EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KERTOMUS VUODELTA 2016

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KERTOMUS VUODELTA 2016

ISSN 0356–2999
Paino: Juvenes Print – Suomen yliopistopaino Oy, Tampere 2017
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 Pajuoja* (1.10.2013–30.9.2017) ja oikeustieteen lisensiaatti *Maija Sakslin* (1.4.2014–31.3.2018).

Olen toimikauteni ajan virkavapaana Valtakunnansyyttäjänviraston valtionsyyttäjän virasta ja Sakslin Kansaneläkelaitoksen vastaavan tutkijan toimesta.

Apulaisoikeusasiamiehen sijaiseksi on valittu oikeustieteen tohtori, esittelijäneuvos *Pasi Pölönen* toimikaudeksi 15.12.2015–14.12.2019. Kertomusvuonna Pölönen on hoitanut apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä yhteensä 52 työpäivän ajan.

Kertomus sisältää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot, yleiskatsauksen oikeusasiamiesinstituutioon vuonna 2016 sekä jaksot perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja laillisuusvalvonnasta asiaryhmittäin.

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

Perustuslain 109 §:n 2 momentin mukaisesti annan kunnioittavasti eduskunnalle kertomuksen oikeusasiamiehen toiminnasta vuodelta 2016.

Helsingissä 31.3.2017

Oikeusasiamies *Petri Jääskeläinen*

Kansliapäällikkö *Päivi Romanov*

Sisällysluettelo

Eduskunnalle 3

1 Puheenvuorot 18

Petri Jääskeläinen **20**
Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jakoa olisi kehitettävä 20

Jussi Pajuoja **28**
Onko oikeusasiamies hyvitysautomaatti? 28

Maija Sakslin **32**
Sananvapaudesta 32

2 Oikeusasiamiesinstituutio vuonna 2016 36

2.1 Katsaus instituutioon **38**

2.2 Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet **40**

2.3 Toimintamuodot ja painopisteet **42**
2.3.1 Vuoden käsittelyajan saavuttaminen 42
2.3.2 Kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat 44
2.3.3 Toimenpiteet 45
2.3.4 Tarkastukset 46

2.4 Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio **49**
2.4.1 Ihmisoikeusinstituutiolla A-status 49
2.4.2 Ihmisoikeusinstituution toiminnallinen strategia 49

2.5 Uusia valvontatehtäviä **51**
YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valvonta 51
YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus 51

2.6 Kotimainen ja kansainvälinen yhteistyö **52**
2.6.1 Kotimaiset tapahtumat 52
2.6.2 Kansainväliset yhteydet 53
Kansainvälisiä vieraita 53
Ulkomaisia tilaisuuksia 54
2.6.3 Oikeusasiamiesveistos 55

2.7 Palvelutoiminnat 56
2.7.1 Asiakaspalvelu 56
2.7.2 Viestintä 56
2.7.3 Kanslia ja henkilökunta 56
2.7.4 Kanslian talous 57

3 Perus- ja ihmisoikeudet 58

3.1 Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatti 60

3.2 Ihmisoikeuskeskus 61
3.2.1 Toiminta vuonna 2016 61
Tiedotus, julkaisut ja tilaisuudet 61
Koulutus ja kasvatus 62
Tutkimus 63
Aloitteet ja lausunnot 63
Yhteistyö kotimaisten ja kansainvälisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kanssa 63
YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen kansallisen seurantamekanismin tehtävä 64
Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisen seuranta 64
3.2.2 Ihmisoikeusvaltuuskunta 65

3.3 Vammaisten henkilöiden oikeudet 66
3.3.1 Erityistehtävä vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamisessa 66
3.3.2 Riippumattoman rakenteen tehtävät 66
Oikeusasiamies 66
Ihmisoikeuskeskus 67
Vammaistiimi 68
Kansainvälinen yhteistyö 68
3.3.3 Toimintaympäristö ja ajankohtaisia lainsäädäntöhankkeita 69
3.3.4 Laillisuusvalvonta 70
Kantelut 70
Tarkastukset 71
Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevia havaintoja muilla tarkastuksilla 71
Lausunnot 72
3.3.5 Esitykset 72
Ravintolavaunun esteettömyys 72
Tulkkauksen vaativuustaso 74
Etuuksien palauttamismenettely 75
3.3.6 Muut ratkaisut 75
Puutteet lainmukaisten palvelusuunnitelmien ja erityishuolto-ohjelmien laatimisessa 75
Viivästykset ja menettelyvirheet päätöksenteossa ja asian käsittelyssä 76
Puutteet palvelun tai koulunkäynnin järjestämisessä 78
Kohtelu ja rajoittamistoimenpiteet 79

3.4 Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin 80
3.4.1 Oikeusasiamiehen tehtävä kansallisena valvontaelimenä 80
3.4.2 Toimintamalli 81
3.4.3 Toiminnasta tiedottaminen 82
3.4.4 Yhteistyö eri toimijoiden kanssa 83
3.4.5 Kansainvälinen yhteistyö 84
3.4.6 Koulutus 85
3.4.7 Tarkastustoiminta 86
3.4.8 Tärkeimmät havainnot ja suositukset sekä viranomaisten toimenpiteet 87
Poliisin säilytystilat 87
Puolustusvoimien säilytystilat 89
Rajavartiolaitoksen säilytystilat 90
Tullin säilytystilat 90
Rikosseuraamusala 91
Ulkomaalaisasiat 100
Sosiaalihuolto – lasten yksiköt 102
Sosiaalihuolto – vanhusten yksiköt 105
Kehitysvammaisten ja vammaisten henkilöiden asumisyksiköt 106
Terveydenhuolto 108
3.4.9 Muu toiminta 115
Lausuntojen antaminen 115
Omana aloitteena tutkittavaksi otettuja asioita ja niihin annettuja ratkaisuja 116
Lainsäädäntöesitykset 117
Hyvitysesitykset 117

3.5 Puutteita ja parannuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa 119
3.5.1 Kymmenen keskeistä suomalaista perus- ja ihmisoikeusongelmaa 119
Puutteet vanhusten oloissa ja kohtelussa 120
Lastensuojelun ja lapsiasioiden käsittelyn puutteet 120
Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen puutteet 120
Laitoksissa olevien itsemääräämisoikeutta loukkaavat rajoittamiskäytännöt 121
Ulkomaalaisten säilöönoton ja oikeusavun puutteet sekä ns. paperittomien turvattomuus 121
Vankien ja tutkintavankien olojen ja kohtelun epäkohdat 121
Riittävien terveyspalveluiden saatavuudessa puutteita 122
Perusopetuksen oppimisympäristössä puutteita 122
Oikeusprosessien pitkät käsittelyajat ja tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden puutteet 122
Perus- ja ihmisoikeusloukkausten ennaltaehkäisyssä ja hyvittämisessä puutteita 123
3.5.2 Esimerkkejä hyvästä kehityksestä 123

3.6 Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ja sovinnolliseen ratkaisuun johtaneet asiat 124
3.6.1 Hyvitysesitykset 125
Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen 126
Yksityiselämän, henkilötietojen ja kotirauhan suoja 127
Omaisuuden suoja 128

Oikeus sosiaaliturvaan 128
Oikeusturva 129
3.6.2 Sovinnolliseen ratkaisuun johtaneita asioita 131
Poliisi 131
Ulosotto 132
Sosiaalihuolto 133
Yleiset kunnallisasiat 133
Opetus 133
Verotus 134
Ympäristö 134
Liikenne 135

3.7 Vuoden 2016 erityisteema: Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin 136
Poliisi 137
Rikosseuraamusala 137
Sosiaalihuolto 137
Terveydenhuolto 138
Opetus 139
Ulkomaalaisasiat 139
Muut viranomaiset 139
Asiakirjajulkisuuteen ja muuhun tiedonsaantiin liittyviä ongelmia 140

3.8 Perusoikeuskannanottoja 141
Ravintolavaunun esteettömyys 141
Psykiatrisen potilaan liikkumisvapaus 141
Vangin sitominen vankikuljetuksella 141
Toimivalta turvallisuustarkastukseen 142
Psykiatrisen potilaan yhteydenpidon rajoittaminen 142
Potilaan yksityisyyden suoja opetustilanteessa 142
Edunvalvonnan tarpeen selvittäminen 142
Sananvapauden rajoittaminen toimittajien taustatilaisuudessa 142
Menettely hakeutumisessa saamelaiskäräjien vaaliluetteloon 143
Koulutapaturmien hoidon maksuttomuus 144
Kielellinen yhdenvertaisuus välittäjäkokeessa 144
Kielelliset oikeudet asukasvalintamenettelyssä 144
Vanhuksen ihmisarvoa loukkaavat hoidon ja huolenpidon puutteet 145
Terveydenhuollon maksujärjestelmän selkeys ja yhdenvertaisuus 145

3.9 Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä 2016 146
3.9.1 Tuomioiden täytäntöönpanon valvonta EN:n ministerikomiteassa 146
3.9.2 Kertomusvuoden tuomiot ja päätökset 147
Korvausmäärät 147
Hallitukselta pyydetyt vastaukset 147

