



EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

EDUSKUNNAN  
OIKEUSASIAMIEHEN  
KERTOMUS  
VUODELTA  
**2013**

ISSN 0356-2999

Paino: Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2014

Ulkoasu: Anssi Kähärä / Werklig Oy

Taitto: Virpi Salminen

## Eduskunnalle

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

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

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

Apulaisoikeusasiamiehen sijaiseksi on valittu oikeustieteen tohtori, esittelijäneuvos *Pasi Pölönen* toimikaudeksi 15.12.2011–14.12.2015. Kertomusvuonna Pölönen on hoitanut apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä yhteensä 50 työpäivän ajan.

Kertomus sisältää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot, yleiskatsauksen oikeusasiamiesinstituutioon vuonna 2013 sekä jaksot perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja laillisuusvalvonnasta asiaryhmittäin.

Perustuslain 109 §:n 2 momentin mukaisesti annan kunnioittavasti eduskunnalle kertomuksen oikeusasiamiehen toiminnasta vuodelta 2013.

Helsingissä 3.4.2014

Oikeusasiamies      *Petri Jääskeläinen*

Kansliapäällikkö      *Päivi Romanov*



# Sisällysluettelo

	Eduskunnalle	3
<b>1</b>	<b>Puheenvuorot</b>	<b>20</b>
	<b>Petri Jääskeläinen</b>	<b>22</b>
	Oikeusasiamiehestä kidutuksen vastainen valvontaelin	22
	<b>Jussi Pajuoja</b>	<b>27</b>
	Mikä on hallinnon laillisuuden tila?	27
	<b>Maija Saksin</b>	<b>32</b>
	Asumiseen liittyvien oikeuksien laillisuusvalvonta	32
<b>2</b>	<b>Oikeusasiamiesinstituutio vuonna 2013</b>	<b>36</b>
	<b>2.1 Katsaus instituutioon</b>	<b>38</b>
	<b>2.2 Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet</b>	<b>40</b>
	<b>2.3 Toimintamuodot ja painopisteet</b>	<b>42</b>
	2.3.1 Vuoden käsittelyajan saavuttaminen	42
	2.3.2 Kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat	44
	2.3.3 Toimenpiteet	45
	2.3.4 Tarkastukset	46
	<b>2.4 Uusia valvontatehtäviä</b>	<b>49</b>
	<i>YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valvonta</i>	49
	<i>YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus</i>	49
	<b>2.5 Kotimainen ja kansainvälinen yhteistyö</b>	<b>50</b>
	2.5.1 Kotimaiset tapahtumat	50
	2.5.2 Kansainväliset yhteydet	51
	<i>Kansainvälisiä vieraita</i>	51
	<i>Ulkomaisia tilaisuuksia</i>	52
	2.5.3 Oikeusasiamiesveistos	54
	<b>2.6 Palvelutoiminnat</b>	<b>56</b>
	2.6.1 Asiakaspalvelu	56
	2.6.2 Viestintä	56

2.6.3	Kanslia ja henkilökunta	56
2.6.4	Kanslian talous	57
<b>3</b>	<b>Perus- ja ihmisoikeudet</b>	<b>58</b>
<b>3.1</b>	<b>Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatti</b>	<b>60</b>
<b>3.2</b>	<b>Ihmisoikeuskeskus</b>	<b>61</b>
3.2.1	Ihmisoikeuskeskuksen tehtävät	61
3.2.2	Ihmisoikeusvaltuuskunta	61
3.2.3	Ihmisoikeuskeskuksen toiminta vuonna 2013	62
	<i>Tiedotus</i>	62
	<i>Kasvatus ja koulutus</i>	63
	<i>Aloitteet, lausunnot ja kannanotot</i>	63
	<i>Kansainvälinen yhteistyö</i>	64
	<i>Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuranta</i>	65
<b>3.3</b>	<b>Puutteita ja parannuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa</b>	<b>66</b>
3.3.1	Kehitys ei ole aina ollut riittävää	66
	<i>Puutteet vanhusten oloissa ja kohtelussa</i>	66
	<i>Lastensuojelun ja lapsiasioiden käsittelyn puutteet</i>	67
	<i>Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen puutteet</i>	67
	<i>Laitoksissa olevien itsemääräämisoikeutta loukkaavat rajoittamiskäytännöt</i>	67
	<i>Ulkomaalaisten säilöönnoton ongelmat ja ns. paperittomien turvattomuus</i>	67
	<i>Vankien ja tutkintavankien olojen ja kohtelun epäkohdat</i>	68
	<i>Riittävien terveyspalveluiden saatavuudessa puutteita</i>	68
	<i>Perusopetuksen oppimisympäristön turvallisuudessa puutteita</i>	68
	<i>Oikeusprosessien pitkät käsittelyajat ja tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden puutteet</i>	68
	<i>Perus- ja ihmisoikeusloukkausten ennaltaehkäisyssä ja hyvittämisessä puutteita</i>	69
3.3.2	Esimerkkejä hyvästä kehityksestä	69
	<i>Poliisi</i>	69
	<i>Vankeinhoito</i>	69
	<i>Ulkomaalaisasiat</i>	69
	<i>Sotilasasiat ja puolustushallinto</i>	70
	<i>Terveydenhoito</i>	70
	<i>Sosiaalihuolto</i>	71
	<i>Opetusasiat</i>	71
	<i>Kieliasiat</i>	71
	<i>Muut asiat</i>	72
<b>3.4</b>	<b>Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ja sovinnolliseen ratkaisuun johtaneet asiat</b>	<b>73</b>
3.4.1	Hyvitysesitykset	73
	<i>Perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittäminen</i>	73
	<i>Muusta lainvastaisesta menettelystä aiheutuneen vahingon hyvittäminen</i>	76

3.4.2	Sovinnolliseen ratkaisuun johtaneita asioita	79
	<i>Vankeinhoito</i>	79
	<i>Sosiaalihuolto</i>	80
	<i>Terveydenhuolto</i>	80
	<i>Edunvalvonta</i>	81
	<i>Sosiaalivakuutus</i>	82
	<i>Yleiset kunta-asiat</i>	82
	<i>Kieliasiat</i>	82
	<i>Verotus</i>	83
	<i>Maa- ja metsätalous</i>	83
<b>3.5</b>	<b>Vuoden 2013 erityisteema: yhdenvertaisuus ja tasa-arvo</b>	<b>84</b>
3.5.1	Johdanto	84
3.5.2	Palvelujen saatavuus omalla kielellään tai ymmärtämällään kielellä	84
3.5.3	Asiakaspalvelu	85
3.5.4	Yhdenvertainen kohtelu	87
3.5.5	Erityisryhmien kohtelu sekä palvelujen saatavuus ja laatu	88
	<i>Vanhukset</i>	88
	<i>Lapset ja nuoret</i>	89
	<i>Vammaiset henkilöt</i>	89
	<i>Psykiatriset potilaat</i>	89
<b>3.6</b>	<b>Perusoikeuskannanottoja</b>	<b>90</b>
3.6.1	Perus- ja ihmisoikeudet laillisuusvalvonnassa	90
3.6.2	Yhdenvertaisuus 6 §	90
	<i>Syrjintäkielto</i>	90
	<i>Lasten oikeus tasa-arvoiseen kohteluun</i>	91
3.6.3	Oikeus elämään, vapauteen ja koskemattomuuteen 7 §	91
	<i>Henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus</i>	92
	<i>Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto</i>	93
	<i>Vapautensa menettäneiden olosuhteet</i>	93
3.6.4	Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate 8 §	94
3.6.5	Liikkumisvapaus 9 §	94
3.6.6	Yksityiselämän suoja 10 §	95
	<i>Kotirauha</i>	95
	<i>Perhe-elämän suoja</i>	95
	<i>Viestintäsalaisuus</i>	96
	<i>Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja</i>	96
3.6.7	Uskonnon ja omantunnon vapaus 11 §	97
3.6.8	Sananvapaus ja julkisuus 12 §	97
	<i>Sananvapaus</i>	97
	<i>Julkisuus</i>	98
3.6.9	Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus 13 §	98
3.6.10	Vaali- ja osallistumisoikeudet 14 §	99

3.6.11	Omaisuuuden suoja 15 §	99
3.6.12	Sivistykselliset oikeudet 16 §	100
3.6.13	Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin 17 §	100
3.6.14	Oikeus työhön ja elinkeinovapaus 18 §	101
3.6.15	Oikeus sosiaaliturvaan 19 §	101
	<i>Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon</i>	102
	<i>Oikeus perustoimeentulon turvaan</i>	102
	<i>Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin</i>	102
	<i>Oikeus asuntoon</i>	102
3.6.16	Vastuu ympäristöstä 20 §	103
3.6.17	Oikeusturva 21 §	103
	<i>Oikeus saada asia käsitellyksi ja oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin</i>	103
	<i>Asian käsittelyn joutuisuus</i>	104
	<i>Käsittelyn julkisuus</i>	105
	<i>Asianosaisen kuuleminen</i>	105
	<i>Päätösten perustelevuus</i>	106
	<i>Asioiden asianmukainen käsittely</i>	106
	<i>Muita hyvän hallinnon edellytyksiä</i>	107
	<i>Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet</i>	107
	<i>Viranomaistoiminnan puolueettomuus</i>	
	<i>ja yleinen uskottavuus</i>	107
	<i>Virkamiesten käytös</i>	108
3.6.18	Perusoikeuksien turvaaminen 22 §	108
<b>3.7</b>	<b>Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä 2013</b>	<b>110</b>
3.7.1	Tuomioiden täytäntöönpanon valvonta EN:n ministerikomiteassa	111
3.7.2	Kertomusvuoden tuomiot ja päätökset	111
	<i>Kaksi isyyslain kannemääräaikaa koskevaa tuomiota</i>	111
	<i>Sananvapaustuomio</i>	112
	<i>Jaostopäätöksellä tutkimatta jätetyt valitukset</i>	112
	<i>Korvausmäärät</i>	113
	<i>Hallitukselta pyydetty vastaukset</i>	113
<b>4</b>	<b>Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin</b>	<b>114</b>
<b>4.1</b>	<b>Tuomioistuimet ja oikeushallinto</b>	<b>116</b>
4.1.1	Toimintaympäristö	116
	<i>Oikeusturvaohjelma</i>	118
4.1.2	Laillisuusvalvonta	119
	<i>Tarkastukset</i>	120
4.1.3	Lausunnot	120
4.1.4	Ratkaisuja	121
	<i>Käräjätuomarin huolimattomuus</i>	121
	<i>Takavarikkopäätöksen muutoksenhakuohjaus</i>	121
	<i>Oikeudenkäyntikuluratkaisun perustelevuus lähestymiskieltoasiassa</i>	122

<i>Tiedusteluun vastaaminen</i>	122
<i>Asian käsittelyn viivästyminen oikeusaputoimistossa</i>	122
<b>4.2 Syyttäjälaitos</b>	<b>123</b>
4.2.1 Toimintaympäristö	123
4.2.2 Laillisuusvalvonta	123
4.2.3 Tarkastukset	124
<i>Tarkastushavainnot</i>	124
<i>Yhteistyö poliisin kanssa</i>	125
<i>Yhteistyö tuomioistuinten kanssa</i>	125
<i>Työrikkosasiat</i>	126
4.2.4 Ratkaisuja	126
<i>Syyte nostettiin riittämättömän esitutinnan perusteella</i>	126
<i>Syyteoikeus vanhentui käräjäoikeudessa</i>	127
<i>Muita ratkaisuja</i>	127
<b>4.3 Poliisi</b>	<b>128</b>
4.3.1 Toimintaympäristö	128
<i>Poliisin organisaatio</i>	128
<i>Yleisiä kehityspiirteitä</i>	128
<i>Suuria uudistuksia</i>	129
4.3.2 Laillisuusvalvonta	129
4.3.3 Tarkastukset	132
4.3.4 Poliisivankilat	133
4.3.5 Kotietsinnät	135
4.3.6 Menettely esitutkinnassa	136
4.3.7 Tiedottaminen ja julkisuuslaki	137
<i>Tutkinnanjohtajan tulee päättää tiedottamisesta</i>	137
4.3.8 Lupahallinto	138
<i>Poliisin lupapalveluihin on päästävä ilman ajanvarausta</i>	139
<i>Poliisin lupapalvelussa yhä kohennettavaa</i>	139
4.3.9 Ratkaisuja	140
<i>Väliaikaista ajokieltoa koskevia säännöksiä on syytä tarkistaa</i>	140
<i>Poliisille moitteet huumekoiravalvonnasta</i>	140
<i>Poliisin tulisi parantaa ohjeitaan lapsikaappaustilanteiden estämiseksi</i>	141
<i>Hyvitys perusteettomasta vapaudenmenetyksestä</i>	141
4.3.10 Häätokeskukset	142
<b>4.4 Sotilasasiat ja puolustushallinto</b>	<b>144</b>
4.4.1 Puolustusvoimauudistus	144
<i>Yleistä</i>	144
<i>Tarkastushavainnot uudistuksesta</i>	145
4.4.2 Muuta toimintaympäristöstä	145
4.4.3 Laillisuusvalvonta	146
<i>Kantelut ja omat aloitteet</i>	146
<i>Tarkastukset</i>	147

4.4.4	Puolustusvoimia koskevia ratkaisuja	149
	<i>Puolustusvoimien kirkollista työtä ja opetusta tulisi selkeyttää</i>	149
	<i>Virkanimitysasiassa tapahtui menettelyvirheitä</i>	150
4.4.5	Rajavartiolaitos	151
<b>4.5</b>	<b>Tulli</b>	<b>152</b>
4.5.1	Toimintaympäristö	152
4.5.2	Laillisuusvalvonta	153
	<i>Tullausmenettely</i>	153
	<i>Autoverotus</i>	154
	<i>Esitutkinta</i>	155
	<i>Valmisteverotus</i>	156
4.5.3	Tarkastukset	156
<b>4.6</b>	<b>Salainen tiedonhankinta</b>	<b>157</b>
4.6.1	Telepakkokeinot, peitetoiminta ja muu salainen tiedonhankinta	157
4.6.2	Pakkokeino- ja poliisilain uudistaminen	157
4.6.3	Telepakkokeinot	158
	<i>Telepakkokeinojen laillisuusvalvonta</i>	159
	<i>Telepakkokeinojen erityisluonteesta</i>	159
4.6.4	Telepakkokeinoja koskevia ratkaisuja	160
	<i>Telekuuntelun edellytykset talousrikosasiassa</i>	160
	<i>Oikeudenkäyntiavustajan puhelutallenteen käsittely</i>	161
	<i>Puutteita telepakkokeinoista ilmoittamisessa</i>	161
4.6.5	Tarkastukset	162
4.6.6	Valvontatiedot	163
	<i>Pakkokeinolain mukainen telekuuntelu</i>	163
	<i>Pakkokeinolain mukainen televalvonta</i>	164
	<i>Telekuuntelun ja televalvonnan kohdistuminen rikoslajeittain</i>	164
	<i>Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta</i>	165
	<i>Tullilain mukainen televalvonta</i>	165
	<i>Tekninen kuuntelu</i>	165
	<i>Hylätyt vaatimukset</i>	165
	<i>Ilmoittaminen pakkokeinon käytöstä</i>	165
4.6.7	Arviointia	166
4.6.8	Peitetoiminta, valeosto ja tiedonhankinnan paljastumisen estäminen	167
	<i>Valvonta</i>	168
	<i>Valvontatiedot</i>	169
	<i>Arviointia</i>	169
	<i>Sisäiseen valvontaan panostettava</i>	172
<b>4.7</b>	<b>Vankeinhoito</b>	<b>173</b>
4.7.1	Toimintaympäristö	173
4.7.2	Tarkastukset	174
4.7.3	Esitykset ja omat aloitteet	176
	<i>Kameravalvonta vankilan tapaamistiloissa</i>	176

	<i>Tiedonkulku poliisivankilan ja tutkintavankilan välillä</i>	176
	<i>Tutkintavankien sitomiskäytäntö</i>	177
	<i>Vangin ja oikeusaputoimiston välistä kirjeenvaihtoa oli luettu lainvastaisesti</i>	177
	<i>Vankien virtsanäytteiden käsittelymenettelyssä havaittiin puutteita</i>	177
	<i>Vangin tapaamista koskeva ilmoitus syyttäjälle</i>	178
	<i>Opioidikorvaushoitolääkkeen antaminen vankilassa</i>	179
	<i>Toimenpidepyyntö</i>	179
	<i>Etälamauttimen käyttö Rikosseuraamuslaitoksessa</i>	180
	<i>Vankien pankkipalvelujen saatavuus</i>	180
	<i>Eristämistarkkailu ei oikeuta kieltämään ulkoilua</i>	181
	<i>Rangaistusaikalaskelman oikaisemisesta säännös lakiin</i>	181
	<i>Vankien soittomahdollisuudet suljetuissa vankiloissa</i>	181
4.7.4	<i>Muita ratkaisuja</i>	182
	<i>Laitosjärjestys ja vankien kohtelu</i>	182
	<i>Kirjeenvaihto ja yhteydenpito vankilan ulkopuolelle</i>	186
	<i>Oikeusturva ja hyvä hallinto</i>	189
	<i>Terveydenhoito</i>	189
	<i>Muita tapauksia</i>	192
<b>4.8</b>	<b>Ulosotto ja muut maksukyvyttömyysmenettelyt</b>	<b>195</b>
4.8.1	<i>Keskeisiä huomioita laillisuusvalvonnan kannalta</i>	195
	<i>Maksuhäiriöt ja ylivelkaantuminen</i>	196
	<i>Julkisoikeudellisten maksujen perintä</i>	197
	<i>Talous- ja velkaneuvonta</i>	197
	<i>Oikeudenmukainen oikeudenkäynti</i>	198
4.8.2	<i>Tarkastukset</i>	198
<b>4.9</b>	<b>Ulkomaalaisasiat</b>	<b>200</b>
4.9.1	<i>Toimintaympäristö</i>	200
4.9.2	<i>Laillisuusvalvonta</i>	201
4.9.3	<i>Tarkastukset</i>	202
4.9.4	<i>Ratkaisuja</i>	202
	<i>Poliisi ei ottanut vastaan uutta turvapaikkahakemusta</i>	202
	<i>Poliisin voimankäyttö maasta poistamisen aikana</i>	203
<b>4.10</b>	<b>Sosiaalihuolto</b>	<b>204</b>
4.10.1	<i>Laillisuusvalvonta</i>	204
	<i>Toimeentulotuki</i>	206
	<i>Vammaispalvelut</i>	208
	<i>Vanhuspalvelut ja omaishoito</i>	212
	<i>Asumispalvelut</i>	214
	<i>Hyvä hallinto</i>	215
4.10.2	<i>Tarkastukset</i>	218

<b>4.11</b>	<b>Terveydenhuolto</b>	<b>220</b>
4.11.1	Laillisuusvalvonta	220
4.11.2	Esitykset ja omat aloitteet	220
	<i>Potilasta hoidettiin vastoin hänen tahtoaan</i>	220
	<i>Potilas operoitiin vastoin hänen tahtoaan</i>	222
	<i>Eristetyn potilaan ihmisarvoinen kohtelu</i>	222
	<i>Mattohoito psykiatrisessa sairaalahoidossa</i>	223
	<i>Poliisin virka-apua ei voitu myöntää avohoitopotilaan kuljettamiseksi hoitokotiin</i>	223
	<i>Suun terveydenhuollon palvelujen järjestämisessä eroja laitoshoidossa</i>	224
	<i>Kunnat ovat rajoittaneet hoitotarvikkeiden jakelua vastoin lakia</i>	224
	<i>Sairaanhoitopiirit käyttävät syöpälääkettä silmänsairauteen</i>	225
	<i>Lääkkeiden koneellinen annosjakelu ei saa aiheuttaa lisäkustannuksia potilaille</i>	226
	<i>Hammaslääkäripäivystys on yhä järjestämättä</i>	226
	<i>Vartijoiden asemaa mielisairaaloissa tulisi selkeyttää</i>	227
	<i>Psykiatrisen potilaan lomaehdoista ei ole säännöksiä</i>	228
	<i>Oikeuspsykiatristen potilaiden tulee voida hankkia henkilökohtaisia tarvikkeita</i>	228
	<i>Testattavien oikeusturva valvonnallisessa huumausainetestauksessa</i>	229
	<i>Lainsäädännölliset puutteet terveydenhuollon laitteiden aiheuttamien vahinkojen korvausjärjestelmässä</i>	229
	<i>Vaihtoehtohoitoja koskeva sääntelytarve</i>	230
	<i>HIV-positiivisten henkilöiden ja heidän puolisoitensa oikeus saada hedelmöityshoitoja</i>	230
	<i>STM:n menettely asiakirjapyynnön käsittelyssä</i>	231
4.11.3	Tarkastukset	232
4.11.4	Ratkaisuja	233
	<i>Riittävät terveyspalvelut</i>	233
	<i>Oikeus hyvään hoitoon</i>	234
	<i>Tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus</i>	236
	<i>Potilasasiakirjat</i>	237
	<i>Salassapitovelvollisuus ja yksityiselämän suoja</i>	238
	<i>Hyvän hallinnon vaatimukset</i>	239
<b>4.12</b>	<b>Lapsen oikeudet</b>	<b>241</b>
4.12.1	Toimintaympäristö	241
4.12.2	Laillisuusvalvonta	242
	<i>Sijaishuoltoa koskeva ratkaisukäytäntö</i>	242
	<i>Lapsen oikeudet ja yksilölliset tarpeet sijaishuollon valvonnassa</i>	243
	<i>Rajoitustoimenpiteet lastenkodeissa</i>	244
	<i>Posti ja puhelin lastensuojelulaitoksissa</i>	246
	<i>Yhteydenpidon rajoitukset</i>	246
4.12.3	Ratkaisuja	248
	<i>Luottamus lastensuojelun työntekijän puolueettomuuteen</i>	248
	<i>Turvakiellon alaisen osoitteen luovutus yhteishuoltajalle</i>	249
4.12.4	Tarkastukset	251

<b>4.13</b>	<b>Edunvalvonta</b>	<b>252</b>
4.13.1	Yleistä	252
4.13.2	Lainsäädäntömuutoksia	252
4.13.3	Laillisuusvalvonta	253
4.13.4	Ratkaisuja	254
	<i>Todistajana kuulusteltavalle lapselle määrätyn edunvalvojan sijaisen palkkio</i>	254
	<i>Maistraatti laiminlöi noudattaa julkisuuslain määräaikoja</i>	254
	<i>Edunvalvojan sopivuutta olisi tullut selvittää</i>	255
	<i>Muita ratkaisuja</i>	256
<b>4.14</b>	<b>Sosiaalivakuutus</b>	<b>258</b>
4.14.1	Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	258
4.14.2	Kantelumäärä ja toimenpideprosentti	259
4.14.3	Tarkastukset	260
	<i>Kevassa selviteltiin syitä hakemusten ruuhkautumiseen</i>	260
	<i>Käynnit Kelan toimistoissa</i>	260
4.14.4	Ratkaisuja	261
	<i>Kela sai kieltää nimien keräämisen kannabis-aloitteeseen</i>	261
	<i>Hakemukset ruuhkautuivat Kelan kansainvälisissä asioissa</i>	261
	<i>Kela laiminlöi huolellisuuden</i>	261
	<i>Kela antoi virheellistä neuvontaa</i>	262
	<i>Lapsen kuntoutuksen oikea-aikaisuus vaarantui</i>	262
<b>4.15</b>	<b>Työvoima ja työttömyysturva</b>	<b>263</b>
4.15.1	Toimintaympäristö	263
4.15.2	Kantelumäärä ja toimenpideprosentti	263
4.15.3	Tarkastukset	264
4.15.4	Ratkaisuja	265
	<i>Työsuojeluviranomaisen sidosryhmäyhteistyön tulee olla pidättyväistä</i>	265
	<i>Työsuojeluilmoituksen asianmukainen käsittely laiminlyötiin</i>	265
	<i>Työsuojelun vastuualue tulkitsi työaikalakia virheellisesti</i>	266
	<i>Työlupa-asioiden käsittely viivästyi</i>	266
	<i>Työttömyyskassassa oli käsittelyviiveitä ja virhe päätösten antopäivässä</i>	267
<b>4.16</b>	<b>Yleiset kunnallisasiat</b>	<b>268</b>
4.16.1	Kunnallishallinnon perusteet	268
4.16.2	Laillisuusvalvonta	269
4.16.3	Ratkaisuja	272
	<i>Vaaliviranomaisten menettely vuoden 2012 kunnallisvaaleissa</i>	272
	<i>Keskusvaalilautakunnan laiminlyönti huolehtia esteettömyydestä vaaransi vaalisalaisuuden</i>	273
	<i>Seurakunnan tiloja voitiin käyttää äänestyspaikkoina</i>	274
	<i>Helsingin taidemuseon johtajan puolueettomuus vaarantui</i>	
	<i>Guggenheim-hankkeen valmistelussa</i>	275
	<i>Nuuskan käyttökielto Kouvolan kaupungin työpaikoilla ei perustunut lakiin</i>	276

<b>4.17 Opetus ja kulttuuri</b>	<b>278</b>
4.17.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutokset	278
4.17.2 Laillisuusvalvonta	279
4.17.3 Tarkastukset	280
4.17.4 Lausunnot	281
4.17.5 Ratkaisuja	281
<i>Toimenpiteet koulukiusaamisen ehkäisemiseksi olivat riittämättömiä</i>	281
<i>Kunnan opetustoimi on vastuussa vaikeiden tilanteiden hallinnasta</i>	281
<i>Leirikoulumatka voitiin peruuttaa oppilaaseen liittyvien syiden vuoksi</i>	282
<i>Espoo menetteli syrjivästi kehitysvammaisten oppilaiden perusopetuksessa</i>	282
<i>Erikoishammaslääkärikoulutus toteutettiin epäyhtenäisesti yliopistoissa</i>	283
<i>Esteellisyyden vaara on otettava huomioon suomen elokuvasäätien hallituksen valinnassa</i>	283
<i>Oppilaalla oli oikeus maksuttomaan koulukuljetukseen</i>	284
<b>4.18 Kieliasiat</b>	<b>285</b>
4.18.1 Yleistä	285
4.18.2 Laillisuusvalvonta ja muu toiminta	285
4.18.3 Ratkaisuja	286
<i>EU:n virallisia kieliä kohdellaan eri tavoin eurooppalaisten standardien julkaisemisessa</i>	286
<i>Käännöksen saaminen ei toteutunut asianmukaisesti</i>	287
<i>Lyhenne ELY-central ei ole asianmukainen</i>	287
<i>Ahvenanmaan paikannimet kartoissa</i>	288
<i>Muita ratkaisuja</i>	289
<b>4.19 Verotus</b>	<b>291</b>
4.19.1 Toimintaympäristö	291
4.19.2 Laillisuusvalvonta	292
<b>4.20 Ympäristöasiat</b>	<b>298</b>
4.20.1 Lainsäädäntömuutoksia ja uusia toimintamuotoja	298
4.20.2 Laillisuusvalvonta	298
4.20.3 Ratkaisuja	300
<i>Virkamiesten virkavapaudet työskentelyyn kaivosyhtiöissä voivat vaarantaa luottamusta puolueettomuuteen</i>	300
<i>Kaupunginlakimies ylitti toimivaltansa</i>	301
<i>Kunnan kaivutöiden aloittamisella puututtiin omaisuuden suojaan</i>	302
<i>Hallinto-oikeudesta palautettu asia käsiteltiin virheellisesti vain tiedoksi merkiten</i>	302
<i>Invalidipysäköinnin järjestämisestä pyydettiin selvitystä</i>	303
<i>Rakennusluvan hakijalla on oikeus saada ratkaisu hakemukseensa haetussa muodossa</i>	303
<i>Luvatton rantasauna naapurin tierasitteen päällä</i>	304
<i>Menettely ilman lupaa toteutettuja putkiremontteja koskevissa rakennusvalvonta-asioissa</i>	305

<b>4.21</b>	<b>Maa- ja metsätalous</b>	<b>307</b>
4.21.1	Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	307
	<i>Maatalous</i>	307
	<i>Metsät</i>	307
	<i>Kalastus ja riistanhoito</i>	308
	<i>Maanmittaus ja kiinteistöjen kirjaamisasiat</i>	308
	<i>Eläinten hyvinvointi</i>	308
4.21.2	Laillisuusvalvonta	310
4.21.3	Ratkaisuja	311
	<i>Tarkastuseläinlääkärin sijaisen pätevyysvaatimukset</i>	311
	<i>Toimituksen asiakirjojen lähettäminen</i>	312
<b>4.22</b>	<b>Liikenne ja viestintä</b>	<b>313</b>
4.22.1	Toimintaympäristö ja säädösmuutoksia	313
	<i>Liikenne</i>	313
	<i>Viestintä</i>	314
4.22.2	Laillisuusvalvonta	315
4.22.3	Ratkaisuja	316
	<i>Metroliikenteen turvallisuustakeista tulisi säätää lailla</i>	316
	<i>Liikennevirasto toimi vastoin luottamuksensuojan periaatetta</i>	317
	<i>Postia jaettiin väärään osoitteeseen tai se ei tullut koskaan perille</i>	317
<b>4.23</b>	<b>Kirkollisasiat</b>	<b>319</b>
4.23.1	Uskonnollisten yhdyskuntien laillisuusvalvonta	319
4.23.2	Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutokset	319
4.23.3	Kantelut	320
4.23.4	Ratkaisuja	321
	<i>Suivivirsi koulujen kevätjuhlissa</i>	321
<b>4.24</b>	<b>Muut asiat</b>	<b>322</b>
4.24.1	Ratkaisuja	322
	<i>Virkamiehen sananvapaus</i>	322
	<i>Varoitukset olivat osin hyväksyttäviä ja osin sananvapauden loukkauksia</i>	324
	<i>Mielenosoitukset eduskunnan edustalla</i>	327
	<i>Ministerin puhe kansanlähetyspäivillä ei johtanut toimenpiteisiin</i>	328

<b>5</b>	<b>Liitteet</b>	<b>330</b>
	<b>Liite 1</b>	<b>332</b>
	Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset (11.6.1999/731)	332
	Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197)	334
	Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (21.12.1990/1224)	341
	Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (5.3.2002/209)	342
	<b>Liite 2</b>	<b>343</b>
	Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako	343
	<b>Liite 3</b>	<b>344</b>
	Lausunnot ja kuulemiset	344
	<i>Lausunnot</i>	344
	<i>Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa</i>	346
	<i>Muut kuulemiset</i>	347
	<b>Liite 4</b>	<b>348</b>
	Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta	348
	<i>Käsiteltävänä olleet asiat</i>	348
	<i>Ratkaistut asiat viranomaisittain</i>	349
	<i>Toimenpiteet ratkaistuissa asioissa</i>	351
	<i>Saapuneet asiat viranomaisittain</i>	353
	<b>Liite 5</b>	<b>354</b>
	Tarkastukset	354
	<b>Liite 6</b>	<b>357</b>
	Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta	357
	Ihmisoikeuskeskuksen henkilökunta	358
	Asiahakemisto	359

## Käytetyt lyhenteet

AOA	apulaisoikeusasiamies
AVI	aluehallintovirasto
CPT	Kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun taikka rangaistuksen estämiseksi toimiva eurooppalainen komitea (Committee for the Prevention of Torture)
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EN	Euroopan neuvosto
Evira	Elintarviketurvallisuusvirasto
FRA	Euroopan unionin perusoikeusvirasto (European Union Agency for Fundamental Rights)
HE	hallituksen esitys
HUS	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
HYKS	Helsingin yliopistollinen keskussairaala
IOI	Kansainvälinen oikeusasiamiesinstituutti (International Ombudsman Institute)
Kela	Kansaneläkelaitos
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KRP	keskusrikospoliisi
LVM	liikenne- ja viestintäministeriö
Mavi	Maaseutuvirasto
Migri	Maahanmuuttovirasto
MML	Maanmittauslaitos
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
OA	oikeusasiamies
OKM	opetus- ja kulttuuriministeriö
OM	oikeusministeriö
OPCAT	YK:n Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja (Optional Protocol to the Convention against Torture)
PL	perustuslaki
RAY	raha-automaattiyhdistys
SM	sisäasiainministeriö
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
TE-toimisto	työ- ja elinkeinotoimisto
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
THL	Terveysten ja hyvinvoinnin laitos
Trafi	Liikenteen turvallisuusvirasto
UM	ulkoasiainministeriö
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

VKSV	Valtakunnansyyttäjänvirasto
VM	valtiovarainministeriö
YM	ympäristöministeriö

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

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

## Kuvat

Aukeamien kuvissa on otoksia taiteilija Aimo Katajamäen teoksesta Puun kansa (2006), joka sijaitsee Pikkuparlamentin sisääntuloaulassa, kuvat Anssi Kähärä / Werklig Oy  
Tomas Whitehouse / Tomas Whitehouse Photography Tmi s. 22, 27, 32 ja 39  
Eduskunnan kuva-arkisto s. 50  
EOA-kanslian kuva-arkisto s. 52, 55, 63, 134, 174, 175, 218, 232 ja 250  
© Ombudsman of Ireland s. 55 (alin kuva)  
Puolustusvoimat s. 148  
Vantaan Sanomat / Riikka Jokinen s. 280



# 1 Puheenvuorot



Petri Jääskeläinen

## Oikeusasiamiehestä kidutuksen vastainen valvontaelin



### Valinnainen pöytäkirja

Eduskunta hyväksyi 5.4.2013 lain, jolla saatetaan kansallisesti voimaan Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja (OPCAT, *Optional Protocol to the Convention against Torture*). Samalla eduskunta hyväksyi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muutoksen, jolla oikeusasiamiehelle annetaan pöytäkirjan mukainen kansallisen valvontaelimen (NPM, *National Preventive Mechanism*) tehtävä.

Itse yleissopimus on tullut Suomessa voimaan jo vuonna 1989. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvoo YK:n kidutuksen vastainen komitea (CAT, *Committee against Torture*), jolle sopimusvaltiot toimittavat määräajoin selvityksen sopimuksen kansallisesta täytäntöönpanosta. Tarkastuskäynnit sopimusvaltion alueelle eivät kuulu komitean toimivaltaan. Sen sijaan valinnaisella pöytäkirjalla on luotu järjestelmä, jossa kidutuksen vastaiselle komitealle perustettu alakomitea (SPT, *Subcommittee on Prevention of Torture*) ja

kansalliset valvontaelimet tekevät tarkastuksia sopimusvaltion lainkäyttövaltaan kuuluviin paikkoihin, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. He voivat olla paitsi vankeja, myös erilaisiin laitoksiin, hoitopaikkoihin tai asumisyksiköihin sijoitettuja lapsia, vanhuksia, psykiatrisia potilaita, ulkomaalaisia tai kehitysvammaisia henkilöitä.

Euroopan neuvoston (EN) piirissä on tehty vastaavanlainen yleissopimus kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi. Sopimus tuli Suomen osalta voimaan vuonna 1991. Tämä sopimus on tullut tunnetuksi erityisesti sen valvontaelimen, Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean (CPT, *Committee for the Prevention of Torture*) toiminnan kautta. Sopimusvaltioiden tulee sallia CPT:n käynnit kaikissa niissä paikoissa, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. CPT on käynyt Suomessa neljä kertaa: vuosina 1992, 1998, 2003 ja 2008. EN:n kidutuksen vastaiseen sopimukseen ei sisälly kansallista valvontajärjestelmää.

## Ratifiointi ja voimaantulo

YK:n yleiskokous hyväksyi OPCATin vuonna 2002 ja Suomi allekirjoitti sen jo vuonna 2003. Ulkoasiainministeriö asetti vuonna 2006 työryhmän valmistelemaan pöytäkirjan ratifiointia ja sen edellyttämän kansallisen valvontajärjestelmän luomista. Työryhmä luovutti mietintönsä vuonna 2011 ja hallituksen esitys annettiin eduskunnalle vuonna 2012.

Hallituksen esityksessä todetaan, että Suomi on EN:n yleissopimuksen ratifioidessaan jo sitoutunut merkittäviltä osin samanlaisiin kansainvälisiin velvoitteisiin kuin valinnaisen pöytäkirjan ratifiointi edellyttää. EN:n yleissopimukseen sisältyvien määräysten ja niiden soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella nyt käsiteltävän valinnaisen pöytäkirjan ratifiointiin ei hallituksen esityksen mukaan näytä liittyvän erityisiä ongelmia. Ainoastaan kansalliseen valvontaelimeen liittyvät kysymykset tuli ratkaista erikseen. Valmistelun alusta asti oli kuitenkin ollut selvää, että valvontaelimeksi tullaan nimeämään oikeusasiamies. Pöytäkirjan allekirjoittamisesta eduskunnan päätökseen kului silti noin 10 vuotta.

Tätä kirjoitettaessa eduskunnan hyväksymät lait ovat odottaneet voimaan tuloaan noin vuoden ajan. Tämä johtuu siitä, että Ahvenanmaan maakuntapäivät ei ole vielä hyväksynyt valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamislakia itsehallintolain mukaisesti. Valinnaisen pöytäkirjan tarkoittamat kansainvälisen ja kansallisen valvontaelimen tekemät tarkastukset voivat kohdistua paikkoihin, joissa tapahtuva toiminta kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Näin ollen pöytäkirjan voimaantulo myös Ahvenanmaan maakunnassa edellyttää maakuntapäivien hyväksyntää.

Kaiken kaikkiaan OPCATin voimaan saattaminen on kestänyt sopimattoman kauan. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ratifiointiprosessien viivästyminen on Suomessa yleisemminkin ongelma. Kun ratifiointi viivästyy, viivästyy myös niiden rakenteiden ja menettelytapojen luominen, joilla voidaan turvata sopimuksissa taattujen oikeuksien toteutumista. Tässä tapauk-

nessa viivästys on lykännyt oikeusasiamiehen mahdollisuutta käyttää OPCATin tarjoamia uusia keinoja ja Suomi on jäänyt osittain ulkopuolelle OPCATiin liittyvästä kansainvälisestä yhteistoiminnasta.

## Tarkoitus ja soveltamisala

Valinnaisen pöytäkirjan tarkoituksena on vahvistaa vapautensa menettäneiden henkilöiden suojelua kidutusta ja muuta julmaa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta vastaan. Pöytäkirjan mukaan tähän pyritään ennalta ehkäisevin muin kuin oikeudellisin menetelmin, jotka perustuvat säännöllisiin käynteihin niissä toimipaikoissa, joissa pidetään vapautensa menettäneitä. Käytännössä kysymys on esimerkiksi muistisairaiden vanhusten hoitopaikkoihin tehtävistä käynneistä, joilla pyritään ennaltaehkäisemään heidän huonoa kohteluaan tai itsemääräämisoikeuden loukkauksia.

Pöytäkirjan soveltamisala on pyritty luomaan mahdollisimman laajaksi. Toimipaikoilla tarkoitetaan kaikkia sopimusvaltion lainkäyttö- ja määräysvaltaan kuuluvia paikkoja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä, joko viranomaisen antaman määräyksen nojalla tai viranomaisen kehotuksesta, suostumuksella tai myötävaikutuksella. Vapauden menettämisen puolestaan tarkoitetaan kaikenlaista säilöönottoa tai vangitsemista taikka henkilön asettamista lainkäyttö-, hallinto- tai muun viranomaisen määräyksestä julkiseen tai yksityiseen toimipaikkaan, josta hän ei voi poistua omasta tahdostaan.

Pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluvat näin ollen paitsi vankilat, poliisilaitokset ja tutkintavankilat, myös esimerkiksi ulkomaalaisten säilöönottotyksiköt, psykiatriset sairaalat, koulukodit, lastensuojelulaitokset sekä vanhusten ja kehitysvammaisten hoitopaikat ja asumisyksiköt. Toimipaikkoja ovat myös erilaiset liikennevälineet, joilla voidaan kuljettaa vapautensa menettäneitä henkilöitä. Soveltamisalaan kuuluvia toimipaikkoja on kaikkiaan tuhansia.

Tarkastuskäyntejä tekevät sekä kansainvälinen alakomitea että kansallinen valvontaelin. Niillä molemmilla on rajoittamaton pääsy kaikkiin toimipaikkoihin ja tietoihin, jotka koskevat niihin otettujen henkilöiden kohtelua ja oloja. Molemmilla on myös oikeus luottamuksellisiin keskusteluihin toimipaikoissa olevien henkilöiden kanssa.

Alakomitea antaa sopimusvaltioille suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelua ja oloja. Alakomitea myös neuvoa ja avustaa kansallisia valvontaelimiä ja toimii yhteistyössä niiden kanssa.

Kansallisilla valvontaelimillä on oikeus tutkia vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelua ja oloja sekä antaa niitä koskevia suosituksia toimivaltaisille viranomaisille. Kansallinen valvontaelin antaa myös ehdotuksia ja lausuntoja olemassa olevasta tai suunnitellusta lainsäädännöstä.

Pöytäkirjan mukaan kansallisten valvontaelinten on oltava riippumattomia ja niiden asiantuntijoilla on oltava tarvittava ammatillinen pätevyys. Lisäksi on pyrittävä sukupuolten tasapainoiseen edustukseen sekä etnisten ryhmien ja vähemmistöjen riittävään edustukseen. Kansallisia valvontaelimiä perustettaessa on otettava huomioon myös niin sanotut Pariisin periaatteet, joissa on asetettu kansallisia ihmisoikeusinstituutioita koskevia vaatimuksia.

Juuri Pariisin periaatteiden täyttämiseksi oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perustettiin Ihmisoikeuskeskus, jolla on perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvia erilaisia toimijoita monipuolisesti edustava ihmisoikeusvaltuuskunta. Tästäkin näkökulmasta oikeusasiamies sopii erityisen hyvin kansalliseksi valvontaelimeksi.

### Mitä uutta?

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

Kun tiedossa on ollut, että oikeusasiamiehestä tulee pöytäkirjan mukainen kansallinen valvontaelin, uusia vaatimuksia on jo ennakolta pyritty ottamaan huomioon tarkastustoimintaa kehitettäessä.

Kansainvälisten valvontaelinten taholta on edellytetty, että suljettuihin laitoksiin tehdään myös ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia. Tämä on otettu huomioon jo useiden vuosien ajan, ja viime aikoina suljettuihin laitoksiin tehdyistä tarkastuksista noin puolet on tehty ennalta ilmoittamatta eli niin sanottuina yllätystarkastuksina.

Kansainväliset valvontaelimet korostavat myös tarkastusten säännöllisyyttä ja lukuisuutta. Tätäkin on ennakoitu siten, että tarkastusten määrää on lisätty niin paljon kuin se kanteluiden määrän jatkuva kasvu huomioon ottaen on ollut mahdollista.

Uutta ja periaatteellisesti merkittävää on se, että kansallisena valvontaelimenä oikeusasiamiehen toimivalta on laajempi kuin muussa laillisuusvalvonnassa. Perustuslain mukainen oikeusasiamiehen toimivalta ulottuu yksityisiin tahoihin vain siinä tapauksessa, että ne hoitavat julkista tehtävää. Kansallisen valvontaelimen toimivalta puolestaan ulottuu myös muihin yksityisiin, jotka ylläpitävät toimipaikkoja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä viranomaisen määräyksestä, kehotuksesta, suostumuksella tai myötävaikutuksella. Tämän määritelmän piiriin voivat kuulua esimerkiksi vapautensa menettäneiden henkilöiden säilytystilat laivoilla tai eräiden yleisötilaisuuksien yhteydessä sekä yksityisten hallinnassa tai omistuksessa olevat lentokoneet tai muut liikennevälineet, joilla kuljetetaan vapautensa menettäneitä henkilöitä.

Kokonaan uutta on myös se, että oikeusasiamies voi käyttää apunaan asiantuntijoita hoitaessaan kansallisen valvontaelimen tehtävää. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tarkastusten suorittamiseen voi osallistua oikeusasiamiehen nimeämiä eri alojen asiantuntijoita, esimerkiksi lääkäreitä. Arvokasta tietoa ja apua voidaan saada myös erilaisilta kokemusasiantuntijoilta, kuten henkilöiltä, jotka ovat itse olleet sijoitettuna pöytäkirjassa tarkoitettuun toimipaikkaan, esimer-

kiksi lastensuojelulaitokseen. Asiantuntijoiden käyttömahdollisuus on ehkä merkittävin lisäarvo, mitä OPCAT tuo oikeusasiamiehen tarkastustoimintaan.

Periaatteellisesti merkittävää on kansalliselle valvontaelimelle tietoja antaneelle henkilölle säädetty tietynlainen immuniteetti. Lain mukaan hänelle ei saa määrätä rangaistusta tai muuta seuraamusta tietojen antamisen perusteella. Pöytäkirjan mukaan tämä kieltö on voimassa riippumatta siitä, ovatko annetut tiedot oikeita vai vääriä. Tietoja antaneen henkilötietoja ei saa paljastaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan. Näillä säännöksillä edistetään ja turvataan kansallisen valvontaelimen mahdollisuutta saada mahdollisimman laajasti tietoja vapautensa menettäneiden henkilöiden oloista ja kohtelusta. Säännöksillä suojataan tietoja antanutta henkilöä ja näin rohkaistaan häntä kertomaan havainnoistaan ja tiedoistaan ilman pelkoa haitallisista seuraamuksista.

Kansallisen valvontaelimen tehtävä tuo oikeusasiamiehelle uusia raportointivaihtoehtoja. Hallituksen esityksen mukaan oikeusasiamies voisi joko sisällyttää nykyiseen kertomukseen kansallisen valvontaelimen toimintaa koskevan osuuden tai antaa siitä kokonaan erillisen kertomuksen. Tehtävä edellyttää myös kansainvälistä yhteistyötä sekä alakomitean että muiden maiden kansallisten valvontaelinten kanssa.

## Eräitä kysymyksiä

Kansainväliset toimielimet ovat pitäneet suositeltavana, että valvontaelimen toiminta organisoitetaan omaan erilliseen yksikköön. Oikeusasiamiehen kansliassa näyttää kuitenkin tarkoituksemukaisemmalta integroida valvontaelimen tehtävät koko kanslian toimintaan.

Pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluvia toimipaikkoja on useilla hallinnonaloilla, paikat ovat luonteeltaan erilaisia, vapautensa menettäneet henkilöryhmät ovat erilaisia ja sovellettava lainsäädäntö on eri paikoissa erilaista. Näistä syistä myös tarvittava asiantuntemus on erilaista eri paikkoihin tehtävissä tarkastuskäynneissä. Kun

oikeusasiamiehen kansliassa mahdollinen erillinen yksikkö jäisi joka tapauksessa hyvin pieneksi, siihen ei olisi käytännössä mahdollista koota kaikkea tarvittavaa asiantuntemusta.

Tarkastustoimintaan osallistuminen ja muut oikeusasiamiehen tehtävät, erityisesti kanteluiden käsitteleminen, tukevat toinen toisiaan. Tarkastustoiminnassa saatavaa tietoa ja kokemusta voidaan hyödyntää kanteluiden käsittelyssä ja päinvastoin. Tämänkin vuoksi on tärkeää, että kanslian henkilökunnasta mahdollisimman monet osallistuvat myös kansallisen valvontaelimen tehtäviin – ainakin ne, joiden tehtäväalueeseen kuuluu OPCATin soveltamisalaan kuuluvia paikkoja eli käytännössä valtaosa kanslian esittelijöistä.

Toinen kysymys on se, pitäisikö kansallisen valvontaelimen tehtävät ja oikeusasiamiehen tehtävät pitää toiminnallisesti erillään. Kansallisen valvontaelimen toimintatapa on korostetusti ennalta ehkäisevä. Tällä tarkoitetaan säännöllisiä käyntejä toimipaikoissa ja niiden toiminnasta vastuussa olevan henkilökunnan kanssa käytävää ”konstruktiivista dialogia” eikä oikeudellisin keinoin ja perustein tapahtuvaa puuttumista havaituihin epäkohtiin. Oikeusasiamiehen perinteinen toimintatapa on puolestaan ollut viimeksi mainitun kaltaista jälkikäteistä laillisuusvalvontaa.

Tämä kansallisen valvontaelimen ja oikeusasiamiehen perinteisen toimintatavan erilaisuus saattaisi olla joissakin tilanteissa ongelmallinen ja puoltaa sitä, että tehtävät ja roolit pyrittäisiin pitämään erillään. Tämä voisi tarkoittaa sitä, että tarkastukset toimitettaisiin vain joko kansallisen valvontaelimenä tai oikeusasiamiehenä.

Tällainen tehtävien ja roolien erottelu ei kuitenkaan näytä mahdolliselta. Lain mukaan kansallinen valvontaelin on Suomessa oikeusasiamies, eikä oikeusasiamies voi siinä tehtävässään irtaantua hänelle oikeusasiamiehenä kuuluvista tehtävistä ja velvollisuuksista. Hallituksen esityksessä onkin lähdetty siitä, että oikeusasiamiehellä on myös kansallisen valvontaelimen tehtävää hoitaessaan oikeusasiamiehelle normaalisti kuuluvat toimivaltuudet.

Mainittu erottelu ei myöskään näytä tarpeelliselta, sillä oikeusasiamiehen toiminnan paino-

piste on muutoinkin siirtynyt viranomaisten menettelyn laillisuuden jälkikäteisestä tutkinnasta yhä enemmän viranomaistoimintaa ohjaavaan, oikeustilaa kehittävään ja perus- ja ihmisoikeuksia edistävään suuntaan. Myös oikeusasiamiehen toimittamilla tarkastuksilla on yhä enenevässä määrin ollut kysymys tulevaisuuteen suuntautuvasta ohjaavasta toiminnasta eikä virheiden etsimisestä.

OPCATin mukaisen kansallisen valvontaelimen tehtävä on periaatteelliselta kannalta sikäli merkittävä, että nähdäkseni ensimmäisen kerran oikeusasiamiehelle on tullut tehtävä, jonka hoitaminen on Suomen valtion kansainväliseen sopimukseen perustuva velvollisuus. Valinnaisella pöytäkirjalla perustettu alakomitea voi muun muassa antaa sopimusvaltioille suosituksia ja lausuntoja, jotka voivat liittyä myös kansalliseen valvontaelimeen. En kuitenkaan pidä mahdollisena, että Suomen hallitusvallan, esimerkiksi jonkin ministeriön taholta annettaisiin oikeusasiamiehelle ohjausta, saati kehotuksia tai määräyksiä siitä, kuinka kansallisen valvontaelimen tehtävää tulisi hoitaa. Käsitykseni mukaan tämä olisi selvästi ristiriidassa oikeusasiamiehen valtiosääntöisen aseman kanssa.

OPCATissa edellytetään, että sopimusvaltio antaa kansallisen valvontaelimen käyttöön tarvittavat voimavarat. Tämä on kysymys, johon kansainväliset valvontaelimet saattavat tulla kiinnittämään huomiota. YK:n kidutuksen vastainen komitea kiinnitti jo vuonna 2011 antamissaan Suomen viidettä ja kuudetta määräaikaisraporttia koskevissa loppupäätelmissä huomiota oikeusasiamiehen resurssien riittävyyteen. Komitea suositti Suomea takaamaan riittävät taloudelliset ja henkilöresurssit oikeusasiamiehelle, jotta tämä voisi riittävän usein toimittaa ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia suljettuihin laitoksiin.

Eduskuntakäsittelyn yhteydessä sekä perustuslakivaliokunta että lakivaliokunta pitivät tärkeänä, että oikeusasiamiehellä on riittävät voimavarat pöytäkirjan velvoitteiden asianmukaiseksi hoitamiseksi. Ne myös katsoivat, että uudet tehtävät eivät saa heikentää oikeusasiamiehen mahdollisuuksia hoitaa ja kehittää nykyisiä tehtäviään.

## Uusi askel

Kansallisen valvontaelimen tehtävä on jälleen uusi askel oikeusasiamiehen yhä monipuolisemmaksi kehittyneessä tehtävänkuvassa ja keinovalikoimassa. Tehtävään liittyvät uudet toimintamuodot, erityisesti ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttö, tuovat lisäarvoa oikeusasiamiehelle jo vanhastaan kuuluneeseen vapautensa menettäneiden kohtelun valvontaan.

Kansallisen valvontaelimen tehtävä myös tukee oikeusasiamiehelle, Ihmisoikeuskeskukselle ja ihmisoikeusvaltuuskunnalle kuuluvaa Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution tehtäväkokoaisuutta.

Seuraava askel tässä kehityksessä on jo näköpiirissä: YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ratifiointia valmistellut työryhmä on ehdottanut, että Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio toimisi sopimuksen tarkoituksena rakenteena, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata sopimuksen täytäntöönpanoa. Oikeusasiamiehelle nyt annettu OPCAT-tehtävä tukee myös ehdotettua uutta tehtävää.

Jussi Pajuoja

## Mikä on hallinnon laillisuuden tila?



Oikeusasiamieheltä kysytään usein, millaiselta julkinen hallinto ja sen laillisuus mielestämme vaikuttaa.

Vastaus vaihtelee hallinnonaloittain. Joiltakin aloilta oikeusasiamiehellä on selkeä kokonaiskuva, toiset näyttäytyvät vain osaksi. Kuvan tarkkuuteen vaikuttaa muun muassa hallinnonalan koko, valvonnan intensiteetti ja oikeusasiamiehelle asetetut erityisvelvoitteet.

Eräillä hallinnonaloilla oikeusasiamies on ainoa ulkopuolinen laillisuusvalvoja. Erityisvalvonnan kohteena ovat ennen muuta puolustusvoimat ja vankeinhoito. Niiden toiminnan laillisuudesta nimenomaan oikeusasiamiehellä tulee olla selkeä käsitys, koska sitä ei ole kenelläkään muulla ulkopuolisella valvojalla.

Panostus puolustusvoimien ja vankiloiden valvontaan onkin oikeusasiamiehen kansliassa merkittävä. Tavoitteena on, että valvonnasta vastaava oikeusasiamies tai apulaisoikeusasiamies tarkastaa nelivuotisen toimikautensa aikana kaikki varusmieskoulutusta antavat joukko-osastot ja vankeilat. Tällaisia tarkastuskohteita on kummallakin sektorilla 20–30.

Tämä on kuitenkin poikkeuksellista. Pääsääntö on, että hallinnon laillisuutta valvoo usea eri laillisuusvalvoja. Kokonaiskuvaa hallinnon tilasta ei ole vain yhdellä toimijalla, vaan se muodostuu monen eri valvojan havaintojen perusteella. Kriittinen kysymys on, miten eri valvojen havainnoista saadaan koottua yleiskuva?

### Kenelle voin kannella?

Suomessa kantelijalla on suuri valinnanvapaus. Kantelun voi tehdä oman henkilökohtaisen valintansa mukaan usealle eri laillisuusvalvojalle. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysasioissa laillisuusvalvojina toimii neljä eri viranomasta, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ja aluehallintovirastot (AVI).

Vastaavasti opetus- ja sivistystoimen ulkoisina valvojina toimivat ylimmät laillisuusvalvojat ja aluehallintovirastot. Lisäksi muun muassa valtion kouluja koskevista asioista kannellaan hallinnon sisäisesti Opetushallitukselle.

Kantelijan valinnanvapaus on siis suuri, mutta sen kääntöpuoli on valinnan vaikeus. Kenelle olisi järkevää kannella, kun kantelu samasta asiasta voidaan tehdä usealle eri taholle?

Kun kantelija pohtii, kenelle kirjoituksensa lähettäisi, ratkaisevia lienevät henkilökohtaiset mielikuvat ja mieltymykset. Kuvaa laillisuusvalvojista luo muun muassa heidän yhteiskunnallinen arvovaltansa, näkyvyys mediassa ja kantelijan mahdolliset aikaisemmat kantelukokemukset. Valintaan saattaa myös vaikuttaa tilastojen perusteella syntyvä odotusarvo: miten pitkään kanteluiden käsittely eri virastoissa kestää ja kuinka moni kantelu johtaa toimenpiteisiin.

### Kuinka paljon kanteluita tehdään?

Suomessa tehdään vuosittain yli 10 000 kantelua. Lukumääräisesti kantelut keskittyvät niille laillisuusvalvojille, joilla on hallinnollisesti laaja tehtäväkenttä. Näitä ovat ylimmät laillisuusvalvojat ja aluehallintovirastot.

Vuonna 2013 oikeusasiamiehelle tehtiin yli 5 000 kantelua, aluehallintovirastoihin 2 500 ja oikeuskanslerille lähes 2 200. Yksittäisillä hallinnonaloilla kanteluita tehtiin eniten Poliisihallitukselle ja Valviralle, joille saapui 700 ja 400 kantelua.

Se että kantelut jakautuvat eri tahoille paitsi hajottaa laillisuusvalvonnassa syntyvää kokonaiskuvaa, voi myös aiheuttaa päällekkäistä työtä. Riskinä on, että samaa asiaa tai asiakokonaisuutta käsitellään yhtä aikaa monessa eri paikassa.

### Tehdäänkö päällekkäistä työtä?

Sen kartoittamiseksi, käsittelevätkö eri laillisuusvalvojat toisistaan tietämättä samoja asioita, vertailtiin oikeusasiamiehen kanslian ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston tietoja. Tällöin käytiin lävitse aluehallintovirastoon vuoden 2013 aikana saapuneet kantelut, jotka olivat vireillä vuoden lopussa. Otoksessa oli yli 700 kantelua.

Aineistossa ilmeni vain muutama tapaus, joissa aluehallintovirastossa ja oikeusasiamiehellä

oli yhtä aikaa vireillä saman kantelijan sama asia. Kun tällainen tilanne havaitaan, laillisuusvalvojat päättävät, kumpi käsittelee kantelun.

Kanteluiden päällekkäisyyden havaitsemista vaikeuttaa se, että vain oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välillä on suora diaariyhteys, jonka avulla voidaan kontrolloida kanteluiden samanai-kaista vireillöoloa. Muiden valvojien väliltä suora yhteys puuttuu.

Kun tarkastelua laajennettiin yksittäisistä asioista asiakokonaisuuksiin, päällekkäisyyttä voitiin havaita enemmän. Aluehallintoviraston kanteluista noin 20 prosentissa kysymys oli sellaisesta asiakokonaisuudesta, jota oikeusasiamiehen kansliassakin käsiteltiin tai oli käsitelty.

Lähtökohtana oli yleensä kantelijan vaikea elämäntilanne. Pitkäkestoisten prosessien aikana kanteluita oli usein tehty eri laillisuusvalvojille. Yhdelle kanteluviranomaiselle oli kirjoitettu esimerkiksi lapsen koulunkäynnin vaikeuksista ja lastensuojelun toimenpiteistä, toiselle taas omista mielenterveyden ongelmista. Sama ongelma- vyyhti saattoi purkautua myös poliisikanteluina.

Koska kantelut hajautuivat eri laillisuusvalvojille, kenellekään ei välttämättä syntynyt kokonaiskuvaa yksilö- ja perhekohtaisista ongelmista ja niihin liittyvistä viranomaistoimista.

Tämä havainto haastaa kehittämään laillisuusvalvojen yhteistyötä ja työtapoja. Salassapitosäännösten vuoksi kentällä toimivat viranomaiset eivät useinkaan saa tietää toistensa toimenpiteitä, kun taas laillisuusvalvojilla on kattava tiedonsaantioikeus. Esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojen tiedonsaannista säädetään jo perustuslaissa.

Vain laillisuusvalvonnassa voidaan nähdä kaikki asiakkaaseen kohdistuvat viranomaistoimet. Siksi tavoitteena tulisi olla, että runsaasti kanteluita aiheuttavaan tilanteeseen puututaan yhden laillisuusvalvojan keskitetyin toimenpitein, ei ratkaisemalla yksittäisiä kanteluita eri tahoilla.

## Tarkastelukohteena sivistystoimi

Ylimmät laillisuusvalvojat – oikeuskansleri ja oikeusasiamies –, Opetushallitus ja aluehallintovirastot järjestivät alkuvuodesta 2014 yhteisen tilaisuuden, jossa käytiin lävitse sivistystoimen laillisuusvalvonnan tilaa.

Sivistystoimen piiriin kuuluu kaikki opetus ja koulutus päiväkodista yliopistoihin ja aikuisoppilaitoksiin. Lisäksi siihen sisältyvät myös kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi sekä oppilaitosrakentaminen.

Sivistystoimen laillisuusvalvonnan haasteena on kentän valtava koko. Virallisen tilaston mukaan Suomessa on yli 3 700 oppilaitosta, joissa käy noin kaksi miljoonaa opiskelijaa. Lisäksi sivistystoimen piiriin kuuluvaa varhaiskasvatusta annetaan yli neljässä tuhannessa kunnallisessa, yksityisessä ja ryhmäpäiväkodissa.

Miltä sivistystoimen kenttä laillisuusvalvonnan näkökulmasta näyttää? Vuonna 2013 oikeusasiamiehelle tehtiin noin 210, oikeuskanslerille 70 ja aluehallintovirastoille 190 sivistystointa koskevaa kantelua. Tämä yhteensä alle 500 kantelun otos on kentän laajuutta ajatellen hyvin vähäinen. Siksi kanteluiden määrän, laadun tai kohteiden perusteella ei juuri voida tehdä päätelmiä sivistystoimen tilasta jollakin paikkakunnalla tai koko maassa.

Toinen ongelma on se, että sivistystoimen tarkastuksia tehdään erittäin vähän. Viime vuonna oikeusasiamies teki kymmenkunta tarkastusta. Kohteina olivat opetus- ja kulttuuriministeriö, kaksi aluehallintovirastoa, erään suuren kaupungin sivistystoimi, muutama peruskoulu ja erityisoppilaitos. Oikeuskanslerilla tarkastuskohteita oli muutama. Sitä vastoin aluehallintovirastot eivät enää lainkaan tee sivistystoimen tarkastuksia.

Toisaalta sivistystoimen oikeusturva on viime vuosina myös tehostunut. Oppilaiden ja opiskelijoiden kannalta keskeisistä päätöksistä haetaan entistä useammin muutosta aluehallintovirastosta ja sen päätöksestä edelleen hallinto-oikeudelta. Valittaa voidaan esimerkiksi oppilaaksi ottamista ja erityistä tukea, kuten erityisluokalle sijoittamista koskevasta päätöksestä. Lisäksi aluehallinto-

virastolta voidaan hakea oikaisua muun muassa luokalle jättämisestä ja arvosanoista. Sivistystoimen oikeusturva onkin enenevästi painottunut juuri valitus- ja oikaisuasioihin.

## Sivistystoimen kanteluita selvitettiin

Sivistystoimen kanteluita oli vireillä aluehallintovirastoissa noin 100, oikeusasiamiehellä 70 ja oikeuskanslerilla 50 eli yhteensä runsaat 200 helmikuun lopussa 2014. Asianhallintajärjestelmistä saatiin tiedot kantelijoiden henkilöllisyydestä, kantelun kohteesta ja vireille tulon ajankohdasta.

Kanteluiden aiheena olivat muun muassa koulurakennusten sisäilmaongelmat, koulujen lak-kauttaminen, koulukiusaaminen, koulukuljetusten järjestäminen, sosiaalisen median ja oppilaiden omien päätelaitteiden käyttö opetuksessa sekä uskonnonopetuksen ja uskonnollisten tilaisuuksien järjestäminen kouluissa. Nämä kysymykset ovat tulleet muodossa tai toisessa kaikkien laillisuusvalvojen tietoon.

Kantelijoiden kirjoituksista nousee esiin erilaisia motiiveja. Tavoitteena voi olla esimerkiksi tilanteen korjaus tulevaisuudessa muiden hyväksi, julkisuushakuisuus, kosto hankalalle virkamiehelle tai poliittiselle vastustajalle kunnassa sekä hyvityksen tai vahingonkorvauksen saaminen.

Vain muutamassa tapauksessa yhden kantelijan sama asia oli yhtä aikaa vireillä eri laillisuusvalvoilla niiden sitä tietämättä. Sen sijaan sama asiakokonaisuus, esimerkiksi opiskelijan ja oppilaitoksen kriisiytyneet välit, saattoi johtaa lukuisiin kanteluihin eri laillisuusvalvoille. Tällöin oli usein vaikea erottaa, mitkä eri henkilöitä ja tilanteita koskevat kirjoitukset viittasivat samaan asiaan, mitkä taas käsitelivät toisistaan erillisiä tapahtumia.

Koska sivistystoimen kanteluita oli otoksessa vähän, sen perusteella ei voi tehdä päätelmiä samoja asioista koskevien kanteluiden prosenttiosuudesta. Yksittäistapauksessa hankalia päällekkäisyyksiä saattaa syntyä muun muassa silloin, kun kantelijat arvostelevat esimerkiksi oppilaitoksen sisäilmaongelmia eri laillisuusvalvoille.

Tällöin saman asian vireilläolo tulee usein ilmi lausuntoa pyydettyä. Ehkä hankalinta on havaita sellaista päällekkäisyyttä, jossa eri kantelijat kirjoittavat samasta asiasta, kuten koulujen uskonnollisten tilaisuuksien järjestämisestä, eri laillisuusvalvojille ja kantelut kohdentuvat eri puolilla maata sijaitseviin kouluihin. Tällöin on vaarana, että valvojat tekevät erilaisia ratkaisuja toisistaan tietämättä.

Kaiken kaikkiaan sivistystoimen laillisuusvalvonnassa pelkistyy kolme suurta ongelmaa. Ensiksi laillisuusvalvonnan resurssit ovat vähäiset. Ylimmillä laillisuusvalvojilla ja aluehallintovirastoissa laillisuusvalvonnan käytössä on yhteensä vain noin kymmenen henkilötyövuotta. Toiseksi on ongelmallista, että sivistystoimen laillisuusvalvonta tapahtuu monessa pienessä yksikössä. Kokonaiskuvaa kentästä ei synny kenellekään edes siinä määrin, minkä niukka kantelu- ja tarkastusaineisto mahdollistaisi, jos kanteluaineistoa tarkasteltaisiin yhtenä kokonaisuutena. Laillisuusvalvojen yhtenäisten toimintakäytäntöjen kannalta voi olla myös riskialtista, että eri valvojat ottavat kantaa samoihin substanssikysymyksiin, vaikkakin ne koskevat eri oppilaitoksia.

### Kanteluiden käsittelyn tehostaminen

Tällä hetkellä kanteluiden käsittely on ruuhkautunut erityisesti aluehallintovirastoissa. Viime vuonna aluehallintovirastoihin tuli runsaat 2 500 kantelua ja niitä ratkaistiin 2 200. Tilanne oli pahin Etelä-Suomen aluehallintovirastossa. Sinne kanteluita saapui lähes 1 000, mutta niitä ratkaistiin alle 800. Viraston vaikeaa tilannetta onkin pyrittävä korjaamaan osoittamalla sille lisäresursseja.

Sen sijaan ylimpien laillisuusvalvojen tilanne on parempi. Yhtenä syynä ovat vuonna 2011 voimaan tulleet lainmuutokset, joiden myötä lisättiin harkintavaltaa kanteluiden käsittelyssä. Uudet säännökset mahdollistavat esimerkiksi sen, että ylimmät laillisuusvalvojat eivät käsittele yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole laissa tarkoitettua erityistä syytä.

Eduskunta hyväksyi 1.4.2014 hallintolain muutoksen, joka laajensi vastaavalla tavalla hallintokanteluita käsittelevien viranomaisten harkintavaltaa. Uudistus poistaa myös viime vuosina esiintyneen epäkohdan, kun ylimmillä laillisuusvalvojilla on ollut laajempi harkintavalta kuin hallintokanteluita käsittelevillä viranomaisilla. Jos esimerkiksi kahta vuotta vanhempaa asiaa koskeva kantelu on toimitettu aluehallintovirastoon, sen on tullut käsitellä se, kun taas ylimmät laillisuusvalvojat ovat voineet yleensä välittömästi seuloa nämä kantelut.

Uusien säännösten myötä aluehallintovirastojen ja muiden hallintokanteluviranomaisten ruuhkien voidaan odottaa osaltaan purkautuvan.

### Pitkän aikavälin haasteet

Suomen kantelujärjestelmän erityispiirteenä on, että meillä toimii kaksi ylintä laillisuusvalvojaa. Kansainvälisessä vertailussa järjestelmälle ei löydy vertailukohtaa. Alun perin malli omakuttiin Ruotsista, mutta siellä oikeuskanslerilla ei enää käytännössä ole merkitystä kanteluiden käsittelijänä.

Jo ylimmällä tasolla suomalaisen järjestelmän ongelmana on siis päällekkäinen valvonta. Tämä ongelma korostuu, kun tarkastelu laajennetaan kaikkien hallintokanteluiden käsittelyyn. Samoja asiakokonaisuuksia saatetaan käsitellä yhtä aikaa eri valvontaviranomaisissa, pahimmassa tapauksessa toisistaan tietämättä. Kun käsittely hajautuu, myöskään kokonaiskuvaa hallinnon laillisuuden tilasta ei välttämättä muodostu.

Resurssien kannalta on riskinä, että päällekkäiset kanteluprosessit vievät voimavaroja muilta tärkeiltä toiminnoilta. Esimerkiksi oikeuskanslerin toinen ydintehtävä on valtioneuvoston valvonta. Voidaankin kysyä, olisiko valtioneuvoston valvontaa mahdollista tehostaa, jos oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin työnjakoa koskevaa lakia muutettaisiin. Nykyisin oikeusasiamiehen erityistehtäviin kuuluvat lähinnä puolustusvoimat ja suljetut laitokset. Työnjakoa voitaisiin mahdolli-

sesti muuttaa niin, että oikeusasiamiehen erityistehtäviin lisättäisiin entistä suurempi osa sosiaali- ja terveystalouden valvonnasta.

Aluehallintovirastojen ja Valviran laillisuusvalvontaan tulee vaikuttamaan käynnissä oleva sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos, sote-uudistus. Sen viisi erityisvastuualuetta (ERVA) poikkeavat alueiltaan nykyisten aluehallintovirastojen toimialueista. Koska sosiaali- ja terveystaloudet ovat aluehallintovirastojen keskeinen valvontakohde, valvontaorganisaatio tuskin voi olla maantieteellisesti erilainen kuin järjestävän organisaation vastuualue.

Toisaalta aluehallintovirastoilla ja Valviralla on käytössään erittäin tehokkaat keinot panna määräyksensä täytäntöön. Ne voivat velvoittaa noudattamaan antamaansa määräystä sakon uhallalla tai uhallalla, että toiminta keskeytetään tai kielletään. Vastaavia puuttumiskeinoja ei ole esimerkiksi oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla. Siksi näiden vahvojen valvontakeinojen optimaaliseen käyttöön tulisi kiinnittää erityistä huomiota aluehallintovirastoissa ja Valvirassa.

Maija Sakslin

## Asumiseen liittyvien oikeuksien toteuttaminen

### Oikeus asuntoon

Asumiseen liittyvien oikeuksien toteutumisen valvontaa vaikeuttaa kaksi keskeistä tekijää. Ensinnäkin se, että oikeutta asuntoon ei ole turvattu ihmisoikeutena tai perusoikeutena, vaikkakin useat perus- ja ihmisoikeudet suojaavat monia asumiseen liittyviä ulottuvuuksia. Toiseksi se, että yksityisten tahojen toimintaa kuuluu oikeusasiamiehen valvontaan vain silloin, kun ne hoitavat julkista tehtävää. Oikeusasiamiehen toiminnassa on kuitenkin voitu edistää asumiseen liittyvien oikeuksien toteutumista merkittäväällä tavalla.

Perustuslain mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Tämä perusoikeus ei turvaa oikeutta asuntoon yksilöllisenä oikeutena, vaan edellyttää asumisen omatoimista järjestämistä. Perusoikeuksien kokonaisuuden huomioon ottaminen merkitsee, että vain sellainen asunto, joka mahdollistaa yksityiselämän ja kotirauhan toteuttaa täysimääräisesti perusoikeuden vaatimukset. Perusoikeussäännöksen perustelujen mukaan myös asumisen terveellisyyteen on kiinnitettävä erityistä huomiota.



Perustuslain mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tämä perusoikeussäännös velvoittaa julkista valtaa huolehtimaan asumisen järjestämisestä silloin, kun henkilö ei itse kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa.

Perustuslain mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännös asettaa julkiselle vallalle lapsen ja hänen vanhempiansa asumisen järjestämiseen liittyviä velvollisuuksia.

Perustuslain asumista turvaavien oikeuksien luonne poikkeaa muista sosiaalisista perusoikeuksista siinä, että ne eivät aseta lainsäätäjälle välittömiä velvoitteita. Kuitenkin julkiselle vallalle asetetut velvollisuudet edistää ja tukea edellyttävät toteutuakseen täsmentämistä lainsäädännössä ja edellyttävät moninaisten yhteiskunnallisten rakenteiden ja järjestelyiden luomista. Kysymys on sellaisista eduista, oikeuksista tai palveluista, joiden takeena ovat ennen kaikkea viranomaisten

velvollisuudet toteuttaa, seurata ja valvoa oikeuksien toteutumista.

Muulla lainsäädännössämme on turvattu oikeus asuntoon vammaisuuden tai lastensuojelun tarpeen perusteella yksilön oikeutena, jota vahvistaa valitusoikeus. Lisäksi lainsäädännössämme on muun muassa järjestelyjä asumiskustannusten kohtuullistamiseksi tai niiden korvaamiseksi. Kunnalle on asetettu velvollisuus auttaa asumisen järjestämisessä. Asumispalveluja on annettava henkilölle, joka erityisestä syystä tarvitsee apua tai tukea asunnon tai asumisensa järjestämisessä.

Asumiseen liittyvät oikeudet ovat perustavanlaatuisia perus- ja ihmisoikeuksia, joiden toteutumisen valvonta edellyttää laillisuusvalvonnan jatkuvaa kehittämistä. Sosiaalisten oikeuksien erityispiirre on, että yksilöllä ei aina ole käytettävissään tehokkaita oikeudellisia keinoja oikeuksien toteuttamiseksi. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että julkiselle vallalle perustuslaissa asetetut velvollisuudet eivät olisi oikeudellisesti velvoittavia. Ongelmana ei ole niinkään perusoikeuden heikkous, vaan oikeuden toteuttamisen varmistavien oikeudellisten mekanismien heikkous. Tehokkaiden oikeussuojakeinojen puute tai niiden toimimattomuus osoittaa ainoastaan oikeussuojan kehittymättömyyttä, ei sitä, etteivätkö sosiaaliset oikeudet olisi aitoja julkista valtaa velvoittavia ja yksilölle oikeuksia luovia perusoikeuksia. Tämä korostaa myös laillisuusvalvonnan merkitystä.

## Euroopan ihmisoikeussopimus

Sosiaalisten perusoikeuksien toteutuminen on edellytys useiden muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut osoittavat, että kansalais- ja poliittisten oikeuksien tehokas suojelu on mahdollista vain, jos näiden oikeuksien sosiaaliset ulottuvuudet otetaan huomioon. Moderniin perusoikeus- ja ihmisoikeusajatteluun kuuluukin pikemmin perusoikeuksien kokonaisuuden ja niiden yhtenäisyyden kuin eri perusoikeuksien erityisen luonteen korostaminen.

Kuten perustuslakimme, Euroopan ihmisoikeussopimus ei turvaa oikeutta asuntoon ihmisoikeutena. Ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin antanut turvaa asumiseen liittyville oikeudellisille intresseille muun muassa arvioidessaan omistusoikeuteen asumisoikeuden turvaamiseksi kohdistettavia rajoituksia.

Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan sosiaalisen epäoikeudenmukaisuuden poistaminen on demokraattisen lainsäätäjän tehtävä. Moderneissa yhteiskunnissa väestön asuminen on perustarve, jonka sääntelyä ei voida jättää kokonaan markkinavoimille. Niinpä tuomioistuin on pitänyt mahdollisena kohtuullisen ajan kestävästä vuokrien jädyyttämisestä tai alentamisesta. Ihmisoikeustuomioistuin on myös todennut, että lainsäädäntöön perustuva kielto päättää pitkäaikainen vuokrasopimus ei loukannut omistajan oikeuksia, kun lainsäädännön tavoitteena oli suojella erityisen suojelun tarpeessa olevaa ryhmää yhteiskunnassa. Toisaalta ihmisoikeustuomioistuimen mukaan vuokranantajalle asetetut rajoitukset menivät liian pitkälle, kun ne käytännössä tekivät omistusoikeuden tyhjäksi. Jos jäsenvaltion oikeusjärjestelmä ei pysty takaamaan tasapainoa eri intressien välillä, on kyseessä ihmisoikeussopimuksen loukkaus.

Euroopan ihmisoikeussopimus turvaa yksityiselämän ja perhe-elämän. Se antaa suojaa kodille, vaikka ei perusta oikeutta saada kotia. Valtiolla voi kuitenkin olla poikkeuksellisissa oloissa velvollisuus hankkia suojaa tai hätämajoitusta haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan lasten ottaminen huostaan vain perheen huonojen asumisolojen perusteella loukkasi tätä oikeutta, sillä viranomaiset olisivat voineet korjata puutteet muilla keinoin kuin hajottamalla perheen. Perheen hajottaminen on tuomioistuimen mukaan niin jyrkkä toimenpide, että sitä tulisi käyttää vain kaikista vakavimmissa tapauksissa.

Asiassa, joka koski henkilön häätöä paikallisviranomaisen omistamasta asunnosta ihmisoikeustuomioistuin totesi, että kodin menettäminen on äärimmäisin kotirauhaan puuttumisen muoto. Sen vuoksi menettely voi olla ihmisoi-

keussopimuksen sallima vain, jos sen suhteellisuus voidaan saattaa tehokkaasti tuomioistuimen arvioitavaksi.

Myös ihmisoikeussopimuksen epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kieltö saattaa tulla sovellettavaksi asumiseen liittyvien puutteiden korjaamiseksi. Useita kuukausia kestänyt kadulla asuminen ilman ruokaa ja mahdollisuutta tyydyttää mitään välttämättömiä perustarpeita, henkilön kokemana pelko, ahdistus ja epätoivo oli ihmisoikeustuomioistuimen mukaan niin vakavaa, että epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kieltö tuli sovellettavaksi. Arviointiin vaikutti myös henkilön kielitaidottomuus.

### Oikeuksien toteutumisen valvonta

Julkisella rahoituksella tuettujen vuokra-asuntojen asiakasvalinnoissa tulee noudattaa laissa säädettyjä asukasvalinnan perusteita. Aravavuokra-asuntojen asukasvalintoja voivat tehdä niin kunnan viranomaiset kuin kunnan omistamat yhtiöt. Koska menettelyt asukasvalinnoissa eivät voi olla erilaiset riippuen siitä, mikä taho niistä huolehtii, on laillisuusvalvonnassa pidetty perusteltuna edellyttää asuntohakemusten käsittelyssä, neuvonnassa ja tiedusteluihin vastaamisessa hyvän hallinnon periaatteiden noudattamista ja korostettu velvollisuutta käsitellä asiat asianmukaisesti ilman aiheutonta viivytystä. Oikeusasiamies on muun muassa todennut, että asunnon hakijalle asetettu velvollisuus saattaa asiansa uudelleen vireille kuukauden välein, ei perustunut lakiin. Näin lyhyenä hakemuksen voimassaoloaikana sitä ei ehditty käsitellä eikä hakijoiden etusijajärjestykseen asettamisen perusteita voitu arvioida asianmukaisesti.

Laillisuusvalvonnassa on toistuvasti kiinnitetty huomiota siihen, että asunnonhakijoiden asunontarpeen, varallisuuden ja tulojen perusteella määräytyvästä etusijajärjestyksestä ei voida poiketa hakijan luottotiedoissa olevan maksuhäiriömerkinnän perusteella. Yksittäisissä valintatilanteissa on mahdollista, että jollakin muulla hakijalla on sellainen peruste, jonka nojalla asukasva-

lintaperusteista tai etusijajärjestyksestä voidaan poiketa. Mikäli toisiin hakijoihin liittyvää perustetta poiketa etusijajärjestyksestä ei ole, asunto on annettava etusijajärjestyksen mukaiselle hakijalle, vaikka tällä olisi maksuhäiriömerkintä, paitsi jos vuokranmaksun laiminlyönnin vaara voidaan vuokrasaatavan turvaamiseen tähtäävät toimenpiteetkin huomioon ottaen pitää todellisena ja perusteltuna.

Oikeusasiamiehen tarkastuksilla on erityisesti valvottu sitä, että ihmisiä ei majoiteta tiloissa, jotka eivät mahdollista sellaista ihmisarvoisen elämän tasoa, jota voidaan edellyttää Suomen kaltaisessa yhteiskunnassa. Lisäksi on kiinnitetty huomiota palvelujen riittävyteen ja tukiasunnoissa noudatettujen käytäntöjen, kuten porttikieltojen tai huumetestauksen lainmukaisuuteen.

Perustuslain takaama ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön huolenpito merkitsee, että ainakin joissakin tilanteissa kunnalla on velvollisuus aktiivisiin asumista turvaaviin toimenpiteisiin. Oikeusasiamies on korostanut, että kun henkilö on vailla vakinaista asuntoa ja hänen olosuhteensa vaativat kiireellistä asumisen tai majoituksen järjestämistä, voi kunnalle syntyä velvoite järjestää asumisratkaisu. Laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty huomiota siihen, että asumispalvelupäätös tulee tehdä kirjallisena ja päätökseen tulee liittää muutoksenhakuohje. Asiakkaalla on oikeus hakea muutosta päätökseen, jossa hän ei saa tuetun asumisen paikkaa, vaan saattaa joutua joututtamaan sitä jopa yli vuoden. Ei ole myöskään hyväksyttävää, että asunnonhakijan sosiaaliset ongelmat johtavat siihen, että häntä kohdellaan huomommin kuin muita asunnonhakijoita.

Laillisuusvalvonnassa on ohjattu kuntia siinä, että jos lastensuojelun tarve oleellisilta osin johtuu puutteellisista asumisolosta tai asunnon puuttumisesta on kunnan viivytyksettä korjattava asumisoloihin liittyvät puutteet tai järjestettävä tarpeen mukainen asunto. Asunnon puute tai puutteelliset asumisolosuhteet eivät saa merkitä sitä, että lapsi ja hänen hoidostaan ja kasvatuksesta vastaavat vanhempansa joutuisivat asumaan eri paikoissa tai että lapsi tästä syystä otettaisiin huostaan.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on myös korostettu, että mikäli vanhemman asunnottomuus tai puutteelliset asuinolosuhteet vaikeuttavat sijaishuollossa olevan lapsen yhteydenpito-oikeuden toteutumista tai mikäli ne ovat lapsen huostassapidon lakkaamisen esteenä, kunnan on pyrittävä kaikin keinoin järjestämään tarpeen mukainen asunto tai korjaamaan asumisolosuhteissa olevia puutteita. Sosiaalityössä ja lastensuojelussa tulee arvioida, miten asumisratkaisut mahdollistavat lasten ja vanhempien yhteydenpidon. Arviointi tulee tehdä sekä lapsen asiakassuunnitelmassa että vanhemmuutta tukevassa asiakassuunnitelmassa.

Laillisuusvalvonnassa on myös muistutettu kuntia siitä, että nuoren asumisesta huolehtiminen on merkittävän osa lastensuojelulain mukaisista jälkihuoltoista.

Vammaisten henkilöiden asumiseen liittyvien oikeuksien valvonnassa on tukeuduttu YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan sopimuksen ilmentämiin periaatteisiin. Palvelusäätiö menetti virheellisesti kun vuokralaisen avopuolison edellytettiin täyttävän samat kriteerit kuin henkilön, joka oli vuokrannut asunnon palvelusäätiöltä. Oikeusasiamies korosti vammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta, valinnanvapautta ja osallistumista. Ne turvataan varmistamalla, että vammaisilla henkilöillä on oikeus valita asuinpaikkansa ja se missä ja kenen kanssa he asuvat. Sopimuksella turvataan oikeus yhdenvertaisesti solmia avioliitto ja perustaa perhe.

Oikeusasiamiehen tarkastuksilla on kiinnitetty huomiota siihen, että laitos tai palvelukoti on vanhuksen koti, jossa hänen tulee voida viettää viimeiset vuotensa kodinomaisissa olosuhteissa hänen yksityisyyttään kunnioittaen.

Laillisuusvalvonnassa on korostettu, että vanhuksen asuessa omassa kodissa, hänelle annettavan hoidon on turvattava ihmisarvoinen elämä, mikä sisältää perushoidon lisäksi turvalliset asumisolosuhteet. Palveluita ei saa järjestää vastoin vanhuksen tahtoa ja etua. Annettavien palvelujen määrän ja laadun arvioinnissa on otettava huomioon vanhuksen oma kokemus asumisolosuhteidensa turvallisuudesta.

Asumisen kustannukset vaikuttavat toimeentulon määrään. Koska kunnissa on erilainen kustannustaso, kunnat voivat harkita, minkä suuruisia asumismenoja pidetään kohtuullisina. Laillisuusvalvonnassa on korostettu, että tässä harkinnassa tulee ottaa huomioon paikalliset asuinolot ja kustannustaso. Sitä vastoin ei ole hyväksyttävää, että asumismenojen kohtuullisuusarvio sidottaisiin muualla lainsäädännössä, esimerkiksi asumistukilainsäädännössä säädettyihin määriin. Silloin kun esimerkiksi opiskelijalle ei synny asumisesta lainkaan kustannuksia ilmaisen opiskelijamajoituksen vuoksi, asumiskustannuksia ei tarvitse ottaa toimeentulotukilaskelmassa huomioon.

Oikeusasiamies on ohjannut kuntia siinä, että asumismenot tulee ottaa huomioon toimeentulotukipäätöksessä todellisen suuruisina silloin, kun paikkakunalta ei tosiasiaassa ole mahdollista saada asiakkaan tarpeita ja kohtuullista asumista vastaavaa, kunnan kohtuuhintaiseksi määrittelemää tai sitä edullisempaa asuntoa. Toimeentulotukiasiakas voidaan velvoittaa etsimään edullisempaa asuntoa.



## 2 Oikeusasiamiesinstituutio vuonna 2013



## 2.1

### Katsaus instituutioon

Vuosi 2013 oli Suomen oikeusasiamiesinstituution 94. 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 noin 160. 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 laillisuusvalvojen, oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivalta on lähes sama. Ainoa poikkeus on asianajajien valvonta, joka kuuluu vain oikeuskanslerin toimivaltaan. Vain oikeusasiamies tai oikeuskansleri voi päättää syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa.

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välisessä työnjaossa oikeusasiamiehelle kuitenkin keskitetään asiat, jotka koskevat vankiloita ja muita suljettuja laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan, sekä pakkokeinolaissa säänneltyä vapaudenriistoa. Hänen valvontaansa kuuluvat myös puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta, kriisin hallintahenkilöstöä 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 toimikausi on neljä vuotta. Oikeusasiamies päättää keskinäisestä työnjaosta. Apulaisoikeusasiamiehet ratkaisevat heille kuuluvat asiat itsenäisesti ja samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies.



*Oikeusasiamiehen kanslian johto keväällä 2013. Kuvasa (vas.) oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, apulaisoikeusasiamiehen sijainen Pasi Pölönen, kansliapäällikkö Päivi Romanov ja apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja.*

Vuonna 2013 OA Jääskeläinen ratkaisi asiat, jotka koskivat periaatteellisia kysymyksiä, valtioneuvostoa ja muita ylimpiä valtioelimiä. Lisäksi hänen valvontaansa kuuluivat muun muassa tuomioistuimia ja oikeushallintoa, vankeinhoitoa, terveydenhuoltoa ja kieliasioita koskevat asiat. AOA Pajujan vastuulla olivat muun muassa poliisia, syyttäjälaitosta ja puolustusvoimia, opetusta, tiedettä ja kulttuuria sekä työvoima- ja työtömyysturvaa koskevat asiat. AOA Sakslin käsiteli esimerkiksi sosiaalihuoltoa, lapsen oikeuksia, alue- ja paikallishallintoa sekä ulosottoa ja ulkomaalaisasioita koskevat asiat. Yksityiskohtainen työnjako on liitteessä 2.

Apulaisoikeusasiamiehen ollessa estyneenä hoitamaan tehtäväänsä oikeusasiamies voi kutsua apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitamaan tämän tehtäviä. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisena toimi vuonna 2013 esittelijäneuvos Pasi Pölönen yhteensä 50 työpäivän ajan.

## 2.2

# Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet

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

Nykyisin oikeusasiamiehen tehtävänä on myös valvoa ja aktiivisesti edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämä on muuttanut näkökulmaa viranomaisten velvollisuuksista ihmisten oikeuksien toteutumiseen. Perus- ja ihmisoikeudet ovat esillä lähes kaikissa oikeusasiamiehen käsiteltävissä asioissa. Perusoikeuksien toteutumisen arviointi merkitsee eri suuntiin vaikuttavien periaatteiden punnintaa ja huomion kiinnittämistä perusoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Arvioinneissaan oikeusasiamies korostaa perusoikeusmyönteisen laintulkinnan merkitystä. Tähän kertomukseen sisältyy erillinen perus- ja ihmisoikeuksia koskeva jakso 3.

Kanslian yhteyteen perustettiin vuonna 2012 Ihmisoikeuskeskus, mikä tukee myös oikeusasiamiehen tehtävää ja tavoitteita perus- ja ihmisoikeuksien valvonnassa ja edistämässä. Eduskunnan oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta muodostavat Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution. Ihmisoikeuskeskuksen toimintaa käsitellään erikseen jaksossa 3.2.

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

Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja yleiset tavoitteet ovat tiivistetysti seuraavalla sivulla.

## Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet

### Arvot

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

### Tavoitteet

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

### Tehtävät

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

### Painotukset

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

ten pohjalta päätetään toiminnan suuntaamisesta oma-aloitteiseen perus- ja ihmisoikeusvalvontaan ja tämän toiminnan painopisteistä sekä erityistehävien 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 ja lyhyt 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 lain mukaan tehdä tarkastuksia virastoissa ja laitoksissa. Erityisesti hänen kuuluu valvoa vankiloihin ja muihin suljettuihin laitoksiin sijoitettujen henkilöiden kohtelua samoin kuin varusmiesten kohtelua varuskunnissa. Tarkastuksia tehdään myös muihin, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksiin. Lapsen oikeuksien toteutumisen valvonta on yksi oikeusasiamiehen toiminnan painopisteitä.

Oikeusasiamiehen tulee valvoa myös telekuuntelun, televalvonnan ja teknisen kuuntelun eli niin sanottujen telepakkokeinojen käyttöä. Telepakkokeinojen käyttö vaatii yleensä tuomioistuimen päätöksen, ja niitä voidaan käyttää ensisijaisesti vakavien rikosten esitutkinnassa. Näillä pakkokeinoilla puututaan useisiin perustuslaisia turvattuihin perusoikeuksiin, kuten yksityiselämän, luottamuksellisen viestin ja kotirauhan suojaan. Lain mukaan sisäasiainministeriön, tullin, Rajavartiolaitoksen ja puolustusministeriön tulee antaa oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus telepakkokeinojen käytöstä.

Poliisilla on lain mukaan tietyin edellytyksin oikeus peitet toimintaan vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Peitet toiminnassa poliisi hankkii tietoja rikollisesta toiminnasta esimerkiksi soluttautumalla rikollisryhmän toiminta-

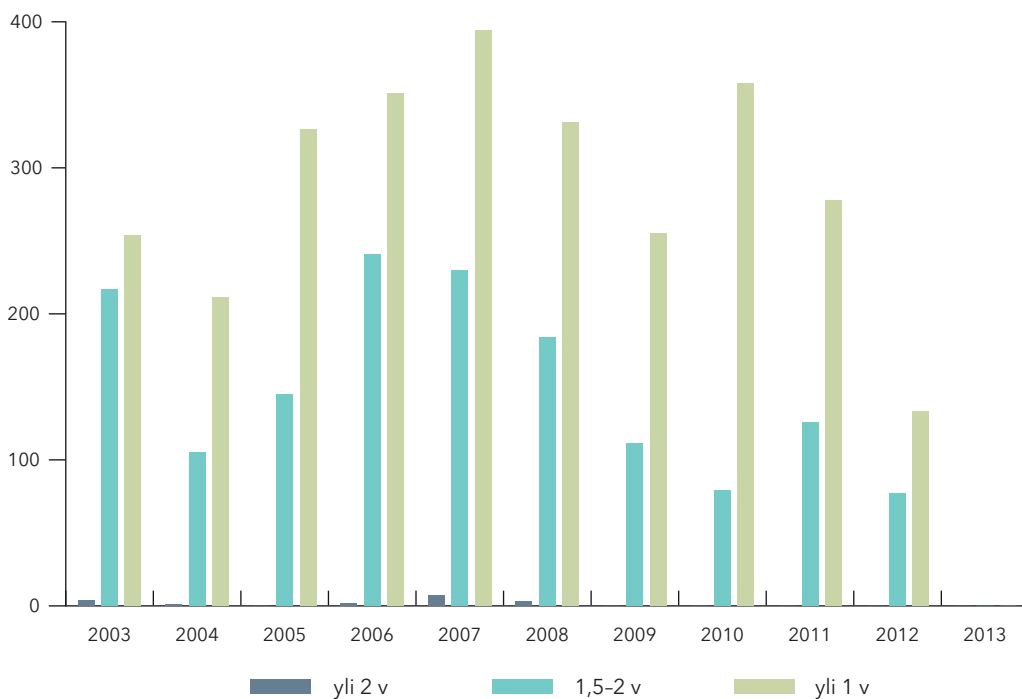
taan. Sisäasiainministeriön tulee antaa vuosittain oikeusasiamiehelle kertomus myös peitet toiminnan käytöstä. Telepakkokeinojen ja peitet toiminnan valvontaa käsitellään jaksossa 4.6.

Laillisuusvalvonnassa perus- ja ihmisoikeudet ovat esillä paitsi yksittäisiä kanteluja ratkaistaessa, myös muun muassa tarkastusten ja omien aloitteiden suuntaamisessa. Perusoikeuksien painotus ja edistäminen näkyy myös muutoin oikeusasiamiehen toiminnan suuntaamisessa. Tähän liittyen oikeusasiamies käy keskusteluja muun muassa keskeisten kansalaisjärjestöjen kanssa. Tarkastuksilla ja omasta aloitteesta hän ottaa esille sellaisia kysymyksiä, jotka ovat herkkiä perusoikeuksien kannalta ja joilla on yksittäistapauksia yleisempää merkitystä. Vuonna 2013 perus- ja ihmisoikeusvalvonnan erityisteema oli edellisen vuoden tavoin tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Teeman sisältöä esitellään perus- ja ihmisoikeusjaksossa kohdassa 3.5.

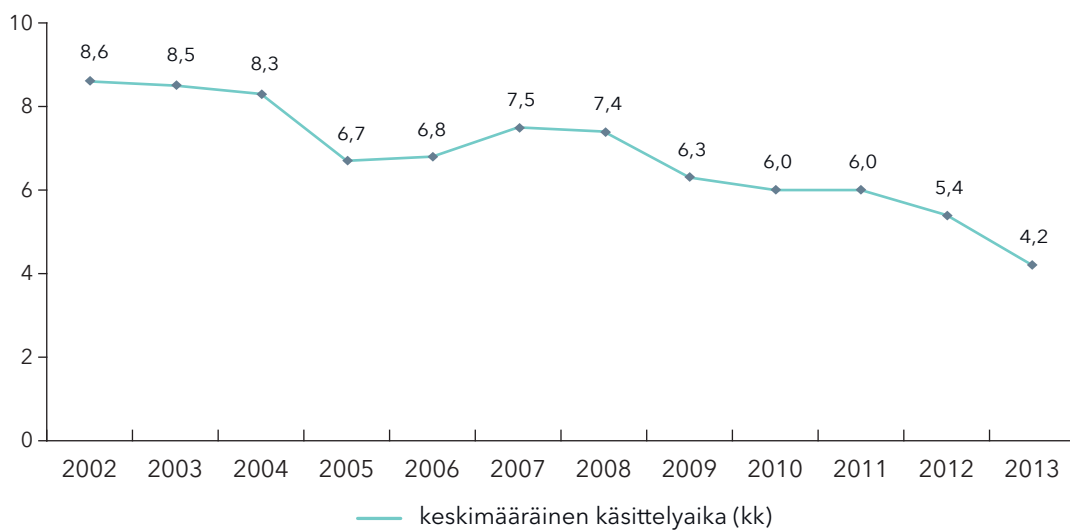
### 2.3.1 VUODEN KÄSITTELYAJAN SAAVUTTAMINEN

Vuonna 2011 voimaan tulleella oikeusasiamieslain uudistuksella laillisuusvalvontaa tehostettiin. Lakiuudistuksella lisättiin oikeusasiamiehen tarkintavaltaa ja toimintavaihtoehtoja sekä painotettiin kansalaisnäkökulmaa. Kanteluiden vanhentumisaikaa lyhennettiin viidestä vuodesta kahteen vuoteen. OA:lle annettiin mahdollisuus siirtää kanteluasia muulle toimivaltaiselle viranomaiselle. Lakia muutettiin myös siten, että OA voi kutsua AOA:n sijaisen hoitamaan tämän tehtäviä tosiasiallisen tarpeen mukaan.

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



Yli vuoden vireillä olleet kantelut vuosina 2003–2013



Kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika vuosina 2002–2013

pyritään, mikäli mahdollista, auttamaan esimerkiksi esittämällä tapahtuneen virheen korjaamista tai kantelijan oikeuksien loukkaamisen hyvittämistä.

Kantelujen enimmäiskäsittelyajan lyhentäminen yhteen vuoteen on ollut oikeusasiamiehen pitkän aikavälin tavoite. Ratkaisutoiminnan tehostamisen johdosta tähän tavoitteeseen päästiin kertomusvuonna huolimatta kantelujen määrän voimakkaasta kasvusta. Vuoden vaihteessa oikeusasiamiehellä ei ollut vireillä yhtään yli vuoden vanhaa kantelua. Edellisen kerran tähän tavoitteeseen päästiin 20 vuotta sitten.

Kantelujen keskimääräinen käsittelyaika oli vuoden lopussa 4,2 kuukautta, kun se vuoden 2012 päättyessä oli 5,4 kuukautta.

### 2.3.2 KANTELOT JA MUUT LAILLISUUSVALVONTA-ASIAIT

Vuonna 2013 kanteluita saapui 5 043 eli yli 700 (16 %) enemmän kuin edellisellä vuonna. Kertomusvuonna ratkaistiin 5 281 kantelua, mikä on noin 650 enemmän kuin edellisellä vuonna ja noin 250 enemmän kuin vireille tulleiden määrä.

Viime vuosina kirjeitse tai telefaksilla lähetettyjen ja henkilökohtaisesti toimitettujen kanteluiden määrä on laskenut ja vastaavasti sähköpostitse saapuneiden määrä on huomattavasti lisääntynyt. Vuonna 2013 valtaosa, 62 % kanteluista saapui sähköisesti.

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

Osa kanteluista käsitellään ns. nopeutetussa menettelyssä. Vuonna 2013 nopeutetussa menettelyssä käsiteltiin 854 eli 16 % kaikista kanteluista. Nopeutetun käsittelyn tarkoituksena on alustavasti erotella heti saapumisvaiheessa sellaiset kanteluksi kirjatut asiat, joiden tarkempi tutkiminen

■ saapuneet ■ ratkaistut	2012	2013
Kantelut	4 302 4 634	4 975 5 281
Oikeuskanslerilta siirtyneet	33	68
Omat aloitteet	74 61	67 74
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	51 52	80 71
Muut kirjoitukset	263 255	316 336
Yhteensä	4 723 5 002	5 506 5 762

Saapuneet ja ratkaistut laillisuusvalvonta-asiat vuosina 2012–2013

ei ole tarpeen. Menettelyyn soveltuvat erityisesti asiat, joissa ei selvästi ole aihetta epäillä virhettä, asia on vanhentunut, asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, kirjoitus on yksilöimätön, asia on vireillä muualla tai kyse on uudistetusta kantelusta, josta ei ilmene aihetta ensimmäisen kanteluratkaisun uudelleenarviointiin. Nopeutetun menettelyn kanteluista ei lähetetä ilmoituskirjetä kantelijalle. Jos ilmenee, että kantelu ei sovellu-kaan nopeutettuun käsittelyyn, asia palautetaan tavanomaiseen kanteluiden jakoon, ja kantelijalle lähetetään kirjaamosta ilmoituskirje. Nopeutetusti käsitellyissä asioissa vastausluonnos toimitetaan ratkaisijalle viikon kuluessa. Kantelijalle lähetetään esittelijän allekirjoittama vastaus.

Tiedusteluluonteisia kansalaiskirjeitä, selvästi perusteettomia kirjoituksia tai toimivaltaan kuulumattomia ja sisällöltään epäselviä ei käsitellä kanteluina, vaan ne kirjataan omaan asiaryhmäänsä (ryhmä 6, ns. *muut kirjoitukset*). Ne luetaan kuitenkin laillisuusvalvonta-asioihin ja jaetaan kirjaamosta apulaisoikeusasiamiehen sijaiselle tai kansliapäällikölle, joka jakaa ne edelleen notaareille ja tarkastajille valmisteltaviksi. Tällaisenkin kirjeen lähettäneelle annetaan vastaus ja



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2002–2013

vastauskonseptit tarkastaa apulaisoikeusasiamiehen sijainen tai kansliapäällikkö. Vuonna 2013 tähän diaariryhmään kuuluvia kirjoituksia oli 316 kappaletta.

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

Pelkästään tiedoksi tulleet kirjoitukset niin ikään kirjataan, mutta niihin ei vastata. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen tai kansliapäällikkö kuitenkin tarkastaa ne. Kanslian verkkosivujen palvelomakkeella tulleita yhteydenottoja käsitellään näiden periaatteiden mukaan. Vuonna 2013 vastaanotettiin 1 091 tiedoksi tullutta kirjoitusta.

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

Vuonna 2013 kaikista saapuneista kanteluista 80 % kohdistui kymmeneen suurimpaan asiaryhmään. Numerotiedot kymmenestä suurimmasta kohderyhmästä ovat liitteessä 4.

Omia aloitteita ratkaistiin vuonna 2013 yhteensä 74. Niistä oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johti 53 asiaa eli 72 % asioista.

### 2.3.3 TOIMENPITEET

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

Virkasyyte on ankarin oikeusasiamiehen toimenpiteistä. Hän voi kuitenkin olla nostamatta syytettä, vaikka valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä,

jos hän katsoo, että asia voi jäädä huomautuksen varaan. Hän voi myös lausua käsityksensä lainmukaisesta menettelystä tai kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Käsitys voi olla luonteeltaan moittiva tai ohjaava.

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

Vuonna 2013 kaikista ratkaistuista kanteluista ja omista aloitteista 840 eli lähes 16 % johti oikeusasiamiehen toimenpiteeseen. Kanteluista ja omista aloitteista tutkittiin ns. täysimittaisesti eli hankkimalla asiassa vähintään yksi selvitys ja/tai lausunto 1 486 asiaa eli lähes 28 % asioista. Näistä asioista noin 49 % johti oikeusasiamiehen toimenpiteeseen.

Noin 45 %:ssa eli 2 371 asiassa ei ollut aihetta epäillä virheellistä tai lainvastaista menettelyä tai ei ollut aihetta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Virheellistä menettelyä ei todettu 443 asiassa eli runsaassa 8 %:ssa. Kantelua ei tutkittu lähes 32 %:ssa tapauksista (1 680).

Yleisin syy sille, miksi kantelua ei tutkittu, oli se, että asia oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa. Laillisuusvalvoja ei yleensä puutu muutoksenhakuasteessa tai muussa viranomaisessa käsiteltävänä olevaan asiaan. Muussa viranomaisessa vireillä olevia asioita, joita ei tutkittu, oli kaikista ratkaistuista kanteluista 14 % (736). 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 tutkituista kanteluista oli hiukan vajaa 22 %.

Virkasyytteitä ei kertomusvuonna määrätty nostettavaksi. Huomautuksia annettiin 33 ja käsityksiä esitettiin 621. Asian käsittelyn aikana tapahtui korjaus 51 tapauksessa. Esityksiksi luokiteltuja ratkaisuja oli 47, vaikkakin esityksen luonteisia hallinnon kehittämiseen liittyviä kannanottoja sisältyi myös muihin ratkaisuihin. Muita toimenpiteitä tilastoitiin 88 asiassa. Edellä mainittuja toimenpiteitä on tosiasiaa jonkin verran enemmän, sillä samasta asiasta tilastoidaan vain yksi toimenpide, vaikka niitä olisi ollut useampia.

#### 2.3.4 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tehtiin tarkastuksia 89 kohteeseen. Tämä on merkittävästi vähemmän kuin edellisenä vuonna (147). Vähentyminen johtui kantelujen määrän voimakkaasta kasvusta ja siitä, että kanteluiden yhden vuoden enimmäiskäsittelyajan saavuttaminen asetettiin ensisijaiseksi tavoitteeksi. Luettelo kaikista tarkastuksista on liitteenä 5. Tarkastuksia kuvataan tarkemmin eri asiaryhmien yhteydessä.

Tarkastuksista yli kaksi kolmasosaa tapahtui oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiesten johdolla ja vajaa kolmasosa tehtiin esittelijöiden voimin. Suljettuihin laitoksiin tehdyistä tarkastuksista 28 oli ennalta ilmoittamattomia eli niin sanottuja yllätystarkastuksia.

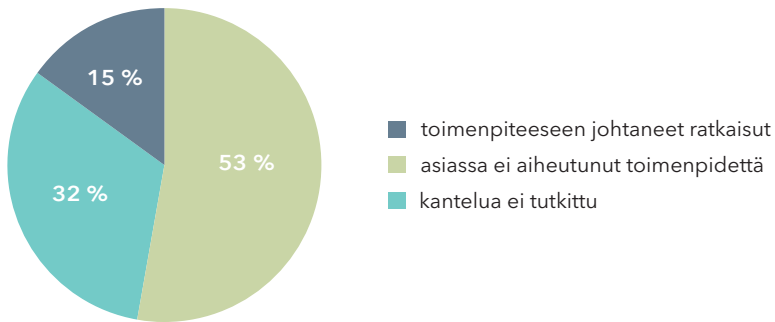
Suljettuihin laitoksiin sijoitetuille henkilöille ja varusmiehille varataan tarkastusten yhteydessä tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun oikeusasiamiehen tai hänen avustajiensa kanssa. Tarkastuksia tehdään myös esimerkiksi koulukoteihin, kehitysvammalaitoksiin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon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

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

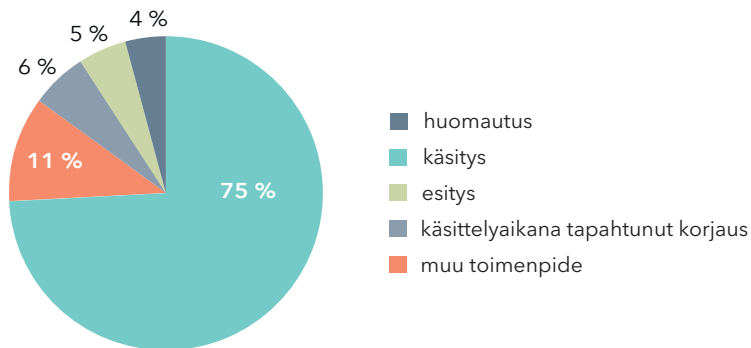
TOIMENPITEET VIRANOMAISITTAIN		Toimenpide						Yhteensä	Ratkaisujen kokonaisuus*	% -osuus*
		Syyte	Huomautus	Käsitys	Esitys	Korjaus	Muu toimenpide			
Viranomainen	Sosiaaliturva		6	193	4	16	6	225	1 240	18,1
	- sosiaalihuolto		4	155	2	10	5	176	892	
	- sosiaalivakuutus		2	38	2	6	1	49	348	
	Poliisiviranomaiset		1	110	5	8	7	131	895	14,6
	Vankeinhoitoviranomaiset		4	71	8		33	116	434	26,7
	Terveysturvaviranomaiset		9	70	15	4	17	115	598	19,2
	Työhallinnon viranomaiset		1	39		4	1	45	194	23,2
	Ympäristöviranomaiset		2	30	2		4	38	211	18,0
	Kunnalliset viranomaiset		4	20			4	28	174	16,1
	Opetusviranomaiset		1	10	4	8	1	24	192	12,5
	Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset			6	4	5	2	17	107	15,9
	Edunvalvontaviranomaiset		1	6	2		5	14	90	15,5
	Maa- ja metsätalousviranomaiset			11		1	2	14	101	13,9
	Sotilasviranomaiset			8		3	1	12	55	21,9
	Ulosottoviranomaiset		1	9	1			11	134	8,2
	Ulkomaalaisviranomaiset			10				10	78	12,8
	Tuomioistuimet			8			2	10	277	3,6
	- yleiset tuomioistuimet			7			2	9	234	
	- erityistuomioistuimet							1	1	
	- hallintotuomioistuimet			1				1	42	
	Tulliviranomaiset		1	6				7	35	20,0
	Veroviranomaiset			3	1		3	7	96	7,3
	Julkiset oikeusavustajat		1	6				7	53	13,2
	Syyttäjäviranomaiset		1	3		2		6	93	6,4
	Muut valvottavat viranomaiset			2				2	126	1,6
	Ylimmät valtioneelimet				1			1	136	0,7
	Kirkolliset viranomaiset								17	
Valvontaan kuulumattomat yksityiset								19		
Yhteensä		33	621	47	51	88	840	5 355	15,7	

\* Toimenpiteiden prosenttiosuus ratkaistuista asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista

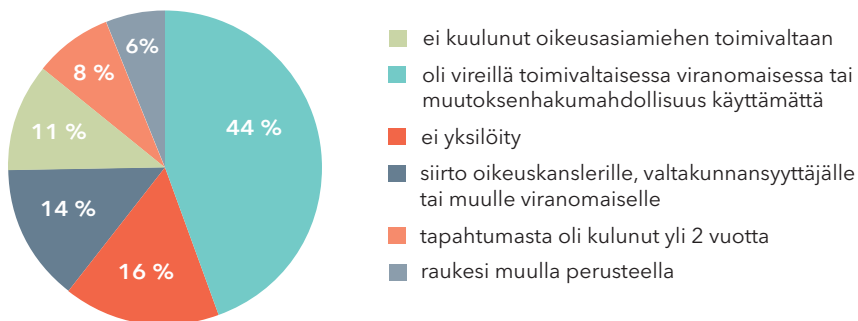
2.3 TOIMINTAMUODOT JA PAINOPISTEET



*Kaikki ratkaistut kantelut vuonna 2013*



*Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut vuonna 2013*



*Tutkimatta jätetyt kantelut vuonna 2013*

## 2.4

### Uusia valvontatehtäviä

#### YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valvonta

Eduskunta hyväksyi 5.4.2013 pitkään valmisteilla olleen hallituksen esityksen YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja pöytäkirjan soveltamisesta. Tässä yhteydessä eduskunnan oikeusasiamiehestä annettua lakia muutettiin ja oikeusasiamies nimettiin pöytäkirjan edellyttämäksi kansalliseksi valvontaelimeksi.

Pöytäkirjalla luodaan järjestelmä, jonka puitteissa riippumattomat kansainväliset ja kansalliset valvontaelimet säännöllisesti tarkastavat paikkoja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä, kuten esimerkiksi vankiloita, poliisivankiloita, mielisairaaloita sekä lastensuojelu- ja vanhustenhuoltoyksiköitä. Nämä yksiköt voivat olla myös yksityisiä. Tehtävä tuo oikeusasiamiehelle uusia raportointivelvoitteita, edellyttää oikeusasiamiehen tarkastustoiminnan laajentamista, sisältöjen kehittämistä ja kanslian ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttöä sekä lisää kansainvälistä yhteistyötä. OA Jääskeläinen käsittelee tämän kertomuksen puheenvuorossaan tätä valvontatehtävää.

#### YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus

Ulkoministeriön asettaman työryhmän ehdotus hallituksen esitykseksi YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista joulukuussa 2006 tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä valmistui loppuvuonna 2013. Yleissopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden ihmisarvon kunnioittamista.

Yleissopimus edellyttää rakenteen perustamista edistämään, suojelemaan ja seuraamaan yleissopimuksen kansallista täytäntöönpanoa. Työryhmän ehdotuksen mukaan yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaiselle rakenteelle kuuluvat tehtävät annettaisiin kansallisen ihmisoikeusinstituution hoidettavaksi. Instituutio koostuu eduskunnan oikeusasiamiehestä, Ihmisoikeuskeskuksesta, sekä sen ihmisoikeusvaltuuskunnasta.

## 2.5

# Kotimainen ja kansainvälinen yhteistyö

### 2.5.1 KOTIMAISET TAPAHTUMAT

Eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2012 kertomus luovutettiin eduskunnan puhemiehelle 31.5.2013.

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

lian henkilöstö tekivät vierailuja tutustuen muiden viranomaisten toimintaan, pitivät esitelmiä ja osallistuivat vuoden aikana lukuisiin kuulemis- ja muihin tilaisuuksiin.

OA Jääskeläinen osallistui 23.5. Helsingin yliopiston alumni-illan paneelikeskusteluun, jonka teemana oli ”Laillisuusvalvonta tänään”. Panelisteina olivat Jääskeläisen lisäksi oikeuskansleri Jaakko Jonkka ja professori Olli Mäenpää. Jääskeläinen osallistui 6.6. ulkoasiainministeriön ja Ihmisoikeuskeskuksen järjestämään seminaariin



*Oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2012 luovutettiin eduskunnan puhemies Ero Heinäluomalle (vas.) 31. toukokuuta. Laillisuusvalvonnan näkymistä keskustelemassa myös apulaisoikeusasiamiehet Maija Sakslin ja Jussi Pajujoja, oikeusasiamies Petri Jääskeläinen ja eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen.*

”International Symposium on Torture as a Global Challenge”, jossa OA Jääskeläinen piti alustuksen aiheesta OPCAT in Finland.

OA Jääskeläinen piti esitelmän eduskunnan toimittajaohjelman tilaisuudessa 15.10. ja Lakimiesliiton seniorien tilaisuudessa 19.11. Hän piti puheenvuoron Valtakunnallisilla potilasasiamiespäivillä 20.11. ja esitti oikeusasiamiehen ajankohdaiskatsauksen Helsingin hovioikeuden lainkäyttöpäivillä 15.11. Tampereen yliopistossa 10.12. järjestetyssä Suomen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman evaluointiseminaarissa Jääskeläinen piti key note -puheenvuoron ”10 keskeistä perus- ja ihmisoikeusongelmaa Suomessa”.

AOA Sakslin piti useita esitelmiä ja alustuksia vuoden aikana. Hän piti 31.1. esitelmän Kirkon ihmisoikeusfoorumissa oikeusasiamiehen havainnoista, 15.3. perusoikeuksien edistämisestä sosiaali- ja terveysministeriön Hyvä Suomi 2020 -tilaisuudessa, TSS-oikeuksista lainkäytössä -koulutuspäivillä 29.4. aiheenaan TSS-oikeudet EU-oikeudessa sekä Valviran järjestämässä keskustelutilaisuudessa 23.9. sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan haasteista tulevaisuudessa. AOA Sakslin osallistui 27.5. naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa ihmisoikeusloukkauksena käsittelevän mm. Ihmisoikeuskeskuksen järjestämän seminaarin paneelikeskusteluun aiheenaan Istanbulin sopimuksen edellyttämät palvelut, koordinointi ja valvonta.

Lisäksi AOA Sakslin piti 27.8. Helsingin yliopistolla järjestetyillä XV Valtakunnallisilla oikeustieteen päivillä esitelmän ”Oikeusasiamies sosiaalisten oikeuksien valvojana” ja alusti Helsingin yliopistossa 4.9. lakimiehen työstä laillisuusvalvonnassa. Hän osallistui paneelikeskusteluun aiheesta ”Oikeudellisen asiantuntemuksen nykyhaasteet” Turun yliopistossa 2.10. Hän alusti lapsen oikeuksista laillisuusvalvonnassa 17.9. lapsiasiain neuvottelukunnalle ja EU:n perusoikeusviraston työstä 30.10. EU:n perusoikeudet -seminaarissa Helsingin yliopistossa.

Kanslian esittelijät pitivät lisäksi esitelmiä lukuisissa eri tilaisuuksissa, seminaareissa ja teemapäivillä.

## 2.5.2 KANSAINVÄLISET YHTEYDET

Oikeusasiamiehen kanslian kansainvälinen toiminta on viime vuosina lisääntynyt. Kansliassa kävi jälleen vuoden aikana useita ulkomaalaisia vieraita ja vierasdelegaatioita 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.

OA Jääskeläinen ja esittelijäneuvos Pasi Pölönen antoivat marraskuussa 2013 Euroopan neuvoston Human Rights and Rule of Law -pääosaston pyynnöstä lausunnon Montenegron oikeusasiamieslain uudistusehdotuksesta.

### Kansainvälisiä vieraita

Alankomaiden suurlähettiläs Henk Swarttouw kävi 24.1. tervehdyskäynnillä oikeusasiamies Jääskeläisen luona. Euroopan Neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen presidentti Mr. Jean-Claude Mignon yhdessä lapsiasiavaltuutettu Maria Kaisa Aulan kanssa vierailivat kansliassa 2.4. ja tapasivat muiden ohessa AOA Pajuojan ja Ihmisoikeuskeskuksen johtaja Sirpa Raution sekä kanslian esittelijöitä.

Euroopan neuvoston yleiskokouksen raporttoija Mrs. Olga Borzova vieraili kansliassa 14.6. ja tapasi AOA Sakslinin sekä kanslian virkamiehiä. Tapaaminen käsitteli erityisesti lasten huostaanottoa koskevaa EN:n jäsenmaiden lainsäädäntöä ja käytäntöjä. Borzova keräsi aineistoa yleiskokoukselle annettavaan raporttiin ”Social services in Europe: legislation and practice of the removal of children from their families in Council of Europe states.”

EU:n ihmisoikeuksista vastaava erityisedustaja Stavros Lambrinidis tapasi vierailullaan oikeusasiamiehen kansliassa 24.4. OA Jääskeläisen ja johtaja Raution.

Intian Madhya Pradesh osavaltion oikeusasiamies seurueineen vieraili kansliassa 3.10. Samana päivänä kansliassa vieraili myös Vietnamin sosialistisen tasavallan kansalliskokouksen lakivaliokunnan delegaatio. Korealaisdelegaatio puheenjohtaja Ahn Byung-ook'in johdolla vieraili kansliassa 7.10. ja Tšekin parlamentin delegaatio 11.12.

Viron apulaisoikeuskansleri Nele Parrest seurueineen vieraili kansliassa 29.–31.10. Lisäksi kansliassa oli 26.–28.3. työvierailulla Liettuan oikeusasiamiehen toimiston virkamies Dr. Martynas Vasiliauskas, joka vierailunsa aikana tutustui laajasti kanslian toimintaan ja menettelytapoihin. YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan tarkoittaman alakomitean jäsen Mari Amos Virosta kävi 23.9. työvierailulla kertomassa yleissopimuksen toteuttamisesta ja valvonnasta sekä alakomitean työstä.

### Ulkomaisia tilaisuuksia

Eduskunnan oikeusasiamies kuuluu Euroopan oikeusasiamiesten verkostoon. Verkoston jäsenet vaihtavat tietoja EU:n lainsäädännöstä ja hyvistä toimintatavoista seminaareissa ja tapaamisissa sekä säännöllisen uutiskirjeen, sähköisen keskusteluforummin ja päivittäisten sähköisten uutispalvelujen kautta. Oikeusasiamiehille tarkoitettuja seminaareja järjestetään joka toinen vuosi, ja niiden järjestelyistä vastaa Euroopan oikeusasiamies kansallisen tai alueellisen kollegansa kanssa. Yhteyshenkilöt, jotka toimivat verkoston yhtymäkohtana kansallisella tasolla, tapaavat joka toinen vuosi Strasbourgissa. OA Jääskeläinen ja AOA Pajuoja osallistuivat 15.–17.9. sanotun verkoston 9. kansalliseen seminaariin Dublinissa (9th National Seminar of the European Network of Ombudsmen). OA Jääskeläinen ja Ihmisoikeuskeskuksen ma. johtaja Kristiina Kouros osallistuivat 6.–8.5.13 Genevessä järjestettyyn ICC:n eli kansallisten ihmis-



*Euroopan unionin ihmisoikeuksista vastaava erityisedustaja Stavros Lambrinidis (oik.) vieraili kansliassa 24. huhtikuuta ja tapasi Ihmisoikeuskeskuksen johtajan Sirpa Raution ja oikeusasiamies Petri Jääskeläisen.*

oikeusinstituutioiden koordinaatiokomitean (the International Coordinating Committee of National Institutions for the promotion and protection of human rights) 26. vuotuisen kokoukseen.

OA Jääskeläinen ja ma. johtaja Kouros osallistuivat 13.11. pidettyyn Euroopan alueen kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden (ENNHRI) strategiakokoukseen Budapestissa. Lisäksi Jääskeläinen osallistui Vilnassa järjestettyyn ”European Year of Citizens” päätös-konferenssiin 12.–13.12.

AOA Pajuoja osallistui 26.–29.9. Madridissa järjestettyyn Espanjan oikeusasiamiesinstituution 30-vuotisseminaariin. Pajuoja ja esittelijäneuvos Raino Marttunen osallistuivat 20.–22.10. Oslossa pidettyyn sotilasoikeusasiamiesten 5. kansainväl-

iseen konferenssiin (The fifth International conference of Ombuds institutions for the Armed Forces).

AOA Sakslin on kuulunut Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) hallintoneuvostoon vuodesta 2010 lukien. Vuonna 2012 hänet valittiin perusoikeusviraston hallintoneuvoston puheenjohtajaksi. Hän osallistui perusoikeusviraston toimielinten kokouksiin 21.–22.2., 22.–24.5., 26.–27.9. ja 11.–13.12. AOA Saksin piti puheenvuoron Wienissä pidetyssä perusoikeusviraston, Euroopan neuvoston, tasa-arvoviranomaisten, kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden ja oikeusasiamiesinstituutioiden kokouksessa 7.–8.10. sekä osallistui perusoikeusviraston kansallisten yhteyshenkilöiden kokoukseen 10.10. Hän osallistui myös 25.1. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Strasbourgissa järjestämään seminaariin ”Ihmisoikeussopimukset ja taloussäästöt” sekä Wienissä 25.–26.4. EU:n Fundamental Rights Platform-konferenssiin, jossa hän piti konferenssin avauspuheenvuoron.

Ulkoasiainministeriö järjesti 30.5. YK:n pääsihteerin erityisedustajan (UN Secretary General Special Representative on Violence against Children) Marta Santos Paisin vierailun yhteydessä tapaamisen, johon kansliasta osallistui AOA Sakslin. Puolan oikeusasiamiehen 24.–25.10. Varsovassa järjestämässä 20-vuotisjuhlaseminaarissa ”The Citizen of the Council of Europe” AOA Sakslin piti puheenvuoron EU:n perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen välisestä suhteesta.

Johtaja Sirpa Rautio ja esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä osallistuivat Raoul Wallenberg -instituutin (The Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law) seminaariin ”The Architecture of Human Rights Protection in the Nordic Countries” Lundissa 29.–30.4.

Vanhempi oikeusasiamiehensihteerin 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 osallistui ko-

mitean kokouksiin ja tarkastusmatkoille 7 kertaa vuoden aikana.

Oikeusasiamiehensihteerin Piatta Skottman-Kivelä osallistui Venäjän federaation opetus- ja tiedeministeriön Moskovassa järjestämään lasten oikeuksia koskevaan seminaariin (Finnish-Russian Seminar on Current Issues on Child Welfare in Familial Conflict). Hän piti seminaarissa esitelmän aiheesta ”Lastensuojelu Suomessa – eduskunnan oikeusasiamies lasten oikeuksien valvojana”.

Esittelijäneuvos Jorma Kuopus osallistui 18.–20.9. 8. Berliinissä järjestettyyn konferenssiin ”Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten”. Oikeusasiamiehensihteerin Minna Verronen osallistui Washingtonissa 24.–29.9. järjestettyyn Accessibility and Disability Rights -projektin konferenssiin ja tarkastaja Peter Fagerholm Vilnassa 12.–13.11. järjestettyyn Fundamental Rights -konferenssiin.

Kanslian virkamiehiä osallistui myös muihin ulkomailla järjestettyihin seminaareihin ja konferensseihin.

### 2.5.3 OIKEUSASIAMIESVEISTOS

Vuonna 2009 tuli kuluneeksi 90 vuotta siitä, kun eduskunnan oikeusasiamiesinstituutio perustettiin Suomeen vuoden 1919 hallitusmuodolla. Juhlavuoden kunniaksi kuvanveistäjä Hannu Siréniltä tilattiin oikeusasiamiesveistos. Se on sarjallisesti valmistettu teos, jota käytetään mitalin tavoin.

Veistos on nimeltään ”Kaikki”. Sen muotomaailman voidaan ajatella ilmentävän yksilön ja yhteisön välistä vuorovaikutusta, ihmisoikeuksien yleismaailmallisuutta tai oikeusasiamiehen suojaaman yksikön ihmisarvoa.

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 myönsi 27.3. hopeisen oikeusasiamiesveistoksen oikeustieteen lisensiaatti Jacob Södermanille. Luovutuspuheessaan Jääskeläinen lausui, että Södermanin toiminnalla on ollut erityisen suuri merkitys haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten suojelussa, hyvän hallinnon edistämässä sekä perus- ja ihmisoikeusrakenteiden kehittämisessä. Hänen taitava ja rohkea toimintansa on saanut tunnustusta ja arvostusta sekä Suomessa että kansainvälisesti.

Söderman on työskennellyt eduskunnan oikeusasiamiehenä, ensimmäisenä Euroopan oikeusasiamiehenä ja lukuisissa muissa luottamus-tehtävissä lähes puolen vuosisadan ajan ja edistänyt laillisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamista.

OA Jääskeläinen myönsi 16.9 oikeusasiamiesveistoksen Euroopan oikeusasiamies P. Nikiforos Diamandourokselle tunnustuksena hänen erityisistä ansioistaan eurooppalaisen hallintokulttuurin, läpinäkyvyyden ja eettisten periaatteiden edistämässä ja perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisessa. Jääskeläinen luovutti veistoksen Diamandourokselle Euroopan oikeusasiamiesten verkoston seminaarissa Dublinissa.

Oikeustieteen lisensiaatti, professori Matti Kuusimäelle OA Jääskeläinen myönsi oikeusasiamiesveistoksen 3.5. Kuusimäki on edistänyt laillisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista erilaisissa koulutus- ja kehittämistehtävissä, hovioikeuden tuomarina ja Suomen ensimmäisenä valtakunnansyyttäjänä yhteensä 40 vuoden aikana.

AOA Pajuoja luovutti oikeusasiamiesveistoksen Espanjan oikeusasiamiesinstituutiolle (Defensor del Pueblo) sen 30-vuotisjuhlan yhteydessä Madridissa 24.9. tunnustukseksi instituution arvokkaasta työstä.

OA myönsi 8.2. oikeusasiamiesveistoksen myös vuoden aikana eläkkeelle jääneille kanslian pitkäaikaisille virkamiehille esittelijäneuvos Lea Haapkyllälle, notaari Raili Kerrmanille, arkistohoitaja Marja-Liisa Pärssiselle ja tarkastaja Kari Huttuselle tunnustukseksi ja kiitokseksi heidän ansioistaan laillisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien edistämässä. Haapkyllä työskenteli oikeusasiamiehen kanslian tehtävissä lähes 30, Kerrman 36, Pärssinen 37 ja Huttunen 30 vuoden ajan.



Oikeusasiamiesveistos "Kaikki" tilattiin kuvanveistäjä Hannu Siréniltä vuonna 2009, kun eduskunnan oikeusasiamiesinstituutio täytti 90 vuotta. Teosta on valmistettu hopeisena ja pronssisena (kuvassa).



Oik.lis. Jacob Södermanille luovutettiin hopeinen oikeusasiamiesveistos 27. maaliskuuta. Söderman on työskennellyt eduskunnan oikeusasiamiehenä, ensimmäisenä Euroopan oikeusasiamiehenä ja lukuisissa muissa luottamustehtävissä lähes puolen vuosisadan ajan.

Euroopan oikeusasiamies P. Nikiforos Diamandouros sai oikeusasiamiesveistoksen huomionosoituksena kymmenen vuoden työskentelystään Euroopan oikeusasiamiehenä. Luovutus tapahtui EU:n kansallisten oikeusasiamiesten verkoston 9. kokouksessa Dublinissa 16. syyskuuta.



## 2.6

# Palvelutoiminnat

### 2.6.1

#### ASIAKASPALVELU

Kääntymisen oikeusasiamiehen puoleen on pyritty tekemään mahdollisimman helpoksi. Oikeusasiamiehen tehtävistä ja kantelun tekemisestä kertova esite antaa ohjeita kantelun tekemisestä ja sisältää kantelulomakkeen. Kantelun voi lähettää postitse, sähköpostitse, faksilla tai täyttämällä verkossa sähköisen kantelulomakkeen. Kanslia palvelee asiakkaita puhelimitse, kanslian tiloissa ja sähköpostin välityksellä.

Kansliassa on kaksi neuvontalakimiestä, joiden tehtävänä on antaa asiakkaille neuvoja kantelun tekemisessä. Asiakaspuheluita tuli neuvontalakimiehille noin 1 900, asiakaskäyntejä oli noin 150.

Kanslian kirjaamo ottaa vastaan ja kirjaa saapuvat kantelut sekä vastaa niitä koskeviin tiedusteluihin sekä asiakirjapyyntöihin. Kirjaamoon tuli vuoden aikana noin 2 700 puhelua. Asiakaskäyntejä oli noin 290 ja asiakirjatilauksia lähes 600. Tutkijoita palvelee ensisijaisesti kanslian arkisto.

### 2.6.2

#### VIESTINTÄ

Vuonna 2013 kanslian viestintä toteutti oikeusasiamiehen Facebook-sivut ja saattoi päätökseen oikeusasiamiehen visuaalisen ilmeen uudistuksen. Uusien graafisten ohjeiden mukainen esite ”Voiko oikeusasiamies auttaa?” painettiin loppuvuodesta suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi.

Vuonna 2013 laadittiin tiedote 26 ratkaisusta ja lyhyt ns. verkkovinkki 11 ratkaisusta. Kanslia tiedottaa oikeusasiamiehen ratkaisuista, jotka ovat johtaneet toimenpiteeseen tai joilla on muuten yleistä mielenkiintoa. Tiedotteet laaditaan suomeksi ja ruotsiksi, verkossa ne julkaistaan lisäksi englanniksi.

Kanslia teetti medianäkyvyydestään analyysin, jonka mukaan oikeusasiamies näkyi vuoden

2013 aikana digitaalisessa mediassa 1 994 uutisen verran. Valtaosa uutisoinnista (98 %) oli sävyltään neutraalia tai positiivista.

Verkossa julkaistiin 191 anonymisoitua ratkaisua. Verkkoon viedään ratkaisuja, joilla on oikeudellista tai yleistä mielenkiintoa. Oikeusasiamiehen verkkosivut ovat suomeksi osoitteessa [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi), ruotsiksi [www.ombudsman.fi](http://www.ombudsman.fi) ja englanniksi [www.ombudsman.fi/english](http://www.ombudsman.fi/english). Kansliassa tiedontarpeisiin vastaavat tiedottajan lisäksi kirjaamo ja esittelijät.

### 2.6.3

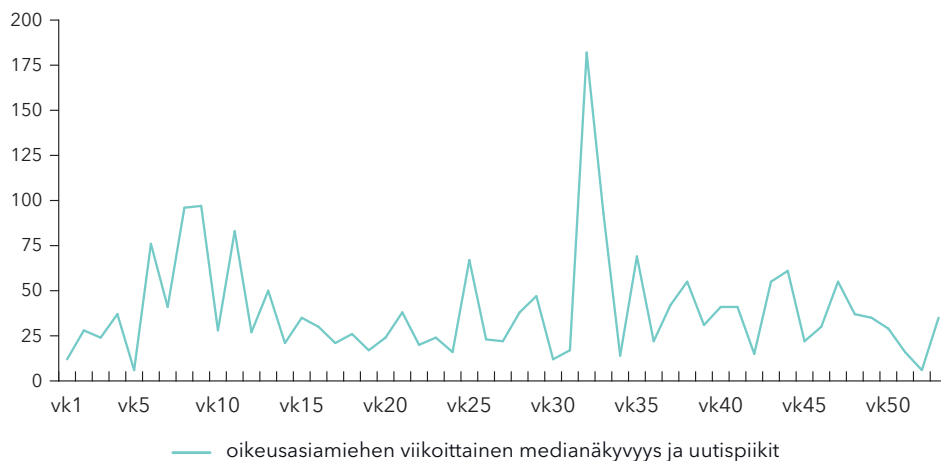
#### KANSLIA JA HENKILÖKUNTA

Oikeusasiamiehen ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden hänelle kuuluvien tehtävien sekä Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvien tehtävien hoitamista varten on oikeusasiamiehen johtama eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia.

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 2013 lopussa kansliassa oli 59 vakinaista virkaa. Virkojen lukumäärä väheni edelliseen kertomusvuoteen verrattuna yhdellä, koska yksi notaarin virka jouduttiin lakkauttamaan 1.2.2013 lukien. Kansliassa oli vuoden 2013 päättyessä yksi täyttämätön virka. Arkistotehtävien hoitaminen vakiinnutettiin yhden henkilön tehtäväksi ja eläköitymisen johdosta vapautunut arkistonhoitajan virka muutettiin hallintosihteerin viraksi.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten lisäksi kanslian vakinaisiin virkamiehiin kuului kansliapäällikkö, 10 esittelijäneuvosta, 8 vanhemmaa oikeusasiamiehensihteerä, 11 oikeusasiamiehensihteerä ja 2 päivystävää lakimiestä. Lisäksi



*Oikeusasiamiehen medianäkyvyydestä digitaalisessa mediassa vuoden 2013 aikana tehtiin analyysi. Sen mukaan oikeusasiamies näkyi digitaalisessa mediassa 1 994 jutun verran. Uutispiikkejä aiheuttivat vankien tarkkailuhaalarit, Himas-tutkinta ja passien jakelu R-kioskeista.*

kansliassa oli tiedottaja, 2 tarkastajaa, 4 notaaria, hallintosihteeri, kirjaaja, apulaiskirjaaja, 3 osastosihteeriä ja 7 toimistosihteeriä. Lisäksi kansliassa työskenteli osan tai koko vuoden määräaikaisessa virkasuhteessa yhteensä kahdeksan henkilöä. Luettelo henkilökunnasta on liitteenä 6.

Kansliassa toimi työjärjestyksen mukaan johtoryhmä, johon kuului oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet, kansliapäällikkö, Ihmisoikeuskeskuksen johtaja sekä kolme henkilökunnan edustajaa. Johtoryhmän kokouksissa käsiteltiin henkilöstöpolitiikkaan ja kanslian toiminnan kehittämiseen liittyviä asioita. Johtoryhmä kokoontui kertomusvuonna 9 kertaa. Kanslian yhteistointakokous koko henkilöstölle pidettiin vuonna 2013 kolme kertaa.

Pysyvinä työryhminä toimi koulutus-, työhyvinvointi- sekä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyöryhmä. Asianhallinnan hanketta ja tiedonohjaussuunnitelman laatimista varten asetettiin työryhmät ja ohjausryhmät.

Kansliassa aloitettiin sähköisen asianhallinnan hanke, jota varten kansliaan nimitettiin kahden vuoden määräaikaiseen virkasuhteeseen tietohallintoasiantuntija. Hankkeeseen liittyvä tiedonohjaussuunnitelma saatiin lähes valmiiksi vuoden aikana. Hankkeen tavoitteena on saada

oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta- ja muita tehtäviä sekä kanslian hallintoa tukeva sähköinen asian- ja asiakirjanhallinnan ratkaisu ja sen myötä siirtyä sähköiseen työympäristöön ja vaihteittain sähköiseen arkistointiin.

#### 2.6.4 KANSLIAN TALOUS

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

Kanslialle myönnettiin vuotta 2013 varten 5 515 000 euron määräraha. Tästä määrarahasta käytettiin vuonna 2013 yhteensä 5 374 000 euroa eli vajaat 141 000 euroa arvioitua vähemmän. Arvioidun toimintamäärärahan alittuminen johtui lähinnä palkkasäästöistä, kun kansliassa oli vuoden kuluessa kolme avointa virkaa täyttämättä useita kuukausia tehtävien täyttöprosessien ajan. Ihmisoikeuskeskus laati oman toiminta- ja talous-suunnitelman ja oman talousarvioehdotuksensa.

## 3 Perus- ja ihmisoikeudet



## 3.1

# Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatti

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 3.2

# Ihmisoikeuskeskus

Ihmisoikeuskeskus perustettiin eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen lailla, joka tuli voimaan 1.1.2012. Keskus on hallinnollisesti osa oikeusasiamiehen kansliaa, mutta toiminnallisesti itsenäinen ja riippumaton. Oikeusasiamies nimittää keskuksen johtajan neljän vuoden toimikaudeksi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan lausunnon. Keskuksella on valtuuskunta, johon oikeusasiamies asettaa Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa kuultuaan 20–40 jäsentä neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuskunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja.

Ihmisoikeuskeskuksen perustamisella ja valtuuskunnan asettamisella pyrittiin luomaan Suomeen rakenne, joka yhdessä eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävien kanssa täyttää YK:n yleiskokouksen vuonna 1993 hyväksymien nk. Pariisin periaatteiden mukaiset kansallisen ihmisoikeusinstituution (national human rights institution, NHRI) vaatimukset. Näitä vaatimuksia ovat muun muassa itsenäinen ja riippumaton asema paitsi muodollisesti, myös taloudellisesti ja hallinnollisesti, pluralistisuus sekä mahdollisimman laajat toimivaltuudet ihmisoikeuksien edistämiseksi ja suojelemiseksi.

Oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta muodostavat yhdessä Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution.

### 3.2.1

#### IHMISOIKEUSKESKUKSEN TEHTÄVÄT

Ihmisoikeuskeskuksella on laaja ihmisoikeuksia edistävä toimivalta. Lain mukaan Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on:

- edistää perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää tietoutusta, koulutusta, kasvatusta ja tutkimusta
- laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta

- tehdä aloitteita ja antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi
- osallistua perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön
- huolehtia muista vastaavista perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä.

Keskus ei käsittele kanteluja eikä muitakaan yksittäistapauksia. Näiden käsitteleminen kuuluu ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaan.

### 3.2.2

#### IHMISOIKEUSVALTUUSKUNTA

Ihmisoikeusvaltuuskunnan perustamisen tarkoituksena oli taata pluralistisuus kansallisessa ihmisoikeusinstituutiassa. Ensimmäinen valtuuskunta nimitettiin eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksellä 29.3.2012. Sen toimikausi on 1.4.2012–31.3.2016. Valtuuskunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja. Valtuuskunta koostuu kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajista. Lain nojalla pysyvästi edustettuina ovat lisäksi erityisvaltuutetut ja Saamelaiskäräjät.

Ihmisoikeusvaltuuskunnan tehtäviin kuuluu lain perusteella

- toimia perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä,
- käsitellä laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita ja
- hyväksyä vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma ja toimintakertomus.

Ihmisoikeusvaltuuskunnan alaisuudessa toimii työvaliokunta sekä valtuuskunnan jäsenistä ja ulkopuolisista asiantuntijoista koostuvia jaostoja. Tällä hetkellä toiminnassa olevia jaostoja ovat ihmisoikeuskasvatus ja -koulutusjaosto, vammaisasioiden jaosto ja seuranta- jaosto.

### 3.2.3

#### IHMISOIKEUSKESKUKSEN TOIMINTA VUONNA 2013

Vuosi 2013 oli Ihmisoikeuskeskuksen ensimmäinen kokonainen toimintavuosi. Organisaation alkuvaiheen käynnistämistoimet alkoivat siirtyä taka-alalle ja varsinaisten lakisäätteisten tehtävien hoitaminen alkoi. Yhtenä keskeisenä ajatuksena Ihmisoikeuskeskusta perustettaessa oli perus- ja ihmisoikeustoimijoiden välisen yhteistyön tiivistäminen. Ihmisoikeuskeskus pyrkii kaikessa toiminnassaan jatkuvaan yhteistyöhön alan muiden toimijoiden kanssa. Keskeisiä viranomaistahoja ovat oikeusministeriön demokratia- ja kieliasioiden yksikkö, ulkoasiainministeriön ihmisoikeusyksiköt sekä erillisvaltuutetut. Lisäksi yhteistyötä tehdään laajasti eri järjestötoimijoiden kanssa.

#### Tiedotus

Ihmisoikeuskeskuksen yhtenä keskeisimpänä lakisäätteenä tehtävänä on edistää perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää tiedotusta. Hallituksen esitys (HE 205/2010 vp) käsittelee Ihmisoikeuskeskuksen perustamiseen liittyviä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Sen mukaan: ”Osallistamalla kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainväliseen toimintaan keskus jakaisi tietoa Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteesta eurooppalaisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä sekä toisi uutta ihmisoikeusosaamista Suomeen seuraamalla kansainvälisissä toimielimissä ihmisoikeusveloitteiden toteutumista kansainvälisten standardien mukaisesti.” Hallituksen esityksessä todetaan myös, että Ihmisoikeuskeskus voisi luoda ja ylläpitää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tietopankkia.

Tiedotustehtävää toteuttaakseen Ihmisoikeuskeskuksella on kotisivut ([www.ihmisoikeuskeskus.fi](http://www.ihmisoikeuskeskus.fi)) ja aktiivista Facebook-tiedotusta. Lisäksi tiedottamiseen käytetään perus- ja ihmisoikeusalan verkostoja ja järjestetään tilaisuuksia ajankohtaisista perus- ja ihmisoikeusaiheista – usein yhteistyössä muiden ihmisoikeustoimijoiden kanssa. Vuonna 2013 järjestettiin muun muassa seuraavat yleisötilaisuudet:

- Alueellinen konferenssi Istanbulin sopimuksesta – allekirjoittamisesta ratifiointiin: kokemusten ja käytäntöjen vaihtoa
- Perus- ja ihmisoikeusindikaattorit Suomessa -asiantuntijatyöpaja
- Seminaari Euroopan sosiaalisen peruskirjan järjestökanteluiden järjestelmästä
- Ihmisoikeuskeskuksen esittely eduskunnan kansalaisinfossa
- Naisiin kohdistuva väkivalta ja perheväkivalta ihmisoikeusloukkauksena – Mitä uutta Istanbulin sopimus tuo mukanaan?
- Seksuaali- ja sukupuoli vähemmistöt koulussa, työelämässä ja palvelujen käyttäjinä – Mitä uutta EU:n perusoikeusviraston tutkimus kertoo?
- Kansainvälinen seminaari – kidutus globaalina haasteena

Vuoden 2013 aikana Ihmisoikeuskeskuksessa kävi lukuisa joukko vierailijaryhmiä muun muassa opilaitoksista. Tilaisuuksissa paitsi esitellään Ihmisoikeuskeskuksen toimintaa, välitetään tietoa perus- ja ihmisoikeuksista yleisesti ja usein, ryhmän toiveet huomioiden, käsitellään syvällisemmin joitain määrättyjä aiheita.

Vaikka Ihmisoikeuskeskus ei käsittele kanteita eikä muitakaan yksittäistapauksia, erilaisia yhteydenottoja ja avunpyyntöjä yksityisiltä ihmisiltä tuli vuoden 2013 aikana useita kymmeniä. Yhteydenottoihin vastataan ja ne pyritään ohjaamaan edelleen oikeille viranomaisille.

Ihmisoikeuskeskus julkaisee myös oikeusasiamiehen kertomuksesta erillisen toimintakertomuksen, jonka ihmisoikeusvaltuuskunta hyväksyy. Kertomus toimitetaan tiedoksi asianmukaisille erikoisvaliokunnille.

## Kasvatus ja koulutus

Ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus ovat olennaisen tärkeitä edellytyksiä ihmisoikeustietoisuuden kehittymiselle ja viime kädessä ihmisoikeuksien toteutumiselle. Oikeus ihmisoikeuskasvatukseen on myös itsessään ihmisoikeus, jonka toteuttaminen on valtion velvollisuus. Vuonna 2012 YK:n jäsenvaltiot hyväksyivät yksimielisesti ihmisoikeuskasvatusta koskevan julistuksen, johon tämä oikeus on nimenomaisesti kirjattu.

Ihmisoikeuskasvatusta edistävän mandaattinsa mukaisesti Ihmisoikeuskeskus ryhtyi heti perustamisensa jälkeen kartoittamaan ihmisoikeuskoulutuksen toteutumista suomalaisessa koulutusjärjestelmässä. Tämä ensimmäinen ihmisoikeuskasvatusta koskeva kansallinen selvitys toimeenpantiin pääasiassa vuoden 2013 aikana ja julkaistiin vuoden 2014 alussa. Selvityksen tekemiseen osallistui joukko eri koulutussektoreiden ja ihmisoikeuskasvatuksen asiantuntijoita.

Selvityksen perusteella voidaan todeta, että suomalaisen koulutusjärjestelmän arvopohja ja tavoitteenasettelu luovat melko hyvän perustan ihmisoikeuskasvatukseen ja -koulutuksen toteuttamiselle. Lainsäädännön sekä poliittisen ja hallinnollisen ohjauksen osalta ei tällä hetkellä kuitenkaan ole riittäviä takeita koulutuksen systemaattiselle toimeenpanolle niin, että se tavoittaisi kaikki ja olisi laadultaan kansainvälisten standardien mukaista. Ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen toimeenpano on liikaa yksittäisten opettajien, kasvattajien ja koulutuksenjärjestäjien mielenkiinnon ja aktiivisuuden varassa. Selkeänä puutteena on pidettävä myös sitä, ettei ihmisoikeuksia aina opeteta kansainvälisen oikeuden normeina, joten niiden velvoittava luonne saattaa jäädä ymmärtämättä. Merkittäviä puutteita havaittiin lisäksi erityisesti opettajien koulutuksen ja virkamiesten ja viranhaltijoiden täydennyskoulutuksen alueella.

Selvityksen tulosten perusteella Ihmisoikeusvaltuuskunta hyväksyi joulukuussa 2013 seitsemän yleisluontoista suositusta ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen edistämiseksi Suomessa. Valtuuskunta suosittelee ihmisoikeuskasvatuksen



*Ihmisoikeuskeskuksen ma johtaja Kristiina Kouros pitämässä vierasryhmälle esitelmää Ihmisoikeuskeskuksen toiminnasta.*

sisällyttämistä kaikkeen kasvatukseen ja koulutukseen. Se myös edellyttää valtioneuvostolta erillisen kansallisen ihmisoikeuskasvatustoimintaohjelman laatimista. Toimintaohjelmaan tulee kirjata yleiset ja koulutussektorikohtaiset tavoitteet, toimenpiteet ja vastuutahot, sekä määritellä ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen sisällölliset tavoitteet, seuranta ja indikaattorit.

Ihmisoikeuskasvatusta koskevan selvitystyön lisäksi Ihmisoikeuskeskus antoi myös itse ihmisoikeuskoulutusta. Vuonna 2013 Ihmisoikeuskeskus koulutti muun muassa Finnveran, Finnpartnershipin ja Finnfundin henkilökuntaa sekä ministeriöiden virkamiehiä yritystoimintaan ja ihmisoikeuksiin liittyvistä kysymyksistä. Lisäksi Ihmisoikeuskeskus on pitänyt useita puheenvuoroja niin julkishallinnon, yliopistojen kuin järjestöjenkin tilaisuuksissa, kuten Zonta-naisten konferenssissa, Ahtisaari-päivillä sekä sotarikoksia käsitelleessä seminaarissa, jonka järjestivät ulkoasiainministeriö ja Erik Castrén -instituutti.

## Aloitteet, lausunnot ja kannanotot

Ihmisoikeuskeskuksen perustamista koskevan hallituksen esityksen (HE 205/2010 vp) mukaan keskuksen tehtävänä olisi tehdä aloitteita sekä antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Ihmisoikeuskeskus voisi esimerkiksi kiinnittää eduskunnan ja hallituksen sekä kuntien tai muiden julkista tehtävää hoitavien taikka yksityistenkin tahojen huomiota yleiseen ongelmaan tai yksittäiseen, esimerkiksi tiettyä väestöryhmää koskevaan asiaan, joka liittyy perus- ja ihmisoikeuksiin. Ihmisoikeuskeskus voi myös esittää kantansa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta keskeisistä lainsäädäntöehdotuksista.

Ihmisoikeuskeskus antoi vuonna 2013 muun muassa seuraavat lausunnot ja kommentit:

- Kommentti demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksesta opettajankoulutuksessa opetus- ja kulttuuriministeriölle
- Lausunto perustuslakivaliokunnalle Ihmisoikeuskeskuksen toimintakertomuksesta
- Lausunto lakivaliokunnalle koskien lakialoitteita LA 27/2012 (lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain muuttaminen) ja 28/2012 (rikoslain muuttaminen tapaamisoikeuden osalta)

Lisäksi Ihmisoikeusvaltuuskunta antoi kesäkuussa 2013 kannanoton tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain uudistusprosessista.

## Kansainvälinen yhteistyö

Ihmisoikeuskeskus osallistuu perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön.

Vuonna 1993 perustettu ICC, International Coordinating Committee, toimii kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden (NHRI) yhteistyöjärjestönä ja johtavana elimenä. Kansalliset ihmisoikeusinstituutiot osallistuvat ICC:n jäsenenä aktiivisesti oman toimintansa kehittämiseen ja arvioimiseen sekä uusien riippumattomien ja itsenäis-

ten instituutioiden perustamiseen. Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden keskinäisen yhteistyön lisäksi ICC pyrkii esimerkiksi vahvistamaan näiden instituutioiden asemaa kotivaltioissaan, YK:ssa sekä muissa kansainvälisissä järjestöissä.

Pariisin periaatteet määrittävät ICC:n toimintaa keskeisesti. Osana koordinoitavista toimistaan ICC tukee ja ohjaa ihmisoikeusinstituutioita, jotta ne toimisivat Pariisin periaatteiden mukaisesti. Tämä tulee erityisesti esille niin kutsutussa akkreditointiprosessissa, jossa selvitetään, täyttävätkö hakijat ICC:n jäsenyydelle asetetut ehdot.

A-statuksen ansainneilla jäsenillä on oikeus äänestää kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälisissä ja alueellisissa kokouksissa. Lisäksi ne voivat osallistua YK:n ihmisoikeusneuvoston ja muiden kansainvälisten elinten istuntoihin, joissa niillä on mahdollisuus käyttää puheenvuoroja. Akkreditoinnin myötä nämä instituutiot siis tunnustetaan kansainvälisesti.

ICC:llä on myös B-statuksen saaneita tarkkailijajäseniä, jotka eivät täytä Pariisin periaatteisiin sisältyviä kriteereitä kokonaan. Näillä ihmisoikeusinstituutioilla ei ole oikeutta äänestää ICC:n kokouksissa, eikä käyttää puheenvuoroja ihmisoikeusneuvoston istunnoissa, mutta kumpiinkin ne voivat osallistua. Jos jäseneksi pyrkivän kansallisen ihmisoikeusinstituution ei katsota täyttävän Pariisin periaatteita lainkaan, sille annetaan C-status. Se voi ottaa tarkkailijan asemassa osaa ICC:n tapaamisiin ja työryhmiin.

Ihmisoikeuskeskus on yhteistyössä eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa valmistellut vuonna 2013 Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution akkreditaatiohakemusta. Akkreditaatiohakemukseen liitetään kansallisen ihmisoikeusinstituution strategia. Suomen hakemus pääsee ICC:n akkreditaatiokomitean käsittelyyn syksyllä 2014. Jo hakemusvaiheessa Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution edustajilla on kuitenkin ollut mahdollisuus seurata ICC:n toimintaa muun muassa osallistumalla sen vuosikokouksiin tarkkailijana.

Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalaiseen verkostoon (European Network of National Human Rights Institutions, ENNHRI) kuuluu 40 kansallista ihmisoikeusinstituutioita

eri puolilta Eurooppaa. Noin puolella verkoston jäsenistä on ICC:n myöntämä A-status. Vuonna 2013 Brysseliin perustettiin pysyvä sihteeristö vastaamaan verkoston koordinoinnista. Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio hyväksyttiin ENNHRI:n jäseneksi vuonna 2013.

ENNHRI edistää ihmisoikeuksien toteutumista ja suojelua Euroopassa tukemalla jo olemassa olevien eurooppalaisten NHRI:ien työtä sekä avustamalla uusien NHRI:ien perustamisessa ja akkreditoinnissa. Se toimii jäsentensä välisenä informaatioväylänä, tarjoaa koulutusta sekä toimii yhteistyössä kansainvälisten ja alueellisten ihmisoikeusmekanismien kanssa. Ajoittain ENNHRI myös kokoaa jäsentensä näkemyksiä yhteisiksi kannanotoiksi.

ENNHRI:llä on temaattisia työryhmiä, joiden työskentelyyn Ihmisoikeuskeskus osallistuu. Työryhmissä käsitellään muun muassa vammaisten henkilöiden oikeuksia, ihmisoikeuksien edistämistä yritystoiminnassa ja ihmisoikeusvalvontaelinten toimintaa.

### Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuranta

Ihmisoikeusvaltuuskunta perusti vuoden 2013 lopulla perus- ja ihmisoikeuksien täytäntöönpanon seurantaajaoston. Sen tehtävänä on toimia perus- ja ihmisoikeuskysymyksissä kansallisen ihmisoikeusinstituution ja kansalaisyhteiskunnan välisenä yhteistyöryhmänä Suomelle annettujen kansainvälisten ja EU-tason perus- ja ihmisoikeusvalvontaelinten suositusten sekä kansalliseen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan liittyvien hankkeiden täytäntöönpanon seurannassa. Seurantaajaosto valmistelee toimenpide-ehdotuksia sekä muun muassa osallistuu Ihmisoikeuskeskuksen apuna rinnakkaisraportointiin kansainvälisille perus- ja ihmisoikeusvalvontaelimille.

Ihmisoikeuskeskus osallistui myös kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman seurantaan varten asetetun nk. ihmisoikeustoimijoiden paneelin työhön. Paneeli julkaisi tammikuussa 2014 lausuntonsa sekä kymmenen suositusta

toimintaohjelman täytäntöönpanosta. Paneeli painotti muun muassa erityisvaltuutettujen riippumattomuutta hallituksesta ja itsenäistä asemaa edellytyksinä uskottavalle ihmisoikeuksien seurannalle ja valvonnalle. Lisäksi paneeli muistutti, että viranomaisten ohella myös kansallisen ihmisoikeusinstituution sekä kansalaisjärjestöjen ihmisoikeustyön resurssit on turvattava.

Ihmisoikeuskeskus osallistuu myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvoville lainkäyttö- ja tutkintaelimille tehtävien hallituksen raporttien käsittelyyn antamalla lausuntoja raportoinnin eri vaiheissa. Lausuntoja annetaan myös komiteoiden pyynnöstä eri kyselyihin, yleiskommenttiluonnoksiin sekä muihin valmisteilla oleviin asiakirjoihin.

Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution tehtäväksi tultaneen lähiaikoina antamaan YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleis-sopimuksen 33.2. artiklan mukainen edistämisen-, suojelu- ja seuranta-tehtävä. Toteutuessaan tehtävä tulee olemaan ensimmäinen nimenomaisesti kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle säädetty tehtävä. Tehtävä tulee ajankohtaiseksi, kun Suomi ratifioi sopimuksen. Ratifiointia valmistellut työryhmä luovutti mietintönsä tammikuussa 2014.

Ihmisoikeusvaltuuskunta perusti suunnitteluryhmän valmistelemaan vammaisten henkilöiden oikeuksia käsittelevän jaoston perustamista vuoden 2014 kuluessa. Jaosto tulee toteuttamaan osaltaan yleissopimuksen mukaisia tehtäviä.

## 3.3

# Puutteita ja parannuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa

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

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

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

Tiettyjen epäkohtien toistuvuus osoittaa, että julkisen vallan reagointi esille nostettuihin puutteisiin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa ei aina ole ollut riittävää. Periaatteessahan tilanteen pitäisi olla sellainen, että OA:n päätöksessä

tai esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten (EIT) tuomioissa todettua loukkausta ei vastaisuudessa enää pitäisi tapahtua uudelleen. Julkisen vallan vastuulla on reagoida perus- ja ihmisoikeusepäkohtiin sellaisin toimenpitein, jotka ennaltaehkäisevät vastaavien tilanteiden syntyminen.

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

### 3.3.1 KEHITYS EI OLE AINA OLLUT RIITTÄVÄÄ

OA Jääskeläinen piti 10.12.2013 Tampereella järjestetyssä Suomen kansallisen perus- ja ihmisoikeus-toimintaohjelman evaluaatioon liittyvässä asiantuntijaseminaarissa puheenvuoron ”10 keskeistä suomalaista perus- ja ihmisoikeusongelmaa”. Seuraavassa selostetaan OA:n esille nostamia ongelmia, jotka perustuvat oikeusasiamiehen toiminnassa tehtyihin havaintoihin.

#### Puutteet vanhusten oloissa ja kohtelussa

Laitoshoidossa ja palveluasumisen yksiköissä asuu kymmeniä tuhansia vanhusasiakkaita. Jatkuvasti tulee ilmi ravinnon, hygienian, vaippojen vaihdon, kuntoutuksen ja ulkoilun puutteita sekä riittämättömän henkilökunnan korvaamista liiallisella lääkityksellä.

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

Vanhustenhoidossa käytettävien itsemääräämisoikeuden rajoittamistoimenpiteiden tulisi perustua lakiin. Vaadittava säädöspohja puuttuu kuitenkin kokonaan. Lakiuudistus on vireillä, mutta sen valmistelu on viivästynyt.

Hallinnon sisäiseen valvontaan ei ole riittävästi voimavaroja. Aluehallintovirastoilla ei kaikissa tapauksissa ole tosiasiallisia mahdollisuuksia toiminnan valvontaan.

### Lastensuojelun ja lapsiasioiden käsittelyn puutteet

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

Lastensuojelun sijaishuollon valvonta on riittämätöntä. Kuntien lastensuojeluviranomaiset eivät ehdi riittävästi vierailta sijaishuoltopaikoissa eivätkä ole riittävän hyvin perillä lasten olosuhteista ja kohtelusta. Aluehallintovirastoilla ei ole riittävästi voimavaroja tarkastuksiin.

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

Perheiden avohuollon tukipalveluiden riittämättömyys ja viivästyminen aiheuttavat ongelmia palveluita tarvitsevilla perheillä. Tämä riittämättömyys heijastuu lastensuojelun lisääntyvään tarpeeseen ja se näkyy lasten mielenterveysongelmissa.

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

### Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen puutteet

Vammaisten henkilöiden yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien toteutumisessa on fyysisiä, oikeudellisia ja sosiaalisia esteitä sekä kohtuullisten mukautusten puutteita.

Vammaisten henkilöiden työllistymistä ja oikeutta perheeseen ei tueta riittävästi. Monissa tapauksissa kehitysvammaiset henkilöt tekevät työtä esimerkiksi toimintakeskuksissa vähimmäispalkkaa pienemmällä palkalla. Vammaisen henkilön lapsi otetaan huostaan ja vieroitetaan äidistään varsin usein sen sijaan että perheelle järjestettäisiin tarpeellisia tukipalveluita.

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

### Laitoksissa olevien itsemääräämisoikeutta loukkaavat rajoittamiskäytännöt

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

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

### Ulkomaalaisten säilöönoton ongelmat ja ns. paperittomien turvattomuus

Ulkomaalaislain perusteella vapautensa menettäneiden säilyttäminen poliisivankilassa on ongelmallista, koska poliisivankilat eivät sovellu pitkäaikaiseen säilyttämiseen. Poliisivankiloiden olosuhteiden vuoksi ulkomaalaislain perusteella säilytettävän vapautta joudutaan poliisivankiloissa rajoittamaan tarpeettoman paljon.

Ulkomaalaisten säilyttäminen poliisivankilassa johtuu siitä, että ainoa säilöönottoyksikkö

(Metsälä) on jatkuvasti täynnä. Lisäksi asianmu-  
kaista perheille tarkoitettua säilöönottopaikkaa  
ei ole ollut lainkaan.

Ns. paperittomien perustarpeiden, kuten riit-  
tävien sosiaali- ja terveystalveluiden ja perusope-  
tuksen, täyttämässä on ilmennyt puutteita ja  
epäselvyyttä.

### Vankien ja tutkintavankien olojen ja kohtelun epäkohdat

Monien vankien kohdalla ongelmana on toimin-  
tojen vähäisyys. Jotkut vangit joutuvat olemaan  
sellissään 23 tuntia vuorokaudessa. Euroopan  
Neuvoston kidutuksen vastaisen komitean CPT:n  
suositusten mukaan vangeilla tulisi olla sellin ul-  
kopuolista aikaa vähintään kahdeksan tuntia vuo-  
rokaudessa.

Vankien asuttamiseen käytettävät ns. paljusel-  
lit ovat vankeinhoidon kansainvälisten standar-  
dien vastaisia ja voivat loukata vankien ihmisar-  
voa. Vuosia jatkuneesta OA:n ja CPT:n arvoste-  
lusta huolimatta kertomusvuoden lopussa vanki-  
loissa oli käytössä vielä 180 paljuselliä.

Tutkintavankeja säilytetään edelleen liiallisel-  
sti poliisivankiloissa. CPT on arvostellut Suomea  
tästä jo 20 vuoden ajan. Vankeinhoidon kansain-  
välisten standardien mukaan rikoksesta epäiltyjä  
tulisi säilyttää tutkintavankiloissa eikä poliisin  
tiloissa, joiden olosuhteet soveltuvat vain lyhyt-  
aikaiseen säilytykseen ja joihin liittyy tutkinta-  
vangan painostamisen vaara.

### Riittävien terveystalveluiden saatavuudessa puutteita

Lakisääteisten terveystalveluiden järjestämisessä  
on puutteita. Esimerkiksi hoitotarvikkeiden jake-  
lussa on ongelmia eikä tarvikkeita kaikissa tapauk-  
sissa jaeta riittävästi taloudellisista syistä. Terveys-  
denhuoltolain edellyttämä ympärivuorokautinen  
hammaslääkäripäivystys ei ole toteutunut.

