohella esiintyy sellaisia tilanteita, joissa asianomainen hakee itselleen etuutta voimatta nojautua mihinkään nimenomaiseen säännökseen. Tällaisiin hakemuksiin annettavien päätösten on katsottu pääsääntöisesti olevan valituskelpoisia. Oikeuskirjallisuudessa on vakiintuneesti katsottu, että Suomessa ei lainsäädännössä ole turvattu yleisesti ns. anomus(*petitio*)oikeutta, jonka mukaan jokaisella olisi oikeus saada viranomaiselta päätös tekemänsä anomukseen. Samassa yhteydessä on kuitenkin katsottu, että hyvän hallinnon mukaista päätöksentekoa näissä tilanteissa kuitenkin olisi.

Päätöksen tekeminen saattaa olla perusteltua sen vuoksi, että päätöksen muodossa esitetty kannanilmaisuus on yleensä selkeämpi ja täsmällisempi kuin esimerkiksi kirjeen muodossa annettu vastaus. Tällöin voi kuitenkin olla epäselvää tuleeko päätökseen liittää oikaisuvaatimusohje kunnan toimielimelle vai ohjeet hallintoriitamenettelystä.

Hallintoriitana hallinto-oikeudessa käsiteltävä asia ei edellytä viranomaisen tekemää hallintopäätöstä. Vireillepanijan oikeusturva ei siten edellytä välttämättä viranomaisen kannan ilmaisemista päätöksen muodossa. Toisaalta päätöksen tekemiseen ei ole estettä (1790/2016*).

ALUEHALLINTOVIIRASTON ON KÄSITELTÄVÄ SILLE KUULUVAT ASIAT ILMAN AIHEETONTA VIVÄSTYSTÄ

Kantelija oli kannellut vuodesta 2012 aluehallintovirastoon (avi) muun muassa kunnan menettelystä, palvelukodissa ilmenneistä ongelmista, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen lainmukaisuudesta, potilasasiakirjamerkinnöistä sekä tietosuojakysymyksistä.

Kantelijan kunnan menettelyä koskeva hallintokantelu oli tullut vireille 6.6.2012 avissa. Avin opetus- ja kulttuuritoimen vastuualue antoi asiassa päätöksen 26.1.2015. Kanteluasian käsittely kesti aluehallintovirastossa yli kaksi ja puoli vuotta.

Avin opetus- ja kulttuuritoimen vastuualue oli siirtänyt 26.1.2015 sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja ympäristöterveydenhuoltoa koskevat kantelijan asiat peruspalvelut-, oikeusturva- ja luvat vastuualueelle käsiteltäväksi. Ainakin osa siirretyistä asioista oli tullut vireille aluehallintovirastossa jo 6.6.2012 kantelun tai kantelijan vuosina 2012–2014 tekemien kirjoitusten johdosta.

Kantelijan asioiden käsittely oli joiltain osin voinut kokonaisuudessaan kestää avissa yli viisi vuotta.

Avin tehtäviin kuuluvien kanteluasioiden tavoitekäsittelemiseksi oli valtiovarainministeriön ja aluehallintoviraston välisen tulossopimuksen sekä valtion talousarvioesityksen mukaan määritelty kahdeksan kuukautta. Lounais-Suomen aluehallintoviraston keskimääräinen kantelun käsittelyaika oli 6,7 kuukautta.

Hallintolain mukainen asian käsittelyn viivytyksettömyys tarkoittaa ennen muuta sitä, että viranomaisen on järjestettävä menettelytapansa niin, että asian sujuva ja ripeä käsittely on mahdollista. Käsitteleyaika ei saa olla pidempi kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää asian erityispiirteet huomioon ottaen.

Esimerkiksi työntekijöiden vaihdokset tai eläköitymiset eivät ole hyväksyttäviä syitä asian käsittelyn viivästymiselle viranomaisessa. Viranomaisen tulee muun muassa töiden järjestelyillä huolehtia siitä, ettei asian käsittely viivästy. Tällaiset henkilövoimavaroihin liittyvät syyt ovat yleensä ennakoitavissa.

Kanteluasioiden siirtäminen avissa toisen vastuualueen käsiteltäväksi tai muut viranomaisen sisäiset järjestelyt, eivät saa johtaa asioiden käsittelyn aiheettomaan venymiseen. Myöskään yksittäisten kanteluasioiden siirtäminen käsiteltäväksi avissa valvonta-asioina ei ole hyväksyttävä syy asian käsittelyn viivästymiselle. Asianhallinta tulee myös järjestää siten, että asioiden siirtämisestä huolimatta niiden käsittelyn asianmukaisuutta ja viivytyksetöntä etenemistä pystytään seuraamaan.

AOA antoi Lounais-Suomen aluehallintovirastolle huomautuksen vastaisen varalle kanteluasioiden kohtuuttoman pitkistä käsittelyajoista (6433/2016*).

TOIMEENTULOTUKI

Perustoimeentulotuki siirrettiin toimeentulotuesta annetun lain muutoksella kunnilta Kelan järjestettäväksi. Kela-siirron valmistelun aikana annetuissa oikeusasiamiehen kanslian lausunnoissa kiinnitettiin huomiota erityisesti siihen, että toimeentulotukiasiakkaan oikeuksien toteutumisen kannalta on erityisen tärkeää, että Kela ja kunnat tekevät hyvää yhteistyötä toimeentulotuen hakemiseen ja toimeentulotukilain soveltamiseen liittyvissä asioissa.

Toimeentulotukilain mukaan kunnan järjestettävänä on edelleen täydentävä toimeentulotuki ja ehkäisevä tuki.

Ennen Kela-siirron toimeenpanoa Kelalle toimitettiin sen ohjeiden valmistelua varten tietoja oikeusasiamiehen toimeentulotukea koskevasta ratkaisukäytännöstä. Kelan käyttöön toimitettiin tässä yhteydessä myös hallintotuomioistuinten käytäntöjä kuvaavia tietoja.

Toimeentulotukitehtävien siirto Kelaan aiheutti ruuhkan toimeentulotuen käsittelyssä, mikä näkyi saapuneiden kanteluiden määrässä heti alkuvuodesta 2017. Maaliskuun loppuun mennessä kanteluita Kelan toimeenpanemasta perustoimeentulotuesta oli tullut vireille yli 400.

Kertomusvuoden loppuun mennessä Kelaa koskevia toimeentulotukikanteluja tuli vireille yhteensä 775. Vastaavasti kunnan järjestämän toimeentulotuen osalta kanteluja saapui 82.

Laillisuusvalvonnassa kiinnitettiin erityistä huomiota toimeentulotukea koskevien kantelujen joutuisaan käsittelyyn. Kela-kanteluiden käsittelyyn osoitettiin voimavaroja ja kiinnitettiin erityistä huomiota toimeentulotukiasiakkaiden oikeuksien toteutumiseen. Kanteluratkaisuissa kiinnitettiin huomiota Kelan päätöksentekomenettelyyn, ohjeistukseen ja neuvontaan ja asiointiin Kelassa.

Kelaan tehtiin keväällä ja syksyllä tarkastukset, joiden yhtenä tarkoituksena oli antaa tietoa ja yhdessä keskustella laillisuusvalvontaratkaisuista ja selvittää, mihin toimenpiteisiin Kela oli ryhtynyt toimeentulotukea koskevien kanteluratkaisujen johdosta.

Toimeentulotukilain 1 §:n mukaan toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsestä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo.

Toimeentulotukea koskevassa päätöksenteossa on kiinnitettävä huomiota päätöksen sisällöllisiin vaatimuksiin ja päätöksenteon nopeusvaatimukseen. Toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu. Toimeentulotukihakemuksen käsittely edellyttää yleensä päätöksentekijältä erityistä harkintaa, asiakkaan ja hänen perheensä olosuhteiden selvittämistä sekä asiakkaan yksilöllisen elämäntilanteen huomioimista.

Alkuvuonna vireille tulleissa kanteluissa arvosteltiin ensisijaisesti toimeentulotukihakemuksen käsittelyn viivästymistä. Lisäksi vireille tulleet kantelut koskivat muun muassa sähköisen asioinnin ongelmia, asiakaspalvelua, puhelinpalvelun ruuhkautumista sekä Kelan antamia toimeentulotukiohjeita.

Kanteluiden aiheena oli myös Kelan menettely maksusitoumusten myöntämisessä lääkkeisiin ja terveydenhuoltomenoihin.

Käsittelyn viivästys

AOA antoi Kelalle alkuvuonna 36 huomautusta toimeentulotukihakemusten käsittelyn viivästyksistä ja samalla pyysi Kelaa ilmoittamaan, mihin korjaaviin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt saatukseen hakemusten käsittelyn ja päätöksenteon lainmukaiselle tasolle.

Ratkaisuissa korostettiin, että toimeentulotukilain säännökset asian käsittelyn viivytyksettömydestä käsittelystä ovat ehdottomia ja koskevat kaikkia toimeentulotukiasoiden käsittelyvaiheita; hakemuksen käsittelyä, sen täydentämistä, päätöksentekoa ja päätöksen täytäntöönpanoa.

Käsittelyn viivytyksettömyyttä arvioitaessa on otettava huomioon asian merkitys tukea hakkevalle henkilölle ja hänen perheelleen. Mitä suurempi merkitys ratkaisulla on asianomaisen jatkavapäiväisen elämän kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä. Kun kysymys on välttämättömän huolenpidon tai muiden perusoikeuksien turvaamisesta, käsittelyn viivytyksettömyydelle on annettava erityistä merkitystä viranomaisen toiminnassa.

Julkisen vallan perustuslain mukainen velvollisuus toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia tarkoittaa muun muassa sitä, että Kelan on osoitettava voimavaroja lakisääteisiin tehtäviinsä tarvittaessa henkilöresursseja lisäämällä tai niitä kohdentamalla siten, että se pystyy selviytymään sille laissa säädettyistä tehtävistä. Kelan tehtävänä on huolehtia myös siitä, että sillä on käytössään ammattitaitoista henkilökuntaa riittävästi ja että se voi tehdä päätökset lain edellyttämällä tavalla viivytyksettä.

AOA piti ratkaisuissaan myönteisenä sitä, että Kela ryhtyi laajamittaisiin toimenpiteisiin havaittujen virheiden korjaamiseksi ja rekrytoi tässä tarkoituksessa lisää toimihenkilöitä. Kela ryhtyi myös kehittämään puhelinpalveluansa ja asiakaspalveluansa (649/2017*).

Kela ilmoitti huhtikuussa 2017 pystyvänsä hoitamaan toimeentulotukihakemukset jatkossa laissa säädettyssä käsittelyajassa. Käsittelyruuhkan helpottumisen jälkeen AOA tyytyi ennen ruuhkan helpottumista tehtyihin kanteluihin annetuissa ratkaisuissa kiinnittämään Kelan huomiota lainmukaiseen menettelyyn toimeentulotukihakemusten käsittelyssä (satoja päätöksiä).

Hyvityksen suorittaminen asiakkaille

AOA esitti Kelalle, että se suorittaisi hyvitystä niille asiakkaille, joille on aiheutunut taloudellista vahinkoa, haittaa ja vaivannäköä Kelan lainvastaaisesta menettelystä (1301/2017*).

Kela ilmoitti ratkaisun jälkeen maksavansa hyvitystä niille myönteisen toimeentulotukipäätöksen saaneille asiakkaille, joiden hakemuksen ratkaiseminen oli viivästynyt lainmukaisesta seitsemän arkipäivän määräajasta, 25–150 euroa riippuen viivästyksen pituudesta. Kela ilmoitti lisäksi maksavansa erikseen asiakkaalle aiheutuneet viivästys- ja muistutuskulut, jotka olivat aiheutuneet asiakkaan laskun käsittelyn myöhästymisestä.

Toimeentulotukihakemusten käsittelyruuhkan johdosta myös Kelan puhelinpalvelut ruuhkauituivat merkittävästi alkuvuonna 2017. AOA katsoi ratkaisussaan, että pitkät jonotusajat aiheuttivat asiakkaille heidän taloudelliseen tilanteeseensa nähden kohtuuttomia kustannuksia. Ratkaisun jälkeen Kela kehitti puhelinpalveluaan ja keskimääräinen jonotusaika laski alle viiteen minuuttiin.

AOA kiinnitti ratkaisuissaan huomiota Kelan käytäntöön, jonka mukaan kiireellisen toimeentulotukihakemuksen käsittely voi tapahtua vain asioimalla toimipisteessä tai puhelinpalvelussa. Kelan tulisi kehittää puhelinpalvelujaan siten, että kiireellisiin yhteydenottoihin pystyttäisiin kaikissa tilanteissa vastaamaan oikea-aikaisesti ilman aiheutonta viivästystä (2879/2017*).

Kiireellisen toimeentulotukihakemuksen käsittely

Ratkaisussa oli kysymys siitä, voiko kunta myöntää toimeentulotukilain säännösten perusteella ehkäisevää toimeentulotukea kiireellisen ja välttämättömän avun turvaamiseksi muulloinkin kuin Kelan aukioloaikojen ulkopuolella. Sosiaali- ja terveysministeriö totesi lausunnossaan viitaten hallituksen esitykseen, että säännös tulee sovellettavaksi vain Kelan aukioloaikojen ulkopuolella.

AOA katsoi, että säännöksen kaavamainen lainesitöihin perustuva tulkintasuositus saattaa jois-

sain tilanteissa vaarantaa henkilön tai perheen asemaa siten, että he jäävät vaille perustuslain 19 §:ssä säädettyä vähimmäisturvaa. Tällainen tilanne saattaa syntyä toimeentulotuen hakijalle esimerkiksi silloin, kun kysymys on akuutista ja enakoimattomasta tilanteesta ja Kelaan ei voida saada yhteyttä esimerkiksi sen johdosta, että Kelan toimipaikkoja ei ole paikkakunnilla tai Kelaan ei saada puhelimitse yhteyttä. Tällaisissa tilanteissa kunnan tulee arvioida kiireellisen toimeentulotuen myöntämisen edellytykset (2225/2017*).

AOA antoi lukuisia kannanottoja siitä, että mikäli Kela ei pysty käsittelemään ja ratkaisemaan kiireellistä hakemusta laissa säädettyssä määräajassa, on Kelan aktiivisesti ohjattava asiakasta asioimaan kunnan sosiaalipäivystyksessä ja tarvittaessa otettava sinne itse yhteyttä asiakkaan asiassa. Jos välttämätöntä ja kiireellistä apua tai tukea ei ole muutoin järjestettävissä, kunnalla on velvollisuus arvioida tuen myöntämisen edellytykset.

Kunnan ja Kelan välinen yhteistyö

Kelan ja kunnan välisiä yhteistyövelvoitteita ei useissa tapauksissa ollut otettu riittävällä tavalla otettu huomioon toimeentulotukihakemusten käsittelyssä.

Useissa kanteluissa oli kysymys kunnan ja Kelan välisestä yhteistyöstä ja yhteistyön vaikutuksesta asiakkaan oikeuksien toteutumiselle. Yhteistyöhön liittyvät ongelmat näyttäisivät kanteluiden perusteella liittyvän ensisijaisesti kiireellisiin toimeentulohakemuksiin.

Kanteluissa esitettiin, että toimeentulotuki-asiakkaita on palloeltu Kelan ja kunnan välillä. Kunnat ovat saattaneet kieltäytyä käsittelemästä asiakkaan hakemusta ja ohjanneet asiakkaan asioimaan Kelassa samalla, kun Kela on arvioinut kyseisen asian kuuluvan kunnan ratkaistavaksi. Perustoimeentulon ja täydentävän toimeentulotuen erot ja rajapinnat eivät aina ole selkeitä Kelan ja kunnan työntekijöille.

Toimeentulotukilain mukaan tarvittaessa on tehtävä monialainen suunnitelma sosiaalihuollon asiakkaan palveluiden järjestämiseksi, johon voivat osallistua muun muassa Kela ja sosiaalihuollon

viranomaiset. Kanteluiden ja Kelan kanssa käytyjen keskustelujen perusteella näyttää siltä, ettei tällaisia suunnitelmia ole laadittu. Myös perusosan alentamisen yhteydessä on laadittava toimeentulotukilaissa tarkoitettu suunnitelma. Näitäkään suunnitelmia ei kuitenkaan ole aina laadittu. Epäselväksi on jäänyt myös se, mikä merkitys suunnitelmalla on Kelan vastaiseen päätöksentekoon.

Kela on ilmoittanut, että se on ryhtynyt kehittämään yhteistyömalleja Kelan ja kunnan väliseen yhteistyöhön.

Toimeentulotuki terveydenhuoltomeneihin

Useissa vireille tulleissa kanteluissa on arvosteltu Kelaa siitä, ettei se ole myöntänyt toimeentulotukea lääkärin määräämiin tarpeellisiin lääkkeisiin tai muihin terveydenhuoltomeneihin.

AOA totesi ratkaisussaan, ettei toimeentulotukilaki rajaa sitä, mihin lääkkeisiin tai terveydenhuoltomeneihin tukea voidaan myöntää, eikä myöskään edellytä lääkkeitä esimerkiksi sairaskorvauksena. Kysymys on siitä, ovatko asiakkaan esittämät terveydenhuoltomenot tarpeellisia hakijan sairauden- tai terveydenhoidossa toimeentulotukilaissa tarkoitettulla tavalla (2112/2017*).

Kela on kuitenkin ohjeissaan tulkinnut toimeentulotukilakia siten, että toimeentulotukea voitaisiin myöntää vain tarpeellisiin ja välttämättömiin terveydenhuoltomeneihin. Kelan terveydenhuoltomenoja koskevan ohjeistuksen johdosta on tullut vireille useita kanteluita, joissa on ollut kysymys pitkistä hoitosuhteista ja toimeentulotuki-asiakkaalle hoitavan lääkärin määräämistä esimerkiksi vahvoista kipulääkkeistä. Kelan päätösten mukaan kysymys ei ole kuitenkaan ollut asiakkaalle tarpeellisista ja välttämättömistä lääkkeistä.

Kantelukirjoitusten johdosta sosiaali- ja terveysministeriöltä on pyydetty lausuntoa. Asian käsittely on vielä kesken oikeusasiamiehen kansliassa.

4.11 Terveysdenhuolto

Oikeusasiamies valvoo julkista terveydenhuoltoa. Valvonta kohdistuu erityisesti perustuslain 19 § 3 momentissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalveluiden toteutumiseen. Tahdosta riippumaton psykiatrinen sairaalahoido on tärkeä laillisuusvalvonnan alue. Itsenäisesti ammattiaan harjoittavien terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta ei sen sijaan kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, ei myöskään yksityisten terveydenhuollon palvelujen tuottajien valvonta paitsi silloin, kun kunta tai kuntayhtymä ostaa niiltä palveluja. Oikeusasiamies valvoo myös vankeinhoidon terveydenhuoltoa (ks. jakso 4.11.5) sekä puolustusvoimien terveydenhuoltoa (ks. jakso 4.11.6).

Terveysdenhuoltoa koskevat asiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* tehtäviin. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Kaija Tanttinen-Laakkonen*. Terveysdenhuoltoa koskevia asioita esittelivät myös esittelijäneuvos *Håkan Stoor*, vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit *Iisa Suhonen* ja *Heidi Laurila*, neuvontalakimies *Pia Wirta* sekä notaari *Taru Koskiniemi*.

4.11.1 LAILLISUUSVALVONTA

Monet kantelut koskivat riittävien terveyspalveluiden järjestämistä, potilaan oikeutta hyvään hoitoon ja kohteluun, hänen itsemääräämisoikeuttaan ja tiedonsaantioikeuttaan sekä potilasasiakirjamerkintöjä ja potilastietojen salassa pidettävyyttä. Aikaisempien vuosien tapaan esillä oli myös asian asianmukainen käsittely terveydenhuollon viranomaisissa ja toimintayksiköissä.

Hoitoa joudutaan laillisuusvalvonnessa arvioimaan myös lääketieteellisillä ja hammaslääketieteellisillä perusteilla. Näissä tilanteissa OA on kuullut ennen asian ratkaisemista asiantuntijoita, yleensä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa (Valvira).

Terveysdenhuoltoon kohdistuvia kanteluita ratkaistiin 624 ja neljä omasta aloitteesta tutkittavaksi otettua asiaa. Toimenpideratkaisujen osuus asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista oli 16,2 %.

Saapuneiden kanteluiden trendi on viime vuosina ollut tasainen, noin 500 kantelua. Vuonna 2009 saapuneiden kanteluiden määrä kaksinkertaistui edelliseen vuoteen verrattuna: kanteluita saapui 800. Kasvu selittyi suurelta osin siitä, että suunnitelma sulkea Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) Länsi-Uudenmaan sairaalan osastoja, lähinnä synnytysosasto, Tammisaarissa tuotti 345 kantelua. Kertomusvuonna 2017 saapuneiden kantelujen määrä kasvoi noin 10 %:lla 600 kanteluun. Kasvulle ei ole osoitettavissa mitään yksittäistä syytä.

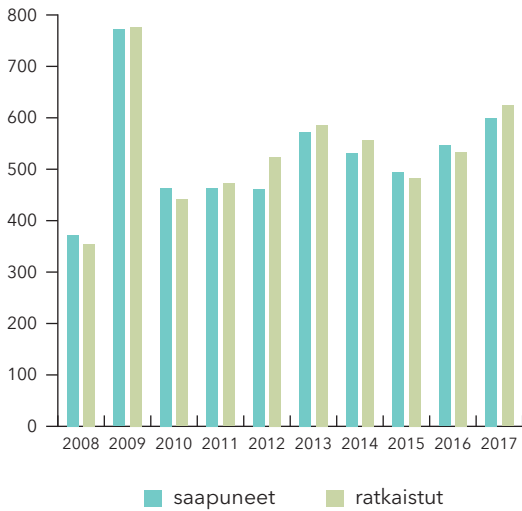
4.11.2 ESITYKSET

Seuraavassa selostetaan kanteluratkaisuja, jotka johtivat esityksen tekemiseen.

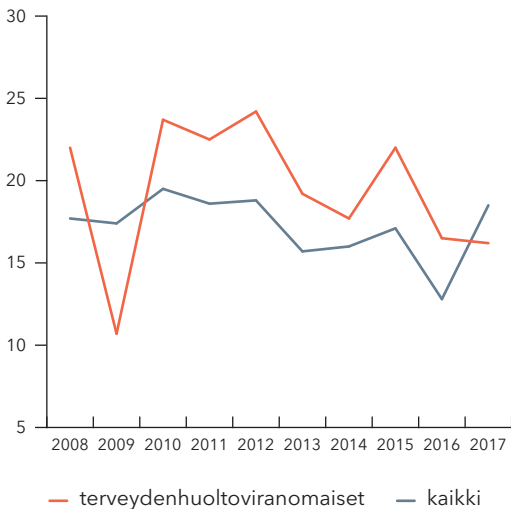
POTILASTIETOJEN LUOVUTTAMINEN VASTOIN POTILAAN KIELTOA

Kantelijan potilastietoja oli vuonna 2014 luovutettu HUS:n Töölön sairaalasta kaupungin A-terveysdenhuoltoon, kun kantelija siirtyi sinne kuntoutettavaksi. Kantelija oli kuitenkin vuonna 2011 HUS:n lomakkeella kieltänyt tietojensa luovuttamisen ja hankkimisen.

HUS:n selvityksen mukaan siellä toimittiin vuonna 2014 lähinnä potilastietojärjestelmiin tukeutuen eikä paperimuotoisia sairauskertomuskansioita läheskään aina tilattu osastolle. Töölön sairaalan henkilökunta ei siten välttämättä tiennyt, että kantelijan vuonna 2011 allekirjoittama luovutuskielto oli arkistoituna sairaalan arkistossa. Lisäksi potilastietojärjestelmään tehty merkin-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2008–2017



Toimenpideprosentti vuosina 2008–2017

tä ilman vuosilukua oli mahdollisesti harhaanjohtava ja vaikeasti tulkittavissa.

OA totesi, että kaupunki A kuuluu HUS:n alueeseen. Kaupungin terveydenhuollon toimintayksiköt saavat terveydenhuoltolain 9 §:n mukaan käyttää HUS:ssa laadittuja potilastietoja, jollei potilas ole kieltänyt tietojen käyttämistä.

Kantelija oli kuitenkin vuonna 2011 kieltänyt tietojensa luovuttamisen ja hankkimisen. Tietojen luovuttaminen kaupungin A terveydenhuoltoon vuonna 2014 olisi siten edellyttänyt suostumuksen (kiellon peruuttamisen) hankkimista kantelijalta. Jos kieltomerkintä oli henkilökunnan mielestä tulkinnanvarainen, asiaa olisi tullut tiedustella kantelijalta. Koska näin ei menetelty, Töölön sairaalassa meneteltiin lainvastaisesti.

OA totesi edelleen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan potilastietojen luovuttaminen ilman laillista perustetta merkitsee potilaan yksityisyyden suojan loukkaamista. Tapauksessa *Y.Y. v. Russia* (23.2.2016) tuomioistuin totesi lisäksi, että loukkausta ei voida hyvittää pelkästään toteamalla menettely lainvastaiseksi.

Tämän vuoksi OA esitti HUS:lle, että se hyvittää kantelijalle häneen kohdistetun yksityisyyden suojan loukkauksen ja ilmoittaa toimenpiteistään (5655/2016*).

HUS ilmoitti 20.11.2017, että se oli korvannut kantelijalle 500 euroa hyvityksenä siitä, että sairaalasta oli vastoin asianomaisen kieltoa lähetetty salassa pidettäviä potilastietoja kaupungin A terveydenhuoltoon.

HYGIENIAHAALARIN LUOVUTTAMINEN LÄÄKINNÄLLISEN KUNTOUTUKSEN APUVÄLINEENÄ

Espoon kaupunki menetteli virheellisesti, kun se kieltäytyi korvaamasta vaikea-asteista Alzheimerin tautia sairastavalle, tehostetussa palveluasumisessa asuvalle vanhukselle hänen maksamiaan hygieniahalarin hankintakustannuksia.

Apuvälineasetuksen mukaan lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineinä luovutettavien välineiden yhtenä tarkoituksena on tukea, ylläpitää tai parantaa toimintakykyä jokapäiväisissä toiminnoissa. OA piti selvänä, että hygieniahalarilla on

tällaisia vaikutuksia, joten apuvälineasetus ei sulje hygieniahaalaria pois lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineistä.

Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimen selvityksen mukaan apuvälineiden luovutusperusteiden yksi kantavista peruseriaatteista on, että apuväline tulee lisätä potilaan itsenäistä liikunta- ja/tai toimintakykyä. Tällä perusteella potilasta rajoittavia välineitä (korkealaitaiset sängyt, aidat, portit, lukot, lepositeet, hygieniahaalarit) ei ole luovutettu lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineinä. Apuvälineitä ei luovuteta esimerkiksi hoito-henkilökunnan työtä helpottamaan. OA totesi, että jos näin menetellään kategorisesti, käytäntö ei ole sopusoinnussa lainsäädännön kanssa. Lääkinnällisen kuntoutuksen apuväline voi olla samalla myös esimerkiksi henkilökunnan työergonomiaa helpottava väline (kuten suihkutuoli OA:n päätöksessä 29.12.2015, 2778/4/15*).

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että terveyspalveluiden järjestämisestä koskevat ohjeet, jotka eivät jätä tilaa palvelun tarvitsijan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle, ovat ristiriidassa lainsäädännön kanssa. Ohjeet, joilla etukäteen suljetaan esimerkiksi lääkinnällisen kuntoutuksen palveluiden piiristä kaavamaisesti pois määrättyjä potilasryhmiä, kuten tietyn ikäisiä henkilöitä, tai apuvälineitä tai tietyn hintaisia apuvälineitä, ovat lainvastaisia (OA:n päätös 5.6.2003, 1803/4/00*).

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on edelleen todettu, että kaupungin olisi tulut korvata kaupungin ylläpitämän dementiakodin asukkaalle hänen itsensä hankkiman, hänelle tarpeelliseksi arvioidun rajoitusvälineen kustannukset. Haaravyö katsottiin lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineeksi, joka kuului kaupungin järjestämisvastuulle (AOA:n päätös 15.12.2015, 4361/2/15*).

OA totesi, että lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineen luovutuksen perusteena on aina potilaan lääketieteellinen tilanne sekä tapauskohtainen ja yksilöllinen tarvearvio. OA katsoi, että koska hoitava lääkäri oli arvioinut hygieniahaalarin vanhuksen hoidossa tarpeelliseksi, tälle olisi tulut myöntää haalari lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä.

Koska vanhus oli joutunut itse kustantamaan hygieniahaalarinsa (225,43 euroa), OA esitti Es-

poon kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle harkittavaksi, että se hyvittäisi (korvaisi) haalarin hankinnasta aiheutuneet kustannukset vanhuk-selle. OA pyysi sosiaali- ja terveystoimea ilmoit-tamaan toimenpiteistään 30.3.2018 mennessä (6616/2016).

Kaupungin sosiaali- ja terveystoimi ilmoitti, että kaupunki on korvannut potilaalle hygieniahaalarista aiheutuneet kustannukset.

MIELENTERVEYSPOTILAAN KULJETTAMISEEN LIITTYVÄT ONGELMAT

Kuopion yliopistollinen sairaala menetteli virheellisesti antaessaan potilaan kuljetuksen turvaamisen yksityisen vartiointiliikkeen hoidettavaksi ilman siihen oikeuttavaa lainsäädäntöä.

Tarkkailulähetteen saanut potilas kuljetettiin vartiointiliikkeen avustuksella Kuopiosta Helsinkiin. Kuljettamisesta huolehtivat kaksi sairaanhoitopiiriin ensihoitajaa ja kaksi vartiomisliikkeen vartijaa. Vartijoiden toimeksiantona oli potilaan siirron ja henkilöstön turvaaminen, mutta ei pakokeinojen käyttöä.

Jos vartija osallistuu mielensterveyspotilaan kuljetukseen, hänen toimivaltuutensa perustuvat ns. jokamiehen oikeuksiin. Niitä ovat hätävarjelu, pakkotila ja jokamiehen kiinniotto-oikeus.

Potilaan karkaamiseen ei kuitenkaan voida puuttua jokamiehen oikeuksien perusteella. Terveystoimiviranomaisten velvollisuuksiin kuuluu kuitenkin huolehtia siitä, että tarkkailulähetteen saanut potilas kuljetetaan turvallisesti psykiatriseen sairaalaan. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että potilaan poistuminen kuljetuksen aikana voidaan tarvittaessa estää voimakeinoin.

Vartijan toimivaltuuksien laajentaminen potilaan kuljetuksen turvaamiseen edellyttäisi erityistä lainsäädäntöä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt yksityiselle annettavia voimankäyttöoikeuksia julkisina hallintotehtävinä, joista on säädettävä lailla.

Myöskään sairaalan henkilökunnalla ei ole toimivaltaa rajoittaa potilaan liikkumista ennen kuin hänet on otettu sairaalaan tarkkailuun. Toimivaltuuksia ei myöskään voi käyttää sairaalan alueen ulkopuolella.

OA katsoi, että yksityisen vartioimisliikkeen varti-
jan käyttäminen psykiatrisen potilaan kuljetuksen
turvaamiseen edellyttäisi erityistä lainsäädäntöä.

OA totesi, että hän oli jo aikaisemmin kiinnit-
tänyt sosiaali- ja terveysministeriön (STM) huo-
mioita lainsäädännön puutteisiin mielenterveys-
potilaiden kuljettamista ja virka-apua koskevis-
sa tilanteissa. Viimeksi 7.9.2017 OA oli esittänyt
STM:lle, että potilaan kuljetuksista, hänen kohte-
lustaan ja olosuhteistaan kuljetuksen aikana sekä
saattajien toimivaltuuksista tulisi säätää laissa ni-
menomaisesti. OA totesi tuossa esityksessään, että
koska lainsäädännön puutteellisuus aiheuttaa jat-
kuvasti ongelma- ja mahdollisesti vaaratilanteita,
hän piti lain uudistamisen tarvetta kiireellisenä.
Hän pyysi STM:ää ilmoittamaan toimenpiteistään
31.1.2018 mennessä (2459/2016*).

*STM ilmoitti 25.1.2018, että se asetti 20.4.2017
työryhmän tekemään ehdotuksensa sosiaali- ja ter-
veydenhuollon asiakkaan ja potilaan itsemäärää-
misoikeuden vahvistamista sekä päihde- ja mielen-
terveyspalveluja koskeviksi säännöksiksi. Jatkotyö-
ryhmän toimikausi päättyy 28.2.2018. Hallituksen
esitykseen tulee sisältymään mielenterveyspotilaan
kuljetuksia, hänen kohteluaan ja olosuhteitaan kul-
jetuksen aikana sekä saattajien toimivaltuuksia
koskeva sääntely. Tarkoitus on, että näiltä osin lain-
säädäntö tulisi voimaan mahdollisimman pian.*

Nyt OA esitti toistamiseen STM:lle, että se ryhtyi-
si toimenpiteisiin mielenterveyspotilaan kuljetus-
ten turvaamiseen liittyvien kysymysten ratkaise-
miseksi. Hän pyysi STM:ää ilmoittamaan toimen-
piteistään 31.5.2018 mennessä (3445/2016*).

LÄÄKÄRIHELIKOPTERITOIMINNAN LAAJENTAMINEN TURVAISI YHDENVERTAISUUTTA

Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirien
selvityksen mukaan Lapin alueella kriittisesti sai-
rastuneiden potilaiden hoito on jo vuosia turvattu
kouluttamalla pieni joukko kokeneita hoitotason
ensihoitajia ns. vaativalle hoitotasolle ja siirtämäl-
lä heille joitain perinteisesti ensihoitolääkärille
kuuluvia tehtäviä. Selvityksen mukaan vaativan
hoitotason ensihoitajat toimivat päivystävän ensi-
hoitolääkärin alaisuudessa.

Valvira määrittelee “vaativan ensihoidon” koko-
naisuudeksi, jossa ensihoitolääkärin johdolla käy-
tetään anestesiologian ja tehohoidon keinoja ja
menetelmiä kriittisesti sairaiden ja korkeariskises-
ti vammautuneiden potilaiden lääketieteelliseen
hoitoon sairaalan ulkopuolella. Terveidenhuolto-
lain mukaan perus- ja hoitotason määritelmistä
säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuk-
sella (ensihoitoasetus).

OA totesi, että ensihoitoasetuksessa ei määri-
tellä vaativaa hoitotasoa. Valviran mukaan “vaa-
tivalle ensihoidolle” asetettavien vaatimusten tu-
lisi olla valtakunnallisesti yhteneväisiä, jotta väes-
tön riittävä yhdenvertaisuus voitaisiin varmistaa
ja välttyttäisiin alueiden väliseltä eriarvoisuuden
lisääntymiseltä. Valviran mukaan ”vaativasta ensi-
hoidosta” tulisi säätää ensihoitoasetuksessa.
Myös OA:n käsitys oli, että ensihoitopalvelun vaa-
tiva hoitotaso olisi tarpeen määritellä ensihoito-
asetuksessa.

Valviran mukaan lääkärihelikopteritoiminnan
ensisijainen tehtävä on viedä ensihoitolääkäri ja
tehohoitotasoinen ensihoito potilaan luokse mah-
dollisimman nopeasti. Nopea ensihoitolääkärin
saatavuus ei toteudu pitkien kuljetusmatkojen
Lapissa ilman helikopteria.

Valvira pitää perusteltuna, että Pohjois-Poh-
janmaan sairaanhoitopiiri ja Oulun yliopistollisen
sairaalan (OYS) Ensihoitokeskus ryhtyisivät tar-
vittavilta osin yhdessä muiden erityisvastuualuei-
den sairaanhoitopiirien kanssa toimenpiteisiin,
joilla voitaisiin tulevaisuudessa ulottaa ensihoito-
lääkärimiehittinen lääkärihelikopteritoiminta
myös Lapin alueelle. Valviran mukaan tämä edel-
lyttää muun ohella myös merkittävää ensihoito-
lääkäreiden kouluttamis- ja perehdyttämisproses-
sia ja siten yhteistyötä yliopistojen kanssa sekä toi-
minnan nykyistä laajempaa verkottumista.

OA yhtyi Valviran lääketieteellisenä asiantun-
tijana esittämiin käsityksiin. OA totesi, että lääkä-
rihelikopteritoiminnan ulottaminen tulevaisuu-
dessa myös Lapin alueelle turvaisi nykyistä parem-
min ensihoitolääkärin hoitoa tarvitsevien äkilli-
sesti sairastuneiden tai loukkaantuneiden potilai-
den yhdenvertaisuutta Lapissa. Jos tämä pitkittyi-
si, OA piti varteentotettavina Valviran ensihoidon
ja päivystyksen alan pysyvän asiantuntijan ehdo-
tuksia videokuvayhteydestä ja ensihoidon sähköi-
sistä potilaskertomuksesta.

Asiantuntija ehdotti, että Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirit selvittäisivät potilasturvallisuuden lisäämiseksi teknisiä ja taloudellisia mahdollisuuksia järjestää videokuvayhteys etenkin Keski- ja Ylä-Lapin ensihoitoyksiköistä päivystävälle ensihoitolääkärille.

Asiantuntija totesi, että Lapin sairaanhoitopiirissä ei toistaiseksi ole ensihoidon sähköistä potilaskertomusta, josta konsultoiva ensihoitolääkäri näkisi kattavasti konsultoitavan potilaan sen hetken tilanteen elintoiminta arvoineen sekä aiemmat ensihoitokertomukset. Hän suosittelee, että Lapin sairaanhoitopiiri harkitsisi liittymistä KEJO-hankkeen (viranomaisten yhteinen kenttäjärjestelmä) myötä käyttöön tulevaan sähköiseen ensihoitokertomukseen tai jos KEJO-hanke edelleen pitkittyy, jotain korvaavaa sähköistä järjestelyä ylimenokaudeksi.

OA saattoi STM:n tietoon käsityksensä lainsäädännön täsmentämistarpeesta ja pyysi sitä ilmoittamaan toimenpiteistään (1016/4/16*).

STM ilmoitti 30.8.2017, että se selvittää lääke-rihelikopteritoiminnan järjestämismalleja ja rahoitusta uudessa, vuoden 2020 alusta voimaan tulevassa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteessa. Päätökset lääkäri- ja lääkintähelikoptereiden määrästä tehdään selvityksen jälkeen. STM selvittää Lapin sairaanhoitopiirin liittymistä KEJO-järjestelmän ja kansallisen sähköisen ensihoitokertomuksen tuotantokäyttöön valtakunnallisen käyttöönottoprosessin varhaisessa vaiheessa.

Vaativan hoitotason määritelmän käyttöönotto säädösten edellyttäisi säädösvalmistelua. Säädösvalmistelussa tulisi määritellä ainakin vaativan hoitotason määritelmä, näiden yksiköiden tehtävät ja vaativan hoitotason suhde muihin ensihoitopalvelun tasoihin sekä henkilöstön kelpoisuusvaatimukset. Nykyinen säädöspohja on jo mahdollistanut eri hoitotasojen sisältävän ensihoitopalvelun toteuttamisen käytännössä.

Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä on tarkoitus uusia ensihoitopalvelua koskevat terveydenhuoltolain säännökset sekä tehdä päivityksiä ensihoitopalvelua koskevaan asetukseen. STM selvittää vaativan ensihoitopalvelun määritelmän sisällyttämistä säädösten jatkovalmistelussa.

PSYKOTERAPIAOPISKELIJOILTA EDELLYTETTÄVÄN TYÖKOKEMUKSEN AJOITTUMINEN

Psykoterapiakoulutusta järjestävä yritys arvosteli Valviran linjausta, jonka mukaan psykoterapeutti-ammattinimikkeen saamisen edellytyksenä on kahden vuoden työkokemus mielenterveyspalveluissa tai sitä vastaavissa tehtävissä siten, että kokemuksen tulee olla hankittu jo ennen psykoterapiakoulutukseen hakeutumista.

OA totesi, että terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen (ammattihenkilöasetus) 2 a §:n 3 momentti on yksiselitteinen siinä, että sen sanamuodon mukaan työkokemuksen ei edellytetä ajoittuvan ennen psykoterapiakoulutusta.

Valvira esitti kuitenkin lausunnossaan varteentotettavia perusteita tulkintansa tueksi, kuten sen, että asiassa oli kyse myös ammattipätevyyden tunnustamista koskevan lainsäädännön soveltamisesta. Näiden säännösten mukaan EU/ETA-maassa suoritettua koulutusta verrataan suomalaisen koulutuksen sisältöön olennaisten erojen määrittämiseksi. Nyt käsillä oli ulkomailla suoritetuksi tutkinnoksi katsottava tutkinto, joka tuli verrattavaksi suomalaiseen tutkintoon.

Valvira ei ollut vielä antanut päätöksiä asiassa, vaan kyse oli sen ennakkolisesta kannasta. Valviran tulee aikanaan arvioida, onko työkokemuksen ajoituksella todella sellainen merkitys suomalaisen tutkintoon verrattuna, ettei ammattinimikettä voida myöntää. OA:n mukaan tässä arvioinnissa ei voitane sivuuttaa sitä, miten mahdollinen kielteinen päätös vaikuttaisi sellaisiin opiskelijoihin, jotka sinänsä täyttävät kaikki asetukseen sisältyvät elementit mutta siten, että edellytetyt tekijät ovat ikään kuin kertyneet ”väärässä järjestyksessä”.

Valviran päätöksistä on mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuteen. OA viittasi tuomioistuimen viimekätiseen ratkaisuun ja katsoi, että asia oli osoittautunut siinä määrin tulkinnalliseksi, ettei OA laillisuusvalvojana voinut ottaa siihen enemmälti kantaa.

Annetun selvityksen mukaan asetuksen tarkoitus on ollut, että myös työkokemus tulisi olla suoritettuna ennen psykoterapeuttikoulutukseen hakeutumista. Tämä tarkoitus ei kuitenkaan ilmene asetuksen tekstistä. OA:n mukaan asetusta olisi enempien ongelmien välttämiseksi viipymättä

täsmennettävä, mikäli työkokemuksen ajoittumista ennen psykoterapeuttikoulutukseen hakeutumista halutaan pitää ammattinimikkeen myöntämisen edellytyksenä.

OA lähetti jäljennöksen päätöksestään Valviralle tiedoksi. Lisäksi OA esitti STM:lle, että se ryhtyy tarvittaessa viipymättä toimenpiteisiin ammattihenkilöasetuksen 2 a §:n 3 momentin tämentämiseksi ja ilmoittaa mahdollisista toimenpiteistään (4316/2016*).

STM ilmoitti 15.12.2017, että se on käynnistänyt toimenpiteet asetuksen muuttamiseksi.

HOITOTARVIKEJAKELUA KOSKEVAN OHJEEN LAINMUKAISUUS

Potilaslain mukaan potilaalla on oikeus hänen terveydentilansa edellyttämään laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon. Hyvään hoitoon kuuluu, että jokaisen potilaan hoidon tarve arvioidaan yksilöllisesti. Potilaan terveydentilasta johtuvan hoidon tarpeen arvioinnin tulee perustua lääketieteellisesti hyväksyttäviin kriteereihin. Potilaalla ei ole oikeutta saada mitä tahansa halumaansa hoitoa, vaan annettavan hoidon tulee olla lääketieteellisesti perusteltua.

Terveystieteiden mukaan hoitosuunnitelman mukaiset pitkäaikaisen sairauden hoitoon tarvittavat hoitotarvikkeet sisältyvät kunnan järjestämisvastuulla oleviin sairaanhoitopalveluihin. Kotisairaanhoidossa käytettävät hoitosuunnitelman mukaiset pitkäaikaisen sairauden hoitoon tarvittavat hoitotarvikkeet sisältyvät hoitoon. Terveystieteiden esitöissä todetaan nimenomaan, että hoidon ja sairauden seurannassa tarvittavien hoitotarvikkeiden jakelun terveyskeskuksesta potilaalle tulee aina perustua yksilölliseen tarpeeseen, jonka määrittelee hoitava lääkäri.

OA totesi yleisesti, että terveyspalveluiden järjestämistä koskevilla, kunnan tai kuntayhtymän ohjeilla voidaan yhtenäistää soveltamiskäytäntöä ja niillä on siten keskeisen tärkeä kuntalaisten yhdenvertaisuutta lisäävä merkitys. Tämän vuoksi ne ovat lähtökohtaisesti tarpeellisia ja perusteltuja. Hän korosti kuitenkin, että ohjeet voivat olla vain lainsäädäntöä täydentäviä eikä niillä voida rajoittaa tai sulkea pois oikeutta lainsäädännössä turvat-

tuihin oikeuksiin. Siltä osin kuin ohjeet eivät jätä tilaa palvelun tarvitsijan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle, ohjeet ovat ristiriidassa lainsäädännön kanssa.

Oulun kaupungin ohjeessa maksuttomien hoitotarvikkeiden jakelusta suljettiin tietyt tarvikkeet hoitotarvikkeiden ulkopuolelle. Ohje oli kategorinen eikä se jättänyt tilaa potilaan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle. Tältä osin ohje oli OA:n mukaan ristiriidassa potilaslain ja terveydenhuoltolain kanssa.

Kaupungin lääkäripalveluiden palvelupäällikön selvityksen mukaan ohjeesta voitiin kuitenkin poiketa lääkäripoolin palvelupäällikön päätöksellä lääketieteellisestä tai hoidollisesta syystä ja luovuttaa potilaalle hoitotarvikkeiden ulkopuolelle suljettu tarvike. OA totesi, että ohjetta oli tarpeellista täydentää tältä osin.

Palvelupäällikön mukaan osa luettelossa mainituista tarvikkeista kuului apuvälineisiin, esimerkiksi alusastiat, tukisukat sekä lääkemurskaimet ja -puolittajat. OA:n mukaan ohjeessa tulisi selkeästi yksilöidä ne tarvikkeet, jotka luovutetaan potilaalle lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineinä. Ohjetta tulisi tältä osin tämentää.

Ohjeessa rajoitettiin tiettyjen luovutettavien hoitotarvikkeiden määrää. Ohjeessa oli kuitenkin selkeästi todettu, että ohjeellisista enimmäismääristä voitiin poiketa potilaan yksilöllisen tarpeen perusteella. OA yhtyi Valviran käsitykseen, jonka mukaan ohjeessa ei ollut tarpeellista mainita jaettavien hoitotarvikkeiden enimmäismääriä.

OA saattoi käsityksensä ohjeen tämentämistarpeesta Oulun kaupungin hyvinvointilautakunnan tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan toimenpiteistään (669/4/16*).

Oulun kaupungin hyvinvointilautakunta ilmoitti 15.6.2017, että ohjetta on tarkennettu siltä osin kuin siinä oli maininta maksutta luovutettavien hoitotarvikkeiden enimmäismääristä. Ohjeen mukaan siitä ja tuotevalikoimasta voidaan poiketa potilaan yksilöllisen tarpeen perusteella lääkärin ja/tai hoitajan arvion ja perustelun jälkeen.

Päätöksen tekee kaupungin lääkäripalveluiden palvelupäällikkö. Lisäksi niiden tarvikkeiden luettelosta, jotka eivät kuulu maksutta luovutettavien hoitotarvikkeiden piiriin, on poistettu ne tarvikkeet, jotka luetaan apuvälineiksi (alusastiat, virtsapullot ja niiden telineet, paristot, lääkemurskaimet).

HAE-SAIRAUDEN HOITO JA ERIKOISSAIRAANHOIDON VALINNAVAPAAUS

Henkilö voi terveydenhuoltolain mukaan valita hoidon antavan kunnallisen erikoissairaanhoidon toimintayksikön yhteisymmärryksessä lähetteen antavan lääkärin kanssa, jos lääkäri arvioi, että henkilö tarvitsee erikoissairaanhoidon palveluja. Hoidon järjestämisestä vastuussa olevan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on korvattava hoidosta aiheutuneet kustannukset.

OA totesi, että HAE-sairautta sairastavan potilaan hoidon järjestämisestä vastuussa olevan sairaanhoitopiirin menettely potilaan toisessa sairaanhoitopiirissä saaman hoidon kustannusten korvaamisessa oli epäjohdonmukaista. Potilaan oma sairaanhoitopiiri oli ensin korvannut hoitoa vuodesta 2014 alkaen kesäkuulle 2015 asti ja sen jälkeen jälleen syksystä 2015 kesäkuulle 2016 asti.

Saadun selvityksen perusteella oli epäselvää, perustuiko kustannusten korvaaminen maksusitoumukseen vai potilaan valinnan vapauteen. OA piti sairaanhoitopiirin menettelyä epäasianmukaisena. Hän perusteli tätä seuraavasti.

Sairausvakuutuslain mukaisten matkakustannusten korvaamisen kannalta hoidon järjestämisen perusteella on merkitystä potilaalle: Jos sairaanhoitopiirin kuntayhtymä on järjestänyt potilaan sairaanhoidon sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain mukaan esimerkiksi hankkimalla hoidon toiselta sairaanhoitopiirin kuntayhtymältä, potilaalle korvataan matkakustannukset sinne, missä hoito on annettu.

Jos potilas on sen sijaan terveydenhuoltolain perusteella valinnut hoitopaikan, matkakustannukset korvataan sen mukaan, kuinka paljon matka olisi maksanut lähimpään valtioon, kunnan tai kuntayhtymän terveydenhuollon toimintayksikön tutkimus- ja hoitopaikkaan.

Luottamuksensuojaperiaate merkitsee, että viranomaisen on otettava huomioon oikeusjärjestyksen perusteella suojatut oikeudet odotukset (hallintolain 6 §). Yksityisen henkilön tulee voida luottaa siihen, että viranomaisen toiminta ei yllättäen eikä ainakaan takautuvasti muutu siltä osin kuin se vaikuttaa yksityisen oikeuteen tai etuun rajoittavasti tai muuten negatiivisesti. Luottamuksensuojaperiaatteen mukaan viranomaisella on

velvollisuus noudattaa tekemiään päätöksiä ja niihin mahdollisesti sisältyviä sitoumuksia ja lupauksia. Luottamuksensuojaa voidaan pitää oikeusvarmuuden takeena.

Se, että potilaan oma sairaanhoitopiiri ensin korvasi potilaalle toisessa sairaanhoitopiirissä annettua hoitoa ja sitten noin kolmen kuukauden tauon jälkeen jälleen jatkoi hoidon korvaamista, loi hänelle oikeutettuja odotuksia ja vahvisti hänen uskoaan siihen, että hänellä oli kyseistä hoitoa vaativa sairaus. Oman sairaanhoitopiirin menettely ei ollut luottamuksensuojaperiaatteen eikä potilaan edun mukaista.

OA katsoi, että potilaalle ei tullut aiheutua taloudellisia menetyksiä sairaanhoitopiirin virheellisen menettelyn johdosta.

Valviran tavoin OA katsoi, että sairaanhoitopiirin tuli selkeyttää ohjeistustaan siitä, mitä merkitsee maksusitoumuksen antaminen ja mitä potilaan mahdollisuus valita hoitopaikkansa, ja miten näihin asioihin liittyvistä päätöksistä tiedotetaan potilaalle niin, että potilas varmasti ymmärtää tehdyn päätöksen ja sen merkityksen myös matkakulujen korvaamisen osalta. OA:n mukaan potilaan tiedonsaantioikeus hoitonsa järjestämisestä ei toteutunut potilaslaissa säädetyllä tavalla.

Laillisuusvalvojana OA ei ottanut kantaa potilaan taudinmääritykseen. Asiassa saadun selvityksen mukaan HAE-sairaus kuuluu harvinaisiin sairauksiin. Sen esiintyvyydeksi arvioidaan 1:50 000. Valviran pysyvän asiantuntijan mukaan kyseisen sairauden erotusdiagnostikkaa ei tunneta riittävästi. Hänen mukaansa olisi tärkeää saada HAE-sairauden erotusdiagnostiikkaan ja hoitoon valtakunnalliset Käypä hoito -suositukset.

Valviran mukaan potilaiden yhdenvertaisen hoidon kannalta olisi asianmukaista, että maamme perustettaisiin yksi osaamiskeskus, joka vastaisi HAE-potilaiden taudinmäärityksestä ja hoidosta yhtenäisin perustein, niin kuin on toimitettu esimerkiksi Fabryn taudin kohdalla.

Harvinaisten sairauksien kansallisessa ohjelmassa 2014–2017 ehdotetaan harvinaissairauksien osaamiskeskusten perustamista. Ohjelman mukaan harvinaissairaudet edellyttävät erityistoimia palvelujärjestelmässä, jotta niitä sairastavien oikeus laadukkaaseen tutkimukseen, hoitoon ja kuntoutukseen toteutuisi yhdenvertaisesti.

OA:n mukaan valtakunnalliset Käypä hoito -suositukset ja ehdotetun osaamiskeskuksen perustaminen olisivat omiaan turvaamaan HAE-potilaiden oikeutta riittäviin ja yhdenvertaisiin terveyspalveluihin.

OA saattoi käsityksensä menettelyn virheelisyydestä sairaanhoitopiiriin tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan toimenpiteistään. Hän lähetti päätöksensä tiedoksi myös toiselle sairaanhoitopiirille. OA esitti STM:lle edellä todettuja toimenpiteitä HAE-potilaiden riittävien ja yhdenvertaisten terveyspalveluiden turvaamiseksi ja pyysi STM:ää ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään 28.2.2018 mennessä (6041/2016).

HUS ilmoitti 10.1.2018, että se kannattaa osaamiskeskuksen perustamista ja ehdottaa, että HAE-sairausten hoito keskitettäisiin Helsingin yliopistolliseen keskussairaalaan (HYKS). HUS:n HYKS-sairaanhoitoalueella toimii jo nykyisin erillisenä yksikkönä harvinaissairauksien osaamiskeskus. HYKS:n Iho- ja allergiasairaalassa on myös HAE-taudin tutkimusta varten tarvittavaa erityisosaamista sekä tarvittavaa kapasiteettia näiden potilaiden hoitoon. Iho- ja allergiasairaala hoitaa jo tällä hetkellä suuren osan Suomen HAE-potilaista.

HUS on kiinnittänyt henkilökuntansa huomiota siihen, että informoitaessa potilasta hoitovaihtoehtoista, tulee paremmin erotella terveydenhuoltolain mukaisen valinnanvapauden käytön mahdollisuus sekä maksusitoumuksen antaminen muualla toteutettavaa hoitoa varten.

STM ilmoitti 20.2.2018, että harvinaissairauksien osaamiskeskusten perustaminen kullekin harvinaissairaudelle erikseen ei ole mahdollista Suomen kokoisessa maassa. Käypä hoito -suositusten laatiminen yksittäisistä harvinaissairauksista ei ole tarkoituksenmukaista, sillä harvinaissairauksia hoitavat yleensä harvat erikoislääkärit, tutkimusnäyttö hoitomuotojen tehosta on puutteellista ja hoidosta päätetään usein yksilöllisesti potilaan kokonaisvaltainen tilanne huomioon otettuna. STM seuraa harvinaisten sairauksien diagnostiikan, hoidon ja kuntoutuksen koordinaation ja kansallisen harvinaissairauksien ohjelman mukaisten toimenpiteiden toteutumista sekä eurooppalaisten osaamisverkostojen toiminnan etenemistä Suomessa.

Erikoissairaanhoidon työjaosta ja eräiden tehtävien keskittämisestä annetulla, 1.1.2018 voimaan tulleella valtioneuvoston asetuksella (582/2017) mahdollistetaan harvinaisten sairauksien alueellinen hoidon koordinaatio. STM:n saaman tiedon mukaan toimenpiteisiin HAE-sairauksien diagnostiikan ja hoidon toteutumisen yhtenäistämiseksi on jo ryhdytty yliopistosairaloissa. Asettamansa harvinaissairauksien työryhmän kautta STM saa tietoa näiden toimenpiteiden etenemisestä sairaanhoitopiireissä.

OIKEUSLÄÄKETIETEELLISEN KUOLEMANSYYN SELVITTÄMISEN VIIVÄSTYMINEN

Oikeuslääketieteelliseen kuolemansyyn selvittämiseen liittyvien asiakirjojen laatiminen kesti runsaat seitsemän kuukautta, mikä käsittelyaika ylitti selvästi kuolemansyyn selvittämisestä annetussa asetuksessa säädetyn kolmen kuukauden määräajan asiakirjojen laatimiselle. OA katsoi, että viivästykselle ei ole esitetty perustuslain kannalta hyväksyttäviä syitä. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että organisaatioon ja resursseihin liittyvillä seikoilla ei lähtökohtaisesti voida pätevästi perustella poikkeamista siitä, mitä perustuslain 21 § edellyttää asian viivytyksettömältä käsittelyltä.

Oikeuslääketieteellisen kuolemansyyn selvittämisen tavoitteena on ihmisten oikeusturvan ja kuolemansyyn oikeellisuuden varmistaminen. Tämän vuoksi on tärkeää, että oikeuslääketieteelliseen kuolemansyyn selvittämiseen liittyvät asiakirjat laaditaan viivytyksettä.

Viiveet oikeuslääketieteelliseen kuolemansyyn selvittämiseen liittyvien asiakirjojen laatimisessa ovat olleet esillä laillisuusvalvonnassa aikaisemminkin. OA oli jo 9.9.2010 kiinnittänyt STM:n huomiota tilanteeseen ja korostanut sitä, että Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella (THL) on oltava riittävät voimavarat sille kuuluvan lakisääteisen tehtävän hoitamiseen (3138/2/10). OA:n tiedossa oli, että ministeriö oli 6.11.2015 asettanut kuolemansyyn selvittämisen ja oikeuslääkinnän kustannusten työryhmän, jonka toimikausi oli 6.11.2015–31.12.2017.

Oikeusasiamiehen kansliaan on edelleen saapunut kanteluita oikeuslääketieteelliseen kuolemansyyn selvittämiseen liittyvien asiakirjojen laatimisen viivästyttämisestä. OA:n mielestä THL:n tulisi jo ennen työryhmän pitkän toimikauden päättymistä harkita, minkälaisin esimerkiksi oikeuslääkäreiden työn organisointiin ja työskentelytapoihin liittyvin THL:n toimenpitein kuolemansyyn selvittämisen tila olisi saatettavissa lain mukaiseksi.

OA saattoi asianomaisen oikeuslääkärin tietoon käsityksensä henkilön oikeuslääketieteelliseen kuolemansyyn selvittämiseen liittyvien asiakirjojen laatimisen viivästyttämisestä. OA lähetti jäljennöksen päätöksestään myös THL:lle. Hän kiinnitti laitoksen huomiota sen velvollisuuteen valvoa, että oikeuslääketieteelliseen kuolemansyyn selvittämiseen liittyvät asiakirjat laaditaan viivytyksettä ja asetuksen säännöksiä noudattaen. Hän pyysi THL:ää ilmoittamaan toimenpiteistään (1841/2016).

THL ilmoitti 26.4.2017, että sen tavoitteena on oikeuslääketieteellisten ruumiinavausten hallittu vähentäminen yhteistyössä poliisin kanssa. Nykyinen avausmäärä huomioiden oikeuslääketieteen erikoislääkäreistä on edelleen pulaa noin seitsemän henkilötyövuotta. THL on pyrkinyt systemaattisesti rekrytoimaan valmiita oikeuslääketieteen erikoislääkäreitä ja erikoistuvia lääkäreitä, lisäksi on edistetty erikoistuvien lääkäreiden palkkaamista yliopistoihin. THL:n tavoitteena on järjestää oikeuslääkäreiden työtä mielekkäämmäksi kehittämällä työn sisältöä, suunnittelua ja toimintatapoja.

Erikoistuvien lääkäreiden lausuntoviiveisiin on kiinnitetty erityistä huomiota. Erikoistuvia lääkäreitä on viime vuodenvaihteessa kielletty tekemästä avauksia, kunnes kolmen kuukauden aikataulu on saavutettu. Haasteena ovat olleet konsultoitujen seniorilääkäreiden aiheuttamat viiveet asiakirjojen hyväksymisessä. Suunnitelmassa on järjestää lääkäreille työajanhallinnan ohjausta keväällä 2017. Vuoden 2016 alusta lähtien THL on ottanut käyttöön valtakunnallisen oikeuslääkinnän tietojärjestelmän, joka mahdollistaa tarkemman oikeuslääkärikohtaisen seurannan asiakirjojen valmistumisesta sekä tapausten kiirehtimisen.

ERISTYSOLOSUHTEET PSYKIATRISSESSA SAIRAALASSA

OA katsoi, että potilaan eristystilan varustus Päijät-Hämeen keskussairaalan psykiatrian osastolla oli puutteellinen ja hänen eristämisolosuhteensa eivät sen vuoksi olleet mielenterveyslain ja potilaslain kannalta asianmukaisia.

Potilas oli yrittänyt tavoittaa henkilökuntaa useaan otteeseen hakkaamalla nyrkillä ovea, koska hän oli halunnut päästä wc:hen. Hän oli päässyt wc:hen kahden päivän aikana vain kerran, joten hän oli joutunut tekemään tarpeensa kameralvalvotun eristyshuoneen lattialle. Potilas oli koennut tilanteen hyvin ahdistavaksi ja ihmisarvoa loukkaavaksi, koska henkilökunta pystyi seuraamaan häntä.

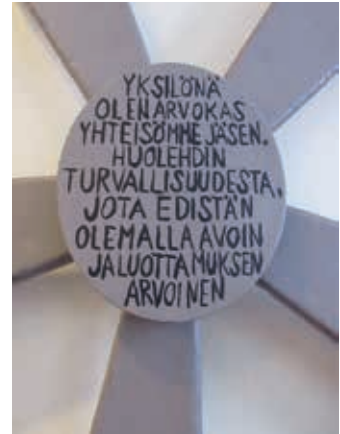
Oikeusasiamiehen tarkastus- ja ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti edellytetty, että eristetyllä potilaalla tulee aina olla mahdollisuus saada viivytyksettä yhteys hoitohenkilökuntaan. Tätä varten eristyshuoneessa tulee olla soittokello, molempiin suuntiin toimiva ääninyhteys tai muu vastaava järjestely.

OA saattoi käsityksensä Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan toimenpiteistään (3664/2016).

Hyvinvointikuntayhtymä ilmoitti 4.10.2017, että Päijät-Hämeen keskussairaalan rakennustekniikan osasto on selvittänyt eri vaihtoehtoja ja kustannustehokkaimmaksi sekä toimivimmaksi on osoittautunut ratkaisu, jossa kaikista eristystiloista on molempiin suuntiin toimiva ääninyhteys. Tekniikka arvioi toteutusajankohdaksi lokakuun 2017 ja toteutus on valmiina kaikkiin eristystiloihin 31.10.2017 mennessä.



Vaasan keskussairaalan pihalla pistäytyy kirjastoauto.



Vanhan Vaasan sairaalan arvot huoneentauluna.



Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän psykiatrian osastojen ulkoluopiha.



Vanhan Vaasan sairaalassa potilailla on mahdollisuus tehdä muun muassa käsitöitä myytäväksi sairaalan Myymälään.

4.11.3 TARKASTUKSET

Tarkastuksillaan psykiatrasta sairaalahoitoa antaviin toimintayksikköihin OA valvoo erityisesti hoitoon määrättyjen potilaiden oloja ja kohtelua sekä heidän perusoikeuksiensa toteutumista. Tarkoituksena on myös selvittää, miten potilaita neuvotaan ja heille tiedotetaan heidän oikeuksistaan ja miten heidän omaisensa otetaan huomioon tässä yhteydessä.

OA ja hänen esittelijänsä keskustelevat sairaalan johdon, potilasasiamiehen, henkilökunnan ja potilaiden kanssa, perehtyvät asiakirjoihin sekä tarkastavat suljetut osastot ja niiden eristystilat. OA:n tarkastuksilla tekemiään havaintoja ja kannanottoja on selostettu yksityiskohtaisesti esimerkiksi OA:n kertomuksessa vuodelta 2012 (ks. s. 246–251).

Psykiatrasta sairaalahoitoa antavista toimintayksiköistä tarkastettiin vuonna 2017 Vanhan Vaasan sairaala, Vaasan keskussairaalan psykiatrinen osastohoito, Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin psykiatrinen toiminta-alue ja Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän psykiatriset osastot. Lisäksi tarkastettiin Espoon kaupungin selviämisasema, Vaasan ja Seinäjoen keskussairaaloiden päivystykset sekä Vankiterveydenhuollon yksikön Vantaan poliklinikka.

Tarkastuksilla tehtyjä havaintoja selostetaan jaksossa 3.4.

4.11.4 RATKAISUJA

ASIAANTUNTIJALÄÄKÄRIN VALVONTA

OA katsoi, että Etelä-Suomen aluehallintovirastolla oli toimivalta valvoa Keskinäinen työeläkevakuutusyhtiö Varman asiantuntijalääkärin menettelyä. Henkilö oli kannellut aluehallintovirastolle asiantuntijalääkärin menettelystä. Aluehallintovirastolla oli ammattihenkilölain 40 §:n perusteella ollut oikeus saada Varmalta tämän valvontatehtävän suorittamiseksi tarpeelliset pyytämänsä asiakirjat (asiantuntijan henkilöstä antama lausunto ja sen pohjana olevat potilas- ja muut

asiakirjat). Varma oli kieltäytynyt näiden asiakirjojen antamisesta aluehallintovirastolle.

OA perusteli päätöstään seuraavasti.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että asiantuntijalääkäri vastaa lääkärinkoulutuksensa ja ammatinharjoittamisvastuunsa perusteella yksittäisen henkilön terveydentilaa koskevista lausunnoistaan ja kannanotoistaan myös silloin, kun ne liittyvät etuusasiaan. Valvontaviranomaisten, STM:n, Valviran ja aluehallintovirastojen, oma käsitys toimivaltansa rajoista tässä asiassa on vaihdellut.