4 Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin 148

4.1 Tuomioistuimet ja oikeushallinto 150
4.1.1 Toimintaympäristö 150
4.1.2 Laillisuusvalvonta 152
4.1.3 Tarkastukset 154
4.1.4 Ratkaisuja 154
Syytemääräys 154
Rikesakon tilisiirtokortissa lainvastainen muuntorangaistuksen uhka 155
Asiakirjapyynnön käsittely ja julkisuuslain muutostarve 155
Hyvitysesitys lainvastaisesta vangitsemisesta 156
Tarve selventää käräjäoikeuden ilmoitusta ratkaisun antamisesta 157
Vakuustakavarikon kumoamisesta ilmoittaminen 158
Tietoturva rikosrekisteriotteen tilaamisessa 158
Julkinen oikeusavustaja unohti toimeksiannon hoitamisen 158
Epäyhtenäinen käytäntö asiakirjapyyntöjen maksullisuudessa 158
Salassa pidettävän tiedon lähettäminen suojaamattomassa sähköpostissa 159
Hyvän kielenkäytön vaatimus oikeusaputoimistossa 159
Tuomion perusteesta tiedusteleminen ei ollut asianmukaista 159
Kuuleminen lähestymiskiellon määräämisessä 159
Hovioikeuden tuomion antoajankohta 159
Käräjäoikeuden kohtuuton käsittelyaika lapsia koskevissa asioissa 160
Käräjäoikeuden käsittelypäivän siirtyminen 160

4.2 Syyttäjälaitos 161
4.2.1 Toimintaympäristö 161
4.2.2 Laillisuusvalvonta 161
4.2.3 Tarkastukset 161
4.2.4 Ratkaisuja 162
Turvaamistoimipäätöksen kumoaminen tapahtui hitaasti 162
Esitutkinnan rajoittamispäätöksen tiedoksiantaminen 163
Esitutkinta-aineiston ulkopuolelle jätettyä aineistoa koskeva tietopyyntö 163

4.3 Poliisi 165
4.3.1 Toimintaympäristö 165
Yleisiä kehityspiirteitä 166
4.3.2 Laillisuusvalvonta 166
4.3.3 Tarkastukset 168
4.3.4 Vapautensa menettäneet 170
4.3.5 Kotietsinnät 171
Poliisille moitteita kotietsinnöistä 171
4.3.6 Menettely esitutkinnassa 173
4.3.7 Tiedottaminen ja julkisuuslaki 174
4.3.8 Muita ratkaisuja 174
Etälamauttimen käytön valvontaa tulisi tehostaa ja käyttöä ohjeistaa 174
4.3.9 Hätäkeskukset 175
4.3.10 Pelastustoimi 176

4.4 Maanpuolustus ja rajavartiointi 177
4.4.1 Toimintaympäristö 177
Yleistä 177
Ajankohtaisia lainsäädäntöhankkeita ja -muutoksia 177
4.4.2 Laillisuusvalvonta 179
Kantelut ja tarkastukset 179
4.4.3 Ratkaisuja 182
Osallistuminen ulkopuolisten tahojen tarjoamiin matkoihin ja tapahtumiin 182
Varusmiesten haastattelun kieltäminen toimittajan haluamasta aiheesta 183

4.5 Tulli 185
4.5.1 Toimintaympäristö 185
4.5.2 Laillisuusvalvonta 186
Tullivalvonta 186
Autoverotus 189
Esitutkinta 191
Tullin pääjohtajan esteellisyys 192
4.5.3 Tarkastukset 192

4.6 Salainen tiedonhankinta 193
4.6.1 Salaisen tiedonhankinnan erityisluonteesta 193
4.6.2 Salaisen tiedonhankinnan valvonta 193
Tuomioistuimet 193
Viranomaisten sisäinen valvonta 194
Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta 195
4.6.3 Lainsäädäntöuudistuksia 196
4.6.4 Oikeusasiamiehelle annetut kertomukset 196
Salaisen tiedonhankinnan käyttö 2016 196
Sisäinen laillisuusvalvonta 198
4.6.5 Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta 199
4.6.6 Arviointia 200
Lainsäädännön mahdollisia ongelmakohtia 200
Valvonnan yleisiä ongelmia 201
4.6.7 Tiedustelulainsäädännön valmistelu 202
4.6.8 Todistajansuojelu 203

4.7 Rikosseuraamusala 205
4.7.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutokset 205
4.7.2 Laillisuusvalvonta 206
4.7.3 Tarkastukset 206
4.7.4 Lausunnot, omat aloitteet ja esitykset 208
Lausunnot 208
Omat aloitteet 208
Esitykset 209

4.7.5	Muita ratkaisuja	209
	Huomautukset	209
	Rangaistusajan suunnittelussa laiminlyöntejä	210
	Siirtojen ja sijoittelun ongelmia	210
	Henkilökohtainen koskemattomuus ja yksityiselämän suoja	212
	Oikeusturva ei aina toteudu	213
	Yhteydet vankilan ulkopuolelle	214
	Vankien kohtelu	215
4.8	**Velkaantuminen, maksuhäiriöt ja ulosotto**	**216**
4.8.1	Lainsäädännöstä	216
4.8.2	Keskeisiä huomioita laillisuusvalvonnan kannalta	216
	Maksuhäiriöt ja perintä	217
	Talous- ja velkaneuvonta	219
	Ulosottomenettely	220
	Muuta	224
4.8.3	Tarkastukset	225
4.9	**Ulkomaalaisasiat**	**226**
4.9.1	Toimintaympäristö	226
4.9.2	Ulkomaalaislain muutokset	227
4.9.3	Kanteluasiat	228
4.9.4	Tarkastukset	229
4.9.5	Ratkaisuja	230
	Syytemääräys	230
	Oleskelulupahakemuksen käsittely viivästyi	231
	Alaikäisen turvapaikanhakijan sijoittaminen ja iänmääritys	231
	Säilöön otettujen alaikäisten lasten sijoittaminen poliisin pidätystiloihin	231
	Turvapaikkapuhutteluiden järjestäminen	232
	Avustajan mahdollisuus tutustua asiakirjoihin	232
	Kansalaisuuteen vaadittavia suomen kielen kokeita ei järjestetä riittävästi	233
4.10	**Sosiaalihuolto**	**234**
4.10.1	Laillisuusvalvonta	234
	Vanhuspalvelut	235
	Omaishoidon tuki	239
	Toimeentulotuki	239
	Hyvä hallinto ja julkisuuslain mukainen menettely	244
4.10.2	Tarkastukset	247
4.11	**Terveydenhuolto**	**250**
4.11.1	Laillisuusvalvonta	250
4.11.2	Esitykset ja omat aloitteet	251
	Potilaan eristäminen yhteispäivystyksessä	251
	Ensihoidon virheellinen menettely	252
	Psykiatrisen potilaan yhteydenpitoa oikeusavustajaansa ei saa rajoittaa	252

Potilasasiakirjassa olevaa tietoa ei saa ilmaista sivulliselle 253
Terveydenhuollon ammattihenkilöiden oikeus potilastietojen katseluun 253
Maksun periminen B-lausunnosta 254
Yhtenäinen linjaus kroonisen väsymysoireyhtymän hoitoon 254
Potilaan valokuvaaminen ja asema opetuspotilaana 255
Potilasasiakirjassa olevan tiedon antaminen potilaalle 256
Kuoleman toteamisen tulee tapahtua viivytyksettä 256
Toisessa EU-maassa hankitun tutkinnon tunnustaminen 257
DNR-päätös ei ole kannanotto potilaan muun hoidon aktiivisuuteen 258
4.11.3 Tarkastukset 258
4.11.4 Ratkaisuja 259
Riittävät terveyspalvelut 259
Oikeus hyvään hoitoon 260
Tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus 262
Salassapitovelvollisuus ja yksityiselämän suoja 263
Hyvän hallinnon vaatimukset 263
4.11.5 Vankiterveydenhuolto 264
Organisaatiomuutos ja sen vaikutus kantelujen käsittelyyn sekä tarkastuksiin 264
Vangin mahdollisuus saada välittömästi yhteys perusterveydenhuoltoon 264
Suun terveydenhuolto 265
Terveysasemalla annettava virka-apu vangin henkilönkatsastuksessa 265
4.11.6 Puolustusvoimien terveydenhuolto 266

4.12 Lapsen oikeudet 267
4.12.1 Toimintaympäristö ja tilastoja 267
4.12.2 Laillisuusvalvonta 267
Asiakassuunnitelmien laatiminen lapselle ja lapsen vanhemmille 269
Päätöksentekovelvollisuus rajoitustoimenpiteitä koskevissa asioissa 269
Lapsen oikeus pitää yhteyttä omaan sosiaalityöntekijään 270
Sijaisvanhemman oikeus palveluihin 270
Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen toiselle viranomaiselle 270
Lapsen oikeus tarpeenmukaisiin palveluihin keskeytyksettä 271
Valvotut vaihdot järjestettävä käräjäoikeuden päätöksen mukaisesti 271
Lapsen oikeus avustajaan lasta kuulusteltaessa 271
Päätöksen tiedoksianto 272
Rajoitustoimenpiteet erityishuollossa 272
4.12.3 Tarkastukset 272