Hoitotakuulainsäädännön takaama hoitoon pääsy  
ei toteudu vielääkään täysimääräisesti. Hoitojonot  
ovat monissa tapauksissa liian pitkiä.

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

### Perusopetuksen oppimisympäristön turvallisuudessa puutteita

Koulukiusaamiseen puuttuminen on riittämätön-  
tä. Kouluilla ei ole riittäviä keinoja havaita ja puut-  
tua koulukiusaamiseen.

Kouluissa tulee jatkuvasti ilmi sisäilmaon-  
gelmia.

Oppilashuollon, kuntoutuksen ja muun kou-  
lunkäynnin ja oppimisen tuen saatavuus riippuu  
lapsen asuinpaikasta ja kotikunnan taloustilan-  
teesta. Lapsen yksilöllisiä tarpeita ei pystytty aina  
huomioimaan.

### Oikeusprosessien 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, kuten lapsiasioissa.

Tuomioistuinten rakenteellisen riippumatto-  
muuden kannalta ongelmallista on oikeuslaitok-  
sen ministeriöjohtoisuus ja aliresursointi. Tuo-  
mioistuinten riippumattomuuden kannalta hä-  
lyttävänä ääriesimerkkinä tästä on se, että yksit-  
täisen rikosjutun (ns. Wincapita) käsittelyyn on  
jouduttu myöntämään määrärahaa lisäbudjetissa.

### Perus- ja ihmisoikeusloukkausten ennaltaehkäisyssä ja hyvittämisessä puutteita

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

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

Perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämisen säädöspohja on vajavainen.

#### 3.3.2 ESIMERKKEJÄ HYVÄSTÄ KEHITYKSESTÄ

Seuraavassa esitetään eräitä esimerkkejä eri hallinnonaloilta tapauksista, joissa OA:n tai AOA:n kannanoton tai siinä tehdyn esityksen johdosta taikka muutoin on perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta tapahtunut myönteistä kehitystä. Esimerkit kuvaavat myös OA:n toiminnan vaikuttavuutta.

Oikeusasiamiehen esityksiä virheiden tai loukkausten hyvittämisestä ja toimenpiteistä asioiden sovinnolliseksi ratkaisemiseksi on koottu jaksoon 3.4. Myös nämä esitykset ja toimenpiteet ovat johtaneet useimmiten myönteiseen lopputulokseen.

#### Poliisi

AOA:n tarkastushavaintojen perusteella Poliisihallitus laati poliisiin säilytystiloille uudet 1.1.2013 voimaan tulleet ohjeet, sekä poliisipäälliköille ja tilojen esimiehille suunnatun koulutuspaketin.

AOA:n tarkastuksilla on jatkuvasti kiinnitetty huomiota wc-asioinnin yksityisyyden suojan puutteeseen poliisivankiloissa. Päihtyneiden säilyttämiseen tarkoitettujen säilytyshuoneiden kiinteän kameravalvonnan vuoksi wc-asiointi on ollut nähtävissä useiden säilytystilojen valvomossa.

*Poliisihallitus ohjeisti poliisilaitoksia 5.12.2013 päivättyllä kirjeellään. Kirjeessä edellytetään, että AOA:n havainnot yksityisyyden suojan puutteesta*

*huomioidaan poliisivankiloiden muutos- ja korjaustöiden yhteydessä teknisillä ratkaisulla. Niissä säilytystiloissa, joissa korjaustöitä ei olla heti suorittamassa, huomioidaan yksityisyyden suoja viipymättä muilla ratkaisulla. Niillä tarkoitetaan kamerakuuvan tai kuvakulman säätämistä sellaiseksi, että yksityisyyden suoja toteutuu myös esimerkiksi wc-asioinnin yhteydessä. Lisäksi kameravalvontaa edellytetään suoritettavaksi vain niiltä osin, kuin se on tarpeellista jokaisessa yksittäistapauksessa.*

Poliisin hallintorakenneuudistuksen kolmannessa vaiheessa (PORA III) vuoden 2014 alusta poliisilaitosten määrä väheni yhteentoista. Jokaiseen poliisilaitokseen on perustettu sisäiseen laillisuusvalvontaan keskittyvä oikeudellinen yksikkö. Tämän voitaneen olettaa parantavan hallinnon sisäisen laillisuusvalvonnan toimintaedellytyksiä.

#### Vankeinhoito

OA on tehnyt lukuisia esityksiä vuonna 2006 voimaan tulleen vankeuslainsäädännön tarkistamiseksi.

*Kertomusvuoden aikana valmistui oikeusministeriössä luonnos hallituksen esitykseksi vankeus- ja tutkintavankeuslain muuttamisesta. Merkittävä määrä muutosehdotuksista perustuu OA:n esityksiin ja kannanottoihin. Muutoksia ehdotetaan muun muassa rangaistusajan laskemista, vangin yhteydenpitoa, tapaamisia, sähköistä viestintää, kurinpitoa ja valvontaa sekä muutoksenhakuoikeutta ja muutoksenhakumenettelyä koskeviin säännöksiin.*

#### Ulkomaalaisasiat

AOA kiinnitti vuonna 2012 useissa ratkaisuissa Maahanmuuttoviraston (Mavi) huomiota siihen, että perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta koskeva päätös on pääsääntöisesti annettava hakijalle tiedoksi viimeistään yhdeksässä kuukaudessa hakemuksen jättämisestä.

*Perhesiteeseen perustuvien oleskelulupahakemusten käsittelyaikoja Mavissa on saatu ainakin jonkin verran lyhennettyä.*

EU:n palauttamisdirektiivin (2008/115/EC) määräyksen mukaan jäsenvaltioiden tulee luoda maasta poistamista varten tehokas valvontajärjestelmä.

*Ulkomaalaislakiin tehtiin muutos, jonka mukaan vähemmistövaltuutetun tehtävänä on valvoa ulkomaalaisten maasta poistamisen täytäntöönpanoa sen kaikissa vaiheissa. Vähemmistövaltuutettu voi tarkkailla esimerkiksi ulkomaalaisten karkotuslentoja. Muutos tuli voimaan 1.1.2014.*

Ulkomaalaislain perusteella säilöön otettuja varten on vain yksi säilöönottoyksikkö (Metsälä), joka on käytännössä pysyvästi täynnä. Tämän johdosta säilöön otettuja joudutaan sijoittamaan poliisivankilaan, pääasiassa Pasilan poliisivankilaan Helsingissä.

*Sisäasiainministeriö päätti kertomusvuonna, että Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteyteen tullaan perustamaan uusi säilöönottoyksikkö, johon tulee myös perheyksikkö. Yksikön on tarkoitus aloittaa toimintansa vuoden 2014 aikana.*

### Sotilasasiat ja puolustushallinto

Varusmiesten olojen ja kohtelun valvonta on yksi oikeusasiamiehen erityistehtävistä. Kertomusvuonna asevelvollisuuslakia muutettiin niin, että varusmiesten kaikki kotimaan lomamatkat koti- tai asuinpaikkakunnalle ovat maksuttomia. Myös varusmiesten päivärahoja korotettiin ja varusmiesten palvelusaikaa lyhennettiin 15 vuorokaudella.

Keväällä ja kesällä 2013 kotiutuneet varusmiehet antoivat loppukyselyssä koulutuksesta ja varusmiespalvelusajastaan kaikkien aikojen parhaimmat arvot.

Räjähdeiden varastoinnin turvallisuutta selvittänyt työryhmä luovutti loppuraporttinsa puolustusministerille kesällä 2013. Raportti liittyi AOA:n 31.12.2008 tekemään päätökseen (3733/4/05, ks. vuoden 2008 kertomus s. 145), jossa kiinnitettiin huomiota puolustusvoimien räjähdeturvallisuuden puutteisiin. Puolustusministeri teki työryhmän raportin perusteella päätöksen räjähdevarastoinnin kehittämisestä. Keskeisenä tavoitteena on saattaa räjähdeiden varastointi puolustusministe-

riön hallinnonalalla kaikilta osin säädösten mukaiseksi 31.12.2017 mennessä.

### Terveydenhoito

Eräiden sairaanhoitopiirien ja terveyskeskusten toimintakäytännöt rajoittivat lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovuttamista asumis- palveluyksiköissä asuville henkilöille tavalla, jota voitiin pitää apuvälineasetuksen vastaisena. OA pyysi, että sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa kyseiset sairaanhoitopiirit ja terveyskeskukset apuvälineasetuksen mukaiseen toimintakäytäntöön (2495/4/12).

*Ministeriö ilmoitti lähettäneensä apuvälineasetusta selventävät ohjeet kaikkiin sairaanhoitopiireihin ja kuntiin sekä apuvälinepalvelujen toimeenpanoa valvoville viranomaisille. Lisäksi ohjeet lähetettiin tiedoksi Suomen Kuntaliittoon, valtakunnalliselle vammaisneuvostolle ja vammaisfoorumille. Saamansa palautteen ja yhteydenottojen perusteella ministeriö totesi, että kirje on selventänyt lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovutuskäytäntöjä.*

OA pyysi Valviraan ohjaamaan sairaanhoitopiirejä yhdenmukaiseen käytäntöön niin, että ensihoitohenkilöstö pyytää hoito-ohjeen lääkäriltä kaikissa vähänkin epäselvissä tilanteissa, joissa potilaan tilan ei arvioida edellyttävän hänen kuljettamistaan hoitoon(4248/4/11).

*Valvira ilmoitti lähettäneensä sairaanhoitopiireille ohjeen 4/2013. Ohjeen mukaan sairaanhoitopiirien tulisi ohjeistaa ensihoitohenkilöstöään herkästi pyytämään päivystävältä ensihoitolääkäriltä hoito-ohjetta vähänkin epäselvissä tilanteissa. Hoito-ohjeen pyytämistä puoltaa erityisesti se, että lailistettu lääkäri päättää ammattihenkilölain mukaan potilaan lääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärityksestä ja siihen liittyvästä hoidosta. Päivystävällä ensihoitolääkärillä on myös todennäköisesti ensihoitohenkilöstöä parempi mahdollisuus tarkastella potilaasta aiemmin laadittuja potilasasiakirjoja ja arvioida näin potilaan kokonaistilannetta laajemmin.*

## Sosiaalihuolto

Vammainen henkilö asui kehitysvammaisten palvelusäätiön omistamassa vuokra-asunnossa, johon säätiö oli saanut raha-automaattiyhdistykseltä (RAY) investointiavustusta erityistä apua ja tukea tarvitsevien henkilöiden asuntojen hankintaan. Palvelusäätiö edellytti alivuokralaiseksi tulevan avopuolison täyttävän samat kriteerit kuin vammaisen henkilön, joka oli vuokrannut asunnon säätiöltä.

AOA otti omasta aloitteestaan tutkittavaksi, oliko RAY ja/tai kehitysvammaisten palvelusäätiö menettelty Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen periaatteiden vastaisesti.

AOA totesi että perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 19 artikla korostaa vammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta, valinnanvapautta ja osallistumista. Sopimuspuolet turvaavat tämän oikeuden muun muassa varmistamalla, että vammaisilla henkilöillä on oikeus valita asuinpaikkansa sekä sen, missä ja kenen kanssa he asuvat, eivätkä ole velvoitettuja käyttämään tiettyjä asuinjärjestelyjä. Sopimuksen 22 artiklassa turvataan vammaisten henkilöiden oikeus yksityiselämän, kunnian ja maineen suojaan. Artiklan mukaan asuinpaikasta tai asuinjärjestelyistä riippumatta vammaisen henkilön yksityisyyteen, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon tai muunlaiseen viestintään ei saa mielivaltaisesti tai laittomasti puuttua eikä hänen kunniaansa ja mainettaan saa laittomasti loukata.

*RAY ilmoitti, että sillä ei ollut alivuokraamiseen liittyviä ehtoja tai ohjeistuksia investointiavustuksissaan. RAY ilmoitti kunnioittavansa Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaista jokaiselle suotua oikeutta nauttia yksityis-*

*ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta sekä YK:n yleissopimusta vammaisten henkilöiden oikeuksien turvaamisesta. Palvelusäätiö vahvisti RAY:lle, että asiassa oli ollut kyse säätiön virheellisestä toimintatavasta. Palvelusäätiö ilmoitti, että alivuokralaiseksi tulevan avopuolison ei tullut täyttää samoja kriteereitä kuin alkuperäisen vuokralaisen.*

## Opetusasiat

Eduskunta hyväksyi (16.12.2013) muutoksia perus- ja toisen asteen opetusta ja oppilashuoltoa koskevaan lainsäädäntöön. Perusopetuslain muutoksilla (voimaan 1.1.2014) edistetään koulujen työrauhaa ja lisätään oppilaiden osallistumismahdollisuuksia sekä parannetaan sairaalaopetuksessa olevien lasten asemaa. Uuteen oppilas- ja opiskelija-huoltolakiin (voimaan 1.8.2014) on koottu lainsäädännössä hajallaan olleet oppilas- ja opiskelija-huoltoa koskevat säännökset. Lain tavoitteena on siirtää painopiste ennaltaehkäisevään opiskeluhuoltoon ja parantaa psykologi- ja kuraattoripalvelujen saatavuutta. Laki koskee myös toisen asteen lukiokoulutusta ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettua koulutusta. Uudistukset tuonevat parannuksia useisiin kante-luasioissa toistuvasti esillä olleisiin ongelmiin.

## Kieliasiat

Rakennusalalla toimivien oikeusturvan kannalta on kansallisesti ongelmallista, että EU:n rakennustuoteasetukseen kytkeytyviä harmonisoituja tuotestandardeja ei julkaista kaikilla EU:n virallisilla kielillä eli ei myöskään suomeksi ja ruotsiksi. Standardit ovat olennaisia rakennustuotteiden pakollisen CE-merkinnän kannalta, ja rakennusalalla toimivat ovat velvollisia soveltamaan niitä. OA esitti ympäristöministeriön (YM) ja työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) harkittavaksi kansallisia ja EU:n tason toimenpiteitä tilanteen parantamiseksi (962/4/12\* ja 4779/4/12\*).

YM ilmoitti seuranneensa standardien käännösasian etenemistä EU:ssa ja nostaneensa asian kes-

kusteluun ja rakennusalan pysyvän komitean asialistalle. TEM on puolestaan kertonut OA:n päätöksestä Euroopan standardisointiasetuksen pysyvässä komiteassa ja pyytänyt sitä ottamaan asian käsiteltäväksi, jotta kysymykseen löydetäisiin yhteinen eurooppalainen vastaus. Lisäksi jatkossa on tarkoitus selvittää lainsäädännössä viitattujen standardien määrä eri hallinnonaloilla ja saattaa eri ministeriöiden arvioitavaksi tarve mahdollisille toimenpiteille. TEM aikoo myös viedä asian vielä edellä mainitun komitean tarkempaan käsittelyyn. Suomessa tilanne tulee sinänsä olemaan monia muita jäsenvaltioita parempi, sillä 80 % harmonisoiduista tuotestandardeista on tarkoitus kääntää.

OA:n arvioitavana oli henkilöstön oikeus saada työpaikan organisaatiouudistusta koskevia asiakirjoja omalla äidinkielellään eli tässä tapauksessa ruotsiksi. Vaikka lainsäädäntö ei edellyttänyt tällaisten asiakirjojen kääntämistä, Rajavartiolaitos päätyi siihen, että virkamiesten yhdenvertainen kohtelu puoltaa asiakirjojen tarjoamista yhtenevällä tavalla sekä suomen- että ruotsinkieliselle henkilöstölle (892/4/13).

### Muut asiat

Metroliiikenteen sääntelyä koskevassa ratkaisussaan OA totesi, että metroliiikenteen turvallisuustakeista tulisi säätää lailla (448/4/11\* ja 3865/4/12).

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 3.4.2013 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää metroliiikennettä koskevaa sääntelyä. Työryhmä on 31.10.2013 ehdottanut (LVM:n julkaisu 32/2013), että metroliiikenne saatetaan laintasaisen sääntelyn piiriin. Ministeriön tarkoituksena on käynnistää työryhmän ehdotuksen ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta lainsäädännön valmistelu helmikuussa 2014. Tavoitteena on, että laki saadaan voimaan viimeistään siinä vaiheessa, kun liikennöinti ns. länsimetrolla käynnistetään (vuoden 2016 alussa).

Etelä-Suomen aluehallintoviraston riittävien resurssien turvaamisesta ei ollut huolehdittu, vaikka AOA:n sijainen oli jo antanut aluehallintovirastolle huomautuksen vastaisen varalle kohtuuttoman pitkästä kanteluasian käsittelyajasta. Valtiovarainministeriö (VM) oli ilmoittanut, että se tulee toimimaan aktiivisesti aluehallintovirastojen kantelu- ja valvontaprosessien sekä niitä koskevan lainsäädännön kehittämisessä sekä kiinnittämään huomiota aluehallintovirastojen kanteluasioiden käsittelyaikoihin osana tulosohtaus-ta. Myös asiamäärien kehitystä seurataan ja tarvittaessa esitetään voimavariesityksiä kehys- ja talousarvioesityksissä.

AOA:n sijainen antoi aluehallintovirastolle uudelleen huomautuksen asian käsittelyn aiheuttomasta viipymisestä ja pyysi VM:ää ilmoittamaan, oliko ministeriö katsonut tarpeelliseksi esittää voimavariesityksiä tilanteen parantamiseksi (2184/4/12\*).

VM ilmoitti, että vuonna 2013 on käynnistetty projekti ”Kanteluruuhkan purkaminen Etelä-Suomen aluehallintoviraston peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueella”. Projekti on aloitettu 1.10.2013 ja sen kesto on 13 kuukautta. Projektin kustannuksiksi on arvioitu vuosille 2013 ja 2014 yhteensä 760 680 euroa. Sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluiden käsittelyyn Etelä-Suomen aluehallintovirastossa on osoitettu projektin aikana yhteensä 13 henkilötyövuoden lisäresursointi. Projektiin on osallistutettu myös muut aluehallintovirastot.

## 3.4

# Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ja sovinnolliseen ratkaisuun johtaneet asiat

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamies voi tehdä viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Perustuslain 22 § toisaalta velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Tapahtuneen virheen tai kantelijan oikeuksien loukkauksen hyvittäminen oikeusasiamiehen esityksen perusteella on yksi asian sovinnollisen ratkaisun muoto. Oikeusasiamies on vuosien aikana tehnyt lukuisia hyvitysesityksiä. Nämä esitykset ovat useimmiten johtaneet myönteiseen lopputulokseen. Myös perustuslakivaliokunta piti mietinnössään (PeVM 12/2010 vp) oikeusasiamiehen esityksen tekemistä asian sopimiseksi ja hyvityksestä selvissä tapauksissa perusteltuna kansalaisen pääsemiseksi oikeuksiinsa, sovinnollisen ratkaisun löytymiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi.

Kertomusvuonna tehtiin 19 hyvitysesitystä. Tämän lisäksi kantelujen käsittelyn aikana kansliasta tehty yhteydenotto viranomaiseen johti lukuisissa tapauksissa virheen korjaukseen tai puutteellisen menettelyn oikaisuun ja siten sovinnollisen ratkaisun aikaansaamiseen.

Oikeusasiamiehen hyvitysesityksen perusteita on selvitetty laajemmin edellisten vuosien 2011 ja 2012 kertomuksissa (s. 88 ja s. 71).

### 3.4.1 HYVITYSESITYKSET

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

#### Perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittäminen

##### *Potilaiden hoitotoimenpiteisiin ryhtyminen vastoin heidän tahtoaan*

Kantelijan mukaan hänelle laitettiin munuaisaltaan kiven vuoksi vastoin hänen tahtoaan selkädinpuudutus, jotta hänelle voitiin niin ikään vastoin hänen tahtoaan asettaa alateitse putki virtsanjohtimeen.

OA:n mielestä oli selvää, että kantelijan hoitoa keskussairaalassa ei toteutettu potilaslaissa tarkoitettulla tavalla yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. OA korosti sitä, että oikeusjärjestyksemme ei sisälly mitään sellaista yleistä oikeutusta henkilön itsemääräämisoikeuden sivuuttamiseen sillä perusteella, että puuttumista hänen ruumiilliseen koskemattomuuteensa voidaan objektiivisesti tai lääketieteellisesti arvioiden pitää hänen etujensa mukaisena.

OA piti selvänä, että kantelijalle vastoin hänen tahtoaan suoritetuilla hoitotoimenpiteillä oli loukattu perustuslain 7 §:ssä turvattua henkilökohtaisen koskemattomuuden sekä perustuslain 10 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattua yksityiselämän suojaa. OA oli hämmästynyt siitä, että asiassa selvityksiä ja lausuntoja antaneet tahot eivät olleet tätä mieltäneet. Perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen mukaan potilaan tahdon vastainen toimenpide on sallittu vain silloin, jos se perustuu eduskunnan säätämään lakiin. Tällaista lainsäädäntöä ei ole annettu somaattista terveyden- ja sairaanhoitoa varten. Potilaslaki sen sijaan edellyttää potilaan suostumusta hoitotoimenpiteisiin.

Lääketieteelliset toimenpiteet, jotka on suoritettu ilman potilaan suostumusta tai toimenpi-

teeseen erikseen oikeuttavan lain tukea ovat ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä katsottu sellaisiksi 8 artiklan loukkauksiksi, joista on suoritettava rahallinen korvaus. Tuomioistuin on kiinnittänyt huomiota siihen, onko toimenpide aiheuttanut valittajalle pelon, ahdistumisen tai alemmuuden tunteita. OA piti selvänä, että terveydenhuollon ammattihenkilöiden menettely keskussairaalassa oli aiheuttanut kantelijalle sellaista kärsimystä, joka tuli hyvittää tälle. OA antoi toimenpiteet suorittaneille lääkäreille ja sairaanhoitopiirille huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisista menettelyistä (673/4/12\*).

*Sairaanhoitopiiri ilmoitti OA:lle, että se oli tehnyt päätöksen, jolla kantelijalle korvattiin 1 000 euroa sopeutumishäiriönä sekä 2 000 euroa itsemääräämisoikeuden ja ruumiillisen koskemattomuuden rikkomisesta.*

Toista kantelijaa oli vastoin hänen tahtoaan ruokittu tiputuksella ja hänelle oli vastoin hänen tahtoaan annettu peräruiske. Lisäksi osastonhoitaja oli tarkastanut kantelijan ihon kunnon tämän kiellostu huolimatta ja ulkopuolisten henkilöiden läsnä ollessa.

Kun otetaan huomioon kantelijan erittäin vaikea sairaus ja siitä aiheutuva avuttomuus ja riippuvuus muiden ihmisten avusta, OA piti uskottavana, että hoitohenkilökunnan menettely oli aiheuttanut hänessä sellaista kärsimystä, joka tulisi hänelle hyvittää. Oikeuksiensa valvomiseksi hän oli puolestaan tarvinnut oikeudellista apua, josta on aiheutunut hänelle kustannuksia.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkisella vallalla tarkoitetaan valtion ohella muun muassa kuntia ja kuntayhtymiä. Sen vuoksi OA esitti, että kuntayhtymä korvaa kantelijalle häneen kohdistetut perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukset (2803/4/12\*).

*Sairaanhoitopiiri ilmoitti oikeusasiamiehelle, että kantelijan asiamiehen kanssa käytyjen neuvottelujen perusteella oli päädytty 8 500 euron kerta-korvaukseen tapahtuneista perus- ja ihmisoikeusloukkauksista.*

### **Poliisin suorittamat aiheettomat vapauden riistot**

Kantelija oli otettu kiinni, koska poliisipartiolla oli ollut virheellinen käsitys häntä koskeneen etsintäkuulutuksen sisällöstä. Tämä väärinkäsitys oli johtunut tietokatkoksesta. Jo kuljetuksen aikana ilmeni, että etsintäkuulutus ei edellyttänyt kukaan kantelijan toimittamista poliisilaitokselle. Tästä huolimatta kantelija oli viety poliisilaitokselle. Siellä hänelle oli selvitetty poliisin menettelyä ja tarjottu kuljetus hänen haluamaansa paikkaan. Kantelijan sinänsä varsin lyhytaikainen vapaudenmenetys oli joka tapauksessa perusteeton. AOA esitti, että Varsinais-Suomen poliisilaitos harkitsisi, miten tämä voitaisiin hyvittää kantelijalle (2278/4/13\*).

*Poliisilaitos ilmoitti päättäneensä suorittaa kantelijalle hyvityksenä 120 euroa.*

Toisessa kanteluasiassa kantelija arvosteli tyttärensä puolesta hammaslääkärin, poliisilaitoksen ja sairaankuljetusyrityksen ensihoitohenkilökunnan menettelyä. Kantelun mukaan hammaslääkäri pyysi poliisin virka-apua tyttären kuljettamiseksi hoitokotiin, missä tämä oli vapaaehtoisessa hoidossa. Kantelijan mukaan poliisipartio murtautui hänen perheensä kotiin, minkä jälkeen potilas vietiin väkisin ambulanssiin ja sidottiin pitkälle matkan ajaksi.

Terveydenhuollon lainsäädännössä lääkäri ja hammaslääkäri ovat erillisiä terveydenhuollon ammatteja. Tämän vuoksi hammaslääkäri ei yleensä voinut pyytää poliisilta virka-apua. Lisäksi oli ilmeistä, että säännöksen muut perusteet eivät täytyneet tässä tapauksessa. Hammaslääkäri oli menettänyt lainvastaisesti pyytäessään virka-apua ilman siihen oikeuttavaa laissa säädettyä perustetta. Komisario oli selvityksessään kertonut, että virka-avun antamiselle oli ollut poliisilain mukainen peruste, koska hammaslääkärin pyynnössä oli viitattu mielenveyslain ja sosiaalihuoltolain säännöksiin. Virka-apupyynnöstä kävi kuitenkin ilmi, että tarkoituksena ei ollut potilaan kuljettaminen terveyskeskukseen tai sairaalaan, kuten laissa edellytetään eikä hammaslääkäri ollut lais-

sa tarkoitettu sosiaaliviranomainen. Komisarioroli siten menetellyt lainvastaisesti, kun hän oli myöntänyt virka-apua ilman siihen oikeuttavaa lainmukaista perustetta.

OA:n mukaan on ilmeistä, että potilas koki tilanteen niin, että hänen oli pakko nousta ambulanssiin. Hänen vapautensa oli siten tosiasiallisesti riistetty – joskin lyhytaikaisesti – lääkärin ja poliisin virheellisen menettelyn seurauksena. Sen vuoksi OA pyysi sairaanhoitopiiriä ja poliisilaitosta harkitsemaan, voisivatko ne hyvittää potilaalle häneen kohdistetun loukkauksen (4398/4/12\*).

*Itä-Suomen poliisilaitos ilmoitti, että se oli lähettänyt kantelijalle päätöksen hyvityksen suorittamisesta. Päätöksessään poliisilaitos pyysi anteeksi virkamiehensä menettelyä, pahoitteli tapahtunutta ja suoritti hyvityksenä kantelijalle 300 euroa.*

*Myös sairaanhoitopiiri pahoitteli virheellistä menettelyään. Lisäksi se oli päättänyt suorittaa hyvityksenä potilaalle vapaudenloukkauksesta 300 euroa.*

### **Opettajan sananvapauden loukkaaminen**

OA antoi Riihimäen kaupungin kasvatus- ja opetustoimenjohtajalle ja kaupunginlakimiehelle huomautuksen opettajan sananvapauden loukkaamisesta. Kaupunki oli antanut luokanopettajalle kirjallisen varoituksen tämän paikallislehden yleisönosastoon kirjoittaman artikkelin eräiden kohtien johdosta. OA:n mukaan mielipidekirjoitus mahtui yksittäisten lausumienkin osalta selvästi opettajan sananvapauden rajoihin. OA pyysi myös kaupunkia arvioimaan, miten sananvapauden loukkaus voitaisiin oikaista ja hyvittää opettajalle (3793/2/12\*).

*Kaupunki ilmoitti poistaneensa opettajan saaman varoituksen, pahoittelleensa tälle varoituksesta aiheutunutta mielipahaa ja maksaneensa tälle hyvityksen sekä kiinnittäneensä asianomaisten virkamiesten huomiota perusoikeuksiin ja erityisesti sananvapauden toteutumiseen.*

### **Riittävien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen turvaamisen loukkaaminen**

Kantelija arvosteli alaikäisen tyttärensä A:n sijaishuollon järjestämistä ja kohtelua lapselle osoitetuissa sijaishuoltopaikoissa. Kantelija arvosteli myös lapselle järjestettyä terveydenhuoltoa.

AOA:n saamasta lausunnosta ja niihin liittyvistä asiantuntijalausunnoista ja selvityksistä ilmeni, että A:n lastensuojelun ja siihen liittyvän hoidon ja huollon tarvetta ei riittävästi selvitetty. Myöskään A:n terveydenhuollon palveluiden tarvetta ei riittävästi selvitetty ja tämän takia lapsen tarpeellisen terveydenhuollon järjestäminen oli laiminlyöty tai se oli ainakin vakavalla tavalla viivästynyt.

A:n oikeus saada tarvitsemaansa terveydenhuoltoa ei toteutunut riittävällä tavalla ennen hänen huostaanottoaan. Hänen oikeutensa saada tarpeenmukaista sijaishuoltoa ja siihen liittyvää terveydenhoitoa ei myöskään toteutunut. Tämän takia AOA päätyi esittämään perusturvalautakunnalle hyvityksen suorittamista A:lle (3202/4/12).

### **Oikeusturvan saannin loukkaaminen**

AOA katsoi ulosottoa koskevaan kanteluun antamassaan päätöksessä, että käräjäoikeudessa oli menetelty lainvastaisesti, kun käräjäoikeudesta ei ollut ulosottokaassa säädettyin tavoin heti toimitettu käräjäoikeuteen suoraan saapunutta valitusta tai sen jäljennöstä päätöksen tehneelle ulosottomiehelle. AOA totesi menettelyn johtaneen tosiasiaa siihen, että kantelijan perustuslaissa turvattu oikeus hakea muutosta ei ollut toteutunut sen vuoksi, että ulosottovirastossa ei ollut ollut tietoa puutteesta edellisen vaiheen lainvoimaisuudessa ja siten asiassa oli tehty lopullinen tilitys. AOA esitti tuomioistuinhallinnosta vastaavan oikeusministeriön harkittavaksi, miten kantelijan muutoksenhakuoikeuden toteutumatta jääminen voitaisiin hänelle hyvittää (1285/4/12\*).

*Oikeusministeriö ilmoitti maksavansa kantelijalle hyvityksenä käräjäoikeudessa tapahtuneesta virheestä yhteensä 5 000 euron korvauksen, joka*

*muodostuu 4 500 euron suuruudesta hyvityksestä muutoksenhakuoikeuden loukkaamisen johdosta ja 500 euron suuruudesta korvauksesta asianosaiskuluista.*

## Muusta lainvastaisesta menettelystä aiheutuneen vahingon hyvittäminen

### Lainvastainen asiakasmaksun määrääminen tukiasumisessa

AOA katsoi, että Kuopion kaupungin perusturva rikkoi eri lakeja kantelijan sosiaalipalvelujen järjestämisessä. Perusturva oli ensinnäkin laiminlyönyt velvollisuutensa tehdä kantelijalle päätös hänelle järjestetystä sosiaalipalvelusta eli tukiasumisesta yhdistyksen asumisyksikössä. Lisäksi perusturvan menetteli sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain vastaisesti, koska kantelijalle ei ollut määrätty tukiasumispalvelusta asiakasmaksua eikä hänelle ollut annettu siitä valituskelpoista päätöstä. Niin ikään perusturvan menetteli sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain vastaisesti, koska saadun selvityksen mukaan kantelijalle ei ollut selvitetty hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan tukiasumisessa. Kantelijalle ei ollut myöskään tehty palvelusuunnitelmaa eikä perusturvan edustaja ollut osallistunut palvelusuunnitelman tekoon yhdistyksessä.

AOA esitti, että Kuopion perusturva harkitsisi, miten se voi hyvittää kantelijalle yhdistyksen lainvastaisesti perimien tukipalvelumaksujen aiheuttaman taloudellisen menetyksen.

*Kuopion kaupungin sosiaalijohtaja antaman selvityksen mukaan kantelijalle oli maksettu vuonna 2013 hyvitystä 2 087,53 euroa asumispalvelumaksusta maaliskuulta 2010. Selvityksen mukaan tämän oli katsottu olevan riittävä hyvitys perusturvan menettelystä.*

AOA totesi, että hänen käytössä olevan selvityksen valossa näyttäisi siltä, että kantelija oli itse rahoittanut tukiasumispalvelumaksuja merkittäväällä summalla. Myöskään perusturvan selvityksen mukaista hyvityksen maksua vuonna 2013 ei

ollut tapahtunut. Kantelijalle oli jäänyt kuukaudessa käyttövaraa tuloistaan elämiseen alle 50 euroa. AOA:n käsityksen mukaan kantelijan ei olisi kuulunut maksaa tukiasumispalvelumaksuja lainkaan. AOA ei voinut myöskään saamansa selvityksen perusteella vakuuttaa siitä, että yhdistyksen kantelijalta perimä maksu (tai oikeastaan kuuluisi olla kaupungilta peritty maksu) olisi ollut määrältään kohtuullinen. Tämän vuoksi AOA esitti Kuopion kaupunginhallitukselle, että kaupunki hyvittäisi kantelijalle häneltä virheellisesti perityt asiakasmaksut (tukipalvelumaksut) (4995/4/13).

### Laiminlyönti myöntää eläkkeensaajan kortti

Kantelija oli asioinut toukokuussa 2012 Kelan Tampereen toimistossa ja pyytänyt eläkkeensaajan korttia voidakseen saada alennusta esimerkiksi junalipuista. Toimistosta oli kuitenkin ilmoitettu, ettei hänelle voida korttia myöntää. Toimisto oli antanut hänelle paperisen todistuksen, jolla hän ei alennusta ollut kuitenkaan saanut.

Kela myönsi toimiston antaneen kantelijalle virheellistä tietoa. Kantelijalla oli Kelan mukaan oikeus kysymäänsä korttiin ja Kela ilmoitti tilanneensa sen hänelle. Kela arvioi, että virheeseen oli saattanut vaikuttaa se, että kantelijan täysimääräistä kansaneläkettä oli vähentänyt hänen ulkoilla asumisensa johdosta huomioon otettava suhteutuskerroin.

AOA korosti palvelu- ja neuvontavelvollisuutta sekä myös huolellisuusvelvoitetta. Lisäksi AOA kehotti piiriä ottamaan yhteyttä kantelijaan ja selvittämään, oliko tälle ehtinyt aiheutua taloudellista menetystä sen vuoksi, ettei Kela ollut myöntänyt hänelle eläkkeensaajan korttia. Kantelija oli nimittäin kantelussaan ilmoittanut ainakin tarkoituksenaan olleen matkustaa junalla (1914/4/12\*).

Kelan Länsi-Suomen aluekeskus ilmoitti, että Tampereen vakuutuspiirin hankkiman selvityksen mukaan kantelijalle voidaan arvioida aiheutuneen 64,84 euron vahinko saamatta jääneinä alennuksina. Aluekeskus ilmoitti hyväksyvänsä kantelijan vaatimuksen ja se maksaa kantelijalle 150 euroa korvausta edellä mainitusta vahingosta ja hyvityksenä asian käsittelystä aiheutuneesta vaivasta.

### **Huolimattomuus työkyvyttömyyseläkepäätöksen tekemisessä**

Kela oli myöntänyt kantelijalle maaliskuussa 2012 antamallaan päätöksellä työkyvyttömyyseläkkeen 1.2.2012. Päätöksestä ei kuitenkaan ilmennyt, mihin eläkkeen alkamisajankohta perustui. Kela oikaisi kantelun käsittelyn aikana päätöstään ja myönsi kantelijalle työkyvyttömyyseläkkeen jo 1.12.2009 alkaen. Se maksoi kantelijalle verojen vähentämisen jälkeen takautuvasti noin 14 000 euroa.

AOA katsoi Kelan laiminlyöneen asian huolellisen käsittelyn. Hän saattoi käsityksensä Kelan tietoon. Lisäksi hän kehotti Kelaa ottamaan vielä käsiteltäväkseen viivästyskorotuksen maksamisen kantelijalle (1560/4/12\*).

*Kelan terveysosasto ilmoitti, että se oli päätöksellään myöntänyt kantelijalle viivästyskorotuksen etuuden viivästymisen vuoksi.*

### **Laiminlyönti maksaa vangille matkakustannusten korvausta**

Ulosottovirastossa oli noudatettu vankeuslain vastaista käytäntöä, jossa vangin vankilaan saapumisesta aiheutuvien matkakustannusten korvaaminen valtion varoista oli katsottu olevan sidoksissa tuomitun varallisuuteen ja vankilan sijaintiin. OA esitti ulosottoviraston harkittavaksi, miten se voisi hyvittää kantelijalle menettelystä aiheutuneen vahingon.

Vanki ei ollut saanut matkakustannusten korvausta valtion varoista myöskään vankilasta vapautuessaan kotimatkaansa varten, vaikka siihen on lakiin perustuva oikeus. OA esitti vankilan harkittavaksi, miten se voisi hyvittää kantelijalle menettelystä aiheutuneen vahingon (1160/4/12\*).

*Pohjois-Savon ulosottoviraston johtava kihlakunnanvouti ilmoitti, että virasto on muuttanut käytäntöään. Matkakustannuksista tiedustellaan jokaiselta tuomitulta. Kantelijalle korvataan vankilaan menon aiheuttamina kuluina pyydetyn mukaisesti 13,30 euroa. Lisäksi kantelijalta on pyydetty anteeksi asiaa.*

*Vankilan johtaja ilmoitti, että vastaisuudessa vankila maksaa vapautuvien vankien matkakustannukset Suomen alueella valtion varoista.*

### **Oppilaan oikeus maksuttomaan koulukuljetukseen**

Kantelijoiden lapsi oli käynyt lähikoulua vuodesta 2001 lukien. Kuitenkin kunnan koulutoimenjohtaja oli vuonna 2009 katsonut, että lapsi kävi kouluun väärällä oppilaaksiottoalueella. Kunta eväsi maksuttoman koulumatkan ja vaati lasta muuttamaan toiseen kouluun. Kunta ei kuitenkaan tehnyt valituskelpoista päätöstä asiassa ja vasta maaliskuusta 2012 valitusten jälkeen lapselle maksettiin lähikouluun maksuton koulukuljetus.

AOA katsoi, että kunta oli tulkinnut väärin perusopetuslakia ja asiassa olisi tullut perustuslain nojalla antaa valituskelpoinen päätös. Asian käsittely oli vaatinut kaikkiaan yli kolme vuotta, mikä merkitsi tämän suhteellisen yksinkertaisen asian käsittelyn viivästymistä. AOA antoi sekä kunnan koulutoimenjohtajalle että sivistyslautakunnalle huomautukset. Lisäksi hän esitti hyvityksen suorittamista (261/4/12).

*Kunnan ilmoituksen mukaan kunta oli tehnyt sopimuksen oppilaan vanhempien kanssa. Kunta maksoi hyvityksenä perheen vanhemman lapsen koulumatkoista ajalta 2009 – 20.2.2012 yhteensä 1 789,20 euroa. Niin ikään kunta vastaa hyvityksenä perheen nuoremman pojan koulukuljetuksista perheen nykyisen asunnon ja koulun välillä kunnes poika menee kuudennelle vuosikurssille.*

### **Esiopetuksen ja päiväkodin laiminlyönti huolehtia kuusivuotiaan lapsen kuljetuksesta**

Kantelijat kertoivat, että heidän kuusivuotias lapsensa oli lähetetty esikoulusta taksilla suoraan kotiin, eikä päivähoidon kuten oli sovittu. Tämän seurauksena lapsi oli joutunut ensimmäistä kertaa ilman saattajaa kävelemään yksin kotiin noin kilometrin verran päätien varresta ja odottamaan kotipihassa noin kolme tuntia viidentoista asteen pakkasessa. Tilanteeseen oli havahduttu vasta ilta-päivällä, kun isä oli mennyt hakemaan lasta ilta-

päivähoidosta. Tuolloin oli käynyt ilmi, ettei kennelläkään ollut tiedossa, missä lapsi oli. Isä löysi peloissaan ja kylmissään olevan itkuisen lapsen heidän kotipihastaan.

AOA totesi, että kunnassa oli laiminlyöty valvoa ja huolehtia kantelijoiden lapsen turvallisuudesta sillä seurauksella, että lapsi oli joutunut ikänselle lapselle ilmeisen pelottavaan ja mahdollisesti vaaralliseenkin tilanteeseen. Myös vanhemmilla oli ollut oikeus olettaa, että heidän lapsensa turvallisuudesta huolehditaan asianmukaisesti niin esiopetuksessa kuin päivähoitossakin. AOA:n mielestä kunnan tulisikin jollakin tavalla hyvittää kantelijoille ja heidän lapselleen aiheutunut kärsimys (4872/4/12).

*Kunta ilmoitti AOA:lle, että se on pahoitellut kantelijoille tapahtunut ja maksanut hyvityksenä virheellisestä menettelystä 100 euroa.*

### **Verohallinnon velvollisuus korjata toistuvat virheensä**

Verohallinnolta saadun selvityksen perusteella jo eläkkeellä olevan kantelijan ennakonpidätyksissä oli vuodesta 2006 lähtien ollut epäselvyyttä. Vuosien 2008–2011 ennakonpidätyksissä sama tulo oli kirjattu kahteen kertaan ja vasta vuoden 2012 ennakonpidätykseen virhe oli saatu korjattua. Vuoden 2012 ennakonpidätyksessä oli kuitenkin eri syystä johtuva virhe, kun kantelijan Ruotsista saama eläketulo oli kirjautunut kahteen kertaan. AOA:n mukaan Verohallinnon toimintaa ei voitu pitää asiassa hyväksyttävänä. Erityisesti kun verovelvollisen ennakonpidätyksessä useamman vuoden ajan toistui sama virhe, jonka syynä oli veroviranomaisen oma virheellinen menettely, virheen korjaamista ei voitu jättää vain asiakkaan oikaisuvaatimuksen varaan. Erityisen korostettu Verohallinnon palvelu- ja selvittämisvelvollisuus on haavoittuvien ihmisryhmien kohdalla. Tähän ryhmään monet jo eläkkeellä olevat henkilöt kuuluvat. AOA piti Verohallinnon laiminlyöntiä tässä asiassa vakavana eikä hänen mielestään ollut riittävää, että hänelle annettussa selvityksessä oli pahoiteltu kantelijalle aiheutunutta vaivaa ja mielipahaa. AOA pyysi Verohallintoa harkitsemaan,

millä tavalla se voisi taloudellisesti tai muulla asianmukaisella tavalla hyvittää kantelijalle tästä Verohallinnon virheellisestä menettelystä aiheutuneen ja vuosittain toistuneen haitan ja vaivan (2788/4/12).

*Verohallinnolta saadun ilmoituksen mukaan kantelijan kanssa oli tehty sopimus, jolla hänelle korvattiin taloudellinen vahinko, joka vastasi hänen verovuosien 2009–2011 virheellisen verokorttien korjaamisesta aiheutuneita asioimiskustannuksia. Korvauksen määrä oli 75 euroa.*

### **Salassa pidettävä tieto työvuorolistassa**

Poliisilaitoksen työvuorolistaan oli merkitty kantelijan poissaolo koodilla, mutta listasta kävi ilmi koodin selitys, joka oli päihdekuntoutus. Näin olleen salassa pidettävä tieto oli paljastettu työvuorolistassa, minkä poliisilaitoskin myönsi virheeksi. AOA pyysi poliisilaitosta harkitsemaan hyvitystä (2646/4/12).

*Poliisilaitos maksoi kantelijalle päätöksensä mukaisesti hyvitystä 1 000 euroa.*

### **Julkisuuslain vastainen tietopyynnön maksuperuste**

Kantelija oli hakenut virkaa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä. Kun valituksi tuli toinen henkilö, kantelija pyysi ministeriöstä jäljennöstä viranhakijoiden ansiovertailusta ja valituksi tulleen henkilön hakemuksesta.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö menetteli moittavasti, kun se määräsi asianosaiselle annettua asiakirjasta maksun liiketaloudellisin perustein eikä liittännyt päätöksiinsä muutoksenhakuohjeita. OA kehotti ministeriötä selvittämään, oliko kantelijalle aiheutunut taloudellista vahinkoa, kun maksu oli määrätty virheellisin perustein ja harkitsemaan mahdollisen vahingon hyvittämistä (60/4/11\*).

*Ministeriö ilmoitti palauttavansa hakijalle 47,30 euroa. Virkamiehille oli korostettu julkisuuslain 14 §:n mukaista menettelyä. Myös maksukäytäntöä oli yhdenmukaistettu.*

### **Tienvarsien vaalimainontaa koskevan ohjeistuksen yllättävä muuttaminen**

Liikennevirasto oli kuukautta ennen syksyn 2012 kunnallisvaalikampanjaa muuttanut tienvarsien vaalimainontaa koskevaa ohjeistusta eikä tiedottanut siitä vaalikampanjaan osallistuville. Säännöksiä oli muutettu vain sähköpostiviestillä ja niin myöhään, että vaalimainokset oli jo pääosin valmistettu. Poistettuja vaalimainoksia oli käsitelty kuin jätettä, mistä aiheutui kantelijoille kuluja. Ohjeiden mukaan poistetut mainokset tuli varastoida siten, että omistaja voi ne noutaa halutessaan.

AOA katsoi Liikenneviraston menetelleen asiassa luottamuksensuojan periaatteen vastaisesti. Yksityisen tulee voida luottaa siihen, että viranomaisen toiminta ei muutu yllättäen tai takautuvasti niin, että se vaikuttaa yksityisen oikeuteen tai etuun haitallisesti. Vaalimainoksia kehäteiden varsille asettaneilla oli ollut lupa luottaa siihen, ettei heidän tiedossaan ollut ohjeistus yhtäkkiä muutu. AOA:n mukaan Liikenneviraston tulisi harkita myös hyvityksen suorittamista sitä vaativille. Hän pyysi myös Liikenneviraston lausuntoa helmikuun loppuun 2014 mennessä siitä, millä tavoin virasto aikoo ohjeistaa vaalimainonnan kehäteillä tulevissa Euroopan parlamentin vaaleissa (3999\* ja 4007/4/12\*).

### **Poliisin säilytyksessä olleiden varojen katoaminen**

Poliisivankilassa tehdyn merkinnän mukaan kantelijan lokerossa oli rahaa 460 euroa, joten kirjanpidon mukaan kateissa oli 30,20 euroa. Syytä eroavuuteen ei pystytty selvittämään eikä tapahtunutta voitu lukea kenenkään yksittäisen poliisilaitoksen virkamiehen syyksi. Vapautensa menettäneen rahat olivat olleet Helsingin poliisilaitoksella säilytettävänä ja poliisilaitos oli vastuussa rahavarojen säilyttämisestä. AOA esitti, että Helsingin poliisilaitos ryhtyy toimenpiteisiin poliisilaitoksen säilytettävänä olleiden rahavarojen kirjanpidon

mukaisen ja todellisen rahamäärän erotuksen suorittamiseksi kantelijalle (4749/4/11).

*Helsingin poliisilaitos oli tehnyt päätöksen asiassa. Siinä todettiin, että AOA:n esityksen mukaisesti kantelijalle korvattiin puuttunut poliisin säilytettävänä ollut rahavarojen erotus.*

### **3.4.2 SOVINNOLLISEEN RATKAISUUN JOHTANEITA ASIOITA**

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

#### **Vankeinhoito**

Kantelussa arvosteltiin vankilan menettelyä kantelijan palkan maksamatta jättämisessä. Kantelun johdosta saadussa alustavassa selvityksessä todettiin, että palkka on todennäköisesti jäänyt epähuomiossa maksamatta. Koska asiassa oli oikeusasiamiehen kansliasta tehdyn yhteydenoton jälkeen tapahtunut korjaus, OA:n mukaan kantelua ei ollut enää aihetta enemmälti tutkia (4329/4/12).

Kantelussa arvosteltiin vankilassa noudatettavaa päiväjärjestystä, joka aiheuttaa sen, että aamutoimiin ja aamupalalle varattu aika jää käytännössä niin niukaksi, että työmaalle lähdetään ”sämpylä suussa”. Kantelun mukaan myös lounaalla ruokailuun varattu 30 minuuttia jää usein vajaaksi. OA totesi, että kantelun johdosta saadun selvityksen mukaan ruokailuun varatun ajan niukkuus oli laitoksessa huomioitu ja epäkohtaan pyritään saaman aikaan korjaus toisaalta täsmällisyyttä ja toisaalta joustavuutta lisäämällä. Näin ollen kantelu ei enää edellyttänyt OA:n toimenpiteitä (3950/4/13).

OA oli aiemmissa kannanotoissaan (muun muassa 570/4/05) katsonut, että vankiloissa käytettävää asiointilomaketta, jota vankien tulee käyttää erilaisiin anomuksiin ja tiedusteluihin, ei saa

otsikoida eikä nimittää vankilan virallisissa ohjeissa ”rutinalapuksi”, vaikka ilmaisu oli vankilakulttuurissa täysin vakiintunut. Hän piti ”rutinalappua” väheksyvänä ilmaisuna, joka leimasi vangin asiallisen yhteydenoton turhaksi valittamiseksi.

Kantelun johdosta vankilan johtajalta pyydettiin alustava selvitys, jossa hän totesi, että vankilan erään osaston lomakelokerossa oli vielä vanha tarra ”rutinalaput”. Johtaja kertoi poistaneensa tarran. Tämän vuoksi asia ei antanut OA:lle aihetta muuhun kuin, että hän kiinnitti vankilan huomiota vankien yhteydenottoja väheksyvien tarrojen tai muiden vastaavien tekstien poistamiseen (3257/4/13).

Kantelussa arvosteltiin muun ohella sitä, miksi vankilassa ei ole mahdollista päästä kirjastoon, jos siitä vastaava henkilö on lomalla. Selvityksen mukaan vankilassa ei ole järjestetty varsinaisia kirjastopalveluja kesäaikana. Kirjastoon tulevat lehdet jaetaan suoraan vankien asuinosaistoille ja niitä kierrätetään osastolta toiselle. Vankilan johtaja totesi, että kantelun myötä laitoksessa oli tehty päätös kirjastopalveluiden järjestämiseksi ohjaajan tulevien vuosilomien ajaksi. OA totesi, että epäkohtana kantelussa pidetty asiantila oli korjaantunut (3320/4/13).

### Sosiaalihuolto

Kantelussa arvosteltiin kaupungin sosiaalitoimistoa siitä, että sosiaalitoimistosta kieltäytyttiin antamasta sähköpostiosoitetta taikka vastaanottamasta toimeentulotukihakemusta sähköisesti. Saadun selvityksen mukaan toimeentulotukihakemuksia ei käytännön järjestelyjen takia haluttu väliaikaisesti vastaanottaa sähköpostitse. Selvityksen mukaan tilanne oli kuitenkin muuttunut ja kaupungissa oli nyt käytössä sähköpostiosoite, johon voi lähettää hakemuksia liitteineen. OA:n sijainen totesi saadun selvityksen perusteella, että asia oli korjaantunut. Näin ollen asia ei enää antanut hänelle laillisuusvalvojana aihetta enempään (3577/4/13).

Kantelijan mukaan hän ei ollut saanut pyytämäänsä asiakirjoja kaupungin sosiaalitoimistosta. Kantelun johdosta sosiaalitoimi antoi suullisesti selvitystä. Johtavan sosiaalityöntekijän mukaan pyydetyt asiakirjat oli nyt lähetetty kantelijalle saantitodistuksin varustettuna. Johtava sosiaalityöntekijä oli pyrkinyt myös tavoittelemaan kantelijaa puhelimitse. Sosiaalitoimi oli pahoitellut tapahtunutta. AOA:n mukaan asia oli korjaantunut eikä siten antanut aihetta muuhun kuin, että hän viittasi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ja hallintolain oikeusohjeisiin. Hän kiinnitti kaupungin perusturvalautakunnan huomiota säännöksistä johdettaviin viranomaisen velvollisuuksiin (4668/4/13).

Kantelija arvosteli kaupungin kuljetuspalvelua koskevaa neuvontaa. Kantelun johdosta sosiaalityöntekijä antoi suullisen selvityksen. Sen mukaan kantelijalle oli kerrottu, että kuljetuspalvelujen järjestämistä koskevissa asioissa hän voi olla yhteydessä matkapalvelukeskuksen palveluesimieheen. Sosiaalityöntekijä ei ollut ehtinyt vastata kantelijan sähköpostitse lähettämään tiedusteluun. Sosiaalityöntekijä pahoitteli asiaa ja lupasi vastata tiedusteluun mahdollisimman pian. AOA:n sijainen katsoi, ettei kantelu antanut hänelle aihetta enempiin toimenpiteisiin, kuin että hän saattoi kaupungin hyvinvointipalvelun tietoon vaikeavammaisen henkilön kuljetuspalvelujen järjestämistä koskevia periaatteita (5115/4/13).

### Terveydenhuolto

Kantelussa arvosteltiin sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän menettelyä hoitopaikan siirtoa koskevan hakemuksen käsittelyssä. Kantelun johdosta hankittiin puhelimitse selvitystä. Vastuualuepäällikön mukaan hän oli selvittänyt asiaa sairaalan edustajien kanssa. Selvityksen tuloksesta ei kuitenkaan psykiatrian toimialan vaikean työtilanteen vuoksi ilmoitettu kantelijoille. Vastuupäällikön ilmoituksen mukaan hän tulee vastaamaan kantelijoille lähiaikoina.

OA:n mukaan hoitopaikan valintaa koskeva päätös ei ole valituskelpoinen hallintopäätös (La-

kivaliokunnan lausunto 1/1997 vp). Kantelijoiden kirjalliseen hakemukseen olisi kuitenkin tullut vastata kirjallisesti kohtuullisessa ajassa. Näin ei tapahtunut, ja menettely oli siten virheellistä. Koska vastaus kuitenkin toimitetaan kantelijoille lähiaikoina, OA katsoi, että asia ei anna hänelle aiheutta muuhun, kuin että hän lähettää jäljennöksen vastauksestaan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymään (106/4/13).

Kantelija arvosteli sairaalan menettelyä, kun omaisuuden haltuunottoa koskeva päätöksentekolomake oli vain suomeksi, vaikka kantelija oli ruotsinkielinen. Kantelun johdosta sairaalaan oltiin puhelimitse yhteydessä. Saadun tiedon mukaan lomake tullaan pikaisesti kääntämään ruotsiksi. OA totesi, että kielelliset palvelut sairaalassa olivat olleet puutteelliset. Kantelun johdosta potilaiden oikeusturva tulee kuitenkin paranemaan tulevaisuudessa. Muun ohella tämän vuoksi asia ei johtanut enempään toimenpiteisiin (673/4/13). Kantelussa arvosteltiin sairaanhoitopiirin menettelyä. Kantelijalle ei toimitettu kaikkea hänen pyytämäänsä aineistoa eikä annettu valituskelpoista päätöstä kieltäytymisestä. Sairaanhoitopiirin hallintopäälliköltä puhelimitse hankitun selvityksen mukaan kantelijan uusimmat tietopyynnöt tarkistetaan ja hänelle toimitetaan joko pyydetty aineisto tai annetaan mahdollisesta kieltäytymisestä valituskelpoinen ratkaisu. Tämän vuoksi asia ei antanut aiheutta ainakaan tässä vaiheessa OA:n toimenpiteisiin (1848/4/13).

Kantelun mukaan kantelijaa koskevia terveystietoja oli aiheetta merkitty sairaalassa laadittuun hänen äitiään koskevaan loppulausuntoon. Lisäksi kantelijan mukaan kaupungin terveyskeskuslääkäri olisi ilmaissut näitä tietoja hänen äidilleen. Kantelun johdosta hankitun sosiaali- ja terveysviraston selvityksen mukaan kantelijaa koskevat tiedot oli poistettu sairaalassa laaditusta loppulausunnosta. Terveyskeskuslääkäri puolestaan kiisti menettelleensä kantelussa tarkoitettulla tavalla. Kyseessä olevasta käynnistä tehdyistä potilasasiakirjamerkinnoissa ei ollut kantelijaa koskevia tietoja. Asia ei siten antanut aiheutta OA:n toimenpiteisiin (2343 ja 2357/4/13).

Kantelussa arvosteltiin sairaalan käytäntöä peria potilailta erillinen maksu lääkärinlausunnoista kuntoutustukea varten. Kantelun johdosta hankitusta selvityksestä kävi ilmi, että kyse oli sairaalan hoitoon kuulumattomasta lääkärilausunnosta. Sairaalan käytännön mukaan sairaalan lääkärit ovat kirjoittaneet tällaisia lausuntoja potilaille yksityisoikeudellisen sopimuksen perusteella. Lausunnon kirjoittanut lääketieteen kandidaatti oli virheellisesti laatinut lausunnon lomakkeelle, jossa on sairaalan nimi. Sairaala oli puuttunut asiaan ohjeistuksella, eikä sairaalan lomakepohjaa enää käytetä yksityisoikeudellisten laskujen pohjana. Todistuksen kirjoittanut lääketieteen kandidaatti oli luvannut palauttaa perimänsä palkkion. Siltä varalta, ettei näin tapahdu, OA ilmoitti kantelijalle tiedoksi, että Kelasta saadun tiedon mukaan kuntoutustuen tai eläkkeen jatkamiseen tarvittavasta lääkärinlausunnosta aiheutuneet kulut korvataan hakijalle. Kantelija voi siis tarvittaessa vielä käännyä Kelan puoleen (2550/4/12\*).

Kantelijan mukaan hän ei ollut saanut terveyskeskuksesta lääkärin vastaanottoaikaa ihotautien poliklinikalla tehdyn operaation jälkitarkastukseen. Kantelun johdosta OA:n päätöksen mukaisesti pyydettiin terveyskeskusta ottamaan kantelijaan yhteyttä ja ilmoittamaan OA:lle, oliko asiaa päästy kantelijaa tyydyttävään lopputulokseen tai jollei näin ollut, toimittamaan OA:lle kantelun tutkimiseksi tarvittavan selvityksen. Terveyskeskuksen johtava lääkäri ilmoitti olleensa kantelijaan puhelimitse yhteydessä ja hänelle järjestetyn kontrolliaika ihotautilääkärille. Tämän vuoksi asia ei antanut OA:lle aiheutta enempään toimenpiteisiin (3588/4/13).

### Edunvalvonta

Kantelijan mukaan hän ei ollut saanut maistraatilta vastusta tiedusteluunsa. Kantelun johdosta maistraattiin oltiin puhelimitse yhteydessä. Yhteydenoton jälkeen maistraatti toimitti OA:n kansliaan kantelijalle lähettämänsä vastauksen. Kun maistraatti oli erikseen vastannut kantelijan tiedusteluun, asia ei edellyttänyt enempää OA:n toimenpiteitä (1164/4/13).

## Sosiaalivakuutus

Kantelijan mukaan hän oli joutunut ryöstön uhriksi. Hän menetti tuolloin lompakkonsa ja muun muassa siellä olleen kuvallisen Kela-kortin, jossa oli R-tunnus. Kantelija oli anonut Kelasta uutta korttia, mutta hänelle oli ilmoitettu, ettei Kela myönnä enää kuvallista Kela-korttia. Kantelija ilmoitti joutuvansa kuljettamaan eri kohteissa mukanaan sotilaspassia ja rintamatunnusta saadakseen alennuksia ja etuja. Hän koki menettelyn hankalaksi ja pyysi puuttumaan asiaan.

Kelan mukaan sotaveteraaneille oli voitu kuvattoman kortin lisäksi antaa kirjallinen A4-kokoinen todistus rintamalisän saamisesta. Kelan mukaan veteraanit olivat kuitenkin kokeneet menettelyn hankalaksi. Kela muuttikin alkuvuodesta 2012 aiempaa päätöstään siten, että veteraaneille voidaan myöntää uusi kuvallinen kortti kadonneen tilalle syksyyn 2014 saakka. Kela pahoitteli sitä, että kantelijan asiaa käsitellyt toimisto ei ollut huomannut annettua ajankohtaisohjetta. AOA totesi, että kun Kela oli lausuntonsa mukaan tilannut kantelijalle uuden kuvallisen Kela-kortin, asia oli hänen osaltaan korjaantunut.

## Yleiset kunta-asiat

Kantelija arvosteli kaupungin virkamiehiä kiinteistönsä vesivahinkoa koskevan korvausvaatimuksen käsittelyssä. Kaupungin selvityksen mukaan kantelija oli lähettänyt kaupungille vahinkoilmoituksen. Vesilaitoksen johtaja oli tutkinut tapahtumat syksyllä 2012. Tutkimuksen mukaan talon kellariin tulvineet vedet olivat kertyneet sadevesijohdoista. Tämä oli kerrottu kantelijalle ja samalla hänelle oli luovutettu kamerakuvauksen tutkimustulokset CD-muodossa. Kaupungin selvityksen liitteenä oli nyt annettu kirjallinen vastaus kantelijan vahinkoilmoitukseen. Vastauksessa selostettiin tapahtumia ja todettiin, että sadevesijohdojen huolehtiminen kuuluu kiinteistön omistajalle eikä kaupunki ole velvollinen korvaamaan vahinkoja.

AOA:n sijaisen mukaan kantelijalle olisi tullut samalla, kun hänelle suullisesti kerrottiin vahingon syy ja näkemys siitä, ettei kaupunki ole asiassa korvausvelvollinen, antaa hänen vahinkoilmoitukseensa kirjallinen perusteltu vastaus. Kun kantelija sai asianmukaisen kirjallisen vastauksen vasta useampien kuukausien kuluttua, asian käsittely viivästyi aiheettomasti. Ottaen kuitenkin huomioon, että kantelijalle oli kerrottu kaupungin näkemys asiasta suullisesti, AOA:n sijainen päätti, ettei asia johtanut hänen muihin toimenpiteisiin, kuin että hän kiinnitti kaupungin asianomaisten virkamiesten huomiota vastaisen varalle viranomaisessa vireille saatetun asian asianmukaiseen käsittelyyn (184/4/13).

## Kieliasiat

Kantelija arvosteli Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen menettelyä rikosilmoituksen käsittelyssä. Kantelun johdosta saadun selvityksen perusteella oli ilmeistä, että kantelijalla oli vaikeuksia saada asianmukaista palvelua ruotsiksi. Kun kantelija otti tutkinnanjohtajaan yhteyttä keskustellakseen tämän kanssa tutkinnan lopettamispäätöksestä, tutkinnanjohtaja oli käyttänyt suomea, koska hän ei osannut puhua ruotsia riittävän sujuvasti. Koska poliisilaitos ilmoitti ohjeistaneensa tutkinnanjohtajia, että vastaisuudessa ruotsinkielisten asiakkaiden asiat siirretään ruotsia taitavien poliisimiesten käsiteltäviksi, OA piti riittävänä saattaa esittämänsä näkökohdat kielellisten oikeuksien toteuttamisesta poliisilaitoksen tietoon (5004/4/12).

Kantelijan mukaan keskusrikospoliisin aineistoa rahanpesun torjunnasta ei ollut saatavilla ruotsin kielellä. Koska keskusrikospoliisi ilmoitti OA:lle ryhtyneensä kääntämään kantelussa tarkoitettua aineistoa ja uudistamaan verkkosivujaan, kantelu ei johtanut muihin toimenpiteisiin kuin että OA pyysi ilmoittamaan, kun aineiston käännoistyö ja sivujen uudistaminen ovat valmis-tuneet (2232/4/13).

## Verotus

Kantelija oli ollut tyytymätön toimitetuissa verotuksissa vähennyskelpoiseksi hyväksytyihin asunnon ja työpaikkansa välisten matkakustannusten määriin. Kantelija epäili, ettei häntä kohdeltu yhdenmukaisesti työtovereihinsa nähden, koska hän ei saanut vähennystä oman auton käytön perusteella.

Verotoimiston selvityksen mukaan verotuksen oikaisulautakunta oli hylännyt kantelijan verovuusia 2008 ja 2009 koskevat oikaisuvaatimukset. Tämän vuoksi kantelijalle oli ilmoitettu kirjjeellä, että hänelle tullaan määräämään verovuoden 2011 verotuksessa toistuvasta ja perusteettomasta vähennysvaatimuksesta veronkorotusta liki 300 euroa. Verohallinnon Henkilöverotusyksikkö ilmoitti kuitenkin AOA:lle antamassaan selvityksessä, ettei veronkorotuksen määräämiselle ollut kantelijan tilanteesta perusteita ja että se oli saattanut verotoimiston tietoon, että maksuunpantu veronkorotus tuli poistaa.

AOA totesi, että määrätty veronkorotus oli poistettu ja asia oli siten siltä osin korjaantunut. Tähän nähden ja koska kantelijalla oli käytettävissään laissa säädetyt muutoksenhakukeinot, joiden nojalla hän saattoi saattaa matkakulujen vähennysoikeuden muutoksenhakuviranomaisten tutkittavaksi, kantelu ei johtanut AOA:n toimenpiteisiin (3265/4/12).

Liikenteen turvallisuusvirasto oli palauttanut kantelijalle ajoneuvoveroa. Viraston palautusilmoituksen mukaan palautettavan veron määrä oli 73 408 euroa. Virasto ilmoitti palauttavansa veroa 73,40 euroa. Kantelijan mukaan oikean summa olisi normaalien pyöristyssääntöjen mukaan ollut 73,41 euroa.

Kantelun johdosta kansliasta oltiin sähköpostitse yhteydessä Liikenteen turvallisuusvirastoon. Viestissä viitattiin euromääräisistä maksujen pyöristämisestä annetusta laista ja Verohallinnon ennakonpidätystä koskevasta ohjeesta johdettaviin pyöristyssääntöihin. Viraston ilmoituksen mukaan asiaa oli nyt selvitetty. Jatkossa tehdään muutoksia ja virasto tulee käyttämään maksuissa vain

kahta desimaalia. Tässä yhteydessä varmistetaan siitä, että pyöristykset tehdään kaikissa tapauksissa normaalien pyöristyssääntöjen mukaan. Saadun selvityksen perusteella AOA päätti, ettei kantelu johtanut muihin toimenpiteisiin kuin, että hän lähetti vastauksensa tiedoksi Liikenteen turvallisuusvirastolle (5203/4/13).

## Maa- ja metsätalous

Kantelija arvosteli ilmakuvienv laskutusta. Hänen mukaansa ilmakuvienv hinta oli ollut huomattavasti suurempi kuin mitä hänelle oli kerrottu ilmakuvia tilattaessa. Maanmittauslaitoksen Tietopalvelukeskuksen mukaan ilmakuvienv laskutuksessa oli tapahtunut virhe, jota ei ollut huomattu myöhäisen laskutusajankohdan vuoksi. Kuvien tilausajankohta oli jäänyt tarkistamatta laskutushetkellä maaliskuussa 2013 eikä virhettä ollut myöskään huomattu laskun oikeellisuutta koskeneen kantelijan tiedustelun yhteydessä. Tietopalvelukeskus ilmoitti, että se palauttaa virheellisesti laskutetun summan kantelijalle. Puhelimitse saadun tiedon mukaan näin oli sittemmin myös menetelty.

Koska Maanmittauslaitoksen Tietopalvelukeskuksen selvityksen mukaan asia oli korjattu oikeusasiamiehen kanslian yhteydenoton johdosta, AOA katsoi, ettei asia anna enempään toimenpiteisiin (1436/4/13).

## 3.5

# Vuoden 2013 erityisteema: yhdenvertaisuus ja tasa-arvo

### 3.5.1 JOHDANTO

Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo oli edellisvuoden ta-  
paan kanslian erityinen teema vuonna 2013. Tee-  
ma otetaan esille kaikilla tarkastuksilla ja pereh-  
tymiskäynneillä sekä huomioidaan myös muussa  
toiminnassa, kuten harkittaessa omia aloitteita  
(teeman käsittelystä ja sen esille ottamisesta oi-  
keusasiamiehen toiminnassa yleisesti, ks. OA:n  
kertomus vuodelta 2010, s. 105–106).

Teeman monitahoisuuden ja laajuuden vuoksi  
on sen käsittelyä vuosikertomuksessa jouduttu  
rajaamaan. Jaksossa esitellään kokoavasti tarkas-  
tuksilla ja perehtymiskäynneillä tehtyjä havainto-  
ja siitä, saavatko kansalaiset yhdenvertaisesti pal-  
velua ja toteutuuko yhdenvertainen kohtelu eri  
viranomaisissa. Aiheisiin liittyviä omia aloitteita  
tai kanteluita on selostettu siinä laajuudessa, kuin  
se on ollut tarkoituksenmukaista. Näitä on yksi-  
tyiskohtaisemmin selostettu kunkin asiaryhmän  
osiossa tai ne löytyvät oikeusasiamiehen verkko-  
sivuulta.

Alkuun on koottu eri hallinnonaloilta tehtyjä  
tarkastushavaintoja ja ratkaisuja tietyissä asia-  
kokonaisuuksissa (kielelliset oikeudet, asiakas-  
palvelu ja yhdenvertainen kohtelu). Loppuun on  
koottu havaintoja ja ratkaisuja siitä, mitä ongel-  
mia tiettyjen erityisryhmien kohtelussa sekä pal-  
velujen saatavuudessa ilmenee yhdenvertaisuus-  
den näkökulmasta.

### 3.5.2 PALVELUJEN SAATAVUUS OMALLA KIELELLÄÄN TAI YMMÄRTÄMÄLLÄÄN KIELELLÄ

Poliisilaitoksen tarkastuksella havaittiin, että  
poliisiaseman palvelutiskillä olevia lupapalvelun  
ajanvarausohjeita oli saatavilla vain suomen ja  
englannin kielellä. Ohjetta oli painettu myös  
ruotsin kielellä, mutta moniste puuttui jostain  
syystä (3402/3/13\*).

Lapin poliisilaitoksella oli neljä henkilöä, jota  
pystyivät palvelemaan saamen kielellä. Vaara-  
tiedotelaki aiheutti ongelmia saamenkielisen pal-  
velun näkökulmasta ja tätä varten toivottiin val-  
miita saamenkielisiä fraaseja. Haasteellisena ko-  
ettiin myös se, että oli olemassa kolme eri saamen  
kieltä (3951/3/13). Lapin syyttäjävirostalon henkilö-  
kunnassa ei puolestaan ollut yhtään saamenkielen  
taitoista ja virasto joutui turvautumaan tarvittaes-  
sa saamenkielen tulkkiin. Ivalon palvelutoimiston  
ulko-ovessa oli kuitenkin suomen lisäksi kaikilla  
kolmella saamenkielellä syyttäjän tavoitettavuus-  
ja yhteystiedot (3650/3/13).

Poliisihallituksessa vierailtaessa AOA:lle ker-  
rottiin kielellisiä poliisipalveluja selvitelleen työ-  
ryhmän loppuraportista. Poliisin hallintoraken-  
teen uudistamisessa kerrottiin olevan yhtenä läh-  
tökohtana kielellisten poliisipalveluiden saatavuus-  
den varmistaminen sekä se, ettei ruotsinkielisten  
palveluiden saatavuus heikkene (5314/3/13).

Vankiloihin tehdyillä tarkastuksilla ilmeni  
useissa tarkastuskohteissa puutteita erityisesti  
ulkomaalaisten vankien mahdollisuudessa saada  
tietoa vankilan oloista sekä oikeuksistaan ja vel-  
vollisuuksistaan ymmärtämällä kielellä:

- vankilan järjestyssääntö ja tulo-opas olivat  
ainoastaan suomen kielellä (1671/3/13)

- vankilassa ei ollut saatavilla vankilan järjestys- sääntöä ja tulo-opasta ruotsin kielellä, vaikka OA oli jo vuonna 2010 tarkastuksen yhteydes- sä kiinnittänyt vankilan huomiota puuttee- seen (1752/3/13)

*OA pyysi vankilaa lähettämään ruotsin kie- lelle käännetyn järjestyssäännön ja tulo-oppaan 30.9.2013 mennessä OA:n kansliaan.*

- vankilan ohjeet ilmoitustauluilla olivat vain suomen kielellä (2476/3/13)
- jotkut ulkomaalaiset vangit kertoivat, ettei heidän tiedusteluihinsa vastattu (2476/3/13)
- vankien puhutteluissa erityisesti ulkomaalai- set vangit kertoivat vankien oikeuksiin ja vel- vollisuuksiin sekä laitoksen toimintoihin ja henkilökuntaan liittyvän tiedon saannin vai- keuksista – kaikki kirjallinen ohjeistus oli suomen kielellä (4992/3/13)
- ulkomaalaisten vankien mukaan osa varti- joista ei puhunut tai ei suostunut puhumaan muuta kuin suomea (4992/3/13)
- vankilan tulo-oppaat oli laadittu suomen lisäksi myös ruotsin, viron ja venäjän kielellä, mutta ei englannin kielellä (5309/3/13)

*OA katsoi, että vankilan on huolehdittava ulkomaalaisten vankien tiedonsaannista erityi- sesti sellaisen tärkeänä pidettävän tiedon osalta, joka ei ilmene tulo-oppaista. Ulkomaalaisten vankien yhdenvertaisen kohtelun kannalta OA piti myös tärkeänä, että näiden vankien tiedus- teluihin pyritään vastaamaan heidän ymmär- tämällään kielellä tarvittaessa tulkkipalveluita käyttäen (2476 ja 5309/3/13).*

Joissakin vankiloissa kielelliset oikeudet toteutuivat hyvin: vankilan tulo-opas oli saatavissa suo- men, englannin, ruotsin, venäjän ja romanian kie- lellä (2476/3/13).

Psykiatrisessa sairaalassa oli ajoittain ruotsin- kielisiä potilaita, mutta ainakaan tarkastetulla osastolla ei ollut käytössä ruotsinkielisiä M3-lo- makkeita (1530/3/13).

*OA kehotti sairaalaa hankkimaan ruotsinkie- lisiä lomakkeita.*

Viranomaiset käyttävät tulkkipalveluja yhä use- ammin. Tarkastusten kohteet eivät tuoneet esille ongelmia niiden saatavuudessa:

- kaupungin sisäinen liikelaitos (2083/3/13\*)
- maistraatti (2126/3/13)
- valtion ylläpitämä erityiskoulu (4234/3/13)
- syyttäjävirsto (3650/3/13)
- vankila (1671/3/13)

OA otti kanteluiden perusteella kantaa muun muassa seuraaviin kielelliseen yhdenvertaisuuteen liittyviin asioihin:

- EU:n eri jäsenvaltiossa toimivien rakennus- alan toimijoiden keskinäinen yhdenvertaisuus ei toteutunut (*kieliasiat*, 962\* ja 4779/4/12\*)
- virkamiesten yhdenvertainen kohtelu olisi puoltanut työpaikan organisaatiouudistusta koskevien asiakirjojen tarjoamista yhtenevällä tavalla sekä suomen- että ruotsinkieliselle henkilöstölle (*kieliasiat*, 892/4/13)

### 3.5.3 ASIAKASPALVELU

Poliisin lupapalvelut -yksikköön tehdyllä tarkas- tuksella keskusteltiin puhelinpalvelun tavoitetta- vuusongelmista (3402/3/13).

Lapin poliisilaitoksen tarkastuksen yhteydes- sä ilmeni, että hälytystehtävät olivat viime vuosi- na vähentyneet. Harvaan asutuilla alueilla tähän pidettiin yhtenä selityksenä sitä, että poliisia ei hälytetä, koska se ei kuitenkaan tulisi nopeasti (3951/3/13). Poliisin lupapalvelujen saatavuus oli näillä alueilla myös muihin alueisiin verrattuna huonoa: esimerkiksi Utsjoen yhteispalvelupis- teessä kävi poliisin edustaja kerran kuukaudessa ja Savukoskella 2–3 päivänä viikossa (3951/3/13).

Vankilatarkastusten yhtenä keskeisenä ha- vaintona oli se, että vangeilla oli vaikeuksia saada tietoa oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan vanki- lassa sekä tietoa laitoksen toiminnoista – erityi- sesti nämä tiedonsaantiongelmien tulivat esille ul-

komaalaisten vankien kanssa käydyissä keskusteluissa (2476, 4992 ja 5309/3/13).

*OA saattoi edellä kerrotut havaintonsa tiedoksi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle sinne tekemänsä käynnin yhteydessä (5638/3/13).*

Maistraattien hallintotoiminnan yhtenäistämiseksi aloitettu kehittämistyö oli AOA:n mukaan ensiarvoisen tärkeää yhdenvertaisen kohtelun toteutumiseksi. Maistraattien toiminnassa ilmeni kuitenkin ongelmia palvelujen saatavuudessa – kuluttajaneuvonnan puhelinpalvelu oli usein tukossa eikä neuvontaan saatu yhteyttä. Maistraatissa tämän katsottiin johtuvan puutteellisista resursseista (2126/3/13).

Kaupungin talous- ja velkaneuvonnassa katsottiin, että talous- ja velkaneuvontapalvelujen huono saatavuus oli valtakunnallinen ongelma. Tarkastetussa kohteessa esimerkiksi vuonna 2012 ensimmäiselle asiakaskäynnille tulevan asiakkaan jonotusaika ajanvarauksesta ensimmäiseen asiakastapaamiseen oli 64 vrk, nyt jopa 90 vrk (2127/3/13).

*AOA:n mukaan tarkastuskohteen tilanne oli jo vuonna 2012 hieman yli kohtuullisen odotusajan, mutta tilanne oli alkuvuodesta edelleen heikentynyt. AOA totesi, että talous- ja velkaneuvonnan valvonasta ja riittävästä järjestämisestä osaltaan vastuussa olevien eli aluehallintoviraston ja kaupungin tuli huolehtia siitä, että menettelytapoja arvioidaan kriittisesti ja huolehditaan siitä, että velkaneuvonta-palveluita on resurssien puitteissa saatavilla mahdollisimman kattavasti.*

*AOA viittasi 28.12.2012 antamaansa päätökseen (2816/4/11), jonka mukaan koko lakisääteisen talous- ja velkaneuvonnan olemassaolon ajan olivat jatkuneet toistuvat ongelmat, joita olivat muun muassa jatkuva aliresursointi. AOA katsoi, ettei edelleenkaan ollut ryhdytty sellaisiin toimenpiteisiin, että asiakkaiden yhdenvertaisuus palvelujen saannissa koko maassa olisi toteutunut. Tämän vuoksi AOA päätti ryhtyä omana aloitteena selvittämään, miten palvelun kehittämisessä otetaan huomioon perusoikeuksien – kuten yhdenvertaisuuden ja oikeuden hyvään hallintoon – toteutuminen.*

Työ- ja elinkeinotoimiston käyttöönottama ajanvarausmalli poikkesi muista toimistoista ja oli johtanut myös kanteluihin. Kyse oli tältä osin myös yhdenvertaisesta kohtelusta. Tarkastuskohteen edustajien mukaan ministeriölle oli esitetty ennen uudistusta, että toimistoille luotaisiin yhtenäiset toimintomallit. Tämä ei kuitenkaan toteutunut, vaan toimistoille oli annettu varsin suuri vapaus järjestää asiakaspalvelutoimintonsa haluamallaan tavalla (4194/3/13).

*AOA:n käsiteltäväksi oli tullut kanteluita siitä, että työ- ja elinkeinotoimiston virkailijan puheille pääsy edellytti ajan varaamista. ELY-keskukseen tekemällään käynnillä AOA toi esille, että hän piti tärkeänä, että työ- ja elinkeinotoimistoissa olisi mahdollisuus jonkinlaiseen välittömään asiointiin esimerkiksi jonotusnumerojärjestelmällä eikä ainoastaan aikavarauksella (4195/3/13).*

Kuntien eläkevakuutuksessa eläkehakemusten käsittely oli ruuhkautunut niin, että sille tuli viikossa noin sata kiirehtimispyyntöä (1473/3/13).

*AOA piti tärkeänä, että Keuva saa mahdollisimman nopeasti purettua eläkehakemustensa ruuhkan ja saavuttaa tavoitekäsittelyaikansa. Hän päätti seurata näiden tavoitteiden toteutumista.*

OA otti kanteluiden perusteella kantaa muun muassa seuraaviin asiakaspalveluun liittyviin asioihin:

- poliisin lupahallinnon ruuhkat, palvelujärjestelyt ja pitkät jonotusajat (poliisi, 4168/4/11\* sekä 2028\*, 2047\* ja 2200/4/12\*)
- vankien mahdollisuus kirjaston kaukolainauksiin (vankeinhoito, 2076/4/13)
- työlupa-asioiden käsittelyaikojen ruuhkautuminen työ- ja elinkeinotoimistossa (työvoima ja työttömyysturva, 1960/4/12\*)
- työttömyyskassan pitkät käsittelyajat (työvoima ja työttömyysturva, 3060\* ja 3201/4/12\*)

OA tutki omana aloitteena vankien pankkipalveluiden saatavuutta (vankeinhoito, 3027/2/10).

### 3.5.4 YHDENVERTAINEN KOHTELU

Kaupungin liikelaitoksen tietojärjestelmään oli merkitty päämieheksi lapsen äiti. Tästä johtuen lasku oli kirjanpidon saamisena ensisijaisesti lapsen äidin nimellä, vaikka päivähoitomaksu oli kummankin vanhemman nimellä (2083/3/13\*).

*AOA viittasi 12.8.2011 antamaansa päätökseen (557/4/11\*), jonka mukaan sosiaalihuollon yksilöpäätöksiin tuli merkitä hakijaksi se henkilö, joka tosiasiallisesti oli hakenut palvelua. Viranomaisella ei ollut oikeutta tehdä päätöstä valitsemansa perheen päähenkilön nimellä silloin, kun hakijana oli joku muu perheenjäsen. Tällainen käytäntö, jossa tietojärjestelmässä määritelty ns. päämiesasema riippui tosiasiallisesti hakijan sukupuolesta, oli AOA:n mielestä tasa-arvolain vastainen.*

Maistraatissa oli havaittu, että turvakieltoasioissa oli eroja eri maistraattien soveltamiskäytännöissä (2126/3/13).

Keva pyrki käsittelemään kiirehdityt hakemukset siten, että kiireellisissä tapauksissa eläke saataisiin maksatukseen muutamassa päivässä (1473/3/13).

*AOA:n mukaan kiirehtimispyyntöä käsiteltäessä tuli ottaa huomioon myös asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu. Hakemus tulisi ottaa käsittelyyn ennen muita aikaisemmin tulleita vastaavia hakemuksia vain silloin kun kiirehtimispyyntö ohella on muita kiireellisiä käsitteilyä puoltavia seikkoja.*

Puolustusvoimien eri yksikköihin tehdyillä tarkastuksilla nousi esiin varusmiesten yhdenvertainen kohtelu, erityisesti varusmiesajan pituus. Aihetta on käsitelty sotilasasioita ja puolustushalintoa koskevassa osiossa.

Vankien puhutteluissa ilmeni, että vankilan osastolla oli vankien soittoaika virastoihin klo 7–8 välillä, jolloin virastot eivät ole vielä avoinna (2476/3/13).

*OA oli jo aiemmin ottanut omana aloitteena tutkittavaksi vankien soitto mahdollisuudet suljetuissa vankiloissa (933/2/11\*). Ratkaisussaan 24.9.2013 OA totesi, että vankien yhdenvertaisen kohtelun kannal-*

*ta tavoitteena tulisi olla, että olosuhteiltaan ja turvallisuustasoltaan samanlaisissa vankiloissa tai osastoissa olisi yhdenmukaiset mahdollisuudet puhelimen käyttöön.*

Vankilatarkastusten yhteydessä kiinnitettiin huomiota siihen, että tilan ahtauden ym. syyn vuoksi vankiloissa jouduttiin sijoittamaan matkaselliosastolle vankeja, joita ei ollut tarkoitettu matkaselliosastolle. Näitä olivat ennen kaikkea korvaushoitoa saaneet vangit, jotka olivat joutuneet painostuksen kohteeksi omalla asuinosaustollaan. OA piti ongelmallisena sitä, että vankeja oli jouduttu sijoittamaan luonteeltaan tilapäisasutukseen tarkoitettulle osastolle, jossa mahdollisuudet osallistua toimintaan ja olla sellin ulkopuolella puuttuivat käytännössä kokonaan (1671/3/13).

Toisessa vankilassa jouduttiin sijoittamaan eristysselliin sellaisia tutkintavankeja, joille tuomioistuin oli määrännyt yhteydenpitorajoituksia. Eristyssellissä olosuhteet olivat huomattavasti huonommat ja rajoitetummat, kuin yhteydenpitorajoitus olisi edellyttänyt (4992/3/13).

Vankilalla oli vaikeuksia järjestää vangeille valvomattomia tapaamisia, koska niiden vankien määrä, joille se oli mahdollista, oli lisääntynyt. Tapaamisia joutui odottamaan jopa kuukausia. Vankilassa mietittiin siirtymistä järjestelyyn, jossa kaikilla olisi vain yksi valvottoman tapaaminen kuukaudessa. Sellaisille vangeille, joilla oli alle 12-vuotiaita lapsia, oli järjestetty valvottoman tapaaminen kahdesti kuukaudessa (1671/3/13).

*OA kiinnitti huomiota yhteydenpidon osalta lapsen edun huomioimiseen ja positiiviseen erityiskohteluun.*

OA otti kanteluiden tai omien aloitteiden perusteella kantaa muun muassa seuraaviin yhdenvertaiseen kohteluun liittyviin asioihin

- kunnilla oli erilaisia käytäntöjä lääkkeiden koneellisesta annosjakelusta aiheutuvien kustannusten maksamisessa (*terveydenhuolto, 809/4/11\**)
- kaupungin ohjeessa ei voitu kategorisesti sulkea hoitotarvikejakelusta pois jotakin tiettyä pitkäaikaissairautta (*terveydenhuolto, 1351 ja 2570/4/12\**)

- HIV-positiivisia henkilöitä oli asetettu eri asemaan muiden henkilöiden kanssa hedelmöityshoitojen saamisessa (*terveydenhuolto, 1863/4/11\**)
- kaikille kuntalaisille ei turvattu mahdollisuutta osallistua kuntakyselyyn (*yleiset kunnallisasiat, 1513/4/12\**)
- kunnan vahvistamalla ohjeilla oli asetettu yläikäraja omaishoidon tuen saamiselle (*sosiaalihuolto, 4799/4/12\**)
- kotihoidontuen kuntalaisen myöntämisen erityisehdot sekä työssäkäyvien ja työttömien vanhempien erilainen kohtelu (*sosiaalihuolto, 2932/4/11\**)
- vankilan yliasutus sekä tulo-osastolle asutettujen vankien oikeus vapaa-ajan viettoon yhdessä muiden vankien kanssa, mahdollisuus osallistua järjestettyyn vapaa-ajantoimintaan ja oikeus toimintaan osallistumiseen (*vankeinhoito, 3593/4/11\**)
- väkivallan uhkaa kokeneen vangin (*vankeinhoito, 15/4/13*) ja matkaselliin sijoitetun vangin ulkoilun järjestäminen (*vankeinhoito, 2726/4/13*)
- pitkäaikaissairaiden hoitotarvikejakelun rajoittaminen eräissä kunnissa ja kuntayhtymissä (*terveydenhuolto, 197/2/13\**)
- eristämistarkkailuun sijoitetun vangin oikeus ulkoiluun (*vankeinhoito, 1241/2/13*)
- vankien mahdollisuus puhelimen käyttöön eri vankiloissa (*vankeinhoito, 933/2/11\**)

### 3.5.5 ERITYISRYHMIEN KOHTELU SEKÄ PALVELUJEN SAATAVUUS JA LAATU

#### Vanhukset

Sosiaalihuollossa jatkettiin myös kuluneena vuonna tarkastuksia tehostettua vanhuspalvelua tarjoaviin hoivakoteihin. AOA:n toimenpiteistä tarkastushavaintojen suhteen kerrotaan enemmän *sosiaalihuollon* osiossa.

Ryhmäkodissa ei ollut niin tilavaa pesuhuonetta, minne vuodepotilaan olisi voinut viedä pesäväksi lavetilla. Tämä aiheutti sen, että vaippoja

käytäviä vuodepotilaita ei pystytty pesemään muutoin kuin sängyssä pesulapuvin – epäselväksi jäi, kuinka usein ryhmäkodin vuodepotilaita tosiasiassa kylvetettiin palvelutalon 4. kerroksen pesutiloissa (5120/3/13).

Hoivakodin tilat (kahden hengen huoneet) eivät kaikilta osin turvanneet hoidettavana olevien vanhusten yksityisyyttä erityisesti saattohoitoa järjestettäessä (1728/3/13).

Ryhmäkodin hoitoon sisältyvä ulkoilu tapahtui pääsääntöisesti parveketerassilla – toisessa ryhmäkodissa vähintään kerran viikossa ja toisessa noin kaksi kertaa kuukaudessa (2873, 2875 ja 5120/3/13). Yhdessä tarkastetussa ryhmäkodissa yksikään asukas ei käynyt ulkona joka päivä, mikä kerrottiin johtuvan henkilökunnan vähyydestä. Tästä johtuen ulkoilut keskittyivät myös paljolti kesäaikaan ja ulkona kahvitteluun (5121/3/13).

*Koska ulkoiluun käytettävät yksikön omat parveketilat olivat vaatimattomat, tuli AOA:n mielestä asukkaiden ulkoiluun varata enemmän resursseja esimerkiksi työvuorojärjestelyin (395/3/13\*).*

*Vanhusten ulkoilun tulisi AOA:n mukaan olla vanhuksen oikeus, johon häntä kannustetaan aktiivisesti heti kun hän siirtyy hoivakodin asiakkaaksi. Henkilöstöresurssien niukkuus ei saa heikentää vanhuksen ulkoilua eri vuodenaikoina (1727/3/13\*).*

Hoivakodissa ei ollut varattu erikseen resursseja siihen, että asiakkaita voitaisiin käyttää hoitamas-  
sa asioitaan. Kuntien ostopalvelusopimuksissa ei ollut tätä huomioitu, vaan asiointi oli asiakkaalle maksullinen lisäpalvelu (2874 ja 2875/3/13).

Asukkaan hoivapakettiin ei kuulunut min-  
käänlaisia lääkäripalveluja lukuun ottamatta julkisia terveydenhuoltopalveluja (5120 ja 5121/3/13).

Hoivakodissa järjestettävään hoitoon ei sisällynyt fysioterapeutin palveluja, lukuun ottamatta kaksi kertaa viikossa tapahtuvaa ”tuolijumppaa”. Järjestämisvastuussa olevat kunnat eivät maksaneet fysioterapiaa osana järjestettävää hoitoa, vaan asukkaan tuli itse maksaa tarvitsemansa fysioterapia (2873, 2875, 5120 ja 5121/3/13).

Ryhmäkodin asukkaiden ulkopuolinen elämä oli varsin vähäistä, koska hoitajilla ei ollut riittävästi siihen resursseja eikä asiasta ollut tullut juurikaan toiveita (5120 ja 5121/3/13).

## Lapset ja nuoret

Yläasteen koulun ilmastoinnin säädöt olivat sekaisin ilmeisesti johtuen käynnissä olleesta remonista, jonka oli tarkoitus kestää vielä seuraavan vuoden syksyyn. Osa oppilaista oli siirretty toiseen kouluun. Huonon sisäilman vuoksi esimerkiksi yksi oppilaista istui luokassa erillään pulpetissa avoimen ikkunan ääressä. Lisäksi oppilaat tekivät tarkastushetkellä ryhmätyötä tunkkaisessa varastotilassa, vaikka sitä ei ollut suunniteltu oppilaita varten. Opetustuntien kerrottiin olevan puolitehoisia huonon sisäilman vuoksi (4174/3/13).

AOA luonnehti koulun sisäilmaongelmia todellisiksi ja vaikeiksi. Hänen mielestään runsas vuosi oli pitkä aika kasvuikäisen terveydelle. Tarkastuksen jälkeen kaupunki päätti sulkea koulun sisäilmaongelmien vuoksi saattaakseen käynnissä olleen remontin loppuun.

## Vammaiset henkilöt

Eräaseen valtion ylläpitämään erityiskouluun tehdyn tarkastuksen yhteydessä tuotiin koulun puolelta esille, että monet pienet kunnat kokivat liian kalliiksi ohjaus- ja tukipalvelut, joiden hinnat määritettiin valtion maksuperustelaisissa. Tämä johti koulun edustajan mukaan siihen, että nämä lapset jäivät ilman tarvitsemiaan palveluita eikä yhdenvertaisuus toteutunut (4234/3/13).

Samaisen koulun henkilöstöllä oli huoli lapsen peruskoulun jälkeisestä sijoittumisesta, koska ammatillisessa koulutuksessa oli vähennetty vammaispuolen koulutuspaikkoja. Nuoret eivät myöskään saaneet henkilöstön mielestä riittävää psykiatrista jatkohoitoa. Henkilöstö toivoi, että jokainen lapsi voisi käydä koulunsa omalla paikkakunnallaan riittävien tukitoimien avulla. Todellisuudessa joillakin oppilailla oli kuluvalle lukukaudella kohtuuttoman pitkät koulumatkat (4234/3/13).

AOA otti kanteluiden perusteella kantaa muun muassa seuraaviin asioihin:

- henkilökohtaisen avun järjestäminen ostopalveluna oli esteenä vaikeavammaisen henkilön yhdenvertaiselle oikeudelle elää ja päättää omista asioistaan (*sosiaalihuolto*, 3425/4/12\*)
- kehitysvammaisilla oppilailla ei ollut mahdollisuutta saada opetusta yleisopetuksen opetusryhmässä lapsen lähikoulussa (*opetus ja kulttuuri*, 577/4/11\*)
- pyörätuolia käyttävien äänestäjien vaalisalaisuus vaarantui äänestyspaikalla (*yleiset kunnallisasiat*, 4009/4/12)

AOA tutki omana aloitteena vammaisen henkilön oikeutta perheeseen Kehitysvammaisten Palvelusäätiön omistamassa vuokra-asunnossa (2943/2/13\*).

## Psykiatriset potilaat

OA kiinnitti aiempien vuosien tapaan huomiota psykiatristen potilaiden ulkoilumahdollisuuksiin. OA:n mukaan päivittäinen ulkoilumahdollisuus tuli turvata potilaan psyykkisen voiminnan sallimissa rajoissa myös silloin, kun tämä ei saanut ulkoilla omatoimisesti (1530/3/13).

OA totesi kanteluratkaisussaan, että psykiatrisessa sairaalahoidossa olevien potilaiden yhdenvertainen palvelujen saatavuus suun terveydenhuollon palveluihin ei toteutunut. Varsinkin lyhytaikaisessa psykiatrisessa sairaalahoidossa olevien potilaiden kohdalla oli eroja (*terveydenhuolto*, 2977/4/12\*).

## 3.6

# Perusoikeuskannanottoja

### 3.6.1

#### PERUS- JA IHMISOIKEUDET LAILLISUUSVALVONNASSA

Seuraavassa selostetaan OA:n laillisuusvalvonnan sa tehtyjä havaintoja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Jaksossa esitetään tiivistetysti perustuslain 6–22 §:ssä turvattujen oikeuksien sisältö ja esimerkkejä kutakin koskevista tapauksista OA:n ratkaisukäytännössä. Havainnot perustuvat ensisijaisesti kertomusvuonna ratkaistuihin kanteluihin ja omiin aloitteisiin sekä tarkastuskäynteillä esille tulleisiin tietoihin. Jaksossa esitetään lähinnä sellaisia kannanottoja, joita on perusteltu nimenomaan perusoikeusnormilla.

### 3.6.2

#### YHDENVERTAISUUS 6 §

Ihmisten yhdenvertainen kohtelu on oikeusjärjestelmämme kulmakiviä. Siitä säädetään PL 6 §:ssä. Hyväksyttävä yhteiskuntaintressi voi kuitenkin oikeuttaa ihmisten erilaisen kohtelun. Viime kädessä lainsäätäjän asiana on arvioida ne yleisesti hyväksyttävät perusteet, jotka kulloinkin oikeuttavat asettamaan ihmiset tai ihmisryhmän erilaiseen asemaan. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä on korostettu julkisen vallan velvollisuutta edistää tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa.

Useisiin kuntiin kohdistuneiden kanteluiden mukaan kunnat olivat siirtymässä tai siirtyneet kotihoidossa ja palveluasumisessa olevien asiakkaiden lääkkeiden jakelussa perinteisestä käsin tapahtuvasta annosjakelusta lääkkeiden koneelliseen annosjakeluun. Koneellisessa annosjakelussa apteekki toimittaa potilaan lääkkeet annoskohtaisesti pakattuina, mistä apteekki perii apteekkeittain vaihtelevan suuruisen palkkion. Joissakin kunnissa potilas joutui maksamaan koneellisen

annosjakelun kustannukset kokonaan itse, joissakin kunnissa osittain ja muutamissa kunnissa kustannukset maksoi kunta.

OA:n mukaan lääkkeiden jakelu on kunnan lakisäätöiseen järjestämisvelvollisuuteen kuuluva tehtävä. Kunta voi huolehtia itse käsin tapahtuvasta lääkkeiden annosjakelusta tai ostaa lääkkeiden koneellisen annosjakelupalvelun apteekilta. Jos kunta käyttää viimeksi mainittua ostopalvelua, siitä ei saa aiheutua potilaalle lisäkustannuksia. Terveyspalvelujen toteutumista arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota paitsi kunnan asukkaiden yhdenvertaisuuteen myös yhdenvertaisuuteen eri kuntien asukkaiden välillä (809\*, 1239 ja 2573/4/11).

#### Syrjintäkielto

PL 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto täydentää yhdenvertaisuussäännöstä. Se edellyttää, että ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Kantelusta ja sen johdosta hankitusta selvityksestä kävi ilmi, että Suomessa HIV-positiiviset naiset ovat hedelmöityshoidon saamisessa eriarvoisessa asemassa. Missään sairaalassa ei anneta sellaisia hedelmöityshoitoja, joissa käsitellään HIV-positiivisen henkilön sulusoluja. Myös muissa hoidoissa esiintyy eroja riippuen siitä, mihin sairaanhoitopiiriin henkilöiden kotikunta kuuluu.

OA totesi, että syrjinnän kielto hoitoratkaisuissa on keskeisen tärkeä terveydenhuollon oikeudenmukaisuuskysymys. OA:n mukaan yksittäisissä hoitoratkaisuissa mikään muu priorisointi ei ole lainmukainen kuin sairauteen, hoidon

tarpeeseen ja hoidon vaikuttavuuteen kohdistuva. Terveyspalvelujen saatavuuden perusteena tulee olla potilaan terveydentilan edellyttämä, lääketieteellisesti perusteltu hoidon tarve.

OA:n mukaan se, että HIV-positiivisten henkilöiden sukusolujen käsittely edellyttää laboratoriolta erityisolosuhteita, ei ole hyväksyttävä peruste asettaa heidät eri asemaan hedelmöityshoittojen saamisessa. Tällaisen laboratorion puuttuminen johtaa tosiasiallisesti siihen, että HIV-positiivisille henkilöille tai heidän puolisoilleen ei anneta näitä hedelmöityshoitoja. Kysymys on syrjinnän kiellon vastaisesta tilanteesta (1863/4/11\*).

Kaupungin oppilaaksioton perusteiden mukaan lievästi ja keskivaikeasti kehitysvammaisten lasten opetus tapahtuu tiettyjen koulujen kehitysvammaisille oppilaille tarkoitetuissa erityisluokissa tai vaihtoehtoisesti niin sanotulla ryhmäintegraatioluokalla. Vaikeasti tai syvästi kehitysvammaisten lasten opetus järjestetään kahden nimeytyn koulun erityisluokilla. Siten mahdollisuus saada opetusta lapsen lähikoulussa yleisopetuksen opetusryhmässä oli suljettu kokonaan pois kehitysvammaisilta oppilailta.

AOA:n mukaan opetuspaikkaa koskevan päätöksenteon tulee aina perustua ensisijassa lapsen etuun, lasta koskevaan tietoon ja tapauskohtaiseen harkintaan. Mikäli opetuspaikan järjestämisen ja oppilaaksioton perusteena on pelkkä tiettyyn vammaisten henkilöiden ryhmään kuuluminen, kaupunki menettelee syrjivästi (577/4/11\*).

### Lasten oikeus tasa-arvoiseen kohteluun

Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksessä muistutetaan erityisesti lasten oikeudesta tasa-arvoiseen kohteluun ja heidän oikeudestaan saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Toisaalta lapset tarvitsevat vajaanlaisina ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä erityistä suojelua ja huolenpitoa. Säännös tarjoaa perustan myös lasten positiiviselle erityiskohtelulle, jotta lasten tasa-arvoinen asema aikuisväestöön nähden voidaan turvata.

Eräaseen lastenkotiin suoritettuna ennalta ilmoittamattoman tarkastuksen johdosta AOA otti tutkittavakseen laitokseen sijoitettujen lasten sijaishuollon järjestämisestä vastuussa olevien kuntien (sijoittajakunta) menettelyn. Tarkoitus oli selvittää, miten sijoittajakunnat ovat valvoneet rajoitustoimenpiteitten käyttöä ja millä tavoin lapsen oikeutta henkilökohtaiseen keskusteluun lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän kanssa on edistetty ja turvattu.

Päätöksessään AOA totesi, että lapsen tulee voida aidosti tuntee osallistuvansa itseään ja omaan elämäänsä vaikuttavia päivittäisiä asioita koskevaan päätöksentekoon. Tärkeää on, että lasta kuullaan hänen ikä- ja kehitystasoaan vastaavalla tavalla, lapsi saa osallistua itseään koskevien palvelujen suunnitteluun ja niiden toteuttamiseen ja että lasta kannustetaan esittämään asiassa omia käsityksiään ja mielipiteitään. Toisaalta lasta ei saa pakottaa mielipiteiden esittämiseen tai keskusteluun. Lapselle on kuitenkin aina annettava riittävästi tietoa viranomaisen ja laitoksen velvollisuuksista, lapsen oikeuksista sekä sosiaalityöntekijän tehtävistä ja roolista lapsen asioista päättäessä (1901/2/12\* ym.).

### 3.6.3 OIKEUS ELÄMÄÄN, VAPAUTEEN JA KOSKEMATTOMUUTEEN 7 §

PL 7 §:n perusoikeussuoja koskee yksilön henkeä ja vapautta sekä henkilökohtaista koskemattomuutta ja turvallisuutta. Se on tarkoitettu kattamaan kaikki julmat, epäinhimilliset tai halventavat rangaistuksen tai muun kohtelun muodot. Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua.

Fyysisten perusoikeuksien turvaamisessa on kaksi ulottuvuutta: toisaalta julkisen vallan on pidättäydyttävä itse loukkaamasta näitä oikeuksia, toisaalta sen on luotava olosuhteet, joissa nämä perusoikeudet nauttivat mahdollisimman hyvää suojaa myös yksityisiä loukkauksia vastaan. Jälkimmäisestä ulottuvuudesta on kysymys muun muassa suojattaessa ihmisiä rikollisuutta vastaan.

Henkilön fyysisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta erityisen herkkiä asioita ovat poliisin pakko- ja voimakeinot sekä olosuhteet suljetuissa laitoksissa ja aseellisessa palveluksessa. Vakiintuneesti suuri osa PL 7 §:n alaan kuuluvista kanteiluista koskee toimenpiteitä, joita poliisi kohdistaa yksittäisen henkilön vapauteen. Kanteluissa arvostellaan joko sitä, että poliisin toiminnalle ei ole ollut laillista perustetta tai että se on ollut suhteellisuusperiaatteen vastaista.

OA:n tarkastustoiminnassa on kiinnitetty erityistä huomiota sotaväen simputusperinteen katkaisemiseen. Poliisikohteiden tarkastuksilla on selvitetty tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle jäävien henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvien pakkokeinojen, kuten kiinniottojen ja pidätyksen käyttöä ja niiden perusteiden asianmukaisista kirjaamista. Henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus ovat myös olleet keskeisesti esillä psykiatrisissa sairaaloissa ja vankiloissa tehdyissä tarkastuksissa.

### Henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus

PL 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Useissa terveydenhuolto- ja vanhusten ja kehitysvammaisten hoitoa koskeissa asioissa on ollut kysymys itsemääräämisoikeuden rajoituksista, joista ei ole säädetty laissa. Sen vuoksi toimintaa on arvioitu hätävarjelua tai pakkotilaa koskevien säännösten näkökulmasta.

Tämä tuli esille psykiatrisen sairaalan tekemää vartiointisopimusta arvioitaessa. Vartijoille turvallisuuspalvelulaissa säädetty erityiset toimivaltuudet soveltuvat OA:n mukaan harvoin käytettäviksi suljetuissa laitoksissa. Näitä toimivaltuuksia ovat esimerkiksi henkilön poistaminen, rikosten tekijän kiinniottaminen ja rikoksesta kiinni otetun turvallisuustarkastus. Sen sijaan vartijoiden toiminta perustuu sairaalassa lähinnä hätävarjeluun, jonka sääntely on hyvin avointa ja aiheuttaa laitospäristössä vaikeita tulkintaongelmia. Sairaalan tekemä vartiointisopimus sisälsikin tehtä-

viä, joiden suorittamiseen vartijoiden toimivalta ei näytä riittävän tai se on ainakin hyvin tulkinnanvaraista. Tällaisia tehtäviä ovat hoidossa avustaminen ja potilaan laittaminen käsirautoihin kuljetuksen ajaksi.

OA:n mukaan mielisairaloissa on hoitoon liittyviä tehtäviä, joissa voimakeinojen käyttö voi olla perusteltua, mutta joita hoitohenkilökunta ei pysty suorittamaan vaarantamatta turvallisuuttaan ja joihin vartijoilla taas ei ole toimivaltaa. Potilaiden, henkilökunnan ja vartijoiden turvallisuuden ja oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että nämä tilanteet selvitetään ja tarvittaessa niistä säädetään asianmukaisella tavalla (1222/2/11\*).

Vaikeasta sairaudesta ja sen aiheuttamasta avuttomuudesta kärsivää potilasta oli ruokittu tiputuksella vastoin hänen tahtoaan ja hänelle oli vastoin hänen tahtoaan annettu peräruiske. OA:n mukaan toimenpiteillä loukattiin potilaan henkilökohtaista koskemattomuutta ja yksityiselämän suojaa. Potilaan tahdon vastainen toimenpide on sallittu vain silloin, kun se perustuu lakiin. Tällaista lainsäädäntöä ei ole annettu somaattista sairaanhoitoa varten. Potilaslaki edellyttää potilaan suostumusta hoitotoimenpiteisiin. OA esitti loukkauksista aiheutuneen kärsimyksen hyvittämistä potilaalle (2803/4/12\*).

Toisessa tapauksessa potilaalle annettiin vastoin hänen tahtoaan ja vastustustaan selkäydinpuudutus ja asetettiin putki virtsajohtimeen munuaisaltaan kiven vuoksi. OA korosti, että oikeusjärjestykseemme ei sisälly mitään yleistä oikeutusta henkilön itsemääräämisoikeuden sivuuttamiseen sillä perusteella, että puuttumista henkilön ruumiilliseen koskemattomuuteen voidaan objektiivisesti tai lääketieteellisesti arvioiden pitää hänen etujensa mukaisena. Myös tässä tapauksessa OA esitti potilaan henkilökohtaisen koskemattomuuden ja yksityiselämän suojan loukkauksesta aiheutuneen kärsimyksen hyvittämistä hänelle (673/4/12\*).

## Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto

PL 7 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Ihmisarvon vastaisen kohtelun kielto koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua ja on tarkoitettu kattamaan kaikki julmat, epäinhimilliset tai halventavat rangaistuksen tai muun kohtelun muodot.

Säännös on pääosin samansisältöinen kuin EIS 3 artikla, jonka mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tavalla. Arvioitaessa sitä, mikä on ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua, ollaan jossain määrin sidoksissa yhteiskunnan muuttuviin arvoihin ja käsityksiin, eivätkä perustuslaki ja EIS soveltamiskäytännösään saa aina samanlaista sisältöä.

Eristykseen sijoitetulle potilaalle on annettava mahdollisuus tehdä tarpeensa ihmisarvoa kunnioittavalla tavalla. Potilaalle ei annettu tällaista mahdollisuutta hänen sitä pyytäessään, vaan hän joutui ulostamaan eristyshuoneen lattialle. OA antoi sairaalalle huomautuksen ja esitti loukkauksen hyvittämistä (3333/4/11\*).

Psykiatrisessa sairaalassa käytettiin lapsen aggressiivisissa tilanteissa ns. mattohoitoa, jossa lapsi käärittiin mattoon. OA piti mattoon käärimistä ihmisarvoisen kohtelun kannalta arveluttavana. Se on erittäin syvälle ja voimakkaasti potilaan henkilökohtaiseen vapauteen ja ruumiilliseen koskemattomuuteen poikkeuksellisella tavalla puuttuva rajoitustoimenpide. Jos sen käyttö halutaan sallia, OA piti välttämättömänä, että toimenpiteestä ja suostumuksesta sen käyttöön säädetään laissa (2598/4/12\*).

Vankia pidettiin saatetulla lomalla äitinsä hautajaisissa koko ajan käsiraudoissa. OA:lla ei ollut aihetta epäillä virheellistä menettelyä siinä, että kantelijan sitomiseen oli ylipäättään ryhdytty. Hän kuitenkin totesi, että oman vanhempansa hautajaisiin osallistuvan henkilön pitämistä käsiraudoissa, erityisesti siunaustilaisuudessa, on pidettävä lähtökohtaisesti vahvasti nöyryyttävänä menettelynä. Tällaiseen kohteluun ei tulisi turvautua ilman painavia syitä.

OA katsoi, että ne syyt, joiden takia sitominen voi olla perusteltua esimerkiksi matkalla hautajais-tilaisuuteen, eivät sellaisenaan oikeuta sitomisen jatkamista myös itse siunaustilaisuudessa. Selvityksissä ei tuotu esille sellaisia painavia syitä, joiden johdosta sitominen olisi ollut perusteltua ottaen huomioon ihmisarvoisen kohtelun vaatimus (838/4/12).

## Vapautensa menettäneiden olosuhteet

PL 7 §:n 3 momentissa kielletään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuminen ja vapauden riistäminen mielivaltaisesti ja ilman laissa säädettyä perustetta. Momentti sisältää henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumista ja vapaudenriistoja koskevia täsmentäviä sääntöjä. Ne kohdistuvat sekä lainsäätäjään että -soveltajaan. Kaikkien vapaudenriistojen ja puuttumisten henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tulee perustua eduskunnan säätämiin lakeihin, eivätkä ne saa olla mielivaltaisia. Henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan.

Pykälän 3 momentin viimeinen virke sisältää perustuslaillisen toimeksiannon, jonka mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Vapaudenmenetyksen alaisten henkilöiden kohtelun tulee täyttää muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimukset. OA:n laillisuusvalvonta kohdistuu erityisesti vapautensa menettäneiden henkilöiden oikeuksien toteutumiseen vapauden menetyksen aikana. Rajoituksia koskevia asioita ratkaistaan laillisuusvalvonassa lukuisa määrä vuosittain. Vapautensa menettäneiden perusoikeuksia ei saa rajoittaa ilman laissa säädettyä perustetta.

Vangittavaksi määrätty henkilö oli ilmoittautunut oma-aloitteisesti vankilaan, missä hänet sijoitettiin välittömästi eristämistarkkailuun. Eristämistarkkailun perusteeksi ilmoitettu tilanne, jonka mukaan ns. itse ilmoittautujat ovat mahdollisia vankilaturvallisuutta vaarantavia henkilöitä, ei ole OA:n mukaan riittävä edellytys eristä-

mistarkkailulle. Eristämiselle laissa asetettu edellytys ”perusteltua aihetta epäillä” tähtää siihen, että henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei voida puuttua perusteetta tai riittämättömin perustein (1353/4/12).

OA on tehnyt useita esityksiä vapautensa menettäneiden oikeuksien turvaamisesta lailla. Esimerkiksi mielisairaaloiden potilaiden oikeudesta hankkia elintarvikkeita ja muuta henkilökohtaiseen käyttöön sopivaa tavaraa ei ole lainsäädäntöä, päinvastoin kuin vankien osalta. Kun otetaan huomioon oikeuspsykiatrisessa hoidossa olevien potilaiden pitkät hoitoajat, OA piti tärkeänä, että heillä on mahdollisuus mainittuihin hankintoihin samalla tavalla kuin vangeilla (1223/2/11\*).

### 3.6.4

#### RIKOSOIKEUDELLINEN LAILLISUUSPERIAATE 8 §

Yksi oikeusvaltion peruseriaatteita on, että ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole säädetty laissa rangaistavaksi. Rikoksesta ei myöskään saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Tätä kutsutaan rikosoikeudelliseksi laillisuusperiaatteeksi.

Laillisuusperiaatteeseen liittyvät kysymykset tulivat esille rikosasiassa, jossa metrojunan kuljettaja oli tuomittu liikenneturvallisuuden vaarantamisesta rangaistukseen. Metroliikenteessä ei ole voimassa lakiin perustuvia junaturvallisuusmääräyksiä. OA totesi, että metroliikenteen turvallisuustakeista tulisi säätää lailla. Jos ne perustuisivat riidattomasti lakiin, todennäköisesti välttyttäisiin perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyviltä ongelmilta. OA ei ottanut enemmälti kantaa asian oikeudellisiin kysymyksiin tuomionpurkuhakemuksen ollessa vireillä korkeimmassa oikeudessa. Purkuhakemuksessa on kyse siitä, onko metroliikenneohjeistuksen rikkomisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla lain nojalla rangaistava teko (448/4/11\* ja 3865/4/12\*).

### 3.6.5

#### LIKKUMISVAPAAUS 9 §

Liikkumisvapaudessa on kyse muun muassa kysymys siitä, että Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Jokaisella on myös oikeus lähteä maasta. Liikkumisvapauden piiriin kuuluu myös ulkomaalaisen maahan-tulon ja maastalähdön sääntely.

Liikkumisvapautta koskevissa kanteluissa on usein kysymys passin myöntämiseen liittyvistä viranomaisratkaisuksista tai -menettelyistä.

PL 9 §:n vastaisesta liikkumisvapauden rajoittamisesta voi kuitenkin olla kyse myös silloin, kun suljetussa laitoksessa olevan henkilön liikkumista rajoitetaan perusteetta laitoksen sisällä.

Lastensuojelulain mukaisella rajoitustoimenpiteellä voidaan puuttua lapsen liikkumisvapautteen. AOA ei pitänyt hyväksyttävänä sellaisia laitoksen sääntöjä ja käytäntöjä, joilla selkeästi puututtiin lapsen perusoikeuksiin tai jotka olivat liiallisia tai muutoin mielivaltaisia ja alistavia. Kasvatuksellisilla rajoilla ei puututa lapsen perusoikeuksiin, vaan kysymys on lapsen päivittäisen hoidon ja huolenpidon järjestämisestä ja lapsen kasvun ja kehityksen tukemisesta. Kasvatukselliset säännöt ja lapselle asetettavat rajat eivät saa mennä pidemmälle eivätkä kestää pidempään, kuin on välttämätöntä niiden hyväksyttävän tavoitteen toteuttamiseksi (1901/2/12\*).

OA esitti STM:lle, että tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa hoidossa olevan potilaan loman myöntämisen edellytyksistä ja lomalle asetettavista ehdoista tulisi säätää mielenterveyslaisa. Kysymys voi olla perusoikeuksien rajoittamisesta, kuten esimerkiksi loman aikaisesta matkustuskiellosta ulkomaille. Potilaisiin kohdistuvista rajoituksista ei voida määrätä toimintayksikön sisäisin säännöin, vaan rajoitusten on perustuttava lakiin (3731/4/12\*).

### 3.6.6 YKSITYISELÄMÄN SUOJA 10 §

PL 10 §:ssä suojataan oikeutta yksityiselämään. Tätä suojaa täydentävät siihen läheisesti liittyvät perusoikeudet kuten oikeus kunniaan ja kotirauhaan sekä luottamuksellisen viestin suoja. Yksityiselämää, kotirauhaa ja luottamuksellista viestintää suojattaessa joudutaan usein vaikeisiin intressivertailuihin, kun muiden perusoikeuksien, esimerkiksi sananvapauden ja siihen liittyvän julkisuusperiaatteen tai oikeudenkäytön julkisuuden turvaaminen vaatii tietynasteista yksityiselämään puuttumista tai siihen liittyvien seikkojen paljastamista.

Yksityiselämän suoja koskevassa PL:n säännöksessä on mainittu myös henkilötietojen suoja osana yksityiselämän suoja. Säännös viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä.

#### Kotirauha

Kotirauhan piiriin ulottuvien viranomaisten toimienpiteiden perustuminen lakiin tulee usein esille poliisin toimittamissa kotietsinnöissä. Viime vuosina suuri osa poliisin toimittamiin kotietsintöihin kohdistuvista kanteluista on koskenut läsnäoloa etsinnässä. Näyttää siltä, että poliisi varsin helposti – usein arvostelulle aiheutta antavin perustein – jättää varaamatta paikan haltijalle tilaisuuden olla läsnä kotietsinnässä. Samoin ongelmia on siinä, ettei paikan haltijalla ole ollut mahdollisuutta kutsua paikalle todistajaa.

Kotirauhan suoja tuli esille kantelussa, joka koski poliisin pesänjakajalle antamaa virka-apua. AOA totesi, että lainsäädännössä tulee olla peruste, joka oikeuttaa pääsyn kotirauhan suojaamalle alueelle vastoin kotirauhan suojaamalle taholta. Kysymys oli pesänjakoon kuuluvan kiinteistön myynnin valmistelusta, jossa poliisin antamalle virka-avulle asuntoon pääsemiseksi ei ollut lain mukaista perustetta. AOA totesi, että perus-

oikeuksiin puuttumisen sallivia säännöksiä ei tule epäselvissä tapauksissa tulkita laajentavasti (481/4/12).

#### Perhe-elämän suoja

PL 10 §:ään ei sisälly mainintaa perhe-elämän suojasta. Perhe-elämän suojan on kuitenkin katsottu kuuluvan PL:n tarkoittaman yksityiselämän suojan piiriin. EIS 8 artiklassa perhe-elämä on nimenomaisesti rinnastettu yksityiselämään.

Kunnassa oli käytössä menettely, jonka mukaan pitkäaikaisesti sijaisperheeseen sijoitetun huostaan otetun lapsen tapaamisia ja puheluja vanhempansa kanssa vähennetään. Yhteydenpitoa rajoitetaan siksi, että lapset saisivat aikaa asettua, rauhoittua ja tutustua uuteen perheeseen. AOA:n mukaan lastensuojelulaki ei tunne tällaista erityistä siirtymä- tai rauhoittumisaikaa, jonka aikana tapaamisia voitaisiin säännönmukaisesti vähentää, tai niitä ei järjestettäisi ollenkaan. Hän totesi, että tällainen kaavamainen aina kaikissa tilanteissa noudatettava menettely ei perustu yksilölliseen lapsen edun arviointiin. Lapsen yhteydenpitoa koskevat ratkaisut on toteutettava yksilöllisesti lapsen edun mukaisella tavalla. Joissain tilanteissa lapsen yksilölliset olosuhteet voivat olla perusteena, ettei tapaamisia vanhempien kanssa sijaishuoltoon sijoitettaessa voida järjestää tai niitä joudutaan vähentämään. Sosiaalitoimen kaikissa tapauksissa noudattama käytäntö oli lastensuojelulain vastainen ja esti yleisesti noudatettuna lapsen laissa säädetyn yhteydenpito-oikeuden toteutumisen (2833/4/13\*).

Perhe-elämän suoja tulee usein esille myös suljettuihin laitoksiin sijoitettujen henkilöiden perhetapaamisjärjestelyä koskevissa asioissa.

Psykiatrisessa sairaalassa vapaaehtoisessa hoidossa olevan alaikäisen potilaan ei voida hyväksyttävästi edellyttää yleisesti suostuvan siihen, että hänen vierailuunsa valvotaan hoitajan läsnäololla samassa huoneessa, jossa potilas ottaa vastaan vieraita. OA:n mukaan suostumuksen pyytäminen edellyttää yksittäistapauksellista harkintaa

siitä, onko tällainen valvonta välttämätöntä potilaan hoidolle muutoin aiheutuvan vakavan haitan takia (2598/4/12\*).

### Viestintäsalaisuus

Viestintäsalaisuuden rajoittamista on esimerkiksi postilähetysten avaaminen ja lukeminen tai puhelun kuunteleminen ja tallentaminen. Näiden on perustuttava säädettyyn lakiin.

Usein viestintäsalaisuuden suojan rajat tulevat esille esitutkintaviranomaisten suorittamassa rikosten tutkinnassa ja suljettuihin laitoksiin sijoitettujen henkilöiden viestinnässä. Vankien viestintäsalaisuudella on useissa tapauksissa merkitystä myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiselle. OA:n laillisuusvalvontakäytännössä on toistuvasti esillä tapauksia, joissa vangin asianajajaltaan vankilaan saamia kirjeitä on avattu lainvastaisesti. Useimmiten tapauksissa on kyse siitä, että kirjeen luonnetta asiamieskirjeenvaihtona ei ole havaittu tai mielletty oikein (esim. 4231/4/13 ja 2826/4/12\*).

Vankien käyttöön tarkoitettu puhelin oli sijoitettu asuinosaan käytävälle ja suojattu kuvulla, joka ei täysin estänyt puheen kuulumista. OA toteasi, että vankien puhelinkeskustelut ovat lähtökohtaisesti luottamuksellisia. OA korosti vangin mahdollisuutta luottamukselliseen viestintään ja vankilan osuutta tämän takaamisessa esimerkiksi siten, etteivät muut vangit odota puheluvuoroaan kuuloetäisyydellä (852/4/13). – Vastaavatyypisiä tilanteita esiintyy myös lastensuojelulaitoksissa.

### Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

AOA arvioi poliisin menettelyä käyttää poliisikoiria yleisellä paikalla huumevalvontaan. Hän katsoi, että kysymys on sellaisesta puuttumisesta yksityisyyteen, joka vaatii nimenomaisen lainsäädännön tukea vakiintuneen käytännön tai poliisin yleiseksi valvontatehtäväksi rinnastamisen sijasta. Esimerkiksi raja- ja tullivalvonnassa on tällainen säännös.

Kyse on valvonnan kohteeksi joutuvien yksityisyydestä ja koskemattomuuden suojasta yleisellä paikalla. Poliisin käyttämille teknisille tai muille valvontamenetelmille rikosten paljastamistarkoituksessa tulee siis löytyä toimivaltuus laista. Näin on erityisesti siksi, että koiran tekemästä ”merkkauksesta” näyttää poikkeuksetta seuraavan jonkinlaisia yksityisyyteen puuttuvia jatkotoimenpiteitä rikosepäilyä koskevan lisäselvityksen saamiseksi (1870/4/13\* ym.).

Terveydenhoidon ja sosiaalitoimen toimenpiteissä on otettava huomioon potilaan yksityisyys ja se, että sivullisia ovat kaikki muut kuin potilaan hoitoon tai siihen liittyviin tehtäviin osallistuvat henkilöt.

Lääkäri laati poliisille virka-apupyynnön, jossa kerrottiin potilaan sairauden diagnoosi ja sen oireet. Lääkäri halusi varmistaa, että päivystävällä lääkärillä olisi riittävät perustiedot mahdollisen tarkkailulähetteen laatimista varten. Tarkoituksena oli, että poliisi välittää virka-apupyynnössä olevat tiedot päivystävälle lääkärille.

Poliisin virka-avun tarkoituksena on varmistaa terveydenhuoltohenkilöstön turvallisuus ja tarvittaessa käyttää voimakeinoja noudettavan mahdollisen vastarinnan murtamiseksi. Virka-apupyynnössä oli tarpeettoman laajasti luovutettu poliisille potilaan terveydentilaa koskevia tietoja. Vaikka riittävien tietojen välittäminen niitä tarvitseville terveydenhuollon ammattihenkilöille on potilaan hyvän hoidon kannalta tärkeää, lääkärin valitsema menettely ei ollut lainmukainen (4745/4/11\*).

Terveyskeskuksessa meneteltiin moitittavasti, kun sieltä lähetettiin arkaluonteisia potilastietoja sähköpostitse avoimessa verkossa (4510/4/12).

Jokaisella on oltava oikeus arvokkaaseen vanhuuteen ja hyvään kohteluun. Keskeisiä ihmisarvoisen vanhuuden turvaavia eettisiä periaatteita vanhustenhoidossa ovat muun muassa itsemääräämisoikeus ja osallisuus. Vanhusten pitkäaikaisesta hoivasta ja huolenpitoa järjestettäessä tulee turvata palveluiden laatu. Oikeus yksityisyyteen, asumisen ja hoidon turvallisuus ja sen merkityksellisyys, asiakkaan kohtelu sekä vanhuksen sosiaa-

lisen vuorovaikutuksen ylläpitäminen sekä muu iäkkään henkilön tavanomaiseen elämään kuten esimerkiksi ulkoiluun ja asiointiin osallistuminen ovat järjestettävien palvelujen laatuun vaikuttavia tekijöitä (2875/3/13).

### 3.6.7 USKONNON JA OMANTUNNON VAPAUS 11 §

Uskonnonvapauteen kuuluu sekä oikeus tunnustaa uskontoaan että oikeus harjoittaa sitä käytännössä. Uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy ns. negatiivinen uskonnonvapaus. Jokaisella on oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.

Puolustusvoimien kirkollista työtä arvioidessaan AOA totesi, että uskonnonvapaus koskee kaikkia kansalaisia ja on periaatteessa riippumaton uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä. Esimerkiksi evankelisluterilaiseen kirkkoon kuuluvia henkilöitä ei voi pakottaa osallistumaan uskonnollisiin menoihin. Kysymys uskonnon harjoittamiseen osallistumisesta tulisi puolustusvoimissa järjestää samalla tavoin kuin sotilasvalaan ja sotilasvakuutukseen osallistuminen on jo nyt ratkaistu laissa. Eri vaihtoehtojen tulisi olla vapaasti valittavissa niin, että kirkkoon kuuluva voi osallistua tai olla osallistumatta uskonnon harjoittamiseen ja vastaavasti kirkkoon kuulumaton voi valita jommankumman vaihtoehdon (4489/2/10\* ja 3543/4/11\*).

### 3.6.8 SANANVAPAUS JA JULKISUUS 12 §

#### Sananvapaus

Sananvapauteen kuuluu oikeus paitsi ilmaista ja julkistaa myös vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaudesta on säädetty sekä PL:ssä että kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa lähes samansisältöisesti. Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Julkisen vallan velvollisuuksiin kuuluu edistää sananvapautta.

AOA:n mukaan sananvapaudesta huolimatta Kelalla oli oikeus kieltää kantelijaa keräämästä nimiä kannabiksen laillistamista koskevaan aloitteeseen Kelan toimitiloissa. Asiakkailta on oikeus olettaa, että asiointitapahtuma on mahdollisimman rauhallinen. Kelan tulee pyrkiä estämään jo ennalta mahdolliset häiriötekijät. Viranomaisen on oltava kaikessa toiminnassaan objektiivinen. Ulkopuoliselle viranomaisen toiminnasta välittyvään kuvaan vaikuttaa myös se, miten asiointi viranomaisessa on järjestetty. Parhaiten luottamus viranomaisen toiminnan puolueettomuuteen säilyy siten, että se keskittyy toimitiloissaan vain sille laissa säädetyn tehtävän hoitamiseen.

AOA pitikin perusteltuna sitä, että Kela ei salli toimitiloissaan järjestettävän yleistä nimien keräämistä, joka saattaa aiheuttaa häiriötä asiakaspalvelulle tai vaarantaa Kelan puolueettomuutta kohtaan tunnettavaa luottamusta. Hän ei pitänyt Kelan puuttumista myöskään suhteettomana kantelijan sananvapauden kannalta (1236/4/12\*).

Kaupunki oli antanut opettajalle varoituksen tämän paikallislehteen kirjoittaman artikkelin johdosta. OA totesi, että varoitukseen johtaneet lausumat olivat olleet lähinnä arvoarvostelmina pidettäviä tulkinnanvaraisia ilmaisuja. Niiden paikansapitävyyden tueksi ei ollut tarpeen esittää tosiasiaperusteita enemmän kuin nyt oli tehty.

Varoituksen perusteena ei ollut vedottu opettajan epäasiallisiin motiiveihin, toisin sanoen hänen vilpittömät mieltään ei ollut riitautettu varoitusta annettaessa. Varoitukseen johtaneet lausumat eivät olleet myöskään erityisen vakavia eivätkä ne olleet kohdistuneet keneenkään yksilöitävissä olevaan työnantajan edustajaan. OA ei katsonut opettajan rikkoneen lojaliteettivoitettaan näitä lausumia esittäessään. Sananvapauten puuttuminen ei ollut välttämätöntä eikä myöskään oikeasuhtaista tavoiteltuun päämäärään eli työnantajan maineen suojaamiseen nähden. Varoituksen antamisella oli loukattu opettajalle kuuluvaa perus- ja ihmisoikeutena turvattua sananvapautta (3793/2/12\*).

Vankila oli poistanut kunnallisvaaliehdokkaan vangille lähettämistä kirjeistä ehdokkaan vaalimainoksia. Vankila oli menettelyllään puuttunut ilman laissa säädettyä perustetta sananvapauden käyttämiseen ja toteutumiseen. Sananvapautteen kuuluu sekä oikeus lähettää että vastaanottaa tietoja. Vankilan menettely puuttui samalla vaali- ja osallistumisoikeuksien toteutumiseen (3434/4/12\*).

Sananvapauden piiriin kuuluu myös valokuvaaminen. Kanteluita tehdään niin siitä, että viranomaisen on aiheettomasti kieltänyt kuvaamisen kuin myös siitä, että viranomaisen on sallinut kuvaamisen jostain kantelijan käsityksen mukaan salassa pidettävästä tilanteesta. Usein kysymys on punnintatilanteesta sananvapauden ja jonkun toisen perusoikeuden, esimerkiksi yksityisyyden suojan välillä.

### Julkisuus

Sananvapautteen liittyä läheisesti oikeus saada tietoja viranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta tai muusta tallenteesta. Tallennejulkisuus on kotimaista perua oleva perusoikeussäännös. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta on korostanut erityisesti tiedonsaannin edistämistä.

Tallennejulkisuutta koskevia kanteluita on tullut OA:lle paljon, joskin useimmiten kantelijalla on vielä ollut myös mahdollisuus saattaa asia toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Täl-

löin OA on ohjannut kantelijan yleensä käyttämään ensisijaisesti tätä oikeuskeinoa.

Sosiaali- ja terveysministeriö menetteli virheellisesti tietopyynnön käsittelyssä tilanteessa, jossa virkaa hakenut henkilö oli pyytänyt ministeriöstä jäljennöstä viranhakijoiden ansiovertailusta ja valituksi tulleen henkilön hakemuksesta. Kantelijalle annetusta asiakirjasta oli poistettu tietoja, vaikka hänellä asianosaisena oli oikeus saada myös muut kuin julkiset tiedot. Tietojen poistaminen merkitsi osittain kielteistä päätöstä, mutta asiakirjaa annettaessa ei menetelty julkisuuslain 14 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Myös kopioista peritty maksu määrättiin liikeloudellisin perustein eikä omakustannusarvon perusteella ja mahdollisesti ottamatta huomioon säännöstä sähköisesti talletetun asiakirjan lähettämisestä sähköpostitse maksutta. Maksupäätöksestä ei käynyt ilmi, mihin säännökseen maksu perustui ja siitä puuttui oikaisumenettelyä koskeva ohje. Oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä puolestaan puuttui valitusosoitus. Lisäksi oikaisuvaatimuksen käsittelyssä viivyteltiin kohtuuttomasti noin vuosi. OA antoi ministeriölle huomautuksen (60/4/11\*).

### 3.6.9 KOKOONTUMIS- JA YHDISTYMISVAPAAUS 13 §

Kokoontumis- ja yhdistymisvapautta koskeva perustuslain säännös kattaa myös mielenosoitus-oikeuden ja ammatillisen yhdistymisvapauden. Yhdistymisvapautteen kuuluu myös ns. negatiivinen yhdistymisvapaus eli oikeus olla kuulumatta yhdistyksiin.

Kokoontumis- ja yhdistymisvapautta käsitellään yleensä mielenosoitukseen liittyvissä kanteluissa. Usein on kysymys sen arvioimisesta, onko poliisi riittävästi turvannut kokoontumisvapauden käyttämistä. Myös yhdistysten rekisteröimismenettelyyn liittyviä kanteluita esiintyy.

OA otti tutkittavaksi eduskunnan edustalla pidettäviä mielenosoituksia koskevan asian. Hän totesi, että mielenosoitukseen eduskunnan edustalla ei tarvita lupaa. Eduskunta voi lain mukaan

kuitenkin tietyin edellytyksin rajoittaa hallitsemansa alueen – muun muassa eduskunnan portaiden – käyttöä mielenosoituksiin. Eduskunnan toiminta ylimpänä valtioelimenä on kaikissa olosuhteissa pystyttävä turvaamaan. Tämä samoin kuin eräät turvallisuusnäkökohdat mitä ilmeisimmin edellyttävät joitakin rajoituksia siihen, kuinka eduskuntatalon portaita käytetään mielenosoituksiin. OA esitti, että eduskunnan kanta mielenosoituspaikan käytön rajoittamisista ja ehdoista ratkaistaisiin eduskunnan kansliatoimikunnassa (2107/2/12).

### 3.6.10 VAALI- JA OSALLISTUMISOIKEUDET 14 §

Poliittiset oikeudet eli vaali- ja osallistumisoikeudet ovat keskeisiä perusoikeuksia demokraattisessa valtiossa. Äänestysoikeus kuuluu vain perustuslaissa erikseen mainituille henkilöille, esimerkiksi valtiollisissa vaaleissa vain Suomen kansalaisille. Tämän ohella julkiselle vallalle on asetettu velvollisuus edistää jokaisen yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

OM antoi kunnallisvaalien 2012 alla uudet vaaliohjeet. Niihin sisältyi vaalilautakuntien jäsenten esteellisyydestä uusi tulkinta, jonka mukaan ehdokkaat tai heidän läheisensä eivät saaneet osallistua vaalilautakunnan työskentelyyn. Tulkinta perustui käsitykseen, että hallintolain esteellisyyssäännöksiä tulisi soveltaa kaikkiin vaaliviranomaisiin. OA totesi, että vaalilainsäädännön erityispiirteenä on sen poikkeuksellinen tarkkuus. OA katsoi, että hallintolain esteellisyyttä koskevien säännösten vaikutus vaalilainsäädäntöön ja vaaliviranomaisten toimintaan olisi tullut erikseen selvittää sellaisena ajankohtana, jolloin ei ollut lähestyviä vaaleja. OM:n menettely aiheutti epäselvyyttä ja häytti vuoden 2012 kunnallisvaalien sujuvaa toimittamista (4200/4/12\*).

Liikennevirasto tiedotti hieman ennen kunnallisvaaleja verkkosivuillaan linjamuutoksesta, jonka mukaan kehäteiden varrelle ei saanut enää

vapaasti sijoittaa vaalimainoksia. Tuolloin jo asetetut mainokset kerättiin pois tai poistettiin. AOA katsoi, että vaalimainoksia kehäteiden varrelle asettaneilla oli ollut lupa luottaa siihen, ettei aikaisemmin annettu ja heidän tiedossaan oleva ohjeistus yhtäkkiä muutu. Tieto Liikenneviraston uudesta tulkinnasta olisi tullut saattaa jo hyvissä ajoin etukäteen vaaliin osallistuneiden tietoon (3999/4/12\*).

Kaupunki oli vuoden 2012 kunnallisvaaleihin varannut 32 äänestyspaikkaa, joista kaksi oli seurakunnan tiloissa. Kantelun mukaan kaupungin tarkoituksena oli suosia luterilaista kirkkoa ja vaikeuttaa uskonnottomien tai muihin uskontoryhmiin kuuluvien äänioikeuden käyttämistä.

AOA katsoi, että merkittävää painoarvoa ei tulisi antaa sille seikalle, mikä taho omistaa äänestystilan, vaan merkittävämpää tilan sopivuutta arvioitaessa on sen käyttötarkoitus ja varustelu. Tärkeää hyvän äänestysaktiivisuuden saavuttamiselle on äänestystilojen saavutettavuus. Mikäli äänioikeutetuille lähetettävissä ilmoituskorteissa mainittaisiin sana ”seurakunta”, tämä ei olisi perusoikeusjärjestelmän kannalta merkittävä seikka. AOA:n mukaan tällainen maininta jää siinä määrin uskonnon ja omantunnonvapauden suojan reuna-alueella tai kokonaan sen ulkopuolelle, ettei sitä ainakaan silloin, kun äänestystilan käytölle on olemassa muita perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä syitä, kuten esimerkiksi esteettömyys ja saavutettavuus, voida pitää negatiivisen uskonnon vapauden suojan vastaisena. Kysymyksessä olevia tiloja käytettiin tavanomaisina liikunta- ja kerhotiloina. Kaupungin menettely ei antanut aihetta arvosteluun (4607/4/12).

### 3.6.11 OMAISUUDEN SUOJA 15 §

Omaisuuksien suoja on perinteisesti ollut vahva kotimaisessa oikeuskäytännössä. EIS:n tulkintakäytännössä on sovellettu omaisuuden suojan osalta laajaa harkintamarginaalia, mutta tämä ei ole voinut heikentää kansallisella tasolla myönnettyä vastaavaa suojaa.

Omaisuu den suojaa koskevia asioita tulee varsin harvoin OA:n tutkittavaksi. Tämä johtuu ainakin osin siitä, että esimerkiksi poliisin suorittama takavarikko on mahdollista saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi tai että esimerkiksi ulosoton yhteydessä tehdystä täytäntöönpanosta tai ulosottomiehen päätöksestä on laissa säädetty valitusoikeus käräjäoikeuteen. Myös kaavoitus- ja pakkolunastusasioihin liittyy pääsääntöisesti valitusoikeus tuomioistuimeen.

AOA:n sijainen katsoi kunnan teknisen toimen menetelleen virheellisesti, kun kaivutyöt viemärilinj an vetämiseksi oli aloitettu epäselväs sä tilanteessa ilman kiinteistönomistajan selvää suostumusta tai vaihtoehtoisesti rakennusvalvontaviranomaisen antamaa lupaa. Kunnalla olisi ollut mahdollisuus poistaa tulkinnanvaraisuudet hyvissä ajoin ennen töiden aloittamista. Kun toimenpiteet oli aloitettu ilman selvää oikeusperustetta, oli kantelijan omaisuuden suojaan puututtu menettelyssä, joka ei täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia (4296/4/12).

### 3.6.12 SIVISTYKSELLISET OIKEUDET 16 §

Maksuton perusopetus turvataan PL:ssä jokaiselle subjektiivisena perusoikeutena. Lisäksi kaikilla on oltava yhtäläinen mahdollisuus saada myös muuta opetusta ja kehittää itseään varattomuuden siitä estämättä. Kysymys ei tältä osin ole subjektiivisesta oikeudesta vaan julkisen vallan velvollisuudesta luoda ihmisille edellytyksiä kouluttaa ja kehittää itseään, kukin kykyjensä ja tarpeidensa mukaan. Myös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta on säädetty PL:ssä. Oikeus perusopetukseen on PL:ssä turvattu kaikille lapsille. Myös YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa korostetaan kaikkien lasten yhtäläistä oikeutta opetukseen. Julkisen vallan on huolehdittava tämän perusoikeuden toteutumisesta.

AOA:n mukaan se, että kaikille lapsille ei ole järjestetty perusopetusta, koska heillä ei ole kotikuntaa Suomessa, on vastoin perustuslakia ja lapsen oikeuksien sopimusta. Kun niin sanottujen

paperittomien lasten perusopetuksen järjestämiseen liittyvät epäselvyydet tulivat esiin (1420/2/10), AOA totesi, että kuntien velvollisuus järjestää perusopetusta on laaja. Perusopetuslaki ei edellytä, että lapsen asuminen kunnassa olisi pysyvää tai että kunnan tulisi olla kotikuntalainen mukaan määräytyvä lapsen kotikunta. AOA painotti, että perustuslain mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Lisäksi hän muistutti, että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaiset velvoitteet sitovat Suomea. YK:n lasten oikeuksien sopimuksen mukaan valtio on velvollinen takaamaan yleissopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille sen lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista erottelua.

### 3.6.13 OIKEUS OMAAN KIELEEN JA KULTTUURIIN 17 §

PL:ssä on turvattu paitsi suomen ja ruotsin kielten yhdenvertainen asema maan kansalliskielinä, myös saamelaisten, romanien ja muiden oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Ahvenanmaan maakuntaa koskevat kielisäännökset sisältyvät Ahvenanmaan itsehallintolakiin.

Suomi on myös hyväksynyt EN:n piirissä laaditun alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan ja kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen.

Kielellisillä oikeuksilla on kytkentöjä muihin, erityisesti yhdenvertaisuutta, sananvapautta, opetusta, elinkeinovapautta sekä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskeviin perusoikeuksiin. Velvollisuus huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan koskee koko julkista valtaa, ei vain valtiota. Hallinnon rakennemuutoksen ja yksityistämiskehityksen jatkuessa tällä on huomattava merkitys.

OA:n mukaan kantelijan kielelliset oikeudet eivät toteutuneet asianmukaisesti rikesak on tiedoksiannossa. Poliisimies oli käsitellyt asian suo-

meksi, vaikka hänen käytettävissään ollut aineisto – kuten rekisteriote ja ajokortti – oli viitannut siihen, että kantelijan äidinkieli oli ruotsi. Poliisi- miehen olisi vähintäänkin tullut tiedustella, kumpaa kansalliskieltä kantelija halusi käytettävän (1329/4/12).

Karttojen nimikysymystä koskevassa asiassa OA totesi, että Ahvenanmaan itsehallinto ja yksikielisesti ruotsinkielinen asema voisivat puoltaa sitä, että Ahvenanmaa ja Maarianhamina esitettäisiin kartoissa vain ruotsin kielellä. Toisaalta tämä tulkinta jättäisi huomiotta Manner-Suomessa asuvien suomenkielisten oikeuden saada valtakunnallisista virallisen tahon tuottamista kartoista paikannimiä koskevaa vakiintunutta tietoa omalla äidinkiellellään. Lisäksi Maanmittauslaitoksella on velvollisuus huolehtia myös maan kielellisestä kulttuuriperinnöstä ja edistää molempien kansalliskielten käyttämistä. Näiden kahden näkökulman yhteensovittaminen samassa kartassa ei ole mahdollista. Tämä puoltaisi sitä, että Maanmittauslaitos tuottaisi kielellisesti erilaisia karttoja. Ahvenanmaan ja Ahvenanmaan kanssa kirjeenvaihdossa olevien valtakunnan viranomaisten tarpeita varten voisi olla saatavilla myös sellaisia karttoja, joissa Ahvenanmaan paikannimet ja ne valtakunnan paikannimet, joilla on ruotsinkielinen nimi, esitettäisiin yksikielisesti ruotsinkielisinä (580/4/12\*).

OA piti ongelmallisena sitä, että rakennusalan velvoittavia yhdenmukaistettuja standardeja, joita eurooppalainen standardisointielin vahvistaa EU:n komission pyynnöstä, ei julkaista kokonaisuudessaan kaikilla EU:n virallisilla kielillä. Ainoastaan niiden viitetiedot julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä, minkä jälkeen ne ovat velvoittavia. Kansallisesta perusoikeusnäkökulmasta OA lähti siitä, että julkisen vallan tulee huolehtia, että tällaisia standardeja noudattamaan velvolliset tahot saavat Suomessa riittävästi tietoa näiden standardien vieraskielisestä sisällöstä Suomen molemmilla kansalliskielillä tilanteessa, jossa EU:n toimielimet eivät ole standardien julkaisemisesta kaikilla EU:n virallisilla kielillä ottaneet vastattavakseen. Tämä on tärkeää, jotta oikeus-

turva toteutuisi yhdenvertaisesti eivätkä kielelliset tekijät tosiasiallisesti muodostuisi esimerkiksi laillisen elinkeinon esteiksi (962\* ja 4779/4/12\*).

### 3.6.14 OIKEUS TYÖHÖN JA ELINKEINOVAPAAUS 18 §

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä turvattiin jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lähtökohtana on ollut yrittämisen vapauden periaate ja yleensäkin yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa. Julkisella vallalla on tältä osin kuitenkin turvaamis- ja edistämiselvoite.

Perusoikeussäännöksessä asetetaan julkiselle vallalle myös velvoite huolehtia työvoiman suojelusta. Säännöksellä on merkitystä ennen kaikkea työsuojelussa ja siihen liittyvässä toiminnassa. Työsuojelukysymykset tulevat usein esille esimerkiksi sisäilmaongelmissa kouluissa ja terveyskeskuksissa.

AOA:n peruskouluun tekemä tarkastus myötävaikutti siihen, että sisäilmaongelmien vuoksi koulu suljettiin kevätlukukaudeksi 2014 ja oppilaat sijoitettiin toisiin opetustiloihin (4174/3/13).

### 3.6.15 OIKEUS SOSIAALITURVAAN 19 §

Keskeiset sosiaaliset perusoikeudet on turvattu PL 19 §:ssä. Jokaisella on PL:n mukaan oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Erikseen mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa taataan lisäksi jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan siten kuin laissa säädetään. Julkisen vallan tulee myös lailla turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Erikseen mainitaan myös julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä sekä lapsen hyvinvointia ja yksilöllistä kasvua samoin kuin jokaisen oikeutta asuntoon.

### Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon

Hoitoon pääsyä koskevilla säännöksillä ei oteta kantaa potilaan taloudelliseen tilanteeseen tai maksukykyyn, vaan ainoa kriteeri, jolla hoitoon pääsyä arvioidaan, on potilaan yksilöllinen terveydentila ja siitä johtuva hoidon tarve. Hoitoon pääsyn edellytyksiksi ei siis voida asettaa erään-tyneiden asiakasmaksujen suorittamista eikä sosiaalitoimiston antamaa maksusitoumusta. Potilaalla on oikeus hänen terveydentilansa edellyttämään sekä kiireelliseen että kiireettömään hoitoon (3323/4/10).

### Oikeus perustoimeentulon turvaan

PL 19 §:n 2 momentissa turvataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Näissä tilanteissa maksettavista etuuksista huolehtii lähinnä sosiaalivakuutusjärjestelmä.

Toimeentulotukea koskevan kanteluun antamassaan päätöksessä AOA totesi, että hän ei pidä lainvastaisena sellaista menettelyä, jossa toimeentulotuessa edellytetään käytettäväksi ensisijaisesti julkisen terveydenhuollon palveluita. Toimeentulotuen saaminen yksityiseen terveydenhuoltoon rajataan sellaiseen hoitoon, jota ei voi saada julkisesta terveydenhuollosta. Sen sijaan epäselvää on se, millä tavoin toimeentulotuessa suhtaudutaan yksityisen lääkärin määräämiin reseptilääkkeisiin. Kysymys on usein sellaisista välttämättömistä lääkkeistä, joista aiheutuvat kustannukset ovat toimeentulotuen hakijalle samoja riippumatta siitä, onko hän asioinut julkisessa terveydenhuollossa vai yksityisessä terveydenhuollossa. Tällöin asiakas voi saattaa kysymyksen reseptilääkkeiden korvaamisesta tuomioistuimen käsiteltäväksi (1526/4/12\*).

### Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalviin

PL:n mukaan julkisen vallan tulee lailla turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvi. Julkisen vallan on myös tuettava perheiden ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Kaupungin terveystalvi -liikelaitoksen avosairaanhoidon ylilääkäri teki Alzheimerin tautia sairastavan vanhuksen hoitotarvikkeita koskevaan ohjeistukseen perustuneen hoitopäätöksen, jonka mukaan vanhuksella ei ollut oikeutta saada vaipvoja hoitotarvikkeina. OA:n mukaan liikelaitoksen ohjeistuksessa ei voitu kategorisesti sulkea hoitotarvikeyakelusta pois jotakin tiettyä pitkäaikaisairautta ilman potilaiden yksilöllistä tarveharkintaa (1351/4/12).

### Oikeus asuntoon

PL 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Säännös ei turvaa oikeutta asuntoon subjektiivisena oikeutena, eikä sillä aseteta nimenomaisia laatuvaatimuksia asumisen tasolle. Säännöksellä voi kuitenkin olla merkitystä tulkittaessa muita perusoikeussäännöksiä ja muuta lainsäädäntöä.

Asunnottomien kohtelua koskevassa kanteluratkaisussa AOA:n sijainen totesi, että PL 19 §:n 4 momentissa on kyse julkiselle vallalle asetetusta, asuntopolitiikkaa koskevasta toimintavelvoitteesta. Kansalaisella ei ole niin sanottua subjektiivista oikeutta saada kunnan järjestämää asuntoa lukuun ottamatta vammais- ja lastensuojelulaissa säädettyjä erityistilanteita.

Perustuslain takaama ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön huolenpito merkitsee sitä, että ainakin joissakin tilanteissa kunnalla on velvollisuus aktiivisiin asumista turvaaviin toimenpiteisiin. Näin voi olla esimerkiksi elämänhallinnan ongelmien vuoksi asunnottomaksi joutuneen henkilön kohdalla (1946/4/13).

### 3.6.16 VASTUU YMPÄRISTÖSTÄ 20 §

Ympäristön tulee säilyä elinkelpoisena, jotta kaikki muut perusoikeudet voivat toteutua. Perustuslain 20 §:ssä on kaksi ainesosaa: ensinnäkin kaikille kuuluva vastuu luonnosta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä sekä toiseksi julkisen vallan velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätökseen.

Vastuu luonnosta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä on tullut perusoikeutena kanteluissa harvemmin esiin. Sen sijaan julkisen vallan velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätökseen on tullut esiin monissa kanteluissa. Mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätökseen tulee usein esille yhdessä oikeusturvaa koskevan perusoikeuden ja siihen liittyvän hyvän hallinnon takeiden kanssa. Kyse voi olla esimerkiksi asianosaisen kuulemisesta, vuorovaikutuksesta kaavoituksessa, vireillepano-oikeudesta ja oikeudesta saada valituskelpoinen päätös tai valitusoikeudesta ympäristöasioissa.

### 3.6.17 OIKEUSTURVA 21 §

Viranomaismenettelyyn liittyvä oikeusturva on perinteisesti ollut laillisuusvalvonnan ydinaluetta. Hyvää hallintoa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat kysymykset ovatkin olleet oikeusasiamiehen huomion kohteena eri asiaryhmissä kaikkein useimmin.

Oikeusturvasta säädetään PL 21 §:ssä. Säännös koskee yhtä lailla rikosprosessia, siviiliprosessia, hallintolainkäyttöä ja hallintomenettelyitä. Kansainvälisessä vertailussa on verrattain harvinaista, että hyvä hallinto nähdään perusoikeuskysymyksenä. Kuitenkin myös EU:n perusoikeuskirjaan sisältyy hyvää hallintoa koskeva säännös.

Hallintolaissa säädetyillä hyvän hallinnon perusteilla ja menettelysäännöksillä toteutetaan perustuslaillista toimeksiantoa hyvää hallintoa koskevien laadullisten vaatimusten laintasoisesta vahvistamisesta.

Suomen järjestelmässä virkamiehen rangaistusuhalla tehostettuihin yleisiin virkavelvollisuuksiin kuuluu noudattaa hyvän hallinnon periaatteita siltä osin kuin ne ilmenevät ”virkatoiminnassa noudatettavista säännöksistä ja määräyksistä”. Rangaistusuhan ulkopuolelle jää hyvästä hallinnosta poikkeaminen siinä tapauksessa, että tekoa pidetään rikoslain määrittelemällä tavalla ”kokonaisuutena arvosteltuna vähäisenä”. Tällä ei-kriminalisoidulla vyöhykkeellä on oikeusasiamiehen harjoittamalla laillisuusvalvonnalla erityinen merkitys. Oikeusasiamiehen valvonta kohdistuu sitä paitsi myös niiden julkista tehtävää hoitavien elinten toimintaan, joiden työntekijöillä ei ole virkavastuuta.

### Oikeus saada asia käsitellyksi ja oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin

PL 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asian käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Silloin kun kyse on henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista, tulee asia voida käsitellä nimenomaan tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa lainkäyttöelimestä. Vastaavasti EIS 6 artikla turvaa oikeuden oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päättään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä.

PL 21 §:n 2 momentin mukaan muutoksenhakuoikeus samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla. EIS 6 ja 13 artiklat sekä seitsemännen lisäpöytäkirjan 2 artikla edellyttävät niin oikeudellisesti kuin tosiasiallisesti tehokkaita oikeussuojakeinoja.

Tässä asiaryhmässä on tyypillisesti kyse valituskelpoisen ratkaisun saamisesta tai, harvemmin, valituskellon soveltamisesta. Molemmat seikat

vaikuttavat siihen, voiko henkilö ylipäättään saada asiansa tuomioistuimen tai muun viranomaisen käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt yleisluonteisia ja erittelemättömiä valituskieltoja ongelmallisina. Oikeussuojakeinojen tehokkuuden kannalta on myös tärkeää, että viranomainen antaa muutoksenhakua varten valitusosoituksen tai ainakin riittävät tiedot muutoksenhakuoikeuden käyttämistä varten. Muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta olennaisessa asemassa ovat lisäksi ratkaisun perustelut.

Käräjäoikeudessa oli menetelty lainvastaisesti, kun sieltä ei ollut ulosottokaareissa säädetyin tavoin heti toimitettu käräjäoikeuteen suoraan saapunutta valitusta tai sen jäljennöstä päätöksen tehneelle ulosottomiehelle. Ulosottovirastossa ei ollut ollut tietoa puutteesta edellisen vaiheen lainvoimaisuudessa, ja siten asiassa oli tehty lopullinen tilitys. Menettely johti tosiasiasa siihen, että oikeus hakea muutosta ei toteutunut. AOA:n esityksestä OM suoritti kantelijalle hyvitystä muutoksenhakuoikeuden loukkaamisen johdosta (1285/4/12\*).

Kunnan koulutoimenjohtaja katsoi, että lapsi kävi koulua väärällä oppilaaksiottoalueella. Kunta eväsi maksuttoman koulumatkan ja vaati lasta muuttamaan toiseen kouluun. Kunta ei kuitenkaan tehnyt valituskelpoista päätöstä asiassa ja vasta myöhemmin lapsi sai lähikouluun maksuttoman koulukuljetuksen. AOA katsoi, että lähikoulua ja maksutonta koulumatkaa koskeneessa asiassa ei ollut annettu viipymättä kunnan sivistystoimissa valituskelpoista päätöstä. Maksuton koulumatka oli myös evätty perusteitta ja luottamuksensuojan periaatteen vastaisesti (2612/4/12).

### Asian käsittelyn joutuisuus

PL 21 §:n mukaan asia on käsiteltävä toimivaltaisessa viranomaisessa ”ilman aiheetonta viivytystä”. Vastaava velvoite sisältyy myös hallintolain 23 §:n 1 momenttiin. EIS 6 artikla puolestaan velvoittaa tuomioistuimessa tapahtuvaan oikeudenkäyntiin ”kohtuullisessa ajassa”.

Tärkeänä kehityssuuntana on ollut se, että asioiden enimmäiskäsittelyajasta säädetään laissa. Tällaista määräaika sääntelyä on muun muassa toimeentulotuen (7 pv), työvoimapolitiittisten lausuntojen (14 pv), julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen (14 pv) ja hoitotakuun (3/6 kk) kohdalla. Myös lastensuojelulaissa on määräaikoja eri toimenpiteille. Rikosasioissa takarajan käsittelyajalle asettavat syyteoikeuden vanhentumista koskevat säännökset.

Hoitotakuun toteutumisessa on tapahtunut huomattavaa parannusta ainakin oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden valossa. Sen sijaan toimeentulotukihakemusten käsittelyaika oli edelleen lainvastainen useassa kunnassa. Määräajan ylityksiä todetaan usein. Myös työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisessa ilmeni viivästyksiä.

Lakisäateinen määräaika on siis käsittelyn enimmäisaika. Esimerkiksi työttömyysturvasasioissa Kelan tulee ratkaista asia ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään 30 päivässä. Tosiasiasa Kelan oma tavoite on jo pidemmän aikaa ollut seitsemän päivää.

Laissa on säännökset oikeudenkäynnin viivästyksiä ehkäisevistä ja hyvittävästä oikeussuojakeinoista. Asian kiireelliseksi määramisestä käräjäoikeudessa säädetään oikeudenkäymiskaaren (OK) 19 luvussa. Laissa oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä säädetään asianosaisen oikeudesta saada valtion varoista hyvitys, jos oikeudenkäynti yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävässä riita-, hakemus- tai rikosasiasa viivästyy. Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittäminen tuli mahdolliseksi myös hallintotuomioistuimissa kesäkuusta 2013 lähtien vireille tuleviin uusiin asioihin.

Asian käsittelyn joutuisuuteen liittyvät kysymykset ovat laillisuusvalvonnassa jatkuvasti esillä. Joutuisuusperiaatteeseen on kiinnitetty viranomaisen huomiota ohjausmielessä usein myös silloin, kun konkreettisessa asiassa kyse ei ole ollut varsinaisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta leimattavasta menettelystä. Oikeusasiamies on pyrkinyt selvittämään viivästysten syyt ja monesti myös suosittamaan parannuskeinoja tai ainakin kiinnittämään ylemmän viranomaisen huomiota voimavarojen puutteeseen (73/4/13\*).

Silloin, kun asian enimmäiskäsittelyajasta ei ole säädetty muualla lainsäädännössä, sovelletaan perustuslain vaatimusta aiheettoman viivytyksen välttämiseksi ja usein hallintolain viivytyksettömyysvaatimusta. Kohtuullisena pidettävän käsittelyajan pituus vaihtelee asian laadun mukaan. Erityisen nopeasti tulee ratkaista esimerkiksi perhe-elämän suojaan, asianosaisen terveydentilaan, työsuhteeseen, ammatinharjoittamisoikeuteen, työ- ja virkasuhteeseen, eläkkeeseen tai vahingonkorvaukseen liittyvät asiat. Joutuisuuden toteutumisella on erityistä merkitystä myös silloin, kun asianosainen on henkilökohtaisten olosuhteidensa puolesta heikossa asemassa.

Asian kohtuullinen käsittelyaika tuli esille lukuisissa poliisin lupahallintoa koskevissa ratkaisuisissa. Poliisi on siirtynyt lupapalveluiden tarjoamisessa ns. ajanvarausjärjestelmään. Ajanvaraus toimii pääasiassa sähköisesti verkossa. Vuonna 2013 ilmeni monissa poliisin lupapalvelupisteissä ruuhkaisuutta niin, että ensimmäinen vapaa aika oli mahdollisesti kuuden viikon päässä. AOA totesi, että oikeusasiamies ei voi määrittää yksityiskohtaisesti sitä, minkä pituinen odotusaika on hyväksyttävä hallintolain palveluperiaatteen ja viivytyksettömyyden käsittelyn velvoitteen näkökulmasta. Hän kuitenkin totesi, että kanteluasiassa ilmennyt yli kuuden viikon odotusaika ensimmäiseen vapaaseen palveluajankaan ei ollut laillisuusvalvonnallisesta näkökulmasta hyväksyttävä. AOA piti asianmukaisena Poliisihallituksen näkemystä, jonka mukaan ajan saaminen viranomaiselle lupa-asiassa 2–3 viikon kuluessa on kohtuullinen (esim. 1681/4/13\*).

Kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden yksilöhuollon asioiden muutoksenhakujen käsittely kesti noin neljä kuukautta. AOA tutki asian omina aloitteena katsottuaan käsittelyajan liian pitkäksi. OA:n ratkaisukäytännössä muutoksenhakujen käsittelyyn kuluu aikaa on pidetty lainmukaisena, kun käsittelyaika on alittanut kolme kuukautta (1383/2/13).

Potilaslain mukaisen muistutuksen käsittely kesti yli seitsemän kuukautta. Pitkää käsittelyaikaa oli perusteltu muistutuksen vaikeaselkoisuudella. Tällaisissa tapauksissa kohtuullisena käsit-

telyaikana on pidetty 1–2 kuukautta. Yli seitsemän kuukautta kestänyttä käsittelyaikaa ei voitu pitää kohtuullisena (4322/4/13).

Usein käsittelyn viivästyminen johtuu käytävissä olevien voimavarojen riittämättömyydestä. Viivästyksiä aiheuttavat myös henkilöstön poissaolot loma-aikoina. OA:n vakiintuneen käytännön mukaan pelkkä viittaus yleiseen työtilanteeseen ei riitä selitykseksi kohtuullisten käsittelyaikojen ylittämiseksi. Viivästyminen voi olla seurausta myös asian muuten puutteellisesta tai virheellisestä käsittelemisestä. Tällöin asiassa voi usein olla viivästyksen lisäksi muita ongelmia hyvän hallinnon näkökulmasta.

Viivästyttäviä viranomaistoimintaan ovat aiheuttaneet myös tietojärjestelmä uudistukset. Muun muassa Kuntien eläkevakuutuksessa uuden asiankäsittelyjärjestelmän sisäajo aiheutti viivästyksiä eläkehakemusten käsittelyyn vuosina 2012–2013. Edelleen poliisin Vitja-järjestelmän käyttöön-otto on jäljessä aikataulustaan.

### Käsittelyn julkisuus

Käsittelyn julkisuuteen liittyvät kysymykset tulevat esille lähinnä tuomioistuimissa suullisten käsittelyiden yhteydessä. Toista perustilannetta eli asiakirja- ja tietopyyntöjen toteuttamista on käsitelty edellä PL 12 §:n kohdalla.

### Asianosaisen kuuleminen

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus tulla kuulluksi tulee turvata lailla osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa. OA:n laillisuusvalvontakäytännössä tulee usein esille puutteita asianosaisten kuulemisessa.

Kantelijan yhteishuollossa ollut ja isän luona asunut lapsi oli otettu oppilaaksi toisen kaupungin peruskouluun lapsen äidin aloitteesta. Isää ei ollut tällöin kuultu ja peruskoulun apulaisrehtori ei ollut alkuvaiheissa ilmoittanut isälle lapsen oppilaaksiotosta toiselle paikkakunnalle (3065/4/12).