Valvontaviranomaisten käsitys on ollut, että ammattihenkilölain 1 §:n mukaan valvonta koskee terveydenhuollon ammattihenkilöiden toimimista terveyden- ja sairaanhoidossa. Valvontaviranomaisten toimivaltaan ei sen sijaan kuuluisi terveydenhuollon ammattihenkilön toiminta silloin, kun tämä toimii varsinaisen terveyden- ja sairaanhoidon ulkopuolella. Valvira on viitannut lisäksi ammattihenkilölain 24 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin, joiden mukaan terveydenhuollon oikeusturvakeskus ohjaisi ja valvoisi terveydenhuollon ammattihenkilöiden toimintaa terveyden- ja sairaanhoidossa (HE 33/1994 vp).

OA totesi, että ammattihenkilölain 1 §:n säännös lain tarkoituksesta ei ole toimivaltasäännös eikä soveltamisalasäännös. Sen sijaan lain 24 § on toimivaltasäännös, jossa on nimenomaisesti säädetty terveydenhuollon ammattihenkilöiden ohjauksesta ja valvonnasta. Säännöksen sanamuodossa terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontaa ei ole rajattu terveyden- ja sairaanhoidossa toimimiseen. Jos tällaista toimivallan rajausta olisi tarkoitettu, on selvää, että se olisi tullut ottaa säädestekstiin.

Ammattihenkilölain 5 luvun säännökset terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonnasta koskevat ammattihenkilöiden ammattitoimintaa yleisesti. Lain 26 §:n säännöksestä ”Seuraamukset virheellisestä toiminnasta” ilmenee selvästi, että valvonta ei rajoitu ainoastaan ammattihenkilön toimimiseen terveyden- ja sairaanhoidossa, vaan kattaa ammattihenkilön kaiken ammattitoiminnan. Myös ammattihenkilölain 19 §:n säännös terveydenhuollon ammattihenkilön velvollisuudesta noudattaa Valviran ja aluehallintoviraston määrääksiä ja antaa niille tarpeelliset ilmoitukset, seli-

tykset ja selvitykset, kattaa ammattihenkilön kaiken ammattitoiminnan.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on toistuvasti ja selkeästi ottanut kantaa sen puolesta, että etuuslaitosten asiantuntijalääkäreiden tulee kuulua ammattihenkilölain tarkoittaman valvonnan piiriin (StVM 11/2004 vp, StVM 12/2004 vp ja StVM 7/2014 vp).

Ammattihenkilölain ja eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan kannanottojen perusteella asiantuntijalääkäreiden toiminta on sellaista ammattihenkilölaissa tarkoitettua ammattitoimintaa, jota Valviran ja aluehallintovirastojen tulee valvoa. Tämän valvonnan laajuus ja konkreettinen sisältö on toinen kysymys, joka riippuu käsiteltävänä olevan asian laadusta. Asiantuntijalääkärin valvonta ei tarkoita esimerkiksi sitä, että Valviran tai aluehallintoviraston tulisi antaa ikään kuin uusi lausunto siitä asiasta, jota asiantuntijalääkäri on arvioinut. Valvonnan näkökulmasta asiantuntijalääkärin lääketieteellisen arvion sisältöön on tarvitta puuttua vain poikkeuksellisesti esimerkiksi silloin, kun tuo arvio on ilmeisen virheellinen.

Asiantuntijalääkäreiden valvontaa puoltavat myös reaaliset argumentit. Valvontaa tarvitaan ja muut tahot kuin Valvira ja aluehallintovirastot eivät pysty arvioimaan asiantuntijalääkäreiden ammattitoiminnan asianmukaisuutta. Vaikka esimerkiksi etuuden hakijan oikeusturvan yhtenä takeena on etuusasioiden muutoksenhakujärjestelmä, hakijan oikeusturva edellyttää, että hänen asioitaan ratkaisevia viranomaisia tai julkista tehtävää hoitavia valvotaan tehokkaasti.

Silloin, kun julkinen hallintotehtävä annetaan yksityisen hoidettavaksi, kuten sosiaalivakuutusjärjestelmässä on suurelta osin tehty, järjestely ei perustuslain mukaan saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

OA saattoi käsityksensä Varman menettelyn lainvastaisuudesta sen tietoon. Hän lähetti päätöksensä tiedoksi myös Finanssivalvonnalle (5437/2016).

ULKOPAIKKAKUNTALAISTEN ERILAINEN KOHTELU TERVEYSKESKUSMAKSUSSA

Helsingin kaupunki oli päättänyt, että ulkopaiikkakuntalaiselta, joka on valinnut terveyskeskussensa Helsingistä, peritään asiakasmaksu, vaikka maksua ei peritä helsinkiläisiltä.

Terveyspalvelulain mukaan henkilö voi valita terveyskeskuksen palvelut mistä kunnasta tahansa. Hoitovastuu siirtyy tuolloin valitun kunnan terveyskeskukselle. Terveyspalvelulain ei säädetä tarkemmin siitä, millä tavalla asiakasmaksu määräytyy. Kunnalla on siten asiassa harkintavaltaa asiakasmaksulainsäädännön osoittamissa rajoissa. Lisäksi kunnan harkintavaltaa rajoittaa yhdenvertaisuuslain syrjintäkielto. Asuinpaikkaan perustuva erilainen kohtelu merkitsee lain 8 §:n mukaan syrjintää ”muun henkilöön liittyvän syyn perusteella” (HE 19/2014 vp).

Yhdenvertaisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan erilainen kohtelu ei kuitenkaan ole syrjintää, jos se perustuu lakiin ja sillä on muutoinkin hyväksyttävä tavoite. Helsingin menettely perustui kuntalakiin ja asiakasmaksulakiin. Niissä ei kuitenkaan säädetä mahdollisuudesta poiketa yhdenvertaisuudesta nyt puheena olevassa asiassa. Yhdenvertaisuuslain eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta totesi, että erilaista kohtelua koskevaa poikkeamisvaltuutta koskevalta lailta vaaditaan ”riittävää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta” (PeVL 31/2014 vp). Kunta- ja asiakasmaksulakien avoimet säännökset eivät täytä tätä vaatimusta.

Yhdenvertaisuuslain 11 §:n 2 momentin mukaan erilainen kohtelu voidaan kuitenkin oikeuttaa myös siinä tapauksessa, että asiasta ei ole säädetty, jos kohtelulla on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhteisia. Säännöksen 1 kohdan mukaan erilaista kohtelua ei kuitenkaan voida oikeuttaa, jos kyse on julkisen vallan käytöstä tai julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Asiakasmaksun määrääminen merkitsee OA:n käsityksen mukaan julkisen vallan käyttöä. Joka tapauksessa kyseessä on julkisen hallintotehtävän hoitaminen. Sen vuoksi lain 11 §:n 2 momentin oikeuttamisperusteet eivät tule sovellettaviksi. Siten myöskään kaupungin esittämät, viime kädessä

kuntien itsehallintoon nojaavat perustelut eivät enää yhdenvertaisuuslain voimaantulon jälkeen oikeuta kohtelevaan muiden kuntien asukkaita eri tavalla maksuja määrättäessä.

Edellä kerrotun perusteella OA piti kaupungin menettelyä uuden yhdenvertaisuuslain vastaisena. OA pyysi kaupunkia lain 5 §:n mukaisesti arvioimaan maksukäytäntöään uudelleen yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta ja ilmoittamaan toimenpiteistään OA:lle (4122/2016*).

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala ilmoitti 8.1.2018, että se on arvioinut maksukäytäntöä uudelleen yhdessä kaupungin oikeuspalvelun kanssa. Toimiala on päätenyt siihen, että kaupungin on perusteltua luopua perimästä terveyskeskuksien ulkopaikkakunnalta tulevalta, koska asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu sitä lain mukaan edellyttää.

Toimiala ryhtyy toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi ja tulee ehdottamaan sosiaali- ja terveyslautakunnalle, että se päättäisi omalta osaltaan ja esittäisi myös kaupunginhallitukselle ja edelleen kaupunginvaltuustolle päätettäväksi, että kaupunki luopuisi perimästä terveyskeskuksien ulkopaikkakuntalaisilta, koska sitä ei peritä helsinkiläisiltäkään.

IKÄÄNTYNEIDEN PNEUMOKOKKIROKOTUKSET

Tartuntatautilain mukaan kunta on velvollinen järjestämään kansallisen rokotusohjelman mukaiset maksuttomat rokotukset. Kunta voi päättää tarjota asukkaalleen myös muita maksuttomia rokotuksia. Tässä päätöksenteossa kunnan tulee ottaa huomioon perustuslain ja yhdenvertaisuuslain yhdenvertaisuusperiaate ja syrjinnän kiello sekä THL:n antamat suositukset.

Helsingin kaupunki päätti tarjota maksuttoman pneumokokkikrokotuksen 65 vuotta täyttäneille asukkaalleen, jotka ovat kotihoidon asiakkaita. Muut 65 vuotta täyttäneet asukkaat jäivät ilman maksutonta rokotusta. Kaupunki asetti 65 vuotta täyttäneet asukkaansa eri asemaan kotihoidon asiakkuuden perusteella. Kaupunki katsoi, että asukkaiden tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta ei ole aiheettomasti poikettu, koska

maksuttoman rokotuksen antaminen kotihoidon yli 65-vuotiaille asiakkaille perustui THL:n hyväksymään kansalliseen suositukseen.

OA totesi, että perustuslaki ei kiellä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erotte lu perustuisi syrjintäsäännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erotte lu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. (HE 309/1993 vp). Yhdenvertaisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan erilainen kohtelu ei kuitenkaan ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.

THL voi tartuntatautilakiin perustuen antaa suosituksia kansallisen rokotusohjelman ulkopuolella annettavista rokotuksista. THL:n lausunnon perusteella OA:n käsitys oli, että THL ei ollut antanut suositusta 65 vuotta täyttäneiden kotihoidon asiakkaiden pneumokokkikrokotamisesta. Helsingin kaupungilla näytti olevan virheellinen käsitys asiasta. THL totesi, että tällaisten kohdennettujen rokotusten vaikuttavuudesta ei toistaiseksi ole riittävää tutkimusnäyttöä. THL:n mukaan rokotus kuitenkin vähentää kiistatta ikääntyneiden riskiä sairastua pneumokokkitauteihin ja siksi sen käyttöä voi sinänsä suositella.

OA:n mukaan kaupunki olisi voinut perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla ja yhdenvertaisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaisesti perustella 65 vuotta täyttäneiden asukkaidensa erottelua maksuttoman pneumokokkikrokotuksen tarjoamisessa THL:n suosituksella. Asiakirjoista käytettävissä olevan selvityksen perusteella THL ei ollut kuitenkaan antanut tällaista suositusta.

OA saattoi käsityksensä Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysviraston tietoon mahdollisia toimenpiteitä varten ja pyysi sitä ilmoittamaan toimenpiteistään 30.4.2018 mennessä (5897/2016).

RIITTÄVÄT TERVEYSPALVELUT

Terveysthuollon palveluvalikoimaneuvoston (PALKO) menettely lausunnon antamisessa

PALKO antoi Suomen Endokrinologiyhdistykselle lausunnon, jossa PALKO totesi, että T₃-hoito, T₃- ja rT₃-määritykset eivät kuulu kilpirauhasen vajaatoiminnan hoitoon ja diagnostiikkaan Suomen julkisesti rahoitetussa palveluvalikoimassa. OA otti PALKOn menettelyyn kantaa kantelun johdosta.

Terveysthuoltolain 78 a §:n 1 momentin mukaan PALKOn tehtävänä on antaa suosituksia terveyden- ja sairaanhoidon toimenpiteiden, tutkimusten sekä hoito- ja kuntoutusmenetelmien kuulumisesta palveluvalikoimaan tai rajaamisesta pois sen palveluvalikoimasta. Suosituksia antaessaan neuvoston tulee ottaa huomioon eri alojen tutkimustieto ja muu näyttö sekä terveydenhuollon eettiset ja järjestämiseen liittyvät näkökohdat.

STM:n mukaan ”terveydenhuoltolain 78 a §:ssä käytetyn suositus -termin voidaan katsoa viittaavan sen oikeudelliseen sitovuuteen”. OA totesi, että jos tällä on tarkoitettu sitä, että suositukset olisivat sitovia, käsitys ei ole lainmukainen. Lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä palveluvalikoimaneuvoston oikeus päättää palveluvalikoiman sisällöstä nimenomaisesti poistettiin ja muutettiin neuvoston oikeudeksi antaa suosituksia (StVM 23/2013 vp). OA piti hyvin ongelmallisena, jos palveluvalikoimaan liittyvää normistoa tulkitaan eduskunnan selvän tarkoituksen vastaisella tavalla.

OA totesi, että PALKOn lausunnoille ei voida hänen mielestään antaa edes samaa oikeudellista merkitystä kuin suosituksille, jotka terveydenhuoltolain mukaan määrittävät terveydenhuollon palveluvalikoimaa. PALKOn tulee terveydenhuoltolain 78 a §:n 1 momentin mukaan suosituksia antaessaan ottaa huomioon eri alojen tutkimustieto ja muu näyttö sekä terveydenhuollon eettiset ja järjestämiseen liittyvät näkökohdat.

Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan palveluvalikoiman määrittelyä tehdään avoimesti ja erilaiset näkökulmat laajasti huomioiden. Valmistelussa on kuultava laajasti kansalaisyhteiskuntaa ja erityisesti potilasjärjestöjä.

PALKO oli lausunnossaan rajannut pois palveluvalikoimasta T₃-hoidon, T₃- ja rT₃-määritykset. Kantelun mukaan PALKOn yhdistykselle antamalle lausunnon on käytännössä annettu tosiasiassa samat oikeudelliset vaikutukset kuin suosituksella on. OA totesi, että tätä on ilmeisesti tavoiteltu.

OA piti tätä ongelmallisena, sillä PALKO ei lausuntoa valmistellessaan noudattanut suosituksen valmistelussa käyttämänsä prosessia, jossa otetaan huomioon PALKOLle terveydenhuoltolain 78 a §:n 1 momentissa asetetut velvoitteet suositusten antamisessa. Lausunnosta ei esimerkiksi kysytty yleistä mielipidettä PALKOn otakantaa.fi-palvelussa eikä kuultu potilasjärjestöjä. OA korosti sitä, että PALKOn omaksuma lausuntomenetely ei voi eikä saa olla ”oikotie” terveydenhuoltolain 78 a §:ssä säädetyn suosituksen antamiselle.

OA saattoi käsityksensä PALKOn ja STM:n tietoon. Hän pyysi PALKOa ilmoittamaan toimenpiteistään 30.3.2018 mennessä (5315/2016*).

PALKO ilmoitti 14.2.2018, että terveydenhuoltolain palveluvalikoimaa ja PALKOa koskevien säännösten (7 a ja 78 a §) sekä PALKOa koskevan asetuksen perusteella on selvää, että PALKOn kannanotot eivät ole oikeudellisesti sitovia. Koska sen tehtävänä on määrittää terveydenhuollon palveluvalikoimaa, kannanotoilla ohjataan terveydenhuoltopalveluiden järjestämistä ja järjestäjiä.

PALKO on ainoa lakisääteinen elin, jolla on palveluiden sisältöä arvioidessaan mahdollisuus ottaa huomioon terveydenhuollon kokonaisuus ja resurssien käytön jakautuminen. Kannanottojen tosiasiallisia vaikutuksia tulee arvioida sen suhteen, miten ne vaikuttavat järjestämisestä vastuullisiin tahoihin. Sen sijaan kannanotoilla ei ole tarkoitus suoraan ottaa kantaa yksittäisten terveyspalveluiden käyttäjien oikeuteen saada palveluita, eikä siten sitovuuttakaan voida suoraan arvioida käyttäjien suhteen.

Lausunto, jota OA:n päätös koskee, annettiin toukokuussa 2015. PALKOn käsittelymenettelyjä ja prosesseja on kehitetty sen jälkeen. PALKOn toiminnassa noudatettavat prosessit ja periaatteet kerätään PALKOn käsikirjaksi, joka julkaistaan kotisivuilla. Siinä yhteydessä tarkennetaan vuoden 2018 aikana, missä tilanteessa annetaan mikäkin tyyppi-

pinen kannanotto ja millaisia menettelyjä kunkin kohdalla käytetään.

Terveystenhuoltolakiin on tarkoitus tehdä muutoksia ennen sote-uudistuksen voimaantuloa ja siinä yhteydessä on mahdollista muuttaa myös palveluvalikoimaa ja PALKOa koskevia säännöksiä, mikäli se havaitaan tarpeelliseksi.

Hoitotakuun toteutuminen

Hoitotakuun toteutumista koskevia kanteluita on ollut vähän viime vuosina. OA on hoitotakuuta koskevilla ratkaisuisaan korostanut sitä, että kuuden kuukauden enimmäismääräaika on ehdoton takaraja, jolloin potilaan tulee viimeistään päästä hoitoon. Potilaan tulee päästä hoitoon jo tätä enimmäisaikaa aikaisemmin, jos hänen hoidon tarpeensa ja sen kiireellisyys sitä edellyttävät. Kertomusvuonna OA arvosteli seuraavissa ratkaisuissa puutteita suun terveydenhuollon ja psykiatrisen erikoissairaanhoidon hoitotakuun toteutumisessa.

Lahden kaupungissa hoitoon pääsy suun terveydenhuoltoon ei toteutunut terveydenhuoltolain edellyttämällä tavalla, koska kiireettömään hammashoittoon jonottavat potilaat joutuivat odottamaan hoitoon pääsyä jopa yli vuoden ajan. OA antoi kaupungille huomautuksen ja katsoi sen tietoisesti laiminlyöneen lakisääteisen velvollisuutensa (3306 ja 3684/2016).

Potilaan pääsy Oulun kaupungin mielenterveyspalveluihin viivästy, koska terveydenhuoltolaissa säädetty kuuden kuukauden enimmäisaika ylittyi noin kahdella kuukaudella. Potilaalle ei myöskään ilmoitettu hoitoon pääsyn ajankohtaa niin kuin olisi tullut menetellä potilaslain mukaan (6490/2016).

OIKEUS HYVÄÄN HOITOO JA POTILASASIAKIRJAMERKINNÄT

Hoitajat poikkesivat lääkärin määräyksestä

OA katsoi, että potilaan oikeus laadultaan hyvään hoitoon ei toteutunut Vantaan kaupungin Katriinan sairaalassa, kun hoitajat antoivat tälle lääkärin määräystä vähemmän happea. Menettely oli moitittavaa siitä huolimatta, että lääkärin määräyksestä poikkeavalla happihoidon toteutuksella ei voitu arvioida olleen oleellista merkitystä potilaan hoidossa. Hoitajat menettelivät ammattihenkilölain 22 §:n vastaisesti, jonka mukaan lääkäri päättää potilaan hoidosta (1375/4/16).

Potilas joutui tuomaan terveystakeskukseen vuodeosastolle omat lääkkeensä

OA:n mukaan Lieksan terveystakeskuksessa noudatettu käytäntö, jossa potilas kustansi itse lääkityksensä vuodeosastohoidon aikana, ei ollut lainsäädännön mukaista. Terveystakeskukseen vuodeosastohoidon aikana potilaalle annettavat lääkkeet kuuluvat terveystakeskukseen vastuulle. Lisäksi OA totesi, että terveystakeskuksessa laiminlyötiin lakisääteinen velvollisuus potilasasiakirjojen laatimisessa, koska potilaan lääkitysmuutoksista ei tehty potilasasiakirjamerkintöjä. OA pyysi terveystakeskukseen vs. johtavaa lääkärä ilmoittamaan toimenpiteistään (148/4/16*).

SiunSoten Lieksan terveystakeseman ylilääkäri ilmoitti 30.3.2017, että asiaa on käsitelty lääkärinkunnan työnjohdollisissa palavereissa, ja on korostettu, että kaikki lääkitysmuutokset on perusteltava paitsi suullisesti potilaalle tai hänen läheiselleen myös kirjallisesti sairauskertomukseen. Astmalääkkeiden tuomista kotoa käyttöön osastohoidon aikana ei tulla enää jatkossa toteuttamaan. Potilas saa uuden, tuoreen annostelijan henkilökohtaiseen käyttöön.

Potilas jätettiin odottamaan lääkärin tutkimusta varastona käytettyyn huoneeseen

OA totesi, että potilas ei saanut Pohjois-Karjalan keskussairaalassa laadultaan hyvää hoitoa ja siihen liittyvää kohtelua, koska hänet sijoitettiin odottamaan lääkärin tutkimusta käytöstä poistettuun entiseen synnytyshuoneeseen, jota tapahtuma-aikaan käytettiin varastona. Tällainen odotuspaikka ei ollut asianmukainen (6412/2016).

Vanhuksen vuodevaatteena oli vain ohut pussilakana

OA katsoi, että palelevan, kuumetaudista toipuvan vanhuspotilaan hoitoa laiminlyötiin Rovaniemen kaupungin terveyskeskuksen vuodeosastolla, kun tälle ei järjestetty asianmukaisia vuodevaatteita. OA piti kohtuuttomana sitä, että vanhuspotilas joutui käyttämään lapsenlapsensa peittoa osastolla, koska siellä ei ollut tarjota vanhuspotilaalle peittoa.

OA:n mukaan terveyskeskuksen akuutilla vuodeosastolla ei ollut riittävästi ja asianmukaisesti varauduttu potilasvaihtoon ja puhtaiden vuodevaatteiden riittävyyteen. Osastolla olisi jo tapahtunut aikaisemmin tullut ryhtyä toimenpiteisiin, joilla olisi voitu turvata jokaiselle potilaalle asianmukaiset vuodevaatteet (381/4/16*).

Potilasta ei otettu hoitoon terveyskeskukseen tarpeellisen välineistön puuttuessa

OA:n mukaan olisi ollut asianmukaista, että Tornion terveyskeskuksen päivystävä lääkäri olisi tutkinut rajusta nenäverenvuodosta kärsivän, ambulanssilla terveyskeskukseen tuodun potilaan henkilökohtaisesti ja varmistanut tämän tilanteen ja potilasturvallisuuden ennen tämän lähettämistä toiseen hoitopaikkaan. Potilaan henkilökohtainen tutkimus olisi vastannut ammattihenkilölaissa tarkoitettuja yleisesti hyväksyttyjä menettelytapoja ja olisi kuulunut laadultaan hyvään hoitoon. Terveystenhuollon toiminta ei toteutunut tältä osin turvallisesti ja asianmukaisesti.

OA katsoi, että terveyskeskuksessa laiminlyötiin myös velvollisuus tarpeellisten ja laajuudeltaan riittävien potilasasiakirjamerkintöjen tekemiseen potilaan kiireellisen hoidon tarpeen arvioinnista ja siihen liittyvistä hoitoratkaisuista.

Terveyskeskuksessa ei ollut tapahtuma-aikaan käytettävissä potilaan nenäverenvuodon tyrehtyttämiseen soveltuvia tarvikkeita eli takatamponaatiövälineistöä, koska välineistöä koskeva tilaus ei ollut mennyt eteenpäin. OA katsoi, että terveyskeskuksen voimavarat eivät olleet välineistön osalta terveydenhuoltolaissa edellytetyllä tavalla riittävät, jotta hoidon laatu ja potilasturvallisuus olisivat toteutuneet potilaan käynnin yhteydessä (2215/2017).

TIEDONSAANTI- JA ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUS

Psykiatriseen sairaalahoitoon määrätyn potilaan mahdollisuus tupakoida

Ajankohtaisiin HUS:n psykiatrian rakennushankkeisiin liittyen OA:lta tiedusteltiin, voidaanko psykiatrasta sairaalaa/suljettuja osastoja rakentaa siten, että niihin ei tule tupakkahuoneita. OA katsoi, kuten STM lausunnossaan, että tällainen sairaala on mahdollista rakentaa, mutta tahdosta riippumattomassa hoidossa oleville potilaille tulisi siinä tapauksessa järjestää mahdollisuus tupakointiin muulla tavoin. Mielenterveyslain 4 a luvussa ei ole säännöksiä, joiden perusteella potilaiden tupakointia voitaisiin rajoittaa.

Tahdosta riippumattomassa hoidossa olevan potilaan tilanne rinnastuu vangin asemaan suljetussa vankilassa. Vankeuslain mukaan vangille tulee järjestää mahdollisuus tupakointiin varatuissa tiloissa tai muulla tavoin, jos tupakointi kielletään vankilan asuintiloissa. OA:n mukaan samanlainen mahdollisuus tulisi järjestää myös tahdosta riippumattomassa hoidossa olevalle psykiatriselle potilaalle (3556/2016*).

Turvahuoneeseen eristetyin potilaan valvonnassa oli puutteita

Terveyskeskukseen ambulanssilla tuotu harhainen ja kiihtynyt potilas jouduttiin siirtämään lukittuun huoneeseen oman ja henkilökunnan turvallisuuden vuoksi odottamaan lääkärin tutkimusta ja sen jälkeen kuljetusta sairaalaan. OA totesi, että voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole säännöksiä, joiden perusteella rauhaton potilas voitaisiin eristää suljettuun tilaan ennen kuin hänet on otettu tarkkailuun mielenterveyslain mukaan. Potilaan eristäminen saattaa olla kuitenkin sallittua hätävarjeluna tai pakkotilana.

OA katsoi, ettei kyseistä potilasta ollut suljettu perusteettomasti turvahuoneeseen. Sen sijaan OA piti virheellisenä menettelyä sitä, että asiasta näytettiin päätäneen hoitohenkilökunta eikä lääkäri. Selvästi virheellistä menettelyä oli eristetyin potilaan valvomisen jättäminen vartijalle. Potilaan valvominen on hoitoa, josta vastaavat terveydenhuollon ammattihenkilöt (927/4/16).

Vapaudenmenetyksen korvaaminen

Hallinto-oikeus kumosi henkilön psykiatriseen sairaalahoitoon määräämistä koskevan päätöksen puutteellisten perusteluiden vuoksi. Henkilön vapaudenmenetys ei ollut tapahtunut lain määräämässä järjestyksessä (1027/2017). Vapaudenmenetyksen korvaamista selostetaan jaksossa 3.6.

SALASSAPITOVELVOLLISUUS JA YKSITYISELÄMÄN SUOJA

OA katsoi, että Vantaan kaupungin huumehoitoklinikan menettely jakaa opioidikorvaushoito-lääkkeitä ryhmissä ei ollut omiaan turvaamaan parhaalla mahdollisella tavalla potilaiden yksityiselämän suojaa. Pelkästään osallistuminen lääkkeitä jakoon ryhmässä paljastaa muille läsnä oleville henkilöille tietoa hoitosuhteesta eli salassa pidettävää tietoa. OA piti tarpeellisena, että potilaalla on halutessaan tosiasiallinen mahdollisuus saada lääkkeensä myös muulla tavalla kuin ryhmä-

lääkkeenjaossa. Potilaan oikeuksien toteutumisen kannalta on myös tärkeää, että potilaat ovat tietoisia tästä mahdollisuudesta (3380/2017).

Keski-Suomen keskussairaalan lääkäreiden käytäntönä oli kantelun mukaan lukea ääneen potilastietoja lääkärinkierroilla potilashuoneissa muiden potilaiden kuullen. Keskussairaalan potilashuoneet ovat tyypillisiä suomalaisessa sairaalalaitoksessa, niihin on yleensä sijoitettuna 2–6 potilasta. OA totesi, että terveydenhuollon toimintayksikössä tulee huolehtia potilaan yksityisyyden suojasta eri järjestelyin ja tilaratkaisuin siten, etteivät salassa pidettävät potilastiedot paljastu sivullisille. Kaikissa tilanteissa potilaan yksityisyyttä ei välttämättä kyetä kuitenkaan täysin turvaamaan yrityksistä huolimatta. Näin on esimerkiksi silloin, kun useat potilaat ovat samassa potilashuoneessa eikä äänisuoja voida rakentaa.

Keski-Suomen keskussairaalan selvityksen mukaan lääkärinkierroilla käsitellään vain tilanteeseen liittyvät välttämättömät asiat. Niissä tilanteissa, joissa asian laatu vaatii ehdotonta yksityisyyttä, potilas voidaan siirtää keskustelua varten pois potilashuoneesta, mutta tämäkään ei ole kaikissa tilanteissa mahdollista potilaan kunto huomioiden.

OA totesi, että potilaan kanssa olisi tärkeä neuvotella siitä, miten tämä toivoisi hoitoaan koskevien keskustelujen toteutettavan. Suositeltavaa olisi myös, että terveydenhuollon toimintayksikössä olisi yhteisesti sovittu periaatteista ja toimintakäytännöistä potilaiden yksityisyyden turvaamiseksi (3751/2016).

HYVÄN HALLINNON VAATIMUKSET

Terveyskeskuksen ajanvarauksen kielelliset palvelut

Kantelija oli käyttänyt ruotsia soittaessaan Kirkkonummen kunnan terveyskeskuksen ajanvaraukseen, mutta ruotsinkielistä palvelua oli saatavissa vasta myöhemmin samana päivänä. Kunnan selvityksen mukaan takaisinsoittoa joudutaan käyttämään myös muissa kuin kantelussa tarkoitetuissa tilanteissa. Yhteydensaanti terveyskeskukseen

voidaankin STM:n ohjeiden mukaan sinänsä järjestää tällä tavalla. Toisaalta kaksikielisellä terveydenhuollon toimintayksiköllä tulee olla jatkuva valmius palvella asiakasta tai potilasta tämän valitsemalla kielellä.

Tämän vuoksi AOA:n sijainen pyysi kuntaa korjaamaan puhelinpalveluaan siten, että molemmat kieliryhmät saavat palvelua yhdenvertaisin perustein. Hän pyysi kuntaa ilmoittamaan toimipiteistään (1835/2016).

Kirkkonummen kunta ilmoitti 2.11.2017, että se on ryhtynyt seuraaviin toimenpiteisiin. Henkilökuntaa tuetaan molempien kielten käytössä. Henkilökunnalle järjestetään ruotsin kielen koulutusta. Työjärjestyksessä pyritään huolehtimaan siitä, että paikalla on aina ruotsinkielentaitoista henkilökuntaa. Osastokokouksissa korostetaan kielellisten oikeuksien merkitystä. Uuden henkilökunnan palkkaamisessa kiinnitetään huomiota myös kunnan kaksikielisyyteen.

Asian käsittelyn viipyminen

Asiavirheen korjaamista koskeva asia kesti Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksessa (Fimea) runsaat kolme vuotta, mikä oli kohtuuttoman pitkä käsittelyaika. Fimean menettely ei turvannut kantelijan oikeutta perustuslaissa säädettyyn asian asianmukaiseen ja viivytyksettömään käsittelyyn (1837/2016).

Keski-Suomen keskussairaalassa menehtyneen henkilön lääketieteellinen kuolemansyyn selvittäminen viivästyi kohtuuttomasti. Kuolintodistuksen ja muiden asiakirjojen laatimiseen kului henkilön kuolemasta yli 12 kuukautta (1094/2017).

OA antoi ratkaisunsa myös useaan kanteluun, jotka koskivat oikeuslääketieteellisen kuolemansyyn selvittämisen viivästymistä. Näissä tapauksissa asiakirjojen laatimiseen kului 9–10 kuukautta, mikä ylitti selvästi kuolemansyyn selvittämisestä annetun asetuksen kolmen kuukauden määräajan asiakirjojen laatimiselle (3289 ja 5400/2016 sekä 909/2017).

Potilasvakuutuskeskuksen menettely oli moitittavaa, kun kantelijan asian käsittely oli kestänyt siellä jo kaksi ja puoli vuotta, ja asian käsittely oli edelleenkin kesken (733/2017).

4.11.5 VANKITERVEYDENHUOLTO

VANKIPOTILAIDEN KANTELUIJEN KÄSITTELY JA TARKASTUKSET

Vuoden 2016 alusta lähtien vankien terveydenhuolto on kuulunut STM:n hallinnon alaan. Vankiterveydenhuollon yksikkö (VTH) toimii Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) yhteydessä. Valviran ja aluehallintovirastojen toimivaltaa laajennettiin saman vuoden alusta koskemaan myös vankiterveydenhuollon organisaatiota. Aiemmin ne valvoivat ainoastaan yksittäisiä terveydenhuollon ammattihenkilöitä. Tästä johtuen oikeusasiamiehelle tulleita vankien terveydenhuollon kanteluita on enenevässä määrin alettu siirtää aluehallintovirastolle.

Käytännössä näiden kanteluiden käsittely ja organisaatiovalvonta on keskitetty Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle. Se tekee yksin tai yhdessä Valviran kanssa ohjaus- ja valvontakäyntejä VTH:n poliklinikoihin ja sairaaloihin. Vuonna 2017 näitä käyntejä oli tehty 13 yksikköön, joista kolme yhdessä Valviran kanssa. OA saa käynneistä laaditut kertomukset tiedoksi.

Kertomusvuonna OA teki tarkastukset Vankiterveydenhuollon yksikön toiminnanohjaukseen ja Vantaan poliklinikalle. Toiminnanohjaukseen tehdyn tarkastuksen yhteydessä OA piti huolestuttavana ostopalvelulääkärien suurta osuutta vankiterveydenhuollossa. OA otti erikseen selvittääväksi, miten pysyvästä ilmiöstä on kyse, miten ostopalvelulääkärien johto ja valvonta on toteutettu sekä sisältyykö vankiterveydenhuollossa toimivan lääkärin tehtäviin julkista valtaa.

VAIKEAVAMMAISEN VANGIN SIOJITTAMINEN JA VAMMAISUUDEN HUOMIOIMINEN

Kantelija, joka käytti liikkumiseen sähköpyörätuolia, oli sijoitettu suorittamaan alle vuoden mitausta vankeusrangaistusta Vankisairaalaan. Kantelijalle oli myönnetty siviilissä henkilökohtaista apua 13 tuntia vuorokaudessa. Hän tarvitsi apua kaikissa päivittäisissä toiminna. Kaikkein siirtymiseen tarvittiin nostolaitetta, jota avustaja käytti.

Toimintakyvyn ylläpitämiseksi kantelija sai allas-terapiaa ja muuta fysioterapiaa. Muun selvityksen lisäksi Vankisairaalaan tehtiin erillinen tarkastus kantelijan olosuhteiden selvittämiseksi.

OA totesi, että Vankisairaalaan oli ryhdytty toimenpiteisiin kantelijan perustarpeiden huolehtimiseksi. Hänen mielestään voitiin kuitenkin kyseenalaistaa, oliko varautuminen ollut kaikilta osin riittävää. Kantelijan käyttämä sänky ei ollut hänelle sopiva, koska hän ei sängyn kapeuden johdosta voinut itse kääntyä sängyssä. OA:n mielestä kohtuullisten mukautusten tekeminen olisi kuitenkin edellyttänyt, että kantelijalle olisi hankittu leveämpi sänky. OA katsoi, että kantelijalle olisi myös pitänyt järjestää mahdollisuus allas-terapiaan, mikä oli ainoa liikuntamuoto, johon hän kykeni ja jota oli pidetty lääketieteellisesti perusteltuna (1216/2016).

C-HEPATIITIN HOITO VANKILASSA

OA on ottanut useasti kantaa C-hepatiitin hoidon yleisiin linjauksiin ja saatavuuteen vankien terveydenhuollossa. OA on esittänyt käsityksensä, että linjaus, jonka mukaan hoitoa ei aloiteta vankilassa, ei kaikissa tapauksissa turvaa riittävästi vangin oikeutta hänen lääketieteellisten tarpeidensa mukaiseen ja laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoidon. OA on siirtänyt C-hepatiitin hoitoa koskevia kanteluita Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle.

Aluehallintoviraston 9.2.2017 antamassa päätöksessä todettiin, että VTH:n käyttämä C-hepatiitin hoito-ohje oli voimassa olleen hoitokäytännön mukainen. Aluehallintoviraston mukaan VTH:ssa on kuitenkin tarpeen päivittää C-hepatiitin hoito-ohje ja varautua C-hepatiitin uusien hoitojen käyttöönottoon myös vankilassa. C-hepatiitin hoidon aloittamisen ja toteuttamisen kriteerien tulee olla lähtökohtaisesti vankiterveydenhuollon potilailla samat kuin muillakin potilailla. Vankiterveydenhuollossa tulee huomioida uusi C-hepatiitti strategia. Asiaa käsiteltiin myös OA:n tarkastuksella Vankiterveydenhuollon yksikön toiminnanohjaukseen.

VANGIN MAHDOLLISUUS SAADA OMALLA KUSTANNUKSELLA HOITOA VANKILASSA

Vangin kantelussa oli kyse muun ohella myös siitä, miten vankeuslain säännöstä, jonka mukaan vangilla on oikeus VTH:n lääkärin luvalla omalla kustannuksellaan saada hoitoa vankilassa, oli tulkittava. Vanki oli pyytänyt saada hankkia lääkärin luvalla omalla kustannuksella vitamiinilisiä.

Aluehallintoviraston mukaan säännöksen mukaisen luvan antamisen harkinta edellyttää hoidolta lääketieteellistä perustetta. Aluehallintoviraston mukaan potilasta hoitavan lääkärin tulee tilanteessa määritellä terveydenhuollon tarve lääketieteellisiin syihin perustuen riippumatta siitä, toteutuuko terveydenhuollon palvelu VTH:n toimesta vai potilaan omalla kustannuksella. Aluehallintovirasto katsoi myös, että kantelijan asiassa (vitamiinilisien hankkiminen) ei ollut kyse hoidosta, tutkimuksesta tai muusta terveydenhuollosta.

OA totesi, että vankeuslain säännös on tulkinanvarainen. Hän piti aluehallintoviraston tulkintaa ongelmallisena, koska se voi johtaa siihen, ettei säännökselle jää merkitystä. Lain esitöistä ei ole saatavissa selvennystä siitä, minkälaisia tilanteita varten säännös on alun perin tarkoitettu ja minkälaista harkintaa lääkärin tulee tehdä. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä ei ole tätä aiemmin arvioitu. Asiasta ei ole olemassa oikeuskäytäntöä, koska siitä ei voi hakea muutosta. Vankien terveydenhuollossa ei ole myöskään annettu ohjeistusta asiasta.

OA katsoi, että lääkärin lupaharkinta ei voi olla täsmälleen saman sisältöistä kuin harkinta sellaisessa hoidossa, joka kuuluu valtion kustannettavaksi. Mitään yleispätevää linjausta siitä, mitkä kaikki seikat lääkärin tulee ottaa huomioon lupaa harkitessaan, ei ole mahdollista antaa. OA arvioi, että säännöksen soveltamista eri tilanteisiin jouduttaneen arvioimaan tapauskohtaisesti. Tästä olisi kuitenkin hyvä olla jonkinlaista ohjausta vankiterveydenhuollossa.

Siltä osin, kuin kyse on ylipäänsä vitamiinilisien hankkimisesta terveydenhuollon kautta, OA totesi, että aluehallintoviraston tulkinnan mukaisesti lääkärin tulisi huomioida kaikki seikat, joilla on vaikutusta siihen harkintaan, onko vitamiini-

lisää pidettävä lääketieteellisesti perusteltuna. Tämän tulee olla yksilöllinen arvio, jonka tulee perustua oikeaan tietoon.

OA piti riittämättömänä sitä, että vangille ilmoitetaan, että vankilaruoka täyttää ravitsemukselliset vaatimukset myös erityisruokavalioiden osalta, jos tämä perustuu vain siihen, että vankeuslaki edellyttää tätä. Lääkärillä tulee olla myös oikea käsitys siitä, mitä mahdollisuuksia vangilla on hankkia erilaisia terveystuotteita vankilan myymälästä tai kaupunkiuostoina (6636/2016).

4.11.6 PUOLUSTUSVOIMIEN TERVEYDENHUOLTO

Valviran ja aluehallintovirastojen toimivaltaa laajennettiin vuoden 2016 alusta koskemaan myös Puolustusvoimien terveydenhuollon organisaatiota. Vankiterveydenhuollon tavoin Puolustusvoimienkin terveydenhuollon valvonta on keskitetty Pohjois-Suomen aluehallinto-virastolle. Se teki kertomusvuonna 10 ohjaus- ja arviointikäyntiä Puolustusvoimien terveydenhuollon toimipaikkoihin. Lisäksi aluehallintovirasto ja Valvira tekivät tutustumiskäynnin Puolustusvoimien kenttälääkintähuoltoon. OA saa käynneistä laaditut kertomukset tiedoksi ja voi hyödyntää niitä varuskuntatarkastuksilla.

Puolustusvoimien terveydenhuollosta kannellaan erittäin vähän. Tästä johtuen varuskuntiin tehtävien tarkastusten ja varusmiesten kuulemisen merkitys korostuu. Tarkastusten yhteydessä on mahdollista saada tietoa terveydenhuollon toimivuudesta.

Kertomusvuonna annettiin yksi puolustusvoimien terveydenhuoltoa koskeva toimenpideratkaisu. Varusmiehelle oli tehty lannerangan röntgenkuvaus rakenteellisten poikkeavuuksien poissulkemiseksi. AOA totesi, että Käypä hoito -suosituksessa suositellaan nuorille ja fertiili-ikäisille potilaille ensisijaisena lannerangan kuvantamismenetelmänä magneettikuvausta.

AOA:n mukaan myös puolustusvoimien terveydenhuollossa tulisi huomioida kuvantamistutkimuksen valinnassa ionisoivasta säteilystä aiheutuvat haitat. Jos magneettitutkimuksessa on mahdollista poissulkea rakenteelliset poikkeamat ja sen selvittämistä on pidetty varusmiehen kohdalla lääketieteellisesti aiheellisena, olisi AOA:n mielestä tullut harkita röntgenkuvauksen sijasta magneettitutkimusta kansallisen hoitosuosituksen mukaisesti (1050/4/16).

4.12 Lapsen oikeudet

Lapsen oikeuksia koskevat asiat ovat yksi oikeusasiamiehen kanslian painopistealueista. Eduskunnan oikeusasiamiehen ja lapsiasiavaltuutetun katsotaan yhdessä muodostavan YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisen kansallisen valvonnan. Oikeusasiamiehen ja lapsiasiavaltuutetun tehtävät täydentävät toisiaan. Lapsiasiavaltuutetun tehtävä painottuu erityisesti yleisen tason vaikuttamiseen, kun taas jälkikäteinen yksittäistapauksia koskeva valvonta kuuluu eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Lapsiasiavaltuutetun tehtävä on yhteiskuntapoliittinen; valtuutettu arvioi oikeuksien toteutumista sekä tekee sopimusta tunnetuksi yleisellä tasolla. Valtuutetulla ei ole toimivaltaa käsitellä ja ratkaista yksittäisiä lasta tai perhettä koskevia asioita. Laillisuusvalvonta kuuluu oikeusasiamiehelle. Oikeusasiamies valvoo lapsen oikeuksien toteutumista tarkastuksin ja ratkaisee yksittäisiin lapsiin tai lapsiryhmiin liittyviä kanteluasioita.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Esittelijöinä ovat toimineet esittelijäneuvos *Tapio Rätty*, vanhempi oikeusasiamiehensihtööri *Pirkko Äijälä-Roudasmaa*, oikeusasiamiehen sihtööri *Elina Castrén* sekä esittelijät *Riikka Jackson* ja *Virve Toivonen*.

4.12.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Terveiden- ja hyvinvoinnin laitoksen (tilastoraportti 47/2017, 23.11.2017) mukaan lastensuojeluilmoitusten ja muiden yhteydenottojen määrä lisääntyi vuonna 2016. Lastensuojeluilmoitusten määrä oli 121 372. Ilmoitusten määrä kasvoi 5,7 % edellisestä vuodesta. Ilmoitukset koskivat 69 203 lasta. Yhtä lasta kohden tehtiin siten keskimäärin 1,8 lastensuojeluilmoitusta. Ennakollisten lastensuojeluilmoitusten määrä lisääntyi 20 % (347) verrattuna vuoteen 2015. Lapsen tuen tarpeen arvioimiseksi sosiaalihuoltoon tehtiin 11 500 yhteydenottoa.

Lastensuojelun avohuollon asiakkaina olevien lasten määrä sen sijaan väheni 16 100 asiakkaalla (22 %) vuodesta 2015. Asiakasmäärän laskun taustalla on ennen kaikkea 1.4.2015 voimaan tullut sosiaalihuoltolain muutos, jonka mukaan perheille tulee tarjota sosiaalihuoltolain mukaisia palveluita tilanteissa, joissa lastensuojelun asiakkuutta ei tarvita riittävän avun saamiseksi.

Myös kodin ulkopuolisten sijoitusten määrä (17 330) laski hieman vuonna 2016 vuoteen 2015 verrattuna. Kiireellisesti sijoitettiin 3 529 lasta vuonna 2016 ja huostassa oli yhteensä 10 424 lasta. Kodin ulkopuolisten sijoitusten määrä väheni 2 %, kiireellisten sijoitusten määrä väheni 2,6 % ja huostaanottojen määrä 2,5 % vuodesta 2015 vuoteen 2016. Kaikista sijoitetuista lapsista poikien osuus oli 53 % (9 153) ja tyttöjen 47 % (8 177). Kodin ulkopuolelle sijoitettujen poikien osuus sijoitetuista lapsista ja nuorista on pysytellyt tyttöjen vastavaa osuutta suurempana 1990-luvulta lähtien.

Perheisiin sijoitettujen lasten määrä on kasvanut tasaisesti sen jälkeen, kun lastensuojelulakia muutettiin vuoden 2012 alusta niin, että lapsen sijaishuolto säädettiin järjestettäväksi ensisijaisesti perhehoidossa. Vuoden 2016 lopussa huostassa olleista lapsista perhehoidossa oli yli puolet (56 %). Perhehoitoon sijoitetuista lapsista 12,9 % (641) oli sijoitettu sukulais- tai läheisperheisiin. Ammatilliseen perhekotihoitoon oli sijoitettuna 14 % prosenttia ja laitoksiin 25 % lapsista.

Lastensuojelun määräaikoja koskevassa seurannassa lastensuojeluasioissa palvelutarpeen arviointi alkoi 98-prosenttisesti lakisääteisen seitsemän arkipäivän kuluessa ja valmistui lähes 93-prosenttisesti lakisääteisessä kolmen kuukauden määräajassa. Määräaika ylittyi runsaassa seitsemässä prosentissa valmistuneista arvioinneista.

Vuonna 2016 vahvistettiin huollosta asumisesta ja tapaamisoikeudesta 47 283 sopimusta. Niistä 93 %:ssa sovittiin yhteishuollosta, 6 %:ssa yksinhuoltajuudesta äidille ja 1 %:ssa isälle.

Lapsen oikeuksia koskeva arviointi perustuu keskeisesti YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen. Sopimuksen toteutumista valvoo YK:n lapsen oikeuksien komitea. Viime vuosiin saakka valvonta on perustunut lähinnä määräajoin annettavien maaraporttien tutkintaan. Suomi on toistaiseksi antanut komitealle neljä raporttia ja yhdistetty viides ja kuudes raportointikierros on parhaillaan menossa.

YK:n yleiskokous hyväksyi 19.12.2011 lapsen oikeuksien sopimuksen kolmannen lisäpöytäkirjan. Lisäpöytäkirjan mukaan lapset voivat valittaa kokemistaan oikeudenloukkauksista YK:n lapsen oikeuksien komitealle. Valitus voi olla yksilö- tai ryhmävalitus. Myös valtioiden keskinäiset valitukset ovat mahdollisia. Lisäksi komitea voi puuttua valtion toimiin jo ennen lopullisia lapsia koskevia päätöksiä ja näin pyrkiä minimoimaan lapsille koituvia mahdollisia vahinkoja. Suomi ratifioi pöytäkirjan 12.11.2015, ja se tuli voimaan 12.2.2016.

Komiteassa on vireillä useita kanteluita, myös Suomea koskevia. Toistaiseksi komitea on tehnyt vain yhden varsinaisen kanteluratkaisun. Ratkaisu (CRC/C77/D2016) koski Tanskaa. Asiassa oli kyse lapsen edun huomioonottamisesta tilanteesta, jossa äiti ja tytär oltiin karkottamassa Somaliasta ja tytär oli vaarassa joutua sukuelinten silpomisen kohteeksi. Tapauksessa todettiin lapsen etua koskevan 3 artiklan ja suojaa väkivaltaista kohtelua ja hyväksikäyttöä vastaan koskevan 19 artiklan rikkomus.

Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimus ei sisällä erityisiä lapsia koskevia määräyksiä, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin käsittelee ja ratkaisee säännöllisesti lapsia koskevia asioita ennen kaikkea EIOS 8 artiklassa turvatun perhe-elämän suojan sekä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan 6 artiklan valossa.

Lapsen huoltoa ja lastensuojelua koskevissa asioissa EIT on perinteisesti korostanut lapsen edun ensisijaisuutta (*"the primary consideration"*, *"crucial importance"*) muihin arvioitaviin intresseihin nähden [ks. esim. Suomea koskevan K. & T.-tapauksen suuren jaoston päätös 12.7.2001 (154 §) ja *Karrer v. Romania* 21.2.2012 (38 §) ja *Glaser v. UK* 19.9.2000 (66 §)]. Erityisen merkittävänä lapsen edun elementtinä EIT on pitänyt lapsen terveyttä ja kehitystä ja korostanut, ettei niitä voi loukata perhe-elämän suojaan vedoten [ks. esim. Jo-

hansen v. Norja 7.8.1996 (78 §), *Sommerfeld v. Saksa* 8.7.2003 (64 §) ja *Scozzari ja Giunta v. Italia* 13.7.2000 (169 §)].

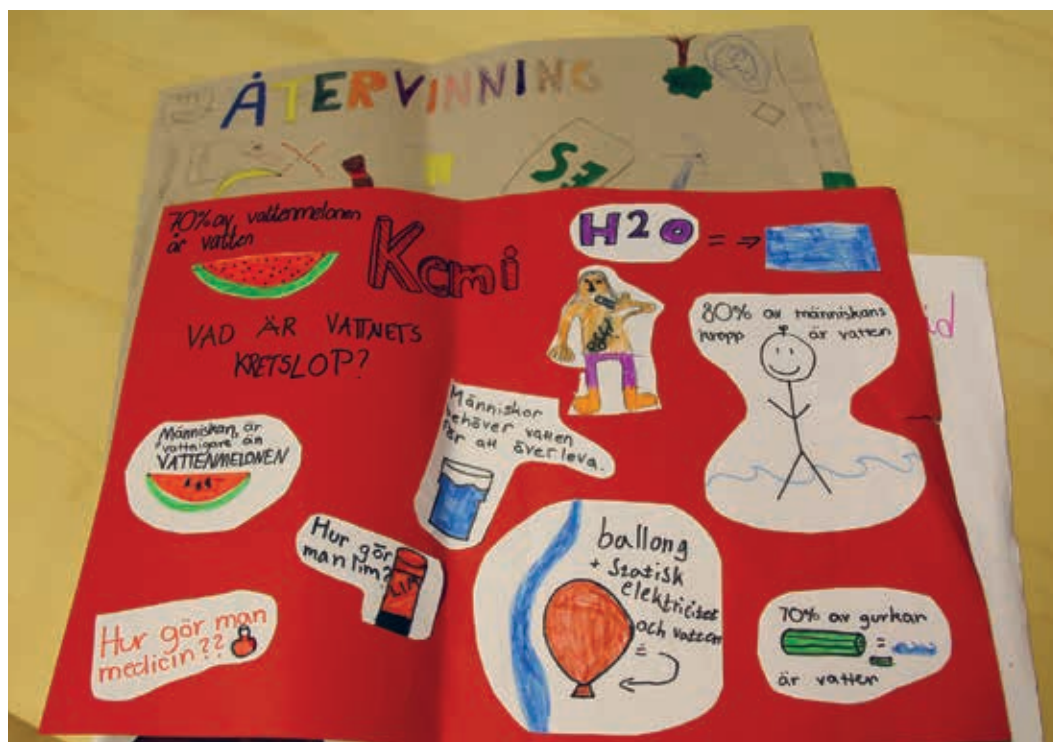
Viime vuosina EIT on tuonut voimakkaammin esille lapsen edun arvionnin laaja-alaisuutta ja katsonut, ettei lapsen etua ole arvioitu riittävän perusteellisesti, jos arvoinnissa ei ole otettu kantaa lapsen psyykkisiin, emotionaalisiin, aineellisiin, fyysisiin ja terveydellisiin elementteihin. Esi-merkiksi lapsikaappausta koskevassa ratkaisussa *Karrer v. Romania* 21.2.2012, (40 ja 46–48 §) EIT korosti, että kansallisten tuomioistuimien tulee arvioida lapsen etua laaja-alaisesti ottaen huomioon kaikki relevantti aineisto, joka kertoo lapsen emotionaalisesta, psykologisesta, aineellisesta ja lääketieteellisestä tilanteesta.

Viimeaikaisessa ratkaisukäytännössään EIT on myös korostanut aikaisempaa selvemmin lapsen oman osallisuuden turvaamista. Tässä yhteydessä EIT on katsonut yhtäältä, että lasten haavoittuvuudesta (*particular vulnerability*) sekä kypsyydestä ja kyvyistä (*level of maturity and intellectual and emotional capacities*) johtuen heillä on erityinen tarve oikeudelliseen apuun. Toisaalta lapsen edustajaa tai avustajaa koskevalla määräyksillä ei kuitenkaan voida ohittaa lapsen omaa osallisuutta [ks. esim. *Blokhin v. Venäjä*, 23.3.2016, (198–199 §) ja *M. ja M. v. Kroatia* 3.9.2015 (184–187 §)].

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on kehitetty ja tehostettu menettelytapoja lapsen kuulemisessa ja lapsen edun harkinnassa niin oikeusasiamiehen omassa toiminnassa kuin valvottavienkin toiminnassa.

Oikeusasiamies järjesti Suomi 100 -juhlavuoden kunniaksi Tunnen perusoikeuteni -kilpailun lapsille ja nuorille. Kilpailussa lapset ja nuoret saivat ehdottaa Suomeen uusia perusoikeuksia. Kilpailuun saapui useita hyviä ehdotuksia, joiden joukosta palkintoraati valitsi voittajat. Voittaneet työt julkistettiin 9.2.2018 oikeusasiamiehen vuosipäivään liittyvässä tilaisuudessa.

Kilpailun tarkoituksena oli tehdä tunnetuksi lapsen oikeuksia ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa lapsen oikeuksien valvojana sekä vuonna 2016 avattuja kanslian lasten ja nuorten sivuja (<http://www.oikeusasiamies.fi/lapset>). Sivuilla on lapsiystävällisessä muodossa tietoa lapsen oikeuksista, eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä



Tapaninkylän ruotsinkieliseen alakouluun tehtiin vierailu. Kuvassa oppilaiden kemian työ.

yleisesti ja suhteessa lapsiin ja nuoriin sekä kantelun tekemisestä ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen yksilövalitusmenettelystä.

Lasten ja nuorten ehdotukset liittyivät itsemääräämisoikeuteen ja yksityisyyteen, osallisuuden sekä vapaa-aikaan. Ehdotukset koskivat muun muassa oikeutta epäonnistua ja yrittää, oikeutta olla oma itsensä ja lapsen oikeutta tuntea, että vanhempi tai huoltaja välittää ja viettää aikaa hänen kanssaan. Osallisuuteen liittyvät ehdotukset koskivat muun muassa lapsen oikeutta äänestää, oikeutta lasten omaan puolueeseen ja lapsen oikeutta tulla kuunnelluksi.

Vapaa-aikaan liittyviä ehdotuksia oli oikeus leikkiä, oikeus maksuttomaan harrastukseen ja oikeus harrastaa riippumatta perheen varallisuudesta ja vapaus liiallisesta koulutyöstä ”kolme koetta riittää”. Lasten kilpailutoissa käsitteliä kysymyksiä on tarkoitus seurata jatkossa myös oikeus-asiameiehen laillisuusvalvonnassa.

Kansliasta annettiin lausunto lapsenhuoltolain uudistamista koskevasta työryhmämietinnöstä 47/2017 (5799/2017).

4.12.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2017 ratkaistiin 388 lapsen oikeuksia koskenutta asiaa. Määrä kasvoi vuoteen 2016 (365) verrattuna hieman yli kahdella kymmenellä. Omia aloitteita AOA ratkaisi 29. Toimenpideratkaisuja kanteluissa ja omissa aloitteissa tehtiin yhteensä 70 (16,8 %). Huomautus annettiin kolmessa asiassa ja kolme asiaa johti esityksen tekemiseen. Käsitys lausuttiin 54 asiassa ja muuhun toimenpiteeseen johti yhdeksän asiaa. Lasten tekemiä kanteluita tuli kertomusvuonna vireille vain muutama.

Lapsen oikeuksia koskeneista ratkaisuksista suurin osa koski lastensuojelua ja niitä käsitellään tarkemmin tässä jaksossa. Jaksossa on esillä myös ulkomaalaisasioissa tehtyjä, lapsen oikeuksiin liittyviä ratkaisuja sekä terveydenhuollossa tehty lapsen itsemääräämisoikeuteen liittyvä ratkaisu. Lapsen oikeuksia koskevia asioita on käsitelty myös ope-
tusta ja kulttuuria koskevassa jaksossa 4.18. Lisäksi rikosseuraamusalan osiossa on esillä lapsen oikeus tavata vankilassa olevaa vanhempaa (6325/2016) ja poliisia koskevassa jaksossa alaikäisen kohtelu ja olosuhteet tutkintavankeudessa (1595/2017).

KIRJAAMISEN TÄRKEYS LAPSEN ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUTTA ARVIOITAESSA

Vanhemmat olivat esittäneet toiveen, etteivät opiskelijat osallistu heidän 14 -vuotiaan, osastohoidossa olevan lapsensa hoitoon. Toive oli kirjattu potilasasiakirjoihin. Vanhempien toiveesta huolimatta näin oli kuitenkin tapahtunut. Opiskelijoiden osallistumisesta oli hoitotilanteessa kysytty nuorelta itseltään. Nuori oli tähän suostunut ja hänen oli arvioitu ko. tilanteessa olevan ikänsä ja kehitystasonsa puolesta kykenevä päättämään asiasta. Nuoren antamaa lupaa ei oltu kirjattu potilasasiakirjoihin.

AOA totesi, ettei hänellä ole perusteita arvioida toisin lääkäreiden nuoren iästä ja kehitystasosta tekemää arviota. AOA katsoi kuitenkin asiassa menetellyn virheellisesti siinä, ettei lupaa oltu kirjattu nuoren potilasasiakirjoihin ja saattoi tämän käsityksensä yliopistosairaalan tietoon (4088/2017).

ALAIKÄISTEN TURVAPAIKANHAKIJOIDEN KÄSITTELYN KESTOA KOSKEVAT RATKAISUT

OA antoi Maahanmuuttovirastolle useita huomautuksia alaikäisten turvapaikanhakijoiden käsittelyn kestoa koskevissa asioissa.

Tapauksessa 63/2017* hakijat olivat saapuneet Suomeen lokakuussa 2015 ja päätökset heitä koskevissa asioissa oli tehty helmikuussa 2017. Turvapaikkapuhuttelut oli järjestetty 8-9 kuukautta maahan saapumisen jälkeen ja alaikäisten edustajalta oli

pyydetty suostumusta iänmääritykseen vasta yli vuosi hakijoiden maahan saapumisen jälkeen. OA katsoi, että päätös hakijoiden iänmääritykseen lähettämisestä tulisi tehdä turvapaikkatutkinnan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

OA otti huomioon syksyn 2015 poikkeuksellisen tilanteen ja hyväksyi siitä johtuvan osittaisen viivästyksen. OA katsoi kuitenkin, etteivät lasten hakemukset olleet edenneet Maahanmuuttovirastossa ilman aiheutonta viivytystä eikä ulkomaa-
laislain velvoite alaikäisten asioiden kiireellisestä käsittelystä ja lapsen edun huomioimisesta ollut toteutunut. OA antoi Maahanmuuttovirastolle huomautuksen asiassa.

Ratkaisussa 1487/2017* alaikäinen turvapaikanhakija lähetettiin oikeuslääketieteelliseen iän selvittämiseen yli yhdeksän kuukautta maahan saapumisen jälkeen. Hakijaa ei myöskään kuultu iänmäärityksen tuloksista ennen kuin hänet rekistrettiin täysi-ikäiseksi.

OA korosti, että vaikka turvapaikanhakijan ikää koskeva ratkaisu ei ole erikseen valituskelpoisen hallintopäätös, ratkaisun merkittävien välittömien vaikutusten takia lapsen etu ja oikeusturva sekä hyvän hallinnon mukainen menettely edellyttävät, että hakijaa kuullaan ennen ratkaisun tekemistä ainakin siinä tapauksessa, että hänen ikänsä aiotaan korjata täysi-ikäiseksi ikätutkimuslause-
sunnon perusteella. OA antoi Maahanmuuttovirastolle huomautuksen asian käsittelyn viivästy-
misestä ja hyvän hallinnon vastaisista puutteista hakijan iän selvittämiseen liittyvässä menettelyssä.

OA antoi Maahanmuuttovirastolle huomautuksen myös tapauksessa 2016/2017, jossa alaikäisen turvapaikkahakemuksen käsittely oli kestänyt yli 19 kuukautta.

LASTEN KUULEMINEN ULKOMAANEDUSTOISSA

AOA selvitti omana aloitteenaan lasten kuulemis-
ta Suomen ulkomaanedustoissa perhesidehaas-
tatteluissa. Selvityksen yhteydessä havaittiin, että muun muassa siinä, kuka käyttää lapsen puheval-
taa ja ketkä voivat olla läsnä kuulemisissa, esiintyi erilaisia ja osin virheellisiäkin käytäntöjä. Myös



*Joutsenon säilöönottotöyksikön ulkoilu-
piha oli suhteellisen avara ja siinä oli
huomioitu myös lapset.*

asiaa koskeva ohjeistus oli puutteellista. AOA korosti olevan ensiarvoisen tärkeää, että jokainen lapsen haastatteluja tekevä virkamies ymmärtää lapsen haastatteleminen erityispiirteet ja keskeisen lapsen oikeuksiin liittyvän lainsäädännön.

Vaatimusten täyttäminen voi toisinaan olla haastavaa, mutta lapsen oikeusturvan toteutuminen ei voida sivuuttaa käytännön hankaluuksien vuoksi. Siksi Maahanmuuttoviraston olisi syytä etsiä asiassa lapsen etua paremmin toteuttavia ratkaisuja. AOA saattoi Maahanmuuttoviraston tietoon käsityksensä siitä, että lasten kuulemiseen liittyvää ohjeistusta tulee muuttaa ja täydentää (2282/2/15*).

Maahanmuuttovirasto antoi 21.12.2017 ohjeen lasten suullisesta kuulemisesta Suomen edustoissa.

LASTENSUOJELUASIAT

Lastensuojelun toimenpideratkaisuissa esillä olivat muun muassa sijaisperheeseen sijoitetun lapsen oikeus pitää yhteyttä biologiseen vanhempaansa, lapsen oikeus asioistaan vastaavaan sosiaalityöntekijään, asiakassuunnitelmaan ja lastensuojelulain mukaisiin tukitoimiin sekä sosiaaliviranomaisen velvollisuudet perheen jälleenyhdistämisessä ja lastensuojelutarpeen selvittämisessä. Lastensuojelun tarkastuksilla kiinnitettiin edel-

lisvuosien tapaan huomiota erityisesti rajoitus-toimenpiteisiin, sijoitettujen lasten koulunkäyntimahdollisuuksiin sekä siihen, miten lapsen oikeus keskustella luottamuksellisesti oman sosiaalityöntekijän kanssa on toteutunut. Yleishavaintona voidaan todeta, että sijoitetut lapset olivat usein tietämättömiä omista oikeuksistaan, laitoksen oikeuksista ja velvollisuuksista tai heille nimetyn oman sosiaalityöntekijän velvollisuuksista ja tehtävistä.

Tarkastuksilla on vierailtu myös ensi- ja turvakodeissa. Tällöin on kiinnitetty huomiota niiden tarjoamien palveluiden saavutettavuuteen sekä olosuhteisiin ensi- ja turvakodeilla. Perheensisäinen väkivalta koskettaa aina myös lapsia. Perheensisäistä väkivaltaa pyrkii ehkäisemään ja poistamaan Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (ns. Istanbulin sopimus). Sopimus tuli Suomessa voimaan 1.8.2015.

Lastensuojelun laillisuusvalvonnassa seurattiin myös, onko lapsen vanhemmille laadittu oma, vanhemmuutta tukeva asiakassuunnitelma. Vanhempien asiakassuunnitelmassa on tarkoitus arvioida vanhempien mahdollisia, erityisiä avun ja tuen tarpeita. Lastensuojelulain mukaan suunnitelma tulee tehdä tarvittaessa yhteistyössä muun sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa. Laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella van-

hempien vanhemmuutta tukevia asiakassuunnitelmia ei johdonmukaisesti käytetä osana suunnitelmallista sosiaalityötä.

Lapsella on oikeus lastensuojelulain mukaisiin palveluihin riittävän varhain

AOA katsoi, ettei perustuslain turvaama oikeus riittäviin sosiaalipalveluihin ollut toteutunut eikä viranomaisen menettely täyttänyt myöskään perusoikeutena turvatu oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia, kun lasta ei oltu siirretty lastensuojelun asiakkaaksi ilman aiheutonta viivytystä.

Lapsen sosiaalihuoltolain mukainen perheytyön asiakkuus oli alkanut syyskuussa 2015 ja päätynyt tuloksettomana huhtikuussa 2016. Lastensuojelun asiakkuuteen lapsi oli siirretty touku-kuussa 2017. AOA katsoi, ettei nuorta olisi saanut jättää vaille tukea huhtikuussa 2016. Lapsen lastensuojelun tarve ja perheen tuki olisi tullut arvioida, kun lapsi ei kyennyt käymään koulua, käyttäytyä aggressiivisesti ja oli vaarassa syrjäytyä.