4.13 Edunvalvonta 274
4.13.1 Yleistä 274
4.13.2 Laillisuusvalvonta 274
4.13.3 Ratkaisuja 276
Maistraatti selvitti edunvalvonnan tarvetta liian kevein perustein 276
Edunvalvoja laiminlöi yhteistoiminnan päämiehensä kanssa 277
Muita ratkaisuja 279

4.14 Sosiaalivakuutus 280
4.14.1 Toimintaympäristö 280
4.14.2 Kantelumäärä ja toimenpideprosentti 281
4.14.3 Ratkaisuja 282
Asian käsittely oli viivästynyt 282
Viranomaisyhteistyön ja tiedonkulun ongelmia 283

4.15 Työvoima ja työttömyysturva 284
4.15.1 Toimintaympäristö 284
4.15.2 Kantelumäärä ja toimenpideprosentti 285
4.15.3 Ratkaisuja 285
Valtakunnansovittelija tiedotti työriitaneuvotteluista Twitterissä 285
Työvoimapoliittisten lausuntojen käsittelyajoissa suuria eroja 286
Muita kannanottoja 286

4.16 Yleiset kunnallisasiat 288
4.16.1 Kunnallishallinnon perusteet 288
4.16.2 Laillisuusvalvonta 289
4.16.3 Ratkaisuja 292
Kunnanhallituksen velvollisuus myötävaikuttaa valitusten selvittämiseen 292
Laitosäänestystä koskevan selvityksen antaminen 293

4.17 Opetus ja kulttuuri 295
4.17.1 Toimintaympäristö 295
4.17.2 Laillisuusvalvonta 296
4.17.3 Tarkastukset 296
4.17.4 Lausunnot 297
4.17.5 Ratkaisuja 297
Koulutapaturmien hoitokulujen maksaminen 297
Kirjallinen sitoumus sähköisten oppimateriaalien käyttöön 297
Kopiomaksujen oikaisuvaatimusohjaus 298

4.18 Kieliasiat 299
4.18.1 Yleistä 299
4.18.2 Laillisuusvalvonta ja muu toiminta 299
4.18.3 Ratkaisuja 300
Yhdenvertaisuus ei toteudu välittäjäkokeen koevaatimuksissa 300
Verkkopalveluiden kieltä koskevia ratkaisuja 301
Millaisia kielitaitovaatimuksia poliisimiehille asetetaan? 304
Muita ratkaisuja 305

4.19 Verotus 306
4.19.1 Toimintaympäristö 306
4.19.2 Laillisuusvalvonta 309

4.19.3 Ratkaisuja 310
Verohallinnon menettely oman virheensä korjaamisessa ei täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia 310
Lähdeveron palautushakemusten käsittelyssä puutteita 311
Verohallinnon virheellinen menettely ennakkoperintärekisteröinnissä 312

4.20 Ympäristöasiat 313
4.20.1 Lainsäädäntömuutoksia ja muutoksia toimintaympäristössä 313
4.20.2 Laillisuusvalvonta 314
4.20.3 Ratkaisuja 316
Asiakirjapyynnön mahdollinen täydennyspyyntö tehtävä viivytyksettä 316
Tuotantotukilain tulkinta ja tiedottamisen tasapuolisuus 316
Viivästys hakemuksen käsittelyssä maakuntahallituksessa 318
Naapurin kuuleminen kerrostalokiinteistön korjaushanketta koskevassa lupa-asiassa 318
Kehotuksen velvoittavuus ja ilmoittaminen toimenpiteistä luopumisesta 320
Naapurien kuulemismenettely rakennuslupa-asiassa 320
4.20.4 Tarkastukset 321

4.21 Maa- ja metsätalous 322
4.21.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia 322
4.21.2 Laillisuusvalvonta 324
4.21.3 Ratkaisuja 326
Metsästäjärekisterin rekisterinpitoon ja käyttöön liittyvät tehtävät 326

4.22 Liikenne ja viestintä 328
4.22.1 Laillisuusvalvonta 328
4.22.2 Ratkaisuja 329
Katsastuspäätösten hallintolain mukaisuus 329
Yksityisen asiamiehen käyttö maantietoimituksissa 330
Tietojen antaminen kuljettajakokeen koesuorituksista 331
Saamenkielinen palvelu Yleisradion ohjelmatoiminnassa 331
Muita ratkaisuja 332

4.23 Kirkollisasiat 333
4.23.1 Uskonnollisten yhdyskuntien laillisuusvalvonta 333
4.23.2 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutokset 333
4.23.3 Laillisuusvalvonta 334

4.24 Muut asiat 335
4.24.1 Valtiovarainministeriölle moitteet toimittajan kohtelusta 335
4.24.2 EU-oikeudellisia asioita 335
EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntöjen tiedoksianto 335
Ravintolavaunun esteellisyys 336
Vuokra- ja leasing-autojen autoverotus 336
Toisessa EU-maassa suoritetun tutkinnon tunnustaminen 337
Metsästystä koskevan asetuksen valmistelu 338

5 Liitteet 340

Liite 1
Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset (11.6.1999/731) 342
Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197) 345
Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (21.12.1990/1224) 353
Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (5.3.2002/209) 354

Liite 2
Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako 355

Liite 3
Lausunnot ja kuulemiset 356
Lausunnot 356
Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa 358
Muut asiantuntijakuulemiset 360

Liite 4
Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta 361
Käsiteltävänä olleet asiat 361
Ratkaistut asiat viranomaisittain 362
Toimenpiteet ratkaistuissa asioissa 364
Saapuneet asiat viranomaisittain 366

Liite 5
Tarkastukset 367

Liite 6
Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta 370
Ihmisoikeuskeskuksen henkilökunta 371

Asiahakemisto 372

Käytetyt lyhenteet

AOA	apulaisoikeusasiamies
AVI	aluehallintovirasto
ARA	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
CAT	YK:n kidutuksen vastainen komitea (Committee Against Torture)
CPT	Eurooppalainen komitea kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
CRPD	YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EN	Euroopan neuvosto
ENNHRI	Euroopan kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden verkosto
FRA	Euroopan unionin perusoikeusvirasto (European Union Agency for Fundamental Rights)
GANHRI (*ent.ICC*)	YK:n kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälinen koordinaatiokomitea (Global Alliance of National Human Rights Institutions)
HE	hallituksen esitys
HUS	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
IOI	Kansainvälinen oikeusasiamiesinstituutti (International Ombudsman Institute)
Kela	Kansaneläkelaitos
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KRP	keskusrikospoliisi
Luke	Luonnonvarakeskus
LVM	liikenne- ja viestintäministeriö
MML	Maanmittauslaitos
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
NPM	YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukainen kansallinen valvontaelin (National Preventive Mechanism)
OA	oikeusasiamies
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
Rise	Rikosseuraamuslaitos

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

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

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

Kuvat

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

Tomas Whitehouse s. 20, 28
STT-Lehtikuva / Jarno Mela s. 32
Eduskunnan kuva-arkisto s. 52
EOA-kanslian kuva-arkisto s. 72, 84, 93–95, 101, 108–113, 169, 180–181, 207, 229–230, 247–249, 259, 273, 334

1 Puheenvuorot

Petri Jääskeläinen

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jakoa olisi kehitettävä

Suomessa on kaksi ylintä laillisuusvalvojaa, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, joilla on perustuslain mukaan sama toimivalta. Oikeusasiamiehen vuoden 2014 kertomuksen puheenvuorossani tarkastelin tuolloin 95 vuotta täyttäneen oikeusasiamiesinstituution kehittymistä ja nykytilaa. Tulevana kehitystarpeena toin esiin oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin työnjaon kehittämisen siten, että tehtävät olisivat mahdollisimman vähän päällekkäisiä.

Kertomuksen johdosta antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta (PeVM 7/2015 vp) viittasi valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta antamaansa lausuntoon (PeVL 52/2014 vp). Siinä valiokunta piti tärkeänä, että perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan ja edistämiseen osallistuvien toimijoiden yhteistyötä ja työnjakoa kehitetään ja toimintojen päällekkäisyyttä vähennetään niin, että eri sektoreiden asiantuntemusta pystytään hyödyntämään mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti.

Mietinnössään valiokunta toisti mainitussa lausunnossaan esittämänsä näkemykset ja piti tärkeänä, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin työnjaon ja yhteistyön kehittämismahdollisuudet selvitetään. Oikeusasiamiehen vuoden 2015 kertomuksen johdosta antamassaan mietinnössä (PeVM 2/2016 vp) valiokunta toisti edelleen painokkaasti sanotut näkemyksensä.

Kun tämä selvitystyö ei vielä ole käynnistynyt, tarkastelen tässä puheenvuorossani aiempaa yksilöidymmin niitä syitä, joiden johdosta työnjaon kehittäminen olisi tarpeen.

Tehtävien jaon tausta ja nykytila

Perustuslain 110 §:n 2 momentin mukaan ”oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa”. Tavallisella lailla ei siis voida puuttua laillisuusvalvojien toimivaltaan, mutta heidän keskinäisestä tehtävien jaostaan voidaan säätää lailla.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta säädettiin alun perin jo vuonna 1933 annetulla lailla, jonka keskeinen sisältö oli sama

kuin voimassa olevassa laissa. Todettakoon lain säätämisvaiheista, että tehtävien jaosta käytiin jo oikeusasiamiehen tehtävän perustamisesta lähtien keskustelua 1920-luvulla. Syynä oli erityisesti se, että oikeusasiamiehellä oli vain vähän käsiteltäviä asioita, kun taas oikeuskanslerin työtaakka oli suuri.