Autoveron niin sanottua invalidipalautusta koskevassa asiassa AOA katsoi, ettei asianosaisen kuulemismenettely täyttänyt perustuslaissa turvatun ja hallintolaissa tarkemmin säädetyn hyvän hallinnon vaatimuksia. Tulli ei ollut kuullut hakijaa asiantuntijalääkärin lausunnon johdosta. Koska kysymys oli selkeästi selvityksestä, joka saattaa vaikuttaa asian ratkaisuun, olisi Tullin tullut jo hakemuksen käsittelyvaiheessa eikä vain oikaisuvaiheessa kuulla hakijaa selvityksen johdosta (2326/4/11).

### Päätösten perusteleminen

PL 21 §:n 2 momentissa yhtenä hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijänä on turvattu oikeus saada perusteltu päätös. Ratkaisuiden riittävää perustelemista edellyttää myös EIS 6 artikla. Perusteluvollisuudesta on säädetty lähemmin muun muassa OK:ssa, laissa rikosasioiden oikeudenkäynnistä, hallintolainkäyttölaissa ja hallintolaissa.

Riittävää ei ole ratkaisun lopputuloksen ilmoittaminen, vaan asianosaisilla on myös oikeus tietää, miten ja millä perusteilla ratkaisuun on päädytty. Päätöksen perusteluista on käytävä ilmi sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset. Myös päätöksessä käytetyn kielen tulee olla mahdollisimman ymmärrettävää. Perusteleminen on tärkeää niin asianosaisten oikeusturvan toteutumisen, viranomais toiminnan yleisen luotettavuuden kuin myös viranomaistoiminnan valvonnan kannalta.

Vakuutus oikeus oli päätöksellään katsonut kantelijan työllistyneen yritystoiminnassa, josta oli tehty merkintä kaupparekisteriin. Kantelija oli valituskirjelmässään tuonut esiin seikkoja, joiden perusteella asiaa olisi tullut arvioida toisin rekisterimerkinnästä huolimatta. AOA katsoi, että vakuutus oikeuden kantelijalle antaman työttömyysturvapäätöksen perustelut olivat niukat. Niissä olisi tullut selostaa aloitetun yritystoiminnan ja työttömyysturvan välistä suhdetta (3038/4/12).

OA:n mukaan maistraatin olisi ollut aiheellista perustella lupapäätöksessään, miksi se oli pitä-

nyt edunvalvojan hakemuksen mukaista kiinteistökauppaa päämiehen edun mukaisena, vaikka lupapäätöstä tehtäessä oli tiedossa, että samasta kiinteistöstä oli tehty korkeampi tarjous (1026/4/13).

### Asioiden asianmukainen käsittely

Asioiden asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen sisältyy yleinen huolellisuusvelvollisuus. Viranomaisen on selvitettävä käsiteltävinään olevat asiat perusteellisesti ja noudatettava annettuja säännöksiä ja määräyksiä. Tähän laajaan asiaryhmään kuuluu hyvin erityyppisiä sekä tuomioistuinitä että hallintomenettelyitä koskevia asioita. Osassa tapauksista on kyse yksittäisistä huolimattomuusvirheistä, osassa on kyse tyyppiltään lähinnä viranomaisen menettelytapojen ja asiallisen harkintavallan rajanvedosta ja arvioinnista.

Oikeusministeriön tiedotuksen pitkäkestoisen ulosoton merkitsemistä luottotietorekisteriin koskevasta lainmuutoksesta olisi tullut painottua muutoksen käytännön vaikutuksiin velalliselle, jotta tämä olisi voinut ajoissa varautua muutokseen. Koska neuvonnankaan suhteen velallisia ei tule asettaa eriarvoiseen asemaan, olisi ulosotto-piireille tullut laatia suunnitelma lainmuutoksen yksilöllistä tiedottamista varten (muun muassa 871/4/12\*).

Terveyskeskuslääkärin olisi tullut keskustella elvytyskieltopäätöksestä potilaan tai tarvittaessa hänen omaistensa kanssa ennen päätöksen tekemistä. Elvytyskieltopäätöstä koskevista potilasasiakirjamerkinnöistä on käytävä ilmi päätöksen tekijä, päätöksen lääketieteelliset perusteet, potilaan tai tarvittaessa omaisen kanssa käyty keskustelu ja potilaan tai tarvittaessa omaisen kannanotto päätökseen (77/4/12).

Eläkkeellä olevan verovelvollisen ennakonpidätyksessä toistui useamman vuoden ajan sama virhe, jonka syynä oli veroviranomaisen virheellinen menettely. AOA:n mukaan virheen korjaamista ei voitu jättää vain asiakkaan oikaisuvaatimuksen varaan. Viranomaisella oli velvollisuus oma-aloitteisesti korjata virheensä. Erityisen ko-

rostettu palvelu- ja selvittämiselvällisyys on haavoittuvien ihmisryhmien kohdalla. Tähän ryhmään monet jo eläkkeellä olevat henkilöt kuuluivat (2788/4/12).

### Muita hyvän hallinnon edellytyksiä

Lailisuusvalvonnassa tulee toistuvasti esille muiden hallinnon oikeusperiaatteiden kannalta ongelmallisia tilanteita. Tällaisia hallintolain mukaisia oikeusperiaatteita ovat muun muassa tarkoitussidonnaisuusperiaate, luottamuksensuojaperiaate ja suhteellisuusperiaate.

Kaupungin menettely oli hallinnon oikeusperiaatteiden vastaista, kun se edellytti kantelijan esittävän selvitystä terveydentilastaan ja ansiotuloistaan uhalla, että kaupunki keskeyttää ansionmenetykskorvauksen maksamisen. Hovioikeus oli lainvoimaisella tuomiolla vahvistanut kantelijalle ansionmenetykskorvauksen. Kantelijalla oli oikeus luottaa siihen, että korvaus maksetaan tuomion mukaisesti (2022/4/12).

### Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet

EIS 6 artiklassa on erikseen lueteltu rikoksesta syytetyille kuuluvat vähimmäisoikeudet. Ne kuuluivat myös PL 21 §:n piiriin, vaikkei niitä ole nimenomaisesti yksilöity kotimaisessa perusoikeusluettelossa samalla tavoin. PL:n rikosprosessuaalinen sääntely on ensiksi mainittua laajempaa, koska perustuslaki takaa prosessuaalisia oikeuksia myös asianomistajan esittämän rangaistusvaatimuksen käsittelemiseksi.

Rikostutkintaa suorittanut poliisimies oli virheellisesti evännyt kantelijalta mahdollisuuden toimia niin sanottuna kuulustelutodistajana rikoksesta epäillyn ystävänsä kuulustelussa. Tutkinnan suorittajalla oli ollut väärä käsitys, että kuulustelutodistajan tulee olla poliisimies (4618/4/12).

Henkilö, joka ei osaa kansalliskieltä, oli allekirjoittanut kansalliskielellä laaditun kuulustelupöytäkirjan, jonka sisällöstä hänellä ei siten ollut varmuutta. AOA totesi, että kuulustelupöytäkir-

jan allekirjoittamisella ymmärretään vakiintuneesti, että kuulusteltava ilmoittaa tarkastaneensa ja hyväksyneensä kirjatun kuulustelun. Tästä syystä on perusteltua, että kuulusteltava allekirjoittaisi vain käyttämällään kielellä kirjoitetun version (639/4/12).

### Viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus

EIT:n kiteyttämän säännön mukaan ei riitä, että oikeus tapahtuu; sen täytyy myös näkyä tapahtuvan. Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ajattelutapa on heijastunut lainkäytön puolelta myös hallintomenettelyyn. Kotimaisessa oikeudessa tätä ilmentää sekin, että PL 21 §:ssä oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvä hallinto on yhdistetty samaan perusoikeussäännökseen. Kysymys on viime kädessä siitä, että demokraattisessa yhteiskunnassa kaiken julkisen vallankäytön on nautittava kansalaisten luottamusta.

Ulkonaisten seikkojen takia ei saa syntyä perusteltua aihetta epäillä viranomaisen tai virkamiehen puolueettomuutta. Tällöin on otettava huomioon sekin, antaako virkamiehen aiempi toiminta tai hänen jokin erityinen suhteensa asiaan objektiivisesti arvioiden perusteltua aihetta epäillä hänen kykyään toimia puolueettomasti. Voidaan pitää perusteltuna, että virkamies pidättyy osallistumasta asian käsittelyyn myös sellaisessa tapauksessa, jossa esteellisyyttä pidetään tulkinanvaraisena.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastualueen rakennusvalvonnan ja rakennusliikkeiden välinen sidosryhmäyhteistyö heikensi valvontatoimintaa kohtaan tunnettavaa luottamusta. Rakennusyhtiöt olivat tarjonneet vastualueen tarkastajille tilaisuuksia, joissa oli ollut mukana alkoholitarjoilua ja viihteellistä ohjelmaa (388/2/12\*). Pohjois-Suomen aluehallintoviraston virkamiesten virkavapaudet kaivosyhtiöissä olivat sellaisia, että ne saattoivat vaarantaa luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen (1586/4/12\*).

Elokuvasäätiön myöntämästä elokuvatuesta päättää toimitusjohtaja tuotantoneuvojen esittelystä ja hallituksen hyväksymän käyttösuunnitelman puitteissa. AOA piti hyvän hallinnon ja erityisesti esteellisyyssäännösten näkökulmasta ongelmallisena sitä käytäntöä, että elokuvasäätiön toimitusjohtajaa johtavan ja valvovan hallituksen jäsen haakee ja saa merkittävää elokuvatukea, jonka käytön valvonnasta hän myös yhtenä toimijana vastaa. Tällainen asetelma saattaa mahdollistaa niin sanotun rakenteellisen korruption (4714/2/12\*).

Luottamusta hallintoon palautetaan ja edistetään parhaiten, kun virheestä vastaa ja hyvityksen antaa se viranomainen, joka virheen on tehnyt. Muun muassa tästä syystä OA ei kannata VM:n ehdotusta siitä, että Valtiokonttori käsittelee keskitetysti valtiota vastaan tehdyt korvausvaatimukset (2712/5/13\*).

### Virkamiesten käytös

Virkamiehen toimintaa kohtaan tunnettavaan luottamukseen liittyy läheisesti myös virkamiehen käytös sekä virassa että sen ulkopuolella. Virkamieslainsäädännön mukaan valtion virkamiehen ja kunnallisen viranhaltijan on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Erityistä luottamusta ja arvostusta vaativissa viroissa virkamieheltä on vaadittava virkamiesasemaansa soveltuvaa käyttäytymistä myös virkaan ulkopuolella.

Poliisimies oli lähettänyt yksityiseltä Twitteriltään viestin, joka ei ollut sopusoinnussa viranomaiselta edellytettävän korostuneen asiallisuusvaatimuksen kanssa (”romanivitsi”). Poliisitoimintaan kohdistuu sen luonteen vuoksi korostettuja puolueettomuusodotuksia. Poliisimiesten käyttäytymisvelvoite on laissa nimenomaisesti ulotettu myös yksityiselämään. Tässä tapauksessa oli sitä paitsi kyse julkisuudessa paljon esillä olleesta sosiaalisessa mediassa poliisityötä tekevästä ylikonstaapelista. Hänen kohdallaan yleisöllä voi olla vaikeuksia erottaa, missä roolissa hän esiin-

tyy sosiaalisessa mediassa. Hän ei käytännössä voi irrottautua virkaroolistaan, varsinkaan silloin jos hän käsittelee poliisia (4670/4/12\*).

### 3.6.18 PERUSOIKEUKSIEN TURVAAMINEN 22 §

PL 22 § sisältää koko julkista valtaa koskevan velvollisuuden turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Turvaamisvelvoitteet voivat edellyttää myös aktiivisia toimenpiteitä. Yleinen turvaamisvelvollisuus ulottuu kaikkiin perus- ja ihmisoikeussäännöksiin.

Turvaamisvelvollisuutta koskevissa OA:n ratkaisuissa on kiinnitetty huomiota muun muassa eduskunnan budjettivallan käytön keskeiseen merkitykseen julkisen vallan kyvyllä suoriutua perus- ja ihmisoikeusvelvoitteistaan. Kritiikkiä on esitetty esimerkiksi aluehallintovirastojen valvontaresurssien riittämättömyydestä. Turvaamisvelvollisuus on tullut esille esimerkiksi myös kielellisten oikeuksien toteuttamisessa.

Maistraatin olisi tullut perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämisvelvollisuuden mukaisesti huolehtia siitä, että kantelijan oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen toteutuu luovutettaessa turvakiellon alaisia osoitetietoja lapsen yhteishuoltajalle. Tiedot oli luovutettu henkilölle, jonka muodostaman uhan vuoksi turvakielto oli myönnetty (4372/4/12\*).

Perusoikeuksien turvaamiseen liittyy kysymys siitä, minkälaisin edellytyksin yksilön perusoikeuksiin voidaan puuttua hänen suostumuksensa nojalla. Harkittaessa suostumukseen perustuvan perusoikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyyttä on OA:n mukaan pohdittava seuraavia kysymyksiä: Ensinnäkin, onko rajoitustoimenpide ylipäänsä sellainen, joka voidaan tehdä suostumuksenvaraisesti. Tämän kysymyksen arvioinnissa voidaan kiinnittää huomiota perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin ja siihen, kuinka lainsäätäjä on mahdollisesti jo arvioinut toimenpiteen edellytyksiä. Kun on kysymys varsin voimakkaasti yksityiselämään ja henkilökohtaiseen

koskemattomuuteen kohdistuvasta poikkeuksellisesta toimenpiteestä, perusoikeusrajoitusta ei voida perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan perustaa yksinomaan asianosaisen suostumuksen varaan, vaan suostumuksesta on säädetävä laissa. Toiseksi on pohdittava sitä, mitä pätevältä suostumukselta kussakin tilanteessa edellytetään (2372/4/12\*).

Perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen voidaan katsoa sisältyvän myös EIS 13 artiklaa vastaavan vaatimuksen tehokkaista oikeussuojakeinoista perusoikeuksien loukkauksia vastaan. Näihin kuuluu myös mahdollisuus hyvitykseen silloin, kun perusoikeusloukkausta ei voida enää estää tai korjata. Oikeusasiamiehen hyvitysesityksiä on selostettu kertomuksen jaksossa 3.4.

## 3.7

### Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä 2013

Vuonna 2013 Suomea vastaan kirjattiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) kaikkiaan 315 uutta valitusta (edellisenä vuonna 314). Hallituksen vastausta pyydettiin 34 (24) valituksen johdosta. Vuodenvaihteen jälkeen vireillä oli 197 asiaa. Suomesta tehtyjen valitusten määrä pysyi edellisvuoden tasolla.

Valitusten seulontaa ja käsittelyä EIT:ssä on viime vuosina tehostettu merkittävästi. Vuonna 2010 siirryttiin käyttämään kevennettyjä kokoonpanoja yksinkertaisissa asioissa (yhden tuomarin kokoonpano ja komiteakokoonpano), ja käyttöön otettiin uusi valitusten tutkittavaksiottamiskriteeri ”merkittävä haitta”.

Valituksen tekemisen edellytyksiä tiukennettiin edelleen vuoden 2014 alusta voimaan tulleella EIT:n työjärjestyksen muutoksella. Valitukset EIT:lle tulee nyt tehdä käyttäen EIT:n sihteeristön laatimaa lomaketta ja antamalla siinä vaaditut tiedot, minkä lisäksi valituksen tulee sisältää jäljennökset kaikista asiaan liittyvistä asiakirjoista. Puutteellinen hakemus johtaa asian tutkimatta jättämiseen.

Erittäin suuri osuus, noin 95 %, EIT:hen tehdyistä valituksista jää tutkittavaksi ottamatta. Tämä tapahtuu joko yhden tuomarin kokoonpanossa tai niin sanotulla komiteapäätöksellä (3 tuomaria). Tällaista päätöstä ei anneta tiedoksi vastaajavaltiolle, vaan siitä ilmoitetaan vain valittajalle kirjeitse. Asia ei siis anna valtioon nähden aiheutta toimenpiteisiin. Vuonna 2013 valitus jätettiin tutkimatta tai poistettiin juttulistalta 300 (615) Suomea koskevassa tapauksessa. Valtaosa niistä päätettiin kevennetyissä kokoonpanoissa. Suomen liittyttyä EIS:n osapuoleksi kaikkiaan 4 274 sitä koskevaa valitusta on jätetty tutkimatta.

Päätöksen siitä, että valitus täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset, EIT tekee joko komiteakokoonpanossa tai jaostokokoonpanossa (7 tuomaria). Päätöksellä voidaan myös vahvistaa sovinto, jolloin valitus poistetaan EIT:n asialistal-

ta. Lopulliset tuomiot annetaan joko komitea- tai jaostokokoonpanossa tai suuressa jaostossa (17 tuomaria). Tuomiolla EIT ratkaisee väitettyä ihmisoikeusloukkausta koskevan asian tai vahvistaa sovinnon.

Vuonna 2013 Suomea koskevien EIT-ratkaisuiden määrä oli poikkeuksellisen pieni. EIT antoi kolme (5) Suomea koskenutta tuomiota. Niistä kaikissa vahvistettiin oikeusloukkaus. Tuomioiden lisäksi EIT antoi 14 (24) päätöstä. Jaostokokoonpanossa niistä annettiin 10 ja komiteakokoonpanossa neljä.

Päätöksistä neljä (8) päätettiin valittajan ja hallituksen päästyä sovintoon. Yhteen tapauksesta liittyi Suomen antama yksipuolinen julistus ihmisoikeusloukkauksen tapahtumisesta. Kolme sovittua asiaa koski oikeussuojakeinoja kotietsintätilanteessa ja yksi hallintolainkäyttöprosessin kesto. Sovituissa asioissa Suomen valtio sitoutui 14 250 euron hyvityksiin. Yhdeksässä (12) jaostopäätöksessä oikeudenloukkausta ei todettu, tai valitus jätettiin tutkimatta prosessuaalisin perustein. EIT antoi 40 (42) päätöstä väliaikais määräys-hakemuksiin, joista neljä hyväksyttiin.

Vuoden 2013 loppuun mennessä Suomi oli saanut EIT:ltä yhteensä 166 tuomiota ja 93 valitusta oli päätetty (päätöksellä tai tuomiolla) sovinnon tai hallituksen yksipuolisen julistuksen johdosta. Suomen EIT:ltä koko jäsenyysaikanaan saamien langettavien tuomioiden yhteismäärä on huomattavan suuri eli 129. Viime vuosina langettavien tuomioiden määrä on kuitenkin vähentynyt. Ruotsi, Norja, Tanska ja Islanti, vaikka ne ovat olleet EIS:n osapuolina merkittävästi Suomea pidemmän ajan, ovat saaneet yhteensä 104 langettavaa tuomiota. Vuonna 2013 muut Pohjoismaat saivat 20 tuomiota, joista 5 oli langettavaa. Viime vuosina Suomi ei ole enää merkittävästi erottunut loukkaustuomioiden määrissä muista Pohjoismaista.

EIT:n suuri jaosto on tärkeä. Siellä on vireillä yksi Suomea koskeva jaostotuomio. Kyse on 13.11.2012 annetusta *H.*-tuomiosta, joka ei siis ole vielä lopullinen. EIT:n jaosto ei ollut katsonut oikeudenloukkausta tapahtuneen asiassa, jossa naimisissa olleelta transsukupuoliselta valittajalta oli edellytetty avioliiton muuttamista rekisteröidyksi parisuhteeksi ehtona sille, että hän olisi saanut henkilötunnuksensa vaihdettua uutta naissukupuoltansa osoittavaan muotoon (ks. jaostotuomiosta Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 2012 s. 87).

### 3.7.1 TUOMIOIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONTA EN:N MINISTERIKOMITEASSA

EN:n 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.

Valvontajärjestelmää uudistettiin 1.1.2011 lukien. 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.

Suomen hallitus toimitti kertomusvuonna toimintaraportin DD(2013)454 eräiden oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeneiden tuomioiden johdosta. Lisäksi hallitus toimitti toimintasuunnitelman DD(2013)537 mielenterveydellistä pakkohoitoa koskeneen *X. v. Suomi* -tuomion johdosta.

Kertomusvuonna vireille tuli kolme uutta valvonta-asiaa (Lupala, Saikkonen, Sipiläinen). Täytäntöönpanon valvontaan jäi vireille vielä 42 Suomea koskevaa tuomiota.

Ministerikomitea saattoi päätökseen seuraavien Suomea koskevan EIT:n tuomion täytäntöönpanon valvonnan:

- Resolution CM/ResDH(2013)60: valittajan tiedonsaanti- ja osallistumisoikeuksia sairaskorvausasiassa käsitellyssä koskenut *Vilén*-tuomio
- Resolution CM/ResDH(2013)61: 11 valittajan ja hallituksen väliseen sovintoon päätyneitä EIT:n päätöksiä (*Majuri, Hietanen, Huovinen ja Ekostyle Oy, Nurminiemi, Valo, Parviainen, Kellosalo, K.E., Silvasti, Ruohoniemi, P.J.*)
- Resolution CM/ResDH(2013)90: viisi pääosin siviili- ja rikosoikeudenkäynnin kestoja koskenutta tuomiota (*T. ym., Hagert, F. ja M., Knaster ja Taavitsainen*).

### 3.7.2 KERTOMUSVUODEN TUOMIOT JA PÄÄTÖKSET

#### Kaksi isyyslain kannemääräaikaa koskevaa tuomiota

*Laakso* (15.1.2013) ja *Röman* (29.1.2013) -tuomiot koskivat molemmat isyyslain voimaannolaisissa oloissa ehdotonta viiden vuoden kanneaikaa.

*Laakso*-tuomiossa EIT katsoi, että isyyden vahvistamiskanteelle asetettu tiukka määräaika ja erityisesti kansallisten tuomioistuinten velvollisuus toimia sen puitteissa ilman mahdollisuutta suorittaa punnintaa eri intressien välillä heikensi EIS 8 artiklassa turvatun oikeuden ydinsisältöä. EIT totesi, ettei eri intressien välinen kohtuullinen tasapaino ollut toteutunut. EIT määräsi valtion korvaamaan valittajalle 6 000 euroa korvauksena aineettomasta vahingosta sekä 5 000 euroa oikeudenkäyntikuluista.

EIT päätyi vastaavaan lopputulokseen *Röman*-tuomiossa. Siinä EIT määräsi valtion korvaamaan valittajalle 6 000 euroa korvauksena aineettomasta vahingosta sekä 4 000 euroa oikeudenkäyntikuluista.

## Sananvapautuomio

*Ristamäki ja Korvola* -tuomiossa (29.10.2013) oli kyse sananvapauden loukkauksesta. Toimittaja ja hänen esimiehensä oli tuomittu sakkorangaistukseen ja määrätty maksamaan kunnianloukkauksen johdosta vahingonkorvausta A:lle. Kansallisessa prosessissa oli katsottu valittajien esittäneen A:sta valheellisia ja virheellisiä vihjauksia televisio-ohjelmassa niin, että teko oli ollut omiaan aiheuttamaan A:lle kärsimystä, halveksuntaa ja vahinkoa. Viranomaisten yhteistyön puutetta kritisoineessa televisio-ohjelmassa oli esimerkkinä mainittu A:n talousrikosoikeudenkäynti sekä esitetty oikeudenkäynnistä ja A:sta kuvattu filmimateriaali, jossa oli kerrottu oikeudenkäynnin käsittelevän syytettä talousrikoksesta. Kansallisessa prosessissa valittajat olivat kiistäneet syytteen sillä perusteella, että kaikki ohjelmassa esitetyt tiedot olivat olleet moitteettomia. EIT ei pitänyt sananvapauteen puuttumiseksi vedottuja syitä riittävinä.

EIT määräsi valtion korvaamaan valittajille yhteensä 4 240 euroa aineellisesta vahingosta ja 3 500 euroa oikeudenkäyntikuluista.

## Jaostopäätöksellä tutkimatta jätetyt valitukset

Kaikkiaan 14 (11) valitusta hylättiin tai jätettiin tutkimatta jaosto- tai komiteakokoonpanossa joko sen takia, että oikeudenloukkausta ei todettu, tai erilaisilla prosessuaalisilla perusteilla.

Kotietsinnän laillisuuden tuomioistuinkontrollista säätämiseen johtaneiden EIT:n tuomioiden (ks. *Heino-* ja *Harju*-tuomioista Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2011 ss. 48–49) vanavedessä EIT:hen tehtiin lukuisia samaa asiaa koskevia valituksia. Kertomusvuonna kolme niistä päätettiin sovintoteitse. *Nieminen*-valituksen (19.3.2013) EIT jätti perusteettomana tutkimatta. Valittaja ei ollut osoittanut, että hänen luonaan olisi toimitettu varsinaista kotietsintää, eikä asiassa katsottu olleen kyse 8 artiklassa turvattuun oikeuteen puuttumisesta.

*Peuraniemi*-tapaus (1.10.2013) koski poliisin suorittamaa turvallisuustarkastusta valittajan kotona. Poliisi etsi asuntoon sisälle mennyttä rattijuoppoa ja löysi auton avaimet valittajan taskusta. Asian esitutkinta kuitenkin päätettiin myöhemmin, kun poliisi katsoi, että toimenpide oli kohdistunut väärään henkilöön. EIT jätti valituksen tutkimatta, koska valittaja oli tehnyt asiassa tutkintapyyntönsä epäillystä poliisirikoksesta, jonka käsittely oli vielä Suomessa vireillä.

*Koski*-päätöksessä (19.11.2013) EIT jätti valittajan epäoikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat väitteet perusteettomana tutkimatta. Talousrikoksista käräjäoikeudessa tuomittu valittaja jätti saapumatta hovioikeuden pääkäsittelyyn, jossa myöskään tämän asianajaja ei ollut läsnä. Hovioikeus jätti valituksen käsittelyn sillensä. EIT on aikaisemmin katsonut Suomen loukanneen tämällytyypisessä asiassa EIS 6 artiklaa, mutta piti nyt annetun asian olosuhteita siinä määrin erilaisina, ettei kyseessä ollut oikeudenloukkaus (ks. *Kari-Pekka Pietiläinen* -tuomiosta Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009 s. 47).

Hovioikeusmenettelyä koski myös *Nömmän*-päätös (8.10.2013). Valittaja piti oikeudenkäyntiään epäoikeudenmukaisena, kun hovioikeus oli tuominnut hänet uudesta syytekohtasta järjestämättä suullista käsittelyä. EIT hylkäsi valituksen perusteettomana. Hovioikeus ei ollut arvioinut syytteenalaisia tekoja uudelleen, valittaja ei ollut vaatinut hovioikeusvaiheessa suullista käsittelyä eikä asiassa ollut kyse suullisen todistelun luotavuuden arvioinnista.

*Helander*-päätös (10.9.2013) koski tilannetta, jossa asianajajan päämiehelleen tutkintavankilaan lähettämää sähköpostia ei vaatimuksista huolimatta toimitettu tutkintavangille. Valittaja katsoi menettelyn loukanneen hänen oikeuttaan rikosasian puolustuksen valmistelussa samoin kuin viestinnän salaisuutta ja sananvapauden käyttöä. Kansallinen lainsäädäntö ei velvoittanut vankilaviranomaisia toimittamaan vangeille sähköposteja. Suomalainen käytäntö vastasi hyväksyttävää eurooppalaisia malleja. EIT torjui valituksen perusteettomana.

Kaksi valitusta (*M.M. ym.* ja *A.N.H.*) poistettiin EIT:n juttulistalta sillä perusteella, että maasta poistettavaksi määräytyville valittajille oli myönnetty Suomessa määräaikainen oleskelulupa ja toisessa tapauksessa myös turvapaikka-asema EIT-valituksen käsittelyn aikana.

*J. ym.* -tapaus (12.2.2013) koski neljän lapsen huostaanottoa ja yhteydenpidon rajoituksia perheessä. EIT piti esitettyjä perusteita huostaanotolle ja yhteydenpidon rajoituksille riittävinä ja jätti valituksen perusteettomana tutkimatta.

EIT jätti väitettyä sananvapauden loukkausta koskeneen *Anttila*-valituksen tutkimatta (19.11.2013). Valittaja oli verotietoja julkaiseen sanomalehden päätoimittaja ja kyseisen julkaisun omistavan osakeyhtiön hallituksen puheenjohtaja sekä osakkeenomistaja. Asiassa oli kyse tämän yhtiön ja erään toisen osakeyhtiön sekä teleoperaattorin yhdessä vuonna 2003 lanseeraaman yksilöityjen henkilöiden verotietoja tuottaneen tekstiviestipalvelun kieltämisestä. Tietosuojalautakunta ja hallinto-oikeus eivät olleet hyväksyneet tätä tietosuojavaltuutetun vaatimusta. KHO kuitenkin kumosi nämä ratkaisut (KHO:2009:82; asiaan liittyy EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisu C-73/07). Sitten tietosuojalautakunta kielsi kyseisen tekstiviestipalvelun KHO:n palautettua asian sille uudelleen käsiteltäväksi. EIT jätti valituksen tutkimatta siksi, että se ei katsonut valittajan olevan EIS 34 artiklassa tarkoitettu ”uhri”; kiellot oli asetettu osakeyhtiöille eikä valittajalle henkilökohtaisesti. – EIT on pyytänyt hallituksen vastausta mainittujen osakeyhtiöiden sananvapausvalituksen johdosta (Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy).

Tapaus *A.E.L.* (10.12.2013) koski lastensuojelulain mukaista lapsen huostaanottoa ja perheyhdistämistä. EIT piti huostaanottoa ja yhteydenpitorajoitusten vähittäistä poistamista hyväksyttävänä ja katsoi viranomaisten toimenpiteiden tähtäävän perheen yhdistämiseen. Asiassa ei näin ollen ollut loukattu 8 artiklaa.

## Korvausmäärät

Langettavilla tuomioilla Suomen valtio veloitettiin suorittamaan valittajille korvauksia yhteensä 28 740 euroa (25 650 euroa vuonna 2012). Sovintoteitse tai yksipuoliseen julistukseen päättyneistä asioista koitui 14 250 euron maksuvelvoite (55 900). Ihmisoikeusvalituksista koitui Suomen valtiolle kertomusvuonna näin olleen kaikkiaan 42 990 euron (81 550) maksuvelvoitteet (ks. lisäksi Tuomioistuimet ja oikeushallinto -jaksossa s. 117 kansallisella tasolla maksetut viivästysshyvytykset).

## Hallitukselta pyydytetyt vastaukset

Hallituksen vastausta pyydettiin 34 (24) uuteen valitukseen muun muassa seuraavanlaisista kysymyksistä: seitsemän tapausta koski väitettyä 3 artiklan loukkausta maasta poistamistilanteissa ja viisi tapausta väitettyä kaksoisrangaistuksen kiellon rikkomista verotusmenettelyn ja rikosoikeudellisten menettelyiden yhteydessä. Yksi tapaus koski väitettyä sananvapauden loukkausta eli edellä selostettu tekstiviestipalvelu verotiedoista. Kirjeen pidättämistä vankilassa EIS 8 artiklan valossa koski yksi tapaus.

Lisäksi EIT pyysi hallituksen vastausta seurakuntalehtien jakelua koskevassa asiassa uskonnonvapauden, kotirauhan ja tehokkaiden oikeus-suojakeinojen olemassa olon kannalta. Valitusasia kuitenkin poistettiin alkuvuonna 2014 EIT:n juttulistalta valittajan peruutettua valituksensa oikeudenkäyntikuluriskin johdosta.

An aerial photograph of a terraced landscape, possibly a vineyard or agricultural field, with a central path or road. The image is overlaid with a blue tint. The terraces are arranged in a grid-like pattern, with a central path or road running through the middle. The overall scene is a top-down view of a cultivated area.

## 4 Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin



## 4.1

# Tuomioistuimet ja oikeushallinto

Tämä jakso käsittelee tuomioistuimia, oikeusministeriötä (OM) ja oikeushallintoa. Kantelut, jotka koskevat esimerkiksi veroasiaa hallinto-oikeudessa tai ulosottoasiaa käräjäoikeudessa, kirjataan verotus- tai ulosottoasioihin. Vakuutus-oikeutta koskevat asiat puolestaan luokitellaan sosiaalivakuutusasioihin tai työvoima- ja työttömyysturva-asioihin. Lisäksi osa tuomioistuimia koskevista asioista tilastoidaan OM:n tai (maaoikeusasiat) maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle. Tuomioistuimia koskevia kanteluita on huomattavasti enemmän kuin tilastojen perusteella näyttää. OM:n hallinnonalan asiat eivät sisälly Toimenpiteet viranomaisittain -taulukossa s. 47 Tuomioistuinasioihin vaan Muut valvottavat viranomaiset -ryhmään.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi OA *Petri Jääskeläinen* ja pääesittelijänä esittelijäneuvos *Pasi Pölönen*.

### 4.1.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Oikeuslaitoksen toimintaympäristössä on tapahtunut viime vuosina merkittäviä muutoksia. Vuoden 2010 käräjäoikeusuudistuksessa käräjäoikeuksien lukumäärä puolitettiin 27:ään. Jäljempänä puheeksi tulevassa oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa ehdotettiin käräjäoikeuksien lukumäärän edelleen puolittamista 27:stä. Loppuvuonna 2013 oikeusministeri ilmoitti, että hän ei vie tätä ehdotusta eteenpäin kuluvalle vaalikaudella. Suomi on ollut Euroopassa yksi eniten alioikeuksien lukumäärää vähentäneistä valtioista (ks. European Judicial Systems, Cepej Studies No. 18, 2012, s. 102 ja 105).

Myös muutoksenhakuasteen tuomioistuinorganisaatiota on uudistettu. Kouvolan hovioikeus lakkautettiin yhdistämällä se Kuopiossa sijaitse-

vaan Itä-Suomen hovioikeuteen 1.4.2014 lukien. Myös kaksi hallinto-oikeutta on lakkautettu: 1.4.2014 lukien Kouvolan hallinto-oikeus yhdistettiin Kuopiossa sijaitsevaan Itä-Suomen hallinto-oikeuteen ja Rovaniemen hallinto-oikeus yhdistettiin Oulussa sijaitsevaan Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen.

Organisaatiouudistuksia pohditaan ylimpienkin tuomioistuinten tasolla. OM asetti loppuvuonna 2013 työryhmän selvittämään korkeimpien oikeuksien eli korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisen yhdistämisen hyötyjä ja haittoja.

Myös tuomioistuimia koskevaa lainsäädäntöä kehitetään. Tuomioistuinlakityöryhmän tehtävänä on laatia ehdotus tuomioistuimia ja tuomareita koskevaksi laiksi, jolla tuomioistuimia ja niiden henkilökuntaa koskeva keskeinen sääntely siirtyisi laintasoiseksi. Tuomioistuinlakityöryhmä on antanut väliraportin loppuvuonna 2012 (OMML 72/2012). Työryhmän toimeksiantoa täydennettiin keväällä 2013 siten, että työryhmän tehtäväksi tuli selvittää myös tuomareiden ja muun lainkäyttöhenkilökunnan sivutoimia koskevan sääntelyn uudistamistarpeet (taustalla on Euroopan neuvoston korruption vastaisen toimielimen GRECO:n 2013 suositus tarkastella ja kehittää ylempien oikeusasteiden tuomarien sivutoimia, erityisesti välimiestehtäviä, koskevia sääntöjä). Tämän lisäksi työryhmän tulee arvioida tuomioistuinten esittelijöiden ja valmistelijoiden tehtäviä, roolia ja vastuuta tuomioistuinten toiminnan tehokkuuden kannalta.

Oikeusaputoimistojen verkostoa uudistettiin vuonna 2010 yhdistämällä useita oikeusaputoimistoja. Oikeusaputoimistojen määrän vähentämistä jatkettiin (pääosin vuonna 2013 voimaan tulleilla muutoksilla) 41:stä 34:ään. Maaliskuussa 2013 asetetun valtion oikeusaputoimistojen rakennetyöryhmän tehtävänä on selvittää mahdol-

lisuuksia muodostaa oikeusaputoimistoista entistäkin laajempia hallinnollisia kokonaisuuksia, arvioida yhden oikeusapuviraston perustamisen vaikutuksia sekä tehdä ehdotus oikeusaputoimistojen organisaatorakenteeksi.

Muutoksenhaussa hovioikeuksiin siirryttiin vuonna 2010 jatkokäsittelylupajärjestelmään. Samalla mahdollistettiin ennakkopäätösvalitus eli muutoksenhaku käräjäoikeudesta suoraan korkeimpaan oikeuteen. OM asetti kesäkuussa 2013 työryhmän laatimaan ehdotuksen hovioikeudessa sovellettavan jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalan laajentamisesta.

Määräaikaisten tuomareiden nimitystoimivaltaa siirrettiin heinäkuussa 2011 entistä enemmän asianomaisten tuomioistuinten päällikkötuomareille. Myös käräjänotaareiden nimitysvalta siirtyi käräjäoikeuksien laamannelle tuomioistuinharjoittelujärjestelmän uudistuksessa loppuvuonna 2011. Samalla käräjänotaareiden toimivalta laajeni ja tuomioistuinharjoittelu laajeni hovi- ja hallinto-oikeuksiin.

Oikeudenkäyntiasiamiesten toiminnan luvanvaraistamisesta ja valvonnan laajentamisesta säädettiin laissa luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista vuonna 2011. Hakemus niin sanottuna lupalakimiehenä toimimiseen tuli jättää 30.9.2013 mennessä oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle. Vuoden 2014 alusta lukien muilla kuin asianajajilla ja julkisilla oikeusavustajilla tulee (pääsääntöisesti) olla lupa oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana toimimiseen. Asiamiehen käyttö on säädetty pakolliseksi korkeimmassa oikeudessa purku- ja kanteluasioissa. Asiamiespakko ei koske menetetyn määräajan palauttamista koskevia hakemuksia.

Oikeushallinnon alan tietoteknisiä järjestelmiä on uudistettu ja uudistetaan merkittävästi. Vuoden 2013 kevät-kesällä käräjä- ja hovioikeuksissa otettiin käyttöön Ritu-järjestelmä (yleisten tuomioistuinten rikostuomiosovellus). Ritun on tarkoitus tukea rikosasioiden tuomioiden ja toimituskirjojen tuottamista ja arkistointia, tuottaa asianosaiselle tiedoksi annettava sähköinen tuomio tai toimituskirja, ja järjestelmän avulla tuomioistuinten tulisi pystyä välittämään ilmoituk-

set ja tiedot muille viranomaisille. Ritu-järjestelmän käyttöönotossa on ollut ongelmia. Järjestelmän on uutisoitu aiheuttaneen ylimääräistä työtä ja vähentäneen annettujen ratkaisujen määrää. OM on lokakuussa 2013 käynnistänyt vuoden 2014 loppuun asti kestävä Ritun jatkokehittämiprojektin (Ritu 2.0).

Ritu on osa laajempaa sähköisen asioinnin kehittämistyötä oikeuslaitoksessa. Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinnan kehittämishanke (aineistopankki eli AIPA-hanke) on käynnistynyt vuonna 2010. Hanke on myöhästynyt alkuperäisestä aikataulustaan. Tavoitteena on uusia syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asianhallintajärjestelmät poikkialinnollisella, yhteisellä ja yhdenmukaisella tietojärjestelmäkokonaisuudella. Aikataulu on riippuvainen poliisin Vitja-hankkeen aikataulusta, joka sekin hanke on viivästynyt.

Kertomusvuonna käynnistettiin esiselvitys sähköisen asioinnin ja asianhallintajärjestelmän kehittämisen tarpeista hallintotuomioistuimissa.

Oikeusrekisterikeskus ja Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus yhdistettiin osittain toisiinsa 1.4.2013 lähtien.

Viivästyshyvityksiä oikeudenkäynnin viivästyksistä yleisissä tuomioistuimissa on maksettu vuodesta 2010 lukien. Viivästyshyvitystuomioiden vuosittainen kokonaismäärä on tippunut alkuvuosien lähes 50:stä kertomusvuoden 27:een. Ensimmäistä vuotta lukuun ottamatta valtaosa hakemuksista on hyväksytty (hylättyjä seitsemän vuoden 2013 ratkaisuihin). Kertomusvuoden viivästyshyvitystuomioista noin puolet koski käräjäoikeuksia ja puolet hovioikeuksia. Viivästyshyvitysten yhteenlaskettu määrä oli noin 56 000 euroa (lisäksi kuluja noin 2 700 euroa). Viivästyshyvitys tuli voimaan myös hallintotuomioistuimiin 1.6.2013. Hallintolainkäyttöpuolelta viivästyshyvitystuomioita on kuitenkin odotettavissa vasta lähivuosina, koska laki koskee vain sen voimaan tulon jälkeen vireille tulevia uusia asioita. Kun oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittäminen on mahdollista kansallisella tasolla, oikeudenkäynnin kohtuutonta kestoa koskevat EIT:n Suomelle annettavat ratkaisut ovat käytännössä loppuneet

(kertomusvuonna vain yksi sovintoteitse päätetty asia koski prosessin kestoa). Itse ongelma on kuitenkin edelleen olemassa – oikeudenkäynnit voivat kestää kohtuuttoman kauan.

Tuomarinvalintalautakunta on käsitellyt vuosittain pitkälti toistasataa tuomarin nimitysesitystä. Lautakunnan vuotta 2012 koskevan kertomuksen mukaan tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisten hakijoiden osuus on noussut noin 13 %:iin. Nimitetyistä tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisten henkilöiden osuus vaihtelee 4–8 %:n välillä. Naisten osuus hakijoista ja nimitetyistä on viime vuosina ollut jonkin verran miehiä suurempi.

Todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamistyö on edennyt siten, että asiassa on julkaistu lausuntoyhteenveto. Syyteneuvottelua koskeva hallituksen esitys HE 58/2013 vp annettiin keväällä 2013 ja lähetettiin alkukesästä perustuslakivaliokuntaan lausuntoa ja lakivaliokuntaan mietintöä varten; niitä ei annettu vuoden 2013 aikana.

Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ja sitä edeltänyt Terveydenhuollon oikeusturvakeskus ovat antaneet niin sanottuja vakuutuslainsäädännön lausuntoja tuomioistuimille tapaturmaan liittyvistä syy-yhteyksymyksistä, haittaluokka-arvioinneista ja ammattitaudin kriteereistä. Valvira ilmoitti marraskuussa 2011 luopuvansa vakuutuslainsäädännön lausuntojen antamisesta tuomioistuimille. Tuomioistuimet ovat kokeneet lausunnot tärkeiksi erityisesti lääketieteellisesti vaativissa asioissa. OM ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ovat käyneet neuvotteluita asian ratkaisemiseksi. Asia on valtioneuvoston oikeuskanslerin tutkittavana.

## Oikeusturvaohjelma

Kesällä 2012 niin sanottua oikeusturvaohjelmaa valmistelemaan asetetun neuvottelukunnan tehtävänä on valmistella ehdotus pitkän aikavälin oikeusturvaohjelmaksi, valmistella ehdotus valtioneuvoston vuosien 2013–2016 kehyspäätöksen edellyttämäksi sopeuttamisohjelmaksi sekä seu-

rata oikeusturvaohjelman toteutumista ja tarvittaessa ehdottaa siihen korjauksia.

Neuvottelukunnan laatima oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025 (OMML 16/2013) julkaistiin keväällä 2013. Siihen sisältyy lähes 60 toimenpide-ehdotusta. Niistä yli kolmannes on jo käynnistynyt. Horisontaalisilla uudistuksilla pyritään parantamaan oikeusturvaa lisäämällä aineellisen lainsäädännön selkeyttä ja tehostamalla asioinnin sujuvuutta erilaisin sähköisin menetelmin. Neuvottelukunnan sektori-kohtaiset ehdotukset kohdistuvat tuomioistuihin, syyttäjiin, asianajoon ja julkiseen oikeusapuun sekä ulosottoon.

Lausunnossaan oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta (1892/5/13) OA katsoi, että asia edellyttää korkean tason koordinoitua valtionhallinnossa, asioiden aitoa priorisointia, täsmällistä tavoitteidenasettelua, korvamerkittyä resursointia ja ohjelmien tuloksellisuuden seuranta. Valtiontalouden säästökohteita haettaessa oikeuslaitosta, erityisesti tuomioistuinlaitosta, ei voida asettaa toimeenpanovaltaan kuuluvien hallintoviranomaisten kanssa samalle viivalle. Perus- ja ihmisoikeutena olevan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttaminen on Suomen valtion paitsi perustuslaillinen, myös ihmisoikeussopimuksiin nojautuva kansainvälinen velvollisuus. Suomen oikeuslaitoksen resurssitilanne on nykytilassaan varsin huono. OA suhtautuikin oikeuslaitokseen kohdistettaviin säästöhankeisiin lähtökohtaisen torjuvasti.

OA näki organisatoristen ja toiminnallisten uudistusten lisäksi tarvetta oikeuslaitoksen resurssien pysyvälle lisäämiselle. Suomen oikeuslaitokseensa (tuomioistuimet, syyttäjät ja oikeusapu) asukasta kohti käyttämä rahamäärä on esimerkiksi Ruotsiin verrattuna jopa kolmanneksen pienempi (ks. Cepej 2012 s. 20). Oikeushallintoon kohdistuu silti tulevina vuosina merkittäviä lisäästövelvoitteita ja menopaineita.

Hovioikeuksien tarkastuksilla käräjäoikeuksissa on havaittu sekä tuomareiden että kansliahenkilökunnan työuupumista ja todettu resurssien riittämättömyyttä työmäärään nähden. Monesta käräjäoikeudesta on viime vuosina hovioi-

keuksien tarkastuspöytäkirjoissa raportoitu, että kolmen tuomarin kokoonpanoja käytetään resurssien riittämättömyydestä johtuen perusteetoman vähän.

Lausunnossaan oikeudenhoidon uudistamishjelmasta OA piti tärkeänä viedä eteenpäin hanketta tuomioistuinhallinnon kehittämistä. Oikeuslaitoksen pysyvä aliresursointi ja ministeriöjohtoisuudesta johtuvat tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden puutteet voidaan nähdä yhtenä keskeisenä perus- ja ihmisoikeusongelmana Suomessa.

#### 4.1.2 LAILLISUUSVALVONTA

Oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu valvoa, että tuomioistuimet ja tuomarit noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tähän kuuluu erityisesti sen seuranta, että jokaiselle perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu myös käytännössä. Tuomioistuinten perustuslaissa taatusta riippumattomasta asemasta johtuu, että oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonta on rajoitetumpaa kuin hallinnon laillisuusvalvonta.

Oikeusasiamiehen puoleen kääntyvillä oikeuslaitoksen asiakkailta on usein liiallisia odotuksia oikeusasiamiehen mahdollisuuksista auttaa heidän asioissaan. Oikeusasiamies ei voi laillisuusvalvojan roolissaan vaikuttaa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyyn eikä muuttaa tuomioistuimen ratkaisuja. Hänen tehtävänä on ottaa kantaa ainoastaan siihen, onko lainkäyttäjätöiminut sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan rajoissa. Muutosta ratkaisuun on haettava normaalia muutoksenhakutietä, yleensä ylemmältä tuomioistuimelta.

Tuomioistuihin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa on keskitytty menettelyllisiin oikeusurvatakeisiin. Laillisuusvalvonta on suuntautunut erityisesti sellaisille alueille, jotka jäävät muiden oikeuskeinojen tavoittamattomiin. Tyypillisiä esimerkkejä ovat tuomarin käytös, asiakkaiden kohtelu sekä ohjaus ja neuvonta. Myös julkisuus-

lainsäädännön toteutumiseen on kiinnitetty huomiota. Oikeusasiamies on kannanotoillaan erityisesti pyrkinyt kehittämään niin sanottua hyvää tuomioistuintapaa.

Tyypillisesti kanteluita tehdään myös väitetyistä menettelyn puolueellisuudesta, asiakirjojen tiedoksiantomenettelyistä, haastemiehen menettelyistä, prosessinjohdosta suullisessa käsittelyssä, tuomion perusteluista ja tuomioistuinikäsitteilyn viivästyksestä.

Vuoden 2013 aikana tuomioistuin- ja oikeushallintoasioiden määrä pysyi edellisvuoden tasolla. Niitä ratkaistiin kaikkiaan 348 (357 vuonna 2012). Uusia asioita tuli vuoden aikana vireille yhteensä 339 (344). Annetut lausunnot mukana lukien päätetyistä asioista OA:n toimenpiteisiin johti 21 asiaa (6 %).

Tuomioistuinasioihin tilastoituja ratkaisuja oli 277 (270). Ratkaisuista 234 (243) koski yleisiä tuomioistuuksia, 42 (27) hallintotuomioistuuksia ja yksi erityistuomioistuinta. Vireille tuli 265 (265) uutta tuomioistuinasiata.

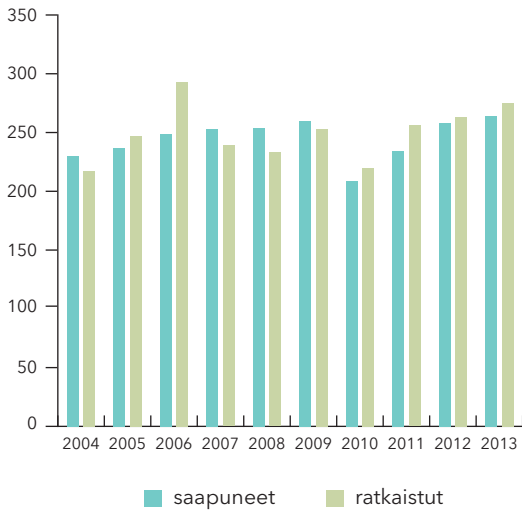
Toimenpiteisiin johtaneiden kanteluiden osuus, noin 4 % kaikista tuomioistuinasioista, laski edellisvuosista. Toimenpideprosentti on 2000-luvulla ollut keskimäärin noin 8 %.

Ratkaistuissa tuomioistuinasioissa 24:ssä eli alle 9 %:ssa hankittiin kirjallinen selvitys kantelun kohteelta. Tämä selvityskynnys on tuomioistuinasioissa olennaisesti korkeammalla kuin hallintoviranomaisten kohdalla.

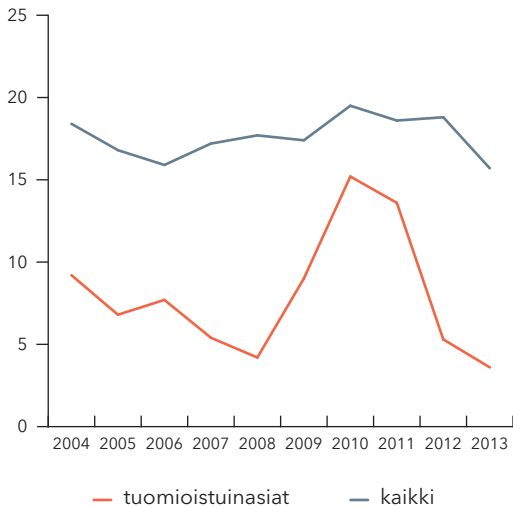
Virheellistä menettelyä ei ollut aihetta epäillä 148 asiassa (54 %), ja virheellistä menettelyä ei todettu 14 (5 %) asiassa. Tutkimatta jätettiin 90 asiaa (33 %) joko vireilläolon takia, yksilöimättömänä tai vanhentuneena.

Edellisten lisäksi OM:n hallinnonalalle kirjattuja muita kuin tuomioistuuksia koskevia kanteluita ja asioita saapui 75 (79) ja ratkaistiin 73 (87) kappaletta. Toimenpiteisiin johti yksi (10) kantelu, joiden lisäksi annettiin 10 lausuntoa, eli toimenpiteisiin johti 15 % ratkaisuista (25 % vuonna 2012).

Merkittävä osa asiaryhmän kanteluista koskee oikeusaputoimistoja, minkä lisäksi suuri asiaryhmä olivat OM:n hallinnonalalla annetut 10 lausuntoa. Tämän hallinnonalan ratkaistuissa asiois-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2004–2013



Toimenpideprosentti vuosina 2004–2013

sa oli kysymys myös kuluttajariitalautakunnan, OM:n, Oikeusrekisterikeskuksen ja tietosuojavaltuutetun menettelyistä.

### Tarkastukset

Oikeusasiamies teki mielenterveysasioihin painottuneen tarkastuksen Oulun hallinto-oikeudessa. Oikeusasiamiehen kanslian esittelijät tekivät telepakkokeino- ja kotietsintäasioihin keskittyneet tarkastukset Pohjanmaan ja Lapin käräjäoikeuksissa.

### 4.1.3 LAUSUNNOT

Oikeushallinnon alaan liittyviä lausunto- tai kuulemispyyntöjä saapui 19. Kertomusvuoden aikana päätettiin 15 lausuntopyyntöä niin, että lausunto annettiin 10 asiassa:

- 31.1.2013 (4300/5/12\*) todistelutoimikunnan mietinnöstä Todistelu yleisissä tuomioistuimissa
- 13.2.2013 (195/5/13\*) työryhmän mietinnöstä Tulkkausdirektiivin täytäntöönpano
- 25.2.2013 (204/5/13) terrorismityöryhmän mietinnöstä
- 13.3.2013 (853/5/13) työryhmän mietinnöstä Eurooppalaista suojelumääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpano
- 13.3.2013 (1116/5/13) työryhmän mietinnöstä Videoneuvottelun käytön kehittäminen
- 26.3.2013 (1241/5/13) identiteettiohjelman työryhmän muistiosta
- 30.5.2013 (1696/5/13) yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamista koskevasta hallituksen esityksestä
- 19.6.2013 (1892/5/13) oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta vuosille 2013–2025
- 12.8.2013 (2823/5/13) työryhmämietinnöstä Lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan tarkistaminen

- 25.9.2013 (4004/5/13) luonnoksesta OM:n asetukseksi vangitsemisasioiden ja muiden kiireellisten asioiden käsittelystä käräjäoikeuksissa.

#### 4.1.4 RATKAISUJA

Telekuuntelulupien myöntämisedellytyksiä koskevaa AOA:n päätöstä (1469/2/12) käsitellään s. 160. Oikeusaputoimiston yleisen edunvalvojan menettelyä neuvonnassa koskevaa päätöstä (2733/4/12\*) käsitellään s. 257.

Eräät ratkaisut osoittivat edelleen liian pitkiä käsittelyaikoja. OA piti tuomionpurkuhakemuksen käsittelyaikaa (kaksi vuotta neljä kuukautta) korkeimmassa hallinto-oikeudessa (KHO) asianosaisen kannalta pitkänä. Käsittelyaikaan oli vaikuttanut muun muassa KHO:n yleinen työtilanne, asiakirjajulkisuusasioiden osastojako ja esittelijän vaihtuminen. OA kiinnitti KHO:n huomiota asian pitkään käsittelyaikaan (4502/4/12).

Lapsen huoltoa ym. koskevan asian kokonaiskäsittelyaika kolmessa oikeusasteessa oli ollut asian vireille tulosta lainvoimaiseen ratkaisuun lähes kaksi vuotta ja kymmenen kuukautta. OA katsoi, että asiassa ei ollut tullut ilmi kenenkään yksittäisen virkamiehen viaksi luettavaa laiminlyöntiä. OA piti kuitenkin asian kokonaiskäsittelyaikaa asianosaisten ja erityisesti lapsen edun kannalta kohtuuttoman pitkänä. OA saattoi käsityksensä käräjäoikeuden, hovioikeuden ja kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden tietoon (4652/4/12).

#### Käräjätuomarin huolimattomuus

Käräjätuomari tuomitsi kantelijan lievistä pahoinpitelystä eikä pahoinpitelystä, josta virallinen syyttäjä oli vaatinut rangaistusta. Lievä pahoinpitely on asianomistajarikos, eikä asianomistaja tässä tapauksessa ollut vaatinut rangaistusta. Hovioikeus oli sittemmin kantelijan valitettua jättänyt syytteen lievistä pahoinpitelystä tutkimatta ja vapauttanut kantelijan tälle tuomitusta rangaistuksesta.

OA totesi, että tilanteessa, jossa tuomioistuin pääkäsittelyn päätteeksi päätyy syyksilukemaan syytettä lievemmän rikosnimikkeen, joka on asianomistajarikos, tulee tuomioistuimen viran puolesta varmistua siitä, että asianomistajarikoksesta on esitetty rangaistusvaatimus. Käräjätuomari myönsi tuomion olevan virheellinen. Virhe oli johtunut huolimattomuudesta.

OA totesi, että kantelija oli turvautunut menestyksellisesti säännönmukaiseen muutoksenhakuun, eikä virheestä tässä mielessä lopulta aiheutunut hänelle haittaa. Haittaa aiheutui kuitenkin sitä kautta, että kantelija joutui turvautumaan muutoksenhakuun tarpeettomasti. OA saattoi esittämänsä käsityksen käräjätuomarin menettelyn lainvastaisuudesta hänen tietoonsa.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 13.3.2013,  
DNRO 697/4/12\*, ESITTELIJÄ PASI PÖLÖNEN

#### Takavarikkopäätöksen muutoksenhakuohjaus

Käräjäoikeus hylkäsi asianosaisen vaatimuksen häneen kohdistetun takavarikon kumoamiseksi ja piti takavarikon edelleen voimassa. Muutoksenhaun osalta käräjäoikeus totesi, että päätökseen eisaa hakea muutosta valittamalla.

AOA piti selvänä, että tuomioistuimen olisi tullut antaa erillinen valitusosoitus tällaisen ratkaisun yhteydessä. Käräjätuomari ei ollut asiasta eri mieltä ja katsoi virheen olevan hänen. Kyseinen päätös oli laadittu käräjäsihteerin valmistelmana pakkokeinoasian yleiselle asiakirjapohjalle ja muutoksenhakuohjaus oli jäänyt käräjätuomarilta korjaamatta. AOA kiinnitti vastaisen varalle käräjätuomarin huomiota huolellisuuteen virkatoiminnassa.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 2.8.2013,  
DNRO 960/2/13, ESITTELIJÄ JUHA HAAPAMÄKI

### Oikeudenkäyntikuluratkaisun perusteleva lähestymiskieltoasiassa

OA saattoi päätöksen perusteleva koskevan käsityksensä kärjätuomarin tietoon, kun oikeudenkäyntikulua koskevasta ratkaisusta ei ilmenyt, millä perusteella kantelija oli veloitettu korvaamaan vastapuolensa oikeudenkäyntikulut.

OA:n mielestä vähimmäisvaatimuksena voitiin tässä pitää sovelletun oikeusohjeen ilmoittamista ja jos ratkaisu oli perustunut lähestymiskieltoaan annettun lain oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta koskevaan säännökseen, sen ilmoittamista, mitkä olivat olleet ne painavat syyt, jotka olivat tässä tapauksessa aiheuttaneet lainkohdassa säädetystä pääsäännöstä poikkeavan kuluratkaisun.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 26.4.2013,  
DNRO 3304/4/12\*, ESITTELIJÄ TERHI ARJOLA-SARJA

### Asian käsittelyn viivästyminen oikeusaputoimistossa

Työsuhteasian käsittely oikeusaputoimistossa oli kestänyt yli puolitoista vuotta. Passiivisuus asian hoitamisessa oli osaltaan johtunut asian hoitamisen unohtamisesta ja osaltaan julkisen oikeusavustajan virheellisestä käsityksestä, että päämies olisi luopunut vaatimuksistaan.

OA katsoi, että julkinen oikeusavustaja ei ollut käsitellyt asiaa perustuslain edellyttämällä tavalla asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivästystä. Lisäksi OA katsoi, että asian käsittelyä koskevaan tiedusteluun 12.12.2011 olisi tullut vastata joutuisemmin kuin 12.3.2012 ja että tämä viivästyminen oli tapahtunut aiheettomasti. OA saattoi käsityksensä julkisen oikeusavustajan tietoon.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 25.10.2013,  
DNRO 4524/4/12, ESITTELIJÄ TERHI ARJOLA-SARJA

### Tiedusteluun vastaaminen

Kantelija oli kärjäoikeuteen lähettämässään sähköpostiviestissä ilmoittanut haluavansa asiakirjapyyntöönsä sellaisen ratkaisun, josta käy ilmi, mihin hänen pyytämänsä asiakirjan maksullisuus perustui.

OA:n mukaan sähköpostiviesti olisi edellyttänyt siihen vastaamista, jos ei päätöksen muodossa, niin ainakin vastauksen antamista asiakirjan maksullisuutta koskevaan tiedusteluun. OA saattoi käsityksensä kärjäoikeuden laamannin tietoon.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 20.9.2013,  
DNRO 3831/4/12, ESITTELIJÄ TERHI ARJOLA-SARJA

## 4.2

# Syyttäjälaitos

Syyttäjäasiat kuuluivat AOA *Jussi Pajuojan* ratkaistaviksi. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Eero Kallio*.

### 4.2.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Syyttäjäorganisaatio muodostuu Valtakunnan-syyttäjänvirastosta (VKSV) ja syyttäjänvirastoista. Toiminnallisena ytimenä on 13 syyttäjänvirastoa, joissa on yhteensä 25 paikallista palvelutoimistoa. Syyttäjänvirastot ovat tulosvastuullisesti itsenäisiä yksiköitä, joista jokainen käy tulosneuvottelut VKSV:n kanssa määrärahaosuudestaan.

Syyttäjänvirastojen ja niiden palvelutoimistojen määrä pysyi vuoden aikana ennallaan. Syyttäjänvirastojen lukumäärää ja toimialueita on tarkoitettu arvioida vuoden 2014 aikana sen jälkeen, kun poliisin hallintorakenneuudistuksen myötä poliisilaitosten tilanne on selkiintynyt. Poliisilaitoksia on vuoden 2014 alusta lukien enää yksitoista.

Syyttäjäorganisaation uudistamista on tarkoitettu jatkaa siten, että syyttäjänvirastojen ja poliisilaitosten alueet olisivat yhteneväiset. Ihanteellista myös olisi, jos syyttäjänvirastot voisivat toimia vain yhden käräjäoikeuden ja yhden hovioikeuden alueella.

Syyttäjät ovat valmistautuneet omalta osaltaan 2014 alussa voimaan tulleeseen esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistukseen ja olleet vahvasti mukana siihen liittyvässä niin sanotussa Ponnistus-koulutuksessa. Uudistuksessa on merkittävää muun muassa esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien entistä korostuneempi yhteistyövelvollisuus. Tämä koskee sekä rikosten esitutkintaa että pakkokeinojen käyttöä.

Esimerkiksi tutkittaessa rikoksia, joista poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen on ilmoitettava syyttäjälle, esitutkintaviranomaisen on

kuultava syyttäjää, ennen kuin asia siirretään syyteharkintaan. Tarkoitus on varmistaa, että esitutkinta on tehty niin, ettei lisätutkintaa tarvita.

Pakkokeinoissa muun muassa vangitun vapauttamista koskevat säännökset ovat muuttuneet. Jos pidättämiseen oikeutettu virkamies aikoo päästää vangitun vapaaksi, hänen on ennen päätöksen tekemistä ilmoitettava siitä syyttäjälle, joka voi ottaa päätettäväkseen kysymyksen vangin vapaaksi päästämisestä.

### 4.2.2 LAILLISUUSVALVONTA

Suurin osa syyttäjiin kohdistetuista kanteluista koski syyteharkintaa, lähinnä sitä, että syytetty ei nostettu. Toisaalta arvosteltiin myös sitä, että syyttäjä oli nostanut syytteen. Myös ratkaisujen perusteluja arvosteltiin. Lisäksi kanneltiin syyttäjien tekemistä esitutkinnan rajoittamispäätöksistä, syyttäjien suhtautumisesta lisätutkintapyyntöihin ja ratkaisujen viipymisestä. Osa kanteluista koski syyttäjän toimenpiteitä poliisirikosten tutkinnanjohtajana.

Oikeusasiamies ja valtakunnansyyttäjä pyrkivät välttämään syyttäjien päällekkäistä valvontaa ja samojen asioiden tutkimista. Vuonna 2013 jatkettiin käytäntöä, jonka mukaan oikeusasiamiehelle tehty syyteharkintaa koskevat muutoksenhakutyypiset kantelut siirretään valtakunnansyyttäjälle, jos epäilty on yksityinen henkilö. Valtakunnansyyttäjä voi tällöin tehdä uuden syyteharkinnan, mihin oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltuutta. Viime vuonna tällaisia siirtoja oli kuusi.

Syyttäjiin kohdistuneita kanteluita kirjattiin vuonna 2013 saapuneeksi 90 ja niitä ratkaistiin 93. Viime vuosina kanteluiden lukumäärät ovat olleet suhteellisen vakaita. Lukumääriä arvioi-

taessa on otettava huomioon, että poliisi- ja tuomioistuinasioiksi kirjataan ja sellaisina myös ratkaistaan jonkin verran kanteluita, joissa arvostellaan myös syyttäjiä. Tilastot ovat siten lähinnä suuntaa antavia.

Toimenpiteisiin päädyttiin kuudessa asiassa, joten toimenpideprosentti oli 6,4. Näistä kahdessa tapahtui kantelun käsittelyn aikana korjaus. Syyttäviranomaisia koskevien ratkaisujen toimenpideprosentti on kanslian keskiarvoa alhaisempi. Toimenpideprosentti vaihtelee vuosittain suuresti. Muutoksia aiheuttaa osaltaan satunnaisvaihtelu, koska syyttäjäsasioiden kokonaismäärä on alhainen.

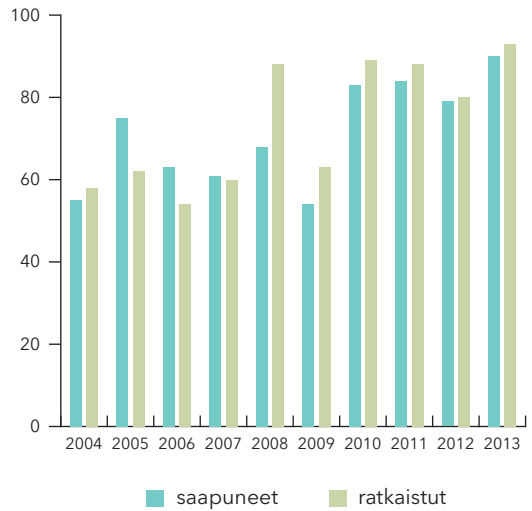
### 4.2.3 TARKASTUKSET

AOA Pajuoja tarkasti Pohjanmaan syyttäjänviraston Vaasassa, Lapin syyttäjänviraston Rovaniemellä ja Länsi-Suomen syyttäjänviraston Porin palvelutoimiston. Lisäksi hän teki vuosittaisen tarkastuskäynnin VKSV:hen. Tarkastuksilla oli painopistealueina työrikosasioden käsittely ja koko kanslian yhteisinä teemoina tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Lisäksi erityistä huomiota kiinnitettiin ratkaisunopeuteen, esitutkintayhteistyöhön, poliisirikosten tutkintaan ja kielellisiin oikeuksiin.

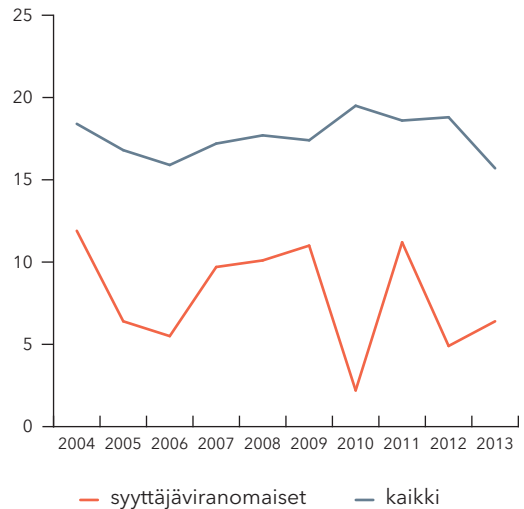
#### Tarkastushavainnot

VKSV:ssä todettiin, että näkyvästi julkisuudessa esillä olleiden poliisirikosasioden tutkinta oli työllistänyt virastoa. VKSV:ssä toimii poliisirikosasioden esikäsittely-yksikkö, jossa on kaksi kihlakunnansyyttäjää poliisirikosten tutkinnanjohtajan tehtävissä. Syyttäjänvirastojen tarkastuksilla kerrottiin, että VKSV suodattaa hyvin aiheettomat ilmoitukset.

Kun Pohjanmaan syyttäjänvirasto aloitti toimintansa vuonna 2007, Vaasassa oli erittäin paha ”rästtilanne”. Yli vuoden vireillä olleita juttuja



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2004–2013



Toimenpideprosentti vuosina 2004–2013

oli tuolloin 127. Vaikka kehitys on mennyt parempaan suuntaan, ongelmaa on vieläkin. Tarkastus-  
hetkellä oli vireillä 34 juttua, jotka olivat olleet  
syyttäjällä yli vuoden. Määrä ylitti asetetut tulos-  
tavoitteet. Sen sijaan 6–12 kuukautta syyteharkin-  
nassa olevien juttujen määrä oli tavoitteiden mu-  
kainen.

Tilanteeseen on vaikuttanut se, että Pohjan-  
maan syyttäjänviraston talousrikossyyttäjä on  
hoitanut niin sanottuja Wincapita-juttuja. Ne on  
priorisoitu tärkeimmiksi. Samalla osa talousri-  
kossyyttäjän jutuista on siirretty muille syyttä-  
jille, jotka ovat joutuneet kylmiltään paneutu-  
maan asiaan.

Sekä Vaasassa että Kokkolassa on kummassa-  
kin kolme syyttäjää, jotka voivat hoitaa prosessit  
myös ruotsiksi. Syyttäjien mukaan yhdellä kielel-  
lä käsiteltävissä jutuissa ei ole minkäänlaista on-  
gelmaa, oli kieli sitten suomi tai ruotsi. Sen sijaan  
jutut, joissa käytetään molempia kieliä, lisäävät  
työmäärää paljon. Tätä työmäärän lisäystä ei ole  
otettu huomioon resurssilaskelmissa.

Lapin syyttäjänvirastossa syyteharkinta-ajat  
olivat lyhyitä. Keskimääräinen syyteharkinta-aika  
on 1,7 kuukautta. Tarkastus-  
hetkellä oli vireillä kaksi yli vuoden vanhaa asiaa, jotka olivat lisätut-  
kinnan takia keskeytyksessä.

Lapin syyttäjänviraston henkilökunnasta ku-  
kaan ei osaa saamen kieltä. Tarvittaessa käytetään  
tulkkia. Ivalon palvelutoimiston ulko-ovessa on  
suomeksi ja kaikilla kolmella saamenkielellä syyt-  
täjän tavoitettavuus- ja yhteystiedot. Jos tulkkia  
ei ole saatavissa paikalle, tulkkaus voidaan hoitaa  
myös puhelimitse.

## Yhteistyö poliisin kanssa

Esitutkintayhteistyö on tarkastuskohteissa yleensä  
toiminut hyvin. Asiaa edistää se, että Pohjan-  
maan syyttäjänvirasto Vaasassa ja Lapin syyttä-  
jänvirasto Rovaniemellä sijaitsevat samassa raken-  
nuksessa kuin poliisin toimitilat. Lähinnä mas-  
sarikosten tutkinnan tasossa on havaittu jonkin  
verran ongelmia.

## Yhteistyö tuomioistuinten kanssa

Yhteistyö tuomioistuinten kanssa on ollut hel-  
pompaa silloin, kun syyttäjänvirasto toimii vain  
yhden käräjäoikeuden ja hovioikeuden alueella.  
Tämä on kuitenkin harvinaista. Pohjanmaan syyt-  
täjänviraston toimialue ulottuu kolmen käräjä-  
oikeuden alueelle. Niitä ovat Etelä-Pohjanmaan  
käräjäoikeus, Pohjanmaan käräjäoikeus ja Keski-  
Pohjanmaan käräjäoikeus. Käräjäoikeuksien me-  
nettelytavat poikkeavat toisistaan.

Syyttäjät pitivät epäkohtana sitä, että syyttä-  
jän käräjäoikeudelle toimittama juttu ei saa heti  
käräjäoikeudessa käsittelijää. Tästä aiheutuu vii-  
veitä, kun käsittelypäivää ei saada.

Lapin syyttäjänviraston toimialueella on kak-  
si käräjäoikeutta, Lapin käräjäoikeus ja Kemi-Tor-  
nion käräjäoikeus.

Yhteistyö Lapin käräjäoikeuden kanssa on toi-  
minut hyvin. Käräjäoikeus määrää istuntopäivän,  
suorittaa haastamisen ja varaa myös istuntopäi-  
viä kiireellisiä asioita varten. Syyttäjänviraston ja  
hovioikeuden yhteistyötä helpottaa se, että Rova-  
niemen hovioikeus sijaitsee kävelymatkan päässä  
syyttäjänviraston päätoimipaikasta. Ylipäätään  
yhteistyössä hovioikeuden kanssa ei ole esiinty-  
nyt ongelmia.

Syyttäjien käsityksen mukaan käräjäoikeudes-  
sa eräiden asianajajien on kuitenkin sallittu esiin-  
tyä turhan aggressiivisesti ja jopa syyttäjien hen-  
kilöön käyvästi.

Vuosien varrella on havaittu, että nuorisoran-  
gaistusta koskeva laki on jäänyt lähes kuolleeksi  
kirjaimiksi. Lapin syyttäjänvirastossa on sentään  
yritetty toimia laissa asetettujen tavoitteiden mu-  
kaisesti, sillä viraston syyttäjät ovat viime vuosina  
pyytäneet kuudessa tapauksessa nuorisorangai-  
stuksen toimeenpanosuunnitelmaa. Kahdessa ta-  
pauksessa tuomittiin nuorisorangistus. Molem-  
mat on kuitenkin jouduttu myöhemmin muunta-  
maan vankeudeksi.

## Työrikosasiat

Vuoden 2013 aikana laillisuusvalvonnan painopistealueena olivat edelleen työrikokset. Niissä ongelmia tuottaa syyteoikeuden lyhyt, yleensä kahden vuoden vanhentumisaika ja sitä kautta tarve eri viranomaisten yhteistoimintaan. Lyhyen vanhentumisajan ja monen asiaan osallistuvan viranomaistahon vuoksi työrikosten tutkinnassa ja syyteharkinnassa on kiire.

Pohjanmaan syyttäjänvirastojen tarkastuksen yhteydessä järjestettiin työrikospalaveri, johon osallistuivat syyttäjänviraston ja Pohjanmaan poliisilaitoksen edustajat sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen lakimies.

Kun työtapaturma tulee Pohjanmaan poliisilaitoksen tietoon, paikalle tullut kenttäpartio kuuva paikan. Tämän jälkeen poliisi on yhteydessä työsuojeluviranomaisiin, joilta saadaan kannanotto, onko asiaa syytä epäillä työsuojelurikosta. Jos rikosepäily on poliisin näkemyksen mukaan ilmiselvä, poliisi laatii rikosilmoituksen ilman työsuojeluviranomaisen kannanottoa. Työturvallisuusrikoksissa poliisi tekee aina ilmoituksen syyttäjälle. Ulkomaalaisten työntekijöiden asiat hoitaa pääasiassa Pohjanmaan poliisilaitoksen ulkomaalaisryhmä.

Pohjanmaan syyttäjänviraston toimialueella on muun muassa suuria lihanjalostustehtaita, joissa on paljon leikkureita ja muita laitteita, joiden käytössä tapaturmariski on suuri. Työturvallisuusrikoksissa on ilmennyt vastuun kohdentamiongelmia, koska tehtaissa toiminnat on usein eriytetty eri yhtiöihin. Kiinteistön voi omistaa yksi yhtiö, laitteiston mahdollisesti toinen yhtiö ja varsinaista toimintaa harjoittaa kolmas yhtiö.

Suurille yhtiöille on viime aikoina tuomittu entistä ankarampia yhteisösakkoja. Syyttäjät ovat myös aiempaa useammin vaatineet työtapaturmista ainoastaan yhteisösakkoa eivätkä ole syyttäneet ketään yksittäistä henkilöä. Yhteisösakon käytön lisäämisen nähtiin vaikuttaneen yhtiöiden toimintaan, ja työturvallisuus on jossain määrin

parantunut. Työsuojelu on eräissä tapauksissa käyttänyt uhkasakkoja ja määrännyt käyttökieltoja esimerkiksi sisäilmaongelmien vuoksi.

### 4.2.4 RATKAISUJA

#### Syyte nostettiin riittämättömän esitutinnan perusteella

AOA:n sijainen antoi kihlakunnansyyttäjälle huomautuksen, koska tämä oli tehnyt syyteharkinnan riittämättömän esitutinnan perusteella. Asiassa ei ollut todennäköisiä syitä vastaajan syyllisyyden tueksi. Kihlakunnansyyttäjä ei ollut syyteharkinnan yhteydessä pitänyt huolta siitä, että esitutkinta olisi ollut riittävä syyteharkinnan suorittamiseksi.

Kysymyksessä oli epäily 9-vuotiaaseen tyttöön kohdistuneesta laittomasta uhkauksesta. Poliisi oli kohdistanut epäilyn henkilöön, joka vastasi parhaiten tytön antamia tuntomerkkejä ja tytön kertomaa epäillyn asuinpaikasta. Epäilty oli kiistänyt teon. Esitutkinnassa ei järjestetty tunnistamistilaisuutta. Lapsen äiti totesi käräjäoikeuden pääkäsittelyssä, että syytetyn ulkonäkö ei vastannut lapsen hänelle kertomia tuntomerkkejä. Käräjäoikeus hylkäsi syyteen.

Epäillyn tunnistaminen olisi ollut vaivatta suoritettavissa jo esitutkinnassa, jos syyttäjä olisi sitä pyytänyt. Syyttäjän olisi tullut huolehtia, että epäily lapseen kohdistuneesta rikoksesta olisi selvitetty jo esitutkinnassa mahdollisimman ripeästi ja asianmukaisesti.

AOA:n sijainen katsoi, että syyttäjä oli menettänyt lainvastaisesti tehdessään syyteharkinnan riittämättömän esitutinnan perusteella ja nostessaan syyteen ilman, että asiassa olisi ollut syyteen nostamiseen tarvittavia todennäköisiä syitä.

AOA:N SIJAINEN PÖLÖSEN PÄÄTÖS 3.12.2013,  
DNRO 2625/4/13\*, ESITTELIJÄ MIKKO ETELÄPÄÄ

## Syyteoikeus vanhentui käräjäoikeudessa

Syyteharkinta syyttäjänvirastossa kesti vuoden ja kolme kuukautta. Syyteharkinnan keston vaikutti osaltaan se, että syyttäjä vaihtui asiassa viisi kertaa.

Käräjäoikeudelle jäi vastaajan haastamiseen aikaa yli kolme kuukautta ennen syyteoikeuden vanhentumista. AOA:n käsityksen mukaan haastamisen olisi pitänyt onnistua tässä ajassa. Ongelmana oli se, että vanhentumisvaaraa ei havaittu. Tuolloin tuomioistuinharjoittelua suorittaneen notaarin olisi tullut tarkistaa ja havaita vanhentumisvaara ja laatia kutsut tavanomaisesta menettelystä poikkeavasti siten, että vastaaja haastetaan ensi tilassa.

Käräjäoikeudessa oli toimintatapana, että vastaajan haastamiseen ryhdytään vasta sen jälkeen, kun asianomistajan vaatimukset on saatu käräjäoikeuteen. Tällöin vaatimukset voidaan antaa vastaajalle tiedoksi häntä haastettaessa. Tässä tapauksessa asianomistajan korvausvaatimusten esittämiseen varattiin pitkä määräaika. Haaste annettiin tiedoksi vastaajalle vasta notaarin ilmoittamassa määräajassa, joka oli kuitenkin myöhempi kuin syyteoikeuden vanhentumispäivä.

AOA totesi, että sisäiset työtavat eivät saa viivyttää syyteharkintaa kohtuuttomasti. Asiat, joissa on uhkana syyteoikeuden vanhentuminen, on asetettava etusijalle.

Syyttäjä ei puolestaan varoittanut käräjäoikeutta syyteoikeuden ja samalla koko asian vanhentumisvaarasta. AOA:n mukaan tämä vaikutti osaltaan siihen, että asiaa ei käsitelty riittävän kiireellisesti käräjäoikeudessa. Syyttäjä olisi voinut tehdä asiasta merkinnän asianhallintajärjestelmään, haastehakemukseen ja sen infolehdelle.

Syyttäjänvirasto ilmoittikin, että se oli jo kantelun käsittelyn aikana ohjeistanut tarkemmin kiireellisten asioiden käsittelyä.

Edelleen AOA saattoi käräjäoikeuden laamanin tietoon käsityksen virheellisestä menettelystä syyteoikeuden vanhentumisajan tarkistamisessa, vanhentumisvaaran havaitsemisessa ja kutsuja asianosaisille laadittaessa. Hän kiinnitti laaman-

nin huomiota menettelytapojen sopimiseen syyttäjänviraston kanssa ja menettelytapojen ohjeistamiseen vastaavien tapausten välttämiseksi.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 18.6.2013,  
DNRO 2923/4/11, ESITTELIJÄ EERO KALLIO

## Muita ratkaisuja

AOA:n sijainen arvosteli kihlakunnansyyttäjää, kun tämä ei ollut selvittänyt viimeistään sakon vankeudeksi muuntamista koskevassa oikeudenkäynnissä, että kysymys oli alun perin rangaistusmääräysasioista. Niitä ei saa muuntaa vankeudeksi. Hovioikeus poisti sittemmin muuntorangaisituksen (2539/4/12\*).

## 4.3

# Poliisi

Poliisin laillisuusvalvonta kuului AOA *Jussi Paju-  
ojalle*. Myös OA Petri Jääskeläinen ratkaisi yksit-  
täisiä poliisia koskevia asioita. Poliisiasioiden pää-  
esittelijä oli esittelijäneuvos *Juha Haapamäki*.

### 4.3.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

#### Poliisin organisaatio

Poliisin organisaatiota on viime vuosina jatkuvas-  
ti uudistettu. Tavoitteena on säilyttää poliisin toi-  
mintakyky hyvänä. Siihen pyritään muun muassa  
vähentämällä hallinto-, tuki- ja johtotehtävissä  
toimivien määrää, jotta kenttä- ja rikostorjunta-  
tehtäviä hoitavien poliisimiesten riittävyys voi-  
daan turvata.

Vuoden 2009 alusta poliisilaitosten määrä vä-  
heni 24:een aiemmasta 90:stä. Poliisin hallintora-  
kenteen uudistamisen kolmas vaihe (PORA III)  
tuli voimaan vuoden 2014 alusta. Sen myötä poli-  
silaitoksia on enää 11. Lisäksi Ahvenanmaalla on  
edelleen oma poliisiviranomainen. Paikallispolii-  
sin palveluverkostoa ei tässä yhteydessä muutet-  
tu merkittävästi. Yhdentoista pääpoliisiaseman  
lisäksi on 108 poliisiasemaa ja nelisenkymmentä  
yhteispalvelupistettä.

Suuri muutos oli, että Liikkuva poliisi lakkau-  
tettiin ja sen henkilöstö siirtyi paikallispoliisiin.  
Tarkoitus on, ettei liikennevalvonnan taso kärsi  
tästä ratkaisusta. Myös keskusrikospoliisin (KRP)  
toimipisteitä vähennettiin. Suojelupoliisin orga-  
nisaatiota ei muutettu, mutta sisäministeriö (SM)  
asetti työryhmän arvioimaan sen hallinnollista  
asemaa, tulosoajasta ja valvontaa. Työryhmän  
toimikausi päättyi toukokuussa 2014.

Hallintorakenneuudistuksen edellisessä vai-  
heessa PORA II:ssa poliisin organisaatio oli muu-  
tettu kaksiportaiseksi, kun Poliisihallitus käynnis-

ti toimintansa vuonna 2010. Samalla poliisin lää-  
ninjohdot jäivät historiaan. SM:n poliisiosaston  
tehtäväksi jäivät erityisesti poliisitoimen strategi-  
nen suunnittelu, lainsäädännön kehittäminen ja  
ministeriölle kuuluva kansainvälinen yhteistyö.  
PORA III:ssa Poliisihallituksen organisaatiota  
pyritään keventämään ja toiminta keskitetään  
Helsinkiin.

#### Yleisiä kehityspiirteitä

Jo pidemmän aikaa yleisenä linjana on ollut lisätä  
poliisin ja syyttäjän harkintavaltaa sen suhteen,  
mitä rikosepäilyjä tutkitaan. Tavoitteena on suun-  
nata niukat resurssit tarkoituksenmukaisella ta-  
valla. Tähän sinänsä perusteltuun tavoitteeseen  
pyrkiminen voi kuitenkin käytännössä heikentää  
rikosprosessijärjestelmän toiminnan ennustetta-  
vuutta ja eri rikosten asianosaisten yhdenvertaista  
kohtelua. Herää esimerkiksi kysymys, mitä teh-  
dään niille rikosasioille, jotka poliisin tai syyttä-  
jän päätöksellä jätetään kokonaan tutkimatta tai  
joita ei ehditä ainakaan kohtuullisessa ajassa hoi-  
taa – tavallisen kansalaisen näkökulmasta asialla  
voi olla suurikin merkitys.

Viime vuosina on keskusteltu paljon siitä, mi-  
tä poliisin tehtäviin ylipäätään tulisi kuulua. Poli-  
isin puolelta on todettu, että jos poliisien määrää  
vähennetään, ei nykyistä toiminnan tasoa pystytä  
säilyttämään ja jostain olisi tingittävä. Tästä nä-  
kökulmasta on pohdittu, tulisiko esimerkiksi juo-  
puneiden kuljetuksen ja säilytyksen sekä pienten  
peltikolareiden tutkinnan kuulua jollekulle muul-  
le kuin poliisille. Samoin on pohdittu joidenkin  
poliisin lupapalvelujen siirtämistä muille viran-  
omaisille.

Järjestyspoliisin toimintakentällä yksityiset  
vartiointiliikkeet hoitavat jo nykyään yhä suurem-  
paa osaa järjestyksenpidosta. Vartijoiden ja järjes-

tyksenvalvojien vuosittaiseksi työmääräksi on arvioitu noin 6 000 henkilötyövuotta.

Poliisin tehtävien siirtäminen yksityiselle ei ole vain tarkoituksenmukaisuuskysymys, vaan se voi olla ongelmallista jo perustuslain kannalta. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida ollenkaan antaa muulle kuin viranomaiselle.

Yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön kokonaisuudistus on käynnissä. Sen toisessa vaiheessa tarkastellaan muun muassa poliisin ja yksityisen turvallisuusalan välistä työnjakoa, alan toimijoiden tehtäviä ja toimivaltuuksia sekä valvontaa ja koulutusta. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle kevälistuntokaudella 2014.

### Suuria uudistuksia

Edellä mainitun organisaatiomuutoksen, PORA III:n lisäksi vuoden 2014 alusta tulivat voimaan uudet esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilait. Tätä eduskunnassa jo vuonna 2011 hyväksyttyä lakipakettia täydennettiin vielä juuri ennen sen voimaantuloa muun muassa kotietsinnän sekä salaisten pakkokeinojen ja tiedonhankinnan osalta.

Tämä kokonaisuudistus on vaatinut laajaa ja huolellista valmistautumista muun muassa Poliisihallituksen ja Valtakunnansyyttäjänviraston yhteishankkeella (Ponnistus 2014). Hankkeella oli kolme painopistettä: esitutkintayhteistyö, salaisten pakkokeinojen käyttö ja siihen liittyvä tiedonhankinta sekä henkilökunnan koulutus. Vuonna 2013 toteutettiin laaja koulutuskierron.

Myös poliisin tietojärjestelmien kokonaisuudistuksen oli tarkoitus valmistua uusien lakien voimaantullessa vuoden 2014 alussa. VITJA-järjestelmän käyttöönotto kuitenkin viivästyy huomattavasti suunnitellusta. Ennen sitä on tultava toimeen vanhojen järjestelmien päivityksillä, mikä lisää merkittävästi kustannuksia. Projektiorga-

nisaatio on esitelty useaan otteeseen VITJA-hanketta AOA Pajuojalle, ja se on ollut esillä Poliisihallituksen ja Hallinnon tietotekniikkakeskuksen (HALTIK) tarkastuksella. AOA otti lokakuussa 2013 VITJAn viipymisen omana aloitteena tutkitavakseen. SM:n tulee toimittaa asiasta selvitys toukokuun loppuun 2014 mennessä.

Oikeusministeriön VITJAA vastaavan AIPA-hankkeen – syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinnan kehittämishanke – valmistumista jouduttaneen odottamaan vielä vuosia. Näiden hankkeiden yhteensoveltuvuus on tärkeää koko rikosprosessiketjun toimivuuden varmistamiseksi.

### 4.3.2 LAILLISUUSVALVONTA

Poliisikantelut ovat oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista suurin ryhmä, noin kuudesosa kaikista kanteluista. Poliisia koskevia kanteluita ratkaistaan myös muun muassa syyttäjiin ja tuomioistuimiin sekä varsinkin poliisin menettelyyn ulkomaalaisasioissa kohdistuneiden ja näihin ryhmiin tilastoitujen kanteluiden yhteydessä. Huomattava osa ulkomaalaiskanteluista koskee poliisin menettelyä (ks. jakso Ulkomaalaisasiat s. 200).

Poliisikanteluja saapui vuonna 2013 jälleen ennätysmäärä, yhteensä 858 (edellisvuonna 732) ja niitä ratkaistiin 889 (720). Kantelujen lisäksi ratkaistiin 6 (8) poliisia koskenutta omaa aloitetta. Kantelujen merkittävästä lisääntymisestä huolimatta oma-aloitteista toimintaa on ainakin vielä saatu pidettyä yllä.

Poliisikanteluiden määrä ei 2000-luvun alkuvuosina juurikaan vaihdellut, mutta vuodesta 2005 alkoi nousu noin 400 kantelusta nykyiselle tasolle. Tämä selittää osaltaan kansliaan tulleiden kanteluiden kokonaismäärän kasvua.

Poliisikanteluja käsittelevät muutkin viranomaiset kuin oikeusasiamies. Vuonna 2013 oikeuskanslerinvirastolle tehtiin 373 (edellisvuonna 325) poliisiin kohdistuvaa kantelua. Joitakin näistä siirrettiin oikeusasiamiehelle oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain

perusteella. Poliisihallitukselta saadun tiedon mukaan poliisille tehtiin vuonna 2013 yhteensä 707 (662) kantelua.

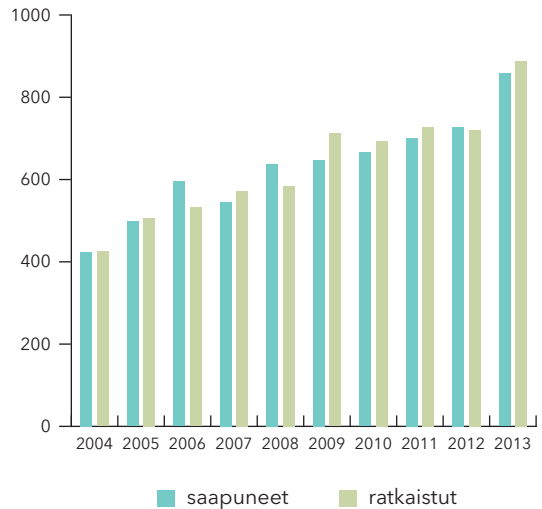
Vuonna 2013 ratkaistuista kanteluista toimenpiteeseen johti 127 (77). Näistä oli huomautuksia yksi (2) ja käsityksiä 109 (71). Oikeusasiamies ei määrännyt yhtään syytettä nostettavaksi poliisin toiminnasta. Ylipäätään eduskunnan oikeusasiamies on nostanut syytteen poliisiasioissa 2000-luvulla vain kahdessa tapauksessa. Toimenpiteisiin johtaneiden tapausten lukuisuuden vuoksi läheskään kaikkia poliisia koskevia ratkaisuja ei ole mahdollista selostaa tai edes mainita tässä kertomuksessa.

Valtaosa poliisikanteluista koskee esitutkintaa ja erilaisten pakkokeinojen käyttöä. Usein kantelija katsoo, että esitutkinta on puutteellinen, arvosteleo tutkinnan kestoa tai pitää virheellisenä poliisin päätöstä olla toimittamatta esitutkintaa. Pakkokeinoista kannellaan useimmiten kotietsinnästä ja erilaisista vapaudenmenetyksistä. Joskus kannellaan myös poliisin käytöksestä. Vuonna 2013 tuli tavanomaista enemmän kanteluja poliisin lupahallinnosta.

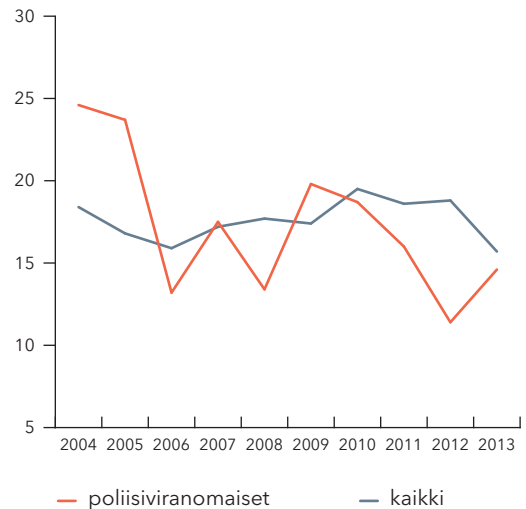
Monesti tulee esiin kantelijoiden väärinkäsitys siitä, että poliisi suorittaa esitutkinnan aina, kun joku sitä pyytää, tai että oikeusasiamies voisi määrätä esitutkinnasta. Esitutkinta toimitetaan kuitenkin vain, jos asiassa on poliisin harkinnan mukaan syytä epäillä rikosta. Oikeusasiamies puolestaan voi määrätä esitutkinnan toimittamisesta vain valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa, ei siis silloin, kun epäiltynä on yksityishenkilö. Kantelijat vetoavat usein myös siihen, etteivät he ole tehneet sitä rikosta, josta heitä epäillään ja johon epäilyyn esimerkiksi pakkokeinojen käyttö perustuu. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi ottaa kantaa syyllisyyskysymyksiin, vaan se on viime kädessä tuomioistuimen tehtävä.

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 otos.

Yksi selitys poliisikantelujen suurelle määrälle on poliisitoiminnan luonne. Poliisi joutuu puut-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2004–2013



Toimenpideprosentti vuosina 2004–2013

tumaan ihmisten perusoikeuksiin usein voimakkaastikin, ja näissä tilanteissa voi olla niukasti harkinta-aikaa. Pakkokeinoja koskevat ratkaisut joudutaan usein tekemään vähäisten tietojen perusteella. Tilanne voi toimenpiteen kohteen näkökulmasta tai myöhempien tietojen valossa näyttää toisenlaiselta. Poliisin menettelyä tulee kuitenkin aina arvioida ottaen huomioon päätöksen tekotilanne ja se, mitä päätöksentekijällä tuolloin oli tai olisi pitänyt olla tiedossa. Kansalaisten alttuteen tehdä kantelu vaikuttanee osaltaan poliisin joukkotiedotusvälineissä saama huomio. Lähelläkään kaikista poliisin toimenpiteistä ei myöskään ole muutoksenhakumahdollisuutta. Siksi laillisuusvalvojan ratkaisulla voi olla suurikin merkitys poliisitoiminnassa toisin kuin sellaisilla aloilla, joilla tuomioistuinratkaisut ja oikeuskäytäntö näyttelevät keskeistä osaa. Myös poliisin resursien niukkuus voi joskus johtaa asianosaisen kanalta epätydyttävään tilanteeseen, esimerkiksi esitutinnan viipymiseen.

Väitteet vakavista poliisin väärinkäytöksistä ohjautuvat ilmeisesti suoraan esitutkintaan, koska niitä esiintyy kanteluissa varsin harvoin. Lieenee niin, että kansalaiset tekevät räikeiksi kokemissaan tapauksissa rikosilmoituksen, jolloin esitutinnan toimittaminen menee syyttäjän harkittavaksi. Tämä on perusteltua laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Poliisimiehen tekemäksi väitetystä rikoksista kirjattiin 898 rikosilmoitusta vuonna 2013 (edellisvuonna 748). Viime vuosina ilmoitusmääriä ovat nostaneet erilaiset tietourkintatapaukset, jotka kirjataan kunkin epäillyn poliisimiehen osalta omana ilmoituksena, vaikka urkinnan kohde olisi sama.

Vuonna 2013 tuli julkisuuteen usea korkeaprofilinen poliisirikostutkinta. Vakavin niistä oli Helsingin poliisilaitoksen huumerikosyksikön päällikön rikostutkinta. Tämän lisäksi esitutkinnassa selviteltiin muun muassa Venäjän presidentin joutumista poliisin epäiltyjen rekisteriin. Tämän tyyppiset jutut vaativat niiden tutkinnanjohtajina toimivilta syyttäjiltä varsin suurta työpanosta. Myös tutkijoiden löytämisessä voi olla ongelmia. Onkin esitetty, että poliisirikosasioille pitäisi olla oma erityinen tutkintaelin.

Valtaosa poliisia koskevista ilmoituksista ei johda esitutkintaan, koska näissä asioissa tutkinnanjohtajana toimiva syyttäjä ei katso olevan syytä epäillä rikosta. On valitettavaa, ettei edelleenkään ole tarkkaa tilastotietoa esimerkiksi siitä, miten paljon ja mistä rikoksista poliiseja on syytteessä tai lopulta tuomitaan. Laillisuusvalvonnassa on korostettu, että poliisia koskevat rikosepäilyt tulee tutkia ripeästi ja tehokkaasti. Poliisirikosasioiden käsittelyn kehittämiseen on panostettu muun muassa keskittämällä niiden alustava selvittely ja koordinointi kahdelle Valtakunnansyyttäjänvirastossa toimivalle syyttäjälle. He joko käsittelevät asian itse tai siirtävät sen jollekulle muulle tutkinnanjohtaja-syyttäjälle, joita on eri syyttäjänvirastoissa kymmenkunta.

Unohtaa ei sovi myöskään poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa, joka on monessa mielessä tärkeässä asemassa. Se on paljon lähempänä operatiivista toimintaa kuin esimerkiksi oikeusasiamies. Myös korjausliikkeet voidaan tehdä itse hallinnon sisällä tarvittaessa nopeasti.

Poliisilaitosten koon kasvaessa PORA III:n myötä kullekin poliisilaitokselle perustetaan lähtökohtaisesti kaksi lakimiesvirkaa, joiden tehtävänkuvaan kuuluu keskeisesti laillisuusvalvonta. Tämä antaa mahdollisuuden keskittyä aiempaa paremmin tähän tehtävään. Se, minkälaiseksi näiden yksiköiden toiminta käytännössä muodostuu, jää nähtäväksi. Joka tapauksessa oikeusasiamiehen kanslian esittelijät tulevat vuonna 2014 käymään kaikilla poliisilaitoksilla samoin kuin KRP:ssä ja suojelupoliisissa tutustumassa laillisuusvalvonnan järjestelyihin.

Tärkeä on myös vuonna 2013 valmistunut työryhmäraportti Poliisiin kohdistuvan sisäisen valvonnan oikeusperusta (SM:n julkaisu 19/2013). Siinä esitetään 24 toimenpidesuosituksia, muun muassa sisäisen laillisuusvalvonnan sääntelystä laissa. Raportti on alkuvuodesta 2014 laajalla lausuntokierroksella.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan erityisaluetta ovat telepakkokeinot, peitet toiminta ja eräät muut poliisin ja muiden viranomaisten sa-

laiset tiedonhankintakeinot, joista on erillinen jakso (ks. s. 157). Poliisiin liittyy myös hätäkeskusten toiminta, jota käsitellään jäljempänä (ks. s. 142).

### 4.3.3 TARKASTUKSET

Tärkeä osa laillisuusvalvontaa ovat tarkastukset. Yleensä niistä ilmoitetaan etukäteen – paitsi poliisivankilatarkastuksista, jotka on viime vuosina toteutettu ennalta ilmoittamatta. Ennen poliisilaitoksen tarkastusta hankitaan asiakirjaselvitystä, muun muassa kiinnitoista ja pidätyksistä, selvityksiä pitkään esitutkinnassa olleista jutuista ja telepakkokeinoista. Asiakirjatarkastuksissa ei ole mahdollisuuksia kuin pistokoeluonteiseen otantaan. Poliisilaitoksen tarkastuksen yhteydessä tarkastetaan usein myös paikallinen syyttäjäviranomainen. Näin saadaan tietoa yhteistyön toimivuudesta ja arvioita poliisitoiminnan laadusta.

Vuonna 2013 tehtiin kaikkiaan 18 (edellisvuonna 23) tarkastusta poliisikohteisiin. Yksi keskeinen kohde olivat edellisvuosien tapaan poliisivankilat, joita tarkastettiin viisi: Pori, Vaasa, Rovaniemi, Espoo ja Pasila (kahdesti). Poliisilaitoksista tarkastettiin Pohjanmaan ja Lapin poliisilaitokset. Lisäksi erikseen tutustuttiin Helsingin poliisilaitoksen esikäsittely-yksikköön ja lupahallinnon toimintaan Pasilassa. Lupahallinto oli kohteena myös Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksella Espoossa. KRP:ssä tarkastuskohteena olivat Vantaalla salainen tiedonhankinta erityisesti uusien lakien näkökulmasta ja Rovaniemellä siellä olevan toimipisteen toiminta. Tarkastuskäynti tehtiin myös Poliisihallituksessa ja erikseen sekä sen laillisuusvalvonnan että lupahallinnon vastuualueilla. AOA Pajuoille esiteltiin vuonna 2013 useaan otteeseen VITJA-projektia, minkä lisäksi hän keskusteli SM:n oikeusyksikön kanssa laillisuusvalvonnan yleisistä kysymyksistä ja tarkastuksista.

Pohjanmaan poliisilaitoksella tarkastuksen yksi teema oli kielellisten oikeuksien toteutuminen, johon kiinnitettiin huomiota myös samalla kertaa toteutettujen syyttäjänviraston ja hätäkes-

kuksen tarkastuksilla. Poliisilaitoksen alueen väestöstä 42 % on ruotsinkielisiä ja osuus on sama poliisilaitoksen poliisihenkilöstössä. Myös ulkomaalaisten asiat työllistävät poliisilaitosta paljon, sillä alueella toimii kolme vastaanottokeskusta. Rikostutkinnassa avoimien juttujen määrä oli kasvanut ja tutkijakohtaiset juttumäärät olivat henkilökunnan mukaan osin sietokyvyn rajoilla. Etukäteisaineistoa läpikäydessä voitiin todeta, että joissain jutuissa esitutkinnan viipymiselle ei ollut esittäjä perusteltua syytä, vaikka juttumäärätkin otettaisiin huomioon.

Myös Lapin poliisilaitoksen tarkastuksella kiinnitettiin huomiota eräisiin varsin pitkään esitutkinnassa olleisiin asioihin. AOA seuraa omana aloitteena näiden tapausten etenemistä. Poliisilaitoksen erityispiirteenä on alueen laajuus. Keskuspaikoissa hälytysajat ovat kohtuulliset, mutta harvaan asutut alueet ovat ongelmallisia. Yhteistoiminta esimerkiksi Rajavartiolaitoksen kanssa on tärkeää. Esitutkinnassa sekä poliisilaitoksen että KRP:n näkemys oli, että työnjako on selkeä: KRP keskittyy vakavimpaan rikollisuuteen.

Sekä Pohjanmaan että Lapin poliisilaitoksella keskusteltiin PORA III:n myötä muodostuvista uusista poliisilaitoksista. Suunnitelmat toimintojen sijoittamisesta olivat osin vielä kesken, mutta mitään laajoja muutoksia palveluverkostoon ei ollut tulossa.

Poliisihallituksessa AOA Pajuoja keskusteli vuoden 2014 alusta voimaan tulevasta uudistuksesta, PORA III:sta ja poliisitoimintaa säätelevien lakien kokonaisuudistuksesta. Viimeksi mainittuun liittyvään koulutukseen oltiin tyytyväisiä. Samoin keskusteltiin VITJA-projektin viipymisestä, jonka perussyysksi ilmoitettiin järjestelmätoimituksen virheet. Lisäksi AOA:lle esiteltiin poliisivankiloiden ja lupahallinnon ajankohtaista tilannetta. Näitä samoin kuin tarkastushavaintoja muutokin käsitellään enemmän jäljempänä kunkin teeman yhteydessä.

#### 4.3.4

#### POLIISIVANKILAT

Poliisi säilyttää vapautensa menettäneitä henkilöitä useilla eri perusteilla. Eniten on päihtyneitä ja toiseksi suurin ryhmä ovat rikoksesta epäillyt. Poliisivankiloissa säilytetään jonkin verran myös ulkomaalaislain nojalla säilöön otettuja. Vapaudenmenetyksen kesto vaihtelee perusteen mukaan muutamasta tunnista kuukausiin.

Ongelma ovat erityisesti pitkät tutkintavankien säilytysajat, koska poliisivankilat eivät ole varustukseltaan soveliaita pitkään asumiseen. Lain mukaan tutkintavankia ei saa pitää poliisivankilassa yli neljää viikkoa ilman erittäin painavaa syytä. Kansainvälisten vaatimusten ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamisen näkökulmasta erityisesti tutkintavankeja tulisi säilyttää tutkintavankilassa, ei poliisin suojissa. Rikosten tutkintavastuun ja säilyttämismvastuun tulisi olla hallinnollisesti ja tosiasiallisesti eriytettyjä. Jos tutkinta ja säilyttäminen ovat samoissa käsissä, asetelma avaa mahdollisuuden painostukselle ja ainakin epäilylle siitä, että tutkintavangin kohtelu ja olosuhteet ovat riippuvaisia hänen suhtautumisestaan tutkintaan.

Poliisivankila ei myöskään ole ulkomaalaisten säilöön otettujen asianmukainen sijoituspaikka. Heidät tulisi sijoittaa ulkomaalaisten säilöönottoyksikköön, joka kuitenkin on jatkuvasti täynnä.

Poliisivankiloiden käyttöasteessa on suuria eroja paikkakunnittain. Vaikutusta on erityisesti sillä, onko alueella erillinen selviämisasema ja mikä on sen kapasiteetti. Tavoitteena tulisi olla, että päihtyneet, jotka eivät kykene pitämään huolta itsestään, mutta eivät aiheuta käyttäytymisellään vaaraa, toimitetaan selviämisasemalle. Näin laki päihtyneitten käsittelystä sinänsä edellyttää. Tämän toteutuminen kuitenkin vaatisi kattavaa selviämisasemaverkostoa.

Poliisivankiloita on tällä hetkellä vajaa kuusikymmentä. Vuoden 2014 aikana näistä on tarkoitus lopettaa kahdeksan: Riihimäki, Alavus, Heinola, Pieksämäki, Kauhajoki, Kankaanpää, Haapajärvi ja Forssa. Poliisihallitus on ilmoittanut, että vuonna 2014 aloitetaan pääpoliisiasemilla poliisivankiloiden mittava remontointi.

Poliisin säilytystiloihin on viime vuosina tehty useita kymmeniä tarkastuksia. Lähes kaikki tarkastukset ovat olleet ennalta ilmoittamattomia. Vuonna 2013 tarkastettiin seuraavat poliisivankilat: Pori, Vaasa, Espoo, Rovaniemi ja Pasila (kahdesti).

Tarkastuksilla todettiin, että poliisivankiloiden ulkoilutilat ovat pääsääntöisesti pieniä. Osa ulkoilutiloista on niin suljettuja ja suojattuja, että ulos ei ole minkäänlaista näköyhteyttä ja esimerkiksi tupakansavu jää leijumaan tilaan pitkäksi aikaa. On kyseenalaista, voiko tällaisissa tiloissa oleskelua kutsua ulkoiluksi.

Tapaamisjärjestelyt olivat epäyhtenäisiä. Esimerkiksi asianajajan ja säilytettävän tapaamista on usein vaikea järjestää niin, että he pääsisivät samaan tilaan käymään lävitse esitutkinta-ainestoa. Myöskään asianajajapuheluiden luottamuksellisuus ei ole kaikissa tapauksissa turvattua, vaan puhelut ovat olleet ulkopuolisten kuultavissa tai ainakin sen vaara on ollut ilmeinen. Tältä osin käytäntöjä on muutettu tarkastusten jälkeen ja puhelut toteutetaan handsfree-kuulokkeen avulla.

Jo aiempina vuosina laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty huomiota siihen, että wc-asiointi sellissä oli nähtävissä valvontakameralla, joten yksityisyyden suoja ei ole ollut (esim. OA:n kertomus vuodelta 2011 s. 143). Tämä korostuu, jos valvoja on eri sukupuolta kuin valvottava. Poliisihallitus ilmoitti joulukuussa 2013 ohjeistaneensa poliisilaitoksia, että asia tulee hoitaa teknisillä ratkaisuilla poliisivankiloiden muutos- ja korjaustöiden yhteydessä. Jos näitä ei ole heti tulossa, tulee kamerakuva tai kuvakulmaa säätää niin, että yksityisyyden suoja toteutuu.

Useimmissa poliisilaitoksissa ei ollut järjestetty säännöllisiä terveydenhoitohenkilökunnan käyntejä, vaan säilytettäviä on tarpeen mukaan käytetty esimerkiksi terveyskeskuksessa. Lääkkeiden jakokäytännöt vaihtelivat. Joissain laitoksissa vartijoille on sinänsä järjestetty koulutusta lääkkeiden jakoon, mutta lääkkeiden säilytys ei ole aina asianmukaista. Tähän kiinnitettiin kertomusvuonna huomiota paitsi tarkastuksilla myös eräissä kanteluratkaisuissa (esim. 3321/4/12). Samoin ongelmallista on ollut korvaushoidon toteuttaminen poliisivankilassa (3697/4/11).



*Viron oikeuskanslerin virastosta tehtiin lokakuussa Suomeen opintovierailu, jonka aiheena oli poliisin hallinnonala. Tarkastuksella Töölön säilytysuojaan olivat mukana (vas.) oikeus-  
asiamiehensihteeri Iisa Suhonen ja tarkastaja Reima Laakso (EOAK), esittelijät Jaanus  
Konsa ja Monika Mikiver, apulaisoikeuskansleri Nele Parest (Viron OKV), oikeusasiamie-  
hensihteeri Mikko Eteläpää (EOAK) ja esittelijä Saale Laos (Viron OKV). Poliisilaitosta  
edusti ylikonstaapeli Arto Aaltonen.*

Poliisivankiloiden tarkastuksilla on silmiinpistävää myös se, että useimmissa ei ainakaan kaikilta osin ole tiedostettu jo vuonna 2006 voimaan tulleen ns. putkalain – poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain – vaatimuksia. Tarkastuksilla ja kanteluratkaisuissa on havaittu puutteita esimerkiksi siinä, että terveydenhoitohenkilökunnan tulisi tutkia tarkkailuun tai eristystarkkailuun sijoitettu ja myös näiden tilanteiden kirjaamisissa (esim. 3985/4/12).

Kantelutapauksessa 2015/4/11\* poliisin ja vankilan välinen tiedonkulku ei toiminut tilanteessa, jossa poliisivankilassa säilytettävä oli syyttänyt sellissään tulipalon. Tästä ei välittynyt tietoa van-

kilaan, kun kyseinen tutkintavanki siirrettiin sinne. Siirtopäivän iltana hän sytytti patjansa ja vuodevaatteensa tuleen ja sai pahoja palovammoja. Viranomaisten välillä oli epätietoisuutta siitä, miten säilytysturvallisuustiedot siirtyvät silloin, kun tutkintavanki siirretään poliisin säilytystilasta vankilaan.

Tapauksessa 3853/4/12 itsetuhoiseksi arvioitu henkilö puolestaan joutui viettämään yön sellissä vain pikkuhousuissa. AOA katsoi, ettei tämä täytä ihmisarvoisen kohtelun vaatimusta eikä sitä, että putkalain mukaan säilytettävälle pitää antaa soveltuva vaatetus.

Tarkastuksilla tuli edelleen ilmi, että ohjeistus laitoksen päiväjärjestyksestä ja säilytettävien oikeuksista ei aina kaikilta osin ollut voimassa olevan lain mukaista eikä ajantasaisia ohjeita ollut aina pyydettyä löytyneet. Parannettavaa oli myös siinä, että henkilökunta antaisi vapautensa menettäneille oma-aloitteisesti ja riittävästi tietoa heidän oikeuksistaan.

Tapauksessa 4749/4/11 Pasilan poliisivankilassa säilytetyllä henkilöllä olisi tullut poliisin kirjanpidon mukaan olla 30,20 euroa enemmän rahaa kuin hänen lokerostaan poliisivankilassa todettiin olevan. Syytä erotukseen ei saatu selvitettyä. Syyttäjän päätöksen mukaan asiassa ei ollut syytä epäillä rikosta. AOA:n esityksestä Helsingin poliisilaitos maksoi summan kantelijalle korvauksena.

Poliisivankiloita koskevat tarkastushavainnot on saatettu Poliisihallituksen tietoon. Poliisihallitus onkin laatinut muun muassa uudet ohjeet poliisin säilytystiloille ja koulutuspaketin, joka on suunnattu poliisipäälliköille ja tilojen esimiehille. Tarkastuksilla kävi ilmi, että poliisivankiloiden henkilökunta kaipasi yhteistä valtakunnallista koulutusta. Työpaikkakoulutusta esimerkiksi ensiavusta oli toki järjestetty. Samoin vartijat olivat huolissaan yksityöskentelyn vaaroista.

### 4.3.5 KOTIETSINNÄT

Kotietsintä on yleisesti käytetty pakkokeino: vuosittain niitä on tehty pitkälti yli 10 000. Poliisi voi yleensä itsenäisesti päättää kotietsinnästä, mikä on eurooppalaisittain harvinaista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on useaan otteeseen kiinnittänyt huomiota riippumattoman kontrollin puuttumiseen kotietsintöjä koskevilla Suomelle langettavissa ratkaisuisa. Pakkokeinolakia uudistettaessa pyrittiinkin siihen, että se täyttäisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset. Uuden pakkokeinolain kotietsintää koskevia kohtia, esimerkiksi läsnäolosaännöksiä täsmennettiin vielä juuri ennen sen voimaantuloa. Kotietsintäkysymyksiä on käsitelty laajasti oikeusasiamiehen viime vuosien kertomuksissa.

Nykyään se, jonka luona on tehty kotietsintä, voi vaatia käräjäoikeutta tutkimaan, oliko kotietsinnälle edellytyksiä ja meneteltiinkö siinä lainmukaisesti. Tämän lainmuutoksen jälkeen oikeusasiamies ei ole tutkinut kotietsinnästä tehtyjä kanteluja, jos kantelijalla on vielä ollut mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen arvioitavaksi. Tällaisia tapauksia on suurin osa kotietsintäkanteista. Kuitenkin edelleen kotietsintäasioita jää myös oikeusasiamiehen ratkaistavaksi. Todettakoon, että korkein oikeus on myöntänyt useita valituslupia kotietsintää koskevilla asioilla. Näin ollen ennakkopäätöksiä on odotettavissa.

Kotietsintää koskevia kanteluita on ollut vuosittain kolmisenkymmentä. Tämä on syytä suhteuttaa kotietsintöjen määrään: vain hyvin pieni osa kotietsinnöistä tulee oikeusasiamiehen käsiteltäväksi. Sikäli kuin tapauksissa on ollut moitittavaa, kysymys on ollut yleisemmin menettelystä kuin siitä, ettei toimenpiteelle olisi ollut edellytyksiä. Kotietsinnän edellytykset ovat hyvinkin matalat. Sen perusteena olevan rikoksen ei tarvitse olla vakava, ja siihen lähtökohtaisesti riittää, että henkilöä on syytä epäillä tietyn vakavuusasteen rikoksesta.

Yleisin arvostelun aihe kotietsintöjä koskevilla kanteluratkaisuissa oli edellisvuosien tapaan se, että asunnon haltijalle ei ollut annettu tilaisuutta olla läsnä etsinnässä tai kutsua siihen omaa todistajaansa. Lain mukaan tämä tilaisuus on annettava, jollei se viivytä toimitusta. AOA arvosteli poliisia tästä näkökulmasta kolmessa päätöksessään (3121 ja 3840/4/11 sekä 4981/4/12). Esimerkiksi viimeksi mainitussa tapauksessa todettiin, että läsnäolomahdollisuus ei toteutunut sillä, että epäilty sijoitettiin asuntonsa wc:hen, jonka ovi oli raolleen ja että etsinnän jälkeen hänen annettiin kiertää koko asunto.

Poliisi voi toimittaa kotietsinnän myös niin, ettei asunnon haltija ole paikalla, jos häntä esimerkiksi ei tavoiteta. Tällöin kotietsinnästä on kuitenkin viipymättä ilmoitettava. Tässä suhteessa todettiin useassa kantelutapauksessa arvosteltavaa. Esimerkiksi tapauksessa 733/4/12 kotietsinnästä ja takavarikosta ilmoitettiin vasta yli kuukauden päästä. Lisäksi poliisia arvosteltiin muutamassa

tapauksessa puutteista kotietsintäpöytäkirjassa tai sen toimittamisessa asianosaiselle. Lisäksi jouduttiin painottamaan, että sikäli kuin toimenpiteen kiireellisyys ei muuta edellytä, kotietsinnästä tulisi päättää pidättämiseen oikeutetun virkamiehen ja kotietsintämääräys olisi laadittava kirjallisesti.

On huomattava, että poliisilla on esimerkiksi poliisilain perusteella laajat valtuudet päästä kotirauhan piiriin ja tätä valtuutta myös käytetään paljon päivittäin. Kysymys kotirauhan suojasta ei siis koske vain pakkokeinolain mukaisia kotietsintöjä. Aina kun poliisi tai muu viranomainen menee kotirauhan suojaamaan rakennukseen, tulee tarkasti harkita, onko tälle perusteita ja mikä on se säännös, joka antaa tähän oikeuden.

Esimerkiksi tapauksessa 481/4/12 katsottiin, ettei poliisilla ollut lakiin perustuvaa valtuutta mennä kotirauhan piiriin vastoin asunnonhaltijan suostumusta, kun kyse oli siitä, että oikeuden määräämä pesänjakaja halusi ottaa asunnon kuvia myynti-ilmoitusta varten. Tapauksessa 4745/4/11\* lääkäri puolestaan pyysi mielenterveyslain nojalla ambulanssin ja poliisin noutamaan henkilön terveyskeskukseen. Kanteluratkaisussa ei pidetty asianmukaisena, että poliisi meni omin päin kotirauhan piiriin asuntoon noutamaan kyseistä henkilöä. Poliisin olisi tullut puuttua asiaan vasta, jos terveydenhuollon ammattihenkilöt olisivat tarvinneet heidän apuaan.

Kotietsintään liittyy usein takavarikko. Kantelijat katsovat usein, ettei takavarikolle ole perusteita ja pyytävät sitä purettavaksi. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi antaa tällaisia määräyksiä, vaan hän voi yleensä arvioida vain takavarikkomenettelyn oikeellisuutta. Sen sijaan käräjäoikeus voi asianosaisen vaatimuksesta päättää, onko takavarikko pidettävä voimassa.

Muutamassa tapauksessa poliisia arvosteltiin siitä, että takavarikoidun omaisuuden palautus oli viipynyt aiheettomasti. Poliisia jouduttiin myös muistuttamaan, että todistus takavarikosta on lain mukaan annettava pyytämättäkin. Tapauksessa 4187/4/12 oli kyse ampuma-aselain mukaisesta aseiden haltuunotosta. Pöytäkirja oli kuitenkin laadittu epäselvästi, ja siinä oli virheellisesti viitattu pakkokeinolain mukaiseen kotietsintään.

Poliisi oli ottanut myös omistajalta kysymättä aseiden lisäksi haltuunsa ei-luvanvaraista omaisuutta, kuten asepusseja, patruunavyön ja puhdistussarjan.

#### 4.3.6 MENETTELY ESITUTKINNASSA

Esitutkintaa koskevissa kanteluissa on useita keskoaiheita, kuten esimerkiksi esitutkintapäätökset ja niiden tiedoksianto sekä esitutkinnan kattavuus ja kesto.

Päätökset, joilla poliisi – tai syyttäjä poliisin esityksestä – on jättänyt esitutkinnan toimittamatta, ovat perinteisesti olleet yleisin kantelun aihe. Edellisvuosien tapaan useassa tapauksessa esitutkintapäätösten perustelut olivat puutteelliset tai niin epäselvät, ettei niistä ole käynyt ilmi, oliko kysymys esitutkinnan toimittamatta jättämisestä, keskeyttämisestä vai lopettamisesta. Näiden tilanteiden ero on syytä pitää selvänä, koska soveltamistilanteet ja -edellytykset poikkeavat toisistaan. Uudessa esitutkintalaissa esitutkintaa koskevien päätösten perusteluvollisuutta on erityisesti korostettu.

Useimmiten päätöksen lopputulos oli perustelujen puutteellisuudesta huolimatta sinänsä oikea, mutta parissa tapauksessa poliisilaitos päätti jo kantelun selvityspyynnön johdosta jatkaa esitutkintaa. Edellisvuosien tapaan poliisia arvosteltiin muutamassa tapauksessa siitä, että asianomistajan tekemää ilmoitusta rikoksesta ei ollut kirjattu.

Omana aloitteena 1753/2/11 selvitettiin Helsingin poliisilaitoksen esikäsittely-yksikön käytäntöjä. Laillisuusvalvonnassa oli havaittu, että erittäin suurten juttumäärien takia tutkinnanjohtajat eivät aina itse tehneet päätöksiä esitutkinnan toimittamatta jättämisestä tai sen keskeyttämisestä. AOA korosti, että tutkinnanjohtaja ei kuitenkaan voi delegoida tätä päätösvaltaansa. Poliisilaitos ilmoitti, että menettelytapoja oli uudistettu ja resursseja lisätty niin, että tutkinnanjohtajilla oli asianmukaiset edellytykset perehtyä kuhunkin juttuunsa. Myös AOA:n tarkastuksella esikäsittely-yksikössä helmikuussa 2013 kerrottiin, että

nykyään kaikki keskeytettävät jutut menevät tutkinnanjohtajan kautta samoin kuin asiat, joissa ei aloiteta esitutkintaa.

Kanteluissa arvostellaan usein myös esitutkinnan kestoa. Lain mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä. Pitkään viipyvää esitutkintaa on ongelmallista yksittäisen jutun asianosaisten ja esitutkinnan tuloksellisuuden kannalta, kuten myös koko rikosoikeudellisen järjestelmän toiminnan ja uskottavuuden näkökulmasta.

Poliisi voi ja sen pitää priorisoida esitutkintoja, jolloin osa niistä voi joutua odottamaan vuoroaan pitkäänkin. Vastuu esitutkintojen viipymisestä voi kohdentua tutkijaa tai tutkinnanjohtajaa ylemmäksikin. Suomen valtio on toistuvasti saanut langettavia tuomioita EIT:ssä asioissa, jotka koskevat oikeudenkäynnin kestoa. EIT:n näkökulmasta myös esitutkinta katsotaan osaksi oikeudenkäyntiä arvioitaessa rikosasioiden käsittelyaikaa.

Vuoden 2010 alussa tuli voimaan laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä, jonka mukaan esitutkinta katsotaan osaksi oikeudenkäyntiä. Asianosaisella on oikeus saada valtion varoista kohtuullinen hyvitys, jos oikeudenkäynti viivästyy siten, että se loukkaa hänen oikeuttaan oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa.

Myös vuonna 2013 tuli esiin muutamia tapauksia, joissa esitutkinna katsottiin viipyneen aiheetomasti. Tämä ongelma tuli esiin myös tarkastuksilla. Kysymys ei kuitenkaan ollut erityisen räikeistä tapauksista, vaan pikemminkin työmäärästä johtuvasta viipymisestä kuin jonkun yksittäisen virkamiehen syyksi luettavasta laiminlyönnistä. Asianosaisen kannalta ei kuitenkaan ole yleensä merkitystä sillä, mistä viipyminen johtuu. Lapin poliisilaitoksen tarkastus johti siihen, että AOA otti eräiden esitutkintojen valmistumisen seurantaansa oman aloitteena.

### 4.3.7 TIEDOTTAMINEN JA JULKISUUSLAKI

Julkisuuskysymykset ovat usein ongelmallisia. Poliisi joutuu ottamaan niihin kantaa päivittäin, usein hyvinkin nopeasti. Selvää on, että salassa pidettävistä asioista ei voi tiedottaa tai muutoinkaan antaa tietoja. Esimerkiksi esitutkintaa koskevat tiedot ovat lähtökohtaisesti – mutta eivät toki 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. Näissä ristipaineissa tasapainottelu on vaativa tehtävä. Tiedottamiselle syntyy myös uusia kanavia, kuten sosiaalinen media.

#### Tutkinnanjohtajan tulee päättää tiedottamisesta

Kun poliisi tiedottaa meneillään olevasta esitutkinnasta, tulee tutkinnanjohtajan päättää tiedotuksen sisällöstä ja tavasta, katsoi AOA Pajuoja kahdessa Helsingin poliisilaitosta koskeneessa päätöksessään.

Tutkinnanjohtaja oli julkaissut tiedotteen, jossa oli valvontakameran kuva seksuaalirikoksesta epäillystä henkilöstä. Poliisilaitoksen nettipoliisi julkaisi kuvan myöhemmin Helsingin poliisin Facebook-sivuilla. Tutkinnanjohtaja ei kuitenkaan ollut valinnut Facebookia julkaisukanavaksi.

AOA korosti, että asetusta määrittää varsin tiukasti ne poliisilaitoksen viranhaltijat, joilla on oikeus antaa esitutkinnasta tietoja julkisuuteen. Lähtökohta on, että nämä määrittellään kussakin tapauksessa erikseen. AOA vierasti ajatusta, että kuka tahansa poliisin viranhaltija voisi laatia julkisuuteen tarkoitettua tiedotteesta oman version ja valita sille julkaisukanavan. Hänen mukaansa olisi myös tärkeää, että sosiaalisen median käytön pelisäännöistä poliisissa sovittaisiin.

Kuvan julkaisemiselle oli AOA:n mukaan perusteet epäillyn henkilön tavoittamiseksi. Tiedot-

teessa kerrottiin kuitenkin tarpeettoman laajasti epäillyn seksuaalirikoksen konkreettisesta teko-tavasta ja olosuhteista.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖKSET 14.5.2013,  
DNROT 2543/4/12\* JA 1656/4/13\*,  
ESITTELIJÄ KRISTIAN HOLMAN

Sosiaalinen media oli esillä myös kahdessa muus-sa ratkaisussa. Tapauksessa 2068/4/12\* nettipoliisi-na toimivan ylikonstaapelin Facebook-keskuste-lussa käyttämien sanavalintojen ei kaikilta osin katsottu olleen sopusoinnussa viranomaistoimin-nalta edellytettävän korostuneen asiallisuuden kanssa. Päätöksessä 4670/4/12\* sama ylikonstaape-li oli puolestaan henkilökohtaisella Twitter-tilil-lään kertonut hauskana pitämänsä poliisitarinan romaneista. AOA samoin kuin poliisilaitos piti viestiä huonosti harkittuna. Hän totesi muun muassa, että ylikonstaapeli on ollut julkisuudessa kärkihahmona paljon esillä, kun poliisi on ryhty-nyt toimimaan sosiaalisessa mediassa. Keskuste-luun osallistuvien saattaa olla mahdotonta erot-taa, milloin hän kirjoittaa yksityishenkilönä ja milloin poliisimiehenä. Varsinkin silloin, jos ja kun hän sosiaalisessa mediassa käsittelee poliisia, hän ei käytännössä voi irrottautua virkataustastaan va-paa-aikanaanakaan. On myös otettava huomioon, että poliisitoimintaan kohdistuu sen luonteen vuoksi korostettuja puolueettomuusodotuksia.

Tapauksessa 4114/4/12\* poliisia arvosteltiin sii-tä, että epäillyn nimi annettiin julkisuuteen. AOA totesi, että kyseessä olivat laadultaan hyvin taval-liset rikokset, kuten rattijuopumus ja kulkuneu-von luovuttaminen juopuneelle, eikä niistä tiedot-tamisella voitu katsoa käytännössä olleen yhteis-kunnallista merkitystä. Tätä ei muuttanut se, että epäilty on urheilu-uransa vuoksi niin sanot-tu julkisuuden henkilö. Vaikka medialla oli hänen suhteensa ehkä alempi julkaisukynnys, poliisiin tulee itsenäisesti harkita tiedottamista itsenäises-ti omien normiensä näkökulmasta.

Lisäksi tuli esille edellisvuosien tapaan muu-tamia tapauksia, joissa poliisiviranomaiset eivät olleet toimineet julkisuuslain mukaisesti vasta-tessaan asiakirjapyyntöihin. Esimerkiksi, kun oli kieltäydytty antamasta asiakirjaa, ei ollut samalla

annettu lain tällaisessa tilanteessa edellyttämää ohjausta, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi.

Julkisuuslakiin liittyi myös tapaus 2646/4/12, jossa poliisilaitoksen ilmoitustaululla olleesta työ-vuorolistasta kävi ilmi, että kantelija oli päihde-kuntoutuksessa. Tämä tieto on kuitenkin ehdot-tomasti salassa pidettävä. Syyttäjä katsoi, että vir-he oli siinä määrin vähäinen, ettei kyse ollut virka-rikoksesta. AOA totesi työvuorolistaan allekirjoit-taneen rikosylikomisarion joka tapauksessa vas-taavan tästä kantelijan perusoikeuksien eli yksi-tyiselämän ja henkilötietojen suojan loukkaukses-ta. Hän esitti poliisilaitokselle, että se harkitsisi tapahtuneen hyvittämistä kantelijalle.

*Sittemmin Itä-Uudenmaan poliisilaitos ilmoitti, että se oli maksanut kantelijalle hyvityksenä tuhat euroa.*

#### 4.3.8 LUPAHALLINTO

Poliisin lupahallinto on murroksessa. Asiamää-rät ovat kasvaneet, mutta resurssit eivät. Samaan aikaan asiointi ja palvelut ovat siirtymässä verk-koon. Paljon keskustellaan myös siitä, mitä asioi-ta poliisin itse asiassa tulee hoitaa ja mitä voidaan siirtää muille viranomaisille, esimerkiksi kunnil-le tai Trafille. Myös poliisin organisaatiouudis-tus tuo asetelmaan lisämuuttujan. Näitä kysy-myksiä käsiteltiin paitsi poliisilaitosten tarkas-tuksilla myös Poliisihallituksessa ja vielä erikseen sen lupahallinnon vastuualueen tarkastuksilla. Käytännön tasolla AOA Pajuoja tutustui lupahal-linnon toimintaan Pasilassa ja Espoon pääpolii-siasemalla. Silmiinpistävää oli määräaikaisten työntekijöiden suuri osuus, esimerkiksi Espoossa heitit oli 30 %.

Kertomusvuonna poliisin lupahallinnosta kanneltiin selvästi tavanomaista enemmän, lähes kolmekymmentä kertaa. Kantelijat olivat tyyty-mättömiä ruuhkiin, palvelujärjestelyihin ja pitkiin jonotusaikoihin sekä poliisilaitoksilla että sähköi-sessä ajanvarauksessa. AOA Pajuoja ratkaisi en-simmäiset Espoon ja Helsingin poliisin lupahal-lintoa koskeneet kantelut elokuussa 2013.

## Poliisin lupapalveluihin on päästävä ilman ajanvarausta

Oikeusasiamiehelle tulleissa kanteluissa ja kanslian tekemillä tarkastuksilla oli käynyt ilmi, että kaikilla poliisiasemilla ei voinut jättää passi- tai muita hakemuksia ilman sähköistä ajanvarausta.

AOA:n mukaan asiakkaiden tulee voida asioida poliisin lupapalveluissa ilman ajanvarausta, jonottamalla vuoroaan palvelupisteessä. AOA toteasi, että sähköinen ajanvaraus helpottaa asiointia, mutta kaikki eivät kuitenkaan osaa, halua tai voi käyttää verkkopalveluja. Lisäksi asiakkaille tulisi kertoa asianmukaisesti käytännöstä ja ilmoittaa, että ilman ajanvarausta tulee varautua odottamaan.

Lupapalveluita selvitettyä kävi lisäksi ilmi, että poliisin puhelin- ja ajanvarausjärjestelmät ovat vanhentuneita. Poliisin puhelinjärjestelmissä ei ole mahdollista jonottaa, mikä ruuhkauttaa yhteydenottoja lupapalveluihin. Pahasti ruuhkautunut oli esimerkiksi Helsingin poliisilaitoksen järjestelmä, jota oltiin kuitenkin parhaillaan uudistamassa siten, että voidaan ottaa käyttöön muun muassa jonotus- ja takaisinsoittomahdollisuus.

Myös poliisin ajanvarausjärjestelmä on vanhentunut. Se saattoi tehdä ns. haamuvarauksen väärään laitokseen, kun asiakas etsii usean poliisiaseman sivuilta aikaisinta mahdollista aikaa. Myös tätä järjestelmää oltiin uusimassa.

Lisäksi passihakemusten ajanvarauksen jonotusajat vaihtelivat suuresti eri poliisiasemilla. Lyhimmillään ajan sai muutaman päivän päähän, pisimmillään jonotusaika oli noin seitsemän viikkoa.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖKSET 13.8.2013, DNROT 2200\*, 2028\*, 2030\* JA 2047/4/12\* SEKÄ TARKASTUKSET HELSINGIN 7.8.2013 JA LÄNSI-UUDENMAAN 8.8.2013 POLIISILAITOSTEN LUPAHALLINTOON, ESITTELIJÄ MIKKO ETELÄPÄÄ

*Useiden uusien kanteluiden vuoksi AOA pyysi Poliisihallitukselta selvitystä lupahallinnon tilanteesta. Saadun selvityksen jälkeen AOA otti joulukuussa 2013 tilanteeseen uudelleen kantaa.*

## Poliisin lupapalvelussa yhä kohennettavaa

Oikeusasiamiehelle tulleissa 12 uudessa kantelussa arvosteltiin poliisin lupapalveluiden ajanvarausjärjestelmän ruuhkaisuutta ja vaikeakäyttöisyyttä. Lisäksi moitittiin sitä, että lupapalveluihin pääsi asioimaan vain varaamalla ajan etukäteen ja että ruuhkien takia oli otettava kalliimpi pikapassi. Kriittiköä sai osakseen myös R-kioskien hoitama passien jakelu.

AOA toteasi, että kaikissa poliisilaitoksissa lupapalvelu ei vielä hoitunut jonottamalla ilman ajanvarausta. Poliisihallituksen lokakuussa 2013 antaman selvityksen mukaan se oli ohjeistanut poliisilaitoksia palvelemaan asiakkaita myös ilman ajanvarausta. AOA:n saamien tietojen mukaan tämä ei ollut kuitenkaan toteutunut kaikissa niissä poliisilaitoksissa, jotka olivat siirtyneet käyttämään ajanvarausjärjestelmää.

Poliisihallituksen selvityksistä ilmeni myös, että joissain poliisilaitoksissa ajanvarausjärjestelmän kautta sai ajan aikaisintaan kuuden viikon päähän. Näin pitkä odotusaika ei AOA:n mukaan ole hyväksyttävä. Hän piti hyvänä Poliisihallituksen esittämää 2–3 viikon enimmäisaikaa. Poliisihallitus ilmoitti lisäksi, että uusi ajanvarausjärjestelmä otetaan käyttöön alkuvuonna 2014.

Kanteluista ilmeni myös, että joillakin poliisilaitoksilla kiireisen asiakkaan ainoa mahdollisuus oli saada pikapassi. Samassa tilanteessa toiset laitokset ohjasivat hakijan normaaliin hakumenetelyyn, jos aikataulu vaikutti antavan myöten. Poliisihallitus ilmoitti muistuttaneensa poliisilaitoksia siitä, että muissa kuin todellisissa kiiretilanteissa on voitava tilata tavallinen passi. Toisaalta Poliisihallituksen selvityksestä kävi ilmi, että keväällä 2013 alkanut passien jakelu R-kioskien kautta näyttäisi sujuvan. Lokakuuhun 2013 mennessä R-kioskeilta oli luovutettu 273 620 passia. Näistä virheellisiä luovutuksia oli vain neljä.

AOA PAJUOJAN RATKAISUT 2.12.2013, DNROT 1681\*, 1751, 2410, 2544, 2643, 2883, 3083, 3590, 3594, 3678\*, 3880 JA 4367/4/13\*, ESITTELIJÄ MIKKO ETELÄPÄÄ

Kaiken kaikkiaan lupahallinnon tilanne näytti tarkastushavaintojen mukaan kohentuneen vuoden mittaan. Myös kantelut vähenivät loppuvuotta kohden. AOA kuitenkin seuraa tilannetta edelleen.

Muutamassa ratkaisussa AOA arvosteli poliisia ajokieltoasian käsittelyn viipymisestä (esim. 1282\* ja 4403/4/12\*). Ajokiellon arviointi toistuvien liikenne rikkomusten vuoksi tulisi tapahtua asian turvaamistoimenpideluonnekin huomioon ottaen nopeammin kuin vasta esimerkiksi vuoden päästä viimeisestä rikkomuksesta.

### 4.3.9 RATKAISUJA

#### Väliaikaista ajokieltoa koskevia säännöksiä on syytä tarkistaa

Kantelija arvosteli väliaikaista ajokieltoaan. Poliisi oli määrännyt hänet väliaikaiseen ajokieltoon ratti-uupumuksesta epäiltynä. Määräys oli myöhemmin päätetty pitää voimassa ilman, että henkilöä oli lainkaan kuultu. Päätöstä ei myöskään ollut annettu hänelle tiedoksi.

AOA painotti, että poliisi voi jättää kuulematta vain laissa säädettyissä poikkeustapauksissa. Kuulemista ei ole se, että jo tehty päätös annetaan tiedoksi.

Toisaalta AOA katsoi olevan syytä selvittää asiaa yleisemminkin. Selvityksistä kävi ilmi, että poliisilaitoksilla ei ole kaikilta osin ajokieltoja koskevia yhtenäisiä käytäntöjä ja että hallinto-oikeudet olivat tehneet toisistaan poikkeavia päätöksiä sen suhteen, voiko näistä poliisilaitosten päätöksistä valittaa.

AOA:n mukaan väliaikaista ajokieltoa koskevia säännöksiä olisi syytä tarkistaa. Tulisi myös harkita, että kesken olevaan rikosprosessiin liittyvät väliaikaiset ajokieltopäätökset voisi saattaa käräjäoikeuden käsiteltäväksi jo ennen varsinaisen rikosasian käsittelyä. Syyteasian esille tulo voi kestää pitkäänkin.

Myös liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) katsoi lausunnossaan, että väliaikaista ajokieltoa

koskevien menettelysäännösten tila ei ole asianmukainen. Ministeriön mukaan asia ei ole vähämerkityksinen, koska tällaisia päätöksiä tehdään tuhansia vuosittain. AOA pyysi ministeriötä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään asiassa.

AOA JUSSI PAJUOJAN PÄÄTÖS 27.3.2013,  
DNRO 1265/4/11\*, ESITTELIJÄ JUHA HAAPAMÄKI

*LVM ilmoitti, että ajokorttilakia ollaan uudistamassa monelta osin jo vuoden 2014 aikana. Väliaikaista ajokieltoa koskevat muutokset on tarkoituksenmukaisinta tehdä tuossa yhteydessä.*

#### Poliisille moitteet huumekoiravalvonnasta

Oulun poliisilaitoksen toiminnasta tuli viisi kantelua, joiden mukaan poliisi oli tehnyt yleisellä paikalla valvontaa huumekoiran avulla ja tarkastanut koiran ”merkkaamat” henkilöt. Kun koira oli saanut vainun huumausaineen hajun lähteestä, henkilö oli pysäytetty ja tarkastettu huumausainneiden löytämiseksi.

AOA piti tällaisia tarkastuksia voimassaolevien säännösten perusteella arveluttavina perusoikeuksien näkökulmasta. Jos poliisi haluaa tehdä tällaisia tarkastuksia, sille tulisi olla selkeä tuki lainsäädännössä. Menettely on pakkokeinolain tarkoittama henkilöntarkastus, johon poliisilla ei ole lakiin perustuvaa oikeutta ilman rikosepäilyä.

Erittäin tarkan hajuainestinsa vuoksi koira tuottaa myös ns. väärää positiivisia havaintoja. Se voi merkitä esimerkiksi henkilön, joka on ollut tilassa, jossa on käytetty huumeita, tai henkilön, jonka vaatteisiin haju on tarttunut bussin penkistä.

AOA:n mukaan teknisille tai muille valvontavälineille, joita poliisi käyttää rikosten paljastamiseksi, tulee löytyä toimivaltuus laista. Koiran avulla tehtävä valvonta voidaan hänen mukaansa rinnastaa teknisluontoiseen valvontaan. Jos tällaista tarkastustoimintaa halutaan käyttää järjestelmällisesti rikosten paljastamiseen ilman rikosepäilyä, se muuttuu sellaiseksi puuttumiseksi yksityisyyteen, joka edellyttää lain tasoista sääntelyä.

Tulli, Rajavartiolaitys ja vankilat voivat käyttää huumekoiraa apuna valvonnassaan ilman rikospäilyä. Näistä menettelyistä ja muista erityistilanteista on kuitenkin säädetty erikseen laissa.

Poliisi totesi selvityksessään, että rikospäily perustuu aina kokonaisarviointiin, johon vaikuttaa koiran havaintojen ohella muun muassa henkilön käyttäytyminen. AOA kuitenkin katsoi, että ihmiset voivat reagoida koiraan ja tarkastustilanteeseen eri tavoin, jolloin käyttäytymisen perusteella tehtäviin johtopäätöksiin tulee suhtautua varauksella.

Poliisihallitusta pyydettiin ilmoittamaan ke- säkuun 2014 loppuun mennessä toimenpiteistä, joihin asiassa on ryhdytty.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 29.11.2013, DNROT 1870\*, 2016, 2186\*-2187\* JA 2189/4/13\*, ESITTELIJÄ KRISTIAN HOLMAN

*Poliisihallitus ohjeisti joulukuussa 2013 poliisilaitoksia pidättäytymään poliisikoiran avulla tapahtuvasta huumausaineiden katuvalvonnasta, kunnes toiminnalle on säädetty nimenomainen toimivalta-säännös.*

### **Poliisin tulisi parantaa ohjeitaan lapsikaappaustilanteiden estämiseksi**

AOA Pajuoja katsoi, että Poliisihallituksen tulisi arvioida valtakunnallisen ohjeistuksen tarve lapsikaappaustilanteita varten.

Kantelija arvosteli poliisin menettelyä tilanteessa, jossa hän epäili vaimonsa kaappaavan lapset Venäjälle. Kantelijan mukaan poliisin toiminta ja neuvot auttoivat omalta osaltaan lasten kaappaamista. AOA:n mielestä poliisi ei kiinnittänyt riittävästi huomiota lapsikaappausepäilyyn. Lisäksi tilanteen hoitaminen jäi yhden poliisin antamien neuvojen varaan.

Useista eri laeista löytyy keinoja lapsikaappausten estämiseksi. Niiden soveltaminen voi kuitenkin olla vaikeaa kiireellisissä tilanteissa. Lisäksi eri viranomaisten yhteistoimintaan liittyy käytännön ongelmia.

AOA pyysi Poliisihallitusta ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään asiassa.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 27.2.2013, DNRO 4168/4/11\*, ESITTELIJÄ PETER FAGERHOLM

*Poliisihallitus ilmoitti ryhtyvänsä laatimaan valtakunnallista ohjeistusta, jonka on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2014 aikana. Tämän lisäksi asiaan tullaan kiinnittämään erityisesti huomiota poliisin koulutuksessa.*

### **Hyvitys perusteettomasta vapaudenmenetyksestä**

Kantelija oli otettu kiinni, koska poliisipartiolla oli ollut virheellinen käsitys häntä koskeneen etsintäkuulutuksen sisällöstä. Väärinkäsitys oli johtunut tietokatkoksesta. Jo kuljetuksen aikana ilmeni, että etsintäkuulutus ei edellyttänytään kantelijan toimittamista poliisilaitokselle. Tästä huolimatta kantelija oli viety poliisilaitokselle, missä hänelle oli selvitetty poliisin menettelyä ja tarjottu kuljetus hänen haluamaansa paikkaan. Kantelijan sinänsä varsin lyhytaikainen vapaudenmenetyks oli joka tapauksessa perusteeton. AOA esitti, että Varsinais-Suomen poliisilaitos harkitsi, miten tämä voitaisiin hyvittää kantelijalle.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 4.4.2013, DNRO 2278/4/12, ESITTELIJÄ KRISTIAN HOLMAN

*Poliisilaitos ilmoitti päättäneensä suorittaa kantelijalle hyvityksenä 120 euroa.*

Tässä yhteydessä voi ottaa esille myös OA Jämskäläisen päätöksen 4398/4/12\*, jossa hän antoi komiariolle huomautuksen, koska tämä oli lainvastaisesti antanut virka-apua hammaslääkärille. Myös hammaslääkäri sai huomautuksen. Potilaan vapaus oli tosiasiallisesti riistetty ilman lainmukaisia perusteita. Tapausta on selostettu tarkemmin jaksossa Terveystenhuolto s. 223.

Eräitä poliisia koskevia tapauksia on käsitelty myös jaksossa Kieliasiat, ks. s. 289. Lisäksi mainittakoon erityisesti tapaus 75/4/12\* (s. 287), jossa OA

Jääskeläinen antoi Oulun poliisilaitokselle huomautuksen. Keskeinen arvostelun aihe oli ruotsinkielisen kantelijan ongelmat saada esitutkin-  
tapöytäkirjasta käänös äidinkielelleen.

#### 4.3.10 HÄTÄKESKUKSET

Poliisin toimintaan liittyy läheisesti Hätäkeskuslaitos. Hätäkeskuslaitos on valtakunnallinen virasto, johon kuuluvat sen esikuntatehtäviä hoitava keskushallinto Porissa ja hätäkeskukset eri puolilla Suomea. Hätäkeskuslaitosta tulosohjaa sisäasiainministeriö yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Hätäkeskuslaitoksen tehtävänä on vastaanottaa ja välittää hätäilmoitukset. Hätäkeskuslaitos tuottaa hätäkeskuspalvelut koko Suomessa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Hätäkeskukset ottavat vastaan pelastus-, poliisi-, sosiaali- ja terveystoimen toimialaan kuuluvia hätäilmoituksia sekä muita ihmisten, ympäristön ja omaisuuden turvallisuuteen liittyviä ilmoituksia ja välittävät ne edelleen auttaville eri viranomaisille ja yhteistyökumppaneille.

Hätäkeskustoiminta on (poist.) muutoksen kohteena. Merkittävin muutos on toiminnan keskittäminen kuuteen uuteen hätäkeskukseen, jotka muodostetaan vanhoja hätäkeskuksia yhdistämällä. Toinen uudistus on uuden tietojärjestelmän käyttöönotto. Suunnitelmien mukaan uudet hätäkeskukset ovat toiminnassa viimeistään vuonna 2014 ja uusi tietojärjestelmä käytössä vuonna 2015.

Vuonna 2013 apulaisoikeusasiamies tarkasti Hätäkeskuslaitoksen keskushallinnon Porissa ja Satakunnan, Pohjanmaan ja Kuopion hätäkeskusten. Lisäksi tarkastettiin muun muassa hätäkeskuspäivystäjää kouluttava Pelastusopisto Kuopiossa ja sen yhteydessä toimiva Kriisinhallintakeskus.

Hätäkeskuslaitoksen tarkastuksella keskusteltiin hätäkeskusuudistuksen etenemisestä, tietojärjestelmistä ja laillisuusvalvonnasta. Hätäkeskusuudistuksen yhtenä tavoitteena on luoda hätäkeskuksiin valtakunnallisesti yhtenäinen toimintakulttuuri.

Kun hätäkeskuksia on yhdistetty, lakkautettavien keskusten henkilöstön halukkuus siirtyä toiseen toimipaikkaan on ollut vähäinen. Esimerkiksi syksyllä 2014 aloittavaan Vaasan hätäkeskukseen oli alustavien tietojen mukaan siirtymässä vain muutama päivystäjä lakkautettavasta Keski-Suomen hätäkeskuksesta.

Uudella tietojärjestelmällä pyritään parantamaan erityisesti raportointia ja analyysitoimintoja. Uudessa järjestelmässä on mahdollista tehdä lokitarkastuksia, mikä ei käytössä olevassa tietojärjestelmässä onnistu.

Hätäkeskuslaitoksen omaan laillisuusvalvontaan tulee vuosittain 40–50 kantelua. Tyypillisimmät kanteluaiheet ovat vuorovaikutuksen epäoimistuminen puhelimesta ja avun saamisen viivästyminen.

Tarkastuksia tehtäessä Satakunnan ja Pohjanmaan hätäkeskukset olivat vielä niin sanottuja vanhoja hätäkeskuksia. Pohjanmaan hätäkeskusten tarkastuksella keskusteltiin erityisesti kieliasioista, koska toiminta-alue on selkeästi kaksikielinen. Henkilöstöstä 78 % hallitsee molemmat kotimaiset kielet. Jos ruotsinkielisen puhelun ottaa vastaan ruotsia taitamaton päivystäjä, hän siirtää puhelun ruotsinkieliltä osaavalle henkilölle. Jos ruotsinkielistä päivystäjää ei ole vapaana, saliesimies ottaa puhelun hoitaakseen.

Uusi Porin hätäkeskus, jonka toiminta-alue on Pirkanmaa ja Satakunta, aloitti syksyllä 2013. Vaasan hätäkeskus, alueenaan Pohjanmaa ja Keski-Suomi, käynnistää toimintansa syksyllä 2014.

Kuopion uusi hätäkeskus aloitti toimintansa 4.12.2012. Hätäkeskus muodostettiin Pohjois-Savon, Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan ja Kaakkois-Suomen hätäkeskuksista. Tarkastuksella kuultiin ensimmäisen toimintavuoden kokemuksista. Hätäkeskusten yhdistymisen seurauksena jouduttiin irtisanomaan noin 30 virkamiestä, jotka eivät halunneet siirtyä Kuopioon. Hätäkeskuksen ensimmäinen kesä oli raskas, sillä puhelumäärät kasvoivat suhteellisesti enemmän kuin muissa hätäkeskuksissa.

Kuopion hätäkeskukseen siirtyneistä osa ei muuttanut kotipaikkaansa, vaan asuu Kuopiossa vuokra-asunnossa työvuorojen ajan ja matkustaa

muutoin kotiinsa. Osalle henkilöstöä järjestely on raskas ja osaltaan tästä syystä sairauspoissaolot hätäkeskuksessa ovat muita valtion vuorotyötä tekeviä yleisempiä.

Henkilöstön edustajat arvostelivat Hätäkeskuslaitoksen tulostavoitteena olevaa puheluihin vastaamisaikaa harhaanjohtavaksi. Toiminnan todellisen mittarin tulisi olla hälytysaikaviive. Henkilöstön mukaan viive on viime aikoina kasvanut. Ongelmallisena pidettiin myös sitä, että päivystyssalin toimintamalli on Hätäkeskuslaitoksen keskitetysti johtama. Aiemmin toiminnassa pystyttiin ottamaan paikalliset olosuhteet paremmin huomioon.

Hätäkeskuslaitokseen ja hätäkeskuksiin kohdistuvia kanteluita ratkaistiin vuoden aikana seitsemän kappaletta. Kantelut koskivat yleensä hätäkeskuspäivystäjien kiireellisyysarvioita erityisesti sairaankuljetuksen hälyttämisessä ja päivystäjien käytöstä hätäpuhelun aikana. Käyttäytymiskanteluihin on yleensä saatavissa kattava selvitys, sillä kaikki puhelut nauhoitetaan ja niiden sisältö on helposti selvitettävissä. Onkin ilmeistä, että päivystäjien tietoisuus nauhoittamisesta parantaa palvelun laatua.

Mikään kanteluista ei antanut aihetta toimenpiteisiin. Tässä yhteydessä mainittakoon Kaakois-Suomen hätäkeskuksen henkilökunnan tekemä hätäkeskusuudistuksen II-vaiheen valmistelua arvosteleva kantelu. Siihen AOA Pajuoja vastasi, että oikeusasiamies ei voi laillisuusvalvontaa suorittaessaan arvioida valtioneuvoston tai ministerin päätöksen tarkoituksenmukaisuutta. Oikeusasiamiehen valvonta ei siten ulotu hätäkeskusten sijoituspaikkapäätöksen tarkoituksenmukaisuuden arviointiin (3365/4/11).

## 4.4

# Sotilasasiat ja puolustushallinto

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamiehen tulee seurata erityisesti varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä rauhanturvaamishenkilöstön kohtelua ja suorittaa tarkastuksia puolustusvoimien eri yksiköissä. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain mukaan oikeusasiamiehelle kuuluvat puolustusvoimia, Rajavartiolaistosta ja kriisinhallintahenkilöstöä sekä sotilasoi-keudenkäyntiä koskevat asiat.

Sotilasasioihin luetaan kuuluviksi myös asiat, jotka koskevat sisäasiainministeriön alaista, mutta sotilaallisesti järjestettyä Rajavartiolaistosta. Sen sijaan sotilasvamma-asiat on luokiteltu sosiaaliturvan piiriin.

Sotilasasiat ja puolustushallinto kuuluivat AOA *Jussi Pajuojan* valvontaan. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Raino Marttunen*. Kaikki kohdassa 4.4.4 esitellyt tapaukset ovat AOA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä.

### 4.4.1 PUOLUSTUSVOIMAUUDISTUS

#### Yleistä

Puolustusvoimauudistuksen toimeenpanoa jatkettiin vuonna 2013. Organisaatiomuutosten myötä puolustusvoimien hallintorakenteesta tulee kolmiportainen. Sotilasläänit esikuntineen lakkautetaan ja aluetoimistoihin perustuvaa alueellista organisaatiota uudistetaan. Sotilasläänien esikuntien tehtävät siirretään puolustushaarakunnille, joukko-osastoille ja aluetoimistoille.

Aluetoimistojen määrä laskee nykyisestä yhdeksästätoista kahteentoista. Uudet aluetoimistot vastaavat aikaisempaa laajemmasta toimialueesta. Niiden tehtävät asevelvollisuusasioissa pysyvät

entisellään. Hallinnollisesti aluetoimistot organisoidaan osaksi joukko-osastoja.

Nykyisten meripuolustusalueiden laivastojoukot keskitetään 1.1.2015 perustettavaan Rannikko-laivastoon Turkuun (Pansio) ja rannikkojoukot Rannikkoprikaatiin Kirkkonummelle (Upinniemi). Samaan aikaan aloittavaan Puolustusvoimien logistiikkalaitokseen kootaan nykyisten Maavoimien materiaalilaitoksen, Merivoimien materiaalilaitoksen, Ilmavoimien materiaalilaitoksen ja Sotilaslääketieteen keskuksen toiminnot. Vastavasti Puolustusvoimien tutkimuslaitokseen organisoidaan kaikki tutkimus- ja kehittämistoimintaa tekevät laitokset. Toiminta jatkuu pääosin nykyisillä paikkakunnilla Ylöjärvellä, Riihimäellä ja Tuusulassa.

Pohjois-Karjalan Prikaati Kontiolahdessa, Ilmavoimien Teknillinen Koulu Jämsässä sekä Suomenlahden Meripuolustusalueeseen kuuluva Kotkan Rannikkopataljoona Haminassa ja Kotkassa lakkautettiin 31.12.2013.

Puolustusvoimien henkilöstön vähennystarve vuoden 2012 tilanteesta vuoteen 2015 mennessä on noin 2100. Vuoden 2013 aikana irtisanottiin noin 20 henkilöä. Loput irtisanomiset ajoittuvat kesälle 2014.

Irtisanomisia pyritään minimoimaan muun muassa eläkepoistumalla ja määrittämällä korkeintaan vuoden päästä eläkeoikeuden saavuttavia henkilöitä niin sanottuun ylivahvuuteen. Henkilöstöä on koulutettu uusiin tehtäviin, kannustettu hakeutumaan omaehtoisesti toisiin tehtäviin puolustusvoimissa tai toisaalla valtionhallinnossa ja myös irtisanomiskorvauksia on maksettu. Jatkossa voidaan tarjota mahdollisuutta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen siten, että puolustusvoimat maksaa yhden vuoden palkan ja uusi työnantaja sitoutuu maksamaan toisen vuoden palkan.

## Tarkastushavaintoja uudistuksesta

Uudistuksen vaikutuksia selvitettiin suoritetuilla tarkastuksilla. Erityisenä huolena nousi esiin siviilityöntekijöiden asema, joille oli tarjolla vähiten korvaavia työpaikkoja. Henkilökunta oli kokenut ahdistavaksi etenkin sovittujen aikataulujen venymisen ja epävarmuuden tulevasta työpaikasta. Myös mahdollisista tukipaketeista oli ollut epäselvyyttä. Lakkautusten vuoksi monet joutuvat muuttamaan toiselle paikkakunnalle.

Varusmieskoulutuksen kannalta siirtymäkauti on haasteellinen, koska osa henkilöstöstä siirtyy jo ennen varuskuntien lopullista lakkautusta uuteen työpaikkaan eikä uutta henkilöstöä enää palkata.

Pohjois-Karjalan Prikaatin tarkastuksella (Kontioranta) selvitettiin erityisesti prikaatin lakkauttamiseen liittyviä kysymyksiä. Vuoden 2012 kesällä oli tehty päätökset siitä, että prikaati tul-taisiin lakkauttamaan 31.12.2013. Alkuvaiheessa oli tiedossa varma työpaikka vain 69 henkilölle. Henkilösuunnittelun alkaessa mahdollisten irtisanottavien määrä oli ollut noin 130 henkilöä.

Sotilashenkilöstä oli jouduttu irtisanomaan kesällä 2013 lopulta vain kolme henkilöä, joista yhdellä ei ollut tietoa tulevasta selviytymispolusta. Sotilashenkilöstö oli siirtynyt tai siirtymässä yhteensä 11 hallintoyksikköön eri puolilla Suomea.

Tarkastushetkellä palveluksessa oli enää 66 varusmiestä. Heistä valtaosa oli kuljettajia, jotka olivat toimineet prikaatin alasajoon liittyvissä kuljetustehtävissä. Varusmiehet olivat pääosin lähialueilta, minkä johdosta lomille kotiin pääsi useimmiten hyvinkin nopeasti. Jatkossa alueen varusmiesten lomamatkat tulisivat huomattavasti pitenemään.

## 4.4.2 MUUTA TOIMINTAYMPÄRISTÖSTÄ

Eduskunnan käsiteltävänä oli jo kolmatta kertaa sotilaskurinpitoa ja puolustusvoimien rikostorjuntaa koskeva lainmuutos (HE 30/2013 vp), jonka käsittely jatkuu vuoden 2014 valtiopäivillä. AOA Pajuoja totesi eduskunnan perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että ehdotettua sotilaskurinpitojärjestelmää voidaan tavoitteiden-sa mukaisesti pitää sekä varusmiesten että ammattisotilaiden oikeusturvaa parantavana.

Varusmiesten palvelusaikaa lyhennettiin 15 vuorokaudella vuodesta 2013 alkaen. Muutoksen jälkeen palvelusaika on 165 päivää, 255 päivää tai 347 päivää. Koska kotiutuvien varusmiesten ja uuden saapumiserän sisääntulon väliin jää muutamana viikon aika, koulutuksen päättämiseen liittyvät toimet ja uuden saapumiserän koulutuksen suunnittelu ja aloitus voidaan toteuttaa aikaisempaa paremmin.

Asevelvollisuuslakia muutettiin myös niin, että kaikki varusmiesten kotimaan matkat kotitai asuinpaikkakunnalle ovat vuoden 2014 alusta lukien maksuttomia.

Vuonna 2013 vapaaehtoiseen asepalvelukseen haki 648 naista, mikä oli selvästi vähemmän kuin vuotta aiemmin (716). Reserviin oli vuoden 2013 päättyessä koulutettu jo lähes 6 000 naista. Heistä noin 70 % on viime vuosina saanut johtajakoulutuksen. Naisten osuus kadettikurssille hakijoista on ollut 6 %:n luokkaa.

Naisten osuus puolustusvoimien työntekijöistä on ollut laskussa usean vuoden ajan. Puolustusvoimauudistuksen yhteydessä erityisesti siviilihenkilöiden määrää vähennetään. Siviilihenkilöstöstä naisia on merkittävä osa.

Keväällä ja kesällä 2013 kotiutuneet varusmiehet antoivat loppukyselyssä koulutuksesta ja varusmiespalvelusajastaan kaikkien aikojen parhaimmat arvot. Palkattu henkilöstö sai varusmiehiltä arvokasaksi 4,1 arvoasteikolla 1–5. Varusmiehistä 85 % totesi saaneensa myönteisiä kokemuksia varusmiespalveluksesta.

Palveluksen keskeyttämisten määrä on ollut viime vuosina lievässä laskussa. Kesäkuussa 2013 kotiutuneen saapumiserän kokonaispoistuma oli 16,7 %, kun luku suurimmillaan on ollut 19 %:in luokkaa. Koko palvelusajan keskeyttämisistä lähes 75 % tapahtuu noin kahdeksan viikon peruskoulutuskauden aikana.

Suomi osallistui vuonna 2013 kriisinhallintaoperaatioihin Afganistanissa, Lähi-idässä, Afrikassa ja Balkanilla. Suomi otti marraskuussa 2013 hoitaakseen irlantilais-suomalaisen pataljoonan johtovaltiovaluutan Libanonin UNIFIL-operaatioissa, jolloin suomalaisten vahvuus kasvoi 176 sotilaasta noin 350:een. Suomalaisosasto oli myös mukana Naton nopean toiminnan joukkojen (NRF) täydentävässä joukkopoolissa.

Puolustusministeri päätti kriisinhallintavetaraaniohjelman laatimisesta. Ohjelman tavoitteena on tehostaa sotilaallisissa kriisinhallintatehtävissä palvelevien ja palvelleiden tukitoimia. Ohjelmassa korostuu erityisesti kriisinhallintatehtävissä toimivien psykososiaalinen tuen kehittäminen.