AOA piti vaikeasti oirehtivan lapsen jättämistä ilman lastensuojelun aktiivisia palveluja moitittavana erityisesti sen vuoksi, että lapsi oli jo aiemmin ollut samankaltaisten ongelmien vuoksi lastensuojelun ja perheneuvolan asiakkaana ja ongelmat olivat iän myötä selkeästi vain vaikeutuneet.

AOA kiinnitti huomiota myös sosiaalihuoltolain mukaisen asiakassuunnitelman laatimiseen. Suunnitelma on laadittava aina, kun kyse ei ole pelkästä neuvonnasta. Suunnitelma on sosiaalihuollon ja lastensuojelun keskeinen työväline, joka osoittaa, että työ on suunnitelmallista ja sen avulla seurataan myös työn edistymistä. Kun ko. tilanteessa oli tiedossa lapsen hyvin vaikea tilanne ja äidin uupuminen, asiakassuunnitelmat olisi tul- lut laatia sekä lapselle että äidille. AOA esitti asias- sa hyvityksen suorittamista lapselle (4640/2016).

Kunta laiminlöi lastensuojelulaissa säädettyjä velvollisuuksiaan

Kantelijan lapsi oli otettu huostaan heinäkuussa 2016. Huostaanoton valmisteli lapsen asioista vas- taava sosiaalityöntekijä. Tämän siirryttyä toisiin tehtäviin lapsen asioista vastaavaksi sosiaalityön- tekijäksi määrättiin tilapäisesti palveluesimies, jo- ka toimi tässä tehtävässä kesäkuuhun 2017 saakka. Kantelijalla tai tämän lapsella ei ollut tietoa siitä, kuka lapsen asioista vastaava työntekijä on. Huos- taanoton jälkeen lapselle ei oltu laadittu asiakas- suunnitelmaa eikä asiassa muutoinkaan ilmennyt, miten lapselle määrätty väliaikainen vastuutyön- tekijä olisi osallistunut lapsen edun mukaisella tavalla lapsen sijaishuollon suunnitteluun ja jär- jestämiseen.

AOA totesi, että lapsen asioista vastaavalla so- siaalityöntekijällä on laissa säädetty erityinen vas- tuu lapselle kuuluvien oikeuksien toteutumisesta. Kun on kyse sijaishuoltoon sijoitetusta, haavoittu- vassa asemassa olevasta lapsesta, kunnan on huo- lehdittava siitä, että lapsen laissa säädetty oikeudet toteutuvat täysimääräisesti. Niiden toteutumatta jäämistä ei voida perustella puutteellisilla resurs- seilla. AOA korosti myös asiakassuunnitelmien merkitystä suunnitelmallisen lastensuojelutyön välineenä. Niiden tarve korostuu erityisesti silloin, kun lapsen asioita hoitava sosiaalityöntekijä vaih- tuu usein.

AOA piti laiminlyöntejä asiassa vakavana ja an- toi asiassa huomautuksen kaupungin lastensuoje- lulle (3473/2017*).

Perhehoidossa olevan lapsen oikeus tavata biologista vanhempaansa

Sukulaissijoituksessa lähes syntymästään saakka ollut lapsi ei ollut tavannut toista vanhempaansa vuoden 2014 joulukuun jälkeen. Tapaamiset olivat estyneet sijaisäidin voimakkaan vastustuksen ja vaikean yhteistyön vuoksi. Yhteydenpidon rajoit- tamista koskevia päätöksiä ei oltu tehty. Lapsen vanhempi oli ilmaissut haluavansa tavata lastaan ja asiakaskirjausten mukaan lapsen ja vanhemman tapaamiset vuosina 2012–2014 olivat olleet luonte- via ja lapsilähtöisiä.

Sijaishuoltoon sijoitetun lapsen ja vanhemman välinen yhteydenpito on sekä lastensuojelulaissa että perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus. Näitä oikeuksia rikkoi AOA:n mukaan se, ettei lapsen biologinen vanhempi ja huoltaja ollut nimenomaisesta pyynnöstään huolimatta saanut tavalta lastaan kertaakaan viimeisen kahden vuoden aikana vain siksi, että sijaisperhe oli vastustanut tapaamisia.

AOA korosti, että sosiaalitoimella on nimenomainen velvollisuus tukea ja edistää lapsen ja vanhemman välistä yhteydenpitoa eikä huostaanotetun lapsen sijoittaminen sukulaisperheeseen tässäkin suhteessa poikkea oikeudellisesti muusta sijoituksesta. Jatkossa sosiaalitoimen tulisi toimia aiempaa tehokkaammin siten, että sekä lapsen että hänen vanhempiansa oikeudet toteutuvat turvallisesti ja täysimääräisesti.

AOA arvosteli myös sitä, ettei asiassa oltu tehty yhteydenpidon rajoittamista koskevia päätöksiä, jolloin biologinen vanhempi olisi voinut saatua asian hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Asiassa oli menetelty vastoin lastensuojelulakia eikä lapsen ja vanhemman perus- ja ihmisoikeuksia oltu kunnioitettu. AOA saattoi käsityksensä kaupungin lastensuojelun tietoon (6229/2016).

Sijoituspäätöksestä tulee ilmoittaa lapselle lapsen edun mukaisella tavalla

Lastensuojelun työntekijä oli ilmoittanut hallinto-oikeuden lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevasta päätöksestä lapselle koulupäivän aikana siten, että paikalla olivat rehtori ja lapsi.

Lastensuojelussa on toimittava aina mahdollisimman hienovaraisesti ja lapsen henkilökohtaisten tapaamisten järjestämisessä on pyrittävä yhteistoimintaan huoltajan tai muun lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavan kanssa. AOA arvioikin, että asian kertominen lapselle kesken koulupäivän on ollut omiaan lisäämään lapsen huolta omasta tulevaisuudestaan.

Kun lapsen molemmat vanhemmat tarvitsivat lisäksi tulkkia, AOA piti parempana, että asiassa olisi tavattu lapsi ja perhe yhdessä tulkin kanssa ja tutustuttu hallinto-oikeuden päätökseen huolellisesti ja ymmärrettävällä tavalla. Tässä yhteydessä

tai myöhemmin sovittavana ajankohtana, sosiaalityöntekijä olisi voinut myös käydä luottamuksellisen keskustelun lapsen kanssa.

AOA arvosteli tapauksessa myös sitä, että sijaishuoltopaikkaan oli käyty tutustumassa ilman tulkkia ja että lapsi oli joutunut tulkitsemaan sosiaalityöntekijän ja vanhemman välistä keskustelua. AOA katsoi, että lapsen käyttäminen tulkkina on lapsen edun vastaista ja moitittavaa. Lasta ei voida käyttää tulkkina lastensuojeluun liittyvässä tai muussakaan viranomaisasioinnissa.

AOA saattoi käsityksensä menettelyn moitittavuudesta kaupungin lastensuojeluviranomaisen tietoon (2585/2017).

Sosiaaliviranomaisella on velvollisuus tehdä lastensuojelutarpeen arviointi laissa säädettyssä ajassa

Kantelijan lastensuojeluasia oli tullut vireille helmikuussa 2016. Lastensuojelutarpeen selvitystä ei oltu saatettu päätökseen vielä syksyn 2017 aikana. Sosiaalitoimi perusteli viivästystä sillä, että selvitystä oli yritetty saada aikaan yhteistyössä perheen vanhempien kanssa ja niin, että perheen autonomiaan puututtaisiin mahdollisimman vähän. Vanhemmat vastustivat selvityksen tekemistä ja siksi selvityksen loppuunsaattaminen oli viivästynyt.

Lain mukaan lastensuojelutarpeen selvitys on aloitettava viipymättä ja saatettava loppuun ilman aiheutonta viivytyksiä. Arvion on valmistuttava viimeistään kolmen kuukauden kuluttua sen vireilletulosta. Selvitys oli ylittänyt selvästi laissa säädetyn määräajan.

AOA korosti, että kaikki lapsia koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisesti. Siksi lastensuojelutarpeen selvitys voi kestää kolme kuukautta vain poikkeuksellisesti, esimerkiksi silloin kun asiassa odotetaan lääkärin tai psykologin lausuntoa tai esitutkinnan valmistumista. Niistä ei nyt kyseessä olevassa tapauksessa ollut kyse. AOA totesi lisäksi, ettei selvityksen viivästyminen ole myöskään lapsen edun mukaista. Jos vanhemmat kieltäytyvät yhteistyöstä selvityksen tekemisessä, sosiaaliviranomaisen on arvioitava, onko tilanteessa tarvetta ja edellytyksiä lastensuojelun tahdonvastaisiin toimenpiteisiin.

AOA piti sosiaalitoimen menettelyä määräaikojen noudattamatta jättämisessä lastensuojelulain ja lapsen edun vastaisena ja saattoi käsityksensä sosiaalitoimen tietoon (64/2017).

Lastensuojelulliset toimet tulee erottaa poliisille kuuluvasta rikoksen selvittämisestä

Poliisilla ei ole toimivaltaa päättää lastensuojelun toimenpiteistä tai ohjata niiden toteutumista. Lastensuojelulain mukaisista toimista päättää sosiaaliviranomainen, jonka tulee lastensuojelutehtäviä hoitaessaan noudattaa lastensuojelua koskevaa lainsäädäntöä.

Sosiaalityöntekijät olivat lastensuojeluilmoituksen johdosta käyneet tapaamassa lasta päiväkodissa ja tehneet samana päivänä päätöksen lapsen kiireellisestä sijoituksesta. Kiireellinen sijoitus oli kestänyt 13 päivää, jonka aikana vanhemmat eivät olleet saaneet tavata lastaan. Yhteydenpidon rajoittamista koskevaa päätöstä ei oltu tehty, vaikka vanhemmat olivat selvästi ilmaisseet halunsa tapaamiseen.

AOA totesi ensinnäkin, että yhteydenpidon rajoittamisesta on aina tehtävä päätös. Toiseksi yhteydenpidon rajoittamisen edellytyksistä ja perusteista on säädetty lastensuojelulaissa. Lastensuojelulain nojalla yhteydenpidon rajoittamista ei voida tehdä poliisin suorittaman esitutkinnan turvaamiseksi. Poliisin tutkinnalliset syyt eivät muutoinkaan voi sellaisenaan olla perusteena lastensuojelulain mukaisille toimenpiteille kuten kiireelliselle sijoitukselle.

AOA kiinnitti kaupungin lastensuojelun huomiota päätöksessä kiireellisestä sijoituksesta ja yhteydenpidon rajoituksesta sanottuun (3355/2017).

Asiakassuunnitelman merkitys suunnitelmallisen lastensuojelutyön välineenä

Useissa kanteluissa tuli esiin puutteita asiakassuunnitelmien laatimisessa. Esimerkiksi ratkaisussa 4300/2017* AOA kiinnitti kunnan huomiota siihen, että perheen jälleenyhdistämiseksi on työskenneltävä suunnitelmallisesti ja että suunnitelmallisen lastensuojelutyön keskeinen väline

on asiakassuunnitelma. Lastensuojelun on sijaishuollosta vastuussa olevana viranomaisena varmistettava, että yhdessä suunniteltujen ja päätettyjen palvelujen järjestäminen ja toimeenpano voidaan myös toteuttaa asiakassuunnitelmassa sovitulla tavalla.

Ratkaisussa 5242/2016* oli kyse asiakassuunnitelman sisältöä koskevista vaatimuksista. Asiakassuunnitelmat oli tehty ja niitä oli päivitetty. Suunnitelmiin ei kuitenkaan oltu kirjattu tarkemmin niitä olosuhteita ja asioita, joihin lastensuojelulla oli tarkoitus pyrkiä vaikuttamaan, tai mitkä olivat lapsen ja perheen tuen tarpeet ja ne palvelut tai muut tukitoimet, joilla tuen tarpeeseen pyritään vastaamaan.

Asiakassuunnitelmista ei myöskään käynyt ilmi, mikä on lapsen sijaishuollon tarkoitus ja mitkä ovat sen tavoitteet. Suunnitelmissa ei mainittu mitään myöskään erityisen tuen ja avun järjestämisestä lapselle ja hänen perheelleen tai perheen jälleenyhdistämistä koskevan tavoitteen huomioon ottamisesta. AOA kiinnitti kunnan lastensuojelun huomiota edellä asiakassuunnitelman sisällöstä lausuttuun.

4.12.3 TARKASTUKSET

Lastensuojelulaitoksiin tehtiin seuraavat tarkastukset: Helsingin kaupungin Outamon lastenkoti Lohjalla, Lasten- ja nuortenkoti Vanamo Seinäjoella, Peiponpesän lastensuojeluyksikkö ja erityiskoulu Hyvinkäällä, Nuorisokoti Nummela Lapualla, Lukkarilan nuorisokoti Peräseinäjoella, lastenkodit Salmila ja Harjula Kajaanissa, Lasten- ja Nuortenkoti Kimppa Paltamossa, Perhekoti Honkalyhty Kangasalla, Villa Junior Ylöjärvellä, Varatie Tervakoskella sekä Tukikoti Tasapaino Forssassa. Peräseinäjoen Vanamoon tehtyä tarkastusta lukuunottamatta tarkastukset tehtiin ennalta ilmoittamatta.

Laitosten ohella tehtiin tarkastus Kajaanin kaupungin lastensuojeluun. Lisäksi tarkastettiin yksin maahantulleiden turvapaikanhakijoiden asumisyksikkö Kajaanissa.



*Lasten- ja nuortenkoti
Kimpin harrastustiloja.*

Edellisvuosien tapaan tarkastuksilla nousi usein esille lapsen oikeus tavata ja keskustella luottamuksellisesti oman sosiaalityöntekijänsä kanssa ja vastaavasti lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän velvollisuus tarjota lapselle tämä mahdollisuus sekä edistää muutenkin kaikin tavoin lapsen tiedollisten oikeuksien toteutumista.

Rajoitustoimenpiteiden osalta tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota muun muassa niitä koskevaan päätöksentekoon, rajoitustoimenpiteiden ja kasvatuksellisten keinojen väliseen rajanvetoon sekä lapsen oikeuteen koulunkäyntiin rajoitustoimenpiteiden (liikkumisvapauden rajoittaminen ja erityinen huolenpito) aikana. Esillä tarkastuksilla oli myös se, kuinka kunnat valvovat laitoksia, joihin ne ovat sijoittaneet lapsia. Tarkastuksilla kiinnitettiin säännönmukaisesti huomiota myös vammaisten henkilöiden oikeuksiin kuten esteettömyyteen ja saavutettavuuteen.

Lasten- ja nuorisokoteihin tehtyjen tarkastusten johdosta AOA kiinnitti huomiota muun muassa lapsen hyvään kohteluun, sijoitetun lapsen itsemääräämisoikeuteen terveydenhuollon kysymyksissä sekä kirjaamisten tärkeyteen sijaishuollossa.

Tarkastusten johdosta AOA otti omansa aloitteenaan selvitettäväksi muun muassa seuraavia kysymyksiä:

- laitoksen henkilökunnan riittävyys suhteessa lasten hoitoisuuteen,
- sijoitettujen lasten neuropsykologisten palvelujen riittävyys ja järjestäminen,
- asiakassuunnitelmien merkitys sijaishuollon yksilöllisessä suunnittelussa,
- lastenkodin oman koulun opetuksen ja oppilashuollon järjestämisen,
- sijoittajakuntien vastuu ja valvonta monin tavoin (mm. lasten tarvitsemat erityisen tuen päätökset sekä jälkihuoltoa koskevat kysymykset)

Yksin maahantulleiden turvapaikanhakijoiden asumisyksikön tarkastuksella tutustuttiin ryhmäkodin toimintaan ja tiloihin. Tarkastuksella keskusteltiin usean ryhmäkotiin majoitetun nuoren kanssa ja selvitettiin henkilökunnan kanssa muun muassa henkilökunnan riittävyyttä, lasten opetusta, yhteydenpitoa läheisiin sekä käytiin läpi lasten arkea ryhmäkodissa. Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin.

4.13

Vanhusten oikeudet

Oikeusasiamiehen toiminnassa pyritään huolehtimaan erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutumisen valvonnasta. Vuoden 2017 oikeusasiamiehen kertomuksessa tarkastellaan ensimmäisen kerran lasten oikeuksia ja vammaisten henkilöiden oikeuksia käsittelevien jaksoiden lisäksi vanhusten oikeuksien laillisuusvalvontaa omassa jaksossaan.

Nopeasti kasvava määrä vanhuksia on ikääntyessään lisääntyvässä määrin riippuvaisia toisen henkilön hoivasta ja huolenpidosta sekä erilaisesta tuesta ja avusta asioiden hoitamisessa. Laillisuusvalvonnalla pyritään varmistamaan, että jokainen ikääntyvä henkilö saa perustuslain turvaamat riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Valvonta kohdistuu erityisesti palveluja koskevaan neuvontaan ja ohjaukseen, palveluntarpeen arviointiin, palveluja ja palvelumaksuja koskevaan päätöksentekoon ja palvelujen toteuttamiseen.

Lisäksi tarkastuksilla valvotaan palveluasumista ja laitostasumista. Kantelujen ja tarkastusten perusteella arvioidaan myös sitä, miten yhtäältä kunnat ja toisaalta aluehallintovirastot ja Valvira valvovat vanhusten oikeuksien toteutumisesta vastaavia toimijoita.

Vanhuspalveluasioden ratkaisijana toimii AOA *Maija Sakslin* ja pääesittelijänä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Pirkko Äijälä-Roudasmaa*. Vanhuksia koskeville tarkastuksille osallistuu notaari Kaisu Lehtikangas. Vanhusten oikeuksia koskevia asioita sisältyy myös terveyspalveluita ja vammais- palveluita koskeviin asiaryhmiin.

4.13.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Vanhuspalvelut koostuvat lähinnä omaishoidosta, kotihoidon palveluista ja ympärivuorokautisesta palveluasumisesta sekä laitoshoidosta. Tavoitteena on, että vanhus asuu omassa kodissaan tarvitsemansa kotihoidon avun turvin niin kauan kuin mahdollista ennen siirtymistään ympärivuorokautiseen hoitoon, jossa hän saa myös tarvitsemansa saattohoidon. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan kotihoidon piirissä oli vuonna 2016 noin 60 000 yli 75-vuotiaasta henkilöä. Selvityksistä ilmenee, että virallisia omaishoitajia oli vuonna 2016 noin 25 000:lla 65 vuotta täyttäneellä henkilöllä.

Ympärivuorokautisen hoivan piirissä oli vuoden 2016 lopussa noin 50 000 vanhusta, mutta vuoden aikana palveluita tarvitsi yli 85 000 vanhusta, kun mukaan lasketaan sairaalasta kotiutuvat ja eripituista kuntouttavaa intervallihoitoa saavat asukkaat.

Ympärivuorokautista hoitoa tarjotaan pääosin tehostetussa palveluasumisessa, mutta edelleen myös vanhainkodeissa, terveyskeskuksissa ja sairaaloissa. Tehostettua ympärivuorokautista palveluasumista tarjotaan sekä kunnan omissa yksiköissä, että yksityisissä ostopalveluyksiköissä. Laitoshoitoa on tarjolla enää hyvin vähän. Suomessa on noin 2 000 vanhusten ympärivuorokautisen hoidon ja huollon yksikköä.

Laillisuusvalvonnan keinoin ei ole mahdollista kattavasti valvoa kunnan järjestämien kotona annettavien palvelujen riittävyyttä ja laatua. Tämän vuoksi Ihmisoikeuskeskus ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia teettivät toimintavuonna Taloustutkimus Oy:llä haastattelututkimuksen ”Asiakkaiden ja omaisten arvio seniorikansalaisten kotihoidosta”, jossa ikäihmisiltä kysyttiin kokemuksia kotihoidosta. Haastatelluista noin 450:stä yli 75-vuotiaasta henkilöstä noin puolet oli koti-

hoidon asiakkaita. Lisäksi kartoitettiin omaisten ja läheisten kokemuksia kotihoidosta.

Haastatellut ikäihmiset ja heidän omaisensa arvioivat kotihoitopalveluiden tarpeen kaksinkertaisiksi toteutuneeseen nähden. Haastatteluista ilmeni, että palvelujen tarvetta vastaavia palveluja sai todennäköisemmin silloin, kun omainen tai läheinen oli auttanut hakemuksen tekemisessä verrattuna siihen, että ikääntynyt henkilö oli itse pyrkinyt saamaan palveluita. Saatujen palveluiden laatuun oltiin yleensä tyytyväisiä, kuitenkin esimerkiksi mahdollisuus ulkoiluun puuttui usein. Pieni osa haastatteluista koki yksinäisyyttä ja turvattomuutta.

Tutkimuksella selvitettiin, miten hyvin iäkkäät kotona asuvat vanhukset kokivat kotihoidon palvelujen tarpeen, palvelujen riittävyyden ja laadun. Kysymyksillä kartoitettiin myös kotihoitopalveluja koskevan tiedon saantia. Tutkimuksella saatua tietoa käytetään laillisuusvalvonnan arvioimiseksi ja kehittämiseksi. Tulokset vahvistivat laillisuusvalvonnassa syntyneitä käsityksiä siitä, ettei hoivan tarjonta aina vastaa koettua avun ja tuen tarvetta ja ettei hoivasta aina tehdä muutoksenhakukelpoisia päätöksiä. Lisäksi voitiin arvioida, että laillisuusvalvontaa on kohdistettu haastateltujen tärkeiksi kokemuksiin asioihin.

4.13.2 LAILLISUUSVALVONTA

Tarkastusvuonna ratkaistiin 30 kantelua, joista kaksi johti toimenpideratkaisuun. Vanhusten oikeuksia koskevien toimenpideratkaisujen määrä oli vähäinen aikaisempiin vuosiin verrattuna. Toimenpideratkaisut liittyivät vanhuksen terveydenhuoltoon.

Laillisuusvalvonnassa kiinnitettiin huomiota vanhuksille kotiin annettavien palvelujen laatuun, kotihoidon valvonnan järjestelyihin ja siihen, miten kunnat ovat huolehtineet palveluja koskevista päätöksenteosta, ohjeistuksesta ja tiedotuksesta. Ratkaisuisissa ja tarkastuksilla on arvioitu erityisesti ihmisarvoisen vanhuuden turvaa, iäkkäille ihmisille kuuluvaa itsemääräämisoikeutta ja osallisuutta.

Kantelut koskivat omaishoitoa, kotihoitoa, palveluasumista ja asiakasmaksuja. Ne osoittivat huolta muun muassa kotihoitopalvelujen riittämättömyydestä, hoivakodin antaman hoivan laadusta, puutteista tiedonkulusta kotiuttamistilanteissa ja omaisen tai läheisen hoivaan liittyvässä tiedonsaannissa sekä kotihoitopalvelujen laskutuksen ja lääkkeiden annosjakelupalvelun maksujen oikeellisuudesta. Vanhuspalveluita koskevilla kanteluilla korostuivat omaisten ja palvelujen käyttäjien odotukset hyvästä ja laadukkaasta hoidosta sekä vanhuksen ihmisarvoisesta kohtelusta.

Kertomusvuonna tehtiin vanhusten ympäristövuorokautista hoivaa tarjoaviin asumispalveluyksiköihin ja laitoksiin yhteensä yhdeksän ennalta ilmoittamatonta tarkastusta. Vuonna 2016 tarkastuksia tehtiin neljään yksikköön. Tarkastuksia tehdään sekä julkisten että yksityisten palvelujen tarjoajien yksiköihin ja niillä pyritään kattamaan eri suuruisia kuntia ja eri tavoin organisoituja palveluja. Noin puolet tarkastetuista kohteista, oli järjestetty kunnan omana toimintana, loput ostopalveluna. Painopiste oli kohteissa, joissa asui muistisairaita vanhuksia.

Vanhusten oikeuksiin liittyvässä laillisuusvalvonnassa on keskeisesti kyse perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin turvaamien perusoikeuksien toteutumisen valvonnasta. Perustuslaki turvaa jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Vanhusten oikeuksia turvataan myös kansainvälisesti. Euroopan sosiaalisen peruskirjan 23 artiklassa turvataan ikääntyneiden henkilöiden oikeus sosiaaliseen suojeluun. Sopimusosapuolet sitoutuivat toteuttamaan ja edistämään toimia, joiden tarkoituksena on tehdä ikääntyville henkilöille mahdolliseksi pysyä yhteiskunnan täysipainoisina jäseninä mahdollisimman pitkään. Valtion on turvattava riittävät voimavarat tyydyttävän elämän viettämiseen ja aktiiviseen osallistumiseen julkiseen, sosiaaliseen ja kulttuurielämään.

Ikääntyneille henkilöille on annettava tietoa heidän käytettävissään olevista palveluista ja heidän mahdollisuudestaan käyttää niitä. Valtion tulee myös huolehtia siitä, että ikääntyneillä henkilöillä on mahdollisuus valita vapaasti elämänta-

pansa ja viettää itsenäistä elämää tutussa ympäristössään niin kauan kuin he itse haluavat ja kykenevät. Lisäksi valtiot ovat sitoutuneet takaamaan laitoksissa asuville ikääntyneille henkilöille asianmukaisen tuen, kunnioittaen heidän yksityisyytään, ja mahdollisuuden osallistua elinolosuhteitaan laitoksessa koskevaan päätöksentekoon.

Euroopan Unionin perusoikeuskirjan 25 artiklan mukaan unioni tunnustaa ikääntyneiden henkilöiden oikeuden ihmisarvoiseen ja itsenäiseen elämään sekä oikeuden osallistua yhteiskunnalliseen elämään ja kulttuurielämään, ja kunnioittaa näitä oikeuksia. Perusoikeuskirjan artiklan sisältö perustuu Euroopan sosiaalisen peruskirjan artiklaan 23 ja Euroopan yhteisön työntekijöiden sosiaalisten oikeuksien peruskirjan 24 ja 25 kohtiin.

4.13.3 TOIMENPIDERATKAISUT

Kantelu koski 86-vuotiaan muistisairaahan vanhuksen hoitoa. Vanhus oli siirretty Lapin keskussairaalasta Rovaniemen kaupungin terveyskeskuksen vuodeosastolle toipumaan kuumetaudista. Omaisen tultua häntä katsomaan hän oli valittanut kylmyyttä, koska hänellä oli vuodeosastolla peittona vain ohut pussilakana. Omainen pyysi äidilleen takkiä, mutta hoitohenkilökunta ilmoitti, että seläistä ei ollut tarjota. Vanhuksen lapsenlapsi joutui tuomaan kotoaan peiton osastolle. Kantelija pohti, kuinka pitkään hänen äitinsä, joka ei pysty huolehtimaan itsestään, olisi joutunut palelemaan ilman peittoa, jos omainen ei olisi päässyt vierailemaan osastolla heti äidin vuodeosastolle saapumispäivänä.

Selvityksessä myönnettiin, että osastolla on paljon potilaita ja monesti joudutaan ottamaan potilaita ylipaikoille ja toisaalta petivaatteita liikaantuu ja niitä joudutaan laittamaan pesuun. Näistä syistä voi olla mahdollista, että peitot loppuvat joskus kesken. Ketään potilasta ei selvityksen mukaan jätetä tahallisesti ilman peittoa.

OA totesi, että äidin hoitoa Rovaniemen kaupungin terveyskeskuksen vuodeosastolla laiminlyötiin, kun hänelle ei järjestetty asianmukaisia vuodevaatteita. OA piti kohtuuttomana menettelynä sitä, että vanhuspotilas joutui käyttämään

lapsenlapsensa peittoa vuodeosastolla, kun siellä ei ollut tarjota hänelle peittoa. Hänen oikeutensa perustuslaissa turvattuuihin riittäviin terveyspalveluihin, terveydenhuoltolaissa tarkoitettuihin sairaanhoitopalveluihin ja potilaslaissa tarkoitettuun laadultaan hyvään hoitoon ei toteutunut.

Vuodeosastolla olisi jo tapahtunutta aikaisemmin tullut ryhtyä toimenpiteisiin, joilla olisi voitu turvata jokaiselle potilaalle asianmukaiset vuodevaatteet (381/4/16*).

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan Etelä-Saimaa -lehdessä otsikolla ”Muistisairas toimitettiin sairaalareissulta putkaan” julkaistussa kirjoituksessa mainittuja tapahtumia. Kirjoituksessa kerrottiin 80-vuotiaasta Alzheimerin tautia sairastavasta miehestä, joka oli tuotu Lappeenrannan keskussairaalaan tutkittavaksi. Kirjoituksen mukaan mies herätettiin aamuyöllä ja lähetettiin taksiyksin takaisin hoitokotiin. Kuljetuksen aikana mies menetti malttinsa ja repi autoa. Paikalle hälytettiin ambulanssi, josta oltiin yhteydessä päivystävään lääkäriin. Lääkäri neuvoi viemään miehen jonnekin rauhoittumaan. Poliisit veivät miehen loppuyöksi putkaan. Lisäksi kirjoituksessa kerrottiin miehen tapahtumien aikana saamista vammoista.

OA otti asian siihen liittyvän laillisuusvalvonnan intressin johdosta tutkittavakseen.

Asiakirjojen mukaan potilas oli saapunut noin kello 2:30 ambulanssilla sairaalan päivystyspoliklinikalle Rautjärven kunnassa sijaitsevasta hoitokodista. Koska hän ei tarvinnut sairaalahoitoa, hänet lähetettiin lääkärin tutkimuksen jälkeen kello neljän aikaan takaisin hoitokotiin. Asiasta oli sovittu hoitokodin henkilökunnan kanssa. Tämän jälkeiset tapahtumat vastaavat lehtikirjoituksessa olevia tietoja.

Tapahtumat oli käsitelty sairaalassa muistutuksena, jonka oli tehnyt potilaan omainen potilaan valtuuttamana. Sairaalassa on kiinnitetty huomiota siihen, että päivystyksestä ei jatkossa kotiutettaisi ikäihmistä aamuyöstä, ellei se ole ehdottoman välttämätöntä.

OA piti ilmeisenä, että potilaan herättäminen ja kotiuttaminen aamuyöllä ilman saattajaa on perustunut virhearvioon. Vaikka on selvää, että päivystyspoliklinikan henkilökunnan tarkoituksena



Viherlaakson muistipalvelukeskuksella on valoisa kuntoilutila.

ei ole ollut, että potilas joutuisi viettämään yönsä poliisin putkassa, heidän olisi tullut ottaa huomioon mahdollisuus, että muistisairas potilas ei edellä kuvatuissa olosuhteissa pysy rauhallisena koko matkan ajan. Asiakirjoista käy ilmi, että potilas oli jo lähtövaiheessa yrittänyt lyödä taksiautoilijaa. Viimeistään tässä vaiheessa kotiuttaminen olisi pitänyt keskeyttää.

Kun potilas matkan aikana muuttui uudestaan aggressiiviseksi, poliisilla ei Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen kanteluratkaisusta ilmenevistä syistä ollut muuta vaihtoehtoa, kuin viedä potilas putkaan. OA totesi kuitenkin, että poliisin säilöönottotila ei ole muistisairaalle potilaalle sopiva rauhoittumispaikka.

Potilaan kohtelu sairaalassa on ollut potilaslain vastaista. Ottaen huomioon, että asia on käsitelty sairaalassa muistutuksena, minkä seurauksena potilaan kotiuttamiseen liittyviä menettelytapoja on korjattu ja muistutusvastauksessa on myös pahoiteltu potilaan ja hänen omaisensa ikävää kokemusta, OA piti riittävänä toimenpiteenä, että hän saattoi käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta sosiaali- ja terveyspiirin kuntayhtymän tietoon (1254/4/16).

4.13.4 TARKASTUKSET

KOTIHOITO

AOA valvoo kotihoidossa asuvien vanhusten oikeutta riittäviin ja laadukkaisiin sosiaalipalveluihin ennalta ilmoitettavilla kunnan kotihoidon tarkastuksilla. Niillä keskustellaan kotihoidon henkilöstön, luottamusmiesten ja johdon kanssa.

Vuosina 2015–2016 tarkastettiin Peruskuntayhtymä Karviaisen, Helsingin kaupungin ja Kouvolan kotihoito. Etelä-Suomen aluehallintovirasto teki ohjaus- ja arviointikäynnin Helsingin kotihoitoon vuonna 2017, joten AOA päätti siirtää omat tarkastushavaintonsa Helsingin kotihoidosta aluehallintoviraston käytettäväksi ja pyysi aluehallintovirastoa ilmoittamaan valvontatuloksista. Aluehallintovirastosta saadun tiedon mukaan asia oli vuoden lopussa siellä edelleen vireillä (1641/2016).

Perusturvakuntayhtymä Karviaisen ja Kouvolan osalta AOA käynnisti vuoden 2017 lopulla jälkiseurannan ja pyysi kuntayhtymän hallitusta ja Kouvolan ikäihmisten lautakuntaa ilmoittamaan 28.2.2018 mennessä, mihin toimenpiteisiin tarkastuksella esiin tuodut havainnot ovat antaneet aihetta.

YMPÄRIVUOROKAUTINEN PALVELUASUMINEN

Vanhustarkastukset kohdistetaan ensisijaisesti muistisairaille henkilöille ympärivuorokautista hoitoa tarjoaviin suljettuihin yksiköihin, mutta myös psykogeriatrisiin yksiköihin, muuta laitoshoidoa sekä kuntouttavaa lyhytaikaista hoitoa tarjoaviin yksiköihin. Erityisesti muistisairaille tarkoitetuissa ja psykogeriatrisissa yksiköissä saatetaan käyttää joitain rajoitustoimenpiteitä (esimerkiksi lukitut osaston ovet, hygienihaalarin käyttö sekä mahdollinen lääkinnällinen ja muu sitominen).

Tarkastukset kohdistetaan eri suuruisiin järjestämisvastuussa oleviin kuntiin ja eri tavoin hallinnoituihin palveluihin. Tavoitteena on kattaa sekä yksityiset että julkiset palvelun tarjoajat.

Tarkastuksilla arvioidaan rajoitustoimenpiteitä ja niiden käyttämisessä noudatettua päätöksen-

tekoa sekä rajoitustoimenpiteiden tarpeen jatkuvaa arviointia. Päätösten kirjausten asianmukaisuus ja päätöksen määräaikaisuus tarkastetaan.

Huomiota kiinnitetään myös mm. yleiseen viihtyvyyteen, sisäilman laatuun, esteettömyyteen, yksityisyyteen, ulkoiluun ja kuntoutukseen, virikkeisiin, terveyden ja sairaanhoitoon, kivunhoitoon, hammashoitoon, nesteytykseen (erityisesti kesällä), ravintoon, vessassa käynneissä avustamiseen, vaipanvaihtoon ja saattohoitoon.

Lisäksi tarkastetaan henkilöstön määrä, oma-
valvontasuunnitelman ja palo- ja pelastussuunnitelmien ajantasaisuus.

Yleisimmät tarkastuksilla havaitut puutteet ovat koskeneet vanhusten ulkoilun vähäisyyttä, puutteellista hammashoitoa, kuntoutuksen vähäisyyttä ja virikkeettömyyttä sekä joskus saattohoitoa.

4.14 Edunvalvonta

Edunvalvonta-asioissa on kyse yleisten edunvalvojien, holhousviranomaisina toimivien maistraattien sekä yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten menettelystä niiden hoitaessa holhoustoimeen ja edunvalvontaan liittyviä tehtäviään.

Edunvalvonta-asiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Mikko Sarja*. Kaikki kohdassa 4.14.3 esitellyt tapaukset ovat OA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä.

4.14.1 YLEISTÄ

Edunvalvontaa koskevat holhoustoimilain ja -asetuksen ohella useat säädökset, kuten laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä ja laki edunvalvontavaltuutuksesta. Myös lapsia koskeva lainsäädäntö, potilaslainsäädäntö ja henkilön edustamista erilaisissa viranomaismenettelyissä koskevat säädökset ovat edunvalvonnassa keskeisiä.

Edunvalvonta on viimesijainen keino hoitaa ihmisen asioita, jos niitä ei ole mahdollista hoitaa muilla tavoin, kuten omaisten avustuksella tai edunvalvontavaltuutuksella. Edunvalvoja hoitaa päämiehensä omaisuutta ja taloudellisia asioita sekä edustaa tätä näitä asioita koskevissa oikeustoimissa. Erikseen määrittäessä edunvalvoja edustaa päämiestään tämän henkilöä koskevassa asiassa.

Kaikissa tilanteissa edunvalvojan tulee pitää tunnollisesti huolta päämiehensä oikeuksista ja edistää tämän parasta. Edunvalvontalainsäädännön keskeinen periaate on päämiehen perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vaikka oikeus määrätä omaisuudesta siirretäänkin osittain toiselle henkilölle. Edunvalvonnassa korostuu toisaalta myös päämiehen suojan tarve, kun hän ei kykene itse valvomaan etuaan.

Edunvalvonta koskettaa monia: yli 70 000 henkilöllä on edunvalvoja. Edunvalvonnassa ole-

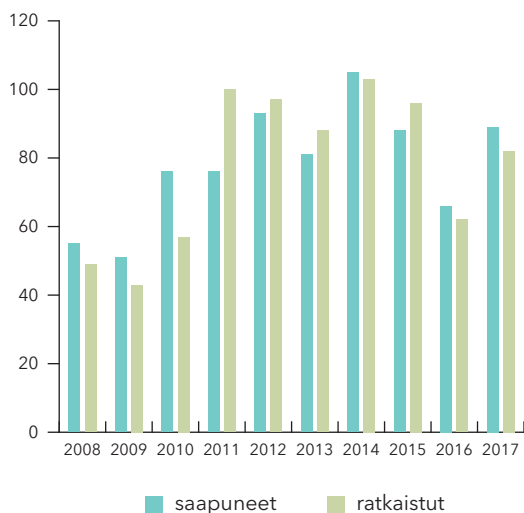
vien henkilöiden määrä on ollut viime vuosina kasvussa. Edunvalvoja voi olla joko yleinen edunvalvoja tai yksityishenkilö, esimerkiksi päämiehen omainen. Yksityisiä edunvalvoja OA ei voi valvoa. Yleisessä edunvalvonnassa on noin 40 000 päämiestä. Pääsääntöisesti oikeusapu- ja edunvalvontapiirien edunvalvontatoimistot 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. Huolehtiessaan päämiehensä asioista ja oikeuksista edunvalvoja edistää samalla päämiehensä yhdenvertaisuutta niihin nähden, jotka kykenevät huolehtimaan itse asioistaan.

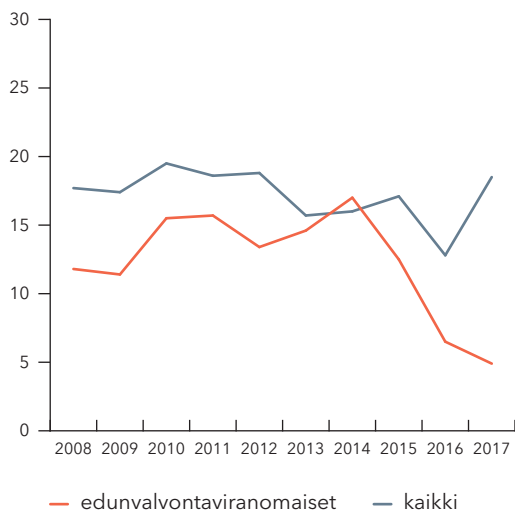
4.14.2 LAILLISUUSVALVONTA

Edunvalvonta-asioita saapui 89 ja niitä ratkaistiin 82. Toimenpiteisiin johti neljä asiaa (4,9 %). 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 ylipäättään voi ottaa kantaa. OA ei esimerkiksi voi arvioida, onko joku edunvalvonnan tarpeessa vai ei, eikä määrätä edunvalvontaa lak-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2008–2017



Toimenpideprosentti vuosina 2008–2017

kautettavaksi. Moni kantelu oli myös sillä tavoin yksilöimätön, ettei asiaa voitu ottaa tutkittavaksi.

Edunvalvontakantelut koskevat yleisimmin edunvalvoja. Kanteluiden aiheet ovat pitkälti samoja riippumatta siitä, onko kantelijana päämies vai hänen läheisensä. Kyse on yleisimmin päämiehelle annettavista käyttövaroista, laskujen maksamisesta, edunvalvonnan tarpeellisuudesta tai tarpeettomuudesta ja tämän kysymyksen selvittämistä, edunvalvojan yhteydenpidosta päämieheen tai läheisiin, päämiehen tai omaisten oikeudesta saada tietoja asioiden hoitamisesta, päämiehen omaisuuden myymisestä ja irtaimen käsittelystä, holhouslupa-asioiden käsittelystä ja hyvän hallinnon noudattamisesta, kuten neuvonnasta, kuulemisesta, käsittelyajoista ja virkamiehen käytöksestä. Tällaisia asioita ratkaistiin myös kertomusvuonna.

Asiaryhmän pääesittelijä luennoi Pohjois-Suomen holhouspäivillä OA:n edunvalvontaa koskevasta ratkaisukäytännöstä ja yleisestä edunvalvonnasta julkisena hallintotehtävänä, Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin edunvalvontapäivillä yleisiä edunvalvoja koskevasta OA:n ratkaisukäytännöstä ja holhoustoimen koulutuspäivillä OA:n maistraatteja koskevista ratkaisuista.

4.14.3 RATKAISUJA

ASIAKIRJAPYYNTÖJEN KÄSITTELYSSÄ OLI PUUTTEITA

OA katsoi kahdessa ratkaisussa maistraatin ja yleisen edunvalvonnan menetelleen virheellisesti asiakirjapyyntöjen käsittelyssä. Ensimmäisessä tapauksessa kantelija oli pyytänyt maistraattia ja yleistä edunvalvojaa toimittamaan kopiot läheisensä vuositileistä kolmelta vuodelta. Maistraatti oli vastannut pyyntöön muutamassa päivässä toimittamatta asiakirjoja. Kantelija oli ohjattu kääntymään yleisen edunvalvojan puoleen. Tämä ei kuitenkaan ollut vastannut asiakirjapyyntöön lainkaan.

Maistraatin olisi julkisuuslain näkökulmasta tullut menetellä jollakin seuraavista tavoista:

- 1) jos asiakirjat olivat olleet maistraatin hallussa eikä maistraatti olisi nähnyt estettä niiden

- luovuttamiselle, kantelijalle olisi tullut antaa asiakirjat lähtökohtaisesti hänen pyytämällään tavalla eli lähettämällä hänelle niistä kopiot;
- 2) jos asiakirjat olivat olleet maistraatin hallussa mutta niitä ei salassapitosyistä olisi katsottu voitavan antaa, kantelijalle olisi tullut antaa julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukainen ohjaus;
 - 3) jos asiakirjat eivät olleet maistraatin hallussa, kantelijalle olisi tullut antaa julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukainen ohjaus; tai
 - 4) maistraatti olisi voinut julkisuuslain 15 §:n 1 momentin nojalla siirtää asiakirjapyyntönsä edunvalvontatoimistolle, mikäli maistraatti olisi arvoinut esimerkiksi, että pyydetyn asiakirjan salassapito olisi ollut riippuvainen tietojen antamisesta johtuvista vaikutuksista tai asiakirjapyyntönsä siirto olisi edistänyt pyyntönsä käsittelyä.

Kun maistraatti ei ollut toiminut millään näistä tavoista, se oli menetellyt julkisuuslain vastaisesti. OA saattoi käsityksensä maistraatin tietoon ja kiinnitti sen huomiota velvollisuuteensa huolehtia siitä, että maistraatin palveluksessa olevilla henkilöillä on tarvittava tieto muun muassa tietojen antamisesta ja käsittelyssä noudatettavista julkisuuslain mukaisista menettelyistä.

Yleisen edunvalvonnan palveluntuottajan osalta OA totesi, että julkisuuslain mukaiset menettelytavat eivät tule sovellettaviksi yleisen edunvalvojan hallussa oleviin edunvalvonta-asiakirjoihin. Siksi OA arvioi asiaa hallintolain mukaisten hyvän hallinnon perusteiden näkökulmasta. Palveluntuottajan olisi tullut vastata kantelijan asiakirjapyyntöön ilman aiheutonta viivytystä ja kertoa oikeudellinen peruste sille, miksi pyydettyjä asiakirjoja ei katsottu voitavan antaa. Koska näin ei ollut tehty, menettely oli ollut hallintolain vastainen. OA saattoi käsityksensä palveluntuottajan tietoon (1181/2016*).

Toisessa ratkaisussa OA katsoi maistraatin laiminlyöneen noudattaa julkisuuslain määräaikoja. Asiakirjapyyntö oli tullut vireille kesäkuussa päämiehen valtuutuksella, mutta sen käsittely oli rauennut elokuussa päämiehen kuoltua. Pyyntö olisi kuitenkin tullut käsitellä viimeistään kuu-

kauden kuluessa sen vireille tulosta, joten sitä ei ollut käsitelty julkisuuslain edellyttämällä tavalla. OA saattoi käsityksensä maistraatin tietoon ja kiinnitti sen huomiota velvollisuuteensa huolehtia siitä, että henkilökunnalla on tarvittava tieto julkisuuslain mukaisista menettelyistä (3267/2016*).

LUPAHAKEMUKSEN KÄSITTELYAIKA JA KÄSITTELYAIKA-ARVION ANTAMINEN

Lupa-asia oli tullut maistraatissa vireille huhtikuussa 2016 ja se oli ollut ratkaisematta vielä siinä vaiheessa, kun maistraatti antoi OA:lle selvityksensä saman vuoden lokakuussa. Syynä tähän eivät olleet suunnitellun perinnönjaon yksityiskohdat vaan se, että maistraatti oli pitänyt päämiehen edun mukaisena selvittää ensin edunvalvojan toimintaa, ennen kuin lupa perinnönjakoon voitaisiin myöntää. Sitten edunvalvoja oli pyytänyt vapautusta tehtävästään ja uuden edunvalvojan määrääminen oli tullut käräjäoikeudessa vireille. Lupahakemus olisi sinänsä ollut ratkaistavissa jo aiemmin.

OA:lla ei ollut oikeudellisia perusteita puuttua siihen, että maistraatti oli kytkenyt lupa-asian ratkaisemisen edunvalvojan toiminnan muuhun tarkastamiseen. Vaikka asian käsittely oli kestänyt sinänsä hyvin kauan, käsittelyaikaan vaikuttaneet olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen OA:lla ei ollut perusteita katsoa viivästymisen olleen aiheutonta. OA korosti kuitenkin sitä, että lupa-asian käsittelyaika on merkityksellinen seikka myös oikeustoimen muiden osapuolten kuin vain päämiehen näkökulmasta, minkä vuoksi myös heidän oikeusturvaansa tulisi pyrkiä kiinnittämään huomiota lupa-asioita käsiteltäessä.

Hallintolain mukaisen asianosaisuuden kytkeytyvän käsittelyaika-arvion antamisesta OA totesi seuraavan. Lupapäätös ei välittömästi kohdistu luvanvaraisen oikeustoimen osapuoliin vaan sen oikeusvaikutus on lähinnä välillistä. Tämä ei kuitenkaan luo hallintolaissa tarkoitettua asianosaisasemaa. Asianosaisaseman määrittelyllä on merkitystä myös henkilön tietojensaantioikeuden näkökulmasta, koska julkisuuslain mukainen asianosaisen tietojensaantioikeus kattaa lähtökohtaisesti myös salassa pidettäviä tietoja. Salassapito

ei aina estä käsittelyaika-arvion esittämistä, vaikkei henkilön asianosaisuus olisikaan selvä. Poissuljettua se ei kuitenkaan ole.

OA:lla ei ollut oikeudellisia perusteita puuttua maistraatin menettelyyn, kun luvanvaraisen oikeustoimen osapuolena olleelle kantelijalle ei ollut annettu hallintolain mukaista asianosaisuuteen kytkeytyvää käsittelyaika-arviota lupa-asiaa käsiteltäessä.

Toisaalta hallintolain yleisestä neuvontavelvoitteesta seuraa velvoite vastata asiointia ja asian käsittelyä koskeviin tiedusteluihin, eikä tätä velvoitetta ole rajattu niin, että se olisi olemassa vain asianosaisiin nähden. Näin ollen maistraatilla oli velvollisuus – salassapitonäkökohdat huomioon ottaen – vastata kantelijan esittämään lupahakemuksen käsittelyä koskevaan tiedusteluun. Maistraatin virkailija oli pyrkinyt vastaamaan tiedusteluun puhelimitse. Koska tiedusteluihin vastaaminen jättää sijaa viranomaisen harkinnalle, OA:lla ei ollut tältäkkään osin perusteita puuttua maistraatin menettelyyn (3717/2016*).

EDUNVALVONNAN TARPEEN SELVITTÄMINEN

Kantelijan edunvalvonnan tarpeen selvittäminen oli tullut maistraatissa vireille ilmoituksen perusteella. Maistraatti oli lähettänyt terveyskeskukseen lääkärinlausuntopyynnön. Lääkärinlausunnon saavuttua asia ei ollut johtanut jatkotoimenpiteisiin. Kantelijan mukaan häntä olisi tullut kuulla ennen lääkärinlausuntopyynnön lähettämistä.

OA totesi, että maistraatti ei ilmoituksen perusteella vireille tulevissa asioissa ratkaise sitä, onko joku edunvalvonnan tarpeessa vai ei. Voitiin kuitenkin perustellusti lähteä siitä, että maistraatti myös ilmoitusta käsitellessään varaa asianosaiselle tilaisuuden tulla kuulluksi ainakin ennen kuin se tekee hakemuksen käräjäoikeudelle. Jää kuitenkin maistraatin harkintaan, missä vaiheessa se kulloinkin katsoo asianosaisen kuulemisvelvollisuuden konkretisoituvan. Tapauksesta riippuen asia voi myös jo ilmoituksen perusteella olla sillä tavoin kiireellinen, että kuulemistilaisuuden varaamisen pääsäännöstä poikkeamista voidaan joutua vakavasti pohtimaan.

Lääkärinlausuntoa oli nyt pyydetty rutiininomaisesti heti ilmoituksen käsittelyn alkuvaiheessa, kun taas ilmoituksen kohteen kuuleminen oli jäänyt toissijaiseksi tavaksi selvittää asiaa. Tätä kuvasti se, että kantelijalle lähetetyssä kirjeessä oli ilmoitettu, että häntä mahdollisesti kuullaan, mutta kuitenkin vasta sen jälkeen, kun lääkärinlausunto on saatu.

Toisaalta OA totesi, että koska edunvalvonta-asian käsittely edellyttää lääketieteellistä asiantuntemusta, lääkärinlausunnon hankkimista voidaan pitää myös sellaisena asian esiselvittämisenä, jonka perusteella vasta arvioidaan, onko asian enempi käsittely – mukaan lukien asianosaisen kuuleminen – tarpeen.

OA:n mukaan ei ollut esitettävissä sellaista yleistystä, että maistraatin olisi kaikissa tilanteissa aina ensin varattava ilmoituksen kohteelle tilaisuus tulla kuulluksi ennen lääkärinlausuntopyynnön lähettämistä, tai että lääkärinlausuntoa koskevan pyynnön lähettäminen ennen kuulemistilaisuuden varaamista asianosaiselle olisi ainoa oikea tapa käsitellä asiaa.

Menettelytavan valinta riippuu kunkin yksittäistapauksen olosuhteista, ja olennainen merkitys on ilmoituksen sisällöllä. Mitä tulkinnanvaraisempi ilmoitus on, sitä enemmän korostuu – jollei asiaa jätetä suoraan sillensä – paitsi ilmoituksen kohteen myös ilmoittajan kuuleminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta välttytään tarpeettomilta puuttumisilta asianosaisen yksityisyyden suojaan.

Maistraatti ei ollut varannut kantelijalle lainkaan tilaisuutta tulla kuulluksi, koska asia oli heti lääkärinlausunnon perusteella jätetty sillensä. Toisaalta edunvalvontailmoituksessa oli nostettu esiin paljon myös sellaisia asioita, joihin edunvalvontaan määrääminen ei olisi ylipäättään tai juurikaan voinut tuonut ratkaisua. Tämä olisi OA:n mukaan voinut puoltaa sitä, että ilmoituksen kohteelle olisi heti alkuvaiheessa varattu tilaisuus tulla kuulluksi lääkärinlausuntopyynnön lähettämisen sijaan. Tosin jäi vain arvailujen varaan, olisiko lääkärinlausuntoa joka tapauksessa pyydetty, vaikka asianosaista olisi heti ensimmäiseksi kuultu. OA katsoi, ettei maistraatti ollut laiminlyönyt kuulemisvelvollisuuttaan.

OA:lla ei siten ollut aihetta puuttua siihenkään, että maistraatti oli ylipäättään ryhtynyt selvittämään edunvalvonnan tarvetta. Kantelija oli pitänyt ilmoitusta perättömänä. Vaikka tapaus koski samaa maistraattia, jolle OA oli vuonna 2016 antanut huomautuksen (3746/4/15*) edunvalvonnan tarpeen selvittämisestä aivan liian kevein perustein, tapausten olosuhteet olivat kuitenkin ratkaisevasti erilaiset (683/4/16*).

Edunvalvonnan tarpeen selvittämistä koski myös 3267/2016*. OA katsoi tässäkin tapauksessa maistraatin pysyneen harkintavaltansa rajoissa ryhtyessään selvittämään asiaa saamansa ilmoituksen perusteella.

VOIKO PÄÄMIEHEN YHTEYDENPITO EDUNVALVONTATOIMISTOON RAJOITAA?

Päämies sai soittaa edunvalvontatoimistoon vain maanantaisin. Edunvalvontatoimiston mukaan päämiehen runsaat päivittäiset yhteydenotot olivat joko koskeneet asioita, joista päämiehelle oli jo kerrottu tai ne eivät olleet juurikaan liittyneet edunvalvojan hoidettavina olleisiin asioihin. Yhteydenotot olivat voimakkaasti kuormittaneet edunvalvontatoimistoa ja ne olivat olleet sävyltään epäasiallisia. Tämän vuoksi päämiehelle oli ilmoitettu tilapäisestä soittorajoituksesta, joka oli kuitenkin tarkoitus poistaa sitten, kun hän kykeni käyttäytymään asiallisesti.

OA totesi, että perustuslaki edellyttää ihmisten yhdenvertaista ja hallintolaki asiakkaiden tasapuolista kohtelua. Näiden vaatimusten johdosta viranomaisen on pyrittävä kohdentamaan myös asiakaspalvelunsa voimavarat tasapuolisesti niin, ettei joitakin asiakkaita palvella yleisesti enemmän kuin muita tai ettei joidenkin asiakkaiden avokätisempi palvelu tapahdu toisten asiakkaiden saaman palvelun kustannuksella.

Holhoustoimilain perusteella edunvalvojalla on velvollisuus päämiehen pyynnöstä selvittää tälle toimiaan edunvalvonnan hoitamisessa. Holhoustoimilaissa ei kuitenkaan erikseen säädetä siitä, missä määrin edunvalvojan tulee olla päämiehensä tavoitettavissa. Hyvän edunvalvontatavan

mukaisena voidaan kuitenkin pitää sitä, ettei yhteydenpitomahdollisuutta edunvalvojan kanssa rajoiteta ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita.

Yleislakina sovellettavaksi tulevassa hallintolaissa säädetään yleisellä tasolla siitä, mitä hyvään hallintoon kuuluva palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus edellyttävät viranomaiselta. Tähän kuuluu paitsi hallinnon palveluiden asianmukainen tarjoaminen myös se, että viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

OA:n mukaan asiassa ei ollut aihetta epäillä, etteikö päämiehellä olisi ollut mahdollisuus saada edunvalvojaltaan tietoja nimenomaan edunvalvontaan liittyvien asioiden hoitamisesta holhoustoimilain ja hyvän edunvalvontatavan edellyttämällä tavalla. Sitäkään ei ollut aihetta epäillä, etteikö päämiehellä olisi ollut mahdollisuus olla edunvalvontatoimistoon yhteydessä myös hyvän hallinnon palveluperiaatteen edellyttämällä tavalla pitäen toisaalta silmällä myös sitä, että tämä periaate toteutuu yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti myös edunvalvontatoimiston muihin asiakkaisiin nähden ja edunvalvontatoimisto voi hoitaa tehtävänsä tuloksellisesti. Kantelu ei johtanut OA:n toimenpiteisiin (5345/2017).

MUITA RATKAISUJA

Päämiehelle ei ollut ilmoitettu hänen edunvalvojansa vaihtumisesta, kun yleisen edunvalvojan viran hoitaja oli vaihtunut. OA on ratkaisukäytännössään pitänyt hyvän edunvalvontatavan mukaisena, että yleisen edunvalvojan viran hoitajan vaihtumisesta ilmoitetaan päämiehelle siitäkkin huolimatta, että tilanteessa, jossa viran hoitaja vaihtuu useasti ja päämiehiä on paljon, ilmoittamisesta ehkä koituu aina kertaluontoisesti ylimääräistä työtä.

Edunvalvonnassa on kyse päämiehen asioiden hoitamisesta julkisena palveluna, ja yksi edunvalvonnan keskeinen peruseriaate on asioiden hoitaminen yhteistoiminnassa päämiehen kanssa. Siksi OA on pitänyt tärkeänä, että päämies tietää, kuka hänen asioitaan kulloinkin hoitaa. Asiaa ei voida jättää vain päämiehen oman aktiivisuuden varaan. Kun edunvalvontatoimisto oli itse jo ha-

vainnut tarpeen parantaa tiedottamistaan esillä olevissa tilanteissa, asia ei edellyttänyt OA:n toimenpiteitä (1491/2016).

OA arvioi käyttövarojen maksatuksessa omaksutua käytäntöä, kun päämies sai käyttövaransa joka kuukauden 3. päivä eikä 1. päivä. OA totesi, että asioiden käsittely tulee pyrkiä järjestämään viranomaisessa niin, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Käyttövarojen maksatuksen aikatauluista päättäminen jättää sijaa edunvalvojan harkinnalle. Maksaminen on kuitenkin pyrittävä järjestämään niin, että käyttövarat turvataan yleisesti kaikille päämiehille mahdollisimman tehokkaasti päämiesten mahdolliset yksilölliset tarpeet kuitenkin huomioon ottaen. Asiassa ei ilmennyt lainvastaista menettelyä eikä velvollisuuden laiminlyöntiä (3527/2016).

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. Ratkaisijoina asiaryhmässä toimivat AOA *Jussi Pajuoja* ja 1.10.2017 alkaen AOA *Pasi Pölönen*. OA *Petri Jääskeläinen* ratkaisi asiaryhmään kuuluvat vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevat asiat (jakso 3.3). Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Juha Niemelä*.

4.15.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Kertomusvuonna Kela ja erityisesti perustoimeentulon myöntämisen ja maksamisen siirtyminen sen hoidettavaksi oli paljon esillä julkisuudessa. Perustoimeentulon toimeenpanossa ilmenneet ongelmat heijastuivat myös oikeusasiamiehelle saapuneissa kirjoituksissa. Tätä Kelan toimintaa on selostettu sosiaalihuollon jaksossa (4.10).

Perhe-eläkejärjestelmän muuttamista selvittelyt työryhmä toi esiin muutosmalleja, joissa etuuk-
sia kohdennettaisiin nykyistä enemmän lapsille ja lapsiperheille. Esillä olivat muun muassa lapsen-
eläkkeen päättymisiään korottaminen ja leskenelä-
ke myös avopuolisolle, jos perheessä on alaikäisiä
lapsia. Myös leskeneläkkeen määräaikaisuus on
nostettu esiin vaihtoehtona.

Sosiaaliturvan ja työttömyysturvan muutok-
senhakulautakunnat yhdistettiin ja vuoden 2018
alusta toimintansa aloitti uusi sosiaaliturva-asioi-
den muutoksenhakulautakunta. Tavoitteena on
tehostaa lautakuntien toimintaa ja poistaa hallin-
nollisia päällekkäisyyksiä.

Euroopan komission hankkeessa sosiaalitur-
van digitalisoimiseksi käynnistyi heinäkuussa
kahden vuoden siirtymäaika, jonka kuluessa EU:n
jäsenvaltioiden tulee siirtyä sähköiseen tietovaih-
toon. Muutos koskee noin 15 000 sosiaaliturvaa

hoitavaa laitosta Euroopassa. Sähköinen tiedon-
siirto nopeuttaa, edistää ja helpottaa etuusasioiden
käsittelyä maiden välillä sekä auttaa petosten ja
virheiden torjunnassa.

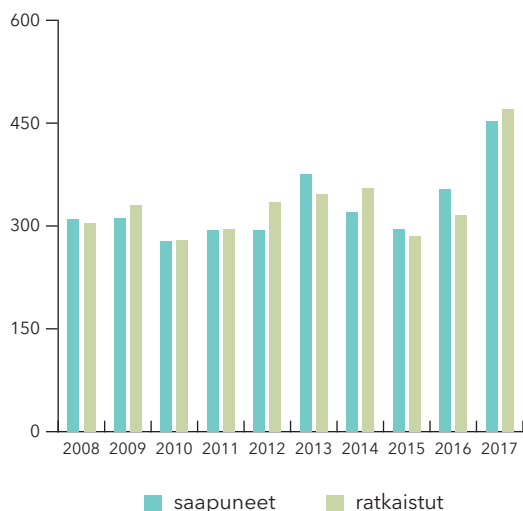
4.15.2 KANTELUMÄÄRÄ JA TOIMENPIDEPROSENTTI

Kanteluita saapui 453 (edellisenä vuonna 353) ja
niitä ratkaistiin 471 (316). Lisäksi ratkaistiin kol-
me omaa aloitetta. Erityisesti Kelaan kohdistu-
vien kanteluiden määrä kasvoi merkittävästi.
Kela oli kohteena noin 350:ssa asiaryhmän kan-
telussa. Muita arvostelun kohteena olevia toimi-
joita olivat muut vakuutuslaitokset sekä sosiaali-
turvan muutoksenhakuasteet. Tyytymättömyy-
tä aiheuttivat asian käsittelyn viivästyminen,
puutteet neuvonnassa ja asiakaspalvelussa sekä
huolimattomuus asian käsittelyssä.

Ratkaisuista 14,4 prosenttia (68 kpl) antoi ai-
heen viranomaisen menettelyn arvosteluun tai
huomion kiinnittämisen muuhun epäkohtaan.

4.15.3 TARKASTUKSET

AOA kohdisti Kelaan tarkastuksia toimentulo-
tukiasioiden tiimoilta (ks. jakso 4.10). Tämän li-
säksi loppuvuodesta asiaryhmän esittelijät kävi-
vät Kelan Läntisessä vakuutuspiirissä ja asiakas-
palveluyksikössä tutustuen samalla Skanssin toi-
mipisteen ja Turun toimiston toimintaan ja toi-
mitiloihin. Keskustelua käytiin eri palvelukana-
vien asiakaspalvelusta ja niiden erityispiirteistä
sekä etuusratkaisutoiminnan volyymeistä ja kä-
sittelyajoista.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2008–2017



Toimenpideprosentti vuosina 2008–2017

4.15.4 RATKAISUJA

KÄSITTELYVIVEITÄ

Toimeentulotukiasioiden ruuhkautuminen Kelassa johti osaltaan myös viiveisiin Kelan muidenkin etuuksien käsittelyssä. Asiaryhmän toimenpideratkaisuista yli puolessa oli kyse hakemuksen käsittelyn viivästymisestä Kelassa. Eniten viivästymisiä oli sairauspäiväraha-asioissa ja kuntoutustuen jatkohakemuksissa.

Sanotuissa etuuksissa ei ole laissa säädettyä enimmäisaikaa. Kela asettaa vuosittain kaikille etuuksille tavoitekäsittelyajat. Sairauspäivärahojen osalta se oli kolme viikkoa ja kuntoutustuen jatkohakemusten osalta seitsemän viikkoa. Kyse on keskiarvosta, jolloin osa hakemuksista käsitellään nopeammin, osa hitaammin.

Jos etuuslaissa ei ole säädetty nimenomaista enimmäiskäsittelyaikaa, arvioidaan viivästymistä perustuslain ja hallintolain säännösten perusteella. Lisäksi arvioinnissa otetaan huomioon sanottujen etuushakemusten keskimääräinen käsittelyaika viranomaisessa ja verrataan tarkasteltavana olevan asian käsittelyaikaa asiaryhmän keskimääräiseen käsittelyaikaan.

Kelalla oli vuoden 2017 aikana vaikeuksia ratkaista sairauspäiväraha-hakemuksia 21 päivän tavoitekäsittelyajassa. Asioiden käsittely ruuhkautui, mihin oli vaikuttamassa se, että käsittelijöitä siirrettiin perustoimeentulon ratkaisutyöhön. Useissa käsiteltävinä olleissa tapauksissa hakemus oli otettu ensimmäisen kerran käsittelyyn vasta sanotun 21 päivän ollessa lähes täynnä tai jo täyttynyt. AOA tähdensi ratkaisuisaan (esim. 5166/2017), että hakemus tulisi ottaa ensimmäiseen käsittelyyn aikaisemmin.

Myös kuntoutustuen jatkohakemusten käsittelyn viivästymiseen oli vaikuttamassa se, että Kelassa oli helmikuussa siirretty toimihenkilöitä Työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisukeskuksesta käsittelemään toimeentulotukiasioita. Kuntoutustuen jatkohakemusten viivytyksetön käsittely on tärkeää, sillä katkos saattaa johtaa välittömään toimeentulon vaarantumiseen.

AOA:lla oli ratkaistavana muun muassa tapaukset, joissa 12 viikon käsittelyaika oli johtanut yli kuukauden taukoon kuntoutustuen maksatuksessa (1770/2017*) ja toisessa 20 viikon käsittelyaika oli pakottanut hakijan hakemaan toimeentulotukea (2346/2017*).