Oikeuskansleri esitti vuonna 1931 työnjaosta säätämistä ns. vankikanteluiden osalta, mutta oikeusasiamies puolestaan vastusti sitä toteamalla, että hän ei pitänyt ”oikeaan osuneena esitystä, että Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviä olisi pyrittävä siten kehittämään, että hänen pääasiallisin tehtävänsä tulisi olemaan huolenpito vankeuslaitoksissa säilytettävien henkilöiden useinkin varsin toisarvoisten kantelujen ratkaisemisesta”.

Tämän seurauksena oikeuskansleri esitti oikeusasiamiehen toimen lakkauttamista, mikä johtikin hallituksen esitykseen, jonka eduskunta kuitenkin hylkäsi. Vasta tämän jälkeen aika oli kypsä vuoden 1933 työnjakolain säätämiselle.

Perustuslakivaliokunta on kahdesti aikaisemminkin, vuosina 1985 ja 1987, kiinnittänyt huomiota oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin väliseen tehtäväjakoon ja edellyttänyt, että tehtävien päällekkäisyys on perusteellisesti selvitettävä ja tarvittaessa ryhdyttävä lainsäädäntötoimiin tilanteen selkiinnyttämiseksi ja samalla oikeusasiamiehen aseman kehittämiseksi kansalaisten oikeusturvainstituutiona (PeVM 1/1985 vp ja 6/1987 vp).

Vuonna 1990 säädetty uusi tehtävienjakolaki toi oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin keskinäisen siirto-oikeuden tietyissä tapauksissa, mutta varsinaista työnjakoa ei tuolloin kehitetty.

Voimassa olevan lain (21.12.1990/1224) mukaan oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

1) puolustusministeriötä (valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatointen laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta), puolustusvoimia, rajavartiolaitosta, sotilaallista kriisinhallintahenkilöstöä, Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä;
2) pakkokeinolaissa 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 on lailla vapautettu myös sellaisen asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu. Tämän säännöksen nojalla vapautensa menettäneen henkilön tekemä kantelu kuuluu työnjaon piiriin riippumatta siitä, mitä asiaa kantelu koskee.

Kaikissa edellä tarkoitetuissa tehtävien jaon piiriin kuuluvissa tapauksissa oikeuskanslerin on lain mukaan *siirrettävä* asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, ”jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.”

Tehtävien jakolain mukaan 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. Näissä tilanteissa siirtäminen on harkinnanvaraista.

Käytännössä tavallinen siirtämisen peruste on se työnjakolaissa sääntelemätön tilanne, että sama asia on tullut vireille sekä oikeusasiamiehellä että oikeuskanslerilla. Näissä tilanteissa kantelu siirretään yleensä sille laillisuusvalvojalle, jolla asia on ensiksi tullut vireille, jos asiaan ei liity mitään erityisiä syitä, jotka puoltaisivat jommankumman tutkintaa. Tällainen syy voi olla esimerkiksi asian liittyminen johonkin toiseen asiaan tai laajempaan kokonaisuuteen, jota toinen laillisuusvalvoja käsittelee tai on käsitellyt, taikka johon toinen laillisuusvalvoja on jo ottanut kantaa.

Oikeusasiamies ja oikeuskansleri ovat 2010-luvulla siirtäneet toisilleen vuosittain yhteensä alle 100 asiaa, joista suurin osa on oikeuskanslerin oikeusasiamiehelle siirtämiä asioita. Siirrettävien asioiden vähäinen määrä johtuu muun muassa

siitä, että vangit, joiden tekemät kantelut ovat nykyisessä työnjakolaissa ainoa suuri asiaryhmä, yleensä tietävät, että heidän kantelunsa kuuluvat oikeusasiamiehen käsiteltäviksi.

Hallinnollinen ajanhukka

Kun oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille saapuu uusi kantelu, ensimmäiseksi on ryhdyttävä selvittämään, onko sama asia vireillä tai mahdollisesti jo ratkaistu toisen laillisuusvalvojan virastossa tai kansliassa. Normaalisti selvittämisen tekee kirjaamohenkilökunta, mutta toisinaan esittelijät joutuvat selvittämään ja vertailemaan kummassakin virastossa vireillä olevia tai ratkaistuja kanteluita saadakseen selvää, onko kysymys samasta asiasta.

Yksinkertaisin tilanne on se, että sama kantelija on lähettänyt saman kantelukirjeen sekä oikeusasiamiehelle että oikeuskanslerille, mutta toisinaan saman kantelijan lähettämät kirjeet ovat sisällöltään erilaisia. Toisinaan taas eri henkilöt ovat kannelleet samasta asiasta.

Mikäli kysymys on samasta asiasta, seuraavaksi on sovittava siitä, kumpi laillisuusvalvoja tutkii asian. Jollei mikään erityinen syy puolla toisen laillisuusvalvojan tutkintaa, asian käsittelijä ratkaistaan normaalisti ns. aikaprioriteetin perusteella eli kantelun tutkii se laillisuusvalvoja, jolle kantelu on ensiksi saapunut. Jos kantelut ovat saapuneet samana päivänä, verrataan saapumisajankohtia kellonajan tarkkuudella.

Jos siirtokysymys ei ole täysin selvä, esittelijät keskustelevat tahoillaan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin kanssa tai joissakin tapauksissa oikeusasiamies ja oikeuskansleri neuvottelevat henkilökohtaisesti keskenään.

Kun asian käsittelevä laillisuusvalvoja on saatu sovittua, esittelijä laatii kirjeen, jolla kantelu siirretään toiselle laillisuusvalvojalle, ja toisen kirjeen, jolla asian siirtämisestä ilmoitetaan kantelijalle. Vaikka siirrettävien asioiden lukumäärä ei ole suuri, kaikki siirtävässä virastossa asiaan tehty työ – asian kirjaaminen, asiaan tutustuminen, siirrosta sopiminen, siirtäminen, siirrosta ilmoittaminen – ja siihen käytetty aika ovat hukkaan mennyttä.

Suurin työn- ja ajanhukka muodostuu kuitenkin siitä, että melkein kaikissa uusissa kanteluasioissa on selvitettävä saman asian mahdollinen vireilläolo tai samassa asiassa mahdollisesti jo annettu ratkaisu toisessa virastossa, jotta vältytään siltä, että sekä oikeusasiamies että oikeuskansleri tutkivat samaa asiaa. Vain jos kysymys on työnjakolain piiriin kuuluvasta asiasta (esimerkiksi vankikantelusta) tai ns. uusintakantelusta eli saman kantelijan samaa asiaa koskevasta uudesta kantelusta, taikka jos muutoin on selvää, että asia ei ole vireillä tai ratkaistuna toisella laillisuusvalvojalla, selvittäminen voidaan jättää tekemättä.

Kun oikeusasiamies saa vuositasolla noin 5 000 kantelua ja oikeuskansleri vajaat 2 000 kantelua, arvioni on, että näitä selvityksiä tehdään vuositasolla yhteensä ehkä 5 000 asiassa. Yksinkertaisimmillaan selvitys on rutiiniluonteista ja nopeaa, mutta toisinaan työlästä ja aikaa vievää.

Kaikista ponnisteluista huolimatta joskus käy niin, että samaa asiaa tutkitaan turhaan molemmissa virastoissa. Joskus tilanne ilmenee kantelun kohteena olevan viranomaisen ilmoittaessa, että se on jo antanut samasta asiasta selvityksen toiselle laillisuusvalvojalle. Jos kantelun kohteelta ei ole pyydetty selvitystä, on mahdollista, että kumpikin laillisuusvalvoja käsittelee ja ratkaisee saman asian. Paitsi ajanhukkaa, tähän liittyy myös erilaisten ratkaisujen vaara.

Kantelijoiden ja yleisön epätietoisuus

Kahden laillisuusvalvojan järjestelmää on joskus perusteltu sillä, että on arvokasta, että kantelija saa valita, kummalle laillisuusvalvojalle hän kantelunsa tekee. En näe tämän tuovan mitään lisäarvoa, vaan pikemmin aiheuttavan epäselvyyttä.

Uskoakseni kantelijan valinta on harvoin jollakin perusteella rationaalinen, vaan pikemmin sattumanvarainen, eikä kantelija voi edes olla varma siitä, että juuri hänen valitsemansa laillisuusvalvoja asian lopulta tutkii. Lisäksi on mahdollista, että kantelija tekee väärän valinnan osoittaessaan kan-

telunsa sille laillisuusvalvojalle, jolla on vähemmän asiantuntemusta kantelun tarkoittamassa asiassa.

Kantelijoilla ei yleensä ole tietoa laillisuusvalvojien keskinäisistä toimivaltasuhteista. Tämän vuoksi on tavallista, että yhden laillisuusvalvojan ratkaisuun tyytymätön kantelija kantelee uudelleen toiselle laillisuusvalvojalle samasta asiasta. Tämä herättää kantelijoissa turhia odotuksia ja aiheuttaa laillisuusvalvojille turhaa työtä. Laillisuusvalvojat eivät voi ryhtyä uudelleen tutkimaan toisen jo ratkaisemaa asiaa, mutta asiaan on kuitenkin perehdyttävä ja kanteluun on vastattava.