Räjähdeiden varastointia, valvontaa, tarkastuksia turvallisuutta ja niihin liittyviä järjestelyjä selvittänyt työryhmä luovutti loppuraporttinsa puolustusministerille kesällä 2013. Raportti liittyi AOA Lindstedtin 31.12.2008 tekemään päätökseen, jossa kiinnitettiin huomiota puolustusvoimien räjähdeturvallisuuden puutteisiin. Loppuraportin mukaan kehittämistarpeita on edelleen varastoalueiden sisäisissä suojaetäisyyksissä ja varastojen turvatekniikassa. Näiden parantamiseksi ja varastointijärjestelyjen optimoimiseksi räjähteiden varastoinnin tilannekuva pidetään ajantasaisena ja riittävän yksityiskohtaisena. Varastointijärjestelyt optimoidaan ja tehdään sopimukset Senaatti-kiinteistöjen kanssa uusien varastojen rakentamisesta.

Puolustusministeri teki työryhmän raportin perusteella päätöksen räjähdevarastoinnin kehittämisestä. Keskeisenä tavoitteena on saattaa räjähteiden varastointi puolustusministeriön hallinnonalalla kaikilta osin säädösten mukaiseksi 31.12.2017 mennessä. Raportti toimitettiin 13.9.2013 AOA Pajuojalle, joka tutustui kertomusvuoden aikana räjähdevarastointiin Hartolassa ja Upinniemessä.

Valtioneuvosto teki tammikuussa 2013 periaatepäätöksen Suomen kyberturvallisuusstrategiasta ja antoi asetuksen turvallisuuskomiteasta. Kyberturvallisuusstrategiassa määritellään keskeiset tavoitteet ja toimintalinjat, joiden avulla vastataan kybertoimintaympäristöön kohdistuviin haasteisiin ja varmistetaan sen toimivuus. Turvallisuuskomitealla on merkittävä rooli Suomen kyberturvallisuusstrategian toimeenpanossa.

Vuoden lopussa puolustusministeri asetti työryhmän selvittämään Suomen kansallisen lainsäädännön kehittämistä niin, että Suomessa kyetään huolehtimaan kyberturvallisuudesta osana kansallista turvallisuutta. Tavoitteena on, että Suomen kansallinen lainsäädäntö muodostaa valtion turvallisuudesta vastaavien viranomaisten kesken riittävän vahvan kokonaisuuden kyberuhkatilanteiden ennakoimiseksi ja torjumiseksi.

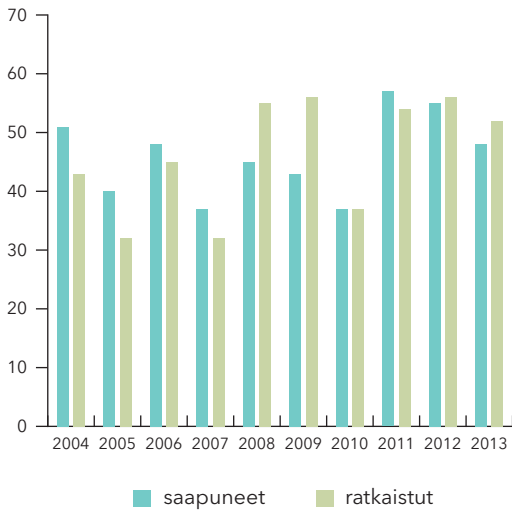
#### 4.4.3 LAILLISUUSVALVONTA

##### Kantelut ja omat aloitteet

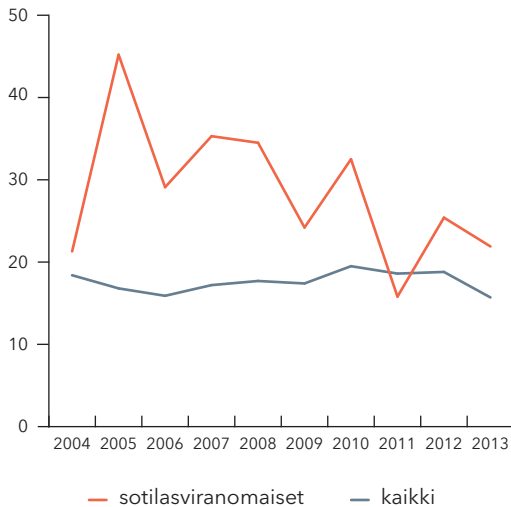
Sotilasasioista kantelevat puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen varusmiehet – joskus myös varusmiesten vanhemmat – ja vakinainen henkilökunta. Varusmiespalvelusta suorittavien kantelukynnys on korkea. Usein oikeusasiamiehen puoleen käännyttään vasta palveluksen päätyttyä. Jo tästäkin syystä varuskuntien tarkastukset ovat tärkeitä. Varusmiesten kohteluun liittyviä asioita otetaan selvitettäväksi oikeusasiamiehen omasta aloitteesta muun muassa varuskuntatarkastusten yhteydessä käytyjen luottamuksellisten keskustelujen perusteella.

Puolustushallintoa ja Rajavartiolaitosta koskevia kanteluita kirjattiin saapuneeksi 47 (edellisellä vuonna 55). Niitä ratkaistiin 52 (56).

Varusmiehet kantelevat muun muassa palvelusajan pituudesta, koulutusvalinnoista, ylentämistä ja palveluspaikoista. Näissä asioissa ei voida yleensä puuttua päätösten sisältöön, vaan lähinnä päätöksenteossa noudatettuihin menettelytapoihin. Myös lääkintähuollosta ja varusmiesten koh-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2004–2013



Toimenpideprosentti vuosina 2004–2013

telusta kannellaan jonkin verran. Oikeusasiamies on korostanut esimiesten vastuuta siitä, ettei heidän alaisissaan joukoissa esiinny epäasianmukaisia menettelytapoja.

Henkilökunnan kantelut liittyvät useimmiten nimityksiin, siirtoihin, ylennyksiin, vaativuusluokitukseen sekä virka- ja työehtosopimusteitse ratkaistaviin asioihin. Oikeusasiamies ei toimivaltansa puitteissa voi puuttua moniin näistä kysymyksistä.

Puolustushallintoa koskevissa asioissa on ollut yleensä korkea toimenpideprosentti. Vuonna 2013 se oli 21,6 eli edelleen selvästi keskimääräistä korkeampi.

### Tarkastukset

Varuskuntatarkastuksia on perinteisesti tehnyt se ratkaisija – oikeusasiamies tai jompikumpi apulaisoikeusasiamiehistä –, jolle tehtävä kuuluu ratkaisijoiden keskinäisen työnjaon perusteella. Viime vuosina tarkastuksia ovat voineet tehdä myös ratkaisijan määräämät esittelijät.

Vuonna 2013 tarkastettiin Panssariprikaati, Pohjois-Karjalan Prikaati, Pohjois-Karjalan rajavartiosto ja Merisotakoulu. Lisäksi tutustuttiin puolustusvoimien räjähdevarastointiin Hartolasassa ja Upinniemessä sekä Suomen kyberturvallisuusstrategiaan puolustusministeriössä.

Varuskuntatarkastusten yhteydessä varusmiehille ja vakinaiselle henkilökunnalle varataan tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun. Varusmieskeskusteluissa tulee usein esille asioita, jotka otetaan esiin loppukeskustelussa komentajan kanssa. Monet pienehköt ongelmat tulevat hoitetuksi tällä tavoin. Jos kysymys on periaatteellisista asioista tai vakavista epäkohdista, oikeusasiamies voi käynnistää erillisen selvityksen tai esitutinnan.

Tarkastuksilla on käynyt ilmi varusmiestoitimikuntien tärkeä rooli palvelusolosuhteita kehitettäessä. Varusmiestoitimikuntien edustajat ovat usein tuoneet esiin epäkohtia, jotka eivät muutoin olisi tulleet ilmi. Myös lääkäriin, papin ja sosiaali-



*Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja tarkasti 10.10. vuodenvaihteessa lakkautetun Pohjois-Karjalan Priikaatin Kontiorannassa. Tarkastuksella selvitettiin erityisesti lakkauttamiseen liittyviä toimenpiteitä ja kysymyksiä.*

kuraattorin kanssa käydyissä keskusteluissa ovat esillä erityisesti varusmiesten palvelusolosuhteisiin ja kohteluun liittyvät kysymykset.

Varusmiesten taloudelliset ongelmat ovat yksi tarkastuksilla esiin nouseva kestoaihe. Suurin osa sosiaalikuraattorien käsittelemistä asioista koskee toimeentuloa. Varusmiesten talousongelmat liittyvät tyypillisesti velkaantumiseen, esimerkiksi pikavipeistä aiheutuviin vaikeuksiin. Suurimmissa taloudellisissa vaikeuksissa ovat lyhyen asepalvelun suorittavat, joilla päiväraha on selvästi pienempi kuin pitempään palvelevilla.

Sosiaalikuraattorit ovat pitäneet hyvänä nuorisolain mukaista etsivää nuorisotyötä. Tarkoituksena on tavoittaa tuen tarpeessa oleva nuori ja saada hänet tarvittavien palvelujen piiriin. Puolustusvoimien on salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava nuoren kotikunnan etsivää nuorisotyötä varten tiedot alle 25-vuotiaasta nuoresta, joka vapautetaan varusmiespalveluksesta palveluskelpoisuuden puuttumisen takia tai joka keskeyttää tästä syystä palveluksen.

#### *Tarkastushavaintoja varuskunnista*

Panssariprikaatissa varusmiesten määrä tulee lisääntymään, mikä tulee aiheuttamaan tulevaisuudessa uusia tilajärjestelyitä. Peruskorjaamattomissa kasarmeissa ei ole todettu varsinaisia home-ongelmia, mutta sisäilmaongelmia on esiintynyt. Esimerkiksi Jääkärikykirykmentissä ei ollut koneellista ilmastointia. Telttojen kuivatukseen on hankittu kuivauskontteja, jottei telttoja tarvitsisi kuivata sisällä.

Merisotakoulussa keskusteltiin muun muassa kadeteille järjestettävistä perinnejuhlista, jotka ovat olleet julkisuudessa esillä aiemmin tutkittujen juttujen yhteydessä. Kadettien mukaan henkilökunta valvoi tilaisuuksia eikä ylilyöntejä ollut viime aikoina esiintynyt. Perinnemenoihin osallistuminen oli kadettien mukaan vapaaehtoista.

Tarkastusten yhteydessä keskusteltiin myös kurinpito- ja vahingonkorvausasioista. Pienvahinkojen selvitysmenettelyä pidettiin työläänä ja kustannuksia aiheuttavana varsinkin tilanteissa, jois-

sa oli kysymys vain muutamien kymmenien senttien tai muutaman euron vahingoista.

Varusmiesten kanssa käydyissä keskusteluissa nousi eniten esiin yhdenvertainen kohtelu. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta ehkä suurin kysymys on varusmiesajan pituus. Upseeri- tai muutoin erityiskoulutettavien asepalvelun pitkää kestoja ei voida pitää ongelmana silloin, kun asevelvolliset siihen tietoisesti haluavat ja pyrkivät. Sen sijaan yhdenvertaisuusongelmia ja motivaatiovaikeuksia syntyy tilanteissa, joissa henkilöitä määrätään pitkään asepalvelukseen vastoin heidän tahtoaan. Jotkut olivat jopa keskeyttäneet palveluksen kuultuaan, että he joutuisivat aliupseerikouluun. Ero tammikuun ja heinäkuun saapumiserien välillä on selvä. Heinäkuun saapumiserässä on huomattavasti enemmän johtajakoulutukseen halukkaita.

#### **4.4.4 PUOLUSTUSVOIMIA KOSKEVIA RATKAISUJA**

##### **Puolustusvoimien kirkollista työtä ja opetusta tulisi selkeyttää**

AOA katsoi vuonna 2010 tekemässään päätöksessä, että puolustusvoimien kirkollista työtä koskeva ohjeistus ja käytännön tila oli monilta osin epäselvä ja tulkinnanvarainen. Tuolloin tekemässään omassa aloitteessa AOA pyysi Pääesikuntaa toimittamaan tarkemman selvityksen erityisesti yleisen palvelusohjesäännön jumalanpalveluksia, hartaustilaisuuksia ja kenttähartautta koskevien kohtien tulkinnasta ja yleisemminkin siitä, mihin uskonnonvapautta edistäviin toimenpiteisiin hänen esittämänsä arviot mahdollisesti antavat aihetta.

Tekemässään uudessa päätöksessä 30.12.2013 AOA lähti siitä, että perustuslain 11 §:n mukaan jokaisella on uskonnon- ja omantunnonvapaus. Siihen sisältyy perustuslain mukaan oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvol-

linen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen. Perustuslain 11 §:än ei sisällä rajoituslauseketta.

Saatujen selvitysten perusteella tilanne puolustusvoimissa on AOA:n mukaan edelleen epäselvä ja tulkinnanvarainen. Puolustusvoimissa vallitseva kanta on, että henkilöt ovat kirkkoon kuulumisellaan osoittaneet vakaumuksensa eikä heidän velvoittamistaan osallistua kirkollisiin tilaisuuksiin voida näin ollen pitää perustuslain vastaisena.

AOA:n mukaan myös sotilaalla on oikeus vapautua uskonnon harjoittamisesta riippumatta siitä, kuuluuko hän kirkkoon vai ei. Käytäntö vaikeasti saadun selvityksen perusteella olevan se, että tämä valinnanvapaus on vain kirkkoon kuulumattomilla. Näin ollen tilanne oli sama kuin aiempaa päätöstä tehtäessä. Selvityksessä ei tuoda selkeästi esiin sitä, että myös kirkkoon kuuluvilla olisi oikeus olla osallistumatta uskonnon harjoittamiseen. Myös yleisen palvelusohjesäännön jumalanpalveluksia, hartaustilaisuuksia ja kenttähartautta koskevat kohdat olivat AOA:n mukaan edelleen yhtä tulkinnanvaraisia kuin aiemmin.

AOA katsoi, että kysymys uskonnon harjoittamiseen osallistumisesta tulisi puolustusvoimissa järjestää systemaattisesti samalla tavoin kuin sotilasvalaan ja sotilasvakuutukseen osallistuminen on jo nyt ratkaistu laissa. Eri vaihtoehtojen tulisi olla vapaasti valittavissa niin, että kirkkoon kuuluva voi osallistua tai olla osallistumatta uskonnon harjoittamiseen ja vastaavasti kirkkoon kuulumaton voi valita jommankumman vaihtoehdon.

Kirkollisessa opetuksessa ja elämäkatsomustiedon opetuksessa on AOA:n mukaan olennaista, että molemmat vaihtoehdot ovat aidosti tarjolla kaikissa varuskunnissa. Vastaavalla tavalla kuin aikuisopetuksessa yleensä tällaiseen opetukseen osallistumisen tulisi olla valinnaista.

Mahdolliset epäselvyydet varusmiesten kirkollisten oppituntien ja niitä korvaavan elämäkatsomuksen opetussisällöstä olisi ratkaistavissa laatimalla oppitunneista Maanpuolustuskorkeakoulun esittämin tavoin riittävän tarkat oppituntikuvaukset ja pedagogiset käsikirjoitukset. Lisäk-

si AOA:n mukaan tulisi harkita Maanpuolustuskorkeakoulun esittämää vaihtoehtoa, että erillisistä kirkollisen alan ja elämäkatsomustiedon oppitunneista luovutaan. Tällöin oppituntien sisällön ja toteutuksen tulisi olla sellainen, että kaikki varusmiehet uskonnollisesta vakaumuksesta riippumatta voivat opetukseen osallistua (4489/2/10 ja 3543/4/11\*).

### Virkanimitysasiassa tapahtui menettelyvirheitä

Kantelija arvosteli menettelyä täytettäessä Puolustusvoimien Johtamisjärjestelmäkeskuksessa avoinna ollutta suunnittelijan virkaa. Nimitysmuistio oli ollut sisällöltään puutteellinen eikä sitä ollut annettu kantelijalle kokonaisuudessaan.

AOA Pajuojaan mukaan asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen sisältyy yleinen huolellisuusvelvollisuus. Viranomaisen on selvitettävä käsiteltävänä olevat asiat perusteellisesti ja noudattaen annettuja säännöksiä ja määräyksiä.

Virkaa hakevien henkilöiden oikeusturvan kannalta on tärkeää, että heitä kohdellaan tasapuolisesti. Nimitysmuistiosta oli ilmennyt selvä virhe, jonka johdosta hakijoiden ansioita ei ollut tuotu esiin tasapuolisesti. Menettely ei ollut tältä osin riittävän huolellista.

Valtiovarainministeriön ohjeen mukaan nimitysmuistiolla on tärkeä merkitys nimityspäätöksen tekijälle. Virkaa hakeneet voivat nimitysmuistioon tutustumalla perehtyä nimityspäätöksen perusteluihin. Myös Johtamisjärjestelmäkeskuksen rekrytointiohjeessa todetaan, että nimitysmuistio on virantäyttöprosessin tärkein asiakirja. Valintamuistio on ohjeen mukaan julkinen asiakirja.

Kantelijalle oli toimitettu muistiosta ainoastaan häntä koskevat tiedot. Menettely oli tältä osin selkeästi ohjeistuksen ja myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain vastainen. Kantelijan oikeusturva olisi edellyttänyt, että muistio olisi toimitettu kokonaisuudessaan jo tuolloin eikä vasta kanteluasian yhteydessä toimitetun selvityksen mukana.

AOA saattoi Puolustusvoimien Johtamisjärjestelmakeskuksen ja sen virkanimitysasioista vastaavien virkamiesten tietoon käsityksensä menettelyvirheistä asiassa. Viranhakijoiden oikeusturvan kannalta oli tärkeää, että nimitysmuistiot laaditaan huolellisesti, ja ne toimitetaan pyydettyä hakijoille nimityspäätöksen perusteluihin tutustumista varten (3621/4/12).

#### 4.4.5 RAJAVARTIOLAITOS

Rajavartiolaitoksen koulutus on parhaillaan muutostilassa. Raja- ja merivartiokoulun toiminnot keskitetään jatkossa Imatran Immolaan, kun Espoon Otaniemessä sijaitsevan koulutuskeskuksen toimitiloista luovutaan kesäkuussa 2014. Myös erikoisrajajääkärit koulutetaan Raja- ja merivartiokoulun erikoisrajajääkärikomppaniassa Immolassa. Vuoden 2014 heinäkuussa palvelukseen astuvalle kahdeksannelle erikoisrajajääkärikurssille oli hakenut 283 henkilöä, mikä oli enemmän kuin koskaan aiemmin. Merivartioinnin opetusyksikkö jää Porkkalan merivartioasemalle.

AOA tutustui Rajavartiolaitoksen toimintaan Pohjois-Karjalan rajavartiostossa suoritetulla tarkastuksella (Onttola). Rajajääkärikomppaniassa palveli tarkastushetkellä 146 varusmiestä, joista seitsemän oli naisia. Onttola on ainoa paikka Rajavartiolaitoksessa, jossa naisia on vapaaehtoisessa asepalveluksessa. Rajajääkärikomppanian majoitustilat todettiin tarkastuksella erinomaisiksi. Jokaisessa tuvassa oli huonekohtainen säädettävä ilmastointi, joka varusmiesten mukaan toimi hyvin.

Ratkaistuissa kanteluissa toimenpiteitä aiheutti rajavartiomiesten menettely Helsinki-Vantaan lentoasemalla. AOA Pajuoja saattoi Suomenlahden merivartioston tietoon käsityksensä siitä, ettei kantelijan maahantulon yhteydessä tapahtuneelle matkapuhelimien haltuunotolle ollut esitetty pakkokeinolain tai rajavartiolain mukaisia perusteita. Pelkkä rikoksen mahdollisuus ei ollut peruste ottaa omaisuutta haltuun takavarikkoa varten. Muutoinkaan ei ollut esitetty yksilöityjä

perusteluja pakkokeinolain toimivaltuussäännöksiä soveltamiselle. AOA piti myös tärkeänä yleisellä tasolla korostaa, että henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden perustuslaissa taattu ja laissa tarkemmin säännelty suoja kuului myös henkilöille, jotka esitutkintaviranomainen tuntee. Ei ole hyväksyttävää, että rikollisen menneisyyden omaavat henkilöt joutuisivat jatkuvasti perusteettomasti esitutkintaviranomaisten toimenpiteiden kohteeksi.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 18.1.2013,  
DNRO 1884/4/12, ESITTELIJÄ KRISTIAN HOLMAN

## 4.5

### Tulli

Asiaryhmään luetaan kaikki Tullin menettelyä koskevat kantelut. Ne käsittelevät yleensä tullausta, tulliverotusta ja tullivalvontamenettelyä sekä tullirikostorjuntaa.

Tulliasioiden ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*. Kaikki kohdassa 4.5.2 esitellyt tapaukset ovat AOA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä. Telepakkokeinojen käytön valvonnasta katso jakso 4.6.

#### 4.5.1

#### TOIMINTAYMPÄRISTÖ

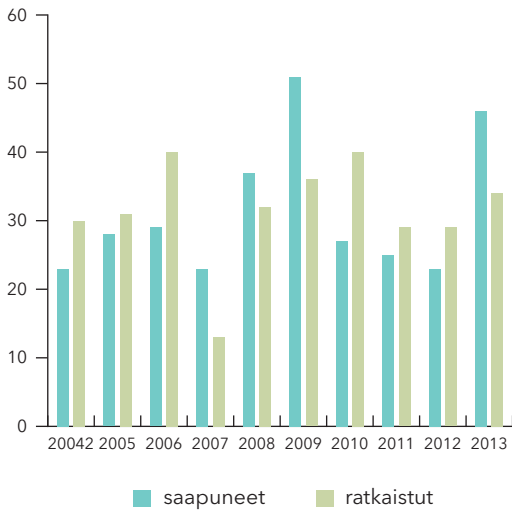
Tullilaitoksen hallinto-organisaatio, johon aikaisemmin kuuluivat Tullihallitus, tullipiirit ja tullilaboratorio, muutettiin vuonna 2012 annetulla lailla Tullin hallinnosta. Uusi organisaatio tuli voimaan 1.1.2013. Siinä Tullihallituksesta, sen alaisista viidestä tullipiiristä ja tullilaboratoriosta muodostettiin valtiovarainministeriön (VM) hallinnonalalle Tulli-niminen viranomainen, jonka toimialueena on koko maa, ja jota johtaa pääjohtaja. Uuden organisaation yksiköistä ja niiden tehtävänjaosta säädettiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Tullin tehtäviä ei muutettu tässä yhteydessä. Tulli huolehtii edelleen tulliselvityksestä, tulli-, valmiste- ja autoverotuksesta, maahantuonnin arvonlisäverotuksesta, maahan tuotavien ja maasta vietävien tavaroiden ja ulkomaan liikenteen tullivalvonnasta, tullirikosten estämisestä ja paljastamisesta sekä muista tullitoimenpiteistä ja ulkomaankaupan tilastoinnista. Sen mukaan kuin muualla laissa erikseen säädetään Tulli toimittaa muuta verotusta ja tekee tullirikosten esitutkintaa.

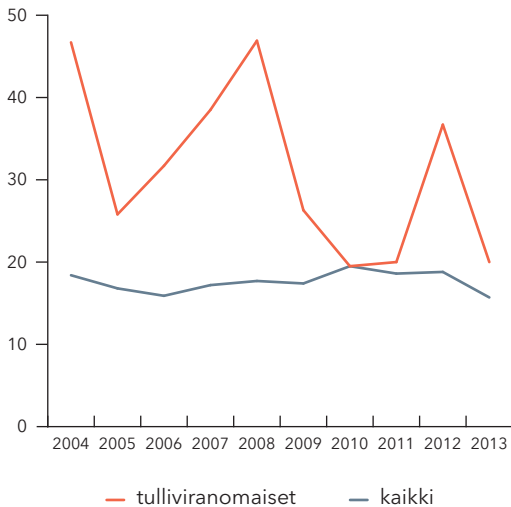
VM:ssä on ollut jo pitkään valmisteilla tullilain kokonaisuudistus. Vuonna 2013 valmistui ehdotus Tullin rikostorjuntaa koskevaksi laiksi (TRT-laki). Nykyinen tullilaki on ehdotuksen mukaan tarkoitus jakaa kolmeen lakiin eli uuteen tullilakiin, lakiin rikostorjunnasta Tullissa ja lakiin henkilötehtojen käsittelystä Tullissa. Tullilaki olisi edelleen Tullin hallinnollista toimintaa sääntelevä yleislaki, jota noudatettaisiin myös rikostorjunnan osalta ellei tässä tarkoitettussa laissa toisin säädetäisi. Lakiehdotuksen systematiikan mukaan siihen on aukikirjoitettu pakkokeinolain ja asiallisesti poliisilain sisältöä pääosin noudattavat säännökset Tullin toimivaltuuksista tullirikosten estämisessä. Keskeistä sisältöä ovat sen 3 luvun säännökset Tullin salaista tiedonhankintaa koskevista toimivaltuuksista.

Ministeriön tavoitteena on saada hallituksen esitys eduskuntaan TRT-laista kevään 2014 aikana. AOA kiinnitti ehdotuksesta antamissaan lausunnossa (2775/5/13) huomiota muun muassa siihen, että ehdotus perustui monilta osin voimassa olevaan tullilakiin. Niinpä siltä osin kuin ehdotuksessa tukeudutaan lainsäädäntöön, joka on ajalta ennen perusoikeusuudistusta, tulisi ehdotusten perustuslainmukaisuus vielä huolellisesti arvioida. Myös delegointisäännösten perustuslain mukaisuuden huolellinen harkinta oli AOA:n mielestä tarpeen. AOA esitti huomioitaan myös useiden pykälien sisällöstä ja totesi, että laissa tulisi säännellä menettelystä esitutkinnassa, kun tullimies on epäiltynä tullirikoksesta.

Kevään aikana 2014 on myös tarkoitus antaa hallituksen esitys henkilötietojen käsittelystä Tullissa. Sen sijaan tullilain uudistus on nyt päätetty siirtää siihen, kunnes lokakuussa 2013 voimaan tulleen EU:n uuden tullikoodeksin vaatimat komission delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset annetaan ja ne voidaan ottaa huomioon



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2004–2013



Toimenpideprosentti vuosina 2004–2013

tullilakiesityksessä. Hallituksen esitys tullilainiksi pyritään antamaan eduskunnalle marraskuussa 2015. Tullilain uudistuksen on määrä tulla samanaikaisesti voimaan kuin tullikoodeksin soveltamisen aloittaminen 1.6.2016.

Joulukuun alusta 2013 tuli voimaan laki erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta. Tällä lailla tehtiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen niin sanotun *ne bis in idem* -kiellon eli kahdesti samassa asiassa syyttämisen ja tuomitsemisen kiellon edellyttämät muutokset veronkorotusta ja tullia koskevaan päätöksentekomenettelyyn. Lakia sovelletaan tekoihin ja laininlyönteihin, joista Tulli voisi määrätä veron- tai tullinkorotuksen niin, että luonnollinen henkilö on vastuussa korotuksen maksamisesta. Tulli voi laissa tarkoitetuissa tapauksissa tehdä verotus- tai tullauspäätöksen, mutta jättää veron- ja tullinkorotuksen tekemättä. Jos korotus jätetään tekemättä, Tulli voi saattaa asian esitutkintaan.

#### 4.5.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuoden 2013 aikana ratkaistiin 35 asiaryhmän kantelua ja omaa aloitetta. Kanteluita saapui 50. Päätetyistä asioista toimenpiteisiin johti 7 asiaa (20 %).

#### Tullausmenettely

Tullausmenettelyn puutteet olivat olleet esillä eräissä kanteluratkaisuissa. AOA oli jo edellisenä vuonna todennut, että hallinnollisesta haltuunotosta on tehtävä hallintopäätös, mikäli asiaa ei rikosepäilyn vuoksi kirjata rikosilmoituksena. Myöskin haltuunoton päättymistä koskeva ilmoitus oli perusteltava asianmukaisesti. AOA katsoi, että tullipiirin menettely ei vastannut hyvän hallinnon vaatimuksia. Haltuunottoilmoituksen viivästymisestä sekä perustellun ja valituskelpoisen hallintopäätöksen tekemättä jättämisestä oli aiheutunut kantelijalle oikeudellista epävarmuutta,

eikä hän ollut voinut saattaa asiaa perustuslain 21 §:ssä tarkoitettulla tavalla toimivaltaisen tuomioistuimen tutkittavaksi.

*Tullin selvityksen mukaan jo helmikuussa 2013 haltuunottoonmenettelyn kehitysprojekti oli lähellä pilotointivaihetta, mutta tietoteknisistä syistä sen käyttöönotto oli vielä vuodenvaihteessa tekemättä. AOA tulee tarvittaessa puuttumaan asiaan.*

Tullipostipalvelujen saanti oli erityisesti sisämaassa merkittävästi pidempien asiointimatkojen päässä kuin pääkaupunkiseudulla. Kun palveluperiaatteen toteuttaminen vaatii monipuolisia asiointi- ja palveluvaihtoehtoja, AOA kysyi, tulisiko EU:n ulkopuolelta postitse ostetun tavaran tullilmoitusmenettelyn olla mahdollista kaikissa Tullin toimipaikoissa tai tulisiko verkkotullauksen ohella olla myös muita vaihtoehtoja kuin henkilökohmainen asioiminen tietyissä tullitoimipaikoissa. Tullin organisaatiouudistuksen yhteydessä tulee AOA:n mielestä harkita, miten postitullaus voidaan järjestää siten, että se vastaa hyvän hallinnon periaatteita.

*Vuoden 2013 aikana postilähetysten tulliselvitystä laajennettiin siten, että tulliselvitys tehtiin mahdolliseksi kaikissa niissä tullitoimipaikoissa joissa käsitellään rahtilähettyksiä. Tullin Siipitien toimipaikka suljetaan 1.2.2014. Tämän jälkeen lähetys tulliselvityksen jälkeen aina palaa postin haltuun vastaanottajalle toimitettavaksi.*

### Autoverotus

AOA arvioi kanteluratkaisussaan autoveron asiakaspalvelun saatavuutta, kun kantelija oli tehnyt väitteen autoverotuksen asiakaspalvelujen aukioloaikojen kohtuuttomuudesta. Hän totesi, että palveluaikoja määrättäessä tulee ottaa huomioon hallinnon palveluperiaatteen mukainen asiakaslähtöisyys. Tässä valossa voisi olla perusteltua harkita aukioloaikoja siten, että edes joinain päivinä ajankohta sijoittuisi muuhun kuin keskipäivään (klo 10–14). Palvelujen järjestämisessä on kuitenkin otettava huomioon myös muita seikkoja, ja näin ollen viranomaisella onkin harkin-

tavaltaa sen suhteen, millaista palvelua viraston aukioloaikana on mahdollista järjestää.

Aukioloaikojen rajoitusten vuoksi ensiverotus oli kestänyt niin kauan, että ajoneuvon rekisteröintikelpoisuuden ja väliaikaisen käytön sallineen käyttöönottoilmoituksen voimassaoloajan väliin oli jäänyt muutama arkipäivä, jolloin ajoneuvoa ei ollut voinut käyttää ennen kuin vero oli maksettu ja tieto veron maksamisesta oli siirtynyt Tullin tietojärjestelmään. Autoverolain säännöksen mukaisesti käyttöönottoa tulisi jatkaa, mutta käytännössä tämä jatko aika olisi vaatinut erillistä pyyntöä verovelvolliselta. Tämä johtui siitä, että sähköistä käyttöönottoilmoitusten seurantajärjestelmää ei tuolloin ollut eikä vielä vuoden 2013 loppuun mennessä ollut Tullin käytössä. Saadun selvityksen mukaan tällainen järjestelmä voidaan kuitenkin ottaa käyttöön vuonna 2014. AOA katsoi, että asian käsittely, kun otetaan huomioon käsittelyn viipymisestä kantelijalle aiheutunut haitta, ei täyttänyt perustuslain 21 §:n ja hallintolain 23 §:n mukaista vaatimusta hallintoasian viivytyksettömästä käsittelystä (3418/4/12).

Vuonna 2013 saapui useita kanteluita Tullin menettelystä niin sanottuja elv-palautuksia koskevassa asiassa. Korkein oikeus päätti, että valtio oli velvollinen palauttamaan autoverolle maksetun arvonlisäveron EU-oikeuden loukkauksen perusteella vahingonkorvauksena. Kysymys oli ennen vuotta 2006 maksuunpannusta verosta, jota ei koskenut erillinen laki elv-palautuksista. Tulli katsoi, ettei se automaattisesti palauta kaikkia ennen vuotta 2006 muista EU-maista tuotujen autojen elviä, koska korkein oikeus ei ollut käsitellyt kysymystä, missä ajassa elviä koskeva korvausvaatimus on tehtävä ja koska elviä koskeva vahingonkorvausvelka vanhenee. – Asiaa koskevat kantelut olivat edelleen vireillä vuoden 2013 päättyessä.

Autoveron niin sanottua invalidipalautusta koskevassa asiassa AOA katsoi, ettei asianosaisen kuulemismenettely täyttänyt perustuslaissa turvattua ja hallintolaissa tarkemmin säädettyä hyvän hallinnon vaatimuksia. Hän katsoi myös, että Tullin tulisi hallinnon objektiviteettiperiaatteen toteutumisen varmistamiseksi lausunnonantajan käyttämänsä asiantuntijalääkärin kanssa mää-

ritellä sopimussuhteessa yleisellä tasolla ne tilanteet, joissa asiantuntijalääkärin tulee pidättäytyä lausunnon antamisesta.

Kantelija oli katsonut, että vakuutusyhtiön palveluksessa ollut vakuutuslääkäri, joka antoi Tullille lausunnon invaliditeetin perusteella hänen autoveron huojennushakemuksesta oli jäävi lausuntoa antamaan sillä perusteella, että kantelijalla oli oikeudenkäynti vireillä lääkärin työnantajayhtiön kanssa invaliditeetin aiheuttaneesta liikennehahingosta. AOA totesi, että asiantuntijalääkärin menettelyn arviointi ei kuulunut oikeusasiamiehen toimivaltaan. Sen sijaan asiassa oli arvioitava, oliko Tulli menetellyt hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti pyytäessään lausuntoa vakuutusyhtiön palveluksessa olleelta lääkäriltä. Kanteluasiassa ei ollut olemassa kantelijan väittämää yhteyttä lääkärin työnantajaan, joten AOA arvioi yleisellä tasolla objektiviteettiperiaatteen huomioon ottamista asiantuntijan kuulemisessa. Hän totesi, että viranomaisen puolueettomuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta on tärkeää, ettei lausunnon pyytämisvaiheessa yksinomaan pitäydytä muodollisissa esteellisyyssperusteissa. Ei riitä, että hallinto toimii puolueettomasti, vaan sen on myös objektiivisen tarkastelijan silmin näytettävä toimivan objektiivisesti. Tällöin esimerkiksi invalidipalautusta varten tehdyn haitta-astearvion ajallinen läheisyys vakuutuskorvauksen riitautetun haitta-astearvion kanssa voisi perustellusti herättää epäilyn lausunnon puolueettomuudesta.

Asiassa saadun selvityksen mukaan Tulli ei ollut kuullut hakijaa asiantuntijalääkärin lausunnon johdosta. Koska kysymys oli selkeästi selvityksestä, joka saattaa vaikuttaa asian ratkaisuun, olisi Tullin tullut jo hakemuksen käsittelyvaiheessa eikä vain oikaisuvaiheessa kuulla hakijaa. AOA pyysi Tullia ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin päätös oli antanut aihetta (2326/4/11).

*Tulli on ilmoittanut, että jatkossa hakijaa kuullaan hallintolain edellyttämällä tavalla niin ensikäsittely- kuin oikaisuvaiheessa. Tulli tekee myös asiantuntijalääkärin sopimukseen muutokset, joilla varmistetaan, että objektiivisuuden vaarantavat sidonnaisuudet voidaan yksittäisessä lausunnonanto-*

*tilanteessa välttää. Sopimukseen kirjataan yleisellä tasolla ne tilanteet, joissa lausunnonantajan tulee pidättäytyä lausunnon antamisesta. Lääkäriliitto on antanut ohjeen asiantuntijana ja lausunnonantajana toimivalle lääkärille, joita Tullin asiantuntijalääkärin tulee noudattaa antaessaan lausuntoja Tullille. Tullin asiantuntijalääkärin tulee antaa tiedot sidonnaisuuksistaan, jotta jääviystilanteet voidaan välttää jo ennakoitavasti. Lääkärin pääasiallinen työ ei saa vaarantaa luottamusta hänen tasapuolisuuteensa tehtävän hoidossa tai muuten haitata tehtävän asianmukaista hoitamista.*

### Esitutkinta

AOA antoi Tullille huomautuksen noin kuusi vuotta kestäneestä esitutkinnasta. AOA katsoi, että esitutkinnan kesto oli ollut kohtuuttoman pitkä ja viivästys loukkasi perustuslain 21 §:n 1 momentissa asianosaiselle turvattua oikeutta saada asia käsiteltyksi ilman aiheetonta viivästystä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaista oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella oikeudenkäynnin keston kohtuullisuutta oli arvioitava tapauksen erityispiirteiden valossa ja ottamalla huomioon erityisesti asian vaikeus ja laatu, rikosasian vastaajan ja viranomaisten toiminta sekä asian merkityksellisyys vastaajalle. Asiassa oli kysymys muun muassa törkeää veropetosta koskevista vakavista rikosepäilyistä, mistä syystä käsittelyajan kesto oli pidettävä syälliseksi epäiltyjen kannalta erityisen merkittävänä.

Tulli viittasi selvityksessään ennen kaikkea resurssikysymyksiin yksittäisenä, esitutkinnan keston vaikuttaneena tekijänä. Puutteellisia resursseja tai muita rakenteellisia seikkoja ei yleensä voida pitää viranomaisen menettelyn moittivuutta arvioitaessa sellaisina hyväksyttävänä perusteina, jotka voitaisiin ottaa huomioon siten, että ne poistaisivat valtion vastuun. Nämä perusteet voidaan kylläkin ottaa huomioon yksittäisen virkamiehen menettelyä arvioitaessa. Oli ilmeistä, että asian käsittelyn pitkittymiseen oli vaikutta-

nut useammat tutkinnanjohtajan vaihtumiset ja vähäiset tutkijaresurssit.

Tullin rikostorjunnan menettelyä arvioitaessa oli vielä otettava huomioon, mitä toimenpiteitä asian käsittelyn eri vaiheissa oli suoritettu. Esitutkintaa leimasi sen lomittuminen verohallinnon ja tullin vero-tarkastukseen ja jälkiverotuspäätöksiin muutoksenhakuprosesseineen. AOA totesi, että jo verotarkastus kesti pitkään, koska verotarkastuskertomuksen laatiminen kesti noin 2,5 vuotta ja jälkiverotuspäätöksestä tehdyn valituksen käsittely Helsingin hallinto-oikeudessa kesti noin 2 vuotta. Tätä ei voida pitää syylliseksi epäillyn vastuulle jäävänä seikkana. Esitutinnan merkittävällä viivästymisellä oli syylliseksi epäillyn toimintamahdollisuuksien kannalta niin suuri merkitys, että hallintotuomioistuimen päätöksen odottamiselle olisi tullut esittää erityisen painavat syyt. Tällaisia perusteita ei asiassa ollut esitetty. Esitutkinta olisi voitu saattaa jo jälkiverotuspäätöksen perusteella valmiiksi syyteharkintaa varten.

AOA kiinnitti huomiota vielä siihen, että yrittäjäverotoimiston jälkiverotuspäätösten jälkeen syylliseksi epäiltyjä kuultiin vasta noin puoli vuotta myöhemmin. Lisäksi noin yhdeksään kuukauteen ei tapahtunut muuta kuin, että esitutinnan johdannon kirjoittamista jatkettiin. Viivästyksen arvioinnissa oli kiinnitettävä huomiota tällaisiin esitutinnan etenemisen keskeytymiin (599/4/12\*).

## Valmisteverotus

AOA esitti jo vuonna 2012 VM:n harkittavaksi valmisteverotuslain täydentämistä kuittausta koskevilla säännöksillä. Samassa yhteydessä tulisi harmita myös tullilain täydentämistä muiden tullin saatavien ja maksuvelvoitteiden kuittausta koskevilla säännöksillä.

*VM:stä saadun tiedon mukaan valmisteverolain uudistusta koskeva lakiesitys oli tarkoitus antaa eduskunnalle alkuvuodesta 2014 ja sen oli suunniteltu tulevan voimaan kevään aikana. Luonnoksessa oli otettu huomioon AOA:n kuittausta koskevat huomiot.*

### 4.5.3 TARKASTUKSET

Vuonna 2013 AOA teki tarkastuksen Tullin keskushallinnossa. Tarkastuksella keskusteltiin Tullin johdon kanssa organisaatiouudistuksen vaikutuksista, laillisuusvalvonnan havainnoista, ajankohtaisista lainvalmisteluhankkeista sekä esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistuksen voimaantulon aiheuttamista toimenpiteistä.

## 4.6

# Salainen tiedonhankinta

Vuonna 2013 salaisen tiedonhankinnan valvonta kuului AOA *Jussi Pajuojalle*. Vastuuesittelijöinä toimivat esittelijäneuvos *Juha Haapamäki* ja oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Eteläpää*.

### 4.6.1 TELEPAKKOKEINOT, PEITETOIMINTA JA MUU SALAINEN TIEDONHANKINTA

Poliisilla ja eräillä muilla viranomaisilla on käytössään salaisia tiedonhankintakeinoja. Salaisella tiedonhankinnalla tarkoitetaan ensinnäkin rikosten esitutkinnassa käytettyjä salaisia pakkokeinoja ja toisaalta vastaavia tiedonhankintakeinoja rikosten estämisessä ja paljastamisessa sekä vaaran torjumisessa. Näitä keinoja käytetään kohteelta salassa. Joiltain osin nämä keinot voivat tuomioistuimen päätöksellä jäädä lopullisestikin salaan kohteeltaan.

Salaisen tiedonhankinnan sääntely laajentui huomattavasti vuoden 2014 alusta. Aiempien telekuuntelun, televelvonnan, matkaviestimen sijaintitiedon hankkimisen, teknisen tarkkailun, peitetoiminnan ja valeoston lisäksi salaista tiedonhankintaa on uuden lainsäädännön mukaan muun muassa tietolähdetoiminta ja valvottu läpilasku sekä kokonaan uusina keinoina peitelty tiedonhankinta ja tekninen laitetarkkailu.

Telekuuntelun ja televelvonnan lisäksi myös teknistä tarkkailua käsitellään seuraavassa otsikon Telepakkokeinot alla, vaikka yleensä tähän käsitteeseen ei lueta teknistä tarkkailua. Poliisilain perusteella käytettävien keinojen kutsuminen pakkokeinoiksi ei sekään ole ongelmatonta. On myös huomattava, että vuoden 2013 osalta oikeusasiamiehelle raportointi oli vielä paljon kapea-alaisempaa kuin uuden lainsäädännön tultua voimaan. Jatkossa kaikki salainen tiedonhankinta kuuluu raportointivelvollisuuden piiriin.

### 4.6.2 PAKKOKEINO- JA POLIISILAIN UUDISTAMINEN

Hallitus antoi eduskunnalle lokakuussa 2010 hallituksen esitykset 222 ja 224/2010 vp muun muassa pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistuksiksi mukaan lukien salainen tiedonhankinta. Eduskunta hyväksyi esitykset valiokuntakäsittelyissä tehtyjen lukuisien muutosten jälkeen maaliskuussa 2011 ja ne tulivat voimaan vuoden 2014 alusta. Näitä jo kertaalleen säädettyjä lakeja muutettiin vielä juuri ennen niiden voimaantuloa. Kun jäljempänä puhutaan uusista laeista, tarkoitetaan juuri näitä lakeja.

Yksi uudistuksen päätavoitteista oli selkiyttää salaisen tiedonhankinnan sääntelyä, josta oli lukuisien erillisuudistusten myötä muodostunut vaikeaselkoinen kokonaisuus. Tässä ei kaikilta osin onnistuttu, vaikka sääntelyä on monin paikoin saatukin tarkennettua ja esimerkiksi pakkokeinolain ja poliisilain perusteettomia eroavaisuuksia poistettua.

Telekuuntelun käyttöala laajeni hiukan. Televelvonnan osalta muutos oli huomattavampi. Muilta osin sinänsä jo käytössä olleita keinoja, kuten tarkkailua, tietolähdetoimintaa ja valvottua läpilaskua säädeltiin aiempaa selvästi tarkemmin. Sama koskee myös peitetoimintaa, jonka osalta tehtiin myös periaatteellisesti tärkeitä muutoksia. Tuomioistuin ratkaisee nykyään sen, onko tutkittavana oleva rikollisuus sellaista, että peitetoimintaa voidaan käyttää. Peitetoiminnan käyttöala kapeni niin, että kohteena tulee kyseeseen lähinnä vain järjestäytynyt rikollisuus. Peitepoliisi on tietty edellytyksin rangaistusvastuusta vapaa, vaikka hän rikollisryhmän toimintaan osallistuessaan avustaisi rikollisessa toiminnassa. Viranomaiset saivat käyttöönsä myös kokonaan uusia keinoja,

kuten esimerkiksi henkilön teknisen seurannan, teknisen laitetarkkailun ja peiteltyyn tiedonhankintaan.

Salaisen tiedonhankinnan ilmoittamisesta säädettiin nykyistä tarkemmin. Lisäksi lakiin tuli säännökset ns. ylimääräisen tiedon käytöstä. Nämä kaksi teemaa olivat lakiuudistuksen eniten arvostellut kohdat. Esitutkintaviranomaiset katsoivat, että uudet säännökset ilmoitusvelvollisuudesta heikentävät mahdollisuuksia torjua järjestäytyntä rikollisuutta ja johtavat turvallisuusuhkiin esimerkiksi peitepoliiseja ja tietolähteitä kohtaan, kun kohdehenkilöt asianosaisjulkisuuden perusteella vaativat tietoja salaisesta tiedonhankinnasta. Ylimääräisen tiedon käyttöä koskevia rajoituksia puolestaan pidettiin radikaalina muutoksena vapaan todistushankinnan periaatteeseen. Todettakoon, että näiltäkin osin sääntely on punnittu perustuslakivaliokunnassa ja esimerkiksi ylimääräisen tiedon osalta kahteenkin kertaan, kun jo kertaalleen hyväksytyjä lakeja vielä muutettiin tältä osin juuri ennen niiden voimaantuloa (ks. esim. PeVL 32/2013 vp).

Oikeusasiamiehen valvonnan kannalta suuri muutos on, että raportointivelvollisuus kattaa jatkossa kaiken salaisen tiedonhankinnan.

Salaista tiedonhankintaa koskevaa sääntelyä on tarkoitus vielä uudistaa muiden viranomaisten osalta. Puolustusvoimien salaista tiedonhankintaa huomattavasti laajentava hallituksen esitys HE 30/2013 vp on tätä kirjoitettaessa eduskunnan käsiteltävänä. Hallituksen esitys laiksi Tullin rikostorjunnasta, joka sisältäisi säännökset Tullin salaisesta tiedonhankinnasta, on puolestaan tarkoitus antaa eduskunnalle vuoden 2014 aikana. Rajavartiolaitoksen osalta on tätä kirjoitettaessa eduskunnan käsiteltävänä HE 220/2013 vp, jossa esitetään Rajavartiolaitokselle televalvontaoikeutta, kun kyse on törkeästä metsästysrikoksesta ja törkeästä laittoman saaliin kätkemisestä.

Salaisen tiedonhankinnan lainsäädäntö on siis edelleen muutostilassa. Lainsäätäjä ei pakkokeino- ja poliisilakien kokonaisuudistuksen yhteydessäkään päässyt tarkastelemaan eri viranomaisten käyttämän salaisen tiedonhankinnan koko-

naiskuvaa yhdellä kertaa. Todettakoon vielä, että puolustusministeri asetti joulukuussa 2013 työryhmän selvittämään turvallisuusviranomaisten tiedonhankintaa koskevia toimintaedellytyksiä ja toimivaltuuksia sekä niiden kehittämistarpeita erityisesti ns. kyberuhkat huomioon ottaen. Tällä hankkeella voi olla paljonkin vaikutusta salaisen tiedonhankinnan lainsäädäntöön useilla viranomaissektoreilla.

### 4.6.3 TELEPAKKOKEINOT

*Telekuuntelulla* tarkoitetaan yleisen viestintäverkon kautta teleliittymään, sähköpostiosoitteeseen tai muuhun sellaiseen teleosoitteeseen taikka telepätelaitteeseen tulevan tai siitä lähtevän viestin kuuntelua tai tallentamista salaa viestin sisällön selvittämiseksi. Tyypillisesti kysymys on puhelin-kuuntelusta tai sähköpostin sisällön selvittämisestä.

*Televalvonta* puolestaan on televiestien salassa pidettävien tunnistamistietojen hankkimista – lisäksi kysymys voi olla teleliittymän tilapäisestä sulkemisesta. Tunnistetietoja ovat esimerkiksi: mistä numerosta on soitettu mihin numeroon ja milloin, sekä tieto matkapuhelimen sijainnista. Televalvonnalla ei siis saada tietoja viestin sisällöstä.

*Tekninen kuuntelu* tarkoittaa keskustelun tai suullisen viestin kuuntelua tai tallentamista salaa mikrofoniin tai muulla teknisellä laitteella. Teknisen kuuntelun ohella teknistä tarkkailua ovat myös tekninen katselu ja (kulkuneuvon ja tavarat) tekninen seuranta – sekä vuoden 2014 alusta myös henkilön tekninen seuranta ja tekninen laitetarkkailu.

## Telepakkokeinojen laillisuusvalvonta

Telepakkokeinojen valvonta on niiden laajamittaisesta käyttöönotosta eli vuodesta 1995 lähtien ollut oikeusasiamiehen työn yksi painopistealue. Sisäministeriö (SM) on antanut poliisin osalta oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen telekuuntelun ja televalvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä samoin kuin teknisen tarkkailun käytöstä rangaistuslaitoksissa. Valtiovarainministeriö puolestaan antaa selvityksensä näiden keinojen käytöstä Tullissa, kuten myös puolustusministeriö ja Rajavartiolaitos omalta osaltaan. Jatkossa raportit kattavat kaiken salaisen tiedonhankinnan, kun tähän asti vain osa siitä on kuulunut raportointivelvollisuuden piiriin.

Oikeusasiamiehelle raportoivat viranomaiset saavat olennaisen osan tiedoistaan telepakkokeinojen käytöstä keskusrikospoliisin (KRP) keskitetysti hoitamasta SALPA-asiankäsittelyjärjestelmästä. Lisäksi esimiesvirastot saavat tietoja toiminnasta omilla tarkastuksillaan ja muulla yhteydenpidolla tutkinnanjohtajiin.

Eri viranomaisilta saadut vuosiraportit parantavat oikeusasiamiehen mahdollisuuksia seurata telepakkokeinojen käyttöä yleisellä tasolla. Konkreettisissa yksittäistapauksissa oikeusasiamiehen erityisvalvonta voi jo resurssisyistä olla vain pistokeluontoista. Oikeusasiamiehelle erikseen raportoitavan salaisen tiedonhankinnan ala on myös jatkuvasti kasvanut. Nyt ja tulevaisuudessa oikeusasiamiehen valvonta lähinnä vain täydentää viranomaisten omaa sisäistä laillisuusvalvontaa ja sitä voidaankin pitkälti luonnehtia valvonnan valvonnaksi.

Kanteluita telepakkokeinojen käytöstä on tullut erittäin vähän, vuosittain alle kymmenen. Tämä johtuneekin osin niiden salaisesta luonteesta. Oikeusasiamies on pyrkinyt tarkastuksilla ja muutenkin tavanomaista paljon enemmän omaaloitteisesti kartoittamaan ongelmakohtia lainsäädännössä ja käytännön toiminnassa. Tapauksia on tutkittu esimerkiksi SM:n kertomuksen tai tarkastusten perusteella. Mahdollisuudet tällaiseen omaaloitteiseen tutkintaan ovat kuitenkin rajoitetut.

## Telepakkokeinojen erityisluonteesta

Telepakkokeinoilla puututaan salaa useiden perusoikeuksien ydinalueeseen, erityisesti yksityiselämän, kotirauhan, luottamuksellisen viestin ja henkilötietojen suojaan. 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 salaisten pakkokeinojen erityisluonteesta johtuen korostetun tärkeitä niin pakkokeinojen kohteiksi joutuvien kannalta kuin ylipäätään koko oikeudellisen järjestelmän legitimitetin kannalta. Telepakkokeinojen käyttöön väistämättä liittyvä salassapito altistaa toiminnan myös epäilyille sen lainmukaisuudesta, olipa tähän aihetta tai ei. Oikeusturvaa onkin pyritty varmistamaan erityisjärjestelyillä sekä ennen pakkokeinojen käyttöä että sen jälkeen. Oikeussuojajärjestelmän keskeiset osat ovat tuomioistuinten lupamenettely, viranomaisten sisäinen valvonta ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta.

Oikeusturvasyistä on pidetty tärkeänä, että telekuuntelua ja pääosin myös televalvontaa voidaan käyttää ainoastaan tuomioistuimen luvalla. Uusi lainsäädäntö ei muuta tätä tilannetta. Teknistä kuuntelua voidaan kuuntelupaikan mukaan tehdä myös poliisin omalla päätöksellä. Joka tapauksessa laissa säädetyt päätöksentekokriteerit ovat osaksi varsin väljiä, ja ne jättävät päätöksentekijälle paljonkin harkintavaltaa. Esimerkiksi telepakkokeinolon myöntämisen perusedellytyksenä oleva ”syytä epäillä rikosta” -kynnys on varsin matala.

Tuomioistuin on pakkokeinon edellytyksiä harkitessaan esitutkintaviranomaiselta saamansa tiedon varassa, eikä ”vastapuoliakaan” ole läsnä istunnossa – paitsi asuntokuuntelutapauksissa. Asuntokuuntelussa pakkokeinon kohteen etuja (luonnollisesti tämän tietämättä) valvoo julkinen asiamies, tyypillisesti asianajaja tai yleinen oikeusavustaja.

Jos tuomioistuin myöntää luvan, sen tulee määrätä muun muassa luvan voimassaoloaika, joka on pääsääntöisesti enintään yksi kuukausi kerrallaan, ja määritellä toimenpiteen kohteena oleva henkilö ja telediittymä, teleosoite tai telepäätelelaitte.

Telepakkokeinojen tuomioistuinkontrollin tärkeyttä on korostanut muun muassa korkein oikeus muutamassa ennakkopäätöksessään (KKO:2007:7 ja KKO:2009:54). Tuomioistuimen on pakkokeinohakemusta käsitellessään huolehdittava epäillyn oikeusturvasta. Tuomioistuimen tulee selvittää ne tosiasiatiedot, joihin rikosepäily väitetään perustuvan. Pelkkää vaatimuksen esittävän virkamiehen viittausta tutkinnassa saatuihin tietoihin tai hänen niiden perusteella tekemänsä johtopäätöstä ei voida pitää riittävänä selvityksenä telepakkokeinon käyttöedellytysten täyttymisestä. Vaatimuksen tueksi tulee esittää konkreettisia seikkoja, joiden perusteella tuomioistuimen on mahdollista tehdä yksittäistapauksessa arvio siitä, ylittyykö ”syytä epäillä” -kynnys.

#### 4.6.4 TELEPAKKOKEINOJA KOSKEVIA RATKAISUJA

Telepakkokeinoja koskevia ratkaisuja oli edellisvuosien tapaan vain muutamia. Osa kanteluista on perinteisesti ollut yleisluonteisia epäilyjä siitä, että kantelijoiden puheluita kuunnellaan tai heitä muutoin tarkkaillaan. Todella käytettyyn salaiseen pakkokeinon kohdistuvia kanteluita on vuosittain tehty vain harvoja. Omasta aloitteesta tutkitut asiat ovatkin tärkeässä roolissa.

On myös huomattava, että käräjäoikeuden telepakkokeinolupapäätöksestä saa lain mukaan kannella ilman määräaika hovi-oikeuteen. Epäily voi siten vielä vuosien jälkeenkin saattaa lupapäätöksen laillisuuden hovioikeuden arvioitavaksi ja näin jotkut epäillyt ovat tehneetkin. Tätä kautta salaisesta tiedonhankinnasta syntyy oikeuskäytäntöä myös yleisemmistä oikeusasteista.

#### Telekuuntelun edellytykset talousrikosasiassa

Keski-Suomen käräjäoikeuden tarkastuksella vuonna 2012 kiinnitti huomiota kaksi päätöstä telekuuntelu- ja televalvontaluvuista. Kyse oli epäilyistä törkeästä veropetoksesta ja törkeästä velallisen epärehellisydestä. AOA otti asian tutkittavaksi omana aloitteena.

Kun kyse on törkeästä veropetoksesta tai törkeästä velallisen epärehellisydestä, niin pakkokeinolaki asetti (kuten myös uusi lakikin) rikosepäilylle lisäedellytyksiä, jotta telekuuntelupa voidaan myöntää. Nämä erityiset vaatimukset juontuvat perustuslaista. Epäillyn rikoksen tuli liittyä liike- tai ammattitoimintaan ja sen tuli olla luoksaan tavanomaista vakavampi pakkokeinolain 5a luvun 2 §:n 2 momentissa säädettyllä tavalla. Tältä osin ei siis riitä, että telekuuntelun kohdetta oli syytä epäillä törkeästä veropetoksesta tai törkeästä velallisen epärehellisydestä vaan rikoksella oli täytynyt tavoitella erityisen suurta hyötyä ja rikos oli täytynyt tehdä erityisen suunnitelmallisesti. Lainsäätäjän nimenomainen tarkoitus on, että telekuuntelun käytön tulee rajautua vain näiden törkeiden rikosten törkeimpiin tekemuotoihin. Tämän vuoksi telekuunteluluvasta päättävän tuomioistuimen on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että laissa säädetty luvan myöntämisedellytykset täyttyvät, ja esitutkintaviranomaisten on hakemuksessaan yksilöitävä ja perusteltava telekuunteluhakemuksensa riittävän täsmällisesti.

Kyseessä olevissa tapauksissa ei vaatimuksissa eikä päätöksissä ollut erikseen perusteltu sitä, miksi katsottiin, että oli kyse erityisen suuresta hyödystä ja erityisestä suunnitelmallisuudesta. Saatujen selvitysten perusteella ei ollut sinänsä aihetta epäillä, etteikö pakkokeinopäätöksille olisi ollut lailliset perusteet. Kun kysymys on telekuuntelulle erityisesti asetetuista lisäedellytyksistä, olisi ollut perusteltua, että pakkokeinovaatimuksissa ja lupapäätöksissä olisi nimenomaisesti perusteltu, millä johdosta puheena olevien lisäedellytysten katsottiin täyttyvän. AOA saattoi käsityksensä rikoskomisarion ja käräjätuomarin tietoon.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 21.8.2013,

DNRO 1469/2/12, ESITTELIJÄ JUHA HAAPAMÄKI

## Oikeudenkäyntiavustajan puhelutallenteen käsittely

Kantelijan ja hänen oikeudenkäyntiavustajansa välinen puhelu oli tallennettu ja säilytetty. Kuitenkin lain mukaan jos kuuntelun aikana ilmenee, että kysymyksessä on mainittujen henkilöiden välinen keskustelu, toimenpide on keskeytettävä ja mahdolliset tallenteet tai muistiinpanot on heti hävitettävä. Tällaista tilannetta kutsutaan kuuntelukielloksi.

Tutkinnanjohtaja perusteli menettelyä sillä, että kuuntelukiellon alainen keskustelu oli teknisen virheen vuoksi tallentunut samaan tallenteeseen toisen – kuuntelukiellon ulkopuolella olevan – puhelinkeskustelun kanssa. Tutkinnanjohtaja oli hyväksynyt sen, että nauhoitus oli purettu salituilta osin merkinnöin, että loppuosa nauhoituksesta on keskustelua kantelijan ja tämän oikeudenkäyntiavustajan välillä. Kantelijan ja hänen asianajajansa välistä keskustelua ei siis ollut purettu.

Poliisihallitus totesi, että poliisin kuuntelujärjestelmässä on mahdollisuus jakaa puhelu teknisesti kahteen osaan ja tämän jälkeen tuhota jälkimmäisestä osasta ääni. Näin olisi tullut toimia tässäkin tapauksessa. Asiassa toimineilla poliiseilla ei ole ollut sellaista erityisteknistä osaamista, jotta erottelu olisi pystytty suorittamaan. Kantelijan oikeusturva oli huomioitu jättämällä purkamatta kuuntelukiellon alainen osuus nauhoituksesta ja merkitemällä, että tallenne on pitänyt sisällään tällaista materiaalia siten, että se on varmuudella tullut myös kantelijan tietoon, jolloin myös kantelijalle on tosiasiaa varattu mahdollisuus arvioida hyödyntämiskiellon alaisen materiaalin käyttöä.

AOA yhtyi Poliisihallituksen esittämään. Tutkinnanjohtajan olisi tullut selvittää aineiston käsittelyn tekniset mahdollisuudet. Asiassa ei toisaalta ollut väitettykään, että kuuntelukiellon alaista materiaalia olisi käytetty, eikä ollut tullut ilmi, että tapahtunut olisi vaarantanut kantelijan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. AOA piti riittävänä saattaa käsityksensä virheellisestä menettelystä tutkinnanjohtajan tietoon.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 22.5.2013,

DNRO 1674/4/12\*, ESITTELIJÄ JUHA HAAPAMÄKI

## Puutteita telepakkokeinoista ilmoittamisessa

KRP:n tarkastuksella huomiota kiinnitti tapaus, jossa Oulun poliisilaitos kohdisti siellä tutkinnassa olleen jutun yhteydessä alkuvuodesta 2009 törkeästä huumausainerikoksesta epäiltyyn X:ään telekuuntelua ja televalvontaa. Luvat oli myöntänyt Oulun kärjäoikeus. Tutkintavastuu siirrettiin toukokuussa 2009 Länsi-Uudenmaan poliisilaitokselle. Tämän jälkeen Lohjan kärjäoikeus myönsi lupia X:n telekuunteluun ja televalvontaan.

Oulussa tutkinnanjohtajana toiminut rikoskomisario pyysi ja sai Oulun kärjäoikeudelta luvan olla ilmoittamatta X:lle Oulun kärjäoikeuden lupiin perustuneista telepakkokeinoista, koska esitutkinta oli kesken. Vaatimuksen mukaan Vantaan poliisi ilmoittaisi X:lle aikanaan telepakkokeinojen käytöstä.

AOA totesi, että rikoskomisarion olisi tullut esittää ja kärjäoikeuden tehdä päätös vain telepakkokeinoista ilmoittamisen lykkäämistä. Esitutkinnan keskeneräisyys ei ole peruste tehdä päätöstä kokonaan ilmoittamatta jättämisestä. Rikoskomisarion esitys ja kärjäoikeuden päätös olivat myös sisäisesti ristiriitaisia, kun annettiin lupa olla kokonaan ilmoittamatta telepakkokeinojen käytöstä, mutta samalla todetaan, että Vantaan poliisi ilmoittaa niistä aikanaan.

Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksella siellä tutkinnanjohtajana toiminut rikoskomisario puolestaan haki ja sai Lohjan kärjäoikeudelta lykkäystä sen myöntämien lupien perusteella käytetyistä telepakkokeinoista ilmoittamisesta.

X:lle ilmoitettiin tuon määräajan kuluessa, että telepakkokeinoja oli käytetty ilmoitusta tämän enempää yksilöimättä. SM:n määräyksen mukaan ilmoituksessa olisi kuitenkin tullut yksilöidä käytetty tiedonhankintamenetelmä, epäilty rikosnimi, kohteena ollut liittymä sekä toimenpiteen ajankohta ja kesto. Poliisi ei omalla päätöksellään voi tinkiä ilmoituksen määräajasta tai sisällöstä taktisista tai muistakaan syistä. Rikoskomisarion olisi tullut huolehtia siitä, että X:lle ilmoitetaan määräajan kuluessa riittävän yksilöidysti häneen

kohdistetuista telepakkokeinoista. Näin oli tapahtunut vasta yli kuukausi määräajan päättymisen jälkeen.

AOA totesi myös olevan perusteltua, että samalla kun epäillylle annetaan tieto häneen kohdistetuista telepakkokeinoista, hänelle ilmoitetaan myös mahdollisuudesta kannella lupapäätöksestä hovioikeuteen.

AOA saattoi edellä selostetut käsityksensä rikoskomisarioiden ja kärjätuomarin tietoon.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 10.9.2013,  
DNRO 128/2/11\*, ESITTELIJÄ JUHA HAAPAMÄKI

*Oulun poliisilaitos ilmoitti marraskuussa 2013, että X:lle oli ilmoitettu Oulun poliisilaitoksen häneen kohdistamista telepakkokeinoista.*

#### 4.6.5 TARKASTUKSET

Telepakkokeinot ovat olleet yksi poliisiin ja tuomioistuimiin kohdistuvien tarkastusten teemoista viime vuosina. Yleensä tarkastuksilla käydään pistokoeluonteisesti läpi telepakkokeinopäätöksiä ja -pöytäkirjoja. Keskusteluissa on käsitelty erityisesti muun muassa ”syytä epäillä” -perusteen selvittämistä, päätöksen perustelujen kirjaamista sekä telepakkokeinoista epäillylle tehtävän ilmoituksen lykkäämisen ja kokonaan ilmoittamatta jättämisen perusteita.

Telepakkokeinot olivat keskeinen aihe Pohjanmaan ja Lapin kärjäoikeuksien tarkastuksilla. Myös poliisiin kohdistuneilla tarkastuksilla telepakkokeinot ja niiden valvonta olivat esillä.

Tarkastuksilla tuli edellisvuosien tapaan esiin, että kirjalliset vaatimukset ovat joskus kovin niukasti perusteluja. Niissä ei läheskään aina ole tuotu esiin sellaisia konkreettisia tosiseikkoja, joiden perusteella kärjäoikeus voisi itse aidosti arvioida, onko kohdehenkilö syytä epäillä rikoksesta. Hakija voi sinänsä kertoa paljonkin lisätietoja asiaa käsiteltäessä. Oli kuitenkin poikkeuksellista, jos päätöksistä kävi ilmi, mitä nämä lisäperustelut olivat, koska käytännössä kärjäoikeus oli perus-

tellut lupapäätöstä vain viittaamalla kirjallisessa vaatimuksessa esitettyihin usein niukkoihin perusteisiin. Jos istunnossa esitettyjä lisäperusteluja ei kirjata, on jälkikäteen monesti mahdotonta arvioida niiden merkitystä.

Lapin kärjäoikeudessa telepakkokeinoasioita ei aina ollut käsitelty lain vaatimalla tavalla ”vaatimuksen tehneen tai hänen määräämänsä läsnä ollessa”, vaan käsittely oli joskus hoidettu puhe-limitse. Tämä oli johtunut siitä, että henkilökohosta tapaamista ei aina ollut katsottu tarpeelliseksi rutiiniluontoisissa telepakkokeinoasioissa, jos se olisi vaatinut pitkää matkustusta. Videoneuvottelu-yhteys voi käytännössä osoittautua mahdolltomaksi järjestää esimerkiksi sen takia, että tuomareilla ei ole tarvittavaa teknistä osaamista. Sinänsä on selvää, että laki edellyttää poikkeuksetta videoneuvottelua tai muuta puhe- ja näköyhteyttä.

Poliisilaitoksilla näytti olevan epäyhtenäisiä käytäntöjä televalvontamateriaalin säilyttämisessä. Tältä osin uusi lainsäädäntö selventänee tilannetta.

Poliisihallituksen tarkastuksella oli esillä VITJA-hanke, jonka osana uudistetaan myös salaisten pakkokeinojen asiankäsitelyjärjestelmä. Tätä kirjoitettaessa on epäselvää, kuinka paljon nykyisen SALPAN korvaaminen myöhentyy, joka tapauksessa ainakin vuoteen 2015. Toimiva asianhallintajärjestelmä on sekä käytännön toimijoiden että valvojen kannalta tietenkin erittäin tärkeä. Nykyinen järjestelmä on SM:n mukaan etenkin valvonnan kannalta erittäin hidas.

Salaisesta tiedonhankinnasta keskusteltiin myös AOA Sakslinin Tullissa toimittamalla tarkastuksella, erityisesti uudistuvasta lainsäädännöstä ja laillisuusvalvonnasta.

#### 4.6.6 VALVONTATIEDOT

Seuraavassa esitetään eräitä keskeisiä tilastotieto- ja telepakkokeinojen käytöstä vuodelta 2013 (vuoden 2012 luvut suluissa vertailutietona). SM:n ja valtiovarainministeriön verkkosivuilta löytyvät oikeusasiamiehelle annettujen kertomusten julkiset osat, joista käy ilmi enemmän tilasto- ja muuta tietoa. Oikeusasiamiehen SM:ltä saamat tiedot Suojelupoliisin salaisesta tiedonhankinnasta ovat salassa pidettäviä, joten ne eivät sisälly esitettäviin lukuihin. Todettakoon kuitenkin, että Suojelupoliisin salaisen tiedonhankinnan määrä on viime vuosina ollut varsin vakiintunut.

On huomattava, että oikeusasiamiehelle raportoitiin vuodelta 2013 vain osa teknistä tarkkailua eli tekninen kuuntelu ja kaikki tekninen seuranta rangaistuslaitoksissa. Vuonna 2014 raportointivelvoite laajenee kaikkeen salaiseen tiedonhankintaan.

Poliisi käyttää telepakkokeinoja ylivoimaisesti eniten, mutta myös Tullin osuus on merkittävä. Tulli käyttää salaista tiedonhankintaa kuitenkin vain tullirikosasioissa eli pääosin on kysymys törkeistä huumausainerikoksista ja törkeistä veropeksista. Rajavartiolaitos voi käyttää telekuuntelua ja televalvontaa tutkittaessa törkeää laittoman maahantulon järjestämistä ja siihen liittyvää ihmiskaupparikosta. Rajavartiolaitos käyttää teknistä tarkkailua vuosittain, mutta erittäin vähän ja puolustusvoimat vielä harvemmin.

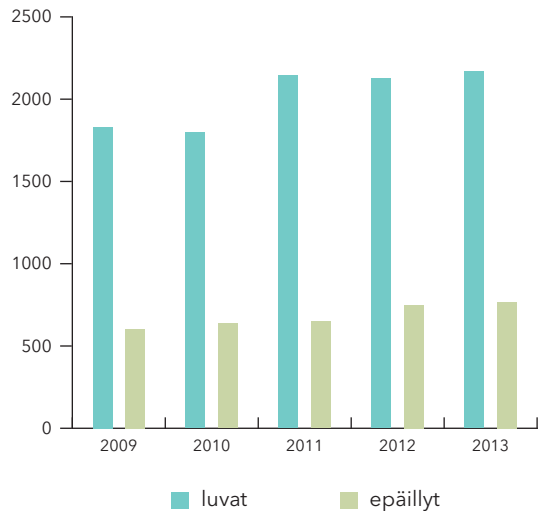
#### Pakkokeinolain mukainen telekuuntelu

Telekuuntelun ja televalvonnan merkittävin tunnusluku on niiden rikoksesta epäiltyjen henkilöiden lukumäärä, jotka ovat olleet näiden pakkokeinojen kohteena. Pakkokeinolupien tai pakkokeinon kohteena olevien liittymien määrän kasvun voidaan perustellusti nähdä kuvaavan lähinnä kuuntelun kohteina olevien rikosten selvittämisen vaikeutumista (saman epäillyn eri liittymät,

jatkolupien tarve) ja toisaalta toimintaympäristössä, erityisesti viestintäteknologiassa ja lainsäädännössä, tapahtuneita muutoksia.

Poliisin pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun kohteena oli epäiltyjä jälleen enemmän kuin koskaan ennen eli 768 (748). Myös tuomioistuinten poliisille myöntämien telekuuntelulupien määrä kasvoi hiukan edellisestä vuodesta ja oli vuonna 2013 yhteensä 2 169 (2 126). Kaikista telekuunteluvaatimuksista oli jatkoaikavaatimuksia edellisvuosien tapaan noin puolet. Telekuuntelun kohteena oli kaikkiaan 2 802 (2 458) liittymää.

Viime vuosina telekuuntelun kohteina olleiden epäiltyjen määrä poliisissa on jatkuvasti kasvanut ja selvin nousu tapahtui vuonna 2012. Viiden viime vuoden aikana kokonaiskasvu kohdehenkilöiden määrässä on ollut 36 %. SM:n kertomuksesta ei saa vastausta siihen, mitä tekijöitä tämän kasvun taustalla on.



*Poliisin telekuuntelulupien ja epäiltyjen määrät vuosina 2009–2013*



*Tullin telekuuntelulupien ja epäiltyjen määrät vuosina 2009–2013*

Tullissa kehitys on ollut erilaista. Telekuuntelun kohteena olleiden epäiltyjen määrä on viime vuosina ollut suhteellisen vakaa. Kuuntelun kohteena oli 98 (89) epäiltyä, mutta lupien määrä väheni selvästi edellisvuodesta ollen 176 (258). Liittymiä oli telekuuntelussa 238 (294). Tullissa telekuuntelulupia oli epäiltyä kohden 1,8 kun poliisissa vastaava lukema oli 2,8.

Kertomusvuonna Rajavartiolaitoksessa käytettiin telekuuntelua neljään (2) epäiltyyn ja lupia myönnettiin kuusi (2).

### Pakkokeinolain mukainen televalvonta

Poliisissa televalvonnan kohteena olleiden epäiltyjen määrä hiukan lisääntyi edellisvuodesta ja oli 1 503 (1 377). Sama koski televalvontalupia, joita vuonna 2013 oli 1 963 (1 800). Liittymiä oli televalvonnassa poliisissa yhteensä 3 526 (3 127). Televalvonnassa jatkolupien osuus oli edellisvuoden tapaan vain 10 % kaikista luvista. Televalvonta ilman samanaikaista telekuuntelua on siis tyyppillisesti kertaluontoinen toimenpide, toisin kuin telekuuntelu.

Tullissa pakkokeinolain mukaisen televalvonnan kohteena oli 298 (286) epäiltyä. Tuomioistuimet myönsivät tullille 414 (507) televalvontalupaa. Näin ollen samoin kuin telekuuntelussa myös televalvonnassa epäiltyjen määrä on pysynyt samalla tasolla, mutta lupien määrä on laskenut. Televalvonnassa olleiden liittymien määrä oli 661 eli lähes sama kuin edellisvuonna (665).

Pakkokeinolain mukaisen televalvonnan kohteena oli Rajavartiolaitoksen toimittamissa esitutkinnoissa 17 (4) epäiltyä ja televalvontalupia myönnettiin yhteensä 22 (5).

Lisäksi tuomioistuimet myönsivät poliisille pakkokeinolain nojalla 213 (179) lupaa matkaviestimien sijaintitiedon hankkimiseksi (ns. tolppalupa) ja Rajavartiolaitokselle yhden (1).

### Telekuuntelun ja televalvonnan kohdistuminen rikoslajeittain

Telepakkokeinojen perusterikosten jakauma on viime vuosina ollut varsin vakaa. Pakkokeinolain mukaista telekuuntelua käytettiin poliisissa aiempien vuosien tapaan selvästi eniten törkeiden huumausainerikosten tutkinnassa. Niiden osuus (69 %) kaikista tapauksista on pysynyt samalla tasolla kuin edellisvuonna. Seuraavaksi yleisimmät perusterikokset olivat väkivaltarikokset (9 %) ja omaisuusrikokset (8 %). Tullissa telekuuntelun perusterikokset olivat pitkälti joko törkeä huumausainerikos (64 %) tai törkeä veropetos (31 %).

Pakkokeinolain mukaisessa televalvonnassa perusterikosten kirjo on poliisissa laaja. Yleisimpiä olivat omaisuusrikokset ja huumausainerikokset. Tullissa törkeä huumausainerikos ja törkeä veropetos olivat edelleen yleisimmät perusterikokset.

Rajavartiolaitoksessa telekuuntelun ja televalvonnan käyttömahdollisuus rajoittui törkeän laitoman maahantulon järjestämisen ja siihen liittyvän ihmiskaupparikoksen tutkintaan.

## Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta

Poliisilain mukaista telekuuntelua käytettiin 41 (6) kertaa. Kyse on poliisin mahdollisuudesta telekuunteluun, kun tuomioistuimien katsonut sen välttämättömäksi henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi. Käyttömäärä on poikkeuksellisen suuri, vaikkakin tietysti pakkokeinolain nojalla käytettyyn telekuunteluun verrattuna silti vähäinen. SM:n kertomuksesta ei käy ilmi, mikä on kasvun syynä.

Poliisilain perusteella televalvontaa käytettiin 131 (102) tapauksessa. Useimmiten televalvontaa käytettiin kadonneen henkilön etsinnässä (26 %) ja välittömän henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi (23 %) sekä törkeiden varkauksien estämiseksi tai paljastamiseksi (17 %).

## Tullilain mukainen televalvonta

Televalvontalupia tullirikosten estämiseksi ja paljastamiseksi myönnettiin Tullille kertomusvuonna 58 (69). Tätä keinoa käytettiin yleisimmin estämään tai paljastamaan törkeitä veropetoksia ja törkeitä huumausainerikoksia.

## Tekninen kuuntelu

Pakkokeinolain nojalla poliisille myönnettiin lupia tekniseen kuunteluun vuonna 2013 yhteensä 48 (77) eli lupien määrä väheni edelleen. Teknisen kuuntelun luvista kohdistui neljä (5) vakituisen asumiseen tarkoitettuun tilaan (asuntokuuntelu). Vankilassa toteutettuja kuunteluja oli 40. Pakkokeinolain mukaista teknistä kuuntelua käytettiin pääasiassa törkeiden huumausainerikoksien esitutkinnassa.

Poliisilain perusteella teknistä kuuntelua käytettiin tuomioistuimen luvalla kahdessa (16) tapauksessa.

Teknisen kuuntelun käyttö poliisin ulkopuolella on edelleen vähäistä. Tulli ilmoitti, että päätöksiä teknisestä kuuntelusta oli vuonna 2013

vain yksi (7). Rajavartiolaitokselle myönnettiin vuonna 2013 kaksi lupaa tekniseen kuunteluun. Puolustusministeriön mukaan puolustusvoimissa ei vuonna 2013 käytetty poliisilain mukaista teknistä kuuntelua – aiemminkin tapauksia on ollut koko 2000-luvulla vain kaksi.

## Hylätyt vaatimukset

Poliisin kohdalla hylättyjen vaatimusten määrä palasi edellisvuoden poikkeuksellisen korkealta tasolta tavanomaiseksi. Tuomioistuimet hylkäsivät kaksi (12) poliisin pakkokeinolakiin perustunutta samanaikaisen telekuuntelun ja -valvonnan vaatimusta ja neljä (10) televalvontavaatimusta. Tullin telepakkokeinovaatimuksista ei tänäkään vuonna hylätty yhtään kuten ei myöskään Rajavartiolaitoksen vaatimuksia.

Hylkäysten syynä on SM:n mukaan ollut muun muassa se, ettei rikosepäilyä tueksi ollut esitetty konkreettisia seikkoja.

## Ilmoittaminen pakkokeinon käytöstä

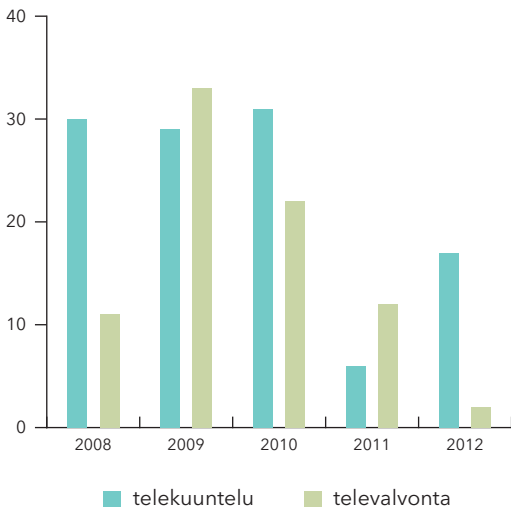
Pakkokeinolain mukaan rikoksesta epäillylle tulee ilmoittaa telepakkokeinon käytöstä viimeistään vuoden kuluttua käytön lopettamisesta. Tuomioistuimien voi tärkeästä tutkinnallisesta syystä jatkaa ilmoittamisen määräaikaan tai antaa luvan siihen, että ilmoitus saadaan jättää kokonaan tekemättä. Ilmoittamista koskevat säännökset uudistuivat vuoden 2014 alusta.

On siis mahdollista, että esimerkiksi telekuuntelu ei koskaan tule sen kohteen tietoon. On luonnollisesti tärkeää, että erityisesti kohteelta kokonaan salaan jääviä tapauksia olisi mahdollisimman vähän. Oikeusasiamies onkin seurannut epäillylle ilmoittamisen käytäntöjä.

SM:ssä otettiin vuonna 2010 käyttöön uusi tunnusluku, jossa seurataan myös jo edellisinä vuosina käytettyihin telepakkokeinoiniin liittyneitä päätöksiä ilmoitusten siirroista ja kokonaan ilmoittamatta jättämisistä. Aikaisempina vuosina tunnusluvut olivat koskeneet vain kertomusvuon-

na käytettyihin pakkokeinoihin liittyneitä ilmoitusten siirtoja ja kokonaan ilmoittamatta jättämiä (ks. OA:n kertomus vuodelta 2011, s.100).

SM:n mukaan ilmoituksen siirtoja on viime vuosina haettu parinsadan pakkokeinon osalta, vuonna 2012 196 telepakkokeinon kohdalla. Kokonaan ilmoittamatta jättämispäätöksiä oli samana ajanjaksona puolestaan tehty muutaman kymmenen pakkokeinon osalta vuosittain. Viimeksi mainittujen tarkempi jakauma käy ilmi alla olevasta kaaviosta. On huomattava, että nämä luvut eivät siis kerro, kuinka monen epäillyn osalta on tehty päätös olla kokonaan ilmoittamatta tai kuinka monesta esitutkinnasta on kysymys. Yhtä epäiltyä kohtaan on voitu hakea samassakin esitutkinnassa lukuisia pakkokeinoja. Onkin selvää, että niiden epäiltyjen määrät, joiden osalta on tehty päätös kokonaan ilmoittamatta jättämisestä, ovat selvästi pienempiä kuin alla olevan kaavion pakkokeinokohtaiset lukumäärät. Luvut myös jonkin verran elävät sen mukaan, kun tietyn, mahdollisesti jo useita vuosia sitten käytetyn pakkokeinon osalta tehdään uusia ilmoittamista koskevia päätöksiä.



*Poliisin luvan mukaista pakkokeinoja ei ole ilmoitettu vuosina 2008–2012*

Vuonna 2012 käytetyistä pakkokeinoista ei (15.2.2014 tilanteen mukaan) ollut voitu poliisissa ilmoittaa 87 telekuuntelun ja 459 televalvonnan osalta. Epäilty voi olla tuntematon tai tietymättömissä. Nämä luvut siis muuttuvat, kun epäillyn henkilöllisyys selviää ja/tai hänet tavoitetaan. Tällaisten tapausten määrä oli edellisvuoden tasolla.

Tullin sisäisissä tarkastuksissa oli havaittu myöhästyneitä ilmoituksia. Tullin mukaan tämä kuitenkin johtuu useimmiten järjestelmän teknisistä ongelmista kuin aidosti myöhästyneistä ilmoituksista. Joka tapauksessa asiaan kiinnitetään myös jatkossa tehostetusti huomiota. Tullin mukaan kokonaan ilmoittamatta jättämiä ei tullissa ole ollut.

#### 4.6.7 ARVIOINTIA

Telekuuntelun ja televalvonnan käyttö poliisissa on ollut kasvussa viime vuosina. Ainakaan laillisuusvalvonnassa ei ole tullut ilmi, että tämä kehitys olisi ongelmallista. Tullissa näiden keinojen käyttö on ollut suhteellisen vakiintunutta, mutta pikemmin laskusuunnassa. Tullin käyttämien telepakkokeinojen määrä on noin 15 % poliisin määrää. Rajavartiolaitoksessa telekuuntelun ja televalvonnan käyttö on niin vähäistä, että yksikin tutkinta voi heiluttaa tilastoja paljon.

Teknisen kuuntelun lupamäärät ovat kokonaisuutena katsoen laskeneet. Muualla kuin poliisissa teknisen kuuntelun käyttö on aina ollut vähäistä.

Mitään uusia tai erityisen huolestuttavia seikkoja ei vuoden 2013 tullut esiin telepakkokeinojen käytön laillisuusvalvonnassa. Telekuuntelun ja televalvonnan osalta uudet lait eivät erityisen merkittävästi muuttaneet tilannetta, joten mihinkään perustavanlaatuisiin muutoksiin valvonnassa ei sinänsä ole aihetta. Teknisen tarkkailun puolella tilanne on osin toinen. Viranomaisten käyttöön tuli uusia keinoja ja vanhojen keinojen rajanvetoja muutettiin. Laillisuusvalvontaa lienee syytä koh-

distaa uusien säännösten soveltamisen lisäksi erityisesti poliisin omalla päätöksellä käytettyihin pakkokeinoihin. Lakimuutosten johdosta viranomaiset ovat sinänsä vieneet läpi laajat koulutuskierrokset, jotka jatkuvat vielä vuoden 2014 puolellakin. Myös oikeusasiamiehen kansliasta on osallistuttu näihin tilaisuuksiin.

PORA III -uudistuksen yhteydessä poliisilaitosten koko kasvaa, mikä luo mahdollisuuksia myös laillisuusvalvonnan tehostamiselle. Toisaalta tässä yhteydessä valvonnasta vastaavat henkilöt osin vaihtuvat. Tällöin tulee huolehtia, että valvojilla on riittävä tietotaito salaisesta tiedonhankinnasta. Tämä koskee poliisilaitosten lisäksi myös Poliisihallitusta. Poliisin oman arvion mukaan valvonnan taso poliisilaitoksilla vaihtelee, samoin mitä ilmeisimmin valvojien asiantuntemus. Niin Suojelupoliisin kuin KRP:nkin sisäinen valvonta on laillisuusvalvonnan havaintojen mukaan hyvällä tasolla.

Telepakkokeinojen sisäiseen valvontaan on sinänsä panostettu viime vuosina. Viranomaisten mukaan näin on saatu parannettua toiminnan laatua, mitä ei ole syytä epäillä, vaikkakin tarkkojen arvioiden esittäminen on toki vaikeaa. Tarkastuksilla tehtyjen pistokokeiden perusteella arviotuna toiminnassa on kuitenkin vielä kehitettävää, esimerkiksi pakkokeinovaatimusten ja päätösten perustelemisessa. Tämä koskee sekä esitutkinta-iranomaisia että tuomioistuimia.

Vaikka SALPA-asiankäsitelyjärjestelmä, jonne kaikki telepakkokeinot kirjataan, oli aikanaan selvä edistysaskel, niin sen uudistustarve on ilmeinen. Olisikin erittäin tärkeää, että VITJA-uudistuksessa saataisiin helpotusta tähän. Tuo hanke on kuitenkin tätä kirjoitettaessa selvästi myöhässä ja on epävarmaa, milloin uusi järjestelmä saadaan käyttöön.

#### 4.6.8 PEITETOIMINTA, VALEOSTO JA TIEDONHANKINNAN PALJASTUMISEN ESTÄMINEN

*Peitetoiminta* on jatkuvaa tai toistuvaa henkilöön tai henkilöryhmään taikka tämän toimintaan kohdistuvaa tiedonhankintaa soluttautumalla. Tavoitteena on, että poliisimies pääsee peitteen suojassa tekemisiin kohdehenkilön kanssa ja saa näin sellaista tietoa, jota tavanomaisella poliisitoiminnalla ei saataisi. Uusiin lakeihin kirjattu peitetoiminnan luonteen kuvaus on aikaisempaa jossain määrin tarkempaa ja nyt on säädetty myös tietoverkossa tapahtuvasta peitetoiminnasta, jonka edellytykset ovat tavallista peitetoimintaa lievemmat.

Uusien lakien mukaan poliisilla on oikeus peitetoimintaan, jos se on välttämätöntä eräiden vakavien rikosten – lähes samojen kuin telekuuntelussa – estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi, ja jos on syytä epäillä tiedonhankinnan kohdetta tällaisesta rikoksesta (pakkokeinolaki) tai voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän tällaiseen rikokseen (poliisilaki). Edellytyksenä on lisäksi, että tiedonhankintaa on rikollisen toiminnan suunnitelmallisuuden, järjestäytyneisyyden tai ammattimaisuuden taikka ennakoitavissa olevan jatkuvuuden tai toistuvuuden vuoksi pidettävä tarpeellisena.

Peitetoimintaa voidaan siis käyttää paitsi esitutkinnassa, myös rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi. Peitetoiminnasta päättäminen on keskitettyä: päätöksen tekee KRP:n päällikkö tai Suojelupoliisin käsiteltäväksi kuuluvissa asioissa sen päällikkö. Keskitetty järjestelmä on katsottu tarpeelliseksi peitetoiminnan suojaamiseksi ja oikeusturvasyistä. Peitetoimintaan käytetään vain pientä joukkoa erikoiskoulutuksen saaneita poliisimiehiä. Uuden lain mukaan peitetoiminnasta päättäneen poliisimiehen on ennen peitetoiminnan aloittamista saatettava Helsingin käräjäoikeuden ratkaistavaksi, ovatko peitetoiminnan edellytykset olemassa. Samoin on toimittava, jos poliisi-

lain mukaisella rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi suoritettulla peitetoiminnalla saatua tietoa on tarkoitus käyttää oikeudenkäynnissä.

Valeosto on poliisin tekemä ostotarjous tai osto, jolla pyritään saamaan poliisin haltuun esimerkiksi huumausaine-erä tai rikoksen kohteena ollut esine. Valeoston määritelmää on täsmennetty muun muassa niin, että sen kohteena voi olla myös palvelu. Muun kuin näyte-erän ostaminen edellyttää, että ostaminen on välttämätöntä valeoston toteuttamiseksi.

Poliisilla on oikeus valeostoon, jos se on välttämätöntä rikoksen selvittämiseksi (pakkokeinolaki) tai estämiseksi taikka paljastamiseksi (poliisilaki) ja kysymys on rikoksesta, josta säädetty rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta tai varkaudesta taikka kätkemisrikoksesta. Lisäksi edellytetään olevan todennäköistä, että valeostolla saavutetaan laissa määritelty tavoite.

Uutena salaisena tiedonhankintakeinona on *peitelty tiedonhankinta*. Tällä tarkoitetaan tiettyyn henkilöön kohdistuvaa lyhytkestoisessa vuorovaikutuksessa tapahtuvaa tiedonhankintaa, jossa poliisimiehen tehtävän salaamiseksi käytetään vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja. Erona peitetoimintaan on se, että kysymys on lyhytaikaisesta toiminnasta eikä siinä muodosteta samanlaista luottamussuhdetta kohdehenkilön kanssa kuin peitetoiminnassa.

Uusien lakien mukaisesti esitutkintaviranomainen saa salaista pakkokeinoa käyttäessään siirtää puuttumisen muuhun kuin pakkokeinon perusteena olevaan rikokseen, jos puuttumisen siirtämisestä ei aiheudu merkittävää vaaraa kenenkään hengelle, terveydelle tai vapaudelle eikä merkittävää huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon vaaraa. Edellytyksenä on lisäksi, että puuttumisen siirtäminen on välttämätöntä pakkokeinon käytön paljastumisen estämiseksi tai toiminnan tavoitteen turvaamiseksi. Poliisi saa lisäksi käyttää vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja, tehdä ja käyttää vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä rekisterimerkintöjä sekä valmistaa ja käyttää vääriä asiakirjoja, kun se on välttämätöntä jo toteutetun, käynnissä olevan tai tulevaisuudessa toteutettavan salaisen pakkokeinon

käytön suojaamiseksi (salaisen pakkokeinon käytön suojaaminen). Rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi tehtävän salaisen tiedonhankinnan suojaamiseksi on poliisilaissa samansisältöiset säännökset.

Huomattavaa on, että nämä suojauskeinot ovat käytettävissä kaikkien salaisten pakkokeinon tai tiedonhankintakeinon suojaamiseksi, kun vastaava sääntely koski aiemmin vain peitetoimintaa, valeostoa, tietolähdetoimintaa sekä teknistä ja muuta tarkkailua. Valtuus on periaatteellisesti merkittävä, varsinkin kun tätä suojauskeinoa ei ole rajattu vain tietyn vakavuusasteen rikoksiin.

Kyse voi olla paitsi yksittäisestä tilanteesta myös pitempiaikaisesta toiminnasta. Salaisen tiedonhankinnan kokonaisvaltainen suojaaminen voi nimittäin edellyttää, että suoja on hyvin pitkäkestoinen ja yksittäisistä poliisioperaatioista riippumaton.

## Valvonta

Vielä kertomusvuotta koskien peitetoiminnan, valeostojen ja tiedonhankinnan paljastumisen estämisen valvonnasta oli erikseen säädetty vain, että niitä käyttänyt poliisiyksikkö laatii toiminnasta selvityksen SM:lle. Ministeriö puolestaan antaa oman kertomuksensa oikeusasiamiehelle. Jatkossa oikeusasiamiehelle annettavat raportit käsittävät kaiken salaisen tiedonhankinnan käytön ja valvonnan.

Peitetoiminnasta tai valeostoista ei ole tullut kanteluja lainsäädännön voimassaoloaikana – lukuun ottamatta yhtä, joka koski ns. Ulvilan tapusta, mutta jota ei tutkittu asian ollessa vireillä tuomioistuimessa. Näitä keinoja koskevien kanteluiden vähäisyys johtunee pitkälti siitä, että näiden keinojen käyttö ei ole juurikaan tullut ilmi. Keinojen salaisuudesta johtuen peitetoiminta – ja vuoden 2005 poliisilain muutoksen myötä myös valeostot ja tiedonhankinnan paljastumisen estäminen – on otettu oikeusasiamiehen oma-aloitteisen laillisuusvalvonnan kohteeksi.

Kertomusvuoden loppuun asti voimassa oli asetus poliisin tiedonhankinnan järjestämisestä ja valvonnasta (174/2008). Valtioneuvoston asetus esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (122/2014) tuli voimaan 17.2.2014. Siinä säännellään muun muassa salaisen pakkokeinon ja salaisen tiedonhankintakeinon kirjaamisesta ja keinojen käyttämisestä laadittavista pöytäkirjoista. Vuoden 2014 alusta on voimassa lisäksi Poliisihallituksen määräys poliisin salaisen tiedonhankinnan järjestämisestä, käytöstä ja valvonnasta.

### Valvontatiedot

Tarkat tiedot peitetoiminnan ja valeostojen määrästä sekä muista yksityiskohdista on katsottu salassa pidettäväksi. Valvontaansa varten oikeusasiamies on saanut SM:ltä seuraavassa esitettävää tarkemmat tiedot näiden keinojen käytöstä.

Säännökset peitetoiminnasta ja valeostosta tulivat voimaan maaliskuussa 2001. Varsinainen operatiivinen peitetoiminta aloitettiin vuonna 2002. Päätöksiä tehtiin tuolloin vain muutama, ja toiminnan kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrä jäi alle kymmeneen henkilöön. Vuosina 2003 ja 2004 peitetoiminta lisääntyi selvästi: päätöksiä oli alle 20, ja peitetoiminnan kohteena oli rikoksesta epäiltyjä noin 30 henkilöä. Tämän jälkeen peitetoiminnan käyttö on vähentynyt. Vuonna 2013 tehtiin muutamia uusia peitetoimintapäätöksiä ja muutamia aikaisempien peitetoimintapäätösten jatkopäätöksiä. Toimintaa oli kutakuinkin saman verran kuin edellisvuonna. Peitetoimintaa on käytetty erityisesti törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen.

Valeostopäätöksiä tehtiin vuonna 2002 vähän yli kymmenen, joissa oli kohteena alle 20 rikoksesta epäiltyä. Seuraavina vuosina valeostojen määrä laski. Vuonna 2013 tehtiin muutamia uusia valeostopäätöksiä. Valeostoja on käytetty pääasiassa törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen ja selvittämiseen.

Peitetoimintaa ja valeostoja käytetään siis harvoin. Poliisin mukaan niihin on turvauduttu vasta viimeisenä keinona törkeiden rikosten paljas-

tamiseksi ja selvittämiseksi. Tutkinnanjohtajien mukaan keinot ovat olleet hyvin merkityksellisiä ja operaatioille asetetut tavoitteet ovat pääosin toteutuneet. Uusien lakien mukaan peitetoimintaa koskeva erityinen edellytys on, että tiedonhankintaa on rikollisen toiminnan suunnitelmallisuuden, järjestäytyneisyyden tai ammattimaisuuden taikka ennakoitavissa olevan jatkuvuuden tai toistuvuuden vuoksi pidettävä tarpeellisena. Menetelmä näyttäisi siten olevan korostetummin tarkoitettu ns. järjestäytyneen rikollisuuden paljastamiseen tai selvittämiseen. Oletettavaa on, että potentiaaliset peitetoiminnan kohteet aiempaan verrattuna jossain määrin vähenevät.

SM:n mukaan tiedonhankinnan paljastumisen estämistä ei ole vielä käytetty peitetoimintaa ja valeostoa lukuun ottamatta. Tämän keinoon laajemman käytön mahdollistava asetus tuli voimaan keväällä 2008. Toiminnan valmistelua on jatkettu sen jälkeen muun muassa luomalla uusi keskitetty asiankäsitteilyjärjestelmä. Vuonna 2013 harhauttavien ja peiteltyjen rekisterimerkintöjen ja väärin asiakirjojen käyttöä toteutettiin vähäisesti yksittäistapauksittain.

### Arviointia

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa ei kertomusvuonna noussut esiin erityisen merkittäviä peitetoimintaan tai valeostoihin liittyviä uusia ongelmia. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että ongelmia ei olisi.

Perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta peitetoiminta on ongelmallista ensinnäkin yksityiselämän suojalle. Kun peitetoiminta on mahdollista myös kotirauhan piirissä, sillä on vaikutuksia tämänkin perusoikeuden toteutumiseen. Lisäksi peitetoiminnalla ja valeostolla voi olla suurtakin merkitystä perustuslaissa taatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen. Peitetoiminnassa on mahdollista ns. todisteprovokaatio, jolla tarkoitetaan poliisin toimintaa, jolla vain hankitaan täytetyn tai rangaistavan yrityksen tai rangaistavan valmistelun asteella olevasta rikoksesta todisteita. Todisteprovokaatio voi vaikuttaa

oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen kielteisesti. Tästä on peitetoimintaan liittyviä tapauksia Ruotsista, joita on selostettu vuoden 2011 toimintakertomuksessa (s. 109–110).

Varsinkin valeostoissa voi lähtökohtaisesti olla vaara, että poliisin toimet saavat kohdehenkilön tekemään rikoksen, jota hän ei muuten tekisi. Lainvastainen valeostomenettely voi johtaa jopa siihen, että valeoston kohdehenkilöä koskevan rikosoikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus ei toteudu (esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu *Teixera de Castro v. Portugal*). Perustuslakivaliokunnan mukaan tuomioistuimen tulee varmistua siitä, että menetelmien käyttö ei vaaranna oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä (PeVL 5/1999 vp). Käytännössä valvonta voi olla mahdotonta, jos tuomioistuin tai epäilty eivät saa tietoa keinojen käytöstä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) antoi 4.11.2010 tuomionsa asiassa *Bannikova v. Venäjä*. Tuomiossa on tehty yhteenveto tuomioistuimen valeostoa ja peitetoimintaa koskevasta oikeuskäytännöstä. Tuomiossa on käyty seikka-peräisesti läpi sitä, miten valeostoa ja peitetoimintaa saa käyttää, ja miten menetelmien käyttöä koskevat oikeudenkäyntiväitteet on käsiteltävä. Tuomiota on selostettu vuoden 2011 toimintakertomuksen sivuilla 110–111.

Poliisi on peitetoiminnan ja valeoston tehokkuuden säilyttämiseksi ja myös toiminnassa mukana olevien poliisimiesten turvallisuuden varmistamiseksi kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että toiminta pysyy salaisena. Tässä ei sinällään ole huomautettavaa. Tähän mennessä peitetoiminta ja valeostot eivät ilmeisestikään ole tulleet niiden kohteiden tietoon, saati julkisuuteen lukuun ottamatta jäljempänä mainittua valeostotapausta ja ns. Ulvilan henkikirikostapausta sekä julkisuudessa ollutta tapausta, jossa peitepoliisina toiminut poliisimies tuomittiin tammikuussa 2013 virkasalaisuuden rikkomisesta, koska hän oli paljastanut tietoja operaatiosta sivulliselle henkilölle.

Uusiin lakeihin on otettu säännökset siitä, milloin näidenkin keinojen käyttämisestä on ilmoitettava, ja millä edellytyksillä ilmoitusta ei

tarvitse tehdä. Silloin kun kysymys on rikoksen selvittämiseksi käytetystä salaisesta pakkokeinosta, ilmoittamatta jättämisestä päättää tuomioistuin. Lain perusteella näyttää, että kohteelle ilmoittaminen on pääsääntö ja ilmoittamatta jättäminen poikkeus pääsäännöstä.

Käsiteltäessä vuonna 2013 edellä mainittuja muutoksia uusiin pakkokeino-, esitutkinta- ja poliisilakeihin valiokuntakäsittelyssä tuotiin asian tuntijakuulemisissa eräiltä tahoilta ilmi huoli peitehenkilön ja tietolähteen paljastumisriskistä ja riskistä kyseisten henkilöiden turvallisuudesta (LaVM 17/2013 vp – HE 14/2013 vp). Sama huoli on tullut ilmi muualtakin ja poliisin taholta on todettu olevan mahdollista, että poliisi joutuu josain määrin luopumaan salaisen tiedonhankinnan käytöstä, koska peitehenkilön ja tietolähteen suojeleminen voi käytännössä osoittautua työlääksi tai jopa mahdottomaksi. Myös kansainvälinen yhteistyö voi vaarantua.

Mietinnössään lakivaliokunta yhtyi esitettyihin huolenaiheisiin ja piti erityisen tärkeänä, että hallitus seuraa ja arvioi jatkossa sääntelyn toimivuutta. Lakivaliokunnan mukaan arvioinnissa on otettava huomioon myös se, miten asiakokonaisuuteen vaikuttavat valmisteilla olevat anonyymi todistelu ja todistajansuojeluohjelmat. Lakivaliokunta katsoo, että samalla on kuitenkin syytä huolehtia perustuslakivaliokunnan toteamin tavoin, että salaisten pakkokeinojen käyttöön liittyvän oikeussuojajärjestelmän toimivuus varmistetaan sekä säädöstaholla että käytännössä. Lakivaliokunnan lausuman perusteella eduskunta sisällytti vastaukseensa 203/2013 vp pönten, jossa se edellyttää, että hallitus antaa selvityksen salaisten pakkokeinojen käytöstä ilmoittamista koskevan sääntelyn soveltamisesta vuoden 2014 loppuun mennessä.

Peitetoiminnalla ja valeostolla voi olla vaikutuksia myös yleiseen luottamukseen virkatoimintaa kohtaan. Peitetoimintaa koskevien toimivaltuuksien voidaan luonnehtia merkitsevän poliisille oikeutta toimia vastoin joitain rikosoikeudellisia kieltoja ilman virkavastuuta (PeVL 5/1999 vp). Tällainen virkatoiminta on merkittävää muun muassa perustuslaissa edellytetyn virkatoimin-

nan lainalaisuuden periaatteen näkökulmasta. On myös ajateltavissa, että valeostajan, soluttautujan, poliisin tietolähteen tai häntä käyttävän poliisimiehen menettely tulee arvioitavaksi rikoskumpuunautena, yllytyksenä tai avunantona rikokseen. Tästä näkökulmasta erityisen ongelmallisia ovat huumausainerikokset, joiden tunnusmerkistöissä kriminalisoidun käyttäytymisen ala on viety hyvin pitkälle.

Lain mukaan lähtökohta on, että peitetoimintaa suorittava poliisimies ei saa tehdä rikosta eikä aloitetta rikoksen tekemiseen. Hän on kuitenkin rangaistusvastuusta vapaa, jos hän tekee liikenerikkomuksen, järjestyksellisen rikoksen tai muun niihin rinnastettavan rikoksen, josta on säädetty rangaistukseksi rikesakko, jos teko on ollut välttämättömän peitetoiminnan tavoitteen saavuttamiseksi tai tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi.

Uudessa 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 perusteiden avulla 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 jossain määrin tulkinnanvaraista ja jättää avoimeksi eräitä kysymyksiä. Peitepoliisin toimintamahdollisuudet ovat säännöksen perusteella varsin rajatut ja tämä yhdessä tulkinnanvaraisuuden kanssa herättää kysymyksiä muun muassa poliisimiehen oikeusturvan näkökulmasta. Epäselvää on myös, missä järjestyksessä laissa tarkoitettu vastuuvapaus mahdollisesti todetaan.

Tuomioistuimen rooli peitetoiminnan aloittamisessa on varsin kapea ja rajoittuu siihen, että se

päätää vain siitä, ovatko peitetoiminnan edellytykset olemassa. Esimerkiksi peitetoimintasuunnitelman tai sen käytännön toteuttamiseen tuomioistuimien ei ota kantaa.

Peiteltyä tiedonhankintaa kohdalla erityisenä ongelmana voidaan arvioida olevan, miten tämän uuden keinon raja peitetoimintaan saadaan käytännössä selväksi ja yhtenäiseksi eri viranomaisissa.

Tietolähdetoiminta on kertomusvuonna ollut runsaasti julkisuudessa eräisiin huumorikostutkimuksia suorittaviin poliisimiehiin kohdistuvan esitutkimuksen johdosta. Kysymys on ollut muun muassa tietolähteen rekisteröinnistä. Uudessa laissa tietolähdetoiminnalla tarkoitetaan muuta kuin satunnaista luottamuksellista, rikoksen selvittämiseksi merkityksellisten tietojen vastaanottamista poliisin ja muun esitutkintaviranomaisen ulkopuoliselta henkilöltä. Tietolähdetoimintaa on säännelty aiempaa tarkemmin muun muassa tietolähteen rekisteröimisen osalta.

Ongelmat peitetoiminnan ja valeostojen laillisuusvalvonnassa ovat osin samantyyppisiä kuin telepakkokeinojen valvonnassa. Poliisin teknisten ja taktisten menetelmien salassapito rajoittaa laillisuusvalvonnassa esiin tulleen julkistamista vielä telepakkokeinojakin enemmän. Viime kädessä peitetoiminta ja valeostot ovatkin hyvin erityyppistä toimintaa kuin telepakkokeinot. Toiminnan luonteen vuoksi siinä mukana olevien poliisimiesten kaikinpuolinen pätevyys ja hyvä harkintakyky on erittäin tärkeää.

Oikeusasiamiehen harjoittama valvonta on näidenkin keinojen osalta jälkikäteistä ja parhaimmillaan 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 eivät olekaan mikään patenttirikaisu oikeusturvaongelmiin. Uuden lain myötä laajeneva raportointi ja sen vaatima panostus myös vie voimavaroja oikeusasiamiehen kanslian muulta laillisuusvalvonnalta.

### Sisäiseen valvontaan panostettava

Poliisin normaali päivittäinen esimiestyö ja oma sisäinen valvonta ovat siis pääosassa, ja oikeusasia-miehen laillisuusvalvonta on luonteeltaan vain niitä täydentävää. Peitetoiminnan ja valeostojen sisäinen valvonta ei kuitenkaan ole kehittynyt samalla tavalla kuin telepakkokeinoissa. Erityisesti poliisin ylijohdolta olisi odottanut aktiivisempaa roolia, kun varsinkin toiminnan alkuvuosina valvonta jäi pitkälti KRP:n sisäiseksi. On kuitenkin kyseenalaista, kuinka uskottavasti KRP on itse voinut valvoa toimintoja, joista on päättänyt ja viime kädessä muutoinkin vastannut sen päällikkö. Uuden lain myötä asetelma jossain määrin muuttuu peitetoiminnan osalta, kun menetelmän käyttöön rikoksen selvittämiseksi vaaditaan tuomioistuimen ratkaisua peitetoiminnan edellytysten olemassa olosta.

Poliisihallituksen laillisuustarkastukset vuonna 2013 KRP:ssä painottuivat peitetoiminnan ja valeostotoimenpiteiden tarkastamiseen ja Suojelupoliisissa peitetoiminnan ja vanhan poliisilain 3 luvun mukaisten muiden tiedonhankintatoimenpiteiden tarkastamiseen. Poliisihallitus totesi molempien yksiköiden laillisuustarkastuksissa, että tarkastushavainnot eivät sisältäneet varsinaisia epäkohtia. Laillisuustarkastussuunnitelmat ovat Poliisihallituksen mukaan asianmukaisia ja molempien yksiköiden toiminnan luonne huomioiden tiedonhankinta-asioiden huomioiminen omassa laillisuustarkastustoiminnassa on ollut hyvällä tasolla. Molemmissa yksiköissä omaa valvontaa suoritetaan runsaasti.

Peitetoiminnan ja valeostojen valvontaan ja ohjaukseen tulisi edelleenkin panostaa. Kysymys on kaikkein salaisimmasta poliisitoiminnasta, jossa asianosaisten reagointimahdollisuutta ei ole ollut, koska heillä ei ole tietoa heihin kohdistuneista toimenpiteistä. Toiminnan linjauksia ei voida jättää vain itse toimijoille, vaan poliisin ylimmän johdon velvollisuus on linjata toimintaa ja tarvittaessa ottaa kantaa tulkintoihin. Salainen poliisitoiminta ei saa jäädä itseohjautuvaksi.

Tehokas toiminnan ohjaus edellyttää luonnollisesti tietoa siitä, mitä toiminta ja sen ongelmat käytännössä ovat. On pidettävä huoli siitä, ettei salaisesta tiedonhankinnasta muodostu niin salaista, että se karkaa esimiestenkin näköpiiristä. Heidän on tiedettävä, millä keinoilla tulokset tehdään. Poliisin ylijohdon tulisi tehdä säännöllisiä tarkastuksia, joissa riittävän konkreettisesti ja kattavasti käydään läpi itse toimintaa. Esimerkiksi ilman monipuolista asiakirjatarkastusta ei toiminnasta voi saada riittävää kuvaa. Toiminnan luonteesta johtuen valvonnan onnistumisen perusedellytys on tarkka dokumentointi.

## 4.7

### Vankeinhoito

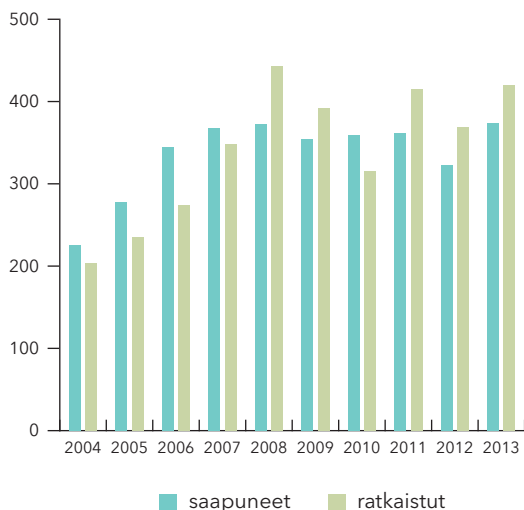
Vankeinhoitoasioita koskeva laillisuusvalvonta kuului OA *Petri Jääskeläiselle*. Pääesittelijänä oli esittelijäneuvos *Harri Ojala*.

OA:n tulee lain mukaan toimittaa tarkastuksia erityisesti vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa. Vankeinhoiton valvonta onkin perinteisesti ollut yksi oikeusasiamiehen toiminnan painopistealueista.

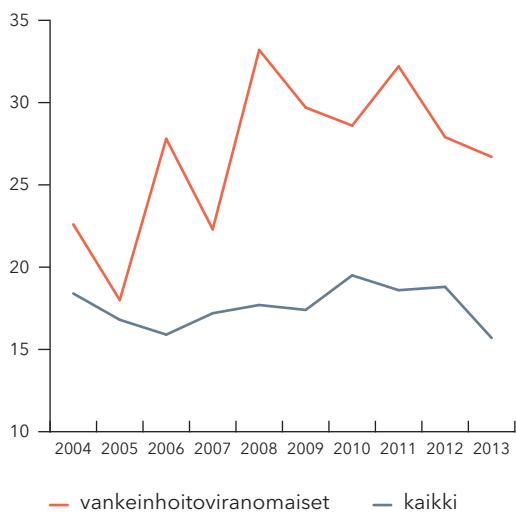
#### 4.7.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Vankien kokonaismäärä väheni jälleen hieman kertomusvuoden aikana. Tutkintavankien määrä pysyi lähes samana kuin edellisenä vuonna eli oli 600. Sakkovankien lukumäärä 47 (37) oli hieman edellisen vuoden määrää suurempi. Näistä naisia oli kolme. Valvotussa koevapaudessa olevia oli 133. Utta valvontarangaistusta suorittavia oli sama määrä kuin edellisenä vuotena eli 16. Ulkomaalaisten rangaistusvankien määrä hieman nousi edellisestä vuodesta 256 (247) ja tutkintavankien määrä puolestaan hieman laski. Se oli 189 (209). Alle 18-vuotiaita vankeja vankilassa oli 6. Näistä rangaistusvankeja oli 2 ja tutkintavankeja 4. Alle 21-vuotiaita vankeja oli yhteensä 85 (78). Näistä rangaistusvankeja oli 44 ja tutkintavankeja 38. Poliisintiloissa tutkintavankeja oli 77 (66).

Oikeusministerin asettama vankeuslakia uudistava työryhmä jätti mietintönsä kertomusvuoden aikana, ja OA antoi mietinnöstä lausunnon (4184/5/13).



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2004–2013



Toimenpideprosentti vuosina 2004–2013



*Kylmäkosken vankilaan 17.4. tehdyllä tarkastuksella oikeusasiamies kiinnitti huomiota matkaselliosastolle pitkäksi aikaa sijoitettujen, korvaushoidossa olevien vankien olosuhteisiin. Kuvassa (vas.) oikeusasiamies Petri Jääskeläinen (selin), vankilan ma johtaja Harri Rämö, vartija Timo Päivärinta, apulaisjohtaja Asko Shemeikka ja esittelijäneuvos Harri Ojala.*

#### 4.7.2 TARKASTUKSET

OA tarkasti vuonna 2013 Kylmäkosken vankilan, Kylmäkosken vankilan poliklinikan, Länsi-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen ja arviointikeskuksen Tampereen toimipaikan, Pirkanmaan rikosseuraamuskeskuksen ja Tampereen yhdyskuntaseuraamustoimiston sekä tutustui Silta-Valmennusyhdistys ry:n ylläpitämään Vapauteen valmennuksen palvelun yksikköön Tampereella. OA tarkasti myös Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön kertomusvuoden lopussa. Tarkastuksella OA keskusteli muiden tarkastusten yhteydessä tekemistään havainnoista.

OA:n määräyksestä esittelijät tarkastivat Jokelan vankilan, Vaasan vankilan, Turun vankilan ja Keravan vankilan. Nämä tarkastukset toteutettiin ennalta ilmoittamatta.

Tarkastuksilla keskityttiin laitosten vankien oikeusturvan kannalta herkkiin olosuhteisiin, kuten vankilan eristysosastoihin (tarkkailusellit, päihdevirtsatestitilat ym.) ja matkaselliosastoihin ja vankien mahdollisuuksiin saada tietoa velvollisuuksistaan ja oikeuksistaan vankilassa. Tarkastusten yhteydessä käydyissä keskusteluissa vankien ja myös osin henkilökunnan kanssa tuli esiin epätietoisuutta siitä, missä määrin vangit saivat tietoa vankilan toiminnasta ja vangin oikeuksista sekä velvollisuuksista. Ongelmia oli ilmennyt eri-



*Jokelan vankilaan 12.6. tehdyn tarkastuksen perusteella oikeusasiamies kehotti vankilaa huolehtimaan vankien lainmukaisista ulkoilumahdollisuuksista ja ulkomaalaisten vankien tiedonsaannista. Kuvassa vankilan erityisulkoilualueita.*

tyisesti ulkomaalaisten vankien mutta myös kotimaisten vankien tiedonsaannissa.

Kylmäkosken vankilassa OA kiinnitti huomiota matkaselliosastolle sijoitettujen vankien olosuhteisiin. Tarkastuksella ilmeni muun muassa, että osastolle oli sijoitettu omasta pyynnöstä muista vangeista erillään asuvia vankeja (korvaushoidossa olevia), jotka eivät voineet asua normaalilla asuinosaustolla, koska muut vangit painostivat heitä luovuttamaan saamansa lääkityksen. Vankilassa oli yhteensä kymmenen vankia, jotka saivat korvaushoitoa. Näistä viisi oli sijoitettuna matkaselliosastolle. Valvontahenkilökunta kertoi pitävänsä korvaushoidossa olevien asuttamista matkaselliosastolle vaikeana myös siksi, että oli haastavaa järjestää heille psykososiaalista kuntoutusta osastolla. Asia oli esillä myös vankilan poliklinikalla.

Osaston kaksi isoa kuuden hengen matkaselliä olivat epäjärjestyksessä, eikä vankien tavaroille ollut säilytystilaa, vaan ne olivat lattialla. Toisessa sellissä tuntui voimakas tupakanhaju, vaikka vangit ilmoittivat tupakoivansa sellin vessassa. Kahden hengen selli oli erittäin ahdas. OA piti osastolle pitkäksi aikaa sijoitettujen vankien olosuhteita ja toimintaan osallistumismahdollisuuksia rajallisina.

OA otti vankilan olosuhteita koskevat havaintonsa esiin myös Länsi-Suomen aluekeskuksen tarkastuksella. OA pyysi tarkastuksen jälkeen vankilan johtajaa toimittamaan tietoja osaston olosuhteista, muun muassa vankien määristä ja asuinolosuhteista, mahdollisuuksista osallistua toimintaan tai olla sellin ulkopuolella.

Vankilan johtaja ilmoitti tarkastuksen jälkeen, että omasta pyynnöstä erillään olleiden vankien

käyttöön oli saatu kaksi isoa matkaselliä, koska tutkintavankien määrä oli saatu ainakin tilapäisesti laskemaan. Myös muiden vankien sijoitusaikaa osastolla oli saatu lyhennettyä.

Tarkastuksilla puhutettiin luottamuksellisesti sattumanvaraisesti valittuja vankeja. Kylmäkosken, Jokelan ja Turun vankiloissa vangeille järjestettiin mahdollisuus tulla keskustelemaan OA:n ja tarkastajien kanssa, mitä 48 vankia käytti hyväkseen.

### 4.7.3 ESITYKSET JA OMAT ALOITTEET

Vuonna 2013 OA otti omana aloitteena tutkittavaksi seitsemän asiaa:

- hammashoidon toteuttaminen vankiloissa (199/2/13)
- riskiarvioiden tekeminen psykiatrisessa vankisairaalassa (413/2/13)
- vankien virtsanäytteiden käsittely (645/2/13\*)
- asianajajien tarkastuskäytännöt vankiloissa (1641/2/13)
- suljettujen vankiloiden soittojärjestelyt (2530/2/13)
- särkylääkkeiden antamista koskeva käytäntö (3621/2/13)
- C-hepatiitin hoidon linjaukset vankiloissa (5672/2/13)

Seuraavassa selostetaan vuoden 2013 aikana ratkaistuja omia aloitteita ja sellaisia kanteluratkaisuja, jotka ovat johtaneet esityksen tekemiseen.

#### Kameravalvonta vankilan tapaamistiloissa

Vankilan kahden osaston valvottujen tapaamisten järjestämiseen tarkoitetuissa tiloissa oli käytössä kuvan ja äänen tallentava kameravalvonta. OA oli saattanut vankilan tietoon 22.6.2011 käsityksensä siitä, että vankeuslaki ei antanut yksityisyyden suojan kannalta riittävällä täsmällisyydellä valtuutusta sellaiseen videovalvontaan, joka tallentaa yksityiskohtaisesti vangin ja tapaajan välisen keskus-

telun valvotussa tapaamisessa (4107/4/09, ks. OA:n kertomus toiminnastaan 2011 s. 58 ja 156–157).

OA oli pyytänyt vankilaa ilmoittamaan toimenpiteistään vuoden 2011 aikana. Tammikuussa 2012 ilmeni, että vankila ei ollut muuttanut mainittua käytäntöään. OA otti asian esille uudestaan omana aloitteenaan.

OA piti vankilan menettelyä arvostelulle alttiina. OA oli aikaisemmassa päätöksessään esittänyt tuolloin selkeät oikeudelliset perusteet sille, että videovalvonnalle ei ole riittävää lainsäädännöllistä perustaa. OA:n päätöksillä ei voida antaa viranomaiselle käskyjä siitä, miten niiden on meneteltävä. Toisaalta viranomaisen on kyettävä esittämään hyväksyttävät oikeudelliset perusteet oikeusasiamiehen kannanotosta poikkeavalle menettelylle. Tässä tapauksessa sellaisia ei ollut esitetty, eikä vireillä oleva lainsäädännön tarkistushanke ollut tällainen peruste.

OA saattoi käsityksensä vankilan menettelyn virheellisyydestä sen tietoon. Lisäksi OA lähetti päätöksensä myös oikeusministeriölle (OM) tiedoksi ja vankeuslainsäädännön uudistamistyössä huomioon otettavaksi.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 20.3.2013,  
DNRO 155/2/12, ESITTELIJÄ PASI PÖLÖNEN

#### Tiedonkulku poliisivankilan ja tutkintavankilan välillä

Poliisi oli kumonnut tutkintavankiin kohdistuneen takavarikon ja palauttanut tälle omaisuutta poliisivankilassa. Kun vanki palasi tutkintavankilaan, hänen haltuunsa pääsi tätä kautta suuri määrä vankilassa kiellettyä omaisuutta, muun muassa kääntöveitsi. Esineitä ei tarkastettu sen paremmin poliisin kuin vankilan puolella. Molemmat tahot ollettivat toisen tahon tekevän tarkastuksen.

OA:n mukaan perusongelma asiassa oli tiedonkulun puute. Tiedonkulku ja toiminnan koordinaatio kärsivät siitä, että vanginkuljetuksista huolehtivat eri hallinnonaloille kuuluvat viranomaiset. Käytettävissä ei ole sellaista yhteistä tai jaetua tietoteknistä järjestelmää, jonka kautta poliisi-

sin ja vankeinhoitoviranomaisten välillä liikkuisi luotettavasti tutkintavangin olosuhteisiin liittyviä tarpeellisia tietoja (4222/4/11\*).

### Tutkintavankien sitomiskäytäntö

Asiassa oli kyse myös vankilan yleisemmästä käytännöstä sitoa vangit vankikuljetuksilla. OA oli jo vuonna 2010 pitänyt laajentavana ja selvästi lain lähtökohtien vastaisena vankilan käytäntöä sitoa kaikki yhdessä kuljetettavat vangit ruuhka-aikoina. OA:n kannanotto ei ollut kuitenkaan johtanut Vantaan vankilan kuljetuskäytäntöjen muutokseen eikä sitomisen edellytyksiä koskevan lainsäädännön muutokseen tai muutosesitykseen. Käytettävissä oleva kuljetuskalusto näytti ”pakottavan” vankeinhoitoviranomaiset käyttämään sitomista kuljetuksilla. Asianmukainen kuljetuskalusto, joka mahdollistaisi kuljetettavien osastoinnin, ilmeisesti ratkaisisi ongelman.

OA saattoi esittämänsä käsitykset Helsingin poliisilaitoksen ja Vantaan vankilan tietoon. OA saattoi päätöksensä myös OM:n ja sisäasiainministeriön tietoon.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 20.3.2013,  
DNRO 4222/4/11\*, ESITTELIJÄ PASI PÖLÖNEN

*OM:n kriminaalipoliittinen osasto ilmoitti, että poliisin ja vankeinhoitoviranomaisten välisestä tehtävänäjoista kuljetuksissa ei ollut vielä päästy yhteisymmärrykseen. Vireillä olevassa vankeus- ja tutkintavankeuslakien muutoshankkeessa on selvitettävänä säännös, joka mahdollistaisi tiukoin edellytyksin vankien sitomisen lyhytaikaisen yhteiskuljetuksen ajaksi ilman tapauskohtaista vankiin kohdistuvaa harkintaa. Säännöstä tullaan arvioimaan perusteellisesti perustuslaissa turvatus henkilökohtaisen koskemattomuuden suojan kannalta. OM:n mukaan ongelmallista antaa tällainen valtuutus käyttää voimankäyttövälinettä.*

### Vangin ja oikeusaputoimiston välistä kirjeenvaihtoa oli luettu lainvastaisesti

Erästä toista kantelua tutkittaessa ilmeni, että vankilassa oli luettu vangin ja oikeusaputoimiston välistä kirjeenvaihtoa. OA otti asian erikseen omana aloitteena tutkittavaksi.

OA antoi vankilalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä, kun sekä vangin oikeusaputoimistoon lähettämä että hänelle sieltä saapunut kirje oli luettu. Lain mukaan vangin oikeudenkäyntiavustajalleen tai asiamiehelleen lähettämää kirjetä ei lainkaan saa avata. Vangille tällaiselta lähettäjältä saapuva kirje voidaan avata tarkastamista varten vangin läsnä ollessa, jos siihen on lain edellyttämiä perusteita. Saapuvankaan kirjeen lukeminen ei ole sallittua.

Asiassa saadun selvityksen mukaan syy kirjeiden avaamiseen ja lukemiseen oli se, että kirjeentarkastuksessa ei näiden kirjeiden mielletty olevan sellaista postia, jota ei olisi saanut avata. Selvityksestä kävi ilmi myös, että vankilan johtaja oli laatinut listan niistä kirjeistä, joita ei kyseisen vangin osalta avata eikä lueta. Oikeusaputoimisto ei ollut listalla, mikä oli selvityksen mukaan syynä sille, että kirjeet oli avattu epähuomiossa. Kirjeet avannut virkamies ei ollut mieltänyt niitä asianajajapostiksi.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 25.3.2013,  
DNRO 228/2/11, ESITTELIJÄ ANU RITA

### Vankien virtsanäytteiden käsittelymenettelyssä havaittiin puutteita

OA selvitti omana aloitteenaan menettelyä käsiteltäessä vankien virtsanäytteitä päihdetestauksessa. Testituloksen oikeellisuus on välttämätön vangin oikeusturvan kannalta.

Testausmenettelyä vankilassa ei ole säännelty Rikosseuraamusalan säädöksissä. Menettelytavat ovat keskushallintoyksikön antaman ohjeen varassa, minkä lisäksi on julkaistu Päihdevalvonnan opas. Useilla muilla yhteiskunnan aloilla menettelystä on säädetty lain tai asetuksen tasolla.

Päihdetestien vastaanottajalla tulee olla riittävä koulutus ja perehtyneisyys asiaan, jotta näytteenotto ja näytteen käsittely tulee suoritetuksi teknisesti luotettavalla tavalla. Rikosseuraamusalan säädöksissä näytteenottajille ei ole asetettu koulutusvaatimuksia. Tämä poikkeaa sääntelystä useilla muilla yhteiskunnan toimialoilla, joilla on säädetty sitovasti testin vastaanottajalta vaaditusta koulutuksesta.

Rikosseuraamuslaitoksen päihdetestausta koskevassa ohjeistuksessa on otettu hyvin huomioon se, että vangilla ei olisi mahdollisuutta millään tavoin itse vaikuttaa testin tulokseen. Näytteen vastaanottajan menettelyä ei ole ohjeistettu siltä osin, että näytteiden sekaantumisriskiin, tai näytteen käsittelyyn muutoinkaan, olisi kiinnitetty erityistä huomiota. Vankiloista saaduista selvityksistä kävi ilmi, että virtsanäytteiden käsittelymenetellessä oli paljon eroavuuksia eri laitosten välillä.

Virtsanäytteen sekaantumismahdollisuus on muilla yhteiskunnan toimialueilla pyritty torjumaan sääntelyllä, jonka mukaan näytteenantajan tulee voida seurata näytteen käsittelyketjua näytteen antamisesta sen laboratoriot varten tehtävään sinetöintiin asti. Jos vangin ei katsota voivan olla läsnä käsiteltäessä näytettä vankilassa, tulee luotettava, virheetön käsittelyketju varmistaa muilla keinoilla. Yhteneväisillä, tarkoituksenmukaisilla ja selvästi ohjeistetuilla toimintavoilla voitaneen välttää sekaantumista ja muuta virheellistä käsittelyä koskevia epäilyjä ja väitteitä.

OA käsitteli päätöksessään vain vankien virtsanäytteisiin liittyvää menettelyä. Hän totesi kuitenkin, että riittävän sääntelyn, ohjeistuksen ja hyvien toimintakäytäntöjen vaatimus koskee kaikkea vangin päihdetestausta.

OA pyysi Rikosseuraamuslaitoksen keskuhallintoyksikköä ja OM:ää ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä oli antanut aihetta.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 12.2.2013,  
DNRO 645/2/13\*, ESITTELIJÄ ANU RITA

*OM:n kriminaalipoliittinen osasto yhtyi näkemykseen, että päihdetestauksen oikeellisuus on vangin oikeusturvan kannalta välttämätöntä. Ministeriö*

*piti myös näytteenottajan riittävää koulutusta tähdellisenä. Ministeriö totesi, että uuden rikosseuraamusalan koulutuksen laajuus on 90 opintopistettä ja se kestää yhteensä 16 kuukautta. Ministeriön näkemyksen mukaan päihdetestauksen luotettavuutta ja käsittelyn oikeellisuutta vankiloissa voidaan oleellisesti tehostaa täsmentämällä Rikosseuraamuslaitoksen ohjeistusta ja valvomalla ohjeistuksen noudattamista nykyistä tehokkaammin. Ministeriö ei pitänyt tarpeellisena antaa päihdetestauksen menettelyä lain- tai asetuksetasoisia säännöksiä.*

*Rikosseuraamuslaitoksen keskuhallintoyksikkö ilmoitti, että päihdevalvonnan ohjeistus tullaan syksyllä 2013 päivittämään ja huomioimaan oikeusasiamiehen mainitsemat seikat. Keskuhallintoyksikkö tulee kiinnittämään erityistä huomiota siihen, että päihdetestaus vankiloissa tapahtuu annetun ohjeistuksen mukaisesti.*

### Vangin tapaamista koskeva ilmoitus syyttäjälle

Vankilan johtaja oli ilmoittanut tutkintavangin ja tämän tapaajan välisen keskustelun sisällön pääpiirteissään syyttäjälle arvioituaan, että sillä saataisi olla merkitystä rikosasiassa.

OA totesi, että Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehen mahdollisuudesta antaa omasta aloitteestaan tutkintavangin tapaamista koskeva tieto syyttäjälle ei ole säädetty. Laissa on kuitenkin varsin laajasti säädetty mahdollisuudesta ilmoittaa poliisille erilaisista vankia koskevista asioista, muun muassa tapaamisesta.

Koska laissa ei näytännyt huomioidun tilanteita, joissa ilmoitus oli tarkoituksenmukaisempaa tehdä syyttäjälle kuin poliisille, OA:n mielestä OM:n oli syytä selvittää, antaako nykyinen lainsäädäntö riittävät mahdollisuudet vankilan aloitteesta tapahtuvaan vankilan ja syyttäjän väliseen tiedonvaihtoon, jonka perusteena on turvata rikosprosessi.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 26.11.2013,  
DNRO 4240/4/12, ESITTELIJÄ ANU RITA

## Opioidikorvaushoitolääkkeen antaminen vankilassa

Oikeusasiamies tutki omana aloitteena, onko lääkkeiden – erityisesti opioidikorvaushoitolääkkeiden – antaminen toteutettu vankiloissa asianmukaisesti ja turvallisesti.

Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikön mukaan terveydenhuoltohenkilökunta toteuttaa korvaushoidon virka-aikana. Muina aikoina vartijat antavat valmiiksi annostellut lääkkeet vangeille.

OA:n mukaan vartijoiden osallistuminen lääkeshoidon toteuttamiseen vankilassa ei sinänsä näyttäisi olevan lainvastaista. Tällöinkin potilasturvallisuudesta tulisi huolehtia noudattamalla Turvallinen lääkehoito -oppaan ohjeita siitä, miten lääkehoitoon kouluttamaton henkilö osallistuu lääkeshoidon toteuttamiseen. Jokainen lääkehoitoon osallistuva kantaa vastuun omasta toiminnastaan, mutta työnantajalla on vastuu siitä, että työntekijällä on edellytykset toteuttaa lääkehoito turvallisesti ja että hän hallitsee työtehtävänsä. Siten Rikosseuraamuslaitoksen tulee huolehtia siitä, että vartijat saavat asianmukaisen ja riittävän perehdytyksen tehtävään.

Sen sijaan korvaushoitolääkkeiden antamisessa tilanne on toinen, koska vankiloiden valvontahenkilökuntaan kuuluvat eivät pääsääntöisesti ole saaneet sellaista terveydenhuollon tai sosiaalialan koulutusta, jota oppaassa tarkoitetaan. Siten nykyinen käytäntö näyttäisi olevan vastoin sosiaali- ja terveysministeriön (STM) ohjeistusta. OA saattoi ratkaisunsa STM:n tietoon ja harkittavaksi, tarvittaisiinko ohjeistukseen tarkennuksia. OA pyysi ministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin asia on antanut aiheutta.

OA totesi lisäksi, että korvaushoitoa halualta vangilta edellytetyssä hoitosopimuksessa ei selvästi ilmene, antaako vankipotilas siinä myös vartijalle luvan esimerkiksi suun tarkastukseen silloin, kun vartija antaa korvaushoitolääkkeen. OA:n mielestä hoitosopimus jätti tältä osin tulokinnanvaraa ja sitä olisi hyvä selkiyttää.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 31.1.2013,  
DNRO 3426/2/09, ESITTELIJÄ IISA SUHONEN

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö ilmoitti, että vartijoiden koulutuksen lähtökohdanta on Turvallinen lääkehoito -opas. Perehdyttäminen tapahtuu nykyisin toimipaikkakoulutuksena, josta vastaa Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikön lääkekeskus. Lääkkeenantokoulutus ei ole ollut systemaattista eikä tutkintokoulutukseen sidottua, jolloin myöskään näyttöä ei ole vaadittu. Uusi rikosseuraamusalan tutkintosääntö tulee voimaan 1.1.2014 ja tutkinnon uutena sisältölisyyksenä on lääkkeenantokoulutus. Koulutus suunnitellaan tarpeiden mukaan huomioiden esimerkiksi korvaushoitolääkkeiden koulutus. Lisäksi tarkoituksena on järjestää vuoden 2014 aikana koko valvontahenkilökunnalle lääkkeenjakokoulutus.

Keskushallintoyksikön ilmoituksen mukaan hoitosopimus-lomaketta on täsmennetty siten, että siinä todetaan nimenomaisesti, että potilas antaa lääkkeen antajalle (sairaanhoidtaja tai vartija) luvan muun muassa suun tarkastukseen.

Ministeriö ilmoitti lähettäneensä asian Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen Potilasturvallisuutta taidolla -ohjelman työryhmälle huomioitavaksi edellä mainitun oppaan uudistamistarpeiden arvioinnissa.

## Toimenpidepyyntö

OA selvitti vankilassa kuolleen vangin hoitoa. Alustavassa selvityksessä ilmeni, että vankilan lääkäri oli lopettanut vangin verenohennuslääkityksen. Noin kuuden viikon kuluttua tästä vanki menehtyi veritulppaan.

OA saattoi asian Valviran tutkittavaksi ja arvioitavaksi. OA pyysi virastoa ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 19.2.2013,  
DNRO 2792/2/13, ESITTELIJÄ IISA SUHONEN

## Etälamauttimen käyttö Rikosseuraamuslaitoksessa

OA otti omana aloitteena tutkittavaksi etälamauttimen käytön vankiloissa. Tälle olivat perusteena eräät kansainvälisten ihmisoikeuksien valvontaelinten suositukset ja näkemykset. Tarkoitus ei ollut tutkia yksittäisiä etälamauttimen käyttötapauksia Rikosseuraamuslaitoksessa, vaan selvittää ohjeistuksen ja koulutuksen riittävyttä ja asianmukaisuutta sekä tarvittaessa kiinnittää rikosseuraamusalan huomiota mahdollisiin ongelma-kohtiin ja käytön riskeihin.

OA:n tietoon ei ole tullut Rikosseuraamuslaitosta koskevia väitteitä perusteettomasta tai liiallisesta voimankäytöstä etälamauttimen avulla.

Rikosseuraamuslaitoksessa on järjestetty etälamauttimien käytön sisäinen seuranta ja valvonta. Vankiloiden tarkastuskäynneillä saatujen tietojen mukaan lamauttimeen sisältyy järjestelmä, joka tallentaa tiedot sen käytöstä.

Etälamauttimen käyttö Rikosseuraamuslaitoksessa edellyttää koulutusta, joka annetaan täydennuskoulutuksena sitä tarvitseville virkamiehille. Etälamauttimen käyttöoikeus on voimassa käyttäjäkoulutuksen jälkeen kolmen vuoden ajan, jonka kuluessa se on uusittava käyttöoikeuden säilyttämiseksi. Annetun selvityksen mukaan kaikissa koulutusmateriaaleissa on pyritty tuomaan esiin ne seikat, joiden avulla voidaan välttää kohdehenkilön loukkaantuminen tai vammautuminen. OA ei tässä yhteydessä pitänyt tarpeellisena selvittää koulutuksen sisältöä enemmälti, koska koulutusmateriaali pohjautuu pitkälti poliisin koulutusaineistoon, ja poliisin etälamauttimien käyttö on parhaillaan AOA:n tutkittavana.

Rikosseuraamuslaitos on todennut, että sille tulisi antaa toimivalta tarkempien voimankäyttövälineiden käyttöä koskevien määräysten antamiseen. Rikosseuraamuslaitos oli jo saattanut näkemyksensä OM:n tietoon. Poliisissa voimankäyttövälineiden sääntely on selvästi tarkempaa kuin rikosseuraamusalalla. OA katsoi, kuten Rikosseuraamuslaitos, että voimankäyttövälineiden käytön sääntelyn tulisi olla tarkempaa. Myös Kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohte-

lun taikka rangaistuksen estämiseksi toimivan eurooppalaisen komitean (CPT) näkemyksen mukaan etälamauttimen käytön tulee olla tarkasti säänneltyä. OA katsoi, että vaikka tarkemmat säännökset ja määräykset antamistoimivallasta puuttuivat, ei ole estettä antaa ohjeenluontoista ohjausta hallinnonalalla.

CPT:n näkökannan mukaan etälamauttimen käyttö erityisesti suljetuissa laitoksissa tulisi rajoittaa poikkeuksellisiin ääritilanteisiin ja muutoinkin tilanteisiin, joissa on todellinen hengen tai terveyden vaara. OA yhtyi CPT:n näkemykseen, että käyttökynnyksen tulee olla korkealla. Koulutuksella ja ohjeistuksella on OA:n mukaan tärkeä merkitys. Virkamiehen tulee tuntea käytettävissä oleviin voimankäyttövälineisiin liittyvät riskit, myös mahdolliset lääketieteelliset riskit, kyetäkseen kussakin yksittäisessä tapauksessa tekemään riittävän arvion hyväksyttävästä toimintatavasta.

OA:n käytettävissä olevan materiaalin perusteella vaikutti siltä, että etälamauttimen riskeihin oli pyritty mahdollisuuksien mukaan perehtymään. OA korosti kulloinkin saatavissa olevan niin kotimaisen kuin kansainvälisenkin uuden tiedon seuraamista ja huomioon ottamista.

OA saattoi näkemyksensä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön, Rikosseuraamuslaitoksen koulutuskeskuksen ja OM:n kriminaalipoliittisen osaston tietoon.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 15.1.2013,  
DNRO 4733/2/09\*, ESITTELIJÄ ANU RITA

## Vankien pankkipalvelujen saatavuus

OA otti omana aloitteenaan tutkittavakseen vankien pankkipalveluiden saatavuuden ja käytön suljetuissa vankiloissa. Yleensä pankkipalvelut oli järjestetty asianmukaisesti.

Osassa laitoksia oli kielletty puhelinpankin käyttö. Kyse oli muista kuin vankilan hallussa olevista vangin rahavaroista eli niin sanotun siviilitilin käyttämisestä puhelinpankin välityksellä. OA:n mukaan vankila voi puuttua ulkopuolisia pankkilehtiä koskeviin oikeustoimiin vain vangin yhteyk-

siä vankilan ulkopuolelle koskevien yleisten, esimerkiksi puheluista ja postilähetuksista annettujen säännösten perusteella. Kun vankilalla ei ole yleistä toimivaltaa valvoa vangin pankkitilillä olevien siviilivarojen käyttöä, ei ollut perusteltua asettaa ainakaan kaikkiin vankeihin kohdistunutta yleistä puhelinpankin käyttökieltoa siksi, että valvonta oli ongelmallista.

Vankien keskinäiset rahansiirrot vankitililtä toiselle oli kielletty joissakin vankiloissa laitoksen sisällä. Vankeuslain mukaan vanki saa perustelusta syystä vankilan välityksellä toimittaa rahaa ja muita maksuvälineitä vankilan ulkopuolelle tai toiselle vangille. Tässä valossa OA piti kategorista kieltoa ongelmallisena.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 31.12.2013,  
DNRO 3027/2/10, ESITTELIJÄ REIMA LAAKSO

### Eristämistarkkailu ei oikeuta kieltämään ulkoilua

OA totesi omana aloitteenaan tutkimassa asiassa, että pelkästään eristämistarkkailuun sijoittaminen ei oikeuta epäämään vangin ulkoilua. Eristämistarkkailuun sijoitetun vangin ulkoilusta tai sen rajoittamisesta ei ole säädetty erikseen, kuten esimerkiksi kurinpitorangaistusta suorittavan osalta on. Eristämistarkkailuun sijoitetun ulkoilussa tuli siten noudattaa vankeuslain asiaa koskevaa yleissäännöstä. Ulkoilun epääminen edellytti siten, että yleissäännöksessä asetettujen edellytysten täytyminen harkitaan tapauskohtaisesti.

OA katsoi, että vankilassa oli menetelty virheellisesti kun vangilta oli evätty ulkoilu koko eristämistarkkailun ajaksi. Vankilan johtaja ilmoitti jo OA:lle antamassaan selvityksessä, että vankilan käytäntöä oli muutettu. OA katsoi riittäväksi toimenpiteeksi saattaa käsityksensä vankilan johtajan tietoon.

OA saattoi näkemyksensä myös Länsi-Suomen rikosseuraamusalueen aluejohtajan, Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön ja OM:n kriminaalipoliittisen osaston tietoon.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 5.3.2013,  
DNRO 1241/2/12, ESITTELIJÄ HARRI OJALA

### Rangaistusaikalaskelman oikaisemisesta säännös lakiin

OA piti tuomitun oikeusturvan kannalta epätydyttävänä, että rangaistusaikalaskelmissa havaittujen virheiden oikaisemisen edellytyksiä ja siinä noudatettavia menettelytapoja ei ole laissa säädetty. OA oli jo aiemmin saattanut näkemyksensä OM:n kriminaalipoliittisen osaston ja Rikosseuraamusviraston tietoon. Asia ei ollut johtanut lainsäädäntötoimenpiteisiin.

OA totesi pitävänsä edelleen asian lainsäädännöllistä arvioimista tärkeänä ja saattoi näkemyksensä OM:n kriminaalipoliittisen osaston tietoon sekä pyysi ministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin esitys on mahdollisesti antanut aiheutta (1368/4/12).

*OM:n kriminaalipoliittinen osasto ilmoitti, että se yhtyy OA:n käsitykseen asiassa. OA:n esitys on otettu huomioon vankeuslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä, joka tullaan antamaan eduskunnalle vuoden 2014 alussa. Vankeuslakiin ehdotetaan omaa säännöstä rangaistusaikapäätöksessä olevan virheen korjaamisesta. Rangaistusaikapäätös korvaisi nykyiset rangaistusaikalaskelmat ja ehdonalaista vapauttamista koskevat päätökset. Vangilla olisi myös muutoksenhakuoikeus rangaistusaikapäätöksestä.*

### Vankien soittomahdollisuudet suljetuissa vankiloissa

OA tutki omana aloitteena vankien puhelimen käyttöaikoja eri vankiloissa. Hän totesi, että vankeuden täytäntöönpanoa koskevien yleisten säännösten mukaan vankilan olot on järjestettävä niin pitkälle kuin mahdollista vastaamaan yhteiskunnassa vallitsevia elinoloja ja vapaudenmenetyksestä aiheutuvia haittoja on pyrittävä ehkäisemään. Vankien hyvinvoinnin ja vankeuden jälkeisen yhteiskuntaan sopeutumisen kannalta on tärkeää, että he kykenevät säilyttämään ja ylläpitämään yhteyden vankilan ulkopuoliseen maailmaan. Kyse on myös vangin ja hänen läheistensä perhe-elämän suojasta. Perhe-elämän suoja kuuluu osana

perustuslaissa taattuun yksityiselämän suojaan, mistä seuraa, että vankeinhoitoviranomaisten tulee toimillaan pyrkiä tukemaan vankien perhe-elämää, eikä sille pidä asettaa kuin kussakin tapauksessa perusteltavissa olevia rajoituksia.

OA viittasi aiempiin kannanottoihinsa, joissa hän on katsonut, että soittoaikojen tuli olla sellaisia, että vangin oikeus puhelimenkäyttöön myös käytännössä toteutuu. OA on pitänyt mahdollisuutta päivittäiseen puhelimen käyttöön tärkeänä. Lisäksi hän on korostanut, että kiireellisissä tai muutoin perustelluissa tapauksissa tulee voida soittaa myös säännönmukaisten soittoaikojen ulkopuolella (246/4/09 ja 2275/4/10).

Saatujen selvitysten valossa vankien mahdollisuuksia soittaa suljetusta vankilasta voitiin OA:n mukaan pitää useimmiten asianmukaisina. Mahdollisuus päivittäiseen puhelimen käyttöön ei kuitenkaan toteudu kaikissa vankiloissa, ja soittoaikoissa ja menettelytavoissa on vankila- tai osasto-kohtaisia eroja. Näillä eroilla voi olla kuitenkin vankilan toiminnan ja järjestyksen kannalta välttämättömiä ja siten hyväksyttävistä syistä. Selvää on esimerkiksi, että soittomahdollisuuksiin vaikuttaa puhelinlaitteiden määrä. Vankien yhdenvertaisen kohtelun kannalta tavoitteena tulisi kuitenkin olla, että olosuhteiltaan ja turvallisuustasoltaan samanlaisissa vankiloissa tai osastoissa olisi mahdollisimman yhdenmukaiset mahdollisuudet puhelimen käyttöön.

Suljetussa vankilassa vankien puheluiden valvonta näyttää rajoittavan nykyoloissa merkittävästi soittoaikojen järjestämistä. OA katsoi, että puheluiden valvonnan tarvetta tulisi arvioida vankiloissa nykyistä tarkemmin olosuhteiden, tilanteiden ja tapausten mukaan.

Soittomahdollisuuksien ainakin tuntuvampi lisääminen näytti edellyttävän henkilökunnan työtehtävien yksityiskohtaisempaa tarkastelua. Tätä tuki myös eräässä vankilassa saadut kokemukset asiasta.

OA esitti, että ainakin niissä vankiloissa, joissa vangeilla ei ole mahdollisuutta päivittäiseen puhelimen käyttöön, arvioitaisiin kriittisesti nykyisiä käytäntöjä ja etsittäisiin keinoja lisätä puhelimen käyttömahdollisuuksia.

OA katsoi, että soittomahdollisuuksia koskeva sääntely on tällä hetkellä riittävän kattava. Sinänsä olisi mahdollista säätää päivittäisestä soittomahdollisuudesta, kuten ulkoilustakin. OA uskoi kuitenkin, että tämä järjestyksen ilman nimenomaisia laissa säädettyä velvollisuutta.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 24.9.2013,  
DNRO 933/2/11\*, ESITTELIJÄ HARRI OJALA

#### 4.7.4 MUITA RATKAISUJA

##### Laitosjärjestys ja vankien kohtelu

##### *Eristämistarkkailu ja tarkkailuhaalarin käyttö*

##### *Eristämistarkkailua koskevan päätöksen perusteleva*

Päätöksessä tulisi esittää ne tosiasiat, joiden nojalla on perusteltua syytä epäillä vangin kuljettavan kiellettyjä esineitä tai aineita vankilaan. Perusteluista tulisi ilmetä, epäiltiinkö asiassa kehonsisäisiä aineita vai esineitä. Tiedolla voi olla merkitystä myös terveydenhuollon ammattihenkilölle, joka arvioi eristämistarkkailuun sijoitetun terveydentilaa, tutkimisen kiireellisyyttä ja seurannan tarvetta.

##### *Tarkkailuhaalarin käyttö eristämistarkkailussa*

Vanki oli puettu tarkkailuhaalareihin välittömästi sen jälkeen, kun hänen eristämistarkkailustaan oli tehty päätös. Eristämistarkkailu ajoittui ajankohdan, jolloin tarkkailuhaalarin käyttö perustui vankeinhoiton sisäiseen määräykseen. Tuolloin ei myöskään ollut vielä tiedossa oikeusasiamiehen kannanottoa tarkkailuhaalareiden käytön hyväksyttävyydestä ja siitä, että haalareiden käytön jatkaminen edellyttää lainsäätäjän kannanottoa.

Rikosseuraamuslaitoksen päätöksessä tarkkailuhaalareiden käytöstä eristämistarkkailun yhteydessä todettiin muun muassa, että haalareita sai

käyttää vain eristämistarkkailun yhteydessä. Ennen haalarin käyttöä oli yksittäistapauksissa harkittava, oliko mahdollista käyttää lievempiä keinoja kehonsisäisen esineen toteamiseksi ja haluttuun saamiseksi. Haalareiden käyttö oli siten vasta toissijainen vaihtoehto.

### *Tarkkailuhaalarin käyttö henkilönkatsastukseen kuljetettaessa*

Vanki oli kuljetettu vankilan ulkopuolelle henkilönkatsastukseen tarkkailuhaalareissa ja käsiraudoissa. Vankila perusteli tarkkailuhaalarien käyttöä sillä, että vanki oli eristämistarkkailussa myös kuljetuksen ajan. Lisäksi vankila oli tulkinnut tarkkailuhaalarien käytöstä annettua Rikosseuraamuslaitoksen päätöstä niin, että haalareita voitiin käyttää myös kuljetuksen aikana.

OA:n mukaan vankilan ulkopuolella tapahtuva eristämistarkkailu ei vastannut sitä, mitä lainsäätäjät on tarkoittanut eristämistarkkailulla eli että tarkkailu tapahtuu sellissä. Jos eristämistarkkailua käytetään myös vankilan ulkopuolella, tulisi siitä olla selkeä säännös vankeuslaissa. Voimassa olevasta vankeuslaista tai sen perusteluista ei saanut tukea vankilan menettelylle. OA katsoi, että tarkkailuhaalarien käyttö ei ollut myöskään tarpeellista saati välttämätöntä ja suhteellisuusvaatimuksen mukaista. Tilanteessa olisi ollut käytettävissä myös lainmukainen menettely, koska vankeuslaki sallii käsirautojen käytön henkilönkatsastuksen turvaamiseksi, jos se on välttämätöntä.

### *Eristämistarkkailuun sijoitetun vangin terveydentilan tutkiminen*

Vankeuslain mukaan eristämistarkkailuun sijoittamisesta on viipymättä ilmoitettava terveydenhuollon ammattihenkilölle. Laki edellyttää lisäksi, että vangin terveydentila tutkitaan ”mahdollisimman pian” ilmoituksen vastaanottamisen jälkeen. Siihen, milloin laissa edellytetty ”mahdollisimman pian” täyttyy, ei ole otettu kantaa lain

perusteluissa eikä siitä ole olemassa myöskään laillisuusvalvojan ratkaisukäytäntöä. Kun otettiin kuitenkin huomioon, että huumausaineiden kehonsisäinen kuljetus aiheuttaa vangille huomattavan terveydellisen vaaran, OA:n mielestä tarkastusta ei pitäisi jättää edes seuraavaan päivään.

OA saattoi käsityksensä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön ja terveydenhuoltoyksikön tietoon ja esitti niiden harkittavaksi, olisiko ohjeistusta syytä tarkentaa.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 19.12.2013,  
DNRO 344/4/12\*, ESITTELIJÄ IISA SUHONEN

### *Vangin pitäminen käsiraudoissa äitinsä hautajaisissa*

Vankia pidettiin saatetulla lomalla äitinsä hautajaisissa koko ajan käsiraudoissa, minkä hän koki nöyryyttäväksi. Vankilan johtaja myönsi OA:lle antamassaan lausunnossa menettelyn virheelliseksi.

OA:n mielestä oman vanhempansa hautajaisiin osallistuvan henkilön pitämistä käsiraudoissa, erityisesti siunaustilaisuudessa, on pidettävä lähtökohtaisesti vahvasti nöyryyttävänä menettelynä. Tällaiseen kohteluun ei tulisi turvautua ilman painavia syitä. OA:n mukaan ne perusteet, joiden takia sitominen voi olla perusteltua esimerkiksi matkalla hautajaistilaisuuteen, eivät sellaisenaan oikeuta sitomisen jatkamista myös itse siunaustilaisuudessa. Selvityksissä ei ollut tuotu esille sellaisia painavia syitä, joiden johdosta – ottaen myös huomioon muut asiassa käytetyt turvallisuusjärjestelyt ja perustuslain 7 §:ssä säädetty ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kieltö – sitominen olisi ollut välttämätöntä ja siten perusteltua.

OA saattoi käsityksensä vartijoiden tietoon.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 20.3.2013,  
DNRO 838/4/12, ESITTELIJÄ PASI PÖLÖNEN

### **Vangittavaksi määrätyn sijoittaminen eristämistarkkailuun**

Vangittavaksi määrätty henkilö oli ilmoittautunut oma-aloitteisesti vankilaan suorittamaan vankeusrangaistusta. Saavuttuaan laitokseen, hänet sijoitettiin eristämistarkkailuun.

OA katsoi, että tutkintavangin eristämistarkkailun perusteeksi ilmoitettu vankiloissa yleisesti tiedostettu tilanne, jonka mukaan niin sanotut itse ilmoittautujat ovat mahdollisia vankilaturvallisuutta vaarantavia henkilöitä, ei ole riittävä peruste eristämistarkkailulle. Epäilyn tueksi on oltava yksittäistapauksesta ilmeneviä konkreettisia tosiseikkoja.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 30.4.2013,  
DNRO 1353/4/12, ESITTELIJÄ MIKKO ETELÄPÄÄ

### **Sellin ulkopuolinen toiminta ja yliasutus**

Helsingin vankilan tulo-osaston toiminnassa havaittiin kantelun ja vankilaan tehdyn tarkastuksen perusteella seuraavia ongelmia.

Tulo-osastolle rangaistusajan suunnitelman laatimista, arviointia ja sijoittelua varten asutettujen vankien keskinäisen vapaa-ajanvieron rajoittamiselle ei havaintojen mukaan vaikuttanut olevan lain tarkoittamia perusteita, minkä lisäksi vankilassa olisi tullut olla järjestettyä vapaa-ajantoimintaa. Lisäksi vankeusvangeilla on lain mukaan velvollisuus, ja vastaavasti myös oikeus, osallistua vahvistettuna työ- ja toiminta-aikana vankilan järjestämään tai hyväksymään toimintaan. Jos rangaistusajan suunnitelman laatimiseen käytetään päivästä selvästi vahvistettua työ- ja toiminta-aikaa lyhyempi aika, vangeilla tulisi olla mahdollisuus myös muuhun mielekkääseen sellin ulkopuolella vietettyyn aikaan.

Tulo-osastolla ei toteutunut myöskään sakko-vankien oikeus vapaa-ajan viettoon yhdessä muiden vankien kanssa, mahdollisuus osallistua järjestettyyn vapaa-ajantoimintaan eikä oikeus osallistua toimintaan.

Myös osastosijoittelun kesto oli ongelmallinen. Siitä OA totesi, että arviointi ja rangaistusajan suunnittelu sekä päätös vangin sijoittamisesta tulee tehdä viivytyksettä vangin saavuttua vankilaan tai muututtua tutkintavangista vankeusvankiksi.

Osastolla oli yliasutus. Osaston 11–13 m<sup>2</sup>:n koiisiin, kahdelle hengelle tarkoitettuihin selleihin oli jouduttu sijoittamaan 3–4 vankia. Useamman kuin kahden hengen majoittaminen tulo-osaston selleihin on vastoin Rikosseuraamuslaitoksen ohjeistusta, ja alle 12 m<sup>2</sup>:n sellien osalta myös vastoin kansainvälisiä suosituksia.

OA saattoi käsityksensä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön ja Helsingin vankilan tietoon. Hän pyysi Helsingin vankilaa antamaan selvityksen vankilan viimeaikaisesta vankimäärästä vahvistettuun paikkalukuun verrattuna sekä koko vankilan että tulo-osaston osalta.

OA:lla on omana aloitteena laajemmin tutkittavana vankien sellin ulkopuolella viettämän ajan riittävyys ja tutkintavankiloiden yliasutus.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 28.2.2013,  
DNRO 3593/4/11\*, ESITTELIJÄ ANU RITA

*Helsingin vankilan selvityksen mukaan koko vankilassa oli edelleen tammi–maaliskuun 2013 aikana yliasutusta, vaikka arviointikeskuksen käsittelyajat olivat selvästi lyhentyneet. Yliasutus aiheutti ongelmia vankien sijoittamisessa selliosastoille ja toimintaan. Vankila seuraa vankimääriä tehosteasti, mutta sen keinot tilanteen korjaamiseksi ovat rajalliset. Yhteistyötä arviointikeskuksen kanssa on tiivistetty ja vankeja on pyritty sijoittamaan muihin laitoksiin aina kun edellytykset sijoitukselle ovat olleet olemassa.*

### **Vangin ulkoilu**

Rangaistuksen täytäntöönpanon on oltava turvallista vangille. Vangilla on oikeus tunnin päivittäiseen ulkoiluun. Vangin väittäessä, että hän ei esimerkiksi väkivallan uhan vuoksi voi osallistua vankilan järjestämään ulkoiluun, vankilan tulee selvittää uhan todenperäisyyttä. Ei ole riittävää, että vangille on muodollisesti tarjottu päivittäistä ulkoilumahdollisuutta, jos vangin turvallisuutta ei voida taata ulkoilun aikana.

Vankilan tulee järjestää tosiasiallinen mahdollisuus ulkoilla. Jos vankiin kohdistuu muiden vankien taholta väkivallan uhka, ulkoilun valvonta ei välttämättä ole tehokas keino väkivallan estämiseksi. Vankien toisiinsa kohdistuneita väkivallan tekoja tapahtuu myös tilanteissa, joissa on valvontaa. OA saattoi käsityksensä ulkoilun järjestämisestä vankilan tietoon.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 19.3.2013,  
DNRO 15/4/13, ESITTELIJÄ ANU RITA

### **Matkaselliin sijoitetun vangin ulkoilun järjestäminen**

Vanki oli kahdella eri kerralla siirretty jo aamulla käräjämatkaa varten selliosastolta matkaselliin. Kuljetus toiseen vankilaan oli molempina kertoina lähtenyt aikataulun mukaisesti noin klo 16:00. Kantelija kertoi tiedustelleensa molemmilla kerroilla mahdollisuutta ulkoiluun päivän kuluessa, mutta saaneensa vastauksen, jonka mukaan matkasellissä kuljetusta odottaville vangeille ei järjestetä ulkoilumahdollisuutta.

OA katsoi, että tapauksessa ei ollut esitetty laissa tai sen esitöissä esiin tuotuja riittäviä perusteita evätä kantelijan ulkoilu. OA saattoi käsityksensä kantelijan kohdalla noudatetun menettelyn virheellisyydestä vankilan johtajan tietoon.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 21.10.2013,  
DNRO 2726/4/13, ESITTELIJÄ REIMA LAAKSO

### **Tarkastustoimenpiteiden kohtuullinen aika**

Vankeuslain mukaan vangille on varattava tilaisuus hankkia omalla kustannuksellaan aikakauslehtiä ja kirjallisuutta. Tämä pitää OA:n käsityksen mukaan sisällään myös sen, että vangin hankkimien tai hänelle toimitettujen sanoma- tai aikakauslehtien sisältämän informaation ajantasaisuus ei kohtuuttomasti kärsi vankilaviranomaisen tarkastustoimenpiteiden takia. OA piti perjantaista maanantaihin kestänyttä tarkastusaikaa kohtuuttoman pitkänä.

OA pyysi vankilan johtajaa ilmoittamaan toimenpiteistä, joilla päästäisiin kohtuulliseen kahden päivän tarkastusaikaan vangille saapuneen omaisuuden tarkastamisessa. Antamassaan lisäselvityksessä johtaja kertoi, että mikäli omaisuutta jostain syystä joudutaan tutkimaan pidempään kuin kaksi vuorokautta, niin vangille ilmoitetaan asiasta.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 26.3.2013,  
DNRO 436/4/13, ESITTELIJÄ REIMA LAAKSO

### **Vankien käytössä olleen puhelimen rikkoutuminen**

Vankeuslain mukaan vangille on annettava omalla kustannuksellaan mahdollisuus olla puhelimitse yhteydessä vankilan ulkopuolelle. Välttämättömien asioiden hoitamiseksi tai muusta erityisestä syystä puhelimen käyttö voidaan sallia korvauksetta.

Vankilan vankiosaston puhelimeen oli tullut toimintahäiriö, joka esti osaston vankeja käyttämästä puhelinta noin neljään päivään. Vankilan selvityksen mukaan vangeille ei pystytty järjestämään osastolle korvaavaa puhelinta eikä vankeja haluttu ryhtyä kuljettamaan puhelimeen osastojen välillä turvallisuussyistä.

OA totesi, että puhelimen käyttö tulee järjestää ja sallia välttämättömien asioiden hoitamiseksi tarvittaessa vaikka korvauksetta. OA piti myös tärkeänä, että laitoksessa varaudutaan jo ennalta

ajan kuluessa lähes väistämättä ilmeneviin tekniisiin ongelmiin. Vankien puhelimen käytön osalta tämä tarkoittaisi esimerkiksi matkapuhelimen varaamista välttämättömien asioiden hoitamista varten.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 27.5.2013,  
DNRO 1616/4/13, ESITTELIJÄ REIMA LAAKSO

### *Omien vaatteiden käyttö oppitunneilla*

OA piti lainvastaisena sitä, että vangilla oli velvollisuus käyttää vankivaatteita aina, kun hän täyttää osallistumisvelvollisuutensa opiskelemalla.