Vuoden 2016 lopulla AOA otti tutkittavakseen viiveet eläkehakemusten käsittelyssä Keskinäisessä eläkevakuutusyhtiö Ilmarisessa. Selvitysten mukaan yhtiö oli ottanut vuonna 2015 käyttöön uuden eläkkeiden käsittelyjärjestelmän. Tällaiset muutokset aiheuttavat siirtymävaiheessa usein kitkaa ratkaisutoimintaan. Näin kävi myös Ilmarisessa. Eläkekäsittelyä hidasti myös vuoden 2017 alussa voimaan tulleen eläkeuudistuksen vaatimat järjestelmämuutokset.

Muutokset ruuhkauttivat hakemuskäsittelyn, vaikka yhtiö oli palkannut jo ennen järjestelmän käyttöönottoa lisähenkilöstöä ja teettänyt ylitöitä. Keskimääräiset käsittelyajat yhtiössä olivat vuonna 2016 korkeammat kuin alalla keskimäärin. Yhtiö sai kuitenkin ne laskemaan elokuusta 2016 alkaen. Se oli myös informoinut asiakkaita ja pyrkinyt välttämään katkoksia toimeentuloon. Kevään 2017 aikana yhtiö oli saanut hakemusruuhkan purettua (3619/2016).

ASIAKASPALVELU- JA NEUVONTATILANTEITA

Asiakaspalvelu tapahtuu nykyisin yhä enemmän verkossa tai puhelimitse. Siitä huolimatta asiaryhmän kanteluissa on edelleen tilanteita, joissa arvioidaan myös asiointia toimistossa ja viranomaisen asiakaspalvelua.

Kelan asiakas katsoi, että Kela oli perusteettomasti palvellut toista asiakasta ennen häntä. Kelan palvelupäällikkö oli katsonut valvontakameran tallenteen ja ilmoittanut, ettei asiassa ole näyttöä syrjivästä kohtelusta. Kela oli kieltäytynyt näyttämästä tallennetta asiakkaalle, koska sen näkemyksen mukaan tallenteeseen ei sovellettu julkisuuslain säännöksiä.

AOA katsoi, että Kelan olisi tullut tiedustella asiakkaalta, haluaako hän kirjallisen muutoksen-hakukelpoisen päätöksen tallenteen saamisesta.

Lisäksi Kelan olisi tullut säilyttää tallenne heti kun asiakas oli tehnyt vaatimuksen sen katsomisesta, eikä hävittää sitä kuten nyt oli tapahtunut (707/4/16).

AOA punnitsi sananvapauden ja yksityisyyden suojaa tilanteessa, jossa asiakas on kuvannut Go-Pro-kameralla Kelan asiakaspalvelutiloissa, kunnes häntä oli muiden asiakkaiden yksityisyyden suojan turvaamiseksi pyydetty lopettamaan kuvaaminen. AOA katsoi Kelan toimineen harkintavaltansa puitteissa todeten kuitenkin, että paras toimintatapa olisi ollut ohjata asiakas tiloihin, jossa hän olisi voinut kuvata omaa henkilökohtaista asiointiaan toimihenkilön kanssa (1577/2016*).

Kela oli maksanut 1 100 euron sairaanhoidon suorakorvauksen väärälle tilille, kun hakemuskäsittelyssä oli jäänyt huomaamatta ilmoitus tilinumeron vaihtumisesta. Kela ilmoitti hakijalle maksavansa korvauksen vasta sen jälkeen, kun virheellisen suorituksen saanut taho olisi palauttanut maksetun korvauksen. Kantelun johdosta Kela ilmoitti, että suoritus olisi tullut maksaa viivytyksettä ilmoitetulle tilille, ja se oli oikaissut asian. AOA kiinnitti Kelan huomiota huolellisuuteen korvauksen maksamisessa ja asianmukaiseen neuvontaan (2662/2016).

LÄÄKETIETEELLISEN SELVITYKSEN ARVIOINTI VAKUUTUSLAITOKSESSA

AOA korosti asiantuntijalääkäreiden roolia vakuutusyhtiöissä työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisissa korvausasioissa. Hän katsoi, että vakuutuslaitokselle toimitettujen lääketieteellisten selvitysten arviointi kuuluu kaikissa vaiheissa asiantuntijalääkäreille, myös valituksen vireillä ollessa. Tätä arviointia ei tule siirtää miltään osin laitoksen etuuskäsittelijöille (352/2017*).

4.16

Työvoima ja työttömyysturva

Asiaryhmään kuuluvat työhallinto, työttömyysturva, työsuojelu ja siviilipalvelus. Työttömyysturva on perustuslain 19 §:n mukaista perustoimeentulon turvaa, ja siinä on kyse lailla säädetyn perusoikeuden toteutumisesta. Työttömyysturva on myös osa sosiaalivakuutusta, jota muutoin käsitellään s. 261. Ratkaisijana asiaryhmässä toimivat AOA *Jussi Paju* ja 1.10.2017 alkaen AOA *Pasi Pölönen*. Asiaryhmän esittelijöinä toimivat esittelijäneuvos *Juha Niemelä* (pääesittelijä) sekä vanhemmat oikeusasiamiehiensuhteerit *Päivi Pihlajisto* ja *Kari Muukkonen*.

4.16.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Työ- ja elinkeinotoimistoissa (TE-toimistot) kirjoilla olevien työttömien työnhakijoiden määrä laski kertomusvuonna ja oli joulukuussa 295 500 eli 62 600 pienempi kuin vuosi aiemmin. Tilastokeskuksen ilmoittama työttömyysaste oli joulukuussa 8,4 prosenttia.

Työhallinnossa valmistaudutaan maakunta-uudistukseen, jossa työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisvastuu siirtyy maakunnille. Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) kaksivuotisessa kokeilussa maakunnallisten kokeilualueiden kaikki keskeiset toimijat ovat luomassa työllisyyttä, yrittäjyyttä ja yritystoimintaa kehittävää toimintamallia. Lisäksi niissä pyritään kehittämään työvoimaja yrityspalveluita asiakaslähtöisemmiksi.

Työttömien kolmen kuukauden välein tapahtuvien määräaikaishaastattelujen käynnistyminen oli kertomusvuonna paljon esillä. Tihennetty haastattelujen aikaväli otettiin käyttöön vuoden alussa, jolloin se oli tehty 18 prosentille työttömistä ennen kuin heidän työttömyytensä oli kestänyt kolme kuukautta.

TEM ilmoitti lokakuussa, että haastattelujen suuresta määrästä huolimatta tilanne oli parantunut selvästi puolessa vuodessa.

Syyskuun alussa määräaikaishaastattelu oli tehty 53 prosentille. Myös TE-toimistojen asiakkaat ovat kokeneet haastattelut hyödyllisiksi. Määräaikaishaastattelusta ei tullut kertomusvuonna myöskään, vastoin ennakko-odotuksia, juurikaan kanteluja.

Loppuvuodesta asiaryhmän esittelijät kävivät Varsinais-Suomen työ- ja elinkeinotoimistossa keskustelemassa muun muassa määräaikaishaastattelusta, joita heillä oli myös mahdollisuus seurata.

Maahanmuuttajien työttömyys on useiden vuosien ajan ollut noin 2,5-kertainen kantaväestöön verrattuna ja siirtymä työmarkkinoille selvästi pidempi. TEM aloitti syksyllä kokeilun, jossa maahanmuuttajien työllistymistä nopeutetaan tuomalla kotoutumiskoulutus työpaikoille ja räätälöimällä se työpaikan tarpeisiin. Kokeiluun osallistuu yrityksiä aloilta, joilla on vaikeuksia löytää työvoimaa, esimerkiksi teollisuudesta, rakennus-, kauppa- ja palvelualoilta. Euroopan investointirahasto sijoittaa 10 miljoonaa euroa kokeiluun, jossa tavoitteena on työllistää 2 500 maahanmuuttajaa kolmen vuoden aikana.

Kertomusvuoden lopussa säädettiin ns. työttömyysturvan aktiivimalli tulemaan voimaan 1.1.2018. Paljon julkisuudessa esillä ollut uudistus vähensi työttömyyden alun omavastuupäivien määrän viiteen. Omavastuuosuutta lisätään työttömyyden ajalle työttömyyden kestäessä yli 65 työttömyysetuuden maksupäivää. Mallissa tarkastellaan työnhakijan aktiivisuutta 65 työttömyysetuuden maksupäivän jaksoissa.

Jos aktiivisuutta on riittävästi, etuuden maksaminen jatkuu kuten aiemminkin. Jos aktiivisuutta ei ole riittävästi, työttömyysetuus heikkenee 4,65 prosenttia seuraavien 65 maksupäivän ajaksi. Mallin tavoitteena on kannustaa lyhyidenkin sijaisuuksien tai määräaikaistöiden vastaanottamiseen ja näin ehkäistä pitkäaikaistyöttömyyttä ja lisätä työllisyyttä.

4.16.2 KANTELUMÄÄRÄ JA TOIMENPIDEPROSENTTI

Vuoden 2017 aikana tuli vireille 254 asiaryhmän kantelua. Kanteluita ratkaistiin 256. Suurin osa kanteluista koski TE-toimistojen menettelyä tai niiden antamia ratkaisuja. Arvioinnin kohteena olivat useimmiten asian käsittelyn kesto, neuvonta ja ohjaus sekä asioiden huolellinen käsittely. Muun muassa työvoimapoliittisen lausunnon antamiselle säädetyn 30 päivän määräajan ylityksiä kanteluista ilmeni. Kaiken kaikkiaan ratkaisuisista 21,1 prosenttia (54) johti AOA:n toimenpiteisiin.

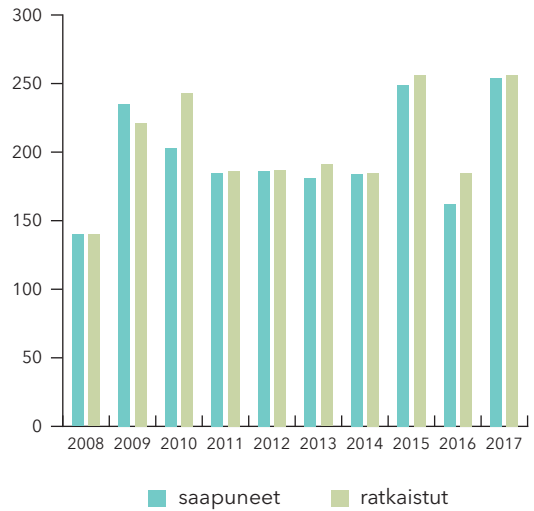
4.16.3 TARKASTUKSET JA LAUSUNTO

AOA vieraili 28.2.2017 KEHA-keskuksessa (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus) ja tutustui keskuksen toimintaan työvoimapalveluiden ja työttömyysturvan osalta.

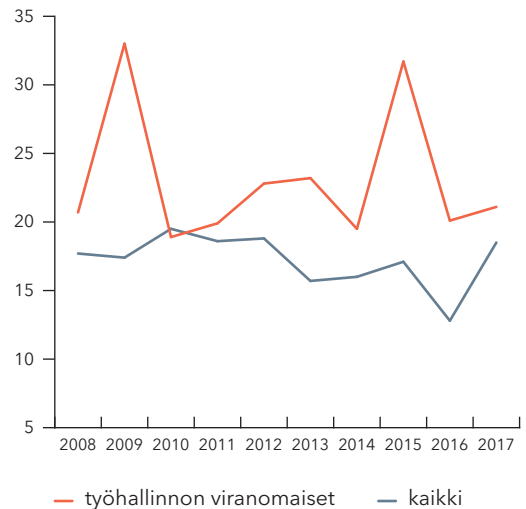
Loppuvuodesta asiaryhmän esittelijät vierailivat Varsinais-Suomen TE-toimistossa ja Turun kaupungin työpisteessä. Esillä olivat erityisesti henkilöasiakkaan palveluprosessi toimistossa (työnhakijan haastattelujen toteuttaminen sekä työllistymissuunnitelman laatiminen) sekä toimiston ja kuntien yhteistyö työllisyyskokeilussa.

AOA antoi TEM:lle lausunnon (3216/2017) luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista ja siihen liittyvistä laeiksi. Esitys liittyi maakuntaudistukseen sekä alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annettuihin esityksiin.

AOA kritisoi muun muassa sitä, että luonnoksesta puuttui suhdetta perustuslakiin ja sääntämisyjärjestykseen koskeva osa, vaikka se sisältää merkittäviä muutoksia viranomaisten tehtäviin ja sitä kautta asiakkaiden palveluihin. Hän kaipasi myös selkeämpää määrittelyä maakunnan ja muiden toimijoiden vastuista ja asiakkaiden oikeuksista. Työttömyysturvan toimeenpanoa ja muutoksen-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2008–2017



Toimenpideprosentti vuosina 2008–2017

hakua koskevilta osin luonnos oli keskeneräinen jättäen avoimeksi asiakkaiden kannalta keskeisiä kysymyksiä.

4.16.4 RATKAISUJA

KAUPUNKI LAIMINLÖI TYÖLLISTÄMIS- VELVOITTEEN TOIMEENPANON

Helsingin kaupunki järjesti velvoitetyöllistettävälle kantelijalle työntekomahdollisuuden viiden kuukauden viiveellä, vaikka kaupungin olisi tullut järjestää työntekomahdollisuus alkamaan välittömästi ansiosidonnaisen päivärahaman päättyessä.

AOA korosti, että soveltuvan työn etsimisen tulisi tapahtua heti siinä vaiheessa, kun kunta saa ilmoituksen velvoitetyöllistettävästä henkilöstä. Työhallinnolla on velvollisuus tehdä osoitus vähintään kaksi viikkoa ennen päivärahamaoikeuden päättymistä. Kaupunki ei selvityksessään edes väittänyt ottaneensa osoituksen saatuaan yhteyttä kantelijaan, vaan ensimmäinen kontakti tapahtui kantelijan aloitteesta.

AOA saattoi käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta kaupungin tietoon. Lisäksi hän kehotti kaupunkia ottamaan asian käsiteltäväkseen hyvitysesityksenä (576/2016*).

Helsingin kaupunki maksoi kantelijalle 5 200 euroa viivästyskorokoineen vahingonkorvauksena työllistämisvelvoitteen toimeenpanon viivästyisestä.

KOTOUTUMISKOULUTUKSEN KESKEYTTÄMINEN

Aikuisopisto ylitti toimivaltansa kahdessa suhteessa. Ensin se antoi työvoimakoulutuksena toteutettavaa kotoutumiskoulutusta saavalle kantelijalle varoituksen viitaten julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annettuun lakiin, mihin opistolla ei ollut toimivaltaa. Myöhemmin opisto päätti koulutuksen keskeyttämisestä, vaikka näiltä osin toimivalta kuului TE-toimistolle. Myös TE-toimisto oli menetellyt virheellisesti, kun se oli lai-

minlyönyt valvoa koulutuksen toteutumista eli kun se ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin saatuaan tiedon opintojen keskeyttämisestä ilman siihen oikeuttavaa toimivaltaa.

AOA totesi, että keskeyttämis päätös merkitsee opiskelijalle käytännössä samaa kuin koulutuksesta erottaminen. Opiskelijoiden oikeusturvan kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että opintojen keskeyttäminen on ohjeistettu riittävän selvästi (4842/2017*).

TYÖVOIMAKOULUTUKSEN KESKEYTTÄMINEN ÄITIYSLOMAN VUOKSI

TE-toimisto ei ollut menetellyt lainvastaisesti, kun se oli päättänyt työvoimakoulutukseen valitun kantelijan koulutuksen kantelijan ilmoittama koulutuksen keskeytymisestä synnytyksen vuoksi.

AOA katsoi, että laki ja ohjeistus koskevat nimenomaan tilanteita, joissa viranomainen päättää henkilön koulutuksen keskeyttämisestä kuulemismenettelyineen. Kantelijan kohdalla ei tehty kirjallista keskeyttämis päätöstä, koska kantelija ilmoitti itse koulutuksen jäävän kesken äitiysloman vuoksi.

AOA piti kuitenkin perusteltuna, että TE-toimistot tekisivät kirjallisen päätöksen kaikissa niissä tapauksissa, joissa opiskelija menettää opiskeluoikeutensa – mihin työvoimakoulutuksen keskeyttäminen rinnastuu. AOA esitti TEM:lle harkittavaksi, tulisiko lakia ja/tai ohjeistusta selkeyttää näiltä osin (2155/2017).

TEM ilmoitti selkeyttävänsä ohjeistusta siten, että lain keskeyttämissäännöstä sovelletaan myös henkilön jäädessä äitiys- tai vanhempainvapaalle tai sairauslomalle. Jatkossa myös näissä tilanteissa TE-toimisto tekee päätöksen opintojen keskeyttämisestä kuulemismenettelyineen.

TE-TOIMISTON VIRKAILIJAN FACEBOOK-PÄIVITYS

TE-toimiston virkailijan päivitys henkilökohtaisella Facebook-sivullaan synnytti kuvan virkailijan asenteellisuudesta asiakkaita kohtaan. AOA kiinnitti virkailijan huomiota vastaisen varalle siihen, että virkamiehen tulee sosiaalisessa mediassa esiintyessään – niin työtehtävissä kuin esiintyessään yksityishenkilönä – olla erityisen huolellinen.

Virkailija oli linkittänyt Facebook -sivuilleen artikkelin ”Onko tässä järkeä? Työttömät kertovat: Näin saan samat tulot tekemättä mitään” ja kommentoinut uutista seuraavasti: ”Aarggghh’ Näinhän tuo on. Ihmettelenkin miksi käyn töissä. Taidan jäädä kotiin ja ’olettaa’ että muut maksavat kuluni. Kiikutan laskuni sossun maksettavaksi.” (1777/2017).

4.17

Yleiset kunnallisasiat

Tähän asiaryhmään kuuluvat lähinnä kuntien ja kuntayhtymien yleishallintoa sekä kunnallista päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevat asiat. Myös valtion arava- tai korkotukilain nojalla tuettujen vuokra-asuntojen asukasvalintaa ja kunnallista pysäköinninvalvontaa koskevat kantelut kuuluvat tähän asiaryhmään.

Lisäksi kunnan henkilöstön työ- tai virkasuhdetta koskevat asiat sekä vaaleja ja kuntien vaaliviranomaisten menettelyä koskevat kanteluasiat kuuluvat tähän ryhmään. Sen sijaan kunnallisten sosiaali-, terveys-, opetus- ja ympäristöviranomaisen toimiin kohdistuvat kantelut kuuluvat omiin asiaryhmiinsä. Rajanveto on kuitenkin liukuva.

Asiaryhmän ratkaisijana oli AOA *Maija Sakslin*. Asiaryhmän pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Ulla-Maija Lindström*.

4.17.1 KUNNALLISHALLINNON PERUSTEET

Perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, jotka se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Kunnallishallinto on osa julkista valtaa, jota myös perustuslain perusoikeussäännökset velvoittavat.

Kuntalaki sisältää perussäännökset kunnallishallinnon yleisestä järjestysmuodosta. Uusi kuntalaki (410/2015) tuli voimaan myös lain toimitelmien, johtamista, asukkaiden osallistumisoikeuksia, luottamushenkilöitä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyä sekä oikaisuvaatimusta ja kunnallisuusvalitusta koskevien säännösten osalta kuntavaaleissa 2017 valitun valtuuston toimikauden 1.6.2017 alusta lukien.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetulla lailla säädetään kattavasti viranhaltijan oikeudellisesta asemasta. Kunnan palveluksessa on myös työsopimuslain soveltamisalaan piiriin kuuluvia työsuhteisia henkilöitä. Kunnan hallinnossa noudatetaan myös hallintolakia, jossa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Lisäksi kunnalliselle hallintotoiminnalle asettavat vaatimuksia viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (julkisuuslaki), kielilaki ja yhdenvertaisuuslaki.

Suomessa kunnilla on ollut hyvin laaja tehtäväala. Suurin osa niiden tehtävistä on lakisäätteisiä. Kunnat toimivat yhteistyössä kuntarajat ylittäviä toimintoja järjestettäessä. Kuntien yhteistoiminnasta säädetään pääosin kuntalaissa. Merkittävien 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 ostopalvelu- ja muiden sopimusten pohjalta.

Kuntien laajaa tehtäväalaa hoitaa usea ministeriö. Valtiovarainministeriö (VM) seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii kunnallisen itsehallinnon huomioon ottamisesta kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. VM huolehtii kuntia koskevasta lainsäädännöstä ja hallinnon kehittämisestä, kuntatalouden laskenta- ja analysointitehtävistä sekä valtion ja kuntien yhteistyön toimivuudesta. Se vastaa myös kunnallisista verokysymyksistä.

Kuntalain 12 a luvussa säädetään poikkeuksellisisa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä ja menettelyn käynnistämisen edellytyksistä. VM kuuli kuntalain mukaisesti Kittilän kuntaa selvitysmenettelyn käynnistämisestä ja selvitysryhmän asettamisesta. VM:n mukaan Kittilän kunnan hallinto ja toiminta olivat poikkeuksellisen suurissa vaikeuksissa, joista kunta ei omin toimenpitein ole kyennyt

selviytymään. VM nimesi selvitysryhmän, jonka jäsenet ovat Kittilän kunnasta ja VM:stä riippumattomia. Työryhmän selvitystyö alkoi 1.1.2018 ja päättyy selvityksen valmistuttua, kuitenkin viimeistään 28.2.2018 mennessä.

OA antoi lausunnon hallituksen esitysluonnokseen maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksellä perustettaisiin Valtion lupa- ja valvontavirasto, jolle koottaisiin pääosa lakkautettavaksi ehdotettavien aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) tehtävistä sekä osa lakkautettavaksi ehdotettavien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävistä.

OA:n mukaan aluehallintovirastojen ja myös elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten käytännöt ovat vaihdelleet sen suhteen, onko kuntalain 10 §:n 2 momentin säännös voinut oikeuttaa viraston tutkimaan kanteluita, jotka koskevat kuntien erityistoimialaa, jopa tilanteissa, joissa virastolla ei ole tätä toimialaa koskevaa erikseen säädettyä valvontatehtävää.

Tällainen käsitys näyttäisi olevan opetustoitimen alalla, jossa kanteluita on tutkittu kuntalain mainitun säännöksen perusteella. Tulkinta, jonka mukaan valvontavirasto voisi tutkia kanteluita, jotka eivät koske sen toimialoja ja jotka eivät liity sen valvontatehtäviin, olisi ongelmallista perustuslain 2 §:n 3 momentin hallinnon lakisidonnaisuuden kannalta ja myös viraston asiantuntemuksen kannalta.

Tällaisia valtion lupa-, ohjaus- ja valvontaviraston toimialaan kuulumattomia kanteluita olisivat esimerkiksi maakunnallista maataloushallintoa, elintarvikevalvontaa sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaa koskevat kantelut. OA:n mukaan virastoa koskevaa sääntelyä tulee täsmentää siten, että laissa säädettäisiin kattavasti ja yksiselitteisesti viraston toimivallasta tutkia kanteluita.

Lakiehdotuksen mukaan työsuojeluhallinnon ja eräiden ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelyssä toimialat ovat riippumattomia. Toimialojen toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus näissä tehtävissä on turvattu. Toimialoille ei saa antaa sellaisia muita

tehtäviä, jotka voivat vaarantaa näiden tehtävien asianmukaisen hoitamisen tai riippumattomuuden. OA:n mukaan myös sosiaali- ja terveysalalla tulisi harkita toimialan riippumattomuuden turvaamista. Sääntelyä tulisi siten tältä osin täydentää.

Luonnoksen mukaan sosiaali- ja terveysalan tehtäviä hoitaessaan virasto voi asettaa valvontatehtävät tärkeys- ja kiireellisyysjärjestykseen potilas- ja asiakasturvallisuuden ja muiden seikkojen niin vaatiessa. Kysymyksessä on virasto, jolle on säädetty perusoikeuksien ja oikeusturvan turvaaminen sen tehtäväaloilla. Virasto hoitaa sille erikseen säädettyjä tehtäviä sosiaali- ja terveysalalla, opetus- ja kulttuuritoimessa, työsuojeluhallinnossa sekä ympäristötehtäviä. Kuitenkin näistä tehtäväläisistä tehtävien tärkeysjärjestykseen asettamisesta säädettäisiin vain sosiaali- ja terveysalan valvontatehtävien hoidossa.

OA:n mielestä tällainen tärkeysjärjestykseen asettaminen yhdellä tehtäväalueella herättää kysymyksen siitä, miksi muilla tehtäväalueilla ei ole vastaavaa sääntelyä. Sääntely olisi ymmärrettävämpää ja yhdenvertaista, jos se koskisi viraston kaikkia tehtäväaloja.

Lopuksi OA totesi, että ehdotettuun valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointiin liittyy suuria myönteisiä mahdollisuuksia, mutta varsinkin toteuttamisvaiheeseen myös suuria riskejä. Erityisesti sosiaali- ja terveysalan valvonnan ja ohjauksen uudelleenorganisointi samanaikaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä ja tuottamista sekä valinnanvapautta koskevien uudistusten kanssa muodostaa OA:n mielestä niin suuren riskin, että uudistuksen toteuttamisen aikataulua tulisi harkita tarkasti (2822/2017).

AOA antoi lausunnon Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen – Ahvenanmaa -komitean 2013 loppumietintöön. AOA:n mukaan perustuslaissa perusoikeutena turvattu oikeusturva edellyttää, että hallintopäätösten valituskelpoisuus ja oikeus hakea niihin muutosta ilmenee lainsäädännöstä yksiselitteisesti ja täsmällisesti. Myös ehdotuksen perusteluissa todetaan, että on tärkeää, että muutoksenhakuoikeudesta ei ole epäselvyyttä.

AOA korosti, että kaikissa tilanteissa, myös niissä, joissa muutoksenhakua koskeva sääntely perustuu valtakunnan lainsäädäntöön, hallinnon asiakkaalla tulee olla saatavissa tieto hänen käytettävissään olevista muutoksenhakukeinoista. Ehdotusta tulisi hänen käsityksensä mukaan selkeyttää näiltä osin.

AOA:n mukaan sääntely lainsäädäntövallan jaosta on Ahvenanmaan itsehallinnon toteuttamisen kannalta keskeinen. Tämän vuoksi sääntelyn tulisi olla yksiselitteinen ja kattava, jotta välttyttäisiin maakunnan ja valtakunnan välisiltä tulkintakerimielisyyksiltä.

Myös ehdotuksen perustelujen tulisi olla kattavat ja selkeät, jotta ehdotuksen tarkoitus ja perusteet olisivat ymmärrettävät. Ehdotuksen mukainen sääntelytekniikka, jossa luetaan yksittäisiä oikeudenaloja, jättää sijaa tulkinnalle ja siten epävarmuutta sääntelyn tarkoituksesta. Tämä korostaa vaatimusta perustelujen täsmällisyydestä ja kattavuudesta. AOA:n mielestä olisi syytä vielä kehittää luvun sääntelytapaa ja säännösten perusteluja.

Lopuksi AOA totesi, että Ahvenanmaan itsehallintolaki järjestää Ahvenmaan ja valtakunnan välisen toimivallan jaon ja keskinäisen suhteen ja se on tarkoitus säätää perustuslain säätämistä koskevassa järjestyksessä. Tämä korostaa vaatimusta yksiselitteisyydestä itsehallintolain säännösten muotoilussa (4022/2017).

4.17.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kunnan viranomaisen päätökseen tyytymättömyydellä asianosaisella ja jokaisella kunnan jäsenellä on mahdollisuus tehdä hallinto-oikeudelle kunnallisvalitus. Sitä edeltää yleensä oikaisumenetely. 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 ratkaisovalta.

Erityislakien perusteella kunnallisen viranomaisen päätöksistä voidaan valittaa myös hallintovalituksella.

Kunnanhallituksen tulee kuntalain mukaan valvoa kunnanvaltuuston päätösten laillisuutta. Aluehallintovirasto voi kuntalain mukaan kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta täydentää kuntalakiin perustuvaa kuntalaisten ja kunnan toimielinten toteuttamaa kunnallishallinnon oikeussuoja- ja valvontajärjestelmää.

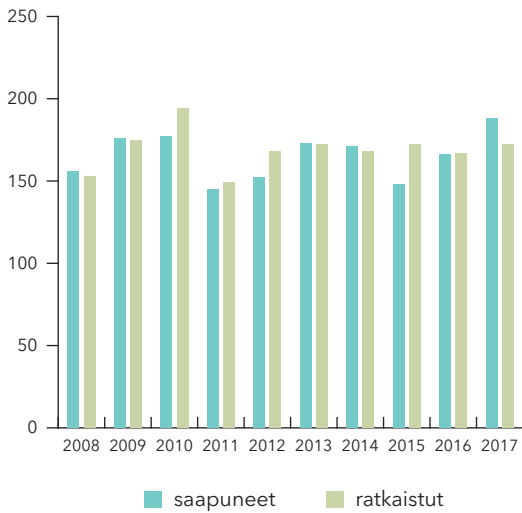
Kertomusvuonna kanteluita ja omia aloitteita koskevien ratkaisujen määrä 188 oli jonkin verran suurempi kuin edellisenä vuonna. Myös toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisujen määrä 29 oli edellisvuotta suurempi ja toimenpiteiden prosenttiosuus nousi 6,5 prosentista 16,3 prosenttiin.

OA:n määräyksestä kaksi oikeusasiamiehen kanslian virkamiestä teki 30.3.2017 yllätystarkastuksen seitsemään kuntavaalien 2017 ennakkoonäestyspaikkaan. Tarkastusten tavoitteena oli selvittää ennakkoonäestyspaikkojen esteettömyyttä ja saavutettavuutta sekä vaalisalaisuuden toteutumista. Toinen tarkastuksen toimittajista liikkuu pyörätuolilla.

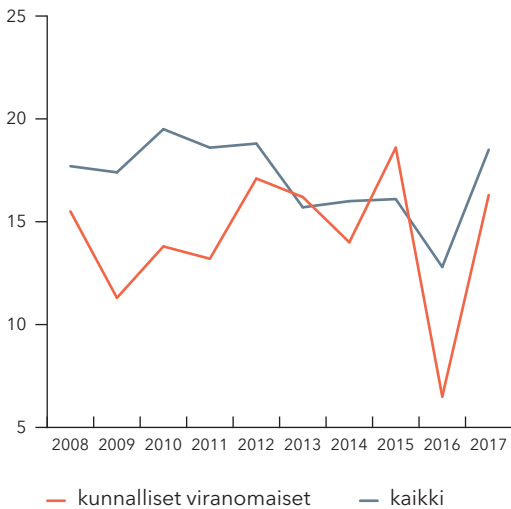
Kirkkonummen, Nurmijärven ja Tuusulan ennakkoonäestyspaikoissa havaittiin puutteita vaalisalaisuuden toteutumisessa. Pyörätuolia tai muita liikkumisen apuvälineitä käyttäville äänestäjille ei ollut omaa esteetöntä äänestyskoppia, vaan heille tarjottiin syliin asetettava alusta. Oikeusasiamies oli vuonna 2015 antamassaan päätöksessä todennut, että irrallinen äänestäjän syliin asetettava kirjoitusala ei turvaa riittävästi vaalisalaisuutta.

Espoon, Vantaan ja Helsingin ennakkoonäestyspaikoissa oli sen sijaan poistettu vuoden 2015 tarkastuksessa havaitut puutteet vaalisalaisuuden toteutumisessa. Äänestyspaikoissa oli nyt käytössä esteettömät äänestyskopit pyörätuolia, rollaattoria tai muita liikkumisen apuvälineitä käyttäville äänestäjille.

Myös Keravan kaupungin äänestyspaikassa oli esteetön äänestyskoppi. Joissakin kohteissa havaittiin puutteita esteettömyydessä, kuten pihan soraisuuden, sen muodon ja luiskan aiheuttamaa vaikeakulkuisuutta sekä kynnysten korkeutta ja



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2008–2017



Toimenpideprosentti vuosina 2008–2017

ovien raskautta. Lisäksi jotkut äänestyspaikat olivat pieniä ja ahtaita sekä meluisia.

OA päätti selvittää omana aloitteenaan Kirkkonummen, Nurmijärven ja Tuusulan kuntien vaalijärjestelyissä havaitut puutteet vaalisalaisuuden toteutumisessa. OA pani tyydytyksellä merkille, että kunnista saatujen selvitysten mukaan tehtyjen tarkastushavaintojen johdosta oli jo vaalipäivän äänestystä varten järjestetty ns. pyörätuolimitoitettuja äänestyskoppeja ja muutoinkin äänestysalueilla oli varauduttu erityisjärjestelyjä tarvitseviin äänestäjiin.

Lisäksi keskusvaalilautakunnat ilmoittivat, että äänestyspaikoista päätettäessä ja järjestelyissä äänestyspaikoilla pyritään ottamaan huomioon esteettömyyden ja vaalisalaisuuden turvaaminen. Tämän vuoksi asiat eivät johtaneet OA:n muihin toimenpiteisiin kuin, että hän kiinnitti huomiota tarkastuspöytäkirjoissa todettujen seikkojen aiheuttamiin ongelmiin esteettömyydelle ja saavutettavuudelle sekä äänestyksen häiriöttömälle kululle (2439/2017*, 2440/2017* ja 2441/2017*).

Kolarin lukion äänestystilassa oli ollut kuntavaalien vaalipäivänä 9.4.2017 merkittäviä puutteita esteettömyydessä ja saavutettavuudessa. Äänestilassa ei myöskään ollut esteetöntä äänestyskoppiä. Pyörätuolia käyttävä henkilö joutui äänestämään siten, että hänen syliinsä asetettiin irrallinen kirjoitusalausta, jota vaalivirkailija tuki.

Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan OA otti huomioon sen, että keskusvaalilautakunta oli käynyt toteamassa äänestyspaikalla kantelijan havaitsemat puutteet ja kertoi selvityksessään niiden korjaamisesta. Lisäksi keskusvaalilautakunta ilmoitti, että äänestyskopit tullaan uusimaan ja muut esteettömyyteen liittyvät epäkohdat pyritään korjaamaan seuraaviin vaaleihin mennessä. OA saattoi toteamansa Kolarin lukion äänestyspaikan vakavat puutteet esteettömyydessä ja saavutettavuudessa Kolarin kunnanhallituksen ja keskusvaalilautakunnan tietoon (2622/2017*).

Kantelijan mukaan Kuopion kaupungin verkkosivuilla oli edelleen luettavissa lautakunnan pöytäkirja vuodelta 2013, jossa käsiteltiin kantelijan oikaisuvaatimusta perusopetuspäällikön tekemistä viranhaltijapäätöksistä. Kantelijalle annettua

vastauksessa viitattiin uuden kuntalain (410/2015) oikeusohjeisiin, joiden mukaan yleisessä tietoverkossa pidettävässä toimielimen pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Pöytäkirjan sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta oikeasuvaatimus- tai valitusajan päättyessä.

Kanteluasian esittelijä oli puhelimitse yhteydessä kaupungin viestintään, josta ilmoitettiin, että pöytäkirja tullaan pikaisesti poistamaan verkkosivuilta. Lisäksi kaupunki arvioi uudelleen päätöspöytäkirjojen julkaisemista verkkosivulla ja etenkin aikaa, kuinka kauan pöytäkirjoja säilytetään verkossa. Myöhemmin asian esittelijä tarkasti, että pöytäkirjan asiakohtaa ei enää julkaistu kaupungin verkkosivuilla. Ottaen huomioon asian tilan korjaantuminen ja 1.6.2017 voimaan tulleet uudet kuntalain oikeusohjeet asia ei johtanut enempään AOA:n toimenpiteisiin (3919/2017*).

Kuntalain mukaan aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettut toimenpiteet. Oikeuskirjallisuudessa korostetaan, että hyvä hallinto edellyttää, että ilmoitus tehdään ilman aiheetonta viivytystä. Aloitteen tekijälle on tärkeää tietää aloitteen arvioitu käsittelyaika ja se, mikä viranomainen aloitetta käsittelee. Kantelun ja kaupungin selvityksen mukaan kuntalaisaloitteen tekijöille ei ilmoitettu aloitteen käsittelyn aikataulua eikä sitä, mikä viranomainen aloitetta käsittelee. Myöskään vastausta aloitteeseen ei annettu sen tekijöille tiedoksi.

Kaupungin selvityksessä todetaan, että vaikka tekijät olivat tosiasiallisesti saaneet tiedon asian käsittelystä, tämä ei kuitenkaan korvannut kuntalain ilmoitusvelvollisuutta. Kuntalaisaloitteen tekijöille ei ollut laissa säädettyllä tavalla ilmoitettu aloitteen johdosta suoritettavia toimenpiteitä eli arvioita aloitteen käsittelyajasta ja siitä, mikä viranomainen asiaa käsittelee. Myöskään aloitteeseen annettua vastausta ei ollut annettu tiedoksi aloitteen tekijöille.

AOA totesi, että nämä laiminlyönnit olivat lainvastaisia. Hänen käsityksensä mukaan menettely osoitti huolestuttavaa piittaamattomuutta laissa säädettyä kunnan asukkaiden suoraa osallistumisoikeutta ja vaikuttamismahdollisuutta kohtaan. AOA saattoi Vantaan kaupunginhallituksen

tietoon käsityksensä Vantaan kaupungin lainvastaisista laiminlyönneistä (3925/2016*).

Kantelija epäili, että Alajärven kaupungin talousjohtaja ei ollut tehnyt sivutoimi-ilmoitusta luottamustoimistaan Alajärven Osuuspankin hallituksen ja Alajärven Sähkö Oy:n hallitusten jäsenenä. Saadun selvityksen mukaan talousjohtaja toimi Alajärven Sähkö Oy:n hallituksessa sen yhden osakkeenomistajan, Alajärven kaupungin, edustajana. Kysymyksessä oli siten kaupungin osakeomistukseen perustuvasta edustustehtävästä ja kaupungin omistaja-etujen valvonnasta yhteisön toiminnassa. Sen sijaan Alajärven Osuuspankin hallinto oli valinnut talousjohtajan osuuspankin hallitukseen. Tehtävä alkoi 1.1.2013 ja jatkui edelleen.

Alajärven kaupunginhallituksen lausunnon ja talousjohtajan selvityksen mukaan talousjohtaja ei pyytänyt osuuspankin hallituksen jäsenen tehtävän hoitoon sivutoimilupaa eikä tehnyt siitä sivutoimi-ilmoitusta. Menettely perustui kaupungin ja talousjohtajan tulkintaan, jonka mukaan kysymys olisi tältäkin osin luottamustoimi, joka ei ole sivutoimi.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain mukaan viranhaltija ei saa ottaa vastaan eikä pitää sellaista sivutointa, joka edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen, ellei työnantaja hakemuksesta myönnä siihen lupaa. Muusta sivutoimesta viranhaltijan on tehtävä ilmoitus työnantajalle. Harkittaessa sivutoimiluvan myöntämistä on otettava huomioon, että viranhaltija ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista.

Lain esitöiden mukaan ottaen huomioon viranhaltijalta julkisen vallan käyttäjänä vaadittava riippumattomuus ja objektiivisuus merkitystä on myös sillä, miten viranhaltija toimii työajan ulkopuolella. Näin ollen on perusteltua, että viranomainen voi kieltää myös muun sivutoimen vastaanottamisen tai pitämisen, jos se johtaa edellä mainittuihin olosuhteisiin.

Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella talousjohtajan jäsenyys osuuspankin hallituksessa

ei perustunut kaupungin tehtävien tai omistusten hoitoon tai etujen valvontaan eikä kaupunki valinnut häntä tähän tehtävään. AOA:n mukaan kysymys ei ollut talousjohtajan virkaan liittyvästä luottamustoimesta.

Asiakirjoissa ei ollut selvitystä siitä, maksetaanko tehtävästä palkkaa tai palkkiota eikä myöskään sitä, edellyttääkö tehtävän hoito talousjohtajan virka-ajan käyttöä. Virkamiesten sivutoimiin liittyvien rajoitusten tarkoituksena on osaltaan turvata hyvän hallinnon toteutumista. Sivutoimen sallittavuutta harkittaessa on otettava huomioon se, miten virkamiehen sivutoimi voi vaikuttaa kuvaan, jonka ulkopuoliset saavat viranomaisen toiminnasta.

AOA:n mukaan hyvän hallinnon toteutumiseen liittyvät seikat olisivat edellyttäneet, että talousjohtaja olisi ilmoittanut kaupungille tästä tehtävästään ja sen vaikutuksista hänen virkansa hoitoon. Alajärven kaupunginhallituksen olisi puolestaan tullut arvioida tehtävää sivutoimisäännösten perusteella. AOA saattoi käsityksensä kaupunginhallituksen tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan hänelle mahdollisista johtopäätöksistään ja toimenpiteistään (3034/2016).

Kaupunginhallitus ilmoitti AOA:lle, että talousjohtajan jäsenyys osuuspankin hallituksessa oli päättynyt vuoden 2017 alussa. Kaupunginhallitus toimeksiannosta oli laadittu uudet 4.9.2017 hyväksytyt sivutoimiohjeet, joiden mukaan ilmoituksen varaisia sivutoimia ovat muun muassa hallituksen jäsenyydet.

Kantelija mukaan hänelle oli toistuvasti ilmoitettu Akaan kaupungista, ettei hän saa vapaana ollutta asuntoa. Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan se oli vuonna 2008 tehnyt päätöksen, jonka mukaan se siirtää asukasvalinnat Kunta-asunnot Oy:lle. Kunta-asunnot Oy:n osakassopimuksessa on määräys, jonka mukaan yhtiö ei ilman Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) hyväksymää syytä asuta osakaskuntaan ulkopaikkakunnalta tulevia hakijoita. Selvityksen mukaan kantelija oli ylöjärveläinen eikä hänellä ollut ARA:n hyväksymää syytä muuttaa Akaaseen.

AOA:n mukaan kaupunginhallituksen selvityksessä esitetty määräys ja peruste olla antamatta hakijalle asuntoa oli lainvastainen. Aravarajoitus-

lain mukaan kunnan tai kuntien tosiasiallisessa määräysvallassa olevien aravavuokra-asuntojen asukasvalinnassa voidaan asunnontarpeen, tulojen ja varallisuuden kannalta kokonaisuutena arvioiden samassa asemassa olevien kesken asettaa etusijalle asunnon sijaintikunnan jäsen.

Kuntalaisuus voidaan lain mukaan ottaa asukasvalinnassa huomioon asetettaessa etusijajärjestykseen hakijoita, jotka ovat asunnontarpeen, varallisuuden ja tulojen perusteella tasavertaisia. Jos eroa ei hakijoiden välille saada muun vertailun perusteella, etusijalle voidaan asettaa hakija, joka on kunnan asukas. AOA saattoi kaupunginhallituksen tietoon sen lainvastaisen väärän näkemyksen kuntalaisuuden merkityksestä asukasvalinnoissa. Lisäksi hän saattoi kaupunginhallituksen tietoon käsityksensä sen asukasvalinnan valvonnan puutteellisuudesta (3137/2016*).

Toisen kantelijan mukaan Virolahden kunnan perusteena toistuviin kielteisiin vastauksiin hänen asuntohakemuksiinsa olivat luottohäiriömerkinnät. AOA totesi, että Virolahden kunnan selvityksestä ei ilmennyt, että laissa säädettyjä asukasvalintaperusteita, kuten asunnon tarvetta ja etusijalle asettamisen perusteita olisi kantelijan kohdalla arvioitu muihin asunnon hakijoiden nähden. Yksinomaaisena perusteena asuntohakemusten hylkäämisille näyttäisi olleen kantelijan suuret luottohäiriömerkinnät.

AOA korosti, että asukasvalinnan tulee perustua laissa säädettyihin asukasvalintaperusteisiin ja etusijalle asettamisen perusteisiin. Jos asukasvalinnan perusteet täyttyvät, luottohäiriömerkintöjen tulisi vain ARA:n oppaassa esitetyissä poikkeustapauksissa olla esteenä asunnon saannille.

Virolahden kunta oli kuitenkin tarjonnut kantelijalle asuntoa ja esittänyt, että kun suurempi asunto samassa talossa vapautuu, hän voi vaihtaa siihen. Tämän vuoksi AOA tyytyi kiinnittämään Virolahden kunnan huomiota laissa säädettyihin asukavalintaperusteisiin ja siihen, että luottohäiriömerkintä voi vain mainituissa poikkeustapauksissa olla esteenä asunnon saannille (4350/2017).

4.17.3 RATKAISUJA

MOITTEITA TIETOPYYNTÖJEN KÄSITTELYSTÄ

Vantaan kaupungilla ja kantelijalla oli erimielisyyttä julkisten asiakirjojen antamistavasta. Kantelija oli ensimmäisessä tietopyynnössä pyytänyt Vantaan kaupunginjohtajan luottokorttilaskut ja ilmoittanut haluavansa sähköpostitse yli 300 euron kuitit varsinaisista maksutapahtumista vuosilta 2015 ja 2016.

Toisessa tietopyynnössä kantelija oli pyytänyt sähköisesti tietoa Tikkurila Festivaalien kutsuvieraslippujen saajista. Kuitit maksutapahtumista ja listat kutsuvieraista oli kopioitu ja kantelijalle oli ilmoitettu, että hän voi tutustua niihin kaupungintalon aulassa pyytämällä asiakirjat vahtimestarilta. Perusteena tälle asiakirjojen antamistavalle oli kaupungin näkemys, jonka mukaan kuitit ja listat sisälsivät henkilötietoja, joiden antamista arvioidaan henkilötietojen suojan kannalta. Vaikka kysymys oli julkisista tiedoista, henkilötietojen suoja otettiin huomioon päätettäessä tietojen antamistavasta.

AOA:n mukaan, kun kaupunki kieltäytyi antamasta asiakirjoja kantelijan pyytämällä tavalla sähköisessä muodossa, sen olisi tullut julkisuuslain mukaisesti ilmoittaa kantelijalle kieltäytymisen syy ja tiedustella kirjallisesti tietopyynnön tehneeltä kantelijalta, haluaako hän saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi.

Lisäksi kaupungin olisi vielä erikseen tullut selvittää kantelijalta, oliko tällä ja millä perusteella oikeus henkilötietojen käsittelyyn. Viranomaisen asianmukaisesti perusteltuun päätökseen olisi tullut liittää valitusosoitus hallinto-oikeuteen. AOA totesi, että kaupungin menettely oli näiltä osin puutteellinen (5203/2017 ja 5533/2017).

Kantelija oli pyytänyt Hankasalmen kunnalta kaikki kuntaan saapuneet ja kunnassa laaditut viestit ja muistiot, jotka liittyivät ns. paikalliseen taksiongelmaan. Kantelijan sähköpostilla lähetetyt tietopyynnot saapuivat Hankasalmen kuntaan 22.12.2016. Palattuaan vuosilomaltaan kunnanjohtaja ilmoitti 10.1.2017 kantelijalle, ettei hän anna kantelijalle kaikkia tämän pyytämiä asiakirjoja.

Kantelija uudisti pyyntönsä 16.1.2017. Kunnanjohtaja vastasi kantelijalle samana päivänä ja kertoi uudestaan perustelunsa, miksi hän ei anna kantelijan pyytämää muistiota kokonaisuudessaan eikä vanhempien kunnanjohtajan virkasähköposti-osoitteeseen lähettämiä palauteviestejä.

AOA:n mukaan kunnanjohtajan menettely ei täyttänyt julkisuuslaissa säädettyjä vaatimuksia, koska hän kieltäytyessään antamasta pyydettyjä asiakirjoja ei kertonut sähköpostitse eli kirjallisesti tietopyynnön vireille saattaneelle kantelijalle, että tällä on mahdollisuus saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi eikä hän myöskään tiedustellut, haluaako kantelija saattaa asian viranomaisen päättäväksi.

Viranomaisen perustellusta päätöksestä kantelijalla olisi ollut mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuteen ja saattaa sen ratkaistavaksi kieltäytymisen perusteiden lainmukaisuus. Hallinto-oikeuden tehtävänä olisi ollut arvioida, oliko laadittu muistio viranomaisen asiakirja vai muistiinpano tai luonnos, joka ei ole viranomaisen asiakirja, ja olivatko kunnanjohtajan virkasähköpostiin lähetetyt kuntalaisten viestit luottamuksellisia vai kunnan ja kunnanjohtajan virkatoimintaan liittyviä viranomaisen asiakirjoja.

Lisäksi kantelijan tietopyyntöön vastattiin asiallisesti miltei kolmen viikon kuluessa ja viimeinen vastaus hänelle annettiin miltei kuukauden kuluessa. Ylimmän laillisuusvalvojan ratkaisukäytännön perusteella myöskään kantelijan tietopyyntöön vastaamisessa ei noudatettu laissa asetettua erityisen joutuisuuden velvollisuutta. Kunnan menettely tietopyynnön käsittelyssä oli siten virheellinen (430/2017*).

Kantelija oli 26.11.2015 päivätyllä ja Virtain kaupungin kirjaamon sähköpostiosoitteeseen lähettämälään tietopyynnöllä pyytänyt tietoa siitä, ostaako Virtain kaupunki kuljetuspalveluja pyynnössä mainitulta taksiryttäjältä. Tietopyynnössä todettiin, että kyseinen yrittäjä oli julkisesti ilmoittanut kannanottoja ”suvakeista” ja ”mamuiista”. Kantelijan mukaan ei ollut järkevää ostaa palveluita tältä henkilöltä.

Kantelija sai Virtain kaupungin sivistystoimelta samana päivänä vastauksen, jonka mukaan sivistystoimi ei osta yrittäjän kuljetuspalveluja. Kau-

pungin sosiaalijohtaja totesi vastauksessaan kantelijalle 30.11.2015 muun ohella, että ”Yhteydenotostanne ei ilmene, mihin lainkohtaan tai oikeuden päätökseen mainitsemanne yrittäjän palvelujen boikotointiesitys perustuisi.” Kantelija ei saanut vastausta tietopyyntönsä ja hän uudisti sen kolme kertaa.

AOA totesi, että julkisuuslain mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta eikä tietopyyntöä, joka on riittävästi yksilöity, tarvitse perustella. Kantelijan tietopyynnön ja tiedustelun käsittelyssä ja siihen vastaamisessa ei ollut merkitystä sillä, mitä näkemyksiä hän esitti kysymyksessä olevasta taksiyrittäjästä. Hän oli pyytänyt tietoa siitä, käyttikö kaupungin sosiaalitoimi tai muu toimiala kyseisen yrittäjän palveluja.

Kantelija oli lähettänyt ensimmäisen tietopyyntönsä Virtain kaupungin kirjaamon sähköpostiin ja hän oli lähettänyt siihen myös viimeisimmän tiedustelunsa, jossa hän oli ilmoittanut, ettei vielä ole ollut saanut vastausta tiedusteluunsa. Tietopyyntö oli tullut asianmukaisesti viereille kaupunkiin ja hyvä tiedonhallintatapa olisi edellyttänyt pyynnön rekisteröintiä ja käsittelyä laissa säädettyllä tavalla. Kantelijan tietopyyntöön 25.11.2015 vastattiin kuitenkin vasta kaupunginhallituksen selvityksessä 27.9.2017 eli miltei kahden vuoden kuluttua tietopyynnön viereille tulosta.

AOA totesi, että kaupungin tietojärjestelmä ja asianhallinta eivät kaupunginhallituksen selvityksen valossa näyttäisi täyttävän hyvän tiedonhallintatavan keskeisiä vaatimuksia, joita ovat tiedon saavutettavuus, käytettävyys, eheys ja suojaaminen. Kaupunki ei näyttäisi myöskään huolehtineen viranomaisen tiedonhallintavelvoitteisiin kuuluvasta asiakirjojen löydettävyydestä ja henkilöstön perehdyttämisestä julkisuuslaissa säädettyihin velvollisuuksiin.

Sillä seikalla, että kantelija on asianajaja ei ollut merkitystä, kun arvioidaan julkisuuslaissa viranomaiselle ja virkamiehelle säädettyjä menettelyllisiä velvollisuuksia, kuten tietopyyntöön vastaamisessa edellytettyä erityistä joutuisuutta ja velvollisuutta ohjata kirjallisesti tietopyynnön viereille tehnyttä saattamaan asia viranomaisen ratkaistavaksi.

AOA:n mukaan kantelijan tietopyynnön käsittely Virtain kaupungissa oli lainvastainen. Kau-

pungin menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti huomioon erityisesti tietopyyntöön vastaamiseen kuluneen lainvastaisesti kohtuuttoman pitkän ajan ja sen, että hänen toteamistaan muista käsittelyn lainvastaisuuksista huolimatta kaupunki ilmoitti, että kaupungissa ”tultaneen” laatimaan ohjeet tieto- ja asiakirjapyyntöjen käsittelystä.

Kaupunginhallituksen selvitys osoitti huolettavaa piittaamattomuutta perustuslaissa turvattua julkisuusperiaatteen toteuttamista kohtaan. AOA antoi kaupungille huomautuksen sen laiminlyönnistä käsitellä tietopyyntö laissa edellytetyllä tavalla (4311/2017*).

HELSINGIN KAUPUNGIN VALITUSOSOITUSTEN OHJAUS OIKEUDENKÄYNTIMAKSUSTA

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan saapui oikeusministeriöstä (OM) ilmoitus, jonka mukaan sen tietoon oli saatettu, että kuntien perheille annamiin päätöksiin esimerkiksi omaishoidontuesta on yleisesti liitetty valitusosoitus, jonka mukaan valittaminen hallinto-oikeuteen maksaa 250 euroa, vaikka tuomioistuinnmaksulain nojalla valituksen käsittely on säädetty maksuttomaksi. OM:ään oli ottanut yhteyttä Helsingin lastenklinkan sosiaalityöntekijä.

AOA otti omana aloitteenaan tutkittavaksi Helsingin kaupungin valitusosoitusten ohjauksen oikeudenkäyntimaksusta. AOA totesi, että kun Helsingin kaupungin kunnallisvalitusohjeessa kerrotaan hallinto-oikeuden perimästä oikeudenkäyntimaksusta, hän pitäisi perusteltuna ottaen huomioon tuomioistuinnmaksulaissa maksuttomiksi säädettyjen asiaryhmien luonne, että Helsingin kaupungin näitä asiaryhmiä koskeviin päätöksiin annettavissa valitusosoituksissa ohjataan vastaavalla tavalla hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti, että oikeudenkäyntimaksua ei peritä asiaryhmiä koskevien valitusten käsittelystä hallinto-oikeudessa.

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala ilmoitti selvityksessään, että kyseisiin valitusosoituksiin on lisätty ohje oikeudenkäynnin maksuttomuudesta. Sosiaali- ja terveystoimiala oli samaa mieltä siitä, että tällainen valitusosoituksiin sisältyvä ohjaus vahvistaa asiakkaan mahdollisuut-

ta harkita muutoksen hakemista kyseisiin päätöksiin, kun hänen tiedossaan on, ettei oikeudenkäyntimaksua peritä. Samalla valitusosoitus toteuttaa viranomaiselle säädetyn palvelu- ja neuvontavelvollisuuden noudattamista.

AOA oli laillisuusvalvonnassaan havainnut, että kunnat ilmoittavat valitusosoituksissaan yhteneväisesti tuomioistuinmaksulain nojalla perittävistä hallintotuomioistuinten käsittelyn maksullisuudesta. Valitusosoituksissa pysäköinninvalvojan päätöksiin ja kunnallisvalituksiin annettavissa valitusosoituksissa kerrotaan näiden asiaryhmien maksullisuudesta.

Sen sijaan AOA:n havaintojen mukaan sosiaalihuollon asiaryhmän päätöksiin liitettyissä valitusosoituksissa ei useinkaan ole kerrottu näiden asioiden käsittelyn maksullisuudesta tai maksuttomuudesta. Synnä tähän voinee olla rajanveto-ongelma asiaryhmän päätösten maksuttomuudesta ja maksullisuudesta. Tuomioistuinmaksulain mukaan sosiaalihuollon palvelua koskevat päätökset ovat maksuttomia, mutta sosiaalihuollon asiakasmaksua koskevat päätökset ovat maksullisia.

OA oli lausunnossaan 25.3.2015 (611/5/15) OM:lle Tuomioistuinlakimietinnöstä (OMML 4/2015) todennut valitusosoituksen sisällöstä, että hän piti tärkeänä, että valitusosoituksessa kerrotaan selvästi oikeudenkäyntimaksun perimisestä samoin kuin muutoksenhaun maksuttomuudesta. Maksuista etukäteen ilmoittaminen edistää perustuslain 21 §:ssä turvattua hyvää hallintoa ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.

Lisäksi OA esitti sosiaalihuoltoa koskevan huomion ehdotukseen. Kantelukäytännöstä sekä oikeuskäytännöstä oli havaittavissa, että kuntien käytännöt asiakasmaksujen määrittämisessä vaihtelevat. Tämä johtuu osin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulainsäädännön vaikeaselkoisuudesta. Vaikka perittävä oikeudenkäyntimaksu olisikin ulkopuolisin silmin tarkasteltuna pieni, saattaa perittävällä asiakasmaksulla olla suuri merkitys palvelun saajalle ja hänen perheelleen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista perittävillä maksuilla on käytännössä erittäin suuri merkitys palveluiden käyttäjille. Palvelunsaajat ovat usein vähävaraisia henkilöitä, jolloin oikeudenkäyntimaksun periminen tai uhka siitä estäisi käytännössä valitusoikeuden käyttämisen. Tämä

oikeusasiamiehen huomio ei kuitenkaan vaikuttanut tuomioistuinmaksulain (1455/2015) 5 §:n maksuttomien suoritteiden sääntelyyn.

AOA piti OA:n esittämistä syistä ja nyt sosiaalihuollon oikeudenkäyntimaksuja koskevassa ohjauksessa havaitsemansa puutteen vuoksi erittäin valitettavana, että muutoksenhaun maksullisuus laajennettiin sosiaalihuollon asiakasmaksuihin.

AOA piti myönteisenä, että Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala ilmoittaa, että se valitusosoituksissaan ohjaa asiakkaitaan oikeudenkäynnin maksuttomuudesta. Hän kiinnitti kuitenkin kaupungin toimialan huomiota siihen, että sen tulee valitusosoituksissaan ohjata asiakkaitaan myös sosiaalihuollon asiakasmaksua koskevien asioiden käsittelyn maksullisuudesta.

AOA totesi, että valitusosoituksissa annetulla ohjauksella kaupunki täyttää hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan palvelu- ja neuvontavelvollisuutensa sekä edistää asiakkaidensa oikeusturvaa eli pääsemistä oikeuksiinsa.

AOA lähetti jäljennöksen päätöksestään tiedoksi myös OM:lle siinä tarkoituksessa, että ministeriössä tässä hänen päätöksessään havaittujen seikkojen vuoksi vielä harkittaisiin sosiaalihuollon asiakasmaksua koskevien lainkäyttöasioiden säätämistä maksuttomiksi (4789/2017).

VAHINGONKORVAUSVAATIMUSTEN VIRHEELLINEN KÄSITTELY

Oulun kaupungin hyvinvointipalveluiden toimialan päätöksiin vahingonkorvausvaatimuksista ei liitetty muutoksenhakuohjetta. Toimialan selvityksessä todettiin, että menettely perustui korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen (KHO:2003:17), jonka mukaan hallintolainkäytön järjestyksessä voidaan tutkia vain julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen liittyvät asiat.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) poisti tässä päätöksessään vesihuoltopäällikön päätökseen liitetyn oikaisuvaatimusohjeen ja teknisen lautakunnan päätökseen liitetyn valitusosoituksen. Selvityksen mukaan vahingonkorvausvaatimus on yksityisoikeudellinen vaatimus.

AOA totesi, että KHO:n myöhemmän ratkaisukäytännön (KHO 2006:98 ja KHO 2016/350)

mukaan myös kunnallisen viranomaisen yksityisoikeudellista sopimusta koskeviin päätöksiin haetaan muutosta kuntalaissa säädetyllä kunnallisvalituksella.

Ratkaisussaan (KHO 2016:210) KHO oli arvioinut kaupunginhallituksen harkintavaltaa, kun se päätti maksaa vahingonkorvauksia. KHO totesi, että hallintolainkäytön järjestyksessä ei voitu ratkaista, oliko kaupunki vahingonkorvauslain perusteella korvausvelvollinen. Sen sijaan asiassa voitiin ottaa kantaa siihen, oliko kaupunki asiasta päättäessään tehnyt päätöksensä harkintavaltansa rajoissa eli oliko asiassa noudatettu tarkoitussidonnaisuuden periaatetta ja edistetty kuntalain mukaisesti kaupungin etua.

KHO:n mukaan tässä arvioinnissa ei ollut merkitystä, sillä seikalla, oliko kaupungin käsitys korvausvelvollisuudestaan ollut oikea. Myös oikeuskansleri oli ohjannut, että kunnan viranomaisten sopimusta koskeviin päätöksiin tulee liittää oikaisuvaatimusosoitus ja kunnallisvalitusohje.

AOA korosti, että perustuslaissa turvattuun oikeusturvaan kuuluu oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. AOA:n mukaan vaarana oli, että Oulun kaupungin hyvinvointipalvelujen toimialan menettely oli estänyt sen asiakkaiden asioiden asianmukaisen käsittelyn ja oikeusturvan toteutumisen (4661/2016*).

Kouvolan kaupunki puolestaan käsitteli vahingonkorvausvaatimukset vakuutusyhtiön ja kaupungin välisen sopimuksen mukaisesti siten, että kaikki henkilövahingot ja omavastuurajan ylittävät vahingot annettiin vakuutusyhtiön ratkaistavaksi. Vain selkeissä omavastuurajan alittavissa esinevahingoissa kaupunki päätti korvauksesta vakuutusyhtiötä kuulematta.

AOA totesi, että kaupunki ei voinut siirtää vakuutusyhtiölle lain mukaista velvollisuuttaan tehdä hallinnollinen päätös sille esitettyyn vahingonkorvausvaatimukseen. Se seikka, että vahingonkorvausvaatimus oli mahdollista saattaa myös kanteena vireille kärjäoikeudessa, ei poistanut kaupungin velvollisuutta käsitellä sille esitetty vaatimus kuntalain ja hallintolain edellyttämällä tavalla.

Vahingonkorvausvaatimukseen annettuun päätökseen tuli liittää kuntalain mukainen oikaisuvaatimusosoitus. Edelleen mahdollisen oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätökseen tuli liittää kuntalain mukainen valitusosoitus hallinto-oikeuteen. Hallintotuomioistuinten toimivaltaan kuuluu sen arviointi, onko asiassa esitetty sellainen valitusperuste, joka tutkitaan hallintolainkäytön järjestyksessä.

AOA:n mukaan kysymys oli perustuslaissa ja hallintolaissa turvatun hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan palveluperiaatteen sekä viranomaisen neuvontavelvollisuuden toteuttamisesta. Samaa vahingonkorvausasiaa voidaan käsitellä sekä hallintolainkäytössä että yleisessä tuomioistuimessa.

AOA:n mukaan kunnan vahingonkorvausvaatimusta koskevaan päätökseen tulee liittää kuntalain mukaiset ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemiseen ja valitusosoitus hallinto-oikeudelle. Tämän lisäksi on hyvän hallinnon mukaista neuvoa mahdollisuudesta saattaa yksityisoikeudellinen vahingonkorvausvaatimus haastehakemuksella kärjäoikeuden käsiteltäväksi.

AOA totesi, että tämä oli yleisesti vaikeasti ymmärrettävä asia, minkä vuoksi tällaisessa monimutkaisessa asiassa neuvonnan tarve oli suuri. Neuvontavelvollisuutta korosti se, että tuomioistuinmaksulain mukaan hallinto-oikeuden ratkaisusta voidaan periä 250 euron suuruinen oikeudenkäyntimaksu. Kun asiakkaalle annetaan riittävää ohjausta, hän voi paremmin arvioida käytettävissään olevia oikeussuojakeinoja. Oli myös yleisen edun kannalta perusteltua, että välttytään turhilta oikeusprosesseilta (2802/2017*).

4.18

Opetus ja kulttuuri

Opetus- ja kulttuuritoimen laillisuusvalvonnasta vastasi AOA *Jussi Pajuoja* 30.9.2017 saakka ja sen jälkeen 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). Skottman-Kivelän sijaisena toimi 1.10.–31.12.2017 esittelijä *Kimmo Metsä*.

4.18.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Varhaiskasvatuksen lainsäädäntöä on muutettu viime vuosina useita kertoja. Varhaiskasvatuslain subjektiivista päivähoito-oikeutta ja päivähoitoasetuksen aikuisten ja lasten suhdelukua koskevat muutokset tulivat voimaan vuonna 2016. Kunnissa on tehty erilaisia varhaiskasvatusoikeuden laajuutta ja palvelujen järjestämistä koskevia ratkaisuja. Tällä voi olla valtakunnallisesti vaikutusta lasten sivistyksellisten oikeuksien yhdenvertaiseen toteutumiseen.

Vuonna 2017 varhaiskasvatuksen muutokset jatkuivat, kun laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista astui voimaan maaliskuussa. Loppuvuodesta eduskunta päätti alentaa pieni- ja keskituloisten perheiden varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja. Opetushallituksen (OPH) päättämiin sitoviin varhaiskasvatussuunnitelman perusteisiin pohjaavat uudet paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat tuli ottaa käyttöön elokuuhun 2017 mennessä.

Uusien perusopetuksen opetussuunnitelmien käyttöönotto eteni 7. luokalle kuluneena luvun vuonna. Eduskunta hyväksyi joulukuussa lakiehdotuksen toisen kotimaisen kielen kokeilusta perusopetuksessa. Laki mahdollistaa kokeilut kielivalikoiman laajentamiseksi ilman velvoittavaa toisen kotimaisen kielen opiskelua.