Jos julkisuudessa nousee epäily esimerkiksi jonkun vallankäyttäjän moitittavasta menettelystä, on tyypillistä, että molemmat laillisuusvalvojat saavat asiasta kanteluja. Myös niistä uutisoidaan, ja ensimmäiset pari päivää julkisuudessa arvuutellaan sitä, kumpi laillisuusvalvoja asiaa ryhtyy tutkimaan. Tällaisissa tilanteissa ylimmästä laillisuusvalvonnasta välittyvä kuva ei ole aivan rationaalinen varsinkaan, kun työnjako ratkeaa yleensä sillä perusteella, että toinen laillisuusvalvoja on vastaanottanut kantelun mahdollisesti joitakin minuutteja ennen kuin toinen.

Ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden ongelmia

Kun oikeusasiamies ja oikeuskansleri käsittelevät samanlaisia asioita samalla toimivallalla, myös asioiden lopputulosten ja toimenpiteiden pitäisi olla samanlaisia riippumatta siitä, kumpi asian on käsitellyt. Näin ei välttämättä aina tapahdu. Tämä johtuu useista erilaisista syistä.

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävissä on tapahtunut eriytymistä ja erikoistumista. Oikeuskanslerin tehtävä painottuu erityisesti valtioneuvoston työskentelyn valvontaan, mikä käytännössä vie lähes kokonaan oikeuskanslerin työpanoksen. Apulaisoikeuskanslerin työ on sisällöltään lähempänä oikeusasiamiehen toimintaa, mutta käsitykseni mukaan sekä oikeuskanslerin että apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvonta painottuu eri tavalla kuin oikeusasiamiehen.

Käsitykseni ja havaintojeni mukaan erityisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökulma painottuu enemmän oikeusasiamiehen työssä, vaikka perustuslain mukaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta sinänsä kuuluu sekä oikeusasiamiehelle että oikeuskanslerille.

Oikeusasiamiehen toiminnassa näkyy selvästi enemmän myös perus- ja ihmisoikeuksien *edistäminen*. Tämä ilmenee myös nimenomaisesti eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa, jonka mukaan oikeusasiamies voi kiinnittää valvottavan huomiota perus- ja ihmisoikeuksia edistäviin näkökohtiin. Vastaavaa säännöstä ei ole oikeuskanslerista annetussa laissa.

Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa ja -osaamista on ollut omiaan vahvistamaan myös Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan perustaminen oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen. Oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja ihmisoikeusvaltuuskunta muodostavat yhdessä YK:n ns. Pariisin periaatteiden mukaisen kansallisen ihmisoikeusinstituution. Perus- ja ihmisoikeuksien erilainen painotus on selvästi nähtävissä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimintakertomuksista.

Jo voimassa olevan työnjakolain takia oikeusasiamiehen tehtävässä on painottunut vapautensa menettäneiden henkilöiden oikeuksien valvonta, mutta tehtävä on painottunut myös muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöryhmien oikeuksien toteutumiseen. Tätä erikoistumista ovat lisänneet uudet, kansainvälisiin sopimuksiin perustuvat oikeusasiamiehen erityistehtävät. Näitä ovat YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukainen kansallisen valvontaelimen tehtävä, ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (CRPD) mukainen kansallisen rakenteen tehtävä.

Oikeusasiamiehellä on oikeuskansleriin verrattuna myös merkittävästi enemmän kansainvälistä yhteistoimintaa paitsi edellä mainittujen yleissopimusten kautta, myös muuten eri maiden oikeusasiamiesten ja kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden välillä.

Muitakin esimerkkejä olisi esitettävissä. Tässä yhteydessä olennaista on kuitenkin se, että mitä enemmän eriytymistä ja erikoistumista oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävissä tapahtuu, sitä suurempi on vaara, että asioiden lopputulokset ja toimenpiteet eivät ole samanlaisia riippuen siitä, kumpi asian on käsitellyt. Perinteisessä laillisuuden valvonnassa erilaisten ratkaisujen vaara ei ole suuri. Sen sijaan yksilön oikeuksien edistämiseen tai tietyn hallinnonalan viranomaistoiminnan ohjaamiseen ja oikeustilan kehittämiseen tähtäävissä toimenpiteissä eroja syntyy helpommin.

Jo nykyistä työnjakolakia säädettäessä vuonna 1990 viitattiin siihen, että sekä oikeuskanslerin että oikeusasiamiehen toiminnassa on muodostunut aloja, joilla toisella on parempi käytännön asiantuntemus kuin toisella. ”Valvonnan perustuminen mahdollisimman hyvään asiantuntemukseen on tärkeää sekä kantelijan että valvonnan kohteen oikeusturvan kannalta. Tämän tavoitteen saavuttamisessa on merkitystä myös ylimpien laillisuusvalvojien tarkoituksenmukaisella työnjaolla. Ylimmässä laillisuusvalvonnassa on yksittäisiin epäkohtiin ja virheellisyyksiin puuttumisen ohella tärkeänä tavoitteena vaikuttaa valvottavan toiminnan kehittämiseen. Tiettyjen asiaryhmien ja oikeusturvakysymysten nykyistä selkeämpi keskittäminen toiselle laillisuusvalvojalle antaisi entistä paremman perustan tarpeellisten esitysten tekemiselle. Laillisuusvalvojien toimintaa voitaisiin tällöin myös paremmin toteuttaa siten, että yksittäistapauksia yleisemmällä tasolla pyrittäisiin ohjaamaan julkishallintoa ottamaan kansalaisten oikeudet kaikessa toiminnassaan huomioon.” (HE 72/1990 vp)

Oikeusasiamiehen toiminnan volyymi on useimmilla hallinnonaloilla merkittävästi suurempi kuin oikeuskanslerilla. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvia kanteluasioita tulee oikeusasiamiehen käsiteltäväksi noin viisinkertainen määrä oikeuskansleriin verrattuna. Vastaavasti oikeusasiamiehellä on enemmän näihin asioihin erikoistuneita esittelijöitä, alan viranomaisiin ja toimipaikkoihin tehdään enemmän tarkastuksia ja muutoinkin seurantaa, yhteistoimintaa ja koulutustilaisuuksiin osallistumista on oikeusasiamiehellä enemmän.

Kaikki tämä johtaa siihen, että oikeusasiamiehen kansliassa on enemmän asiantuntemusta ja tietoa esimerkiksi erilaisista toimintamalleista ja hyvistä käytännöistä. Näistä syistä on ilmeistä, että oikeusasiamiehellä on tämän alan kanteluasioissa paremmat edellytykset antaa toimintaa ohjaavia kannanottoja ja suosituksia, vaikka pelkästään laillisuusvalvonnalliselta kannalta oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin ratkaisuissa ei olisikaan eroa.

Myös oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimenpiteissä ja seuraamuskäytännössä on tapahtunut tiettyä eriytymistä. Esimerkiksi hyvitysesitykset ovat oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä tavallisia, mutta oikeuskanslerilla hyvin harvinaisia. Tämä liittynee juuri siihen, että perus- ja ihmisoikeusnäkökulma on oikeusasiamiehellä voimakkaampi. Toiselta puolen oikeuskanslerin (tai apulaisoikeuskanslerin) seuraamuskäytäntö esimerkiksi huomautusten antamisessa on havaintojeni mukaan jonkin verran erilainen kuin oikeusasiamiehellä (tai apulaisoikeusasiamiehillä).

Oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa on aina mahdollista päätyä perustellustikin erilaisiin lopputuloksiin. Jos kuitenkin ratkaisijoiden asiantuntemus ja kokemuspohja painottuvat eri tavalla, myös erilaisten ratkaisujen mahdollisuus on suurempi.

Ratkaisukäytännön johdonmukaisuuden ongelmia

Laillisuusvalvontakäytännön tulisi olla johdonmukaista eli asiallisesti samanlaisissa, mutta erikseen ja eri aikoina käsitellyissä oikeudellisissa kysymyksissä tulisi päätyä tulkinnallisesti samanlaisiin lopputuloksiin. Jos siis johonkin oikeudelliseen tulkintakysymykseen on aiemmassa laillisuusvalvontaratkaisussa jo otettu kantaa, myöhemmässä ratkaisussa tulkintakannanoton tulisi olla samanlainen, jollei toisenlaisen tulkinnan

tueksi ole ilmennyt uusia, aiemmin huomiotta jääneitä oikeudellisia perusteita.

Tämän vuoksi aina, kun asiassa ilmenee oikeudellinen tulkintakysymys, pyritään selvittämään, onko samaan kysymykseen aiempaa laillisuusvalvojan kannanottoa. Jos kysymys on usein esillä olleesta tai tuoreesta tulkintakannanotosta, ratkaisukäytännön johdonmukaisuudesta huolehtiminen ei yleensä tuota ongelmia. Laillisuusvalvonnallinen aikajänne voi kuitenkin olla hyvinkin pitkä. Näissäkin tilanteissa oikeusasiamiehen tai oikeuskanslerin omat aiemmat ratkaisut ovat yleensä löydettävissä kanslian tai viraston sähköisessä muodossa olevasta ratkaisuarkistosta, paperiarkistosta ja kollegoiden kanssa keskustelemalla.