Vankeuslain lähtökohta on, että suljetussa vankilassa vangit saavat käyttää omia vaatteitaan. Laki mahdollistaa omien vaatteiden käytön rajoittamisen vankilan järjestyksen, valvonnan tai työturvallisuuden vaatimasta syystä. Laki ei kuitenkaan anna mahdollisuutta sellaiseen kategoriseen omien vaatteiden käytön kieltämiseen, joka tekee tyhjäksi laissa pääsääntönä turvatun oikeuden käyttää omia vaatteita.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 31.5.2013,  
DNRO 3196/4/12, ESITTELIJÄ ANU RITA

### *Vankien sekavaatetus*

Vankilan mukaan vankien tuli turvallisuussyistä erottua vankilan osastolla siviilivaatteissa työskentelevästä vankeinhoitolaitoksen henkilöstöstä. Tämän vuoksi vangit saivat käyttää omia vaatteitaan vain osittain eli siten, että he käyttivät joko vankilan housuja tai paitaa ja muu vaatetus oli omaa. OA totesi käsityksensä, että tämän kaltaiset riskit pitäisi voida torjua asianmukaisella osaston valvonnalla.

Käytäntöä ei sinänsä voitu pitää lainvastaisena, koska vankeuslain esitöiden mukaan lain säännöksen on tarkoitettu mahdollistavan myös osittainen omien vaatteiden käytön rajoittaminen valvonnallisista syistä. OA piti sekavaatetuksen käyt-

tövaatimusta kuitenkin ongelmallisena vankeuslain ja tutkintavankeuslain näkökulmasta, joissa on pääsääntönä oikeus käyttää omia vaatteita.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 22.10.2013,  
DNRO 3525/4/12\*, ESITTELIJÄ HARRI OJALA

### *Omaisuuksien hallussapito*

Vankeuslain mukaan suljetussa vankilassa vanki ei saa pitää hallussaan toiselta vangilta ilman vankeinhoitoviranomaisen lupaa saamaansa omaisuutta. Vangin hallusta voidaan ottaa pois sellainen ilman vankeinhoitoviranomaisen lupaa vastaanotettu omaisuus, joka on merkitty toisen vangin omaisuusluetteloon. Vankeuslain mukaan tavaraan, jolla ei ole omistajaa, sovelletaan löytötavaralakea.

OA totesi, että esineen hallinta luo omistusoikeusolehtaman. Kun esine oli kantelijan hallussa hänen sellissään ja hän oli ilmoittanut omistavansa esineen, eikä esinettä toisaalta ollut voitu osoittaa kenenkään muunkaan omaisuudeksi, löytötaveralain soveltaminen ei tullut kysymykseen, vaikka esinettä ei ollut merkitty kantelijan eikä kenenkään muun vangin omaisuusluetteloon. Näin ollen esine olisi tullut toimittaa vastaanotto-osastolle kantelijan tavaroihin ja kirjata hänen omaisuusluettelonsa.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 7.1.2013,  
DNRO 2815/4/12, ESITTELIJÄ REIMA LAAKSO

### *Kirjeenvaihto ja yhteydenpito vankilan ulkopuolelle*

#### *Valvontaviranomaiselta saapuneen kirjeen avaaminen*

OA antoi vankilalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä, kun vangille oikeusasiamiehen kansliasta lähetetty kirje oli avattu. Lain mukaan vankilan toimintaa valvovan viranomaisen tai ihmisoikeuksien toteutumista valvovan toimielimen välistä kirjeenvaihtoa ei saa tarkastaa.

OA totesi vankilan menetelleen moitittavasti myös, kun vankilassa ei kyetty selvittämään, kenen virkamiehen virheestä oli kyse. Perustuslaki turvaa viestinnän suojaa ja kirjeenvaihtoon kohdistuvasta lainvastaisesta menettelystä voi viime kädessä seurata jopa rikosoikeudellinen virkavastuu. Laissa on nimenomaisesti todettu keillä virkamiehillä on toimivalta päättää postilähetyksiin kohdistuvista toimenpiteistä. Näiden seikkojen vuoksi tulee olla selvitettävissä, kuka virkamies on avannut kirjeen.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 14.5.2013,  
DNRO 959/4/13, ESITTELIJÄ ANU RITA

### *Asianajajalta saapuneen kirjeen avaaminen*

OA antoi kahdessa tapauksessa vartijalle huomautuksen asianajajalta saapuneen kirjeen lainvastaisesta tarkastamisesta.

Ensimmäisessä tapauksessa vartija oli avannut kantelijalle asianajajalta saapuneen kirjeen, vaikka hänellä ei ollut vankeuslain mukaista avaamisen edellytykseksi asetettua syytä epäillä, että kirje sisälsi laissa mainittuja aineita tai esineitä, joiden hallussapito on vankilassa kielletty. Vartijalla ei myöskään ollut toimivaltaa päättää kirjeen avaamisesta.

Asiassa jäi epäselväksi, kuinka kantelussa tarkoitettu vartija ei ollut tietoinen postin tarkastamista koskevista järjestelyistä vankilassa ja asiaa koskevista säännöksistä. OA totesi vankilan johdon olevan osaltaan vastuussa siitä, että henkilökunta on tietoinen toimivaltuuksistaan ja siitä, että henkilökunta noudattaa toiminnessaan lakia (2826/4/12\*).

Toisessa tapauksessa vartija oli avannut kirjeen epähuomiossa. Hän oli havainnut vasta kirjeen aukaisemisen jälkeen, että se oli lähetetty asianajotoimistosta (4231/4/13).

### *Ulkomailla toimivan lakimiehen kirje vankilaan ei ollut asiamieskirjeenvaihtoa*

Vangille suljettuun vankilaan saapuneet kirjeet, joiden kuoresta ilmeni sana ”lakimies” ja erään virolaisen yrityksen nimi, oli avattu. Rikosseuramusesimies oli ennen kirjeen avaamista tehnyt lähettäjälle tarkastussoiton ja todentanut, että lähettäjä ei ollut vankeuslaissa tarkoitettu asiamies. Menettely oli laillinen ja oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä esitetyn mukainen.

Vastauksessaan OA käsitteli 1.1.2013 voimaan tullutta lainmuutosta, jonka mukaan oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana toimiminen yleisissä tuomioistuimissa muuttui pääsääntöisesti luvanvaraiseksi. Lähettäjän asema niin sanottuna lupalakimiehenä, EU-asianajajana ja asianajajan toimen harjoittamiseen ammattipätevänä Euroopan unionin jäsenvaltiossa voidaan vankilassa tarkastaa verkkohauin. Jotta tällaista tarkastusmenetelmää voidaan edellyttää käytettävän, tulisi lähettäjätahon asema kuitenkin tehdä riittävän selvällä tavalla tiedäväksi kirjekuoreissa tai muulla tavoin. OA lähetti ratkaisunsa tiedoksi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle, oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle ja Suomen Asianajajaliitolle.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 5.6.2013  
DNRO 2414/4/13\*, ESITTELIJÄ PASI PÖLÖNEN

### *Vangin puhelinkeskustelun luottamuksellisuus*

Vankien käyttöön tarkoitettu puhelin oli sijoitettu asuinosaan käytävälle ja suojattu kuvulla, joka ei kantelijan mukaan täysin estänyt puheen kuulumista. OA totesi, että puhelinkeskustelut ovat luottamuksellisia. Vaikka vankilan ei voitu todeta menetelleen lainvastaisesti, OA korosti vangin mahdollisuutta luottamukselliseen puhelinkeskusteluun, joka vankilan tulisi taata esimerkiksi siten, etteivät muut vangit odota puheluvuoroaan kuuloetäisyydellä.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 23.4.2013,  
DNRO 852/4/13, ESITTELIJÄ ANU RITA

### **Lapsen valvomaton tapaaminen**

Vankila tulkitsevä kärkeä oikeuden lähestymiskielto- tuomiota väärin, kun vankila ei sallinut vangin ja hänen alaikäisen lapsensa tavata toisiaan ilman valvontaa. Käräjäoikeus oli tuomiossaan todennut, ettei lähestymiskielto ole esteenä kyseisen vangin ja hänen lapsensa väliseen sopimukseen tai tuomioistuimen päätökseen perustuville tapaamisille.

Isän ja lapsen valvomattoman tapaamisen kieltämistä ei voinut perustaa lähestymiskieltoa koskevaan tuomioon. Lapsen isän hakemasta valvomattomasta tapaamisesta oli katsottava sovitun tuomiossa edellytetyllä tavalla, kun myös lapsen äiti oli ollut sitä mieltä, että tapaaminen oli lapsen edun mukaista. Lapsen vanhemmat olivat olleet tapaamisesta yksimielisiä. Tässä tapauksessa myös lastensuojelun sosiaalityöntekijä piti valvomattomasta tapaamisesta lapsen edun mukaisena, mikä oli ollut vankilan tiedossa. Asia oli ratkaistu virheellisesti, kun lähestymiskiellon oli katsottu estävän valvomattoman tapaamisen.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 28.2.2013,  
DNRO 2408/4/11, ESITTELIJÄ ANU RITA

### **Vankilasta vapautuneen oikeus osallistua valvomattomaan tapaamiseen**

Vankilan toimintatapana oli, että vankilassa rangaistusta suorittaneella henkilöllä ei ollut vapautumisensa jälkeen oikeutta osallistua valvomattomaan tapaamiseen ennalta määrittelemättömään ajanjaksoon.

OA totesi, että vankeuslaissa ei ole säännöksiä vankilasta vapautuneen henkilön oikeudesta valvomattomaan tapaamiseen. Vankilalla on harkintavaltaa valvomattomista tapaamisista päätettäessä. Tämä harkintavalta ei ole kuitenkaan rajoittamaton ja edellyttää yksittäistapauksellista harkintaa. OA:n mukaan yksittäistapauksellisen harkinnan tulee sisältää yksilöllisiä perusteita eri-

tyisesti tilanteessa, joka päättyy hakijan kannalta kielteiseen ratkaisuun. Esimerkiksi yleinen epäluottamus vapautuneen vangin kohdalla ei voi olla perusteena automaattiselle ”karensiajalle.”

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 10.6.2013,  
DNRO 2007/4/13\*, ESITTELIJÄ REIMA LAAKSO

### **Vangin oikeus ottaa vastaan vierailijoita**

Vankilan käytäntö, jonka mukaan siellä tilapäisesti olevat, muuhun vankilaan sijoitetut vangit eivät voi ottaa vastaan vierailijoita, ei perustunut lakiin. Laki ei jätä harkinnanvaraakaan sen suhteen, voidaan-ko joillekin vankiryhmille myöntää tapaaminen ja joillekin jättää myöntämättä.

Vankeuslaki ja tutkintavankeuslaki takaavat vangille oikeuden ottaa vastaan vieraita. Laissa ei tehdä mitään eroa vankien tapaamisoikeudelle sen mukaan, onko vanki sijoitettuna pysyvästi vankilaan, vai onko hän jostakin syystä siellä lyhytaikaisesti ja tilapäisesti. Laissa on tyhjentävästi säädetty siitä, milloin tapaaminen voidaan evätä tai milloin tapajalle voidaan antaa tapaamiskielto.

OA piti vankilan menettelyä ymmärrettävänä, koska vankilassa oli vaikea yllätyksen ja johtaja oli halunnut taata edes sinne vakituisesti sijoitetuille vangeille tapaamismahdollisuuden. Laista ei kuitenkaan saanut tukea johtajan päätökselle. Ongelma tulisi korjata vankilan voimavaroja lisäämällä ja yllätyksen poistamalla, ei vankien toimintoja supistamalla.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 5.3.2013,  
DNRO 4724/4/11\*, ESITTELIJÄ ANU RITA

## Oikeusturva ja hyvä hallinto

### *Virtsanäytteen epäilty manipulointi*

OA totesi, että vangin virtsanäytteen manipulointia osoittavaa pikatestausta ei sellaisenaan tule käyttää vankia koskevan päätöksenteon pohjana. Vankila oli perustellut valvomatonta tapaamista koskevan kielteisen ratkaisun sillä, että vanki olisi manipuloinut virtsanäytettään, koska vangin virtsan kreatiiniinipitoisuus oli pikatestin mukaan alhainen.

OA katsoi Rikosseuraamuslaitoksen tavoin, että manipulointiepäily tulee aina saattaa varmenuslaboratorion analysoitavaksi. OA viittasi myös Rikosseuraamuslaitoksen omaan ohjeistukseen, jonka mukaan poikkeavat arvot eivät välttämättä johdu manipulaatiosta, vaan niihin voi olla useita erilaisia hyväksyttäviä syitä.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 12.2.2013,  
DNRO 1847/4/11\*, ESITTELIJÄ ANU RITA

### *Oikeus tulla kuulluksi ja saada perehtyä lupa-asiassa annettuun lausuntoon*

OA totesi, että Rikosseuraamuslaitoksen keskuhallintoyksikön käsiteltävänä olevaan vangin poistumislupahakemukseen annettu vankilan lausunto ei ole viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (julkisuuslaki, 11 § 2 mom 3 kohta) tarkoitettu esittelymuistio, ratkaisuehdotus eikä muu niihin verrattava viranomaisen asian valmistelua varten laatima asiakirja, joka ei ole asianosaisjulkinen ennen kuin asian käsittely on päättynyt. Keskushallintoyksikkö ei siten voinut perustella kyseisellä julkisuuslain säännöksellä sitä, että vangille ei ennen päätöksen tekemistä ollut annettu mahdollisuutta tulla kuulluksi vankilan asiassa antamista lausunnoista.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 8.10.2013,  
DNRO 3438/4/12, ESITTELIJÄ ANU RITA

## Terveydenhoito

### *Salassapitovelvollisuuden rikkominen*

Vankilan poliklinikan hoitaja menetteli virheellisesti siinä, että hän oli tarpeettomasti ilmoittanut potilaan vankistatuksen ja tämän vapautumisen ajankohdan ulkopuolisen sairaalan henkilökuntaan kuuluvalla. Kantelijan mielestä hänelle varattu aika olisi ollut mahdollista peruuttaa ilman tätä tietoa.

Ennen ulkopuoliseen terveydenhuoltoyksiköön varatun ajan peruuttamista olisi ollut perusteltua keskustella asiasta vankipotilaan kanssa ja antaa hänelle mahdollisuus itse peruuttaa aika.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 7.3.2013,  
DNRO 824/4/11, ESITTELIJÄ IISA SUHONEN

### *Asiakirjan julkisuus*

Vanki pyysi itselleen jäljennöstä vankilan lääkärin laatimasta läheteestä. Vankilan poliklinikalta annettiin läheteestä kopio, josta oli peitetty lääkärin yksilöintitunnus. Asiassa ei ollut kysytty lääkärin suostumusta tiedon antamiseen, vaan se perustui hoitajan päätökseen.

OA totesi, että yksilöintitunnus ei ollut potilasta, vaan lääkäriä koskeva tieto. Siten vangilla ei ollut henkilötietolain nojalla oikeutta saada tietoonsa tunnusta. Sen sijaan hän oli voinut pyytää tätä tietoa julkisuuslain nojalla. Asiakirjan antamisessa ei ollut menetelty julkisuuslain mukaisesti kun vangille ei ollut ilmoitettu syytä siihen, miksi asiakirjasta oli poistettu yksilöintitunnus eikä häneltä ollut tiedusteltu, halusiko hän saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 21.3.2013,  
DNRO 4047/4/11\*, ESITTELIJÄ IISA SUHONEN

### **Vankien yksityisyyden suoja hoitotilanteessa**

OA piti tärkeänä, että myös vankeinhoidon ulkopuolisissa terveydenhuollon yksiköissä, joissa käytetään säännöllisesti vankipotilaita tutkimuksessa ja hoidossa, mietittäisiin vakavasti mahdollisuuksia parantaa vankipotilaiden yksityisyyden suoja hoitotilanteessa. Tämän tulisi kuitenkin tapahtua vaarantamatta terveydenhuollon ammattihenkilöiden turvallisuutta.

OA katsoi lisäksi, että yliopistollisen sairaalan käytäntö ja siitä annettu ohjeistus vankien poliklinikkakäyntien välittömästä vartioinnista ilman yksilöllistä harkintaa, ei ollut asianmukainen.

Vanki kieltäytyi yliopistosairaalassa tehdystä operaatiosta, kun hänelle selvisi toimenpitehuoneesta, että vankilan vartijat jäisivät seuraamaan toimenpidettä. Ainoana perusteena vangin välittömälle valvonnalle oli esitetty, että vankia oli ollut syyt epäillä luvottomien aineiden välitystytyksestä vankilaan. OA:n oli vaikea ymmärtää, miten vanki olisi voinut saada haltuunsa ja kätkeä luvattomia aineita sinä aikana, kun hänelle tehtiin yliopistollisen sairaalan tutkimushuoneessa tähytystutkimusta. Välittömälle vartioinnille ei ollut siten esitetty riittäviä perusteita. Välitön vartiointi olisi voitu yrittää järjestää vartijoiden sijoittelulla tai näkösuojalla niin, että yksityisyyden suojan loukkaus olisi jäänyt pienemmäksi.

Sairaanhoitopiiriä pyydettiin ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin OA:n käsitys oli antanut aihetta.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 23.10.2013,  
DNRO 2373/4/12\*, ESITTELIJÄ IISA SUHONEN

*Sairaanhoitopiiri ilmoitti, että hallinnollinen ohje on uusittu. Nyt ohje on korjattu siten, että vartiointikäytäntö on ratkaistava tapauskohtaisesti.*

### **Korvaushoitosopimuksen sisältö**

Vangin suun tarkastaminen korvaushoitolääkkeen antamisen yhteydessä perustui vangin kanssa tehtyyn hoitosopimukseen. Kantelun perusteella oli epäiltävissä, ettei hän ollut tietoinen, mihin hän oli sitoutunut sopimuksessa. OA piti tärkeänä, että ennen hoitosopimuksen allekirjoittamista potilaan kanssa käydään riittävällä tarkkuudella läpi sopimuksen sisältö niin, että hän ymmärtää sen. OA saattoi näkemyksensä terveydenhuoltoyksikön johtavan ylilääkärin tietoon ja otettavaksi huomioon terveydenhuollon henkilökunnan koulutuksessa.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 11.4.2013,  
DNRO 1047/4/12\*, ESITTELIJÄ IISA SUHONEN

### **C-hepatiitin hoito vankilassa edellyttää yksilöllistä hoidon arviota**

Vangin hoidossa ei ollut toteutunut hänen oikeutensa lääketieteellisten tarpeiden mukaiseen ja laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon, kun hänen hoidossaan ei ollut tehty yksilöllistä hoidon arviota. Sen sijaan asiassa ei ollut mahdollista ottaa kantaa siihen, olisiko vangille tullut aloittaa C-hepatiitin hoito vankilassa vai oliko hänen hoitamislleen vasta-aiheita.

C-hepatiittia sairastaneesta vangista ei ollut tehty hoitosuunnitelmaa, joka olisi perustunut erikoissairaanhoidossa tehtyyn hoito- ja seurantasuunnitelmaan sekä kiireellisyysarvioon. Vankipotilaan hoidon perusteltavuutta yksilöllisesti ei ollut myöskään selvitetty eikä tehty yksilöllistä hoitopäätöstä. Sen sijaan hoitamattomuus oli perustunut Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikön yleiseen hoitolinjaukseen siitä, että C-hepatiitin hoitoa ei aloiteta vankilassa.

Terveydenhuoltoyksikön linjaus C-hepatiitin hoidosta näytti olevan hyvin kategorinen, kun muiden kuin pitkäaikaisvankien hoitoa ei aloiteta vankilassa. Perusteena hoidon aloittamattomuudelle esitettiin lähinnä sitä, että vankilassa ei

voida osoittaa pähteettömyyttä. OA päätti selvittää omana aloitteena, toteutuuko hoito sellaisilla vangeilla, jotka täyttävät hoidon aloittamiselle asetetut edellytykset ja onko terveydenhuoltoyksikön C-hepatiitin hoidon linjaus asianmukainen (5672/2/13).

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 19.12.2013,  
DNRO 2966/4/12, ESITTELIJÄ IISA SUHONEN

### **Poistumislupaehtojen noudattamisen arviointi ei kuulu lääkärille**

Kun vanki hakee poistumislupaa vankilan ulkopuoliseen terveydenhoitoon, vankilan lääkärin tehtävänä ei ole huolehtia siitä, täytyvätkö poistumisluvan myöntämiseen liittyvät edellytykset. Tämä kuuluu poistumisluvasta päättävän virkamiehen tehtäviin. Vaikka vankilan lääkärin tarkoituksena ei ollut ottaa kantaa poistumisluvan myöntämiseen, oli hänen potilasasiakirjoihin tekemänsä kirjaus mahdollista ymmärtää myös niin, että hän oli ottanut kantaa siihen, voitiinko poistumisluvan ehtojen noudattamista pitää vangin kohdalla todennäköisenä. OA:n mielestä lääkärin kirjaus ei ollut tältä osin onnistunut ja oli syynä siihen, että vangin mielestä vankilan lääkäri oli ylittänyt toimivaltansa.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 12.9.2013,  
DNRO 1817/4/12, ESITTELIJÄ IISA SUHONEN

### **Vankilan ulkopuolisen tutkimus- tai hoitoajan ilmoittaminen vangille**

Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikö oli tehnyt ainakin yhden sairaanhoitopiirin kanssa sopimuksen, jonka mukaan sairaanhoitopiiri ei ilmoita vankipotilaalle poliklinikka-aikoja, vaan ilmoitus tehdään vankilan poliklinikalle. Tämä koski myös toimenpideaikoja. Menettely ei ollut OA:n mielestä potilaslain vastainen, jos vankilan poliklinikka huolehtii siitä, että potilas saa poliklinikan kautta tiedon hoitoon pääsystä.

Jos vankilassa arvioidaan, että tarkan ajankohdan ilmoittamiseen sisältyy turvallisuusriski, tulee vangille kuitenkin ilmoittaa hoitoon pääsyn ajankohta vähintään kuukauden tarkkuudella. Tämä perustui vallitsevaan valvontakäytäntöön, jossa on pidetty riittävänä, että arvioitu hoitoon pääsyn ajankohta ilmoitetaan potilaalle kuukauden tarkkuudella. Tähän mennessä tutkimukseen ja hoitoon pääsystä ei ole annettu tältä osin tarkempia säännöksiä.

Sen sijaan OA katsoi, että Rikosseuraamuslaitoksen määräys, jonka mukaan vangille ei turvallisuusyistä ilmoiteta koskaan etukäteen vankilan ulkopuolisen hoidon ajankohtaa, oli potilaslain vastainen. Vankeuslaissa tai muuallakaan vankeja koskevassa lainsäädännössä ei ole säännöksiä siitä, että vangille ei tule ilmoittaa turvallisuusyistä tai muustakaan syystä hoitoon pääsyn ajankohtaa.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 21.3.2013,  
DNRO 3735/4/11, ESITTELIJÄ IISA SUHONEN

*Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö ilmoitti 4.11.2013 oikeusasiamiehelle, että se on kehottanut terveydenhuoltoyksikön johtavaa yllilääkärinä ryhtymään toimenpiteisiin määräyksen muuttamiseksi potilaslain ja oikeusasiamiehen kannanoton mukaiseksi.*

Samasta asiasta oli kysymys myös asioissa 2349 ja 2839/4/11 sekä 315 ja 1817/4/12.

### **Vangin terveydenhuoltoon liittyvän postin käsittely**

Vankilan ulkopuoliset terveydenhuollon yksiköt asioivat yleensä suoraan vankilan poliklinikan kanssa. Tämän vuoksi ne lähettävät joskus kaiken postin polinklinikalle eikä vankipotilaalle. Näin ei kuitenkaan pitäisi olla. Esimerkiksi silloin, kun kyse on vangin itsensä kustantamasta hoidosta, ja hän ei ole antanut suostumustaan tietojen toimittamisesta vankilan terveydenhuollolle, tulee nämä tiedot toimittaa suoraan vangille. Jos kuitenkin tällaista postia tulee erehdyksessä vankilan poliklinikalle, tulee se toimittaa välittömästi potilaalle ilman mitään toimenpiteitä.

OA saattoi käsityksensä terveydenhuoltoyksikön johtavan ylilääkärin tietoon otettavaksi huomioon terveydenhuollon henkilökunnan koulutuksessa. Hänen mielestään asia oli hyvä ottaa esille myös vankilan ulkopuolisten terveydenhuollon yksiköiden kanssa silloin, kun ne lähettävät potilaille kuuluva postia suoraan vankilan poliklinikalle.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 28.10.2013,  
DNRO 2734/4/11, ESITTELIJÄ IISA SUHONEN

## Muita tapauksia

### *Kaukolainaus*

Vankeuslain esitöiden mukaan, että vankien kirjastopalvelut pitävät sisällään mahdollisuuden kaukolainauksiin. Tämä on tärkeää erityisesti niissä laitoksissa, joissa kirjastoauto ei käy lainkaan tai vangeilla ei ole mahdollisuutta käydä itse yleisessä kirjastossa (2076/4/13).

### *Vangin matkakustannusten korvaaminen*

OA piti vankeuslain vastaisena ulosottovirastossa noudatettua käytäntöä, jossa vankilaan saapumisesta aiheutuvien matkakustannusten korvaaminen valtion varoista oli katsottu olevan sidoksissa tuomitun varallisuuteen ja sijoitusvankilan sijaintiin. OA saattoi käsityksensä ulosottoviraston menettelyn lainvastaisuudesta viraston tietoon. OA esitti ulosottoviraston harkittavaksi, miten se voisi hyvittää kantelijalle menettelystä aiheutuneen vahingon.

Vanki ei ollut saanut matkakustannusten korvausta valtion varoista myöskään vankilasta vapautuessaan kotimatkaansa varten. Syynä oli ollut se, että kantelija ei ollut tehnyt vapautuville vangeille annettavaan kuulemiskaavakkeeseen merkintää, että hän tarvitsisi juna- tai linja-autoliipun, tai ollut anonut kaavakkeessa matkakustannusten maksamista rahana. OA katsoi, että vankilasta vapautuvan vangin matkakustannusten

korvaamista oli arvioitava vastaavasti kuin mitä matkakustannusten korvaamista vankilaan. Kysymys oli lakiin perustuvasta oikeudesta saada säännöksessä tarkoitetut kustannukset korvatuiksi valtion varoista. OA saattoi käsityksensä vankilan menettelyn lainvastaisuudesta vankilan tietoon. OA esitti vankilan harkittavaksi, miten se voisi hyvittää kantelijalle menettelystä aiheutuneen vahingon.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 1.2.2013,  
DNRO 1160/4/12\*, ESITTELIJÄ TERHI ARJOLA-SARJA

*Vankilan johtaja ilmoitti, että vastaisuudessa vankila maksaa vapautuvien vankien matkakustannukset Suomen alueella valtion varoista.*

*Ulosottoviraston johtava kihlakunnanvouti ilmoitti, että virasto on muuttanut käytäntöään ja että kustannuksista tiedustellaan jokaiselta tuomiltulta. Johtava kihlakunnanvouti ilmoitti myös, että kantelijalle korvataan vankilaan menosta aiheutuneet matkakulut.*

### *Avolaitosvankien sähköinen valvonta*

OA totesi, että vankien sähköistä valvontaa – mikä tällä hetkellä käytännössä tarkoittaa niin sanottua jalkapantaa – koskevan ohjeistuksen tulee jatkossa olla kirjallisessa muodossa. Avolaitosvankien sähköistä valvontaa käyttöön otettaessa ei ollut laadittu kirjallista, myös vankien saatavissa olevaa ohjeistusta. Valvontapannan erilaisista käyttötilanteista, esimerkiksi siitä, voiko pantaa käyttävä vanki lentää, ei ollut ollut vankiloissa riittävästi tietoa. Vankiloilla tulisi olla riittävät ja luotettavat tiedot pannan merkityksestä erilaisissa käyttötilanteissa ja menettelytavoista niissä.

OA totesi myös, ettei poistumisluvalla olevan avolaitosvangin sähköisestä valvonnasta ole sääntelyä. Vankeuslain säännös, jolla sähköinen valvonta avolaitoksissa on mahdollistettu, ei käsitä poistumislupa-aikaa. Koska sähköisellä valvonnalla puututaan perustuslaissa suojattuun yksityiselämän suojaan, siitä tulee säätää nimenomaisesti ja riittävän yksityiskohtaisesti lailla.

OA pyysi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikköä ja OM:ää ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä oli antanut aihetta.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 27.8.2013,  
DNRO 2219/4/12\*, ESITTELIJÄ ANU RITA

*OM ilmoitti yhtyvän OA:n käsitykseen sääntelyn tarpeesta ja että vankeuslakiin tullaan ehdottamaan muutosta, joka mahdollistaisi poistumislulla olevien vankien valvomisen sähköisin valvontamenetelmin.*

*Rikosseuraamuslaitos ilmoitti, että se on ohjeistanut avovankiloita keskeyttämään poistumislulla olevien vankien sähköisen valvonnan, kunnes asiasta on säädetty lailla.*

### **Vaalimainosten pidättäminen vankilassa**

Kunnallisvaaleissa 2012 ehdolla ollut kantelija lähetti eräälle vangille suljettuun vankilaan postilähetyksiä, joista vankilassa oli poistettu niissä olleita kantelijan kuntavaalimainoksia. Vankilan johtajan mukaan vaalimainokset oli poistettu, koska oli syytä epäillä, että ne oli toimitettu vangille esillepano- ja mainostustarkoituksessa. Vankilan mukaan kaikilla ehdokkailla tuli olla samantyyppiset mahdollisuudet toimittaa vaalimainoksia, eikä vankilalla ollut resursseja valvoa vaalimainosten levittämistä taikka toimittaa kaikkien ehdokkaiden mainoksia vangeille.

Vankila menetteli lainvastaisesti pidättäessään kirjeet. Koska vankila oli poistanut vaalimainoksia kirjeistä, olisi tullut noudattaa kirjeen pidättämisestä koskevia vankeuslain menettelytapoja.

OA totesi, että perustuslain 12 § ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artikla pääsääntöisesti kieltävät ennakkosensuurin. Mahdollisuudet rajoittaa poliittisluonteista ilmaisua ovat vielä merkittävästi vähäisemmät kuin esimerkiksi mahdollisuudet rajoittaa kaupallista tiedottamista. Vankeuslaissa pidättämiseltä edellytetään, että se ”on tarpeen rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi”.

Vankilalla ei ole velvollisuutta toimittaa kaikkien ehdokkaiden mainoksia vangeille. Vankilan velvollisuudesta noudattaa tasapuolisuutta vaalivaiheissa ei kuitenkaan seurannut sitä, että kuntavaaliehdokkaiden itsensä vangeille suoraan lähettämien vaalimainosten perillemenon voisi estää. Jokaisella yleisissä vaaleissa ehdolla olevalla henkilöllä on halutessaan mahdollisuus lähettää vaalimainoksiaan vastaavalla tavalla suoraan vangille. Se, että kaikki ehdokkaat eivät käytä tätä viestintäkeinoa, ei tarkoita, että sen käytön salliminen olisi lähettämiseen turvautuvan ehdokkaan suosimista.

OA kiinnitti huomiota siihen, että vankilan järjestyssääntöjen mukaan vangilla oli mahdollisuus kiinnittää oman sellinsä seinälle erilaisia tuloiteita. OA ei nähnyt vaalimainoksen oman sellin seinälle sallittuun paikkaan kiinnittämisen vaarantavan vaali- ja osallistumisoikeuksien tasapuolista toteutumista. Myöskään omaisuuden hallussapitoa vankilassa koskeva sääntely ei perustellut vaalimainoksen hallussapidon kieltämistä.

Rikosseuraamuslaitoksen Kunnallisvaalit 2012 -tiedotteen mukaan ”Rangaistuslaitoksissa voidaan levittää vaaleihin liittyvää kaikkien nähtäväksi tarkoitettua aineistoa, mikäli eri ehdokkaita ei aseteta toisistaan poikkeavaan asemaan *eivätkä vankeinhoitoviranomaiset valikoi lähettäjiä tai vastaanottajia*”. OA katsoi, että jos vankila estää yksittäisten vaaleissa ehdolla olevien henkilöiden lähettämien vaalimainosten perillemenon, on kyse nimenomaan sitaatissa korostetusta kielletystä valikoinnista. Samalla toimenpide puuttuu sananvapautena turvattuun oikeuteen ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä.

Jos vaalimainoksen saanut vanki itse haluaa viestittää jotain esimerkiksi omista poliittisista näkemyksistään laittamalla saamansa vaalimainoksen sellinsä esille julisteita ja vastaavia varten varattuun paikkaan, on tällöin kyse henkilön sananvapauden käytöstä. Sananvapauden käyttöön ei saa puuttua ilman siihen oikeuttavaa lakia.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 31.7.2013,  
DNRO 3434/4/12\*, ESITTELIJÄ PASI PÖLÖNEN

### **Virka-apu poliisille**

OA totesi, ettei vankilan virkamiehellä ole toimivaltaa suorittaa poliisin puolesta vangin tapaajalle henkilönkatsastusta.

Vankilan naispuolinen vartija oli poliisin virka-apupyynnön johdosta tarkastanut vankia tapaamaan tulleen naishenkilön. Virka-apupyynnön esitettiin, koska vankilassa ei ollut paikalla naispuolista poliisia. Virka-apua pyydettiin henkilöntarkastuksen tekemiseen. Tehty tarkastus oli OA:n mukaan kuitenkin tosiasiaa henkilönkatsastus, koska siinä oli tarkastettu suu ja korvat sekä koko alaston keho, mukaan lukien rintojen alusta käskemällä nostaa niitä sekä pakaroiden väli ja ilmeisesti nivuset käskemällä tarkastettavaa kyykistymään.

Virka-avun antaminen poliisille edellyttää, että virka-apua antava viranomaisena on toimivaltainen suorittamaan kyseessä olevan virka-aputoimen. Rikosseuraamuslaitoksen virkamiehillä ei ole toimivaltaa päättää tapaajan henkilönkatsastuksesta eikä näin ollen myöskään sen suorittamisesta. Asiassa oli menetelty lainvastaisesti. Sen sijaan virka-apu henkilöntarkastukseen olisi ollut mahdollinen.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 31.12.2013,  
DNRO 3976/4/12, ESITTELIJÄ ANU RITA

### **Vartijan epäasiallinen kielenkäyttö televisio-ohjelmassa**

Vartija oli vankilan toimintaa kuvaavassa televisio-ohjelmassa virantoimituksessa ollessaan käyttänyt epäasiallista ilmaisua vangeista.

OA:n mukaan kielenkäyttö ei vastannut virkamieheltä virkamieslaissa edellytettyä asianmukaista käyttäytymistä. Lisäksi ilmaisu saattoi antaa virheellisen kuvan siitä, että virkamies ei kohtelee vankeja kuten vankeuden täytäntöönpanon yhtenä keskeisenä tavoitteena on eli oikeudenmukaisesti ja heidän ihmisarvoaan kunnioittaen.

Koska vankilan johtaja ilmoitti kiinnittäneensä vartijan huomiota virkamiehelle soveliaaseen kielenkäyttöön ja käyttäytymiseen, OA piti riittävänä saattaa käsityksensä vartijan tietoon.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 12.3.2013,  
DNRO 1251/4/12, ESITTELIJÄ HARRI OJALA

## 4.8

# Ulosotto ja muut maksukyvyttömyysmenettelyt

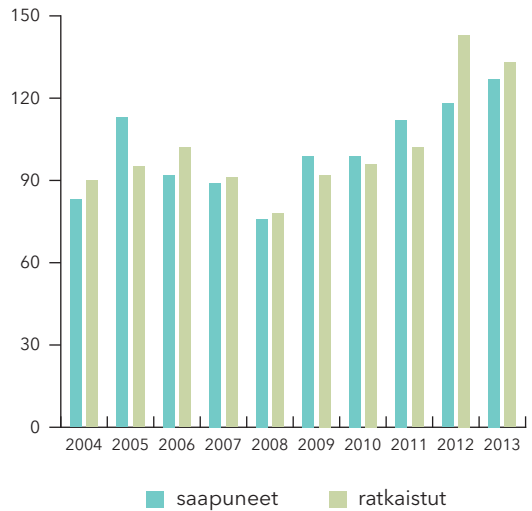
Asiaryhmään kuuluvat ulosottoa, konkurssia, yksityishenkilön velkajärjestelyä ja yrityssaneerausmenettelyä koskevat asiat. Jos kantelu koskee esimerkiksi ulosottoa tai muuta täytäntöönpanoa, se luetaan tähän ryhmään, vaikka kysymys olisi menettelystä tuomioistuimessa. Asiaryhmässä on käsitelty myös viranomaisten perintämenettelyä ja perintätoimintaa harjoittavien yhtiöiden menettelyä julkisoikeudellisten saamisten perinnässä. Asiaryhmää koskevat asiat ratkaisi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*.

### 4.8.1

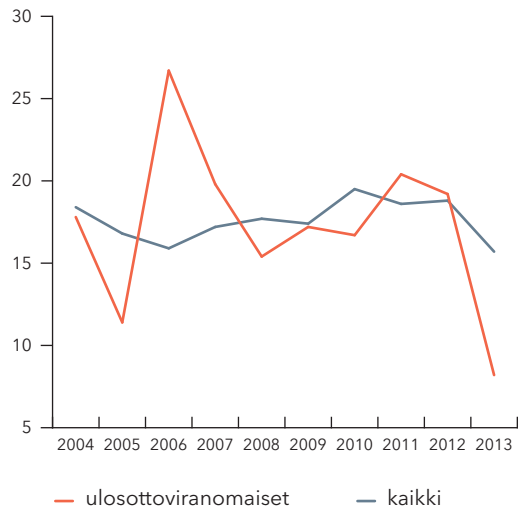
#### KESKEISIÄ HUOMIOITA LAILLISUUSVALVONNAN KANNALTA

Vuonna 2013 saapui 130 asiaryhmään kuuluvaa kantelua ja ratkaistiin 133 kantelua. Kanteluissa korostuivat kysymykset velallisen kuulemisesta, asianmukaisesta neuvonnasta ja tietojen saannista. AOA moitti useammassa tapauksessa ulosotomiestä siitä, ettei velallisen sähköposteihin ollut vastattu asianmukaisesti. Pohdinnassa oli yleisemminkin ylivelkaantumisen vaikutukset henkilöiden perusoikeuksien toteutumiseen. Tämä tulee erityisesti esille jäljempänä perintää ja talous- ja velkaneuvontaa koskevista osioista.

AOA antoi huomautuksen yhdessä tapauksessa. Asia koski liiallisen ulosmittauksen kieltoa. Kihlakunnanulosottomies oli toistuvasti liiallisen ulosmittauksen kiellon vastaisesti jättänyt rajaamatta saatavan määrän maksukiellossa, jolloin ulosottoon oli kertynyt muu kuin vähäinen määrä yli ulosotossa perittävänä olevan saatavan määrää. Kihlakunnanulosottomies ei katsonut voineensa tehdä rajoitusta, kun palkan kertymän tarkkaa määrää ei ollut tiedossa. Asiassa oli myös kysymys asianmukaisesta kielenkäytöstä (2551/4/12).



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2004–2013



Toimenpideprosentti vuosina 2004–2013

## Maksuhäiriöt ja ylivelkaantuminen

Ulosottokaareen ja luottotietolakiin vuonna 2010 tehtyjen uudistusten seurauksena ulosottorekisteriin merkityjä tietoja voidaan nykyistä laajemmin merkitä luottotietorekisteriin. Tavoitteena oli parantaa luottotietojen luotettavuutta silloin, kun velallinen pitkäkestoisen ulosoton perusteella tosiasiaa rinnastuu varattomaan henkilöön. Ulosottotieto poistetaan luottotietorekisteristä, kun ulosottoperusteen 15 tai 20 vuoden määräaika on kulunut umpeen ja saatava on siten lopullisesti vanhentunut. Uudistuksella pyrittiin edistämään velallisen taloudellisen toimintakyvyn palautumista. Jos ulosottoperusteen määräaika jatketaan tuomioistuimen päätöksellä, saatavaa koskeva maksuhäiriömerkintä saadaan tallettaa luottotietorekisteriin. Ulosottokaaren muutos pitkäkestoisen ulosoton ilmoittamisesta luottotietoyhtiölle tuli voimaan 1.4.2012. Seurauksena oli, että useammalle kymmenelle tuhannelle henkilölle tuli luottotietorekisteriin maksuhäiriömerkintä.

AOA totesi useaan kanteluun antamassaan päätöksessä, että oikeusministeriön (OM) tiedotus kyseisestä lainmuutoksesta olisi tullut painotua muutoksen käytännön vaikutuksiin velallisellemme, jotta tämä olisi voinut ajoissa varautua muutokseen. AOA totesi vielä, että myös yksilöllisen neuvonnan suhteen velallisia ei tule asettaa eriarvoiseen asemaan. Tämän vuoksi ulosottopiireille olisi tullut laatia suunnitelma lainmuutoksen yksilöllistä tiedottamista varten. AOA saattoi nämä käsityksensä OM:n ja Valtakunnanvoudinviraston tietoon (871/4/12\* ym).

Käräjäoikeuden menettelyä koskevassa kantelussa oli kysymys siitä, että kantelijalle oli tullut maksuhäiriömerkintä käräjäoikeuden käsittelemästä riita-asiasta. OA ei pitänyt luottotietolain sääntelyä kaikissa tilanteissa täysin tyydyttävänä, koska myös perustellusti riitaisessa asiassa annettu tuomio voi jo sinänsä johtaa maksuhäiriömerkintään. OA harkitsee, olisiko kantelussa esiin tuotu yleisempi kysymys maksuhäiriömerkinnän aiheutumisesta tämän kaltaisissa tilanteissa aiheuttotaa omana aloitteena tutkittavaksi (881/4/12).

Maksuhäiriömerkintöjen aiheellisuudesta on myös kanneltu. Asian tutkinta on kesken.

Julkisuudessa oli raportoitu muutoinkin maksuhäiriöiden määrän huolestuttavasta kasvusta. Pienlainat eli pikavipit olivat yksi syy velkaantumiseen. Kuluttajansuojalain 7 lukua ja korkolakia muutettiin 1.6.2013 voimaan tulleella lailla. Siinä kuluttajaluotolle asetettiin korkokatto. Muutoksella pyritään siihen, että kuluttaja saisi pieniä luottoja nykyistä kohtuullisemmin ehdoin. Laki sisältää myös tiukennuksia luotonantajan velvollisuuteen arvioida asiakkaan luottokelpoisuus samoin kuin kiellon käyttää luottosuhteeseen liittyvissä asioissa lisämaksullista viestipalvelua.

Merkittävä kysymys ylivelkaantumisessa on perinnästä aiheutuvien kulujen kasaantuminen usein jo muutoinkin haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille. Keväällä 2013 voimaan tullut saatavien perinnästä annetun lain säännökset alentavat perintäkulujen kokonaismäärää. Uudistus sisältää myös muita elementtejä, joiden tarkoituksena on pienentää perintäkuluja. Velallinen saa oikeuden pyytää perintälain mukaisen perinnän keskeyttämistä ja asian siirtämistä oikeudelliseen perintään, mikä merkitsee suoraan ulosottokelpoisten saatavien, kuten kunnallisten maksujen, osalta ulosottoperintää ja muutoin velkomuskanetta tuomioistuimessa. AOA on tarkastuksillaan ja käynnistämillään selvityksillä kiinnittänyt huomiota julkisoikeudellisten velkojen, erityisesti kuntien, käytäntöihin maksujen perinnässä.

Vuonna 2013 valmistui yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain tarkistamista pohtineen työryhmän mietintö, jonka käsittely oli lausuntovaiheessa. Yksityisten elinkeinon- ja ammatinharjoittajien pääsyä velkajärjestelyyn parannettaisiin ja mahdollistettaisiin yksityistalouden velkojen lisäksi elinkeinotoiminnan velkojen järjestely velkajärjestelyssä. Talous- ja velkaneuvonnassa avustettaisiin myös yrittäjävelallisia. Velkajärjestelyn edellytyksiä koskevia säännöksiä muutettaisiin niin, että työttömien ja erityisesti työttömien nuorten pääsy velkajärjestelyyn nopeutuisi. Omistusasunnon säilyttämistä koskevaan säännökseen tehtäisiin pienenkö muutos. Lisäsuori-

tusvelvollisuutta koskevia säännöksiä tarkistettaisiin. Menettelyä tuomioistuimessa yksinkertaistettaisiin ja siirryttäisiin pääsääntöisesti sähköpostitse tapahtuviin tiedoksiantoihin. Uudistuksen toteutuessa siitä aiheutunee lisähaasteita jo nyt aliresurssoidulle kunnalliselle talous- ja velkaneuvonnalle.

### Julkisoikeudellisten maksujen perintä

AOA teki tarkastuksen Oulun kaupungin taloushallintopalveluita tuottavaan liikelaitokseen, Oulun Konttoriin. Vastaavia kuntien laskutusta ja ennen kaikkea perintäprosessia koskevia tarkastuskäyntejä on tarkoitus tehdä jatkossakin. Useiden julkisoikeudellisten maksujen perintää koskevien kanteluiden pohjalta tarkastuksissa selvitettiin perintäprosessin kulku ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen laskutusprosessista lähtien koko perintäketju. Kanteluissa väitetään usein, että perinnän kustannukset kohoavat kohtuuttomasti yksityisille perintäyhtiöille ulkoistuksessa vapaaehtoisessa perinnässä.

Oulussa maksumuistutuspalvelu ja perintä oli ulkoistettu perintäyhtiölle. Saatavien perinnästä annetun lain muutosten myötä palvelujen tarjoaja kilpailutettiin uudelleen. Tämä prosessi oli tuolloin vireillä.

Voimassa olleen sopimuksen mukaan mikäli asiakas ei maksanut hänelle lähetettyä 14 vuorokautta erääntyneenä ollutta laskua, käynnistettiin automaattinen siirto perintäyhtiölle. Perintäyhtiö lähetti asiakkaalle kaksi maksumuistutusta ja kaksi maksuvaatimusta. Maksuvaatimusten jälkeen perintäyhtiö selvitti, kannattaako asia laittaa ulosottoon. AOA totesi, että esimerkiksi sen arvioimiseksi, onko asiassa perusteita maksun alentamiselle tai perimättä jättämiselle, ulosottoperintään lähettämistä on tarpeen arvioida tapauskohtaisesti. Julkisyhteisön tulee tehdä tämä arvio itse. Tässä arvioinnissa voidaan käyttää apuna perintäyhtiön asiantuntemusta. AOA korosti, että päätöksenteon tulee kaikissa vaiheissa säilyä velkojalla.

Tarkastuksella ilmeni, että laskuja koskevat puhelin yhteydenotot oli ohjattu perintäyhtiölle. Perintäyhtiöstä asiakas voitiin tarvittaessa ohjata edelleen kääntymään asiakasmaksuyksikön puoleen. AOA totesi, että perintälain mukaan maksuvaatimuksesta on ilmentävä, kenelle huomautukset on esitettävä; jos perittävänä on julkisyhteisön saatava, maksuvaatimuksessa on ilmoitettava myös sen julkisyhteisön perintää hoitavan yksikön tai henkilön yhteystiedot, jolle velallinen voi tehdä saatavaa ja perintää koskevat huomautuksensa. AOA tulee myöhemmin omana aloitteenaan laajemmin selvittämään perintämenettelyä erityisesti maksuvaatimuskirjeiden sisällön osalta samoin kuin perintälain muutoksen vaikutusta perintämenettelyyn.

Kunnan menettelyä saatavansa oikeudellisessa perinnässä koski myös AOA:n päätös asiassa, jossa kantajana ollut kaupunki oli pannut vuokrasaataavaa koskeneen kanteen vireille käräjäoikeudessa muutamaa päivää ennen kuin maksukehotuksessa ilmoitettu eräpäivä oli kulunut. Luottamuksen suojan näkökulmasta asiassa oli kysymys siitä, oliko maksuvelvollinen voinut luottaa sille maksukehotuksessa ilmoitettuun, jonka mukaan lasku siirtyy maksukehotuksen jälkeen oikeudelliseen perintään ja maksukehotuksen eräpäivään. Menettelyä voitiin maksuvelvollisen luottamuksen suojan kannalta arvioiden pitää alttiina arvostelulle (4442/4/13).

### Talous- ja velkaneuvonta

AOA tutustui tarkastuskäynnillään Kemian kaupungin talous- ja velkaneuvonnan toimintaan. Jo vuoden 2012 lopulla AOA oli kiinnittänyt ratkaisussaan huomiota lakisääteisen talous- ja velkaneuvonnan pitkäkestoisiin ongelmiin, kuten aliresurssointiin, valtionosuuksien jakoperusteiden kehittymättömyyteen, epäyhtenäisiin toimintatapoihin, liian pieniin palvelun tuottamisyksiköihin sekä ohjauksen ohuuteen ja sopimusvalvonnan puutteellisuuteen. Laillisuusvalvonnassa oli erityisesti kiinnitetty huomiota yhdenvertai-

suuden toteutumiseen palvelujen saatavuudessa. Tässä tarkoituksessa tarkastuksilla oli kiinnitetty huomiota mittarina käytettyyn ensikäynnin jonotusaikaan, mikä Kemin velkaneuvonnan toiminta-alueella oli alkuvuodesta 2013 heikentynyt 90 päivään 60 päivän ollessa valtakunnallinen tavoiteaika. AOA totesi, että talous- ja velkaneuvonnan valvonnasta ja riittävästä järjestämisestä osaltaan vastuussa olevien eli Lapin aluehallintoviraston ja Kemin kaupungin tulee huolehtia siitä, että menettelytapoja arvioidaan kriittisesti ja huolehditaan siitä, että velkaneuvontapalveluita on resurssien puitteissa saatavilla mahdollisimman kattavasti. Sittemmin saadun tiedon mukaan talous- ja velkaneuvonnan jonotusajat olivat jälleen tavoitteen puitteissa. – AOA selvittää miten palvelujen kehittämisessä otetaan huomioon yhdenvertaisuuden ja hyvän hallinnon toteutuminen, koska edelleenkin koko maassa ei ollut ryhdytty riittäviin toimenpiteisiin asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutumiseksi.

### Oikeudenmukainen oikeudenkäynti

AOA teki OM:lle esityksen muutoksenhakuoikeuden toteutumatta jäämisen hyvittämisestä. Hän katsoi, että käräjäoikeudessa oli menetelty lainvastaisesti, kun käräjäoikeudesta ei ollut ulosotokaassa säädetyn tavoin heti toimitettu käräjäoikeuteen suoraan saapunutta valitusta tai sen jäljennöstä päätöksen tehneelle ulosottomiehelle. AOA totesi menettelyn johtaneen tosiasiaa siihen, että kantelijan perustuslaissa turvattu oikeus hakea muutosta ei ollut toteutunut sen vuoksi, että ulosottovirastossa ei ollut ollut tietoa puutteesta edellisen vaiheen lainvoimaisuudessa ja siten asiassa oli tehty lopullinen tilitys. AOA esitti tuomioistuinhallinnosta vastaavan OM:n harkittavaksi, miten kantelijan muutoksenhakuoikeuden toteutumatta jääminen voitaisiin hänelle hyvittää (1285/4/12).

*OM toimitti oikeusasiamiehen kansliaan ministeriön asiassa tekemän päätöksen. Päätöksen mukaan ministeriö maksaa kantelijalle hyvityksenä*

*käräjäoikeudessa tapahtuneesta virheestä yhteensä 5 000 euron korvauksen, joka muodostuu 4 500 euron suuruudesta hyvityksestä muutoksenhakuoikeuden loukkaamisen johdosta ja 500 euron suuruudesta korvauksesta asianosaiskuluista.*

Eräässä kantelussa oli kysymys ulosottoviranomaisen virheellisen menettelyn hyvittämisestä syntyneen oikeudenkäynnin kulusta. Kantelu koski valtion asiamiehenä toimineen virkamiehen menettelyä tässä vahingonkorvausoikeudenkäynnissä. AOA katsoi, että valtion asiamiehenä toimineen virkamiehen ei ilman vastapuolen suostumusta olisi tullut esittää tämän sovintoesitystä hovioikeudelle. Asiassa oli näin ollen poikettu hyvän asianajotavan lähtevästä periaatteesta, joka oli syytä ottaa huomioon virkamiehen menettelyn asianmukaisuutta arvioitaessa. Osapuolella täytyy olla yhdenvertaiset mahdollisuudet saada oikeutensa toteutetuksi oikeudenkäynnissä. Tämän turvaamiseksi oikeudenkäyntiavustajien velvollisuuksien tulisi olla yhtäläisesti velvoittavia ja samansisältöisiä niin asianajajien, luvansaaneiden oikeudenkäyntiavustajien kuin julkisyhteisön edustajien osalta. AOA esitti, että tulisi harkita olisiko julkisyhteisön edustajiin, oli kysymys lakimääräisestä edustajasta tai asiamiehestä, ulotettava luvanvaraisia oikeudenkäyntiavustajia koskevan lain kaltainen sääntely. AOA saattoi käsityksensä OM:n tietoon (835/4/12).

#### 4.8.2 TARKASTUKSET

Oulun ulosottoviraston tarkastuksella käsiteltiin muun muassa ulosoton ja sosiaaliviranomaisten yhteistyötä häätötapauksissa. Yhteistyössä oli ilmennyt ongelmia. Varsinkin, jos häädettävä on aikuinen, sosiaaliviranomaisen paikalle saamisessa oli ongelmia eikä hätämaajoituksen järjestämiseen viipymättä ryhdytä. Sosiaaliviranomaisen taholta oli ilmoitettu, että tilanne katsotaan häädön jälkeen. Ulosotolle tällainen tilanne oli vaikea ja johti toisinaan häädön täytäntöönpanon lykkään-

tymiseen. Mikäli sosiaaliviranomainen ei ryhdy toimenpiteisiin, ulosottovirastosta ollaan oltu yhteydessä maistraattiin kiireellisen edunvalvonnan järjestämiseksi. Mikäli huoneistossa oli lapsi, sosiaaliviranomainen ryhtyi yleensä toimenpiteisiin. Tällöinkään ulosottovirastoon ei tosin saatu tietoa siitä, onko asia hoidettu. Ongelmana oli myös se, että sosiaaliviranomaisessa ei ollut yhteyshenkilöä, jolle ulosottovirasto voi kysymyksessä olevat ilmoitukset tehdä. Ilmoitukset tehtiin virastolle faksilla. AOA ilmoitti harkitsevan sa antaako asia aiheen ottaa kysymyksessä oleva viranomaisyhteistyö omana aloitteena laajemmin tutkittavaksi tai muutoin ottaa se asianomaisissa yhteyksissä esille.

Muuhun insolvenssimenettelyyn ja perintään liittyvät tarkastukset tehtiin Oulun konttoriin ja Kemian kaupungin talous- ja velkaneuvontaan.

## 4.9

### Ulkomaalaisasiat

Ulkomaalaisasioiksi luetaan lähinnä ulkomaalaislakiin ja kansalaisuuslakiin liittyvät asiat. Kantelu-kohteina ovat useimmiten lupa- ja lausuntoviranomaiset, etenkin sisäasiainministeriö (SM), Maa-hanmuuttovirasto (Migri), poliisi, ulkoasiainministeriö (UM) tai ulkomaanedustustot ja Rajavartiolaitos. Sen sijaan ulkomaalaisasioihin ei tilastoida kaikkia asioita, jotka koskevat ylipäänsä muita kuin Suomen kansalaisia.

Ulkomaalaisasiat kuuluivat AOA *Maija Saks-linille*. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Jari Pirjola*. Kaikki kohdassa 4.9.4 esitellyt asiat ovat AOA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä.

#### 4.9.1

#### TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Suomessa asui vuoden 2012 lopussa noin 195 000 ulkomaalaista, mikä on noin 3,6 % koko väestöstä. Pakolaisia ja suojelun tarpeen perusteella tai humanitäärisistä syistä oleskeluluvan saaneita ulkomaalaisia asui Suomessa arviolta runsaat 40 000.

Ulkomaalaislakiin tehtiin vuonna 2013 eräitä muutoksia, jotka liittyivät Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien kansalliseen täytäntöönpanoon. Ulkomaalaislakiin tehtiin esimerkiksi lisäys, jonka mukaan vähemmistövaltuutetun tehtävänä on valvoa ulkomaalaisten maasta poistamisen täytäntöönpanoa sen kaikissa vaiheissa. Vähemmistövaltuutettu voi tarkkailla esimerkiksi ulkomaalaisten karkotuslentoja. Uusi valvontatehtävä liittyy EU:n palauttamisdirektiivin (2008/115/EC) määräykseen, jonka mukaan jäsenvaltioiden tulee luoda maasta poistamista varten tehokas valvontajärjestelmä. Laki tuli voimaan 1.1.2014.

SM käynnisti kertomusvuonna useita ulkomaalaislain muuttamiseen liittyviä hankkeita. Yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskevan lakihankkeen tavoitteena on saattaa Suomen lainsäädäntö vastaamaan EU-säädöksiä. Myös kansainvälistä suojelua hakeneiden henkilöiden vastaanottoa koskevia säädöksiä tullaan muuttamaan EU:n vastaanottodirektiivin edellyttämällä tavalla. Samassa yhteydessä arvioidaan miten järjestetään turvapaikanhakijoiden oikeudellisen avun antaminen.

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 suojelun tarpeen perusteella tai humanitaarisista syistä. Migri tekee asiasta ensi vaiheessa päätöksen.

Turvapaikanhakijoiden määrä Suomessa on ollut vähäinen muihin EU-valtioihin verrattuna. Vuonna 2013 Suomesta haki turvapaikkaa 3 238 henkilöä. Vuonna 2012 luku oli 3 129 henkilöä.

Suomeen tuli vuonna 2013 eniten turvapaikanhakijoita Irakista, Venäjän federaatiosta ja Somaliasta. Esimerkiksi Irakista tulleiden turvapaikanhakijoiden päätöksistä noin 60 % oli myönteisiä. Kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat voivat lain mukaan valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen, joka voi kumota päätöksen.

Turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsitellyä aika oli noin kahdeksan kuukautta ja nopeutetussa menettelyssä noin kolme kuukautta. Suomi vastaanottaa vuosittain myös 750 YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n hyväksymää kiintiöpakolaista. Hallitus päätti ottaa tämän kiintiön lisäksi 500 syyrialaista pakolaista vuonna 2014.

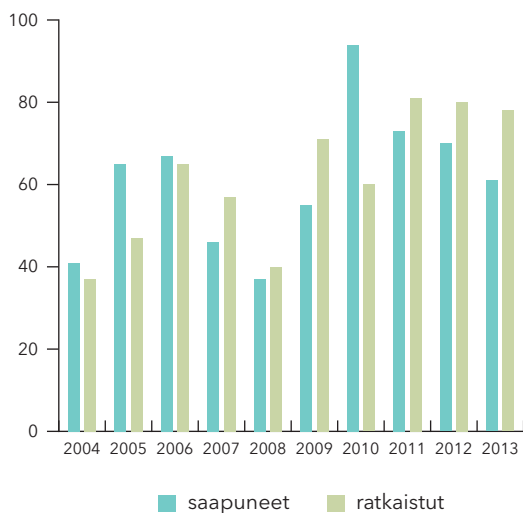
## 4.9.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2013 saapui 62 ulkomaalaiskantelua ja niitä ratkaistiin 88 (vuonna 2012 saapui 70 ja ratkaistiin 80). Ulkomaalaisasioiden osuus kaikista saapuneista ja ratkaistuista kanteluista on vaihdellut 1–2 %:n välillä. Osuus on pienempi kuin ulkomaalaisten osuus väestöstä.

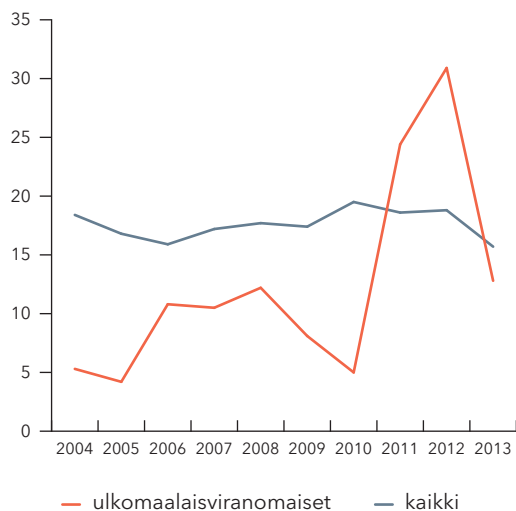
Tyypillisiä ulkomaalaiskanteluita ovat tyytymättömyys viranomaisten kielteisiin viisumi-, oleskelulupa- tai turvapaikkapäätöksiin ja tyytymättömyys pitkiin käsittelyaikoihin.

Kanteluissa arvosteltiin myös viranomaisten epäasianmukaista voiman- ja kielenkäyttöä ulkomaalaisten maasta poistamisen yhteydessä. Tämän ratkaisun sisältö selostetaan tarkemmin jäljempänä. Muutamassa kantelussa arvosteltiin ulkoistetun avioliittotodistusten laillistamisen maksuja, joita pidettiin kohtuuttoman korkeina. AOA pyysi näiden kanteluiden johdosta UM:ltä tietoja siitä, miten esimerkiksi Suomen Nigerian suurlähetystö valitsee asiakirjojen oikeellisuuden tarkistavan lakiasiantoimiston ja kuinka varmistetaan se, että hintataso on asianmukainen. Yhdessä kanteluasiassa oli kysymys siitä, voiko Migri tehdä turvapaikkahakemuksen raukeamispäätöksen, jos virasto on kuitenkin velvollinen EU-oikeuden mukaan ratkaisemaan kyseisen turvapaikkahakemuksen. AOA totesi, että ei ole hyvän hallinnon ja asioiden viivytyksettömän käsittelyn mukaista tehdä turvapaikkahakemuksen raukeamispäätöstä sen jälkeen, kun sama viranomainen on ilmoittanut olevansa vastuussa hakemuksen käsittelystä.

Yhdessä ratkaisussa AOA katsoi Migrin ja Helsingin poliisilaitoksen menetelleen virheellisesti siinä, että EU-kansalaisen puolison oleskelukorttihakemusta ei käsitelty ulkomaalaislain edellyttämässä 6 kuukauden määräajassa. Toisessa asiassa AOA kiinnitti Migrin huomiota siihen, että alaikäisten kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittely ja käsittelyyn liittyvä viranomaisyhteistyö on käytännön tasolla järjestettävä niin, että hakemukset voidaan käsitellä ulkomaalaislain mukaisesti ”kiireellisesti”.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2004–2013



Toimenpideprosentti vuosina 2004–2013

Ulkomaalaiskanteluista varsin monet koskevat asiaa, joka on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa. Näihin asioihin laillisuusvalvoja ei yleensä puutu asian ollessa kesken. Joitakin ulkomaalaisasioita on siirretty esimerkiksi UM:n, Rajavartiolaitoksen tai ulkomaalaispoliisin tutkittavaksi.

### 4.9.3 TARKASTUKSET

Ulkomaalaisasioihin liittyviä, ennalta ilmoittamattomia, tarkastuksia tehtiin Metsälän säilöön-ottoyksikköön ja Imatran poliisilaitokselle. Tämän lisäksi tehtiin ennalta ilmoitettu tarkastus Joutsenon vastaanottokeskukseen. Tarkastusten teemana olivat näiden viranomaisten ulkomaalaislakiin liittyvät tehtävät. Joutsenon vastaanottokeskuksen tarkastuksen yhteydessä keskusteltiin muun muassa vastaanottokeskukseen rakenteilla olevasta uudesta säilöönottoyksiköstä ja tutustuttiin yksikön tiloihin.

### 4.9.4 RATKAISUJA

#### **Poliisi ei ottanut vastaan uutta turvapaikkahakemusta**

Kantelijan asianajaja arvosteli poliisin menettelyä päämiehensä maasta poistamisessa. Kantelun mukaan maasta poistettava henkilö teki poliisille maasta poistamisen yhteydessä uuden turvapaikkahakemuksen, mutta poliisi ei ottanut hakemusta vastaan. Kantelijan mielestä poliisin menettely vaaransi Bagdadiin palautetun turvapaikanhakijan turvallisuuden.

AOA katsoi käännätyksen täytäntöönpanossa mukana olleiden Helsingin poliisilaitoksen ylikonstaapelin sekä Pohjois-Karjalan poliisilaitoksen rikosylikonstaapelin ja vanhemman rikoskonstaapelin menetelleen asiassa virheellisesti.

Saadun selvityksen mukaan henkilö oli ennen käännätyksen täytäntöönpanoa hakenut poliisilta Helsinki-Vantaan lentokentällä turvapaikkaa.

Ulkomaalaislain mukaan ihmisoikeuksiensa vaarantumiseen vetoavan ulkomaalaisen katsotaan hakevan turvapaikkaa, jollei hän nimenomaan muuta ilmoita. Saadun selvityksen mukaan henkilö oli kertonut ”haluavansa tehdä hakemuksen sen johdosta, ettei halua palata Irakiin.” Vaikka selvityksissä ja vastineissa olikin esitetty erilaisia näkemyksiä siitä, millä sanoilla hän oli pyrkinyt estämään maasta poistamisensa, voitiin hänen AOA:n mielestä katsoa tehneen uuden turvapaikkahakemuksen. Uuden turvapaikkahakemuksen jättämistä puolsi myös se selvityksissä esiin tuotu seikka, että poliisi siirtyi selvittämään asiaa liikkuvan poliisin tiloihin. Mikäli uutta hakemusta ei olisi tehty, ei varmasti olisi ollut myöskään tarvetta siirtyä selvittämään henkilön oikeudellista asemaa ja lupahistoriaa.

Asiassa toimittiin virheellisesti, koska uudesta turvapaikkahakemuksesta huolimatta poliisi päätti jatkaa maasta poistamisen täytäntöönpanoa. Ulkomaalaislain mukaan Migri ratkaisee kansainvälistä suojelua koskevan uusintahakemuksen. Ulkomaalaislaista annetun hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) mukaan Migrin tulee aina tehdä päätös hakijan tekemään toiseen hakemukseen ennen kuin hakija voidaan poistaa maasta. Saadun selvityksen mukaan poliisi ei ollut uuden hakemuksen johdosta yhteydessä Migriin, vaan se arvioi itse uuden turvapaikkahakemuksen perusteita. Poliisin toimivaltaan ei kuitenkaan kuulu ratkaista, oliko henkilö esittänyt hakemukselleen uusia perusteita. AOA yhtyi tältä osin Poliisihallituksen lausuntoon, jossa kiinnitettiin huomiota siihen, ettei poliisilla ole toimivaltaa ratkaista turvapaikkahakemusta tai arvioida hakijan esittämien perusteiden menestymisen mahdollisuutta.

AOA kiinnitti huomiota siihen, kantelun kohteena olevan tapauksen kaltaisia tilanteita varten ei ollut löydettävissä selkeää ohjetta tai menettelytapaa, jonka mukaan poliisi olisi voinut varmistua toimivansa oikein. Selkeän menettelyn luominen uusintahakemuksia varten olisi AOA:n mielestä erityisen tärkeää, koska maasta poistaminen on ulkomaalaisen oikeusaseman kannalta merkittävä toimenpide, jolle voidaan asettaa korkeat oi-

keusturvaan liittyvät laatuvaatimukset. AOA piti ylipäättään maasta poistettavan oikeusturvan kannalta ongelmallisena, että maasta poistamisessa mukana olleilla poliiseilla oli erilaisia käsityksiä siitä, onko maasta poistettava jättänyt uuden hakemuksen vai ei.

AOA saattoi käsityksensä menettelyn virheelisyydestä maasta poistamisessa mukana olleiden poliisimiesten tietoon. Hän pyysi Poliisihallitusta ilmoittamaan, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin hänen käsityksensä on antanut aihetta (3287/4/11).

*Poliisihallitus ilmoitti 6.8.2013, että Poliisihallituksessa on parhaillaan valmistelussa ”Käännyttämisen ja maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpano”-ohjeen päivitys. Ohjetta on tarkoitus täydentää AOA:n ratkaisussa esitettyjen huomioiden perusteella.*

### **Poliisin voimankäyttö maasta poistamisen aikana**

Kantelija arvosteli poliisia liiallisten voimakeinojen käytöstä käännytyksen aikana. Kantelija oli sylkenyt poliisin päälle ja hänen päälleen laitettiin tästä syystä villakangas. Kantelijan mielestä poliisi toimi virheellisesti.

AOA ei havainnut poliisin menettelyssä lainvastaista tai virheellistä menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Hän yhtyi Poliisihallituksen lausunnossa esittämään näkemykseen, jonka mukaan sylkeminen voidaan tulkita sellaiseksi vastarinnaksi, jonka estämiseen poliisi oli toimivaltainen käyttämään fyysisiä voimakeinoja. AOA piti tästä syystä sylkemisen estämiseksi tarkoitettua kankaan käyttämistä käännytyksen yhteydessä hyväksyttävänä.

AOA totesi kuitenkin, että sylkemisen estämiseksi on kehitetty naamasuojus, jonka muotoilu on erityisesti kiinnitetty huomiota hengityskanavien auki pysymiseen. Hän piti tällaisen suojuksen käyttämistä vilttiä parempana vaihtoehtona. AOA esitti, että poliisi hankkisi käyttöönsä naamasuojuksen ja luopuisi viltin käytöstä. AOA kiinnitti huomiota Euroopan neuvoston kidutuksen

vastaisen komitean (CPT) suositukseen (Deportation of foreign national by air, 13 the General Report (2003) of the CPT), jonka mukaan maasta poistamisen aikana ei tule käyttää sellaisia voimakeinoja, jotka voivat kokonaan tai osittain tukkia joko suun tai nenän hengityskanavat.

AOA saattoi käsityksensä Poliisihallituksen ja Helsingin poliisilaitoksen tietoon (4048/4/12\*).

## 4.10

# Sosiaalihuolto

Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut. Jokaisella on myös oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sosiaalihuoltoa koskevista kanteluista on kysymys näiden oikeuksien toteutumisesta kuntien järjestäessä palveluita ja päätettäessä toimeentulotuesta.

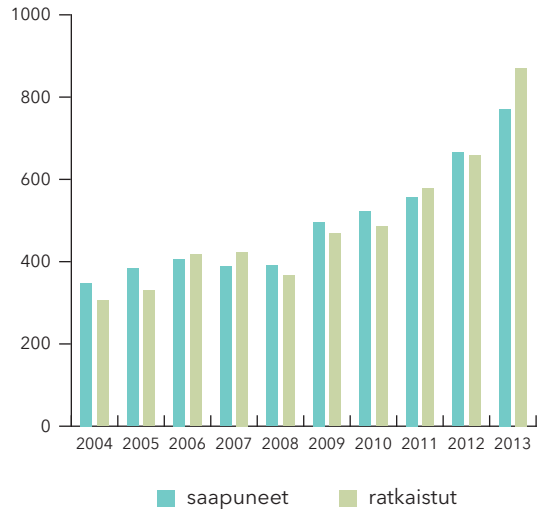
Sosiaalihuoltoa koskevien asioiden ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Tapio Rätty*. Kaikki kohdassa 4.10.1 esitellyt tapaukset ovat AOA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita.

### 4.10.1

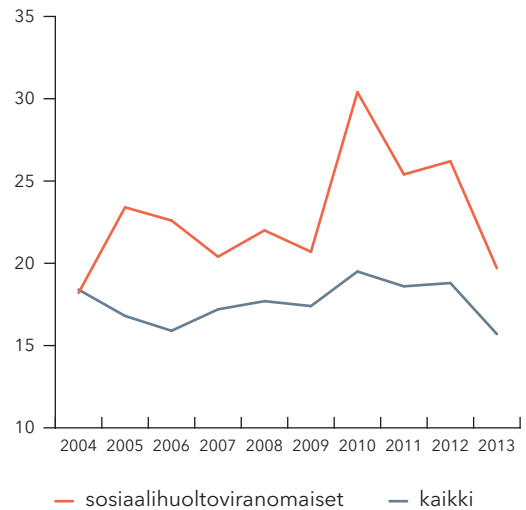
#### LAILLISUUSVALVONTA

Sosiaalihuollon uusia kanteluita saapui 771 (666 vuonna 2012). Kanteluita ratkaistiin 871 (659 vuonna 2012). Toimenpideratkaisuja oli 157. Toimeentulotukea koskevia kanteluratkaisuja oli 229 ja lastensuojelua koskevia ratkaisuja 110. Muut sosiaalihuollon alaan kuuluvat kantelut koskivat vammaispalvelua, vanhustenhuoltoa, asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa, hallintomenettelyä, päivähoitoa, päihdehuoltoa sekä koti-, asumis- ja laitospalveluja.

Toimenpideratkaisuissa kiinnitettiin huomiota viranomaisen tai muun valvottavan virheellisen menettelyn lisäksi niihin toimenpiteisiin, joilla havaittu virheellinen menettely olisi korjattavissa. Ratkaisuilla pyrittiin entistä useammin ohjaamaan valvottavaa viranomaista hyvään ja lailliseen menettelyyn. Viranomaista pyydettiin muun muassa selvittämään, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin se ryhtyy ratkaisun johdosta tai millä tavoin se korjaa ratkaisussa havaittua virheellistä



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2004–2013



Toimenpideprosentti vuosina 2004–2013

menettelyään. Joissain tapauksessa viranomaiselle esitettiin virheellisen menettelyn hyvittämistä kantelijalle.

Lastensuojelukanteluista on käsitelty lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa s. 241.

Toimeentulotukea koskevien kanteluiden yleisin aihe oli aikaisempien vuosien tapaan hakemuksen pitkä käsittelyaika. Toimeentulotuesta hyväksyttävien asumismenojen suuruutta ja toimeentulotuen takaisinperintää arvosteltiin useassa kantelussa.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran valtakunnalliseen valvontaohjelmaan 2012–2014 (Valvontaohjelmia 3:2012) sisältyy toimeentulotuen määräaikojen noudattamista koskeva ohjelma. Ne kantelut, jotka koskivat pääasiassa toimeentulotukilain määräaikojen noudattamista, siirrettiin aluehallintovirastojen käsiteltäviksi. Toimeentulotukilaissa on säädetty ehdoton määräaika toimeentulotukiasian käsittelylle. Se koskee kaikkia käsittelyn vaiheita, hakemuksen käsittelyä, päätöksen tekoa ja päätöksen täytäntöönpanoa. Lisäksi kysymys on usein kiireellisen tuen järjestämisestä yksittäiselle asiakkaalle tai perheelle. Tämän vuoksi hakemuksen käsittely eri vaiheineen on järjestettävä siten, että laissa säädetty määräajat toteutuvat. Kunnan on huolehdittava viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisella tavalla siitä, että se pystyy seuraamaan sille käsiteltäväksi tulleiden asioiden käsittelyvaiheita.

Toimeentulotuki on perustuslain 19 §:n tarkoittama viimesijaista tukea. Toimeentulotuen järjestäminen on kunnalle kuuluva lakisääteinen tehtävä. Julkisella vallalla on perustuslain mukaan velvollisuus toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että kunnan on osoitettava lakisääteisiin tehtäviinsä voimavaroja tarvittaessa henkilöresursseja lisäämällä tai niitä kohdentamalla siten, että se pystyy selviytymään näistä tehtävistään. Kunnan on työnantajana myös huolehdittava siitä, ettei yksittäisen viranhaltijan tai työntekijän työn määrä muodostu kohtuuttomaksi ja ettei viranomaiselle kuuluvien lakisääteisten tehtävien hoito vaarannu.

Vammaispalveluja koskevat kantelut liittyivät maksuihin, kuljetuspalvelujen ja henkilökohtaisen avun järjestämiseen sekä vammaispalveluasioiden käsittelyyn kunnassa. Vammaispalvelulaissa on korostettu palvelusuunnitelman merkitystä päätöksenteossa. Kanteluratkaisuissa kiinnitettiin erityistä huomiota palvelusuunnitelman laatimisvelvollisuuden toteutumiseen. Kehitysvammaisia henkilöitä koskevissa kanteluissa oli kysymys heidän kohtelustaan, rajoitustoimenpiteiden käytöstä, palvelujen muusta laadusta sekä palvelusuunnitelman laatimisesta.

Vanhusten hoitoon ja huolenpitoon liittyvissä kanteluissa oli kysymys palveluista koskevasta päätöksentekovelvollisuudesta, maksuista, hoidon ja huolenpidon hyvästä laadusta sekä iäkkäiden henkilöiden asianmukaisesta kohtelusta. Keskeistä vanhustenhoidossa on ihmisarvon kunnioittaminen. Ihmisarvoisen vanhuuden turvaavia periaatteita ovat muun muassa itsemääräämisoikeus ja osallisuus. Oikeus yksityisyyteen, asumisen ja hoidon turvallisuus ja sen merkityksellisyys, asiakkaan kohtelu sekä vanhuksen sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitäminen sekä muu iäkkään henkilön tavanomaisen elämän, kuten ulkoilu ja asiointiin osallistuminen, ovat järjestettävien palvelujen laatuun vaikuttavia tekijöitä, joita laillisuusvalvonnassa on seurattu.

Omaishoidon tukea koskevat kantelut koskivat kuntien ohjeita, ensisijaisten tukien vaikutusta omaishoidon tuen myöntämiseen ja maksettavan palkkion määrään sekä hoitajalle kuuluvien vapaiden järjestämistä.

Hyvään hallintoon liittyvät ratkaisut koskivat julkisuusperiaatteen toteutumista, salassa pidettävien asioiden käsittelyä, hyvän hallinnon periaatteiden noudattamista erityisesti asioiden käsittelyssä ja viranomaiselle kuuluvan neuvonta- ja selvitysvelvollisuuden toteutumista.

## Toimeentulotuki

### Sosiaalinen luototus

Kantelussa arvosteltiin kaupungin tapaa ottaa sosiaalinen luotto huomioon toimeentulon myöntämiseen tai sen määrään vaikuttavana tulona silloin, kun luottoa on nostettu sekä laskennallisesti myös silloin, kun luottoa ei ole nostettu.

Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta ja sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta totesivat, etteivät ehdotukset ole perustuslain 6 §:n kannalta ongelmallisia. Arvio koski sitä missä määrin perustuslaki sallii kuntien vapaaehtoisista tehtävistä syntyvät erot sosiaalisissa etuuksissa asuinpaikan perusteella. Tässä yhteydessä ei arvioitu samassa kunnassa asuvien valtion takaamaa opintotukea saavien opiskelijoiden ja sosiaalista luottoa saavien opiskelijoiden yhdenvertaista kohtelua toimeentulotukea myönnettäessä. Perustuslakivaliokunnan kannanotosta ei siten voinut tehdä sellaista johtopäätöstä, että ottamalla sosiaalisen luoton käyttöön, kunta voisi rajoittaa asukkaidensa laissa turvattua oikeutta toimeentulotukeen. Valiokuntien kannanottojen mukaan sosiaalisen luoton saamisen ei tule johtaa toimeentulotuen pienenemiseen, eikä sosiaalinen luotto korvaa perustuslaissa jokaiselle turvattua oikeutta välttämättömään toimeentuloon. Lakiin lisättiin tätä koskeva säännös eduskunnan käsittelyssä.

Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kytöksensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Kun otetaan huomioon perustuslain ja sosiaalista luototusta koskevan lainsäädännön tavoite, sosiaalisesta luototuksesta annettu laki ei estä sellaista menettelyä, jossa toimeentulotukea hakenut opiskelija ohjataan hakemaan kunnan myöntämää sosiaalista luottoa. Olennaista kuitenkin on, että opiskelijaa ohjataan siten, että hän on tietoinen oikeudestaan eri tukimuotoihin ja pystyy saamansa ohjauksen

avulla valitsemaan itselleen edullisimman tukimuodon ja ottamaan huomioon myös sen, että sosiaalinen luotto on takaisin maksettava laina. Opiskelijan on aina saatava muutoksenhakuelpöinen päätös, mikäli hän on hakenut toimeentulotukea. Ohjaus hakea opintososiaalista luottoa ei oikeuta jättämään toimeentulotukihakemusta käsittelemättä eikä sitä, että hakemusta ei otettaisi lainkaan vastaan. Sosiaalisesta luototuksesta annettu laki ei velvoita opiskelijaa nostamaan tarjolla olevaa opintososiaalista luottoa, eikä sosiaalinen luotto ole toimeentulotukeen nähden ensisijainen. Ennen luoton myöntämistä tulee selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotukea, eikä henkilön oikeutta saada toimeentulotukea voi rajata tai tuen määrää rajoittaa sen vuoksi, että hänellä olisi mahdollisuus saada sosiaalinen luotto. Sosiaalisen luoton hakeminen tai saaminen ei rajoita myöskään ehkäisevän tuen saamista.

AOA katsoi, että kaupungin menettely, jossa sosiaalista luototusta koskevan lainsäädännön soveltamisalaan kuuluva opintososiaalinen luotto otetaan toimeentulotukea myönnettäessä huomioon tulona samalla tavalla kuin opintotukilain mukainen opintolaina, on lain vastainen. Sosiaalista luototusta koskeva laki on säädetty myöhemmin kuin toimeentulotukea koskeva laki. Lain säätämisen yhteydessä syntyneet eduskunnan valiokuntien kannanotot osoittavat AOA:n mielestä selvästi lainsäätäjän tarkoituksen olleen, että sosiaalinen luototus ei saa vaikuttaa oikeuteen saada toimeentulotukea eikä tuen määrään. AOA lähetti päätöksensä tiedoksi sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle (STM) sen arvioimiseksi, antaako se aihetta lainsäädännön tarkistamiseksi tältä osin.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 31.12.2013, DNROT 2067\* JA 2871/4/12\*, ESITTELIJÄ PIRKKO ÄIJÄLÄ-ROUDASMAA

### Toimeentulokiasian käsittely

Jos toimeentulotukihakemus on puutteellinen, on asiakkaalle lain mukaan viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta annettava tai lähetettävä yksilöity kehoitus hakemuksen täydentämiseksi viranomaisen asettamassa määräajassa. Päätös toimeentulotuesta on annettava viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun täydennetty hakemus on saapunut. Jos asiakas ei ole määräajassa täydentänyt hakemustaan tai esittänyt hyväksyttävää syytä sen viivästykselle, päätös tehdään käytettävissä olevien tietojen pohjalta viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä määräajan päättymisestä. Asiakkaan suostumuksella päätös voidaan tehdä käytettävissä olevien tietojen pohjalta ennen määräajan päättymistä.

Asiakkaalta pyydetty selvitys voi koskea vain jotakin osaa toimeentulotukihakemuksesta. Muilta osin hakemus voi sisältää päätöksen teon kannalta tarpeelliset tiedot. Tämä merkitsee sitä, että päätös voidaan tehdä osittain koskemaan osaa toimeentulotukihakemuksesta, jollei asia ole tarkoituksenmukaista käsitellä kokonaisuudessaan. Toimeentulotukiasian viivytyksettömän käsittelyn vaatimus turvaa asiakkaan oikeutta vähimmäistoimeentuloon. Toimeentulotukilaisissa asetettu määräaika hakemuksen täydentämiseksi luo asiakkaalle veloitteen täydentää hakemustaan. Mikäli asiakas toimittaa lisäselvityksensä ennen määräajan päättymistä tai ilmoittaa, ettei lisäselvitystä toimiteta, on päätös tehtävä käytettävissä olevien tietojen pohjalta. AOA:n näkemyksen mukaan päätös voidaan tehdä tällöin ennen lisäselvitykselle annetun määräajan päättymistä. Toimeentulotukilain 14 a §:n tarkoittama määräaika laskettaisiin tällöin – erityisesti, mikäli asiakas on pyytänyt päätöksen tekemistä – lisäselvityksen tai asiakkaan ilmoituksen saapumisesta lukien (124/4/13).

### Asiakassuunnitelman vaikutus toimeentulotuen myöntämiseen

Kantelijalle ei ollut laadittu asiakassuunnitelmaa, eikä hän tullut kutsuista huolimatta asiakassuunnitelmaneuvotteluihin. Tämä oli vaikuttanut myös hakemuksen käsittelyn viivästytykseen.

AOA totesi, että mikäli toimeentulotukihakemuksen käsittelyyn olisi olennaisesti vaikuttanut asiakassuunnitelmaneuvotteluissa hakijan elämäntilannetta kuvaavat tai häneltä mahdollisesti saatavat tiedot, olisi tästä tullut mainita hakijalle lähetettävässä asiaa koskevassa lisäselvityspyynnössä. Tällaista pyyntöä ei ollut kuitenkaan lähetetty. Lisäselvityspyynnössä olisi tullut yksilöidä, miksi sosiaalihuollon asiakkaan läsnäolo neuvottelussa on välttämätön ja mihin mahdollisiin toimenpiteisiin viranomainen ryhtyy, jos asiakas ei saavu asiakassuunnitelmaneuvotteluun. AOA korosti, että yksistään se, ettei asiakas saavu neuvotteluun ei välttämättä merkitse sitä, että toimeentulotukihakemus voitaisiin hylätä tai toimeentulotukihakemukselle säädetty määräaika voitaisiin ylittää (422/4/13\*).

### Arkaluonteinen tieto pankin tiliotteessa

Pankin tiliotteet voivat olla toimeentulotuen määräämisen kannalta välttämättömiä tietoja hakijan mahdollisten rahavarojen selvittämiseksi. Sosiaaliviranomaisilla on lähtökohtaisesti oikeus pyytää toimeentulotuen hakijaa esittämään hänen ja hänen perheenjäsentensä kaikkien pankkitilien tiliotteet. Tiliotteiden esittäminen varsin pitkältikin ajalta saattaa joissakin tapauksissa olla tarpeen toimeentulotuen määräämiseksi.

AOA korosti, että toimeentulotuen hakijan on esitettävä asian käsittelemiseksi välttämättömät tiedot. Mikäli tuen hakija ei näin toimi, tuen saanti voi viivästyä tai estyä. Mikäli asiakas on peittänyt pankkitiliotteestaan arkaluonteiseksi katsomiaan tietoja, joutuu viranhaltija arvioimaan sen, mikä merkitys näillä peitetyillä tiedoilla on toimeentulotukea määrättäessä. Mikäli viranhaltija

katsoo, että peitetyillä tiedoilla saattaa olla merkitystä päätöksenteossa, voi viranhaltija vaatia peitetyn tiedon ilmaisemista. Mikäli sosiaalihuollon asiakas on esittänyt tiliotteen, jossa on peitettyjä tietoja, ei hakemusta tämän perusteella voida suoraan hylätä. Viranhaltijan on arvioitava, mikä merkitys peitetyillä tiedoilla saattaa olla päätöksenteossa (1048/4/12).

### *Toimeentulotuki lasten harrastusmenoihin*

Kantelija kertoi, että hänen lapsensa ovat harrastaneet jo vuosia jalkapalloa samassa jalkapalloseurassa. Kantelijan mielestä vanhempien toimeentulotukiasiakkuus ei saisi estää tai jopa lopettaa lasten pitkäaikaisia harrastuksia.

AOA:n sijainen totesi, että sosiaaliviraston pyväisohjeessa määritellyt täydentävän toimeentulon vuosittaiset euromäärät lasten harrastuskustannuksia varten ovat nykypäivänä varsin pienet. Harrastustoiminta on yksi keskeinen tekijä lasten syrjäytymisvaaran ehkäisemisessä. Sosiaalivirasto esitti lausunnossaan, että täydentävää toimeentulotukea myönnetään määrärahojen puitteissa tarveharkintaa käyttäen. Tältä osin AOA:n sijainen totesi, että sosiaalivirastolla on virheellinen käsitys täydentävästä toimeentulotuesta. Se ei ole määrärahasidonnainen, vaan tarveharkintainen ja laissa määrätty viimesijainen taloudellisen tuen muoto. Se on myönnettävä asiakkaalle määrärahojen loppumisesta riippumatta, jos asiakkaalla on siihen lain edellytykset täyttävä tarve.

AOA:N SIJAINEN PÖLÖSEN VASTAUS 21.2.2013, DNRO 1441/4/12\*, ESITTELIJÄ PIRKKO ROUDASMAA-ÄIJÄLÄ

### *Toimeentulotuen myöntäminen lääkemenoihin*

Toimeentulotukeen oikeuttavien terveydenhuoltomenojen sisältöä ei ole toimeentulotukilaissa tarkemmin määritelty. STM:n toimeentulotuen soveltamisoppaan mukaan edellytetään käyttämään pääsääntöisesti julkisia terveydenhuoltopalveluja. Yksityisistä terveydenhuollon palveluista

aiheutuvat kustannukset voidaan ottaa huomioon vain poikkeuksellisesti silloin, kun asiakkaan tarve saada sellaista hoitoa, jota ei ole saatavissa julkisessa terveydenhuollossa, hoidon kiireellisyys tai jatkuva hoitosuhde sitä perustellusti edellyttävät.

AOA ei pitänyt lainvastaisena menettelyä, jossa toimeentulotuen hakijan edellytetään käyttävän ensisijaisesti julkisen terveydenhuollon palveluita ja että toimeentulotuki yksityiseen terveydenhuoltoon rajataan hoitoon, jota ei voi saada julkisesta terveydenhuollosta. Sen sijaan on epäselvää, millä tavoin toimeentulotuessa suhtaudutaan yksityisen lääkärin antamiin lääkemääräyksiin. Tällöin kyse ei ole muun kuin julkisen tahon antamasta hoidosta, vaan lääkemääräyksestä, joka voitaisiin antaa myös julkiselta puolelta. Välttämättömistä ja asiakkaalle tarpeellisista lääkkeistä aiheutuvat kustannukset ovat toimeentulotuen hakijalle samoja riippumatta siitä, onko hän asioinut julkisessa terveydenhuollossa vai yksityisessä terveydenhuollossa (1526/4/12\*).

## **Vammaispalvelut**

### *Velvollisuus laatia palvelusuunnitelma*

Vammaispalvelulain mukainen palveluasumista koskeva hakemus oli tullut vireille 1.2.2012, mutta vaikeavammaisen henkilön palvelusuunnitelma oli laadittu vasta loppuvuodesta 2012. AOA piti palvelusuunnitelman laatimiseen kulunutta aikaa sosiaalihuollon asiakaslain ja vammaispalvelulain vastaisena. Viranomaisen on varattava riittävät resurssit lakisääteisten tehtäviensä hoitoon. Kunta ei voi vedota asian viivästyessä puutteellisiin henkilöresursseihinsa tai muiden asioiden tai tehtäviensä hoitoon tai käsittelyyn.

Palvelusuunnitelman sisältöä ei ole tarkemmin määritelty sosiaalihuollon asiakaslaisissa tai vammaispalvelulaisissa. Palvelusuunnitelmasta on kuitenkin ilmeistä asiakkaan elämäntilanne, hänen yksilölliset olosuhteensa ja erityistarpeensa sekä se, mitä palveluita ja tukitoimia on mahdollisesti käytettävissä sekä riittävällä tavalla yksilöity

kuvaus vammaisen henkilön palveluiden toteutuksesta ja toteutustavasta. Palvelusuunnitelman keskeneräisyys ei estä tekemästä palvelua koskevaa päätöstä. Kysymys voi olla sellaisista kiireellisistä palveluista tai muista henkilön oikeuksiin ja etuihin vaikuttavien palveluiden ja tukitoimien järjestämisestä, jotka eivät voi odottaa palvelutarpeen kartoituksen loppuunsaattamista tai palvelusuunnitelman valmistumista.

Palvelusuunnitelma on viranomaisen ja asiakkaan välinen palvelujen tarpeesta tehtyyn arvioon perustuva suunnitelma. Sen perusteella viranomaisen järjestää erikseen tehtävien vaikeavammaista henkilöä koskevien päätösten mukaisesti palveluita tai tukitoimia hänen vammansa tai sairautensa aiheuttaman tarpeen mukaisesti. Vammaispalvelulaissa on korostettu palvelusuunnitelman merkitystä yksilöä koskevassa päätöksenteossa erityisesti silloin, kun kyse on palveluista, joilla on tai saattaa olla merkitystä vammaisen henkilön henkilökohtaisen vapauden, yksityisyyden suojan ja itsemääräämisoikeuden toteutumisen kannalta. Vaikeavammaisella henkilöllä on siis erityinen tarve ja lakiin perustuva oikeus saada itseään koskeva palvelusuunnitelma laadituksi.

Erityistä merkitystä yksilöllisellä palvelusuunnitelmalla on silloin, kun vammaisen henkilö ja viranomaisen ovat erimielisiä siitä, millä tavoin vammaispalveluita tai muita sosiaalihuoltolain palveluita tulee järjestää tai toteuttaa. Tämän takia suunnitelmasta tulee ilmetä viranomaisen ja asiakkaan mahdolliset eriävät näkemykset palveluiden järjestämisestä. Asiakkaan palvelusuunnitelmaan kirjatulla näkemyksellä ristiriitatilanteissa voi olla merkitystä asiakkaan hakiessa muutosta viranomaisen ratkaisuun. Kyse voi olla tällöin palveluiden määrästä, palveluiden toteuttamisesta tai siitä, minkälaisia palveluita asiassa on järjestettävissä tai tulee järjestää.

AOA:N SIJAINEN PÖLÖSEN PÄÄTÖS 11.12.2013,  
DNRO 4132/4/12\*, ESITTELIJÄ TAPIO RÄTY

### *Henkilökohtaisesta avusta aiheutuneet kustannukset*

Kantelija piti vammaispalvelujen menettelyä lainvastaisena, kun sosiaali- ja terveystoimi oli yleisesti ilmoittanut, ettei se korvaa tiettyjä henkilökohtaisesta avustajasta aiheutuneita kustannuksia.

Henkilökohtaisen avun järjestämisestä on säädetty vammaispalvelulaissa. Vammaispalvelulain mukaan kunta voi järjestää henkilökohtaista apua muun muassa korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset siten kuin säännöksessä on tarkemmin säädetty. Korvauksen piriin kuuluvat myös muut kohtuulliset avustamisesta aiheutuvat välttämättömät kulut. Kunnan korvausvelvollisuuden laajuutta ei ole yksityiskohtaisesti määritelty. Viranhaltijan on arvioitava, mitä asiakkaan yksilöllinen elämäntilanne huomioon ottaen on pidettävä säännöksen tarkoituksena kustannuksina.

AOA korosti, että kunta ei voi määritellä sitä yleisesti ohjeissaan tai muutoin viranhaltijaa sitovalla tavalla. Viranomaisen on selvitettävä ymmärrettävällä tavalla sosiaalihuollon asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa. Neuvot ja ohjeet eivät saa johtaa sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien kaventumiseen tai niiden toteutumatta jäämiseen. Tämän takia neuvonnan tulee olla sisällöltään oikeaa ja täydellistä. Kantelijalle annettussa vastauksessa olisi tullut korostaa asian yksilöllistä harkintaa ja viime kädessä sitä, että asiakkaalla on oikeus hakea mainittuja kustannuksia toimivaltaiselta viranomaiselta ja että hakemukseen tehdään sosiaalihuollon asiakaslain ja hallintolain mukainen valituskelppoinen ratkaisu (3060/4/11).

### **Henkilökohtaisen avun järjestäminen ostopalveluna**

Kantelija kertoi, että yksityinen palveluntuottaja ei ollut kyennyt järjestämään hänelle kuuluvaa palvelua päätöksen mukaisessa laajuudessa. Henkilökohtaisen avun tarkoituksena on auttaa vaikeavammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan kotona ja kodin ulkopuolella toimiessaan.

Päätettäessä henkilökohtaisen avun järjestämistavoista ja sitä järjestettäessä kunnan on otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön oma mielipide ja toivomukset sekä palvelusuunnitelmassa määritelty yksilöllinen avun tarve ja vaikeavammaisen henkilön elämäntilanne kokonaisuudessaan.

Kunta voi järjestää apua muun muassa korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset työnantajamaksuineen ja korvauksineen. Henkilökohtaista apua voidaan järjestää myös ostopalveluna hankkimalla avustajapalveluita julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Vaikka järjestämistapaa määriteltäessä on otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön näkemykset ja tarpeet, vaikeavammaisella henkilöllä ei kuitenkaan ole ehdotonta oikeutta saada palvelua juuri haluamallaan tavalla.

Kunnan päättämän järjestämistavan on tuettava ja edistettävä vaikeavammaisen henkilön itenäistä elämää ja yhdenvertaista oikeutta elää ja päättää omista asioistaan. Järjestämistavan on tuettava myös henkilön mahdollisuuksia tehdä omia valintoja samoin kuin muutkin. Järjestämistapa tai sen toimeenpano eivät saa estää tai kaventaa vammaiselle henkilölle kuuluvien oikeuksien toteutumista.

Vammaisella henkilöllä tulee mahdollisimman pitkälti olla mahdollisuus päättää henkilökohtaisen avun sisällöstä itsenäisesti. Tämä edellyttää, että järjestämistapaa arvioidaan lähtökohtana vaikeavammaisen henkilön omat valinnat. Ostopalvelutilanteessa vaikeavammaisen henkilön näkemykset, hänen elämäntilanteensa ja vammasta tai sairaudesta johtuvat palvelun järjestämiseen vaikuttavat avun tarpeet tulee ottaa huomioon kun-

nan ja palveluntuottajan välisessä sopimuksessa. Viranomaisen harkinnassa on, miten ja missä laajuudessa nämä seikat vaikuttavat sopimuksen sisältöön ja toimeenpanoon. Mikäli kunta järjestää henkilökohtaista apua ostopalveluna, on sen valvottava palvelujen laatua ja niiden järjestämistä.

Kunta ei voi myöskään siirtää järjestämisvastuutaan palveluntuottajalle tai valvontavelvollisuuttaan yksittäiselle asiakkaalle. Kun on kysymys lakisäateisestä tehtävästä, kunnan on huolehdittava siitä, että vaikeavammaisella henkilöllä on mahdollisuus saada palveluja siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin häntä koskevassa päätöksessä on erikseen päätetty (3425/4/12\*).

### **Salassa pidettävien tietojen luovutus yksityiselle palveluntuottajalle**

Kantelija kertoi, että hänen terveydentilaansa liittyviä tietoja oli perusteettomasti luovutettu yksityiselle palveluntuottajalle. Kantelija tarvitsi henkilökohtaista apua kotiin ja kodin ulkopuolelle, opintoihinsa ja vapaa-ajalle. Avustaminen sisälsi runsaasti sosiaalisissa tilanteissa avustamista.

Ennen palvelujen hankkimista palveluntuottajalle luovutettiin kantelijaa koskevia tietoja sillä tavoin, ettei hänen henkilöllisyyttään siinä vaiheessa kerrottu palveluntuottajalle eikä luovutetuista tiedoista voitu päätellä hänen henkilöllisyyttään. Myös tieto asiakkaan sairaudesta ilmeni asiakirjoista. Kun palveluntuottaja oli valittu, järjestettiin palvelujen aloittamisesta neuvottelu, jossa oli läsnä palveluntuottajan ja sosiaalityöntekijän lisäksi myös kantelija. Neuvottelussa palveluntuottajalle todettiin, että heidän olisi hyvä perehtyä asiakkaan asiakirjoista ilmenevään sairauteen.

Julkisuuslain ja myös sosiaalihuollon asiakaslain säännökset antavat eräissä tilanteissa mahdollisuuden luovuttaa yksityiselle palveluntuottajalle hoidon ja huollon tarpeen arvioimiseksi ja sen järjestämiseksi välttämättömässä määrin sosiaalihuollon asiakasta koskevia salassa pidettäviä tietoja. Viranomaisella ei kuitenkaan ole oikeutta luovuttaa muita kuin hoidon tai huollon järjestä-

misen kannalta välttämättömiä tietoja. Asiakasta koskevia hänen yksityiselämäänsä tai terveydentilaansa liittyviä salassa pidettäviä tietoja ei saa luovuttaa perusteettomasti ulkopuolisille tahoille. Mikäli asiassa on epäselvyyttä, tulisi yhdessä asiakkaan kanssa arvioida, millä edellytyksillä tiedot voidaan luovuttaa yksityiselle palveluntuottajalle (4643/4/12\*).

### **Kuljetuspalvelujen seuranta ja kunnan tiedottamisvelvollisuus**

Kantelijan mielestä kunnalla ei ollut oikeutta seurata, mistä kuljetuspalveluihin kuuluva matka alkaa ja mihin osoitteeseen se loppuu. Kantelija arvosteli kuljetuspalvelujen ohjeiden muutosten tiedottamista kuljetuspalvelun asiakkaille.

Kunnalla on oikeus seurata sitä, että henkilölle myönnetty palvelut ja tukitoimet järjestetään ja käytetään lainmukaisesti. Vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus päättää muun muassa siitä, mihin hänelle myönnetty kuljetuspalvelumatkat käytetään. Kunta ei voi vaatia vaikeavammaista henkilöä esittämään yksilöllisiä syitä kuljetuspalvelujen järjestämiselle. Jokapäiväiseen elämään kuuluvien vapaa-ajan matkojen tarkoitus ja kohde on vaikeavammaisen henkilön itsensä harkittavissa ja päätettävissä.

Kunta voi seurata tehtyjä kuljetuspalvelumatkoja, esimerkiksi matkojen pituutta tai matkaan käytettyä aikaa. Tämän takia myös tieto siitä, mistä matka on alkanut ja mihin se on päättynyt, voi olla tärkeää. Viranomaisen on kuitenkin arvioitava, mitkä tiedot ovat kulloinkin välttämättömiä sille kuuluvan lakisääteisen tehtävän hoitamisessa. Arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota siihen, että tiedot henkilön sosiaalihuollon asiakkuudesta ja asiakkaan saamista sosiaalipalveluista ovat aina salassa pidettäviä.

Henkilötietolain mukaan rekisterinpitäjän tulee käsitellä henkilötietoja laillisesti, noudattaa huolellisuutta ja hyvää tietojen käsittelytapaa sekä toimia muutoinkin niin, ettei rekisteröidyn yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojan

turvaavia perusoikeuksia rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta. Käsiteltävien henkilötietojen tulee olla käsittelyn kannalta tarpeellisia.

AOA totesi, että kovin yksityiskohtaisten henkilön yksityiselämää kuvaavien tai niitä paljastavien tietojen vaatiminen asiakkaalta voi olla henkilötietolain vastaista, mikäli mainitut tiedot eivät ole henkilötietolain ja sosiaalihuollon asiakaslain tarkoittamin tavoin tarpeellisia ja välttämättömiä sosiaalihuollon palvelujen järjestämisessä, sosiaalihuollon tarpeen selvittämisessä tai palvelua tai tukitointa koskevan päätöksen täytäntöönpanossa (2550/4/12\*).

### **Kuljetuspalveluohjeiden muutoksista tiedottaminen**

Kuntayhtymä ilmoitti muuttuneesta kuljetuspalveluja koskevasta käytännöstään ja ohjeistuksesta niille kuljetuspalvelujen käyttäjille, joita muutos saattoi koskea. AOA ei pitänyt sinänsä vääränä sitä, ettei ohjeen muutoksesta tiedotettu kaikille kuljetuspalvelujen käyttäjille. Hän piti kuitenkin tärkeänä, että yleisessä tiedotuksessa – esimerkiksi verkkosivuilla – jaetaan palveluiden käyttäjille tietoa viranomaisen järjestämistä palveluista ja niiden myöntämisperusteista.

Viranomaisella on vastuu siitä, että sen asiakkailleen antamat tiedot ovat virheettömiä ja ajantasaisia. Tiedotus- ja selvittämisvelvollisuus on laajempi silloin, kun ohjeissa tai käytännöissä tapahtuvat muutokset vaikuttavat suureen asiakasmäärään tai kaikkiin asiakkaisiin. Viranomaisen on varmistuttava siitä, ettei sen menettely aiheuta asiakkaiden oikeuksien kaventumista tai niiden menettämistä. Asiakasta on neuvottava ja ohjattava siten, että hänelle selvitetään hänen oikeutensa ja ajateltavissa olevat toimintavaihtoehdot (2550/4/12\*).

## **Vanhuspalvelut ja omaishoito**

### **Päätöksenteko vanhuspalveluissa**

Kantelijalle ilmoitettiin hänen äitinsä uudesta hoivakotiapaikasta. Vaikka kantelija vastusti paikan vastaanottoa, äiti kuitenkin siirrettiin uuteen hoivakotiin seuraavana päivänä. Kantelijalle ilmoitettiin äidin siirrosta vasta siirron jälkeen. Sosiaalitoimissa oli arvioitu, että asia ei anna aiheutta enempään, koska viranomaisella on oikeus päättää ympärivuorokautisten hoitopaikkojensa käytöstä ja asiakkaiden turvallisesta hoidosta ja heidän tarkoituksenmukaisesta sijoittamisestaan ympärivuorokautiseen hoitoon.

AOA totesi, että vanhuksella tai hänen omaisellaan tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus hakea muutosta iästä henkilöä koskevaan päätökseen. Vanhuksen hoivapaikkaa koskevalla ratkaisulla on erityistä merkitystä hänen oikeuksiansa ja etujensa toteutumisen kannalta. AOA piti ymmärrettävänä sitä, että hoitopaikan muutosten täytäntöönpano halutaan hoitaa joutuisasti, koska siten jonossa olevat asiakkaat pääsevät nopeammin vapautuvalle paikalle. Tämä ei ole kuitenkaan hyväksyttävä peruste sivuuttaa asiakaslaisissa, nykyisessä vanhuspalvelulaisissa) ja perustuslain 19 §:ssä turvattua vanhuksen oikeutta inhimilliseen kohteluun ja hyvään hoivaan.

Lyhyellä varoitusajalla tapahtuva hoivapaikan muutos voi aiheuttaa huolta monelle vanhukselle ja omaisille. Muutto merkitsee asiakkaalle usein tärkeäksi muodostuneiden suhteiden katkeamista hoitajiin ja muihin asukkaisiin. Uusi hoitoympäristö voi luoda turvattomuuden tunnetta ja ahdistusta. Hoivapaikan muutokset tulee toteuttaa hienovaraisesti ja asiakasta kunnioittavalla tavalla. AOA ei pitänyt asianmukaisena sitä, että vanhuksen siirto oli toteutettu ennen uutta sijoituspaikkapäätöstä. Vanhuksella ja tarvittaessa hänen omaisellaan tulisi olla myös mahdollisuus tutustua uuteen hoivakotiin ennen päätöksentekoa.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 8.11.2013, DNRO 3895/4/12\*,  
ESITTELIJÄ PIRKKO ÄIJÄLÄ-ROUDASMAA

## **Vanhuspalvelujen järjestäminen ostopalveluna**

Kunnan on valvottava ostopalveluyritysten toimintaa. Kunnan tulee seurata esimerkiksi sitä, että yrityksen henkilövoimavarat ovat asianmukaiset. Varsinkin vanhusten asumispalveluissa on usein kyse vanhuksen viimeisestä kodista. Vanhuksen kannalta on kohtuutonta, jos häntä joudutaan siirtämään lyhyellä varoitusajalla paikasta toiseen. Kilpailuttaessaan sosiaalitoimen palveluita kunnan tulee pyrkiä laatimaan tarjouspyynnöt ja ostopalvelusopimukset sellaisiksi, että palveluntuottaja ei voi pääsääntöisesti irtisanoo sopimusta liian lyhyellä irtisanomisajalla.

Vanhusten asumismuutoksista on aina tiedotettava hyvissä ajoin vanhuksille ja omaisille – oli pa kyse kunnan omasta toiminnasta tai ostopalvelusta. Se, että kantelija pääsi keskustelemaan ja suunnittelemaan äitinsä muuttoa vasta kolme viikkoa ennen laitoksen sulkemista, ei täyttänyt AOA:n mielestä vanhuksen ja hänen omaistensa kannalta hyvän hallinnon vaatimuksia ja luottamuksensuojan periaatetta.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 21.10.2013, DNRO 3248/4/12,  
ESITTELIJÄ PIRKKO ÄIJÄLÄ-ROUDASMAA

## **Vanhuspalvelujen kilpailutus**

Palveluiden käyttäjät ja heidän omaisensa olivat toimittaneet perusturvalautakunnalle adressin, josta ilmeni huoli vanhusten palvelujen kilpailuttamisesta. Adressista ilmeni hätä vanhusten tulevasta asumisesta ja siitä, miten ja missä heidän tarvitsemansa hoivapalvelut toteutettaisiin.

Kun sosiaalisia palveluja kunnissa kilpailutetaan, asiassa olisi tarpeellista kuulla vanhuksia, heidän omaisiaan ja kuntalaisia. Kuntalaisille saatetaan hankintakilpailua suunniteltaessa olla merkittävää, missä kunnassa vanhuksat jatkossa hoidetaan. Vaikka kunnalla on oikeus päättää palvelujen järjestämistavasta, tätä päätöksenteko-oikeutta rajoittavat muun muassa vanhusten yksilölliset tilanteet. Ne on otettava huomioon myös palvelu-

ja järjestettäessä, kilpailutettaessa ja hankittaessa niitä yksityiseltä palvelun tuottajalta.

Hankittavilla palveluilla turvataan osaltaan asiakkaan mahdollisuuksia elää ja toimia omassa kodissaan tai yhteiskunnassa, ja edistetään hänen selviytymistään päivittäisissä toiminnoissa. Tästä syystä esimerkiksi palvelun laadulla ja sillä, miten ja missä palvelu järjestetään, on korostettu merkitys palvelun saajalle. Järjestäessään palvelutuotantoaan ostamalla palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta kunnan on varmistuttava kaikilta osin palvelujen laadusta ja niiden sopivuudesta asiakkaille.

Sosiaalihuollon asiakkaalla on aina oikeus myös kääntyä palvelun järjestäjänä olevan kunnan puoleen, mikäli palvelun tuottamisessa tapahtuu virheitä tai palvelua ei voida antaa häiriöttömästi. Tämän palautteen perusteella palvelunjärjestäjän ja ostajana olevan kunnan on ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin mahdollisten virheiden korjaamiseksi.

AOA:N SIJAINEN PÖLÖSEN PÄÄTÖS 12.12.2013, DNRO 3984/4/12\*, ESITTELIJÄ PIRKKO ÄIJÄLÄ-ROUDASMAA

### ***Omaishoidon tuen yhteensovittaminen muun etuuden kanssa***

Kantelija kertoi, että ensisijaiset sosiaaliturvaudet vaikuttavat omaishoidon tuen saamiseen. Kantelija piti lainvastaisena menettelyä, jossa omaishoidon tuen saamiselle on asetettu ikäraja.

Kunnan sosiaalitoimi tai kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin voi vahvistaa omaishoidon tuen myöntämisperusteet omaishoidon tukea koskevien säännösten sallimissa rajoissa. Tuen myöntämiseen liittyvät ehdot eivät kuitenkaan saa olla omaishoidon tuesta annetun lain vastaisia. Vaikka kunnan ohje palvelujen järjestämisen periaatteista ohjaa päätöksentekoa, pelkästään kunnan ohjeilla ei voida rajoittaa laissa turvattua oikeutta palveluun tai taloudelliseen tukeen. Viranhaltijan tulee aina palveluista tai tuesta päättäessään tutkia, täyttääkö hakija laissa säädetyt edellytykset haetun palvelun tai tukitoimen saamiselle ja onko

hänen avun ja hoidon tarpeensa kokonaisuutena arvioiden sellainen, että hänelle voidaan myöntää tukitoimi määrärahan sallimissa rajoissa. Hakijan tilannetta on arvioitava myös suhteessa muihin palvelu- ja tukitoimia hakeneisiin.

Omaishoitolaki ei sisällä säännöksiä omaishoidon tuen yhteensovittamisesta muun lain perusteella maksettavan etuuden tai tuen kanssa eikä myöskään sitä, että kunta voisi asettaa tuen myöntämisen ehdoksi jonkun muun etuuden tai tuen saamisen tai sen hakemisen. Tuen saamisen edellytykseksi ei myöskään voida asettaa toista henkilön saamaa palvelua tai etuutta, ellei siitä ole laissa säädetty. Laki ei myöskään estä tukien saamista päällekkäin, eikä se sido tuen myöntämistä hoidettavan ikään eikä tuen myöntämisedellytyksiä ole määritelty erikseen eri ikäryhmille.

Sen sijaan omaishoidon tuen tarvetta ja tasoa arvioitaessa saattaa olla mahdollista ottaa huomioon hoidettavan saamat muut palvelut. Yleensä sosiaaliturvaetuksia ja sosiaalihuollon palveluja ja tukitoimia myönnetään osin eri perustein ja eri tarkoituksiin kuin omaishoidon tukea ja ne edistävät toisenlaisia tavoitteita kuin omaishoidon tuki. Tarkoituksenmukaisuusperiaatteen vuoksi muiden palvelujen ja tukien hakemista tai niiden käyttöä ei siis voi asettaa omaishoidon tuen myöntämisperusteeksi.

AOA korosti, että perustuslain mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuusperiaate velvoittaa tuomioistuimia ja viranomaisia soveltamaan lakia niin, että ihmisiä kohdellaan tekemättä muita kuin laista johtuvia eroja. Yhdenvertaisuusperiaatetta täydentää perustuslain syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa iän, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Mikäli omaishoidon tuen järjestämisen perusteet ovat yksinomaan ikään perustuvia, ne voivat olla perustuslain tarkoittamalla tavalla syrjiviä ja siten kiellettyjä, ellei niille ole perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita (4799/4/12\*).

## Asumispalvelut

### *Tukiasumisen asiakasmaksu*

Asunnottomien henkilöiden asumispalvelujen tukiasumiseen ei ollut osoitettu erillistä määrärahaa. Asiakkaiden ostamaa asumispalvelua tuettiin täydentävällä toimeentulotuella, jos asiakkaalla oli siihen toimeentulotukilain mukainen laskennallinen oikeus. Menettely oli sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulain vastainen.

Kunnan on sosiaalihuoltolain mukaan huolehdittava muun muassa asumispalveluiden järjestämisestä, kuten tukiasumisesta. Kun kunta järjestää palvelun ostamalla sen yksityiseltä palveluntuottajalta, asiakkaalta peritään samat maksut ja korvaukset kuin kunnan itsensä tuottamista vastaavista palveluista. Tukipalveluista perittävä maksu saa asiakasmaksulain mukaan olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen.

AOA korosti, että kunnan tehtävänä on vahvistaa asiakasmaksulain ja -asetuksen rajoissa maksut, joita sen järjestämistä palveluista peritään. Asiakasmaksulaissa tai -asetuksessa ei ole säännöstä, jonka mukaan tukiasumisen asiakasmaksun määräämisessä otettaisiin huomioon omaisuus. Toimeentulotuella ei ole tarkoitettu maksettavan sellaisia kaupungin järjestämiä palveluja, joista kuuluisi määrätä asiakasmaksu. Mikäli henkilö joutuu hakemaan toimeentulotukea asiakasmaksun johdosta, viranomaisen on ensisijaisesti harkittava maksun alentamista tai sen poistamista kokonaan, koska toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi etuudeksi.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 28.6.2013,  
DNRO 1665/4/12, ESITTELIJÄ MINNA VERRONEN

### *Vammaisella henkilöllä on oikeus päättää perhesuhteistaan*

Vammainen henkilö asui Palvelusäätiön omistamassa vuokra-asunnossa. Palvelusäätiö oli saanut Raha-automaattiyhdistykseltä (RAY) investointiavustusta erityistä apua ja tukea tarvitsevien henkilöiden asuntojen hankintaan. Vuokralaisen avopuolison edellytettiin täyttävän samat kriteerit kuin henkilön, joka oli vuokrannut asunnon Palvelusäätiöltä. Perustuslain mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen paitsi silloin, kun laki sen sallii.

Suomi on allekirjoittanut YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (31.3.2007) ja on siinä osallisena myös Euroopan Unionin kautta. Sopimuksen ratifointi on vireillä. Se kuitenkin ilmaisee kansainvälisen oikeuden vammaisille henkilöille turvaamia oikeuksia. Sopimus korostaa vammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta, valinnanvapautta ja osallistumista. Tämä oikeus turvaa muun muassa varmistamalla, että vammaisilla henkilöillä on oikeus valita asuinpaikkansa ja kenen kanssa he asuvat. He eivät myöskään ole velvoitettuja käyttämään tiettyä asuinjärjestelyä.

Sopimuksessa turvataan myös vammaisten henkilöiden oikeus yhdenvertaisesti muiden kanssa solmia avioliitto ja perustaa perhe, päättää vapaasti lastensa lukumäärästä sekä säilyttää hedelmällisyytensä.

RAY:llä ei ollut alivuokraamiseen liittyviä ehtoja tai ohjeistuksia investointiavustuksissaan. RAY katsoi kunnioittavansa Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen mukaista jokaiselle suotua oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta ja YK:n yleissopimusta vammaisten henkilöiden oikeuksien turvaamisesta. Palvelusäätiö oli vahvistanut RAY:lle toimineensa virheellisesti. Koska Palvelusäätiö oli pää-

tynyt siihen, että alivuokralaiseksi tulevan avo-  
puolison ei tullut täyttää samoja kriteereitä kuin  
alkuperäisen vuokralaisen, ei asia antanut AOA:n  
puolelta aihetta enempään.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 30.12.2013,  
DNRO 2943/2/13\*, ESITTELIJÄ MINNA VERRONEN

### **Asunnottomien asumispalvelujen järjestäminen**

Julkisella vallalla on asuntopoliittisia toiminta-  
velvoitteita, mutta perustuslaki tai laki ei turvaa  
oikeutta asuntoon subjektiivisena oikeutena. Pe-  
rustuslain takaama ihmisarvoisen elämän edellyt-  
tämä välttämätön huolenpito merkitsee sitä, että  
ainakin joissakin tilanteissa kunnalla on velvolli-  
suus aktiivisiin asumista turvaaviin toimenpitei-  
siin. Sosiaalihuoltolain mukaiset asumispalvelut  
on tarkoitettu henkilöille, jotka erityisestä syystä  
tarvitsevat apua tai tukea asumisensa järjestämi-  
sessä. Myös vaikeasti asutettavat ja asumisessaan  
paljon tukea tarvitsevat henkilöt voivat olla oi-  
keutettuja näihin asumispalveluihin. Kunta voi  
suunnata määrärahoja ja palveluja niitä eniten  
tarvitseville.

Kun henkilö on vailla vakinaista asuntoa ja hä-  
nen olosuhteensa vaativat kiireellistä asumisen  
tai majoituksen järjestämistä, voi kunnalle syntyä  
velvoite järjestää asumisratkaisua käytettävissään  
olevin keinoin, esimerkiksi toimeentulotuen avul-  
la tai sosiaalihuoltolain mukaisia asumispalveluja.  
Kiireellisyys harkitaan tapauskohtaisesti.

AOA:n sijainen kiinnitti sosiaali- ja terveysto-  
maston huomiota siihen, että asumispalvelupäätös  
tulee tehdä kirjallisena ja päätökseen tulee liittää  
muutoksenhakuohje. Asiakkaalla on oikeus hakea  
muutosta päätökseen, jossa hän ei saa tuetun asu-  
misen paikkaa, vaan saattaa joutua jonottamaan  
sitä jopa yli vuoden. Myös jonotusajan kestoon  
vaikuttavat seikat olisi syytä tuoda esiin jo kirjal-  
lisessa päätöksessä.

AOA:N SIJAINEN PÖLÖSEN PÄÄTÖS 9.7.2013, DNRO  
1946/4/13, ESITTELIJÄ PIIRKKO ÄIJÄLÄ-ROUDASMAA

### **Hyvä hallinto**

#### **Postilähetys ei saa vaarantaa asiakkaan yksityisyydensuojaa**

Kantelijalle oli lähetetty saantitodistusmenettely-  
lä kirjelmä, josta ilmeni lähettävän viranomai-  
sen lisäksi viranomaisen yksikkö (lastensuojelu).

Pelkästään tieto sosiaali- ja terveydenhuollon  
asiakkuudesta on salassa pidettävä. Tästä seuraa,  
että asiakkuussuhteeseen liittyvät tai niitä kuvaa-  
vat tiedot ovat myös salassa pidettäviä. Viranomai-  
sen on kiinnitettävä toiminnassaan erityistä hu-  
omiota siihen, ettei henkilön salassa pidettäviä tie-  
toja käsitellä julkisuudessa tai asiakasta koskevia  
salassa pidettäviä tietoja muutoin saateta julkisuu-  
teen. Viranomaisen on varmistuttava siitä, että  
sosiaalihuollon asiakkaan tunnistamisen riski on  
mahdollisimman pieni silloinkin, kun asiakkaal-  
le toimitetaan postitse tai muulla tavoin henkilöä  
tai muuta asianosaista koskevia salassa pidettäviä  
tietoja.

Viranomaisia koskevasta salassapitovelvolli-  
suudesta, hyvän tiedonhallintatavan vaatimukses-  
ta ja rekisterinpitäjän huolellisuusvelvollisuudesta  
seuraa velvollisuus varmistaa, etteivät asiakkaalle  
toimitettavan lähetyksen lähettäjä tiedot vaaran-  
na asiakkaan yksityisyydensuojaa. Saantitodistuk-  
sen merkintä lastensuojelun toimintayksiköstä  
voidaan yhdistää kantelijaan ja hänen puolisonsa  
mahdolliseen asiakkuuteen lastensuojelussa.

AOA katsoi, että kuntayhtymä ei ollut rekiste-  
rinpitäjänä toiminut asiassa riittävän huolellisesti  
suojatessaan asiakkaiden yksityisyyttä. Lähettä-  
jä tieto on tarpeen siinä tapauksessa, että kirjettä  
ei saada toimitettua perille. Yleensä on kuitenkin  
riittävää, että lähettäjäksi merkitään kunnan nimi  
ja viranomaisen postilokeronumero. Kun kyse on  
esimerkiksi kuntayhtymästä eikä yksittäisen kun-  
nan viranomaisesta, voidaan lähettäjä tietoihin  
merkitä viranomaisen nimi (3620/4/12\*).

### *Asiakkaan suostumusta salassa pidettävien tietojen saamiseen on pyydetty selkeästi*

Vammaispalveluhakemuksessa oli lauseke: ”Suostun siihen, että hakemustani käsittelevä työntekijä voi pyytää muilta viranomaisilta sellaisia minua koskevia lisätietoja, jotka ovat hakemukseni käsittelyssä tarpeellisia.” Tämän jälkeen annettiin kaksi vaihtoehtoa: ”Suostun” tai ”En suostu”.

Salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa tietoja asiakkaan nimenomaisella suostumuksella tai niin kuin laissa on erikseen säädetty. Sosiaalihuollon asiakaslaissa on säädetty viranomaiselle kuuluvasta informointivelvollisuudesta tietojen käsittelyssä. Viranomainen vastaa siitä, että asia tulee asianmukaisesti käsiteltyä. Mikäli viranomainen ei voi ratkaista asiaa esimerkiksi siksi, että hakemus on puutteellinen, on sen osoitettava asiakkaalle, mistä asioista tarvitaan lisäselvitystä.

Mikäli on kysymys asian ratkaisemiseksi tarpeellisista tiedoista, jotka ovat sosiaalihuollon viranomaisen käytettävissä kuten verotustiedot, on viranomaisen hankittava ne viran puolesta. Kun viranhaltija on päättänyt hankkia tietoja viran puolesta, hänen tulee ilmoittaa asiakkaalle, milta osin tämän tekemä hakemus on puutteellinen ja että tarpeelliseksi katsottu lisäselvitys hankitaan viran puolesta. Erityisesti, kun on kysymys asiakasta koskevista salassa pidettävistä tiedoista, viranomaisen on tarvittaessa pyydettävä hakijalta suostumus tietojen hankkimiseen. Tällöin on yksilöitävä riittävällä tarkkuudella, mistä tiedoista on kysymys ja mikäli mahdollista, ne viranomaiset tai muut tahot, joilta tietoja hankitaan. Asiakkaalla tulee olla mahdollisuus arvioida, minkälaisista tiedoista saattaa olla kysymys.

Jos pyydettyä suostumus on liian yleinen, hän ei pysty arvioimaan, milta tahoilta ja missä laajuudessa tietoja pyydetään. Hyvään hallintoon kuuluu myös se, että viranomainen ilmoittaa selkeästi, että sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus missä asian vaiheessa tahansa peruuttaa antamansa suostumus (3635/4/12).

### *Salassa pidettävän tiedon julkaiseminen verkossa*

Kuntayhtymän verkkosivuilta ilmeni, että kantelija asui kuntayhtymän asunnossa. Kuntayhtymä tuotti asumispalveluja kehitysvammaisille henkilöille. Asumisen järjestäminen on kehitysvammaisten henkilöiden erityishuoltoon kuuluva palvelu. Kantelija oli sosiaalihuollon asiakas asuesaan kuntayhtymän asumispalveluissa. Kuntayhtymä toimi lainvastaisesti, kun tieto kantelijan asumisesta oli luettavissa verkossa julkaistussa kuntayhtymän pöytäkirjassa. AOA kiinnitti kuntayhtymän erityistä huomiota huolellisuuteen, jotta sen omassa tiedotus- ja muussa toiminnassa ei käsitellä julkisuudessa henkilön salassa pidettäviä tietoja.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 14.10.2013,  
DNRO 3954/4/12, ESITTELIJÄ MINNA VERRONEN

### *Huumausainetestauksen edellytyksistä*

Kantelija arvosteli kaupungin nuorten työpajojen käytäntöä teettää kaikille työharjoitteluun tuleville huumeetesti. Työpajatoiminnan tarkoitus on ehkäistä riskiryhmään kuuluvien nuorten syrjäytymistä. Työpajojen tulee tunnistaa päihteiden ongelmakäyttöä, puheeksi ottamista, lojaalia ja suhtautua kannustavasti nuoriin, joilla on ongelmia, sekä kykyä ohjata asiakas tarvittaessa hoitopalvelujen piiriin ja osallistua omilla keinoillaan ongelmakäyttäjän elämän tukemiseen. AOA piti ongelmallisena sitä, että nuori voi joutua huumeetestauksesta kieltäytymisen vuoksi pois työpajatoiminnasta ja siten estyä osallistumisesta työpajatoimintaan sen tavoitteiden vastaisesti.

Huumeetestien tekemistä on arvioitava perustuslain turvaaman yksityiselämän, henkilötietojen, itsemääräämisoikeuden ja koskemattomuuden suojan valossa. Näiden oikeuksien rajoittaminen edellyttää, että rajoittamisesta on säännelty lailla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Tämä merkitsee sitä, että henkilön velvoittaminen huumeetestiin on mahdollista ainoastaan lailla. Testauk-

nessa tulee myös ottaa huomioon sekä testattavan henkilön oikeusturva että toisten henkilöiden oikeuksien ja painavien yhteiskunnallisten etujen suojaaminen.

Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain säännöksiä voidaan soveltaa ainoastaan niihin henkilöihin, jotka ovat työsopimussuhteessa työpajaan tai hakevat sinne työhön. Sen sijaan muiden työpajatoimintaan osallistuvien huume-testaus ei perustu lakiin. Testaus voidaan kuitenkin tehdä muille henkilöille, mikäli he antavat siihen suostumuksen. Koska käytäntö oli perusoikeussuojan kannalta ongelmallinen, AOA saattoi ratkaisunsa opetus- ja kulttuuriministeriön tietoon huomioon otettavaksi lainvalmistelutyössä.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 3.9.2013,  
DNRO 4784/4/11\*, ESITTELIJÄ MINNA VERRONEN

### **Kuntalisän myöntäminen**

Kantelijan mielestä kotihoidontuen kuntalisän myöntämiselle asetetut erityisehdot syrjivät työtöntä vanhempaa. Kantelun mukaan kunta ei ollut maksanut kuntalisää, mikäli kotiin jäävä vanhempi sai eläkettä, äitiys- tai vanhempainrahaa tai työttömyyskorvausta.

Kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain tarkoittamassa kuntalisässä on kysymys kunnan vapaaehtoisesti tarjoamasta taloudellisesta tuesta, jota maksetaan kunnan päätöksen perusteella edellytykset täyttävillä lapsiperheille. Kunnalla on oikeus päättää perusteista ja ehdoista, joilla tukea myönnetään. Kunta voi siis rajata etukäteen tukeen oikeutettuja ryhmiä ja asettaa erilaisia ehtoja kuntalisän maksamiseksi. Kunta voi myös päättää tuen lakkauttamisesta tai rajata siihen oikeutettuja ryhmiä.

Sellainen ehto, joka loukkaa perustuslain yhdenvertaisuusperiaatetta tai on syrjivä, ei kuitenkaan ole mahdollinen. Yhdenvertaisuusperiaatetta täydentää lain syrjintäkielto, jonka mukaan kehtää ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa

eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että työttömyys voisi olla tällainen muu henkilöön liittyvä syy. Valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan syrjintäkiellon ei ole katsottu kieltävän kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erotelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuihin syyhin. Hyväksyttävälle, erilaisen kohtelun oikeuttavalle perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat.

Työssäkävien ja työttömien vanhempien olosuhteet eivät ole samanlaiset, kun he valitsevat jäävänsä kotiin hoitamaan alle 3-vuotiasta lasta. Syrjinnän näkökulmasta on ratkaisevaa se, onko erilaiseen kohteluun olemassa perustuslain tarkoittamaa hyväksyttävää perustelua. Työssäkävien vanhemman jäädessä hoitamaan lasta kotiin hänen tulokseen muodostuu ainoastaan kotihoidontuki ja mahdollisesti hoitolisä.

Työtön vanhempi ei valitse jäävänsä pois töistä, vaan hän tekee valinnan ilmoittautuessaan työttömäksi työnhakijaksi. Käytännössä ansiosidonnainen työttömyyskorvaus voi olla kotihoidontukea suurempi, jolloin työttömällä vanhemmalla voi olla suuremmat tulot kuin työstä hoitovapaalle jääneellä vanhemmalla. Tosiasiassa työssäkävien vanhemman jääminen kotiin merkitsee hänelle ansiotulojen ja niitä korvaavien etuuksien menetystä.

AOA katsoi, että koulutuslautakunta oli päättäessään kuntalisästä ratkaissut asian sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla ja rajoissa. Asian tutkinnan yhteydessä ilmeni mahdollinen oikeusturvaongelma tilanteissa, joissa kunta ja Kela ovat sopineet, että Kela hoitaa kunnan päättämin perustein määräytyvän kunnallisen lisän toimeenpanoon kuuluvat tehtävät. Tällaisessa tapauksessa tuen myöntämistä koskevaan Kelan päätökseen ei saa hakea muutosta va-



*Vuonna 2013 tehtiin yhdeksän ennalta ilmoittamatonta tarkastusta vanhainkoteihin ja palvelutaloihin. Niillä pyrittiin arvioimaan, muun muassa miten kunnat ovat varautuneet uuden vanhuslain tuomiin velvoitteisiin. Pihlavistokoti Järvenpäässä toimi osin ahtaissa väistötiloissa.*

littamalla siltä osin kuin päätös koskee kunnallisen lisän määräytymisperusteita. AOA päätti ottaa asian omaksi aloitteena tutkittavakseen ja pyysi asiasta STM:stä lausuntoa.

AOA SAKSLININ VASTAUS 23.4.2013,  
DNRO 2932/4/11\*, ESITTELIJÄ MINNA VERRONEN

#### 4.10.2 TARKASTUKSET

Vuonna 2013 tarkastettiin yhteensä 13 kohdetta: lastensuojelussa 2 ja muussa sosiaalihuollossa 11.

Tarkastuksia tehtiin sekä viranomaisen omiin että yksityisten palveluntuottajien ylläpitämiin ostopalveluyksiköihin. Tarkastukset olivat yleensä ennalta ilmoittamattomia.

Vanhainkotien ja palvelutalojen tarkastuksilla pyrittiin arvioimaan, millä tavoin kunnat huolehtivat vanhusten oikeudesta sosiaaliturvaan ja hyvään huolenpitoon. Tarkastuksilla arvioitiin myös sitä, miten kunnat ja hoivayksiköt olivat varautu-

neet kesällä 2013 voimaantulleen vanhuslain velvoitteisiin. Tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota annettavan hoidon ja huolenpidon järjestämiseen, hoidon sisältöön ja sen laatuun. Lisäksi arvioitiin vanhusten osallistumisoikeuksien toteutumista, vanhusten mahdollisuuksia ulkoilla ja heidän asiointimahdollisuuksiaan. Niillä pyrittiin selvittämään myös, millä tavoin hoivayksiköissä on toteutettu vanhusten oikeutta yksityisyyteen, miten vanhusten kuntoutuspalveluja oli järjestetty ja millä tavoin järjestettiin saattohoitoa ja siihen liittyvää kivun lievitystä.

Kaikilta osin vanhusten oikeuteen ylläpitää sosiaalisia suhteita ei ollut kiinnitetty riittävästi huomiota. Kuntien ostopalvelusopimuksissa ei aina ollut varauduttu hoitoon ja huolenpitoon sisältyvien kuntoutuspalvelujen tarjontaan ja järjestämiseen tarpeenmukaisella tavalla. Ulkoilua varten tulee luoda vanhuksille sopivat ja asialliset puitteet, jotka huomioivat hänen hoitoisuutensa. Vanhusten hoivayksiköissä ikäihmisille on taattava mahdollisuus osallistua erilaisiin aktiviteetteihin oman fyysisen ja psyykkisen kunnon aset-

tamissa rajoissa. Vanhuksille on tärkeää päästä liikkumaan myös asumisyksikön ulkopuolella ulkoilemalla ja osallistumalla mahdollisuuksien mukaan esimerkiksi kulttuuritapahtumiin.

AOA:n määräyksestä suoritettiin ennalta ilmoittamattomat tarkastukset Puistolalan palvelutaloon ja Aksiisikotiin Helsingissä 1.2.2013, Miljan Hoivakotiin ja Pihlavistokotiin Järvenpäässä 18.4.2013, Hoivakoti Tilkkaan, Tilkantupaani ja Tilkantoivoon Helsingissä 1.7.2013 sekä Dementiakoti Sinisiipeen ja Ehtookartanon Dementiaryhmäkotiin Kouvolassa 20.11.2013.

Kehitysvammalaitosten ja -yksiköiden tarkastusten tavoitteena oli arvioida niiden tarjoamia palveluita ja palvelujen järjestämistapoja, asiakkaiden olosuhteita ja heidän oikeusturvansa toteutumista.

Keski-Suomen vammaispalvelusäätien Lehtolan asunnot Suolahdessa ja Kortepohjan toimintakeskuksen asumispalvelut Jyväskylässä tarkastettiin 22.10.2013 tehdyillä tarkastuskäynneillä.

Muussa sosiaalihuollossa tehtiin 5.7.2013 ennalta ilmoittamaton tarkastus Diakonissalaitoksen liikkuvan väestön päiväkeskus Hirundoon. Tarkoituksena oli arvioida, millä tavoin maahan tulleita asunnottomia henkilöitä kohdellaan ja miten heidän terveydenhuollostaan ja kiireellisistä muista palveluistaan huolehditaan. Yhtenä teemanä oli selvittää perheiden mukana tulleiden lasten asemaa ja oikeutta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetuksen palveluihin.

Lastensuojeluyksiköiden tarkastuksia on käsitelty lasten oikeuksia koskevassa jaksossa s. 251.

## 4.11

# Terveydenhuolto

Oikeusasiamies valvoo julkista terveydenhuoltoa. Valvonta kohdistuu erityisesti perustuslain 19 § 3 momentissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveystalveluiden 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 puolustusvoimien ja vankeinhoidon terveydenhuoltoa (ks. edellä jaksot 4.4 ja 4.7).

Terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* tehtäviin. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Kaija Tanttinen-Laakkonen*. Kaikki kohdassa 4.11.2 esitellyt tapaukset ovat OA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita.

### 4.11.1

#### LAILLISUUSVALVONTA

Monet kantelut koskivat riittävien terveystalveluiden järjestämistä, potilaan oikeutta hyvään hoitoon ja kohteluun, hänen itsemääräämisoikeuttaan ja tiedonsaantioikeuttaan, potilasasiakirjamerkintöjä sekä potilastietojen salassapitovelvollisuutta ja potilaiden yksityiselämän suojaa. Aikaisempien vuosien tapaan esillä oli myös asian mukainen käsittely terveydenhuollon viranomaisissa ja toimintayksiköissä.

Hoitoa joudutaan laillisuusvalvonnassa arvioimaan myös lääketieteellisillä ja hammaslääketieteellisillä perusteilla. Näissä tilanteissa OA on kuullut ennen asian ratkaisemista asiantuntijoita, yleensä Sosiaali- ja terveystalan lupa- ja valvontavirastoa (Valvira).

Terveydenhuoltoon kohdistuvia kanteluita ratkaistiin 586 ja 12 omasta aloitteesta tutkittavaksi otettua asiaa. Toimenpideratkaisujen osuus asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista oli 19,2 %. Toimenpideprosentti ylittää yleensä kanslian keskiarvon. Jäljempänä kuvataan pääosin näitä toimenpideratkaisuja.

Saapuneiden kanteluiden määrät ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana jatkuvasti kasvaneet. Saapuneiden kanteluiden trendi on tasaisesti nouseva. 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, Tammisaarella tuotti 345 kantelua. Kertomusvuonna saapui 573 uutta terveydenhuollon kanteluasiaa. Kasvua edelliseen vuoteen (462 asiaa) oli 24 %.

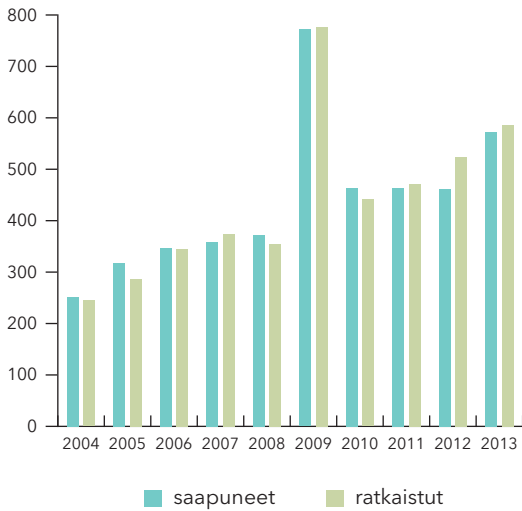
### 4.11.2

#### ESITYKSET JA OMAT ALOITTEET

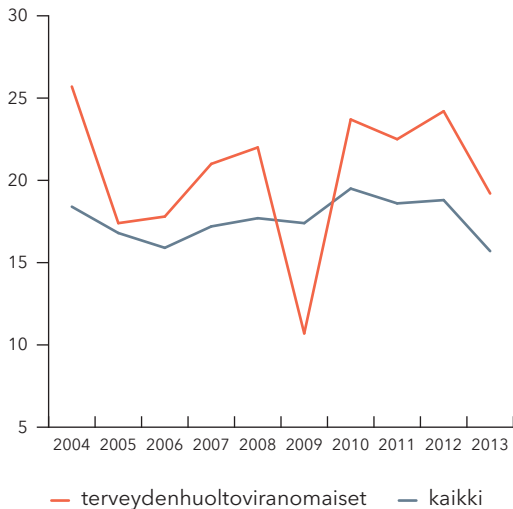
Seuraavassa selostetaan omia aloitteita ja kanteluratkaisuja, jotka johtivat esityksen tekemiseen. Kaikkiin esityksiin ei vielä ollut saatu vastauksia.

#### Potilasta hoidettiin vastoin hänen tahtoaan

Vaikeasta sairaudesta ja sen aiheuttamasta avuttomuudesta kärsivää kantelijaa oli Forssan seudun terveydenhuollon kuntayhtymässä (jäljempänä kuntayhtymä) ruokittu tiputuksella ja hänelle oli annettu peräruike vastoin hänen tahtoaan. Etelä-Suomen aluehallintovirasto oli tyytynyt kiinnittämään kuntayhtymän henkilökunnan huomiota vastaisen varalle.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2004–2013



Toimenpideprosentti vuosina 2004–2013

OA piti aluehallintoviraston määräämää seurausta melko lievänä, kun otettiin huomioon kantelijan vaikea sairaus ja sen aiheuttama avuttomuus. OA piti potilaan oikeuksien tarkkaa noudattamista tällaisessa tilanteessa ehdottoman tärkeänä. Toisaalta terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonnan ensisijainen tarkoitus ei ole rankaisullinen, vaan henkilökunnan ohjaaminen oikeisiin menettelytapoihin.

Kantelijalle vastoin hänen tahtoaan suorite- tuilla hoitotoimenpiteillä loukattiin hänen perustuslaissa turvattua henkilökohtaista koskemattomuuttaan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattua yksityiselämän suojaa. Perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen mukaan potilaan tahdon vastainen toimenpide on sallittu vain silloin, jos se perustuu eduskunnan säätämään lakiin. Tällais- ta lainsäädäntöä ei ole annettu somaattista sai- raanhoitoa varten. Potilaslaki edellyttää potilaan suostumusta hoitotoimenpiteisiin.

Lääketeolliset toimenpiteet, jotka on suori- tettu ilman potilaan suostumusta tai toimenpi- teeseen erikseen oikeuttavan lain tukea ovat ih- misoikeustuomioistuimen käytännössä katsottu sellaisiksi ihmisoikeussopimuksen loukkauksik- si, joista on suoritettava rahallinen korvaus. Tuo- mioistuimella on kiinnittänyt huomiota siihen, onko toimenpide aiheuttanut valittajalle pelon, ahdis- tumisen tai alemmuuden tunteita. Se on korosta- nut, että haavoittuviin ryhmiin kuuluvien henki- löiden oikeuksien turvaamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Kun otettiin huomioon kantelijan erittäin vai- kea sairaus ja siitä aiheutuva avuttomuus sekä riip- puvuus muiden ihmisten avusta, OA piti uskotta- vana, että hoitohenkilökunnan menettely oli aihe- uttanut kantelijalle sellaista kärsimystä, joka tulisi hyvittää tälle. Oikeuksiensa valvomiseksi kantelija oli puolestaan tarvinnut oikeudellista apua, josta oli aiheutunut hänelle kustannuksia. OA esitti, et- tä kuntayhtymä hyvittää kantelijalle hänen koh- distetut perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukset.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 22.8.2013,  
DNRO 2803/4/12\*, ESITTELIJÄ HÅKAN STOOR

Kuntayhtymä ilmoitti sopineensa kantelijan kanssa 8 500 euron hyvityksestä.

## Potilas operoitiin vastoin hänen tahtoaan

OA antoi keskussairaalan kahdelle lääkärille ja sairaanhoitopiirille huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. Lisäksi hän esitti, että sairaanhoitopiiri hyvittää potilaalle tähän kohdistetut perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukset.

Potilaalle annettiin vastoin hänen tahtoaan ja vastustustaan selkäydinpuudutus ja asetettiin alateitse putki virtsanjohtimeen munuaisaltaan kiven vuoksi. Potilasta ei hoidettu potilaslain edellyttämällä tavalla yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. OA korosti sitä, että oikeusjärjestyksemme ei sisälly mitään yleistä oikeutusta henkilön itsemääräämisoikeuden sivuuttamiseen sillä perusteella, että puuttumista henkilön ruumiilliseen koskemattomuuteen voidaan objektiivisesti tai lääketieteellisesti arvioiden pitää hänen etujensa mukaisena.

Potilas itki koko ajan jo ennen toimenpidettä ja toimenpiteeseen viettäessä. Hänen käskettiin mennä leikkauspöydälle ja kun hän kieltäytyi, häneen tartuttiin kiinni ja kaadettiin väkisin leikkauspöydälle. Hänelle laitettiin selkäydinpuudutus vastoin hänen tahtoaan. Tämän jälkeen hän yritti estää alapäähänsä kajoamisen ja piti alushousuistaan kiinni, mutta hänen otteensa irrotettiin. Tässä vaiheessa potilaalle annettiin lisää rauhoittavaa lääkettä, kunnes hän lopulta nukahti toimenpiteen ajaksi.

OA piti selvänä, että potilaalle vastoin tämän tahtoa suoritetuilla hoitotoimenpiteillä loukattiin perustuslaissa turvattua henkilökohtaisen koskemattomuuden sekä perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattua yksityiselämän suojaa. OA oli hämmästynyt siitä, että asiassa selvityksiä ja lausuntoja antaneet tahot eivät olleet mieltäneet tätä.

OA piti selvänä, että terveydenhuollon ammattihenkilöiden menettely keskussairaalassa oli aiheuttanut potilaalle sellaista kärsimystä, joka tulee hyvittää tälle (673/4/12\*).

*Sairaanhoitopiiri ilmoitti hyvittävänsä potilaalle sopeutumishäiriöstä 1 000 euroa sekä hänen itsemääräämisoikeutensa ja ruumiillisen koskemattomuutensa rikkomisesta 2 000 euroa.*

## Eristetyn potilaan ihmisarvoinen kohtelu

Eristykseen sijoitetulle potilaalle on annettava mahdollisuus tehdä tarpeensa ihmisarvoa kunnioittavalla tavalla. Potilaalle ei annettu tällaista mahdollisuutta hänen sitä pyytäessään, vaan hän joutui ulostamaan eristyshuoneen lattialle. Syynä tähän ei ollut potilaan väkivaltaisuus vaan se, että hoitajilla oli samaan aikaan meneillään yöhoitajien raportti. OA ei pitänyt tätä asianmukaisena syynä siihen, ettei potilaan pyyntöön reagoitu. Potilaalta olisi vähintäänkin tullut heti tiedustella, kuinka kiireellinen hänen tarpeensa oli.

Laadultaan hyvä terveyden- ja sairaanhoito edellyttää, että eristyksessä olevalla potilaalla on mahdollisuus päästä wc:hen. Potilaalle oli kuitenkin annettu virtsaamista varten pullo silloinkin, kun hän oli pyytänyt päästä wc:hen. Pullon tyhjentäminen ei tapahtunut heti, vaan vasta tunnin päästä, kun potilaalle tuotiin eristys-huoneeseen lounas. Menettely ei ollut potilaslain mukaista.

OA piti lisäksi huolestuttavana, että asiassa annetuissa lausunnoissa ja selvityksissä ei ollut pidetty potilaan lattialle ulostamista ihmisarvoista kohtelua loukkaavana ja nöyryyttävänä. Sairaanhoitopiiri halusi sen sijaan hyvittää potilaalle sen, että seurantamerkinnoista ei ilmennyt, että uloste olisi siivottu pois välittömästi, kuten henkilökuntaa oli ohjeistettu oikeusasiamiehen edellisen kannanoton jälkeen (ks. OA:n kertomus vuodelta 2011, s. 226). OA:n mukaan sairaalassa ollut siten vieläkin sisäistetty eristyspotilaan ihmisarvoista kohtelua ja sitä, että hyvään hoitoon kuuluu päästää wc:hen.

OA antoi Pitkäniemen sairaalalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. Pirkanmaan sairaanhoitopiiri ilmoitti suorittavansa potilaalle hyvityksenä hoitajaksosta aiheutuneet hoitomaksut, mikä vastasi myös potilaan vaatimusta hyvityksestä.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 30.5.2013,  
DNRO 3333/4/11\*, ESITTELIJÄ IISA SUHONEN

## Mattohoito psykiatrisessa sairaalahoidossa

Pitkäniemen sairaalan EVA-yksikössä käytetään lapsen aggressiivisissa tilanteissa mattohoitoa eli lapsi kääritään mattoon.

OA otti asiaan kantaa kantelun perusteella. Hän totesi, että mattoon käärimisessä on tiettyjä samankaltaisia piirteitä kuin sitomisessa ja hoidollisessa kiinnipitämisessä; oikeudellisesti se ei kuitenkaan rinnastu niistä kumpaankaan. Mattoon käärimiselle ei ole mielenterveyslaissa normipohjaa. Koska mattoon kääriminen ei ole mielenterveyslain mukaan sallittu tarkkailuun otetun tai hoitoon määrätyn potilaankaan kohdalla, mattoon kääriminen vapaaehtoisessa hoidossa olevan potilaan suostumuksen nojalla ei voi olla välttämätöntä eikä suhteellisuusvaatimuksen mukaista eikä siten myöskään hyväksyttävää.

Mattoon kääriminen on ihmisarvoisen kohtelun kannalta arveluttavaa. Se on OA:n mukaan erittäin syvälle ja voimakkaasti potilaan henkilökohtaiseen vapauteen ja ruumiilliseen koskemattomuuteen poikkeuksellisella tavalla puuttuva rajoitustoimenpide. Jos sen käyttö halutaan sallia, OA piti välttämättömänä, että toimenpiteestä ja suostumuksesta sen käyttöön säädetään laissa.

OA esitti sosiaali- ja terveysministeriölle (STM), että se arvioisi, antavatko hänen kannanottonsa mahdollisesti aihetta joihinkin lainsäädäntötoimiin (2598/4/12\*).

## Poliisin virka-apua ei voitu myöntää avohoitopotilaan kuljettamiseksi hoitokotiin

Kantelija arvosteli tyttärensä (jäljempänä potilas) puolesta hammaslääkärin, poliisilaitoksen ja sairaankuljetusrytymisen ensihoitohenkilökunnan menettelyä. Hammaslääkäri oli pyytänyt poliisin virka-apua potilaan (s. 1987) kuljettamiseksi hoitokotiin, missä tämä oli vapaaehtoisessa hoidossa. Kantelijan mukaan poliisipartio oli murtautunut hänen perheensä kotiin, minkä jälkeen potilas oli viety väkisin ambulanssiin ja sidottu pitkälle matkan ajaksi.

Mielenterveyslain mukaan terveystieteiden tai sairaanhoitopiiriin lääkäri voi pyytää virka-apua potilaan kuljettamiseksi *terveyskeskukseen tai sairaalaan* tahdosta riippumattoman *psykiatrisen hoidon tarpeen selvittämiseksi*. Lisäksi virka-avun tulee olla tarpeen potilaan *väkivaltaisuuden tai muun vastaavan syyn* vuoksi. Terveystieteiden lainsäädännössä lääkäri ja hammaslääkäri ovat erillisiä terveydenhuollon ammattitehtäviä. Tämän vuoksi hammaslääkäri ei ylipäänsä voi pyytää poliisilta virka-apua. Lisäksi oli ilmeistä, että mielenterveyslain muut perusteet eivät täyttyneet kyseisessä tapauksessa.

Virka-avulla puututaan sen kohteena olevan henkilön henkilökohtaiseen vapauteen ja poliisilla on mielenterveyslain mukaan velvollisuus noudattaa lääkärin virka-apupyynnön silloin, kun sille on lainmukaiset perusteet. Poliisilla ei yleensä ole edellytyksiä kyseenalaistaa terveydenhuollon ammattihenkilön arviota virka-apupyynnön kohteena olevan henkilön terveydentilasta. Ammattihenkilön tulee siten varmistua menettelynsä lainmukaisuudesta. Hammaslääkäri menetteli lainvastaisesti pyytäessään virka-apua ilman siihen oikeuttavaa laissa säädettyä perustetta.

Komisarion mukaan virka-avun antamiselle oli poliisilain mukainen peruste, koska hammaslääkärin pyynnössä viitattiin mielenterveyslain ja sosiaalihuoltolain säännöksiin. Kun otetaan huomioon, että virka-avulla puututaan sen kohteena olevan henkilön henkilökohtaiseen vapauteen, virka-apua antavan poliisiviranomaisen on selvitettävä virka-apu pyynnön asianmukaisuus sekä toimivallan että toimenpiteen sisällön osalta. Poliisiviranomaisella ei yleensä ole edellytyksiä kyseenalaistaa lääkärin arviota virka-apupyynnön kohteena olevan henkilön terveydentilasta. Virka-apupyynnöstä kävi kuitenkin ilmi, että tarkoituksena ei ollut potilaan kuljettaminen terveystieteiden tai sairaalaan, kuten mielenterveyslaissa edellytetään. Oli myös ilmeistä, että hammaslääkäri ei ollut sosiaalihuoltolaissa tarkoitettu sosiaaliviranomainen. Komisarion menettely lainvastaisesti, koska hän myönsi virka-apua ilman siihen oikeuttavaa lainmukaista perustetta.

Oli ilmeistä, että potilas oli kokenut tilanteen niin, että hänen oli ollut pakko nousta ambulanssiin. OA:n mukaan potilaan vapaus siten tosiasiallisesti riistettiin – joskin lyhytaikaisesti – hammaslääkärin ja poliisin virheellisen menettelyn seurauksena. OA pyysi sairaanhoitopiiriä ja poliisilaitosta harkitsemaan, voisivatko ne hyvittää potilaalle tähän kohdistetun loukkauksen.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 5.12.2013,  
DNRO 4398/4/12\*, ESITTELIJÄ HÅKAN STOOR

*Poliisilaitos ilmoitti pyytäneensä potilaalta anteeksi virkamiehensä menettelyä ja pahoitelleensa tapahtunutta sekä suorittavansa potilaalle 300 euron hyvityksen.*

*Sairaanhoitopiiri pahoitteli sairaalan virheellistä menettelyä ja päätti suorittaa potilaalle hyvityksenä vapaudenloukkauksesta 300 euroa.*

### Suun terveydenhuollon palvelujen järjestämisessä eroja laitoshoidossa

Erästä kantelua tutkittaessa kävi ilmi, että suun terveydenhuollon palvelujen järjestämisessä psykiatrisessa sairaalahoidossa oleville potilaille on toimintayksikkökohtaisia eroja. Näin on asianlaita varsinkin lyhytaikaisessa psykiatrisessa sairaalahoidossa olevien potilaiden kohdalla.

OA:n mukaan laitoshoidossa olevien potilaiden suun terveydenhuollon palvelut kuuluvat tarpeellisiin palveluihin osana hoidon kokonaisuutta. Myös lyhytaikaisessa laitoshoidossa olevien potilaiden tulee hoidossa ollessaan saada heidän terveydentilansa edellyttämät tarpeelliset, sekä kiireelliset että kiireettömät, suun terveydenhuollon palvelut. Niiden antamista voidaan siirtää lyhytaikaisen laitoshoidon päättymisen jälkeiseen aikaan vain, jos se on potilaan terveydentila ja sairauden ennakoitavissa oleva kehitys huomioon ottaen perusteltua lääketieteellisistä ja/tai hammaslääketieteellisistä syistä.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan turvattava, *sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään*, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että kuntien sosiaalisia perusoikeuksia koskevien velvoitteiden riippuvuus täydentävästä lainsäädännöstä on riidatonta silloin, kun perustuslain säännös on muotoiltu lainsäätäjään kohdistuvaksi toimeksiannoksi. Tällainen sääntelymalli on perustuslain 19 §:n 3 momentissa.

OA totesi, että lainsäädännössä ei määritellä sitä, millaisia palveluita laitoshoidossa olevalta hoidosta ja ylläpidosta perittävään hoitopäivämaksuun tai maksukyvyyn mukaan määräytyvään maksuun sisältyy. Jotta yhdenvertaisten ja tarpeellisten suun terveydenhuollon palveluiden saatavuus voidaan turvata myös laitoshoidossa oleville, lainsäädäntöä olisi OA:n mukaan tarpeen täsmentää tältä osin.

OA pyysi Valviraan saattamaan käsityksensä sairaanhoitopiirien ja laitoshoidon antavien sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden tietoon. Hän saattoi käsityksensä lainsäädännön täsmentämistarpeesta STM:n tietoon ja esitti, että ministeriö ryhtyisi tarvittaviin toimenpiteisiin (2977/4/12\*).

### Kunnat ovat rajoittaneet hoitotarvikkeiden jakelua vastoin lakia

Eräät kunnat ja kuntayhtymät ovat rajoittaneet pitkäaikaissairaiden hoitotarvikkeiden jakelua lainvastaisesti. OA totesi, että käytäntöihin pitää puuttua, jotta potilaiden lainmukainen ja yhdenvertainen kohtelu voidaan turvata. OA pyysi STM:ää ohjaamaan kuntia ja kuntayhtymiä lainmukaiseen käytäntöön.

Terveydenhuoltolain mukaan hoitosuunnitelman mukaiset pitkäaikaisen sairauden hoitoon tarvittavat hoitotarvikkeet kuuluvat sairaanhoitopalveluihin, jotka kunnan on järjestettävä. Lisäksi tällaiset hoitotarvikkeet ovat maksuttomia. OA totesi tämän tarkoittavan sitä, että jokaisen potilaan hoitotarvikkeiden tarve arvioidaan yksilöllisesti.

OA oli ottanut asiaan kantaa kahden kantelun perusteella. Riihimäen seudun terveystieteiden keskuksen kuntayhtymä oli ohjeistanut terveystieteiden keskuksen ra-

joittamaan joidenkin hoitotarvikkeiden jakelua siten, että potilaan tuli itse maksaa enimmäismäärän ylittävät tarvikkeet. Ohje koski esimerkiksi diabetespotilaiden verensokeriliuskoja. Menettely oli lainvastainen, sillä se ei jättänyt tilaa potilaan yksilöllisille tarpeille. Kuopiossa diabeetikoille ei ollut jaettu verensokerin mittauksessa käytettäviä pistovälineitä eli lansetteja. Tätä perusteltiin sillä, että kesken vuotta voimaan tulleen terveydenhuoltolain kustannuslisäystä ei ollut voitu ottaa kaupungin terveydenhuollon käyttösuunnitelmaan. Kuopio menetteli lainvastaisesti, kun se ei huolehtinut terveydenhuoltolaissa säädetyn tehtävän, hoitotarvikkeiden jakelun, lainmukaisesta hoitamisesta. Perustuslaki velvoittaa kunnat turvaamaan lakisääteiset terveyspalvelut. Kunnat eivät täytä tätä velvoitettaan, jos ne eivät sisällytä talousarvion tarvittavia määrärahoja tai mitoittavat talousarvion tietoisesti liian pieneksi. Jos määrärahat osoittautuvat riittämättömiksi, kunnan tulee lisätalousarviolla tai muulla tavoin huolehtia lakisääteisten velvollisuuksiensa täyttämisestä.

OA piti tärkeänä, että lainvastaisiin käytäntöihin puututaan konkreettisesti. Hän katsoi STM:n ohjaus- ja valvontavelvollisuuden korostuvan erityisesti, kun hoitotarvikkeiden luovuttamista koskevaa päätöksentekoa ohjaavat kunnan tai kuntayhtymän lainvastaiset käytännöt ja ohjeet. Kyse on lisäksi lääkärin hoitopäätöksestä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan potilaalla ei ole mahdollisuutta hakea siihen muutosta. STM:n tuli ilmoittaa OA:lle toimenpiteistään (197/2/13\*).

STM ilmoitti valmistelleensa yhdessä Suomen Kuntaliiton kanssa hoitotarvikkeiden jakelua koskevan täsmäntävän ohjeen kunnille. Valmistelun yhteydessä kuultiin terveyskeskusta ylläpitävien kuntien edustajia ja potilasjärjestöjä, muun muassa Suomen Diabetesliittoa. Ohje lähetettiin kunnille kesäkuussa 2013. Ohjeessa STM korostaa, että sairauden hoitoon kuuluvien hoitotarvikkeiden jakelun tulee perustua aina yksilöllisesti määriteltyn tarpeeseen ja terveydenhuollon ammattihenkilön arviointiin ja seurantaan. STM toteaa, että kunnat voivat laatia jakelusta omia ohjeistuksiaan, mutta ohjeet eivät saa rajoittaa yksilölliseen tarpeeseen perustuvaa tarvikemäärää. Lisäksi STM muistuttaa ohjeessa, että

*hoitotarvikkeet luovutetaan maksutta, eikä niistä tule periä mitään omavastuuosuuksia, toimitusku-luja eikä muitakaan maksuja.*

### Sairaanhoitopiirit käyttävät syöpälääkettä silmänsairauteen

OA otti vuonna 2012 kantelun perusteella kantaa Avastin -nimisen syöpälääkkeen ns. *off label* -käyttöön silmälääkkeenä julkisessa terveydenhuollossa. Hän lähetti kanteluun antamansa päätöksen (1918/4/11) tiedoksi STM:lle ja Valviralle. Hän pyysi Valviraa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä oli kussakin sairaanhoitopiirissä antanut aihetta (ks. OA:n kertomus vuodelta 2012, s. 241–242).

Valviran toimittamien sairaanhoitopiirien selvitysten perusteella OA totesi, että hänen päätöksensä oli johtanut hoitokäytäntöjen uudelleenarviointeihin ja muutoksiin lähes kaikissa sairaanhoitopiireissä.

Sairaanhoitopiirien selvityksistä ilmeni, että silloin kun silmänpohjan nesteisen ikärappeuman hoidossa käytettiin lääkevalmisteita, Avastinia käytettiin kuitenkin edelleen yleisesti. Yhdessä sairaanhoitopiirissä Avastin oli käytössä yksinomaisena valmisteena. Avastinin käyttöä perustellaan sillä, että sen ja muiden mahdollisten lääkevalmisteiden välillä ei ole merkittäviä eroja niiden tehokkuudessa tai haittavaikutuksissa ja sillä, että Avastin on huomattavasti muita valmisteita edullisempi. Lääketurvallisuudesta vastaava viranomainen, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea, on katsonut, että Avastinin silmänsisäinen käyttö ei ole lääketieteellisesti perusteltua.

OA korosti, että jos lääkäri aikoo määrätä lääkettä *off label*, hänen tulee kertoa potilaalle, että kysymys on lääkkeen määräämisestä muuhun kuin myyntilupaviranomaisen hyväksymässä lääkkeen valmisteyhteenvedossa mainittuun käyttötarkoitukseen. Lääkärin tulee selvittää potilaalle myös, mitkä ovat ne hoidolliset syyt, joiden vuoksi hän on päättämässä lääkkeen *off label* -määräämisestä. Potilaslaissa tarkoitettuun laadultaan hyvään hoitoon kuuluu, että tällainen selvitys annetaan potilaalle kirjallisena.

OA totesi, että jos potilas kieltäytyy Avastinin *off label* -käytöstä, mihin tällä siis on potilaslain mukaan oikeus, häntä ei voida jättää ilman hoitoa. Hoitamatta jättäminen olisi lainvastainen teko. OA painotti sitä, että määrätessään Avastin-lääkettä *off label*, lääkärin vastuu potilaan hoidosta ja lääkärin velvollisuus kirjallisesti informoida potilasta korostuvat. Lääkkeen *off label* -käyttö edellyttää potilaan antamaa, tietoon perustuvaa, kirjallista suostumusta.