Lukiokoulutuksessa uusien opetussuunnitelman perusteiden käyttöönotto eteni vuosiluokka kerrallaan ja ylioppilastutkinnon digitalisointi laajeni edelleen asteittain niin, että ylioppilastutkinto on kokonaan digitaalisessa muodossa keväällä 2019. Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) linjasi yhdessä korkeakoulujen kanssa opiskelijavalintojen uudistamista siten, että vuoteen 2020 mennessä nykyistä merkittävästi suurempi osa opiskelijoista valitaan todistusvalinnalla.

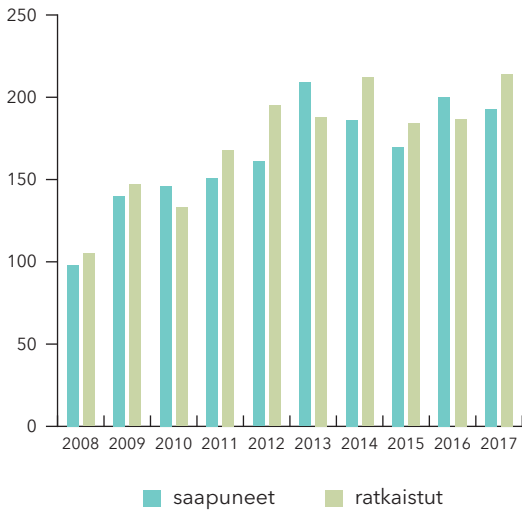
Ammatillisen koulutuksen uusi lainsäädäntö tuli voimaan vuoden 2018 alusta. OPH laati uudet tutkinnon perusteet kaikkiin ammatillisiin perustutkintoihin sekä moniin ammatti- ja erikoisammattitutkintoihin. OPH päätti myös taiteen perusopetuksen ja aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman uusista perusteista. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja Ylioppilastutkintolautakunnan kanslia siirtyivät vuoden 2017–2018 vaihteessa OPH:n erillisyyksiköiksi.

Suomen itsenäisyyden satavuotisjuhlan kunniaksi oppilaitoksissa toteutettiin erilaisia hankkeita. Eduskunnan oikeusasiamies järjesti lapsille ja nuorille kilpailun (tunnenperusoikeuteni.fi), jossa etsittiin vastausta siihen, millaisia perusoikeuksia maahamme seuraavaksi sadaksi vuodeksi tarvitaan.

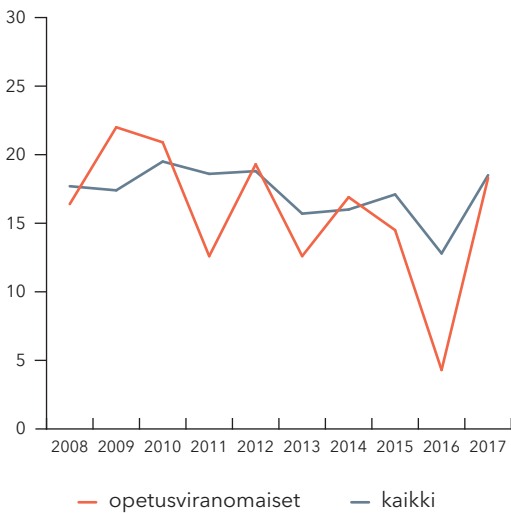
4.18.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2017 saapui 193 kantelua, kun edellisellä vuonna niitä oli 198. Kanteluja ratkaistiin 214, joista toimenpiteisiin johti 38.

Kantelut kohdistuivat jälleen eniten varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämiseen. Edellisvuosien tapaan kuntien opetustoimen ja oppilaitosten hallinnollisessa menettelyssä ja päätöksenteossa ilmeni oikeussuojaongelmia. Myös korkeakouluja käsittelevissä kanteluissa oli pääosin kyse hallintomenettelyyn liittyvistä puutteista.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2008–2017



Toimenpideprosentti vuosina 2008–2017

Useissa kanteluissa oli kyse siitä, ettei kantelijaa ollut ohjattu tekemään palvelujen järjestämistä koskevaa hakemusta, hakemukseen ei saatu muutoksenhakukelpoista päätöstä tai päätökset eivät täyttäneet hallintolain vaatimuksia. Kanteluiden aiheita olivat muun muassa koulukuljetukset, erityisen tuen järjestäminen, sähköisiin tietojärjestelmiin ja virantäyttöihin liittyvät kysymykset sekä lapsen yhteishuoltajien tiedonsaantioikeus. Edellisvuosien tapaan monissa tällaisista asioista todettiin virheellistä menettelyä.

4.18.3 TARKASTUKSET

Opetussektorilla tehtiin vuonna 2017 yhteensä kahdeksan tarkastusta. Varhaiskasvatukseen kohdistuneilla kuntatarkastuksilla Hyvinkäällä ja Riihimäellä käytiin myös päivähoidon toimintayksiköissä. Muita tarkastuskohteita olivat Helsingin yliopiston lääketieteellinen tiedekunta ja Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. OA:n kansliassa ja Ihmisoikeuskeskuksessa aloitettiin yhteinen hanke perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen vahvistamiseksi.

Hankkeen ja siihen sisältyvien tarkastusten tavoitteena on arvioida ja edistää perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen toteutumista koulujen arjessa kokonaisvaltaisesti. Tässä arvioinnissa on kyse paitsi oppisällöistä ja opetusmene-



Yksi Luolavuoren koulun säännöistä.

telmistä, myös koulun henkiloiston, oppilaiden ja huoltajien vuorovaikutuksesta sekä koulun toimintaympäristöstä ja -kulttuurista. Osana hanketta tehtiin tarkastukset Siuntion Aleksis Kiven koulussa, Kuopion Pyörön koulussa ja Itä-Suomen aluehallintovirastossa sekä Turun Luolavuoren koulussa ja Lounais-Suomen aluehallintovirastossa.

Sosiaalihuoltosektorin tarkastuksilla Helsingin kaupungin Outamon lastenkodissa ja Familiar Oy:n lastensuojeluyksikkö Varatie Tervakoskessa kiinnitettiin huomiota kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten opetuksen järjestämiseen. Havaintojen perusteella otettiin useita seikkoja omana aloitteena tutkittavaksi.

4.18.4 LAUSUNNOT JA ESITYKSET

AOA antoi OKM:lle lausunnon (2780/2017) luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi perusopetuslain väliaikaisesta muuttamisesta (toisen kotimaisen kielen kokeilu).

AOA:n sijainen esitti OKM:n harkittavaksi, olisiko opetustoimen henkilöstön kelpoisuutta koskevaa sääntelyä tarpeen selkeyttää. Kanteluasiaa ratkaistessa heräsi kysymys siitä, onko opetustoimen henkilöstön kelpoisuutta koskeva asetus riit-



Pyörön koulun opiskelijoiden suunnittelema kirjasto.

tävän selkeä siinä, kuka on väliaikaisesti kelpoinen antamaan ammatilliseen koulutukseen sisältyvien ammatillisten opintojen opetusta (416/4/16*).

4.18.5 RATKAISUJA

VARHAISKASVATUS JA PERUSOPETUS

Voiko päiväkodissa järjestää maksullista musiikkileikkikoulua?

AOA selvitti, miten eri kunnat toteuttavat taiteen perusopetusta varhaiskasvatuksessa. Selvittäminen sai alkunsa kantelusta, jossa arvosteltiin kaupungin päiväkodeissa järjestettyä maksullista musiikkileikkikoulua.

Taidekasvatus kuuluu olennaisena osana varhaiskasvatukseen. AOA katsoi, että koulutuksellisen tasa-arvon, lasten yhdenvertaisuuden ja var-

haiskasvatuksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta ongelmattomin vaihtoehto on, että varhaiskasvatuksen järjestäjät tekevät yhteistyötä taiteen perusopetuksen järjestäjien kanssa ja toiminta sisällytetään osaksi kaikille yhteistä varhaiskasvatusta. Mikäli varhaiskasvatuksen yhteydessä järjestetään muuta toimintaa, tulee varmistua siitä, ettei se vaaranna tai häiritse varhaiskasvatuksen tavoitteiden toteutumista.

Varhaiskasvatuksen yhteydessä järjestettävässä maksullisessa toiminnassa tulee myös huolehtia siitä, että lapsi voi osallistua toimintaan ilman, että osallistumismaksu muodostaa esteen osallistumiselle. Päiväkodissa järjestettävän muun toiminnan sisällön, luonteen ja vastuukysymysten tulee olla selkeitä. Perusteltua on, että muu toiminta selkeästi erotetaan omaksi kokonaisuudekseen (5754/2016*).

Lasten kuuleminen ja lapsivaikutusten arviointi kouluissa

AOA Sakslin kiinnitti huomiota siihen, ettei lasten oikeus tulla kuulluksi aina toteudu koulujen työ- ja loma-aikoja koskevista asioista siten kuin lapsen oikeuksien sopimus edellyttää, eivätkä päätökset perustu riittävään lapsivaikutusten arviointiin. Menettelyjen, joissa lapsia kuullaan, on oltava avoimia kaikille lapsille. Lasten näkemysten selvittäminen ja lapsivaikutusten arviointi on tärkeää, sillä koulujen työ- ja loma-aikaan liittyvät päätökset koskevat suoraan lapsia ja vaikuttavat muun muassa lapsen oikeuteen lepoon ja virkistykseen (6196/2017*).

Vaikeavammaisen lapsen erityisen tuen järjestäminen

Näkö- ja kehitysvammaisen lapsen kotikunta oli laiminlyönyt tehdä lapsen erityisen tuen päätöksen perusopetuslaissa säädetyllä tavalla. Tämä oli osaltaan ilmeisesti johtanut epäselvyyksien tukipalvelujen järjestämisessä. Lapsen etu edellyttää, että erityisen tuen päätös tehdään ja sitä tarkistetaan perusopetuslain edellyttämällä tavalla. Erityisesti silloin, kun kyse on lapsesta, jolla on jokin vam-

ma tai joka muuten on erityisen haavoittuvassa asemassa, korostuu opetuksen järjestäjän kokonaisvastuu huolehtia siitä, että oppilaan oikeus riittävään oppimiseen ja koulunkäyntiin toteutuu niin päätöksentekomenettelyissä kuin opetuksen käytännön järjestelyissä.

Perusopetuslaissa on säädetty vammaisen ja muun erityistä tukea tarvitsevan oppilaan subjektiivisesta oikeudesta saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämiä tukipalveluja. Oikeus perusopetukseen on ehdoton, eikä kunta voi tätä oikeutta kaventaa harkinnanvaraisesti tai rajata määräraharusteella.

Asiaa tutkittaessa ilmeni epäselvyyttä lapsen opetuksen ja sen tuen päätöksentekovastuun jakautumisesta lapsen koulun sijaintikunnan ja hänen kotikuntansa välillä, mikä osaltaan oli voinut johtaa oikeusturvaongelmiin kantelijoiden lapsen perusopetusta järjestettäessä. OA:n päätöksen jälkeen kunta ilmoitti ryhtyneensä toimenpiteisiin, joilla muun muassa varmistetaan lakisääteisten palvelujen saaminen ilman, että se estyy tai viivästyy kuntien välisen tulkintaerimielisyyden vuoksi (1145/2016).

Uskonnon ja elämänskatsomustiedon opetus yhteisessä opetusryhmässä

AOA:n mukaan kaupunki oli toiminut harkintavaltansa puitteissa päättäessään, että sen koulujen oli mahdollista opettaa 4. luokan yksi vuosiviikkotunti eri katsomusaineita samassa opetusryhmässä yhteisenä oppituntina, erillisten opetussuunnitelmien mukaan ja arvioiden ne omina oppiaineinaan.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden tavoitteet laaja-alaisesta osaamisesta ja monialaisten oppimiskokonaisuuksien rakentamisesta mahdollistavat erilaisia pedagogisia ratkaisuja. Lainsäädäntö antaa opetuksen järjestäjälle harkintavaltaa opetusryhmien muodostamisessa, eikä se kiellä eri uskontojen ja elämänskatsomustiedon opetuksen antamista samassa ryhmässä. Yhdenvertaisuuden periaate ja syrjinnän kieltä kuitenkin ohjaavat ja rajoittavat opetuksen järjestäjän harkintavaltaa opetuksen käytännön järjestelyissä.

Käsittelyssä tapauksessa elämäncatsomustiedon opetussuunnitelma ei kuitenkaan ollut kaikilta osin perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukainen. AOA korosti myös, että opettajien kelpoisuusvaatimukset koskevat kaikkea opetussuunnitelman mukaista opetusta, sekä erikseen että yhdessä järjestettyä opetusta (3469/2016*).

Uskonnollisiin tilaisuuksiin osallistumista koskevan tiedon käsittely koulussa

OPH:n esi- ja perusopetusta koskevan ohjeen mukaan oppilaan huoltaja ilmoittaa, osallistuuko oppilas uskonnollisiin tilaisuuksiin ja toimituksiin vai ei. Ilmoituksen voi tehdä kertaluonteisesti esimerkiksi kouluun ilmoittauduttaessa tai tarvittaessa tapauskohtaisesti. Ilmoituksen muodon päättää opetuksen järjestäjä. Kantelussa esitettiin, että OPH näin ohjasi kouluja käsittelemään arkaluonteisia henkilötietoja henkilötietolain vastaisesti.

AOA hankki asiassa tietosuojavaltuutetun lausunnon ja katsoi siihen viitaten perustelluksi, että ohjeessa kiinnitettäisiin huomiota henkilötietojen käsittelyn suunnittelun tärkeyteen ja ohjattaisiin noudattamaan hyvää tietojenkäsittelytapaa. AOA pyysi OPH:ta ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa. OPH ilmoitti antavansa alkuvuonna 2018 uudet päivitetty ohjeet, joissa tarkennetaan arkaluontoisten tietojen käsittelyn ohjeistusta (1825/2016*).

HYVÄN HALLINNON TOTEUTUMINEN KORKEAKOULUISSA

Oikeusturva sähköisessä esivalintakokeessa

AOA arvioi yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan näkökulmasta sitä, vaaransiko ammattikorkeakoulujen sähköinen esivalintakoe hakijoiden yhdenvertaisuutta ja sisältyikö siihen muita hakijoiden oikeusturvaa vaarantavia tekijöitä. AOA hankki selvitykset kaikilta esivalintakokeessa mukana olleelta 19 ammattikorkeakoululta ja lausunnon OKM:ltä (1211/4/16*). Ratkaisu on esitelty tarkemmin jaksossa 3.8 s. 133.

Tehtävien täyttömenettely ei ollut hyvän hallinnon mukainen

Työsopimussuhteisten tehtävien täyttömenettelyä arvioitiin kahdessa ratkaisussa. Ensimmäisessä tapauksessa hakuilmoituksesta ei ilmennyt, että väitöskirjatyöhön jo käytetty aika tulisi olemaan yksi merkityksellinen valintakriteeri, vaan se oli otettu käyttöön vasta hakuajan jälkeen valintoja tehtäessä. Tiedekunnan menettely ei ollut hyvän hallinnon mukainen (1093/4/16*).

Toisessa tapauksessa yliopisto oli perustellut tutkijatohtorin tehtävää koskeneen valintapäätöksen puutteellisesti. Perustelumistiössä kuvattiin haastatteluun valittujen ansioita, mutta siitä eivät ilmenneet muiden hakijoiden nimet ja ansiot, eikä haastatteluun kutsuttujen ansioita ollut vertailtu muiden hakijoiden ansioihin. Muistiosta ei ilmennyt, millä perusteella kolme hakijaa olivat valikoituneet haastateltaviksi, ja vain haastatteluun kutsuttujen hakijoiden välillä oli tehty ansiovertailu. Niillä, joita ei ollut kutsuttu haastatteluun, ei ollut mahdollisuutta tutustua valintapäätöksen perusteluihin omalta osaltaan. Muiden kuin haastatteluun kutsuttujen hakijoiden tiedot kävivät ilmi hakijayhteenvedosta (1404/2017*).

Opiskelijalla on oikeus todistajan käyttöön ja tapaamisen nauhoittamiseen

Tiedekunnassa oli järjestetty opiskelijan opintoja koskeva tilaisuus, johon oli osallistunut opiskelija ja tiedekunnan edustajia. Opiskelijalta oli eväty mahdollisuus ottaa tilaisuuteen mukaan todistaja. AOA katsoi, että todistajan, tukihenkilön tai avustajan mukaan ottamisen asiakkaan niin nimenomaisesti pyytäessä olisi perusteltua olla mahdollista silloinkin, kun kyse on henkilön omaa jo päättynyttä hallintoasiaa läheisesti koskevasta keskustelutilaisuudesta tai muusta sellaisesta asioinnista, joka ei sinänsä enää tähtää hallintopäätöksen tekemiseen, jollei epämieliseen ole erityistä ja erikseen perusteltavissa olevaa hyväksyttävää syytä.

Opiskelijalta oli myös eväty oikeus nauhoittaa kyseinen tilaisuus. Tältä osin yliopisto myönsi OAO:n aiempaan ratkaisukäytäntöön viitaten sananvapauden vastaisen menettelyn. Kun virhe oli myönnetty ja sitä oli pahoiteltu, ei asia tältä osin edellyttänyt OAO:n toimenpiteitä (1509/2016*).

Muita ratkaisuja

AOA arvioi erillishakujen paikkojen vastaanottamista, josta ei ole säädetty yliopistoja sitovasti. Hakijat voivat joutua tilanteeseen, jossa heillä ei ole tietoa kaikkien hakukohteiden valinnan tilanteesta siinä vaiheessa, kun he joutuvat joko hyväksymään tai hylkäämään heille jo tarjotun opiskelupaikan. Vaikka yksittäiset yliopistot eivät tällaisissa tilanteissa olleet menettelleet virheellisesti, ei AOA pitänyt tilannetta järjestelmätasolla ongelmattomana.

Yliopistoittain vaihtelevien käytäntöjen aiheuttamat ongelmat olivat OKM:n tiedossa. Korkeakoulut yhdessä ministeriön ja muiden toimijoiden kanssa kävivät keskustelua siitä, voisiko opiskelupaikan vastaanottamiselle asetettavia määräaikoihin liittyviä käytäntöjä yhdenmukaistaa myös erillisvalinnoissa. Siksi asia ei edellyttänyt enempiä toimenpiteitä kuin että AOA lähetti vastauksensa tiedoksi OKM:lle ja pyysi sitä ilmoittamaan, mihin johtopäätöksiin ja toimenpiteisiin asiassa oli päädytty (3942/2017).

4.19 Kieliasiat

Kieliasiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* vastuualueelle. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Mikko Sarja*.

4.19.1 YLEISTÄ

Kieliasioissa on kyse perustuslain 17 §:n alaan kuuluvista asioista. Useimmin kyse on 1 ja 2 momentissa turvatusta oikeudesta käyttää omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Näiden oikeuksien toteutumista tarkennetaan ennen muuta yleislakina noudatettavassa kielilaissa ja laissa julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta, mutta myös hallinnonaloittaisessa erityislainsäädännössä.

Kieliasioita ovat myös perustuslain 17 §:n 3 momentissa mainittujen muiden kielten asemaa ja käyttöä koskevat asiat, jotka ovat kuitenkin käytännössä olleet vähälukuisia. Saamelaisilla ja romaneilla sekä muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamen kielen asemasta säädetään erikseen saamen kielilaissa. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Viittomakielistä on oma lakinsa, viittomakielilaki. Kieliasioita ovat myös asiat, jotka koskevat oikeutta käyttää vieraita kieliä viranomaisissa.

Oikeusministeriö (OM) seuraa kielilain täytäntöönpanoa yhdessä kieliasian neuvottelukunnan kanssa. OM voi antaa suosituksia kansalliskieliä koskevaan lainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä ja tehdä tarvittaessa aloitteita ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi. Se myös valmistelee eduskunnalle vaalikausittain annettavan kielilainsäädäntöä koskevan valtioneuvoston kertomuksen. Kertomus on annettu vuosina 2006, 2009, 2013 ja 2017.

4.19.2 LAILLISUUSVALVONTA JA MUU TOIMINTA

Kertomusvuonna kieliasioita tuli vireille 54 ja niitä ratkaistiin 60. Toimenpiteisiin johti 18 asiaa (30 %). Kieliasioiden toimenpideprosentti on vanhastaan ollut korkea ja yleensä kanslian keskiarvoa korkeampi.

Suurin osa ratkaisuista koski aiempien vuosien tapaan oikeutta saada palvelua ruotsin kielellä. Edellisvuoden tapaan kyse oli etenkin viranomaisten tiedottamisesta. Oikeutta suomen kielen käyttöön tai yleisemmin suomen kielen asemaa koski viisi ratkaisua, saamen kieliä koski kaksi ratkaisua ja viittomakieliä koski yksi ratkaisu. Nämä kantelut eivät johtaneet toimenpiteisiin. Oikeutta vieraiden kielten käyttöön koski neljä ratkaisua.

Eri hallinnonalojen tarkastuksilla kiinnitetään vakiintuneesti muun tarkastustoiminnan ohella huomiota asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumiseen.

OA antoi ulkoasiainministeriölle lausunnon luonnoksesta Suomen viidenneksi raportiksi alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan täytäntöönpanosta (4751/2017).

4.19.3 RATKAISUJA

ULKOMAALASASIOIDEN KIELIKYSYMYKSIÄ

Turvapaikkapuhutellussa käytetty kieli

Maahanmuuttoviraston tulee järjestää tulkkaus turvapaikkamenettelyssä, jos ulkomaalainen ei osaa suomea eikä ruotsia. Yksin maahan tulevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden kohdalla tilanne on käytännössä aina tällainen. Lainsäädäntö ei kuitenkaan anna vastausta siihen, millainen mer-

kitys lapselle määrätyn laillisen edustajan kielellä on tulkkausvelvollisuuteen turvapaikkamenetellyssä. Kielilain perusteluissa todetaan vain, että asiamiehen ja avustajan kieli ei ole ratkaiseva kielivalinnassa.

Edustajan asema on kuitenkin vahvempi kuin avustajan ja asiamiehen, koska edustaja käyttää alaikäisen puhevaltaa. Siksi sellainenkaan tulkinta ei ollut OA:n mukaan poissuljettu, että edustaja voisi määrätä tulkkauksessa käytettävän kielen, vaikka edustajalta puuttuukin kielivalinnassa merkityksellinen asianosaisasema. Asia oli kuitenkin tulkinnanvarainen.

Asiaa tuli arvioida ensi sijassa lapsen edun näkökulmasta, mikä kytkeytyy laillisen edustajan velvoitteisiin ja tehtäviin. Edustajan tulee lain mukaan huolehtia lapsen edusta turvapaikka-asiaa käsiteltäessä. Edustajan tulee myös mahdollisuuksien mukaan osallistua turvapaikkapuhutteluun tai muuten huolehtia siitä, että lapsen etu on otettu huomioon turvapaikkamenetellyssä.

Jos edustaja ei ymmärrä kieltä, jolle turvapaikkapuhuttelu tulkataan, hänellä on vähäiset mahdollisuudet huolehtia lapsen edun ja oikeusturvan toteutumisesta. Yksin maahan tulevan lapsen näkökulmasta on siten äärimmäisen tärkeää, että hänen edustajansa saa riittävästi tietoa sellaisella kielellä, jota edustaja ymmärtää voidakseen täyttää laissa säädetty velvollisuutensa.

Maahanmuuttovirasto pyrkii turvapaikkakeskusteluja varatessaan ottamaan huomioon keskusteluun osallistuvien henkilöiden kielelliset valmiudet. Jos tiedossa on, että hakijan avustaja tai edustaja ovat ruotsinkielisiä, Maahanmuuttovirasto pyrkii käyttämään tulkkia, joka tulkaa keskustelun ruotsiksi.

Avustajan ja edustajan käyttämä kieli ei välttämättä kuitenkaan ole sama. Jos tulkki poikkeuksellisesti tulkaa toiselle kielelle kuin edustajan ja avustajan kielelle tai jos edustajan ja avustajan äidinkieli on eri, haastatteli ja huolehtii tarvittaessa siitä, että tulkkaus järjestetään suomesta ruotsiksi tai ruotsista suomeksi. Käytettävissään olleen aineiston perusteella OA ei voinut arvioida yksittäisiä tapauksia. Yleisellä tasolla hänellä ei ollut oikeudellisia perusteita moittia Maahanmuuttoviraston menettelyä (1038/2016).

Turvapaikkapäätösten kieli ja oikeus käännökseen

Maahanmuuttovirasto laatii kaikki turvapaikkapäätökset suomeksi, koska se voi kielilain nojalla valita käsittelykielen tilanteissa, joissa asianosainen ei käytä suomea eikä ruotsia. Tällaisissa tapauksissa virastolla ei ole lain mukaan velvollisuutta käyttää samaa kieltä turvapaikkapuhutteluissa ja -päätöksissä. OA piti kuitenkin perusteltuna harkita ruotsin kielen käyttämistä turvapaikkapäätöksen kielenä turvapaikanhakijan oikeusturvan näkökulmasta etenkin silloin, kun turvapaikkapuhuttelu on tulkattu ruotsiksi ja asiamiehen, edustajan ja haastattelijan välisissä keskusteluissa on käytetty ruotsia.

Lisäksi OA totesi, että myös käännöksen laatiminen edustajan kielelle edistäisi alaikäisen turvapaikanhakijan oikeusturvaa muutoksenhakua silmällä pitäen. OA:lla ei kuitenkaan ollut tältäkin osin oikeudellisia perusteita moittia Maahanmuuttoviraston menettelyä (1038/2016).

EU-oleskeluoikeuden rekisteröintiä koskevan päätöksen tiedoksianto

OA arvioi asianosaisen oikeutta saada käännös EU-oleskeluoikeuden rekisteröinnin peruuttamista koskeneesta poliisilaitoksen päätöksestä (5223/2016*). OA arvioi yleisellä tasolla, onko kääntäminen ensisijainen keino tulkitsemiseen nähden ja tuleeko käännös antaa ja tulkitsemisen järjestää oma-aloitteisesti vai asianosaisen pyynnöstä. Lisäksi OA arvioi tulkkauksen järjestämismenettelyn asianmukaisuutta. Päätöstä selostetaan lähemmin jaksossa 3.8.

KIELELLISET VAATIMUKSET VIRANOMAISEN GRAAFISILLE ILMEELLE

Kolmessa ratkaisussa arvioitiin kaksikielisten viranomaisten graafista ilmettä ja kielilain sille asettamia vaatimuksia.

Maahanmuuttoviraston ruotsinkielinen ja englanninkielinen nimi oli esitetty viraston kylteissä sekä esitteissä ja muussa kirjallisessa aineistossa himmeämmin kirjaimin kuin suomenkielinen nimi. Tekstin koko oli sinänsä sama kaikilla kielillä.

OA viittasi perustuslain ja kielilain perusteluissa esiin tuotuun kansalliskielten muodolliseen yhdenvertaisuuteen ja siihen, ettei vähemmistökieltä saa syrjiä esimerkiksi niin, että teksti on sillä kielellä selvästi pienempää enemmistökieliseen tekstiin verrattuna esimerkiksi opasteissa, lomakkeissa ja esitteissä.

OA:n mukaan tekstin koko on siten vain yksi esimerkki ja vastaavalla tavalla on ongelmallista, jos vähemmistökielinen teksti on esitystavaltaan selvästi epätarkempi tai -selvempi kuin enemmistökielinen teksti. OA katsoi, että viraston ruotsinkielinen nimiversio oli esitystavaltaan suomenkielistä epäselvempi ja ero oli huomattava.

Maahanmuuttovirasto selitti menettelyään sekaantumisvaaralla Ruotsin vastaavaan virastoon. OA piti kuitenkin riskiä hyvin epätodennäköisenä, kun kyse oli viraston nimestä kyltissä, joka on Suomessa sijaitsevan toimipaikan ulko-ovessa tai -seinässä, tai viraston Suomessa käyttämässä asiakirjassa. Koska Maahanmuuttovirasto käytti samaa tyyliä myös englanninkielisessä nimessään, siitä voi jäädä vaikutelma, että ruotsin kieltä pidetään vieraana kielenä, vaikka kyse on toisesta kansalliskielestä.

Lisäksi OA totesi, että Maahanmuuttoviraston OA:lle antamassa selvityksessä viraston ruotsinkielinen nimi oli hädin tuskin havaittavissa. OA katsoi, että Maahanmuuttoviraston menettely oli vastoin kansalliskielten yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta.

Sitä OA ei pitänyt lainvastaaisena, että Maahanmuuttoviraston ruotsinkielisillä verkkosivuilla viraston nimi on esitetty molemmilla kansalliskielillä, kun taas suomenkielisillä verkkosivuilla viraston nimi oli vain suomeksi. Sekään ei ollut lainvastaista, että viraston sisäiseen käyttöön tarkoitettujen henkilökortin tekstit olivat vain suomeksi eli viraston sisäisellä työkielillä.

Kyse ei ollut yleisölle suunnatusta tiedottamisesta eikä yleisölle suunnatusta opasteesta, jossa kaksikielisyys tulee ottaa huomioon. Arvio olisi

kuitenkin toinen, jos kyse olisi virkamerkistä, jota esimerkiksi poliisimiehet käyttävät osoittaakseen toimivaltuutensa (1102/4/16*).

Maahanmuuttovirasto ilmoitti, että viraston logo, asiakirjapohjat ja kyltit on tarkoitettu uudistaa niin, että viraston nimi esiintyy niissä saman vahuisella kirjasintyyllillä suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi.

Toinen ratkaisu koski Suojelupoliisin lyhennettä ja logoa (Supo). OA totesi aiempaan viranomaisen oheisnimiä ja lyhenteitä koskevaan ratkaisu-käytäntöönsä viitaten, että jos tänään perustettaisiin uusi viranomainen, jonka nimi olisi Suojelupoliisi-Skyddspolisen, ei olisi hyväksyttävää luoda tai ottaa viranomaisen omalla päätöksellä virallisesti käyttöön vain yksi yhteinen suomenkielisestä nimestä johdettu lyhenne 'Supo' kumpaakin kansalliskieltä varten. 'Supo' oli kuitenkin jo vanhan kielilain aikana vakiintunut lyhenne.

Vallitsevissa olosuhteissa OA piti tärkeänä, että kansalliskieliä pyritään kohtelemaan mahdollisimman tasapuolisesti. Tämä voidaan toteuttaa niin kuin nyt on jo tehty eli käyttämällä logosta ruotsinkielisissä yhteyksissä muotoa 'Supo - Skyddspolisen' (5513/2016*).

Kolmas ratkaisu koski Viestintävirastoa. Sen logossa viraston nimi oli suomenkielisillä sivuilla suomeksi ja ruotsinkielisillä sivuilla sekä suomeksi että ruotsiksi niin, että suomenkielinen nimiversio oli ylempänä ja suuremmalla kirjasinkoolalla kuin ruotsinkielinen nimi.

AOA:n mukaan ei ole lainvastaista, jos kaksikielisen viranomaisen nimi on ruotsinkielisillä sivuilla myös suomeksi. Sen sijaan moitittavaa oli, jos viraston ruotsinkielinen nimi oli olennaisesti pienemmällä kirjasinkoolalla kuin suomenkielinen nimi. Kielilain vaatimuksia ei saa sivuuttaa tarkastelemalla asiaa tavaramerkkikysymyksenä tai graafisena kysymyksenä. Viestintäviraston menettely oli kansalliskielten tasapuolisen kohtelun vaatimuksen vastainen.

Lisäksi AOA totesi, että vaikka kielilaki ei sisällä säännöksiä viranomaisten nimien kieliversioiden keskinäisestä järjestyksestä, olisi loogista, että Viestintäviraston ruotsinkielinen nimi esiintyisi

ruotsinkielisillä sivuilla ensin tai ylempänä sikäli kuin näillä sivuilla viraston nimestä käytetään kumpaakin kieliversiota (2159/2016*).

Viestintävirasto ilmoitti, että viraston logot oli muutettu niin, että suomenkielisillä verkkosivuilla ja suomenkielisissä lomakkeissa käytetään yksikielisesti suomenkielistä logoa ja ruotsinkielisillä verkkosivuilla ja ruotsinkielisissä lomakkeissa käytetään yksikielisesti ruotsinkielistä logoa.

VERKKOPALVELUITA KOSKEVIA RATKAISUJA

Edellisvuosien tapaan kertomusvuonna ratkaistiin useita asioita, jotka koskivat viranomaisten kielisiä velvoitteita sosiaalisessa mediassa sekä verkotiedottamisessa ja muissa verkkopalveluissa.

Sosiaalisessa mediassa tulee käyttää kumpaakin kansalliskieltä

OA arvioi Kansaneläkelaitoksen (Kela) tapaa tiedottaa toiminnastaan Facebook- ja Instagram-tiliellään sekä Suojelupoliisin (Supo) tapaa tiedottaa Twitter-tilillään. Kelan Instagram-tilillä julkaistu tuorein aineisto oli pääosin suomenkielistä. Facebook-sivut Opintotuki ja Kela-Kerttu olivat jo Kelan omankin ilmoituksen perusteella vain suomenkieliset. Myös Supon twiitit oli julkaistu pääsääntöisesti vain suomeksi. OA saattoi Kelan ja Supon tietoon käsityksensä, että kaksikielisyyden tulisi näkyä paremmin näissä sosiaalisen median kanavissa.

OA korosti, että kaksikielisten viranomaisten tulee ottaa huomioon kummankin kieliryhmän tiedontarpeet myös sosiaalisessa mediassa. Julkaisuaineiston ei kuitenkaan tarvitse kielilain perusteella olla täysin samanlaista. Viranomaisen omia verkkosivuja ja läsnäoloa sosiaalisessa mediassa tulee tarkastella kielilain kannalta erillisinä tiedonvälityskanavina siitä huolimatta, että sama viranomaisaineisto voi olla saatavilla kumpaakin kautta.

Vastaavalla tavalla sosiaalisen median eri kanavia tulee tarkastella erillisinä tiedonvälitystapoina. Jos viranomainen toimii esimerkiksi Facebo-

kissa asiaankuuluvalla tavalla kaksikielisesti, tästä ei seuraa, että se voisi kokonaan sivuuttaa toisen kansalliskielen käytön esimerkiksi Instagramissa. Kielilain perusteella kaksikielisen viranomaisen tulee kaikessa toiminnassaan osoittaa käyttävänsä molempia kieliä (3785/2016* ja 5513/2016*).

Ruotsinkielinen tiedottaminen oli puutteellista

Neljässä ratkaisussa viranomaisten ruotsinkielisen tiedottamisen katsottiin olleen puutteellista.

Ensimmäisessä tapauksessa Supon ruotsinkielisillä verkkosivuilla ei julkaistu lainkaan tietoja avoimista viroista toisin kuin suomenkielisillä sivuilla, joilta oli linkki Valtiokonttorin ylläpitämälle valtiolle.fi-sivustolle. OA korosti sitä, että Supon omat verkkosivut ja Valtiokonttorin valtiolle.fi -sivut ovat erillisiä tiedonvälityskanavia, joissa kansalliskieltä tulee kohdella mahdollisimman tasapuolisesti. Suomenkielinen tiedottaminen viroista oli monipuolisempaa kuin ruotsinkielinen.

Lisäksi ruotsinkielisillä verkkosivuilla oli vuosina 2015–2017 julkaistu kymmenen tiedotetta eri aiheista, kun taas suomenkielisillä sivuilla oli vastaavana aikana julkaistu 17 tiedotetta. Suomenkielinen tiedottaminen oli siten merkittävästi laajempaa kuin ruotsinkielinen eivätkä erot OA:n mukaan mahtuneet kielilain sallimiin rajoihin (5513/2016*).

Toisessa tapauksessa Kelan verkkosivut olivat olleet vuoden 2016 alussa useaan otteeseen pois käytöstä teknisten ongelmien vuoksi. Asiakkaat oli ohjattu edelleen tilapäiselle sivulle, joka sisälsi tietoa häiriön syistä ja jossa asiakkaita oli ohjattu käyttämään Kelan muita palvelukanavia ja Twitteriä. Nämä tiedot olivat olleet vain suomen kielellä.

Kela oli jo edellisen vuoden puolella tullut tietoiseksi siitä, että tilapäisen sivun tulisi olla myös ruotsin kielellä. Sivun toteutus oli kuitenkin viivästynyt lähinnä teknisistä syistä. Kyse oli ollut sellaisesta kaksikielisen viranomaisen verkkopalveluiden käytettävyyttä koskeneesta tiedosta, joka tuli julkaista molemmilla kansalliskielillä. Kun tie-

dot olivat olleet vain suomeksi, Kelan menettely oli ristiriidassa kielilain peruslähtökohtien kanssa. OA saattoi käsityksensä Kelan tietoon (299/4/16*).

Kolmannessa tapauksessa Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori oli lähettänyt äidinkieltään ruotsinkieliselle henkilölle tämän sähköpostiosoitteeseen suomenkielisen tiedotteen, jossa oli kerrottu kansalaisen asiointitiliä koskeneista muutoksista. Tiedote oli suunnattu kansalaisen asiointitilin käyttäjille.

Kyse oli OA:n mukaan kielilain tarkoittamasta yleisölle suunnatusta tiedottamisesta. Tämän vuoksi tiedote olisi tullut laatia kummallakin kansalliskielellä, jos sitä ei ollut mahdollista lähettää kullekin vastaanottajalle tämän äidinkielenä. Tiedote oli sittemmin lähetetty asiakkaalle ruotsinkielisenä. OA saattoi Valtorin tietoon käsityksensä menettelyn virheellisyydestä (2705/2016*).

Neljännessä tapauksessa Viestintäviraston suomenkielinen informaatioturvallisuutta koskeva tiedottaminen oli toistuvampaa ja ajankohtaisempaa eli siten myös laajempaa kuin ruotsinkielinen tiedottaminen. AOA:n mukaan tiedottaminen ei ollut kielilain mukaista (2159/2016*).

Viestintävirasto ilmoitti toimenpiteistään informaatioturvallisuutta koskevan aineiston saatavuuden parantamiseksi ruotsin kielellä.

Verkkoaineiston kieliversiot tulisi pyrkiä julkaisemaan samanaikaisesti

OA arvioi kahdessa ratkaisussaan verkkoaineiston kieliversioiden eriaikaista julkaisemista.

Sosiaali- ja terveystieteen lupa- ja valvontaviraston (Valvira) ruotsinkielisten verkkosivujen aineisto oli kantelun tekohetkellä ollut vähäisempää kuin suomenkielisten sivujen. Kantelijan mainitsema aineisto oli joko sittemmin julkaistu myös ruotsiksi tai sen kääntäminen oli ollut vireillä, kun Valvira antoi asiassa selvityksensä. Osa aineistosta oli poistettu kokonaan tarpeettomana (4365/2016).

Elintarviketurvallisuusviraston (Evira) ohjeet elintarvikevalvonnasta oli puolestaan julkaistu viraston verkkosivuilla ruotsiksi useita kuukausia

myöhemmin kuin suomenkieliset ohjeet. Nekin oli sittemmin kantelua käsiteltäessä saatu julkaisuiksi ruotsiksi. OA kiinnitti Valviran ja Eviran huomiota siihen, että aineistoa verkkoon laitettaessa kummankin kieliryhmän tiedonsaantitarve tulee ottaa huomioon ja kansalliskieliä tulee pyrkiä kohteilemaan tasapuolisesti (3883/2016).

Valvontaraporttien julkaiseminen

Kaksikielisen kaupungin laatimissa ja Eviran tietokannassa julkaistavissa elintarvikevalvontaraporteissa (ns. Oiva-raportit) tarkastushavaintoja ei ollut laadittu molemmilla kansalliskielillä ja tarkastuskohteen yhteystiedot olivat vain suomeksi. Muutoin raportit olivat kaksikielisiä.

OA totesi, että raportit on suunnattu yleisölle. Kielilaki ei kuitenkaan edellytä, että julkaistavan aineiston tulisi olla molemmilla kielillä samanlaisia. Ruotsinkielisten tiedonsaantioikeus oli nyt turvattu siten, että lisätietoja oli saatavissa ympäristöterveydenhuollon virkamiehiltä. Asiassa ei ollut riittäviä oikeudellisia perusteita moittia kaupungin menettelyä.

Toisaalta OA arvioi, ettei tarkastushavaintojen ja tarkastuskohteen yhteystietojen laatiminen molemmilla kansalliskielillä aiheuttaisi kohtuutonta viivettä raporttien julkaisemiselle eikä siten muodostuisi tiedottamisen esteeksi, koska Eviran asiaa koskeviin ohjeisiin oli kirjattu valmiita fraaseja, joita voitiin käyttää. OA saattoi käsityksensä kaupungin ja Eviran tietoon (3855/2016*).

Verkko-osoitteen kieli

OA ei pitänyt lainvastaisena sitä, että kaksikielisen viranomaisen verkko-osoite (www.supo.fi) oli käytettävissä vain muodossa, joka oli muodostettu viranomaisen suomenkielisestä lyhenteestä. Toisaalta OA:n ratkaisukäytännössä on jo aiemmin todettu, että verkko-osoitteiden muodostaminen niin, että ne perustuvat viranomaisten täydellisiin nimiin, edistäisi hyvään hallintoon kuuluvaa palveluperiaatetta. Tällaisilla osoitteilla kaksikielinen viranomainen voisi myös osoittaa ulospäin antavansa palvelua molemmilla kansalliskielillä, koska

osoitteita voitaisiin käyttää molemmilla kansalliskielillä. OA saattoi käsityksensä Supon tietoon (5513/2016*).

MUITA RATKAISUJA

AOA:n sijainen arvioi kielellisten oikeuksien toteutumista liikennevalvonnassa ja terveydenhuollossa.

Kantelijalla oli ollut oikeus käyttää liikennevalvonnassa ruotsia sekä saada palvelua ja rikesakkomääräys ruotsiksi. Poliisin tulee omatoimisesti huolehtia näiden oikeuksien toteutumisesta. Jos poliisin käytössä oleva aineisto (kuten ajokortti ja rekisteritiedot) antaa aiheen olettaa, että asiakkaan äidinkieli voi olla muu kuin kaksikielisen virka-alueen enemmistökieli, asiakkaalta tulee tiedustella, kumpaa kieltä hän haluaa käytettävän.

On tärkeää, että asiakas voi valita käytettävän kielen myös liikennevalvonnassa, vaikka menettely on rutiininomaista ja summaarista. Yksittäisen poliisimiehen käytännön kielitaito ei saisi vaikuttaa kielivalintaan. AOA:n sijainen saattoi käsityksensä poliisilaitoksen ja Poliisihallituksen tietoon (902/2016).

Ruotsinkielisten asiakkaiden kielelliset oikeudet eivät olleet toteutuneet terveydenhuollossa, kun toinen heistä ei ollut saanut ajanvarauspalvelua ruotsiksi ja toinen oli ohjattu sellaisen hoitajan puoleen, joka ei ollut osannut ruotsia (1835/2016 ja 3355/2016).

AOA arvioi äidinkieleltään ruotsinkielisen vangin kielellisiä oikeuksia suomenkielisessä vankilassa. AOA viittasi aiempaan OA:n ratkaisukäytäntöön ja korosti vangin oikeutta valita asiassaan asiointikielekseen suomen tai ruotsin. Vaikka vanki olisi aiemmin rangaistusaikanaan käyttänyt asioinnissaan vain suomea, tämä ei merkitse, että hän olisi tehnyt lopullisen kielivalinnan siinä, kumpaa kieltä hän vankilassa jatkossa käyttää. Kyse ei ole kielletystä kielen vaihtamisesta kesken saman viranomaisasiointin (5675/2016).

4.20 Verotus

Verotusta koskevaan asiaryhmään luetaan sekä välillinen että välitön verotus. Tullin toimittama verotus ei kuulu tähän asiaryhmään, vaan sitä käsitellään kohdassa 4.5. Verotusta koskevien kantelujen ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Asiaryhmän pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Ulla-Maija Lindström*.

4.20.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Verotusta koskevat asiat kuuluvat valtiovarainministeriön ohjaukseen. Ministeriö valmistelee hallituksen talous- ja finanssipolitiikkaa ja valtion talousarvion sekä toimii veropolitiikan asiantuntijana. Sen vero-osasto toimii hallituksen veropolitiikan asiantuntijana. Ministeriö ohjaa Verohallintoa vuosittaisten tulostavoitesopimusten kautta.

Verohallinnon tehtävänä on verotuksen toimittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeudenvalvonta. Verohallinto on valtakunnallinen viranomaisena. Verohallinnossa on verotusta hoitavia yksiköitä ja muita yksiköitä. Verotusta hoitaviin yksiköihin kuuluvat Henkilöveroyksikkö, Yritysverotusyksikkö ja Veronkantoyksikkö.

Verohallinnon muita yksiköitä ovat Tietohallintoyksikkö, Hallintoyksikkö, Esikunta- ja oikeusyksikkö, Viestintäyksikkö, Sisäisen tarkastuksen yksikkö ja Harmaan talouden selvitysyksikkö. Verohallinnosta riippumattomia toimielimiä ovat Keskusverolautakunta, joka antaa ennakkoratkaisuja, ja Verotuksen oikaisulautakunta, joka käsittelee oikaisuvaatimuksia. Verohallinto kerää suurimman osan Suomen veroista ja veronluonteisista maksuista. Verohallinnon lisäksi veroja kerää muun ohella Liikenteen turvallisuusvirasto, joka toimittaa ajoneuvoverotuksen.

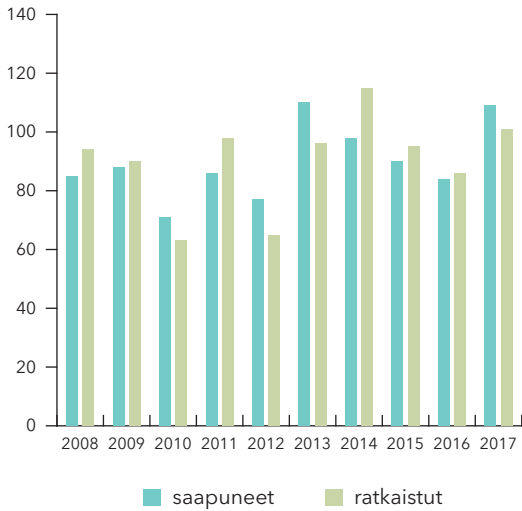
4.20.2 LAILLISUUSVALVONTA

Verotusta koskevia kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin 101 eli jonkin verran enemmän kuin edellisenä vuonna. Myös toimenpiteisiin johtaneiden asioiden määrä oli suurempi kuin edellisenä vuonna. Toimenpiteisiin johti 13 asiaa. Toimenpideratkaisujen prosenttiosuus nousi 6,9 prosentista 12,9 prosenttiin.

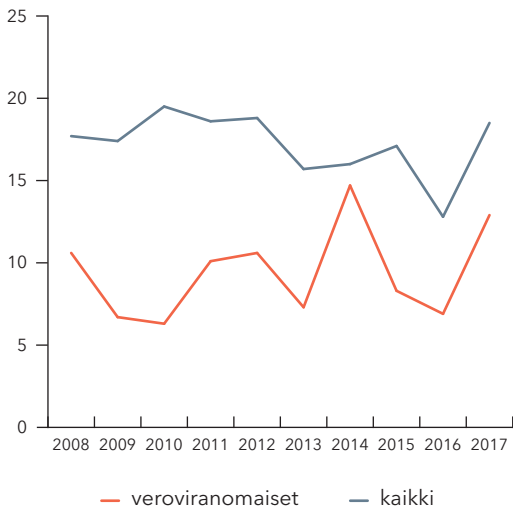
Vuoden 2017 alussa tuli voimaan laki oma-aloitteisen verojen verotusmenettelystä (768/2016) ja veronkantolaki (769/2016). Lisäksi vuoden 2017 alussa otettiin käyttöön Verohallinnon OmaVerojärjestelmä, joka korvasi verotilin. Uusi lainsäädäntö ja tietojärjestelmä merkitsivät muutoksia aiemman ilmoitusmenettelyyn. Oikeusasiamiehen kansliaan saapui lukuisia kanteluita, joissa arvosteltiin Verohallinnon neuvonta- ja asiointipalveluja sekä muuttuneita menettelytapoja.

Kantelija oli Verohallinnon puhelinpalvelun ruuhkautumisesta johtuen joutunut käyttämään puhelinpalvelun jonotukseen yhteensä 2 tuntia 20 minuuttia. AOA totesi, että puhelinpalvelu ei täyttänyt hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan palvelun asianmukaisuuden eikä viranomaisen neuvontavelvollisuuden vaatimuksia. Verohallinto ei täyttänyt velvollisuuttaan huolehtia jonotusaikojen pysymisestä kohtuullisina. Tällainen kohtuuton jonotusaika muodosti tosiasiallisen esteen neuvontapalveluiden saatavuudelle ja oli siten lainvastainen.

Verohallinnon menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti huomioon sen pyrkimisen parantaa neuvonnan saatavuutta ottamalla käyttöön takaisinsoittopalvelun ja Vero24-verkkoasiaspalvelun sekä myös ajanvarauspalvelun. Lisäksi Verohallinto on ilmoittanut kehittävänsä OmaVero-palvelua siten, että sen kautta asiakkaat voisivat lähettää kysymyksiä. Näistä syistä hän tyytyi saat-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2008–2017



Toimenpideprosentti vuosina 2008–2017

tamaan Verohallinnon tietoon käsityksensä sen laiminlyönnistä huolehtia neuvonnan saatavuuden asianmukaisesta toteutumisesta (3006/2017).

Yhden kantelun mukaan Verohallinto pakottaa yrittäjät käyttämään sähköisiä palveluja. Kantelija halusi ilmoittaa tietonsa paperisina Verohallinnolle ja samoin saada sieltä vastaukset paperilla. Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain mukaan veroilmoitus on annettava sähköisesti.

Kanteluun annetussa vastauksessa selostettiin valtiovarainvaliokunnan mietinnön (VaVM 9/2016 vp) arviota sähköisestä ilmoittamisesta. Valiokunnan mukaan hallituksen esityksessä ehdotetaan ensimmäisen kerran lainsäädäntötasolla säädettyä pakollisesta sähköisestä ilmoittamisesta, joka koskisi ensi vaiheessa oma-aloitteisia veroja. Verohallinto voisi hyväksyä kuitenkin erityisesti syystä paperilla annettavan ilmoituksen. Valiokunta puolsi sähköisten menettelytapojen käyttöönottoa, mutta kehotti Verohallintoa kiinnittämään huomiota käytännön yritystoiminnassa esiintyviin erityistarpeisiin.

Verohallinnon selvityksen mukaan se oli tullut joustavasti ja asiakaslähtöisesti erityisen syyn olemassaoloa ja kantelijan oli katsottu valinneen ilmoitusten toimitustavaksi paperin. Koska kantelijan arvostelema Verohallinnon menettely perustui eduskunnan säätämiin lakeihin, asia ei antanut AOA:lle aihetta toimenpiteisiin hänen laillisuusvalvontansa puitteissa (541/2017).

Vaikka kantelija oli käsityksensä mukaan antanut pienen metsäyhtymän ilmoitukset jo hyvissä ajoin postitse tammikuussa, hän sai Verohallinnolta selvityspyyntöjä. Verohallinto totesi, että sen ohjeen mukaan satunnainen työnantaja, jota ei ole merkitty Verohallinnon työnantajarekisteriin, ei anna veroilmoituksia niiltä kuukausilta, jolloin palkanmaksua ei ollut. Verohallinnon järjestelmä oli tulkinnut asiakkaan virheellisesti veroilmoitukseen kirjoittaman oo-luvun annetuksi työnantajasuorituksen veroilmoitukseksi ja pyytänyt täydentämään ilmoitusta puuttuvalla verovuodella tai korjaamaan annettu ilmoitus.

Selvityspyyntö oli ollut aiheellinen. Asiakas oli kuitenkin korjannut arvonlisäveroa koskevaa ilmoitusta, vaikka sitä ei ollut asiakkaalta pyydetty. Tästä syystä asiakkaalle oli lähtenyt työnantajasuorituksista uusi selvityspyyntö. Asiakkaan uuden yhteydenoton jälkeen veroilmoitus oli viranomaisaloitteisesti korjattu välittömästi. Oma-aloitteisten verojen veroilmoitusten suuren määrän takia on välttämätöntä, että veroilmoitusten valvonta hoidetaan pääsääntöisesti automaatioissa.

Verohallinto ilmoitti, että se pyrkii korjaamaan valvontajärjestelmää niin, että tarkoituksellomat selvityspyynnot eivät lähtisi asiakkaalle, ja kiitti asiakasta rakentavasta palautteesta. Myös oma-aloitteisten verojen ilmoittamista koskeviin ohjeisiin ja selvityspyyntöihin kiinnitetään huomiota, jotta ne olisivat selkeitä ja helposti ymmärrettäviä, jotta asiakkaat tietäisivät, kuinka heidän tulee toimia. Näiden toimenpiteiden johdosta kantelu ei johtanut AOA:n toimenpiteisiin (1681/2017).

Verohallinnon verkkosivustolla kerrotaan sähköisen maksujärjestelypyynnön lomakkeella, että päätöksen maksujärjestelypyyntöön saa noin viikon kuluessa pyynnön lähettämistä. Sivustolla on siten hallintolaissa säädettyllä tavalla ilmoitettu odotettavissa oleva käsittelyaika sellaiselle hallintopäätöksellä ratkaistavalle asialle, joka voi tulla vireille asianosaisen aloitteesta.

Verohallinnon menettely yhtiön maksujärjestelyn käsittelyssä oli virheellinen, kun pyyntöä ei käsitelty ilmoitetussa viikon ajassa, vaan sen käsittely kesti kolme viikkoa. Yhtiöllä oli oikeus luottaa siihen, että se saa päätöksen pyyntöönsä tässä ilmoitetussa ajassa. Verohallinnon virheellisen menettelyn johdosta yhtiön verovelkatieto julkaistiin julkisessa verovelkarekisterissä.

AOA:n mukaan Verohallinnon menettelyn moitittavuutta ei vähennä se, että ilmoitettu käsittelyaika on keskimääräisen käsittelyn perusteella annettu arvio eikä myöskään se, että yhtiöllä oli mahdollisuus saada lisätietoa asiasta. Kun Verohallinto ilmoittaa asian käsittelyaika-arvion, asiakkaalla on oikeus luottaa tähän arvioon ja Verohallinnolla puolestaan on velvollisuus noudattaa sitä ja käsitellä asiat tässä ilmoitetussa ajassa. Mikäli arvioitu käsittelyaika ylittyy, tulisi tästä ilmoittaa asiakkaalle (1447/2017).

Kaksi kantelijaa arvosteli tiedotusvälineissä julkaistujen tietojen perusteella Verohallinnon menettelyä salattujen ulkomaantulojen verottamisessa. Verohallinnon selvitysten mukaan keväällä 2014 Verohallintoon saapui verovelvollisten oikaisuvaatimuksia, joissa vaadittiin verotettavaksi aikaisemmin verottamatta jääneitä tuloja sekä veronkorotusten määräämistä.

Verohallinnon yksiköiden välillä sovittiin, millä perusteella oikaisuvaatimukset lähetetään Veronkantoysikköön rikosilmoitusharkintaan ja milloin ne käsitellään normaalien oikaisuvaatimusten käsittelyä koskevien ohjeiden mukaan Henkilöverotusyksikössä. Kokouksessa sovittiin, että Henkilöverotusyksikkö ohjaa Veronkantoysikköön rikosilmoitusharkintaan ne oikaisuvaatimukset, joissa vältetyn veron määrä ylittää 5 000 euroa.

Ensimmäiset arviot vältetyn tulon määristä saatiin rikosilmoitusharkintaan syyskuussa 2014 ja kaikki tapaukset saatiin yksikköön marraskuussa 2015. Rikosilmoitusharkintaan tuli 56 tapausta, joista 28 tehtiin rikosilmoitus syyskuussa 2016 Keskusrikospoliisille. Näissä tapauksissa vältetyn tulon määrä ylitti 10 000 euroa. Kaikkiin ilmoituksiin liittyneet verot oli maksettu. Verohallinnon selvityksen mukaan rikosilmoitusharkinta tehtiin normaalin käytännön mukaan eivätkä siihen osallistuneen muut kuin asiassa työjärjestyksen mukaan toimivaltaiset virkamiehet.

AOA:n mukaan asiassa oli kysymys poikkeuksellisista, verovelvollisten vahingokseen tekemistä oikaisuvaatimuksista, joissa oli ilmoitetun tulon verottamisen lisäksi vaadittu määrättäväksi tulolle kahden prosentin veronkorotus. Verohallinto arvioi näitä vaatimuksia sovellettavien verotusmenettelystä annetun lain ja erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta annetun lain oikeusohjeiden perusteella.

AOA totesi, että asiassa ei ilmennyt syytä epäillä, että Verohallinto oikaisuvaatimuksista päättäessään olisi ylittänyt sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan tai käyttänyt sitä väärin. Myöskään ei ilmennyt syytä epäillä, että valtiovarainministeriö tai jokin muu taho olisi ohjannut Verohallinnon Henkilöverotusyksikön tai Veronkantoysikön oikaisuvaatimusten käsittelyyn määrättyjä virkamiehiä (5786/2016* ja 6674/2017).

Useissa kanteluissa ajoneuvoverotuksesta arvosteltiin ajoneuvoveron maksun laiminlyönnistä aiheutuvaa ajoneuvon käyttökieltoa. Kanteluvas-
tauksissa selostettiin ajoneuvoverolain säännök-
siä, joiden mukaan veron maksun yhteydessä
on käytettävä sen verolipun viitenumeroa, jolle
suoritus on tarkoitettu, ja jos vero on suoritettu
käyttäen puutteellisia tai virheellisiä maksutietoja,
suoritusta ei kohdisteta kyseisen veron maksuksi
ilman erillistä pyyntöä. Vastauksissa todettiin,
että usein syynä käyttökieltoon oli virheellisen
viitenumeron käyttäminen tai kokonaan puuttu-
nut viitenumero.

4.20.3 RATKAISUJA

VEROHALLINNON PÄÄTÖS LOPETTAA PAPERISTEN KAUSIVEROILMOITUSTEN LÄHETTÄMINEN

Verohallinto päätti keväällä 2015 lopettaa paperis-
ten alkutuottajien kausiveroilmoituslomakkeiden
lähettämisen maatalousyrittäjille ja metsänomis-
tajille. Tavoitteena oli sähköisen ilmoittamisen li-
sääminen. Selvityksen mukaan päätöstä tehtäes-
sä tiedettiin, että osa asiakkaista haluaa edelleen
lähettää kausiveroilmoituksen paperilla ja tulee
todennäköisesti pyytämään jatkossakin Verohal-
linnolta paperilomakkeen. Verohallinto tiedotti
menettelynsä muuttamisesta erilaisten kanavien
kautta. Myös Verohallinnon virkailijoille tiedotet-
tiin muutoksesta ja heitä kehoitettiin välittämään
viestiä asiakkaille.

Verohallinnon selvityksen mukaan laajasta tie-
dotuskampanjasta huolimatta kaikki kohderyh-
män asiakkaat eivät saaneet tietoa velvollisuudesta
antaa kausiveroilmoitus. Noin 36 000 maa- ja met-
sätaloudenharjoittajaa ei antanut kausiveroilmoi-
tusta määräajassa.

Verohallinto lähetti näille arvonlisäverotusta
koskevan arvioesityksen. Arvioesitysten määrä
kasvoi edellisvuoden noin viidestä prosentista n.
14 prosenttiin arvonlisäverovelvollisten rekiste-
rissä olleista maa- ja metsätaloudenharjoittajista.
Verohallinto otti poikkeuksellisesti käyttöön me-
nettelyn, jossa ei toimintaa -kausiveroilmoituk-
sen pystyi antamaan myös puhelimitse soittamal-
la Verohallinnon palvelunumeroon.

AOA totesi, että kun Verohallinto päätti muuttaa
käytäntöään, sillä oli tiedossa, että osa asiakkaista
halusi edelleen lähettää kausiveroilmoituksen pa-
perisena. Nämä asiakkaat tai ainakaan osa heistä
ei mahdollisesti osannut käyttää Verohallinnon
sähköisiä asiointipalveluita eikä kaikilla ehkä
myöskään kykyä hakea lisätietoa asiasta Verohal-
linnon verkkosivuilta. Kuitenkin Verohallinnon
verovelvollisille lähettämässä oppaissa kehoitettiin
hakemaan lisätietoja Verohallinnon verkkosivuilta
ja myös kausiverolomake oli mahdollista tulostaa
verkkosivuilta.

Oppaissa ei kerrottu eikä ohjattu verovelvollis-
ten käytettävissä olleista muista palvelukanavista
lisätiedon saamiseksi tai lomakkeiden hankkimis-
seksi. Verovelvollisille ei myöskään kerrottu lai-
minlyönnistä johtuvista seuraamuksista eikä sitä,
että verokauden veron maksamisen lisäksi kausi-
lomake tuli antaa välttääkseen ilmoitusvelvolli-
suuden laiminlyönnistä johtuvan laiminlyönti-
maksun.

Niiden veroverollisten määrä, joille kausive-
roilmoituksen antamisen laiminlyönnin vuoksi
lähetetään arvioverotusta koskeva kuulemiskirje,
nousi kolminkertaiseksi. Tämä osoitti AOA:n mie-
lestä, että tiedotuskampanja laajuudestaan huoli-
matta ei tavoittanut kohderyhmäänsä.

Lisäksi osalle verovelvollisista määrättiin il-
moitusvelvollisuuden laiminlyönnistä johtuva
laiminlyöntimaksu, jonka määrä oli 15 prosenttia
maksetun veron määrästä. Menettelyn äkillisen ja
jyrkän muutoksen sekä tiedottamisen puutteiden
vuoksi verovelvollisille aiheutui ylimääräistä huol-
ta ja vaivaa sekä taloudellisia seuraamuksia. Myös
Verohallinnon oma työmäärä kasvoi.

Hallinnon asiakkaalla on lähtökohtaisesti pe-
rusteltu syy luottaa viranomaisen toiminnan ja
menettelytapojen jatkuvuuteen. Hallinnon asiak-
kaan tulee voida luottaa siihen, että viranomaisen
toiminta ei muutu yllättäen siten, että se voi vai-
kuttaa hänen oikeusasemaansa kielteisesti. Viran-
omaisen käytännön muutokselle on myös esitet-
tävä asialliset ja riittävät perustelut.

Palvelua järjestäessään viranomaisten tulee
ottaa huomioon hallinnossa asioivien itsemäärää-
misoikeus ja toimintaedellytykset. Hyvän hallin-
non perusteisiin kuuluva viranomaisten tiedotta-
misvelvollisuus korostaa viranomaisen vastuuta

tuottaa ja jakaa asioiden hoitamisen ja hallinnon asiakkaiden oikeusaseman kannalta merkityksellistä tietoa toimialallaan.

Verohallinto oli päättänyt muuttaa aikaisempaa käytäntöään, koska sen tavoitteena on edistää sähköistä ilmoittamista. Verohallinnon päätöksen perusteena oli siten sen oman toiminnan tehostaminen. Verohallinnon tiedossa oli, että osa sen asiakkaista haluaa edelleen antaa ilmoituksen paperilla. Näiden asiakkaiden toimintaedellytyksiä käyttää sähköisiä palveluja ja heidän tarpeitaan ei ollut arvioitu riittävästi muutoksesta päätettäessä.

Lisäksi asiakkaita ohjattiin puutteellisesti. Tämän seurauksena niiden verovelvollisten määrä, jotka laiminlöivät kausiveroilmoituksen antamisen, nousi merkittävästi. Osalle verovelvollisista määrättiin myös korkea laiminlyöntimaksu.

AOA:n mukaan toteutettu äkillinen toimintatapojen muutos ja siitä puutteellinen tiedottaminen olivat hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan luottamuksensuojan periaatteen, viranomaisen palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden sekä tiedottamisvelvollisuuden vastainen (2655/2016*).

KANTELIJAN KAUSIVEROILMOITUSTEN KÄSITTELY

Kantelijan liiketoimintaa koskevan verotarkastuskertomuksen perusteella Verohallinnossa tehtiin 31.5.2016 arvonnäisäveron maksuunpanopäätökset. Tässä yhteydessä kantelijan kausiveroilmoitukset kohdekuukausilta 10/2015 ja 12/2015 kirjattiin poistettu-tilaan. Verohallinnon tietojärjestelmä tulkitse, ettei ilmoituksia ollut annettu, joten kantelijalle lähetettiin 5.7.2017 kohdekuukausia 10/2015 ja 12/2015 koskevat kehotukset arvonnäisäveron kausiveroilmoitusten antamiseen.

Kantelija antoi 20.7.2016 uudet ilmoitukset, joissa hän ilmoitti aiemmin ilmoittamansa palautettavan veron määrän verran lisää veroa. Nämä ilmoitukset välittyivät verotilille ja niiden perusteella kantelijalle tuli maksettavia veroja ja lisäksi hänelle määrättiin myöhästymismaksuja. Kantelija antoi 24.8.2016 uudelleen kausiveroilmoitukset. Näiden ilmoitusten perusteella kantelijan kyseisten verokausien veron määräksi muodostui 0 euroa, mutta verokausilta jäi perittäväksi myöhästymismaksuja.

Myöhemmin kantelun johdosta Verohallinto korjasi tapahtuneen virheen. Kantelijan alkuperäiset veroilmoitukset käsiteltiin ja asiasta annettiin valituskelpoiset päätökset. Verokausien veron määräksi vahvistettiin 0 euroa ja määrätty laiminlyöntimaksut poistettiin.

AOA:n mukaan Verohallinnon menettely kirjata verotarkastuksen perusteella kantelijan kausiveroilmoitukset 10/2015 ja 12/2015 vain poistettu-tilaan ilman, että kohdekuukausilta olisi samalla tehty valituskelpoiset päätökset, oli virheellinen ja johti osaltaan epäselvyyksiin kantelijan verotilin kirjauksissa.