Sen sijaan toisen laillisuusvalvojan aiempien kannanottojen selvittäminen toisesta virastosta ei joko onnistu käytännössä lainkaan tai ei ainakaan yhtä helposti, nopeasti ja luotettavasti. Tähän liittyy sekä ajanhukkaa että erilaisten laillisuusvalvontakannanottojen vaara.

Toimivaltakysymykset ovat yksi esimerkki asioista, joissa molempien laillisuusvalvojien tulisi ehdottomasti noudattaa samaa ratkaisulinjaa. Käytännössä kysymys on lähinnä siitä, katsotaanko kantelun kohteena olevan yksityisen hoitavan perustuslaissa tarkoitettua julkista tehtävää. Kun molempien laillisuusvalvojien toimivalta on sama, ei voida ajatella, että tulkinta olisi erilainen. Joskus on kuitenkin jälkikäteen ilmennyt eri suuntiin menneitä ratkaisuja, kun toisen laillisuusvalvojan ratkaisusta ei ole ollut tietoa.

Ratkaisukäytännön johdonmukaisuuden vaaliminen johtaa myös siihen, että kun toinen laillisuusvaltuutettu on jo ottanut johonkin oikeuskysymykseen kantaa, myös toinen on käytännössä sidottu tähän kantaan, koska samalla toimivallalla ei saisi tehdä erilaista ratkaisua. Tämä voi johtaa hieman kiusallisiinkin tilanteisiin, jos toinen laillisuusvaltuutettu olisi toisenlaisen tulkinnan kannalla. Joissakin tapauksissa asia on tästä syystä pitänyt siirtää toiselle laillisuusvaltuutetulle.

Kuinka ongelmia voitaisiin välttää?

Tehtävien päällekkäisyydestä seuraavia ongelmia ja vaaroja pyritään jatkuvasti välttämään muun muassa selvittämällä toisella laillisuusvaltuutetulla vireillä olevia asioita ja seuraamalla toisen laillisuusvaltuutetun ratkaisukäytäntöä. Voitaisiin ajatella, että yhteistyötä ja sen muotoja pyrittäisiin edelleen kehittämään. Mitä tiiviimpää yhteydenpito ja yhteistyö olisi, sitä paremmin esimerkiksi ratkaisu- ja seuraamuskäytännön yhdenmukaisuutta ja johdonmukaisuutta pystyttäisiin vaalimaan. Tämä edellyttäisi tietyissä tapauksissa yhteydenpitoa myös asian käsittelyn eri vaiheissa, ennen asioiden ratkaisemista.

Valitettavasti kaikki tähän yhteydenpitoon käytetty aika olisi kuitenkin pois varsinaisesta tehtävien hoitamisesta. Tämän vuoksi yhteydenpito on käytännössä rajoittunut lähinnä saman asian vireillä olon tai toisen siinä jo antaman ratkaisun selvittämiseen ja mahdollisista siirroista sopimiseen, sekä toisen laillisuusvaltuutetun ratkaisujen seuraamiseen julkisista ratkaisurekistereistä.

Mielestäni sen sijaan, että käytettäisiin entistä enemmän aikaa tehtävien päällekkäisyydestä aiheutuvien ongelmien välttämiseen, selvästi tarkoituksenmukaisempaa olisi puuttua ongelmien syyhyn, eli tehtävien päällekkäisyyteen. Jos kummankaan laillisuusvaltuutetun toimivaltaan ei puututtaisi, tämä olisi mahdollista tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä kehittämällä nykyistä tehtävien jakolakia.

Miten tehtävien jakoa olisi kehitettävä?

Tarkoituksenmukaisen työnjaon määrittely kuuluu toivottavasti käynnistyvässä lainsäädäntöhankkeessa lähemmin selvitettäväksi ja eduskunnan päätettäväksi. Esitän tässä vain eräitä näkökohtia.

Suppeimmillaan tehtävien jaon uudistaminen tarkoittaisi sitä, että vain vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevat asiat lisättäisiin työnjako-

lakiin. Tämän uudistuksen toteuttamiselle tuskin on päteviä vastasyitä.

Oikeusasiamiehelle annettu OPCATin mukainen kansallisen valvontaelimen tehtävä ei aiheuttanut muutostarvetta oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin väliseen työnjakoon, koska vapautensa menettäneitä henkilöitä koskevat asiat jo kuuluivat tehtävien jakolain mukaan oikeusasiamiehelle. Sen sijaan vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyvä erityistehtävä on luonut ilmeisen tarpeen kehittää oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin työnjakoa.

Kun vammaisten henkilöiden oikeuksien edistäminen ja valvonta ovat kansainväliseen sopimukseen perustuva oikeusasiamiehen erityistehtävä, olisi hyvin epätarkoituksenmukaista, että myös oikeuskansleri käsittelisi tuon tehtävän piiriin kuuluvia asioita ja mahdollisesti tekisi niihin liittyviä linjauksia. Kysymys on myös siitä, että tehtävän myötä oikeusasiamiehen kansliaan kertyy sellaista vammaisten henkilöiden oikeuksien erityisasiantuntemusta, jota oikeuskanslerinvirastossa ei käytännössä voi olla yhtä paljon.

Laajimmillaan työnjaon uudistaminen voisi tarkoittaa sitä, että kaikki kanteluasiat osoitettaisiin toiselle laillisuusvalvojalle. Käsitykseni mukaan se olisi oikeusasiamies, joka jo nyt käsittelee valtaosan kaikista kanteluasioista. Jos yleistä laillisuusvalvontaa harjoittaisi lähinnä vain yksi laillisuusvalvoja, mielestäni sen tulisi olla eduskunnan eli lainsäädäntövaltaa käyttävän ylimmän valtioelimen toimielin.

Esimerkiksi niissä YK:n kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, joissa edellytetään kansallisen valvontaelimen luomista sopimuksissa taattujen oikeuksien turvaamiseksi, keskeisenä pidetään tämän valvontaelimen riippumattomuutta hallitusvallasta. Tähän sopisi huonosti se, että laillisuusvalvoja olisi toimeenpanovallan orgaani, kuten oikeuskansleri on.

Tätä ajattelua ilmentää myös se, että maailmalle levinnyt laillisuusvalvontamalli on juuri parlamentin valitsemaan oikeusasiamieheen perustuva malli. Oikeusasiamies on nykyisin lähes 100 maassa, joskin oikeusasiamiehen valintamenettely ja toimivaltuudet vaihtelevat eri maissa. Kansainvälisesti kahden ylimmän laillisuusvalvojan malli on yksinomaan Ruotsalainen ja Suomalainen erikoisuus. Ruotsissakin oikeuskanslerin tehtäviä on kehitetty, ja nykyisin Ruotsin oikeuskanslerilla on käytännössä enää vähän yleisiä laillisuusvalvontatehtäviä.

Laajimmassa työnjaon uudistamisen mallissa kaikki kanteluasiat ja muut yleiset laillisuusvalvonta-asiat kuuluisivat siis pääsääntöisesti oikeusasiamiehen käsiteltäviksi. Tässäkin mallissa oikeuskanslerille jäisi edelleen toimivalta yleiseen laillisuusvalvontaan, jolloin ne näkökohdat, joiden mahdollisesti katsotaan edelleen puoltavan kahden laillisuusvalvojan olemassaoloa, tulisivat kuitenkin huomioon otetuiksi.

Näiden ääripäiden välillä on monenlaisia mahdollisuuksia kehittää tarkoituksenmukaista työnjakoa. Oma käsitykseni on, että jokainen asiaryhmä tulisi tehtävien jakolaissa osoittaa pääsääntöisesti jommankumman laillisuusvalvojan käsiteltäväksi.

Ongelmat seuraavat erityisesti siitä, että kaksi erillistä laillisuusvalvojaa käsittelee samoihin asiaryhmiin kuuluvia samanlaisia asioita. Oikeusasiamiehen kanslian sisäisesti näitä ongelmia ei ole ensinnäkään sen vuoksi, että oikeusasiamiehen ja kahden apulaisoikeusasiamiehen välillä on oikeusasiamiehen päättämä tehtävien jako, jossa jokainen asiaryhmä on osoitettu pääsääntöisesti yhden laillisuusvalvojan käsiteltäväksi. Toiseksi, ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuteen ja johdonmukaisuuteen liittyvät kysymykset on helppoa selvittää kanslian sisäisesti.

Lopuksi

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien päällekkäisyydestä aiheutuu hallinnollista ja muuta ajanhukkaa, kantelijoiden ja yleisön epätietoisuutta, sekä ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuteen ja johdonmukaisuuteen liittyviä ongelmia ja vaaroja. Nämä haitat, ongelmat ja vaarat olisi hyvin pitkälti poistettavissa puuttumatta kummankaan laillisuusvalvojan toimivaltaan, mutta kehittämällä nykyistä laillisuusvalvojien tehtävien

jaosta annettua lakia tarkoituksenmukaisella tavalla. Esimerkiksi nykyisen työnjakolain piiriin kuuluvissa vankiasioissa näitä ongelmia ei käytännössä ole.