OA lähetti kannanottonsa tiedoksi Valviralle. Hän pyysi Valviraa käytettävissään olevin keinoin valvomaan sairaanhoitopiirien hoitokäytäntöjä asiassa. Hän lähetti jäljennöksen kannanotostaan myös STM:lle ja kaikille sairaanhoitopiireille (3603/2/13\*).

### Lääkkeiden koneellinen annosjakelu ei saa aiheuttaa lisäkustannuksia potilaille

OA totesi, että kuntien ja kuntayhtymien tapa hoitaa lääkkeiden koneellinen annosjakelu on monissa kunnissa lainvastainen, sillä siitä ei saa aiheutua lisäkustannuksia potilaille. Kuntien erilaiset käytännöt eivät myöskään kohtele potilaita yhdenvertaisesti.

Useat kunnat ovat siirtymässä tai siirtyneet lääkkeiden koneelliseen annosjakeluun kotihoidossa ja palveluasunnoissa oleville asiakkaille. Siinä apteekki toimittaa potilaan lääkkeet annoksittain pakattuna yhden tai kahden viikon erissä. Jakelulla pyritään parantamaan lääkehoidon turvallisuutta ja vähentämään hävikkiä. Apteekit hinnoittelevat palvelun itsenäisesti. Joissakin kunnissa potilas maksaa annosjakelun kustannukset kokonaan itse, joissakin kunnissa osittain ja muutamissa kunnissa kustannukset maksaa kunta.

OA totesi, että lääkkeiden jakelu kuuluu kunnan lakisääteisiin velvollisuuksiin, sillä siinä on kyse terveydenhuoltolaissa tarkoitettusta sairaanhoitopalvelusta. Tämä merkitsee sitä, että kunta ei voi sulkea potilaidensa lääkkeiden jakelua järjestämisvelvollisuutensa ulkopuolelle ja siirtää tätä tehtävää potilaidensa itsensä yhdessä apteek-

kien kanssa järjestettäväksi ja heidän itsensä kustannettavaksi. Kunnalla on erilaisia vaihtoehtoisia tapoja järjestää lakisääteiset tehtävänsä. Lääkkeiden käsin tapahtuvasta annosjakelusta kunta voi huolehtia itse tai ostaa koneellisen annosjakelupalvelun apteekilta. Jos kunta käyttää ostopalvelua, siitä ei saa aiheutua potilaille lisäkustannuksia.

OA otti kantaa asiaan kantelun johdosta. Siinä arvoiteltiin muun muassa potilaiden eriarvoisuutta ja apteekkien perimien maksujen vaihtelua eri kunnissa. Kantelijan mukaan vuonna 2010 apteekki oli velottanut palvelusta 5,40 euroa ja vuotta myöhemmin 10,90 euroa viikolta. Lisäksi maksu perittiin joka viikolta, vaikka pussitus tehtiin vain joka toinen viikko.

OA pyysi STM:ää ohjaamaan kuntia ja kuntayhtymiä, jotta ne järjestävät lääkkeiden koneellisen annosjakelun yhdenvertaisesti ja lainmukaisesti. Hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan toimenpiteistä asiassa (809/4/11\*).

STM ilmoitti valmistelleensa yhdessä Suomen Kuntaliiton kanssa ohjeistusta kunnille. Ohjeistus kuntien järjestämästä lääkejakelusta annettiin 2.10.2013. Ohjeessa todetaan muun muassa seuraavaa: Jos kunta hankkii lääkkeiden annosjakelun ostopalveluna, kunta vastaa siitä aiheutuista kustannuksista. Jos kotihoitoon kuuluu hoitosuunnitelman mukaisesti lääkkeiden jako annostelijaan, kunta vastaa lisäkustannuksista ulkoistaessaan annosjakelun apteekeille. Sosiaalihuoltolain mukaisessa palveluasumisessa on noudatettava vastaavaa linjaa.

### Hammaslääkäripäivystys on yhä järjestämättä

OA otti toistamiseen kantaa siihen, että hammaslääkäripäivystys ei vieläkään toteudu terveydenhuoltolain mukaisesti. Terveydenhuoltolaki velvoittaa kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän järjestämään suun terveydenhuollon ympärivuorokautisen päivystyksen kiireellistä hoitoa varten. Laki tuli voimaan toukokuun alusta 2011.

Asiaa tutkittiin nyt Järvenpään kaupunkia koskeneen kantelun takia. Kaupungin selvityksestä ilmeni, että hammaslääkäripäivystys oli keväällä 2012 järjestetty vain arkisin virka-aikana ja seudullisena yhteistyönä lauantaisin tunnin ajan. Ostopalveluna järjestetyn yhteispäivystyksen turvin päivystysaikoja oli syyskuusta 2012 lukien pidennetty klo 21:een, mutta yöpäivystystä ei vieläkään ollut. Kaupungin mukaan Töölön sairaalan yöpäivystys on tarkoitus laajentaa HUS:n jäsenkuntiin, kun päivystyksiä koskeva asetus on tullut voimaan.

OA totesi, että järjestely ei ollut lainmukainen, koska ympärivuorokautista päivystystä ei ollut. Hän ei myöskään pitänyt valmisteilla olevaa asetusta hyväksyttävänä perusteena laiminlyödä lakisääteinen velvollisuus.

Edellisen kerran OA oli ottanut kantaa asiaan joulukuussa 2011 (ks. OA:n kertomus vuodelta 2011, s. 227–228). Tuolloin oli käynyt ilmi, että pääkaupunkiseudulla ei ollut ympärivuorokautista hammaslääkäripäivystystä.

OA pyysi Valvira selvittämään, miten potilaiden oikeus kiireelliseen suun terveydenhuoltoon turvataan eri puolilla Suomea. Selvityksistä ilmeni, että suun terveydenhuollon päivystyksen järjestämisessä on suuria alueellisia eroja. OA totesi nyt päätöksessään, että tämä lakisääteinen velvollisuus on ilmeisesti täyttämättä kaikissa Suomen kunnissa ja sairaanhoitopiireissä. Hän piti vallitsevaa tilannetta varsin epätydyttävänä. Terveys- ja hoitolaki, jossa velvollisuus suun terveydenhuollon ympärivuorokautisen päivystyksen järjestämiseen on nimenomaisesti säädetty, on ollut voimassa jo yli kaksi vuotta ja hänen antamastaan, kiireellisen suun terveydenhuollon järjestämistä koskevasta, päätöksestäänkin oli kulunut jo lähes puolitoista vuotta.

OA lähetti jäljennökset päätöksestään STM:lle, Valviralle ja aluehallintovirastoille (804/4/12\*).

STM ilmoitti 29.8.2013 antaneensa asetuksen (652/2013) kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoisalakohtaisista edellytyksistä mukaan lukien suun terveydenhuolto. Asetus tulee voimaan 1.1.2015. STM tulee järjestämään asetuksen toimeen-

panoa tukevia tilaisuuksia terveystieteiden johtaville hammaslääkäreille vuoden 2014 aikana. STM arvioi toimenpiteet, jotka toteutetaan suun terveydenhuollon selvitystyöryhmän ehdotusten pohjalta. Työryhmä käsitteli työssään myös päivystystoiminnan kehittämistä.

Valvira ilmoitti laatineensa 6.9.2013 terveystieteiden ja sairaanhoitopiireille ohjeen, joka koskee terveystieteiden ja sairaanhoitopiirien velvollisuutta ympärivuorokautisen suun terveydenhuollon järjestämistä. Ohjeessaan Valvira muistuttaa terveystieteiden ja sairaanhoitopiirejä velvollisuudesta järjestää alueellaan säännösten edellyttämät ympärivuorokautiset suun terveydenhuollon päivystyspalvelut. Näiden palveluiden järjestäminen tulee sisällyttää sekä terveydenhuollon järjestämissuunnitelmaan että erikoissairaanhoidon järjestämissopimukseen.

### Vartijoiden asemaa mielisairaaloissa tulisi selkeyttää

OA piti hyvin ongelmallisena sitä, että mielisairaaloissa on hoitoon liittyviä tehtäviä, joissa voimakeinojen käyttö voi olla perusteltua, mutta joita hoitohenkilökunta ei pysty suorittamaan vaarantamatta turvallisuuttaan ja joihin vartijoilla taas ei ole toimivaltaa.

OA esitti STM:lle ja sisäasiainministeriölle, että yksityisten vartiointiliikkeiden vartijoiden tehtävät ja toimivaltuudet mielisairaaloissa tulisi selvittää ja tarvittaessa säätää tarkoituksenmukaisella tavalla. Samassa yhteydessä tulisi selvittää vartijoiden mahdollinen lisäkoulutuksen tarve.

OA selvitti yksityisten vartijoiden käyttöä valtion mielisairaaloissa Niuvanniemen sairaalaan tekemänsä tarkastuksen perusteella. OA totesi, että perustuslain mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen saa puuttua vain lain nojalla ja vapautensa menettäneen oikeudet on turvattava lailla. Perusoikeuksia koskevan lainsäädännön on oltava täsmällistä ja tarkkarajaista.

Vartijoille turvallisuuspalvelulaisissa säädetyt erityiset toimivaltuudet (henkilön poistaminen,

rikoksentehtävien kiinniottaminen ja rikoksesta kiinniotetun turvallisuustarkastus) soveltuvat harvoin käytettäviksi suljetuissa laitoksissa. Sen sijaan vartijoiden toiminta perustuu siellä niin sanottuihin jokamiehen oikeuksiin, lähinnä hätävarjeluun, joiden sääntely on hyvin avointa ja aiheuttaa laitosympäristössä vaikeita tulkintaongelmia. Sairaalan tekemä vartiointisopimus sisälsikin tehtäviä, joiden suorittamiseen vartijoiden toimivalta ei näytä riittävän tai se on ainakin hyvin tulkinanvaraista, kuten hoidossa avustaminen ja potilaan rauhoittaminen kuljetuksen ajaksi. OA:n mukaan potilaiden, henkilökunnan ja vartijoiden turvallisuuden ja oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että tällaiset tilanteet selvitetään ja tarvittaessa säännellään asianmukaisella tavalla.

Lisäksi OA katsoi, että sairaaloissa toimivien vartijoiden lisäkoulutuksen tarve tulisi selvittää. Vartijat muodostavat osan sitä hoitoympäristöä, jonka potilaat kohtaavat. Tämän vuoksi vartijoiden tietoihin psyykkisistä sairauksista ja heidän valmiuksiinsa kohdata sairas ihminen tulisi kiinnittää huomiota.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 19.6.2013,  
DNRO 1222/2/11\*, ESITTELIJÄ HÅKAN STOOR

### **Psykiatrisen potilaan lomaehdoista ei ole säännöksiä**

Mielenterveyslaissa ei säädetä tahdosta riippumattomassa hoidossa olevan potilaan loman myöntämisestä tai lomalle asetettavista ehdoista. Kysymys voi kuitenkin olla perusoikeuksien rajoittamisesta – kuten esimerkiksi loman aikainen matkustuskielto ulkomaille. Potilaisiin kohdistuvista rajoituksista ei voida määrätä toimintayksikön sisäisin säännöin, vaan rajoitusten on perustuttava lakiin. OA:n mukaan tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa hoidossa olevan potilaan loman myöntämisen edellytyksistä ja lomalle asetettavista ehdoista tulisi säätää laissa.

OA esitti STM:lle, että se arvioisi tarvetta sisällyttää mielenterveyslakiin säännökset tahdosta riippumattomassa hoidossa olevalle potilaalle myönnettävästä lomasta ja niistä ehdoista, joita potilaalle voidaan asettaa lomansa aikana.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 26.11.2013,  
DNRO 3731/4/12\*, ESITTELIJÄ IISA SUHONEN

*STM ilmoitti, että mielenterveyslain kokonaisuudistuksen valmistelu on tarkoitus aloittaa syksyllä 2014. Lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä on mahdollisuus selvittää lainsäädännön tarkistamistarpeet myös tahdosta riippumattomassa hoidossa olevalle potilaalle myönnettävästä lomasta ja sen ehdoista.*

### **Oikeuspsykiatristen potilaiden tulee voida hankkia henkilökohtaisia tarvikkeita**

Lainsäädäntöä ei ole mielisairaaloiden potilaiden oikeudesta hankkia elintarvikkeita ja muuta henkilökohtaiseen käyttöön sopivaa tavaraa. Vertailun vuoksi OA totesi, että vankeuslain mukaan vankilan on järjestettävä vangille mahdollisuus hankkia tällaisia tarvikkeita. Vanki saa myös hankkia vankilan välityksellä käyttöesineitä ja tarvikkeita. Rikosseuraamusviraston ohjeiden mukaan vankiloiden laitosmyymälöiden tuotteet myydään vangeille hankintahinnalla.

Kun otetaan huomioon oikeuspsykiatrisessa hoidossa olevien potilaiden pitkät hoitoajat, OA:n mukaan on tärkeää, että heillä on mahdollisuus hankkia elintarvikkeita ja muuta henkilökohtaiseen käyttöön sopivaa tavaraa edulliseen hintaan samalla tavalla kuin vangeilla.

OA lähetti päätöksensä tiedoksi STM:ään huomioon otettavaksi oikeuspsykiatrista hoitoa koskevan lainsäädännön valmistelussa.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 16.5.2013,  
DNRO 1223/2/11\*, ESITTELIJÄ HÅKAN STOOR

### Testattavien oikeusturva valvonnallisessa huumausainetestauksessa

Perustuslaissa tarkoitettuun asian asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen kuuluu yleinen huolellisuusvelvollisuus. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) päihdeanalytiikan yksikössä ei menetely tämän huolellisuusvelvoitteen mukaisesti, koska asiakkaalta otetun näytteen käsittelyssä analysoitiin väärä näyte.

OA totesi, että testattavien oikeusturvan varmistamiseksi olisi luotava työelämän huumausainetestausta vastaavat, selkeästi määritellyt ja velvoittavat menettelytavat kaikkeen valvonnalliseen testaukseen (ts. testaukseen, jossa testattavaan voi kohdistua oikeudellisia, sosiaalisia, taloudellisia tai oikeusturvaan liittyviä seuraamuksia). Näin varmistettaisiin, että ristiriitatilanteissa testattavalla henkilöllä olisi mahdollisuus pyytää antamiensa näytteiden välitöntä uusinta-analyysiä ennen testaustuloksen perusteella päätettäviä jatkotoimenpiteitä.

OA antoi THL:lle huomautuksen virheellistä menettelyä. OA esitti STM:lle lainsäädännön täsmentämistä siten, että testattavien oikeusturvan varmistamiseksi luodaan työelämän huumausainetestausta vastaavat, selkeästi määritellyt ja velvoittavat menettelytavat kaikkeen valvonnalliseen testaukseen (3554/4/12\*).

### Lainsäädännölliset puutteet terveydenhuollon laitteiden aiheuttamien vahinkojen korvausjärjestelmässä

OA Riitta-Leena Paunio teki asiaa koskevan esityksen valtioneuvostolle 10.4.2003 (dnro 795/2/03). Esityksen mukaan terveydenhuollon laitteiden ja tarvikkeiden aiheuttamien vahinkojen korvaaminen potilaalle rajoittuu nykyisin eräissä tapauksissa vain tuotevastuulain mukaiseen korvausmahdollisuuteen. Potilaan oikeusturvan kannalta on kuitenkin ongelmallista, että tuotevastuulain mukaisissa tilanteissa hän joutuu osoittamaan terveydenhuollon laitteen virheellisyyden ja virheel-

lisyden syy-yhteyden kärsimäänsä vahinkoon. Vahingosta aiheutuvan taloudellisen vastuun kohdentuminen ensi vaiheessa terveystalouden tuottajalle tai potilasvakuutusjärjestelmälle olisi esityksen mukaan omiaan myös edistämään potilaan oikeutta laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon. Esityksen mukaan olisi perusteltua kehittää lainsäädäntöä siten, että potilaan oikeusturva toteutuisi nykyistä paremmin.

Oikeusasiamiehelle oli kanneltu siitä, että lainsäädäntöä ei ole kuitenkaan vielä ryhdytty kehittämään Paunion esityksen mukaisesti. OA yhtyi Paunion esitykseen.

Peruspalveluministeri totesi vastauksessaan kansanedustajan esittämään kirjalliseen kysymykseen KK 346/2013 ”Tekonivelpotilaiden saamat korvaukset laitevioista aiheutuneista kustannuksista” muun muassa seuraavaa. ”Silloin kun haitta johtuu virheellisestä tai huonosti toimivasta keinonivelestä itsestään esimerkiksi valmistusvian tai suunnitteluvian takia, potilasvahinkolaisia on tulkittu vuosia niin, että korvausta ei myönnetä. Tämä on selkeä puute nykyllä lainsäädännöllä. Asiaan on puututtava ja lainsäädäntöä on muutettava niin, että se kohtelee tekonivelpotilaita oikeudenmukaisesti.”

OA kiirehti terveydenhuollon laitteiden aiheuttamien vahinkojen korvausjärjestelmässä olevien lainsäädännöllisten puutteiden korjaamista (3663/2/13).

*STM ilmoitti, että potilasvahinkolaisissa on havaittu runsaasti lainmuutoksia edellyttäviä uudistustarpeita. Tämän vuoksi STM aikookin käynnistää potilasvahinkolain kokonaisuudistuksen. Uudistuksen aikataulusta ei ole vielä tehty päätöksiä. Suunnitellussa kokonaisuudistuksessa on tarkoitus selvittää ja arvioida myös se, laajennetaanko potilasvahinkolain soveltamisalaa potilaaseen kiinteästi asetettavien laitteiden aiheuttamiin vahinkotahtumiin. Vakiintuneesti korvattavuuden laajentaminen koskee kuitenkin vain niitä vahinkoseuraamuksia, jotka aiheutuvat lain voimaantulon jälkeen tehdystä toimenpiteestä.*

### Vaihtoehtohoitoja koskeva sääntelytarve

Kantelijat arvostelivat Valviran menettelyä epäetiteellistä uskomushoitoa antavien terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonnassa.

Valvira totesi, että vaihtoehtohoitojen antaminen on Valviran valvonnan piirissä vain silloin, kun on kyse terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammattitoiminnassaan soveltamista hoitomenetelmistä ja silloin, kun terveydenhuollon ammattihenkilö ammattitoiminnassaan käyttää muita kuin yleisesti hyväksytyjä perusteltuja hoitomenetelmiä. Tällöin Valvira arvioi muun muassa sitä, onko terveydenhuollon ammattihenkilö ammattia harjoittaessaan ryhtynyt suorittamaan sellaisia tehtäviä, joihin hänen koulutustaan ja ammattitaitoaan on pidettävä riittämättöminä, ja onko hän soveltanut menettelytapoja, jotka eivät ole terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain mukaisia, yleisesti hyväksytyjä ja perusteltuja.

Valvira totesi, että vaihtoehtohoitoja tarjottaessa ei tule käyttää terveydenhuollon ammattihenkilön ammattinimikettä ja tulee huolehtia siitä, ettei asiakkaille synny mielikuvaa siitä, että he saisivat säädösten tarkoittamaa yleisesti hyväksyttävää sairaanhoitoa tai terveydenhuollon ammattihenkilön terveydenhuollon ammatillisen koulutuksen perusteella antamaa hoitoa.

Valvira ja sen edeltäjä Terveydenhuollon oikeusturvakeskus ovat ratkaisukäytännössään todenneet, että erilaiset sairauksien löytämiseksi ja niiden korjaamiseksi markkinoidut vaihtoehtohoidot eivät yleensä ole terveyden- tai sairaanhoitoa, vaikka näitä hoitoja antavilla olisikin terveydenhuollon ammattihenkilön koulutus. Ratkaisuissa on korostettu sitä, että terveydenhuollon ammattihenkilön tarjotessa asiakkailleen tutkimuksia tai hoitoja, joita ei voida pitää yleisesti hyväksyttävänä ja kokemusperäisesti perusteltuina terveydenhuollossa, hänen tulee huolehtia siitä, ettei hänen asiakkailleen synny mielikuvaa esimerkiksi markkinoinnin tai muun informoinnin perusteella siitä, että he saisivat yleisesti hyväksyttävää sairaanhoitoa tai terveydenhuollon ammatikoulutuksen perusteella antamaa hoitoa.

Valviralle on tullut viime aikoina entistä enemmän ilmoituksia ja tiedusteluja erilaisista vaihtoehtohoidoista. Valvira myönsi, että potilas tai asiakas voi kokea hämmäntäväksi tilanteen, jossa terveydenhuollon ammattihenkilö tarjoaa vaihtoehtohoitoja. Erityisen haastava tilanne voi olla hyvin haavoittuvien potilasryhmien kohdalla. Valvira pitääkin tärkeänä lainsäädännön saattamista tältä osin ajantasaiseksi. Valvira viittasi STM:n vaihtoehtohoitoja koskevan lainsäädännön tarpeita selvittäneen työryhmän raporttiin Vaihtoehtohoitojen sääntelyn tarve (STM:n selvityksiä sarja 2009:17), jossa asiaa on selvitetty laajasti.

OA yhtyi Valviran käsitykseen ja saattoi STM:n tietoon käsityksensä lainsäädännön täydentämistarpeesta vaihtoehtohoitojen osalta (474/4/12).

### HIV-positiivisten henkilöiden ja heidän puolisoitensa oikeus saada hedelmöityshoitoja

Positiiviset ry arvosteli sitä, että HIV-positiiviset tai heidän puolisonsa eivät saa Suomessa hedelmöityshoitoja, koska HIV-positiivisten henkilöiden sukusoluja ei voida tartuntavaaran vuoksi käsitellä samassa laboratoriossa muiden henkilöiden sukusolujen kanssa. Yhdistys katsoi nykytilanteen syrjivän HIV-positiivisia henkilöitä ja heidän puolisoitaan.

Selvityksen perusteella näytti ensinnäkin siltä, että Helsingin ja Turun yliopistollisissa keskussairaaloissa sekä Kuopion yliopistollisessa sairaalassa ei annettu edes keinosiemennyshoitoa HIV-positiiviselle naiselle HIV-negatiivisen miehen spermalla. Oulun ja Tampereen yliopistollisissa sairaaloissa HIV-positiivinen nainen sen sijaan sai tällaista hedelmöityshoitoa, jossa ei käsitellä naisen sukusoluja. OA totesi, että HIV-positiiviset naiset olivat siten tämän hoidon saamisessa keskenään eriarvoisessa asemassa siitä riippuen, mihin sairaanhoitopiiriin heidän kotikuntansa kuului. Tähän eriarvoisuuteen ei ollut esitetty mitään hyväksyttävää perustetta.

Toiseksi nykyisen hoitokäytännön mukaan missään sairaalassa ei anneta sellaisia hedelmöityshoitoja, joissa käsitellään HIV-positiivisen henkilön sukusoluja. Tämä johtuu siitä, että HIV-positiivisen henkilön sukusoluja ei voida käsitellä turvallisesti hedelmöityshoitoa antavien sairaaloiden laboratorioissa. Oikeuskysymys tässä tapauksessa on, onko se, että HIV-positiivisten henkilöiden sukusolujen käsittely edellyttää laboratoriolta erityisolosuhteita, hyväksyttävä peruste asettaa heidät eri asemaan hedelmöityshoitosten saamisessa?

Terveydenhuollon yksilöllisessä päätöksenteossa on lähtökohtana tarveperiaate: Potilaslain mukaan potilaalla on oikeus ilman syrjintää hänen terveydentilansa edellyttämään hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon. Potilaan terveydentilan edellyttämän hoidon tarpeen arvioinnin on perustuttava lääketieteellisesti hyväksyttäviin kriteereihin.

OA totesi, että syrjinnän kieltö hoitoratkaisuissa on keskeisen tärkeä perusoikeuksien toteutumiseen liittyvä terveydenhuollon oikeudenmukaisuuskysymys. Mikään muu priorisointi ei ole OA:n mukaan yksittäisissä hoitoratkaisuissa lainmukaista kuin sairauten, hoidon tarpeeseen ja hoidon vaikuttavuuteen kohdistuva. Terveyspalvelujen saatavuuden perusteena tulee olla potilaan terveydentilan edellyttämä, lääketieteellisesti perusteltu hoidon tarve.

OA:n mukaan se, että HIV-positiivisten henkilöiden sukusolujen käsittely edellyttää laboratoriolta erityisolosuhteita, ei ole hyväksyttävä peruste asettaa heidät eri asemaan hedelmöityshoitosten saamisessa. Tällaisen laboratorion puuttuminen johtaa tosiasiallisesti siihen, että HIV-positiivisille henkilöille tai heidän puolisoilleen ei anneta hedelmöityshoitoja. Hyväksyttävää ei ole, että nämä henkilöt joutuvat hedelmöityshoitosten saadakseen hakeutumaan hoitoon esimerkiksi Ruotsiin tai Tanskaan. OA totesi, että sairaanhoitopiirien välinen yhteistyö on yksi keino, jolla voidaan turvata niiden HIV-positiivisten henkilöiden ja heidän puolisoitensa mahdollisuus saada hoitoa, jotka täyttävät hedelmöityshoitolaian edellytykset.

OA lähetti jäljennöksen päätöksestään tiedoksi STM:lle ja Valviralle. Hän pyysi Valviraa saattamaan päätöksensä kaikkien sairaanhoitopiirin tietoon ja ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin päätös oli antanut aihetta. OA pyysi STM:tä ryhtymään toimenpiteisiin hedelmöityshoitoa koskevien yhtenäisten hoidon perusteiden täsmenämiseksi siten, että ne ovat sopusoinnussa tässä päätöksessä käsitellyn lainsäädännön kanssa (1863/4/11\*).

*STM ilmoitti, että sen toimeksiannosta laadittu selvityshenkilön raportti Hedelmöityshoitosten yhtenäiset perusteet valmistui 30.12.2013. Raportissa ehdotetaan tartuntavaarallisia tauteja (esimerkiksi HIV ja muut virusinfektiot, jotka edellyttävät laboratoriolta erityisolosuhteita) sairastavien hedelmöityshoitosten keskittämistä. Tarkoituksena on, että päivitetty hedelmöityshoidon perusteet julkaistaan tammikuussa 2014. Päivitetty perusteet lähetetään tiedoksi sairaanhoitopiireille. Selvitys julkaistaan STM:n raporttina.*

### STM:n menettely asiakirjapyyntöä käsitteilyssä

Kantelija oli hakenut virkaa STM:stä. Kun valituksi tuli toinen henkilö, hän pyysi ministeriöstä jäljennöstä viranhakijoiden ansiovertailusta ja valituksi tulleen henkilön hakemuksesta.

OA totesi STM:n menetelleen monin tavoin virheellisesti. Kantelijalle annetusta asiakirjasta oli poistettu tietoja, vaikka hänellä asianosaisena oli oikeus saada myös muut kuin julkiset tiedot. Tietojen poistaminen merkitsi osittain kielteistä päätöstä. Asiakirjaa annettaessa ei tällöin kuitenkaan menetely viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (jäljempänä julkisuuslaki) tarkoitettulla tavalla. Koppioista peritty maksu määrättiin liiketaloudellisin perustein eikä omakustannusarvon perusteella ja mahdollisesti ottamatta huomioon julkisuuslain säännöstä sähköisesti talletetun asiakirjan lähettämisestä sähköpostitse maksutta. Maksupäätöksestä ei käynyt ilmi, mihin säännökseen maksu perustui. Mak-

supäätöksestä puuttui oikaisumenettelyä koskeva ohje. Oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä puuttui valitusosoitus. Oikaisuvaatimuksen käsittelyssä viivyteltiin kohtuuttomasti (käsittely kesti noin vuoden).

OA antoi STM:lle huomautuksen ja kehotti sitä selvittämään, oliko kantelijalle aiheutunut taloudellista vahinkoa, koska maksu määrättiin virheellisin perustein ja harkitsemaan mahdollisen vahingon hyvittämistä.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 19.9.2013,  
DNRO 60/4/11\*, ESITTELIJÄ HÄKAN STOOR

STM ilmoitti palauttavansa hakijalle 47,30 euroa (korot mukaan lukien). Virkamiehille on korostettu julkisuuslain 14 §:n mukaista menettelyä. Myös maksukäytäntöä on yhdenmukaistettu.

#### 4.11.3 TARKASTUKSET

Tarkastuksillaan psykiatrissa sairaalahoittoa antaviin toimintayksikköihin OA valvoo erityisesti hoitoon määrättyjen potilaiden oloja ja kohtelua sekä heidän perusoikeuksiensa toteutumista. Tarkoituksena on myös selvittää, miten potilaita neuvotaan ja heille tiedotetaan heidän oikeuksistaan ja miten heidän omaisensa otetaan huomioon tässä yhteydessä. Lisäksi tarkoituksena on saada selvitystä hoitotakuun toteutumisesta. OA ja hänen esittelijänsä keskustelevat sairaalan johdon, potilasasiamiehen, henkilökunnan ja potilaiden kanssa, perehtyvät asiakirjoihin sekä tarkastavat suljetut osastot ja niiden eristystilat. OA:n tarkastuksilla tekemiään havaintoja ja kannanottoja on selostettu yksityiskohtaisesti esimerkiksi OA:n kertomuksessa vuodelta 2012 (ks. s. 246–251).

Vuonna 2013 OA tarkasti Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän Oulun yliopistollisen sairaalan psykiatrian tulosalueen sekä Oulun kaupungin psykiatrisen erikoissairaanhoidon. OA:n kanslian esittelijät tekivät ennalta ilmoittamattomat tarkastukset HUS:n Nuorisopsykiatrian tulosyksikköön ja Lohjan sairaanhoitoalueen



*Terveydenhuollon kanteluissa ja tarkastuksissa tuli esiin eristämisen- ja sitomiskäytäntöjä, joilla rajoitettiin potilaiden itsemääräämisoikeutta. Oikeusasiamies kiirehti jälleen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden itsemääräämisoikeuden rajoittamista koskevan lainsäädännön aikaansaamista. Kuvassa leposidevuode Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin psykiatrian tulosyksikössä.*

Paloniemen sairaalaan sekä Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän Uudenkaupungin sairaalaan.

OA otti tarkastusten perusteella omana aloitteenaan tutkittaviksi seuraavat asiat:

- uusien potilaiden hoidon aloittaminen eristämällä (342/2/14),
- huumetestin ottaminen uusilta potilailta (342/2/14),
- liivin käyttäminen öisin yksittäisellä potilaalla estämään hänen liikkeelle lähtönsä vuoteesta ja vuoteen sijoittaminen öisin sairaalan

- käytävälle tämän potilaan valvonnan helpottamiseksi (342/2/14),
- sairaalan palo- ja pelastussuunnitelman toimeenpano (5027/2/13),
  - tiedottaminen potilaalle ja hänen omaisilleen potilaiden oikeuksista, niiden rajoittamismahdollisuuksista ja käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista (5027/2/13) sekä
  - eristämiskäytäntö, jossa erityisenä rajoituksena on yksinomaan potilaan sitominen (1333/2/14).

#### 4.11.4 RATKAISUJA

##### Riittävät terveyspalvelut

###### *Hoitotakuun toteutuminen*

Hoitotakuun toteutumista koskevat kantelut ovat vähentyneet. Seuraavissa ratkaisuissa OA arvosteli puutteita hoitotakuun toteutumisessa.

Potilaan oikeus riittäviin terveyspalveluihin ei toteutunut Tampereen kaupungin suun terveydenhuollossa, kun hoidon tarpeen arviointi ja tarpeellisen hoidon järjestäminen viivästyivät. Potilas joutui odottamaan hoidon tarpeen arviointia lähes kolme viikkoa ja tarpeelliseen hoitoon pääsyä yli kuusi kuukautta (479/4/12).

Potilaan hoidon tarve Satakunnan keskussairaalassa arvioitiin läheteiden perusteella 16.9.2011. Hänen olisi tämän jälkeen tullut päästä lääketieteellisesti tarpeelliseksi todettuun hoitoon sen edellyttämä kiireellisyys huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa, kuitenkin kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun hoidon tarve oli todettu eli viimeistään 16.3.2012. Potilas pääsi leikkaukseen vasta 4.4.2012 eli kuuden kuukauden 18 päivän kuluttua hoidon tarpeen arvioinnista. Näin ollen potilaan hoitoon pääsy viivästyi. OA korosti, että terveydenhuoltolaissa säädetty hoidon järjestämisen määräaika on vain enimmäisaika, jonka kuluessa lääketieteellisesti perusteltu hoito on järjestettävä ja että potilaan hoito tulee aina järjestää hänen yksilöllisen tilanteensa perusteella (2412/4/12).

Potilas ei ollut päässyt Oulun kaupungin suun terveydenhuollossa hammaslääkärin vastaanotolle, koska suuhygienisti oli arvioinut, ettei hänellä ollut hoidon tarvetta. OA totesi, että hoidon tarpeen arviointi on eri asia kuin taudinmääritys. Potilaalla on oikeus hammaslääkärin suorittamaan hammaslääketieteelliseen tutkimukseen, taudinmääritykseen ja siihen liittyvään hoitoon, vaikka suuhygienisti olisi arvioinut, että potilaalla ei ole hoidon tarvetta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että potilaalla olisi aina halutessaan oikeus hammaslääkärin tutkimukseen, vaan sille voidaan asettaa esimerkiksi kahden vuoden tarkastusväli, josta on kuitenkin voitava poiketa potilaan yksilöllisen tarpeen perusteella (4159 ja 4173/4/12).

###### *Hoitotarvikejakelu on kunnan lakisääteinen tehtävä*

Potilas sairasti Alzheimerin tautia eikä hänellä ollut lainkaan virtsan- eikä ulosteenpidätyskykyä. Aikuiset potilaat saivat kuitenkin Espoossa vain yhden vaipan päiväkäyttöön ja yhden yökäyttöön, mikä oli riittämätöntä.

OA:n mukaan Espoon kaupungin hoitotarvikejakeluohje, jolla etukäteen kaavamaisesti rajoitettiin hoitotarvikkeiden, kuten vaippojen määriä, oli lainvastainen. Tällainen ohje ei jättänyt tilaa hoitotarvikkeen tarvitsijan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle. Hoitotarvikkeita ei voida rajoittaa alle kunkin potilaan yksilöllisesti määritellyn tarpeen, eikä yksilöllistä tarvetta voida rajata kustannusten perusteella. Kaupungin menettely, jossa hoitotarvikkeiden määrittelystä enimmäismääristä voitiin poiketa vain erityistapauksissa, saattoi johtaa tilanteisiin, joissa vaatimus potilaan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamisesta ei toteudu.

Lainsäädännössä ei ole määritelty niitä pitkäaikaissairauksia, joita sairastavat potilaat kuuluvat hoitotarvikejakeluun. Kaupungin hoitotarvikejakeluohjeessa ei siten voitu kategorisesti sulkea hoitotarvikejakelusta pois jotakin tiettyä pitkäaikaissairautta ilman potilaiden yksilöllistä tarveharkintaa.

OA saattoi Espoon kaupungin tietoon käsityksen-  
sä hoitotarvikejakeluohjeen lainvastaisuudesta  
(2570/4/12\*).

*Espoo ilmoitti odottavansa pääkaupunkiseudun  
hoitotarvikejakelutyöryhmän pyytämää täsmen-  
nystä STM:n ohjeeseen, minkä jälkeen Espoo päivit-  
tää oman jakeluohjeensa. Päivityksen yhteydessä  
arvioidaan uudelleen eri hoitotarvikkeiden määriin  
liittyvä kysymys ja täsmennetään tarkemmin poti-  
laan oikeus yksilöllisen tarpeen mukaisiin hoitotar-  
vikkeisiin.*

Myöskään Hämeenlinnan Terveyspalvelut -liike-  
laitoksen käytäntö ja ohjeistus hoitotarvikejake-  
lussa eivät turvanneet potilaiden oikeutta perus-  
tulsalassa turvattuihin riittäviin terveyspalveluihin,  
koska jakelun ulkopuolelle suljettiin dementiaa  
sairastavat potilaat ja tehostetun palveluasumi-  
sen yksiköissä asuvat henkilöt (1351/4/12).

### **Lastensuojelulain mukaisia velvoitteita on noudatettava terveydenhuollossa**

Kokkolan kaupungin huostaan ottamalle ja Kem-  
inmaan kuntaan sijoitetulle lapselle tarpeelli-  
seksi arvioidun neuropsykologisen kuntoutuksen  
järjestämisessä ei toimittu kaikilta osin asianmu-  
kaisesti eikä lainmukaisesti. Lapselle ei järjestetty  
ja aloitettu kuntoutusta sen edellyttämä kiireelli-  
syyss huomioon ottaen asianmukaisessa eikä lain-  
mukaisessa ajassa.

Lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämisvas-  
tuuta ei voitu sitoa Lapin sairaanhoitopiiriin esit-  
tämällä tavalla vakuutusyhtiön tapaturmavakuu-  
tuslain nojalla mahdollisesti myöntämään kun-  
toutukseen. Vakuutusyhtiön päätöksentekoa ei  
olisi tullut jäädä odottamaan, vaan ryhtyä toimen-  
piteisiin neuropsykologisen kuntoutuksen järjes-  
tämiseksi lapselle. Lisäksi sairaanhoitopiiri tulkit-  
si lainsäädäntöä virheellisesti katsoessaan kun-  
toutuksen järjestämisvastuun kuuluvan lapsen  
kotikunnalle eli Rovaniemelle ja toimiessaan tä-  
män virheellisen käsityksen mukaisesti.

Lapin sairaanhoitopiiriin olisi tullut kuntou-  
tusta suosittavana tahona joko antaa ensin itse

hoitoa varten maksusitoumus ja sen jälkeen sel-  
vittää, mille terveydenhuollon organisaatiolle tai  
organisaatioille järjestämis- ja kustannusvastuut  
lapsen kuntoutuksesta tapahtuma-ajankohtana  
kuuluvat, tai ohjata hoidon tarpeen arviointiin  
perustunut kuntoutussuosituksensa viivytyksettä  
hoidon järjestämisvastuussa olevalle taholle. Sai-  
raanhoitopiiriin olisi ensisijaisesti tullut varmistua  
siitä, että lapsen neuropsykologinen kuntoutus  
pääsisi alkamaan viivytyksettä.

Rovaniemen kaupungin kuntoutustyöryhmän  
olisi tullut lapsen asiaan perehtyneenä valmistella  
asiaa eteenpäin ja varmistua siitä, että hänen kun-  
toutuksensa olisi päässyt alkamaan järjestämis- ja  
kustannusvastuussa olevista tahoista riippumatta.  
Näin menettelemällä lapsella olisi ollut mahdolli-  
suus aloittaa kuntoutus viipymättä.

Myös Länsi-Pohjan sairaanhoitopiiri tulkit-  
si lainsäädäntöä virheellisesti katsoessaan kuntou-  
tuksen järjestämisvastuun kuuluvan lapsen koti-  
kunnalle ja toimiessaan tämän käsityksen mukai-  
sesti. Länsi-Pohjan sairaanhoitopiiri oli ensisijai-  
sessa vastuussa sairaanhoitopiiriin kuuluvaan  
Keminmaan kuntaan sijoitetun lapsen tarvitse-  
man erikoissairaanhoidon järjestämisestä. Kemin-  
maan kunta oli ensisijaisessa vastuussa hänen tar-  
vitsemansa perusterveydenhuollon järjestämisestä  
(1536/4/12\*).

### **Oikeus hyvään hoitoon**

Potilaslaissa säädetään potilaan oikeudesta hy-  
vään hoitoon ja kohteluun. Kanteluissa oli usein  
kysymys siitä, oliko hoito täyttänyt lain velvoit-  
teet.

Pharmaca Fennican Redol Comp. -oraaliliuok-  
sen valmisteyhteenvedon mukaan valmistetta ei  
saa antaa alle 4-vuotiaalle lapselle. Kangasalan ter-  
veyskeskuksen lääkäri kuitenkin määräsi tätä ys-  
känlääkettä 2,5 ml kolme kertaa vuorokaudessa  
3,5 kuukauden ikäiselle lapselle. Valviran lausun-  
non mukaan lääkärin määräämä annos vastasi  
22,5 mg vuorokausiannosta dekstrometorfaania.  
Lääkäri menetteli virheellisesti määrätessään dek-  
strometorfaania alle 4-vuotiaalle lapselle. Menet-

tely vaaransi lapsen potilasturvallisuuden, eikä turvannut hänen oikeuttaan potilaslaissa tarkoitettuun laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon (2053/4/12).

Helsingin terveystieteiden keskuksen Herttoniemen terveysasemalla olisi voitu olla tapahtunutta joustavampia, kun vanhuspotilas pyysi saada vaihtaa terveysasemaa. Näin olisi todennäköisesti voitu välttää hänen useat käyntinsä eri päivystysyksiköissä. Myös Itäkeskuksen terveysaseman kotihoidossa vanhuspotilaan silmätippojen laittaminen olisi tullut järjestää joustavammin kuin kehottamalla häntä hakeutumaan päivystysvastaanotolle (2625/4/12).

Alzheimerin tautia sairastaneen vanhuksen oikeus laadultaan hyvään kotihoitoon ei toteutunut, koska hoitosuunnitelmassa edellytetyt kolme kotihoitajan käyntiä hänen luokseen jäivät tekemättä. Helsingin terveystieteiden keskuksen kotihoidon organisaatiossa tapahtunut muutos ei ollut hyväksyttävä syy jättää kunnan lakisääteisiä velvollisuuksia täyttämättä. Myös organisaatiomuutoksen yhteydessä tulee turvata potilaiden ja asiakkaiden oikeus laadultaan hyvään kotisairaanhoidon ja kotipalveluihin (2361/4/12).

OA katsoi, että Pitkänien sairaalassa potilaalle eristyshuoneeseen tuotu virtsapullo ei voinut olla wc:n korvike. Eristetyn potilaan pitää päästä halutessaan virtsalle wc:hen siitä huolimatta, että hänelle on tuotu tähän tarkoitukseen soveltuva pullo. OA piti nöyryyttävänä ja ihmisarvoa loukkaavana, jos potilaan oletetaan virtsaavan huoneessaan lattiakaivoon tai tyhjiin maitotölkeihin. Potilas oli hakannut eristyshuoneen ovea saadakseen hoitohenkilökuntaa paikalle päästykseen wc:hen. OA piti tärkeänä, että potilaan yhteydenpäänti turvataan siten, että eristyshuoneesta on viivytyksettä mahdollista saada yhteys hoitohenkilökuntaan.

Potilas ei saanut ulkoilla sen jälkeen kun hänen eristämisenä oli lopetettu. Ulkoilukiellon syynä olivat osaston säännöt, joiden mukaan eristämisen jälkeen potilasta ei päästetä lainkaan ulkoilemaan kolmeen päivään. Tällainen kategorinen ulkoilukielto, joka ei perustunut yksilölliseen

arvioon, ei OA:n mukaan kuulu hyvään hoitoon. Sairaala totesi potilaan ulkoilukiellon syyksi sen, että potilas oli tuonut omia lääkkeitään lomalta palatessaan ja aiheuttanut vaaraa myös muille potilaille jakamalla heille lääkkeitä. OA piti ymmärrettävänä, jos potilaan ulkoilua haluttiin rajoittaa, mutta hän ei voinut ymmärtää, jos potilas ei tästä syystä päässyt ulkoilemaan edes hoitohenkilökunnan seurassa. Täydellinen ulkoilun kieltäminen antoi vaikutelman rangaistuksenluonteisen rajoituksen käytöstä, mikä ei ole mielenterveyslain mukaista. Ulkoilun rajoittamisessa ei toteutunut myöskään lievimmän puuttumisen periaate (953/4/12\*).

Mielenterveyslaissa ei ole säännöksiä potilaan ulkoilusta. Laadultaan hyvään psykiatriseen sairaanhoitoon kuuluu mahdollisuus säännölliseen päivittäiseen ulkoiluun potilaan terveydentila kuitenkin huomioon ottaen. Myös CPT (Kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimiva eurooppalainen komitea) on korostanut potilaan päivittäisen ulkoilun merkitystä. Kantelijalta oli ainakin lyhytaikaisesti kielletty ulkoilu myös valvottuna. Koska hänelle oli kuitenkin yleensä järjestetty mahdollisuus ulkoilla, OA tyytyi kiinnittämään huomiota esittämiinsä periaatteisiin, joiden mukaan potilaan ulkoilumahdollisuus tulee tämän psykisen voimien sallimissa rajoissa turvata myös silloin, kun potilas ei saa ulkoilla omatoimisesti (1067/4/12).

Hyvän hoidon ja ihmisarvoisen kohtelun vaatimus olisi edellyttänyt, että psykiatrisessa sairaalahoitossa olleen potilaan tuntemaa pelkoa sairaalasta kotiuttamista kohtaan olisi edes yritetty lievittää, esimerkiksi varaamalla hänelle aikaa rauhoittua tai soittaa itselleen saattaja. Hyvään hoitoon kuuluu huolehtiminen siitä, että potilas tuntee olonsa turvalliseksi (4626/4/12).

Delirium-potilaan ihmisarvoa ei kunnioitettu Haartmanin sairaalassa, kun häntä pidettiin sidottuna ja hänen edellytettiin tekevän tarpeensa alusastiaan, vaikka häntä olisi voitu käyttää wc:ssä viimeistään sen jälkeen, kun lääkäri oli todennut hänet rauhalliseksi (1543/4/12\*).

Vaikeasti muistisairaille tarkoitettujen hoitopaikkojen riittämättömän määrän vuoksi Espoon terveyskeskuksen vuodeosastolla jouduttiin pakotilassa hoitamaan vaikeasti muistisairasta potilasta hänen perusoikeuksiaan, muun muassa hänen liikkumisvapauttaan, rajoittaen, kun hän odotti vapautuvaa hoitopaikkaa. OA:n mukaan tämä ei ollut hyväksyttävää eikä potilaan ihmisarvon mukaista kohtelua eikä hyvää hoitoa (4913/4/12\*).

### Tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus

Edellisten vuosien tapaan tulivat esiin myös kysymykset potilaan oikeudesta saada selvitystä hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista ja hoidosta päättämisestä yhteisymmärryksessä hänen kanssaan niin kuin potilaslaissa säädetään. Useassa asiassa arvioitiin suostumukseen perustuvan perusoikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyyttä.

Sopiminen tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa sairaalahoidossa olevan potilaan kanssa hänen omaisuutensa hallussapidosta tai yhteydenpitonsa rajoittamisesta edellyttää, että hän ymmärtää sopimuksen merkityksen ja on tietoinen oikeudestaan saada valituskelpoinen päätös (1801/4/12).

Pelkästään psykiatrisen sairaalan osaston sääntöihin perustuva kaikkien osastolla hoidettavien potilaiden kaavamainen henkilöntarkastus potilaiden riisuttamisineen ei ollut lain mukaista. Harkittaessa sitä, voidaanko perusoikeuden rajoitustoimenpidettä käyttää potilaan suostumuksen perusteella, voidaan kiinnittää huomiota perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin ja siihen, kuinka lainsäätäjä on mahdollisesti jo arvioinut toimenpiteen edellytyksiä. Koska tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa sairaalahoidossa olevien potilaiden henkilöntarkastus joudutaan tekemään ilman heidän riisuttamistaan, vapaaehtoisessa hoidossa olevan potilaan riisuttaminen suostumuksen nojalla ei voi olla välttämätöntä eikä suhteellisuusvaatimuksen mukaista eikä siten myöskään hyväksyttävää (2372/4/12\*).

Psykiatrisessa sairaalassa vapaaehtoisessa hoidossa olevan alaikäisen potilaan ei voida hyväksyttävästi edellyttää yleisesti suostuvan siihen, että hänen vierailujaan valvotaan niin, että hoitaja on läsnä samassa huoneessa, jossa potilas ottaa vastaan vieraita. Suostumuksen pyytäminen edellyttää yksittäistapauksellista harkintaa siitä, onko tällainen valvonta välttämätöntä potilaan hoidolle muutoin aiheutuvan vakavan haitan takia.

Suostumuksen pyytäminen huumetestin ottamisen käsittävään henkilönkatsastukseen edellyttää yksittäistapauksellista harkintaa henkilönkatsastuksen laissa säädettyjen edellytysten olemassaolosta. Koska tarkkailuun otetulle tai hoitoon määrättylle alaikäiselle potilaalle voidaan toimittaa henkilönkatsastus vain laissa säädettyin edellytyksin, vapaaehtoisessa hoidossa olevalle potilaalle toimitettu henkilönkatsastus hänen suostumuksensa nojalla lievemmin edellytyksin ei voi olla välttämätöntä eikä suhteellisuusperiaatteen mukaista eikä siten myöskään hyväksyttävää (2598/4/12\*).

Jos kliiniseen lääketutkimukseen suostunut tutkittava peruuttaa suostumuksensa tutkimukseen, poistuu henkilötietojen käsittelyoikeus niiltä osin kuin henkilötietojen käsittelyperusteena on ollut määrättyä käyttötarkoitusta (tässä yhteydessä kliinistä lääketutkimusta) varten annettu henkilötietolain mukainen suostumus (3107/4/12\*).

Jos psykiatrisessa sairaalassa hoidettavana oleva potilas määrätään viettämään vuorokausi tai jopa viikonloppu omassa huoneessaan siten, että hän saa poistua sieltä vain henkilökunnan luvalla, kyseessä on mielenterveyslaissa tarkoitettu eristäminen. Toimenpide on siten sallittu vain laissa säädettyin edellytyksin ja noudattamalla laissa säädettyä menettelyä (4223/4/12 ja 4319/4/13).

Eräässä tapauksessa potilaalle vuonna 2008 tehty elvytyskieltopäätös (DNR-päätös) oli perusteeton, eikä häntä tai hänen omaisiaan kuultu ennen päätöksen tekemistä. Päätös poistettiin potilasasiakirjoista vasta syksyllä 2011 kantelijan saatua tietää asiasta.

Jos potilas kykeni päättämään hoidostaan, häntä olisi tullut potilaslain mukaisesti hoitaa

yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Tämä merkitsi sitä, että terveyskeskuslääkärin olisi tullut ennen DNR-päätöksen tekemistä keskustella potilaan kanssa päätöksen lääketieteellisistä perusteista, sen merkityksestä ja vaikutuksista tämän hoidolle. Jos potilas ei ollut kykenevä päättämään hoidostaan ja kun kysymys oli tärkeästä hoitopäätöksestä, häntä olisi ollut hoidettava yhteisymmärryksessä hänen lähiomaisensa kanssa siten kuin potilaslaissa säädetään. Tämä merkitsi sitä, että terveyskeskuslääkärin olisi tullut ennen DNR-päätöksen tekemistä vastaavasti keskustella lähiomaisen kanssa päätöksen tekemisestä. Lisäksi päätöksen voimassaoloa olisi tullut arvioida uudelleen potilaan tilan muuttuessa eikä vasta omaisen vaatimuksesta (77/4/12).

Delirium-potilaan sitominen kaikista raajoista täytti ilmeisesti pakkotilan edellytykset siinä vaiheessa, kun hänet tuotiin sairaalaan sekavana ja uhkaavana. Sen jälkeen kun lääkäri totesi potilaan asialliseksi ja rauhalliseksi, sitomiselle ei enää ollut oikeuttamisperustetta. Käsihuhteiden juomisen estämiseksi täytyi olla jokin lievempi menettely kuin potilaan sitominen. Sitomiseen ei myöskään voitu turvautua sillä perusteella, että potilas saattaisi mahdollisesti tulla uudelleen sekavaksi ja uhkaavaksi (1543/4/12\*).

Terveydenhuollon toimintayksiköllä ei ole oikeutta kaavamaisesti puhalluttaa kaikkia tapaturmapotilaita. Puhalluttaminen merkitsee puuttumista potilaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityisyyden suojaan, ja sen on oltava potilaslaissa tarkoitetulla tavalla lääketieteellisesti perusteltua kussakin yksittäisessä potilastilanteessa (3586/4/12\*).

## Potilasasiakirjat

Potilasasiakirjamerkintöjen puutteellisuudet olivat kanteluissa esillä niin kuin edellisinäkin vuosina. Potilasasiakirjojen laatimista koskevien säännösten noudattamisella turvataan perustuslain oikeusturvaa koskevan perusoikeuden ja perustuslaissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalvelujen toteutumista.

Potilasta pidettiin sairaalassa jatkuvasti sidottuna, minkä seurauksena hänen kuntonsa romahti. Kaupunginsairaala oli laiminlyönyt velvollisuutensa, koska siellä ei ollut laadittu riittäviä lääkärin merkintöjä potilaan sitomisen perusteista, potilaan tai omaisten kuulemisesta ja kuntouttavista toimenpiteistä liikuntakyvyn säilyttämiseksi. OA totesi toistuvasti kiirehtineensä sosiaali- ja terveydenhuollon potilaiden ja asiakkaiden itsemääräämisoikeuden rajoittamista koskevan lainsäädännön aikaansaamista. Siihen saakka kunnes uusi lainsäädäntö valmistuu, hän korosti Valviran ohjeiden tarkkaa noudattamista (2527/4/11).

Päivystykseen tuodun potilaan sijoittamista erityistarkkailutilaan ja pitämistä siellä sekä käsirautojen laittamiseen johtaneita tapahtumia koskevat potilasasiakirjamerkinnät olivat puutteellisia tai puuttuivat kokonaan. Jälkikäteen ei ollut mahdollista arvioida, oliko potilaan itsemääräämisoikeuden rajoituksille ollut laillinen peruste. Merkintöjen puuttumisen vuoksi OA ei pystynyt myöskään arvioimaan olosuhteita kuljetuksen alkaessa eli sitä, oliko potilaan kuljetus ulosteiden likaamana ja vailla asianmukaista vaateetusta jouduttu tekemään pakkotilassa. Asiassa jäi siten epäselväksi, olisiko käytettävissä ollut jokin muu, ihmisarvoisempi menettelytapa. OA antoi Tampereen yliopistollisessa sairaalassa toimivalle Ensiapu Acutalle huomautuksen vastaisen varalle siitä, että potilasasiakirjamerkinnät eivät täyttäneet potilaslain ja potilasasiakirjoista annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen (jäljempänä potilasasiakirja-asetus) merkinnöille asettamia vaatimuksia (953/4/12\*).

Porin terveyskeskuksen potilasasiakirjoihin ei ollut kahteen vuoteen tehty potilaan olkapään hoidon arvioinnin kannalta riittäviä merkintöjä, kuten esitietoja, olkapään kliinistä statusta ja perusteita tehdyille hoitotoimenpiteille. Puuttuvien merkintöjen vuoksi ei pystytty jälkikäteen arvioimaan potilaan olkapään tilannetta eikä täten myöskään hoidon asianmukaisuutta tai mahdollisen leikkaushoidon aiheellisuutta. Koko hoitoketjun asianmukaisuutta ei voitu arvioida näiden vuosien osalta. Merkittävä puute oli se, että

potilasasiakirjamerkinnot olivat niin riittämättömät, että terveydenhuoltoa valvova viranomainen, tässä tapauksessa aluehallintovirasto, ei niiden perusteella voinut arvioida potilaan hoidon asianmukaisuutta eikä antaa oikeusasiamiehen pyytämään lääketieteellistä asiantuntijalausuntoa hoidon sisällöstä ja sen toteuttamisesta. Tämän vuoksi AOA:n sijainen ei myöskään itse voinut arvioida sitä, oliko potilas saanut laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa (2412/4/12).

Potilasasiakirja-asetuksen säännöksistä johdetaan, että potilasasiakirjamerkinnoista on käytävä ilmi DNR-päätöksen tekijä, päätöksen lääketieteelliset perusteet, potilaan tai tarvittaessa omaisen kanssa käyty keskustelu ja potilaan tai tarvittaessa omaisen kannanotto päätökseen (77/4/12).

Kantelijan yhteydenotosta terveysasemaan ei ollut tallentunut merkintöjä. Puhelinyhteydenotto kirjautui automaattisesti vain siinä tapauksessa, että se johti ajanvaraukseen. On tulkinna-va- raista, edellyttääkö potilasasiakirja-asetus merkin- nän tekemistä silloin, kun soittajan yhteydenoton perusteella ei tehdä arvioita soittajan terveydentila- sta tai hänen tarvitsemistaan terveystietopalveluista. Tieto siitä, että hoitoon hakeutuvalla henkilöllä on ilmoitettu, että hän ei ole oikeutettu hoitoon, on kuitenkin merkityksellinen hänen oikeuksien- sa toteutumisen kannalta. AOA katsoi, että tällai- nen tieto tulisi kirjata ainakin silloin, kun terveys- keskuksen potilastietojärjestelmässä on jo ennes- tään henkilöä koskevia tietoja (644/4/11\*).

Potilas pyysi silmäsairauteensa määrättyjen lääkkeiden reseptejä tai kaikkia niitä tietoja, jotka sisältyivät kyseisiin resepteihin. Oulun kaupungin hyvinvointipalvelujen mukaan ongelmana oli, et- tä alkuperäisistä resepteistä ei jäänyt sähköiseen sairauskertomukseen tarkkaa kopiota, jonka voisi kopioida jälkikäteen. Potilasasiakirjoihin talle- tetut tiedot, joita ei voitu tulostaa kantelijan pyytä- mällä tavalla, olisi tullut antaa hänelle muussa muodossa, esimerkiksi tietokoneen näytöltä otet- tuina tulosteina (2794/4/12).

### Salassapitovelvollisuus ja yksityiselämän suoja

Vuoden aikana oli esillä myös kanteluita, jotka koskivat väitteitä salassa pidettävien tietojen pal- jastamisesta.

Potilasasiakirjoihin sisältyviä tietoja ei saa an- taa sivulliselle ilman potilaan kirjallista suostu- musta. Sivullisella tarkoitetaan muita kuin asian- omaisessa toimintayksikössä potilaan hoitoon tai siihen liittyviin tehtäviin osallistuvia henkilöitä. Lääkärinlausunto kuuluu säännöksessä tarkoitet- tuihin potilasasiakirjoihin ja se sisältää usein myös muista potilasasiakirjoista, kuten potilaskerto- muksesta saatuja tietoja. Terveyskeskuksessa toi- mittiin lainvastaisesti, koska sieltä luovutettiin potilasasiakirjoihin sisältyviä tietoja Kansanelä- kelaitokselle ilman potilaan tai tämän edustajan kirjallista suostumusta (1287/4/12).

Potilas oli perunut aiemmin antamansa suul- lisen suostumuksen ja suullisesti kieltänyt yli- opistollista sairaalaa luovuttamasta hänen kivun- hoitoaan koskevia tietoja. Kipuklinikalta lähetet- tiin kuitenkin kolme eri kertaa potilaan kivun- hoitoa koskevia tietoja jatkohoidosta vastaavaan perusterveydenhuollon yksikköön, koska ennen lähettämistä ei varmistettu, oliko potilaan suos- tumus edelleen voimassa. Yliopistollisessa sairaa- lassa toimittiin lainvastaisesti, koska sieltä luovutettiin terveystietoja perusterveydenhuoltoon, vaikka potilas oli kieltänyt tietojen antamisen (2943/4/12).

Terveyskeskuksessa meneteltiin moitittavas- ti, kun sieltä lähetettiin arkaluonteisia potilastie- toja sähköpostitse avoimessa verkossa (4510/4/12).

Lääkärin poliisille tekemässä virka-apupyynn- nössä luovutettiin poliisille tarpeettoman laa- jasti kantelijan terveydentilaa koskevia tietoja (4745/4/11\*).

## Hyvän hallinnon vaatimukset

### Menettelyn asianmukaisuus

Terveysaseman henkilöstön olisi tullut tietää, että jos kyseessä on Euroopan Unionin (EU) jäsenvaltion kansalainen, EU:n oikeuden mukaan hänellä on joko työskentelyn tai pelkän maassa oleskelun perusteella todennäköisesti oikeus laajempiin terveyspalveluihin kuin ainoastaan kiireelliseen hoitoon. Hallintolain mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä selvittämisestä ja neuvottava asiakkaitaan. Terveysasema laiminlöi lakisääteisiä velvollisuuksiaan, koska se ei neuvonut EU-kansalaista esittämään tarkempaa selvitystä oikeudesta terveyspalveluihin tai tiedustellut asiaa Kansaneläkelaitokselta, kun kävi ilmi, että hänellä oli suomalainen henkilötunnus (644/4/11\*).

OA piti hyvän hallinnon vastaisena sitä, että potilaalle annettiin Kansaneläkelaitokselta ja Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiristä ristiriitaista ohjausta ennakkolupahakemuksen saattamiseksi vireille. Ristiriitainen ohjaus johti mitä ilmeisimmän siihen, että potilas ei laittanut hakemustaan vireille eikä saanut asiaansa asianmukaisesti käsitellyksi ennen hänelle Ranskassa annettuja hoitoja. OA totesi, että viranomaisten välinen yhteistyö, tässä tapauksessa Kansaneläkelaitoksen ja sairaanhoitopiirin, korostuu tilanteessa, jossa hallintoasiasta päättäminen edellyttää molempien viranomaisten toimenpiteitä. Hakijan tulee saada molemmilta viranomaisilta samansisältöinen ohjaus asiaansa vireille saattamiseksi (94/4/12\*).

Hallintolain mukaista menettelyä on se, että lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineen käyttäjälle tiedotetaan niistä menettelytavoista, joita noudatetaan, jos apuväline rikkoutuu käyttäjän ollessa ulkomailla (4811/4/12).

Kunnan terveysjohtaja ei voinut päättää potilaan hoitoon ottamisesta yliopistolliseen sairaalaan. Terveysjohtajan olisikin tullut neuvoa kantelijaa kääntymään sairaanhoitopiirin puoleen (2359/4/11).

Kunnan perusturvajohtajan toimivaltaan ei lain mukaan kuulu päättää terveyskeskuksen vuo-

deosastolla hoidettavana olevan potilaan vierailujen rajoittamisesta. Se on terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa tarkoitettu lääkärin päätösvaltaan kuuluva lääketieteellinen asia. OA:n mukaan perusturvajohtaja ja vs. perusturvajohtaja ylittivät toimivaltansa päättäessään rajoittaa tyttären vierailuja potilaan luona tämän ollessa saattohoidossa terveyskeskuksen vuodeosastolla. Päätökset olivat lakiin perustumattomia (1227/4/12\*).

Hyvään hallintoon kuuluvat palvelun asianmukaisuus ja asiakkaiden tarpeista lähtevä asiakaslähtöisyys palveluiden järjestämisessä sekä neuvontavelvollisuus edellyttävät selkeää ja ymmärrettävää tiedottamista julkisista palveluista. Tämä korostuu, kun tieto esitetään sellaisessa yhteydessä, jossa asiakkaan on tarkoitus itse valita itselleen sopiva palvelu, kuten palveluseteliä käytettäessä (4512/4/12\*).

Turun sosiaali- ja terveystoimessa meneteltiin lainvastaisesti, koska potilaan hakemukseen hoitomaksun alentamisesta ei annettu päätöstä. Päätöksen olisi tullut olla kirjallinen, perusteltu ja siihen olisi tullut liittää ohjeet sen saattamiseksi toimielimen käsiteltäväksi. Lainvastaisesti menettelyä johtui, että potilaalla ei ollut mahdollisuutta käyttää laillisia muutoksenhakekeinoja asiassaan (4480/4/11).

Koska päätöstä yhteydenpidon rajoittamisesta ei annettu potilaalle tiedoksi hallintolain mukaisesti, asiassa meneteltiin lainvastaisesti. Tiedoksiannon laiminlyönti vaaransi potilaan oikeuden saattaa toimenpide tuomioistuimen tutkittavaksi. Päätöksentekijän tulee varmistua siitä, että päätös annetaan potilaalle asianmukaisesti tiedoksi ja että tämä on tietoinen valitusoikeudestaan (1755/4/12).

Helsingin yliopistollisen keskussairaalan (HYKS) Psykiatrian tulosyksikön Peijaksen klinikkaryhmän osastonylilääkäri toimi sivutoimisesti Keskinäinen työeläkevakuutusyhtiö Varman vakuutuslääkärinä. Hänen olisi ollut perusteltua jäädä itsensä kantelijan eläkehakemuksen käsitelystä Varmassa, koska kantelijan työkykyä oli tutkittu HYKS Psykiatrian tulosyksikön toisessa klinikkaryhmässä (4886/4/12\*).

### *Pitkät käsittelyajat*

Muistutuksen käsittely kesti yli seitsemän kuukautta. Pitkää käsittelyaikaa perusteltiin muistutuksen vaikeaselkoisuudella. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on tällaisissa tapauksissa kohtuullisena käsittelyaikana pidetty yhtä tai kahta kuukautta. Yli seitsemän kuukauden käsittelyaika oli siten kohtuuton (4322/4/13).

Kanteluasian käsittely Valvirassa kesti noin kaksi vuotta ja kaksi kuukautta. Käsittelyaika oli kohtuuttoman pitkä siitä huolimatta, että asiaa oli ollut tarkoituksenmukaista käsitellä rinnakkain samanaikaisesti vireillä olevan valvonta-asian kanssa. Pitkä käsittelyaika johtui Valviran vaikeasta työtilanteesta ja resurssipulasta, minkä vuoksi virasto oli joutunut priorisoimaan työtehtäviään. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että organisaatioon ja resurssihin liittyvillä seikoilla ei lähtökohtaisesti kuitenkaan voida perustella poikkeamista siitä, mitä perustuslaki edellyttää asian viivytyksettömältä käsittelyltä.

Tässä samoin kuin oikeusasiamiehen viime vuosina tutkimissa useissa muissakin Valviran kanteluiden käsittelyn viivästyistä koskevissa asioissa perussyö viivästyksiin ja kohtuuttomiin käsittelyaikoihin on varsin selvästi ollut resurssit. AOA:n sijainen lähetti kannanottonsa STM:lle tiedoksi ja esitti sen harkittavaksi tarpeellisiin toimenpiteisiin ryhtymistä. Ministeriötä pyydettiin ilmoittamaan oikeusasiamiehelle toimenpiteistään asiassa (2575/4/12\*).

STM ilmoitti, että se on esittänyt joka vuosi Valviralle lisäresursseja. Vuonna 2013 Valvira sai seitsemän henkilötyövuotta, mikä on merkittävä lisäys. Vuodeksi 2014 STM:n esitys ei sisältänyt esitystä terveydenhuollon valvontaresurssien kasvattamisesta. Sen sijaan STM esitti, että valvontaviranomaisilla olisi mahdollisuus siirtää niille tehty kantelu muistutuksena käsiteltäväksi. Asiaa koskeva hallituksen esitys annetaan alkuvuonna 2014. Tämän vuoksi STM on pidättäytynyt tässä vaiheessa esittämästä uusia resursseja terveydenhuollon valvontatehtäviin. STM on linjannut, että se vie jatkossa uusia valvontatehtäviä sisältäviä lainsäädäntöhankkeita eteenpäin vain, jos tehtävään tarvittavat lisäresurs-

sit toteutuvat. SOTE-uudistuksessa on tarkoitus huomioida valvontaviranomaisten mahdollisuudet priorisoida tehtäviä nykyistä vahvemmin.

Kantelun ja asiassa saadun selvityksen perusteella näytti siltä, että aluehallintoviraston riittävien resurssien turvaamisesta ei ollut huolehdittu, vaikka AOA:n sijainen oli jo 19.7.2012 kanteluratkaisussaan (4019/4/11) antanut aluehallintovirastolle huomautuksen vastaisen varalle kohtuuttoman pitkästä käsittelyajasta. Hän saattoi asian tuolloin sekä valtiovarainministeriön (VM) että STM:n tietoon (ks. OA:n kertomus vuodelta 2012, s. 258).

VM oli ilmoittanut, että se tulee toimimaan aktiivisesti aluehallintovirastojen kantelu- ja valvontaprosessien sekä niitä koskevan lainsäädännön kehittämisessä sekä kiinnittämään huomiota aluehallintovirastojen kanteluasioiden käsittelyaikoihin osana tulohajausta. Myös asiamäärien kehitystä seurataan ja tarvittaessa esitetään voimavaroja kehys- ja talousarvioesityksissä.

AOA:n sijainen antoi aluehallintovirastolle nyt jälleen huomautuksen asian käsittelyn aiheuttamasta viivästyisestä. Hän saattoi käsityksensä uudelleen VM:n tietoon. Hän pyysi ilmoittamaan, oliko ministeriö katsonut tarpeelliseksi esittää voimavaroja kehys- ja talousarvioesityksissä (2184/4/12\*).

VM ilmoitti, että vuonna 2013 on sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä koskien käynnistetty projekti Kanteluruuhkan purkamisen Etelä-Suomen aluehallintoviraston peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueella. Projekti on aloitettu 1.10.2013 ja sen kesto on 13 kuukautta. Projektin kustannuksiksi on arvioitu vuosille 2013 ja 2014 yhteensä 760 680 euroa. Sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluiden käsittelyyn Etelä-Suomen aluehallintovirastossa on osoitettu projektin aikana yhteensä 13 henkilötyövuoden lisäresursointi. Projektiin on osallistutettu myös muut aluehallintovirastot.

## 4.12

### Lapsen oikeudet

Lapsen oikeuksia koskevat asiat muodostavat yhden oikeusasiamiehen kanslian painopistealueista perustuslakivaliokunnan toivomuksesta. Kertomuksessa on oma lapsen oikeuksia koskeva jakso. Asiaryhmän ratkaisijana toimii AOA *Maija Saks-lin* ja pääesittelijänä vanhempi oikeusasiamiehen-sihtööri *Kirsti Kurki-Suonio*.

#### 4.12.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Lapsen oikeuksia koskevissa asioissa pidetään säännöllisesti yhteyttä lapsiasiavaltuutettuun, jonka tehtävä painottuu lapsen oikeuksien edistämiseen, kun oikeusasiamiehen tehtävä painottuu oikeuksien toteutumisen valvontaan. Vuoden 2013 aikana lapsiasiavaltuutettu pyrki parantamaan lasten oikeuksien toteutumista ja oikeusturvaa avaamalla alakouluikäisille tarkoitettua Apua moneen ongelmaan -sivuston. Sivustolla kerrotaan lapselle ymmärrettävällä tavalla, mitä lapselle merkitsee esimerkiksi vanhempien avioero tai mitä syrjintä tarkoittaa. Sivut ovat osa lapsiasiavaltuutetun ylläpitämiä [www.lastensivut.fi](http://www.lastensivut.fi) -verkkosivuja. Lasten sivut palkittiin marraskuussa parhaana kotimaisena lapsille tarkoitettuna Internet -sisältönä. Lapsiasiavaltuutetun Nuorien neuvonantajien ryhmä vieraili eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa huhtikuussa.

Oikeusasiamiehen kansliasta tehdyillä tarkastuksilla lapsia ja nuoria pyrittiin kuulemaan entistä paremmin. Vuoden 2013 aikana ratkaistuisa kanteluissa oli myös jonkin verran aiempaa enemmän lasten ja nuorten itse tekemiä kanteluita. Määrä ei silti ole edelleenkään kovin suuri.

Vuonna 2013 julkaistujen lastensuojelutilastojen mukaan huostaanotettujen lasten määrä oli pysynyt entisellä tasolla (yhteensä 10 675 lasta vuonna 2012), mutta uusia huostaanottoja oli teh-

ty edellisvuotta vähemmän. Sitä vastoin kiireellisten sijoitusten määrä (yhteensä 3 944) oli entistä suurempi. Kasvua oli edellisvuoteen verrattuna 1,5 %. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastoista ilmeni muun muassa myös, että kunnissa vahvistettiin vuonna 2012 aiempaa enemmän elatussopimuksia (yhteensä 46 457). Niiden määrä ohitti ensimmäisen kerran kunnissa lapsen huollosta, asumisesta tai tapaamisoikeudesta vahvistettujen sopimusten määrän (45 139). Elatussopimuksista yleistyivät eniten ne, joissa elatusapu jätettiin vahvistamatta elatusvelvollisen puutteellisen elatuskyvyn vuoksi (yhteensä 11 739).

Eräissä tuomioistuimissa on kokeiltu vuodesta 2011 alkaen erityistä sovittelumenettelyä huoltoriitojen ratkaisemiseksi asiantuntijan avustuksella, niin sanottu Follo-hanke. Menettelyn tarkoituksena on pyrkiä ehkäisemään huoltoriitojen pitkittymistä ja syvenemistä nopealla puuttumisella. Kokemukset ovat olleet pääosin myönteisiä. Vuonna 2013 hallitus antoi eduskunnalle lakiesityksen kokeilun vakinaistamisesta ja huoltoriitojen asiantuntija-avusteisen tuomioistuinsovittelun laajentamisesta koko maan kattavaksi (HE 186/2013 vp). Uudistuksen odotetaan tulevan voimaan vuoden 2014 aikana.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) antoi vuoden 2013 alussa Suomelle kaksi uutta langettavaa tuomiota (*Laakso* 15.1.2013 ja *Röman* 29.1.2013), jotka koskivat isyyslain voimaantuloain (701/1975) mukaisen määräajan soveltamista. Tuomioistuin oli jo aiemmin vuonna 2010 antanut kaksi tuomiota (*Grönmark* ja *Backlund*), joissa se oli todennut kanneajan ehdottoman soveltamisen johtaneen valittajien yksityiselämää loukanneeseen tulokseen. Oikeusministeriön työryhmä sai vuonna 2013 valmiiksi isyyslain uudistamista koskevan ehdotuksen, jossa lainsäädäntöä ehdotettiin muutettavaksi tältä osin. Työryhmä ehdotti myös isyyden selvittämisen ja tunnustamismen-

nettelyn yksinkertaistamista sekä niiden miesten oikeudellisen aseman vahvistamista, jotka halusivat tunnustaa lapsensa äidin vastustuksesta huolimatta.

EIT antoi vuonna 2013 muitakin merkittäviä lasten ja vanhempien ihmisoikeuksia koskeneita ratkaisuja. Finlex-kokoelmassa on julkaistu muun muassa oikeudenkäyntimenettelyyn huostaanoton yhteydessä liittynyt tuomio *B. v. Romania* (19.2.2013), jossa valittajan oikeusturva olisi edellyttänyt esimerkiksi edunvalvojan tai oikeusavustajan määräämistä huostaanottoa koskevaan oikeusmenettelyyn. Tuomiossa *B.B. ja F.B. v. Saksa* todettiin puutteita lasten huostaanottojen tueksi hankitussa näytössä, joka perustui yksinomaan lasten kertomuksiin. Ne osoittautuivat myöhemmin paikkansa pitämättömäksi.

*Vojnity v. Unkari* (12.2.2013) -tuomio koski lapsen ja vanhemman välisen yhteyden täydellistä katkaisemista, mikä on tuomioistuimen mukaan oikeutettua vain hyvin poikkeuksellisissa olosuhteissa. Valittajan uskonnolliset näkemykset olivat olleet ratkaisevassa asemassa tapaamisoikeuden kieltämisessä. Tuomioistuin piti kieltoa ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan mukaisen syrjintäkiellon vastaisena perhe-elämään suojaavaan 8 artiklan yhteydessä. Samanlaisen lopputulokseen tuomioistuin tuli myös tapauksessa *X and others v. Itävalta* (19.2.2013). Tuomiossa oli kyse perhe-elämän suojaan liittyvän syrjintäkiellon rikkomisesta, kun samaa sukupuolta olevan parisunnan adoptioiveisiin suhtauduttiin kielteisesti, vaikka Itävallan lainsäädäntö salli yksinäisen homoseksuaalisen henkilön adoption. Syrjintäkieltoon liittyi myös Ranskaa koskeva *Fabris*-tapaus (7.2.2013). Siinä tuomioistuin piti syrjintäkiellon vastaisena avioliiton ulkopuolella syntyneen lapsen eriarvoista perintöoikeudellista kohtelua aviolapsiin verrattuna.

#### 4.12.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2013 ratkaistiin yhteensä 392 lapsen oikeuksia koskenutta asiaa. Määrässä on noin 40 % lisäystä edellisvuoteen verrattuna. Vuonna 2012 ratkaisuja oli yhteensä 276. Lapsen oikeuksiin liittyvät asiat on tilastoitu niiden viranomaistahojen mukaan, joita ratkaisut koskevat. Lapsen oikeuksiin liittyvistä kanteluista ja muista laillisuusvalvonta-asioista ei tästä syystä ole erillistä tilastoa kuten muiden asiaryhmien ratkaisuksista. Asioista suurin osa koskee sosiaalihuollon viranomaisia ja muita tahoja, jotka hoitavat sosiaalialan julkista tehtävää. Lapsen oikeuksia koskevia kannanottoja lukeutuu myös esimerkiksi opetusviranomaisia ja tuomioistuimia koskeviin asiaryhmiin.

Kertomusvuoden aikana AOA antoi ulkoasiainministeriölle lausunnon naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (Istanbulin sopimus) ratifiointia käsitelleen työryhmän mietinnöstä. Oikeusministeriölle annettiin lausunto lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten henkilöiden rikostausta tarkastamista koskevasta työryhmämietinnöstä. Sosiaali- ja terveysministeriölle annettiin kaksi lausuntoa, joista ensimmäinen koski Toimiva lastensuojelu -selvitystyöryhmän loppuraporttia ja toinen ministeriön työryhmän esitystä lastensuojelun laatusuositukseksi.

#### Sijaishuoltoa koskeva ratkaisukäytäntö

Lapsen oikeuksia koskevien ratkaisujen suuren määrän ja vuoden 2013 aikana sijaishuollossa haivattujen merkittävien puutteiden vuoksi tässä tarkastellaan pelkästään lastensuojelun sijaishuolosta annettuja ratkaisuja, joita oli yhteensä 122. Toimenpideratkaisujen osuus näistä oli noin 21 %. Sijaishuoltoa koskevien ratkaisujen joukossa oli hyvin erilaisia laillisuusvalvonta-asioita. Niihin kuului laaja, omana aloitteena tutkittu ja toimenpiteisiin johtanut sijaishuollon valvonta, joka koski yhteensä 15 sijoittajakuntaa. Useat asiat siirret-

tiin aluehallintoviraston käsiteltäviksi, koska ne liittyivät siellä aiemmin käsiteltyihin tai käsiteltävänä olleisiin hallintokanteluihin. Kanteluasiassa aluehallintovirastolta voidaan pyytää myös lausunto. Se on tällöin voinut ottaa jonkin kysymyksen käsiteltäväkseen myös omana valvontasianaan.

Kantelumenettely toteuttaa tärkeällä tavalla oikeusturvaa sijaishuollossa, sillä sijaishuollossa tehtävistä lastensuojelun päätöksistä valitetaan verrattain harvoin hallinto-oikeuteen. Jos lain edellyttämiä päätöksiä ei ole tehty, valittaminen ei ole edes mahdollista.

Sijaishuoltoon kohdistuu myös merkittävässä määrin oikeusasiamiehen oma-aloitteista valvontaa, mikä on perusteltua sijaishuoltoon sijoitettujen lasten haavoittuvan aseman vuoksi. Kanteluihin perustuvaa tutkintaa täydennetään lastensuojelulaitoksiin tehtävillä tarkastuksilla. Sijaishuoltoa valvotaan myös yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa, jolloin voidaan samalla arvioida aluehallintovirastojen ensisijaisen valvontatehtävän toimivuutta.

### Lapsen oikeudet ja yksilölliset tarpeet sijaishuollon valvonnassa

Eräässä eteläsuomalaisessa yksityisessä lastenkodissa oli tehty vuonna 2012 tarkastus AOA:n määräyksestä. Taustalla oli sinne aiemmin sijoitettuna olleen nuoren kantelu. Tarkastuksen perusteella AOA otti omana aloitteena tutkittavakseen muun ohessa sen, miten ne kunnat, jotka olivat sijoittaneet tuohon lastenkotiin huostaanottamiaan lapsia, olivat valvoneet sijaishuoltopaikan toimintaa. AOA antoi asiasta kaikkia 15 sijoittajakuntaa koskevan päätöksen (1901\* ja 1932\*-1945/2/12\*).

Sijaishuollon valvonta on aluehallintoviraston, sijaishuoltopaikan sijaintikunnan ja sijoittajakunnan tehtävä. AOA arvioi päätöksessään erityisesti sijoittajakunnan velvollisuutta valvoa sijoitusta. AOA:n mukaan sijoittajakunnan tulee kiinnittää huomiota erityisesti lapsen hoidon ja huolenpidon järjestämiseen, lapsen kohdistettuihin rajoitustoimenpiteisiin ja lapsen yksilöllisen edun

toteutumiseen sijoituksen aikana. Sijoittajakunnan tulee sen vuoksi varmistua jo ennen lapsen sijoittamista sekä erityisesti sijoituksen aikana, että sijaishuoltopaikka vastaa lapsen niihin tarpeisiin, joiden vuoksi hänet on sijoitettu kodin ulkopuolelle.

Lastensuojelun sosiaalityöntekijän pitää tavata riittävän usein ne lapset, joiden asioita hän hoitaa. Kullakin sijaishuoltoon sijoitetulla lapsella on oikeus keskustella luottamuksellisesti hänen asioistaan vastaavan sosiaalityöntekijän kanssa. Edellä mainitun lastenkodin tarkastuksen aikana käytyissä keskusteluissa lasten kanssa kävi kuitenkin ilmi, etteivät siellä asuneet lapset olleet tienneet oikeudestaan luottamukselliseen keskusteluun, eikä tällaisia keskusteluja ollut liiemmin käyty. Vastaavanlaisia havaintoja sisältyi lapsiasiavaltuutetun julkaisemaan raporttiin, joka koski nuorten suosituksia lastensuojelun ja sijaishuollon kehittämiseksi (Suojele unelmia, vaali toivoa, Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2012:6, s. 5).

Asian käsittelyn yhteydessä sijoittajakunnat arvioivat omia työkäytäntöjään ja välittivät tietoja hyväksi koetuista työkäytännöistä. Sellaisina pidettiin esimerkiksi lapsen asiakassuunnitelmaan tehtävää kirjausta siitä, millä tavoin lapselle on selvitetty hänen oikeutensa luottamukselliseen keskusteluun. Hyvänä pidettiin myös sijaishuoltopaikan kuukausikoosteen tai vastaavan läpikäymistä luottamuksellisesti yhdessä lapsen kanssa. Koska sosiaalityöntekijän vaihtuminen vaikeuttaa lapsen luottamussuhteen syntymistä, vaihtumista estäviä työjärjestelyjä pidettiin tärkeinä.

Erästä kantelusta kävi ilmi, että lapsen huoltaja oli erikseen pyytänyt sosiaalityöntekijää olemaan yhteydessä huostaanotettuun lapseen. Sosiaalityöntekijä ei ollut saanut lapseen yhteyttä. Hän oli yrittänyt tavata lasta tämän kotiloman aikana, mutta sijaishuoltopaikassa lasta ei ollut tavattu kahden kesken senkään jälkeen, kun huoltaja oli tätä erityisesti pyytänyt. Huoltajan pyyntöön yhteisestä käynnistä sijaishuoltopaikkaan sosiaalityöntekijän kanssa ei ollut suostuttu. Syyksi ilmoitettiin sosiaalityöntekijän työtilanne. AOA katsoi, että asiassa oli toimittu virheellisesti, kun lasta ei ollut tavattu lastenkodissa. Oli sinänsä

asiallista, että lastenkodin henkilökunta oli selvitetty lapsen kanssa hänen karkumatkinsa syitä tai häneen kohdistettujen rajoitustoimenpiteiden perusteita, mutta se ei korvannut lapsen oman sosiaalityöntekijän velvollisuutta selvittää henkilökohtaisesti näitä asioita yhdessä lapsen kanssa. Kunnan tulee AOA:n mukaan varata lakisääteisiin tehtäviinsä riittävät voimavarat. AOA piti erityisen tärkeänä lapsen oikeutta keskustella luottamuksellisesti asioistaan vastaavan sosiaalityöntekijän kanssa ja saada häntä itseään koskevia tietoja (2777/4/12\*).

AOA piti sijoittajakunnan ammatilliseen perhekotiin kohdistamaa valvontaa määrältään riittävänä, mutta katsoi valvonnan tavoitteiden jääneen saavuttamatta. Perhekodin toiminta oli AOA:n mukaan vaarantanut lapsen psyykkisen turvallisuuden. Lapsen sijoittajakunnassa oleviin asiakirjoihin oli kirjattu viiden eri tapaamisen yhteydessä, miten lapsi oli kertonut kokeneensa perhekodin vanhempien kohtelun loukkaavaksi. Sitä vastoin asiakirjoissa ei ollut mitään tietoja siitä, että sosiaalityöntekijä olisi pyrkinyt puuttumaan asiaan. Kun perhekodin toimintaa tutkittiin kantelun perusteella, siinä ilmeni selviä puutteita. Ne koskivat muun muassa työntekijöiden koulutusta ja asioiden kirjaamista. AOA totesi, että myös järjestämisvastuussa olevan kunnan asiana on huolehtia osaltaan siitä, että yksityisen palvelunantajan toiminta, muun muassa asiakirjahallinto, täyttää asianmukaiset laatuvaatimukset. Koska lapsesta perhekodissa tehtävät asiakirjat ovat julkisuuslain tarkoittamalla tavalla kunnan asiakirjoja, kunnan tulisi huolehtia siitä, että yksityisenä palveluntuottajana toimivan perhekodin kanssa tehdyt ostopalvelusopimukset sisältävät asianmukaiset ehdot asiakirjojen laatimisesta, säilyttämisestä ja hävittämisestä (4466/4/12).

AOA kiinnitti sijoittajakunnan huomiota siihen, että huostaanotettu lapsi oli ollut noin kolmen ja puolen vuoden aikana sijoitettuna kuuteen eri lastensuojelulaitokseen. Tähän sisältyi myös kiireellisen sijoituksen ja avohuollon sijoituksen kaksi eri sijaishuoltopaikkaa ennen huostaanottoa. Mikään sijoitus ei ollut kestänyt noin puolta vuotta pidempään. AOA totesi, että sijaishuolto-

paikan valinnassa tulee kiinnittää huomiota muun muassa huostaanoton perusteisiin, lapsen tarpeisiin, lapsen läheisten ihmissuhteiden ylläpitoon ja hoidon jatkuvuuteen. Läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet tulee ottaa huomioon myös lapsen etua arvioitaessa. Lapsen edun mukaista olisi arvioida sijoituspaikkaan liittyvät lapsen tarpeet riittävän hyvin heti sijaishuollon alkuvaiheessa, jotta paikkaa ei tarvitsisi muuttaa myöhemmin (2595/4/12).

### Rajoitustoimenpiteet lastenkodeissa

Tarkastusten ja kanteluiden perusteella tuli esille myös tapauksia, joissa sijaishuollossa olleisiin lapsiin oli kohdistettu lainvastaisia rajoittamistoimenpiteitä. Lasten perus- ja ihmisoikeuksiin oli tällöin puututtu oikeudettomasti.

Yksityisessä lastenkodissa kiireellisesti sijoitettu lapsi oli ollut lähes puoli vuotta niin sanotussa vierihoidossa. Laitoksen vierihoido merkitsi sitä, että lapsi oli koko ajan aikuisen seurassa eikä hän saanut poistua lastenkodista ilman hoitajaa. Vierihoido rajoitti siten lapsen liikkumista. Sijoittajakunta oli hyväksynyt vierihoidon jatkamisen kuukausi kerrallaan, mutta mitään päätöksiä lastensuojelulain mukaisesta rajoitustoimenpiteestä ei ollut tehty. AOA totesi, ettei vierihoido ole lastensuojelulain mukaista. Se muistutti lähinnä lastensuojelulain mukaista erityistä huolenpitoa, jonka kesto on kuitenkin paljon lyhyempi, enintään 30 vuorokautta ja jota voidaan jatkaa erittäin painavista syistä vielä 60 vuorokaudella. Erityistä huolenpitoa voidaan järjestää vain sellaisessa lastensuojelulaitoksessa, jonka käytettävissä on lain edellyttämä asiantuntemus, ammatillinen henkilöstö sekä tilat. Laitos oli sittemmin lopettanut toimintansa eikä siihen voitu näin ollen kohdistaa toimenpiteitä.

AOA katsoi kuitenkin sijoittajakunnan menettelleen lainvastaisesti hyväksyessään kuukausittain noin kuuden kuukauden mittaisen hoidon, jolla rajoitettiin lapsen oikeuksia ja joka ei perustunut lakiin (2595/4/12).

Sijaishuoltoa koskevissa ratkaisuisissa AOA joutui ottamaan kantaa myös siihen, milloin kyse on

lapsen kasvatuksesta ja milloin taas rajoitustoimenpiteestä. Hän totesi yleisellä tasolla, että sijaishuollossa lapselle tulee tarjota myös hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisia kasvatuksellisia rajoja. Niiden tarkoituksena on suojata lasta ja tukea häntä kasvussa oman yhteisön ja yhteiskunnan jäseneksi ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Kasvatukselliset säännöt eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä lapsen ihmisarvoa loukkaavia tai häntä vahingoittavia. Niitä sovellettaessa lapsen yksilölliset olosuhteet ja tarpeet tulee voida ottaa huomioon. Sääntöjen tulee olla yleisesti hyväksytyjä, eivätkä ne saa poiketa esimerkiksi kestoaltaan tai vaikutukseltaan oleellisesti niistä säännöistä, joita saman ikäisille lapsille yleensäkin asetetaan (2777/4/12\*).

Erään kaupungin vastaanotto- ja sijoitusyksikössä lapsille annettiin karkumatkan jälkeen viikon verran niin sanottua ”kodinomaista sisähoitoa”. Sen aikana lapsi ei saanut poistua vapaasti laitoksen alueelta. Sisähoidosta ei tehty lastensuojelulain mukaisia päätöksiä, koska sitä pidettiin kasvatuksellisenä toimenpiteenä. Sisähoitoa annettiin myös lapsille, jotka oli sijoitettu yksikköön avohuollon tukitoimin. AOA piti sisähoitoa rangaistuksen luonteisena, sillä se oli poikkeuksesta seurauksena lapsen karkumatkasta.

AOA katsoi, että sisähoidolla rajoitettiin lapsen liikkumisvapautta, joka on lapsen perusoikeus. Liikkumisvapauden rajoittaminen on sallittua vain lastensuojelulaista ilmenevillä perusteilla ja lain mukaisesti ajaksi. Toimivaltaisen tahon tulee tehdä rajoitustoimenpiteestä valituskelponen päätös, eikä sitä saa käyttää rangaistuksena. Muihin kuin huostaanotettuihin lapsiin ei lain mukaan saa kohdistaa rajoitustoimenpiteitä. Menettely vastaanotto- ja sijoitusyksikössä oli näistä syistä ollut lainvastaista (3170/2/11).

Eräessä toisessa kantelussa arvosteltiin sitä, että lapsi oli karkumatkalta palattuun asetettu 30 päiväksi niin sanottuun intensiiviseurantaan. Selvitys osoitti kuitenkin, että seurannasta oli tehty asianmukainen päätös liikkumisvapauden rajoittamisesta ja että rajoitus oli lopetettu päätöksen mukaista määräaika aiemmin, kun sen jatkami-

selle ei enää ollut edellytyksiä. Menettelyä ei siten voitu pitää lainvastaisena (2777/4/12\*).

Huumetestauksella puututaan henkilön koskemattomuuteen. Tämän vuoksi huumetestausta lastensuojelulaitoksessa on mahdollinen vain, jos noudatetaan lastensuojelulaissa henkilönkatsastuksesta säädettyjä menettelytapoja. Erään kaupungin lastensuojelulaitokseen tehdyllä tarkastuksella ilmeni, että siellä huumetestausta perustui laitoksen laatimaan hoitosopimukseen, jossa oli huumetestausta koskeva ehto. Hoitosopimuksella huoltaja ja sijoitettu lapsi antoivat suostumuksensa huumetestin tekemiseen. AOA totesi, ettei testausta ole mahdollista tehdä muuten kuin noudattaen lakia. Puuttuminen lapsen perustuslailla turvattuun perusoikeuteen lapsen ja huoltajan suostumuksen perusteella on aina ongelmallista. Lapsi ei välttämättä itse pysty antamaan suostumusta tai ei ymmärrä suostumuksen merkitystä. Kysymys ei myöskään ollut sellaisesta lapsen hoitoon ja huolenpitoon liittyvästä oikeudesta tai velvollisuudesta, jonka huoltaja voisi siirtää viranomaisen päätettäväksi antamalla tälle suostumuksensa. Kaupungin sosiaali- ja terveystalvet ilmoitti muuttaneensa menettelyä lastensuojelulain mukaiseksi. Asia oli ollut esillä myös kaupungin yhteisessä lastensuojelun kehittämispäivässä. AOA totesi tilanteen korjaantuneen, eikä asia antanut hänelle enää aihetta toimenpiteisiin (3170/2/11).

Sijaishuollon valvonnassa tulee kiinnittää huomiota myös rajoitustoimenpiteiden käyttöön. Se on erityisesti aluehallintoviraston tehtävä, mutta rajoitustoimenpiteiden valvonta kuuluu myös sijoittajakunnalle sekä kunnalle, jossa lastensuojelulaitos sijaitsee. Omana aloitteena tutkitussa sijoittajakuntien valvonta-asiassa tuli esille ehdotus hyvästä käytännöstä valvonnassa. Sijoittajakunnan ja yksityisen lastensuojelulaitoksen välillä tehtävään ostopalvelusopimukseen otetaan kohta, jonka mukaan laitos sitoutuu ylläpitämään rajoitustoimenpiteitä koskevaa ohjeistusta ja henkilöstön koulutusta sekä rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevaa omavalvontasuunnitelmaa (1901\* ja 1932\*-1945/2/12\*).

## Posti ja puhelin lastensuojelulaitoksissa

Yksityisen lastenkodin johtaja oli avannut lapselle tulleen kirjeen. Huoltaja arvosteli häntä kirjesalaisuuden rikkomisesta. Selvityksen mukaan kirje sisälsi lapsen huoltajan luokse unohtamia matkalippuja ynnä muuta, jotka oli tarkoitus palauttaa edelleen lastenkodille, minkä vuoksi kirjeen avaamiseen oli saatu lupa sekä huoltajalta että lapselta. Kirjesalaisuuden loukkaamattomuus on turvattu perusoikeutena. Lastensuojelulaitoksessa voidaan puuttua kirjesalaisuuteen niillä perusteilla ja sillä tavoin kuin lastensuojelulaki edellyttää. Tällaisesta ei kuitenkaan ollut kysymys. AOA katsoi, että on tulkinnanvaraista, voiko lapsi tai huoltaja josain tilanteessa antaa pätevästi suostumuksen puuttua lapsen perus- ja ihmisoikeuksiin. AOA:n näkemyksen mukaan lastensuojelulaitoksessa ei tulisi puuttua lapsen perusoikeuksiin huoltajan tai lapsen suostumuksen perusteella. Asiassa oli sen vuoksi menetelty lain vastaisesti (1497/4/12 ja 650/4/13).

Lapselle saapunut postilähetys oli erehdyksessä joutunut jätepaperin joukkoon. AOA totesi, että asiassa oli menetelty huolimattomasti. Kysymys oli perimmältään perustuslain turvaamasta viestinnän ja yksityisyyden suojan piiriin kuuluvasta asiasta. Lastenkodilta voidaan myös odottaa erityistä tarkkuutta ja huolellisuutta silloin, kun kyse on lapselle lähetetyn postin toimittamisesta. Koska erehdys oli sittemmin korjaantunut ja sijoittajakunta oli kiinnittänyt siihen lastenkodin johtajan huomiota, AOA tyytyi kiinnittämään lastenkodin ja sijoittajakunnan sosiaalitoimen huomiota asiaan (4092/4/12).

AOA otti myös kantaa lasten omien puhelimen käyttöön lastensuojelulaitoksessa. Lapsilla ei ollut käytössään omia puhelimia laitosalueella. Heillä oli mahdollisuus soittaa laitoksen puhelimesta. Oman puhelimen lapsi sai käyttöönsä poistuessaan laitoksen alueelta esimerkiksi harrastuksiin tai asioimaan tai lähtiessään lomalle vanhempien luokse. AOA katsoi, että mahdollisuus oman puhelimen käyttöön kuului lapsen oikeuteen pitää yhteyttä läheisiinsä. Asiaa tuli ensisijaisesti arvioida osana yhteydenpitoon kuuluvaa oikeutta.

Joissain tilanteissa saattoi olla perusteltua ottaa lapsen puhelin laitoksen haltuun sen vuoksi, että kysymys oli lapsen oman, toisten lasten sijaishuollon järjestämistä tai laitoksen yleistä järjestystä vakavasti haittaava esine. Lapselle tulee lastensuojelulain mukaan turvata hänen kehityksensä kannalta tärkeät, jatkuvat ja turvalliset ihmissuhteet. Oikeutta yhteydenpitoon saadaan rajoittaa vain lastensuojelulaissa säädettyillä perusteilla ja lain mukaisia menettelytapoja noudattaen. Tällainen oli laitoksessa asetettu yleinen matkapuhelimien käyttökielto, koska sillä rajoitetaan tosiasiaa lapsen oikeutta valita tapa, jolla hän pitää yhteyttä läheisiinsä. Tällainenkin rajoitus saattoi olla perusteltu. Siitä tuli sopia tai päättää käyttäen lain mukaisia menettelytapoja ja perusteita (2777/4/12\*).

AOA piti kuitenkin hyväksyttävänä kasvatukseseen liittyvänä sääntönä menettelyä, jossa rajoitetaan lasten matkapuhelimien käyttöä, mikäli siten turvataan lapsen tarvitsema riittävä lepo tai mikäli menettelylle on muu hyväksyttävä peruste. Tällainen hyväksyttävä rajoitus sisältyi toiseen ratkaisuun (4382/4/12). Sen mukaan puhelimet voitiin kerätä pois yöksi, jotta voitiin turvata lasten riittävä lepo yöllä. Vastaavia hyväksyttäviä taivomaiseen tapakasvatukseen kuuluvia rajoituksia puhelimen käytölle voidaan AOA:n mukaan asettaa esimerkiksi koulunkäynnin tai kotitehtävien tekemisen yhteydessä tai kun lapsi osallistuu laitoksen ohjattuun toimintaan tai yhteisiin juhla- tai ruokailuhetkiin (2777/4/12\*).

## Yhteydenpidon rajoitukset

Sijaishuollossa olevalla lapsella on oikeus hänen kehityksensä kannalta tärkeisiin, jatkuviin ja turvallisiin ihmissuhteisiin. Ne on turvattu perhe-elämän suojaa koskevalla perus- ja ihmisoikeudella. Sijaishuollossa olevan lapsen ja hänelle läheisten ihmisten välinen yhteydenpito toteutuu yleensä viikonloppuisin vanhempien kotona vietettävillä lomilla tai muilla vierailuilla. Lapsella on myös oikeus ottaa vastaan vieraita ja pitää yhteyttä läheisiinsä puhelimitse, kirjeitse, sähköpostitse tai esimerkiksi sosiaalisen median avulla. Yhteyden-

pidon tavasta ja ajoista sovitaan lapsen ja hänelle läheisten ihmisten kanssa yleensä asiakassuunnitelmaneuvoitteluluissa. Jos asianosaiset eivät ole tyytyväisiä asiakassuunnitelman mukaiseen yhteydenpitoon, heillä on oikeus saada yhteydenpitoa koskeva valituskelpoinen päätös, jonka he voivat saattaa hallinto-oikeuden arvioitavaksi.

Noin kolmasosa kaikista lapsen sijaishuoltoon liittyvistä kanteluista koskee yhteydenpitoa. Se näyttää kanteluiden perusteella olevan sijaishuollon yksittäisistä ongelmista tavallisin. Viranomaisten menettelyvirheet voitiin vuonna 2013 tehtyjen ratkaisujen perusteella jakaa kolmeen ryhmään: laiminlyönteihin vanhempien tapaamista koskevien toiveiden ottamisessa vakavasti, vaikeuteen tunnistaa jonkin sijaishuollon käytännön tosiasiaa merkitsevän yhteydenpidon rajoittamista ja vaikeuteen tunnistaa yhteydenpitoa toivova henkilö lapselle läheiseksi henkilöksi, johon lapsella on oikeus pitää yhteyttä.

Lapsen biologinen äiti oli tavannut noin puolitavoittavuotta sijaishuollossa ollutta lastaan pääasiassa valvotusti muutaman tunnin ajan kolmen viikon välein. Asiakassuunnitelmaneuvoittelujen aluksi hän oli aina esittänyt toiveensa tiheämmistä ja pidemmistä tapaamisista. Asiakassuunnitelmiin oli kuitenkin aina kirjattu entinen tapaamisjärjestely, koska sitä pidettiin hyvänä ja toimivana. AOA kiinnitti huomiota siihen, ettei äidille ollut kerrottu oikeudesta saattaa tapaamisia koskeva järjestely hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Vasta kun äidin lainopillinen asiamies oli esittänyt vaatimuksen pidemmistä ja useammin toistuvista tapaamisista äidin luona ja vaatinut vaihtoehtoisesti valituskelpoista päätöstä, päätös yhteydenpidon rajoittamisesta oli tehty, mutta silloinkin vasta yli kymmenen kuukauden kuluttua. AOA huomautti sosiaalivirastoa lainvastaisesta menettelystä (3950/4/12). Toisessa ratkaisussa AOA:n käsityksen mukaan asianmukainen menettely olisi ollut se, että vanhemmalta olisi tiedusteltu, halusiko tämä valituskelpoisen päätöksen. Vanhempi oli ollut tyytymätön sen vuoksi, ettei sijaishuollossa olevan lapsen lomaa voitu aikaistaa niin, että lapsi olisi voinut osallistua veljensä valmistajaisjuhlaan (2397/4/13).

Asiakaskirjausten mukaan äidin ja lapsen tapaamisissa oli ollut noin puoli vuotta ja noin kahdeksan kuukautta pitkät tauot, joille tapaamisia ei ollut suunniteltu. Äiti oli asiakaskirjausten mukaan suhtautunut tapaamisiin välinpitämättömästi. AOA kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että yhteydenpito oli ennen muuta lapsen oikeus. Sosiaalitoimen olisi lain mukaan tullut tukea ja edistää lapsen ja vanhemman välistä yhteydenpitoa. Mitään tähän viittaavia toimenpiteitä ei asiakaskirjausten mukaan ollut tehty. Lapsi oli kysyttäessä suhtautunut tapaamisiin myönteisesti eikä yhteydenpitoa ollut rajoitettu päätöksellä. AOA antoi asianomaiselle sosiaalitoimelle huomautuksen. Asiassa oli muitakin vakavia laiminlyöntejä (4511/4/11\*).

Sosiaalitoimen selvityksestä kävi ilmi, että pitkäaikaisen perhesijoituksen alussa tapaamisia ja puheluita vähennettiin säännönmukaisesti, jotta lapselle jäisi aikaa asettua, rauhoittua ja tutustua uuteen perheeseen. Myöhemmin, kun tilanne oli vakiintunut, yhteydenpitoa voitiin lisätä. AOA totesi, ettei lastensuojelulaki tunne sellaista siirtymä- tai rauhoittumisaikaa, jolloin lapsen tapaamisia tai muuta yhteydenpitoa olisi mahdollista vähentää tai tapaamisissa voitaisiin pitää taukoa sillä perusteella, että lapsen vakiintuminen säännönmukaisesti edellyttäisi sitä. Lapsen yhteydenpitoa koskevilla ratkaisuilla tulee aina olla lainmukaiset perusteet, joiden taustalla on lapsen yksilölliset olosuhteet ja lapsen etu. Ainoastaan nämä perusteet voivat oikeuttaa tapaamisten vähentämisen myös sijoituksen alussa. AOA kiinnitti sosiaalitoimen huomiota asiaan (2833/3/13\*).

Viikonloppujen viettoa lapsen vanhempien luona kutsuttiin harjoitteluksi. Lapsi ikään kuin harjoitteli elämää lastenkodin ulkopuolella. Lapsen ja vanhemmat tapasivat harjoittelujaksojen aikana. Lapsen isä oli kannellut oikeusasiamiehelle, kun lapsen harjoittelua oli häntä kuulematta muutettu niin, että harjoittelu tapahtui vain lapsen äidin luona. Vanhemmat eivät asuneet yhdessä. AOA totesi, että harjoittelulle annetut muut lapsen kasvatuksen kannalta tärkeät tavoitteet kuin yhteydenpito vanhempiin ja läheisiin, eivät muuttaneet niitä perusteita eikä menettelysääntö-

jä, joita tuli noudattaa yhteydenpidosta sovittaessa eivätkä vaikuttaneet velvollisuuteen tehdä yhteydenpidon rajoittamisesta valituskelpoinen päätös. Menettely oli ollut lain vastaista (1705/4/12).

Pariskunta kanteli sen vuoksi, että he eivät saaneet enää tavata entistä sijaislastaan. Lapsi oli ollut sijoitettuna heille avohuollon tukitoimena sylvivauvasta alkaen ja sijoitus oli jatkunut, kunnes lapsi nelivuotiaana otettiin huostaan ja sijoitettiin toiseen sijaishuoltopaikkaan. Sijoitus tapahtui hallinto-oikeuden päätöksellä, johon AOA:lla ei ollut aihetta puuttua. Lastensuojelun sosiaalityöntekijät eivät tämän jälkeen olleet pitäneet entisiä sijaisvanhempia lapselle läheisinä henkilöinä. Tapaamiset oli lopetettu vastoin sijaisvanhempien toiveita, eikä asiasta ollut tehty valituskelpoista päätöstä. AOA totesi, että EIT:n oikeuskäytännössä oli entistä selvemmin rinnastettu tosiasialiset perhesiteet sijaisperheessä sukulaisuuteen perustuviin, jos lapsi oli otettu sijaisperheeseen samaan asemaan kuin perheen oma lapsi (*Moretti ja Benedetti* 27.4.2010; *Kopf ja Liberda* 17.1.2012). Sijoitus oli näissä tapauksissa kestänyt puolestatoista vuodesta lähes neljään vuoteen. Tuomioistuimen mukaan syntynyt perhe-elämä ei taannut asianosaisille kaikkia siihen liittyviä oikeuksia, sillä lapsen etu saattoi edellyttää niiden rajoittamista. Sijaisvanhempien vaatimukset tuli kuitenkin voida ottaa asianmukaisesti huomioon lasta koskevassa oikeudellisessa menettelyssä.

AOA katsoi, että näiden tapausten suuntaviivat tuli ottaa huomioon arvioitaessa, keitä tuli pitää lapselle läheisinä henkilöinä. Kantelijat olivat niiden valossa lapselle läheisiä. Hyvinvointikuntayhtymä oli menetellyt virheellisesti, kun se oli evännyt sijaisvanhemmilta oikeuden tavata lasta ja pitää häneen yhteyttä eikä ollut tehnyt valituskelpoista päätöstä (4074/4/11).

AOA otti kantelun perusteella kantaa myös huostaanotetun lapsen sukulaistien oikeuteen tavata ja pitää yhteyttä lapseen. Asiakassuunnitelman mukaan he olivat yhteydessä lapsen puhelimitse ja tapasivat tätä kuukausittain lapsen isoäidin luona sekä osallistuivat kuljetusten hoitamiseen. Lapsen vanhemmat olivat selvityksen mu-

kaan hyväksyneet suunnitelman. AOA katsoi, että mikäli sukulaistädit eivät olleet tyytyväisiä asiakassuunnitelmassa tai muulla tavalla sovittuun yhteydenpitoon, viranomaisen tuli tehdä lastensuojelulain mukainen päätös heidän ja lapsen välisen yhteydenpidon rajoittamisesta. Asianosaiset voivat saattaa asian sen perusteella hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Hän kiinnitti sosiaalitoimen huomiota tällaiseen menettelytapaan, joka turvasi paremmin asianosaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen (344/4/13).

### 4.12.3 RATKAISUJA

#### Luottamus lastensuojelun työntekijän puolueettomuuteen

Lastensuojeluasiakkuuden tarkoituksena oli ollut vanhempien ohjaus ja neuvonta lapsen ja kantelijan tapaamisten toteutumisessa. Perheen lastensuojelun asiakkuus oli alkanut vanhempien eroon johtaneiden vuorovaikutusongelmien vuoksi. Vanhemmat eivät olleet puheväleissä.

Lapsen äiti oli kysynyt sosiaalityöntekijältä sähköpostitse neuvoa hakemuksen laatimisessa käräjäoikeudelle sovittelua varten. Asia koski lapsen tapaamisoikeutta. Sosiaalityöntekijän kehoituksesta äiti lisäsi hakemukseensa muun muassa ehdotuksen, jonka mukaan käräjäoikeus voisi halutessaan pyytää lastensuojelusta lausunnon. Tätä varten hakemukseen lisättiin vielä sosiaalityöntekijän yhteystiedot.

AOA:n sijainen arvioi asiaa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain sekä hallintolain perusteella. Hän katsoi, että sosiaalityöntekijän olisi tullut pidettyä neuvomasta äitiä sovitteluhakemuksen laatimisessa ja ohjata hänet esimerkiksi oikeusaputoimistoon tai asianajajalle. Hän kiinnitti sosiaalityöntekijän huomiota asiakkaan oikeuteen saada puolueettonta ja tasapuolista kohtelua. Vanhempien välisessä ristiriitatilanteessa kummankin vanhemman luottamus työntekijän puolueettomuuteen ja tasapuolisuuteen oli edellytyksenä tehtävän onnistumiselle.

Tämän jälkeen kantelija oli myös vaatinut, että sosiaalityöntekijä olisi tullut vaihtaa, koska tämä oli tullut esteelliseksi. Hän oli esittänyt vaatimuksensa ennen suunniteltua verkostopalaveria. Esimies ei ollut pitänyt vaihtoa perusteltuna, sillä jatkuvuus lapsen asiassa tuli turvata työntekijän avulla. Sosiaalityöntekijä vaihtui kuitenkin myöhemmin muista syistä.

Virkamiehen esteellisyyttä koskevat säännökset hallintolaissa koskevat ensisijaisesti päätöksentekoa ja sen valmistelua. AOA sijainen katsoi verkostopalaverin kuuluneen lähinnä hallintotoimintaan. Tällöin kysymys virkamiehen tai työntekijän esteellisyydestä ei yleensä tule sovellettavaksi. Esteellisyydenormeja tulisi silti soveltaa muussakin hallintomenettelyssä silloin, kun kysymys on oikeusturvan toteutumisen edellytyksistä. Koska lastensuojelun päätökset valmistellaan ja tehdään usein viranomaisen aloitteesta, merkitystä päätösten valmistelun ja ratkaisun kannalta on usein juuri sillä, mitä erilaisissa asiakastapaamisissa on tapahtunut tai millaisia havaintoja sosiaalityöntekijä on työssään tehnyt.

Hallintolain mukaan esteellisyyden tarkoitukseksi on suojata asiakkaan luottamusta virkamiehen puolueettomuuteen. Käsillä olleessa tilanteessa asiakastyö oli käynyt mahdottomaksi, eikä siinä voitu edetä asiakassuunnitelman mukaisesti ennen kuin sosiaalityöntekijä oli vaihtunut. Lapsen edun kannalta oli ratkaisevaa, että vanhempi saattoi luottaa työntekijän puolueettomuuteen.

Silloinkin, kun ei varsinaisesti voida puhua esteellisyydestä, luottamuksella sosiaalityöntekijän puolueettomuuteen voi olla suuri merkitys lastensuojeluasian menestyksellisen hoitamisen kannalta. On mahdollista, ettei sosiaalityöntekijällä ole edellytyksiä jatkaa lapsen asioista vastaavana sosiaalityöntekijänä, jos hän on menettelyllään vaarantanut asiakkaan luottamuksen omaan puolueettomuuteensa. Tällaisessa tilanteessa sosiaalityöntekijä tulee vaihtaa lapsen etu huomioon ottavalla tavalla, mikäli se on mahdollista.

AOA:n sijaisen mukaan olisi ollut perusteltua, että asianomaisen sosiaalityöntekijän sijaan verkostopalaveriin olisi osallistunut joku toinen sosi-

aalityöntekijä. Vaihtamista voitiin perustella paitsi puolueettomuuden, myös asiakassuunnitelmassa määritellyn lapsen edun kannalta. Asiakassuhteen jatkuvuus olisi voitu turvata sopivien työskentelytapojen avulla.

Asiassa ei kuitenkaan menetelty lainvastaisesti. Hyvän hallinnon toteutumisen kannalta olisi kuitenkin ollut parempi, että sosiaalityöntekijä olisi vaihdettu sen jälkeen, kun kantelija oli menettänyt luottamuksensa hänen puolueettomuuteensa.

AOA:N SIJAINEN PÖLÖSEN PÄÄTÖS 19.12.2013,  
DNRO 4569/4/12, ESITTELIJÄ KIRSTI KURKI-SUONIO

### Turvakiellon alaisen osoitteen luovutus yhteishuoltajalle

Maistraatti oli luovuttanut turvakiellon alaisen osoitteen yhteishuoltajalle, vaikka turvakiello perustui siihen, että kyseinen henkilö oli uhkana kantelijalle ja heidän yhteishuollossa olleille lapsilleen.

AOA totesi, että väestötietolain perusteella ei voida arvioida yhteishuoltajan oikeutta tiedon saantiin, joten asiaa on arvioitava julkisuuslain ja henkilötietolain perusteella. Niidennohalla voidaan tiedon antamista rajoittaa säännöksissä tarkoitettu perustein.

AOA totesi, että menettely, jossa päätetään tiedon antamisesta väestötietojärjestelmästä, ei luontevimmin sovellu toisen huoltajan lakiin perustuvien oikeuksien käytön arvioimiseen. Rekisteriviranomaisen harkintavaltaa arvioitaessa on otettava huomioon, että jo väestötietolain yleisten luovutusedellytysten valossa viranomaisen tulee suorittaa asiassa kokonaisuarkinta. Tietoja ei saa luovuttaa, jos luovuttamisen voidaan perustellusta syystä epäillä loukkaavan henkilön yksityiselämän tai henkilötietojen suoja, hänen etujaan tai oikeuksiaan. Näin ollen rekisteriviranomaisen on väistämättä punnittava eri perusoikeuksia keskenään. Kysymys on yhtäältä lapsen oikeuksista ja hänen yksityiselämänsä suojasta ja



*Vuonna 2013 tehtiin ennalta ilmoittamaton tarkastus Lahden Stoppari -lastensuojelulaitokseen, jonka seinälle oli kiinnitetty kaikkien siellä asuneiden lasten nimilaput.*

kantelijan oikeudesta turvallisuuteen ja yksityiselämän suojaan sekä toisaalta toisen osapuolen oikeudesta nauttia oman yksityiselämään kuuluvan perhe-elämänsä suojaa.

Perustuslain 7.1 §:ään sisältyy oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Säännös ”korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, olivatpa niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja”. Oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen on tuotu julki samalla tavoin EIT:n 5 artiklassa ja KP-sopimuksen 9 artiklassa.

Perheväkivaltaa koskeneessa EIT:n tapauksessa *Opuz v. Turkki* (2009) tuomioistuin katsoi valtion rikkoneen positiiviset velvoitteensa 2 ja 3 artiklojen osalta. Myös 14 artiklaa katsottiin lou-

katun, sillä perheväkivallan katsottiin tyypillisesti perustuvan sukupuoleen. Oikeusjärjestelmän reagoimattomuus ja rikoksentekijöiden rankaisemattomuus osoittivat, etteivät kansalliset viranomaiset olleet sitoutuneet ongelman ratkaisemiseen.

Näin ollen ei voi välttyä tilanteilta, joissa todellisen väkivallan uhan vuoksi osoitteen luovuttaja joutuu punnitsemaan yksityiselämän suojan ja hengen ja terveyden sekä turvallisuuden suojan intressejä keskenään.

Koska uhka koskee ainakin lähihuoltajan perustavanlaatuisia oikeuksia, olisi maistraatin tullut selvittää turvakiellon perusteiden aiheellisuutta, tässä tapauksessa lähestymiskieltoa, tuomittuja rangaistuksia ja esitutkintaa koskevalla näytöllä. Näin ollen maistraatin olisi tullut hankittuaan asiassa riittävän selvityksen ratkaista kysymys yhteishuoltajan oikeudesta saada tietoonsa lasten osoite. Maistraatti oli kuitenkin ratkaissut asian ottamatta huomioon julkisuuslain ja henkilötietolain asianomaisia säännöksiä. AOA saattoi käsitöksensä Lounais-Suomen maistraatin menettelyn lainvastaisuudesta sen tietoon.

Kysymys on turvakiellon tavoitteiden toteutumisesta rekisteriviranomaisten menettelyssä. Viranomaiskäytäntö maistraateissa on vaihteleva ja lainsäädäntökokonaisuutta on vaikea tulkita. Tästä syystä AOA piti väestötietojen luovuttamisen yleisten edellytysten, siten kun ne ilmenevät väestötietolain 28 §:ssä, toteutumisen kannalta ongelmallisena, että menettelysäännökset ovat varsin vähäiset. Väestötietolain 50 §:n päätöksentekoa koskeva säännös on myös tältä osin avoin ja jättää maistraateille harkintavaltaa laajalti. Tämä on johtanut siihen, että kansalaisten yhdenvertaisuus on vaarantunut turvakieltoasioissa. AOA katsoi, että yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta olisi aiheellista säätää menettelystä laissa.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 17.12.2013,  
DNRO 4372/4/12\*, ESITTELIJÄ RIITTA LÄNSISYRJÄ

#### 4.12.4 TARKASTUKSET

Lapsia koskeissa asioissa tehtiin tarkastukset opetus- ja kulttuuriministeriöön, yhteen lastenkotiin sekä oppimis- ja ohjauskeskus Onervaan ja sen yhteydessä toimivaan Onerva Mäen kouluun.

Opetus- ja kulttuuriministeriöön tehdyn tarkastuksen tarkoituksena oli keskustella niistä hallinnonalasiirron käytännön vaikutuksista, jotka liittyivät varhaiskasvatus- ja päivähoitopalvelujen hallinnon, ohjauksen sekä lainsäädännön valmistelun siirtymiseen sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön. Lahden Stoppari -nimiseen lastensuojelulaitokseen tehtiin ennalta ilmoittamaton tarkastus, jonka aikana kiinnitettiin erityistä huomiota laitoksen rajoitustoimenpiteitä koskevaan käytäntöön. Tarkastuksen johdosta mahdollisesti käynnistettävät jatkotoimenpiteet ovat vielä AOA:n arvioitavana.

Jyväskylän näkövammaisten koulu ja Haukkarannan koulu yhdistyivät vuoden 2013 alusta alkaen hallinnollisesti ja toiminnallisesti Oppimis- ja ohjauskeskus Onervaksi. Sen yhteydessä toimii Onerva Mäen koulu, joka on valtion ylläpitämä erityiskoulu. Sen tehtävänä on järjestää esi-, perus- ja lisäopetusta oppilaille, jotka näkemiseen, kuulemiseen, kieleen tai vuorovaikutukseen liittyvän vaikeuden vuoksi tarvitsevat erityistä tukea. Koulu tarjoaa myös asumispalveluja kauempaa tuleville oppilaille. Tarkastuksen johdosta hankittiin lisäselvitystä ja kiinnitettiin huomiota perusopetuslain sallimien kurinpidollisten toimien ja kurinpitorangaistusten käyttöön. Tarkastus ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin.

## 4.13

# Edunvalvonta

Edunvalvonta-asioissa on kyse yleisten edunvalvojien, holhousviranomaisina toimivien maistraattien sekä yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten menettelystä niiden hoitaessa holhoustoimeen ja edunvalvontaan liittyviä tehtäviä.

Edunvalvonta-asiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Sarja*. Kaikki kohdassa 4.13.4 esitellyt tapaukset ovat OA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita.

### 4.13.1 YLEISTÄ

Edunvalvontaa koskevat holhoustoimilain ja -asetuksen ohella useat säädökset, kuten laki holhous-toimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä ja laki edunvalvontavaltuutuksesta. Myös lapsia koskeva lainsäädäntö, potilaslainsäädäntö ja henkilön edustamista erilaisissa viranomaismenettelyissä koskevat säädökset ovat edunvalvonnassa keskeisiä.

Edunvalvonta on viimesijainen keino hoitaa ihmisen asioita, jos niitä ei ole mahdollista hoitaa muilla tavoin, kuten omaisten avustuksella tai edunvalvontavaltuutuksella. Edunvalvoja hoitaa päämiehensä omaisuutta ja taloudellisia asioita sekä edustaa tätä näitä asioita koskevissa oikeustoimissa. Erikseen määrittäessä edunvalvoja edustaa päämiestä tämän henkilöä koskevassa asiassa. Kaikissa tilanteissa edunvalvojan tulee pitää tunnollisesti huolta päämiehensä oikeuksista ja edistää tämän parasta. Edunvalvontalainsäädännön keskeinen periaate on päämiehen perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vaikka oikeus määrätä omaisuudesta siirretäänkin osittain toi-

selle henkilölle. Edunvalvonnassa korostuu toisaalta myös päämiehen suojan tarve, kun hän ei kykene itse valvomaan etuaan.

Edunvalvonta koskettaa monia: yli 60 000 henkilöllä on edunvalvoja. Edunvalvoja voi olla joko yleinen edunvalvoja tai yksityishenkilö, esimerkiksi päämiehen omainen. Yksityisiä edunvalvoja OA ei voi valvoa. Yleiset edunvalvojat hoitavat puolet kaikista edunvalvonnoista. Aikuisten edunvalvonnoista he hoitavat kaksi kolmasosaa. Pääsääntöisesti oikeusaputoimistot hoitavat yleisen edunvalvonnan itse. Oikeusaputoimistojen ja palveluntuottajien välisellä ostopalvelusopimuksella hoidetaan runsaan 3 000 päämiehen asioita. Palveluntuottajana voi olla esimerkiksi kunta, järjestö tai 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 (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.

### 4.13.2 LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Yleisten edunvalvojien kelpoisuusvaatimuksia koskeva sääntely muuttui kertomusvuoden alusta oikeusministeriön (OM) asetuksella (545/2012). Edunvalvojien palkkiota koskeva sääntely uudistui valtioneuvoston asetuksella edunvalvojien palkkion suuruudesta (696/2012).

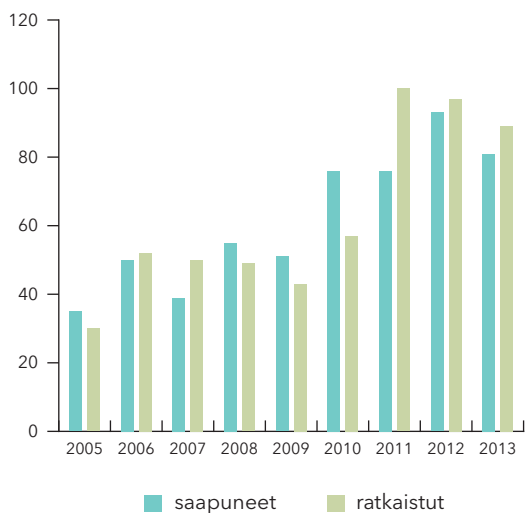
### 4.13.3 LAILLISUUSVALVONTA

Edunvalvonta-asioita tuli vireille 89, joista kanteluita oli 82 ja omia aloitteita seitsemän. Asioita päätettiin 90 (89 kantelua ja yksi oma aloite). Toimenpiteisiin johti 14 asiaa. OA teki kaksi esitystä, antoi yhden huomautuksen ja lausui käsityksen kuudessa ratkaisussa. Muuhun toimenpiteeseen johti viisi tapausta (ks. 4.13.4).

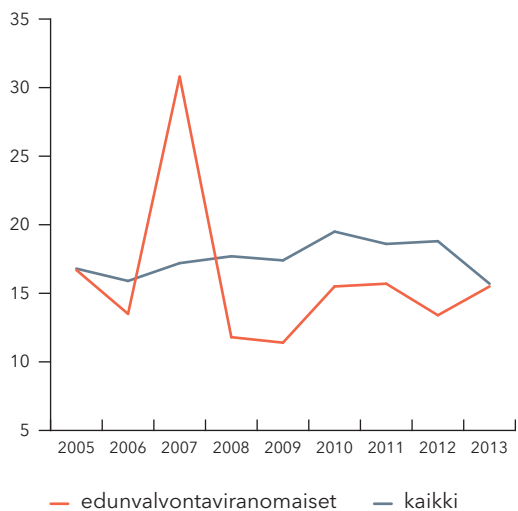
Asiaryhmän toimenpideprosentti on verraten alhainen verrattuna kanslian muihin asiaryhmiin keskimäärin. Tämä selittyy osaltaan sillä, että holhousoikeudellisen lainsäädännön ja etenkin edunvalvojalle laissa säädetyn edustusosoikeuden sisältö ei välttämättä näyttäyty selkeänä päämiehille ja heidän omaisilleen. Tästä seuraa kanteluita, joissa ei aina kuitenkaan ilmene perusteita toimenpiteille. Asia voi myös jo lähtökohdiltaan olla sellainen, johon OA ei voi vaikuttaa. OA:lla ei ole toimivaltaa arvioida esimerkiksi edunvalvonnan tarpeellisuutta tai tarpeettomuutta eikä määrätä edunvalvontaa lakkaamaan taikka ottaa kantaa siihen, mikä kulloinkin on oikea päämiehelle jätettävien käyttövarojen määrä.

Yleisimmin kantelut koskevat edunvalvoja. Maistraatteja koskee noin kolmannes kanteluita. Moni kantelu koskee samanaikaisesti kumpaakin, minkä lisäksi samassa kantelussa esiintyy usein useampia väitteitä virheellisestä menettelystä. Tuomioistuinten menettelystä edunvalvonta-asioissa kannellaan satunnaisemmin. Edunvalvontaa voidaan sivuta myös muun hallinnonalan kanteluissa.

Kanteluita tekevät niin päämiehet kuin heidän läheisensäkin. Päämiesten kannelleissa kyse on yleisimmin päämiehelle annettavien käyttövarojen määrästä, edunvalvonnan tarpeellisuudesta tai tarpeettomuudesta, edunvalvojan yhteydenpidosta päämieheen ja yleensä asioiden hoitamisesta. Läheisten kannelleissa on usein kyse tiedonsaanti-oikeudesta, päämiehen omaisuuden myymisestä ja irtaimen käsittelystä, päämiesten erilaisten käytännön asioiden hoitamisesta sekä holhouslupa-asioiden käsittelystä ja hyvän hallinnon noudatta-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2005–2013



Toimenpideprosentti vuosina 2005–2013

misesta (muun muassa neuvonnasta, kuulemisesta, käsittelyajoista ja virkamiehen käytöksestä). Tällaisia asioita ratkaistiin myös vuonna 2013.

Asiaryhmän pääesittelijä luennoi Pohjois-Suomen holhouspäivillä oikeusasiamiehen ratkaisuisista edunvalvonta-asioissa ja holhousoikeudellisesta lupamenettelystä sekä yksityisen koulutuksenjärjestäjän koulutustilaisuudessa oikeusasiamiehen roolista edunvalvonta-asioissa.

#### 4.13.4 RATKAISUJA

##### Todistajana kuulusteltavalle lapselle määrätyn edunvalvojan sijaisen palkkio

Asianajaja oli määrätty todistajina kuultavien alle 15-vuotiaiden lasten edunvalvojan sijaiseksi esitutkinnassa, mahdollisessa oikeudenkäynnissä ja muissa rikosasiaan liittyvissä toimissa. Mikään viranomainen ei kuitenkaan suostunut maksamaan hänen palkkiotaan. Asianajaja pyysi selvittämään, olivatko viranomaiset toimineet oikein vai oliko laissa aukko, ja mikä taho oli hänen tapauksessaan vastuussa palkkion maksamisesta.

Edunvalvojan sijaisen läsnäolo kuulustelussa oli perustunut siihen, että huoltajien läsnäolo ei heidän rikosoikeudellisen asemansa (epäilty) vuoksi ollut pidetty mahdollisena. Sijaisen läsnäolon tarpeellisuutta arvioitaessa huomiota tuli kiinnittää myös todistajalle kuuluvaan kieltäytymis- ja vaihtolo-oikeuteen. Se voi perustellusti olla lapselle vaikeasti ymmärrettävä asia puhumattaakaan sen arvioimisesta, milloin lapsen kertomus tai vastaaminen hänelle esitettyihin kysymyksiin voisi kääntyä hänen läheisiään vastaan. Alaikäisellä ei voida olettaa olevan edellytyksiä arvioida näitä oikeuksiaan. Sen vuoksi oli luontevaa, että puhevalta kuuluu näiltä osin lähtökohtaisesti huoltajalle, ja nyt esillä olevan kaltaisissa tapauksissa huoltajan sijaan tullee edunvalvojan sijaiselle. Edunvalvojan sijaisen määrääminen oli nyt ollut tarpeen lasten edun toteutumiseksi.

Ongelmalliseksi jäi kuitenkin kysymys edunvalvojan sijaisen palkkion maksajasta, jos todista-

jana kuultavat alaikäiset ovat varattomia. Tällöin ei ole osoitettavissa viranomaista, jolle palkkion maksaminen ainakaan yksiselitteisesti kuuluisi. Holhoustoimilain pääsäännön mukaan edunvalvojan palkkion maksaa nimittäin päämies. Asiaan oli OA:n mukaan perusteltua löytää yleispätevä ja ennakoitavissa oleva ratkaisu.

Ensimmäinen mahdollisuus voisi OA:n mukaan olla, että edunvalvojan sijaiseksi määrättäisiin aina oikeusaputoimiston yleinen edunvalvoja, jolloin kuluriski jäisi valtiolle. Toiseksi asia voitaisiin järjestää oikeusavulla oikeusapulakia ja oikeusavun antamisen edellytyksiä tarvittaessa lapsiystävällisesti tulkiten. Kolmanneksi palkkion maksaminen voisi analogisesti tulkiten määräytyä samoin perustein kuin määräytyy vuonna 2014 voimaan tulevassa esitutkintalaissa asianosaisena olevalle lapselle määrättävän edunvalvojan palkkion maksaminen. Neljänneksi voisi olla aiheellista arvioida, tulisiko viimeksi mainitusta vaihtoehdosta säätää nimenomaisesti. OA esitti OM:n harkittavaksi toimenpiteitä asiassa (335/4/12\*).

*OM:n ilmoituksen mukaan paras tapa järjestää asia on tilanteiden harvinaisuuden vuoksi malli, jossa huoltajan esteellisyyttä koskevilla tilanteilla rikosasiassa todistajana kuultavana olevalle alaikäiselle haetaan edunvalvojan sijaiseksi ensisijaisesti oikeusaputoimiston yleinen edunvalvoja. Näin päämiehen varattomuus ei koidu yksittäisen edunvalvojan vahingoksi palkkion maksamisessa. Ministeriö on saattanut asian tiedoksi Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikölle ja Poliisihallitukselle. Asia ei johtanut OA:n jatkotoimenpiteisiin.*

##### Maistraatti laiminlöi noudattaa julkisuuslain määräaikoja

Kantelija oli pyytänyt maistraatilta lähiomaisensa edunvalvonnan tarpeen selvittämiseen liittyneitä asiakirjoja. Hänelle oli annettu kielteinen ensi vaiheen vastaus yli kuukauden kuluttua asian vireille tulosta. Julkisuuslaissa säädetty ehdoton kuukauden enimmäisaikakin oli siten ylitetty. Valituskelpoisen päätöksen antamiseen oli kulunut vielä noin kuusi viikkoa.

Jälkimmäisestä ajasta OA totesi, että julkisuuslaisa ei erikseen säädetä, missä ajassa valituskelpoisen päätös tulee antaa silloin, kun asiakirjojen pyytäjälle on jo ilmoitettu, että asiakirjoja ei anneta. Myöskään valituskelpoista päätöstä koskevan pyynnön esittämiseksi ensi vaiheen vastauksen saamisen jälkeen ei ole säädetty määräaika. OA lähti siitä, että valituskelpoisen päätöksen antaminen ei voi kestää ainakaan kauemmin kuin asian käsittelemisen määräajoista on julkisuuslaissa nimenomaisesti säädetty. Lisäksi ensi vaiheen käsittelyyn kulunut aika on aiheellista ottaa huomioon toisen vaiheen ratkaisua tehtäessä, jotta asian kokonaiskäsitelyaika ei muodostu kohtuuttomaksi. Vain äärimmäisen poikkeuksellisesti myös valituskelpoisen päätöksen aikaansaaminen voisi erikseen vielä viedä julkisuuslaissa säädetyn enimmäisajan. Siten myös valituskelpoisen päätöksen antaminen oli nyt kestänyt liian kauan, kun siihen oli kulunut noin kuusi viikkoa.

Kaiken kaikkiaan asiakirjapyyntöön käsittely ei ollut asianmukainen. Ensimmäisen vastauksen saaminen oli kestänyt kauemmin kuin asiakirjapyyntöön vastaaminen voi lain mukaan erikseen määritellyissä tilanteissa enimmilläänkään ylittää kestää. Valituskelpoisen päätöksen laatimiseen oli kulunut tämänkin jälkeen erikseen vielä noin kuusi viikkoa, vaikka lopullisen ratkaisun sisältö oli ollut täsmälleen sama kuin alkuperäisessä vastauksessa. Kun kantelija oli pyytänyt valituskelpoista päätöstä heti saatuaan virkamiehen kielteisen ensi vaiheen vastauksen, asiakirjapyyntöön kokonaiskäsitelyaika oli ollut noin 11 viikkoa. OA piti tätä selvästi kohtuuttomana ja asian asianmukaiselle käsittelylle perustuslaissa säädetyn vaatimuksen vastaisena. OA antoi maistraatille huomautuksen lainvastaisesta menettelystä (3071/4/12\*).

### Edunvalvojan sopivuutta olisi tullut selvittää

OA otti omasta aloitteestaan tutkittavaksi edunvalvojan sopivuuden selvittämistä koskevan asian. Edunvalvojana oli toiminut päämiehen entinen puoliso.

Päämies oli kolme kertaa hakenut edunvalvojansa vaihtamista peruuttaen kuitenkin aina hakemuksensa. Maistraatissa sittemmin järjestetystä tapaamisesta edunvalvojan vaihtamisasia ei enää ollut tullut esiin. Tämän jälkeen päämies oli kuitenkin OA:lle toimittamisissaan kirjeissä ja puhelimitse kuultuna tuonut esiin vakavia väitteitä edunvalvojansa toiminnasta. Päämies kertoi muun muassa edunvalvojansa vastustaneen päämiehen muuttoa päämiehen yhdessä edunvalvojansa kanssa omistamaan asuntoon ja kieltäneen päämiestä käymästä asunnossa, jossa oli edelleen päämiehen tavaroita. Edelleen päämies oli kokenut tullessa pakotetuksi allekirjoittamaan erään edunvalvojan laatiman asiakirjan. Edunvalvoja oli sanonut, ettei hän toimita päämiehelleen käteistä rahaa hoitokotiin, jos päämies ei allekirjoita. Edelleen päämies toi useaan otteeseen esiin sen, että häntä koskevia asiakirjoja ei saanut luovuttaa edunvalvojalle ja hän halusi edunvalvojansa vaihtamista.

Nämä seikat oli saatettu selvityspyynnön myötä maistraatin tietoon. Maistraatin selvityksestä ei kuitenkaan ilmennyt, että maistraatti olisi ryhtynyt asiaa enemmältä selvittämään. Maistraatti toi esiin lähinnä sen, että vuositilien perusteella päämiehen asiat oli hoidettu asianmukaisesti. Edellä todettujen vakaviksi luonnehdittavissa olevien ja keskeisiltä osin maistraatissa järjestetyn tapaamisen jälkeen esitettyjen väitteiden perusteella saattoi OA:n mukaan aiheellisesti herätä ajatus, että päämiehen ja edunvalvojan välillä voisi vallita sellainen luottamuspuola, jonka lähempi selvittäminen maistraatissa olisi voinut olla tarpeen asia tulua sen tietoon.

Maistraatin selvityksestä ei kuitenkaan ilmennyt, että asia olisi johtanut maistraatissa omaaloitteisesti enempiin selvitystoimenpiteisiin, kuten päämiehen kuulemiseen hänen näkemysten-

sä täsmentämiseksi tai varmentamiseksi ja/tai edunvalvojan kuulemiseen esiin tulleista väitteistä. OA piti maistraatin menettelyä kritiikille alttiina. Tämänkaltaisissa tilanteissa maistraatilla voi vasta esimerkiksi osapuolten kuulemisen jälkeen olla käytettävissään sellainen asian jatkokäsittelyn kannalta riittävä aineisto, joka ulkopuolisen silmin näyttäytyisi riittävänä. Sen sijaan nyt jäi vahva vaikutelma siitä, että toimenpiteiden arvioinnissa keskeistä oli ollut vuositilien asianmukaisuus. Tämä ei kuitenkaan vielä kerro mitään esimerkiksi päämiehen ja edunvalvojan yhteistoiminnan toimivuudesta. Ongelmat yhteistoiminnassa ja päämiehen epäluottamus edunvalvojaansa kohtaan voivat olla peruste arvioida edunvalvojan sopivuutta tehtäväänsä, vaikka taloudelliset asiat olisivatkin tulleet hoidetuiksi asianmukaisesti.

Sen ratkaiseminen, onko edunvalvoja menettänyt sopivuutensa, ei kuulu OA:n vaan ensi sijassa käräjäoikeuden arvioitavaksi. Maistraatin valvontavelvollisuuteen kuuluu, että maistraatti voi saattaa asian käräjäoikeudessa vireille. Toisaalta maistraatilla on oikeus harkita asiaa itsenäisesti asian lähemmän selvittämisen ja hakemuksen tekemisen edellytysten näkökulmasta.

Maistraatti oli nyt asettanut kynnyksen ryhtyä selvittämään asiaa verraten korkeaksi. Tulkinnanvaraista oli kuitenkin, missä edunvalvojan toiminnan sopivuuden rajat kulkevat. Tulkinnanvaraista oli myös, milloin epäily edunvalvojan ja hänen päämiehensä välisen yhteistoiminnan ongelmista tai luottamuspulasta muodostuu sellaiseksi, että asiaa tulisi ryhtyä lähemmin selvittämään, vaikka päämiehen taloudelliset asiat on vuositilintarkastuksen perusteella hoidettu moitteettomasti. Edunvalvojan sopivuus tehtäväänsä olisi nyt kuitenkin ansainnut tulla selvitettyksi lähemmin. OA esitti maistraatille, että se vielä harkitsisi asiaa (3903/2/12).

*Maistraatti ilmoitti selvittäneensä asiaa kuulemalla päämiestä ja tämän lapsia päätyen siihen, että edunvalvojan vaihtamiseen ei ollut aihetta ryhtyä. Asia ei johtanut OA:n jatkotoimenpiteisiin.*

### Muita ratkaisuja

Päämiehen omaisuuden myymisestä oli kyse kahdessa ratkaisussa. Ensimmäisessä tapauksessa maistraatti oli antanut edunvalvojalle luvan myydä päämiehensä osuuden kiinteistöstä. Päämies omisti kiinteistön puolisonsa kanssa. Kanteilijan tarjous, joka oli toteutunut kauppahintaa korkeampi, oli ollut sekä edunvalvojan ja maistraatin että päämiehen ja tämän puolison tiedossa. Kaupan toteuttaminen lupapäätöksen mukaisena oli ollut myyjien tahto ja sinänsä päämiehen edun mukaista. Päätöksen perustelemisen näkökulmasta OA kuitenkin piti tiedossa ollutta korkeampaa tarjousta sellaisena merkityksellisenä seikkana, joka olisi ansainnut tulla lupapäätöksessä tuoduksi nimenomaisesti esiin ja arvioiduksi lähemmin päämiehen edun kannalta (1026/4/13).

Toisessa omaisuuden myymistä koskeneessa tapauksessa OA totesi, että päämiehen perimän asunnon myynnissä olisi voitu edetä ripeämmin. Myyntiin ei ollut ryhdytty vielä kahden vuoden kuluttuakaan saannosta, vaikka päämies oli heti ilmoittanut haluavansa myymistä. Asuntoa ei ollut myöskään vuokrattu. OA pyysi maistraattia arvioimaan, oliko päämiehelle voinut aiheutua vahinkoa asunnon myymiseen kuluneen ajan johdosta. Maistraatin mukaan edunvalvontatoimiston laiminlyönnistä ei ollut aiheutunut vahinkoa, kun otettiin huomioon muun muassa asuntojen hinnannousu tuona aikana. Maistraatti kuitenkin kiinnitti johtavan yleisen edunvalvojan huomiota omaisuuden realisointien hoitamiseen kohtuullisessa ajassa. Kun ei ollut aihetta epäillä, että viipymisestä olisi koitunut päämiehelle vahinkoa, ja maistraatin jo antamaa ohjausta voitiin pitää riittävänä toimenpiteenä, OA ei pitänyt tarpeellisena puuttua asiaan enemmälti (3678/4/12).

Yhteydenpitoa koski kolme ratkaisua. Ensimmäisessä, edunvalvojan tavoitettavuutta koskevassa asiassa OA korosti sitä, että tavoitettavuus korostuu edunvalvonnan alkuvaiheessa, kun päämiehelle uusi tilanne voi perustellusti herättää hänessä kysymyksiä ja tarvetta yhteydenpitoon edunvalvojansa kanssa (859/4/13).

Toisessa tapauksessa OA totesi neuvonnasta edunvalvonnan päättyessä, että henkilöllä voi olla tarvetta saada neuvoja käytännön asioista, kuten tilien käyttöoikeuksien saamisesta, laskujen maksamisesta ja etuuksien hakemisesta. Neuvonta voitaisiin toteuttaa esimerkiksi yleisellä kirjallisella ohjeella tai henkilökohtaisesti keskustellen. Neuvonnan antaminen ja sen tapa perustuvat tapauskohtaiseen harkintaan. Merkitystä on konkreettisesti neuvonnan tarpeella ja henkilön kyvyllä itse hoitaa asioitaan. Esimerkiksi päämiehen ikä – esimerkiksi, kun edunvalvonta päättyy täysi-ikäiseksi tuloon – on sellainen tekijä, joka olisi aiheellista ottaa huomioon arvioitaessa oma-aloitteisen neuvonnan tarpeellisuutta. Myös edunvalvonnan perusluonne eli se, että henkilö on ollut asioidensa omatoimisessa hoitamisessa muita heikommassa asemassa, voisi korostaa edunvalvontatoimiston oma-aloitteisesti antaman neuvonnan tarpeellisuutta. OA:n pyynnöstä OM toimitti vielä selvitystä käytännöistä edunvalvontatoimistoissa ja mahdollisesta asiaa koskevasta yleisestä ohjeistuksesta. Asia ei johtanut OA:n jatkotoimenpiteisiin (2733/4/12\*).

Kolmannessa, yleisemmin tiedusteluihin vastaamista koskeneessa tapauksessa OA totesi, että hyvään hallintoon kuuluva kirjeisiin vastaaminen koskee myös päämiehen läheisten yhteydenottoja yleiseen edunvalvontaan salassapitosäännökset kuitenkin huomioon ottaen (4988/4/12).

Käyttövarojen antamista arvioitiin kolmessa ratkaisussa. Ensimmäisessä tapauksessa käyttövarat olivat yhtenä kuukautena jääneet maksamatta varojen vähäisyyden vuoksi, toisessa käyttövarat oli kaksi kertaa maksettu päivää myöhemmin kuin päämiehen kanssa oli ennalta sovittu ja kolmannessa käyttövarojen maksupäivää oli muutettu asiasta päämiehen kanssa keskustelematta tai siitä hänelle edes ilmoittamatta. OA kiinnitti yleisten edunvalvojien huomiota velvollisuuteen toimia yhteistyössä päämiesten kanssa myös käyttövarojen maksatuksen muutoksia koskevissa tilanteissa (4461/4/12\*, 151 ja 791/4/13).

Palveluasumismaksua koskevassa asiassa OA totesi, että lainsäädäntö jättää kunnille harkinta-valtaa siinä, miten edunvalvontakulut otetaan huomioon maksua määrättäessä. Kaupunki sovelsi soveltuvin osin pitkäaikaisesta laitoshoidosta perittävää maksua koskevia asiakasmaksulain säännöksiä. OA oli jo tehnyt pitkäaikaisen laitoshoidon maksuihin liittyvän esityksen sosiaali- ja terveysministeriölle (4707/4/11\*; OA:n kertomus vuodelta 2012, s. 274). Lisäksi ministeriössä oli tiedostettu asiakasmaksulainsäädännön uudistamisen tarpeellisuus myös palveluasumisen maksujen osalta. Tämän vuoksi asia ei edellyttänyt OA:n toimenpiteitä (1163/4/12).

Maistraatin toimivallasta OA totesi hallintomenettelyn jatkuvuusperiaatteen näkökulmasta seuraavaa. Koska maistraatti oli ollut toimivaltainen edunvalvontavaltakirjojen vahvistamisasian vireille tullessa, se oli ollut toimivaltainen vahvistamaan valtakirjat, vaikka valtuuttajat olivatkin asian vireillä ollessa jo muuttaneet toisen maistraatin toimialueelle (833/4/13).

## 4.14

# Sosiaalivakuutus

Sosiaalivakuutus on osa toimeentuloturvajärjestelmää ja sillä tarkoitetaan lailla taattua turvaa työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Etuuksista osa perustuu työskentelyyn ja osa Suomessa asumiseen.

Sosiaalivakuutusta koskevat asiat kuuluivat AOA *Jussi Pajuojalle*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Juha Niemelä*. Kaikki kohdassa 4.14.4 esitellyt tapaukset ovat AOA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita.

### 4.14.1

#### TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Sosiaali- ja terveysministeriössä (STM) kehittämiskohteena ovat olleet muun muassa osatyökykyisten palvelut. Ministeriössä valmistui vuonna 2013 toimintakonsepti, jolla pyritään edistämään osatyökykyisten työssä jatkamiseen tai työllistymisen edistämiseen tähtääviä toimia. Työkykykoordinaattori ja osatyökykyinen suunnittelevat yhdessä palvelukokonaisuuden, joka mahdollistaa eri keinojen oikea-aikaisen ja tarkoituksenmukaisen käytön. Palveluvalikoimaan sisältyvät työpäikan keinot, terveydenhuolto, kuntoutus, koulutus, työvoimapalvelut ja sosiaaliturva. Tarkoitus on räätälöidä osatyökykyiselle saumaton palveluketju, jonka avulla hän pystyy jatkamaan työelämässä tai pääsee mukaan työelämään.

Nuorten kuntoutukseen pääsyn edellytyksiä helpotettiin muuttamalla ammatillisen kuntoutuksen myöntämisehtoja. Kuntoutusta on mahdollista antaa myös niille nuorille, jotka ovat vaarassa syrjäytyä työelämästä ennen kuin ovat sinne edes päässeet. Kuntoutustarpeen arvioinnissa otetaan entistä enemmän huomioon sairauden tai vamman lisäksi nuoren sosiaalinen tilanne. Nuor-

ten kuntoutus kuuluu osana nuorisotakuuseen. Nuorille suunnattua kuntoutuskonseptia ovat laatimassa STM ja Kela yhdessä opetusalan ja järjestöjen kanssa.

Kela jatkoi asiakaspalvelunsa kehittämistä. Tavoitteena on lisätä verkkoasiointia ja palvelua ajanvarauksella. Kelan verkkosivuilla oli jo yli 20 miljoonaa vierailua. Kela ottaa huomioon myös mobiililaitteiden käytön palveluissaan. Kaikista etuushakemuksista 1/3 täytetään verkossa, opintotukiasioissa lähes 2/3.

Verkosta voi myös tarkistaa oman hakemuksensa tilanteen Kelassa. Palvelun tavoitteena on vähentää puhelinpalvelua ruuhkauttavia käsittelyaikatiedusteluja. Kela pyrkii vähentämään perinteistä toimistopalvelua ja siirtymään ennakoivaan palveluun. Siksi Kela ottaa aiempaa enemmän yhteyttä asiakkaisiinsa selvittääkseen asiakkaan tilannetta ja palvelutarvetta.

Vakuutusyhtiöiden hallinnon sääntelyä täsmennettiin lainsäädäntömuutoksella, joka perustuu vakuutusyhtiöiden vakavaraisuutta koskevaan EU:n Solvenssi II -direktiiviin. Lakiin lisättiin säännökset muun muassa vakuutusyhtiöiden sisäisestä tarkastuksesta, aktuaaritoiminnosta, riskienhallinnasta ja palkitsemisesta. Muutosten tavoitteena on parantaa vakuutusyhtiöiden vakautta ja riskienhallintaa.

Työeläkejärjestelmän läpinäkyvyyttä ja eläkelaitoksia kohtaan tunnettavaa luotettavuutta pyritään lisäämään STM:ssä vireillä olevassa hankkeessa työeläkelaitosten hallintosääntelyn tiukentämiseksi. Tavoitteena on velvoittaa työeläkeyhtiöt julkistamaan tiedot johdon sidonnaisuuksista ja säännellä menettelytavoista johdon ja hallinnon työeläkeyhtiön kanssa tekemissä merkittävisissä liiketoimissa. Vuoden lopulla runsaasti julkisuutta saaneet Kevan johdon työsuhde-etuudet vilkastuttivat asiasta käytyä keskustelua.

#### 4.14.2 KANTELUMÄÄRÄ JA TOIMENPIDEPROSENTTI

Vuoden 2013 aikana tuli vireille 371 asiaryhmän kantelua. Määrä on aiempia vuosia suurempi. Mitään selkeätä kasvua selittävää tekijää ei ollut, vaan kanteluita tuli tasaisesti enemmän kaikilta asiaryhmän toimialoilta. Myös ratkaistujen kanteluiden määrä kasvoi (347). Lisäksi AOA otti vuoden aikana kaksi asiaa tutkittavaksi omana aloitteena ja ratkaisi yhden oman aloitteen.

Noin puolessa ratkaisuista oli arvioitavana Kelan ratkaisu tai menettely. Kelan etuuksista eniten olivat esillä sairauspäiväraha-, työkyvyttömyyseläke- ja asumistukiasiat (noin 30 kantelua). Vammaistuki-, elatustuki- ja opintotukiasiat sekä sairaanhoidon kustannukset olivat seuraavaksi yleisimmät etuudet ratkaisuissa.

Työeläkelaitoksia koskevia ratkaisuja annettiin noin 60, tapaturmalaitoksia 20 ja liikennevakuutuslaitoksia 10. Muutoksenhakuasteet olivat kohteena runsaassa 20 ratkaisussa.

Asiaryhmässä on tyypillistä arvostella viranomaisen antaman ratkaisun lopputulosta. Jos kirjoittaja ei ole vielä käyttänyt laissa säädettyjä muutoksenhakekeinoja, häntä ohjataan siihen. Vireillä oleviin asioihin oikeusasiamies ei voi puuttua eikä myöskään annettuun ratkaisuun, kun se on tehty harkintavallan puitteissa.

Monissa ratkaisuissa arvioitiin asian käsittelyn kestoa. Eläkehakemusten käsittelyaikoja Kevassa käsitellään jaksossa 4.14.3. Asianmukainen ja huolellinen käsittely sekä viranomaisten antama neuvonta ja palvelu olivat myös usein arvioitavana.

Ratkaisuista 43 eli 12,4 % johti viranomaisen toimintaa arvostelevaan toimenpiteeseen. Huomautuksia annettiin kaksi. Toimenpideratkaistujen osuus aleni viime vuodesta, mutta niiden kokonaismäärä vastaa tavanomaista.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2004–2013



Toimenpideprosentti vuosina 2004–2013

### 4.14.3

#### TARKASTUKSET

##### Kevassa selviteltiin syitä hakemusten ruuhkautumiseen

Vuosina 2012–2013 kanneltiin paljon eläkehakemusten käsittelyn viivästymisistä Kevassa.

AOA pyysi Kevasta selvitystä sekä yksittäisten hakemusten käsittelyistä että myös yleisellä tasolla hakemusten käsittelytilanteesta. Lisäksi hän tarkasti Kevan huhtikuussa, jolloin asiaa käsiteltiin laajasti.

Kevassa, joka on asiakasmäärältään selvästi suurin eläkelaitos 1,3 miljoonalla henkilöasiakkaallaan, otettiin vuosien 2012–2013 aikana käyttöön uusi eläkkeiden käsittelyjärjestelmä. Sillä tavoitellaan nopeampaa ja parempaa palvelua. Järjestelmän käyttöönoton seitsemän eri vaihetta ruuhkauttivat kuitenkin eläkehakemusten käsittelyä. Tämä pidensi hakemusten käsittelyaikoja, mistä yhtiö myös avoimesti informoi asiakkaitaan. Keva antoi etuus käsittelyssä etusijan ensi kertaa eläkettä hakevien asioille. Tällä haluttiin välttää toimeentulon katkeamiset. Ratkaisu johti kuitenkin esimerkiksi lisäeläkehakemusten käsittelyviiveisiin. AOA:n tarkastuksella Keva ilmoitti kuitenkin jo saaneensa ruuhkan purun hyvään vauhtiin.

Keva avasi lisäksi vuoden 2012 lopussa verkossa palvelun, jossa asiakkaat saattoivat tarkistaa omat eläketietonsa. Samoihin aikoihin se lähetti lähes 700 000 työeläkeotetta. Nämä molemmat palvelut lisäsivät yhteydenottoja Kevaan.

Tarkastuksella Keva kertoi myös tilanneselvittelypalvelustaan, jossa hylkäävän eläkepäätöksen saaneelle hakijalle tarjotaan mahdollisuutta selvittää kuntoutustutkimuslaitoksen ja/tai sosiaalityöntekijöiden kanssa omaa tilannettaan. Palvelua on pystytty tarjoamaan vuosittain toistaiseksi vain noin 200 hakijalle. Hakijat ovat olleet palveluun tyytyväisiä ja myös tulokset ovat olleet hyviä. Työhön paluu on toteutunut lähes kolmasosalla.

Tarkastuksen jälkeen AOA antoi toukokuussa ratkaisunsa sekä yksittäisiin kanteluihin että omaan aloitteeseensa (2344/2/13). Hän piti Kevan

toimenpiteitä hakemusruuhkan purkamiseksi asianmukaisina. Ottaen huomioon Kevan toiminnan merkityksen hän piti kuitenkin ensiarvoisen tärkeänä, että se saa purettua ruuhkan mahdollisimman nopeasti. Tämän vuoksi hän pyysi Kevaa toimittamaan lokakuun loppuun mennessä selvityksen hakemuskäsittelyn tilanteen kehittymisestä.

*Keva ilmoitti 28.10.2013 tilanteen parantuneen, mutta vuodelle 2013 asettamaansa käsittelyaikavoitetta se ei ilmoituksensa mukaan tule saavuttamaan. Yhtiö ilmoitti toimittavansa AOA:lle keväällä 2014 koko vuotta 2013 ja alkuvuoden 2014 tiedot. AOA jatkaa hakemusten käsittelyn seurantaan näiltä osin.*

#### Käynnit Kelan toimistoissa

AOA tutustui alkuvuodesta Kelan Kampin toimiston asiakaspalveluun. Toimisto oli ensimmäinen Kelan niin sanotun uuden ilmeen mukainen toimisto, jossa asiakkaat ohjataan heidän palvelutarpeensa mukaisesti. Palvelumuotoja ovat pikapalvelu, vuoronumeroilla tapahtuva asiakaspalvelu, lomakehyllyt ja asiakkaiden käyttöön varatut tietokonepäätteet. Lisäksi toimistossa on palvelupisteitä asiakkaille, jotka ovat etukäteen varanneet ajan sähköisessä ajanvarausjärjestelmässä. Toimistossa asioi useita satoja asiakkaita päivittäin.

Kelan tavoite on, että asiakkaan asia saadaan kerralla kuntoon. Vuoronumeropalvelun lopputuloksena tulisi olla se, että asiakkaan ei tarvitse asioida enää toimistossa saman asian tiimoilta. Tämä palvelumuoto saisi kestää enintään noin 20 minuuttia. Sitä pidempi palvelu on suunniteltu tapahtuvaksi ajanvarauksen kautta.

Kampin toimiston yhteydessä toimii Kelan ja verohallinnon yhteinen ulkomaalaisille työntekijöille perustettu palvelupiste (In To Finland). Se palvelee Suomeen töihin tulevia ulkomaalaisia työntekijöitä ja yrittäjiä, opiskelijoita sekä yrityksiä, jotka palkkaavat tai välittävät työvoimaa Suomeen. Kelan puolella palvelua hakee vuosittain noin 10 000 asiakasta.

Kelan Kirkkonummen toimistoon kohdistuneella käynnillä keskusteltiin sotilasavustusasioiden ajankohtaisista kysymyksistä. Taustalla oli AOA:n puolustusvoimiin kohdistuneilla tarkastuksilla tekemät havainnot sotilasavustusjärjestelmästä ja sen ongelmakohdista. Keskustelussa käytiin läpi erilaisissa perhesuhteissa asuvien varusmiesten tilanteita sekä erityisesti yleisen asumistuen ja sotilasavustuksena maksettavan asumislisän välistä suhdetta.

#### 4.14.4 RATKAISUJA

##### Kela sai kieltää nimien keräämisen kannabis-aloitteeseen

Kelan Turun toimisto oli kieltänyt kantelijaa keräämästä nimiä kannabiksen laillistamista koskevaan aloitteeseen omaa asiointivuoroaan odottaessaan.

AOA arvioi asiaa sananvapauden sekä Kelaa velvoittavan palveluperiaatteen kannalta ottaen huomioon Kelan asiakkaiden oikeuden häiriöttömään asiointiin. Kelassa asioidaan yksityiselämän suojan piiriin kuuluvissa, henkilökohtaisella tasolla tärkeissä asioissa. AOA:n mukaan asiakkailla on oikeus olettaa, että asiointitapahtuma on mahdollisimman rauhallinen. Kelan tulee pyrkiä estämään jo ennalta mahdolliset häiriötekijät. Lisäksi hän katsoi, että viranomaisen on oltava kaikessa toiminnassaan objektiivinen. Ulkopuoliselle viranomaisen toiminnasta välittyvään kuvaan vaikuttaa myös se, miten asiointi viranomaisessa on järjestetty. AOA:n mukaan parhaiten luottamus viranomaisen toiminnan puolueettomuuteen säilyy siten, että se keskittyy toimitiloissaan vain sille laissa säädetyn tehtävän hoitamiseen.

AOA piti perusteltuna, että Kela kielsi asiakaspalvelutiloissaan nimien keräämisen, joka saattaa aiheuttaa häiriötä asiakaspalvelulle tai vaarantaa Kelan puolueettomuutta kohtaan tunnettavaa luottamusta. Hän ei pitänyt Kelan puuttumista asiaan myöskään suhteettomana kantelijan sananvapauden kannalta (1236/4/12\*).

##### Hakemukset ruuhkautuivat Kelan kansainvälisissä asioissa

AOA arvioi kahden Suomen sosiaaliturvan piiriin kuulumista koskevan hakemuksen ja yhden EU-eläkehakemuksen käsittelyaikoja Kelassa. Eläkeasian käsittely oli kestänyt 20 kuukautta, mikä oli AOA:n mielestä liian pitkä. Vakuuttamis päätöksissä hän piti ongelmana sitä, että samanaikaisesti vakuuttamista koskevien hakemusten kanssa viireille saatettujen perhe-etuus- ja lapsilisähakemusten käsittely oli kestänyt useita kuukausia sen jälkeen, kun vakuuttamis päätös oli jo ratkaistu.

Kela ilmoitti olevansa tietoinen kansainvälisten asioiden usein hyvinkin pitkistä käsittelyajoista. Kela oli jo aloittanut toimenpiteet niiden lyhentämiseksi. Ratkaisutyön prosesseja oli kehitetty ja hakemuksia siirretty ruuhkaisimmista yksiköistä ratkaistaviksi muihin yksiköihin. Joihinkin yksikköihin oli osoitettu lisää henkilöstöresursseja. Ruuhkaa oli purettu myös ylitöitä teettämällä. Lisäksi vuonna 2014 Kela organisoiti uudelleen ja keskittää kansainvälisten asioiden käsittelyn. AOA ottaa kansainvälisten asioiden hakemusten ruuhkan purkamisen ja käsittelyaikojen kehittämisen tarvittaessa seurantaansa.

AOA PAJUOJAN RATKAISUT 19.9.2013, DNROT 2907\* JA 4561/4/12\* SEKÄ 29.10.2013, DNRO 1057/4/13\*, ESITTELIJÄ EEVA-MARIA TUOMINEN

##### Kela laiminlöi huolellisuuden

Kela oli myöntänyt kantelijalle maaliskuussa 2012 antamallaan päätöksellä työkyvyttömyyseläkkeen 1.2.2012 alkaen. Se ilmoitti päätöksessä käsitellessä vakuutusosoikeuden palauttaman asian uudelleen. Vakuutusosoikeus ei ollut kuitenkaan palauttanut kantelijan eläkeasiaa, vaan jo aiemmin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta. AOA:n mukaan päätöksestä ei ilmennyt mihin selvitykseen eläkkeen alkamisajankohta perustui. Päätöksen perustelut olivat muutoinkin vaikeaselkoiset.

Kela ilmoitti selvityksessään käsitellessä asian uudelleen ja syyskuussa 2012 antamallaan

oikaisupäätöksellä se myönsi kantelijalle työkyvyttömyyseläkkeen takautuvasti jo 1.12.2009 alkaen siihen saakka kun työeläkeyhtiö oli myöntänyt hänelle vanhuuseläkkeen. Kela maksoi kantelijalle verojen vähentämisen jälkeen takautuvasti noin 14 000 euroa.

AOA katsoi Kelan laiminlyöneen käsitellä asiaa asianmukaisen huolellisesti. Hän kehotti lisäksi Kelaä ottamaan vielä käsiteltäväkseen viivästyskorotuksen maksamisen kantelijalle (1560/4/12\*).

*Kela ilmoitti 6.5.2013 myöntäneensä 2.5.2013 antamallaan päätöksellä kantelijalle viivästyskorotuksen etuuden viivästymisen vuoksi.*

### Kela antoi virheellistä neuvontaa

Kantelija oli asioinut toukokuussa 2012 Kelan Tampereen toimistossa ja pyytänyt eläkkeensaajan korttia voidakseen saada alennusta esimerkiksi junalipuista. Toimistosta oli kuitenkin ilmoitettu, ettei hänelle voida korttia myöntää. Toimisto oli antanut hänelle paperisen todistuksen, jolla hän ei alennusta ollut kuitenkaan saanut.