AOA piti erityisen huolestuttavana sitä, että kantelija huolimatta asioinneistaan Verohallinnon eri asiakaspalveluissa ei saanut verotarkastuskertomuksen toimenpide-ehdotusten käsittelyssä tapahtunutta virhettä selvitettyä ja korjattua. Verohallinnon asiakaspalveluissa laiminlyötiin asian asianmukainen selvittäminen, vaikka asia oli selvittävissä. Vasta kantelijan kantelu oikeusasiamiehelle johti virheen asianmukaiseen selvittämiseen ja korjaamiseen. AOA:n mukaan Verohallinnon toiminta ei täyttänyt hyvään hallintoon kuuluvaa oikeusturvan eikä palvelujen laadun ja tuloksellisuuden vaatimuksia (6455/2016).

VEROHALLINNON MENETTELY VEROVELKATIEDON VÄLITTÄMISESSÄ

Yhtiö pyysi tutkimaan Verohallinnon menettelyn verovelkatiedon välittämisessä. Kantelun mukaan yhtiön vuoden 2016 helmikuussa erääntynyt ennakkoarvoma 1 399,49 euroa oli jäänyt epähuomiossa maksamatta. Virheen huomasi yhtiön mahdollinen uusi asiakas, joka oli saanut siitä tiedon urakkatarjouksen liitteenä olleesta tilaajavastuureportista. Niihin oli 14.3.2016 päivitetty tieto siitä, että yhtiöllä oli järjestämätöntä verovelkaa 500–10 000 euroa.

Yhtiö piti menettelyä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 20 b §:n vastaisena. Pykälän mukaan rekisteriin merkitään verovelkaa koskevana tietona tieto siitä, onko yrityksellä vähintään 10 000 euroa sellaisia erääntyneitä ja suorittamatta olevia Verohallinnon kantamia veroja ja maksuja, joista ei ole Verohallinnon teke-

mää maksujärjestelyä tai muutoksenhakuviranomaisen täytäntöönpanon keskeytystä koskevaa määräystä.

Yhtiö oli vuonna 2013 valtuuttanut Suomen Tilajavastuu Oy:n pyytämään Verohallinnolta tilajavastuulain 5 §:n 1 momentin 3 kohdan edellyttämät tiedot yrityksen verovelkatodistuksesta ja sen liiteosasta, sekä tallentamaan ja julkaisemaan Verohallinnon Suomen Tilajavastuu Oy:lle sähköisesti luovuttamat tiedot Suomen Tilajavastuu Oy:n ylläpitämässä Tilajavastuu.fi-järjestelmässä.

Verohallinnon Esikunta- ja oikeusyksikön Tietopalvelu oli Suomen Tilajavastuu Oy:n hakemuksesta antanut 20.3.2013 päätöksen, jossa se totesi, että Suomen Tilajavastuu Oy:n oli oikeutettu saamaan Verohallinnolta asiakasyritysten antamien valtakirjojen nojalla yritysten salassa pidettäviä verovelkatietoja sähköisessä muodossa.

Tilajavastuulain säännöstä muutettiin 1.9.2015 voimaan tulleella lailla 678/2015. Muutetun 5 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan tilaajan on pyydetävä sopimuspuolelta ja tämän on annettava tilaajalle selvitys siitä, ettei yrityksellä ole verotietolain 20 b §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua verovelkaa taikka viranomaisen antama selvitys verovelan määrästä.

Lainmuutoksen esitöiden mukaan jatkossa tilaajan selvitysvelvollisuuden täyttäminen on verotietojen osalta ensisijaisesti tarkoitus toteuttaa verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 20 a §:n mukaista yritysten verovelkarekisteriä hyödyntäen. Jos verovelkarekisteristä ilmenee, että sopimuspuolella on verovelkarekisteriin merkittyä verovelkaa, on tilaajan, täyttääkseen selvitysvelvollisuutensa, selvitettävä verovelan määrä pyytämällä sopimuspuolta toimittamaan viranomaisen antama todistus verovelan määrästä. Käytännössä tämä tarkoittaa verovelkatodistuksen toimittamista.

Lainmuutoksen 1.9.2015 jälkeen Verohallinnon oikeus luovuttaa verotietoja voimassa olevassa säännöksessä edellytettyä laajemmin oli AOA:n mukaan tulkinnanvarainen. Tilajavastuulain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että tilaajan selvitysvelvollisuus on ensisijaisesti tarkoitettu toteuttaa verovelkarekisteriä hyödyntämällä. Jos rekisteristä ilmenee siihen merkittyä verovelkaa, tilaajan on selvitettävä verovelan määrä pyytämällä viranomaisen anta-

ma todistus verovelan määrästä. Esitöissä todetaan, että käytännössä tämä tarkoittaa verovelkatodistuksen toimittamista.

Ottaen huomioon lainmuutoksen tarkoitus ja yhtiön valtakirjan viittaus tilajavastuulain säännökseen AOA ei pitänyt perusteltuna sitä, että asia oli jätetty sen varaan, että yhtiön ennen lainmuutosta antama valtuutus oli edelleen voimassa ja ettei yhtiö ollut peruuttanut sitä. Kysymys oli Verohallinnon oikeudesta luovuttaa verotietoja laajemmin kuin voimassa olevat tilajavastuulain ja verotietolain säännökset ovat edellyttäneet.

AOA:n mukaan hallintolain hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan luottamuksensuojan periaatteen toteuttaminen, viranomaisen tiedotus- ja neuvontavelvollisuus sekä laissa viranomaiselle säädetty selvittämisvelvollisuus olisivat edellyttäneet, että Verohallinto olisi selvittänyt lainmuutoksen vaikutusta ennen lainmuutosta annettujen valtuutusten sisältöön ja verovelvollisten tarkoitusta tässä muuttuneessa tilanteessa.

Asian arvioinnissa AOA otti huomioon sen, että Verohallinnon tietopalvelun selvityksen sekä oikeusyksikön lausunnon mukaan Verohallinto on arvioinut uudelleen aiemmin tekemäänsä valtakirjojen tulkintaa. Verohallinto tulee pyytämään, että Suomen Tilajavastuu Oy tulee toimittamaan Verohallinnolle uudet valtakirjat, joissa on tarkemmin määritelty ne tiedot, jotka Suomen Tilajavastuu Oy on valtuutettu asiakkaan puolesta pyytämään. Tästä syystä AOA tyytyi saattamaan käsityksensä Verohallinnon menettelyn tulkinnallisuudesta sen tietoon (1082/2016).

LIIKENTEEN TURVALLISUUSVIRASTON MENETTELY AJONEUVON KÄYTTÖKIELTOON ASETTAMISESSA

Kantelija kertoi käyttäneensä ajoneuvonsa määräraikaiskatsastuksessa 21.6.2016. Ajoneuvo oli poistettu liikennekäytöstä, mutta hän käytti sitä laissa erikseen säädettyssä tilanteessa. Liikenteen turvallisuusvirasto lähetti 27.6.2016 kantelijalle kirjeen, jossa se ilmoitti, että auto oli määrätty käyttökieltoon ja lisäksi liikennekäytöstä ilmoitettiin maksuunpantavan jälki- ja lisäveroa. Kantelija kertoi selvityksessään, että hän oli käyttänyt ajoneuvoaan siirtoajossa sille erikseen varattuun kat-

sastukseen. Liikenteen turvallisuusvirasto perui ajokiellon 29.6.2016 päivätyllä kirjeellään. Kantelija piti viraston menettelyä lainvastaisena, kun se tutkimatta, oliko ajoneuvon käyttö lainmukaista, oli määrännyt sen ajokieltoon 23.–29.6.2016 väliseksi ajaksi.

Liikenteen turvallisuusviraston selvityksen mukaan se oli toiminut asiassa valvontaviranomaisen ilmoituksen pohjalta. Poliisi oli käsitellyt asiaa automaattisen liikennevalvonnan yhteydessä. Viraston mukaan sen oletuksena oli, että valvontaviranomainen oli tarkastanut ilmoituksen perusteen ja sen, ettei kysymys ollut sallitusta ajotilanteesta.

Virasto oli selvityksen mukaan lähettänyt kantelijalle selvityspyynnön, jonka tarkoituksena oli hallintolaissa ja ajoneuvoverolaissa säädetty kuulemisvelvoite. Viraston näkemyksen mukaan menettelyn tarkoituksena oli myös selvitysvelvollisuuden täyttäminen ja asiakkaan oikeusturvan varmistaminen.

Liikenteen turvallisuusvirasto oli määrännyt ajoneuvon käyttökieltoon selvittämättä, oliko ajoneuvon käyttö ollut lainmukainen. Ajoneuvon käyttökielto voi johtaa siihen, että valvova viranomainen ottaa ajoneuvon rekisterikilvet ja rekisteröintitodistuksen haltuunsa, mistä aiheutuu verovelvolliselle ylimääräisiä kustannuksia, vaivaa ja harmia. Ennen ajoneuvon käyttökieltoon asettamista virasto olisi saanut asian selvitettyksi varaamalla asianosaiselle ajoneuvon omistajalle tilaisuuden kertoa, oliko ajoneuvon käytölle liikenteessä laissa säädetty hyväksytty syy.

Liikenteen turvallisuusvirastolla oli käyttökiellon määränneenä sekä jälki- ja lisäveron kantoviranomaisena päävastuu asian asianmukaisesta ja riittävästä selvittämisestä. Virastolla ei ole lainmukaista perustetta siirtää sille itselleen kuuluvaa asian selvittämisvelvollisuutta ja asianosaisen kuulemisvelvollisuutta toiselle sitä avustavalle viranomaiselle. Ajoneuvoverolain mukaan ajoneuvon käyttö voidaan estää, jos ajoneuvosta on maksuunpantava lisävero.

Kun Liikenteen turvallisuusvirasto määräsi ajoneuvon käyttökieltoon selvittämättä ensin, oliko ajoneuvosta maksuunpantava lisävero, eli oliko ajoneuvon käyttö liikenteessä lainmukainen, se AOA:n mukaan laiminlöi hallinnon keskeisiin

oikeusturvaperiaatteisiin kuuluvat velvollisuutensa. Liikenteen turvallisuusviraston menettely oli lainvastainen (2588/2016*).

KUULEMISVELVOLLISUUDEN LAIMINLYÖNTI AJONEUVOVEROJEN PALAUTTAMISESSA JA MAKSUUNPANOSSA

Liikenteen turvallisuusvirasto oli kantelijan entisen puolison hakemuksen perusteella palauttanut tälle vuosilta 2012–2016 maksetut ajoneuvoverot ja kuulematta kantelijaa maksuunpannut hänelle nämä verot.

Ajoneuvoverolaissa ei ole säännöksiä asian selvittämisestä eikä asianosaisen kuulemisesta. Laissa ei siten ole säädetty näiltä osin toisin kuin hallintolaissa. Hallintolain mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiassa sekä antaa selvityksensä sellaisista vaatimuksista, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Liikenteen turvallisuusvirasto ratkaisi ajoneuvoverojen palauttamista ja niiden maksuunpanoa koskevan asian pelkästään kantelijan entisen puolison selvitysten perusteella varaamatta kantelijalle eli verovelvolliselle mahdollisuutta esittää asiassa omaa selvitystä. AOA:n mukaan asiassa ei ollut hallintolaissa säädettyjä perusteita, joiden mukaan asian saattoi ratkaista asianosaista eli verovelvollista kuulematta.

AOA painotti, että asianosaisen oikeus tulla kuulluksi on perustuslaissa turvattu oikeusturvan keskeinen oikeusturvaperiaate. Hallintolain tarkoituksena toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Hallintolain mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Asianosaisen kuuleminen palvelee myös asian selvittämistä ja edistää viranomaisentasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta. Kun virasto laiminlöi asian asianmukaista selvittämistä ja verovelvollisen kuulemistä koskevat velvollisuutensa, sen menettely oli lainvastainen (61/2017).

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 esittelivät myös vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit *Terhi Arjola-Sarja* ja *Jouni Toivola*.

4.21.1 LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA JA MUUTOKSIA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ

Ympäristöasioissa tuli kertomusvuonna voimaan useita säädösmuutoksia. Näistä varsin monen tavoitteena on ollut muun muassa turhan sääntelyn purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaisesti. Ohjelma sisältää useita kirjauksia, jotka liittyvät muun muassa lupa- ja valitusprosessien sujuvoittamiseen, asuntotuotannon lisäämiseen ja vähittäiskaupan sijainnin ohjauksen keventämiseen.

Toukokuun alusta tuli voimaan maankäyttö- ja rakennuslain muutos, joka helpotti kaavoitusta ja rakentamisen luvanvaraisuutta. Keskeiset uudistukset koskivat vähittäiskaupan suuryksiköiden sääntelyä, hajarakentamista, asemakaavoitusta sekä ELY-keskusten roolia.

Kaupan suuryksikön kokoraja kaksinkertaistui, kun sen kokoraja nousi 2 000:sta 4 000 kerrosneliometriin. Maakuntakaavassa vähittäiskaupan suuryksikön enimmäismitoitus pitää jatkossa osoittaa vain keskusta-alueen ulkopuolella. Myös jatkossa vähittäiskaupan suuryksiköt tulee ensisijaisesti sijoittaa keskusta-alueelle. Jos palvelujen saavutettavuus voidaan taata, voi suuryksikön sijoittaa kuitenkin myös muualle. Jos suuryksikkö



Kuvituskuva.

sijoitetaan keskustan ulkopuolelle, ei kaupan laatu enää tarvitse ottaa kaavoituksessa huomioon.

Toukokuun alusta kunta on voinut osoittaa rakennusjärjestyksen määräyksellä kaavoittamattomat alueet, joilla vapaa-ajan asunnon muuttaminen pysyvään asuinkäyttöön ei edellytä poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua ennen rakennuslupaa. Määräys voi koskea vain sellaisia alueita, joilla käyttötarkoituksen muutos ei aiheuta merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Kunta arvioisi vaikutukset rakennusjärjestyksestä laatiessaan. Määräys voi koskea ainoastaan olemassa olevien vapaa-ajan asuntojen käyttötär-

koituksen muutoksia, eikä se mahdollista uusien asuinrakennusten rakentamista ilman poikkeamispäätöstä tai suunnittelutarveratkaisua.

Määräys ei voi koskea pysyvän asumisen asuinrakennukselle säädettyjä teknisiä vaatimuksia tai niistä poikkeamista, eikä se voi koskea alueita, joilla vapaa-ajan asunnon käyttötarkoitus on jo osoitettu asemakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa.

ELY-keskusten rooli muuttui maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Sen tehtävänä on edistää kunnan alueidenkäytön suunnittelua. ELY-keskukset eivät enää ohjaa kuntien alueidenkäyttöä ja rakennustoimen järjestämistä. Samalla ELY-keskusten valvontatehtävää ja valitusoikeutta rajattiin. Valvontatehtävä ja valitusoikeus koskevat jatkossa ainoastaan asioita ja ratkaisuja, joilla on valtakunnallisia tai maakunnallisesti merkittäviä vaikutuksia. ELY-keskuksen valitusoikeus voi kuitenkin perustua myös siihen, että ELY-keskuksen tehtävänä on valvoa yleistä etua ympäristönsuojelu- ja vesiasioissa.

Heinäkuun alusta alkaen tuli voimaan energiatodistuslain muutos, joka toi energiatodistuslain piiriin viimeisenkin rakennusryhmän eli vanhat ennen vuotta 1980 käyttöön otetut pientalot. Energiatodistus tulee esittää myynnin tai vuokrauksen yhteydessä. Energiatodistus tulee olla hankittuna jo aiemmin, jotta tiedot voidaan ilmoittaa myynti- tai vuokrausilmoituksessa.

Todistuksen laatii päteväitynyt energiatodistuksen laatija, joiden tiedot löytyvät Valtion AsunTORAHASTON (ARA) ylläpitämästä Energiatodistusrekisteristä: www.energiatodistusrekisteri.fi. Viralliset lainmukaiset energiatodistukset laaditaan Energiatodistusrekisterin kautta ja niissä on rekisteristä saatava todistustunnus sekä laatijan sähköinen allekirjoitus.

Syyskuun alusta tuli lukuisten laitosten ympäristönluvanvaraisuuteen helpotuksia, kun kansalliseen laitosluetteloon kuuluvien toimintojen luvanvaraisuutta karsittiin. Muutos koski noin 300 erilaista ympäristöluvan alaista toimintaa. Luvanvaraisuus poistettiin kokonaan sellaisilta toimintoilta, joiden ympäristövaikutukset ovat yleisellä tasolla vähäisiä. Lisäksi lupamenettelyä kevyemmän rekisteröintimenettelyn soveltamisalaa laajennettiin.

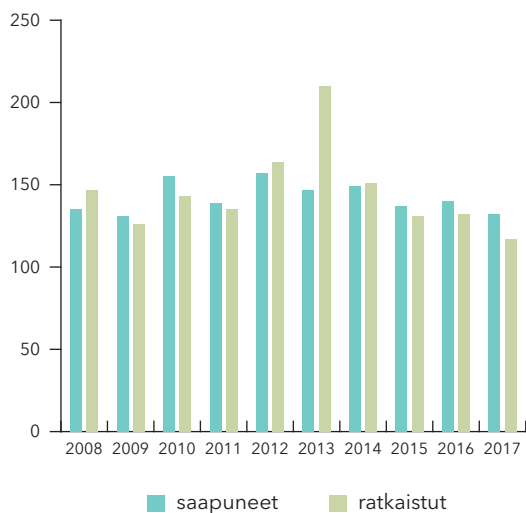
Keskeisimpänä tähän liittyvänä muutoksena on, että nykyisin luvanvaraiset kiinteät betoniasemat ja betonituotetehtaat siirtyvät rekisteröintimenettelyyn. Myös eläinsuojien lupamenettely keveni, kun luvanvaraisuusrajaa emolehmien eläinsuojille nostettiin.

Samaan aikaan muutoslain kanssa tuli voimaan ympäristönsuojeluasetuksen muutos, joka koskee toimivaltaa lupien myöntämisessä. Sen perusteella määräytyy, tekeekö lupaharkinnan asiassa valtion ympäristölupaviranomainen vai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

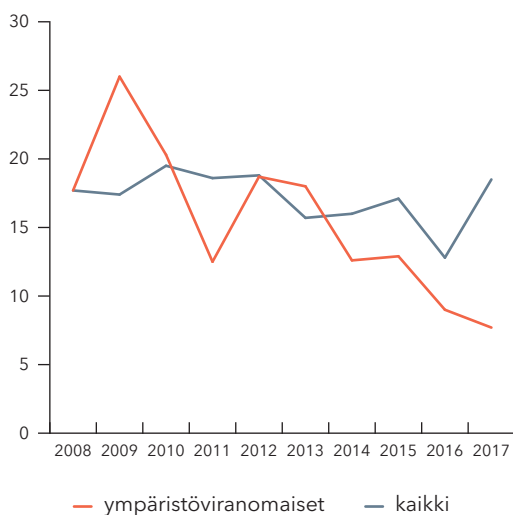
Syyskuun alusta ympäristönsuojelulakiin lisättiin viranomaisen neuvontavelvollisuudesta säännös, joka täydentää hallintolain säännöstä neuvontavelvollisuudesta. Uuden 39 a §:n mukaan lupaviranomaisen on annettava pyynnöstä hakijalle sähköisessä muodossa tietoa muun muassa lupahakemuksessa esitettävistä tiedoista ja hakemuksen liitettävistä selvityksistä. Tietoa on myös annettava siitä, mitä selvityksiä (lausuntoja, muistutuksia ja mielipiteitä ym.) lupaviranomainen asian selvittämiseksi hankkii ja missä määräajassa ne on tarkoitus pyytää sekä mikä on lupapäätöksen arvioitu antamisajankohta.

Säännöksen mukaan lupaviranomainen voi lisäksi hakijan pyynnöstä tai omasta aloitteestaan järjestää tapaamisen lupa-asiasta hakijan ja viranomaisen välillä neuvonnan järjestämiseksi. Tapaamiseen voidaan kutsua myös muiden lupamenettelyyn osallistuvien viranomaisten edustajia ja muita asianosaisia. Valtion ympäristölupaviranomaisen on aina kutsuttava mukaan valtion valvontaviranomaisen edustaja.

Eduskunta hyväksyi 14.12.2017 ympäristönsuojelu-, vesi-, maankäyttö- ja rakennuslain sekä maa-aineslain muutokset, jotka koskevat muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen vaaditaan vuoden 2018 alusta lukien valituslupa lähes kaikissa ympäristönsuojelulain, vesilain, maankäyttö- ja rakennuslain sekä maa-aineslain mukaisissa asioissa. Lainmuutokset perustuvat pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmaan, jonka mukaan valituslupajärjestelmän soveltamisalaa tulee laajentaa ja ottaa se laajamittaisesti käyttöön rakentamis- ja ympäristöasioissa.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2008–2017



Toimenpideprosentti vuosina 2008–2017

Ympäristöministeriö sai joulukuussa päätökseen vuonna 2013 käynnistyneen rakentamismääräyskokoelman uudistustyön. Uudistuksessa kokoelma päivitettiin vastaamaan kestävän ja hyvän rakentamisen nykyaikaisia vaatimuksia vuonna 2013 voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain säännöksen edellyttämällä tavalla.

Vaatimukset ja suosituksina annettavat ohjeet on nyt erotettu toisistaan, mikä helpottaa vaatimusten soveltamista. Myös korjausrakentaminen on uutena kokonaisuutena mukana. Rakentamismääräyskokoelma on uudistettu vaiheittain. Kokonaisuudessaan uudet vaatimukset tulivat voimaan 1.1.2018. Vuoden 2017 puolella vireille tulleissa rakennushankkeissa sovelletaan vielä vanhoja määräyksiä.

4.21.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kantelut koskivat pääosin kunnallisia ympäristöviranomaisia, mutta myös ELY-keskuksia, aluehallintovirastoja, ympäristöministeriötä ja muita yksittäisiä ympäristöviranomaisia. Käsiteltävänä oli myös joitakin ELY-keskusten liikenne- ja infrastruktuuri-vastuualuetta koskevia muun muassa tiesuunnitteluun ja tieympäristön hoitoon liittyviä kanteluja.

Usein 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 kanteluista oli noin joka viides. OA:n tehtävänä ei ole ottaa kantaa tai vaikuttaa siihen, miten toimivaltaisen viranomaisen tulee ratkaista sen päättävältä kuuluvaa asiaa.

Toisaalta OA:lta haettiin usein apua sen jälkeen, kun kaikki säännönmukaiset muutoksenhakekeinot 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. Yleensä erityistä syytä vanhojen asioiden tutkimiseksi ei ole. Vakavaa lainvastaista menettelyä tai perusoikeuksien loukkauksia todetaan OA:lle tehdyissä ympäristökanteluissa vain harvoin.

Vuonna 2017 ratkaistuja kanteluita oli 117 kpl. Saapuneita uusia kanteluita oli 15 enemmän eli 132 kpl. Yli kolmasosa (1/3) kanteluista koski rakennusvalvontaa, rakennus- ja poikkeamislupia ja kaavoitusta. Kanteluita tuli myös ympäristövalvontaan ja -lupiin sekä muun muassa jäte- ja vesihuoltoon sekä ympäristöterveydenhuoltoon (asumisterveyteen) liittyvistä asioista.

Käsiteltävänä oli myös kantelu, joka koski yhdenvertaisuutta rakentamiskehotusten antamisessa (4765/2016), ja kaksi kantelua (3816 ja 4162/2016), jotka koskivat pakolaisten vastaanottokeskuksen tilapäisten majoitusrakennusten rakentamista ja purkua sekä jätevesien käsittelyä.

Kunnille kuuluvat maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset asiat ovat olleet ympäristökanteluissa suuri asiaryhmä. Viime vuosien aikana tehtyjen maankäyttö- ja rakennuslain muutosten jälkeen on syntynyt tilanne, jossa oikeusasiamiehestä näyttää tulleen (oikeuskanslerin ohella) ainoa kanteluviranomainen. ELY-keskusten rooli muuttui kertomusvuonna maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa lähinnä kunnan alueidenkäytön suunnittelua edistäväksi.

4.21.3 RATKAISUJA

VIRANOMAINEN EI SAANUT SIIRTÄÄ TOIMIVALTAANSA HARJOITTELIJALLE

AOA pani jätehuoltoa koskevan kantelun käsittelyn yhteydessä merkille, että jätelain mukaisen valvontatarkastuksen oli suorittanut työsopimussuhteinen ympäristönsuojelun harjoittelija, jolle kunnan ympäristönsuojeluviranomainen oli siirtänyt toimivaltaansa. Jätelain mukaan tarkastusoikeus on kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella (valvontaviranomainen) ja tämän määräämällä viranhaltijalla. Jätelain mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi siirtää jätelain mukaista toimivaltaansa viranhaltijalle siten kuin kuntien

ympäristönsuojelun hallinnosta annetussa laissa säädetään.

AOA saattoi kunnan viranomaislautakunnan ja ympäristönsuojelupäällikön tietoon, että jätelain mukaista kunnan valvontaviranomaisen toimivaltaa voi siirtää vain viranhaltijalle. Itse kantelussa oli kysymys kehotuksen antamisesta tarkastuksen perusteella ja muun muassa siitä, että tarkastuspöytäkirjan oli allekirjoittanut ympäristönsuojelupäällikkö, joka ei ollut mukana tarkastuksella (938/2016).

OIKAISUVAATIMUKSEEN EI ANNETTU RATKAISUA

Kantelija oli pyytänyt kunnan teknistä lautakuntaa poistamaan kunnan kuntopolulle asetetut kieltotaulut, jotka kielsivät kävelyn latualueella hiihtokautena. Kantelija vetosi muun muassa jokamiehenoikeuksiin ja luonnonsuojelulain 36 §:n säännöksiin. Lautakunta merkitsi kirjelmän tiedoksi ja päätti, ettei asia anna aiheutta toimenpiteisin. Kantelija teki lautakunnalle oikaisuvaatimuksen, jossa hän muun muassa katsoi, että asiallinen lopputulos saataisiin aikaan kuntopolun molempiin päihin asetettavilla käyttäytymisohjeilla. Lautakunta päätti merkitä oikaisuvaatimuksen tiedoksi ja toimittaa kantelijalle asiakirjat, joita kantelija oli asian käsittelyn yhteydessä pyytänyt.

AOA:n mukaan teknisen lautakunnan olisi tullut käsitellä oikaisuvaatimus uudelleen asianmukaisen esittelyn pohjalta ja antaa siihen valituskelpoinen ratkaisu. AOA:n mukaan lautakunta menetteli virheellisesti, kun se ei antanut ratkaisua oikaisuvaatimuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä tai päättänyt asian käsittelyn lykkäämisestä. Asian esittely ei myöskään vastannut oikaisuvaatimuksen sisältöä.

Kantelu koski myös kieltotaulujen laillisuutta. AOA käsitteli tätä kysymystä vain yleisellä tasolla. Koska asia oli tehdyn oikaisuvaatimuksen johdosta vireillä lautakunnassa, AOA ei ottanut kyseisiin kieltotauluihin kantaa. Oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole vaikuttaa tai ottaa kantaa siihen, miten toimivaltaisen viranomaisen tuli ratkaista sille kuuluva asia (3173/2016).

Tieto- ja asiakirjapyyntöihin vastaaminen

Asiakirjoihin sisältyneisiin tietopyyntöihin ei vastattu

Julkisuuslain mukaiset tietopyynnot esitetään tavallisesti erillisinä, mutta ne voivat sisältyä myös muuhun asiakirjaan tai olla osa laajempaa viestiä, joista ne tulee osata erottaa. Tietopyynnot tulee myös käsitellä julkisuuslain edellyttämässä määräajassa (14 tai 30 päivää). AOA:n mukaan on tärkeää, että joku perehtyy viranomaiselle saapuneiden asiakirjojen sisältöön viipymättä mahdollisten tietopyyntöjen varalta, vaikka asia, jonka yhteydessä tietopyyntö on esitetty, saattaisikin tulla käsiteltäväksi vasta myöhemmin.

AOA otti asiaan kantaa ratkaisussaan kanteluun, jossa kantelija ei ollut saanut valmisteilla olevista asemakaavoista pyytämäänsä diariotteita, jotka hän oli pyytänyt kaavaluonnosta ja -ehdotusta koskeissa mielipiteessään ja muistutuksessaan. Kyse ei ollut siitä, että tiedon antamisesta olisi kieltäydytty. Kunnan selvityksen mukaan tietopyyntöjä ei ollut kirjattu erikseen. Mielipide ja muistutus oli toimitettu kaavan valmistelijalle, mutta tietopyynnot olivat jääneet valmistelijalta huomaamatta.

Kantelijalle oli toimitettu hänen pyytämänsä diariotteet sen jälkeen, kun AOA oli pyytänyt selvitystä kantelun johdosta. Kunnassa oli myös tarkasteltu asiakirjapyyntöjen kirjaamiseen liittyviä toimintatapoja. Sekä kirjaamoa että maankäytön suunnittelua oli ohjeistettu kiinnittämään huomiota asiakirjoihin mahdollisesti sisältyviin tietopyyntöihin (2317/2016).

Asiakirjapyyntöön vastaaminen kaavoitusasiassa

AOA katsoi, että asiakirjapyyntöön käsittelyssä oli menetelty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain vastaisesti, kun kantelijalle ei ollut asiakirjan antamisesta kieltäytymisen yhteydessä annettu esimerkiksi tietoa kieltäytymisen syystä tai myöskään siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi.

AOA saattoi käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta Vaasan kaupungin teknisen toimen/kaavoituksen tietoon (3657/2016).

ASIANOSAISIA OLISI TULLUT KUULLA TIEN RAKENTAMISTA KOSKEVAN MELUILMOITUKSEN JOHDOSTA

Kantelija pyysi tutkimaan Espoon kaupungin menettelyä Kehä I:n parantamista Keilaniemessä ja siihen liittyvää asuintornitalotonttia koskevan hankkeen yhteydessä. Kantelussa arvosteltiin muun muassa sitä, että hankkeeseen liittyvä meluilmoituspäätös 30.9.2015 oli tehty ilman asianosaisten kuulemista.

Ympäristönsuojelulain 121 §:n mukaan erityisen häiritsevää tilapäistä melua tai tärinää aiheuttavasta toimenpiteestä tehdyn ilmoituksen vireiläolosta on ilmoitettava ja asianosaisia on kuultava siten kuin hallintolaissa säädetään, jos ilmoitettu toiminta saattaa olennaisesti vaikuttaa yleisiin tai yksityisiin etuihin. Perustuslain ympäristöperusoikeutta koskevan 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätökseen. Oikeus tulla kuulluksi sisältyy perustuslain 21 §:ssä turvattuun hyvään hallintoon.

AOA totesi, että arvioitaessa tuleeko asianosaisia kuulla, on kynnys ilmoitusasioissa säädetty korkeammalle kuin ympäristölupa-asioissa. Tämä on perusteltua, sillä ympäristölupa-asioissa on kysymys pysyväisluonteisesta toiminnasta, kun taas ilmoitusmenettely koskee tilapäisiä toimintoja, joissa myös mahdollinen haitta on luonteeltaan tilapäistä. Kantelussa tarkoitettussa Kehä I Keilaniemi -hankkeen meluilmoituksessa tarkoitettujen töiden osalta oli kuitenkin otettava huomioon, että ilmoitus koski suhteellisen pitkään jatkuvaksi suunniteltua laajamittaista, muun muassa porausta ja räjäytyksiä sisältävää louhintatyötä.

Sekä ajallisesti että louhintamäärältään huomattava osa louhintatöistä tuli tapahtumaan asuinkiinteistöjen viereisillä tai niiden läheisillä alueilla työmaa-alueen länsipuolisissa osissa. Lisäksi joiltakin osin louhintaporauksia tehtiin lähimmillään 10 metrin etäisyydellä asuintaloista.

Vaikka kunkin asuinkiinteistön välittömässä läheisyydessä tehtävät työt tulivatkin kestämaan vain lyhyen ajan ilmoituksen mukaiseen kokonaistaikaan verrattuna, AOA totesi, että tällaisessa tapauksessa on ennalta arvioitavissa, että ainakin osa asukkaista voi suhtautua erittäin kielteisesti tuollaisista louhintatöistä aiheutuviin ympäristöhäiriöihin, kuten meluhaittoihin.

Espoon ympäristökeskuksessa asianosaisten kuulemiselle ei nähty tarvetta.

AOA katsoi, että meluilmoitusta käsiteltäessä olisi tullut päätyä toiseen lopputulokseen asianosaisten kuulemisen tarpeellisuutta harkittaessa. Ilmoituksessa tarkoitettussa työssä oli katsottava olevan kysymys toiminnasta, joka ympäristönsuojelulain 121 §:ssä tarkoitettuun tavoin saattaa olennaisesti vaikuttaa yleisiin tai yksityisiin etuihin. Asianosaisina asiassa voitiin pitää muun muassa Kehä I:n länsipuolella työmaan läheisyydessä sijaitsevien asuinkiinteistöjen asukkaita. Ilmoituksen johdosta tehtyä päätöstä valmisteltaessa olisi siten tullut varata asianosaisille tilaisuus tulla kuulluksi.

AOA saattoi käsityksensä asianosaisten kuulemisesta Espoon kaupungin teknisen ja ympäristötoimen sekä ympäristökeskuksen tietoon (3554/2016).

KANTELUSIAN KÄSITTELYN VIIVÄSTYMINEN

Kanteluasioiden käsittelyjärjestys

Kantelija arvosteli Etelä-Suomen aluehallintoviraston menettelyä terveydensuojeluasiata (ympäristöterveydenhuoltoa) koskevan kantelun käsittelyn viivästymisen johdosta. Kantelija oli syyskuussa 2007 tehnyt silloiselle Etelä-Suomen lääninhallitukselle kantelun Helsingin kaupungin terveydensuojeluviranomaisen toiminnasta rivitaloasuntonsa yläpohjassa ilmennyttä pieneläinhaittaa koskevassa asiassa. Kanteluasia ratkaistiin Etelä-Suomen aluehallintovirastossa maaliskuussa 2016.

Perustuslain 21 §:ssä turvattuun hyvään hallintoon kuuluu, että viranomaisten käsiteltäväksi saatetut asiat käsitellään asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Myös hallintolain 23 §:n

mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on muun muassa kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti.

Kanteluasian käsittelyaika oli ollut kahdeksan ja puoli vuotta. AOA:n mukaan näin pitkää käsittelyaikaa voidaan yleisellä tasolla jo sinänsä pitää kanteluasioiden tavanomaisiin käsittelyaikoihin nähden poikkeuksellisen pitkänä. Asiakirjoista ilmenneet seikat huomioon ottaen käsittelyaika oli tässä tapauksessa myös ollut kohtuuttoman pitkä.

Terveydensuojelua koskevien kantelujen käsittely oli Etelä-Suomen lääninhallituksessa pahoin ruuhkautunut vuosina 2007–2009, ja niiden käsittely oli ruuhkautunut myös vuonna 2010 perustetussa aluehallintovirastossa. Ruuhkautuminen oli johtunut henkilöresurssien vajauksesta, henkilövaihdoksista, hallinto-organisaatiouudistuksesta, kanteluasioiden työläydestä sekä kanteluasioita käsitelleiden viranhaltijoiden muista kiireellisempinä pidetyistä työtehtävistä.

AOA totesi, että henkilöstö- ja organisaatiomuutoksiin liittyviä tekijöitä tai henkilöstöresurssien niukkuutta kulloisiinkin tehtäviin nähden ei pääsääntöisesti voida pitää hyväksyttävänä perusteena asioiden käsittelyn viivästymiselle. Viranomaisen tulee käytettävissään olevin keinoin ryhtyä toimenpiteisiin tällaisten toimintaa haittaavien epäkohtien ja niiden vaikutusten korjaamiseksi sekä mahdollisuuksien mukaan lisävoimavarojen saamiseksi tai olemassa olevien lisävoimavarojen uudelleen kohdentamiseksi, jotta tehtävät saataisiin hoidetuksi riittävän joutuisasti. Hallintoon liittyvillä ongelmilla on kuitenkin merkitystä arvioitaessa yksittäisten viranhaltijoiden menettelyn asianmukaisuutta tai moitittavuutta.

Viivästymiseen oli merkittävästi vaikuttanut aluehallintovirastossa tehty linjaratkaisu, jonka mukaan uusien kanteluasioiden käsittely asetettiin vanhojen kanteluasioiden käsittelyn edelle. Uusissa kanteluasioissa katsottiin ratkaisulla olevan suurempi vaikuttavuus kansanterveyden edistämisen ja hallinnollisen ohjauksen kannalta.

Asioiden käsittelyjärjestystä koskeva ratkaisu johti muiden edellä kerrottujen hallinnollisten ja organisatoristen syiden vuoksi ajan kuluessa pahentuneeseen ja vaikeasti hallittavaan epäsuhtaan vanhojen ja uusien kanteluasioiden käsittelyajoi-

sa. Vasta vuonna 2014 uusi johto lopulta asetti vanhat kanteluasiat etusijalle. Tämänkin jälkeen edellä mainittu kanteluasia viipyi edelleen. Selvityksistä ei käynyt ilmi, oliko viranomaisessa pyritty saamaan kantelujen käsittelyyn lisää henkilöstöä.

AOA:n mukaan aiempi ratkaisu uusien kanteluasioiden etusijajärjestyksestä oli ongelmallinen kantelijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Toisaalta terveydensuojeluun liittyviä yleisten etujen valvonnan kannalta tärkeitä ja vaikuttavuudeltaan merkittäviä sekä yksittäisten vakavien terveyshaittojen poistamisen tai ehkäisemisen kannalta tärkeitä ja kiireellisiä kanteluasioita voidaan kuitenkin laittaa etusijalle. Tällöinkin on huolehdittava siitä, etteivät pitkään vireillä olleiden muiden kantelujen käsittelyajat pitkitty kohtuuttomasti, kuten tässä tapauksessa.

AOA katsoi, että vaikka kanteluasia tässä tapauksessa olikin ollut sisällöllisesti laaja ja työläs, se ei ollut voinut edellyttää kaikki välitoimivaiheet ja valmistelutyö huomioon ottaen näin pitkää käsittelyaikaa. Asian laatu ja sen edellyttämät tarpeelliset käsittelytoimenpiteet eivät myöskään perustelleet näin pitkää viivästymistä. Menettely oli siten ollut tältä osin lainvastaista.

Menettelyn moitittavuutta vähensi jossain määrin se, että korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä oli jo vuonna 2009 tullut lainvoimaisesti vahvistetuksi ympäristölautakunnan päätös siitä, ettei asunnossa esiintynyt terveyshaittaa aiheuttavia tekijöitä. Sen vuoksi kanteluasian käsittelyn viivästyttämisellä ei ole ollut merkittävää vaikutusta kantelijan oikeusturvan toteutumisen kannalta.

AOA antoi Etelä-Suomen aluehallintovirastolle huomautuksen kanteluasian käsittelyn aiheettomasta viivästyttämisestä (1490/2016).

Selvityksen viipyminen kanteluasiassa

Kantelijat olivat tehneet ELY-keskukselle vuonna 2012 kantelun muun muassa kunnan rakennusvalvonnan menettelystä asiassa, joka koski kulkuyhteyden katkaisemista naapurin rakennushankkeen yhteydessä. ELY-keskus oli pyytänyt rakennusvalvonnalta määräaikaan mennessä selvitystä. Määräaika oli jatkettu, mutta rakennusvalvonta ei

ollut antanut selvitystä. ELY-keskuksesta oli vielä myöhemmin puhelimitse tiedusteltu selvityksen viivästyttämisestä, mutta vuoden 2014 jälkeen kanteluasian käsittely oli jäänyt kesken.

AOA:n tutkittavana oli ELY-keskuksen menettely. Sen jälkeen, kun oikeusasiamiehen kansliasta oli otettu yhteyttä ELY-keskukseen kanteluasian esittelijään, tämä oli ollut yhteydessä kunnan rakennusvalvontaan. Rakennustarkastaja oli antanut rakennusvalvonnalta aikanaan pyydetyn selvityksen, minkä jälkeen ELY-keskus oli kesäkuussa 2017 antanut ratkaisunsa kanteluun. Ratkaisun mukaan rakennusvalvonnan viivästys selvityksen antamisesta oli johtunut kunnan halusta saada tapahtunut epäkohta tosiasiallisesti oikaistuksi. Asiassa oli käyty neuvotteluja vielä keuhattalvella 2017. Ratkaisusta ilmeni myös, että selvitykselle lähetetty kantelukirjoitus oli ajan kuluessa kadonnut kunnassa.

AOA:n mukaan viranomaisen tulee hallintolain mukaan asettaa selvityksen antamiselle asian laatuun nähden riittävä määräaika. Viranomainen voi määräaikaan asettaessaan ja harkitessaan sen mahdollista jatkamista ottaa huomioon selvityksen antajan meneillään olevat toimenpiteet sovinnollisen ratkaisun aikaan saamiseksi. Tässä tapauksessa selvityksen antamisen jatkettu määräaika oli päättynyt jo vuoden 2013 lopussa.

AOA:n mukaan viranomaisen tuli seurata määräaikaan noudattamista. Viranomainen ei voinut tyytyä siihen, että pyydettyä selvitystä ei lainkaan anneta, jos sovinnolliseen ratkaisuun ei näytetä päästävän. Sovinnollinen ratkaisu lienee sinänsä ollut myös kantelijoiden intressissä, mutta toisaalta heillä on myös ollut oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä ja saada siihen ratkaisu. AOA:n mielestä ei ollut hyväksyttävää, että kanteluasia jää avoimeksi määräämättömäksi ajaksi ja että muutoinkin jo varsin pitkään vireillä olleen asian käsittely sen johdosta vielä olennaisesti viivästyy.

Asiassa oli kuitenkin kantelun käsittelyaikana lopulta päästy sovinnolliseen ratkaisuun ja tilanne oli korjaantunut siten, että kunta on kantelijoiden uuden naapurin suostumuksella rakentanut ja palauttanut edellisen naapurin toimesta aikanaan katkaistun ajoyhteyden. Tämän vuoksi AOA tyytyi vain saattamaan päätöksensä asian esittelijän ja ELY-keskuksen tietoon (3440/2016).

4.22

Maa- ja metsätalous

Asiaryhmään tilastoitiin maa- ja metsätalousministeriön (MMM) toimialaan kuuluvat asiat. Nii-
tä ovat maataloutta, maaseudun kehittämistä ja
metsätaloutta koskevien asioiden ohella muun
muassa kala-, riista- ja porotalousasiat, maanmit-
tausasiat ja kiinteistöjen kirjaamisasiat sekä asiat,
jotka koskevat elintarvikkeita ja eläinten terveyttä
ja hyvinvointia. Asiaryhmään kuuluvat MMM:n
toimialaan kuuluvien asioiden lisäksi kuntien tie-
lautakuntia koskevat asiat ja pääsääntöisesti maa-
oikeuksien menettelyä koskevat asiat.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA *Maija
Sakslin*. Pääesittelijänä oli vanhempi oikeusasia-
miehensihteeri *Mirja Tamminen*.



Kuvituskuva.

4.22.1

TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Eduskunnan käsiteltäväksi tuli hallituksen esi-
tys maakuntien perustamista ja sosiaali- ja ter-
veydenhuollon järjestämisen uudistusta koske-
vaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen
itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukai-
sen ilmoituksen antamiseksi. Esityksen mukaan
muun muassa maataloustukiin, maaseudun ke-
hittämiseen, eläinten terveyteen ja hyvinvointiin,
porotalouteen ja luontaiselinkeinoin ja elintar-
vikelakiin liittyvät tehtävät siirrettiäisiin elinkei-
no-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (ELY-kes-
kus), aluehallintovirastoista (AVI) ja kunnista
maakuntiin.

MMM:ssä valmisteltiin lainsäädäntöä, jonka
mukaan Maaseutuvirasto (Mavi), Elintarviketur-
vallisuusvirasto (Evira) ja osa Maanmittauslaitok-
sen (MML) tietotekniikan palvelukeskusta yh-
distettäisiin uudeksi Ruokavirastoksi.

Eduskunta hyväksyi lain Suomen metsäkes-
kuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain
muuttamisesta. Lakia muutettiin siten, että met-
sätietojärjestelmästä saa antaa julkisiksi katsot-
tavat ympäristötiedot ilman aikaisempia tiedon-

luovutusmenettelyä. Muutokseen liittyi muun
muassa perusteltu lausunto, jonka Suomi sai hei-
näkuussa 2016 Euroopan komissiolta ympäristö-
tiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direk-
tiivin 90/313/ETY kumoamisesta annetun Euroopan
parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY
(*ympäristötietodirektiivi*) täytäntöönpanosta. Ko-
missio katsoi, että laki Suomen metsäkeskuksen
metsätietojärjestelmästä ei ollut yhteensopiva ym-
päristötietodirektiivin kanssa.

Komissio totesi, että kaikkia metsätietojärjes-
telmän tietoja ei voida pitää henkilötietoina, joten
ne olisi luovutettava ympäristötietona ilman, että
tiedon pyytäjän tarvitsee erikseen perustella tie-
topyyntöään. Lisäksi metsävaratietojen virheettö-
myyttä koskevaa säännöstä muutettiin siten, että
metsävaratietoja voidaan päivittää metsäkeskuk-
sen hallintoasioiden hoitamisen yhteydessä saatu-
jen hakemusten ja ilmoitusten lisäksi muidenkin
metsäkeskukselle toimitettujen tietojen perusteel-
la. Edellytyksenä on, että nämä tiedot eivät metsä-
keskuksen arvion mukaan sisällä olennaisia puut-

teita, virheitä tai väärintulkintoja. Laki tuli voimaan 1.3.2018.

Eduskunta ja tasavallan presidentti hyväksyivät kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen. Sopimus, laki kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta ja laki kalastuslain muuttamisesta tulivat voimaan 1.5.2017.

Voimaansaattamislain mukaan rajajokialueella kalastettaessa edellyttävien kalastuslupien myynnin järjestämisestä vastaa aluksi Lapin ELY-keskus ja 1.1.2019 alkaen alueella toimivaltainen kalatalousalue. Luvan myynnin järjestämisestä vastaava taho voi sopia kalastussäännön 4 §:n 3 ja 4 kohdassa tarkoitettujen venekalastus- ja rantakalastuslupien myyntitehtävän suorittamisesta yksityisen palveluntuottajan tai kalastusoikeuden haltijana olevan yhteisen vesialueen osakaskunnan (*palveluntuottaja*) kanssa.

Sopimus ei voi koskea kalastussäännön 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuun kiintiöön kuuluvia lupia, sillä niiden osalta luvan myyminen tai myymättä jättäminen edellyttää laissa säädettyjen luvansaamisedellytysten arviointia. Voimaansaattamislaissa säädettiin edellytyksistä, jotka luvanmyyntiä suorittavan palveluntuottajan tulee täyttää.

Eduskunta hyväksyi lain riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain muuttamisesta sekä lain riistahallintolain muuttamisesta. Laissa riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain muuttamisesta määriteltiin tyhjentävästi ne metsästäjärekisterin pitoon ja käyttöön liittyvät tehtävät, jotka Suomen riistakeskus voi sopimuksella antaa yksityisen tahon hoidettavaksi.

Hallituksen esityksessä viitattiin AOA:n vuodelta 2016 olevaan kannanottoon, jonka mukaan perustuslain 124 §:n säännökset huomioon ottaen oli syytä selvittää metsästäjärekisterin rekisterinpitoa koskevien tehtävien yksityiselle antamista koskevan oikeudellisen sääntelyn ajanmukaistamistarve. Riistakeskuksen julkisiin hallintotehtäviin lisättiin riistanhoitoyhdistysten toiminnan yleinen valvonta. Lait tulivat voimaan 1.1.2018.

MMM asetti porotalouden neuvottelufoorumin toimikaudeksi 1.4.2017–1.4.2020. Neuvottelufoorumin toiminta ei ole säädöspohjaista, vaan perustuu vapaaehtoisuuteen ja itsesääteelyyn. Neuvottelufoorumin tehtävänä on porotalouden harjoittajien ja muiden toimijoiden välisten ristiriitatilanteiden ennalta ehkäiseminen luomalla yhteisiä pelisääntöjä ja parhaita käytäntöjä. Se ei käsittele yksittäisiä asioita, jotka kuuluvat poronhoidon mukaisen arvioimislautakuntien toimivaltaan. MMM myös avasi kaikille avoimen verkkokyselyn, jolla kerättiin kansalaispalautetta ja näkemyksiä poronhoidosta.

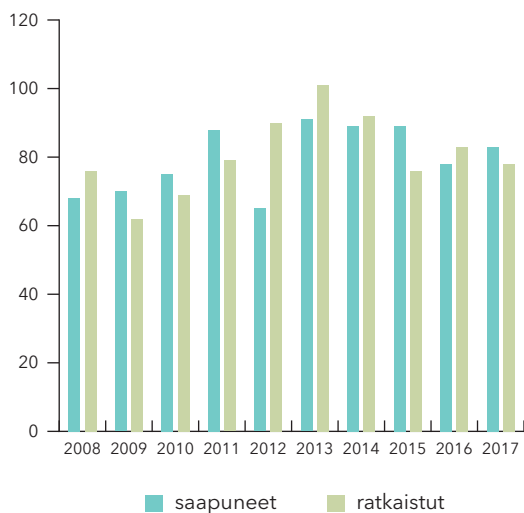
MMM:ssä valmistui luonnos hallituksen esitykseksi laiksi eläinten hyvinvoinnista ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Luonnos lähetettiin lausunnolle.

Eduskunnan käsiteltäväksi tuli hallituksen esitys yksityistieläiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksen mukaan kuntien tielautakunnat lakkautettaisiin. Jatkossa MML tai kunnan kiinteistönmuodostamisviranomaisen käsittelisi yksityistietoimituksessa kaikki toimitusasiat. Maakuntauudistuksen yhteydessä perustettavaan Valtion lupa- ja valvontavirastoon siirrettäisiin kunnan kadunpitovelvollisuuteen, tiekunnan kokouksen koollekutsumiseen sekä hallintopakkojen käyttämiseen liittyvät tehtävät. Tiekkunan päätöksen moittiminen tapahtuisi nostamalla moitekanne käräjäoikeudessa. Nykyisten valtionavustusten jakaminen siirrettäisiin maakuntien tehtäväksi.

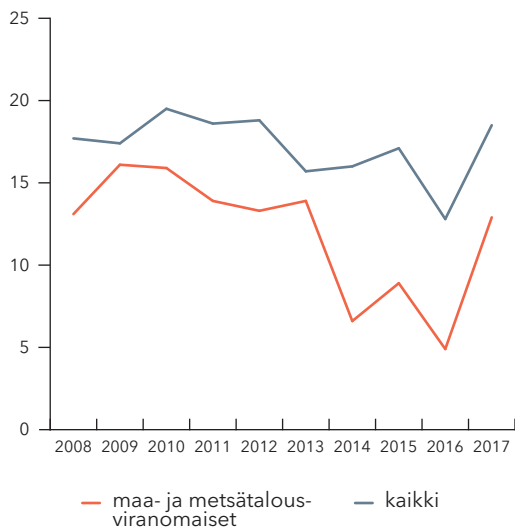
4.22.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2017 maa- ja metsätalousasioihin tilastoituja asioita tuli vireille 78. Vuoden aikana ratkaistiin 85 asiaa. Toimenpiteisiin asioista johti 11 (12,9 %).

Asiaryhmään kuuluu useita eri alan viranomaisia ja muita julkista tehtävää hoitavia tahoja. Kantelut koskivat muun muassa MMM:ää, Eviraa, Mavia, MML:ää, ELY-keskuksia, kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisia ja tielautakuntia, kunnaneläinlääkäreitä ja aluehallintovirastoja, Luonnonvarakeskusta (Luke), Suomen metsä-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2008–2017



Toimenpideprosentti vuosina 2008–2017

keskusta ja Metsähallitusta. Suomen riistakeskus, riistanhoitoyhdistykset ja Metsähallitus kuuluvat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin silloin, kun on kysymys niiden hoitamasta julkisesta tehtävästä. Asioita, joissa kysymys on selkeästi Metsähallituksen liiketoiminnasta, OA:lla ei ole toimivaltaa tutkia.

Kantelun kohteena olivat useimmiten maanmittausasiat ja maataloutta koskevat asiat. Muissa kanteluissa oli kysymys esimerkiksi menettelystä kiinteistöjen kirjaamisasioissa, kuntien tielautakuntien toimituksissa ja kalastonhoitomaksujen keräämisessä. OA:n puoleen käännyttiin myös asioissa, jotka koskivat porojen aiheuttamia vahinkoja ja niiden ehkäisemistä pihoissa ja viljelyksillä, Tenojoen uutta kalastusopimusta ja Ylä-Lapin kalastuslupia.

Maanmittaustoimituksia koskevat kantelut koskivat eri maanmittaustoimituksia, useimmiten yksityistietoimituksia ja rajankäyntejä. Kanteluissa oli kysymys esimerkiksi kuulemisesta toimituksessa ja kiinteistötoimitusmaksuista. Osassa kanteluita arvosteltiin pelkästään toimituksen lopputulosta. Kertomusvuonna ratkaistut asiat eivät antaneet aihetta AOA:n toimenpiteisiin.

Maataloutta koskeneissa asioissa näkyi Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan uudistukseen liittyvien uusien tukijärjestelmien käyttöönotto. Kysymys oli muun muassa tukivuodelta 2015 myönnettyjen tukien ja korvausten maksamisajankohdista ja maksatuksesta tiedottamisesta sekä tukien käsittelyyn liittyvien tietojärjestelmien rakentamisesta. Kantelut koskivat myös menettelyä ylimääräisten tukioikeuksien mitätöinnissä sekä vuoden 2015 viljelijätukien tukipäätösten lähettämisaikaa. AOA:n ratkaisuja maatalouden tukia koskeneissa asioissa on selostettu kohdassa 4.22.3.

Tielautakuntia koskevissa kanteluissa oli kysymys paitsi menettelystä tielautakunnan toimituksessa, myös tielautakunnan toimituskustannuksista tiedottamisesta kunnan verkkosivuilla. AOA:n mukaan kunnan teknisen lautakunnan tiejaosto oli menetellyt lainvastaisesti, kun se oli ottanut tutkittavakseen tiekunnan kokouksen päätöstä koskeneen tieosakkaan vaatimuksen, vaikka vaatimus oli saapunut kuntaan sen tekemiselle säädetyn määräajan jälkeen (1197/2016).

OA:n ratkaisuja elintarvikevalvonnan ohjeiden julkaisemisesta molemmilla kansalliskielillä (3883/2016) ja elintarvikevalvontaraporttien kielestä (3855/2016*) on selostettu jaksossa 4.19.3.

4.22.3 RATKAISUJA

TIETOPYYNNÖN KÄSITTELY

AOA katsoi, että Evira oli menetellyt lainvastaisesti kantelijan tietopyynnön käsittelyssä, kun se ei ollut noudattanut julkisuuslaissa säädettyjä määräaikoja. Tietopyyntö koski elintarvikeyritysten tekemiä takaisin vetoilmoituksia. Kantelija sai 14.8.2015 tekemäänsä ja 9.12.2015 tarkentamaansa tietopyyntöön päätöksen vasta 7.9.2016. Asian käsittely oli viivästynyt vielä lähes seitsemän kuukautta sen jälkeen, kun Evira oli saanut EU:n lainsäädännön tulkintaa koskevaan kysymykseensä vastauksen EU:n komission terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston RASFF-yksikön päälliköltä.

Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti huomioon, että ennen asian ratkaisemista Evira oli arvioinut välttämättömäksi selvittää, miten sen tuli soveltaa tietopyyntöön rehua ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 882/2004 ja Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 julkisuutta ja salassapitoa koskevia säännöksiä yhdessä Suomen kansallisen asiakirjojen julkisuutta koskevan lainsäädännön kanssa.

Vakiintuneen tulkintakäytännön puuttuessa Evira oli toivonut saavansa komissiolta ja toisilta jäsenvaltioilta tukea unionin lainsäädännön soveltamisessa. AOA piti tätä menettelyä ymmärrettävänä ottaen huomioon, että kysymyksessä oli ollut yritysten taloudellisten etujen suojan ja ylivoimaisen yleisen edun välisestä punninnasta. Unio-

nin oikeuden oikean tulkinnan vahvistaa kuitenkin viimekädessä unionin tuomioistuinin. Suomesa tähän punnintaan vaikuttaa myös se, että julkisuusperiaate on turvattu perusoikeutena. Kysymys oli ollut laajasta, 111 asiakirjaa sisältäneestä tietopyynnöstä (3973/2016*).

MAATALOUDEN TUKIA KOSKEVIA RATKAISUJA

Ympäristökorvauksen syysilmoitus

Ympäristökorvauksen syysilmoituksen käsittelyajankohtaan ja mahdollisuuteen saada tukivuodelta 2015 ennakkomaksua toimenpiteestä (lietelannan sijoittaminen peltoon, ravinteiden ja orgaanisten aineiden kierrättäminen tai pellon talviaikainen kasvipeitteisyys) oli vaikuttanut se, oliko ilmoitus tehty syksyllä 2015 sähköisesti viljelijöiden verkkoasiointipalvelussa (Vipu-palvelu) vai paperilomakkeella.

Tuenhakija, joka oli tehnyt ilmoituksensa Vipu-palvelussa, oli saanut marraskuussa 2015 ympäristökorvauksen ennakon maksun yhteydessä myös osuuden syysilmoitusten mukaisista toimenpiteistä. Paperilomakkeella ilmoituksen tehneille tuenhakijoille tämä osuus oli maksettu kesäkuussa 2016 ympäristökorvauksen toisen erän maksun yhteydessä.

AOA piti menettelyä ongelmallisena tuensaa-jien tasapuolisen kohtelun vaatimuksen kannalta. Tuenhakijoita, joiden kohdalla tuen maksamisen edellytykset muutoin täyttyvät ja jotka siten ovat tuen myöntämiseen vaikuttavien seikkojen kannalta samassa asemassa, on kohdeltava samalla tavalla.

Mavin mukaan menettely oli liittynyt valintoihin, joita oli jouduttu tekemään tietojärjestelmien rakentamisaikataulussa, kun EU:n maatalouspolitiikan uudistukseen liittyvät uudet tukijärjestelmät oli otettu käyttöön vuoden 2015 alusta ja tämän vuoksi eri tukityyppejä varten rakennettiin tietojärjestelmät uudestaan. Huomioon ottaen tämän sekä sen, että syysilmoituksen jättämistapa sellaisenaan ei tukivuosina 2016 ja 2017 ollut vaikuttanut maksujen ajankohtaan, asia ei antanut AOA:lle aihetta enempisiin toimenpiteisiin (5235/2/15).

Sähköisen tukihakemuksen lähettäminen

Kantelija oli luonut Vipu-palvelussa eläinten hyvinvointikorvauksen hakemuksen ja tulostanut korvausta koskevan yhteenvedon, josta tuenhakija voi vielä ennen hakemuksen lähettämistä tarkistaa hakemuksen oikeellisuuden. Toisin kuin päätukihakua koskevassa tulosteessa eläinten hyvinvointikorvausta koskevassa yhteenvedossa ei ollut mainintaa, että tietoja ei ollut vielä lähetetty kunnan käsiteltäväksi. Mavin mukaan tämä teksti olisi yhdenmukaisuuden vuoksi tullut olla myös eläinten hyvinvointikorvausta koskevassa yhteenvedossa.

Mavin mukaan eläinten hyvinvointikorvausta koskevasta yhteenvedosta oli voinut käsittää, että hakemus oli jo tehty. Toimimalla Vipu-käyttäjän ohjeen mukaisesti kantelijalla oli kuitenkin ollut mahdollisuus varmistua siitä, että hakemus oli lähetetty kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen käsiteltäväksi. Ohjeessa oli erikseen mainittu eläinten hyvinvointikorvauksen hakemisesta toimitettavasta sähköpostivahvistuksesta, joka oli ollut päätukihakemuksesta erillinen sähköpostiviesti.

Mavi ilmoitti, että se kehittää Vipu-palvelua siten, että tuenhakija havaitsee entistä selvemmin, missä vaiheessa hakemuksen jättäminen on. Mavi ilmoitti ottavansa kehitystyössä huomioon myös, miten hakemusten erillisyyttä Vipu-palvelussa voitaisiin selvittää asiakkaan näkökulmasta.

Haettaessa Vipu-palvelussa vuoden 2017 eläinten hyvinvointikorvauksen sitoumusta ja sitoumuksen maksua ennen hakemuksen lähettämistä kunnan käsiteltäväksi tulostettavaan yhteenvedoon oli lisätty teksti siitä, että tietoja ei ollut lähetetty kunnan käsiteltäväksi. Huomioon ottaen tämän ja Mavin ilmoituksen Vipu-palvelun kehitystyössä huomioitavista seikoista, asia ei antanut AOA:lle aihetta enempään toimenpiteisiin (1288/2016).

HYRRÄ-VERKKOPALVELUN RAKENTAMINEN

Hyrrä-tietojärjestelmän kehittämisessä keskeisenä tavoitteena oli sähköistää hanke-, yritys- ja rakennetukien haku-, päätös- ja maksuprosessi. MMM:n mukaan tietojärjestelmän kehittäminen oli osoittautunut arvioitua suuremmaksi työksi. Tietojärjestelmän rakentamisen haasteiden vuoksi Mavi oli päätynt syksyllä 2015 siihen, että hanke- ja yritystukien myöntäminen aloitettiin paperisilla päätöksillä, koska yrittäjien asemaa oli haluttu helpottaa siten, että yrittäjät pääsivät tekemään suunnitelmiaan investointeja.

AOA totesi, että laillisuusvalvojana hänen ei ollut käytettävissään olleen selvityksen perusteella mahdollista arvioida sitä, olivatko Mavin ratkaisut olleet tilanteessa oikean sisältöisiä tai oikea-ajaisia. AOA totesi, että tukia hakeneiden hankkeiden toteuttajien kannalta tilanne oli ollut vaikea, kun sähköinen järjestelmä ei ollut valmis.

AOA:n käytettävissä olleesta selvityksestä ei kuitenkaan ilmennyt, oliko tietojärjestelmän keskeneräisyydestä ja siirtymisestä paperilla tehtäviin päätöksiin aiheutunut viivästyä tuettavien toimenpiteiden aloittamiseen. OA:n kansliaan ei ollut saapunut kanteluita, joiden perusteella AOA olisi todennut viivästyistä tältä osin.

MMM:n mukaan siihen, että Mavi ei ollut saanut sähköistä toimeenpanoprosessia kohtuullisessa ajassa valmiiksi, oli useita syitä. Mavi oli teettänyt syksyllä 2015 Hyrrän valmisteluprosessin kehittämistarpeista selvityksen. AOA totesi Hyrrä-järjestelmän kehitystyön arvioinnista laaditun yhteenvedon perusteella, että Hyrrä-järjestelmän kehitystyössä oli ollut merkittäviä puutteita projektin hallinnassa ja henkilöstöresurssien käytössä ja riittävydessä.

Selvityksen suositusten pohjalta Hyrrän toteuttamiseen oli ohjattu lisää resursseja ja toimijoiden rooleja oli tarkennettu. Mavin toiminnasta oli tehty syksyllä myös kokonaisarviointi, josta laaditussa raportissa oli kiinnitetty myös huomiota tietojärjestelmien kehittämisen ongelmiin.

MMM:n ilmoituksen mukaan sen ja Mavin välisen ohjaussuhteen mukaisen yhteistyön lisäksi yhteistyötä sen ja Mavin välillä oli tiivistetty. MMM:n ohjausrooliin liittyen oli haluttu varmis-

tua, että MMM:llä olisi ajallisesti ja sisällöllisesti riittävä tieto tilanteesta ja mahdollisuus MMM:n käytettävissä olevien toimin turvata hakujen ja maksatusten toteutuminen siten, että tuensaajien taloudellinen tilanne ei tukien maksatuksen johdosta vaarantuisi ja että hallinnon asianmukainen toiminta MMM:n toimialalla voitaisiin taata. MMM:n mukaan sen ja Mavin välinen yhteistyö oli edennyt hyvin.

AOA piti tärkeänä, että Mavissa ja MMM:ssä edelleen kiinnitetään riittävää huomiota siihen, että tietojärjestelmien tehokkaaseen kehittämiseen ja ylläpitämiseen on riittävät voimavarat. AOA:n mukaan tämä on välttämätöntä tuensaajien aseman turvaamiseksi. AOA totesi, että hän tulee seuraamaan MMM:n ja Mavin toimenpiteiden riittävyyttä sopivaksi katsomallaan tavalla (2192/2016*).

4.23 Liikenne ja viestintä

Liikennettä ja viestintää koskevat asiat kuuluivat AOA *Maija Sakslinille*. Pääesittelijänä toimi 1.1.–30.11.2017 esittelijäneuvos *Mikko Sarja* ja 1.12.2017 lukien vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Terhi Arjola-Sarja*. Ilmailuasioiden esittelijänä toimi esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*.

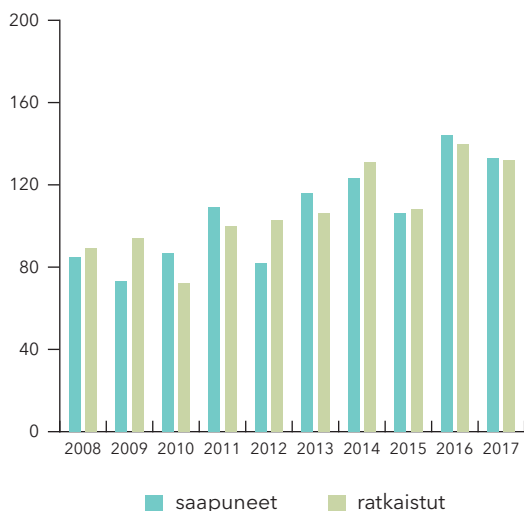
4.23.1 LAILLISUUSVALVONTA

Liikennettä ja viestintää koskevia asioita tuli viireille 133 (144 vuonna 2016) ja niitä ratkaistiin 132 (139). Toimenpiteisiin johti kahdeksan asiaa eli 6,0 prosenttia (5,7 prosenttia). Käsitys lausuttiin seitsemässä asiassa ja yksi johti muuhun toimenpiteeseen.