Kahden ylimmän laillisuusvalvojan päällekkäinen järjestelmä on ollut Suomessa koko oikeusasiamiesinstituution olemassa olon ajan. Edellä kuvatut ongelmat ovat osin syntyneet ja osin lisääntyneet sen johdosta, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävissä on tapahtunut eriytymistä ja erikoistumista.

Nykyisen järjestelmän säilyttämistä voitaisiin mahdollisesti puoltaa sen pitkällä perinteellä ja sillä oikeuskanslerin esiin tuomalla seikalla, että yleinen laillisuusvalvonta tukee oikeuskanslerin tehtävää valtioneuvoston valvojana. Mielestäni nämä seikat eivät kuitenkaan ole riittäviä syitä ylläpitää muutoin epätarkoituksenmukaista päällekkäistä järjestelmää.

Päällekkäisyyden poistaminen tai edes vähentäminen tarjoaisi myös kummallekin laillisuusvalvojalle mahdollisuuden kehittää entisestään toimintaansa niissä asiaryhmissä, jotka heille osoitettaisiin. Tehtävien jakaminen tarjoaisi myös mahdollisuuden kehittää oikeuskanslerin työn painopistettä valtioneuvoston lainvalmistelutyötä tukevan riippumattoman oikeuspalvelun suuntaan.

Kahden ylimmän laillisuusvalvojan päällekkäisestä järjestelmästä seuraa ongelmia, eikä nykyinen järjestelmä ole kansalaisten ja yhteiskunnan kannalta tehokkain eikä tarkoituksenmukaisin.

Jussi Pajuoja

Onko oikeusasiamies hyvitysautomaatti?

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt myönteisenä kehitystä, jonka myötä oikeusasiamiehen toiminnan painopiste on viime vuosina siirtynyt yhä selvemmin viranomaisten toiminnan valvonnasta ihmisten oikeuksien edistämiseen. Yksi tämän kehityksen elementti on hyvitys. Valiokunnan mukaan on perusteltua käyttää hyvitystä selvissä tapauksissa, jotta ihmiset pääsisivät oikeuksiinsa, sovinnollinen ratkaisu löytyisi ja turhilta oikeusriidoilta vältyttäisiin (PeVM 2/2016 vp).

Samalla tavoin myönteisesti hyvitykseen on suhtautunut eduskunnan hallintovaliokunta. Sen mukaan hyvityksen maksamista koskevien suositusten esittäminen liittyy kiinteästi ylimpien laillisuusvalvojien asemaan perus- ja ihmisoikeuksien valvojina. Valiokunta toteaa, että oikeusasiamies on tehnyt ratkaisuissaan useita hyvitysehdotuksia, ja osa niistä on johtanut rahalliseen hyvitykseen. Perusoikeusloukkausten rahalliseen hyvittämiseen tähtäävän laillisuusvalvonnan taustalla on ollut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Siinä on edellytetty aineetoman vahingon korvaamista tehokkaan oikeussuojan turvaamiseksi (HaVM 6/2014 vp).

Kun arvovaltaisilta tahoilta on täten todettu, että oikeusasiamiehellä on uusi tehtävä, ja siinä on myös katsottu suoriudutun asianmukaisesti, hyviin tapoihin kuuluu kiittää ja kumartaa. Tämän jälkeen on kuitenkin esitettävä väistämätön jatkokysymys; miten oikeusasiamiehen oikeastaan odotetaan toimivan?

Vahingonkorvausasiat eivät kuulu oikeusasiamiehelle

Oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnassa on perinteisesti lähdetty siitä, että vahingonkorvausasiat jäävät toimivallan ulkopuolelle. Standardivastauksessa todetaan, että oikeusasiamiehen tehtäviin laillisuusvalvojana ei kuulu ottaa kantaa vahingonkorvausoikeudellisiin vaatimuksiin eikä niihin perustuvaan korvausvelvollisuuteen. Vahingonkorvausasiat ratkaisee viime kädessä yleinen tuomioistuin.

Tässäkään tapauksessa ei ole sääntöä ilman poikkeusta. Jo vuosikymmenien ajan oikeusasiamies on tehnyt esityksiä vahinkojen korvaamisesta yksittäistapauksissa. Näin on menetelty esimerkiksi silloin, kun asian vähäisyyteen nähden on pidetty kohtuuttomana, että henkilö joutuisi korvausta saadakseen ajamaan kannetta tuomioistuimessa. Tällöin oikeusasiamies on tehnyt korvausesityksiä suoraan viranomaisille. Esityksiä vahingon korvaamisesta on voitu tehdä myös prosessiriskiin liittyvistä syistä eli silloin, kun ei ole ollut edes varmaa, että viranomainen voimassa olevan lainsäädännön mukaan olisi vahingonkorvausvelvollinen.

Viime kädessä vahingonkorvausesitys on kuitenkin riippunut oikeusasiamiehen omasta harkinnasta. Esitys on voitu tehdä, mutta suoranaista velvollisuutta tai pakkoa oikeusasiamiehellä ei tähän ole. Toisaalta oikeusasiamiehen esitys on joko hyväksytty tai oltu hyväksymättä. Jos sopuun vahingonkorvauksesta ei ole päästy, vahinkoa kärsinyt henkilö on voinut nostaa viranomaista vastaan korvauskanteen yleisessä tuomioistuimessa.

Hyvityksestä ei ole tarkasti säädetty

Oikeusasiamies näyttäisi siis olevan ristiriitaisten odotusten kohteena. Vaikka toimivaltaa vahingonkorvausasioissa ei lähtökohtaisesti ole, rahallisia hyvitysesityksiä edellytetään esitettäväksi. Miten selittyy tämä ristiriita?

Perusongelma on todettu muun muassa valtioneuvoston selonteossa Suomen ihmisoikeuspolitiikasta. Selonteon mukaan kansallinen oikeusjärjestelmä ei tarjoa tehokasta ja kattavaa oikeussuojaa perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämiseksi. Vahingonkorvauslainsäädännön puutteena on, ettei se sisällä yleistä velvoitetta julkisen vallan vahingonkorvausvastuusta perusoikeusloukkaustilanteissa. Omasta puolestaan oikeusasiamies on ilmaissut vastaavan kannan lukuisissa ratkaisuissa. Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ovat siis seurausta siitä, että näin voidaan osaltaan paikata vanhentuneen vahingonkorvauslainsäädännön aukkoja.

Myönteistä lainsäädäntökehitystä on toki tapahtunut. Tästä esimerkkinä on laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä. Sen myötä oikeudenkäynnin viivästymisen arviointi ja hyvityksen määrä saatettiin lainsäädännöllisesti vastaamaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä. Ensi vaiheessa hyvitys koski yleisiä tuomioistuimia, mutta laajeni sittemmin hallintotuomioistuimiin. Oikeusasiamiehen kannalta uusi lainsäädäntö on merkinnyt sitä, että oikeudenkäynnin kestoa ja sen hyvittämistä koskevissa asioissa kantelijoita ohjataan ensisijaisesti turvautumaan oikeudenkäynnin hyvityslaissa säädettyihin oikeusturvakeinoihin.

Lainsäädäntökehitys on johtanut myös siihen, että oikeusasiamies ei yleensä käsittele kotietsintätapauksiin liittyviä hyvityskysymyksiä. Kotietsinnän laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi pakkokeinolaissa säädetyllä tavalla. Kantelijoita kehotetaan viemään asia saamansa ohjauksen mukaisesti käräjäoikeuteen. Poikkeuksena ovat kantelut, joissa 30 päivän määräaika on umpeutunut: silloin oikeusasiamies voi tutkia kantelun normaaliin tapaan.

Vaikka kotietsinnän edellytysten ja menettelyn arviointi kuuluu nykyisin tuomioistuimelle, hyvityksen osalta asia ei tuomioistuimissakaan ole selvä. Hyvitykseen kytkeytyviä vaikeuksia kuvastaa korkeimman oikeuden ratkaisu, johon liittyvä Helsingin hovioikeuden jatkokäsittely on vielä kesken (KKO 2016:57). Korkeimman oikeuden ratkaisussa todetaan, että kotietsinnöistä vaadituista kärsimyskorvauksista ei ole laissa säädetty ja oikeuskäytäntö on suppea. Tarkasti ei ole määritelty esimerkiksi sitä, milloin loukkausta on pidettävä niin vakavana, että korvauskynnys ylittyy. Silloin kun korvauskynnys ylittyy, epätietoisuutta on esiintynyt muun muassa siitä, mitä seikkoja korvausmäärää arvioitaessa tulisi ottaa huomioon ja mikä ylipäätään on asianmukainen korvausmäärä. Epäselvää on ollut sekin, voidaanko korvausasia käsitellä kotietsinnän laillisuusselvittelyn kanssa samassa prosessissa vai tapahtuuko tämä erillisessä riita-asian oikeudenkäynnissä.

Kaiken kaikkiaan kärsimyskorvausten perusteet ovat tuomioistuimillekin vielä epäselvät. Toivottavaa olisi, että Helsingin hovioikeuden tulossa oleva ratkaisu osaltaan selkeyttäisi tilannetta. Siihen liittyen on vireillä kaksi oikeusasiamiehen hyvitysesitystä, joiden käsittelyyn Valtiokonttori on pyytänyt lisäaikaa odotettaessa hovioikeuden kotietsintäratkaisua ja siihen nähden yhdenmukaisen käytännön varmistamiseksi.