Kela myönsi toimiston antaneen kantelijalle virheellistä tietoa. Kantelijalla oli Kelan mukaan oikeus kysymäänsä korttiin, ja Kela ilmoitti tilanneensa sen hänelle kesäkuun alussa. Kela arvioi, että virheeseen oli saattanut vaikuttaa se, että kantelijan täysimääräistä kansaneläkettä oli vähentänyt hänen ulkomailla asumisensa vuoksi huomioon otettava suhteutuskerroin.

AOA katsoi toimiston epäonnistuneen palvelu- ja neuvontavelvollisuuden toteuttamisessa. Hän kehotti vakuutuspiiriä korostamaan toimihenkilöilleen huolellisuutta. Kun kantelija oli ilmoittanut tarkoituksenaan olleen matkustaa junalla, AOA kehotti piiriä ottamaan yhteyttä kantelijaan ja selvittämään, oliko tälle ehtinyt aiheutua taloudellista menetystä sen vuoksi, ettei Kela ollut myöntänyt hänelle eläkkeensaajan korttia, johon hänellä siis olisi ollut oikeus (1914/4/12\*).

*Kela ilmoitti 22.5.2013, että saadun selvityksen mukaan kantelijalle voidaan arvioida aiheutuneen 64,84 euron vahinko saamatta jääneinä alennuk-*

*sina. Aluekeskus ilmoitti hyväksyvänsä kantelijan vaatimuksen ja maksavansa kantelijalle 150 euroa korvausta tästä vahingosta ja hyvityksenä asian käsittelystä aiheutuneesta vaivasta.*

### Lapsen kuntoutuksen oikea-aikaisuus vaarantui

Kantelijan 6-vuotiaan lapsen kuntoutushakemuksen käsittely Kelan Varsinais-Suomen vakuutuspiirissä oli kestänyt yli kolme kuukautta. Kela myönsi lapselle kesäkuussa antamallaan päätöksellä kuntoutusta takautuvasti maaliskuun alusta lukien.

Käsittelyaika ylitti selvästi Kelan kuntoutushakemuksille asettaman käsittelyaikavoitteen 35 päivää ja myös Kelassa asetetun hälytysrajan, jossa hakemus viimeistään pitäisi ratkaista.

AOA katsoi Kelan laiminlyöneen hakemuksen käsittelyn asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä. Hän kiinnitti huomiota myös siihen, että hakemusta oli kiirehditty useasti, ja siitä huolimatta se oli seissyt pitkään työjonossa. AOA korosti myös, että kyse oli kehittyvälle lapselle haetavasta kuntoutuksesta, jolloin kuntoutuksen oikea-aikaisuudella on erityisen suuri merkitys.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 30.12.2013, DNRO 2409/4/13\*,  
ESITTELIJÄ EEVA-MARIA TUOMINEN

## 4.15

# Työvoima ja työttömyysturva

Asiaryhmään kuuluvat työhallinto, työttömyysturva, työsuojelu ja siviilipalvelus. Työttömyysturva on perustuslain 19 §:n 2 momentissa mainittua perustoimeentulon turvaa ja siinä on kyse lailla säädetyn perusoikeuden toteutumisesta. Työttömyysturva on myös osa sosiaalivakuutusta, jota muutoin käsitellään s. 258.

Ratkaisijana asiaryhmässä toimi AOA *Jussi Pajuoja* ja pääesittelijänä esittelijäneuvos *Juha Niemelä*. Kaikki kohdassa 4.15.4 esitellyt tapaukset ovat AOA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita.

### 4.15.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Työllisyystilanne heikkeni edelleen vuoden 2013 aikana. Loppuvuonna työ- ja elinkeinotoimistossa (TE-toimistot) oli jo noin 330 000 työtöntä työnhakijaa eli lähes 50 000 enemmän kuin vuosi aiemmin. Erityisesti pitkäaikaistyöttömien ja yli 50-vuotiaiden työttömien määrä kasvoi voimakkaasti. Myös alle 25-vuotiaiden työttömien määrä lisääntyi 5 000 työttömällä huolimatta nuorisotakuun käyttöönotosta. Syksyllä nuorisotyöttömyys kuitenkin väheni ja nuorisotakuun toimenpiteillä kehityksen uskotaan jatkuvan samansuuntaisena. Nuorten työttömyys kestää myös lyhyemmän aikaa kuin muun väestön.

Työttömyyden kasvu on lisännyt TE-toimistojen työmäärää. Työhallinnossa vuoden alussa käyttöön otettu uusi palvelumalli oli koetuksella eikä ongelmilta välttytty. Kun sekä työhallinnon puhelinjärjestelmän että verkkosivujen uudistamisessa esiintyi hankaluuksia, toimistojen asiakaspalvelu ruuhkautui ajoittain pahoin. Tämä näkyi myös oikeusasiamiehelle saapuneissa kirjoituksissa. AOA kohdisti työhallintoon useita tarkastuksia (ks. jakso 4.15.3).

EU-tuomioistuimen ratkaisut olivat taustana vuosiloman sairauskarensin poistamiselle ja loma-ajan palkan määräytymisperusteiden muutokselle. Kuukausipalkkaisten loma-ajan palkka säädettiin laskettavaksi lomanmääräytymisvuoden eikä lomallelähtöhetken ansioiden mukaan.

Työttömille säädettiin oikeus ansaita 300 euroa kuukaudessa ilman etuuden pienentymistä. Muutos koskee sekä päivärahoja että työmarkkinatukea. Ansiosidonnaisen päivärahan enimmäis-aikaa lyhennettiin 500 päivästä 400 päivään henkilöillä, joilla on alle kolmen vuoden työhistoria. Myös palkansaajien ja yrittäjien työssäoloehtoja lyhennettiin.

Siviilipalveluksessa merkittävä muutos on toiminnan järjestämisen siirtäminen Lapinjärven kunnalta valtiolle. Samalla toimeenpanosta vastaavan siviilipalveluskeskuksen henkilöstö siirtyi valtion palvelukseen. Siviilipalvelusvelvollisten kaikki kotimaan lomamatkat koti- tai asuinpaikkakunnalle säädettiin maksuttomiksi. Muutos edistää siviilipalvelusmiesten yhdenvertaisuutta toisiinsa ja suhteessa varusmiespalvelusta suorittaviin.

Työsuojelun keskeisenä valvontakohteena oli harmaan talouden torjunta, jonka tehostamiseksi yrittäjille säädettiin kuitintarjoamisvelvollisuus ja työnantajille velvollisuus maksaa palkka pääsääntöisesti työntekijän ilmoittamalle pankkitilille.

### 4.15.2 KANTELUMÄÄRÄ JA TOIMENPIDEPROSENTTI

Vuoden 2013 aikana tuli vireille 186 asiaryhmän kantelua. Kanteluita ratkaistiin 191 ja omia aloitteita 3. Luvut ovat samalla tasolla kuin kahtena edellisvuonna.

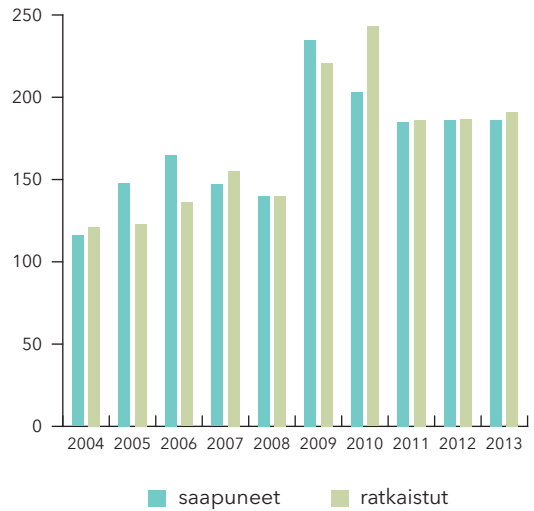
Yli puolet ratkaisuista koski TE-toimistojen antamia ratkaisuja tai menettelyä. Työsuojeluviranomaisten, työttömyyskassojen ja muutoksenhakuelinten toimintaa arvioitiin kutakin noin 20 ratkaisussa. Sen sijaan Kelan menettely työttömyysturva-asioissa oli selvästi edellisvuosia vähemmän esillä.

Neuvonta- ja palveluvelvollisuus, asioiden huolellinen käsittely ja viivytyksettömyys olivat useimmin arvioinnin kohteina. Ratkaisuista 40 eli 20,6 % johti viranomaisen toimintaa arvostelevaan toimenpiteeseen. Määrä oli hieman edellisvuotta pienempi, mutta edelleen korkeampi kuin keskimäärin laillisuusvalvonnessa. Toimenpiteistä neljäsosa koski työvoimapolitiittiselle lausunnonle säädetyn määräajan ylittymistä TE-toimistossa.

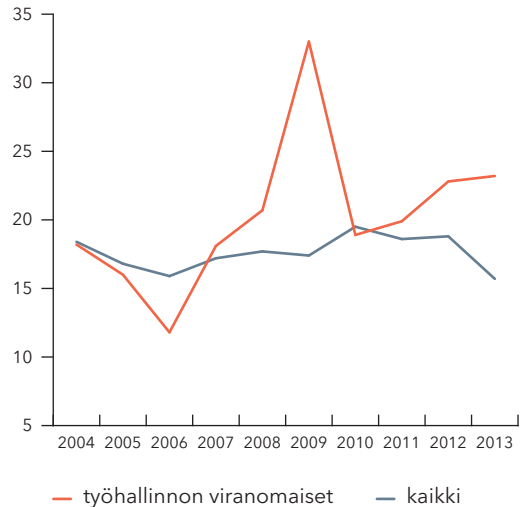
#### 4.15.3 TARKASTUKSET

Työhallinto uudisti organisaatiotaan vuoden 2013 alussa. TE-toimistojen määrä pieneni 74:stä viiteentoista alueelliseen toimistoon. Niissä otettiin käyttöön kolmilinjainen palvelumalli: työnvälitys- ja yrityspalvelut, osaamisen kehittämisen ja tuetun työllistämisen palvelut. Tavoitteena on ohjata asiakas mahdollisimman nopeasti hänen tarvitsemansa palvelun piiriin, pienentää TE-toimistojen asiakasruuhkia ja ohjata asiointia entistä enemmän verkkoon. Aikaisemmin toimistoissa saattoi joutua odottamaan asiakaspalvelua useita tunteja. Uudistuksen myötä esimerkiksi työnhakijaksi ilmoittautuminen ohjataan pääsääntöisesti verkkoon.

Verkkosivujen uudistustyössä ilmeni kuitenkin ongelmia. Toimistojen alueelliset sivut valmistuivat vasta kesäkuussa ja valtakunnallinen sivusto marraskuussa. Kun samaan aikaan toteutetussa puhelinjärjestelmän uudistamisessa esiintyi teknisiä vaikeuksia, työhallinnon asiakaspalvelu ruuhkautui pahoin, mikä näkyi saapuneissa kanteluissa.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2004–2013



Toimenpideprosentti vuosina 2004–2013

AOA kohdisti syksyllä tarkastukset Uudenmaan ja Pirkanmaan TE-toimistoihin. Pirkanmaalla hän tutustui myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimintaan. Erityisesti Pirkanmaalla asiakaspalvelun ruuhkautui pahoin vuoden aikana, mihin vaikutti lisäksi alueen keskimääräistä heikompi työllisyyskehitys. Pirkanmaan TE-toimiston asiakaspalvelun ongelmia käsiteltiin myös paikallismediassa.

Tarkastuksilla käytiin läpi kunkin palvelulinjan toimintaa ja niiden erityispiirteitä. Toimistoille luotu uusi palvelumalli asetti muun muassa puhelinjärjestelmälle haasteita, joihin ei pystytty täysin vastaamaan. Pirkanmaalla keskimääräinen jonotusaika puhelinpalvelussa oli koko kesän yli 20 minuuttia. Lisäresurssoinneilla tilanne parani loppuvuotta kohden.

Toimistot arvostelivat uudistusten läpivientä. Ministeriö ei antanut perustetuille uusille toimistoille tarkkoja linjauksia palvelulinjojen organisointiin. Jokaisen toimiston tuli myös itse laatia omat verkkosivut. Ministeriön tietotekninen osaaminen puhelinjärjestelmän uudistamisessa kyseenalaistettiin ja resurssien riittävyttä sähköisen asioinnin kehittämiseen epäiltiin. Toimistot kaipasivat ministeriöltä myös nykyistä enemmän ohjausta ja asetettujen tavoitteiden priorisointia.

AOA vieraili vuoden lopussa myös työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) työllisyys- ja yrittäjyysosastolla keskustelemassa uudistuksessa ilmenneistä ongelmista. Ministeriö ilmoitti käynnistäneensä kuusi hanketta uudistusten toimeenpanon varmistamiseksi: asiakasprosessien kehittäminen, verkkopalvelut ja sähköinen asiointi, toiminnan seuranta, johtamisen kehittäminen, henkilöstön koulutus ja viestintä. Ministeriön tavoitteena oli saada palvelukokonaisuus kuntoon vuoden 2015 loppuun mennessä.

AOA jatkaa TE-toimistojen tarkastuksia vuonna 2014.

#### 4.15.4 RATKAISUJA

##### Työsuojeluviranomaisen sidosryhmäyhteistyön tulee olla pidättyväistä

AOA tutki omana aloitteenaan rakennusyhtiöiden ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen välistä sidosryhmäyhteistyötä. Eräässä televisio-ohjelmassa kerrottiin rakennusyhtiöiden tarjonnan vastuualueen työsuojelutarjonnalle tilaisuuksia, joissa oli mukana alkoholi- ja viihdeohjelmaa.

AOA katsoi, että Etelä-Suomen rakennusalan työsuojeluvalvonnassa oli muodostunut käytäntöjä, jotka olivat omiaan heikentämään vastuualueen toiminnan puolueettomuutta kohtaan tunnettavaa luottamusta. Hän ei pitänyt asianmukaisena tilaisuuksia, joissa rakennusliikkeet tarjoavat viranomaiselle ravintolapäivällisen, urheilutapah-tuman tai muun vastaavan etuuden. AOA korosti, että silloin kun viranomaisen tehtävänä on valvoa jonkin toiminnan asianmukaisuutta ja tarvittaessa ryhtyä sanktioluonteisiin toimenpiteisiin, valvontatoiminnan puolueettomuus ja puolueettomalta näyttäminen on erityisen tärkeää. Tällöin tulee suhtautua pidättyväisesti yhteistyöhön, jossa nämä vaarantuvat.

AOA kehotti vastuualuetta ottamaan tämä huomioon toiminnassaan. Hän katsoi lisäksi, että ministeriön tulee laatia asiasta yleisohjeet ja pyysitää ilmoittamaan toimistaan 31.3.2014 mennessä (388/2/12\*).

##### Työsuojeluilmoituksen asianmukainen käsittely laiminlyötiin

Kantelija oli tehnyt toukokuussa 2011 työsuojeluilmoituksen Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelle. Tarkastaja oli hankkinut asiaan tarvittavan selvityksen syyskuussa. Tämän jälkeen asian oli ottanut käsiteltäväkseen vastuualueen lakimies ja ratkaistiin seuraavan vuoden helmikuussa.

Kantelija oli tiedustellut asian käsittelyn etene- mistä aktiivisesti syksyn kuluessa. Tarkastaja oli arvioinut, että oli useita seikkoja, joihin hän ei voi- nut ottaa tarkastajana kantaa. AOA katsoi, että vastuualueen olisi tullut tehdä selkeä asian sisäi- nen siirto ja informoida myös kantelijaa siitä, että hänen asiansa käsittelijä oli vaihtunut. Kun vas- tuualue oli nimenomaisesti velvoittanut tarkas- tajaa laatimaan asiassa tarkastuspöytäkirjan, sen olisi tullut myös varmistua siitä, että hän pöytä- kirjan laatii.

AOA saattoi käsityksensä vastuualueen ja tar- kastajan tietoon. Lisäksi hän kehotti vastuualuet- ta käymään läpi palveluprosessiaan ja erityisesti tilanteita, joissa asian käsittelijän vaihtaminen on tarpeen (1678/4/12\*).

*Vastuualue ilmoitti 14.10.2013 antaneensa tar- kastajalle kirjallisen varoituksen työtehtävien lai- minlyömisestä. Yksi syy varoitukselle oli se, että tarkastaja oli laiminlyönyt tarkastuskertomuksen laatimisen. Tarkastaja oli laatinut kertomuksen 1.10.2013. Vastuualue ilmoitti lisäksi korostaneensa henkilökunnalle tarkastuskertomuksen laatimista ajoissa, ja käyneensä läpi asioiden sisäistä siirto- prosessia ja siirrosta informoimista.*

### Työsuojelun vastuualue tulkitsi työaikalakia virheellisesti

Itä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vas- tuualueen tarkastaja oli tulkinnut työaikalakia asianajotoimiston kohdalla siten, että asianajotoi- mistolla ei ollut velvollisuutta laatia työaikakir- janpitoa. Kantelija piti tulkintaa lainvastaisena.

Antamassaan lausunnossa sosiaali- ja terveys- ministeriön työsuojeluosasto tulkitsi asiaa toisin kuin vastuualue ja pyysi sitä soveltamaan lakia vastaisuudessa esittämänsä linjauksen mukaisesti. Vastuualue ilmoitti lisälausunnossaan jatkossa noudattavansa ministeriön linjausta.

AOA:n mukaan vastuualueen linjaus korjattiin hallinnon sisäisin toimin. Hän katsoi kuitenkin, että asianajotoimiston tarkastuskertomukseen

kirjattu työaikalain tulkinta ja tehdyt johtopää- tökset olivat virheellisiä. Hän pyysi vastuualuet- ta ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se asiassa ryhtyy (3886/4/12\*).

*Työsuojelun vastuualue lähetti 15.11.2013 AOA:lle tiedoksi asianajotoimistolle antamansa kuulemis- kirjeen. Siitä ilmeni, että tarkastaja oli tehnyt toimis- toon uuden työsuojelutarkastuksen. Kuulemiskir- jeessä toimistolle asetettiin velvoite ryhtyä pitämään työaikakirjanpitoa 14 päivän kuluttua velvoitteen tiedoksisaannista 4 000 euron uhkasakon uhalla.*

### Työlupa-asioiden käsittely viivästyi

Työlupa-asioiden käsittely Tampereen TE-toimis- tossa oli ruuhkautunut ja niiden keskimääräinen käsittelyaika oli noin yhdeksän kuukautta. Toimis- to vetosi resurssien niukkuuteen. TEM ilmoitti osoittaneensa toimistolle keväällä 2012 lisäresurs- seja. Edelleen ministeriö ilmoitti vuoden 2013 alussa toteutetun organisaatiouudistuksen vaikut- taneen myös työlupa-asioiden käsittelyyn.

AOA piti käsittelyaikoja pitkinä. Lisäksi hän katsoi, että jatkoluvan hakijoiden kannalta tieto hakemuksen odotettavissa olevasta käsittelyajasta on tärkeä, jotta he voivat jättää jatkohakemuksen- sa ajoissa. AOA saattoi käsityksensä toimiston ja ministeriön tietoon. Kun hänen saamansa selvi- tyksen perusteella vaikutti siltä, että työlupa-asioi- den käsittely toimistossa oli ollut edelleen kevääl- lä 2013 ruuhkautunut, hän pyysi ministeriötä toi- mittamaan 1.11.2013 mennessä selvitystä työlupa- yksiköiden työtilanteesta (1960/4/12\*).

*Ministeriö ilmoitti 29.10.2013, että työlupa-asioi- den käsittely on keskitetty Manner-Suomessa kol- meen toimistoon (Uusimaa, Pirkanmaa, Kaakkois- Suomi). Lisäksi Ahvenanmaalla asioita hoitaa Ah- venanmaan työvoima- ja koulutuspalveluviran-omainen.*

*Vuoden 2013 yhdeksän ensimmäisen kuukauden aikana hakemuksen keskimääräinen käsittelyaika oli Pirkanmaalla noin neljä kuukautta ja muualla kaksi kuukautta. Pirkanmaan pidempi aika johtui*

*vanhojen hakemusruuhkien purkamisesta. Ministeriön mukaan syksyn 2013 tilanne oli kuitenkin jo huomattavasti parempi kaikissa yksiköissä ja esimerkiksi Pirkanmaalla käsiteltiin lokakuussa hakemuksia, jotka olivat saapuneet elokuussa.*

### **Työttömyyskassassa oli käsittelyviiveitä ja virhe päätösten antopäivässä**

Kantelijat arvostelivat Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassaa hakemusten pitkistä käsittelyajoista. AOA:n saamasta selvityksestä ilmeni, että kassa oli pystynyt pääsääntöisesti käsittelemään hakemukset laissa säädettyssä 30 päivän enimmäisajassa. Toisen kantelijan yhden hakemuksen määräaika oli ylittynyt huolimattomuusvirheen takia.

Selvityksen mukaan kassan käsittelyajat olivat kuitenkin olleet kesän aikana keskimäärin pidemmät kuin muissa kassoissa. AOA toi esiin, että laissa säädetyn määräajan lisäksi laki edellyttää hakemuksen viivytyksetöntä käsittelyä. Kassa ilmoitti palkanneensa etuuskäsittelijöitä ehkäisemään käsittelyaikojen pidentymistä.

Asiaa selvitetessä ilmeni myös, että kassan perjantaina antamiin päätöksiin tulostui sähköisessä käsittelyjärjestelmässä antopäiväksi maanantai. Kassa ilmoitti ryhtyneensä toimiin, jotta päätöksiin saadaan merkittyä erikseen todellinen antopäivä ja päätöksen postituspäivä. AOA katsoi riittäväksi korostaa päätöksen oikean antopäivän merkitystä.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖKSET 15.8.2013, DNROT 3060\*  
JA 3201/4/12\*, ESITTELIJÄ KARI MUUKKONEN

## 4.16

### Yleiset kunnallisasiat

Asiaryhmään on tilastoitu 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. Kunnan henkilöstön työ- tai virkasuhdetta koskevat asiat on niin ikään usein tilastoitu yleisiksi kunnallisasiaksi. Lisäksi vaaleja ja kuntien vaaliviranomaisten menettelyä koskevat kanteluasiat kuuluvat tähän ryhmään. Sen sijaan kunnallisten sosiaali-, terveys-, opetus- ja ympäristöviranomaisten toimiiin kohdistuvat kantelut on tilastoitu omiin asiaryhmiinsä. Rajanveto on kuitenkin liukuva. Jos kantelussa korostuu esimerkiksi kunnan itsehallintoon tai sen yleiseen toimialaan liittyvä kysymys, se on voitu tilastoida yleiseksi kunnallisasiaksi siitä huolimatta, että kantelu on kohdistunut jonkin erityisalan viranomaiseen.

Asiaryhmän ratkaisijana oli AOA *Maija Saks-lin*. Pääesittelijänä oli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Ulla-Maija Lindström*. Kohdassa 4.16.3 laajemmin esitellyt tapaukset ovat AOA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita.

#### 4.16.1

#### 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. Kunnallisesta viranhaltijasta annetulla lailla säädetään kattavasti viranhaltijan oikeudellisesta asemasta. Kunnan hallinnossa noudatetaan myös hallintolakia, jossa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Kunnalliselle hallintotoiminnalle asettavat vaatimukset myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (julkisuuslaki), kielilaki ja yhdenvertaisuuslaki.

Suomessa kunnilla on hyvin laaja tehtäväala. Suurin osa niiden tehtävistä on lakisääteisiä. Kunnat toimivat yhteistyössä kuntarajat ylittäviä toimintoja järjestettäessä. Kuntien yhteistoiminnasta säädetään pääosin kuntalaisia. Merkittävin kuntalain mukainen yhteistyömuoto on edelleen kuntayhtymä. Lisäksi kuntien yhteistoimintaa voi tapahtua yksityisoikeudellisten sopimusten perusteella, kuntien ja mahdollisesti muiden yhteisöjen muodostamien yhdistysten, säätiöiden, osuuskuntien ja osakeyhtiöiden puitteissa sekä ostopalvelu- ja muiden sopimusten pohjalta.

Kunta-asioita hoitaa usea ministeriö. Valtiovarainministeriö (VM) seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii kunnallisen itsehallinnon huomioon ottamisesta kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. VM huolehtii kuntia yleisesti koskevasta lainsäädännöstä ja hallinnon kehittämisestä, kuntatalouden laskenta- ja analysointitehtävistä sekä valtion ja kuntien yhteistyön toimivuudesta. Se vastaa myös kunnallisista verokysymyksistä.

Vuonna 2011 käynnistetyt kuntauudistuksen keskeisiä elementtejä ovat kuntarakennelaki, sosiaali- ja terveydenhuollonjärjestämislaki, kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistus, kuntalain kokonaisuudistus, kuntien tehtävien arviointi sekä metropolialueen hallintoratkaisut. Kuntalain kokonaisuudistus ja kuntien valtion-

osuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistustyön on tarkoitus astua voimaan vuoden 2015 alussa. Kuntarakennelaki tuli voimaan 1.7.2013. Laki velvoittaa kunnat selvittämään yhdistymistä, mikäli kunta täyttää yhdenkin laissa säädetystä selvityspuolustuksesta. Noin 250 kuntaa ilmoitti kertomusvuoden marraskuun loppuun mennessä VM:lle, minkä kunnan tai kuntien kanssa ne aikovat selvittää kuntien yhdistymistä. Yhdistymisselvityksiä koskevia ilmoituksia saatiin kaikkiaan 302 kunnalta. VM arvioi annettujen tietojen perusteella, onko selvitysalueista tarve myöntää poikkeuksia ja asetetaan selvitysalueille erityisiä kuntajakoselvityksiä.

#### 4.16.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kunnan viranomaisen päätökseen tyytymättömällä asianosaisella ja jokaisella kunnan jäsenellä on mahdollisuus tehdä hallinto-oikeudelle kunnallisvalitus. Sitä edeltää yleensä oikaisumenettely. Kunnallisvalitus on laillisuusvalitus. Kunnallisen itsehallinnon periaate, kunnan jäsenten valvontamahdollisuuksien toteuttaminen ja valtion viranomaisen harjoittaman valvonnan rajoittaminen antavat kunnalliselle muutoksenhakujärjestelmälle hallintovalituksesta poikkeavia piirteitä. Näitä ovat laaja muutoksenhakuoikeus, rajoitetut valitusperusteet sekä valitusviranomaisen rajoitettu tutkimis- ja ratkaisovalta. Erityislakien perusteella kunnallisen viranomaisen päätöksistä voidaan valittaa myös hallintovalituksella.

Kunnanhallituksen tulee kuntalain mukaan valvoa kunnanvaltuuston päätösten laillisuutta. Aluehallintovirasto voi kuntalain mukaan kanteleen johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta täydentää kuntalakiin perustuvaa kuntalaisten ja kunnan toimielinten toteuttamaa kunnallishallinnon oikeussuoja- ja valvontajärjestelmää.

Kertomusvuonna ratkaistiin 173 kuntakantelua ja yksi oma aloite. Kanteluita saapui 174 ja kolme asiaa otettiin tutkittavaksi AOA:n omasta aloit-

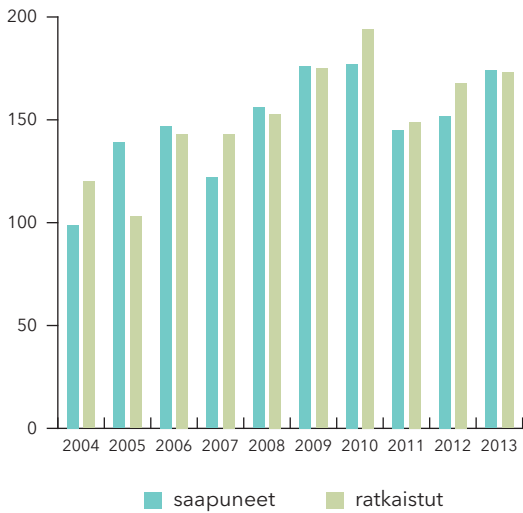
teesta. Ratkaisujen määrä pysyi miltei samansuuruisena edelliseen vuoteen verrattuna. Toimenpiteisiin johti 28 ratkaisua.

Useissa kunnallista päätöksentekoa koskevista kanteluissa arvosteltiin lähinnä tarkoituksenmukaisuussyihin nojautuen kunnan toimielinten päätöksiä. Oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi puuttua tapaan, jolla kunta itsehallintoonsa perustuen järjestää hallintonsa ja hoitaa tehtävänsä. Kunnalliseen edustukselliseen demokratiaan kuuluu, että vastuun kunnan toimielinten päätösten tarkoituksenmukaisuudesta kantavat kuntalaisiin nähden valtuutetut vaaleissa. Monissa kanteluissa toivottiin oikeusasiamiehen muuttavan kunnan viranomaisten päätöksiä. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana eikä sitä täydentävänä vaihtoehdona. Kantelijoita ohjattiin käyttämään laissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja muutoksen saamiseksi kunnan viranomaisten päätöksiin.

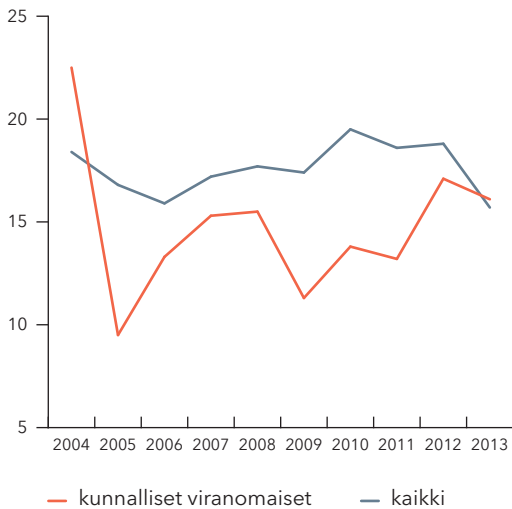
Kertomusvuonna annettiin useita kannanottoja, joissa arvioitiin kuntalaisten vaali- ja osallistumisoikeuksien toteutumista. Jäljempänä kohdassa 4.16.3 selostetuissa ratkaisussa otettiin kantaa muun ohella vaaliviranomaisten ohjeisiin sekä vaalituloihin ja niiden esteettömyyteen.

Maskun kunnanhallitus päätti järjestää kaikille täysi-ikäisille maskulaisille kyselyn kunnallishallinnon rakennetyöryhmän kuntarakenneselvityksestä. Täysi-ikäisten maskulaisen otanta ajettiin päivitetystä kunnan väestörekisteristä. Kunnanhallituksen selvityksen mukaan kunnan hallinnon tiedossa oli, että osan vastaajajoukkoon kuuluvista osoitetietojen kohdalla oli väestörekisteritiedoissa merkintä ”lisätietoja maistraatista”. Koska tiedot maistraatista olisi saatu vain anomuksesta, sitä ei tehty kireän aikataulun vuoksi. Tästä syystä tietoja ei myöskään haettu manuaalisesti kunnan asiakasrekistereistä.

AOA:n mukaan kunnan tiedottamisvelvollisuuteen olisi kuulunut, että lehdissä ja mahdollisesti myös kunnan kotisivuilla julkaistuissa kuntakyselyä koskevissa tiedotteissa olisi kerrottu, miten kaikki kunnan asukkaat olisivat voineet saada mahdollisuuden osallistua kyselyyn. Kun



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2004–2013



Toimenpideprosentti vuosina 2004–2013

tällaista tietoa ja mahdollisuutta ei kerrottu kuntatiedotteissa, AOA piti kuntakyselyä koskevaa menettelyä tältä osin puutteellisena. Kunnanhallitus ei ollut varmistanut, että myös niillä kuntalaisilla, joiden osoitetietoja ei ollut tiedossa, olisi ollut mahdollisuus osallistua kyselyyn. AOA:n mukaan aikataulun kireys ja työmäärän kasvu eivät olleet hyväksyttävä peruste laiminlyödä näiden kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteuttaminen (1513/4/12\*).

Helsingin kaupunki menetteli lainvastaisesti kantelijan tietopyyntöön vastaamisessa. AOA:n mukaan Helsingin kaupungin viranomaisissa ilmeni merkittävää piittaamattomuutta perustuslaissa turvatus asiakirja- ja tallennejulkisuuden toteuttamisessa ja laissa säädettyjen menettelytapojen ja määräaikojen riidatonta laiminlyöntiä. Kantelija sai 29.11.2011 tekemänsä tietopyyntöön asianmukaisen vastauksen vasta 16.1.2013 siten, että hänelle annettiin tuolloin kopiot hänen pyytämiensä asiakirjojen julkisista osista. Helsingin kaupungin näkemys, jonka mukaan vasta päätöksen lainvoimaisuus olisi peruste antaa sitä koskevat julkiset tiedot, ei perustunut lakiin ja oli siten perustuslaissa turvatus asiakirja- ja tallennejulkisuutta koskevan säännöksen vastainen. AOA muistutti kaupunkia siitä, että perustuslain mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu (1513/4/12\*).

Eräässä toisessa ratkaisussa AOA totesi, että Helsingin kaupungin Tukkurin toripaikkojen vuokrausta koskevassa päätöksenteossa on kysymys pakkoja hakeneiden yrittäjien oikeudesta ja mahdollisuudesta harjoittaa torimyyntiä vuokratulla paikalla tai paikoilla. Päätökset vaikuttavat siten hakijoiden ammatin- ja elinkeinonharjoittamisen oikeuteen ja vapauteen. Toripaikkojen vuokrasopimukset ovat yksityisoikeudellisia sopimuksia. Kun Tukkurin viranhaltijat päättävät toripaikkojen hakijoiden valinnasta, kysymys on kuitenkin päätöksenteosta, jossa tulee ottaa huomioon muun ohella hyvän hallinnon perusteet. Hakijoita tulee kohdalla tasapuolisesti, viranhaltijoiden toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Li-

säksi niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Kun Tukkuutori ei tee toripaikkojen vuokrauksesta kirjallista perusteltua päätöstä, vaan vain vuokrasopimuksen valitun yrittäjän kanssa, muilla toripaikan hakijoilla ei ole mahdollisuutta saada tietoonsa päätöksenteon perusteita eikä saat- ta niitä kuntalaissa säädettyjä muutoksenhaku- keinoja käyttäen lautakunnan eikä hallintotu- mioistuimen arvioitavaksi. Vuokrasopimuksista päättäminen vaikuttaa kanssahakijoina olleiden oikeuteen ja mahdollisuuteen harjoittaa ammat- tiaan ja elinkeinoaan. AOA:n käsityksen mukaan tilanteessa, joissa toripaikkojen hakijoita on ollut useita, päätöksenteolta voidaan edellyttää avoi- muutta ja johdonmukaisuutta, mikä edellyttää valituskelpoisen ja perustellun päätöksen teke- mistä. Valintapäätöksen perusteiden arviointi ei voi jäädä vain Tukkuutorin viranhaltijoiden oman arvion varaan, vaan yleisen luottamuksen varmis- tamiseksi kunnallista päätöksentekoa kohtaan päätöksenteon perusteet tulee voida saattaa muu- toksenhakuviranomaisten tutkittavaksi ja päätet- täväksi (4270/4/12\*).

Kantelijan mukaan, kun Tampereen kaupun- ginhallitus päätti tilaajapäällikön virantäytöstä, se ei ollut saanut tietoonsa kaikkien suostumuksen- sa antaneiden nimiä. Näistä henkilöistä oli kerrot- tu vain ikä, sukupuoli ja työhistoria. Kaupungin- hallituksen lausunnossa todettiin, että kokouk- sessa oli esillä kaikkien ehdolla olleiden henkilöi- den ansioluettelot. Lausunnon perusteella jäi kui- tenkin epäselväksi, olivatko ansioluettelot siinä muodossa, että päätöksentekoon osallistuneilla henkilöillä olisi ollut päätöstä tehdessään tiedos- saan kaikkien suostumuksen antaneiden henki- löiden nimet. Kantelun perusteella kaikkia nimi- tietoja ei ollut käytettävissä. Nimitysesityksessä mainittiin vain virkaan ehdotetun henkilön nimi.

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan tasa- puolisen kohtelun vaatimus edellyttäisi AOA:n mielestä sitä, että kaikkien hakijoiden ja suostu- muksensa antaneiden henkilöiden nimet olisivat olleet päätöksen tekijän tiedossa. Näin ollen AOA katsoi, että menettely ei täyttänyt tasapuolisen kohtelun vaatimusta (1710/4/12).

Julkisella rahoituksella tuettujen vuokra-asunto- jen asukasvalintaa arvosteltiin 15 kantelussa. Asu- kasvalintanormiston mukaan asukkaaksi on valit- tava suurimmassa asunnon tarpeessa olevat haki- jat. Valintaperusteina ovat asunnontarve, varalli- suus ja tulot. Etusijalle asetetaan asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnon tarpeessa ole- vat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat haki- jat. Usein myös asunnonhakijan asuntoaluetta ja asunnon kokoa koskevat ehdot olivat vaikeutta- neet mahdollisuuksia saada vuokra-asunto. Kan- teluvastauksissa selostettiin laissa säädettyjä asu- kasvalintaperusteita ja kunnan vuokra-asuntoti- lannetta. Joissain kanteluissa arvosteltiin lähinnä vuokrasopimuksen ehtoja. Oikeusasiamies ei lail- lisuusvalvontansa puitteissa voi kuitenkaan puut- tua asuinhuoneiston vuokrauksesta annetussa laissa säädettyihin huoneenvuokrasopimuksen ehtoihin. Vuokrasopimus on yksityisoikeudelli- nen sopimus, jota koskevat erimielisyydet ratkais- taan viime kädessä käräjäoikeudessa.

AOA totesi, että Espoon Asunnot Oy:n koti- sivuilla annettu asuntohakemusta koskeva me- nettelyneuvonta oli puutteellinen. Kotisivuilta ei ilmennyt, että yhtiö ottaa vastaan myös paperisia asuntohakemuksia. AOA:n mukaan ei ole riittä- vää, että asiakasta kehotetaan ottamaan yhteyttä asiakaspalvelun, jos hänellä ei ole mahdollisuutta täyttää sähköistä asuntohakemusta. Kotisivuilta ei myöskään ilmennyt, että yhtiön asiakaspalve- lusta saa apua sähköisen hakemuksen täyttämi- seen. Menettelyneuvonta ei siten täyttänyt hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa viranomaisen neuvontavelvollisuutta. Asiakkaalle tulee antaa selkeä tieto siitä, millä eri tavoin hän voi saattaa asiansa vireille. Puutteellisen neuvonnan vuoksi asiakkaat eivät saa riittävää käsitystä menettelyl- lisistä oikeuksistaan, mikä voi johtaa väärinkäsi- tyksiin ja jopa oikeuden menetyksiin.

Yhtiön kotisivuilla ohjataan käyttämään vain sähköistä asiointikanavaa. Vaikka valtaosa asu- tohakemuksista jätetään sähköisesti, hyvän hal- linnon perusteisiin kuuluvan palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisen vaatimuksen toteutta- miseksi yhtiön tulee palvella myös niitä asiakkai- ta, jota eivät syystä tai toisesta voi jättää sähköistä

hakemusta. Viranomaisen tulee tarjota asiointimahdollisuuksia myös erityisryhmille, kuten esimerkiksi vanhuksille, sairaille ja vammaisille. Asiakkaan ohjaaminen vain yhden asiointikanavan käyttöön ei täytä palvelun asianmukaisuuden vaatimusta eikä hallinnossa asioivien tasapuolista kohtelua. Palvelun asianmukaisuuden vaatimuksen toteuttamiseksi ei myöskään ole riittävä, että asiakkaiden ohjaaminen ja palvelu tapahtuu vain yhtiön kotisivuilla. AOA:n mukaan hallinnon asiakkaille tulee tarjota palvelua ja neuvontaa myös kirjallisesti esimerkiksi kaupungin eri toimipisteissä jaettavilla esitteillä, joissa kerrotaan kattavasti kaikkien asiointi- ja palvelukanavien käyttömahdollisuuksista (3207/4/12).

Pysäköinninvalvontaa ja määrättyjä virhemaksuja koskevia kanteluita ratkaistiin kymmenen. Monet kantelijat arvostelivat yksityisten pysäköintiyhtiöiden määräämiä valvontamaksuja. Heille selostettiin korkeimman oikeuden ratkaisua (KKO 2010:43) ja eduskunnassa käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä (HE 79/2012 vp) pysäköinninvalvonnasta annetun lain muuttamiseksi. Esityksessä ehdotetaan, että pysäköinninvalvonnassa poliisi ja kunnalliset pysäköinninvalvojat voisivat käyttää apunaan pysäköinninvalvontaluvan saaneita luonnollisia tai oikeushenkilöitä. Kunnallisia pysäköinninvalvojia ja menettelyä virhemaksun määräämisessä koskeneisiin kanteluihin vastattiin selostamalla lain säännöksiä ja antamalla ohjausta käyttää laissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja.

Kantelija oli saanut pysäköintivirhemaksuhotuksen, josta ei ilmennyt sen antaneen virkamiehen henkilöllisyyttä. Kantelija oli tiedustellut nimeä sekä puhelimitse että sähköpostitse. AOA viittasi samaa asiaa koskeviin oikeusasiamiehen aiempiin kannanottoihin sekä kiinnitti Kuopion pysäköinninvalvonnan ja pysäköinninvalvojan huomiota hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaan viranomaisen neuvontavelvollisuuteen, johon kuuluu velvollisuus vastata asiakkaan tiedusteluihin, julkisuuslain oikeusohjeisiin ja perustuslaissa säädettyyn vastuuseen virkatoimista. Näissä oikeusohjeissa säädettyjen oikeuksien

toteutuminen edellyttää, että viranomaisen ilmoittaa asianosaisen pyynnöstä hänen asiansa käsittelyyn osallistuneiden virkamiesten nimet ja muut ratkaisuun tai toimenpiteeseen vaikuttaneet viranomaisen hallussa olevat tiedot. AOA korosti, että asianosaisen oikeuksien toteutumisen kannalta sillä ei ole merkitystä, mihin tarkoitukseen hän pyytämäänsä tietoja tarvitsee. Pysäköinninvalvonnan ja pysäköinninvalvojan menettely kantelijan tietopyyntöasian käsittelyssä oli lainvastainen (1095/4/12\*).

#### 4.16.3 RATKAISUJA

##### Vaaliviranomaisten menettely vuoden 2012 kunnallisvaaleissa

Kantelun mukaan Mynämäen kunnan keskusvaalilautakunnan sihteeri ja vaalilautakuntien puheenjohtajat pyrkivät estämään kunnanhallituksen vaalilautakuntaan valitsemien varajäsenten osallistumisen vaalilautakunnan työskentelyyn. Perusteeksi näkemykselleen nämä viittasivat oikeusministeriön (OM) vaaliohjeeseen.

OM ylimpänä vaaliviranomaisena oli kesällä 2012 antanut vaaliviranomaisille lokakuussa 2012 toimitettavia kunnallisvaaleja varten vaaliohjeet. Niiden mukaan kunnallisvaaliehdokkaat tai heidän läheisensä eivät esteellisinä saaneet osallistua vaalilautakunnan työskentelyyn.

Ohje poikkesi vaalilain 15 §:n sanamuodon ja sen esitöiden mukaisesta aiemmasta tulkinnasta. Vaalilain mukaan vaaleissa ehdokkaan oleva henkilö ei voi olla vaalitoimikunnan jäsenenä eikä varajäsenenä. Esitöiden mukaan vaalitoimikuntaa koskeva kielto ei ulottuisi vaalilautakuntaan. OM:n ohje perustui näkemykseen, että hallintolain esteellisyyssääntelyä olisi sovellettava kaikkiin vaaliviranomaisiin. Vaalilain säännökset oli säädetty ennen 1.1.2004 voimaan tullutta hallintolakia.

OM:n esteellisyyttä koskeva näkemys poikkesi myös Kuntaliiton kunnan- ja kaupunginhal-

lituksille lähetetyssä yleiskirjeessä 17.4.2012 esitetyistä tulkinnasta, jonka mukaan ehdokkuus ei ole este olla vaalilautakunnan jäsenenä tai varajäsenenä. Ristiriitaiset ohjeet aiheuttivat ongelmia kunnissa, koska ohjeita tulkittiin eri tavoin. Joissain kunnissa vaalilautakuntien jäsenet oli jo valittu siinä vaiheessa, kun OM:n ohje saatiin. Myös hallinto-oikeuksiin tehtiin vaalivalituksia, joissa keskusvaalilautakuntien päätökset kunnallisvaalien tuloksesta vaadittiin kumottaviksi esteellisyyden perusteella.

OM:n vaaliohje poikkesi korkeimman hallinto-oikeuden sittemmin omaksumasta tulkinnasta. Toisaalta OM:n vaaliohjeessa esitetyn tulkinnan tueksi oli sinänsä ollut esitettävissä oikeudellisia perusteita, kuten Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisu vaalien määräämisestä esteellisyyden perusteella uusittavaksi osoitti. OA ei kuitenkaan pitänyt asianmukaisena sitä, että OM ilman laajempaa asian selvittämistä antoi pelkästään omaan uuteen tulkintaansa nojautuvan esteellisyyttä koskevan ohjeen.

OA:n mukaan vaalilainsäädännön erityispiirteenä on sen poikkeuksellisen tarkkuus. Lailla katsotaan tarpeelliseksi säätää vähäisetkin yksityiskohdat. Tarkoituksena on välttää mahdollisuudet hallituksen vaaleja koskevin päätöksin ja hallinnollisin määräyksin vaikuttaa vaalien tulokseen. OA:n mielestä hallintolain esteellisyyttä koskevien säännösten vaikutus vaalilainsäädäntöön ja vaaliviranomaisten toimintaan olisi tullut erikseen selvittää sellaisena ajankohtana, jolloin ei ollut lähestyviä vaaleja. Tähän olisi ollut aikaa hallintolain säätämisen jälkeen lähes 10 vuotta. OM:n menettely oli aiheuttanut epäselvyyttä ja haitannut vuoden 2012 kunnallisvaalien sujuvaa toimittamista.

OA saattoi OM:n tietoon esittämänsä arvostelun sen menettelystä. Hän esitti OM:n harkittavaksi lainsäädännön tarkistamista siten, että vaaliviranomaisten esteellisyyttä koskevat kysymykset olisivat yksiselitteisen selviä. Hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan 30.5.2014 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä on mahdollisesti antanut aihetta.

OA:n käsityksen mukaan Mynämäen kunnan keskusvaalilautakunnan sihteerillä sekä Mynämäen pohjoisen ja eteläisen äänestysalueiden puheenjohtajilla oli ollut tässä tulkinnanvaraisessa tilanteessa perusteltu syy luottaa vaalilain mukaan ylimmän vaaliviranomaisen, OM:n, antamaan esteellisyyttä koskevaan ohjeeseen ja toimia sen mukaisesti. Oikeuskäytännön perusteella kunnan keskusvaalilautakunnan päätös ei ollut syntynyt virheellisessä järjestyksessä sillä perusteella, että vaalilautakunnassa jäsen oli ilman lailista perustetta pitänyt itseään esteellisenä eikä sillä perusteella, että kyseessä olevassa tosiasiallisessa tilanteessa vaalilautakunnan jäsenet eivät kattavasti edustaneet edellisissä kunnallisvaaleissa ehdokkaita asettaneita äänestäjäryhmiä. Mynämäen kunnan vaaliviranomaisten menettely ei siten antanut aihetta OA:n toimenpiteisiin.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 17.12.2013, DNRO  
4200/4/12\*, ESITTELIJÄ ULLA-MAIJA LINDSTRÖM

### **Keskusvaalilautakunnan laiminlyönti huolehtia esteettömyydestä vaaransa vaalisalaisuuden**

Pyörätuolia käyttävät kantelijat joutuivat vuoden 2012 kunnallisvaaleissa äänestämään ennakkoon marketin aulatilassa siten, että heidän syliinsä asetettiin irrallinen kirjoituslusta, jota vaalivirkailija kannatteli. Kantelun mukaan virkailijalla oli suora näköyhteys äänestystapahtumaan. Turun keskusvaalilautakunta ei selvityksessään kiistänyt tätä. Selvityksessä myönnettiin, ettei aulatiloissa ollut riittävää väljyyttä asianmukaisen esteettömän ennakkoäänestyskopin sijoittamista varten.

OM:n kunnallisvaaleja varten antaman vaaliohjeen mukaan äänestystilan tulee olla riittävän suuri, jotta äänestys voidaan suorittaa vaalisalaisuus ja vaalirauha turvaten. Tilaan tulee voida sijoittaa tarpeellinen määrä pisteitä vaalitoimintoja varten. Esteettömyydestä tulee ohjeen mukaan huolehtia siten, että pyörätuolia käyttäviä varten on äänestyskoppi, johon pyörätuoli mahtuu tai ir-

rallinen kirjoituslupa varustettuna suojuksella, jonka turvin äänestäjä voi äänestää muiden katseilta suojattuna. Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ETYJ:n vaalitarkkailijoiden raportissa oli todettu Suomen vuoden 2011 eduskuntavaaleista, että kaikkiin äänestyspaikkoihin ei päässyt pyörätuolilla eikä niissä ollut erityisiä äänestyskoppeja. Raportin mukaan OM oli antanut ohjeet, joissa edellytettiin, että äänestyspaikat ovat esteettömiä, mutta kaikki kunnat eivät panneet tätä vaatimusta täytäntöön.

AOA totesi, että keskusvaalilautakunta ei ollut huolehtinut siitä, että kysymyksessä olleessa ennakoöäänestyspaikassa äänestystilat ja -järjestelyt olisivat tosiasiallisesti olleet sellaiset, että ne olisivat täyttäneet esteettömyyden vaatimuksen. Tämän laiminlyönnin vuoksi kantelijoiden vaalisalaisuutta loukattiin eivätkä he siten voineet äänestää sujuvasti ja luotettavasti. Perustuslakivaliokunta on vaalisalaisuuden keskeisen merkityksen vuoksi korostanut sitä, että vaalipaikalla tulee ensisijaisesti pyrkiä järjestämään äänestyskoppiin pääsy mahdollisimman esteettömäksi. Muualla kuin äänestyskopissa äänestäminen tulee järjestää sellaiseksi, että äänestäjällä ei ole aiheutta pelätä vaalisalaisuuden rikkoutumista. Valiokunnan mukaan asiasta päättäminen kuuluu vaalilautakunnalle.

Näillä perusteilla AOA katsoi, että Turun keskusvaalilautakunta laiminlöi sille lain mukaan kuuluvat velvollisuudet huolehtia asianmukaisen esteettömän äänestystilan järjestämisestä ja vaalisalaisuuden säilymisestä äänestyspaikalla. Kysymyksessä oli perustuslaissa turvatun yhdenvertaisen kohtelun ja osallistumisoikeuden aineellisen turvaamisen lainvastainen laiminlyönti. AOA antoi keskusvaalilautakunnalle huomautuksen lainvastaisen menettelyn johdosta (4009/4/12).

### Seurakunnan tiloja voitiin käyttää äänestyspaikkoina

Kantelijayhdistys arvosteli Lappeenrannan kaupungin menettelyä, kun kaupungin äänestyspaikkoina oli seurakuntatiloja. Kantelussa epäiltiin, että kaupungin tarkoituksena oli suosia luterilaista kirkkoa ja vaikeuttaa uskonnottomien tai muihin uskontoryhmiin kuuluvien äänioikeuden käyttämistä.

Lappeenrannan kaupungissa oli vuoden 2012 kunnallisvaaleissa 32 äänestysaluetta. Varsinaisen äänestyspäivän äänestyspaikoista 26 oli kaupungin omissa tiloissa ja kuusi muissa tiloissa, joista kaksi oli seurakunnan tiloissa. Toinen tila oli seurakuntakeskuksen liikuntatila. Tila oli kaupungin selvityksen mukaan perinteisen liikuntasalin näköinen. Toinen oli seurakunnan kerhohuone-tila, jota käytettiin myös erilaisiin asukkaiden koontumisiin, kuten taloyhtiöiden yhtiökokouksiin. Kumpikaan näistä seurakunnan tiloista ei sijainnut kirkon yhteydessä tai edes kirkon läheisyydessä.

Perustuslain mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Suomen vaalilainsäädännön keskeisiin periaatteisiin kuuluu vaalien luotettavuus eli äänestäjän oma vapaa tahdonmuodostus, jota turvataan muun ohella äänioikeuden henkilökohtaisella luonteella ja vaalisalaisuudella. Kunnan tehtävänä on huolehtia siitä, että äänioikeutettujen äänestysmahdollisuudet vaaleissa ovat riittävät sekä ennakoöäänestyksessä että vaalipäivänä. Äänestyspaikkoja valittaessa kunnan tulee ministeriön ohjeistuksen ja oikeusasiamiehen ratkaisukäytännön perusteella huolehtia siitä, että äänestäminen voi tapahtua luotettavasti ja sujuvasti, esteettömissä ja helposti saavutettavissa tiloissa, jotka ovat puolueettomia ja ulkonaisista vaikuttimista riippumattomia.

Vaalipäivän äänestyspaikkojen valinnassa voidaan antaa merkitystä sille, että jokaisella on mahdollisuus äänestää myös ennakkoon. AOA:n mukaan tämä ei kuitenkaan poista aatteellisiin tai uskonnollisiin äänestystiloihin liittyviä ongelmia.

Vaaleissa jokaisella äänestäjällä tulee niin halutesaan olla mahdollisuus harkita äänestysratkaisuaan aina vaalipäivään saakka. Monet äänestäjät saattavat kokea vaalipäivänä äänestämisen erityisen merkityksellisenä. Demokratian asianmukainen toteutuminen edellyttää, että myös nämä äänestäjät voivat vaalipäivänä käyttää äänioikeuttaan mahdollisimman puolueettomassa tilassa.

AOA:n mukaan merkittävää painoarvoa ei tulisi antaa sille seikalla, mikä taho omistaa äänestystilan. Hän piti merkittävämpänä perustetta tilan sopivuutta arvioitaessa sen käyttötarkoitusta ja varustelua. Vaalilain esitöissä vuodelta 2002 nimienomaisesti painotettiin sitä, että liikeyritysten tilat eivät sovi äänestyspaikaksi. Kuitenkin yhä enenevässä määrin ennakoäänestyspaikoiksi on valittu liike- ja kauppakeskuksia, joita myös OM:n ohjeistuksessaan suosittelee ennakoäänestyspaikoiksi, koska niissä äänestäjät jo muutoinkin liikkuvat. AOA:n mukaan äänestystilojen saavutettavuus onkin korostunut, koska se on tärkeä osatekijä hyvän äänestysaktiivisuuden saavuttamiseksi.

Vaalilain mukaan äänioikeutetuille lähetettävissä ilmoituskorteissa tulee ilmetä muun ohella äänestyspaikka vaalipäivänä ja sen osoite. Mikäli ilmoituskortissa mainittaisiin kantelijan olettamalla tavalla sana ”seurakunta”, AOA ei pitäisi sitä perusoikeusjärjestelmän kannalta merkittävänä seikkana. Tällainen maininta jää siinä määrin uskonnon ja omantunnonvapauden suojan reuna-alueelle tai kokonaan sen ulkopuolelle, ettei sitä ainakaan silloin, kun äänestystilan käytölle on olemassa muita perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä syitä, kuten esimerkiksi esteettömyys ja saavutettavuus, voida pitää negatiivisen uskonnon vapauden suojan vastaisena.

AOA:n saaman selvityksen mukaan näitä kahda seurakunnan tilaa käytetään tavanomaisina tiloina, liikuntatilana ja kerhotilana. Niissä ei ole näkyviä uskonnollisia symboleita. Mikäli tällaisia olisikin, ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnan mukaan pelkkien passiivisten symbolien näkyvillä pitämiseen ei liity kristillisten käsitysten juurruttamistarkoitusta, minkä vuoksi ne eivät loukkaa uskonnollista tai aatteellista vakaumusta. Kun Lappeenrannan kaupunginhallitus päätti valita

seurakunnan liikuntatilan ja kerhotilan vaalipäivän äänestystiloiksi, se ei AOA:n mukaan menettelyt sovellettavien oikeusohjeiden tai edellä viitattujen kannanottojen vastaisesti, kun otettiin huomioon tilojen käyttötarkoitus ja varustelu sekä esitetyt perusteet niiden esteettömyydelle ja saavutettavuudelle.

Asia ei johtanut muihin AOA:n toimenpiteisiin kuin, että hän lähetti vastauksensa tiedoksi OM:n demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikölle (4607/4/12).

### Helsingin taidemuseon johtajan puolueettomuus vaarantui Guggenheim-hankkeen valmistelussa

AOA:n mukaan taidemuseon johtajan esteellisyys hänen yhtiön hallituksen jäsenyytensä ja puolison työsuhteen perusteella tulivat arvioitavaksi hallintolain yleisen esteellisyysperusteen nojalla.

Guggenheim Helsinki -museohanke oli erittäin merkityksellinen niin kulttuuripoliittisesti kuin taloudellisesti. Se edellytti muun ohella Helsingin kaupungilta huomattavaa taloudellista panostusta hankkeen rahoittamisessa. Hanke herätti voimakasta kannatusta ja vastustusta, minkä vuoksi julkinen kiinnostus siihen oli suuri. Taidemuseon johtaja oli kaupungin vastuuhenkilö Guggenheim Helsinki -museohankkeen valmistelussa ja yhteyshenkilö Salomon R. Guggenheim-säätiöön. Kaupungin vastuuhenkilön ominaisuudessa hän avusti selvitystyön ohjaamisessa ja koordinoimisessa sekä osallistui asiantuntijaryhmän kokouksiin. Hän toimi myös esittelijänä taidemuseon johtokunnassa, kun se antoi asiasta lausunnon kaupunginhallitukselle.

Hankkeen valmistelutyön aikana taidemuseon johtaja kutsuttiin Ekoport Turku Oy:n hallituksen jäseneksi ja hänen puolisonsa otettiin yhtiöön työsuhteeseen. Ekoport Turku Oy:n hallituksen puheenjohtaja ja osakas on Solomon R. Guggenheim-säätiön hallituksen jäsen. Kaupunginhallituksen lausunnossa ja taidemuseon johtajan selvityksessä ei yksilöity kokouspalkkion määrää, johon hänellä olisi ollut oikeus, eikä puo-

lison työsuhteen ehtoja ja palkan määrää. AOA:n käytössä ei siten ollut tietoa niiden suuruudesta, mutta hänen mielestään jo nämä sidonnaisuudet olivat peruste esteellisyyssarvioinnille.

AOA:n mukaan taidemuseon johtajalle oli museohankkeen valmistelun aikana kehittynyt erityinen ja kiinteä sidonnaisuus Ekoport Turku Oy:n hallituksen jäsenyyden ja hänen puolisonsa työsuhteen kautta Salomon R. Guggenheim -säätiön suomalaiseen hallituksen jäseneseen sekä tätä kautta myös säätiöön ja itse hankkeeseen. Julkisuudessa käyty keskustelu osoitti, että asia oli ulkopuolissa herättänyt epäilyjä hankkeen käsittelyn asianmukaisuudesta. Nämä seikat sekä museo-hankkeen taloudellinen ja kulttuuripoliittinen merkitys ja esteellisyyssäännösten tarkoitus turvata yleistä luottamusta hallintoasian käsittelyn puolueettomuuteen muodostivat AOA:n mielestä kokonaisuutena arvioiden sellaisen laissa tarkoitettun erityisen synn, jonka perusteella taidemuseon johtajan puolueettomuuden Guggenheim Helsinki -hankkeen valmistelussa voitiin katsoa vaarantuneen. AOA piti taidemuseon johtajan menettelyä asiassa moitittavana. AOA:n mielestä hänen olisi tullut ymmärtää näistä sidonnaisuuksista johutuva vakava epäily hänen esteellisyydestään.

AOA totesi, että yleislausekkeeseen perustuva esteellisyys on tulkinnanvarainen. Kysymys on viime kädessä siitä, mikä painoarvo annetaan virkamiehen sidonnaisuuksille ja milloin niiden katsotaan muodostavan laissa tarkoitettun erityisen synn hänen puolueettomuutensa vaarantumiselle. Kun Helsingin kaupunginhallitus päätöksellään hylkäsi hankkeen, asian käsittely ja valmistelu kaupungin luottamuselimissä päättyi. Tämän vuoksi taidemuseon johtajan mahdollisen esteellisyyden aiheuttama menettelyvirhe asian valmistelussa ja sen vaikutus päätöksen pysyvyyteen ei voi tulla tuomioistuinten arvioitavaksi. Näistä syistä johtuen AOA tyytyi saattamaan käsityksensä Helsingin taidemuseon johtajan puolueettomuuden vaarantumisesta kaupunginhallituksen ja taidemuseon johtajan tietoon (182/4/13\*).

### Nuuskan käyttökielto Kouvolan kaupungin työpaikoilla ei perustunut lakiin

Tupakkalaissa nuuskan käyttö nautintoaineena on rinnastettu tupakointiin eikä nuuskaa siten saa käyttää niissä tiloissa, joissa tupakointi on tupakkalain nojalla kielletty. Tupakkalain mukaan työnantaja on kuitenkin velvollinen neuvoteltuaan työntekijöiden kanssa kieltämään tupakoinnin tai rajoittamaan sitä siten, etteivät työntekijät altistu tupakansavulle myöskään muissa tiloissa kuin työyhteisön yhteisissä ja yleisissä tai asiakkaille tarkoitetuissa tiloissa. Tupakkalain nojalla muiden työyhteisön työntekijöiden altistuminen tupakansavulle on siten peruste, jonka nojalla työnantaja voi ulottaa tupakointikiellon laissa säädettyjä työtiloja laajemmalle alueelle.

Kouvolan kaupunginhallituksen päätöksen 12.1.2012 mukaan kaupunki oli julistautunut savuttomaksi kunnaksi ja työpaikaksi kaupunginhallituksen hyväksymän ”Savuton Kouvola- toimintaohjelman” mukaisesti. Ohjelman mukaan henkilöstön tupakointi ja nuuskan käyttö on kielletty työaikana lukuun ottamatta virka- ja työehtosopimuksen mukaisia ruokailu- ja kahvitaukoja. Kiellon perusteeksi esitettiin kuntatyön luonteesseen liittyviä perusteita. Kaupunginhallituksen mukaan työntekijät toimivat esimerkkinä ja esikuvina lapsille ja nuorille, joten kiello on perusteltu heidän parissaan työskenteleville. Myös hoitohenkilökunnan työn luonne on sellainen, ettei hoitohenkilöstö voi käyttää nuuskaa työaikana asiakkaita palveltaessa. Niin ikään kaupunki oli vedonnut siihen, että asiakaspalvelutehtäviin ei sovi nuuskan käyttö. Lisäksi yleistä kielloa perusteltiin vaikeudella rajata kielloa sekä sillä, että kunnan tulee kohdella henkilöstöön kuuluvia eri ammattiryhmiä yhdenvertaisesti.

Esitettyjen perusteiden johdosta AOA totesi, että mainituissa tehtävissä ja niiden vaatimissa työtiloissa tupakointi, johon lain mukaan kuuluu myös nuuskan käyttö, on jo tupakkalain nojalla kielletty. Lain mukaan tupakointi ja nuuskan käyttö on nimenomaisesti kielletty päiväkotien, lastensuojelulaitosten ja oppilaitosten sisätiloissa ja

ulkoalueilla. Niin ikään kiello koskee virastojen ja julkisten laitosten yleisölle ja asiakkaille varattuja sisätiloja sekä työyhteisön yhteisiä ja yleisiä sekä asiakkaille tarkoitettuja sisätiloja. Lain nojalla tupakointikielto koskee siten varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen piirissä työskenteleviä sekä hoitohenkilöstöä ja muita asiakaspalvelutehtävissä toimivia. Tupakointikielto koskee jo lain nojalla kattavasti kunnan eri henkilöstöryhmiä. Lisäksi lain mukaan tupakoinnin kiello tulee ulottaa laissa säädettyjä työyhteisön työtiloja laajemmalle vain silloin, kun kiellon perusteena on muiden altistuminen tupakansavulle. Kouvolan kaupunginhallituksen päätös merkitsi sitä, että nuuskan käytön kiello ulottui tupakkalaissa säädettyjä työyhteisön työtiloja laajemmalle.

Tupakointikiellojen tulee perustua lakiin. Kunnan tulee julkiseen valtaan kuuluvana tahona tarkoin noudattaa lakia kaikessa julkisessa toiminnassaan. Nuuskan maahantuonti omaa henkilökohtaista käyttöä varten on tupakkalaissa säädettyllä tavalla sallittu. Nuuskan terveyshaitat kohdistuvat ensisijaisesti vain käyttäjään eikä käytöstä aiheudu esimerkiksi savun muodossa altistusta muille. Nuuskan käytön kieltäminen on useisiin perusoikeuksiin kiinnittyvän itsemääräämisoikeuden kannalta ongelmallinen. Tämän vuoksi kunnan asettamien tupakoinnin kiellojen, johon kuuluu myös nuuskan käytön kiello, tulee perustua lakiin.

Kouvolan kaupunginhallitus oli julistautuessaan savuttomaksi kunnaksi ja hyväksyessään Savuton Kouvola -toimenpideohjelman kieltänyt nuuskan käytön työyhteisön työtiloissa laajemmin kuin, mitä tupakkalaissa säädetään. Päätöksen nojalla nuuskan käyttö on kielletty esimerkiksi työntekijöiden tai viranhaltijoiden omissa työhuoneissa. AOA:n mukaan kaupunginhallitus ei kuitenkaan esittänyt tupakkalakiin tai muuhun lakiin nojautuvia perusteita tälle laajemmalle kiellolle. AOA:n näkemyksen mukaan kaupunginhallitus päättäessään näin laajasta lakiin perustumatomasta nuuskan käytön kiellosta oli ylittänyt toimivaltansa.

AOA saattoi käsityksensä nuuskan käytön kiellon lainvastaisuudesta Kouvolan kaupunginhallituksen tietoon. Hän pyysi kaupunginhallitusta ilmoittamaan hänelle 31.10.2013 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä on mahdollisesti antanut aihetta (912/4/12\*).

*Kouvolan kaupunginhallitus ilmoitti 28.10.2013, että Savuton Kouvola -toimintaohjelmaa oli tarkastettu AOA:n päätöksen johdosta. Nuuskan käytön osalta toimitaan jatkossa tupakkalain mukaisesti siten, että nuuskan käyttö on kielletty ainoastaan siellä, missä tupakointi on lain mukaan kielletty.*

## 4.17

# Opetus ja kulttuuri

Opetuksen hallinnonalaan kuuluu opetus- ja kulttuuritoimi. Asiaryhmän laillisuusvalvonnasta vastasi AOA *Jussi Pajuoja* ja sen pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Jorma Kuopus*. Kaikki kohdassa 4.17.5 esitellyt tapaukset ovat AOA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita.

### 4.17.1

#### TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Vuosi 2013 oli opetusalailla vilkas ja monitahoinen. Ajankohtaisia asioita olivat muun muassa opetusta järjestävien kuntien, ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen tiukka taloudellinen tilanne ja Suomen laskevien PISA-tulosten aiheuttama haaste. Kansainvälisessä PISA-vertailussa Suomen sijoitus matematiikassa heikkeni sijalle 12. Myös äidinkiessä ja luonnontieteissä Suomen pistemäärä väheni. Äidinkiessä Suomi oli kuudentena ja luonnontieteissä viidentenä.

Uutta koulutuksen arvioinnissa on, että sen riippumattomana arvioijana toimii 1.1.2014 lukien Kansallinen koulutuksen arviointikeskus.

Valtion säästötavoitteet kohdistuivat sekä suoraan että välillisesti koulutukseen ja tutkimukseen. Valtion talousarvioon kirjattujen välittömien säästötavoitteiden lisäksi kuntiin kohdistuneet noin miljardin euron säästötavoitteet vaikuttivat olennaisesti myös koulutuksen järjestämisen edellytyksiin.

Lukioon ja ammatilliseen peruskoulutukseen siirtyvä ikäluokka pieneni, mutta toisaalta aikuis-koulutuksen kysyntä kasvoi. Kiistaa käytiin ammattikorkeakoulujen palveluverkon vähentämisestä ja koulutusohjelmien karsimisesta. Sen sijaan yliopistoissa uuden yliopistolain toteuttaminen näyttää jo löytäneen uomansa ilman suuria hallinnollisia ongelmia.

Opettajien lomautukset ja palkkaus nousivat jälleen esille yhtenä kuntatalouden pelastamiskeinona esimerkiksi Kouvolan ja Juankosken kaupungissa.

Vuoden kuluessa uudistettiin muun muassa lakia opintotuesta, lukiokoulutuksesta ja ammatillisen koulutuksen opintomatkatuesta sekä perusopetuksesta. Vuoden 2014 alussa voimaan tulleen niin sanotun koulurauhapaketin myötä lisätään oppilaiden osallisuutta kouluhyvinvoinnin ja työrauhan kehittämisessä. Samalla rehtoreille ja opettajille tulee uusia keinoja puuttua opetustyön häiriöihin.

Varhaiskasvatuksen ja päivähoidopalvelujen lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus siirtyivät 1.1.2013 sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä (STM) opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) hallinnonalalle, jolle päivähoidoasioiden siirto aiheutti uusia rahoitus- ja koulutustarpeita.

Alueellisella tasolla opetus- ja kulttuuritoimen organisaatio uudistui vuoden 2014 alussa. Aluehallintovirastoissa (AVI) aloitti toimintansa uusi opetus- ja kulttuuritoimen vastuualue. Se vastaa OKM:n alueellisista opetuksen, lasten päivähoidon sekä kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävistä. Aiemmin kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävät hoidettiin ELY-keskuksissa. Nyt AVI edistää koko opetus- ja kulttuuritoimen oikeusturvan toteutumista sekä seuraa ja arvioi palvelujen saatavuuden alueellista ja yhdenvertaista toteutumista.

#### 4.17.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2013 saapui 212 opetusalan kantelua, mikä on 30 % enemmän kuin vuonna 2012 (163). Ratkaistujen kanteluiden määrä 189 oli samalla tasolla kuin edellisellä vuonna (195).

Kanteluista johti toimenpiteisiin 24 asiaa. Niistä huomautuksia oli yksi, käsitys esitettiin kymmenessä asiassa, kahdeksassa tapahtui korjaus, esityksiä tehtiin neljä ja muuhun toimenpiteeseen johti yksi tapaus. Oma-aloitteisesti otettiin tutkitavaksi kolme asiaa. Opetusalan kanteluissa toimenpideprosentti oli 12,7.

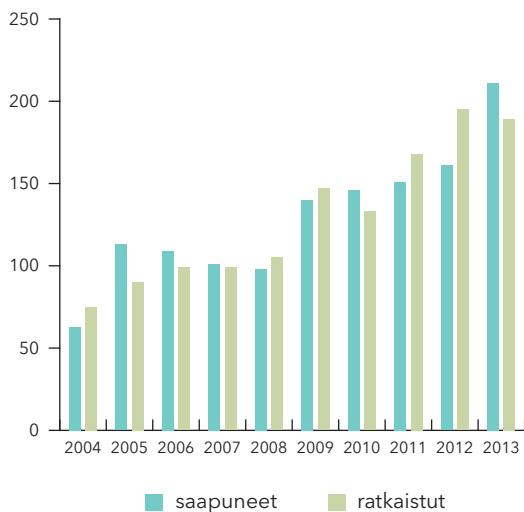
Kanteluiden pääosa käsitteli perusopetuksen toteutusta. Kanteluiden aiheina olivat muun muassa koulurakennusten sisäilmaongelmat, koulujen lakkauttaminen, koulukiusaamisen selvittäminen ja siihen puuttuminen, koulumatkojen järjestäminen, koulun päivänavauksen sisältö ja lasten kielelliset oikeudet päivähoidossa.

OKM:n oman sisäisen valvonnan vähäiset resurssit olivat kolmen valtiontukien maksatusta koskevan kantelun kohteena. Koska sisäistä tarkastusta on ministeriössä hoitanut vuodesta 2009 lähtien vain yksi henkilö, on syytä kysyä, missä määrin asianmukaista valvontaa voidaan ylipäättään toteuttaa.

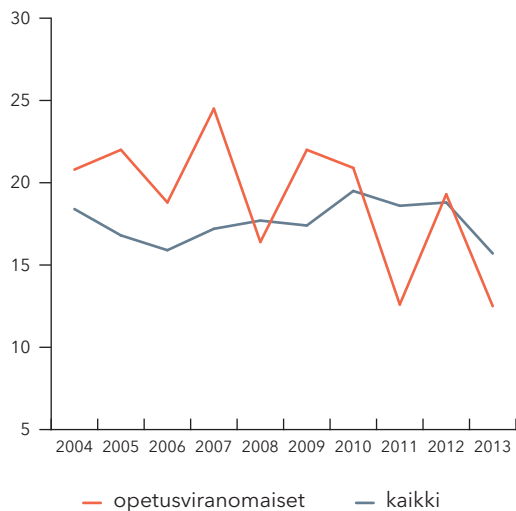
Ylioppilaskokeeseen liittyen selvitettiin muun muassa vaikeavammaisen kokelaan tarvitsemaa erityistä tukea koejärjestelyissä, ylioppilastutkintolautakunnan puheenjohtajan pätevyyttä toimeensa ja opettajajärjestöjen osallistumista ylioppilaskokeen arviointiin.

Ammatillisen koulutuksen ja aikuiskoulutuksen puolella tutkittiin esimerkiksi harjoittelupaikkojen saantivaikeuksia ja sitä, voidaanko työharjoitteluun tuleville opiskelijoille tehdä huumetesti.

Yliopistoihin kohdistuvissa kanteluissa tulivat esille yliopistojen opiskelijavalinnat, etätenttimismahdollisuudet ja verkko-opetuksen toteuttamistavat, ylioppilaskunnan pakkojäsenyys, dosenttien arvon myöntämisedellytykset, yliopiston henkilöstöhallinto ja yliopiston EU-hankerahojen käyttö.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2004–2013



Toimenpideprosentti vuosina 2004–2013



*Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja teki 29.11. tarkastuksen Vantaan Havukosken yläasteelle sisäilmaongelmien vuoksi. Tarkastus myötävaikutti siihen, että koulu suljettiin kevätlukukaudeksi ja oppilaat sijoitettiin muihin tiloihin.*

### 4.17.3 TARKASTUKSET

Opetusalalla tehtiin tarkastuksia OKM:ssä, aluehallintovirastoissa, kunnan sivistystoimissa ja kouluissa. OKM:ssä selvitettiin niitä vaikutuksia, joita vuoden 2013 alussa tapahtuneella päivähoidon opetuksen siirtämisellä sosiaali- ja terveydenhuollon alalta opetuslalle on ollut. Tarkastuskohteina olivat myös Etelä-Suomen ja Lapin aluehallintoviraston opetusalan palvelut, Vantaan sivistystoimi ja yksittäisinä kouluina Puistolän peruskoulu Helsingissä, Havukosken yläaste Vantaalla sekä oppimis- ja ohjauskeskus Onerva Jyväskylässä.

Keskusteluaiheita olivat muun muassa koulujen sisäilma- ja homeongelmat sekä tietotekniikan

ja sosiaalisen median käyttäminen opetuksessa. Havukosken yläasteelle tehty tarkastus myötävaikutti siihen, että sisäilmaongelmien vuoksi koulu suljettiin kevätlukukaudeksi 2014 ja oppilaat sijoitettiin toisiin opetustiloihin. Tietotekniikkaan liittyen tarkastuksilla keskusteltiin muun muassa siitä, mikä on peruskoulun oppilaiden oikeus ja velvollisuus käyttää omaa älypuhelinia opetus suunnitelman mukaisessa, sinänsä maksuttomassa perusopetuksessa.

Ennalta ilmoittamaton tarkastus tehtiin Helsingin Diakonissalaitoksen liikkuvan väestön päiväkeskus Hirundoon, jossa yhtenä kysymyksenä oli EU:n liikkuvan väestön lapsille kuuluva perusopetus. Asiaa käsitellään jaksossa Sosiaalihuolto (s. 219).

#### 4.17.4 LAUSUNNOT

AOA Pajuoja antoi eduskunnan sivistysvaliokunnalle lausunnon, joka koski valtioneuvoston selontekoa aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutuksesta. Siinä hän tarkasteli valtion aluehallinnon suorittamaa laillisuusvalvontaa. Erityisesti pienistä kunnista on totuttu ”soittamaan lääniin” silloin kun oikeudellisia ongelmia nousee esiin. Viime vuosien organisaatiouudistusten, henkilövaihdosten ja eläköitymisen myötä tämäntyyppiset epäviralliset kanavat eivät enää toimi entisellä tavalla.

Oikeusasiamiehen kanslian tekemillä tarkastuksilla on käynyt ilmi, että kuntien odotukset suhteessa valtion aluehallintoon riippuvat kuntien koosta ja omista resursseista. Suuret kaupungit suoriutuvat myös oikeusturvasta omin resurssein. Monesti niiden laillisuusresurssit ovat jopa merkittävästi suuremmat kuin aluehallintoviraston. Sen sijaan pienissä kunnissa omat resurssit ovat vähäiset, ja yhteys aluehallintoon on uusien organisaatioiden vuoksi heikentynyt (1382/5/13).

Laillisuusvalvonnan kannalta merkittävää on myös se, että opetustoimen alalla aluehallintovirastot eivät tee tarkastuksia, vaan valvonta tapahtuu muilla keinoin, kuten kanteluita käsittelemällä.

#### 4.17.5 RATKAISUJA

##### Toimenpiteet koulukiusaamisen ehkäisemiseksi olivat riittämättömiä

Kantelija arvosteli kaupungin opetustointia ja koulua siitä, että lapsi oli joutunut useiden vuosien ajan vakavan koulukiusaamisen kohteeksi. Kantelun mukaan lapsi oli kokenut henkistä väkivaltaa suullisesti, Facebookin kautta ja puhelimitse perheelle tulleen häirintänä, useita pahoinpitelyjä ja kaksi polkupyörän sotkemista ja tuhoamista. Kantelijan mukaan kiusaajille ei ollut tullut seuraamuksia mistään. Lapsen kiusaamista kuvattiin

yhdeksän vuoden kärsimykseksi, jonka päätteeksi lapsen ajettua mopokolarin ja jouduttua sairaalahoitoon kiusaajat olivat vielä Facebookissa toivoneet kiusatun kuolemaa.

Saadusta selvityksestä ilmeni, että kiusaajat oli koulussa puhuteltu ja yksi heistä oli erotettu koulusta kahdeksi päiväksi syynä huutaminen rehtorille.

AOA Pajuoja katsoi, että kunkin kiusaamista-pauksen jälkeen opetus- ja oppilashuoltohenkilöstön olisi tullut tehdä yhteistyötä osapuolina olleiden oppilaiden kotien kanssa, jotta pitkäkestoinen koulukiusaaminen olisi voitu tehokkaasti ehkäistä ja kiusaamiskierre katkaista. Viimeistään Facebook-kirjoittelu kertoi AOA:n mukaan siitä, että koulussa oli tehty arviointivirheitä tilanteen vakavuudesta. Myös KivaKoulu-ohjelman toteutus oli jäänyt vaillinaiseksi.

Taitamattomasta menettelystä kertoi AOA:n mukaan myös se, että koulun oppilashuoltoryhmän kokouspöytäkirjaan oli salassapitosäännösten vastaisesti kirjattu ongelmallisten oppilaiden salassa pidettäviä oppilashuollon tietoja.

AOA antoi kaupungin kasvatus- ja opetuslautakunnalle ja koululle huomautuksen (2084/4/12).

##### Kunnan opetustoimi on vastuussa vaikeiden tilanteiden hallinnasta

Kantelijat kertoivat, että koulussa oli jatkuvasti tapahtunut heidän lapsensa kiinnipitoja, joihin oli osallistunut useita opettajia. Lapsi lähetettiin usein kesken koulupäivän kotiin, ja koulun opettaja oli järjestänyt lapselle sairauslomaa ilman huoltajien lupaa.

AOA totesi, että kunnan koulutoimella opetuksen järjestäjänä on kokonaisvastuu myös ennakoidusti huolehtia siitä, että opetus järjestetään oppilaiden turvallisuutta vaarantamatta ja että kouluilla on riittävät taidot myös vaikeiden tilanteiden hallintaan. Tässä tapauksessa kunnan opetustoimi ei ilmeisestikään ollut järjestänyt koululle riittäviä oppilashuollollisia ja muita tukitoimia yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

AOA otti myös kantaa sairausloman käyttöön. Hän korosti, ettei oppilasta voida vapauttaa oppivelvollisuuden suorittamisesta lääkärin myöntämällä sairauslomalla sillä tavoin kuin tapauksessa oli menetelty.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 8.5.2013, DNRO 3665/4/11, ESITTELIJÄ PIATTA SKOTTMAN-KIVELÄ

### Leirikoulumatka voitiin peruuttaa oppilaaseen liittyvien syiden vuoksi

Kantelijat arvostelivat peruskoulun yläastetta käyneen tyttärensä ulkomaille suuntautuneen leirikoulumatkan peruuttamista keväällä 2012. He katsoivat, että matkan peruuttaminen ennakoitujen kurinpito-ongelmien, opettajien oppilasta kohtaan tuntemaan luottamuksen puutteen ja muiden syiden perusteella oli laitonta ja kohtuutonta. Lisäksi oppilaan jaksamiseen liittyneitä ja terveydelisiä asioita käsiteltiin ilman hänen huoltajiaan sovittelupalaverissa, jossa oli ollut läsnä muita op-pilaita ja heidän vanhempiaan.

AOA katsoi perusopetuslain 29 §:n säännös huomioon ottaen, että näissä olosuhteissa oli lapsen etu olla lähtemättä leirikoulumatkalle ulkomaille. Oppilas itse oli juuri ennen matkaa epäillyt jaksamistaan matkan aikana ja kysymys oli ennen muuta hänen voinnistaan ja jaksamisestaan.

Järjestetty sovittelupalaveri oli AOA:n mukaan jossakin määrin ongelmallinen. Opettajien ja rehtorin olisi tullut jo etukäteen tiedostaa, että oppilas tulee palaverissa kertomaan salassa pidettävistä asioista, kuten henkilökohtaisesta jaksamisestaan.

Muutoin tilanteen harkinta koulussa oli perustunut selvitettyihin tosiasioihin ja opettajien perusteluihin arviointeihin leirikoulumatkan turvallisuuden takaamiseksi (2076/4/12).

### Espoo menetteli syrjivästi kehitysvammaisten oppilaiden perusopetuksessa

Kantelussa arvosteltiin kehitysvammaisten oppilaiden kohtelua Espoon perusopetuksessa. Kantelijat pyysivät erityisesti tutkimaan, voitiinko Espoossa sitovasti määrätä, että tiettyyn diagnoosiryhmään kuuluvat oppilaat oli suljettu yleisopetuksen ulkopuolelle.

Espoon opetuslautakunnan vahvistamien oppilaaksioton perusteiden mukaan lievästi ja keskivaikeasti kehitysvammaisten lasten opetus on linjattu järjestettäväksi tiettyjen koulujen kehitysvammaisille oppilaille tarkoitetuissa erityisluokissa tai vaihtoehtoisesti niin sanotulla ryhmäintegraatioluokalla. Vaikeasti tai syvästi kehitysvammaisten lasten opetus on rajattu järjestettäväksi kahden nimetyn koulun erityisluokilla. Siten opetus yleisopetuksen opetusryhmässä lapsen lähikoulussa oli suljettu kokonaan pois kehitysvammaisilta oppilailta.

AOA totesi, että yhdenvertaisuuden periaate ja syrjinnän kieltä ohjaavat ja rajoittavat opetuksen järjestäjän harkintavaltaa päätettäessä opetuksen käytännön järjestelyistä. Espoon kaupungin erityisopetuksessa ei toteudu lain edellyttämä yksittäisen oppilaan tilanteeseen perustuva arviointi erityisen tuen päätöstä tehtäessä, mikäli lievästi tai keskivaikeasti kehitysvammaisten opetus järjestetään kategorisesti vain joko erityisluokalla tai ryhmäintegraationa. Ryhmän perustaminen edellyttää vähintään neljää hakijaa.

Opetuspaikkaa koskevan päätöksenteon tulee aina perustua ensisijassa lapsen etuun, lasta koskevaan tietoon ja tapauskohtaisen harkintaan. Mikäli opetuspaikan järjestämisen ja oppilaaksioton perusteena on pelkkä tiettyyn vammaisryhmän kuuluminen, Espoo menettelee syrjivästi.

AOA saattoi käsityksensä Espoon suomenkielisen varhaiskasvatus- ja opetuslautakunnan tietoon ja pyysi Espoon kaupunkia ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se ryhtyy päätöksen johdosta.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 15.2.2013, DNRO 577/4/11\*, ESITTELIJÄ PIATTA SKOTTMAN-KIVELÄ

*Espoon kaupungin suomenkielinen varhaiskasvatus- ja opetuslautakunta käsitteli asiaa 29.1.2014. Lautakunnan mukaan Espoon suomenkielisessä perusopetuksessa on ryhdytty toimenpiteisiin AOA:n ratkaisussaan esittämien näkökohtien huomioon ottamiseksi.*

*Espoon suomenkielisen perusopetuksen opetussuunnitelmaa ja oppilaaksioton perusteita tarkennetaan niin, että niissä kuvataan paremmin perusopetuslain mukaista oppilaan yksilöllisten tarpeiden arvioimista ja oppilaan edun huomioimista kanteluratkaisussa tarkoitettulla tavalla. Lukuvuoden 2013–2014 oppilaspaikkoja koskevien päätöksien (vuosiluokat 7–10) mukaan ryhmäintegraatio ei enää edellytä neljää oppilasta. Erityisen tuen päätöksen valmisteluissa huomioidaan oppilaan yksilölliset tarpeet sekä huoltajan toive opetuksen järjestämispaikasta. Selvityksessä korostetaan perusopetuslain mukaisen kolmiportaisen tuen kokonaisvaltaista kehittämistä.*

### **Erikoishammaslääkärikoulutus toteutettiin epäyhtenäisesti yliopistoissa**

Kantelun mukaan erikoishammaslääkäreiden koulutus ja perehdytys työelämässä poikkeavat toisistaan eri yliopistoissa erityisesti suu- ja leukakirurgiassa. Vaikka AOA oli jo 2.9.2010 (dnro 3515/4/09) puuttunut ohjaavasti asiaan, kantelija tiedusteli, voisiko hammaslääkärien koulutuksen valtakunnallista yhdenmukaisuutta edelleen lisätä.

AOA uudisti käsityksensä siitä, että hammaslääkäreiden erikoistumiskoulutuksessa esiintyy epäyhdenmukaisuutta. Vaikka lainsäädäntöä oli edellä mainitun päätöksen jälkeen muutettu, yliopistojen tutkintojärjestelyissä ja toisaalta erikoishammaslääkäripalveluiden saatavuudessa on edelleen eroja ja puutteita. AOA saattoi käsityksensä sekä OKM:n että STM:n tietoon (3958/4/12).

### **Esteellisyden vaara on otettava huomioon suomen elokuvasäätiön hallituksen valinnassa**

AOA tarkasti Suomen elokuvasäätiöön 4.12.2012. Tarkastuksen yhteydessä otettiin oma-aloitteisesti tutkittavaksi kysymys elokuvatuken saaneen säätiön hallituksen jäsenen mahdollisesta esteellisyydestä.

AOA katsoi, että OKM:n tulee ottaa huomioon niin sanotun rakenteellisen esteellisyden vaara säätiön hallituksen jäsenten valinnassa. AOA:n mukaan lainsäädäntöä olisi myös aihetta korjata niin, että siitä poistetaan elokuvataiteen edistämistä annetun lain 4 §:n vanhentunut viittaus kumottuun hallintomenettelylakiin. Hän tähdensi myös sitä, että rahallisesti merkittävässä elokuvataiteen tukemisessa tulee noudattaa hyvään hallintoon kuuluvaa julkisuusperiaatetta (4714/2/12\*).

AOA teki Kaavin kunnalle hyvitysesityksen, kun esiopetuksen ja päivähoidon henkilöstölle kuuluvaa huolenpito- ja valvontavastuuta oli laiminlyöty. Tämän johdosta kuusivuotias lapsi oli ollut useita tunteja ilman aikuisen valvontaa ulkona pakkassäässä (4872/4/12).

*Kaavin sivistyslautakunta teki AOA:n hyvitysehdotuksen perusteella päätöksen 20.1.2014, että se esittää pahoittelut kantelijoille tapahtuneen johdosta ja suorittaa kantelijoille 100 euron hyvityksen.*

Opetustoimeen liittyviä ratkaisuja olivat lisäksi vastaus kanteluun, joka koski Suvvirren laulamista koulun kevätjuhlassa (2488/4/13\*). Sitä käsitellään jaksossa Kirkollisasiat (s. 321). Muun muassa opettajien sananvapautta koskevia ratkaisuja esitellään jaksossa Muut asiat (s. 322).

### Oppilaalla oli oikeus maksuttomaan koulukuljetukseen

Kun kantelijoiden poika oli aloittanut syksyllä 2009 kolmannen vuosiluokan, Korsholman kunnan koulutoimenjohtaja oli todennut, että perheen poika kuului väärään oppilaaksiottoalueeseen. Siten perheellä ei ollut oikeutta maksuttomaan koulukuljetukseen. Kunnan mukaan kantelijoiden olisi tullut sopia koulukyydistä taksiryttäjän kanssa. Ongelmana oli se, että kantelijoiden kotipaikka sijaitsi lähellä toisen kunnan rajaa ja koulumatka kotoa oli 14 kilometriä. Kantelijat olivat tuolloin saaneet vain sähköpostiviestejä, eivät mitään päätöstä ja valitusosoitusta asiasta. He olivat luottaneet, että koulutoimenjohtaja toimi lainmukaisesti koulukyytiasia.

AOA antoi kunnan sivistyslautakunnalle ja koulutoimenjohtajalle huomautuksen vastaisen varalle lähikoulupäätöksen tekemättä jättämisestä ja asian käsittelyn viivästyttämisestä. Hänen mukaansa kunnan tulisi hyvittää kantelijoille lainvastaisella menettelyllä aiheutettu haitta ja vaiva sekä koulumatkakustannus (2612/4/12).

*Korsholman kunta ilmoitti suorittaneensa korvauksena 1 789,30 euroa perheen vanhemman pojan koulumatkakustannuksista syyllukukaudesta 2009 alkaen 20.2.2012 saakka. Kunta suorittaa korvauksen perheen nuoremman pojan koulukuljetuksesta vanhempien nykyiseltä asunnolta kouluun 19.8.2013 alkaen siihen asti kun poika suorittaa kuudennen vuosiluokan.*

## 4.18

### Kieliasiat

Kieliasiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* vastuualueelle. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeus-asiamiehensihteeri *Mikko Sarja*. Kaikki kohdassa 4.18.3 laajemmin esitellyt tapaukset ovat OA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita.

#### 4.18.1 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 kielilaisissa 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 kielilaisissa. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Kieliasioita ovat myös asiat, jotka koskevat oikeutta käyttää vieraita kieliä viranomaisissa.

Oikeusministeriö (OM) seuraa kielilain täytäntöönpanoa yhdessä kieliasiaain 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 ja 2013.

Kielilakia on sen voimassaoloaikana muutettu harvakseltaan. Kertomusvuonna tuli 1.7.2013 lukien muutoksia useaan pykälään (laki 480/2013). Niitä tuli kielellistä jaotusta (5 §), viranomaisten kirjeenvaihtoa (27 §), kunnallisia kokouskutsuja, pöytäkirjoja ja johtosääntöjä (29 §) sekä kilpiä, paikannimiä ja julkista liikennettä (33 §) koskevaan sääntelyyn. Lisäksi eduskunta hyväksyi loppuvuodesta muutoksen kielilainsäädännöstä annettavaa kertomusta koskevaan 37 §:ään (HE 62/2013 vp). Valtioneuvoston asetus kuntien kielellisestä asemasta vuosina 2013–2022 tuli voimaan kertomusvuoden alusta.

#### 4.18.2 LAILLISUUSVALVONTA JA MUU TOIMINTA

Vuonna 2013 kieliasioita ratkaistiin 55 (kanteluita 50, omia aloitteita kaksi ja lausuntoja kolme). Toimenpiteisiin johti 15 kantelua ja omaa aloitetta (29 %). Kieliasioiden toimenpideprosentti on vanhastaan ollut kanslian keskiarvoa korkeampi. Yhdessä asiassa annettiin huomautus ja kahdessa tehtiin esitys. Käsityksen lausumiseen johti viisi ja muuhun toimenpiteeseen seitsemän asiaa.

Monet ratkaisut koskivat poliisia. Poliisihallitus asetti kertomusvuonna työryhmän arvioimaan poliisin palveluja kielellisestä näkökulmasta. Työryhmän loppuraportti (Kielelliset poliisipalvelut, Poliisihallituksen julkaisusarja 2/2013) valmistui loppusyksystä.

Suurin osa ratkaisuista koski aiempien vuosien tapaan oikeutta käyttää ruotsin kieltä. Suo-

men kielen asemaa koski 13 ja saamen kielen asemaa viisi asiaa. Vieraiden kielten käyttöä koski kolme asiaa.

Eri hallinnonalojen tarkastuksilla kiinnitetään vakiintuneesti muun tarkastustoiminnan ohella huomiota asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumiseen.

OA antoi OM:lle lausunnon (195/5/13\*) tulkkaustyöryhmän mietinnöstä ”Tulkkausdirektiivin täytäntöönpano” (oikeusministeriön julkaisusarja Mietintöjä ja lausuntoja 74/2012). Työryhmän ehdottamalla muutoksilla pantaisiin kansallisesti täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi oikeudesta tulkkaukseen ja käännöksiin rikosoikeudellisissa menettelyissä (2010/64/EU).

OA antoi ulkoasiainministeriölle (UM) lausunnon Euroopan neuvoston alueellisia tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan edellyttämän Suomen viidennen määräaikaisraportin laatimista varten (750/5/13\*).

Asiaryhmän pääesittelijä antoi perustuslakivaliokunnalle lausunnon ja oli valiokunnan kuuluttavana valtioneuvoston kertomuksesta kielilainsäädännön soveltamisesta 2013 (4777/5/13).

### 4.18.3 RATKAISUJA

#### EU:n virallisia kieliä kohdellaan eri tavoin eurooppalaisten standardien julkaisemisessa

OA otti kahden kantelun johdosta kantaa rakennusalan eurooppalaisten yhdenmukaistettujen standardien kieleen ja saatavuuteen. Hän piti rakennusalan toimivien tahojen oikeusturvan kannalta kansallisesti ongelmallisena sitä, että näitä EU:n rakennustuoteasetukseen kytkeytyviä standardeja ei julkaista kaikilla EU:n virallisilla kielillä eli ei myöskään suomeksi ja ruotsiksi. Standardit kuitenkin velvoittavat rakennusalan toimivia sen jälkeen, kun niiden viitetiedot on julkaistu EU:n virallisessa lehdessä.

Kyse oli EU:n lainsäädännöllisestä ratkaisusta, johon OA ei voinut puuttua. OA painotti kuitenkin

kin kansallisesta näkökulmasta sitä, että julkisen vallan tulee huolehtia siitä, että standardien velvoittamat tahot saavat Suomessa riittävästi tietoa näiden standardien sisällöstä Suomen molemmilla kansalliskielillä. Tämä on tärkeää, jotta rakennusalan oikeusturva toteutuisi yhdenvertaisesti eivätkä kielelliset tekijät tosiasiallisesti muodostuisi esimerkiksi laillisen elinkeinon esteiksi.

Standardit ovat rakennusalan toimiville tärkeitä. EU:n rakennustuoteasetus edellyttää, että rakennustuote täyttää sitä koskevan yhdenmukaistetun standardin vaatimukset. Standardi määrittää, millaisia toimenpiteitä valmistajalta edellytetään. Valmistajan on kiinnitettävä tuotteeseen CE-merkintä, joka osoittaa sen olevan kyseisen standardin mukainen. CE-merkintä puolestaan on edellytys tuotteen markkinoille saattamiseksi. Yhdenmukaistetut standardit ovat siten tuhansille rakennusalan toimiville merkittäviä normeja. Niillä on suuri merkitys tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle. Niiden merkitystä korostaa se, että CE-merkintää ei haeta miltään viranomaiselta, vaan rakennustuotteen valmistajan on itse huolehdittava ja selvitettävä, että tuote täyttää kulloisenkin standardin vaatimukset.

Yksityisoikeudellisten standardisointijärjestöjen tekijänoikeudet kuitenkin estävät standardien vapaan saatavuuden. Suomessa standardisointijärjestö SFS ry yhteistyökumppaneineen aikoo kääntää suurimman osan nyt esillä olevista standardeista, ja ainakin osaksi tämä työ rahoitetaan valtionavustuksin. Tilanne on siten Suomessa pitkälti ollut korjautumassa. Viranomaiset eivät kuitenkaan voi julkaista näitä käännettyjä standardeja yleisessä tietoverkossa ilmaiseksi siten kuin kansallisia säädöksiä, vaan niistä kiinnostuneen tulee ostaa ne SFS:ltä. Tämä johtuu standardisointijärjestöjen tekijänoikeuksista. Vaikka standardeihin on mahdollista perehtyä vapaasti tietyissä kirjastoissa ja niitä voi myös lainata, OA piti esillä olevien standardien kaltaisten sitovien normien näin rajattua saatavilla oloa kansallisesta perusoikeusnäkökulmasta hyvin ongelmallisena.

OA esitti rakennusalan vastaavan ympäristöministeriön (YM) ja standardisoinnista vastaavan työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) harkittavaksi

kansallisia ja EU:n tason toimenpiteitä tilanteen parantamiseksi. Kyse on rakennusallalla toimivien tahojen perusoikeuksien turvaamisesta kansallisella tasolla nykyistä tehokkaammin. Kyse on myös EU:n eri jäsenvaltioissa toimivien rakennusalan toimijoiden keskinäisestä yhdenvertaisuudesta. Asialla on yleisempääkin merkitystä, koska EU-lainsäädännössä standardien merkitys on kasvanut ja näköpiirissä on, että niiden merkitys edelleen kasvaa (962/4/12\* ja 4779/4/12\*).

*YM ilmoitti seuranneensa standardien käännösasian etenemistä EU:ssa ja nostaneensa asian keskusteluun ja rakennusalan pysyvän komitean asialistalle helmikuun 2014 kokoukseen. TEM:n puolestaan ilmoitti kertoneensa OA:n päätöksestä Euroopan standardisointiasetuksen pysyvässä komiteassa ja pyytäneensä tätä ottamaan asian käsiteltäväksi, jotta kysymykseen löydetäisiin yhteinen eurooppalainen vastaus. Lisäksi jatkossa on tarkoitus selvittää lainsäädännössä viitattujen standardien määrä eri hallinnonaloilla ja saattaa eri ministeriöiden arvioitavaksi tarve mahdollisille toimenpiteille. TEM aikoo myös vielä viedä asian edellä mainitun komitean tarkempaan käsittelyyn.*

OA saattoi asian tiedoksi myös Euroopan oikeusasiamiehelle (4212/2/13\*), joka puolestaan ilmoitti loppuvuodesta 2013 pyytäneensä EU:n komissiota lausumaan asiassa.

### **Käännöksen saaminen ei toteutunut asianmukaisesti**

OA antoi suomenkieliselle poliisilaitokselle huomautuksen, koska käännöksen saaminen esituskintapöytäkirjasta oli kestänyt kohtuuttoman kauan ja asiakkaalle annettu ohjaus oli ollut virheellistä.

Ensinnäkin kantelijalle oli annettu virheellistä neuvontaa, kun häntä oli pyydetty kääntymään jonkin kaksikielisen poliisilaitoksen puoleen käännöksen saamiseksi. Ohjauksen peruste eli se, että yksikielisellä poliisilaitoksella ei ollut tarjolla käännöspalveluita, oli ollut lähtökohdiltaan kielilain vastainen. Koska asiakkaan saaman neuvon-

nan tulee olla asianmukaista ja hänen tulee voida luottaa saamiensa ohjeiden paikkansapitävyyteen, menettely oli myös hallintolain neuvontavelvoitteen ja luottamuksensuojan periaatteen vastainen. Toiseksi kantelijalle oli asianmukaisen neuvonnan antamisvelvoitteen vastaisesti ilmoitettu poliisilta saadussa asiakirjassa virheellinen yhteystieto. Tämä oli ollut omiaan vaikeuttamaan käännöksen pyytämistä ja mitä ilmeisimmin aiheuttamaan kantelijalle lisävaivaa asian hoitamisessa. Kolmanneksi käännöksen saaminen oli kestänyt kohtuuttoman kauan eli ainakin yhdeksän ja puoli kuukautta (75/4/12\*).

### **Lyhenne ELY-central ei ole asianmukainen**

OA moitti TEM:iä siitä, että se oli hyväksynyt elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen eli ELY-keskuksen ruotsinkieliseksi lyhenteeksi ELY-central. ELY-central on sekakielinen ilmaisu, jonka käyttö ei ole kielellisten oikeuksien eikä hyvän hallinnon mukaista hyvää kielenkäyttöä. OA piti erikoisensa, että TEM ei ollut kiinnittänyt valtioneuvoston ruotsin kielen lautakunnan näkemyksiin huomiota, kun lyhenteestä oli päätetty.

OA:n mukaan julkisen vallan tulee myös nimityskysymyksissä vaalia molempien kansalliskielten käyttämistä. Mikäli viranomaisen katsoo tarpeelliseksi ottaa käyttöön nimestään lyhenteen, se on muodostettava molemmilla kansalliskielillä samoin periaattein. Jos suomenkielinen lyhenne muodostetaan viranomaisen virallisesta nimestä, on ruotsinkielinen nimi muodostettava vastaavasti ruotsinkielisestä nimestä.

TEM:n mukaan suomenkielinen lyhenne toimii tavaramerkkinä ruotsiksi ja muilla kielillä. OA katsoi kuitenkin, että 'ELY' ei ole täysin keksitty oheisnimi, vaan se on muodostettu viranomaisen virallisesta suomenkielisestä nimestä ja sillä on looginen yhteys tuohon nimeen. Sen sijaan ruotsinkielisen henkilön näkökulmasta lyhenteellä ELY-central ja virallisella ruotsinkielisellä nimellä närings-, trafik- och miljöcentral ei ole samaa yhteyttä. Tämä on omiaan aiheuttamaan sekaannus-

ta eikä ole hyvän hallinnon mukaista. OA kysyi päätöksessään, miksi lyhennettä ei ole muodostettu viraston ruotsinkielisestä nimestä, jos asia on nähty vain tavaramerkkikysymyksenä. Mikäli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lyhenne olisi suomeksi NTM-keskus, sitä olisi ehkä itsestään selvästi pidetty suomenkielisten kannalta epäasianmukaisena.

OA pyysi TEM:iä ilmoittamaan toimenpiteistään päätöksen johdosta. Päätös lähetettiin lisäksi tiedoksi OM:n demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikölle, valtiovarainministeriön henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosastolle, Kotimaisen kielten keskukselle ja Svenska Finlands folktingetille (4925/4/12\*).

*TEM ilmoitti informoineensa OA:n päätöksestä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia, työ- ja elinkeinotoimistoja, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten viestinnästä vastaavia ja kaikkia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia ohjaavia tahoja. Lisäksi se on ohjeistanut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia ELY-centralen -lyhennyksen korvaamisesta NTM-centralen -lyhennyksellä kaikissa yhteyksissä vuoden 2014 loppuun mennessä.*

### Ahvenanmaan paikannimet kartoissa

Kantelijan mukaan Maanmittauslaitoksen tuottamissa kartoissa ei Ahvenanmaan itsehallinnosta ja yksikielisesti ruotsinkielisestä asemasta johtuen saisi käyttää ruotsinkielisten paikannimien rinnalla suomenkielisiä nimiä ”Ahvenanmaa” ja ”Maarianhamina” vaan ainoastaan niiden ruotsinkielisiä vastineita.

OA totesi, että kartoissa käytettävästä kielestä ei säädetä kielilaisissa, Ahvenanmaan itsehallintolaisissa tai muuallakaan. Kartta on määritelty mallimaastosta, ja sitä voidaan käyttää monessa eri tarkoituksessa. Kartta on myös tapa viestiä. Kartoissa olevat nimet eivät ilmennä vain nimen kattamien alueiden kielellisiä olosuhteita vaan ne ovat myös informaatiota siitä, millä nimellä jotakin paikkaa kutsutaan molemmilla kansalliskielillä siitä huolimatta, että alue olisi yksikielinen. Tätä

taustaa vasten myöskään Ahvenanmaan osalta karttoihin otetut merkinnät paikannimistä eivät ole vain kuvausta tuon alueen kieli- tai muista olosuhteista vaan ne kertovat myös siitä, mitä nimityksiä tuon alueen paikoilla historiallisesti on olemassa.

Suomenkieliset nimet ’Ahvenanmaa’ ja ’Maarianhamina’ ovat vanhoja vakiintuneita paikannimiä, eikä niiden käyttöä voida yleisesti kieltää tai rajoittaa – edes Ahvenanmaan itsehallintolailla tai sen tulkinnoilla. Oli siten syytä erottaa yhtäältä yksikielisesti ruotsinkielisellä Ahvenanmaalla sijaitsevien paikkojen nimien suomenkielisten vastineiden olemassaolon oikeutus ylipäätään ja toisaalta se tapauskohtainen asiayhteys, joissa näitä erikielisiä nimiversioita kulloinkin käytetään.

Ahvenanmaan itsehallinto ja yksikielisesti ruotsinkielinen asema voisivat puoltaa ”Ahvenanmaan” ja ”Maarianhaminan” esittämistä kartoissa vain ruotsin kielellä. Tämä ei rajoittaisi suomenkielisten nimiversioiden käyttämistä muissa yhteyksissä, kuten suomenkielisissä hallintopäätöksissä ja lakiteksteissä. Toisaalta kuitenkin sivuutettaisiin suomenkielisten oikeus saada valtakunnallisista virallisista kartoista paikannimiä koskevaa vakiintunutta tietoa omalla äidinkielellään. Samoin sivuutettaisiin Maanmittauslaitoksen lakisäätöinen velvollisuus huolehtia maan kielellisestä kulttuuriperinnöstä ja edistää molempien kansalliskielten käyttämistä. Paikannimet ovat kiistatta osa kulttuuriperintöä, joskaan vain kahden nimen kyseessä ollen ei ehkä liikuta suomenkielisten näkökulmasta heidän kielellisten oikeuksiensa ydinalueella. Ahvenanmaalaisten ruotsinkielisen identiteetin ja Ahvenanmaan itsehallinnon kunnioittamisen näkökulmasta kysymys voi ymmärrettävästi olla merkittävämpi.

Näiden kahden näkökulman yhteensovittaminen samassa kartassa ei OA:n mukaan ole mahdollista, mikä puoltaisi sitä, että Maanmittauslaitos tuottaisi kielellisesti erilaisia karttoja. Ahvenanmaan ja Ahvenanmaan kanssa kirjeenvaihdossa olevien valtakunnan viranomaisten tarpeita varten voisi olla saatavilla myös sellaisia karttoja, joissa Ahvenanmaan paikannimet ja ne valtakun-

nan paikannimet, joilla on ruotsinkielinen nimi, esitettäisiin yksikielisesti ruotsinkielisinä. OA:lla ei ollut oikeudellisia edellytyksiä puuttua Maanmittauslaitoksen menettelyyn, mutta hän saattoi laitoksen tietoon päätöksessään esittämänsä näkökohdat (580/4/12\*).

### Muita ratkaisuja

Poliisin toiminnasta voidaan mainita viisi ratkaisua. Ensimmäisessä tapauksessa kantelija ei ollut saanut palvelua lainkaan ruotsiksi, kun hän oli ottanut tutkinnanjohtajaan yhteyttä keskustellakseen tämän kanssa tutkinnan lopettamispäätöksestä (5004/4/12). Toisessa tapauksessa kielelliset oikeudet eivät toteutuneet rikesakon tiedoksiansnossa. Poliisimies oli käsitellyt asian kokonaisuudessaan suomeksi, vaikka hänen käytettävissään ollut aineisto – kuten rekisteriote ja ajokortti – oli viitannut siihen, että kantelijan äidinkieli oli muu kuin suomi (1329/4/12). Kolmannessa tapauksessa keskusrikospoliisin (KRP) aineistoa rahanpesun torjunnasta ei ollut saatavilla ruotsin kielellä. OA:n selvityspyynnön johdosta KRP ilmoitti ryhtyneensä kääntämään aineistoa ja uudistamaan verkkosivujaan, joten asia ei edellyttänyt jatkotoimenpiteitä (2232/4/13). Kahdessa tapauksessa esitutkinnan todettiin viipyneen ainakin osittain sen vuoksi, että ruotsinkielentaitoisista rikostutkijoista oli ollut pulaa (3447/4/11 ja 2275/4/12).

Terveysdenhuollosta voidaan mainita kaksi tapusta. Ensimmäisessä kantelijan kielelliset oikeudet eivät toteutuneet terveyskeskuksen päivystyksessä, kun kukaan ei ollut osannut palvella häntä ruotsiksi. Kunta oli myös laiminlyönyt varmistaa terveystalvelun ostopalvelusopimuksessa, että kuntalaisten kielelliset oikeudet toteutuvat hankittavissa palveluissa (1984/4/12\*). Toisessa tapauksessa äidinkieleltään ruotsinkielisen asiakkaan saama palvelu sairaalassa oli ollut puutteellista, kun päätös omaisuuden haltuunotosta oli tehty suomenkieliselle lomakkeelle. Kun sairaala ilmoitti OA:n kanslian alustavan yhteydenoton johdosta kääntävänsä lomakkeet pikaisesti ruotsiksi, asia ei johtanut jatkotoimenpiteisiin (673/4/13).

Kielelliset oikeudet eivät toteutuneet myöskään tapauksessa, jossa kantelija oli saanut Itella Posti Oy:ltä kirjeeseensä vastauksen, joka oli ollut kielellisesti niin huonoa ruotsia, että sitä oli ollut mahdoton ymmärtää. Kantelijan kanneltua asiaa Viestintävirastolle virasto oli kuitenkin katsonut, että Itella oli antanut asianmukaista palvelua ruotsiksi. Vastaus oli virheellinen (467/4/12\*).

OA arvioi henkilöstön oikeutta saada työpäikan organisaatiouudistusta koskevia asiakirjoja omalla äidinkielellään eli tässä tapauksessa ruotsiksi. Kyse ei ollut virkamiehen etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin liittyvistä hallintopäätöksistä. Viranomaisen työkieli ja kirjeenvaihdon kieli oli suomi. OA piti perusteltuna Rajavartiolaitoksen näkemystä siitä, että virkamiesten yhdenvertainen kohtelu olisi puoltanut asiakirjojen tarjoamista yhtenevällä tavalla sekä suomen- että ruotsinkieliselle henkilöstölle. Sääntely jätti kuitenkin sijaa viranomaisen harkinnalle. Kun Rajavartiolaitos oli jo saattanut asianomaisen yksikön tietoon näkemyksensä asianmukaisina pitämistään menettelytavoista, asia ei edellyttänyt jatkotoimenpiteitä (892/4/13).

Viestintäviraston verkkotunnusten hakumennettelyä AOA:n sijainen piti ongelmallisena. Siinä edellytettiin hakijan itse tarkistavan tietoja myös vieraskielisestä EU:n viranomaisen ylläpitämästä rekisteristä. Hakija joutui siten käyttämään asian vireillepanoon elimellisesti liittyvän selvittämistä vastuunsa toteuttamisessa myös vieraita kieliä tarkastaessaan, ettei verkkotunnuksen rekisteröinti loukkaa rekisteröityjä EU-tavaramerkkejä. Tämä ei ollut sopusoinnussa kielilain kanssa. Ratkaisussa korostettiin neuvonnan merkitystä (1624/4/12\*).

Ylioppilaskunnissa käytettäviä kieliä koskeva asia ei johtanut toimenpiteisiin. Kyse oli siitä, tuliko kansainvälisille opiskelijoille tarjota mahdollisuus osallistua ylioppilaskunnan hallintoon muilla kuin kansalliskielillä. Yliopistolaissa ei säädetä muiden kuin kansalliskielten käytöstä ylioppilaskuntien toiminnassa ja päätöksenteossa. Ylioppilaskunnat voivat kuitenkin itsehallintonsa puitteissa päättää käyttää myös vieraita kieliä sikäli kuin ne katsovat sen tarkoituksenmukaiseksi esimerkiksi kansainvälisten opiskelijoiden mää-

rän johdosta tai palveluiden tarjoamisen taikka osallistumismahdollisuuksien edistämiseksi. OA ei kuitenkaan ota kantaa tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin (3441/4/13).

Virheellistä menettelyä ei todettu myöskään UM:n avustajien kielitaitovaatimuksia koskeneessa asiassa. Arvioinnin kohteena oli, olivatko kielitaitoa koskevat valintakriteerit lainmukaiset ja oliko UM noudattanut sääntelyä, joka koskee ulkoasiainhallinnon virkamiesten kielitaitovaatimuksia ja kielitaidon osoittamista (2662/4/12).

Saamen kielen asemasta voidaan mainita kaksi tapausta. Päivähoitoa koskeneessa asiassa arvioitiin tarvetta muuttaa lainsäädäntöä, joka koskee äidinkielen merkitsemistä väestötietojärjestelmään. AOA ei nähnyt estettä sille, että lapsi, jonka äidinkieleksi on rekisteröity muu kuin saa-

me, hakisi saamenkielistä päivähoitoa. Vaikka väestötietojärjestelmän merkintä antaakin vahvan viitteen henkilön äidinkielestä, tämä tieto ei yksinään ratkaise oikeutta saamenkieliseen päivähoitoon. Myös Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puitesopimuksen neuvoa-antava komitea on suositellut, että pääsyä saamenkieliseen esiopetukseen ei saa perustaa väestörekisterin merkintään äidinkielestä. Asia ei antanut aihetta toimenpiteisiin (410/4/12\*). Myöskään saamen kielen opiskelua koskenut kantelu ei johtanut toimenpiteisiin. Lainsäädäntö turvaa lähinnä saamenkielisille itselleen oikeuden saada saamen kielen opetusta ja opetusta saameksi. Kantelussa taas tarkoitettiin muiden kuin saamenkielisten henkilöiden mahdollisuutta opiskella saamen kielen alkeita (2575/4/13).

## 4.19

# Verotus

Verotusta koskevaan asiaryhmään luetaan sekä välillinen että välitön verotus. Tullin toimittama verotus ei kuulu tähän asiaryhmään, vaan sitä käsitellään kohdassa 4.5. Verotusta koskevien kante- lujen ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Asia- ryhmän pääesittelijä oli vanhempi oikeusasiamie- hens sihteeri *Ulla-Maija Lindström*.

### 4.19.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Valtiovarainministeriö (VM) toimii asiantuntija- ministeriönä Suomen veropolitiikan tavoitteiden asettamisessa, vastaa verolainsäädännön valmis- telusta ja osallistuu Verohallinnon kehittämiseen. VM ohjaa Verohallintoa vuosittaisten tulostavoite- sopimusten kautta.

Verohallinnon tehtävänä on verotuksen toi- mittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeu- denvalvonta. Verohallinto on valtakunnallinen viranomaislainen. Verohallinnossa on verotusta hoi- tavia yksiköitä ja muita yksiköitä.

Verohallinnon verotusta hoitaviin yksiköihin kuuluu Henkilöverotusyksikkö, joka vastaa hen- kilöasiakkaiden sekä liikkeen- ja ammatinharjoit- tajien verotuksesta. Yksikössä on 21 verotoimis- toa. Yritysverotusyksikkö huolehtii puolestaan osakeyhtiöiden ja muiden yhteisöjen verotukses- ta. Yksikössä on kahdeksan yritysverotoimistoa. Verotarkastusyksikkö huolehtii verotarkastuksis- ta ja EU-sisäkaupan valvonnasta. Siihen kuuluu viisi verotarkastusyksikköä. Veronkantoyksikkö hoitaa verojen maksamiseen, perintään ja tilittä- miseen liittyviä tehtäviä. Siinä on viisi veronkan- to- ja perintäyksikköä. Verohallinnon muita yksi- köitä ovat Tietohallintoyksikkö ja Hallintoyksik- kö, Esikunta- ja oikeusyksikkö, Viestintäyksikkö ja Sisäisen tarkastuksen yksikkö. Lisäksi Harmaan

talouden selvitysyksikkö tuottaa tietoa harmaan talouden ilmiöstä ja laatii yrityksistä ja yhteisöis- tä selvityksiä muille viranomaisille. Verohallin- nosta riippumattomia toimielimiä ovat Keskus- verolautakunta, joka antaa ennakkoratkaisuja, ja Verotuksen oikaisulautakunta, joka käsittelee oikaisuvaatimuksia. Niin ikään Verohallinnosta riippumaton Veronsaajien oikeudenvalvontayk- sikkö valvoo veronsaajien oikeuksia verotuksessa ja verotusta koskevassa muutoksenhaussa.

Verohallinnon lisäksi veroja kerää muun ohel- la Liikenteen turvallisuusvirasto, joka toimittaa ajoneuvoverotuksen.

Hallitus antoi vuoden 2012 joulukuun lopulla esityksen (HE 191/2002 vp) laiksi erillisellä päätök- sellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi hallituksen esityk- seen antamassaan lausunnossa (PeVL 17/2013 vp), että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöy- täkirjan 4 artiklassa määrätään *ne bis in idem* -kiel- losta, jonka mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi ky- seisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti. Myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuk- sen 14 artiklan 7 kohdassa ja EU:n perusoikeuskir- jan 50 artiklassa on määräykset kiellosta. Kiellon katsotaan sisältyvän myös Suomen perustuslain yksilön oikeusturvaa koskevan 21 §:n 2 momentin säännökseen oikeudenmukaisen oikeudenkäyn- nin takeista, jotka on lailla turvattava (HE 09/1993 vp, s. 74/II; ks. myös PeVL 9/2012 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta totesi, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännös- sä kiellon soveltamisala ei rajoitu vain varsinais- siin rikosoikeudellista rangaistusta koskeviin tuo- mioihin, vaan se ulottuu myös erilaisiin rangais-

tusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin. Veronkorotus ja tullinkorotus ovat tällaisia rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia, ja korotus voidaan määrätä teosta, josta voi seurata myös rikosoikeudellinen rangaistus (esim. *Jussila v. Suomi*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.11.2006; ks. myös unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-617/10 Åkerberg Fransson, 26.2.2013).

Perustuslakivaliokunnan mukaan hallituksen esityksessä ehdotetulla sääntelyllä pyritään sen soveltamisalalla siihen, että sama asia käsitellään – ja siitä annetaan mahdollinen seuraamus – vain yhdessä menettelyssä. Tarkoituksena on, että rikosprosessia ei aloiteta niissä tilanteissa, joissa hallinnollinen seuraamus katsotaan kokonaisarvioinnissa riittäväksi seuraamukseksi, eikä hallinnollista veronkorotusta määrätä silloin, kun asiaa aletaan käsitellä rikosprosessissa. Kaksi tällaista rinnakkaista samaa asiaa koskevaa prosessia estävää menettelysäännöstöä voidaan pitää *ne bis in idem* -kiellon perimmäisen tarkoituksen kannalta hyvin perusteltuna. Valiokunnan mukaan sääntelyratkaisun voidaan katsoa menevän osin pidemmällekin kuin mitä ihmisoikeusvelvoitteet tällä hetkellä ehdottomasti vaativat. Valiokunta piti veronkorotuspäätöksen luonteen vuoksi perusteltuna myös sitä, että syytteen nostamista ei ole sidottu päätöksen lopullisuuteen, vaan syytteen nostaminen estyy jo siinä vaiheessa, kun samalle henkilölle on määrätty veronkorotus. Ehdotettu sääntelykokonaisuus ratkaisee perustuslakivaliokunnan mielestä pääosin asianmukaisesti sen soveltamisalaan kuuluvat kaksoisrangaistavuuden kieltoon liittyvät mahdolliset ongelmat. Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota eräisiin sääntelyn yksityiskohtiin.

Eduskunta hyväksyi hallitukseen esityksen perustuvat lait muutettuina 8.11.2013, ja ne tulivat voimaan 1.12.2013.

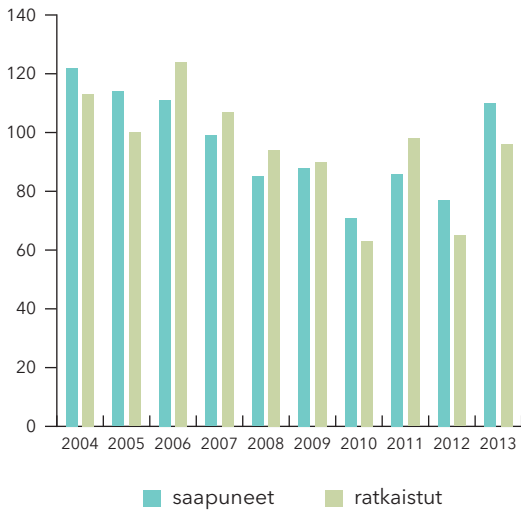
#### 4.19.2 LAILLISUUSVALVONTA

Verotusta koskevia kanteluita ratkaistiin hieman alle sata. Kanteluratkaisujen määrä kasvoi jonkin verran edelliseen vuoteen verrattuna. Toimenpiteisiin johti seitsemän kantelua. Kantelujen ja toimenpideratkaisujen määrä on vanhastaan ollut melko pieni huolimatta siitä, että verolainsäädäntö on vaikeaselkoista ja verotus massamenettelyä, jossa suuri määrä asioita käsitellään lyhyessä ajassa. Verotuksen kattavien oikeussuojakeinojen ja verotusmenettelyn yksityiskohtaisen sääntelyn sekä hallinnon uusien palvelukanavien vuoksi asiakkaat eivät ole kokeneet tarvetta kääntyä ylimmän laillisuusvalvojan puoleen.

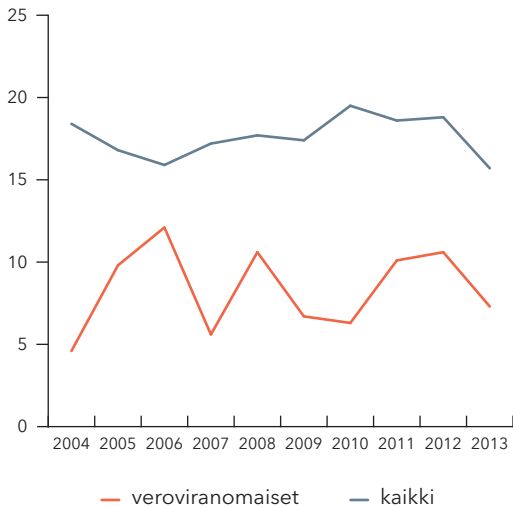
Pääosa kanteluista oli yksityishenkilöiden tekemiä. Joissakin kanteluissa arvosteltiin yhtiöissä tehtyjä verotarkastuksia ja niihin perustuvia jälkiverotuksia tai verojen perintätoimia. Kertomusvuonna annetuista kanteluratkaisuista lähes joka neljännessä oli kysymys asiasta, joka oli jo vireillä muutoksenhakuviranomaisissa tai johon oli vielä mahdollista hakea muutosta laissa säädetyillä muutoksenhakuineilla.

Oikeusasiamies ei voi ottaa kantaa viranomaisissa vireillä oleviin asioihin ja kantelijoille annetuissa vastauksissa korostettiin sitä, että oikeusasiamies ei voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana eikä sitä täydentävänä vaihtoehtona. Kantelijoita ohjattiin käyttämään laissa säädettyjä muutoksenhakuineita. Joissain kanteluvastauksissa selostettiin myös verotus- ja oikeuskäytäntöä. Joskus kanteluissa esitetty arvostelu kohdistui verolakien säännöksiin. Tällöin kantelijoille pyrittiin selvittämään lakien esitöiden ja erityisesti valtiovarainvaliokunnan kannanottojen perusteella lainsäädännön tavoitteita ja perusteita.

Osana hallituksen vuonna 2012 sopimaa kehyspäätöstä vuoden 2013 alusta otettiin käyttöön eläketulon lisävero. Eläketulosta peritään valtiolle eläketulon lisäveroa 6 % siltä osin kuin eläketulo ylittää eläketulovähennyksen jälkeen 45 000 euroa. Eläketulon lisäveroa koskevia kanteluita ratkaistiin kymmenkunta.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2004–2013



Toimenpideprosentti vuosina 2004–2013

Kanteluissa arvosteltiin erityisesti sitä, että eläkeläisten veron alaraja on 45 000 euroa, mutta palkansaajilla vastaava alaraja on 100 000 euron tulo. Lisäksi eläkeläisten lisävero on pysyvästi 6 %, mutta palkansaajilla tilapäisesti 2 %. Kantelijoiden mielestä lisävero oli epäoikeudenmukainen ja yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen.

Kanteluihin antamissaan vastauksissa AOA selosti eduskunnan valtiovarainvaliokunnan hallitukseen esityksestä antamaa mietintöä (VaVM 23/2012). Valiokunta puolsi esityksen hyväksymistä muuttamattomana. Valiokunnan mukaan hallituksen esitys oli keskeinen osa niitä sopeutus-toimia, joiden tarkoituksena on edistää tuloverotuksen keinoin valtiontalouden tasapainotavoitetta ja vahvistaa hyvinvointivaltion rahoituspohjaa. Eduskunta hyväksyi esitykseen sisältyvät lait 20.11.2012, ne vahvistettiin 14.12.2012 ja lait tulivat voimaan 1.1.2013.

AOA viittasi perustuslain valtiollisten tehtävien jakoa ja oikeusasiamiehen tehtäviä koskeviin säännöksiin. Oikeusasiamiehelle ei kuulu lakien perustuslainmukaisuuden valvonta. Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta kuuluu eduskunnalle ja erityisesti sen perustuslakivaliokunnalle. Perustuslakivaliokunnan keskeinen asema perustuslain noudattamisen valvojana lakeja säädettäessä on ilmaistu perustuslain 74 §:ssä. Sen mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsitteilyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta. Lakien säätämisvaiheeseen painottunut perustuslakikontrolli on ennakkollista. Sen pyrkimyksenä on ennalta estää perustuslainvastaisen lain säätäminen tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

AOA totesi, että kantelijoiden arvosteleva lakiehdotus ei ole ollut perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä. Perustuslakiin sisältyy säännös (106 §) perustuslain etusijasta. Sen mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslaille, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

Tuomioistuimen tehtävä antaa perustuslaille etusija on perustuslain 106 §:ssä rajoitettu yksit-

täisten oikeustapausten ratkaisemisen yhteyteen. Tuomioistuin ei siten voi arvioida yleisesti ja ilman yhteyttä yksittäiseen sen käsiteltävänä olevaan asiaan sitä, onko jokin lain säännös ristiriidassa perustuslain kanssa. Tuomioistuin ei myöskään voi esimerkiksi julistaa lakia tai sen säännöstä perustuslain vastaiseksi, vaan se voi ainoastaan jättää lain säännöksen soveltamatta käsittelemässään yksittäisessä asiassa (HE 1/1998 vp, s. 54 ja 163). Tuomioistuimen tulee antamalla perustuslaille etusija huolehtia siitä, ettei ratkaisun lopputulos sen ratkaisemassa asiassa ole ilmeisesti perustuslain vastainen.

Tuomioistuin ei siis voi yleisesti tutkia jonkin lain perustuslainmukaisuutta (PeVM 10/1998 vp, s. 30). Säännös perustuslain etusijasta rajoittuu lain soveltamisen ja perustuslain väliseen ilmeiseen ristiriitatilanteeseen. Lain ja perustuslain välisen ristiriidan tulee olla selvä ja riidaton. Tämä korostaa eduskunnan säätämän lain soveltamatta jättämisen poikkeuksellisuutta. Lain soveltamisen ja perustuslain ristiriitaa ei voida pitää perustuslaissa tarkoitettulla tavalla ilmeisenä, jos perustuslakivaliokunta on ottanut kysymykseen kantaa lain säätämisvaiheessa ja päätenyt siihen, ettei ristiriitaa ole olemassa (PeVM 10/1998 vp, s. 30–32; HE 1/1998 vp, s. 53–54 ja 163–164).

AOA:n mukaan, koska kantelijoiden arvostelma laki ei ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana, tuomioistuin voi yksittäisen sen käsiteltävänä olevan asian yhteydessä arvioida sen sovellettavaksi tulevien lain säännösten perustuslainmukaisuutta.

Oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana eikä sitä täydentävänä vaihtoehtona. Oikeusasiamies ei siten voi muuttaa eikä kumota veroviranomaisten päätöksiä. Muutoksen saamiseksi niihin tulee käyttää laissa säädettyjä muutoksenhakekokeinoja. Näillä perusteilla AOA päätti, etteivät kantelut johtaneet toimenpiteisiin hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa (5005/4/12\*).

*Helsingin hallinto-oikeus totesi päätöksessään 10.10.2013 numero 13/0976/6, että sen ratkaistavana oli kysymys siitä, johtaako eläketulon lisävero kos-*

*kevan tuloverolain säännöksen soveltaminen A:n ennakoperinnässä ilmeiseen ristiriitaan Suomen perustuslain ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan ikään perustuvan syrjinnän kiellon kanssa ja tuliko säännös sen vuoksi jättää soveltamatta Suomen perustuslain 106 §:n nojalla. Hallinto-oikeuden mukaan eläketulon lisäveroä koskevan lainkohdan esitöistä ilmenevät tavoitteet, joihin suurta eläketuloa saavien verovelvollisten verotuksen kiristämällä pyritään, olivat yleisen edun mukaisia, yleisesti hyväksyttäviä ja verotuksen yleisten tavoitteiden mukaisia. Eläketulon lisäveron käyttöönotolle oli perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste. Perustuslain 106 §:n mukainen ilmeisyysvaatimus edellyttää, että ristiriita on selvä ja riidaton ja siten helposti havaittavissa eikä esimerkiksi oikeudellisena kysymyksenä tulkinnanvarainen. Hallinto-oikeus katsoi, että eläketulon lisäveroä koskevan säännöksen soveltaminen nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole perustuslain 106 §:ssä tarkoitettussa ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Euroopan unionin oikeus ei tullut sovellettavaksi kysymyksessä olevassa asiassa, joten asiassa ei sovellettu Euroopan unionin perusoikeuskirjaa. Eläketulon lisäveroä koskevaa säännöstä ei näin ollen voitu jättää soveltamatta.*

*Korkeimman hallinto-oikeuden kirjaamosta saadun tiedon mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä on haettu lupaa valittaa ja asia on vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.*

Eräessä kantelussa eläkkeen saaja arvosteli ennakonpidätyksensä virheitä. Verohallinnolta saadun selvityksen perusteella kantelijan ennakonpidätyksissä oli vuodesta 2006 lähtien ollut epäselvyyttä. Vuosien 2008–2011 ennakonpidätyksissä sama tulo oli kirjattu kahteen kertaan ja vasta vuoden 2012 ennakonpidätykseen virhe oli saatu korjattua. Vuoden 2012 ennakonpidätyksessä oli kuitenkin eri syystä johtuva virhe, kun kantelijan Ruotsista saama eläketulo oli kirjautunut kahteen kertaan.

AOA:n mukaan Verohallinnon toimintaa ei voitu pitää asiassa hyväksyttävänä. Erityisesti kun verovelvollisen ennakonpidätyksessä useamman vuoden ajan toistui sama virhe, jonka syynä oli

veroviranomaisen virheellinen menettely, virheen korjaamista ei voitu jättää vain asiakkaan oikaisuvaatimuksen varaan. Perustuslain asianmukaisen käsittelyn vaatimus, hallinnon palveluperiaate ja verotusmenettelystä annetun lain verotuksessa noudatettavat yleiset periaatteet velvoittavat viranomaista korjaamaan virheensä oma-aloitteisesti. Verohallinnon palvelu- ja selvittämisvelvollisuus on erityisen korostettu haavoittuvien ihmisryhmien kohdalla. Monet jo eläkkeellä olevat henkilöt kuuluvat tähän ryhmään.

AOA piti Verohallinnon laiminlyöntiä tässä asiassa vakavana eikä hänen mielestään ollut riittävää, että hänelle annettussa selvityksessä oli pahoiteltu kantelijalle aiheutunutta vaivaa ja mielihäpeää. Kysymys oli perustuslaissa turvattuun oikeusturvaan kuuluvan asian asianmukaisen käsittelyn laiminlyönnistä. AOA pyysi Verohallinnon Henkilöverotusyksikköä ja Pohjois-Pohjanmaan verotustoimistoa harkitsemaan, millä tavalla ne voisivat taloudellisesti tai muulla asianmukaisella tavalla hyvittää kantelijalle tästä Verohallinnon virheellisestä menettelystä aiheutuneen ja vuosittain toistuneen haitan ja vaivan (2788/4/12).

*Verohallinnolta 30.12.2013 saadun ilmoituksen mukaan kantelijan kanssa oli tehty 26.11.2013 sopimus, jolla hänelle korvattiin taloudellinen vahinko, joka vastasi hänen verovuosien 2009–2011 virheellisen verokorttien korjaamisesta aiheutuneita asiomiskustannuksia. Korvauksen määrä oli 75 euroa.*

Kantelija oli ollut tyytymätön toimitetuissa verotuksissa vähennyskelpoiseksi hyväksytyihin asunnon ja työpaikkansa välisten matkakustannusten määriin. Kantelija epäili, ettei häntä kohdeltu yhdenmukaisesti työtovereihinsa nähden, koska hän ei saanut vähennystä oman auton käytön perusteella. Verotoimiston selvityksen mukaan verotuksen oikaisulautakunta oli hylännyt kantelijan verovuosia 2008 ja 2009 koskevat oikaisuvaatimukset. Tämän vuoksi kantelijalle oli ilmoitettu kirjeellä, että hänelle tullaan määräämään verovuoden 2011 verotuksessa toistuvasta ja perusteettomasta vähennysvaatimuksesta veronkorotusta liki 300 euroa. Verohallinnon Henkilöverotusyksikkö ilmoitti kuitenkin AOA:lle

antamassaan selvityksessä, ettei veronkorotuksen määräämiselle ollut kantelijan tilanteesta perusteita ja että se oli saattanut verotoimiston tietoon, että maksuunpantu veronkorotus tuli poistaa.

AOA totesi, että määrätty veronkorotus oli poistettu ja asia oli siten siltä osin korjaantunut. Tähän nähden ja koska kantelijalla oli käytettävissä laissa säädetyt muutoksenhakekeinot, joiden nojalla hän saattoi saattaa matkakulujen vähennysoikeuden muutoksenhakuviranomaisten tutkittavaksi, kantelu ei johtanut AOA:n toimenpiteisiin.

Eräällä toisella kantelijalla eli epätietoisuutta asuinhuoneiston luovutusvoiton verotuksen perusteista. Hän oli ilmoituksensa mukaan lähettänyt Verohallinnolle 30.4.2012 verovuotta 2011 koskevan verovalitukseksi otsikoimansa kirjeen, mutta sitä ei ollut otettu huomioon verotusta toimitettaessa. Verohallinnon selvityksen mukaan syynä siihen, ettei kantelijan kirjeeseen vastattu, oli hänen vaatimuksensa ja veroilmoituksensa tulkinnanvaraisuus. Verohallinto pahoitteli, ettei kantelija ollut saanut toivomaansa tietoa verotuksen perusteista. Hänelle oli lähetetty kirjallinen selvitys, jossa asiaa ja sovellettavia oikeusohjeita oli selvitetty. Lisäksi hänelle annettiin ohjausta muutoksenhausta verotukseen. Koska kantelijan epätietoisuus asiassa oli siten Verohallinnon toimenpitein korjattu, asia ei johtanut AOA:n toimenpiteisiin.

Kantelija oli tyytymätön Liikenteen turvallisuusviraston menettelyyn ajoneuvoveron määräämisessä. Kantelija oli asunut pysyvästi Espanjassa vuodesta 2001 lähtien. Kantelijan näkemyksen mukaan hänen ajoneuvonsa oli rekisteröity Espanjaan 6.10.2010 ja se olisi tullut poistaa siitä lähtien Suomen rekisteristä. Liikenteen turvallisuusvirasto oli poistanut ajoneuvon rekisteristä 30.3.2011 lähtien. Kantelija oli virastolle lähettämässään viesteissä vaatinut oikaisemaan ajoneuvoverotusta ajalta 24.9.2010–22.2.2011. Kantelijalle oli vastattu näihin vaatimuksiin sähköpostiviestillä.

AOA totesi, että ajoneuvoverotuksessa verovelvollisuus perustuu ajoneuvon omistajan rekis-

teriin merkittyy omistusaikaan. Kantelija oli AOA:n mielestä selkeästi ilmaissut vaatimuksen, jonka mukaan verotuksen perusteena ollut rekisterimerkintä tuli muuttua. Tähän vaatimukseen ei olisi tullut vastata sähköpostiviestillä, vaan kantelijalle olisi tullut antaa ajoneuvolaissa tarkoitettu viraston päätös, johon olisi tullut liittää muutoksenhakuosoitus hallinto-oikeuteen. Kun kantelijan oikaisupyyntöön ei annettu valituskelpoista perusteltua päätöstä, hän ei voinut saattaa viraston liikennekäytöstä poistoa koskevan merkinnän ja sen perusteiden lainmukaisuutta laissa säädettyä muutoksenhakukeinoa käyttäen muutoksenhakuviranomaisen tutkittavaksi ja ratkaistavaksi. Menettely loukkasi kantelijan perustuslaissa turvattua oikeusturvaa eli oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja oikeutta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. AOA saatoi käsityksensä kantelijan oikaisuvaatimuksen käsittelyn virheellisyydestä Liikenteen turvallisuusviraston tietoon.

Eräässä toisessa asiassa kantelija oli tehnyt pankissaan suoraveloitussopimuksen ajoneuvoveron maksamisesta. Hän sai Liikenteen turvallisuusvirastolta suoraveloituksen ennakoilmoituksen 31.7.2012. Sen mukaan ajoneuvovero ajalta 20.7.2012–19.7.2013 veloitetaan suoraveloituksena hänen tililtään 31.8.2012. Kantelija teki pankkinsa kanssa e-laskusopimuksen, joka tuli voimaan 14.8.2012. Pankin sopimusehtojen mukaan e-laskun vastaanottopalvelun käyttöönotto ei lakkautta asiakkaan maksuliikennesopimuksia, esimerkiksi suoraveloitussopimusta. Kantelija sai Liikenteen turvallisuusvirastolta 21.9.2012 päivätyn ajoneuvoveron muistutuksen, jossa häneltä veloitettiin ajoneuvoveroa ajalta 20.7.2012–19.7.2013 lisättyinä kolmen euron viivekorolla.

Liikenteen turvallisuusviraston selvityksen mukaan sen järjestelmässä e-laskusopimuksen tekeminen on automaattisesti päättänyt suoraveloituksen riippumatta siitä, onko suoraveloituksen ennakoilmoitus lähetetty. Järjestelmä oli selvityksen mukaan toiminut puutteellisesti ja sen toimintaa oli kantelun perusteella tarkistettu. Jatkossa tapaukset, joissa suoraveloitusa asiakas solmii

pankin kanssa e-laskusopimuksen, käsitellään manuaalisesti siten, ettei verovelvolliselle aiheudu vahinkoa. Virasto oli oikaisupäätöksellään palauttanut kantelijalle hänen suorittamansa viivekoron kolme euroa.

Liikenteen turvallisuusviraston asiakkaille annetussa ohjeessa ei kerrottu, että viraston tietojärjestelmässä e-laskusopimuksen tekeminen päättää automaattisesti suoraveloituksen. Tietojärjestelmästä johtuen jopa niissäkin tilanteissa, joissa suoraveloituksen ennakoilmoitus on jo lähetetty asiakkaalle, suoraveloitus päättyy, eikä veloitus välity asiakkaan pankkiin. Kantelija oli saanut virastolta suoraveloituksen ennakoilmoituksen ajoneuvoveron perimisestä eräpäivänä. Sen ja viraston veron maksua koskevan ohjeen sekä hänen oman pankkinsa e-laskua koskevan ohjeen perusteella hänellä oli perusteltu syy luottaa siihen, että virasto veloittaa veron hänen tililtään lähettämänsä ilmoituksen mukaisesti veron eräpäivänä. Virasto oli kuitenkin kantelijan tiedusteluun antamassa vastauksessa vedonnut lain säännöksen, jonka mukaan verovelvollisen tulee huolehtia veron maksusta eräpäivään mennessä.

Ajoneuvoverolain esitöissä on todettu, että ajoneuvoverotuksessa veron maksun laiminlyönnistä voi seurata poikkeuksellisen ankarat seuraamukset, ajoneuvon käyttökielto ja ajoneuvoverorikkomuksesta määrättävä sakko. Ajoneuvoverolain mukaan muun ohella poliisin on valvottava, että liikenteessä ei käytetä ajoneuvoa, josta on erääntynyt veroa suorittamatta. Valvovan viranomaisen on otettava käyttökiellossa olevan ajoneuvon rekisterikilvet ja rekisteröintitodistus haltuunsa. Niin ikään lain mukaan henkilö, joka kuljettaa ajoneuvoa, josta on erääntynyt ajoneuvoveroa maksamatta, on tuomittava ajoneuvoverorikkomuksesta sakkoon. Tosin korkeimman oikeuden ratkaisun mukaan ajoneuvoverorikkomus on rangaistava vain tahallisenä.

AOA:n mukaan nämä erityisen ankarat seuraamukset korostivat Liikenteen turvallisuusviraston velvollisuutta huolehtia siitä, että sen tietojärjestelmät toimivat moitteettomasti eikä niistä aiheudu asiakkaan veron maksamisessa virheitä. Ankarien seuraamusten vuoksi myös Liiken-

teen turvallisuusviraston ohjaus- ja neuvontavollisuus samoin kuin sen asiakaspalvelun asianmukaisuuden vaatimukset ovat niin ikään erityisen korostuneet. Kantelijan kohdalla oli todettavissa merkittäviä puutteita viraston toiminnassa. Kantelijalla oli ollut oikeus luottaa hänelle lähetettyyn suoraveloituksen ennakoilmoitukseen eikä virasto voinut siirtää omasta virheellisestä menettelystään johtuvaa vastuuta asiakkaan kannettavaksi. Liikenteen turvallisuusviraston menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti huomioon sen, että viraston ilmoituksen mukaan kantelun perusteella tietojärjestelmän toimintaa on tarkastettu. Vastaisuudessa suoraveloitasiakkaiden siirtyminen e-laskusopimukseen käsitelään manuaalisesti. Kantelijalle korvattiin oikaisu päätöksellä hänen suorittaman viivekorro 3 euroa. AOA saattoi käsityksensä Liikenteen turvallisuusviraston toiminnan lainvastaisuudesta sen tietoon (3670/4/12).

## 4.20

# 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. Rajanveto etenkin yleisiin kunnallisasioihin ja osin myös maa- ja metsätalousasioihin on liukuva. Ympäristökantelut kuuluivat AOA *Maija Sakslinin* ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Erkki Hännikäinen*, mutta ympäristöasioita esittelivät myös monet muut esittelijät.

### 4.20.1 LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA JA UUSIA TOIMINTAMUOTOJA

Hallitus antoi vuoden lopulla esityksensä uudeksi ympäristönsuojelulaksi. Uudistuksella ajanmuikaistettaisiin ympäristönsuojelulaki vastaamaan Euroopan unionin uudistunutta lainsäädäntöä ja perustuslain säännösten kehittynyttä tulkintaa. Samalla toteutettaisiin joitain ympäristönsuojelulain lupa- ja ilmoitusjärjestelmän toimivuutta parantavia uudistuksia. Esityksellä pantaisiin täytäntöön EU:n teollisuuspäästädirektiivi. Esityksen tavoitteena on myös tehostaa ympäristönsuojelun lupamenettelyä ja lupien valvontaa. Tavoitteena on myös, että turvetuotantoalueen merkittävät luonnonarvot voidaan ottaa huomioon entistä paremmin turvetuotantoa koskevassa ympäristölupaharkinnassa.

Lakiesityksen valmistelu joukkoistettiin Suomessa ensi kertaa kansalaisten ja hallinnon yhteiseksi verkossa toteutettavaksi prosessiksi, kun ympäristöministeriö (YM) ja eduskunnan tulevaisuusvaliokunta avasivat maastoliikennelain uudistamisen avoimeen valmisteluun. Joukkoistamisen

tavoite on avoimen hallinnon periaatteiden mukaan kerätä kansalaisten näkemyksiä, kokemuksia ja tietoa mahdollisimman monipuolisesti lainvalmistelun varhaisessa vaiheessa.

Rakentamisen lupakäsittelyjä tehostava sähköinen lupa-asiointipalvelu Lupapiste.fi käynnistyi pilottikunnissa maaliskuun lopussa. Ensimmäisenä palvelun otti käyttöön Järvenpään kaupunki.

### 4.20.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kuten aikaisemminkin, kantelut koskivat yleensä kunnallisia ympäristöviranomaisia, mutta myös alueellisia ympäristökeskuksia, YM:ää ja muita yksittäisiä ympäristöviranomaisia.

Usein OA:lta haettiin apua sen jälkeen, kun kaikki säännönmukaiset muutoksenhakukeinot oli jo käytetty. Monissa kanteluissa OA:ta pyydettiin muuttamaan viranomaispäätöstä. Päätöksen muuttaminen ei kuitenkaan kuulu OA:n toimivaltaan. Toisaalta monissa kanteluissa pyydettiin OA:ta puuttumaan asiaan, jonka käsittely oli vielä kesken ja lain tarjoamat muistutuksenteko- ja valitusmahdollisuudet olivat vielä käytettävissä. OA ei myöskään yleensä puutu tällaiseen toimivaltaisessa viranomaisessa vireillä olevaan asiaan. OA:n tehtävänä ei ole ottaa kantaa tai vaikuttaa siihen, miten toimivaltaisen viranomaisen tulee ratkaista sen päätäntävaltaan kuuluva asia.

Ympäristöasioissa kannellaan yhä enemmän myös siitä, että kansalaisten osallistumismahdollisuudet ja tiedottaminen on ollut riittämätöntä elinympäristöön kohdistuvassa päätöksenteossa. Monesti kannellaan siitä, että asianomaisia ei ole lain edellyttämällä tavalla kuultu päätöksenteossa, vaikka kysymys on itse asiassa ollut siitä, että mielipidettä ei ole voitu ottaa huomioon.

Ympäristöasioille on tyypillistä, että asiaa on käsitellyt usea eri viranomainen, joiden sovellettavana on samanaikaisesti lukuisia eri lakeja. Usein kantelun kohteena olevat tapahtumat ja siten myös asian tutkiminen ulottuvat usein pitkälle aikavälille. Vakavaa lainvastaista menettelyä tai perusoikeuksien loukkauksia todetaan ympäristöasioissa vain harvoin.

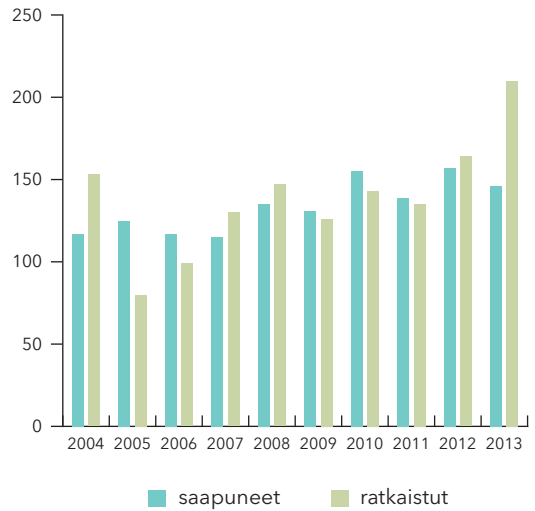
Vuonna 2013 ratkaistujen kanteluiden määrä (210) oli suurempi kuin koskaan ennen, ja se ylitti noin 50 %:lla saapuneiden uusien kanteluiden määrän (149). Hyvään tulokseen vaikuttivat asioiden jakaminen entistä useammalle esittelijälle ja panostus tavoitteeksi asetetun kanteluiden vuoden käsittelyajan saavuttamiseksi.

Paria viime vuotta lukuun ottamatta toimenpideratkaisujen määrä ympäristöasioissa on ollut korkeampi kuin muissa asiaryhmissä keskimäärin. Vuonna 2013 hieman yli joka kuudes ratkaistu kantelu antoi aiheutta OA:n toimenpiteisiin. Ratkaisuissa kiinnitettiin huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai perusoikeuksien toteutumista edistäviin yleisiin näkökohtiin. Varsin monessa yksittäisessä kanteluasiassa ei havaittu lainvastaisista menettelyä, vaikka ne herättivät ehkä yleisempääkin mielenkiintoa.

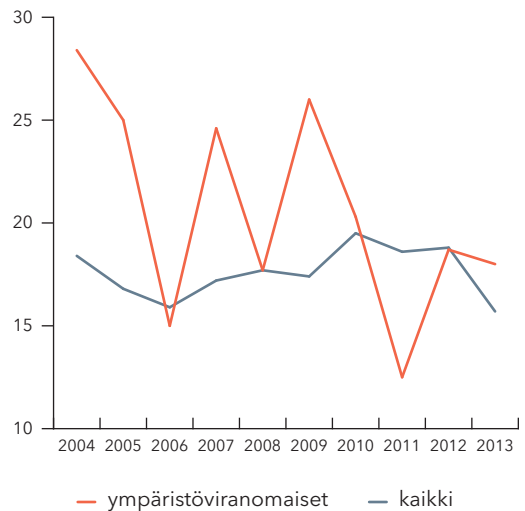
Noin puolet kanteluista koski rakennusvalvontaa sekä rakennus- ja poikkeamislupia ja kaa-voitusta. Kanteluita tuli myös ympäristövalvontaan ja -lupiin sekä muun muassa ympäristöterveydenhuoltoon sekä vesi- ja jätehuoltoon liittyvistä asioista.

Rakennus- ja ympäristövalvontaa sekä ympäristöterveydenhuoltoa koskeissa asioissa kanneltiin usein siitä, että asiassa ei ole ryhdytty valvontatoimenpiteisiin tai että ne eivät ole olleet riittäviä. Tällöin kantelijalle annettiin ohjaus siitä, että hänellä oli mahdollisuus saattaa asia valvonta-asiana vireille viranomaisessa. Myös valvontaviranomaisen huomiota kiinnitettiin siihen, että asianomaiselle tulee antaa valituskelpoinen ratkaisu.

ELY-keskusten huomiota kiinnitettiin myös siihen, että silloin kun ne toimivat ympäristöasioissa valvontaviranomaisena, niiden tehtäviin kuuluu myös hallintokanteluiden käsittely. Osa



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2004–2013



Toimenpideprosentti vuosina 2004–2013

oikeusasiamiehelle tulleista kanteluista olisi voitu käsitellä ELY-keskuksissa. Näitä kanteluita ei kuitenkaan paria poikkeusta lukuun ottamatta siirretty ELY-keskuksen käsiteltäväksi, vaikka laki olisi sen mahdollistanut.

Ympäristöterveydenhuoltoon liittyvät kantelut koskivat yleensä asunnossa mahdollisesti olevaa terveyshaittaa, mutta myös koulujen ja päiväkotien home- ja sisäilmaongelmista kanneltiin. Terveystuotojen viranomaisista kanneltiin myös asioissa, jotka eivät kuulu terveystuotojen viranomaisen tehtäviin. Tällaisia olivat esimerkiksi kiinteistön- tai asuntokauppaan liittyvät riidat.

Laukaalla helmikuussa tapahtuneesta ratsastushallin katon romahtamisesta tuli yksi kantelu, jonka perusteella asiaa ei kuitenkaan ryhdytty ainakaan siinä vaiheessa tutkimaan, koska asiaa tutkivat jo poliisi ja Onnettomuustutkintakeskus.

Lisäksi ratkaistiin kanteluita, jotka liittyivät katujen rakentamiseen ja kunnossapitoon (muun muassa 881, 1428 ja 3728/4/11). Yhdessä kantelussa oli kysymys rakennustöiden vastaavan työnjohtajan hyväksymisen yhteydessä vaadittavista selvityksistä (1573/4/11) ja yksi ratkaisu koski kunnassa sovellettavia rakennussuunnittelijan kelpoisuusvaatimuksia (4103/4/12). Useassa kanteluasiassa oli muun ohella kysymys ympäristöasioihin liittyvien kuntalaisaloitteiden käsittelystä (muun muassa 2195 ja 2331/4/12).

Käsiteltävänä oli myös kantelu humuksen vesistövaikutusten huomioon ottamisesta turvetuotannon ympäristölupakäytännössä (2209/4/11) ja kaksi kantelua rakennustuotestandardien kääntämisestä kotimaisille kielille (962\* ja 4779/4/12\*, selostettu edellä kielijaksossa). Käsiteltävänä oli myös kaksi kantelua, jotka koskivat kunnan kaavoitusvallan uskomista maanomistajalle ja tämän konsultille (434 ja 1381/4/11). Tämän kysymyksen AOA otti laajemmin tutkivakseen omana aloitteenaan (3737/2/13), jonka käsittely on vielä kesken.

### 4.20.3 RATKAISUJA

#### **Virkamiesten virkavapaudet työskentelyyn kaivosyhtiöissä voivat vaarantaa luottamusta puolueettomuuteen**

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueella oli syntynyt käytäntö, jossa virkamiehet siirtyivät myönnettyjen virkavapauksien nojalla työskentelemään viraston toimialueella sijaitseviin kaivosyhtiöihin. Myönnetty virkavapaudet olivat olleet pitkiä, ja niitä oli myönnetty samalle virkamiehelle myös useisiin toimialueella toimiviin yhtiöihin.

Vastuualueella oli ja on vireillä 18 yrityksen kaivostoimintaa koskevia lupahakemuksia. Vastuualueen johtaja B työskenteli niistä yhdessä neljä vuotta ja toimi muutaman vuoden virassaan vastuualueen johtajana, minkä jälkeen hän siirtyi taas uudelle puolentoista vuoden virkavapaudelle käynnistyvään kaivoshankkeeseen. Ympäristöylitarkastaja A oli niin ikään työskennellyt kahdessa vastuualueen toimialueella toimivassa kaivosyrityksessä. Niistä toinen tarjosi hänelle optio-oikeutta yhtiön osakkeisiin. Nämä virkamiehet olivat esteellisiä käsittelemään tai olemaan läsnä käsiteltävissä kysymyksessä olevien yhtiöiden kaivostoimintaa koskevia lupahakemuksia.

Aluehallintovirastosta annetun lain mukaan ympäristölupa-asioita hoitava vastuualue on riippumaton ja sen toiminta on järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus tässä tehtävässä on turvattu. AOA:n mielestä ympäristöhallinnossa tulisi suhtautua pidättyvästi virkamiesten virkavapauksiin, kun kysymys on työskentelystä yrityksissä, jota toimivat viraston vastuualueen toimialueella. AOA:n käsityksen mukaan virkamiesten työskentely toimialueella toimivissa kaivosyrityksissä voi vaarantaa yleistä luottamusta viraston toimintaa kohtaan. Kun työskentelyyn voi lisäksi liittyä myös tarjottujen optioetuja mukaista palkitsemista, tämä on omiaan herättämään niin yleisössä kuin alueen muissa kaivosyrityksissä perusteltuja epäilyjä viras-

ton virkatoiminnan puolueettomuutta kohtaan. Myös vastuualueen johtajan pitkäaikaiset virkavapaudet työskentelyyn kahdessa toimialueen kaivosyrityksessä olivat ongelmallisia, koska ne voivat aiheuttaa epäilyä esimiesjääviydestä.

Viraston selvityksessä oli viitattu siihen, että virkavapauksien aiheuttamat esteellisyydet vaikuttavat ratkaisukokoonpanoihin, jolloin voidaan myös turvautua sijaisjäseniin. AOA:n käsityksen mukaan valtion virkamieslain ja aluehallintovirastoa koskevan lainsäädännön lähtökohtana on ennakkollinen varmistaminen ja huolehtiminen virkamiesten ja viraston toiminnan puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta. Tämä periaate oli nyt myös vahvistettu valtiovarainministeriön tämän kanteluasian vireille tulon jälkeen antamassa ohjeessa. Siinä todetaan, että virkamiehille ei tule myöntää virkavapauksia tilanteissa, joissa he muuten kuin tilapäisesti tulevat virkatoimissaan esteellisiksi tai viraston toiminnan puolueettomuuden voidaan katsoa vaarantuvan.

Ympäristöhallinnon tulee järjestää ympäristölupavastuualueen toiminta siten, että sen riippumattomuus ja puolueettomuus tässä tehtävässä on turvattu. Tämän vuoksi AOA:n mielestä ei ole riittävää eikä suotavaa, että luottamus viraston toimintaan ja esteellisyytilanteista huolehtiminen pyrittäisiin turvaamaan jälkikäteisillä erityisjärjestelyillä, jossa toisen viraston virkamies tulisi täydentämään lupahakemusten käsittelykokoonpanoa. Toisen viraston virkamieheltä saattaa puuttua vastuualueen asioiden valmistelussa ja ratkaisemisessa vaadittava asioiden laadun ja erityisolojen edellyttämä asiantuntemus.

Erityisesti ottaen huomioon vastuualueen johtajan asema sekä hänelle lain ja vastuualueen työjärjestyksen perusteella kuuluva ratkaisovalta AOA piti ongelmallisena hänelle myönnettyjä pitkiä virkavapauksia vastuualueella toimivissa yrityksissä työskentelyyn. AOA:n käsityksen mukaan nämä myönnetyt neljän vuoden ja puolentoista vuoden pituiset virkavapaudet voivat vaarantaa yleistä luottamusta koko vastuualueen puolueettomuutta kohtaan.

Saatujen selvitysten valossa asiassa ei ole ilmennyt esteellisyyttä kaivosyhtiöiden lupahakemusten käsittelyssä. AOA oli päätöksessään arvioinut laissa edellytetyn riippumattomuuden ja puolueettomuuden toteutumista ympäristölupavastuualueella erityisesti sillä perusteella, että ympäristöhallinto on myöntänyt virkamiehille pitkäaikaisia virkavapauksia vastuualueen toimialueella toimiviin yrityksiin.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 10.12.2013, DNRO 1586/4/12\*,  
ESITTELIJÄ ULLA-MAIJA LINDSTRÖM

### Kaupunginlakimies ylitti toimivaltansa

AOA antoi kaupunginlakimiehelle huomautuksen sen johdosta, että tällä ei ollut toimivaltaa antaa ympäristölautakunnan nimissä lupaviranomaisen selitystä hallinto-oikeudelle valitusasiassa, joka koski kaupungin liikelaitokselle myönnettyä rakennuksen purkulupaa. Kaupunginlakimies perusteli menettelyään sillä, että kaupungilla oli kiire saada purkulupa ja että hänellä oli oikeus käyttää kaupungin puhevaltaa tuomioistuimissa. Selitys vietäisiin jälkikäteen ympäristölautakunnan hyväksyttäväksi. Menettelystä oli sovittu lautakunnan puheenjohtajan ja kaupunginlakimiehen kesken. Kaupunginlakimiehellä ei kuitenkaan ollut näillä tai muillakaan perusteilla oikeutta käyttää ympäristölautakunnan puhevaltaa annettaessa lupaviranomaisen selitystä hallinto-oikeudelle. Ympäristölautakunta ei ollut tietoinen puheenjohtajansa ja kaupunginlakimiehen sopimasta menettelystä. Lautakunta antoi myöhemmin lautakunnan esittelijän ehdotuksesta samansisältöisen selityksen hallinto-oikeudelle tietämättä, että kaupunginlakimies oli sen jo antanut.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 30.9.2013,  
DNRO 4702/4/12\*, ESITTELIJÄ KRISTIAN HOLMAN

### Kunnan kaivutöiden aloittamisella puututtiin omaisuuden suojaan

Kunnan tekninen toimi aloitti kantelijan kiinteistöllä kunnallisteknisen kaivutyön viemäriin vetämiseksi ilman kiinteistön omistajan selvää suostumusta. Kiinteistöllä noin puoli vuotta aikaisemmin tehdyllä katselmuksella sekä myöhemmissä suunnitelmakartoissa ja sähköpostiyhteydenotoissa oli käsitelty useaa kantelijan esittämää kysymystä ja ehtoa kaivutöille. Kantelija ei toimitanut kuntaan suostumusta ennen töiden aloittamista. Kunnan taholta tilannetta tulkittiin siten, että kantelija olisi suostunut kaivutöihin. Kantelijan kirjallisen suostumuksen puuttumista ei kuitenkaan havaittu ennen töiden aloittamista. Siinä vaiheessa kun kävi ilmi, että suostumusta ei saada, olivat kaivutyöt edenneet jo niin pitkälle, että rakennusvalvontaviranomaisen luvan hankkiminen olisi edellyttänyt töiden keskeyttämistä. Siitä olisi aiheutunut lisäkustannuksia noin 2 000 euroa, joten kunta päätti jatkaa töitä.

AOA totesi, että kysymys kiinteistön omistajan suostumuksesta oli ollut jossain määrin epäselvä. Hän katsoi asiassa menetellyn virheellisesti, kun kaivutyöt oli aloitettu epäselvässä tilanteessa ilman kiinteistön omistajan selvää suostumusta tai vaihtoehtoisesti rakennusvalvontaviranomaisen antamaa lupaa. Kunnalla olisi ollut mahdollisuus poistaa tulkinnanvaraisuudet hyvissä ajoin ennen töiden aloittamista. Kun toimenpiteet oli aloitettu ilman selvää oikeusperustetta, menettelyssä oli puututtu AOA:n käsityksen mukaan kantelijan perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan, eikä se täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 15.10.2013,  
DNRO 4296/4/12, ESITTELIJÄ PASI PÖLÖNEN

### Hallinto-oikeudesta palautettu asia käsiteltiin virheellisesti vain tiedoksi merkiten

Kantelijat arvostelivat Urjalan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen menettelyä pintavesien valumisongelmaa koskevassa asiassa. Kantelijat olivat joulukuussa 2006 pyytäneet silloista rakennus- ja ympäristölautakuntaa ryhtymään toimenpiteisiin kadun vastakkaisella puolella olevalta tontilta heidän tontilleen valuvien pintavesien johdosta. Toimenpidevaatimukseen 3.5.2007 annetun lautakunnan päätöksen mukaan kunnan tekninen toimi kaivattaa kadun suuntaisen avo-ojan kantelijoiden tontin ja kadun väliin katualueelle.