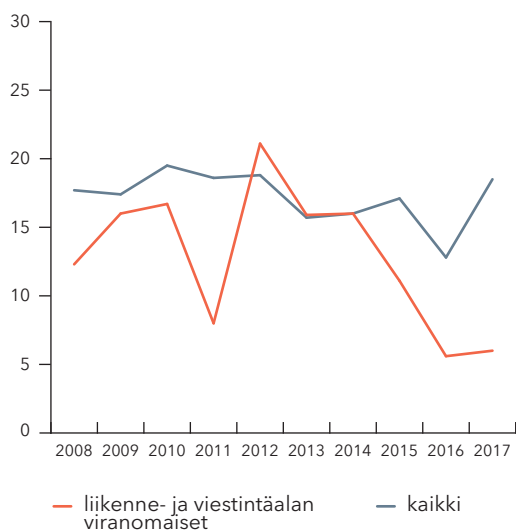
Asiaryhmän kanteluiden määrä on viimeisen kymmenen vuoden aikana vakiintunut yli 100 asiaksi vuodessa. Asiaryhmän toimenpiteisiin johdaneiden asioiden osuus ratkaistuista asioista on ollut vaihteleva, keskimäärin kanslian keskiarvon tasoa tai sen alapuolella. Koska luvut ovat pieniä ja koskevat useita eri viranomaisia, niistä ei voida tehdä pitkälle meneviä päätelmiä liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) hallinnonalan tilasta.

Liikennettä ja viestintää koskevissa kanteluissa on kyse hyvin monenlaisista asioista, kuten joukkoliikenteen palveluista, lippujen hinnoittelusta, tarkastusmaksuista, liikenneyhteyksistä, aikatauluista ja pysäkkien sijoittelusta, teiden kunnossapidosta, liikennemerkeistä, ajoneuvojen pysäköinnistä, rekisteröinnistä ja katsastuksesta, tie liikenteen ja ilmailun lupa-asioista, lentoasemamaksuista, postinjakelusta, postilaatikoiden sijoittelusta ja postimerkeistä, yleisradiotoiminnasta sekä hyvän hallinnon toteutumisesta hallintomenettelyssä. Tämänkaltaisia asioita ratkaistiin myös kertomusvuonna.

Liikennettä ja viestintää koskevaan asiaryhmään kuuluvat paitsi hallinnonalan viranomaisia myös kolmea yhteiskunnallisesti merkittävää



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2008–2017



Toimenpideprosentti vuosina 2008–2017

valtionyhtiötä eli Yleisradio Oy:tä (Yle), Posti Group Oy:tä (Posti) ja VR-Yhtymä Oy:tä (VR) koskevat kantelut. Niitä koski kaikista asiaryhmän ratkaisuksista 35 prosenttia Yleä koski 18, Postia 24 ja VR:ää 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 velvoitteensa. OA ei arvioi myöskään Ylen toimintaa työnantajana eikä ota kantaa toimituksellisiin kysymyksiin.

Postin toiminnasta tehdyissä kanteluissa oli useimmiten kyse yleispalveluun kuulumattomien postilähetysten jakeluongelmista tai muusta OA:n toimivallan ulkopuolelle jäävästä toiminnasta. OA:n toimivaltaan kuuluneissa postilähetysten jakeluhäiriöitä koskeneissa asioissa kantelijat ohjattiin pääsääntöisesti kääntymään ensin Postin puoleen asian selvittämiseksi. AOA kuitenkin otti tutkittavakseen postinjakelun laatua koskevan kanteluasian Postin yleispalvelun tilaa ja yleispalvelun toteutumisen valvontaa koskevana yleisempänä kysymyksenä (2959/2017*).

VR:ää koskeneissa kanteluissa oli pääosin kyse lipunmyynnin lopettamisesta lähiliikenteen junissa. OA ei voinut puuttua VR:n menettelyyn, koska kyse ei ollut julkisen tehtävän hoitamisesta. Lipunmyynnin järjestämistä koskevissa kantelussa oli kysymys myös kuntayhtymän menettelystä määrättäessä junanmatkustajille tarkastusmaksuja. Kyse oli siitä, onko lähiliikenteen lipunmyynti järjestetty tavalla, joka oikeuttaa tarkastusmaksun määräämiseen. Lipunmyynnin järjestämiseen liittyvät kysymykset ovat olleet liikenne- ja viestintäministeriön selvitettävänä.

AOA päätti jatkaa asian seurantaan omasta aloitteestaan (4896/2017) ja pyytää tässä tarkoituksessa LVM:ää ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin sen selvitystyö on johtanut.

Kertomusvuonna annettiin LVM:lle kaksi lausuntoa. Lausunnot koskivat luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle tieliikennelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (1047/2017) ja luonnosta hallituksen esitykseksi maantielain muuttamisesta (4293/2017).

4.23.2 RATKAISUJA

VIRKANIMITYSMENETTELY VAARANSI LUOTTAMUSTA HALLINTOON

AOA arvioi virantäyttöä, jossa viraston pääjohtaja oli nimitetty saman viraston vakinaiseen johtajan virkaan kyseistä virkaa haettavaksi julistamatta, pääjohtajan sitä itse hakematta ja ilman, että asias- ta olisi laadittu nimitysmuistiot.

Viran perustaminen ja täyttäminen olivat läheneet liikkeelle siitä, että pääjohtaja oli oma-aloitteisesti todennut lounaskeskustelussa viraston hallintojohtajalle, ettei hänellä ollut tietoa jatkosta, jos hän ei tule valituksi uudelle pääjohtajakaudelle. AOA ei voinut ottaa kantaa siihen, oliko kyseessä neutraali faktapohjainen toteamus vai oliko siihen sisältynyt vihje, että asialle olisi ollut syytä tehdä jotakin. Hallintojohtaja ei itse ollut kokenut, että pääjohtajan toteamus olisi sisältänyt min- käänlaista toimiohjetta. AOA ei voinut kyseen- alaistaa tätä.

Pääjohtajan ei voitu osoittaa olleen aktiivinen viran perustamisessa eikä osallistuneen esteellisenä asian käsittelyyn tai pyrkineen siihen suoranaisesti muutenkaan vaikuttamaan. Toisaalta pääjohtaja ei ollut täysin passiivinen asian suhteen, koska hän oli tiedustellut hallintojohtajalta asian etene- mistä. Tämä ei vielä kuitenkaan merkinnyt moitit- tavaa puuttumista asiaan. AOA katsoi pääjohtajan kuitenkin hiljaisesti hyväksyneen ja suostuneen siihen, että hänet ilman hakua nimitettäisiin vaki- tuiseen virkaan.

AOA katsoi, että pääjohtajan olisi tullut aktiivisin toimenpitein pyrkiä varmistamaan nimitysmenetelyn asianmukaisuus, kun hänen tietoonsa oli tullut, että hänelle oli perustettu vakituinen virka, jota ei ollut julistettu haettavaksi ja jota hän ei itse ollut hakenut. Arvioon ei vaikuttanut se, että pääjohtaja oli passiivisesti ottanut vastaan hänelle perustetun viran. Sekään ei vaikuttanut AOA:n arvioon, että pääjohtaja oli sittemmin – mitä ilmeisimmin vasta asian tultua julkisuuteen ja ministeriön ryhdyttyä selvittämään asiaa – irtisanoutunut kyseisestä virasta.

AOA otti huomioon myös mahdollisen intressitiriidan, joka voi syntyä siitä, että pääjohtajan alaisuudessa toimivien henkilöiden toimintaan saattaa ainakin välillisesti vaikuttaa heidän oma arvionsa heidän toimistaan odotettavissa olevasta edusta tai haitasta pääjohtajalle.

AOA katsoi pääjohtajan toiminnan osoittaneen erittäin huonoa harkintaa ja olleen omiaan heikentämään yleisön luottamusta hallintoa kohtaan. AOA otti huomioon, että LVM oli jo arvioinut pääjohtajan menettelyn ja katsonut hallintomenettelyssä olleen vakavia puutteita, jotka voivat olla omiaan heikentämään luottamusta viraston ja sen hallintoprosesseista vastaavan pääjohtajan toimintaa kohtaan. Ministeriö oli myös jo kiinnittänyt pääjohtajan vakavaa huomiota esittämiinsä näkökohtiin. Tähän nähden AOA tyytyi saattamaan käsityksensä pääjohtajan menettelystä hänen tietoonsa (2637/2017*).

VIRANOMAISEN EI TULISI PYYTÄÄ ASIAKASTA TOIMITTAMAAN HENKILÖTUNNUSTAAN SUOJAAMATTOMANA SÄHKÖPOSTINA

AOA arvioi tapaa, jolla viranomainen voi pyytää tehtäviinsä kuuluvassa asiassa asiakasta ilmoittamaan asian käsittelyn kannalta tarpeellisen henkilötunnuksen viranomaiselle. Virasto oli tarjonnut asiakkaalleen yhtenä vaihtoehtona mahdollisuutta toimittaa henkilötunnus virastolle sähköpostitse.

AOA totesi, että tavallisessa suojaamattomassa sähköpostissa tiedot eivät ole sivullisilta suojattuja. Viranomainen ei voi sisällyttää asiakkaalle lähettämäänsä salaamattomaan viestiin salassa

pidettäviä tietoja, vaikka asiakas olisi itse lähettänyt ne avoimessa tietoverkossa. Vastaavalla tavalla lähtökohtana voitiin pitää sitä, ettei viranomainen voi itse aktiivisesti myöskään pyytää tai kehottaa asiakasta toimittamaan salassa pidettäviä tietoja viranomaiselle avoimessa tietoverkossa.

Vaikka henkilötunnus on lähtökohtaisesti julkinen tieto, asiassa oli arvioitava sitä, millaisia laisäädännöstä johtuvia rajoituksia mahdollisesti on olemassa sinänsä julkisten tietojen käsittelylle viranomaisten sähköisessä toiminnassa. On nimittäin useita sinänsä julkiseksi katsottavia tietotyypppejä, jotka avoimessa tietoverkossa voivat altistaa henkilön erilaisille riskeille. Tällaisia tietoja voivat olla esimerkiksi henkilötunnus, osoite, puhelinnumero, sähköpostiosoite ja pankkitilin numero.

Henkilötietojen käsittelyyn kuuluu muun muassa henkilötietojen kerääminen, jossa tulee noudattaa huolellisuusvelvoitetta. Siihen kuuluu yksityiselämän suojasta huolehtiminen. Huolellisuusvelvoite edellyttää henkilötunnusten käsittelyä siten, etteivät ne tule asiattomien saataville.

AOA:n mukaan virasto oli pyytänyt hallintolain mukaisesti kantelijaa täydentämään virastolle toimitettuja tietoja sekä pyrkinyt tuomaan palveluperiaatteen ja neuvontavelvoitteen mukaisesti esiin vaihtoehtoisia keinoja lisätietojen eli henkilötunnuksen toimittamiseksi virastoon. Yhtenä keinona oli verraten korostuneesti tuotu esiin (suojaamattoman) sähköpostin käyttö, joskin vaihtoehtoisiaakin tapoja oli tuotu esiin.

Henkilötietojen käsittelyn huolellisuusvelvoitteeseen kuuluu AOA:n mukaan myös se, että viranomainen ei voi pyytää asiakasta toimittamaan henkilötietoja tavalla, jossa niillä on riski joutua asiattomien saataville.

Suojaamattomaan sähköpostiyhteyteen liittyy tietoturvaongelmia. Julkisen henkilötunnuksen asiattomiin käsiin joutuminen aiheuttaa monenlaisia riskitekijöitä, joista voi toteutuessaan olla asianosaiselle monenlaista haittaa. AOA piti siten perusteltuna sitä, ettei viranomainen itse aktiivisesti pyydä asiakasta toimittamaan henkilötunnustaan viranomaisen suojaamatonta sähköpostiyhteyttä käyttäen tai jätä neuvonnassaan asiakkaalleen sellaista vaikutelmaa, että asiakkaan tulisi tällaista yhteyttä käyttää saadakseen asian sa hoidetuksi. AOA saattoi käsityksensä viraston tietoon (2455/2016*).

VIRANOMAISEN EI TULE VASTATA TIEDUSTELUUN NIMETTÖMÄNÄ

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) liikenneinfon virkamies esiintyi nimettömänä sähköpostikirjeenvaihdossa. Liikenneinfo, jonka osoitteeseen kantelija oli lähettänyt tiedustelujaan ja josta hänelle oli vastattu, oli luotu tiedottamista varten. Kantelijan yhteydenotot olivat koskeneet erään kunnan paikallisliikennettä ja tietojen viemistä matka.fi -palveluun. Yhteydenottoihin oli pyritty vastaamaan liikenneinfosta siirtämättä asiaa yksittäisen virkamiehen henkilökohtaiseen sähköpostiin. Kyse oli siitä, mikä merkitys yksittäisen virkamiehen nimellä on viranomaisen toiminnassa.

AOA totesi, että hallintolaki ei edellytä edes viranomaisen päätöksenteon kyseessä ollen sitä, että päätöksessä mainitaan päätöksen tekemiseen osallistuneiden yksittäisten virkamiesten nimet. Päätöksenteonkin kyseessä ollen lain minimiväa-
timuksena on, että päätöksen tehnyt viranomaisen on yksilöity.

Sen sijaan yksittäisen virkamiehen nimen ilmoittamista päätöksessä voidaan pitää hyvän hallinnon mukaisena. Nyt ei kuitenkaan ollut kyse viranomaisen päätöksenteosta eikä toisaalta myöskään vain tiedottamisesta vaan ennen muuta tiedusteluihin vastaamisesta. Tällaisessa tilanteessa asiakkaan odotukset sille, että hänelle vastataan vastauksen laatineen henkilön nimi mainiten, on ymmärrettävä.

AOA:n johtopäätös oli, ettei hän voinut pitää ELY-keskuksen menettelyä suoranaisesti lainvastaisena. AOA piti myönteisenä sitä, että kantelijalle oli pyritty antamaan sellaiset vastaukset, jotka sillä hetkellä olivat olleet annettavissa. AOA piti kuitenkin hyvän hallinnon näkökulmasta perustellumpana sitä, että jos asiakkaan yhteydenotto voidaan tulkita sellaiseksi, että asiakkaan voidaan olettaa odottavan vastausta yhteydenottoonsa, tällaisiin tiedusteluihin vastataan niin, että vastauksen laatijan nimi käy vastauksesta ilmi. Tämä vahvistaa ja ylläpitää luottamusta viranomaistoimintaan kohtaan. AOA saattoi esittämänsä näkökohdat ELY-keskuksen tietoon (6205/2016*).

AJONEUVON LIIKENNEKÄYTÖSTÄ POISTOA EI KÄSITELTY HYVÄN HALLINNON MUKAISESTI

AOA arvioi A-Katsastus Oy:n ja Liikenteen turvallisuusviraston menettelyä ajoneuvon liikennekäytöstä poistoa koskeneessa asiassa. AOA katsoi, että A-Katsastus Oy ei ollut menetellyt ajoneuvojen rekisteröintitoiminnasta annetun lain mukaisesti, kun se ei ollut siirtänyt rekisteröintiasiaa Liikenteen turvallisuusviraston käsiteltäväksi. Liikenteen turvallisuusvirastossa asiaa ei puolestaan ollut käsitelty hallintolain edellyttämällä tavalla ilman aiheutonta viivytystä. Asiassa jäi varteenotettava epäily myös siitä, oliko kantelijan saama neuvonta ollut asianmukaista.

AOA katsoi, ettei asiaa ollut kokonaisuutena tarkastellen käsitelty perustuslain edellyttämällä tavalla asianmukaisesti eikä kantelija ollut hallintolain edellyttämällä tavalla saanut asianmukaisesti hallinnon palveluja.

Kantelija oli kannellut asiassa myös liikenne- ja viestintäministeriölle, josta hän oli saanut vastauksena kirjeen, jossa oli kuvattu kantelussa tarkoitettu asia ja johon oli liitetty asiassa hankittu selvitys. Vastaukseen ei kuitenkaan sisällynyt ministeriön omaa johtopäätöstä, jonka se oli tehnyt saamansa selvityksen pohjalta.

AOA piti perusteltuna sitä, että kanteluasian ratkaisseen viranomaisen oma kanta ilmenee ratkaisusta selvästi, vaikka perusteluiden osalta olisi-
kin viitattu hankittuun selvitykseen. Lisäksi kanteluvastaus oli puutteellinen siltä osin kuin siinä ei ollut ilmoitettu kanteluratkaisun valituskelvotomuudesta.

Ministeriö myönsi kanteluvastauksensa puutteet ja ilmoitti kiinnittävänsä asiaan jatkossa huomiota. Asia ei edellyttänyt enempää toimenpiteitä kuin että AOA saattoi ministeriön tietoon käsityksensä kanteluratkaisun puutteista (2777/2016* ja 4665/2017).

LUPAMENETTELYT LENTÄJÄKOULUTUKSESSA

AOA arvioi, oliko henkilöltä vaadittu vastuuhenkilökokeen suorittamista vastoin sitä, mitä lentomääräyksessä TRG M1-1 säädetään. Hyväksymisprosessissa otettiin lähtökohtaisesti huomioon aiemmin suoritettu vastuuhenkilökoe ja henkilön aikaisempi toiminta vastaavissa tehtävissä.

Määräyksessä viitattiin vastuuhenkilökokeen järjestämiseen silloin, kun henkilö hyväksytään vastuuhenkilötehtävään ensimmäisen kerran. Liikenteen turvallisuusvirasto korosti asiassa, että määräyksen mukaan sillä oli velvollisuus varmistaa henkilön osaamisesta myös silloin, kun henkilöä myöhemmin esitetään toiseen vastuuhenkilötehtävään.

AOA katsoi, että määräys oli epätasällinen siltä osin kuin siinä viitattiin tehtävän kelpoisuusehtojen sisältöön ja kokeen järjestämiseen tiedollisen ja taidollisen tason osoittamiseksi. AOA saattoi käsityksensä Liikenteen turvallisuusviraston tietoon.

AOA katsoi aiheelliseksi selvittää omana aloitteenaan Liikenteen turvallisuusviraston hallintomenettelyä tarkastuslentäjän määräämisessä ja tarkastuslentäjän lausuntomenettelyssä. AOA tulee myös selvittämään niitä oikeussuojakeinoja, joita tarkastuksen kohteella on käytettävissään, jos hän haluaa riitauttaa joko tarkastuksen määräämistä koskevan ratkaisun tai tarkastuslentäjän lausunnon. Asia on vireillä omana aloitteena (2849/2016, oma aloite 6271/2017).

MUITA RATKAISUJA

Kuntayhtymä oli siirtänyt löytötavarapalvelunsa eli laitoslöydöistä huolehtimisen yksityisen yrityksen hoidettavaksi. Kantelijan mielestä kuntayhtymän tulisi hoitaa kyseinen palvelu itse ja maksuttomasti. AOA totesi, ettei asiaa koskevista normeista ollut johdettavissa velvoitetta huolehtia löytötavarapalvelusta maksuttomana viranomastehtävänä. Tämän vuoksi asiaa ryhdytti enemmän tutkimaan (3619/2017).

Saamenkielinen tv-uutislähetys Oddasat oli siirretty myöhäisiltan siinä huolimatta, että AOA oli jo vuosia sitten puuttunut asiaan. AOA oli aiemmassa päätöksessään (3709/2/10*) arvioinut Ylen välittämien yhteispohjoismaisten saamenkielisten tv-uutisten (Oddasat) myöhäisiä lähetyisaikojaa pitäen niitä epäasianmukaisina.

Nyt AOA katsoi tilanteen olevan erilainen kuin hänen arvioidessaan asiaa edellisen kerran, jolloin Ylellä ei ollut lainkaan omaa saamenkielistä tv-uutislähetystoimintaa vaan saamenkielinen tv-uutisten välitys oli ollut yhteispohjoismaisen lähetyksen varassa. Tällä hetkellä Ylen oma saamenkielinen tv-uutislähetys täydensi Yle Särmin uutistarjontaa, johon kuuluivat Yle Oddasat -radiouutiset, verkkopalvelu ja pohjoismaiset Oddasat-tv-uutiset. Ylen oma uutislähetys lähetettiin alkuillasta, ja yhteispohjoismaisen lähetys oli siirretty myöhempään ajankohtaan.

AOA päättyi siihen, ettei asiassa ollut aihetta epäillä hänen toimenpiteitään edellyttävää lainvastaista menettelyä eikä velvollisuuden laiminlyöntiä (3047/2017).

Osoitteenmuutosilmoituksen jättäjä ei joudu todistamaan henkilöllisyyttään muutto- tai osoitteenmuuttoilmoitusta jättäessään. Tämä oli johtanut kantelijoiden tapauksessa heitä koskevaan tekaistuun muuttoilmoitukseen.

AOA totesi, ettei laki edellytä vireillepanoasikirjan allekirjoittajan henkilöllisyyden varmistamista ennen kuin asia tulee vireille. AOA:lla ei ollut aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. AOA seuraa kuitenkin sitä, miten muuttoilmoitusmenettelyä kehitetään siten, että yhtäältä voidaan estää väärinkäytökset ja toisaalta taata väestötietojärjestelmän ilmoitusten tekemisen sujuvuus tietojen ilmoittamisen kattavuuden varmistamiseksi (6109/2016).

Viraston internet-sivujen kieltä koskeva ratkaisu (2159/2016*) on selostettu kieliasioita koskevassa jaksossa 4.19 s. 286.

4.24

Kirkollisasiat

Kirkollisalan laillisuusvalvonnasta vastasi AOA *Maija Sakslin*. Asiaryhmän pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Piatta Skottman-Kivelä* sekä 1.10.–31.12.2017 välisenä aikana esittelijä *Kimmo Metsä*. Kirkollisasioita esitteli myös esittelijäneuvos *Mikko Sarja*.

4.24.1 USKONNOLLISTEN YHDYSKUNTIEN LAILLISUUSVALVONTA

Suomessa oikeusasiamies valvoo myös uskonnollisia yhdyskuntia, joihin nähden laillisuusvalvonnalla on kolme eri lainsäädäntöperustetta. Kaikkia rekisteröityjä uskonnollisia yhdyskuntia koskee uskonnonvapauslaki. Ortodoksista kirkkoa sääntelee lisäksi laki ortodoksisesta kirkosta. Evankelisluterilainen kirkko on lainsäädännöllisesti poikkeusasemassa, siitä säädetään sekä perustuslaissa, kirkkolaissa että uskonnonvapauslaissa.

Oikeusasiamiehen toimivalta on vakiintuneesti rajattu niin, että uskonnonharjoitus ja opilliset kysymykset jäävät toimivallan ulkopuolelle. Käytännössä oikeusasiamiehen valvonta kohdistuu lähinnä evankelisluterilaisen ja ortodoksisen kirkon hallintomenettelyyn. Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa hallintolain ja yhdenvertaisuussäännösten noudattamista sekä hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumista. Lisäksi oikeusasiamies arvioi kirkon, sen hallintoelinten ja virkamiesten toiminnassa mahdollisia perusoikeusloukkauksia ja toimivallan ylityksiä tai muuten selvästi laittomia menettelytapoja.

Luterilaisen kirkon valvonnan laajuus ja syvyys ovat Suomessa kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellista. Tämä johtuu ennen muuta siitä, että luterilaisen kirkon keskeinen henkilöstö, kuten papisto, on virkamiesasemassa toisin kuin muissa uskonnollisissa yhdyskunnissa. Muut re-

kisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat kuuluvat valvonnan piiriin silloin, kun ne hoitavat julkista tehtävää, esimerkiksi avioliittoon vihittäessä.

4.24.2 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Suomen evankelisluterilaiseen kirkkoon kuuluu noin neljä miljoonaa suomalaista 400 eri seurakunnassa. Vuonna 2017 kirkkolakia muutettiin muun muassa nostamalla viranhaltijan eroamisikää asteittain 70 vuoteen sekä uudistamalla arkkipiispan vaalia ja lääninrovastin valintaa koskevia säännöksiä. Uusi avioliittolaki tuli voimaan maaliskuussa haastaen samalla kirkon opetusta avioliitosta. Selvitys avioliittoon vihkimisen merkityksestä kirkolle luovutettiin piispainkokoukselle syyskuussa. Useat papit vihkivät vuoden aikana samaa sukupuolta olevia pareja, mikä johti joihinkin kanteluihin tuomiokapituleille.

Ortodoksisessa kirkossa on noin 60 600 jäsentä ja 21 seurakuntaa. Vuoden 2018 alusta astui voimaan uusittu laki ortodoksisesta kirkosta, jonka myötä kaikkien kirkollisten vaalien äänioikeusikäraja laski 16 vuoteen. Ortodoksisen arkkipiispan istuin siirtyi Kuopiosta Helsinkiin.

4.24.3 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2017 saapui 16 kantelua ja ratkaistiin 14 kantelua. Ne koskivat muun muassa hautapaikoista perittäviä maksuja ja seurakuntapastorin julkaisemia Facebook-kirjoituksia. Kirkollisasioiden asiaryhmässä vuosittain osa kanteluista koskee opillisia kysymyksiä, joita ei oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa arvioida. Uskonnon ja oman tunnon vapautteen liittyviä kysymyksiä käsiteltiin myös opetusasioiden asiaryhmässä s. 281–282.



Vaasan vankilan kirkko on valmistunut vuonna 1890.

Tammikuussa AOA suoritti tarkastuksen Suomen evankelisluterilaisen kirkon Kirkkohallituksessa (6515/2016). Ratkaistuista kanteluista kaksi johti toimenpiteisiin.

4.24.4 RATKAISUJA

ORTODOKSISEN KIRKON MENETTELY TOIMITUSKIELTOON ASETTAMISESSA

Asianosaiselle on hallintolain mukaan ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. AOA arvosteli tapaa, jolla Suomen ortodoksinen kirkko kuuli kirkkoherraa asettaessaan tämän toimituskieltoon. Kuulemis-tilaisuuden järjestämistä 12 tunnin valmistautumisajalla ei voida pitää hyvän hallinnon mukaisena menettelynä. AOA:n mukaan kirkkoherralle olisi tullut varata tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa asian ratkaisemiseen ja tutustua asiaan liittyviin asiakirjoihin (6254/2016*).

ASIAKIRJAPYYNNÖN KÄSITTELY OLI LAINVASTAINEN

AOA arvioi seurakunnan menettelyä asiakirjapyyntöjen käsittelyssä, virkamiehen oikeutta kannella työnantajastaan ja virkamiehen esteellisyyttä todistaa oikeaksi OA:lle selvityksenä annettava asiakirja, joka koskee virkamiehen oman menettelyn arviointia.

Määräajat ylitettiin ja ohjaus oli puutteellinen

AOA katsoi seurakunnan menetelleen julkisuuslain vastaisesti asiakirjapyyntöjen käsittelyssä. Sekä asiakirjapyyntöjen käsittelyajat (kuusi ja seitsemän viikkoa) että pyyntöön annetut vastaukset olivat julkisuuslain vastaisia. Pyyntöihin annetuissa vastauksissa ei ollut julkisuuslain edellyttämää ohjausta.

AOA korosti, että vaikka viranomaisen laatiman asiakirjan sisältö on jo toimitettu asianosaiselle tiedoksi toisen viranomaisen toimenpitein, asiakirjan alun perin laatineen viranomaisen tulee käsitellä sille osoitettu asiakirjapyyntö julkisuuslain edellyttämällä tavalla. Sillä seikalla, että asiakirjapyyntö ei ollut mainittu määräpäivää, johon mennessä asiakirjat olisi tullut pyytäjälle toimittaa, tai sillä, ettei asiakas ollut kysellyt pyyntöjensä perään, ei ollut merkitystä. AOA korosti viranomaisen velvollisuutta huolehtia omatoimisesti julkisuuslain määräaikojen noudattamisesta.

Työntekijällä on oikeus kannella asiakirjapyyntönsä käsittelyn puutteista

Seurakunta oli pitänyt sopimattomana, että sen työntekijä oli tehnyt asiakirjapyyntöjensä käsittelystä kantelun OA:lle. AOA katsoi aiheelliseksi korostaa jokaiselle säädettyä oikeutta kannella OA:lle sekä ylimmän laillisuusvalvonnan roolia hallinnon lainmukaisen toiminnan takeena. OA:n laillisuusvalvonnan tehokkuus perustuu ennen muuta kanteluiden käsittelyyn.

Myös virkamiehellä ja julkisyhteisön työntekijällä on oikeus kannella OA:lle omasta työnanta-

jastaan. Heillä tulee olla tämä mahdollisuus käytettävissään ilman uhkaa kantelun kohteen vastaamista, kuten työnjohdollisista seuraamuksista. AOA piti erittäin huolestuttavana sitä, jos kantelijaa olisi huomautettu nimenomaan kantelun tekemisestä OA:lle. Laissa säädetyn kanteluoikeuden rajoittamista ei voida pitää hyväksyttävänä ja se voi vaarantaa myös OA:n perustuslain mukaisen tehtävän toteuttamisen.

Virkamiehen ei tulisi todistaa oikeaksi itseään koskevaa pöytäkirjan otetta

AOA:n huomio kiinnittyi vielä siihen, miten seurakunnassa oli toimittu sen antaessa selvitystään ja lausuntoaan OA:lle. Kyse oli kirkkoneuvoston pöytäkirjanotteen, joka sisälsi kirkkoneuvoston kannan kanteluasiaan, oikeaksi todistamisesta. Kantelun kohteena ollut virkamies oli toiminut kirkkoneuvoston sihteerinä. Hän oli laatinut asiassa oman selvityksensä kirkkoneuvostolle ja poistunut kokouksesta esteellisenä asian käsittelyn ajaksi. Hän oli kuitenkin todistanut kyseisen otteen oikeaksi.

AOA piti pöytäkirjan otteen laatimista ja oikeaksi todistamista osana asian käsittelyä seurakunnassa ja katsoi, että virkamiehen tulisi pidättäytyä todistamasta oikeaksi toimituskirjana OA:lle annettavaa pöytäkirjanotetta, joka sisältää toimielimen kannanoton asiassa, joka koskee virkamiestä itseään (2487/2016*).

4.25 Ylimmät valtioelimet

Ylimpiä valtioelimiä koskevat asiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* vastuualueelle. Pääesittelijänä toimi 30.9.2017 saakka esittelijäneuvos *Pasi Pölönen* ja 1.10.2017 lukien 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 päätöksentekuelintä. VN:ssä on nykyisin 12 ministeriötä. Niitä koskevat asiat tilastoidaan ja käsitellään OA:n kansliassa asianomaisten hallinnonalojen asiaryhmissä, kun taas ylimmät valtioelimet -asiaryhmässä käsitellään ministereitä koskevat asiat.

OA:n ja oikeuskanslerin (OKA) toimivalta valvoa tasavallan presidentin (TP) ja VN:n toimenpiteiden lainmukaisuutta on sinänsä yhtäläinen (ks. perustuslakia koskeva HE 1/1998 vp). OKA:n rooli on käytännössä kuitenkin keskeisempi. OKA:lle kuuluu VN:n istunnossa ja TP:n esittelyssä tehtäviin päätöksiin liittyvä ennakollinen valvonta, jota toteutetaan ennen muuta asioiden valmisteluvaiheessa ministereille ja ministeriöille annettavilla

lausunnoilla ja virkamiesten neuvonnalla sekä VN:n yleisistuntojen ja TP:n esittelyjen esittelylistojen tarkastuksella.

Lisäksi OKA:lla on läsnäolovelvollisuus näissä päätöksentekotilaisuuksissa. OA:lla on sinänsä perustuslain 111 §:n 2 momentin nojalla läsnäolo-oikeus kyseisissä päätöksentekotilaisuuksissa, mutta tätä oikeutta ei ole käytännössä käytetty.

Asiaryhmässä käsitellään myös eduskuntaa ja sen virastoja (eduskunnan kanslia, valtioneuvoston 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 edustajatoimessaan kuin yksityishenkilönäkään, eikä yksinomaan kansanedustajista koostuvien eduskunnan toimielinten, kuten eduskunnan hallintoa varten asetetun kansliatoimikunnan menettelyä.

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 223 ja niitä ratkaistiin 229. Kantelut eivät johtaneet toimenpiteisiin. Tähän on useita syitä. Noin kolmasosa 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 kertomusvuoden lopulla hyväksytty ns. aktiivimallin sisältävä työttömyysturvalain muutos ja jo useita vuosia voimassa ollut kansanedustajien sopeutumisrahaa ja -eläkettä koskeva lainsäädäntö, joista kummas-takin on tehty näiden lakien muuttamiseen tähtäävät ja vaaditun kannattajamäärän saavuttaneet kansalaisaloitteet.

Kertomusvuonna OA:n toimivaltaan kuuluneita kanteluiden aiheita olivat muun muassa pääministerin väitetty esteellisyys, vienninedistämis-matka, OKA:n nimitysmenettely, hallituksen ko-koonpanon muutos yhden hallituspuolueen edus-kuntaryhmän jakauduttua kahtia, pääministerin virka-asunnolla järjestetty yksityistilaisuus ja so-siaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön uudis-tamisen valmistelu.

Asiaryhmän toimenpiteiden vähäisyyttä selit-tää myös se, että noin neljäsosa kaikista asiaryh-män kanteluista jäi tutkimatta muun muodollisen perusteen kuin toimivaltaan kuulumattomuuden vuoksi. Useita asioita siirrettiin OKA:lle, koska sama asia oli jo siellä vireillä tai siirto oli muusta syystä tarkoituksenmukainen. Osa asioista jäi tut-kimatta yksilöimättöminä tai vanhentuneina.

Toimenpiteiden vähäisyyttä selittää myös se, että ministeriöitä koskevat asiat tilastoidaan kans-lian muissa asiaryhmissä. Vielä merkitystä on sil-lä, että kantelut tulevat pääsääntöisesti vireille jul-kisuudessa olleiden tietojen perusteella, eikä kan-telijoilla useinkaan ole tiedossaan kaikkia asian oi-keudellisessa arvioissa merkityksellisiä seikkoja.

4.25.3 RATKAISUJA

PÄÄMINISTERIN VÄITETTY ESTEELLISYYS

OA antoi päätöksen 22 kanteluun, joissa pyydet-tiin tutkimaan pääministerin epäiltyä esteelli-syyttä valtio-omisteisen Terrafame Group Oy:n pääomittamisessa. OA:n johtopäätös oli, että pää-ministeri ei ollut asian käsittelyssä hallintolain mukaan esteellinen.

Asian tausta

Asiassa oli kysymys siitä, oliko pääministeri ollut esteellinen osallistumaan Terrafame Group Oy:n pääomittamista koskevaan päätöksentekoon sen vuoksi, että hänen sukulaistensa omistamalla Katera Steel Oy:llä oli ollut malminkuljetinta kos-keva urakkasopimus kaivostoimintaa harjoittavan Terrafame Oy:n kanssa. Terrafame Oy:n toimin-nan jatkuminen oli ollut riippuvainen valtion pää-omituksesta Terrafame Group Oy:n kautta. VN:n ehdottamalla ja sittemmin eduskunnan hyväksy-mällä 100 miljoonan euron määrärahalla arvioitiin katettavan kaivostoiminnan kustannukset kesään 2017 saakka.

Pääministeriin sovelletaan hallintolain virka-miehiä koskevia esteellisyysperusteita. OA arvioi pääministerin menettelyä Terrafame Group Oy:n pääomittamisessa hallintolain intressijäävin ja yleislausekejäävin perusteella.

Intressijäävi

Intressijäävisäännöksen mukaan virkamies on esteellinen muun muassa silloin, jos asian ratkai-susta on odotettavissa erityistä hyötyä hänen lap-silleen. Kyse oli siitä, oliko Terrafame Group Oy:n pääomittamisesta ollut odotettavissa erityistä hyötyä pääministerin lapsille sen vuoksi, että he olivat omistaneet Katera Steel Oy:stä 5 prosenttia omistamansa Fortel Invest Oy:n kautta. OA arvioi mahdollista hyötyä a) urakkasopimuksen synty-misen, b) urakkasopimuksen täyttämisen ja c) Ka-tera Steel Oy:n tulevan liiketoiminnan kannalta.

Käytettävissä olleen selvityksen perusteella 1) pääomittamisella ja urakkasopimuksen synty-misellä ei ollut mitään keskinäistä yhteyttä, 2) malminkuljetin olisi tilattu myös siinä tapaukses-sa, että kaivoksen toiminta olisi päätetty ajaa alas, ja valtio olisi myös siinä tilanteessa ollut viime kädessä vastuussa urakkasopimuksen kustannuksis-ta osana alasajoprosessia ja 3) Katera Steel Oy:llä oli aikaisemmin ollut vain yksi pieni tilaus Talvi-vaaran kaivokselta, eikä yhtiön liiketoiminnalli-nen menestys ollut Terrafame Oy:n ja sen toimin-nan jatkumisen varassa.

OA:n johtopäätös oli, että Terrafame Group Oy:n pääomittamisesta ei ollut laissa tarkoitettua ”odotettavissa olevaa” eikä ”erityistä” hyötyä pääministerin lapsille. Näin ollen pääministeri ei ollut intressijäävisäännöksen tarkoittamalla tavalla esteellinen osallistumaan Terrafame Group Oy:n pääomittamiseen liittyvään päätöksentekoon ja sen valmisteluun.

Esteellisuuden yleislauseke

Esteellisyttä koskevan yleislausekkeen mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä. OA otti huomioon sen, että pääministerin enot olivat omistaneet Katera Steel Oy:stä 30 prosenttia ja hänen serkkunsa 65 prosenttia eli yhtiö oli 100 prosenttisesti Sipilän sukulaisten omistama. Lisäksi kaikki yhtiön hallituksen jäsenet ja toimitusjohtaja olivat pääministerin enoja ja serkkuja.

Pääministeri itse oli aikaisemmin omistanut 5 prosenttia yhtiöstä, ja hän oli mennyt yhtiöön mukaan ja antanut neuvoja sen hallitustyöskentelyyn vuonna 2011 sukupolvenvaihdosta helpottaakseen. Esteellisuuden arvioinnin kannalta kyse oli kaiken kaikkiaan pääministeri Sipilälle läheisestä yhtiöstä niin taustansa, omistuspohjansa kuin hallintonsa puolesta.

OA:n mukaan nämä yleislausekkeen mukaisessa esteellisuuden arvioinnissa huomioon otettavat uudet seikatkaan eivät muuttaneet arvioinnin lopputulosta intressijäävin mukaisesta arviosta. Vaikka yleislausekkeen mukaisessa arvioinnissa voidaan ottaa huomioon koko Katera Steel Oy:lle (eikä vain pääministerin lapsille) pääomittamisesta tavalla tai toisella ehkä koitua hyöty, luottamusta vaarantavaa hyötyä ei ollut syntynyt tai ollut odotettavissa.

Asiassa ei ilmennyt minkäänlaista aihetta epäillä, että pääministeri olisi pyrkinyt toimimaan pääomitusasiassa jollakin tavalla puolueellisesti Katera Steel Oy:n eduksi. Pääministeri ei ollut edes tietoinen niistä perusteista, joiden nojalla hänen puolueettomuutensa oli epäilty vaarantuneen. Hänellä ei myöskään ollut aihetta epäillä Katera Steel

Oy:n mahdollista kytkentää Terrafame Oy:n toimintoihin.

Yleislausekejäävi voi tulla kyseeseen silloin, kun asian luonne on sellainen, että henkilön puolueettomuutta saatettaisiin ryhtyä epäilemään yleisön keskuudessa. Kuitenkaan pelkästään se, että pääministerin mahdollisesta esteellisyydestä syntyy julkinen keskustelu ja kohu, kuten tässä tapauksessa, ei sinällään voi olla esteellisuuden perusteena.

Esteellisyys on oikeudellinen kysymys ja esteellisyys voi syntyä vain hallintolain esteellisyys-säännösten kannalta relevanteilla oikeudellisilla perusteilla. Luottamuksen vaarantumiselle on aina löydettävä konkreettinen peruste.

OA:n johtopäätös oli, että asiassa ei ilmennyt sellaisia konkreettisia oikeudellisia perusteita, joiden nojalla luottamuksen pääministerin menettelyn puolueettomuuteen olisi voitu objektiivisesti arvioituna katsoa vaarantuneen. Pääministeri ei siten ollut esteellinen myöskään hallintolain yleislausekkeen perusteella (5971/2016* ym.).

OIKEUSKANSLERIN NIMITTÄMINEN

OKA:n nimitysmenettelyssä ei ilmennyt sellaista, johon OA olisi voinut puuttua ja johon olisi ollut perusteita puuttua. Keväällä 2017 tapahtuneesta nimittämisestä tehtiin useita kanteluita, joissa pyydettiin tutkimaan tasavallan presidentin, pääministerin, oikeusministerin ja laajemminkin hallituksen menettelyä.

Kanteluissa viitattiin julkisuudessa käytyyn keskusteluun OKA:n nimityksen lykkäytymisestä toukokuusta vuodenvaihteeseen. Nimitysmenettelyä arvosteltiin paitsi sen viivästyttämisestä, myös siitä, että haastatelluille hakijoille ilmoitettu nimitysesityksen tulos ja nimityspäätöksen ajankohdat olivat muuttuneet nimitysmenettelyn aikana. Osassa kanteluista arvosteltiin OKA:ksi nimitetyn alivaltiosihteerin menettelyä siitä, että tämä olisi esitelty perustuslain kanssa ongelmallisen laikesityksen eduskunnalle.

Hallituksen esityksen antamisesta OA totesi, että eduskunnan perustuslakivaliokunta antoi kesällä 2017 lausuntonsa hallituksen esityksestä

eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp – HE 47/2017 vp – HE 52/2017 vp – HE 57/2017 vp – HE 71/2017 vp; PeVL 26/2017 vp). Valtioneuvoston yleisistunnossa hallituksen esityksen HE 47/2017 vp esittelijänä toimi OKA:ksi nimitetty alivaltiosihteeri.

OA totesi, että perustuslakivaliokunta katsoi käsiteltäviin hallitusten esityksiin liittyneen useita valtiosääntöisiä huomautuksia ja kohtia, joita ei voitu käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tämä ei kuitenkaan jälkikäteen arvioiden tarkoittanut sitä, että hallituksen esityksen antamisessa olisi menetelty siten virheellisesti, että laillisuusvalvojan olisi tullut siihen puuttua. OA totesi myös, että valtioneuvoston toimintaa yleisistunnossa oli valvonut oikeuskansleri.

OKA:n nimittämisessä ei OA:n mukaan ilmenyt aihetta epäillä, että nimitysratkaisussa olisi ylitytty siihen kuuluvan harkintavallan rajoja eikä nimitysmenettelyssä muutenkaan tullut ilmi sellaista, joka olisi edellyttänyt OA:n toimenpiteitä.

OKA:n tehtävien hoitamisesta väliaikaisin järjestelyin OA totesi, että OKA:n virka on perustusta laissa nimenomaisesti mainittu ja edellytetty, minä vuoksi viranhoidon keskeytyksettömyys on korostetun tärkeää. OKA:n tehtävien hoito oli järjestetty perustuslain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain mukaisesti.

OA:n tehtävä ei ollut arvioida sitä, kuinka OKA:n tehtävät tulivat tosiasiallisesti hoidetuiksi määräaikaisten järjestelyiden aikana. OA toimivaltaan ei kuulunut arvioida sitäkään, missä määrin tuleva OKA voi virassaan käsitellä sellaisia asioita tai oikeuskysymyksiä, joihin hänellä oli liittynyt aikaisemman lainvalmistelutyönsä johdosta (4186/2017 ym.).

VELVOLLISUUS LÄHETTÄÄ VASTAANOTTOILMOITUS SÄHKÖPOSTIIN

OA arvioi TP:n kanslian velvollisuutta lähettää vastaanottoilmoitus kansliaan lähetettyihin sähköposteihin. Lähtökohta oli, että kun viranomaisen tarjoaa yleisölle mahdollisuuden asioida sähköisesti, sillä on velvollisuus ilmoittaa sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta. Tämä ilmoitus voidaan toimittaa tietojärjestelmän välityksellä automaattisena viestinä tai se voidaan lähettää kirjaamosta, kun sähköistä asiakirjaa aletaan käsitellä kirjaamistoimenpiteitä varten.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki koskee muun muassa hallintoasioiden käsittelyä ja tosiasiallista hallintotoimintaa. Eduskunnan hallintovaliokunta piti hallintolakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä selvänä, että kansalaiskirjeiden käsittely TP:n kansliassa ei ole hallintolaissa tarkoitettua hallintoasian käsittelyä (HaVM 29/2002 vp – HE 72/2002 vp).

Lakisääteinen velvollisuus lähettää vastaanottoilmoitus koskee puolestaan vain sähköisiä asiakirjoja. Niitä ovat sähköiset viestit, joilla on jokin sisältö ja jotka ovat hallintoasioina käsiteltävissä. Niiden tulee siten liittyä asian vireillepanoon, käsittelemään tai päätöksen tiedoksiantoon. Myöskään kirjaamisvelvollisuus ei koske kaikkia viestejä vaan vain saapuneita sähköisiä asiakirjoja. Sähköisen viestin ja sähköisen asiakirjan välinen ero voi kuitenkin olla tulkinnanvarainen.

Asiassa ei ilmennyt aihetta epäillä OA:n toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Siksi asiaa ei ryhdytty enemmälti tutkimaan eikä asia siten johtanut toimenpiteisiin. OA lähetti jäljennöksen vastauksestaan tiedoksi TP:n kanslialle (5722/2017).

4.26

Muut asiat

4.26.1 SANANVAPAUTTA KOSKEVIA RATKAISUJA

KAUPUNKI LOUKKASI GRAFFITIN TEKIJÖIDEN SANANVAPAUTTA

OA: mukaan kaupunki loukkasi sananvapautta, kun se poisti kaupungin ylläpitämältä graffitiseinaltä urheiluvarojen epäiltyä väärinkäyttöä arvostelleen teoksen.

Graffiti oli liittynyt julkisuuteen vuotaneeseen kaupungin sisäisen tarkastuksen salaiseen raporttiin, joka oli käsitellyt kaupungin omistaman yhtiön varainkäyttöä. Raportista oli uutisoitu lehdessä otsikolla ”Tuhansien eurojen viinalaskuja ja kalliita lahjoja – salainen raportti paljastaa - - - urheiluyhtiön sikailut”. Graffititeos oli maalattu uutista seuranneena viikonloppuna.

Teoksessa esitettiin yhtiön toimitusjohtajan, yhtiön lainopillisena neuvonantajana toimineen kaupungin maankäytön, rakentamisen ja ympäristön toimialan toimistopäällikön ja yhtiön hallituksen puheenjohtajana toimineen kaupunginvaltuuston varapuheenjohtajan kasvokuvat ja nimet sekä suurin kirjaimin teksti ”Hävetkää!” ja pienemmällä kirjasinkoolla ”Kiitos urheilupomot!”

Sanan- ja ilmaisunvapaus ja taide

OA totesi, että sananvapauteen sisältyvä taiteen vapaus antaa yleisesti turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille. Toisaalta nämäkään vapaudet eivät ole täysin rajoittamattomia. Sananvapauteen ja taiteen vapauteen ei kuulu esimerkiksi ehdotonta oikeutta saada näkemyksiään julkki ja taideteoksiaan esille tietyssä mediassa tai paikassa. Myös taiteilijoilla on ilmaisunvapautta käyttäessään velvollisuuksia, vaikka sananvapauden sääntely lähtökohtaisesti suojaakin paitsi

myönteisiä ja vaarattomia, myös loukkaavia ja järkyttäviä ilmaisun muotoja.

Graffitiseinä oli tarkoitettu vaihtuvien ulkotilataideteosten alustaksi, ja graffitintekijät itse maalasivat uusia teoksia vanhojen tilalle. Nyt teos oli kaupunginjohtajan määräyksestä ensin maalattu osittain peittoon ja lopulta graffitiseinästä oli teoksen kohdalta poistettu ne levyt, joissa olivat olleet henkilöiden kasvokuvat ja nimet. Kyse ei siten ollut graffitiseinän toimintaperiaatteille ominaisesta uuden graffitin maalaamisesta vanhan päälle, vaan toimenpiteet merkitsivät jälkikäteistä puuttumista ilmaisunvapauteen.

Oliko sananvapauteen puuttuminen laillista, oikeasuhtaista ja välttämätöntä?

OA totesi kaupungin tarkoituksen sinänsä olleen yleisellä tasolla laillinen ja hyväksyttävä eli graffitissa kuvattujen henkilöiden kunnian suojaaminen. Kyseisillä henkilöillä oli kuitenkin ollut sellainen asema, että heihin nähden sallitun kritiikin rajat olivat väljempiä kuin tavallisten kuntalaisten kohdalla.

Graffitissa taiteellisin keinoin esitetty kritiikki oli liittynyt julkisuudessa olleeseen uutisointiin kaupungin sisäisen tarkastuksen raportoinnista, joka oli koskenut epäilyä kaupungin omistaman yhtiön varojen väärinkäytöstä. Aihepiiri oli siten ollut paitsi paikallisesti myös valtakunnallisesti kiinnostava, ja se oli koskenut yleisesti tärkeää kysymystä. Näistä syistä kynnys puuttua aiheesta koskeneeseen ilmaisunvapauden käyttöön oli korkea.

OA arvioi, että graffitissa kuvattuja henkilöitä ei ollut kuvailmaisullisesti esitetty halventavalla tavalla, vaan kyseessä oli lähinnä ollut taiteilijan näkemys kyseisten henkilöiden kasvoista. Kenenkään ei myöskään ollut väitetty syyllistyneen rikokseen, vaan häpeämiseen kehottavassa toteamuksessa oli ollut kyse lähinnä eettis-moraalisesta

kannanotosta, joka oli perustellusti saattanut syntyä asiaa koskeneesta uutisoinnista.

OA päätyi siihen, että graffitin tekijöiden sananvapauteen puuttuminen ei olisi ollut välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa. Kaupunki oli siten loukannut heidän sananvapauttaan.

Kaupungin menettelyn moitittavuuden arvioinnissa OA otti kuitenkin huomioon sen, ettei teosta ollut lopullisesti hävitetty, vaan se oli kaupungin ja graffitiseinän ylläpidosta huolehtineen järjestön aloitteesta ja taiteilijoiden suostumuksin sittemmin siirretty kokonaisuudessaan ja alkupe-
räisessä muodossaan kaupungin taidemuseoon.

Asian kokonaisarvioinnissa OA päätyi siihen, ettei asia edellyttänyt enempiä toimenpiteitä kuin että hän saattoi käsityksensä graffitintekijöiden sananvapauden loukkauksesta kaupunginhallituksen tietoon (1206/2016*).

4.26.2 EU-OIKEUDELLISIA ASIOITA

EU-OIKEUDEN TOIMEENPANON VALVONTA

Euroopan oikeusasiamies järjesti yhdessä Euroopan komission kanssa syyskuussa kokouksen yhteistyön kehittämisestä EU-oikeuden toimeenpanon valvonnassa eurooppalaiseen oikeusasiamiesten verkostoon kuuluvien virastojen kanssa. AOA Saksin esitti puheenvuoron EU-oikeuden toimeenpanon valvonnan kansallisista haasteista.

Yhteistyömuodoista kokouksessa tuli esiin molemminpuolinen tiedonkulun parantaminen käsittelyssä olleista tai olevista kanteluista tai muista asioista ja komissioon saapuneiden kanteluiden mahdollinen siirto kansallisille oikeusasiamiehille tai kantelijoiden ohjaaminen kääntymään kansallisen oikeusasiamiehen puoleen.

Lisäksi keskusteltiin mahdollisuudesta tiedustella Euroopan oikeusasiamiehen kautta komission kantaa unionin oikeuden tulkinnasta kansallisen oikeusasiamiehen tutkittavana olevassa asiassa. Kokouksessa käsiteltiin myös komission vapaaehtoiseen sovitteluun perustuvan SOLVIT-menettelyn käyttöä kantelun tutkinnan sijaan tai sen tukena.

Komission edustajat selvittivät kanteluiden käsittelymenettelyn kehittämistä koskevien uusien ohjeidensa perusteella pyrkimystä ohjata rikkomusmenettelyä ensisijaisesti laajempiin ja rakenteellisiin kysymyksiin. Kokouksen loppuraportin mukaan komissio valvoo jäsenvaltioiden menettelyä unionin lainsäädännön oikea-aikaisessa täytäntöönpanossa ja unionin tuomioistuimen tuomioiden noudattamisessa.

Komission valvonnan painopisteenä oli myös puuttua EU:n taloudellisten intressien vakavaan vaarantamiseen tai EU:n yksinomaisen toimivaltan rikkomuksiin. Sen sijaan yksittäiset kantelut EU-oikeuden virheellisestä soveltamisesta soveltuivat komission mielestä parhaiten joko muun unionin toimielimen tai kansallisen tahon, kuten oikeusasiamiehen käsiteltäväksi.

Useissa puheenvuoroissa korostui kansallisten oikeusasiamiesten tarve saada paremmin tietoa komission rikkomusmenettelyistä ja esitettiin konkreettisia ehdotuksia tiedonvaihdon tavoista ja sähköisten tietokantojen tarpeellisuudesta. Komission edustajat pitivät usein haasteellisena oikean ohjauksen antamista toimivaltaisesta kansallisesta viranomaisesta.

Yhteinen käsitys oli, että tietojenvaihtoa tuli si tiivistää. Tässä mielessä suorat henkilökohtaiset kontaktit olivat tärkeitä. Yhteistyön jatkokehittelyssä Euroopan oikeusasiamies ilmaisi valmiutensa toimia komission ja oikeusasiamiesinstituutioiden yhteistyön välittäjänä.

TIEDOKSIANNOT ENNAKKORATKAISUPYYNNÖISTÄ

Ulkoministeriö lähetti oikeusasiamiehen kansalliaan tiedoksi jäljennökset Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntöistä, joissa on perusoikeusulottuvuus. Niiden perusteella arvioidaan mahdollista lausuntoa varten laillisuusvalvonnassa kertyneen perusoikeustietämyksemme valossa, minkälainen merkitys EU-tuomioistuimelle esitetyillä kysymyksillä ja niihin mahdollisesti annettavilla vastauksilla on Suomen ja EU:n perusoikeusjärjestelmän kannalta. Kertomusvuonna tiedoksiannot eivät antaneet AOA:lle aihetta toimenpiteisiin.

KANTELURATKAISUJA

Tiedottaminen uudesta tupakkalaista

Kanteliija arvosteli uuden tupakkalain sähkösavukeita koskevia säännöksiä sekä sosiaali- ja terveysministeriön ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviranomaisen (Valvira) tiedottamista lain siirtymäsäännöksistä. Kantelijan mielestä oli myös väärin, että laissa on säännöksiä, jotka rajoittivat toimintaa takautuvasti 20.5.2016 alkaen, vaikka laki tuli voimaan vasta 15.8.2016. Laki on aiheuttanut vahinkoa hänelle ja muille suomalaisille kauppiaille.

Uudella tupakkalailla on pantu täytäntöön Euroopan unionin tupakkatuotedirektiivi. Lain oli tarkoitus tulla voimaan 20.5.2016, jolloin direktiivi oli viimeistään pantava täytäntöön. Lain käsittely jatkui kuitenkin 22.6.2016 saakka ja se tuli voimaan vasta 15.8.2016.

Direktiivit luovat velvollisuuksia jäsenvaltion kansalaisille ja yrityksille vasta sen jälkeen, kun ne on pantu täytäntöön kansallisesti. Mikäli jäsenvaltio laiminlyö direktiivin täytäntöönpanon sille asetetussa määräajassa, kansalaiset voivat kuitenkin tietyin edellytyksin vedota direktiivin säännöksiin jäsenvaltion viranomaisista vastaan. Tämän vuoksi OA Jääskeläinen piti asianmukaisena ja elinkeinonharjoittajien edun mukaisena, että direktiivin edellyttämät ennakkoilmoitukset oli mahdollista tehdä jo 20.5.2016 lähtien.

Ensisijainen vastuu tupakkalain uudistamisesta koskevasta tiedottamisesta oli julkisuuslain 19 §:n 1 momentin mukaan ollut valmistelusta vastanneella sosiaali- ja terveysministeriöllä. Valviralla on puolestaan pääasiallinen vastuu lain täytäntöönpanoon liittyvissä kysymyksissä. Siirtymäsäännöksiä koskevan tiedottamisen tarve oli lain voimaantulon aikoihin ollut ilmeinen. Se johtui yhtäältä siirtymäsäännösten vaikeaselkoisuudesta ja toisaalta direktiivin täytäntöönpanon myöhästymisen oikeusvaikutuksista. Myös Valvira oli selvityksessään todennut, että lain ja direktiivin eriaikaisuus on aiheuttanut osaltaan epäselvyyttä asiakaskunnassa.

Ministeriö tiedotti verkkosivuillaan direktiivin täytäntöönpanon myöhästymisen vaikutuksista. Kun kävi ilmi, että rajat ylittävää etämyyntiä

koskeva siirtymäsäännös oli puutteellinen, ministeriö tiedotti asiasta. Myös Valviran kunnan viranomaisille suunnatussa ohjekirjeessä oli eräitä siirtymäsäännöksiin liittyviä ohjeita. Sen sijaan ministeriö tai Valvira eivät tuottaneet elinkeinonharjoittajille suunnattua yksityiskohtaista tiedotetta lain siirtymäsäännöksistä. Erityisesti sähkösavuketuotteita koskevan ilmoitusvelvollisuuden merkitys markkinoilla jo olevien tuotteiden myyntiin näytti aiheuttaneen epätietoisuutta.

Selvityksen perusteella ministeriön tai Valviran tiedottamista ei kokonaisuutena tarkastellen voinut pitää julkisuuslain vastaisena. Kun kuitenkin otettiin huomioon siirtymäsäännösten vaikeaselkoisuus ja suuri merkitys erityisesti elinkeinonharjoittajien kannalta, olisi OA:n mielestä ollut perusteltua laatia niistä erillinen tiedote tai muulla tavalla tiedottaa niistä tehokkaammin kuin nyt tapahtui (4315/2016*).

Tietopyynnön käsittely

AOA Sakslin katsoi, että Evira oli menetellyt lainvastaisesti kantelijan tietopyynnön käsittelyssä, kun se ei ollut noudattanut julkisuuslaissa säädettyjä määräaikoja. Asian käsittely oli viivästynyt vielä lähes seitsemän kuukautta sen jälkeen, kun Evira oli saanut EU:n lainsäädännön tulkintaa koskevaan kysymykseensä vastauksen EU:n komission terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosaston RASFF-yksikön päälliköltä.

Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti huomioon, että ennen asian ratkaisemista Evira oli arvioinut välttämättömäksi selvittää, miten sen tuli soveltaa tietopyyntöön rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 882/2004 ja Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 julkisuutta ja salassapitoa koskevia säännöksiä yhdessä Suomen kansallisen asiakirjojen julkisuutta koskevan lainsäädännön kanssa.

Vakiintuneen tulkintakäytännön puuttuessa Evira oli toivonut saavansa komissiolta ja toisilta jäsenvaltioilta tukea unionin lainsäädännön soveltamisessa. AOA piti tätä menettelyä ymmärrettävänä ottaen huomioon, että kysymyksessä oli ollut yritysten taloudellisten etujen suojan ja ylivoimaisen yleisen edun välisestä punninnasta. Unionin oikeuden oikean tulkinnan vahvistaa kuitenkin viimekädessä unionin tuomioistuin. Suomessa tähän punnintaan vaikuttaa myös se, että julkisuusperiaate on turvattu perusoikeutena. Kysymys oli ollut laajasta, 111 asiakirjaa sisältäneestä tietopyynnöstä (3973/2016*).

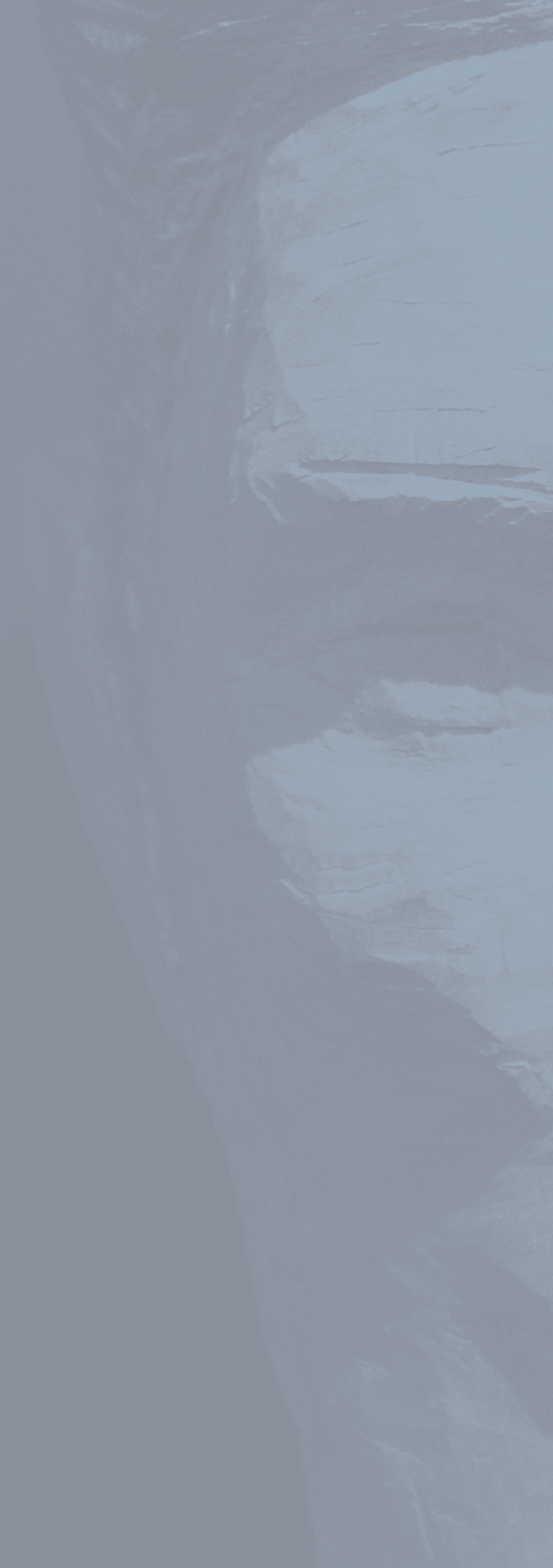
Haltuunoton kesto tullausmenettelyssä

Kantelijalle postitse saapunut paketti oli otettu Tullin haltuun ja toimitettu Tullilaboratorion tutkittavaksi. Lähetys oli Tullin hallussa noin kaksi kuukautta ennen kuin se palautettiin, eikä kantelija saanut tietoa asiasta ennen palautusta.

AOA Sakslin arvioi käsittelyn kestoa myös Euroopan unionin oikeuden toteutumisen kannalta. Hallintoasioiden käsittelyn riittävän ripeyden vaatimus voidaan johtaa myös EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen tavoitteesta. Käsittelyn hitaus voi olla Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan edellyttämän jäsenvaltion lojaliteettivelvollisuuden vastaista.

Hallinnollisten käsittelyaikojen venyminen voi sellaisenaan tulla arvioitavaksi myös hallinnollisena esteenä. Sitä voidaan pitää myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 34 artiklan kieltämänä toimena, joka vastaa vaikutukseltaan tuonnin määrällisiä rajoituksia. AOA katsoi vallinneissa olosuhteissa ja kun lähetyksen haltuunotosta ei ollut ilmoitettu laissa edellytetyllä tavalla, että asian käsittely oli viivästynyt ja Tullin tuli kiinnittää huomiota selvitysmenettelyn nopeuttamiseen (2447/2016*).

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 tuomarin 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 tuomioistuinten 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 syytettyä 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 VIRKATOIMINTEN 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 soveltuvien osin myös valtioneuvostoa, valtioneuvoston jäseniä ja tasavallan presidenttiä.

2 §

Kantelu

Oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtävänsä hoitaessaan menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa.

Kantelu tulee tehdä kirjallisesti. Siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitettusta asiasta.

3 § (20.5.2011/535)

Kantelun käsittely

Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, 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 menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle.

Jos aihetta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

Jos 1 momentissa tarkoitettu oikeusasiamiehen ratkaisu sisältää rikoksen syyksilukemisen, huomautuksen saaneella on oikeus saada syyllisyyttä koskeva ratkaisu tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vaatimus tuomioistuinkäsittelystä on toimitettava oikeusasiamiehelle kirjallisesti 30 päivän kuluessa siitä päivästä, jona huomautus on annettu tiedoksi. Jos huomautus on annettu tiedoksi postitse kirjeellä, tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Huomautuksen saaneelle on viivytyksettä annettava tieto oikeudenkäynnin ajasta ja paikasta sekä siitä, että asia voidaan ratkaista hänen poissaolostaan huolimatta. Asian käsittelyssä noudatetaan muutoin soveltuvin osin rikosasiain oikeudenkäynnistä voimassa olevia säännöksiä. (22.8.2014/674)

11 §

Esitys

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

Oikeusasiamies voi 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 määräämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on oikeus päästä toimipaikan kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti vapautensa menettäneiden henkilöiden ja toimipaikan henkilökunnan sekä muiden sellaisten henkilöiden kanssa, jotka voivat antaa tarkastuksen kannalta merkityksellisiä tietoja.