Kantelijat valittivat päätöksestä Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen. Heidän mielestään olisi tullut määrätä rakentamaan tonttiliittymien kohdalle sadevesikaivo ja johtamaan siitä vedet pois riittävän pitkälle. Hallinto-oikeus kumosi 6.2.2009 lautakunnan päätöksen ja palautti asian sille uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus katsoi, että lautakunnan päätöksessään esittämä toimenpidehaitan poistamiseksi ei ollut vaikutuksiltaan riittävä. Hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen kunta pyrki korjaamaan ongelmaa muun muassa tekemällä konsultin laatiman suunnitelman mukaiset työt.

Lautakunta käsittelee palautettua asiaa kokouksessaan 31.3.2010. Kokouspöytäkirjassa todettiin hallinto-oikeuden päätöksellään kumonnetun lautakunnan päätöksen ja palauttaneen asian uudelleen käsiteltäväksi. Pöytäkirjan mukaan päätöksessä tarkoitettujen toimenpiteiden oli kuitenkin suoritettu kantelijoiden tontin kohdalla. Kunta oli asentanut kantelijoiden tonttiliittymän kohdalle reunakivet vesien ohjaamiseksi. Lautakunta päätti merkitä asian tiedoksi. Pöytäkirjan valitusosoituksen mukaan päätöksestä ei kuntalain 91 §:n mukaan voinut tehdä oikaisuvaatimusta tai valitusta.

Hallinto-oikeuden palauttamassa asiassa ei ollut tehty valituskelpoista päätöstä. AOA katsoi, että silloinen rakennus- ja ympäristölautakunta menetteli virheellisesti, kun hallinto-oikeuden palauttama asia käsiteltiin lautakunnan kokouksessa vain tiedoksi merkiten. Perustuslain 21 §:ssä

turvattuun hyvään hallintoon kuuluva oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi merkitsee tällaisessa tapauksessa sitä, että hallinto-oikeudesta palautetussa asiassa annetaan valituskelpoinen päätös, jonka lainmukaisuus asianosaisilla on mahdollisuus saattaa hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. AOA saattoi käsityksensä virheellisestä menettelystä Urjalan rakennuslautakunnan ja rakennustarkastajan tietoon.

Kanteluasian käsittely ja selvittäminen johtivat toisaalta siihen, että puutteelliseksi jäänyt menettelyä oli päätetty ryhtyä korjaamaan. Rakennuslautakunta antoi kantelun johdosta selvityksen, jonka mukaan tarkoituksena oli suorittaa 31.5.2013 mennessä katselmus ja tehdä sen perusteella asiassa valituskelpoinen päätös.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 18.4.2013,  
DNRO 2249/4/12, ESITTELIJÄ JOUNI TOIVOLA

### Invalidipysäköinnin järjestämisestä pyydettiin selvitystä

Kantelussa pyydettiin tutkimaan, miksi valtion virastotaloista puuttuvat invalidipysäköintiin tarkoitettut pysäköintipaikat. Esimerkkeinä kantelija käytti yhtä oikeustaloa ja yhtä poliisilaitosta.

AOA totesi, että asiaa koskevan rakentamismääräyksen mukaan osan rakennuksen autopaikoista tulee soveltua pyörätuolin käyttäjälle. Lain-säädännössä ei kuitenkaan lähemmin määritellä, miten paljon invalidipysäköintipaikkoja tulee pysäköintipaikoista olla. Oikeudellista ongelmallisuutta lisää myös se, että säännökset liikkumise-teettömästä rakentamisesta eivät koske olemassa olevaa rakennusta, jossa ei olla tekemässä viranomaisen lupaa edellyttäviä muutostöitä. Edelleen on tulkinnanvaraista, kenelle invalidipysäköintipaikkojen järjestäminen kulloinkin kuuluu. Asiassa voi olla useita toimijoita, joilla voi olla roolinsa perusteella erilainen toimimisvelvoite: kunta muun muassa kaavoittajana ja rakennuslupan myöntäjänä, kiinteistön omistaja, kiinteistön vuokralle ottaja ja kiinteistön varsinainen käyttäjä.

Kantelussa esiin nostettujen hallinnonalojen osalta AOA katsoi aiheelliseksi saattaa asian oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön tietoon ja pyytää niitä selvittämään, millä tavoin niiden hallinnonaloilla on toimitilaratkaisuja tehtäessä – esimerkiksi tiloja vuokrattaessa – kiinnitetty huomiota invalidipysäköinnin järjestämiseen ja pyritty vaikuttamaan näiden pysäköintipaikkojen saamiseen. Samalla AOA pyysi valtiovarainministeriötä, jonka hallinnonalalla Senaatti-kiinteistöt toimii ja joka on edellä tarkoitettujen toimitilojen omistaja ja vuokranantaja, ilmoittamaan, miten invalidipysäköintiin liittyvät näkökohdat otetaan huomioon liikelaitoksen toiminnassa. Ilmoitukset mainituilta viranomaisilta saatuaan AOA arvioi vielä erikseen, onko asian käsittelyä tarpeen jatkaa omana aloitteena.

AOA SAKSLININ VASTAUS 15.11.2013,  
DNRO 2159/4/12, ESITTELIJÄ MIKKO SARJA

### Rakennuslupan hakijalla on oikeus saada ratkaisu hakemukseensa haetussa muodossa

AOA kiinnitti rakennuslupahakemuksen käsitteilyn viivästymisen lisäksi rakennuslupaviranomaisen huomiota siihen, että hakijalla oli oikeus saada hakemukseensa ratkaisu, vaikka lupaviranomaisen näkemyksen mukaan edellytykset luvan myöntämiseksi eivät ehkä täyttyisikään. Monesti lupaviranomaiset ehdottavat suunnitelmiin muutoksia, jotta lupa voitaisiin viranomaisen käsityksen mukaan myöntää. Hakemuksen ratkaisua ei kuitenkaan voida loputtomasti lykätä, jollei hakija suostu muutosehdotuksiin, vaan hakijalla on oikeus saada ratkaisu hakemukseensa myös hakemassaan muodossa.

Hakijat olivat hakeneet rakennuslupaa hallirakennuksen rakentamiseksi omistamalleen kiinteistölle. Asemakaavaan liittyi kaavamääräys, jonka mukaan ”meluvallilla tai muulla melua estävällä rakenteella tai rakennuksen tai rakennusten sijoittelulla huolehditaan siitä, että viereisen korttelin oleskelualueella melutaso alittaa päiväohje-

arvon 55 dBA (LAeq klo 7–22) ja yöohjearvon 50 dBA (LAeq klo 22–7)”. Rakennusvalvonnalla ja hakijoilla oli ollut erilainen käsitys tämän kaavamääräyksen merkityksestä kyseisessä rakennushankkeessa. Käsitykset erosivat muun muassa siinä, ylittikö melu ilman melusuojaustoimenpiteitä määräyksessä mainitut arvot ja tarvittiinko ylimalkaan mitään melusuojaustoimenpiteitä. Rakennusvalvonta oli edellyttänyt melumallinusta ja meluesteen rakentamista rakennuspaikan rajalle.

Hakijat olivat toimittaneet rakennusvalvonnan pyytämät täydennykset ja esittäneet melusuojauksen tarpeettomuudesta omat näkemyksensä ja pyytäneet päätöstä hakemukseensa. Rakennusvalvonta näytti puolestaan pitäneen kiinni näkemyksistään ja pyrkineen ohjaamaan hakemusta siihen suuntaan, että lupa sen mielestä voitaisiin tarvittaessa myöntää. Tästä seurasi, että asian käsittely pitkittyi yhä muutenkin pitkittyneessä lupa-asiaassa, jossa aluehallintovirasto oli jo kiinnittänyt rakennusvalvonnan huomiota joutuisaan käsittelyyn.

Hakijoilla oli jo perustuslain ja hallintolain säännökset huomioon ottaen oikeus saada hakemukseensa ratkaisu ilman aiheetonta viivytystä ja voida tarvittaessa valittaa siitä. Päätös oli tällöin myös asianmukaisesti perusteltava. Hakijoiden oikeusturvan toteutuminenkin edellytti lupa-asian ratkaisemista.

Rakennuslupaviranomainen myönsi kantelun käsittelyn aikana hakijoille rakennusluvan ehdolla, että hankkeeseen ryhtyvä tarkistaa toiminnan käynnistyttyä asuinalueelle aiheutuvan melun ja että melusuojaus tulee rakentaa, jos meluarvot ylittävät asemakaavamääräysten arvot.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 9.10.2013,  
DNRO 2006/4/12, ESITTELIJÄ ERKKI HÄNNIKÄINEN

### Luvaton rantasauna naapurin tierasitteen päällä

Rakennusvalvonta oli kehottanut rakennuksen omistajaa hakemaan rakennuslupaa luvattomalle rantasaunalle. Asiassa oli epäselvää, oliko rakennusvalvonnan tiedossa tuolloin ollut se, että sauna sijaitsi naapurin tierasitteen päällä (tietä ei ollut rakennettu). Omistaja oli hakenut tierasitteen poistamista, mutta hakemus oli tullut korkeimman oikeuden päätöksellä lainvoimaisesti hylätyksi. Omistaja oli sitten hakenut ja saanut rakennusluvan saunarakennukselle sen siirtämiseksi toiseen paikkaan. Tämän jälkeen rasiteoikeuden haltija oli vaatinut rakennusvalvontaa velvoittamaan omistajan poistamaan saunan tierasitteen päältä. Rakennusvalvonnassa vedottiin kuitenkin siihen, että omistajalla oli maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kolme (3) vuotta aikaa aloittaa rakennustyö ja viisi (5) vuotta aikaa saattaa se loppuun. Kantelun käsittelyn aikana omistaja oli lopulta siirtänyt saunan rakennusluvan mukaiseen paikkaan vähän ennen kuin kolmen vuoden määräaika rakennustöiden aloittamiseksi olisi kulunut umpeen.

AOA:n mukaan se, mitä maankäyttö- ja rakennuslaissa oli säädetty rakennusluvan voimassaoloajasta koski vain rakennuslupaa, joka oli myönnetty saunan rakentamiseksi (siirtämiseksi) uuteen paikkaan. Myönnetystä rakennusluvasta ei seurannut, että saunan pysyttämiseksi vanhalla paikallaan olisi samalla myönnetty rakennuslupa enimmillään viideksi vuodeksi. Rakennusvalvonta ei siten voinut vedota rakennusluvan voimassaoloaikaa koskevaan säännökseen perusteena sille, että se ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin saunan poistattamiseksi. Itse asiassa sen olisi tullut jo aikaisemminkin ryhtyä näihin toimenpiteisiin. Rakennusvalvonnan tiedossa oli ollut, että rakennuslupaa saunan pysyttämiseksi paikallaan ei olisi voitu myöntää ilman poikkeamislupaa kyseiselle paikalle, vaikka tierasite poistettaisiinkin, ja että kevyen rakennuksen siirto onnistuisi sitä purkamattakin. Tierasitteen poistamista koske-

van hakemuksen vireilläoloa ei näin ollen voitu pitää asianmukaisena perusteena olla ryhtymättä toimenpiteisiin.

AOA SAKSLININ VASTAUS 14.3.2013,  
DNRO 571/4/11, ESITTELIJÄ ERKKI HÄNNIKÄINEN

### Menettely ilman lupaa toteutettuja putkiremontteja koskevissa rakennusvalvonta-asioissa

Kantelija arvosteli Helsingin kaupungin rakennusvalvontaviraston menettelyä asunto-osakeyhtiön putkiremonttia koskevassa asiassa. Rivitaloyhtiö, jonka osakas kantelija oli, teki kesällä 2011 putkiremontin ilman rakennuslupaa. Kantelun mukaan työ oli silmiinpistävän heikkolaatuista. Kantelijan oltua lokakuussa 2011 yhteydessä rakennusvalvontavirastoon sieltä ilmoitettiin, että yhtiötä pyydetään toimittamaan hakemusasiakirjat mahdollista lupaa varten. Kantelijan tiedusteltua asiasta joulukuussa 2011 ilmeni, ettei yhtiö ollut toimittanut hakemusta. Kantelijan mielestä vaikutti myös siltä, että rakennusvalvontavirastossa ei haluttaisi edes käsitellä jälkikäteen tehtyä lupahakemusta.

Selvityksessään AOA:lle rakennusvalvontavirasto katsoi, että ilman rakennuslupaa toteutettujen hankkeiden jälkikäteinen valvonta on ongelmallista eikä viranomaisen voi ottaa kantaa jo toteutettujen töiden vaatimuksenmukaisuuteen. Jos viranomaisen hyväksyy esimerkiksi epäpätevää suunnittelua tai vastaavan työnjohtajan laiminlyönnit, virhetilanteissa voi rakennusvalvontaviraston käsityksen mukaan syntyä vahingonkorvausvelvollisuus ainakin joltakin osin. Rakennusvalvontavirasto totesi: ”Tämän johdosta ei pääsääntöisesti oteta käsittelyyn tällaisia jo toteutettujen rakennustöiden lupahakemuksia. Näissä tilanteissa ei toteutuisi MRL 124 §:n tarkoitus.”

AOA totesi kannanottonaan jääneen jossain määrin epäselväksi, mitä rakennusvalvontavirasto tarkoitti ilmauksella ”pääsääntöisesti”. AOA ei pitänyt rakennusvalvontaviraston lausumaa asial-

lisena, koska ainakin muiden kuntien rakennusvalvontaviranomaisten hallintokäytännössä näytti olevan yleisenä periaatteena, että myös ilman rakennuslupaa jo toteutettuja hankkeita on mahdollista tarvittaessa ottaa käsiteltäväksi rakennuslupa-asioina. Myöskään oikeuskäytäntö ei tue sitä käsitystä, että ilman lupaa toteutetun hankkeen rakennuslupa-asiaa pääsääntöisesti ei voitaisi ottaa käsiteltäväksi jälkikäteen.

AOA totesi kuitenkin, että jo toteutettua hanketta koskevan lupahakemuksen käsittely voi johtaa hakemuksen hyväksyvään lupapäätökseen vain siinä tapauksessa, että hakemusta vastaava toteutettu hanke täyttää lain mukaiset luvan myöntämisen edellytykset. Mikäli edellytykset eivät täyty, mutta toteutettu rakennustyö on muutettavissa ja korjattavissa edellytysten mukaiseksi, lupa voi olla myönnettävissä mainituin tavoin muutettavalle hankkeelle. Jos muuttaminen ei ole käytännössä mahdollista tai se ei johtaisi edellytysten täyttymiseen, lupahakemus hylätään.

Sikäli kuin hankkeen toteuttanut taho hakisi rakennus- tai korjaustyölle rakennuslupaa jälkikäteen, rakennusvalvontaviranomainen ei AOA:n mukaan voi kieltäytyä ottamasta hakemusta yli-päätään käsiteltäväksi tai jättää sitä käsittelemättä. Perustuslain 21 §:ssä turvattu hyvä hallinto edellyttää, että rakennuslupa-asian vireille saattaneelle annetaan valituskelpoinen päätös. Siinäkin tapauksessa, että viranomaisen mielestä se ei pitäisi mahdollisena antaa varsinaista asiaratkaisua eli luvan myöntävää tai hylkäävää päätöstä, viranomaisen tulee antaa päätös hakemuksen jättämisestä tutkimatta. Näin hakijalla on mahdollisuus tarvittaessa saattaa lupaviranomaisen tutkimatta jättämistä koskevan päätöksen lainmukaisuus hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi.

Rakennusvalvontaviraston selvityksessään toteamasta toimintaperiaatteestaan riippumatta rakennusvalvontavirasto oli kantelijan yhteydenottojen jälkeen pyrkinyt ohjaamaan rivitaloyhtiötä saattamaan vireille putkiremonttia koskevan rakennuslupa-asian. Rakennusvalvontavirastosta syyskuussa 2013 saadun tiedon mukaan yhtiö ei kuitenkaan ollut hakenut lupaa.

Mikäli rakennusluvanvaraisille putkiremontti-hankkeille ei jälkikäteenkään haeta ja saada rakennuslupaa, maankäyttö- ja rakennuslain lupa-järjestelmän tarkoitus saattaa hanke riittävän viranomaiskontrollin piiriin jää toteutumatta. Tällaisten tilanteiden välttämiseksi rakennusvalvontaviraston olisi AOA:n mielestä syytä pyrkiä vielä kehittämään ohjaus- ja neuvontatoimintaansa, jotta esimerkiksi asuntoyhtiöt aina ennen luvanvaraisen putkiremontin toteuttamista hakisivat siihen luvan. Sikäli kuin rakennusvalvontaviranomaisen tietoon tulee hiljattain jo toteutettuja luvanvaraisia hankkeita, rakennusvalvonnan olisi syytä joutuisasti ja määrätietoisesti ohjata toteuttajaa hakemaan lupaa jälkikäteen. Tällöin voi

tosin syntyä vaikeasti ratkaistavia ongelmatilanteita, jos korjaushanke on toteutettu tavalla, joka ei täytä eikä näyttäisi ilman kohtuuttomia vaikeuksia olevan muutettavissakaan täyttämään kaikilta osin säännösten ja määräysten mukaisia luvan myöntämisedellytyksiä.

AOA saattoi Helsingin rakennusvalvontaviraston tietoon päätöksessä esittämänsä käsitykset ja näkökohdat ilman lupaa jo toteutettuja putkiremontteja koskevien lupahakemusten käsittelystä sekä tuollaisia hankkeita koskevasta rakennusvalvontatoiminnasta.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 12.11.2013,  
DNRO 32/4/12, ESITTELIJÄ JOUNI TOIVOLA

## 4.21

# Maa- ja metsätalous

Asiaryhmään tilastoidaan maa- ja metsätalousministeriön (MMM) toimialaan kuuluvat asiat. Niitä ovat maataloutta, maaseudun kehittämistä ja metsätaloutta koskevien asioiden ohella muun muassa kala-, riista- ja porotalousasiat, maanmittausasiat ja kiinteistöjen kirjaamisasiat sekä asiat, jotka koskevat elintarvikkeiden turvallisuutta ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä oli vanhempi oikeusasia-miehensihteeri *Mirja Tamminen*. Kaikki kohdassa 4.21.3 esitellyt tapaukset ovat AOA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä.

### 4.21.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Maa- ja metsätalousministeriön organisaatio uudistui siten, että vuoden 2013 alusta ministeriössä on kolme osastoa: ruokaosasto, luonnonvaraosasto ja hallinto- ja suunnitteluosasto. Ministeriöön perustettiin eläinsuojeluasiamiehen määräaikainen tehtävä.

#### Maatalous

Laki maatalouden tukien toimeenpanosta tuli voimaan 19.3.2013. Lakia sovelletaan muun muassa Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle annetun lain, maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain sekä luonnonhaittakorvauksesta, maatalouden ympäristötuesta sekä eräistä muista ympäristön ja maaseudun tilan parantamiseen liittyvistä tuista annetun lain nojalla myönnettävien tukien toimeenpanoon. Laissa säädetään nyt keskitetysti muun muassa eri viranomaisten tehtävistä ja toimivallasta, tuen haku-

menettelystä, tukihakemuksen käsittelystä viranomaisessa ja päätöksenteosta, valvonnasta sekä tuen palauttamisesta ja takaisinperinnästä.

Eduskunta hyväksyi lain maaseutuelinkeinoasioiden muutoksenhaku-uudistuksen voimaantulon ja uudistukseen liittyvät 27 lainmuutosta. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta lakkautetaan ja sen toimivaltaan kuuluvat asiat siirretään hallinto-oikeuksien toimivaltaan kuuluviksi. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden toimivaltaan keskitetään muutoksenhaut maatilatalouden harjoittamiseen liittyvistä tuista samoin kuin muutoksenhaut maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista annetun lain ja maatalouden rakennetuista annetun lain nojalla myönnettävistä tuista. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen keskitetään muutoksenhaut niistä tukiasioista, jotka koskevat porotaloutta ja luontaiselinkeinoja, sekä eräistä kolttalain nojalla ratkaistavista asioista. Ahvenanmaan hallintotuomioistuimien käsittelee kaikki Ahvenanmaan valtionviraston tekemistä maaseutuelinkeinotuista tehdyt muutoksenhaut. Muutoksenhaut muista valituslautakunnan toimivaltaan kuuluvista asioista ohjataan alueellisesti toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen. Lait tulevat voimaan 1.9.2014.

#### Metsät

Eduskunta hyväksyi lait metsälain ja rikoslain 48 a luvun 3 §:n muuttamisesta. Metsälakiin tehtiin muutoksia metsätalouden ja puuta käyttävän teollisuuden toimintaedellytysten edistämiseksi, maanomistajan omaisuuden suojan parantamiseksi, metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi ja metsälain valvonnan tehostamiseksi. Nämä lait sekä samanaikaisesti säädetyt laki metsätuhojen torjunnasta ja eräät siihen liittyvät lait tulivat voimaan 1.1.2014.

Eduskunta hyväksyi lain puutavaran ja puutuotteiden markkinoille saattamisesta, joka tuli voimaan 1.1.2014. Lailla pantiin kansallisesti täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 995/2010 puutavaraa ja puutuotteita markkinoille saattavien toimijoiden velvollisuuksien vahvistamisesta ja sen nojalla annetut Euroopan unionin säädökset. Säädökset liittyvät laittomien hakkuiden ehkäisemiseen Euroopan unionissa ja sen ulkopuolella. Puutavaran ja puutuotteiden markkinoille saattamisen edellytyksenä on asianmukaisen huolellisuuden järjestelmän noudattaminen. Asetuksen noudattamista valvoa toimivaltainen virasto, joita ovat Maaseutuvirasto (Mavi) ja Ahvenanmaalla maakuntahallitus.

Eduskunta hyväksyi lain metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain muuttamisesta ja lain eräiden metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain säännösten kumoamisesta. Metsänhoitoyhdistyksille suoritettavasta lakisääteisestä metsänhoitomaksusta ja viranomaisen vahvistamista yhdistysten toimialueista luovutaan. Samalla metsänhoitoyhdistysten liiketoimintaa koskevat rajoitukset poistetaan. Yhdistykset rahoittavat toimintansa jäsenmaksuilla ja liiketoimintansa tuotoilla. Muutokset tulevat voimaan 1.1.2015, mutta metsänhoitoyhdistysten oikeus metsänhoitomaksuihin poistettiin 1.1.2014 alkaen.

### Kalastus ja riistanhoito

Luonnon hallituksen esitykseksi kalastuslaiksi valmistui ja lähetettiin lausunnolle joulukuussa. Kalastuslain kokonaisuudistuksen tavoitteena on edistää kalojen luonnonvaraista lisääntymistä sekä luoda uusi, tietoon perustuva säätelyjärjestelmä kalavarojen kestäväälle käytölle ja hoidolle. Lisäksi tavoitteena on yksinkertaistaa kalastuslupajärjestelmää, vahvistaa alueellista osaamista sekä selkiyttää eri toimijoiden roolia ja lisätä niiden välistä yhteistyötä.

### Maanmittaus ja kiinteistöjen kirjaamisasiat

Laki sähköistä kiinteistön kauppaa, panttausta ja kirjaamisen menettelyä koskevan lainsäädännön voimaantulosta sekä eräät siihen liittyvät lait tulivat voimaan 1.11.2013. Suurin osa kiinteistön luovutuksista voidaan jatkossa tehdä sähköisesti Maanmittauslaitoksen (MML) ylläpitämässä asiointijärjestelmässä. Vastaavasti kiinnityshakemukset voidaan tehdä sähköisesti ja sähköiset panttikirjat ottaa käyttöön. Eräisiin luovutuksiin ja kiinnityshakemuksiin säännöksiä sovelletaan vasta 1.3.2015 lukien.

Eduskunta hyväksyi lain Maanmittauslaitoksesta ja 31 siihen liittyvää lainmuutosta, jotka tulivat voimaan 1.1.2014. MML:llä on keskushallinto, jonka alaisia toimintayksiköitä ovat Tuotanto, Tukitoiminta ja Yleishallinto. Yksiköiden toimialueena on koko maa.

### Eläinten hyvinvointi

Laki tieteellisiin tai opetustarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta tuli voimaan 1.8.2013. Lailla pantiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/63/EU tieteellisiin tarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta, jonka keskeisenä tavoitteena on eläinkokeiden korvaamisen, vähentämisen ja parantamisen periaatteen edistäminen. Laki sisältää aikaisempaa yksityiskohtaisemmat vaatimukset koe-eläinten pidolle ja hoidolle sekä eläintutkimuksia tekeville laitoksille. Eläinkoetoiminnan valvonta ja toimintalupien myöntäminen on keskitetty Etelä-Suomen ja Itä-Suomen aluehallintovirastoihin (AVI). Luvat hankkeille myöntää hankelupalautakunta. Etelä-Suomen AVI:n yhteydessä toimii tieteellisiin ja opetustarkoituksiin käytettävien eläinten suojelun neuvottelukunta, jonka tavoitteena on edistää korvaamisen, vähentämisen ja parantamisen periaatteen toteutumista.

Lailla eläinsuojelulain muuttamisesta pantiin täytäntöön eläinten suojelusta lopetuksen

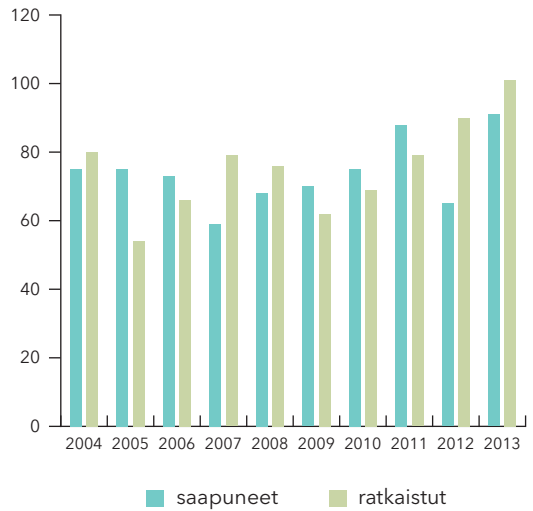
yhteydessä annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1099/2009 siltä osin kuin asetuksen täytäntöönpano edellytti lain tasoista sääntelyä. Lisäksi lakiin lisättiin asetuksen sallimissa rajoissa tiukemmat tai sitä täydentävät kansalliset säännökset eläinten lopetuksesta ja teurastuksesta sekä säännökset asetuksessa tarkoitetuista toimivaltaisista viranomaisista. Valvontaviranomaiset ja valvonnan järjestäminen säilyivät entisellään. Sääntely saatettiin perustuslain mukaiseksi siirtämällä eläinten lopetusta ja teurastusta koskevat perussäännökset eläinsuojeluasetuksesta eläinsuojelulakiin. Laki tuli voimaan 1.9.2013.

Eduskunta hyväksyi eläintutilain ja erät siihen liittyvät lait, jotka tulivat voimaan 1.1.2014. Eläintutilailla säädetään eläintautien ennalta ehkäisystä, eläinten terveydentilan ja eläintautien esiintymisen seurannasta sekä eläintautien hävittämiseksi ja leviämisen estämiseksi tarvittavista toimenpiteistä.

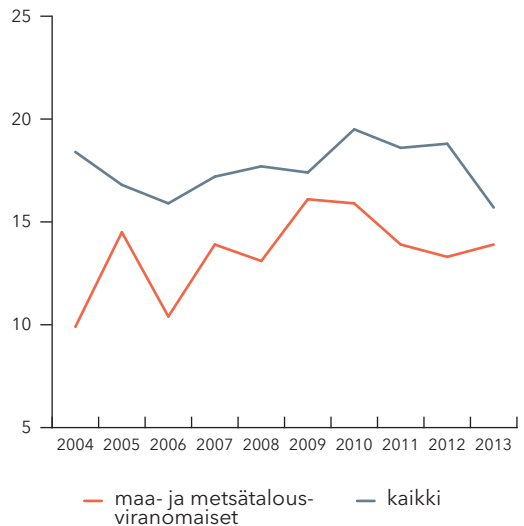
MMM:ään perustettiin eläinsuojeluasiamiehen määräaikainen tehtävä. Eläinsuojeluasiamiehen tehtävänä on edistää ja parantaa eläinten hyvinvointia yhteiskunnan eri osa-alueilla. Eläinsuojeluasiamies tukee ja edistää eläinten hyvinvointiin liittyvien eri toimijoiden välistä yhteistyötä eläinten hyvinvoinnin parantamiseksi. Eläinsuojeluasiamies osallistuu myös tehtävään liittyvien eri neuvottelukuntien ja työryhmien työskentelyyn.

Eläinsuojelulain kokonaisuudistuksen valmistelutyö jatkui.

Eduskunta sai käsiteltäväkseen ensimmäisen kansalaisaloitteen. Siinä ehdotettiin eläinsuojelulain 22 §:ää muutettavaksi siten, että eläinten tarhaaminen turkisten tuottamiseksi kiellettäisiin. Eduskunta hylkäsi lakiehdotuksen.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2004–2013



Toimenpideprosentti vuosina 2004–2013

## 4.21.2

## LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2013 maa- ja metsätalousasioihin tilastoituja asioita tuli vireille 91. Vuoden aikana ratkaistiin 101 asiaa. Kantelun kohteina olivat useimmiten maanmittausasiat, kuntien tielautakuntien toimitukset, maatalouden ja maaseudun kehittämisen tukiin liittyvät asiat sekä eläinsuojelua koskevat asiat. Muissa kanteluissa oli kysymys esimerkiksi kiinteistöjen kirjaamisasioista, kalastusrajotuksista sekä metsästyslain mukaisten ampumakokeiden järjestämisestä.

Maanmittaustoimituksia koskevat kantelut koskivat eri maanmittaustoimituksia, useimmiten kuitenkin yksityistietoimituksia. Kiinteistöjen kirjaamista koskevilla kanteluissa oli kysymys muun muassa hakemusten käsittelyajoista ja täydennyspyynnössä käytetyn kielen selkeydestä ja ymmärrettävyydestä. Maatalouden tukia koskevat kantelut koskivat muun muassa pintaalojen digitointia ja muita tukien valvontaan liittyviä asioita.

Kantelut koskivat muun muassa MMM:ää, Elinarvikeurvallisuusvirastoa (Evira), Mavia, MML:ää, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia (ELY-keskus), kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisia ja tielautakuntia, kunnaneläinlääkäreitä ja läänineläinlääkäreitä, Suomen riistakeskusta, riistanhoitoyhdistyksiä sekä Metsähallitusta ja metsänhoitoyhdistyksiä. Suomen riistakeskus, riistanhoitoyhdistykset, Metsähallitus ja metsähoitoyhdistykset kuuluvat OA:n valvontavallan piiriin silloin, kun on kysymys niiden hoitamasta julkisesta tehtävästä. Asiaryhmään on luettu pääsääntöisesti myös maaoikeuksien menettelyä koskevat kantelut.

Osassa kanteluista oli kysymys hyvästä hallinnosta ja kielellisistä oikeuksista. Viranomaisten ja virkamiesten huomiota kiinnitettiin asioiden joutuisaan ja asianmukaiseen käsittelyyn sekä neuvonta- ja palveluvollisuuteen.

AOA katsoi useassa ratkaisussaan, että asian käsittely oli viivästynyt aiheettomasti. Lainhuutohakemus oli otettu maanmittaustoimistossa kirjaamislakimiehen käsittelyyn vajaan 7 kuukau-

den (1081/4/11) ja toisessa tapauksessa noin 5,5 kuukauden (1104/4/11) kuluttua hakemuksen saapumisesta. Maanmittaustoimistojen mukaan hakemusten käsittelyn viivästyminen johtui kirjaamislakimiesten ratkaistavien asioiden ruuhkautumisesta. Yritystukipäätöksen muutoshakemuksen käsittelyaika ELY-keskuksessa oli noin 1 vuosi 2 kuukautta ja tuen maksuhakemuksen käsittelyaika noin 2 vuotta 4 kuukautta. ELY-keskuksen mukaan hakemusten käsittelyn viivästyminen vaikuttivat sokerin monipuolistamistuen maksatukset, jotka se oli hoitanut koko Suomessa syksyllä 2011 ja keväällä 2012. Maksuhakemuksen kokonaiskäsittelyaikaan vaikutti myös tarve täydentää hakemusta (4494/4/12). Ympäristöterveydenhuollon kantelun käsittelyaika aluehallintovirastossa oli yli 1 vuosi 4 kuukautta (4763/4/11).

Kantelijan tilalla tehtyjen pinta-alamittausten perusteella tuli tehdä korjaus mittausta edeltäneen tukivuoden valvontatietoihin niiltä osin kuin mitatut alat olivat poikenneet tuon edeltäneen vuoden pinta-alatiedoista. Korjaus oli tehty ELY-keskuksessa inhimillisen virheen vuoksi vasta yli vuoden kuluttua mittauksista. AOA:n mukaan valvonta-asian seuranta ei ollut toiminut asianmukaisesti, minkä vuoksi asian käsittely viivästyi aiheettomasti. Valvonta-asian käsittelyn viivästyminen viivästytti maatalouden tukien lisämaksun lisäksi asian uudelleen käsittelyä kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisessa. Koska tuki voidaan maksaa tilalle vasta sen jälkeen, kun kaikki valvontaan liittyvät toimet on kyseisen tilan osalta saatettu loppuun, AOA piti valvontojen joutuisaa käsittelyä tärkeänä myös siihen nähden, että maatalouden tukien taloudellinen merkitys on viljelijöille suuri (147/4/12).

Kantelija oli vaatinut, että kunnan teknisen lautakunnan lupa- ja toimitusjaosto (tielautakunta) määrää poistettavaksi yksityistielle asetetun portin. Lupa- ja toimitusjaosto käsitteli asian toimituksessaan vasta sen jälkeen, kun tiekunta oli antanut kantelijalle tiedon noin 1,5 vuotta aikaisemmin tekemästään päätöksestä asiassa ja kun kantelija oli yksityistielain 70 §:n mukaisesti saattanut asian lupa- ja toimitusjaoston käsiteltäväksi.

Asian kokonaiskäsittelyajaksi tuli 1 vuosi 5 kuukautta, mitä AOA piti kohtuuttoman pitkänä. Asian käsittely ei kuitenkaan ollut viivästynyt aiheettomasti sen vuoksi, että asiassa oli päädytty odottamaan syyttäjän ratkaisua kantelijan asiassa poliisille tekemän tutkintapyynnön johdosta. AOA:n mukaan kantelijan vaatimus olisi kuitenkin ollut mahdollista käsitellä tapahtunutta aikaisemmin lupa- ja toimitusjaoston toimituksessa, sillä yksityistielain 18 §:ssä tarkoitetusta puomin ja veräjän pitämistä koskevasta kiellosta päättäminen asianosaisen hakemuksesta kuuluu yksityistielain 52 §:n mukaan tielautakunnalle. AOA totesi myös, ettei pyrkimys saada asiassa aikaan sovintoratkaisu osapuolten välillä oikeuta viivytämään asian käsittelyn aloittamista lupa- ja toimitusjaoston toimituksessa, ellei menettelyyn ole asianosaisten suostumusta (904/4/11).

OA:n päätös Ahvenanmaan paikannimien kielestä MML:n kartoissa (580/4/12\*) on selostettu kohdassa 4.18.3.

#### 4.21.3 RATKAISUJA

##### Tarkastuseläinlääkäriin sijaisen pätevyysvaatimukset

Eviran valvomassa teurastamossa toimivan tarkastuseläinlääkäriin pätevyysvaatimukset määritellään ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan järjestämistä koskevista erityissäännöistä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 854/2004 (eläimistä saatavien elintarvikkeiden valvonta-asetus) 2 artiklassa ja liitteen I jaksossa III. Asetuksen 2 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaan virkaeläinlääkärillä tarkoitetaan eläinlääkäriä, joka on eläimistä saatavien elintarvikkeiden valvonta-asetuksen mukaisesti kelpoinen toimimaan virkaeläinlääkäriin ja jonka toimivaltainen viranomainen on nimittänyt.

Evira on palkannut tarkastuseläinlääkäriin sijaiseksi voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti laillistetun eläinlääkäriin. Mikäli tämä ei yk-

sittäistapauksessa ole ollut mahdollista eikä sijaisuutta ole voitu hoitaa Eviran olemassa olleen henkilöstön voimin, Evira on palkannut sijaiseksi eläinlääketieteen opiskelijan. Evira katsoi, että se on voinut pakkotilanteessa, jossa kelpoisuusvaatimukset täyttäviä hakijoita ei ole ollut ja tarkastuseläinlääkäri on ollut teurastamoon saatava, palkata eläinlääketieteen opiskelijan toimimaan sijaisena, vaikka tämä ei ole täyttänyt eläimistä saatavien elintarvikkeiden valvonta-asetuksen vaatimuksia. Evira perusteli menettelyä muun ohella eläinten hyvinvoinnilla.

AOA totesi, että eläimistä saatavien elintarvikkeiden valvonta-asetuksen 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että tuoreen lihan virallinen valvonta toteutetaan asetuksen liitteen I mukaisesti ja että jäsenvaltioilla on riittävästi virallista henkilökuntaa suorittamaan virallinen valvonta määritellyn tarkastustiheyden mukaisesti. Eläinlääketieteen opiskelijoiden käyttäminen tarkastuseläinlääkäreiden sijaisina oli unionin oikeuden vastaista. Tästä syystä AOA piti tarpeellisenä selvittää, millä toimenpiteellä asetuksen mukaiset pätevyysvaatimukset täyttävien tarkastuseläinlääkäreiden sijaisen saatavuus varmistetaan.

AOA saattoi näkemyksensä Eviran ja MMM:n tietoon. AOA pyysi ministeriötä ilmoittamaan 29.11.2013 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätös mahdollisesti antoi aiheutta (2184/4/11\*).

MMM ilmoitti 26.11.2013, että tarkastuseläinlääkäreiden ja heidän sijaistensa saatavuutta on mahdollista parantaa helpottamalla ulkomailla eläinlääkäriin tutkinnon suorittaneiden palkkaamista. Helsingin yliopiston eläinlääketieteellisen tiedekunnan opiskelijamäärän nostaminen lisää myös valmistuvien eläinlääkäreiden määrää ja helpottaa tarkastuseläinlääkäreiden ja heidän sijaistensa saatavuutta. Eläinlääketieteen opiskelijoiden käyttö tarkastuseläinlääkäreiden sijaisina oli jo vähentynyt vuonna 2013 huomattavasti edellisvuosista. Eviran valmisteleman linjauksen mukaan jos poikkeustilanteissa on välttämätöntä käyttää väliaikaisen ammatinharjoittamisluvan saaneita opiskelijoita, opiskelija voisi toimia ainoastaan vakinaisen tarkastuseläinlääkäriin valvonnan alaisena eikä hän voisi tehdä itsenäisiä lihantarkastuspäätöksiä.

*MMM totesi, että EU:ssa vireillä olevat lihantarkastuslainsäädännön uudistukset tulevat vähentämään jonkin verran tarkastushenkilökunnan tarvetta. Uudistusten yhteydessä MMM pyrkii saamaan joustoa tarkastuseläinlääkäreiden sijaisten pätevyysvaatimukseen Eviran esittämien linjausten mukaisesti. MMM:n mukaan tarkastuseläinlääkäreiden saatavuus on ongelma myös monissa muissa EU:n jäsenvaltioissa.*

### Toimituksen asiakirjojen lähettäminen

Toimitusmenettelyn käsikirjan maantietoimituksia koskevan kohdan 15.5.3.9 Otteet ja jäljennökset asianosaisille mukaan ”Toimituksen lopettamisen jälkeen lähetetään viipymättä viimeistään kahden viikon kuluessa kopiot tai ote pöytäkirjasta, ote toimituskartasta (voi olla teemakartta), ote Korvaukset -asiakirjasta ja valitusosoituksesta”.

AOA totesi, että toimitusinsinööri ei ollut menetellyt kiinteistönmuodostamislain tai kiinteistönmuodostamisasetuksen vastaisesti, kun hän ei ollut ilmoittanut maantietoimituksen loppukokouksesta poissa olleelle kantelijalle toimituksesta olleesta muutoksenhakuoikeudesta ja valitusajan päättymisestä. Toimitusmenettelyn käsikirja on luonteeltaan suositus, joka ei ole otteita ja jäljennöksiä asianosaisille lähetettäessä lain tavoin toimitusinsinööriä oikeudellisesti sitova. Toimitusinsinööri oli menetellyt hallinnon palveluperiaatteen mukaisesti lähettäessään toimituksen valitusaikana otteet Korvaukset ja summatiedot -asiakirjasta ja toimituskartasta kantelijalle. AOA:n mielestä toimitusinsinööriin olisi näin toimiesseen kuitenkin ollut syytä lähettää kantelijalle myös ainakin valitusosoitus.

Asianosaisen kannalta on tärkeää, että hän on tietoinen siitä, että valitusaika alkaa toimituksessa tehdystä päätöksestä tai loppukokouksesta ja että kiinteistönmuodostamislain mukaan toimituksen asiakirjat toimitetaan valitusaikana vain pyynnöstä. Vaikka tästä käytännöstä usein ilmoitetaan kokouskutsussa, kiinteistönmuodostamislain ja -asetuksen säännökset eivät edellytä nimenomai-

sesti ilmoittamista. Tällaista menettelysuositusta ei ole myöskään Toimitusmenettelyn käsikirjassa.

AOA on laillisuusvalvonnassaan havainnut, että käytäntö ilmoittaa kokouskutsussa valitusajan alkamisesta ja toimituksen asiakirjojen toimittamisesta valitusaikana ja käytäntö toimittaa asiakirjat valitusaikana saattaa olla erilainen riippuen toimitusinsinööristä tai maanmittaustoimistosta. AOA piti tätä asianosaisen oikeusturvan kannalta ongelmallisena. Tästä syystä hän piti tarpeellisenä selvittää, miten toimituksissa voidaan varmistaa asianosaisten oikeusturvan turvaamiseksi tarpeellinen yhdenmukainen käytäntö.

AOA saattoi näkemyksensä MML:n keskuhallinnon ja MMM:n tietoon. AOA pyysi ministeriötä ilmoittamaan 28.2.2014 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätös mahdollisesti antoi aihetta (847/4/12\*).

*MMM ilmoitti 11.2.2014 yhtyvänsä AOA:n näkemykseen siitä, että toimitusten ilmoitus- ja asiakirjojen toimittamiskäytännössä on voinut olla eroja maanmittaustoimistojen ja toimitusinsinöörien välillä. MMM totesi, että MML:n organisaatio uudistettiin 1.1.2014 ja jatkossa MML:n tuotantoprosesseja johdetaan ja kehitetään valtakunnallisesti, jolloin yhtenäisiin käytäntöihin ohjaaminen helpottuu selvästi. MMM on liittänyt MMM:n ja MML:n tulosopimukseen 2014–2018 velvoitteen, jonka mukaan yhtenäisillä toimintatavoilla varmistetaan asianosaisten oikeusturvan yhdenmukainen toteutuminen. MML:n velvollisuutena on selvittää tarkoituksenmukaiset kehittämistoimet ja toimeenpanna ne osana oman operatiivisen toiminnan selvittämistä. MMM katsoi, että näillä toimenpiteillä voidaan parantaa yhdenmukaisten käytäntöjen toteutumista.*

## 4.22

# Liikenne ja viestintä

Liikennettä ja viestintää koskevat asiat kuuluivat AOA *Jussi Pajuojan* valvontaan. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Raino Marttunen*. Kaikki kohdassa 4.22.3 esitellyt tapaukset ovat AOA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita.

### 4.22.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA SÄÄDÖSMUUTOKSIA

#### Liikenne

Ajokorttilakia ja ajokorttiasetusta muutettiin 19.1.2013 voimaan tulleella uudistuksella. Uudistus perustui EU:n ajokorttidirektiiviin, jonka mukaan kaikki nykyiset ajokortit vaihdetaan uusiin vuoteen 2033 mennessä. Tavoitteena on parantaa liikenneturvallisuutta ja saada EU:n alueelle yhtenäinen ajokorttikäytäntö.

Pian lain voimaantulon jälkeen alettiin arvostella sitä, että opetuslupaopetus oli uudistuksen seurauksena oleellisesti kallistunut. Opetuslupia myönnettiin vuonna 2013 marraskuun loppuun mennessä vain noin 2 500, kun niitä oli vuonna 2012 myönnetty yli 9 500. Uutta lakia päätettiin tältä osin heti muuttaa.

Vuoden lopulla toteutettu lainmuutos palautti opetuslupaopetuksen takaisin varteenotettavaksi vaihtoehdoksi autokouluopetuksen rinnalle. Muutoksen jälkeen opetuslupaopettajaa ja -oppilasta ei velvoiteta osallistumaan autokoulussa järjestettäville yhteistunneille. Opetusluvalla voi siis antaa ajokortin hankkimiseen tarvittavan perusopetuksen kokonaisuudessaan.

Ajokortit, jotka on myönnetty 19.1.2013 jälkeen, on pääsääntöisesti toimitettu postitse kotiin. Jos ajokorttia ei jostain syystä saada toimitettua asiak-

kaalle postitse, se palautuu ajokortin myöntäneelle poliisilaitokselle. Ajokortit toimitetaan asiakkaalle ajoneuvoliikenteen tietojärjestelmässä oleviin osoitteisiin.

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) käynnisti tieliikennelain kokonaisuudistuksen. Hankkeen tavoitteena on luoda uusi tieliikennettä koskeva säädöskokonaisuus, joka huomioi nykyistä paremmin liikenneturvallisuuden ja kansalaisten oikeusturvan sekä uudistaa liikenneerikkomuksia ja -rikkoksia koskevan rangaistusjärjestelmän. Tarkoituksena on myös säästää viranomaisten resursseja yksinkertaistamalla menettelytapoja. Lisäksi tavoitteena on, että uusi laki pysyisi nykyistä paremmin ajan tasalla ajoneuvojen teknisessä kehityksessä, muun muassa älyliikenteessä. Kokonaisuudistus on katsottu tarpeelliseksi, koska tieliikennettä koskeviin säädöksiin on vuosien varrella tehty runsaasti muutoksia tai niitä on kumottu. Lisäksi säädökset ovat uuden perustuslain valossa osin vanhentuneita.

Koko Euroopan unionin alueella tuli marraskuussa 2013 voimaan direktiivi, jonka tarkoituksena on helpottaa tiedonvaihtoa liikenneerikkomuksista eri valtioiden viranomaisten välillä. Direktiivi mahdollistaa sen, että EU-maiden viranomaiset voivat esimerkiksi automaattisen liikenteenvalvonnan yhteydessä tarkistaa suoraan toisen maan rekisterissä olevan auton tiedot. Suomessa tietojenluovutuksesta vastaa Liikenteen turvallisuusvirasto.

Liikenteen turvallisuusviraston ja Liikenneviraston yhteisen tutkimuksen mukaan etätyön lisääminen on yksi merkittävimmistä tavoista tukea sekä liikenteen turvallisuutta että ympäristöystävällisyyttä. Etätyö vähentää työmatkaliikenteen määrää ja ruuhkahuiput tasoittuvat, mikä lisää liikenteen sujuvuutta. Samalla onnettomuusriski laskee ja ympäristökuormitus vähenee. Työ-

matkojen osuus kaikista matkoista on lähes viidennes. Säännöllinen etätö voi myös mahdollistaa asumisen kauempana työpaikasta.

Liikenneviraston tekemän kyselytutkimuksen mukaan noin 70 % suomalaisista oli erittäin tai melko tyytyväisiä matkojen toimivuuteen ja turvallisuuteen maassa. Helsingin seudulla matkustajien tyytyväisyys kaikkien joukkoliikennemuotojen häiriö- ja poikkeustilannetiedottamiseen oli kasvanut. Eniten tyytyväisyys nousi lähijunalii-kennettä kohtaan, jonka täsmällisyyteen ja matka-aikaan oltiin entistä tyytyväisempiä. Toisaalta tyytyväisyys paikalliseen joukkoliikenteeseen vaihteli suuresti alueittain. Kaukojunalii-kenteessä kiiteltiin turvallisuutta, yhteyksien olemassaoloa ja tiedonsaantia yhteyksistä. Tyytymättömiä oltiin lippujen hintoihin, myöhästymisiin sekä häiriö- ja poikkeusoloista tiedottamiseen. Tyytyväisyys näilläkin osa-alueilla oli kuitenkin kasvanut edelliseen tutkimukseen verrattuna.

## Viestintä

Vuoden 2013 alusta lukien televisiomaksu korvattiin yleisradioverolla. Sen tuotolla rahoitetaan Yleisradio Oy:n televisio- ja radio-ohjelmista sekä verkkopalveluista muodostuva Yleisradio Oy:lle laissa säädetty julkinen palvelu. Velvollisuuteen maksaa yleisradioveroa ei vaikuta se, omistaako henkilö television tai käyttääkö hän muutoin yleisradion palveluja vai ei. Yleisradiovero on henkilökohtainen vero ja sitä maksavat pääsääntöisesti kaikki 18 vuotta täyttäneet henkilöt.

Viestintäviraston teettämän tutkimuksen mukaan kuluttajat olivat melko tyytyväisiä postin yleispalvelun toteutumiseen. Erityisen tyytyväisiä oltiin postilaatikon etäisyyteen asunnosta. Suurin osa eli kaksi kolmasosaa vastaajista kertoi olevansa laatikkojakelun piirissä. Myös toimipisteen esteettömyys, ensimmäisen luokan kirjeen kulkunopeus ja kirjelaatikon etäisyys omasta kodista koettiin hyväksi. Postipalvelujen hinnat, erityisesti paketin lähetys hinta, herättivät eniten tyytymättömyyttä.

Alueelliset erot tyytyväisyydessä jäivät pieniksi. Pääkaupunkiseudulla asuvat kuluttajat olivat keskimääräistä tyytyväisempiä. Heidän joukossaan oman postilaatikon etäisyys samoin kuin posti-toimipisteen etäisyys kodista aiheuttivat kuitenkin keskimääräistä enemmän tyytymättömyyttä. Harvaan asutuissa kunnissa paketin lähetys hinta ja kirjeiden kulkunopeudet herättivät eniten tyytymättömyyttä.

Postin toimipisteverkko täytti vuonna 2013 edelleen postilain vaatimukset. Toimipisteiden määrä oli kuitenkin vähentynyt hiukan. Kesäkuun 2013 lopussa Suomen väestöstä 82 % asui kolmen kilometrin etäisyydellä postin toimipisteistä, noutopisteistä ja SmartPost-automaateista. Enintään kymmenen kilometrin etäisyydellä toimipisteestä asui 97 % väestöstä. Jokaisessa kunnassa oli postilain edellyttämä toimipiste. Tarkasteluajankohdalla postilla oli 102 omaa toimipistettä ja 797 asiamiestoimipistettä. Lisäksi postilla oli 93 pakettien noutopistettä ja 287 SmartPost-pakettiautomaattia. Näiden määrä oli lisääntynyt nopeasti. Kirjelaatikoita oli yhteensä noin 6 900 ja postimerkki-en myyntipisteitä noin 3 300.

Viestintävirastoon päätettiin perustaa vuoden 2014 alusta Kyberturvallisuuskeskus. Sen tehtävänä on kyberturvallisuusuhkien seuraaminen ja kyberturvallisuutta koskevan tiedon kokoaminen, jalostaminen ja jakaminen eri toimijoille. Tilannekuvatiedon avulla toimijat voivat arvioida haavoittuvuuksien ja häiriöiden vaikutuksia omaan toimintaansa ja varautua niihin. Tilannekuvan muodostamisessa tehdään laajaa yhteistyötä julkisen ja yksityisen sektorin välillä.

Viestintävirasto kielsi 14.5.2013 tekemällään päätöksellä Yleä lähettämästä Lotto- tai muita Veikkaus Oy:n rahapeliarvontoja televisiokanavillaan. Viestintävirasto katsoi Ylen rikkoneen laissa asetettua sponsoroitujen ohjelmien tuottamisen kieltoa, koska Yle oli Veikkaus Oy:n rahoituksella tuottanut ja esittänyt rahapeliarvontaohjelmia. Yle lopettikin sponsoroituyhteistyönä tuotettujen arvontaohjelmien lähettämisen kanavillaan syksyllä 2013.

#### 4.22.2 LAILLISUUSVALVONTA

Oikeusasiamiehen toimivallan kannalta julkisen ja yksityisen välinen rajanveto saattaa olla vaikeaa esimerkiksi posti- ja yleisradiotoiminnassa.

Postilaissa säädetyn postitoiminnan harjoittaminen kuuluu laillisuusvalvonnan piiriin. Näin olen Itella Posti Oyj:n kirjepostin jakelu kuuluu oikeusasiamiehen toimivaltaan, mutta päivälehtien kuljetusta ja jakelua koskeva asia ei kuulu, vaikka sama yritys huolehtisi myös tästä ja jakelu tapahtuisi samanaikaisesti.

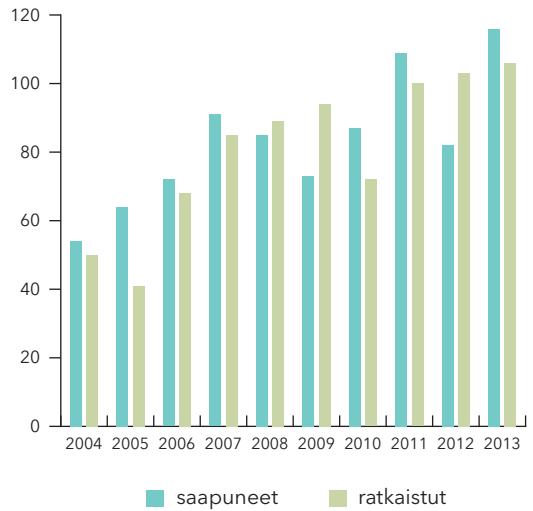
Yleisradio Oy kuuluu oikeusasiamiehen toimivaltaan siltä osin kuin on kysymys yleisradiolaisista tarkoitettuista julkisen palvelun erityisistä tehtävistä. Sen sijaan yksittäisten ohjelmien sisällön valvominen ei kuulu oikeusasiamiehen tehtäviin.

Vuoden 2013 aikana ratkaistiin yhteensä 106 liikennettä ja viestintää koskevaa kantelua. Ne koskivat muun muassa taksilupia, televisiomaksuja ja postin jakeluhäiriöitä. Liikenteen turvallisuusvirastoa koskeneet kantelut liittyivät lähinnä ajoneuvojen rekisteröintiin, katsastuksiin, ajokortteihin, kuljettajantutkintoihin ja lupahakemusten käsittelyyn.

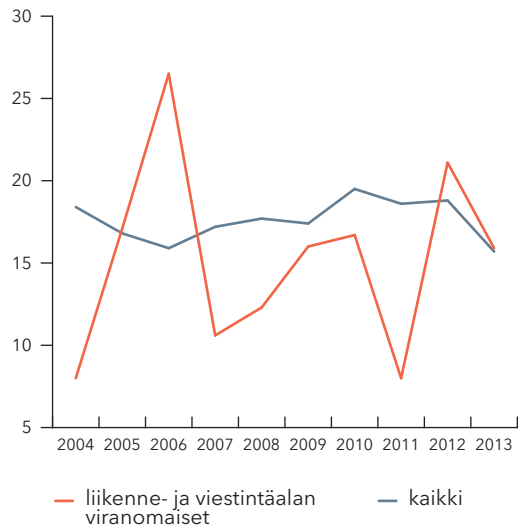
Vuoden aikana oikeusasiamiehelle tuli runsaasti yleisradioveroa koskevia kanteluita. Niihin vastattiin, että Yleisradio Oy:n rahoitusta ja hallinnon uudistamista koskevat lainsäädäntömuutokset kuuluvat eduskunnan päätösvaltaan, joten oikeusasiamiehellä ei ollut toimivaltaa puuttua asiaan.

Liikenne- ja viestintäalan kanteluiden kokonaismäärä on viimeisen kymmenen vuoden aikana kaksinkertaistunut 50:n tasolta yli sataan vuodessa.

Liikenne- ja viestintäalan toimenpideprosentti on ollut vaihteleva, keskimäärin kanslian keskiarvon tasoa. Koska luvut ovat pieniä ja koskevat useita eri viranomaisia, luvuista ei voida tehdä pitkälle meneviä päätelmiä.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2004–2013



Toimenpideprosentti vuosina 2004–2013

### 4.22.3

#### RATKAISUJA

##### **Metroliiikenteen turvallisuustakeista tulisi säätää lailla**

Raitio- ja metrohenkilökunnan yhdistys JHL ry arvosteli metroliiikenteen liikennöintiä ja liikenneturvallisuutta koskevan lakitasoisen sääntelyn puuttumista, mikä vaikuttaa myös metron turvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden oikeusturvaan. Toisessa kantelussa arvosteltiin myös metroliiikenteen turvallisuusjärjestelyjä ja metrossa tapahtuneiden onnettomuuksien tutkintaa.

LVM totesi oikeusasiamiehelle antamassaan lausunnossa, että se voi yhteistyössä Liikenteen turvallisuusviraston ja Helsingin kaupungin liikennelaitoksen (HKL) kanssa selvittää, voidaan-ko metro- ja raitiovaunujärjestelmää koskevia tekniisiä ja turvallisuusmääräyksiä antaa Liikenteen turvallisuusviraston määräyksinä. Tämä edellyttäisi lainsäädäntötoimenpiteitä. Ministeriön mukaan samalla voitaisiin selvittää, miten metroliiikenteen valvonta tulisi järjestää sen laajentuessa Espooseen.

HKL-liikelaitoksen johtokunta piti maaliskuussa uuden metroliiikennesäännön hyväksyessään tärkeänä, että HKL osallistuu LVM:ssä metron liittyvän ohjeistuksen ja lainsäädännön kehitystyöhön ja valmisteluun.

Huhtikuuisessa ratkaisussaan OA totesi, että metron toimintaa ja liikennöintiä ei nykyisellään koske mikään lakitasoinen sääntely, vaan se on järjestetty kunnallisen itsehallinnon puitteissa. HKL määrittää itse metrojärjestelmän turvallisuustason, valvoo sitä itse ja myös katsastaa oman kalustonsa.

OA piti hämmästyttävänä sitä, että metroliiikenne on ainoa liikennöintimuoto, jonka liikenneturvallisuustekijöistä ja niiden valvonnasta ei ole säädetty mitään laissa. Tässä suhteessa metroliiikenne eroaa kaikista muista liikennöintimuodoista. Esimerkiksi maantielaissa säädetään lossien kuljettajien kelpoisuusehdoista ja lossien katsastuksesta ja ajoneuvolaissa on säädetty pol-

kupyörien rakenteesta ja varusteista. Sen sijaan miljoonia matkustajia vuosittain kuljettava metro on laissa tuntematon asia.

Metroliiikenteen turvallisuutta ohjeistaa HKL-liikelaitoksen johtokunnan hyväksymä metroliiikennesääntö. Siinä määritellään muun muassa turvallisuusvastuita ja pätevyysvaatimuksia. Sen perusteella myönnetään myös luvat metrojunan kuljettamiseen sekä liikenteen ohjaamiseen ja valvontaan. Samoin siinä määrätään metrojunien varusteista ja katsastuksesta.

Kaikki tämä sääntely on kaupungin sisäistä ohjeistusta, jonka oikeudellinen asema rinnastuu työnantajan direktio-oikeuden nojalla antamiin määräyksiin. Sillä ei voida määrätä ulkopuolisiin kohdistuvista oikeuksista tai velvollisuuksista.

Metroliiikennöintiä ei koske rautatielainsäädäntö. Se jää myös LVM:n ja Liikenteen turvallisuusviraston valvonnan ja toimivaltuuksien ulkopuolelle. Metroliiikennettä ei koske muukaan ulkopuolinen valvonta.

Euroopan unionin oikeudessa metroliiikennejärjestelmät eivät sisälly rautatiealan lainsäädännön piiriin. Tämä ei kuitenkaan oikeusasiamiehen mukaan tarkoita sitä, etteikö metroliiikennejärjestelmistä voisi tai tulisi säätää lailla kansallisella tasolla. Muissa Pohjoismaissa ja Saksassa metrotuominnasta on säädetty lakitasolla, ja metroliiikenteen turvallisuuden valvonnasta vastaa erillinen viranomaistaho.

Helsingin metroliiikennöinti ja erityisesti sen turvallisuusvaatimukset ja niiden valvonta tulisi saattaa lain tasoisen sääntelyn piiriin. Mitä suurempi on toimintaan liittyvä turvallisuusintressi, sitä suurempi on myös toiminnan sääntelyyn ja valvontaan liittyvä julkinen intressi. Metron turvallisuusintressejä on oikeusasiamiehen mielestä pidettävä poikkeuksellisen suurina, sillä metroa käyttää vuosittain lähes 58 miljoonaa matkustajaa. Länsimetron valmistuttua liikennettä tulee huomattavasti enemmän.

OA esitti LVM:lle, että se ryhtyisi toimenpiteisiin metroliiikennöinnin ja erityisesti siihen liittyvien turvallisuusvaatimusten ja niiden valvonnan

saattamiseksi lain tasoisen sääntelyn piiriin. Hän pyysi LVM:ää ilmoittamaan toimenpiteistään 31.12.2013 mennessä.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 29.4.2013, DNROT  
448/4/11\* JA 3865/4/12\*, ESITTELIJÄ PASI PÖLÖNEN

*LVM asetti 3.4.2013 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää tarvittavaa metroliikennettä koskevaa sääntelyä. Työryhmä ehdotti 31.10.2013 antamassaan raportissa (LVM:n julkaisuja 32/2013), että metroliikenne saatetaan laintasoisen sääntelyn piiriin siltä osin kuin laintasoinen sääntely ei sitä tois-taiseksi koske. Ministeriö pyysi työryhmän ehdo-tuksesta lausunnot alan toimijoilta 18.12.2013 men-nessä. Tarkoituksena oli käynnistää työryhmän eh-dotuksen ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta lain-säädännön valmistelu helmikuussa 2014. Tavoittee-na on, että laki saadaan voimaan viimeistään siinä vaiheessa, kun liikennöinti niin sanotulla länsimet-rolla käynnistetään vuoden 2016 alussa.*

### **Liikennevirasto toimi vastoin luottamuksensuojan periaatetta**

Kaksi espoolaista kunnallisvaaliehdokasta pyysi oikeusasiamiestä selvittämään, oliko Liikennevirasto menetellyt hyvän hallintotavan mukaisesti, kun se oli kuukautta ennen syksyn 2012 kunnallisvaaleja muuttanut tienvarsien vaalimainontaa koskevaa ohjeistusta eikä tiedottanut siitä vaalikampanjaan osallistuville. Säännöksiä oli muutettu vain sähköpostiviestillä ja niin myöhään, että vaalimainokset oli jo pääosin valmistettu. Kantelijat arvostelivat myös sitä, että poistettuja vaalimainoksia oli käsitelty kuin jätettä, mistä aiheutui heille kuluja. Ohjeiden mukaan poistetut mainokset tulee varastoida siten, että omistaja voi ne noutaa halutessaan.

Uusi ohjeistus rinnasti pääkaupunkiseudun kehätiet moottori- ja moottoriliikenneteihin, joiden varteen ei saa sijoittaa vaalimainontaa. Aikaisemmin vaalimainokset oli sallittu kehäteiden varsilla, jos ne eivät vaarantaneet liikenneturvalli-suutta. Muutoksesta ei ollut tiedotettu vaalikam-

panjaan osallistuville eikä siitä kerrottu Liikenneviraston sivuilla.

Ohjeistus oli annettu sähköpostilla tiedoksi Liikenteen asiakaspalvelukeskukselle. Uudenmaan ELY-keskus poistatti kaikki vaalimainokset kehäteiden varsilta Espoon alueella kymmenen päivää ennen vaaleja. Mainoksia kertyi neljä kuorma-autolavallista.

AOA Pajuoja katsoi Liikenneviraston menettelleen asiassa luottamuksensuojan periaatteen vastaisesti. Yksityisen tulee voida luottaa siihen, että viranomaisen toiminta ei muutu yllättäen tai takautuvasti niin, että se vaikuttaa yksityisen oikeuteen tai etuun haitallisesti. Vaalimainoksia kehäteiden varsille asettaneilla oli ollut lupa luottaa siihen, ettei heidän tiedossaan ollut ohjeistus yhtäkkiä muutu.

AOA:n mukaan Liikenneviraston tulisi harkita myös hyvityksen suorittamista sitä vaativille. Pajuoja pyysi myös Liikenneviraston lausuntoa helmikuun loppuun 2014 mennessä siitä, millä tavoin virasto aikoo ohjeistaa vaalimainonnan kehäteillä tulevissa Euroopan parlamentin vaaleissa (3999\* ja 4007/4/12\*).

### **Postia jaettiin väärään osoitteeseen tai se ei tullut koskaan perille**

Kantelussa arvosteltiin Itella Posti Oy:tä (Posti) useista postinjakelussa ilmenneistä puutteista. Kantelussa kerrottiin useista väärään osoitteeseen jaetuista kirjeistä ja muista postilähetyksistä, joita oli jouduttu muun muassa palauttamaan paikalliseen postitoimipaikkaan. Jotkut lähetykset eivät olleet tulleet koskaan perille. Kantelun mukaan Posti rikkoi menettelyllään perustuslain takaa-man luottamuksellisen viestin suojan.

Posti kuljetti selvityksensä mukaan noin 3 miljardia lähetystä vuosittain. Tavallisten kirjeiden kulkua ei seurattu lähetystunnuksella, joten jälkikäteen oli käytännössä mahdotonta selvittää, oliko yksittäinen kirje tullut Postin verkkoon tai miten se oli kulkenut Postin verkossa. Posti suhtautui vakavasti viestinnän luottamukselli-

suuden suojaan. Posti pyrki virheettömään jakeluun, mutta inhimillisessä työssä virheen mahdollisuus oli olemassa. Kantelijoiden palautteiden johdosta asioita oli heti käyty läpi työntekijöiden kanssa ja pyydetty heitä pyydetty kiinnittämään huomiota virheettömään jakeluun.

AOA totesi ratkaisussaan, että perustuslain mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu ja kirjeen salaisuus loukkaamaton. Postilain mukaan postiyrityksen tulee turvata luottamuksellisen viestin salaisuus. Sama velvollisuus koskee myös sitä, joka postiyrityksen kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla käsittelee postilähetyksiä tai tarjoaa postiyrityksen palveluja asiakkaille. Postiyritys vastaa pääsääntöisesti vahingosta, joka aiheutuu postin lähettäjälle tai saajalle lähetyksen viivästy- misestä, katoamisesta tai vahingoittumisesta.

Viestintäviraston vuosittaisen selvityksen perusteella Postin jakelunelvoite oli toteutunut yleisesti ottaen hyvin. Selvitysten mukaan Posti oli käytettävissä olevin keinoin pyrkinyt puuttumaan kantelijoiden ilmoittamiin jakeluhäiriöihin. Tästä huolimatta niitä ei ollut pystytty täysin välttä-

mään. Postia oli kirjoituksissa kerrotuin tavoin jaettu useampia kertoja väärään osoitteeseen, eikä Postikaan ei ollut tätä selvityksissään kiistänyt.

AOA:n mukaan perustuslain turvaama luottamuksellisen viestin salaisuus vaarannetaan aina, kun postinsaajalle osoitetut henkilökohtaiseksi tarkoitetut kirjellähetykset jaetaan väärään osoitteeseen. Posti ei ollut tässä tapauksessa onnistunut kaikilta osin täyttämään postilain mukaista yleispalveluvelvoitettaan. Luottamuksellisen viestin salaisuus oli samalla vaarantunut.

Kantelijoille oli ilmoituksensa mukaan aiheutunut myös haittaa ja lisäkuluja jakeluvirheiden johdosta. Niistä voi aiheutua myös taloudellista haittaa esimerkiksi viivästysmaksuina. Postilain mukaan Posti vastaa pääsääntöisesti vahingosta, jotka postin vastaanottajalle aiheutuu lähetyksen viivästy- misestä, katoamisesta tai vahingoittumi- sesta. Korvauskysymysten ratkaiseminen ei kuitenkaan kuulunut oikeusasiamiehen toimivaltaan.

AOA saattoi Postin tietoon käsityksensä kantelijoiden postinjakelussa ilmenneistä puutteista (2230/4/12).

## 4.23

### Kirkollisasiat

Kirkollisalan laillisuusvalvonnasta vastasi AOA *Jussi Pajuoja* ja asiaryhmän pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Jorma Kuopus*.

#### 4.23.1 USKONNOLLISTEN YHDYSKUNTIEN LAILLISUUSVALVONTA

Suomessa oikeusasiamies valvoo myös uskonnollisia yhdyskuntia, joihin nähden laillisuusvalvonnalla on kolme eri lainsäädäntöperustetta. Kaikkia rekisteröityjä uskonnollisia yhdyskuntia koskee uskonnonvapauslaki. Ortodoksisista kirkkoa sääntelee sen lisäksi laki ortodoksisesta kirkosta. Evankelisluterilainen kirkko on lainsäädännöllisesti poikkeusasemassa, siitä säädetään sekä perustuslaissa, kirkkolaisissa että uskonnonvapauslaissa.

Oikeusasiamiehen toimivalta on vakiintuneesti rajattu niin, että uskonnonharjoitus ja opilliset kysymykset jäävät toimivallan ulkopuolelle. Käytännössä oikeusasiamiehen valvonta kohdistuu ensisijassa evankelisluterilaiseen kirkkoon ja josain määrin ortodoksiseseen kirkkokuntaan. Muut rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat kuuluvat valvonnan piiriin silloin, kun ne hoitavat julkista tehtävää, esimerkiksi avioliittoon vihittäessä. Luterilaisen kirkon valvonnan laajuus ja syvyys on Suomessa kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellista. Tämä johtuu ennen muuta siitä, että luterilaisen kirkon keskeinen henkilöstö, kuten pappi, on virkamiesasemassa toisin kuin muissa uskonnollisissa yhdyskunnissa.

Oikeusasiamiehen tehtävänä on arvioida kirkon, sen hallintoelinten ja virkamiesten toiminnassa mahdollisia perusoikeusloukkauksia ja toimivallan ylityksiä tai muuten selvästi laittomia menettelytapoja. Lisäksi oikeusasiamies valvoo hallintolain ja yhdenvertaisuussäännösten nou-

dattamista sekä hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumista.

#### 4.23.2 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Vuonna 2013 Suomen evankelisluterilaiseen kirkkoon liittyi yli 15 000 henkilöä, mikä on enemmän kuin koskaan aikaisemmin. Toisaalta kirkosta erosi runsaat 50 000 henkilöä, mikä luku on keskimääräistä enemmän. Evankelisluterilaiseen kirkkoon kuuluu noin kolme neljäsosaa suomalaisista.

Seurakuntien taloustilanne on heikentynyt. Talouteen vaikuttavat muun ohella jäsenmäärän lasku, heikosta taloudellisesta tilanteesta johtuva yhteisöveron tuoton väheneminen, kasvavat henkilöstökulut ja kiinteistöjen ylläpitokulut. Kirkko pyrkii löytämään ratkaisuja näihin ongelmiin muun muassa seurakuntarakenteita uudistamalla.

Evankelisluterilaisen kirkon seurakuntia oli vuoden 2013 lopussa 428. Seurakuntayhtymiä oli 33 ja seurakuntatalouksia 295. Seurakuntataloudella tarkoitetaan seurakuntayhtymää tai itsenäistä yhtymään kuulumatonta seurakuntaa.

Kirkolliskokous käsitteli kevätistunnossaan seurakuntarakenteiden kehittämistä. Kirkolliskokous teki 19 päälinjausta, joiden perusteella Uusi seurakuntayhtymä 2015 -rakennemallin valmisteluja jatkettiin. Tavoitteena oli laatia säännökset, jotka antavat selkeät puitteet seurakunnan ja seurakuntayhtymän toiminnalle ja hallinnolle.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi tammikuun alussa 2014 valitukset, jotka koskivat seurakuntajakoa Tampereella. Kirkkohallituksen päätöksen mukaisesti Tampereen seurakuntayhtymän tulee muodostamaan neljä isoa seurakuntaa ja Tampereen ruotsalainen seurakunta. Nyt alueella on yhteensä 11 seurakuntaa.

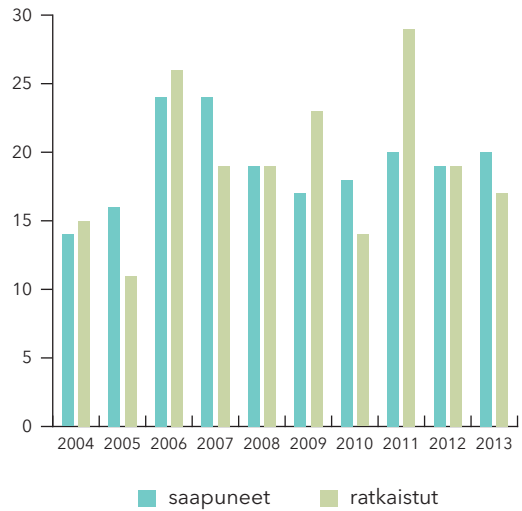
Vuoden aikana käytiin vilkasta julkista keskustelua uskonnollisista kysymyksistä ja kirkon toiminnasta. Aiheita olivat muun muassa oppilaitosten uskonnolliset käytänteet ja tasa-arvokysymykset, kuten rekisteröidyssä parisuhteessa elävän miesparin siunaaminen lähetystyöhön. Sisäasiainministeri Päivi Räsänen yksityishenkilönä heinäkuussa Kansanlähetyspäivillä pitämä puhe, jossa hän kehotti kuulijoitaan seuraamaan elämässään Raamattua silloinkin, kun se on vastoin lakia, lisäsi hetkellisesti kirkosta eroamisia. Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan saapui 41 kantelukirjoitusta, joissa arvosteltiin Räsäsen menettelyä. Asiaa käsitellään jaksossa Muut asiat (s. 328).

Kirkon uusi toimintaympäristö oli sosiaalinen media. Seurakuntien yhteishankkeen tavoitteena oli rakentaa monipuolinen verkkopalveluympäristö. Vuoden 2013 aikana hankkeen pilotti- osuutena valmistui Oulun seurakuntien verkkopalvelun toteutus.

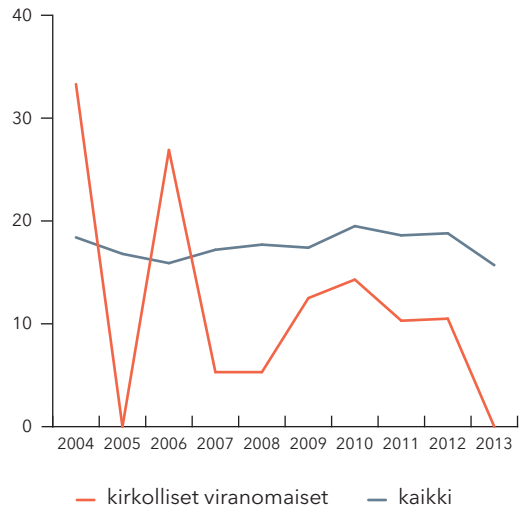
Pitkään vireillä ollut kirkon virkamiesoikeudellisten säännösten uudistustyö saatiin päätökseen. Kesäkuussa 2013 voimaan tulleilla kirkkolain ja kirkkojärjestyksen muutoksilla kirkollisen viranhaltijan oikeudellinen asema järjestettiin ottaen huomioon perustuslain vaatimukset sekä virkamiesoikeudessa ja työoikeudessa tapahtunut kehitys. Vuoden aikana uudistettiin myös kirkon taloushallintoa, kirkollisten rakennusten suoje- lusäännöksiä ja muutettiin kirkkolakia niin, että Suomessa asuva kotikuntaa vailla oleva ulkomaalainen voi liittyä kirkon jäseneksi.

### 4.23.3 KANTELOT

Kirkollisasioita koskevia kanteluita saapui 20 ja ratkaistiin 17, joista yksikään ei johtanut toimenpiteisiin. Kirkon toimintaympäristön muutokset ja haasteet näkyivät edelleen myös oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen aiheissa. Arvostelun kohteena olivat muun muassa kirkon organisaatiomuutokset. Myös opetusalan asiaryhmässä tuli vireille useita kanteluita koulujen ja päiväkotien uskonnollisista käytänteistä ja yhteistyöstä seurakuntien kanssa.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2004–2013



Toimenpideprosentti vuosina 2004–2013

## 4.23.4

## RATKAISUJA

## Suvivirsi koulujen kevätjuhliissa

Kantelussa arvosteltiin Opetushallituksen johtokunnan puheenjohtajan, kansanedustaja Sari Sarkomaan menettelyä hänen lähetettyään 31.5.2013 sosiaalisessa mediassa viestin, jonka mukaan Suvivirren laulaminen kevätjuhlassa ei ole uskonnon harjoittamista.

Ratkaisussaan AOA totesi 11.11.2011 (3634/4/10) ottaneensa kantaa kunnan koulutoimen menettelytapaohjeeseen, jonka mukaan ruokarukoukset ovat uskonnon harjoittamista ja ne tulee korvata esimerkiksi yleisellä rauhoittumisella ja ruokahetken kunnioittamisella. Tuolloin AOA oli pitänyt selvänä, että koulussa opettajan johdolla päivittäin lausuttavaa ruokarukousta voidaan pitää uskonnon harjoittamisena eikä hänellä ollut huomauttamista koulutoimen ohjeeseen.

Suvivirttä arvioitaessa AOA piti merkityksellisenä ensinnäkin sitä, että – toisin kuin esimerkiksi nimenomaisen ruokarukouksen pitäminen koulussa – Suvivirren laulamisen asiayhteytenä ei ole itsessään uskonnollinen tilaisuus. Koulun kevätjuhla on lukuvuoden yhteinen päätöstilaisuus.

Käytännössä koulujen kevätjuhliissa Suvivirrestä lauletaan vain sen kaksi ensimmäistä säkeistöä.

Toisaalta AOA totesi, että vuoden 1986 virsikirjan uudistamista käsitellyt kirkolliskokouksen valitsema toimituskunta toteaa virren veisuun olevan ”yhtä aikaa julistusta, opetusta, sielunhoitoa, rukousta ja yhteyden kokemista”. AOA:n mukaan näytti siis siltä, että opetushallituksen johtokunnan puheenjohtajana toimivan Sarkomaan toteama siitä, että ”Suvivirren laulaminen kevätjuhlassa ei ole uskonnon harjoittamista. Suvivirsi on osa suomalaista kevätjuhlaperinnettä”, ei ensimmäisen lauseensa osalta tarkkaan ottaen vastaa Suomen evankelisluterilaisen kirkon itsensä tekemää virren määrittelyä.

AOA:n mukaan Suvivirttä ei kuitenkaan koulun kevätjuhlassa laulettuna voida pitää sisällöllisesti korostuneen uskonnollisena: kahdessa ensimmäisessä säkeistössä esimerkiksi sana Jumala

kyllä mainitaan, mutta vain kerran. Asian arvioinnissa AOA kiinnitti huomiota siihen, että Suvivirsi on vahvasti suomalaiseen traditioon vakiintunut ja perinteinen osa koulujen kevätjuhlia. Se, että Suvivirsi mielletään normaaliksi osaksi koulujen kevätjuhlia, on hänen mukaansa itsessään omiaan vähentämään virren uskonnollista luonnetta päätösjuhlien asiayhteydessä laulettuna.

AOA katsoi, että tässä mielessä Suvivirsi on osa perustuslakivaliokunnan tarkoittamaa suomalaista juhlatraditiota. Siksi AOA katsoi, että valitsevassa kulttuuriympäristössämme Suvivirren sisältö ei aiheuta sitä, että koulun päättäjätilaisuudesta muodostuisi uskonnonvapauden negatiivisen ulottuvuuden kannalta kielletyllä tavalla luonteeltaan uskonnollinen tilaisuus. Asiassa ei AOA:n mukaan siten ollut sellaista, joka antaisi hänelle laillisuusvalvojana aiheutta toimenpiteisiin.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 5.8.2013,  
DNRO 2488/4/13\*, ESITTELIJÄ PASI PÖLÖNEN

## 4.24

# Muut asiat

### 4.24.1

#### RATKAISUJA

#### Virkamiehen sananvapaus

##### *Oikeudellisen arvioinnin lähtökohtia*

OA otti kahdessa päätöksessään kantaa opettajien sananvapauteen. Heille oli annettu kirjalliset varoitukset lehtikirjoittelusta ja eri tahoille lähetyistä sähköpostiviesteistä. Työnantajat olivat pitäneet niitä yksittäistä virkamiestä loukkaavina ja työnantajaa vahingoittavina ja siten lojaliteettivelvoitteen vastaisina.

OA arvioi tapauksia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti seuraavien kysymysten kautta. Ensiksi huomiota oli kiinnitettävä siihen, oliko sananvapauteen ylipäättään puututtu ja toiseksi, oliko puuttuminen perustunut lakiin. Jos niin oli, kolmanneksi oli arvioitava, oliko puuttumisella pyritty hyväksyttävään tavoitteeseen ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kappaleessa tarkoitettulla tavalla. Jos tällainen hyväksyttävä tavoite oli löydettävissä, oli vielä neljänneksi arvioitava, oliko puuttuminen ollut välttämätöntä pakottavan yhteiskunnallisen tarpeen vuoksi ja oliko se ollut oikeassa suhteessa tavoitteisiinsa. Sananvapausasioissa arvioinnin painopiste on yleensä viimeisessä kysymyksessä, jonka yhteydessä tulevat arvioitaviksi kunkin jutun tapauskohtaiset olosuhteet. Muiden kysymysten osalta OA totesi yleisesti seuraavan.

Oli selvää, että kirjallisen varoituksen antaminen sananvapauden käytöstä on sananvapauteen puuttumista, jos varoitus perustuu virkamiehen kirjoituksen sisältöön. Kirjallinen varoitus on ankarana pidettävä työnjohdollinen seuraus. Se on kunnallisen virkasuhteen mahdolliseen päättämiseen liittyvä valmistelevalle toimenpide. Varoituk-

sen luonnetta korostaa se, että siihen ei voi erikseen hakea muutosta. Varoituksen perusteena oleen sananvapauden käytön asianmukaisuus jää siten työnantajan arvion varaan. Kirjallisella varoituksella voi siksi olla merkittävä sananvapauden käyttöä hillitsevä vaikutus laajemminkin työyhteisössä.

Virkamiesten sananvapauden käytöstä saamia kirjallisia varoituksia on yleensä perusteltu viittaamalla virkamieslainsäädännön sääntelyyn virkamiehen velvollisuudesta käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Tätä sääntelyä on oikeuskäytännössä pidetty riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena sananvapauteen puuttumisen näkökulmasta.

Puuttumiseen oikeuttava sallittu oikeushyvä, jota puuttumisella voidaan suojata, on virkamiesten sananvapautta koskevista asioissa yleensä ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa tarkoitettu muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaaminen. Tämä peruste pätee myös muihin kuin luonnollisiin henkilöihin. Siten myös työnantajana toimivan viranomaisen mainetta ja muita intressejä voidaan suojata.

#### *Sananvapauteen puuttumisen välttämättömydestä ja oikeasuhtaisuudesta*

Sananvapauteen puuttumisen välttämättömyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on otettava huomioon sananvapauden sääntelyn perimmäinen tarkoitus. Se turvaa kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä olevan vapaan mielipiteenmuodostuksen, avoimen julkisen keskustelun, joukkotiedotuksen vapaan kehityksen ja moniarvoisuuden sekä mahdollisuuden vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Sananvapaus koskee paitsi myönteisiä, vaarattomia tai yhdentekeviä myös

loukkaavia, järkyttäviä tai levottomuutta herättäviä tietoja tai ajatuksia. Tämä johtuu moniarvoisuuden, suvaitsevuuden ja vapaamielisyyden vaatimuksista, joita ilman demokraattista yhteiskuntaa ei ole olemassa. Sananvapauten puuttumiselle on oltava pakottava yhteiskunnallinen tarve.

Yleisesti tärkeitä kysymyksiä koskevat kirjoitukset saavat korotettua sananvapauden suojaa. Tällöin viranomaisten harkintamarginaali seuraamusten välttämättömyyden arvioinnissa on erityisen ahdas. Tällaisista kysymyksistä saadaan jalkaa vilpittömässä mielessä informaatiota silloinkin, kun lausumat sisältävät yksityishenkilöitä loukkaavia epätosia väitteitä. Huomioon tulee ottaa myös se, koskevatko väitteet henkilön yksityiselämää vai hänen käyttäytymistään ja asenteitaan virkamiehenä. Virkamiesten suhteen sallitun kritiikin rajat ovat nimittäin väljempiä kuin yksityishenkilöiden suhteen. Toisaalta erityisen vahvaa sananvapauden suojaa eivät ansaitse lausumat, joita esitetään henkilökohtaisista epäasiallisista syistä tai hyödyn tavoittelemiseksi. Kirjoituksen yksittäisten kohtien arvioinnissa on otettava huomioon kirjoituksessa esiin nostetun asian tärkeys kokonaisuudessaan.

Arvioitaessa sananvapauden käytön asianmukaisuutta olennainen merkitys on arvoarvoistelmilla (arvostuksenvaraiset subjektiiviset mielipiteet, moraaliset kannanotot) ja tosiasiatoteamuksilla, koska ensiksi mainittuja ei voida näyttää toteen. Arvoarvoistelmakin saattaa tosin olla suhteen, ellei sille ole minkäänlaisia tosiasiaiperusteita; missä määrin niitä tulee olla, riippuu kustakin tapauksesta. Tosiasioiden vilpillinen vääristely saattaa ylittää sallitun kritiikin rajat, jos tosiasiaiväitteeseen liitetään arvoarvoistelmia, olettamuksia tai vihjauksia, jotka ovat omiaan antamaan asiasta vääran kuvan yleisön silmissä. Vaikka arvoarvoistelmien ja tosiasiatoteamusten eroa on korostettu, niiden erottaminen toisistaan ei välttämättä ole helppoa.

Virkamiehen sananvapautta voidaan rajoittaa tietyin lisäedellytyksin sen ohella, että heihin pätevät yleiset sananvapauden käytön rajoitukset. Selkeät lisärajoitukset seuraavat esimerkiksi salas-

sapitovelvollisuudesta ja häirinnän kiellosta. Se, mikä muissa yhteyksissä voi olla hyväksyttävää, ei ole sitä samalla tavalla työelämän piirissä, jossa osapuolten tulee huolehtia työhyvinvoinnista. Virkamiehellä on oikeus esittää näkemyksiään niin oman hallinnonalan kuin muidenkin hallinnonalojen toiminnasta. Jälkimmäisissä tilanteissa kynnys sananvapauten puuttumiseen on erilainen ja joissakin suhteissa korkeampi kuin silloin, jos virkamies arvostelee nimenomaan omaa hallinnonalaansa ja omia esimiehiään. Etenkin virkatehtäviin tai asianomaisen viraston toimialaan kuuluvissa asioissa virkamieheltä on sananvapauden käyttämisessä vakiintuneesti katsottu voitavan vaatia myös tehtävän laadun edellyttämää asianmukaisuutta ja asiallisuutta. Esimerkiksi opettajista voidaan todeta, että vaikka heidän rooliinsa kuuluu luontevasti esiintyä myös yhteiskunnallisena vaikuttajana esimerkiksi mielipidekirjoittelun muodossa, tähän rooliin liittyy olennaisesti myös esikuvana toimiminen.

Virkamiehen on oltava myös lojaali työnantajalleen. Tämä merkitsee esimerkiksi sitä, että työpaikan epäkohdista tulee lähtökohtaisesti ensin ilmoittaa työnantajalle ja varata tälle tätä kautta tilaisuus korjata menettelyä ennen asian viemistä julkisuuteen. Lojaalisuuden mukaiseen asialliseen sananvapauden käyttöön kuuluu myös se, että jos virkamies arvostelee jotakin viranomaisratkaisua, hän tekee samalla yleisön tietäväksi, jos ratkaisu asiassa on vielä avoin suuntaan tai toiseen esimerkiksi muutoksenhaun johdosta. Virkamieheltä voidaan siten yksityishenkilöä enemmän edellyttää, ettei hänen sanomisistaan voi verhotusti jäädä paikkansapitämätön ja työnantajaa ja työyhteisöä vahingoittava kuva jonkin menettelyn tai päätöksen asianmukaisuudesta.

Virkamiestenkin sananvapauden rajoja on arvioitava perusoikeusmyönteisesti. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että virkamiehen lausumalta pitää edellyttää riittävää yksiselitteisyyttä, jotta sitä ylipäätään voitaisiin käyttää perusteena sananvapauten puuttumiselle. Työnantajan on perusteltua pidättäytyä sananvapauden käyttöönsä puuttumiselta, jos virkamiehen lausuma on mo-

nimerkityksinen tai muuten tulkinnanvarainen. Toisaalta myös kirjallisen huomautuksen tai varoituksen tulee olla asianmukaisesti yksilöity.

### **Varoituksella loukattiin sananvapautta**

OA antoi kaupungin kasvatus- ja opetustoimenjohtajalle ja kaupunginlakimiehelle huomautuksen opettajan sananvapauden loukkaamisesta ja pyysi kaupunkia arvioimaan, miten loukkaus voitaisiin oikaista ja hyvittää opettajalle. Kaupunki oli antanut luokanopettajalle kirjallisen varoituksen tämän paikallislehden yleisönosastoon kirjoittaman artikkelin johdosta. OA tutki asian omasta aloitteestaan.

Opettaja käsitteli kirjoituksessaan laajasti murrosikäisten kasvatusta ja esitti samalla näemyksiään alakoulujen 6. luokkien siirrosta yläkoulun yhteyteen. Varoitus perustui kirjoituksen muutamiin virkkeisiin, joiden sävyn katsottiin vahingoittaneen työnantajaa. Kaupungin mukaan opettaja oli väittänyt koulutoimen suhtautuneen vihamielisesti vanhempiin ja esittäneen vihjailua asian käsittelyyn liittyneen kuulemismenettelyn hyvän hallinnon vastaisuudesta.

OA:n mukaan kirjoitus ei ollut selvästi vahingoittanut työnantajaa eikä opettaja ollut rikkonut sen myötä lojaliteettivelvoitettaan työnantajaansa kohtaan. Opettaja oli esittänyt lähinnä arvoväritteisiä, tulkinnanvaraisia ilmaisuja. Lausumat työnantajan reaktion ja kuulemismenettelyn laadusta eivät olleet erityisen vakavia eivätkä ne olleet kohdistuneet kehenkään yksilöitävissä olevaan työnantajan edustajaan. Kirjoituksen yksittäisten kohtien arvioinnissa oli otettava huomioon kirjoituksessa esiin nostetun asian tärkeys. Kirjoituksella oli nyt korotettu sananvapauden suoja, koska se käsitteli yleisesti tärkeää asiaa, lasten etua ja oppilaiden sijoittamista kouluihin. Tämän vuoksi ja kun kaupunki ei ollut riitauttanut opettajan vilpittömyyttä mieltä, kirjoitus oli mahtunut yksittäisten lausumienkin osalta selvästi opettajan sananvapauden rajoihin. Opettajan sananvapauteen ei olisi ollut välttämätöntä puuttua eikä puuttuminen

myöskään ollut oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään eli työnantajan maineen suojaamiseen nähden.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 20.9.2013, DNRO 3793/2/12\*, ESITTELIJÄ MIKKO SARJA

*Kaupunki ilmoitti poistaneensa opettajan saaman varoituksen, pahoitelleensa opettajalle varoituksesta aiheutunutta mielipahaa, maksaneensa opettajalle hyvityksen ja kiinnittäneensä asianomaisten virkamiesten huomiota perusoikeuksiin ja erityisesti sananvapauden toteutumiseen.*

### **Varoitukset olivat osin hyväksyttäviä ja osin sananvapauden loukkauksia**

Kantelija oli saanut kaksi varoitusta, jotka olivat perustuneet yleisönosastokirjoituksiin ja eri tahoille lähetettyihin sähköposteihin.

#### **Ensimmäinen varoitus**

Kantelijan luonteeltaan pakinatyyllisessä tai satiirisessa kirjoituksessa oli OA:n mukaan useita hyvin kärjekkäitä kohtia, joista osa kohdistui koulun johtamiseen yleensä, osa suoraan rehtoriin. Kantelijalla oli sinänsä oikeus tuoda esiin näemyksiään koulun johtamisesta, ja rehtorin tuli hyväksyä, että hänen johtamistapaansa voitiin arvostella erilaisin tyyllilajein. Johtamisen mahdollisilla epäkohdilla oli myös julkista kiinnostavuutta. Kantelijan esittämille koulun johtamista ja työilmapiiriä koskeville arvoarvostelmille voitiin osoittaa jonkinlainen tosiasiaperuste, kun aiempi työilmapiiriselvitys oli osoittanut ongelmia olevan. Silti kirjoituksen sävy – valitusta tyyllilajista huolimatta – oli tarpeettoman ilkeämielinen ja loukkaava rehtoria kohtaan sekä yhteen sopimaton virkamiehen käyttäytymis- ja lojaalisuusvelvoitteen kanssa.

Toisesta, rehtorin tekemää nimityspäätöstä koskevasta kirjoituksesta, välittyi väistämättä mielikuva siitä, että rehtorin esimiehen puoliso olisi tullut valituksi tehtävään epäasiallisin perus-

tein. Asiassa ei kuitenkaan ilmennyt, että nimityspäätös olisi muutoksenhaussa todettu lainvastaiseksi tai sitä koskeva muutoksenhaku olisi ollut vireillä kirjoitusta julkaistaessa. Lausumien esittäjältä voitiin asemansa vuoksi odottaa ulkopuolista enemmän tietämystä myös virkanimityksistä. Siksi ei ollut asianmukaista luoda mielikuvaa, että lainvastainen tai virheellinen päätös olisi ollut tosiasia. Sinänsä nimityspäätöksiin liittyy aina punnintaa ja näkemykset hakijoiden pätevydestä voivat vaihdella. Myös kantelijalla oli oikeus tuoda tämä näkemyksensä esiin, mutta tälle sananvapauden käytölle oli sekä yleisistä sananvapauden käytön rajoituksista että erityisesti virkamiesasemasta johtuvat rajansa. OA:lla ei ollut perusteita puuttua kaupungin menettelyyn siltä osin kuin kirjallinen varoitus oli perustunut näihin kahteen kirjoitukseen.

Kantelijan väitettiin myös luvatta julkaisseen osia työnantajan hänelle osoittamasta luottamukselliseksi tarkoitettusta sähköpostiviestistä. Viestin kohdat eivät sisältäneet sellaista lain nojalla salassa pidettävää tietoa, jota kantelija ei olisi voinut viestinnän osapuolena julkistaa haluamallaan tavalla. Kantelijan ei edes väitetty siteeranneen sähköpostiviestiä vääristellen tai muuten virheellisesti. OA katsoi, että viestin julkaisemista ei voinut pitää lojaliteettivelvoitteenkaan vastaisena eikä varoituksen perusteena.

Edelleen kantelija oli lähettänyt sivistyspalveluiden johtokunnalle sähköpostin, joka koski hänen esimiehensä tekemää edellä jo käsiteltyä nimityspäätöstä. Viesti oli lähetetty siinä vaiheessa, kun valintaa koskeva oikaisuvaatimus oli ollut tulossa johtokunnan käsittelyyn. Kantelija vertaili kaupungin verkkosivuilla julkaistun esityslistan ja erään hakijan oikaisuvaatimuksesta laaditun rehtorin lausunnon perusteella valituksi tulleen ja tuon toisen hakijan ansioita. OA katsoi kirjoituksen mahtuvan sananvapauden rajoihin.

Vielä kantelija oli lähettänyt kaupungin organisaation ulkopuoliselle henkilölle viestin, jota OA piti tarpeettoman ilkeämielisenä ja loukkaavana rehtoria kohtaan. Toisaalta viestin vastaanottajien piiri oli ollut suppea eikä viestiä ollut saa-

tettu julkisuuteen. Tästä näkökulmasta rehtorin maineelle aiheutunut vahinko, jos sitä ylipäättään oli tullut, oli ollut varsin rajoitettua. OA piti kantelijan menettelyä tälle kuuluvan käyttäytymis- ja lojaalisuusvelvoitteen näkökulmasta sinänsä moitittavana. Koska viestiin oli vedottu hyvän hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatteen näkökulmasta kritiikille alttiilla tavalla vasta yli vuosi sen lähettämisen ja asianosaisen tiedoksi tulon jälkeen, tätä viestiä ei ainakaan yksinään voitu käyttää kirjallisen varoituksen perusteena.

### **Toinen varoitus**

Toinen varoitus oli perustunut kolmeen yleisönosastokirjoitukseen ja lukuisiin eri tahoille lähetettyihin sähköpostiviesteihin, joita työnantaja oli pitänyt yksittäisiä viranhaltijoita ja/tai työnantajaa loukkaavina.

Ensimmäisestä kirjoituksesta OA totesi sen olevan lähinnä yleistä kritiikkiä kaupungin kaavoituspolitiikkaa, vanhaa rakennuskantaa uhkaavaa toimintaa ja rakennusliikkeiden toimintaa kohtaan. Kirjoituksella oli alueellisesti yleistä merkitystä, ja kaavoituspäällikköön liittyvä arvostelu kohdistui hänen toimintaansa johtavana kaavoitusviranomaisena mahtuen luonteeltaan arvoarvostelmana selvästi sananvapauden rajoihin.

Toisessa kirjoituksessa kantelija oli arvostellut kaupungin kulttuurijohtajaa tämän toimeenpanemasta konserttialia koskevasta kampanjasta. OA totesi kantelijalla musiikinopettajana olleen intressi saattaa konserttialin toimintaan liittyviä näkemyksiään julki. Kirjoitus liittyi samasta aiheesta jo aiemmin käytyyn ja julkaistuu keskusteluun, johon kantelija oli halunnut esittää oman vastakkaisen näkemyksensä. Kyse oli kampanjan onnistuneisuutta koskevasta arvoarvostelmasta, jotka pääosin mahtuivat sananvapauden rajoihin. Kuitenkin kirjoituksen väite kulttuurijohtajan täydellisestä asiantuntemattomuudesta oli tarpeettoman ilkeämielinen. Toisaalta ei ollut uskottavaa, että tästä yksittäisestä kirjoituksesta tai sen moitittavana pidettävästä kohdastakaan olisi voi-

nut aiheutua kulttuurijohtajan virkatoimille tai työnantajalle taikka näiden julkisuuskuvulle yleisön silmissä juurikaan haittaa siihen nähden, että kampanjaa oli toisissa kirjoituksissa pidetty myös onnistuneena. Vaikka kirjoituksen yksittäistä kohtaa voitiinkin pitää moitittavana, kirjoitus ei yksinään ollut hyväksyttävä peruste varoitukselle.

Kolmannessa kirjoituksessa kantelija arvosteli kaavoituspäällikköä siitä, että tämä hyvän hallinnon vastaisesti liitti julkisiin sähköpostiviesteihin lausekkeen viestin luottamuksellisuudesta. Tämä loi kantelijan mukaan vaikutelman vastaanottajan salassapitovelvollisuudesta. Nämä vakiolausekkeet perustuivat sähköisen viestinnän tietosuojalain lähtökohtiin ja olivat sinänsä hyväksyttäviä. Ne eivät olleet kannanottoja viestin salassa pidettävyydestä. Oli kuitenkin ymmärrettävää, että kantelija oli voinut jäädä sellaiseen käsitykseen. Kyse oli sananvapauden rajoihin mahtuvasta arvoarvostelmasta, jolle oli riittävät tosiasiapuusteet.

Varoitus oli perustunut myös kantelijan kaavoituspäällikölle lähettämiin sähköpostiviesteihin, joita oli pidetty kaavoituspäällikköä loukkaavina. Viesteissä oli viitattu pimennysverhon takaiseen valmisteluun, Turun tautiin, kaavoituspäällikön piittaamattomaan asenteeseen, kaavoitustyön johtamisen tasoon ja julkisuuspakoiseen menettelyyn sekä tiedusteltu, onko virkamiehellä jotakin salattavaa asiassa. OA:n mielestä nämä lausumat olivat kussakin asiayhteydessään ja kunkin viestin kokonaisuus huomioon ottaen sananvapauden piiriin kuuluvia lähinnä arvoarvostelmina pidettäviä lausumia, jotka koskivat kaavoituspäällikön toimintaa kaavoituksesta vastaavana korkeana virkamiehenä. Varoitus oli perustunut myös kyselemiseen asioista, joista virkamiehellä ei ollut tietoa, ja sen esiin tuomiseen, että kantelija turvautuisi kantelumenettelyyn tai luottamusmiehiin taikka julkaisisi viranomaiselta saamansa viestit, jos jokin viranomaistoimi ei tule asiaankuuluvalla tavalla hoidetuksi. OA:n mielestä nämä lausumat eivät voineet mitenkään olla ainakaan esillä olevissa tapauksissa epäasiallista sananvapauden käyttöä.

Edelleen varoitus oli perustunut kantelijan viesteihin mm. kaupunginhallituksen ja -valtuuston puheenjohtajille. Kahden viestin osalta OA katsoi niiden pääpainon olleen siinä, että kantelija oli halunnut saattaa eräiden kaupungin hallinnossa toimivien henkilöiden tietoon näkemyksensä siitä, että kantelijan entistä esimiestä ei tulisi nimittää erään oppilaitoksen rehtorin virkaan.

Yhtäältä näiden viestien arvioinnissa oli otettava huomioon seuraavat seikat: kantelijalla oli ollut asianomaisesta henkilöstä ja viesteissä esiin nostetuista tapahtumista myös omakohtaisia kokemuksia, oppilaitoksen rehtorin nimityksellä voitiin nähdä paikallisesti yleistä merkitystä, vain muutamille kaupungin organisaatioon kuuluville henkilöille lähetettyjä viestejä ei ollut saatettu julkisuuteen ja viesteillä ei ollut tosiasiallista vaikutusta lopulliseen nimitysratkaisuun. Toisaalta viesteistä välittyi hyvinkin kärjekkäästi pyrkimystä nimeltä mainitun henkilön nimittäminen ylipäätään mihinkään kaupungin oppilaitoksen johtotehtävään. Tähän ja siihen nähden, että kantelijalla ja mainitulla henkilöllä oli ollut ilmeistä vastakkainasettelua jo aiemmassa yhteisessä työpaikassa, kantelijan henkilökohtaisten motiivien asianmukaisuus voitiin perustellusti kyseenalaistaa. OA:lla ei ollut perusteita puuttua kaupungin menettelyyn sikäli kuin varoitus oli perustunut näihin viesteihin.

Yhden viestin osalta OA totesi sen pääpainon olleen siinä, että kantelija esitti erääseen opinnäytetyöhän viitaten näkemyksiään saamastaan kirjallisesta varoituksesta. Tällaista omakohtaisten kokemusten ja tosiasioiden eli saadun varoituksen peilaamista kirjallisuudessa esitettyyn ei voitu pitää sellaisena epäasiallisena sananvapauden käytönä, että kirjallinen varoitus olisi hyväksyttävästi voitu perustaa siihen.

### Yhteenveto

Kumpikin varoitus oli nojautunut osittain sellaisiin perusteisiin, jotka olivat osoittautuneet oikeudellisesti kestävämmiksi. Näiltä osin kyse oli ollut sananvapauden loukkaamisesta. Toisaalta kummankin varoituksen tueksi oli esitetty myös oikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita. OA piti riittävänä saattaa käsityksensä vastaisen varalle varoitukset kantelijalle antaneiden opetustoimen virkamiesten tietoon.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 30.12.2013,  
DNRO 4842/4/12\*, ESITTELIJÄ MIKKO SARJA

### Mielenosoitukset eduskunnan edustalla

Lailisuusvalvonnan yhteydessä nousi esiin eduskunnan edustalla järjestettäviä mielenosoituksia koskevia yleisiä kysymyksiä, joita OA katsoi olevan aihetta selvittää vastaisen varalle. Asiassa saatiin lausunto eduskunnan pääsihteeriltä ja selvitys eduskunnan turvallisuusjohtajalta.

Käytännössä tulkinnanvaraista oli vain eduskuntatalon portaiden käyttö mielenosoituksissa. Pääsihteeri totesi lausunnossaan, että kokoontumislain perustelujen valossa eduskuntatalon portaat muodostavat lähtökohtaisesti sellaisen tilan, jossa mielenosoituksen järjestäminen tulee kysymykseen.

OA totesi kannanottonaan seuraavaa.

Mielenosoitusoikeus on taattu perustuslaissa. Julkisen vallalle on perustuslain 22 §:ssä ja kokoontumislain 4 §:ssä asetettu velvollisuus aktiivisesti turvata ja edistää tämän oikeuden toteutumista käytännössä.

Eduskunta on maamme ylin valtioelin, joka edustaa kansanvallan ydintä. Eduskuntatalon läheisyydessä on tärkeää voida järjestää mielenosoituksia, koska niiden nimenomaisena tarkoituksena voi olla ylimmän valtioelimen huomion kiinnittäminen johonkin asiaan. Tosin mielenilmaisun tehokkuuden näkökulmasta merkitystä ei lie ne sillä, pidetäänkö mielenosoitus eduskuntatalon portailla vai niiden edustalla. Joka tapaukses-

sa eduskunnan tulisi olla esimerkkinä edistettäessä kansanvallan toteutumista sekä yksilöiden oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Toisaalta keskeistä on myös se, että eduskunnan toiminta ylimpänä valtioelimenä on kaikissa olosuhteissa pystyttävä turvaamaan. Tämä samoin kuin eräät turvallisuusnäkökohdat, joihin turvallisuusjohtaja oli viitannut, mitä ilmeisimmin edellyttävät joitakin rajoituksia siihen, kuinka eduskuntatalon portaita käytetään mielenosoituksiin. Tällaisista rajoituksista voi päättää eduskunta kokoontumislain 9 §:n nojalla. OA:n käsityksen mukaan kuitenkin poliisi viime kädessä ratkaisee, onko näille rajoituksille hyväksyttävät perusteet. Tähänkin nähden OA piti hyvänä, että eduskunta ja Helsingin poliisilaitos ovat tehneet yhteistyötä asiassa.

OA korosti, että mielenosoitukset eduskuntatalon portailla eivät vaadi eduskunnan lupaa. Tämä johtuu jo perustuslaista. Eri asia on, että eduskunnalla voi olla kokoontumislain mukaan hyväksyttävät perusteet rajoittaa hallitsemansa alueen käyttöä.

Osin kysymys voi olla tulkinnanvaraisista ilmauksista, onko kysymyksessä luvan edellyttäminen vai rajoitusmahdollisuuden käyttäminen. Joka tapauksessa asia on periaatteellisesti tärkeä eikä myöskään mielenosoitusten järjestäjille saisi syntyä käsitystä siitä, että mielenosoitus edellyttäisi eduskunnan lupaa.

OA piti perusteltuna sitä pääsihteerin näkemystä, että eduskunnan kanta mielenosoituspaikan käytön rajoittamisesta ja ehdoista olisi asianmukaista ratkaista eduskunnan kansliatoimikunnassa. Asiaa käsiteltäessä voitaisiin OA:n mielestä kiinnittää huomiota esimerkiksi seuraaviin seikkoihin.

Asiaa selvitetessä oli tullut ilmi, että vakiintuneen käytännön mukaisesti eduskuntatalon portaita ei ole sallittu käyttää mielenosoituksiin itsenäisyyspäivänä. Voidaan kysyä, aiheutuisiko mielenosoituksesta eduskuntatalon portailla itsenäisyyspäivänä muista päivistä poikkeavasti kokoontumislaissa tarkoitettua kohtuutonta haittaa siinä määrin, että kategorinen kielto on perusteltu.

OA kiinnitti huomiota myös eduskunnan turvallisuusyksikön ja Helsingin poliisilaitoksen yhteistoimintasopimuksen kohtaan, jossa todetaan, ettei lupaa portaiden käyttöön anneta hyvän tavan vastaisiin tarkoituksiin. OA totesi, että kokoon-tumislain esitöissä todettiin julkisten huvitilaisuuksienkin osalta, että ”nykyisen huvilainsäädännön mukaan huvitilaisuuden järjestäminen voidaan kieltää myös hyvien tapojen vastaisena. Tä-laista kieltoperustetta ei voida pitää enää perusteltu-*na sen sisällöllisen epämääräisyyden vuoksi.*” Sitä suuremmalla syyllä myöskään mielenosoitusoi-keutta ei OA:n käsityksen mukaan voida rajoittaa sillä perusteella, että mielenosoituksen katsotaan olevan hyvän tavan vastainen. OA kiinnitti huo-miota siihen, että mielenosoitusoikeuteen olen-naisesti liittyvä sananvapaus suojelee kaikenlais-ten tietojen ja ajatusten esittämistä. Tämä koskee myös järkyttäviä, häiritseviä ja hyvän tavan vas-taisia ajatuksia, ja myös silloin, kun niitä tuodaan julki mielenosoituksessa.

Lopuksi OA totesi, että mielenosoituspaikan omistajan tai haltijan asettamat rajoitukset eivät saa loukata yhdenvertaisuutta. Kokoon-tumislain 3 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa yleistä kokousta tai yleisötilaisuutta järjestettäessä aset-taa ilman hyväksyttävää syytä eri asemaan henki-löön liittyvän syyn perusteella.

OA esitti eduskunnan pääsihteerille, että tä-mä ryhtyisi toimenpiteisiin, jotta eduskunnan kanta mielenosoituspaikan käytön rajoittamisista ja ehdoista ratkaistaisiin eduskunnan kansliatoi-mikunnassa.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 27.9.2013,  
DNRO 2107/2/12, ESITTELIJÄ JUHA HAAPAMÄKI

## Ministerin puhe kansanlähetyspäivillä ei johtanut toimenpiteisiin

### Ministeri esiintyi yksityishenkilönä

Sisäasiainministerin esiintyminen kesällä 2013 Kansanlähetyspäivillä ei johtanut oikeusasiamie-hen toimenpiteisiin. OA katsoi, että ministerin menettely jää laillisuusvalvonnan ulkopuolelle, koska kyse ei ollut valtioneuvoston jäsenen virka-toimesta, vaan ministerin matkasta ja menettelys-tä yksityishenkilönä.

Ministerin pitämästä uskonnollisesta puhees-ta tuli oikeusasiamiehelle 41 kantelua. Niissä arvosteltiin kirkollisasioista vastaavan sisäasiainmi-nisterin esiintymistä uskonnollisessa tilaisuudes-sa ja kiinnitettiin huomiota useisiin puheen yk-sityiskohtiin. Eniten arvosteltiin puheen kohtaa, jonka moni kantelija oli ymmärtänyt yllytykseksi rikkoa lakia.

### Uskonnon- ja sananvapaus koskee myös ministereitä

OA totesi, että yksityishenkilöllä on uskonnon- ja sananvapauden myötä oikeus puhua kirkollisessa tilaisuudessa vakaumuksensa mukaisista uskon-nollisista arvoista ja opeista. Tämä koskee myös valtioneuvoston jäseniä.

Ministeri esitti puheensa uskonnollisessa tilai-suudessa. Tämä asiayhteys korosti puheen luon-netta kaikille kuuluvan uskonnonvapauden harjoittamisena.

OA:n ministeriltä saamien selvitysten perus-teella kyse oli ollut kaikin osin ministerin henki-lökohtaisesta matkasta ja menettelystä yksityis-henkilönä. Kutsu ja matka tilaisuuteen oli järjes-tetty yksityisiä teitä.

Näin ollen OA ei käsitellyt tai ottanut kantaa kanteluissa esitettyihin näkemyksiin tai väittei-siin puheen sisällöstä.

### ***Laillisuusvalvonta kohdistuu ministerin virkatoimiin***

Kansanedustajat eivät edustajan toimessaan kuulu ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaan. Ministerinä kansanedustajan menettely voi kuulua laillisuusvalvonnan piiriin, joskaan ei mikä tahansa menettely esimerkiksi vapaa-ajalla.

Tilanteet on arvioitava tapauskohtaisesti. Ministerin puheella tai lausumalla on oltava riittävä kytkentä ministerin virka-asemaan tai virkatehtäviin. Tällöin kiinnitetään huomiota muun muassa siihen, missä yhteyksissä lausunnot on esitetty ja millä tavoin ne ovat syntyneet.

Tässä tapauksessa oli selvää, että kyse ei ollut valtioneuvoston jäsenen virkatoimesta perustuslain mukaisessa merkityksessä.

Ministerin pitämällä puheella voitiin nähdä yhtymäkohtia myös hänen puolueensa tarkoitukseen ja siten poliittisiin päämääriin. Se ei kuitenkaan tuonut puheen arviointia oikeusasiamiehen toimivallan piiriin.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 31.10.2013, DNRO  
3027/4/13\* JA 40 MUUTA, ESITTELIJÄ PASI PÖLÖNEN

## 5 Liitteet

## 5 Liitteet



# Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset (11.6.1999/731)

## 38 §

### Eduskunnan oikeusasiamies

Eduskunta valitsee neljän vuoden toimikaudeksi oikeusasiamiehen sekä kaksi apulaisoikeusasiamiestä, joiden tulee olla eteväiä laintuntijoita. Apulaisoikeusasiamiehellä voi olla sijainen sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Apulaisoikeusasiamiehestä ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisesta on soveltuvien osin voimassa, mitä oikeusasiamiehestä säädetään. (24.8.2007/802)

Eduskunta voi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton vapauttaa erityisen painavasta syystä oikeusasiamiehen tämän tehtävästä kesken toimikauden päätöksellä, jota vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä on kannattanut.

## 48 §

### Ministerin sekä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin läsnäolo-oikeus

Ministerillä on oikeus olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa, vaikka hän ei olisikaan eduskunnan jäsen. Ministeri ei voi olla jäsenenä eduskunnan valiokunnassa. Hoitaessaan 59 §:n mukaisesti tasavallan presidentin tehtäviä ministeri ei voi osallistua eduskuntatyöhön.

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri voivat olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa käsiteltäessä heidän omia kertomuksiaan tai muutoin heidän omasta aloitteestaan vireille tullutta asiaa.

## 109 §

### Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät

Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista

tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täytävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

## 110 §

### Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeus ja tehtävien jako

Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytetä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

## 111 §

### Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeusasiamiehellä on oikeus olla läsnä näissä istunnoissa ja esittelyissä.

**112 §****Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonta**

Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aihetta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyttä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista.

**113 §****Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu**

Jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella neljäosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnansyyttäjän on ajettava syytettä valtakunnanoikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimestaan. Muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettä.

**114 §****Ministerisyytteen nostaminen ja käsittely**

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Eduskunnan tulee ennen päätöstä syytteen nostamisesta varata valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen. Asiaa käsitellessään valiokunnan tulee olla täysilukuinen.

Syytettä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä.

**115 §****Ministerivastuuasian vireillepano**

Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille:

- 1) oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella;
- 2) vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella; sekä
- 3) eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyyntöillä.

Perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta.

**117 §****Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu**

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään.

# Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197)

## 1 LUKU

### Laillisuusvalvonta

#### 1 §

#### *Eduskunnan oikeusasiamiehen valvottavat*

Valvottavilla tarkoitetaan tässä laissa perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaisesti tuomioistuimia ja muita viranomaisia sekä virkamiehiä, julkisyhteisön työntekijöitä ja muitakin julkista tehtävää hoitavia.

Oikeusasiamies valvoo myös valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenten sekä tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään. Mitä jäljempänä säädetään valvottavista, koskee soveltuvin osin myös valtioneuvostoa, valtioneuvoston jäseniä ja tasavallan presidenttiä.

#### 2 §

#### *Kantelu*

Oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtävänsä hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa.

Kantelu tulee tehdä kirjallisesti. Siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitettusta asiasta.

#### 3 § (20.5.2011/535)

#### *Kantelun käsittely*

Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän

katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeusasiamies ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Oikeusasiamiehen tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelijalle, mikäli asiassa ei ryhdytä toimenpiteisiin 3 momentin johdosta tai sen takia, että asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, sen käsittely on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa, siinä voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin tai muusta syystä. Oikeusasiamies voi samalla ilmoittaa kantelijalle asiassa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja antaa muuta tarpeellista ohjausta.

Oikeusasiamies voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Siirrosta on ilmoitettava kantelijalle. Viranomaisen on ilmoitettava oikeusasiamiehelle päätöksestään tai muista toimenpiteistään asiassa oikeusasiamiehen asettamassa määräajassa. Kantelun siirtämisestä eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin välillä säädetään erikseen.

#### 4 §

#### *Oma aloite*

Oikeusasiamies voi ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan.

#### 5 § (28.6.2013/495)

#### *Tarkastukset*

Oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin. Erityisesti hänen on toimittava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen

henkilöiden kohtelua sekä puolustusvoimien eriyksiköissä ja Suomen sotilaallisessa kriininhallintaorganisaatiossa seuratakseen varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä kriisinhalintahenkilöstön kohtelua.

Tarkastuksen yhteydessä oikeusasiamiehellä ja hänen määräämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on oikeus päästä valvottavan kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti tarkastuskohteen henkilökunnan sekä siellä palvelevien tai sinne sijoitettujen henkilöiden kanssa.

#### 6 §

##### *Virka-apu*

Oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta maksutta tarpeelliseksi katsomaansa virka-apua sekä tarvitsemansa jäljennökset tai tulosteet viranomaisten sekä muiden valvottavien asiakirjoista ja tiedostoista.

#### 7 §

##### *Oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus*

Oikeusasiamiehen oikeudesta saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot säädetään perustuslain 111 §:n 1 momentissa.

#### 8 § (22.7.2011/811)

##### *Poliisi- tai esitutkinnan määrääminen*

Oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisilain (872/2011) mukaisen poliisitutkinnan tai esitutkintalain (805/2011) mukaisen esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

#### 9 §

##### *Valvottavan kuuleminen*

Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeusasiamiehen on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

#### 10 §

##### *Huomautus ja käsitys*

Jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on 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.

#### 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 / ) 3 artiklassa tarkoitettu kansallinen valvontaelin.

*11 b § (28.6.2013/495)**Tarkastustehtävä*

Kansallisen valvontaelimen tehtäviä hoitaessaan oikeusasiamies tarkastaa sellaisia paikkoja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä joko viranomaisen antaman määräyksen nojalla tai viranomaisen kehotuksesta, suostumuksella tai myötävaikutuksella (toimipaikka).

Tarkastuksen toimittamiseksi oikeusasiamiehellä ja hänen määräämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on oikeus päästä toimipaikan kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti vapautensa menettäneiden henkilöiden ja toimipaikan henkilökunnan sekä muiden sellaisten henkilöiden kanssa, jotka voivat antaa tarkastuksen kannalta merkityksellisiä tietoja.

*11 c § (28.6.2013/495)**Tiedonsaantioikeus*

Oikeusasiamiehellä ja hänen määräämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on kansallisen valvontaelimen tehtäviä hoitaessaan oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja toimipaikkojen ylläpitäjiltä tiedot toimipaikoissa pidettävien vapautensa menettäneiden henkilöiden määrästä, toimipaikkojen määrästä ja sijainnista sekä vapautensa menettäneiden kohtelusta ja oloista samoin kuin muut valvontaelimen tehtävän hoitamiseksi tarpeelliset tiedot.

*11 d § (28.6.2013/495)**Tietojen luovuttaminen*

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, oikeusasiamies voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoja vapautensa menettäneistä sekä näiden kohtelusta ja oloista kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan 2 artiklassa tarkoitettulle alakomitealle.

*11 e § (28.6.2013/495)**Suosittelujen antaminen*

Oikeusasiamies voi kansallisen valvontaelimen tehtävää hoitaessaan antaa valvottaville suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelua ja oloja sekä ehkäistä kidutusta ja muuta julmaa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta.

*11 f § (28.6.2013/495)**Muut sovellettavat säännökset*

Oikeusasiamiehen toimintaan kansallisen valvontaelimen tehtävässä sovelletaan lisäksi, mitä 6 ja 8–11 §:ssä säädetään toiminnasta laillisuusvalvonnassa

*11 g § (28.6.2013/495)**Asiantuntijat*

Oikeusasiamies voi kansallisen valvontaelimen tehtävää hoitaessaan käyttää apunaan asiantuntijoita. Oikeusasiamies voi nimetä asiantuntijaksi suostumuksensa tehtävään antaneen henkilön, jolla on kansallisen valvontaelimen tarkastustehtävän kannalta merkityksellistä asiantuntemusta. Asiantuntija voi osallistua 11 b §:ssä tarkoitettun tarkastuksen suorittamiseen, jolloin hänen toimivaltaansa sovelletaan, mitä mainitussa pykälässä ja 11 c §:ssä säädetään.

Tämän luvun mukaisia tehtäviä hoitaessaan asiantuntijaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

*11 h § (28.6.2013/495)**Kielto määrätä seuraamuksia*

Kansalliselle valvontaelimelle tietoja antaneelle ei saa määrätä rangaistusta tai muuta seuraamusta tietojen antamisen perusteella.

## 2 LUKU

### Eduskunnalle annettava kertomus ja selvitys sidonnaisuuksista

#### 12 §

##### *Kertomus*

Oikeusasiamies antaa eduskunnalle joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilasta samoin kuin lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista kiinnittäen tällöin erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Oikeusasiamies voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta myös erillisen kertomuksen.

Kertomustensa yhteydessä oikeusasiamies voi tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi. Jos havaittu puute liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan asiaan, oikeusasiamies voi myös muuten saattaa havaintonsa eduskunnan asianomaisen toimielimen tietoon.

#### 13 § (24.8.2007/804)

##### *Sidonnaisuudet*

Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen tehtävään valitun on viivytyksettä annettava eduskuntaa varten selvitys sellaisesta elinkeinotoiminnastaan ja varallisuudestaan sekä sellaisista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehen sijaisena.

Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen on toimikautensa kestäessä viivytyksettä ilmoitettava 1 momentissa tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuneet muutokset.

## 3 LUKU

### Oikeusasiamiestä, apulaisoikeusasiamiehiä ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa koskevat yleiset säännökset (20.5.2011/535)

#### 14 §

##### *Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten päätösvalta*

Oikeusasiamiehellä on yksinään päätösvalta kaikissa oikeusasiamiehelle lain mukaan kuuluvissa asioissa. Oikeusasiamies päättää apulaisoikeusasiamiehiä kuultuaan myös tehtävien jaosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken.

Apulaisoikeusasiamiehet käsittelevät ja ratkaisevat samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies ne laillisuusvalvontaan kuuluvat asiat, jotka oikeusasiamies on määrännyt heidän ratkaistavakseen tai jotka he omasta aloitteestaan ottavat tutkitavakseen.

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 tehtäväänsä 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 asiantuntijalaki valiokunnan 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 tietoutta, 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. Äänen mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee.

Toimintansa järjestämistä varten valtuuskunnalla voi olla työvaliokunta ja jaostoja. Valtuuskunta voi hyväksyä työjärjestyksen.

**4 LUKU****Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja tarkemmat säännökset***20 § (20.5.2011/535)**Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia*

Oikeusasiamiehen ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden hänelle kuuluvien tehtävien sekä Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvien tehtävien hoitamista varten on oikeusasiamiehen johtama eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia.

*21 § (20.5.2011/535)**Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö ja kanslian työjärjestys*

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian viroista ja virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä annetaan tarkempia määräyksiä tehtävien jakamisesta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken. Työjärjestyksessä määrätään myös oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiesten ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajan sijaisuusjärjestelyistä sekä kanslian henkilöstön tehtävistä samoin kuin kansliassa noudatettavasta yhteistoimintamenettelystä. Oikeusasiamies vahvistaa kanslian työjärjestyksen apulaisoikeusasiamiehiä ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa kuultuaan.

**5 LUKU****Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset***22 §**Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

*23 §**Siirtymäsäännös*

Kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tehtäviä hoitavien henkilöiden on annettava 13 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan.

*Muutossäädösten voimaantulo ja soveltaminen:**20.5.2011/535*

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012.

Lain 3 ja 19 a §:n 1 momentti tulevat kuitenkin voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2011.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan käynnistäminen edellyttämiin toimenpiteisiin.

*22.7.2011/811*

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

*28.6.2013/495*

Tämä laki tulee voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Lain 5 § tulee kuitenkin voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2013.

# 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, arkistonhoitajan, apulaiskirjaajan ja toimistosihteerin virkoja. Kansliaan voidaan nimittää myös muita virkamiehiä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan voidaan talousarvion puitteissa ottaa virkamiehiä määräaikaisiin virkasuhteisiin.

## 2 §

### Henkilöstön kelpoisuusvaatimukset

Kelpoisuusvaatimuksena on:

- 1) kansliapäälliköllä, esittelijäneuvoksella, vanhemmalla oikeusasiamiehensihteerillä ja oikeusasiamiehensihteerillä oikeustieteen kandidaatin tutkinto tai virkaan soveltuva muu ylempi korkeakoulututkinto sekä tehtävässä vaadittava kokemus julkisesta hallinnosta tai tuomarin tehtävistä; sekä
- 2) muissa tehtävissä toimivilla niihin soveltuva korkeakoulututkinto tai muu tehtävien edellyttämä koulutus ja kokemus.

## 3 §

### Virkamiesten nimittäminen

Oikeusasiamies nimittää kansliansa virkamiehet.

## 4 §

### Virkavapaus

Virkavapautta eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehille myöntää oikeusasiamies.

## 5 §

### Voimaantulo

Tämä johtosääntö tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

Tällä johtosäännöllä kumotaan 22 päivänä helmikuuta 2000 annettu eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (251/2000).

## Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako

### Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- ylimpiä valtioelimiä
- periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä
- tuomioistuimia ja oikeushallintoa
- vankeinhoitoa, rangaistusten täytäntöönpanoa ja kriminaalihuoltoa
- terveydenhuoltoa
- edunvalvontaa
- kielikysymyksiä

### Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- poliisia
- sosiaalivakuutusta
- syyttäjälaitosta
- puolustuslaitosta, Rajavartiolaitosta ja siviilipalvelusta
- liikennettä ja viestintää
- kauppaa ja teollisuutta
- tietosuojaa, tietohallintoa ja tietoliikennettä
- opetusta, tiedettä ja kulttuuria
- työhallintoa
- työttömyysturvaa
- kirkkoa

### Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- sosiaalihuoltoa
- alue- ja paikallishallintoa
- ulosottoa, konkurssia ja maksukyvyttömyysmenettelyä
- lapsen oikeuksia
- verotusta
- ympäristöä
- maa- ja metsätaloutta
- ulkomaalaisasioita
- saamelaisasioita
- Tullia

# Lausunnot ja kuulemiset

## LAUSUNNOT

### Eduskunnan hallintovaliokunnalle

- hallituksen esityksestä HE 134/2013 vp eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (4817/5/13)

### Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

- hallituksen esityksestä HE 152/2013 vp eduskunnalle laiksi yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (4862/5/13)

### Oikeusministeriölle

- toimikunnan mietinnöstä 69/2012 ”Todistelu yleisissä tuomioistuimissa”. Mietintöön liittyy selvitys 65/2012 ”Vertailua eräistä todistusoi-keudellisista kysymyksistä Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa” (4300/5/12\*)
- työryhmämietinnöstä 74/2012 ”Tulkkausdirektiivin täytäntöönpano” (195/5/13\*)
- työryhmämietinnöstä 1/2013 ”Terrorismityöryhmän mietintö” (204/5/13)
- työryhmämietinnöstä 11/2013 ”Eurooppalaista suojelumääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpano” (853/5/13)
- työryhmän julkaisusta 10/2012 ”Videoneuvottelun käytön kehittäminen” (1116/5/13)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (1696/5/13)
- oikeusturvaohjelmaa valmisteleavan neuvottelukunnan mietinnöstä 16/2013 ”Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025” (1892/5/13)

- työryhmämietinnöstä 33/2013 ”Vapaaehtoisten rikostaustan selvittäminen” (2823/5/13)
- luonnoksesta oikeusministeriön asetukseksi vangitsemisasioiden ja muiden kiireellisten asioiden käsittelystä käräjäoikeuksissa eräissä tapauksissa annetun oikeusministeriön asetuksen muuttamisesta (4004/5/13)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi vankeus- ja tutkintavankeuslain muuttamiseksi ja rikoslain 2 luvun 15 §:n kumoamiseksi (4184/5/13)

### Sisäasiainministeriölle

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (37/5/13)
- työryhmän ehdotuksesta 5/2013 ”Maahanmuuton tulevaisuus 2020 – työryhmän ehdotus” (505/5/13)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (1225/5/13)
- työryhmämuistiosta 32/2010 ”Henkilöllisyyden luomista koskeva hanke (identiteettiohjelma), ryhmän loppuraportti” (1241/5/13)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (2057/5/13)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (2571/5/13)
- luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (2988/5/13)

## Sosiaali- ja terveysministeriölle

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi mielenterveyslain väliaikaisesta muuttamisesta (46/5/13\*)
- työryhmän väliraportista 10/2013 ”Kansallinen omaishoidon kehittämisohjelma. Työryhmän väliraportti” (2173/5/13)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeudesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä siihen liittyväksi lainsäädännöksi (2783/5/13)
- työryhmän loppuraportista 19/2013 ”Toimiva lastensuojelu -selvitysryhmän loppuraportti” (2949/5/13\*)
- työryhmän esityksestä 20/2013 ”Lastensuojelun laatusuositus. Työryhmän esitys” (2950/5/13\*)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi lastensuojelulain 29 §:n muuttamisesta (3463/5/13)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi (4401/5/13)

## Opetus- ja kulttuuriministeriölle

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain ja kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (661/5/13)

## Valtiovarainministeriölle

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi valtion vahingonkorvaustoiminnasta sekä eräiden muiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (2712/5/13\*)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Tullissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (2775/5/13)
- Valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmän VAHTIn luonnoksesta ”Päätelaiteiden tietoturvaohje” (4071/5/13)

## Ulkoasiainministeriölle

- Euroopan neuvoston alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan Eurooppalaisen peruskirjan Suomen viidennen määräaikaisraportin laatimiseksi (750/5/13\*)
- YK:n rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (CERD); komitean suositusten nrot 12, 13 ja 16 täytäntöönpanon seurannasta (1518/5/13)
- Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskeva yleissopimus; ratifiointi-työryhmän mietinnöstä (1558/5/13\*)

## Rikosseuraamuslaitokselle

- työryhmän luonnoksesta ohjeeksi kurinpitoviranomaisen määräämisestä (4594/5/13)

## KUULEMISET EDUSKUNNAN VALIOKUNNISSA

### Perustuslakivaliokunnassa

- Esittelijäneuvos Pasi Pölönen 22.2.2013 hallituksen esityksestä HE 182/2012 vp eduskunnalle kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja pöytäkirjan soveltamisesta sekä laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta (613/5/13)
- AOA Pajuoja 20.3.2013 valtioneuvoston selonteosta VNS 1/2013 vp aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutuksesta (1197/5/13)
- Esittelijäneuvos Pasi Pölönen 23.4.2013 hallituksen esityksestä HE 14/2013 vp eduskunnalle laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi (1381/5/13)
- Esittelijäneuvos Juha Haapamäki 3.5.2013 hallituksen esityksestä HE 16/2013 vp eduskunnalle laeiksi poliisilain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (1759/5/13)
- AOA Sakslin 4.6.2013 valtioneuvoston selvityksestä E 66/2013 vp oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen vahvistaminen EU:ssa (2443/5/13\*)
- OA Jääskeläinen 6.9.2013 Ihmisoikeuskeskuksen johtajan viransijaisen nimittämisestä
- OA Jääskeläinen 12.9.2013 hallituksen esityksestä HE 58/2013 vp eduskunnalle syyteneuvottelua koskevaksi lainsäädännöksi ja syyttämättä jättämistä koskevien säännösten uudistamiseksi (3750/5/13)
- AOA Jussi Pajuoja 20.9.2013 hallituksen esityksestä HE 30/2013 vp eduskunnalle laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (3748/5/13)
- OA Jääskeläinen, AOA Pajuoja ja AOA Sakslin 15.10.2013 kertomuksesta K 4/2013 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2012

- Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja 19.11.2013 Valtioneuvoston kertomuksesta kielilainsäädännön soveltamisesta 2013 (4777/5/13)
- Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja 12.12.2013 kuulemistilaisuudessa Valtioneuvoston kertomuksesta kielilainsäädännön soveltamisesta 2013

### Lakivaliokunnassa

- OA Jääskeläinen 27.2.2013 hallituksen esityksestä HE 182/2012 vp eduskunnalle kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja pöytäkirjan soveltamisesta sekä laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta (740/5/13)
- Esittelijäneuvos Juha Haapamäki 9.4.2013 hallituksen esityksestä HE 14/2013 vp eduskunnalle laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi ja HE 16/2013 vp eduskunnalle laeiksi poliisilain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (1416/5/13)
- Esittelijäneuvos Juha Haapamäki 27.9.2013 hallituksen esityksestä HE 30/2013 vp eduskunnalle laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (3943/5/13)

### Hallintovaliokunnassa

- Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Eteläpää 8.10.2013 hallituksen esityksestä HE 14/2013 vp eduskunnalle laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi ja HE 16/2013 vp eduskunnalle laeiksi poliisilain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (4207/5/13)

- Esittelijäneuvos Juha Haapamäki 13.11.2013 hallituksen esityksestä HE 30/2013 vp eduskunnalle laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (4903/5/13)

### Sivistysvaliokunnassa

- Esittelijäneuvos Jorma Kuopus 12.2.2013 oikeusasiamiehen opetusalan ratkaisuihin (595/5/13)
- AOA Pajuoja 2.4.2013 valtioneuvoston selonteosta VNS 1/2013 vp eduskunnalle aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutuksesta (1382/5/13)
- Esittelijäneuvos Jorma Kuopus 8.11.2013 hallituksen esityksestä HE 66/2013 vp eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 41 ja 45 §:n muuttamisesta (4727/5/13) sekä hallituksen esityksestä HE 67/2013 vp eduskunnalle oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (4729/5/13)

### Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnassa

- AOA Pajuoja 3.4.2013 valtioneuvoston selonteosta VNS 1/2013 vp eduskunnalle aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutuksesta (1282/5/13)
- Esittelijäneuvos Kaija Tanttinen-Laakkonen 14.11.2013 hallituksen esityksestä HE 103/2013 vp eduskunnalle laiksi rajat ylittävistä terveydenhuollosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (4585/5/13)

### Puolustusvaliokunnassa

- Esittelijäneuvos Raino Marttunen 11.9.2013 hallituksen esityksestä HE 30/2013 vp eduskunnalle laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (3761/5/13)

### Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa

- Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola 6.11.2013 hallituksen esityksestä HE 134/2013 vp eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (4817/5/13)

## MUUT KUULEMISET

### Oikeusministeriössä

- Esittelijäneuvos Jorma Kuopus 15.2.2013 keskustelu- ja kuulemistilaisuudessa EU:n tietosuojalainsäädännön uudistamisesta

### Sisäministeriössä

- Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola 19.4.2013 ehdotuksesta maahanmuuttoviranomaisten moniviranomaismallin (MPR) käyttöönottamiseksi -kuulemistilaisuudessa (1471/5/13)
- Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Eteläpää 6.5.2013 Poliisin sisäisen valvonnan oikeusperusta -työryhmän kuulemistilaisuudessa (1750/5/13)

### Opetus- ja kulttuuriministeriössä

- Esittelijäneuvos Jorma Kuopus 20.2.2013 varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamisesta (508/5/13)

# Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta

## KÄSITELTÄVÄNÄ OLLEET ASIAT

Käsiteltävänä olleet laillisuusvalvonta-asiat 7 199

Vuonna 2013 vireille tulleet asiat	5 506
- kantelut oikeusasiamiehelle	4 975
- oikeuskanslerilta siirtyneet kantelut	68
- omat aloitteet	67
- lausunto- ja kuulemispyynnöt	80
- muut kirjoitukset	316
Vuodelta 2012 siirtyneet asiat	1 433
Vuodelta 2011 siirtyneet asiat	245
Vuodelta 2010 siirtyneet asiat	12
Vuodelta 2009 siirtyneet asiat	3

Ratkaistut asiat 5 762

Kantelut	5 281
Omat aloitteet	74
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	71
Muut kirjoitukset	336

Seuraavaan vuoteen siirtyneet asiat 1 437

Vuodelta 2013	1 384
Vuodelta 2012	25
Vuodelta 2011	24
Vuodelta 2010	3
Vuodelta 2009	1

Muut käsitellyt asiat 237

Tarkastukset <sup>1</sup>	89
Kanslian hallintoasiat	125
Kansainväliset asiat	23

<sup>1</sup> Tarkastuspäiviä 60

## RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN

Kanteluasiat		5 281
Sosiaaliturva		1 218
- sosiaalihuolto	871	
- sosiaalivakuutus	347	
Poliisiviranomaiset		889
Terveysturvaviranomaiset		586
Vankeinhoitoviranomaiset		420
Tuomioistuimet		275
- yleiset tuomioistuimet	232	
- erityistuomioistuimet	1	
- hallintotuomioistuimet	42	
Ympäristöviranomaiset		210
Työhallinnon viranomaiset		191
Opetusviranomaiset		189
Kunnalliset viranomaiset		173
Ylimmät valtionelimet		135
Ulosottoviranomaiset		133
Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset		106
Maa- ja metsätalousviranomaiset		101
Veroviranomaiset		96
Syyttävien viranomaiset		93
Edunvalvontaviranomaiset		89
Ulkomaalaisviranomaiset		78
Julkiset oikeusavustajat		53
Sotilasviranomaiset		52
Tulliviranomaiset		34
Valvontaan kuulumattomat yksityiset		19
Kirkolliset viranomaiset		17
Muut valvottavat viranomaiset		124

## RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN

Omat aloitteet		74
Sosiaaliturva		22
- sosiaalihuolto	21	
- sosiaalivakuutus	1	
Vankeinhoitoviranomaiset		14
Terveysturvaviranomaiset		12
Poliisiviranomaiset		6
Työhallinnon viranomaiset		3
Opetusviranomaiset		3
Sotilasviranomaiset		3
Tuomioistuimet		2
- yleiset tuomioistuimet	2	
- hallintotuomioistuimet	-	
Kunnalliset viranomaiset		1
Ympäristöviranomaiset		1
Ulosottoviranomaiset Veroviranomaiset		1
Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset		1
Edunvalvontaviranomaiset		1
Ylimmät viranomaiset		1
Tulliviranomaiset		1
Muut valvottavat viranomaiset		2
<b>Ratkaistut asiat yhteensä</b>		<b>5 355</b>

## TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA

Kantelut		5 281
Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut		787
- syyte		-
- huomautus		31
- käsitys		590
- moittiva	304	
- ohjaava	286	
- esitys		38
- virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	4	
- säännösten tai määräysten kehittämiseksi	16	
- loukkauksen hyvittämiseksi	18	
- sovitteluksi	-	
- käsittelyaikana tapahtunut korjaus		45
- muu toimenpide		83
- sovittelu	22	
Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska		2 814
- virheellistä menettelyä ei todettu		443
- ei aihetta		2 371
- epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	1 691	
- oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	680	
Kantelua ei tutkittu, koska		1 680
- ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan		189
- oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä		736
- ei yksilöity		276
- siirto oikeuskanslerille		30
- siirto valtakunnansyyttäjälle		6
- siirto muulle viranomaiselle		203
- tapahtumasta oli kulunut yli 2 vuotta		134
- raukesi muulla perusteella		106

**TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA**

Tilastomerkinnot muuttuneet 1.6.2011 lähtien.

Omat aloitteet		74
Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut		53
- syyte		-
- huomautus		2
- käsitys		31
- moittiva	25	
- ohjaava	6	
- esitys		9
- virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	2	
- säännösten tai määräysten kehittämiseksi	6	
- loukkauksen hyvittämiseksi	1	
- käsittelyaikana tapahtunut korjaus		6
- muu toimenpide		5
Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska		12
- virheellistä menettelyä ei todettu		3
- ei aihetta		9
- epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	8	
- oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	1	
Omaa aloitetta ei tutkittu, koska		9
- oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä		1
- raukesi muulla perusteella		8

## SAAPUNEET ASIAT VIRANOMAISITTAIN

### Kymmenen suurinta asiaryhmää

Sosiaaliturva		1 142
- sosiaalihuolto	771	
- sosiaalivakuutus	371	
Poliisiviranomaiset		858
Terveystuomiosuhteet		573
Vankeinhoitoviranomaiset		374
Tuomioistuimet		264
- yleiset tuomioistuimet	223	
- erityistuomioistuimet	1	
- hallintotuomioistuimet	40	
Opetusviranomaiset		211
Työhallinnon viranomaiset		186
Kunnalliset viranomaiset		174
Ympäristöviranomaiset		146
Ylimmät valtionelimet		129

## Tarkastukset

\* = ennalta ilmoittamaton tarkastus

### Tuomioistuimet

- Lapin käräjäoikeus (telepakkokeino- ja kotietsintäasiat), Rovaniemi
- Oulun hallinto-oikeus
- Pohjanmaan käräjäoikeus, Vaasan toimipaikka (telepakkokeino- ja kotietsintäasiat), Vaasa

### Syyttäjälaitos

- Lapin syyttäjänvirasto, Rovaniemen päätoimipaikka
- Länsi-Suomen syyttäjänviraston Porin palvelutoimisto
- Pohjanmaan syyttäjänvirasto, Vaasan päätoimipaikka
- Valtakunnansyyttäjänvirasto

### Poliisihallinto

- Etelä-Karjalan poliisilaitoksen Imatran poliisiaseman poliisivankila\*
- Helsingin poliisilaitoksen lupapalvelut\*
- Helsingin poliisilaitoksen Pasilan poliisiaseman poliisivankila\* (2 kertaa)
- Helsingin poliisilaitoksen päivittäisrikostutkinnan toimintayksikkö
- Keskusrikospoliisi
- Keskusrikospoliisin Rovaniemen toimipiste
- Lapin poliisilaitoksen Rovaniemen pääpoliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystila
- Lapin poliisilaitos, Rovaniemi
- Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen Espoon pääpoliisiaseman lupapalvelut\*
- Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen Espoon pääpoliisiaseman poliisivankila\*

- Pohjanmaan poliisilaitoksen Vaasan pääpoliisiaseman poliisivankila\*
- Pohjanmaan poliisilaitos, Vaasa
- Poliisihallituksen lupahallintoyksikkö
- Poliisihallitus (laillisuusvalvonta)
- Poliisihallitus (VITJA-projekti)
- Poliisihallitus, Helsinki
- Satakunnan poliisilaitoksen Porin pääpoliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystila\*

### Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos

- Itä-Suomen Huoltorykmentin Hartolan varastoalue
- Merisotakoulu, Suomenlinna
- Panssariprikaati, Hattula
- Pohjois-Karjalan Prikaati, Joensuu
- Pohjois-Karjalan Rajavartiolaitos, Joensuu
- Puolustusministeriö (Suomen kyberturvallisuusstrategia)
- Puolustusvoimien räjähdesarasto, Upinniemi
- Rajavartiolaitoksen Helsingin rajatarkastusosasto, Helsinki-Vantaan lentokenttä

### Tullilaitos

- Tulli, Helsinki

### Vankeinhoito

- Jokelan vankila\*
- Keravan vankila\*
- Kylmäkosken vankila
- Kylmäkosken vankilan poliklinikka
- Länsi-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskus, Tampere

- Länsi-Suomen rikosseuraamusalueen Tampereen yhdyskuntaseuraamustoimisto ja vapauttamisyksikkö
- Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö, Helsinki
- Silta-Valmennusyhdistys ry:n Vapauteen valmennuspalvelu yksikkö, Tampere
- Turun vankila\*
- Vaasan vankila\*
- Kouvolan Dementia- ja Kehitysvammaisten ryhmäkoti ry:n Ehtookartano (yksityinen dementia-ryhmäkoti)\*
- Kouvolan palvelukotiyhdistys ry:n Dementia-koti Sinisiipi (yksityinen hoivakoti)\*
- Miljan Hoivakoti (yksityinen hoivakoti), Järvenpää\*
- Oppimis- ja ohjauskeskus ONERVA, Jyväskylä

### Ulosotto toimi

- Oulun seudun ulosottovirasto, Oulun päätoimipaikka

### Ulkomaalaishallinto

- Helsingin kaupungin Metsälän vastaanottokeskuksen Helsingin säilöönottoyksikkö\*
- Joutsenon vastaanottokeskus

### Sosiaalihuolto

- A-Klinikkasäätiön nuorten hoitoyhteisö Lahden Stoppari\*
- Esperi Hoivapalvelukeskus Tilkka, hoivakodit Tilkantupa ja Tilkantoivo, Helsinki\*
- Helsingin Diakonissalaitoksen liikkuvan väestön päiväkeskus Hirundo\*
- Helsingin kaupungin Aksiisikoti (Puistolan palvelutalon yksikkö)\*
- Helsingin kaupungin Puistolan palvelutalo\*
- Helsingin kaupungin Toivolan lastenkoti\*
- Jyväskylän kaupungin Kortepohjan toimintakeskuksen asumispalvelut (kehitysvammahuollon asumisyksikkö)\*
- Järvenpään kaupungin Pihlavistokoti (hoivakoti)\*
- Keski-Suomen vammaispalvelusäätiön Lehtolan asunnot (asumispalvelukoti), Äänekoski\*

### Terveydenhuolto

- Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin Lohjan sairaanhoitoalueen Paloniemen sairaala\*
- HYKS Psykiatriakeskuksen nuorisopsykiatrian klinikaryhmä, Helsinki\*
- Oulun kaupungin psykiatrinen osasto\*
- Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri, Oulun yliopistollisen sairaalan Psykiatrian tulosalue
- Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän Uudenkaupungin sairaala, psykiatrian yksikkö\*

### Sosiaalivakuutus

- Kelan Kampin toimisto (asiakaspalvelu), Helsinki
- Keva

### Työvoima ja työttömyysturva

- Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen työllisyys, yrittäjyys ja osaaminen -yksikkö, Tampere
- Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimisto, Tampere
- Työ- ja elinkeinoministeriön työllisyys- ja yrittäjyysosasto, Helsinki
- Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto

## Opetustoimi

- Helsingin kaupungin Puistolän peruskoulu (sosiaalisen median käyttö)
- Lapin aluehallintoviraston opetustoimen palvelut, Rovaniemi
- Opetus- ja kulttuuriministeriön yleis-sivistävän koulutuksen vastuualue
- Vantaan kaupungin Havukosken koulu
- Vantaan kaupungin sivistystoimi

## Muut tarkastuskohteet

- Etelä-Suomen aluehallintoviraston tietohallinto, Helsinki
- Hallinnon tietotekniikkakeskus HALTIK, Rovaniemi
- Häätäkeskuslaitos, Pori
- Kemin kaupungin Talous- ja velkaneuvonta
- Kriisinhallintakeskus, Kuopio
- Kuopion häätäkeskus
- Lapin maistraatti, Kemin yksikkö
- Oulun Konttori (Oulun kaupungin liikelaitos, palvelukeskus)
- Pelastusopisto, Kuopio
- Pohjanmaan häätäkeskus, Vaasa
- Satakunnan häätäkeskus, Pori
- Valtion IT-palvelukeskus VIP, Helsinki

# Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta

## Kansliapäällikkö

Romanov Päivi OTK, VT

Suhonen Iisa OTK, VT  
Arjola-Sarja Terhi OTK, VT  
Äijälä-Roudasmaa Pirkko OTK, VT  
Holman Kristian OTM, HTM  
Skottman-Kivelä Piatta OTK, VT

## Esittelijäneuvokset

Kuopus Jorma OTT, VT  
Kallio Eero OTK, VT  
(osa-aikainen)  
Marttunen Raino OTK, VT  
Haapkylä Lea OTK, VT (31.5. saakka)  
Länsisyrjä Riitta OTK, VT  
Ojala Harri OTK, VT  
Tanttinen-Laakkonen Kaija OTK  
Haapamäki Juha OTK, VT  
Räty Tapio OTK  
Pölönen Pasi OTT, VT  
Niemelä Juha OTK, VT (1.6. alkaen)

## Neuvontalakimiehet

Wirta Pia OTK, VT  
Romakkaniemi Jaana OTK, VT

## Tiedottaja

Tuomisto Kaija YTM

## Tietohallintoasiantuntija

Madetoja Janne HTM (10.6. alkaen)

## Vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit

Hännikäinen Erkki OTK  
Tamminen Mirja OTK, VT  
Aantaa Tuula OTK, VT  
Kurki-Suonio Kirsti OTT  
Stoor Håkan OTL, VT  
Lindström Ulla-Maija OTK  
Pirjola Jari OTT, FM  
Sarja Mikko OTL, VT

## Tarkastajat

Laakso Reima  
Fagerholm Peter

## Notaarit

Kerrman Raili VN (31.1. saakka)  
Rahko Helena HN  
Koskiniemi Taru HN  
Tuominen Eeva-Maria HTM, VN  
Suutarinen Pirkko VN

## Oikeusasiamiehensihteerit

Muukkonen Kari OTK, VT  
Toivola Jouni OTK  
Verronen Minna OTK, VT  
Rita Anu OTK, VT  
Niemelä Juha OTK, VT (31.5. saakka)  
Eteläpää Mikko OTK, VT

## Hallintosihteeri

Einola Eija (15.11. alkaen)

### Arkistonhoitaja

Pärssinen Marja-Liisa VN (31.1. saakka)

### Kirjaaja

Kataja Helena

### Apulaiskirjaaja

Karhu Päivi (osa-aikainen 1.4.-31.12.)

### Osastosihteerit

Ahola Päivi  
Stern Mervi  
Forsell Anu

### Toimistosihteerit

Raahenmaa Arja (osa-aikainen)  
Salminen Virpi  
Keinänen Krissu  
Salminen Sirpa  
(virkavapaalla 31.8. saakka)  
Kaukolinna Mikko  
Hellgren Johanna  
Hokkanen Pirjo (osa-aikainen)  
Einola Eija (14.11. saakka)  
Raatikainen Taina  
(31.8. saakka, virkavapaalla 8.6.-31.8.)  
Moisio Nina (11.3. alkaen)  
Helin Leena (18.3.-19.4.)  
Hosike Sanna (15.11. alkaen)

### Harjoittelija

Hosike Sanna (28.5.-14.11.)

## Ihmisoikeuskeskuksen henkilökunta

### Johtaja

Rautio Sirpa OTK, VT  
(virkavapaalla 4.10. alkaen)  
Kouros Kristiina OTK (4.10. alkaen)

### Avustava asiantuntija

Hakala Elina YTM (1.12. alkaen)

### Asiantuntijat

Kouros Kristiina OTK  
(virkavapaalla 4.10. alkaen)  
Leikas Leena OTK, VT  
Vainio Kristiina Pol.mag. (22.10. alkaen)

# Asiahakemisto

## A

Ahvenanmaa 288  
 ajanvaraus 139  
 ajokielto 140  
 ajoneuvovero 295–296  
 alaikäinen 236  
 aluehallintovirasto 240, 310  
 ampuma-ase 136  
 ansioluettelo 271  
 apuväline 239  
 asiakaskirjaus 247  
 asiakasmaksu 214, 257  
 asiakassuunnitelma 207, 247–248  
 asiakirja 189, 244, 270, 289 ks. myös julkisuus  
 asiakirjapyyntö 231, 254  
 asiamies 187  
 asianosainen 231  
 asukasvalinta 271  
 asuminen 256, 295  
 asumispalvelut 214–216  
 aukioloaika 154  
 autovero 154

## D

delegointi 136

## E

edunvalvonta 254  
 eduskunta 327  
 elokuvataide 283  
 elvytyskielto (DNR-päätös) 236, 238  
 ELY-keskus 287, 310  
 eläinlääkäri 311  
 eläke 239, 261–262, 293–294  
 ennakonpidätys 294  
 erikoishammaslääkärikoulutus 283  
 eristäminen 222, 235–236  
 eristämistarkkailu 181–182, 184  
 erityistarkkailu 237  
 esiopetus 283  
 esitutkinta 155, 289

esteellisyys 239, 272, 275, 283, 300  
 esteettömyys 273, 303  
 etälamautin 180  
 EU-oikeus 239, 286

## H

haltuunotto 151  
 hedelmöityshoito 230  
 henkilökohtainen apu 209–210  
 henkilökohtainen koskemattomuus 220, 222,  
 237, 245  
 henkilökohtainen vapaus 223  
 henkilönkatsastus 182, 194, 236  
 henkilöntarkastus 140, 236  
 henkilötiedot 138, 236, 272  
 HIV-positiivisuus 230  
 hoitoajankohta 191  
 hoitomaksu 239  
 hoitosopimus 190  
 hoitosuunnitelma 190  
 hoitotakuu 233  
 hoitotarvike 224, 233–234  
 huolellisuus 121, 136, 150, 215–216, 229, 246,  
 261–262  
 huostaanotto 234, 243–245, 248  
 huumausainetestaus 140, 216, 229, 236, 245  
 hyvitys 141, 198, 220, 222, 231, 262, 283–284, 294,  
 317, 322  
 hyvä hallinto 154, 212, 215–216, 239, 248, 257,  
 271–272, 302, 305  
 hyvä hoito 222, 225, 234–236  
 hyvä tiedonhallintatapa 215  
 hätäkeskuslaitos 143

I

ihmisarvoinen kohtelu 134, 222–223, 235–236  
 ilmoitusvelvollisuus 191  
 invalidipysäköinti 303  
 Itella Oyj 289, 317  
 itsemääräämisoikeus 214, 222, 237

**J**

julkisuus 138, 189, 231, 254, 270, 283

**K**

kaavoitus 300  
 kaivostoiminta 300  
 kameravalvonta 176  
 kansainvälinen asia 261  
 Kansaneläkelaitos (Kela) 261–262  
 kantelu 310  
 kartta 288  
 kelpoisuusvaatimus 300, 311  
 keskusrikospoliisi (KRP) 289  
 kielenkäyttö 194  
 kieli 286–289  
 kielitaitovaatimus 290  
 kiinnipito 281  
 kiinteistö 302  
 kilpailutus 212  
 kirjaaminen 134  
 kirjastopalvelut 192  
 kirjeenvaihto 177, 186–187  
 kirjesalaisuus 187, 191, 246  
 kirkko 149, 274  
 kopiomaksu 231  
 korkein hallinto-oikeus (KHO) 121  
 korvaus 135  
 korvaushoito 133, 179, 190  
 kotietsintä 135  
 kotihoito 235  
 kotirauha 136  
 koulukiusaaminen 281  
 koulukuljetus 284  
 kuljetuspalvelut 211  
 kunnallisasiat 197, 276  
 kunnossapito 300  
 kuntakysely 269  
 kuntalaisaloite 300  
 kuntalisä 217  
 kuntoutus 262  
 kuuleminen 140, 154–155, 189, 212, 236  
 käräjäoikeus 121–122, 196  
 käsittelyaika 121–122, 231, 240, 260–262,  
 266–267, 310 ks. myös viivästys

käyttäytyminen 138, 194

käyttövarat 257

kääntäminen 287

**L**

lainhuuto 310  
 lapsi 121, 188, 208, 223–234, 245–247, 254, 262  
 lapsikaappaus 141  
 lastensuojelu 234, 244–248  
 lausunto ks. liite 4  
 leirikoulu 282  
 Liikennevirasto 317  
 Liikenteen turvallisuusvirasto 295  
 liikkumisvapaus 236, 245  
 luottamuksellisen viestin suoja 317  
 luottamuksensuoja 197, 212, 317  
 lupapalvelut 139  
 lyhenne 287  
 lääke 133, 208, 225, 234, 236  
 lääkinnällinen kuntoutus 234, 239  
 lääkkeiden jakelu 226  
 lääkäri 191

**M**

maankäyttö ja rakentaminen 302  
 ks. myös rakentaminen  
 maanmittaustoimisto 310  
 maantietoimitus 312  
 maasta poistaminen 202–203  
 maatalouden tuet 310  
 maistraatti 254, 257  
 maksuhäiriö 196  
 matkakustannukset 192, 295  
 menettelyvirhe 150  
 metroliikenne 316  
 mielenosoitus 327  
 ministeri 328  
 muistutus 240  
 museohanke 275  
 muutoksenhaku 121, 198, 215, 295, 312  
 määräaika 254

**N**

nautintoaine 276  
 neuvonta 122, 196, 211, 239, 257, 262, 271–272,  
 287, 289 ks. myös palveluperiaate

**O**

objektiviteettiperiaate 154  
 ohjeistus 141, 149, 192, 257, 272  
 oikaisuvaatimus 231, 295  
 oikeudenkäynti 122, 161, 198  
 oikeusapu 122, 177  
 oikeusministeriö (OM) 196  
 oikeusturva 229  
 omaishoidon tuki 213  
 omaisuuden haltuunotto 289  
 omaisuuden suoja 136, 185–186, 236, 256, 302  
 omantunnonvapaus 149  
 opetustoimi 281, 290, 321–322, 324  
 oppilashuolto 281–282  
 osallistumisoikeus 269, 273  
 ostopalvelu 210, 212, 244, 289

**P**

palkkio 254  
 palveluasuminen 257  
 palveluperiaate 261–262, 289 ks. myös neuvonta  
 palveluseteli 239  
 palvelusuunnitelma 208  
 pankkipalvelut 180, 207, 296  
 passi 139  
 perhekoti 244  
 perintä 197  
 perusopetus 282  
 perusteleminen 122, 182, 256  
 poistumislupa 189, 191–192  
 poliisi 133, 194, 223, 238  
 poliisivankila 133–135, 176  
 posti 215, 246  
 postitullaus 154  
 potilas 220, 222–226, 233–239  
 potilasasiakirja 236–238  
 potilasturvallisuus 179  
 potilasvahinko 229

psykiatrinen sairaalahoido 223–224, 227–228,  
 235–236  
 puhalluttaminen 237  
 puhelin 151, 181, 185, 187, 246  
 puhelutalenne 161  
 puolueettomuus 248, 261, 265, 275, 300  
 puolustusvoimat 149  
 pysäköinninvalvonta 272  
 päihdetestaus 177, 189  
 päivystys 226  
 päivähoido 283, 290  
 päämiehen etu 256  
 päämies 255–257  
 päätöksenteko 161, 212, 239, 247–248, 270, 284

**R**

Rajavartiolaitos 151  
 rajoitustoimenpide 223, 244–246  
 rakennuslupa 303–305  
 rakentaminen 286, 300  
 ks. myös maankäyttö ja rakentaminen  
 rakentaminen 300, 302  
 rangaistusaikalaskelma 181  
 riippumattomuus 300  
 rikesakko 289

**S**

saamen kieli 290  
 sakan muuntorangaistus 127  
 salassapito 210, 215–216  
 salassapito 238, 257, 281–282  
 salassapitovelvollisuus 189  
 sananvapaus 193, 261, 322, 324, 328  
 seuranta 310  
 sidosryhmäyhteistyö 265  
 sijaishuolto 243–245, 247  
 sijaisuus 311  
 sitominen 177, 183, 237  
 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja  
 valvontavirasto (Valvira) 240  
 sosiaalinen luototus 206  
 sosiaalinen media 137–138  
 suhteellisuusperiaate 236

suostumus 189, 216, 220, 236, 238, 271, 302  
 suun terveydenhuolto 224, 226, 233  
 Suvivirsi 321  
 syrjäntäkielto 213, 217, 282  
 syyteharkinta 126  
 syyteoikeus 127  
 syyttäjä 178  
 sähköinen asiointi 271  
 sähköinen valvonta 192  
 sähköposti 238, 324  
 säädösvalmistelu 140, 181, 192, 224, 228–230,  
 272, 283, 290, 293, 316

## T

takavarikko 121, 135  
 talousrikos 160  
 tapaaminen 178, 188  
 tapaamistilat 176  
 tarkastustoimenpide 185  
 tarkkailuhaalari 182  
 telekuuntelu 160–161  
 televalvonta 160–161  
 televisio 194  
 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) 229  
 terveydenhuollon ammattihenkilö 230  
 terveydenhuolto 133–134, 179, 189–191, 289  
 tiedoksianto 239, 289  
 tiedonkulku 134, 176  
 tiedottaminen 137–138, 196, 211–212, 239, 269  
 tiedustelu 122, 257  
 tielautakunta 310  
 tietopyyntö 270, 272  
 todistaja 254  
 toimeentulotuki 206–208, 214  
 toimenpidepyyntö 179  
 toimenpidevaatimus 302  
 toimivalta 191, 194, 239, 257, 276, 301  
 toripaikka 270  
 Tulli 155  
 turvakielto 249  
 turvallisuus 316  
 turvapaikka 202  
 tutkinnanjohtaja 136–137, 161  
 tutkintavankeus 134, 176–178, 184

työaika 266  
 työsuojelu 265–266  
 työttömyyskassa 267  
 työttömyysturva 217

## U

ulkoilu 181, 185, 235  
 ulosotto 198  
 uskonnonvapaus 149, 321, 328

## V

vaaliasiat 193, 272–273, 317  
 vaatetus 134, 186  
 vaihtoehtohoito 230  
 valvomatonta tapaaminen 188  
 valvonta 243–245  
 valvontaviranomainen 186  
 vammaisen henkilö 208–211, 214, 216, 282  
 vanhentuminen 127  
 vanhuspalvelut 212  
 vankeinhoito 176, 180, 182–188, 193  
 vanki 177, 179–181, 185–192  
 vapaudenmenetys 141  
 varoitus 322, 324  
 verkkosivu 216  
 verkkotunnus 289  
 verotus 293, 295  
 vesiasia 300, 302  
 viivästys 135, 140, 154–155, 161, 233, 240, 261,  
 284, 287, 310 ks. myös käsittelyaika  
 virantäyttö 271  
 virka-apu 136, 194, 223, 238  
 virkamies 194  
 virkanimitys 150  
 virkavapaus 300  
 voimankäyttö 180, 203  
 vuokraus 270  
 väestötieto 249, 269, 290

## Y

yhdenvertaisuus 213, 217, 282, 303  
yhteydenpito 236, 239, 243, 246–248, 256  
yksityinen palveluntuottaja 210  
yksityinen vartiointiliike 227  
yksityiselämän suoja 138, 222  
yksityistie 310  
yksityisyyden suoja 190, 215–216, 237  
yleisönosastokirjoitus 324  
yliasutus 184  
yliopisto 283  
ylioppilaskunta 289  
ympäristö 300, 302  
ympäristölautakunta 301  
ympäristölupa 300  
ympäristölupa 300  
ympäristöterveydenhuolto 310  
yritystuki 310

## Ä

äänestäminen 274