11 c § (28.6.2013/495) **Tiedonsaantioikeus**

Oikeusasiamiehellä ja hänen määräämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on kansallisen valvontaelimen tehtäviä hoitaessaan oikeus salassapitosäynnösten 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 salassapitosäynnösten 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) **Suosittelusten 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 valitun on viivytyksettä annettava eduskuntaa varten selvitys sellaisesta elinkeinotoiminnastaan ja varallisuudestaan sekä sellaisista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehen sijaisena.

Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen on toimikautensa kestäessä viivytyksettä ilmoitettava 1 momentissa tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuneet muutokset.

3 LUKU

OIKEUSASIAMIESTÄ, APULAIISOIKEUSASIAMIEHIÄ JA IHMISOIKEUSKESKUKSEN JOHTAJAA KOSKE- VAT YLEISET SÄÄNNÖKSET (20.5.2011/535)

14 §

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten päättövalta

Oikeusasiamiehellä on yksinään päättövalta kaikissa oikeusasiamiehelle lain mukaan kuuluvissa asioissa. Oikeusasiamies päättää apulaisoikeusasiamiehiä kuultuaan myös tehtävien jaosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken.

Apulaisoikeusasiamiehet käsittelevät ja ratkaisevat samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies ne laillisuusvalvontaan kuuluvat asiat, jotka oikeusasiamies on määrännyt heidän ratkaistavakseen tai jotka he omasta aloitteestaan ottavat tutkittavakseen.

Jos apulaisoikeusasiamies harkitsee, että hänen käsiteltävänä olevassa asiassa on aihetta esittää huomautus valtioneuvoston tai valtioneuvoston jäsenen taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen johdosta taikka nostaa syyte korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä vastaan, hänen tulee siirtää asia oikeusasiamiehen ratkaistavaksi.

15 §

Oikeusasiamiehen päätöksenteko

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ratkaisevat asiat esittelystä, jolleivät he yksittäistapauksessa toisin päättä.

16 § (24.8.2007/804)

Sijaisuudet

Jos oikeusasiamies toimikautensa kestäessä kuolee tai eroaa toimestaan eikä eduskunta ole valinnut uutta oikeusasiamiestä, oikeusasiamiehen tehtäviä hoitaa se apulaisoikeusasiamies, joka on virassa vanhempi.

Virassa vanhempi apulaisoikeusasiamies hoitaa niin ikään oikeusasiamiehen tehtäviä tämän

ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt tehtävänsä hoitamasta siten kuin siitä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä tarkemmin määrätään.

Eduskunnan oikeusasiamies valitsee saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton apulaisoikeusasiamiehen sijaisen enintään neljän vuoden toimikaudeksi.

Apulaisoikeusasiamiehen ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt hoitamasta tehtäviään niitä hoitaa oikeusasiamies tai toinen apulaisoikeusasiamies siten kuin siitä kanslian työjärjestyksessä tarkemmin määrätään, jollei oikeusasiamies 19 a §:n 1 momentin nojalla kutsu apulaisoikeusasiamiehen sijaista hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitaessa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä häneen ei sovelleta, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään apulaisoikeusasiamiehestä.

17 §

Muut tehtävät ja virkavapaus

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet eivät saa toimikautensa kestäessä hoitaa muuta julkista virkaa. Heillä ei saa myöskään olla sellaista julkista tai yksityistä tehtävää, joka voi vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen tai muutoin haitata oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen tehtävän asianmukaista hoitamista.

Jos oikeusasiamieheksi, apulaisoikeusasiamieheksi tai Ihmisoikeuskeskuksen johtajaksi valittu on valtion virka, hän vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän on oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai Ihmisoikeuskeskuksen johtajana. (20.5.2011/535)

18 §

Palkkiot

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat toimestaan palkkion. Oikeusasiamiehen palkkio määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin valtioneuvoston oikeuskanslerin palkkaus ja apulaisoikeusasiamiehen palkkio samojen perusteiden mukaan kuin apulaisoikeuskanslerin palkkaus.

Jos oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valittu on julkisessa tai yksityisessä palvelussuhteessa, hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua tähän palvelussuhteeseen kuuluvista palkkaeduista. Hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua myös sellaisista palvelussuhteeseen tai luottamustehtävään liittyvistä muista etuuksista, jotka voivat vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen.

19 §

Vuosiloma

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat kukin puolentoista kuukauden vuosiloman.

19 a § (24.8.2007/804)

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen voi hoitaa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jos tämä on estynyt niitä hoitamasta tai jos apulaisoikeusasiamiehen tehtävä on täyttämättä. Oikeusasiamies päättää sijaisen kutsumisesta hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä. (20.5.2011/535)

Mitä tässä tai muussa laissa säädetään apulaisoikeusasiamiehestä, koskee soveltuvin osin myös apulaisoikeusasiamiehen sijaista tämän hoitaessa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jollei erikseen toisin säädetä.

3 a LUKU (20.5.2011/535)

IHMISOIKEUSKESKUS

19 b § (20.5.2011/535)

Ihmisoikeuskeskuksen tarkoitus

Perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä varten eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä on Ihmisoikeuskeskus.

19 c § (20.5.2011/535)

Ihmisoikeuskeskuksen johtaja

Ihmisoikeuskeskuksella on johtaja, jolla tulee olla hyvä perehtyneisyys perus- ja ihmisoikeuksiin. Eduskunnan oikeusasiamies nimittää johtajan

neljän vuoden toimikaudeksi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton.

Johtajan tehtävänä on johtaa ja edustaa Ihmisoikeuskeskusta sekä ratkaista ne Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvat asiat, jotka eivät tämän lain mukaan kuulu ihmisoikeusvaltuuskunnalle.

19 d § (20.5.2011/535)

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävät

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on:

- 1) edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tietoutusta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä;
- 2) laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta;
- 3) tehdä aloitteita sekä antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi;
- 4) osallistua perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;
- 5) huolehtia muista vastaavista perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä.

Ihmisoikeuskeskus ei käsittele kanteluita.

Tehtäviensä hoitamiseksi Ihmisoikeuskeskuksella on oikeus saada tarpeelliset tiedot ja selvitykset viranomaisilta maksutta.

19 e § (20.5.2011/535)

Ihmisoikeusvaltuuskunta

Ihmisoikeuskeskuksella on ihmisoikeusvaltuuskunta, jonka eduskunnan oikeusasiamies keskuksen johtajaa kuultuaan asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuskunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja. Valtuuskunnassa on lisäksi vähintään 20 ja enintään 40 jäsentä. Valtuuskunta koostuu kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajista. Valtuuskunta valitsee keskuudestaan varapuheenjohtajan. Jos valtuuskunnan jäsen eroaa tai kuolee kesken toimikauden, oikeusasiamies nimeää hänen tilalleen jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden jäsenen.

Eduskunnan kansliatoimikunta vahvistaa valtuuskunnan jäsenten palkkion.

Valtuuskunnan tehtävänä on:

- 1) käsitellä laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita;
- 2) hyväksyä vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma ja keskuksen vuotuinen toimintakertomus;
- 3) toimia perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä.

Valtuuskunta on päätösvaltainen, kun puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä vähintään puolet jäsenistä ovat läsnä. Valtuuskunnan päätökseksi tulee se mielipide, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee.

Toimintansa järjestämistä varten valtuuskunnalla voi olla työvaliokunta ja jaostoja. Valtuuskunta voi hyväksyä työjärjestyksen.

3 b LUKU

MUUT TEHTÄVÄT

19 f § (10.4.2015/374)

Vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanon edistämisen, suojele ja seuranta

Vammaisten henkilöiden oikeuksista New Yorkissa 13 päivänä joulukuuta 2006 tehdyn yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaisista tehtävistä huolehtivat eduskunnan oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta.

4 LUKU

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIA JA TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET

20 § (20.5.2011/535)

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

Oikeusasiamiehen ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden hänelle kuuluvien tehtävien sekä Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvien tehtävien hoitamista varten on oikeusasiamiehen johtama eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia.

21 § (20.5.2011/535)

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö ja kanslian työjärjestys

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian viroista ja virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä annetaan tarkempia määräyksiä tehtävien jakamisesta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken. Työjärjestyksessä määrätään myös oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiesten ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajan sijaisuusjärjestelyistä sekä kanslian henkilöstön tehtävistä samoin kuin kansliassa noudatettavasta yhteistoimintamenettelystä.

Oikeusasiamies vahvistaa kanslian työjärjestyksen apulaisoikeusasiamiehiä ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa kuultuaan.

5 LUKU

VOIMAANTULO- JA SIIRTYMÄSÄÄNNÖKSET

22 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

23 §

Siirtymäsäännös

Kuukauden kuluessa tämän lain 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 (450/87) tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa;

3) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan.

Oikeuskansleri vapautetaan myös sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu.

2 §

Oikeuskanslerin on 1 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksemukaiseksi ratkaista asiaa itse.

3 §

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muunkin molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua. Kanteluasiassa siirrostä on ilmoitettava kantelijalle.

4 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1991.

Tällä lailla kumotaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista 10 päivänä marraskuuta 1933 annettu laki ja valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä samana päivänä annettu laki.

Tätä lakia sovelletaan myös sen voimaan tullessa oikeuskanslerinvirastossa ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa vireillä oleviin asioihin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (5.3.2002/209)

Eduskunta on perustuslain 52 §:n 2 momentin nojalla hyväksynyt eduskunnan oikeusasiamiehelle seuraavan johtosäännön:

1 § EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIAN HENKILÖSTÖ

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa voi olla kansliapäällikön, esittelijäneuvoksen, vanhemman oikeusasiamiehensihteerin, oikeusasiamiehensihteerin, neuvontalakimiehen, tarkastajan, tiedottajan, notaarin, osastosihteerin, kirjaajan, arkistinhoitajan, apulaiskirjaajan ja toimistosihteerin virkoja. Kansliaan voidaan nimittää myös muita virkamiehiä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan voidaan talousarvion puitteissa ottaa virkamiehiä määräaikaisiin virkasuhteisiin.

2 § HENKILÖSTÖN KELPOISUUSVAATIMUKSET

Kelpoisuusvaatimuksena on:

- 1) kansliapäälliköllä, esittelijäneuvoksella, vanhemmalla oikeusasiamiehensihteerillä ja oikeusasiamiehensihteerillä oikeustieteen kandidatin 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 § VIRKAVAPAUUS

Virkavapautta eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehille myöntää oikeusasiamies.

5 § VOIMAANTULO

Tämä johtosääntö tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

Tällä johtosäännöllä kumotaan 22 päivänä helmikuuta 2000 annettu eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (251/2000).

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako

OIKEUSASIAMIES PETRI JÄÄSKELÄINEN

ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- ylimpiä valtioelimiä
- periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä
- tuomioistuimia, oikeushallintoa ja oikeusapua
- terveydenhuoltoa
- edunvalvontaa
- kielikysymyksiä
- ulkomaalaisasioita
- vammaisten henkilöiden oikeuksia
- salaisen tiedonhankinnan valvontaa
- kansallisen valvontaelimen tehtävien koordinoitua ja raportointia

APULAIISOIKEUSASIAMIES PASI PÖLÖNEN (JUSSI PAJUOJA 30.9. SAAKKA)

ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- poliisia
- syyttäjälaitosta
- sosiaalivakuutusta
- työhallintoa
- työttömyysturvaa
- opetusta, tiedettä ja kulttuuria
- tietosuojaa, tietohallintoa ja tietoliikennettä
- vankeinhoitoa, rangaistusten täytäntöönpanoa ja kriminaalihuoltoa

APULAIISOIKEUSASIAMIES MAIJA SAKSLIN

ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- alue- ja paikallishallintoa
- lapsen oikeuksia ja varhaiskasvatusta
- sosiaalihuoltoa
- saamelaisasioita
- maa- ja metsätaloutta
- Tullia
- ulosottoa, konkurssia ja maksukyvyttömyysmenettelyä
- verotusta
- ympäristöä
- sotilasasioita, puolustuslaitosta ja Rajavartiolaitosta
- kirkkoa
- liikennettä ja viestintää

Lausunnot ja kuulemiset

LAUSUNNOT

EDUSKUNNAN KANSLIALLE

- lausunto työryhmämietinnöstä 1/2017 ”Tiedustelun parlamentaarinen valvonta -työryhmän mietintö” (3793/2017*)

EDUSKUNNAN HALLINTOVALIOKUNNALLE

- lausunto hallituksen esityksestä HE 107/2016 vp eduskunnalle sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (654/2017)
- lausunto hallituksen esityksestä HE 94/2016 vp eduskunnalle laeiksi puolustusvoimista annetun lain, aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamisesta (656/2017)
- lausunto hallituksen esityksestä HE 72/2016 vp eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta (659/2017)

OIKEUSMINISTERIÖLLE

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vaalilain muuttamisesta (132/2017)
- lausunto työryhmämietinnöstä 54/2016 ”Sak-komenettelyn soveltamisalan laajentaminen” (1372/2017*)
- vastaus Suomen osalta Euroopan neuvoston lahjonnan vastaisen ryhmän (Greco) viiden-teen arviointikierrokseen liittyviin kysymyksiin (1877/2017)
- lausunto mietinnöstä 23/2017 ”Tuomioistuinvi-raston perustaminen” (2656/2017*)

- lausunto työryhmämietinnöstä 18/2017 ”Tie-dustelutoiminnan valvonta. Työryhmän mie-tintö” (2658/2017*)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hal-lintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (2792/2017)
- lausunto pohjoismaisen saamelaissopimuksen mahdollisen kansallisen voimaansaattamisen edellytyksistä (3419/2017)
- lausunto mietinnöstä 33/2017 ”Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen. Ahvenanmaa-ko-mitean 2013 loppumietintö” (4022/2017)
- lausunto työryhmämietinnöstä 28/2017 ”Syyt-täjälaitoksen organisaatiouudistus” (4093/2017)
- lausunto työryhmämietinnöstä 35/2017 ”EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpa-notyöryhmän (TATTI) mietintö” (4185/2017)
- lausunto työryhmämietinnöstä 39/2017 ”Oi-keusprosessien keventäminen. Työryhmän mietintö” (4283/2017)
- lausunto työryhmämietinnöstä 47/2017 ”Lap-senhuoltolain uudistaminen. Työryhmän mie-tintö” (5799/2017)
- lausunto työryhmämietinnöstä 52/2017 ”Hen-kilötietojen suoja rikosasian käsittelyssä ja kan-sallista turvallisuutta ylläpidettäessä. Tietosuo-jadirektiivityöryhmän mietintö” (6463/2017)
- lausunto työryhmämietinnöstä 56/2017 ”Terrorismirikosdirektiivin täytäntöönpano” (6520/2017)
- lausunto työryhmän muistioluonnoksesta ”Rangaistusluonteisia hallinnollisia seura-muksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Oi-keusministeriön työryhmän muistioluonnos 8.11.2017” (6523/2017)
- lausunto arviomuistiosta ”Syyttömyysoletta-madirektiivin kansallinen täytäntöönpano” (738/2017)
- lausunto työryhmämietinnöstä 12/2017 ”Summaaristen riita-asoiden keskittäminen” (860/2017)

SISÄMINISTERIÖLLE

- lausunto työryhmämietinnöstä 8/2017 ”Siviilitiedustelulainsäädäntö. Työryhmän mietintö” (2821/2017*)

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta (3414/2017)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (371/2017)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi klinisistä lääketutkimuksista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (4543/2017)
- lausunto luonnoksesta sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauslainsäädännöksi (608/2017)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (6397/2017)

PUOLUSTUSMINISTERIÖLLE

- lausunto työryhmämietinnöstä ”Ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi. Työryhmän mietintö” (2659/2017*)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (6189/2017)

VALTIOVARAINMINISTERIÖLLE

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi valtion virkamieslain ja turvallisuus selvityslain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi (1106/2017)

- lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi Tullin voimankäyttövälineistä ja tullimiehen oikeudesta kantaa voimankäyttövälineitä ja luonnoksesta valtiovarainministeriön asetukseksi Tullin voimakeinoista sekä kulkuneuvon pysäyttämisestä (1692/2017)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (2822/2017)
- lausunto työryhmäraportista ”Ensisijaisesti sähköisesti tarjottavien palvelujen tiekartta – lainmuutostarpeiden arviointi. Työryhmän raportti” (5169/2017)
- lausunto työryhmämietinnöstä ”Nimityspäätöksiä koskevan valituskiellon kumoamista selvittävän työryhmän muistio” (6378/2016)

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖLLE

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle tieliikennelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (1047/2017)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi maantielain muuttamisesta (4293/2017)

ULKOMINISTERIÖLLE

- lausunto luonnoksesta Suomen viidenneksi määräaikaishetimitiksi alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan täytäntöönpanosta (4751/2017)
- YK:n Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus; lausunto Suomen seitsemannen määräaikaishetimitin loppupäätelmien seurannasta (5252/2017)
- EN:n ihmisoikeuksien johtokomitean (CDDH) alainen ilmaisunvapautta käsittelevä työryhmä; lausunto Oikeus ilmaisunvapautteen; esimerkkejä suomalaisista hyvistä käytännöistä koosteen laatimiseen (6568/2017)

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖLLE

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi perusopetuslain väliaikaisesta muuttamisesta – toisen kotimaisen kielen kokeilu (2780/2017)

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖLLE

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta ja yksityisistä rekrytointipalveluista sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta sekä luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä (3216/2017)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi talous- ja velkaneuvonnasta (3330/2017)

VALTAKUNNANVOUDINVIRASTOLLE

- lausunto työryhmämietinnöstä 2/2017 ”Ulosottotoimen rakenneuudistushanke. Lainsäädäntötyöryhmän toinen mietintö” (3314 ja 3316/2017)

RAJAVARTIOLAITOKSEN ESIKUNNALLE

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi rajavartiolain ja ulkomaa-laislain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (3852/2017)

EI ANNETTU LAUSUNTOA

Kertomusvuoden aikana oli lisäksi 14 lausunto-pyyntöä, joihin ei ollut lausuttavaa.

KUULEMISET EDUSKUNNAN VALIOKUNNISSA

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNASSA

- 15.2.2017 AOA Jussi Pajuoja kuultavana hallituksen esityksestä HE 263/2016 vp eduskunnalle laeiksi vankeuslain, tutkintavankeuslain ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (858/2017)
- 14.3.2017 AOA Jussi Pajuoja kuultavana hallituksen esityksestä HE 268/2016 vp eduskunnalle yhdistelmärangaistusta koskevaksi lainsäädännöksi (1725/2017)
- 13.9.2017 OA Petri Jääskeläinen, AOA Jussi Pajuoja ja AOA Maija Sakslin kuultavana K 8/2017 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2016 (5228/2017)
- 3.10.2017 OA Jääskeläinen kuultavana valio-kunnan omasta asiasta O 17/2017 vp Kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma (5555/2017)

LAKIVALIOKUNNASSA

- 9.2.2017 esittelijäneuvos Anu Rita kuultavana hallituksen esityksestä HE 263/2016 vp eduskunnalle vankeuslain, tutkintavankeuslain ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (456/2017)
- 31.3.2017 AOA Jussi Pajuoja kuultavana hallituksen esityksestä HE 268/2016 vp eduskunnalle yhdistelmärangaistusta koskevaksi lainsäädännöksi (1725/2017)
- 26.4.2017 vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Minna Ketola kuultavana hallituksen esityksestä HE 29/2017 eduskunnalle laiksi rikosasioita koskevaa eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (2480/2017)
- 13.10.2017 vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Minna Ketola kuultavana hallituksen esityksestä HE 41/2017 vp eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (5746/2017)

- 27.10.2017 esittelijäneuvos Mikko Eteläpää kuultavana hallituksen esityksestä HE 103/2017 vp eduskunnalle laeiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain ja ajokorttilain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi (5994/2017*)

HALLINTOVALIOKUNNASSA

- 16.2.2017 esittelijäneuvos Juha Haapamäki kuultavana hallituksen esityksestä HE 266/2016 vp eduskunnalle laeiksi ampuma-ase-lain, rikoslain 41 luvun 1 §:n ja poliisilain 2 luvun 6 §:n muuttamisesta (873/2017)
- 14.9.2017 esittelijäneuvos Mikko Eteläpää kuultavana hallituksen esityksestä HE 37/2017 vp eduskunnalle laiksi poliisilain 2 luvun muuttamisesta (5339/2017)
- 10.11.2017 vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Minna Ketola ja vanhempi oikeusasiamiehen-sihteeri Kristian Holman kuultavana hallituk-sen esityksestä HE 41/2017 vp eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (6313/2017)
- 22.11.2017 kansliapäällikkö Päivi Romanov kuultavana hallituksen esityksestä HE 77/2017 vp eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeik-si (6555/2017)

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNASSA

- 21.4.2017 esittelijäneuvos Håkan Stoor kuultavana hallituksen esityksestä HE 15/2017 vp eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antami-seksi (2525/2017)
- 8.6.2017 esittelijäneuvos Håkan Stoor kuultavana hallituksen esityksestä HE 15/2017 vp eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen anta-miseksi, hallituksen esityksestä HE 47/2017 vp eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapau-desta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä val-tiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta ja hallituksen esityksestä HE 52/2017 vp eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta (3583/2017)

MUUT ASIAANTUNTIJAKUULEMISET

OIKEUSMINISTERIÖSSÄ

- 20.1.2017 OA Petri Jääskeläinen ja esittelijäneu-vos Mikko Eteläpää kuultavana turvallisuusvi-ranomaisten tiedustelutoiminnan valvonnan järjestäminen -työryhmässä (33/2017)
- 19.9.2017 esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä ja esittelijäneuvos Pasi Pölönen Grecon maavie-railun kuulemistilaisuudessa

SISÄMINISTERIÖSSÄ

- 10.5.2017 esittelijäneuvos Håkan Stoor kuule-mistilaisuudessa pohjoismaisesta sosiaalipalve-lusopimuksesta

POLIISIHALLITUKSESSA

- 20.3.2017 esittelijäneuvos Juha Haapamäki Po-liisihallituksen haalarikameroiden käyttöönot-toa selvittävässä työryhmässä (982/2017)

Esitykset säädösten ja ohjeiden kehittämiseksi sekä virheiden korjaamiseksi

OIKEUSMINISTERIÖLLE

- AOA Pajuoja esitti vankeuslain täsmentämistä 7 luvun 7 §:n osalta siten, että pykälässä säädetään siitä, kuka päättää omien vaatteiden käytön rajoittamisesta luvun 2 §:n 4 momentissa mainituilla työturvallisuuteen liittyvillä perusteilla sekä 20 luvun osalta siten, että luvussa säädetään siitä, onko vangilla muutoksenhakuoikeus 7 luvun 2 §:n 4 momentin nojalla tehtyihin päätöksiin (4353/2/15)
- AOA Pajuoja esitti, että ministeriö selvittäisi oikeudenkäyntiin ja esitutkintaan osallistuvien henkilöiden koskemattomuudesta eräissä tapauksissa annetun lain muutostarvetta immuniteetin voimassaolon ja muutoksenhakuoikeuden suhteen sekä yleisemminkin sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta ja tarvetta (3427/2016)
- AOA Pajuoja esitti vankeuslain täsmentämistä vapaa-ajan sekä muidenkin toimintojen peruuttamisesta ja niiden edellytyksistä (2247/2016)
- OA Jääskeläinen esitti, että julkisuuslain 13 ja 16:ää ja niiden suhdetta henkilötietolakiin tarkistetaan ja täsmennetään viipymättä (1473/2016*)
- OA Jääskeläinen esitti, että luottotietolain 13 §:n säännöstä tulisi selkeyttää talletettavien tuomioistuintratkaisujen osalta siten, että vain maksukyvyttömyyttä tai maksuhaluttomuutta osoittavat riidattomissa asioissa annetut tuomiot voivat johtaa maksuhäiriömerkintään (945/2016*)
- AOA Sakslin esitti harkittavaksi sosiaalihuollon asiakasmaksua koskevien lainkäyttöasioiden säätämistä maksuttomiksi (4789/2017)

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE

- AOA Sakslin esitti harkittavaksi tulisiko lasten kotihoidon tuesta ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 22 §:n 4 momentissa säädettyä kieltoa valittaa Kelan päätöksestä muuttaa siten, että Kelan päätökseen tyytymätön hakija voisi pyynnöstään saada kunnan viranhaltijan valituskelpoisen päätöksen siitä, täyttyvätkö kuntalaisän myöntämisen edellytykset (1792/2/13*)
- AOA Sakslin esitti, että ministeriö kiirehtisi toimeentulotukea koskevan kuntaohjauksen selkeyttämistä ja ohjeistuksen uudistamista sekä ryhtyisi välittömästi toimenpiteisiin hätämajoitusta koskevan lainsäädännön täsmentämiseksi (427/4/16, 682/4/16 ja 2834/2016*)
- OA Jääskeläinen esitti ensihoitoasetuksen täsmentämistä ensihoitopalvelun vaativan hoitotason määrittelyllä (1016/4/16*)
- OA Jääskeläinen esitti valtakunnallisten Käypä hoito -suositusten ja osaamiskeskuksen perustamista turvaamaan HAE-potilaiden oikeutta riittäviin ja yhdenvertaisiin terveyspalveluihin (6041/2016)
- OA Jääskeläinen esitti, että ministeriö ryhtyy tarvittaessa viipymättä toimenpiteisiin terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen 2 a §:n 3 momentin täsmentämiseksi (4316/2016*)
- OA Jääskeläinen esitti, että ministeriö ryhtyisi toimenpiteisiin säännösten saamiseksi mielenterveyspotilaan itsemääräämisoikeuden rajoittamisesta kuljetuksen aikana (3445/2016*)
- OA Jääskeläinen esitti mielenterveyslain täydentämistä säännöksillä potilaan kuljetuksista, hänen kohtelustaan ja olosuhteistaan kuljetuksen aikana sekä saattajien toimivaltuuksista (2459/2016*)

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖLLE

- AOA:n sijainen Pölönen esitti harkittavaksi, olisiko opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annettua asetusta tarpeen selkeyttää sen suhteen, kuka on väliaikaisesti kelpoinen antamaan ammatilliseen koulutukseen sisältyvien ammatillisten opintojen opetusta (416/4/16*)

ULKOMINISTERIÖLLE JA SISÄMINISTERIÖLLE

- OA Jääskeläinen esitti ministeriöiden harkittavaksi, edellyttääkö Suomen kansalaisiksi ilmoitettujen lasten tunnistamisessa ilmenneiden ongelmien välttäminen ja ratkaiseminen vastaisuudessa joitakin lainsäädäntötoimenpiteitä, kuten esimerkiksi DNA-testin käytöstä säättämistä. Mikäli näin on, hän esitti, että tarvittaviin lainsäädäntötoimenpiteisiin ryhdytään viipymättä (4654/2016)

MAAHANMUUTTOVIRASTOLLE

- OA Jääskeläinen esitti, että Maahanmuuttoviraston tulisi muuttaa ikätutkimuksiin liittyvää kuulemiskäytäntöään ja ohjeistustaan sekä harkita, minkälaisia muutoksia iän selvittämiseen liittyviin menettelytapoihin olisi tehtävä hyvän hallinnon vastaisten puutteiden välttämiseksi vastaisuudessa (1487/2017*)
- AOA Sakslin esitti, että Maahanmuuttoviraston tulisi muuttaa ja täydentää lapsen kuulemistä koskevaa ohjeistusta lapsen edustamiseen ja puhevaltaan liittyvien kysymysten osalta (2282/2/15*)

VALVIRALLE

- AOA:n sijainen Pölönen esitti, että Valvira täydentää verkkosivuilla julkaisemiaan ohjeita siltä osin kuin on kysymys tilanteesta, jossa henkilö on epäonnistunut käytännön potilas-tentissä kolme kertaa (5776/2016)

KELALLE

- AOA Pölönen kehotti ottamaan erään sairauspäiväraha-asian sen määrän osalta uudelleen tutkittavakseen (3248/2017)

PÄIJÄT-HÄMEEN HYVINVOINTIYHTYMÄLLE

- AOA:n sijainen Pölönen totesi, että kantelijan eristystilan varustus on ollut puutteellinen ja hänen eristämisolosuhteensa eivät sen vuoksi olleet mielenterveyslain 22 a §:n 2 momentin ja potilaslain 3 §:n 2 momentin kannalta asianmukaisia (3664/2016)

Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta

KÄSITELTÄVÄNÄ OLLEET ASIAT

Käsiteltävänä olleet laillisuusvalvonta-asiat 7 292

Vuonna 2017 vireille tulleet asiat	6 415
- kantelut oikeusasiamiehelle	6 192
- oikeuskanslerilta siirtyneet kantelut	64
- omat aloitteet	77
- lausunto- ja kuulemispyynnöt	82

Edellisiltä vuosilta siirtyneet asiat 878

Ratkaistut asiat 6 252

Kantelut	6 094
Omat aloitteet	81
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	77

Seuraavaan vuoteen siirtyneet asiat 1 040

Muut käsitellyt asiat 938

Tarkastukset	121
Kanslian hallintoasiat	771
Kansainväliset asiat	46

RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN

Kanteluasiat

6 094

Sosiaalihuolto	1 369
Poliisi	716
Terveys	624
Sosiaalivakuutus	471
Rikosseuraamusala	377
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	256
Lainkäyttö	238
Ylimmät valtionelimet	229
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	214
Kunnallishallinto	172
Ulosotto	151
Ulkomaalais- ja kansalaisasiat	138
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	132
Ympäristöministeriön hallinnonala	117
Verotus	101
Syyttäjät	92
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	83
Edunvalvonta	82
Oikeusministeriön hallinnonala	80
Valtiovarainministeriön hallinnonala	44
Puolustusministeriön hallinnonala	42
Tulli	39
Sisäministeriön hallinnonala	21
Yksityiset valvottavat	12
Ulkoministeriön hallinnonala	9
Muut hallinnonalat	285

RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN

Omat aloitteet

81

Sosiaalihuolto	25
Poliisi	11
Rikosseuraamusala	8
Kunnallishallinto	6
Ulkomaalais- ja kansalaisasiat	6
Terveys Puolustusministeriön hallinnonala	4
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	4
Sosiaalivakuutus	3
Lainkäyttö	3
Syyttäjät	3
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	2
Tulli	2
Sisäministeriön hallinnonala	2
Ulosotto	1
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	1

Ratkaistut asiat yhteensä

6 175

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA

Kantelut		6 094
Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut		1 091
- syyte	-	
- esitutinnan tarpeen arviointi	2	
- huomautus	67	
- käsitys	839	
- moittiva	564	
- ohjaava	275	
- esitys	31	
- virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	3	
- säännösten tai määräysten kehittämiseksi	16	
- loukkauksen hyvittämiseksi	10	
- sovitteluksi	2	
- käsittelyaikana tapahtunut korjaus	16	
- muu toimenpide	136	
- sovittelu	-	
Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska		2 778
- virheellistä menettelyä ei todettu	171	
- ei aihetta	2 607	
- epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	1 516	
- oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	1 091	
Kantelua ei tutkittu, koska		2 225
- ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan	234	
- oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä	746	
- ei yksilöity	435	
- siirto oikeuskanslerille	40	
- siirto valtakunnansyyttäjälle	6	
- siirto aluehallintovirastolle	85	
- siirto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle	2	
- siirto muulle viranomaiselle	104	
- tapahtumasta oli kulunut yli 2 vuotta	119	
- raukesi muulla perusteella	37	
- ei vastausta	71	
- vastaus ilman toimenpiteitä	346	

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA

Omat aloitteet		81
Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut		50
- syyte		-
- esitutkinnan tarpeen arviointi		1
- huomautus		-
- käsitys		37
- moittiva	12	
- ohjaava	25	
- esitys		5
- virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	1	
- säännösten tai määräysten kehittämiseksi	4	
- loukkauksen hyvittämiseksi	-	
- sovitteluksi	-	
- käsittelyaikana tapahtunut korjaus		1
- muu toimenpide		6
Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska		30
- virheellistä menettelyä ei todettu		2
- ei aihetta		28
- epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	8	
- oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	20	
Omaa aloitetta ei tutkittu, koska		1
- siirto muulle viranomaiselle		-
- raukesi muulla perusteella		1
- vireillä		-

SAAPUNEET KANTELUT HALLINNONALOITTAIN

Sosiaalihuolto	1 459
Poliisi	710
Terveys	600
Sosiaalivakuutus	453
Rikosseuraamusala	453
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	254
Lainkäyttö	235
Ylimmät valtionelimet	218
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	193
Kunnallishallinto	188
Ulosotto	151
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat	136
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	133
Ympäristöministeriön hallinnonala	132
Verotus	109
Syyttäjät	91
Edunvalvonta	89
Oikeusministeriön hallinnonala	79
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	78
Valtiovarainministeriön hallinnonala	41
Puolustusministeriön hallinnonala	40
Tulli	25
Sisäministeriön hallinnonala	20
Yksityiset valvottavat	11
Ulkoministeriön hallinnonala	10
Muut hallinnonalat	284

Tarkastukset

* = tarkastuspöytäkirja OA:n verkkosivuilla #) = ennalta ilmoittamaton tarkastus

TUOMIOISTUIMET

- 26.9. Helsingin käräjäoikeuden vapautensa menettäneiden säilytystilat ja vapautensa menettäneiden kuljetus^{#)} (5560/2017*)

SYYTTÄJÄLAITOS

- 21.3. Länsi-Uudenmaan syyttäjänvirasto, Espoon päätoimipaikka (1356/2017)

POLIISIHALLINTO

- 14.3. Espoon pääpoliisiaseman poliisivankila^{#)} (1382/2017)
- 21.3. Länsi-Uudenmaan poliisilaitos, Espoo (1462/2017)
- 21.3. Länsi-Uudenmaan poliisilaitos, salainen tiedonhankinta, Espoo (2000/2017)
- 3.4. Helsingin poliisilaitoksen johtokeskus (2266/2017)
- 10.4. Suojelupoliisi, salainen tiedonhankinta, Helsinki (2378/2017)
- 21.5. Vaasan pääpoliisiaseman poliisivankila^{#)} (3243/2017)
- 4.7. Porvoon poliisiaseman poliisivankila^{#)} (3854/2017)
- 4.7. Kotkan poliisiaseman poliisivankila^{#)} (3855/2017)
- 4.7. Kouvolan pääpoliisiaseman poliisivankila^{#)} (3856/2017)
- 14.11. Helsingin poliisilaitoksen oikeusyksikkö (6470/2017)
- 5.12. Poliisihallitus, Helsinki (6797/2017)
- 12.12. Rovaniemen pääpoliisiaseman poliisivankila^{#)} (6794/2017)
- 12.12. Sodankylän poliisiaseman poliisivankila (6795/2017)
- 13.12. Inarin poliisiaseman poliisivankila, Ivalo (6796/2017)

PUOLUSTUSVOIMAT JA RAJAVARTIOLAITOS

- 13.2. Pääesikunta, Helsinki (227/2017)
- 13.2. Pääesikunnan tiedusteluosasto, Helsinki (891/2017)
- 28.3. Pohjois-Karjalan rajavartiosto, Onttola (1989/2017)
- 28.3. Pohjois-Karjalan rajavartiosto, Niiralan rajatarkastusaseman vapautensa menettäneiden henkilöiden säilytystilat (2213/2017)
- 27.6. Panssariprikaati, Hämeenlinnan yksikön vapautensa menettäneiden säilytystilat^{#)} (4034/2017)
- 27.6. Panssariprikaati, Riihimäen yksikön vapautensa menettäneiden säilytystilat^{#)} (4128/2017)
- 25.10. Kainuun prikaati, Kajaani (5440/2017)
- 25.10. Kainuun prikaati, vapautensa menettäneiden säilytystilat^{#)}, Kajaani (6306/2017)
- 25.10. Kainuun rajavartiosto, Kajaani (5441/2017)
- 12.12. Jääkäriprikaati, Rovaniemen ilmatorjuntapatteristo (6905/2017)
- 12.12. Jääkäriprikaati, Sodankylän toimipisteiden vapautensa menettäneiden säilytystilat^{#)} (7119/2017)
- 12.12. Jääkäriprikaati, Sodankylän toimipiste (6906/2017)
- 13.12. Lapin rajavartiosto, Rajajääkärikomppania, Ivalo (6907/2017)

RIKOSSEURAAMUSALA

- 22.3. Helsingin vankila (2052/2017)
- 4.4. Keravan vankila (2359/2017)
- 22.5. Vaasan vankila (2705/2017*)
- 29.-30.5. Mikkelin vankila (3005/2017*)
- 7.9. Satakunnan vankilan Köyliön yksikkö^{#)} (3733/2017*)
- 28. ja 30.11. Vantaan vankila (6206/2017*)

VELKAANTUMINEN JA ULOSOTTO

- 28.3. Itä-Suomen maistraatin Joensuun yksikkö (1138/2017)

ULKOMAALAISHALLINTO

- 5.-6.4. Joutsenon vastaanottokeskuksen säilöönottoyksikkö (1868/2017)
- 24.10. Esperin Perheryhmäkoti Kajaani, ent. Perheryhmäkoti Kainuun HoivaTaito[#] (alaikäisten turvapaikanhakijoiden asumisyksikkö), Kajaani (6320/2017)
- 14.12. Helsingin kaupunki, Metsälän vastaanottokeskuksen säilöönottoyksikkö[#], Helsinki (6966/2017*)

SOSIAALIHUOLTO

- 15.2. Helsingin kaupunki, Hietaniemenkadun palvelukeskus[#] (asunnottomien asumispalvelu) (985/2017)
- 20.6. Helsingin kaupungin Kulosaaren tukikoti[#] (asumispalvelu asunnottomille) (4032/2017)
- 20.6. Helsingin kaupungin Pakilan tukikoti[#] (asumispalvelu asunnottomille eläkkeelle siirtyville tai eläkkeellä oleville miehille) (4033/2017)

SOSIAALIHUOLTO/LAPSET

- 8.3. Familiar Oy, Peiponpesä[#] (yksityinen, vaativa lastenpsykiatrinen laitoshoido), Hyvinkää (619/2017)
- 20.9. Helsingin kaupungin Outamon lastenkoti[#] (lastensuojelulaitos), Lohja (5500/2017)
- 15.10. Vaahteramäki Oy, nuorisokoti Lukkarila[#] (yksityinen lastensuojelulaitos), Peräseinäjoki (5727/2017)
- 16.10. Familiar Oy, Nuorisokoti Nummela[#] (yksityinen erityisnuorisokoti), Lapua (5681/2017)
- 24.10. Kajaanin Pelastakaa Lapset ry, Harjulan lastenkoti[#] (6182/2017)

- 24.10. Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä, Lastenkoti Salmila - Salmijärven Lastensuojeluyksikkö[#], Kajaani (6184/2017)
- 25.10. Lasten- ja Nuorten koti Kimppe[#] (yksityinen lastensuojeluyksikkö), Paltamo (6183/2017)
- 26.10. Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä, lastensuojelu, Kajaani (5449/2017)
- 8.11. Helsingin kaupungin Outamon lastenkoti (lastensuojelulaitos), Lohja (5500/2017)
- 21.11. Nauha ry, Villa Junior[#] (15-17 -vuotiaiden lastensuojeluyksikkö), Ylöjärvi (6545/2017)
- 22.11. Erityislastensuojeluyksikkö Honkalyhty[#] (yksityinen lastensuojelulaitos), Kangasala (6546/2017)
- 14.12. Familiar Oy, Varatie Tervakoski[#] (yksityinen lastensuojelulaitos neuropsykiatrisesti oireileville lapsille), Tervakoski (7024/2017)
- 19.12. Tukikoti Tasapaino[#] (lasten- ja nuorten neuropsykiatrinen lastensuojelulaitos), Forssa (7015/2017)

SOSIAALIHUOLTO/VAMMAISET HENKILÖT

- 3.3. Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän Sirkunkujan asumisyksikkö[#] (palveluasuminen kehitysvammaisille henkilöille), Kajaani (1191/2017*)
- 3.3. Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän Leivolantien asunnot[#] (palveluasuminen kehitysvammaisille henkilöille), Sotkamo (1193/2017*)
- 5.4. Eskoon sosiaalipalvelujen kuntayhtymä, Tuulentupa ja Neliapila (laitoshoido kehitysvammaisille), Seinäjoki (2398/2017*)
- 5.4. Eskoon sosiaalipalvelujen kuntayhtymä, Pikkupihlaja[#] (laitoshoido kehitysvammaisille lapsille), Seinäjoki (2413/2017)
- 5.4. Eskoon sosiaalipalvelujen kuntayhtymä, Lasten- ja nuorten koti Vanamo (lastensuojelulaitos), Seinäjoki (2526/2017)
- 5.4. Eskoon sosiaalipalvelujen kuntayhtymä, Kotomarkki (palvelukoti aikuisille kehitysvammaisille henkilöille) ja Helakoti (asumispalvelu kehitysvammaisille nuorille aikuisille), Seinäjoki (628/2017*)

- 13.7. Helsingin kaupungin Aurinkolahden ryhmäkoti[#]) (tehostettu palveluasuminen aikuisille kehitysvammaisille) (4378/2017*)
- 10.10. Rinnekoti-Säätiö, tutkimus- ja kuntoutusyksikkö Turva[#]) (kehitysvammapsykiatrisen laitoshoidon), Espoo (5794/2017*)
- 10.10. Rinnekoti-Säätiö, Annala[#]) (kehitysvammaisten lasten pienryhmäkoti), Espoo (6006/2017*)
- 25.10. Betanian lastenkodin säätiö, Koivukaarre[#]) (vammainen asumispalvelukoti), Suomussalmi (6295/2017)
- 26.10. Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä Siun Sote, Honkatähti[#]) (tehostetun palveluasumisen yksikkö kehitysvammaisille), Liperi (5920/2017)
- 26.10. Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä Siun Sote, Leppälä[#]) (tehostetun palveluasumisen yksikkö kehitysvammaisille), Liperi (6670/2017)
- 26.10. Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä Siun Sote, Tuulikello[#]) (vammaispalvelun laitoshoidon), Liperi (5922/2017)
- 26.10. Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä Siun Sote, Muksula, Pauliina ja Majakka -yksiköt[#]) (lasten ja nuorten vammaispalvelun laitoshoidon), Liperi (6311/2017)
- 22.11. Vaalijalan kuntayhtymä, oppilaskoti Luotain (12–18 –vuotiaiden psykiatrisen ja psykososiaalisen kuntoutusyksikkö), Pieksämäki (5662/2017*)
- 22.11. Vaalijalan kuntayhtymä, oppilaskoti Jolla (lasten ja nuorten psykiatrisen kuntoutusyksikkö), Pieksämäki (6421/2017)
- 22.11. Vaalijalan kuntayhtymä, Satama (aikuisen psykiatrisen kriisi- ja kuntoutusyksikkö) ja Luoto-yksikkö (psykososiaalista ja psykiatrista erityistä tukea tarvitsevien suljettu yksikkö aikuisille), Pieksämäki (7007/2017)
- 23.11. Vaalijalan kuntayhtymä, Kaisla (aikuisen psykiatrisen ja psykososiaalisen kuntoutus- ja tutkimusyksikkö), Pieksämäki (6800/2017*)
- 23.11. Vaalijalan kuntayhtymä, Reimari (aikuisen psykiatrisen ja psykososiaalisen kuntoutusyksikkö), Pieksämäki (7006/2017)

SOSIAALIHUOLTO/VANHUKSET

- 30.3. Espoon kaupungin Taavin muistipalvelukeskus[#]) (ympäri vuorokautinen hoiva-asuminen muistisairaille), Espoo (2066/2017)
- 30.3. Espoon kaupungin Viherlaakson muistipalvelukeskus[#]) (ympäri vuorokautinen hoiva-asuminen muistisairaille), Espoo (2065/2017)
- 4.7. Helsingin Seniorisäätiön Antinkoti[#]) (muistisairaiden palveluasuminen) (4210/2017)
- 4.7. Helsingin Seniorisäätiön Kannelkoti[#]) (vanhainkoti) (4211/2017)
- 24.10. Kajaanin Arvola-koti ry:n palvelutalo[#]) (vanhusten palveluasuminen), Kajaani (6198/2017)
- 24.10. Hoivakoti Menninkäinen[#]) (yksityinen vanhusten palveluasuminen), Kajaani (6199/2017)
- 25.10. Betanian lastenkodin säätiö, palvelukoti Aamurusko[#]) (vanhusten palveluasuminen), Suomussalmi (6185/2017)
- 28.11. Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymä, Palvelutalo Marttila, ryhmäkoti Päivänsini[#]) (tehostettu palveluasuminen muistisairaille), Orimattila (6712/2017*)
- 28.11. Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymä, Palvelutalo Timontalo[#]) (tehostettu palveluasuminen muistisairaille), Nastola (6713/2017*)

TERVEYDENHUOLTO

- 14.3. Espoon kaupungin selviämishoitoasema[#]) (1606/2017*)
- 24.4. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualue, Vaasan päätoimipaikka (2146/2017)
- 25.–26.4. Vanhan Vaasan sairaala[#]) (oikeuspsykiatrisen sairaala), Vaasa (2147/2017)
- 27.4. Vaasan keskussairaalan päivystys[#]) (2149/2017)
- 27.–28.4. Vaasan keskussairaalan psykiatrian yksikkö[#]) (2148/2017* ruotsiksi)
- 6.6. Seinäjoen keskussairaalan päivystys[#]) (2151/2017)
- 6.–7.6. Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin psykiatrisen toiminta-alue[#]), Seinäjoki (2150/2017)

- 19.-20.9. Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymä, keskussairaalan psykiatrian osastot, Lahti (5338/2017)
- 28.9. Vankiterveydenhuollon yksikkö, Helsinki (5195/2017)
- 29.11. Vankiterveydenhuollon yksikön Vantaan poliklinikka (6454/2017)

SOSIAALIVAKUUTUS

- 7.3. Kela, Kamppi[#], Helsinki (1484/2017)
- 29.11. Kela, Läntinen vakuutuspiiri (6704/2017)
- 29.11. Kela, Läntinen asiakaspalveluyksikkö (6705/2017)
- 29.11. Kela, palvelupiste Skanssi, Turku (6706/2017)
- 29.11. Kela, Turku (6707/2017)

TYÖVOIMA JA TYÖTÖMYYSTURVA

- 28.2. ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus), Helsinki (1014/2017)
- 29.11. Varsinais-Suomen TE-toimisto (6656/2017)
- 29.11. Turun kaupungin työllisyyspalvelukeskus, Työpiste (6657/2017*)

OPETUSTOIMI

- 7.2. Helsingin kaupunki, Staffansby lågstadieskola (Tapaninkylän ruotsinkielinen alakoulu) (782/2017)
- 20.4. Helsingin yliopiston lääketieteellinen tiedekunta (1007/2017)
- 28.4. Hyvinkään kaupunki, Sivistystoimen varhaiskasvatuspalvelut (950/2017)
- 3.5. Riihimäen kaupunki, Sivistyksen ja hyvinvoinnin toimialueen varhaiskasvatuspalvelut (898/2017)
- 18.5. Aleksis Kiven koulu, Siuntio (2375/2017)
- 5.9. Kuopion kaupungin Pyörön koulu (4067/2017)

- 5.9. Itä-Suomen aluehallintoviraston Opetus- ja kulttuuritoimi -vastuualue, Kuopio (5009/2017)
- 19.9. Turun kaupungin Luolavuoren koulu (4068/2017)
- 19.9. Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Opetus- ja kulttuuritoimi -vastuualue, Turku (5479/2017)
- 28.11. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi, Helsinki (6910/2017)

MUUT TARKASTUSKOhteet

- 18.1. Kirkkohallitus, Helsinki (6515/2016)
- 28.3. Imatran tulli, Niiralan tullitoimipaikka (1408/2017)
- 30.3. Ennakköäänestyspaikat:
 - Matinkylän yhteispalvelupiste[#], Espoo (2164/2017* sis. kaikki tarkastetut ennakköäänestyspaikat)
 - Pääkirjasto[#], Kirkkonummi (2353/2017)
 - Pähkinärinteiden palvelutalo[#], Vantaa (2354/2017)
 - Klaukkalan yhteispalvelun kokoustila[#], Nurmijärvi (2355/2017)
 - Riihikallion koulu[#], Tuusula (2356/2017)
 - Sampolan palvelukeskus/yhteispalvelupiste[#], Kerava (2357/2017)
 - Etelä-Haagan kirjasto[#], Helsinki (2358/2017)

TARKASTUSTOIMINTAAN LIITTYVÄT MUUT TAPAAMISET

- 18.10. Yhteistyöpalaveri Kelaan liittyvistä asioista Kelassa (6137/2017)

Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta

KANSLIAPÄÄLLIKKÖ

Romanov Päivi OTK, VT

ESITTELIJÄNEUVOKSET

Eteläpää Mikko OTK, VT
Haapamäki Juha OTK, VT
(virkavapaalla 1.5.–6.9.)
Hirvonen Jarmo OTK, VT (1.10. alkaen)
Hännikäinen Erkki OTK
Kurki-Suonio Kirsti OTT (virkavapaalla)
Lindström Ulla-Maija OTK
Länsisyrjä Riitta OTK, VT
Niemelä Juha OTK, VT
Pirjola Jari OTT, FM (virkavapaalla 31.7. saakka)
Pölönen Pasi OTT, VT
(virkavapaalla 1.10. alkaen)
Rita Anu OTK, VT
Räty Tapio OTK
Sarja Mikko OTL, VT
Stoor Håkan OTL, VT
Tanttinen-Laakkonen Kaija OTK

VANHEMMAT

OIKEUSASIAMIEHENSIIHTERIT

Aantaa Tuula OTK, VT
(osa-aikainen 30.9. saakka)
Arjola-Sarja Terhi OTK, VT
Holman Kristian OTM, HTM
Ketola Minna OTM, VT
Konttinen Juha-Pekka OTK
Laurila Heidi OTK, VT (1.6. alkaen)
Muukkonen Kari OTK, VT
Pihlajisto Päivi OTK, VT (1.1. alkaen)
Skottman-Kivelä Piatta OTK, VT
(virkavapaalla 1.10. alkaen)
Suhonen Iisa OTK, VT
Tamminen Mirja OTK, VT
Toivola Jouni OTK

Vartia Matti OTK, VT
Verronen Minna OTK, VT
Äijälä-Roudasmaa Pirkko OTK, VT

OIKEUSASIAMIEHENSIIHTERIT

Castrén Elina OTM, VT (31.7. saakka)
Martikainen Juho OTK, HTM, VT (18.4.–30.9.)

ESITTELIJÄT

Jackson Riikka OTM (31.7. saakka)
Metsä Kimmo VTM (1.9.–31.12.)
Toivonen Virve OTT, VT (1.10. alkaen)

NEUVONTALAKIMIEHET

Romakkaniemi Jaana OTK, VT
Wirta Pia OTK, VT

TIEDOTTAJA

Dahl Citha FM

TIETOHALLINTOASIAANTUNTIJA

Madetoja Janne HTM

TARKASTAJAT

Fagerholm Peter HTM
Laakso Reima

NOTAARIT

Koskiniemi Taru HN
Lehtikangas Kaisa YTM
Lehtinen Heini (1.9. alkaen)
Rahko Helena HN
Tuominen Eeva-Maria HTM, VN

HALLINTOSIHTTEERI

Einola Eija

KIRJAAJA

Kataja Helena

APULAISKIRJAAJA

Forsell Anu

ASIANHALLINTASIHTTEERI

Moisio Nina YTM, FM
(virkavapaalla 9.9. alkaen)

OSASTOSIHTTEERIT

Ahola Päivi
Stern Mervi

TOIMISTOSIHTTEERIT

Aaltonen Sari (21.8. alkaen)
Hellgren Johanna
Kaukolinna Mikko
Keinänen Krissu
Lehmuskenttä Lauri Luk, FM (1.5.–6.9.)
Mäkinen Tiina
Raatikainen Taina VTK (15.1. saakka)
Salminen Virpi
Tapio Anna-Liisa (1.4. alkaen)

Ihmisoikeuskeskuksen henkilökunta

JOHTAJA

Rautio Sirpa OTK, VT

ASiantuntijat

Joronen Mikko VTM
Kouros Kristiina OTK
Leikas Leena OTK, VT

AVUSTAVA ASiantuntijat

Hakala Elina YTM (31.10. saakka)
Hannuksela Emilia FM (1.8.–31.12.)
(osa-aikainen 13.3.–30.6.)

KANSAINVÄLISTEN ASIoiden KOORDINAATTORI

Hakala Elina YTM (1.11. alkaen)

PROJEKTIIVUSTAJA

Kasa Tuija YTM (1.11. alkaen)

HARJOITTELIJA

Hannuksela Emilia FM (12.3. saakka)

Ulkomaisia ja Suomessa järjestettyjä kansainvälisiä tilaisuuksia

Kanslian virkamiehiä osallistui moniin ulkomailla järjestettyihin seminaareihin ja konferensseihin seuraavasti:

- 19.1. Pohjoismaisen sosiaalipalvelusopimuksen uudistaminen, Kööpenhamina
- 27.-28.2. ja 23.-24.8. Pohjoismaisen sosiaalipalvelusopimuksen uudistaminen, Pohjoismaiden ministerineuvosto ja 11.10. Pohjoismaisen ministeriöneuvoston sihteeristö, Kööpenhamina
- 3.4. Seminar regarding the use of solitary confinement as a disciplinary measure, Kööpenhamina
- 10.-12.4. EUI:n workshop Constitutionalist resistance to authoritarianism and Populism, Firenze
- 4.-5.5. Pohjoismaiden oikeusasiamiesten kansliapäälliköiden tapaaminen, Tukholma
- 4.-5.5. ENNHRI Working Group, Berliini
- 10.-12.5. Pohjoismaiset sotilaslakimiespäivät, Linköping
- 22.5. Meeting with Director of Fundamental Rights Agency
- 14.-17.8. Summer school "Detention monitoring applying the UN Nelson Mandela Rules", Bristol
- 23.-24.8. Nordic NPM Network, Oslo
- 15.9. Fundamental rights refresher course for Schengen evaluations trainers in the field of return and border management, Wien
- 25.-27.9. IOI NPM Workshop on "Communication skills & techniques", Wien
- 28.-29.9. Application of EU law, Challenges in complaint handling and own-initiative investigations, Bryssel
- 9.-10.10. International Conference of Ombuds Institutions for the Armed Forces, Lontoo
- 24.11. SPR:n seminaari "Red Cross European Workshop on Immigration Detention"

Suomessa järjestettyjä kansainvälisiä tilaisuuksia, joihin kanslian henkilöstöä osallistui:

- 17.1. The Nordic NPM-Meeting
- 18.1. Kanslian tilaisuus: Kansallisen valvontaelimen tehtäviä koskeva koulutus
- 6.6. Seminaari "Defending Human Rights in Europe" Säätytalo
- 28.6. Helsinki Pride-viikon tilaisuus "Legal Gender Recognition in The Nordic Countries", Helsinki

Asiahakemisto

A

ajanvaraus 237, 289
 ajokielto 147
 ajoneuvot 295, 313
 ajoneuvovero 296
 alaikäiset 206, 208, 244
 aloitteet 272
 aluehallintovirastot 231
 apuvälineet 82, 222
 arkistointi 188
 asiakaspalvelu 202, 263
 asiakassuunnitelmat 246, 248
 asiakirjapyynnöt 158, 186, 190, 213, 256, 274, 301, 316
 asiakirjat 169, 188
 asiakkaat 263
 asiamiehet 188–190
 asianomistajat 157
 asianosaiset 301
 asiantuntijalääkärit 231, 263
 asiavirheet 238
 asiointi 193
 asukasvalinta 273
 asuminen 76, 193
 asumispalvelut 79
 autovero 169
 avustajat 80, 155

D

DNA 205

E

edunvalvonta 256–260
 edustustot 205, 244
 elinkeinonharjoittajat 324
 elintarviketurvallisuus 288
 Elintarviketurvallisuusvirasto Evira 288, 307, 324
 elintarvikkeet 193
 ELY-keskus 313
 eläkkeet 231, 263
 energia 202

ensihoito 224
 erikoissairaanhoido 227
 eristäminen 186–187, 191–193, 229, 237
 erityinen tuki 82
 erityishuolto 80
 esiopetus 282
 esitutkinta 147, 157–158, 163, 188, 248
 esteellisyys 142, 272, 316, 319
 esteettömyys 83, 192, 270–271
 etsintäkuulutukset 155
 EU-oikeus 168, 307, 324–325

H

hallintokantelut 217
 hallintolainkäyttö 216
 hallinto-oikeudet 215
 hallussapito 187, 189, 194
 haltuunotto 168, 325
 hammashuolto 235
 henkilökohtainen apu 77, 79–80
 henkilönkatsastus 191
 henkilörekisterit 141
 henkilötiedot 141, 271, 312, 314
 hoito 227, 234, 236, 239
 hoitotakuu 235
 hoitotarvikkeet 226
 huolellisuus 143, 191, 194, 263
 huostanotto 246, 247
 huumeet 187
 huumetestit 190–192
 hygienia 193
 hyvitys 81, 143, 155, 187, 209, 219, 221, 246, 266
 hyvä edunvalvontatapa 259
 hyvä hallinto 206, 209–210, 215, 244, 272, 277, 282, 290, 293–294, 302, 313, 316
 hyvä hoito 235–236, 252
 hyvä tiedonhallintatapa 199
 hätäkeskukset 76, 158–159

I

ilmailu 314
 itsemääräämisoikeus 244

J

julkisuus 141, 158, 169, 201, 213, 215, 271, 307, 324
 järjestyssäännöt 154, 187

K

kaavoitus 301
 kameravalvonta 187
 kansalaisuus 210
 Kansaneläkelaitos (Kela) 287
 kantelut 302–303, 313
 kehitysvammaisuus 80
 keskeyttäminen 266
 kieli 237, 284, 285–289, 314
 kiinniotto 153, 155
 kiireellinen sijoitus 248
 kirjaaminen 155–156, 190, 199, 321
 kirjeenvaihto 189–190
 kirjeet 187
 kirjesalaisuus 188–190
 kirkko 316
 kohtuulliset mukautukset 82, 238
 korkeakoulut 282, 283
 korvaukset 263, 307
 kotietsintä 155–156
 kotihoito 213
 kotouttaminen 266
 koulutus 266, 314
 kuljetus 154, 192, 223–224
 kuljetuspalvelut 76–78
 kuluttajat 144, 201
 kunnat 219, 246, 306
 kuntoutus 81–82, 238
 kuntoutustuki 262
 kuolema 157
 kuolemansyyn selvittäminen 228
 kuolinpesät 257
 kuuleminen 189–190, 200, 206, 244, 281, 301, 316
 käsittelyaika 144, 168, 188, 217, 219, 228, 238, 257,
 262–263, 272, 274, 302 ks. myös viivästys
 käyttökielto 295
 käyttövarat 260

L

lainsäädäntö 142, 153, 223, 225
 lapset 80, 82–83, 155, 159, 191, 205–206, 208, 215,
 244, 246–248, 280–282, 284
 lastensuojelu 216, 246–248
 lastensuojeluilmoitukset 248
 lausunnot 188
 lausunnot 234
 lentoliikenne 314
 liikenne 295
 liikennevalvonta 289
 Liikenteen turvallisuusvirasto 295–296
 lähetystöt 209–210
 lääkkeaineet 167
 Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus
 Fimea 167–168, 238
 lääkinnällinen kuntoutus 82, 222
 lääkkeet 168, 220, 235, 237
 lääkärihelikopteri 224
 lääkärinlausunnot 263

M

maatalous 293, 308
 maistraatit 256–259
 maksuhäiriöt 196
 maksujärjestelyt 292
 maksut 78–79, 169, 185–186, 193, 198, 219, 232,
 275, 308
 metsästys 163
 metsät 293
 mielenosoitukset 155
 ministerit 157
 ministerit 319
 muistutukset 77
 muuntorangaistus 143
 muutoksenhaku 79, 187–188, 190, 193, 215–216, 276
 määräaika 303, 316

N

nauhoitus 282
 neuvonta 200, 263, 290, 313
 neuvontavelvollisuus 199, 277
 nimet 201
 nimitysmuistiot 164, 190
 normaalisuusperiaate 193

O

ohjeet 78, 226, 244, 266, 277, 282, 293
 oikaisut 169, 186, 188–189, 210, 215, 292, 300
 oikeudenkäynti 191
 oikeuskanslerit 320
 oikeusturva 194, 276, 285
 oleskeluluvat 209
 olosuhdeselvitys 215
 omaisuus 189, 193–194
 omavastuu 78
 opetus 82, 281
 opiskelijat 190, 225, 244, 282–283
 ostopalvelut 79, 198

P

pakolaiset 205
 palkat 200
 palveluntuottajat 77, 79
 palveluperiaate 199
 palvelusetelit 79
 passit 205
 perheenyhdistäminen 205, 248
 perhehoito 246
 perusopetus 281–282
 perusteleminen 146–147, 189, 200, 282
 perusturvalautakunnat 79
 poistumislupa 186, 188–189, 191
 poliisirikokset 156
 poliisivankila 154–155
 posti 311, 314
 postikortit 193
 potilaat 226, 235–237, 252
 potilasasiakirjat 221, 235, 237, 244
 potilastiedot 157
 Potilasvakuutuskeskus 238
 presidentit 321
 psykiatrinen hoito 223–224, 229, 235–236
 puhelinpalvelut 219, 237, 259, 290
 puhelinsalaisuus 190
 puhelu 155, 185
 päätöksenteko 76–77, 79–82, 186, 189, 194, 213,
 216–217, 219, 281
 päätökset 146
 pöytäkirjat 158, 300

R

rakentaminen 147, 301–303
 rangaistusajan suunnitelma 189, 192
 ravintoainevalmisteet 187, 239
 riittävät terveyspalvelut 234, 252
 rikesakko 289
 rikosilmoitukset 156
 rokotus 233
 röntgentutkimus 240

S

saamelaisuus 314
 sakko 143
 salassapito 157, 169, 190, 215, 221, 237
 sananvapaus 282, 322
 savukkeet 324
 sijaishuolto 246–248
 sijoittaminen 82–83, 189–190, 192, 238
 sitominen 154, 187, 192
 sitoumukset 192
 sivutoimet 272
 sopimukset 79
 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
 Valvira 288
 sosiaalinen media 165, 267, 287
 Suojelupoliisi 286–288
 suun terveydenhuolto 235
 syyteharkinta 147
 syyteoikeus 146, 157
 sähköinen asiointi 292–293, 308, 321
 sähköiset palvelut 291
 sähköposti 158, 312, 321
 säilöönnotto 155, 252

T

tahdosta riippumaton hoito 80
 takavarikko 156
 tapaamiset 191
 tapaamiset 246
 tapaamisoikeus 191
 tarkkailu 187, 192–193
 televisio- ja radiotoiminta 314
 terveydenhuollon ammattihenkilöt 225
 terveydenhuolto 192, 220
 terveyshaitta 302

tiedonsaantioikeus 215, 274
 tiedottaminen 78, 157, 199, 287–288, 293, 306, 324
 tiedustelu 158, 165, 313
 tielautakunnat 306
 tietojärjestelmät 77, 143, 198, 308
 tietopyynnöt 141, 213, 301, 307, 324
 todistajat 282
 toimeentulotuki 215, 219–220
 toimivalta 186, 188–189, 231, 300
 tuet 307–308
 tulkkaus 81–82, 209, 247, 284
 tullaus 168–169, 325
 Tullilaboratorio 167
 tuomarit 141–142
 tupakointi 236
 turvaamistoimet 154
 turvapaikanhakijat 206, 208–210, 244, 284–285
 turvatarkastukset 192
 tutkinnanjohtajat 157
 tutkintavankeus 186, 188–189, 191
 työttömyysturva 266
 Työtuomioistuin 142
 työvoimapalvelut 266
 täytäntöönpano 76–77

U

ulkoilu 80, 191, 193
 ulosmittaus 200
 uskonnonvapaus 281–282

V

vaalit 270–271
 vaatteet 186–187, 191, 193
 vahingonkorvaus 188, 276–277
 valinnanvapaus 227
 valokuvaus 213, 263
 Valtiokonttori 156
 Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus
 Valtori 288
 valvomattomat tapaamiset 190–191
 valvonta 158, 201, 237, 288
 valvottu koevapaus 188
 vammaiset henkilöt 76–83, 158, 192, 238,
 270–271, 281
 vammaispalvelut 76–78, 80

vammaistuet 81
 vangit 82–83, 185–194, 238–239, 289
 vangitseminen 153
 vanhentuminen 146, 157
 vanhukset 222, 233, 236, 252
 vankilat 193–194
 vankisairaala 82, 238
 vapaa-aika 187
 varhaiskasvatus 83, 280
 varusmiehet 165, 240
 velkaneuvonta 199
 verkkopalvelut 288, 308
 verkkosivut 201, 271, 286–288, 292, 306
 verotus 290–294
 Viestintävirasto 286, 288
 viisumit 205, 209–210
 viittomakieli 82–83
 viivästys 76–77, 80, 144, 147, 153, 157, 206, 208–210,
 217, 219, 228, 237–238, 244, 247, 257, 274, 302–303,
 308, 313, 325 ks. myös käsittelyaika
 virantäyttö 282, 311, 320
 virat 320
 virka-apu 157
 virkamiehet 190, 194, 267, 316
 virkasuhde 164
 voimankäyttö 154
 vähemmistöt 314

Y

yhdenvertaisuus 224, 232, 280
 yhteydenpidon rajoittaminen 191, 216, 248
 yhteydenpito 155, 246
 yhtiöt 294
 yksityiselämän suoja 237
 yksityisyyden suoja 192, 221
 ympäristönsuojelu 300–301
 yrittäjät 291

Ä

äitiysloma 266



EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

00102 Eduskunta

PUHELIN 09-4321

TELEFAX 09-432 2268

oikeusasiamies@eduskunta.fi

www.oikeusasiamies.fi