Kuka voi ja kenen tulisi päättää hyvityksestä?

Vahingonkorvauslainsäädännön aukkoja on siis voitu paikata erityislaeilla ja kehittämällä oikeuskäytäntöä. Oikeusasiamiehen näkökulmasta nämä ratkaisut siirtävät osan hyvitysasioista tehtäväkentän ulkopuolelle. Hyvitysasioissa ongelmaksi kuitenkin jää, että oikeusasiamiehen valvontaan kuuluvien viranomaisten määrä ja heidän tehtäviensä kirjo on erittäin laaja. Oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvat niin valtiolliset, kunnalliset kuin kirkolliset viranomaiset. Ne tilanteet ja toimenpiteet joihin hyvitysehdotus voi perustua, kattavat kaikki julkiset tehtävät.

Oikeusasiamiehen laajaan tehtäväkenttään ja myös perusoikeusnäkökohtiin nähden hallintovaliokunnan alussa mainittu mietintö on ongelmallinen. Siinä hallintovaliokunta toteaa, että muiden kuin ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamassa laillisuusvalvonnassa kysymys on lähinnä sen arvioimisesta, onko viranomaistoiminnassa noudatettu asianmukaisesti siinä sovellettavaa lainsäädäntöä. Hallintokantelun johdosta annetussa ratkaisussa voidaan antaa enintään hallinnollista ohjausta. Kanteluja käsitellään kaikissa viranomaisasteissa ja viranomaisten sisäisestikin eri organisaatiotasoilla. Näin ollen hallintovaliokunta ei pitänyt perusteltuna rahallisen hyvityksen maksamista koskevan yleisen sääntelyn ottamista hallintolakiin.

Tiukasti tulkiten hallintovaliokunnan kanta merkitsisi, että kanteluihin perustuvia hyvitysesityksiä voisivat tehdä vain oikeusasiamies ja oikeuskansleri. Tällainen tulkinta olisi haasteellinen jo määrällisistä syistä. Kun perustoimeentulotuen myöntäminen siirrettiin kunnilta Kansaneläkelaitokselle (Kela) vuoden 2017 alussa, oikeusasiamiehelle tuli satoja kanteluita. Niissä kysymys oli toimeentulotuen käsittelyn lainvastaisesta viivästymisestä, lainsäädännöllisistä tulkintaongelmista ja järjestelmäteknisten syiden aiheuttamasta ruuhkasta.

Monissa tapauksissa kysymykseen tulee myös hyvitys vastaavilla perusteilla, joilla Kela on aiemmin suorittanut hyvitystä oikeusasiamiehen esityksiin perustuen. Esimerkiksi vuonna 2015 Kela myönsi eräälle kantelijalle hyvitystä eläkkeen maksun katkeamisen johdosta aiheutuneesta haitasta ja vaivannäöstä 100 euroa sekä toiselle kantelijalle lapsilisähakemuksen käsittelyn viivästymisestä 50 euroa. Edelleen Kelassa tapahtuneesta virheestä aiheutunut viive lasten elatuksen saamisessa johti 150 euron rahalliseen hyvitykseen kummallekin lapselle.

Jos hyvitystä voitaisiin suorittaa vain ylimpien laillisuusvalvojien esitysten perusteella, vaarana olisi, että Kelaa koskevien kanteluiden hyvitysvaatimukset tukkisivat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan. Käytännön kannalta rationaalinen menettely on, että asiat voidaan hoitaa ensi vaiheessa suoraan Kelasta aiemmassa hyvityskäytännössä tehtyjä linjauksia noudattaen. Kelan ratkaisuista on edelleen mahdollista kannella oikeusasiamiehelle tai saattaa hyvitys riita-asiana yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Hallintovaliokunnan kanta on myös perusoikeusnäkökulmasta ongelmallinen. Lähtökohtahan siinä on, että hallinnollisessa kantelumenettelyssä ei voitaisi käsitellä hyvitysasioita. Toisaalta sisäministeriön vuonna 2016 vahvistetussa laillisuusvalvontaohjeessa, joka koskee muun muassa poliisia, on omaksuttu vastakkainen kanta. Ohjeen mukaan kantelu- ja muiden laillisuusvalvonta-asioiden yhteydessä saattaa tulla esiin tilanteita, joissa valvovan viranomaisen on aiheellista arvioida, tulisiko havaittu loukkaus korvata rahallisella hyvityksellä. Hyvityksen maksamista tulee oma-aloitteisesti harkita erityisesti tilanteissa,

joissa viranomainen on toiminut selkeästi lain vastaisesti tai joissa on loukattu perus- ja ihmisoikeuksilla suojattuja oikeushyviä. Tällöin viranomainen toimittaa perustellun esityksen hyvityksen maksamiseksi Valtiokonttorin käsiteltäväksi.

Yhtenäisen ja yhdenvertaisen hyvityskäytännön varmistaa tässä tapauksessa se, että Valtiokonttori käsittelee myös ylimpien laillisuusvalvojien hyvitysesitykset. Lainsäädäntö muuttui vuoden 2015 alussa, jolloin tuli voimaan uusi laki valtion vahingonkorvaustoiminnasta. Sillä valtaosa valtioon kohdistuvista vahingonkorvausvaatimuksista on keskitetty Valtiokonttorin käsiteltäväksi.

Lakia sovelletaan valtion viranomaisen virheeseen tai laiminlyöntiin perustuviin vahingonkorvausvaatimuksiin. Osaltaan keskitetty järjestelmä poistaa hallintovaliokunnan lausunnosta välittyviä pelkoja siitä, että hallintokanteluihin liittyvät hyvitysesitykset johtaisivat esimerkiksi epäyhdenmukaisiin käytäntöihin tai ratkaisuihin.

Hyvitykset osaksi normaalijärjestelmää

Usein toistetun lausuman mukaan ylimmät laillisuusvalvojat toimivat valvonnan valvojina. Viranomaisorganisaatioiden oman sisäisen laillisuusvalvonnan tulisi ensisijaisesti huolehtia oikeudellisesta kontrollista ja ohjauksesta. Tähän liittyen olisi myös huolehdittava virheisiin ja laiminlyönteihin perustuvista korvauksista ja hyvityksistä.

Hyvitysasioissa ylimmät laillisuusvalvojat ovat kuitenkin olleet ensi käden toimijoita. Hyvitysjärjestelmää kehiteltäessä ratkaisu on ollut osin ymmärrettävä, koska toiminnalta puuttuu selkeä lainsäädännöllinen pohja. Järjestely ei kuitenkaan voi jäädä pysyväksi.

Nykytilanteen vaarana on sattumanvaraisuus. Jos kantelija valitsee hallinnon sisäisen kantelureitin tai aluehallintoviraston, kysymys hyvityksestä voi jäädä epäselväksi. Erityisesti yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta hyvityksestä tulisikin säätää yksiselitteisesti lailla. Tehtävää helpottaa osaltaan se, että kotimaista oikeuskäytäntöä ja hyvitysratkaisuja on jo kerääntynyt. Tältä pohjalta pitäisi vielä rakentaa aukoton, yhdenmukainen ja yhdenvertainen hyvityssäännöstö.

Maija Sakslin

Sananvapaudesta

Painovapausasetus 1766

Suomi juhli vuonna 2016 yhdessä Ruotsin kanssa 250 vuotta sitten voimaan tullutta painovapausasetusta, *Kuninkaallisen Majesteetin armollinen asetus koskien kirjoitus- ja painovapautta*. Painovapausasetuksella poistettiin ennakkosensuuri. Yhteiskunnallinen ja poliittinen keskustelu, myös hallitsevien ryhmien, kritiikki tuli mahdolliseksi. Kuitenkin perustuslain kyseenlaistaminen oli edelleen kiellettyä. Ennakkovalvonnan poistaminen tarkoitti, että vastuu kirjoitusten sisällöstä siirtyi kokonaan kirjoittajille ja julkaisijoille.

Tuolloin 1700-luvulla valistuksen ideat levisivät kirjallisuuden avulla, minkä vuoksi sananvapauden ja lehdistön vapauden edistäminen oli yksi valistuksen keskeisistä opeista. Painovapausasetus oli maailman ensimmäinen julkisuuslaki. Sen mukaan kaikki hallinnolliset ja tuomioistuimen asiakirjat olivat julkisia. Vaikka painovapausasetus ei ollut pitkään voimassa, sen periaatteet sananvapaudesta ja julkisuudesta muodostivat perustan nykyiselle demokraattiselle ja avoimelle yhteiskunnallemme. Myös laillisuusvalvojien historia alkoi Ruotsissa 1700-luvulla.

Perustuslain mukaan oikeusasiamies valvoo viranomaisten, virkamiesten, julkisyhteisöjen työntekijöiden ja muiden julkista tehtävää hoitavien toiminnan lainmukaisuutta. Oikeusasiamiehellä on keskeinen rooli demokratian ja oikeusvaltion edistämisessä. Oikeusasiamiehen tehtävänä on turvata ihmisten luottamus niihin, jotka käyttävät julkista valtaa hallinnossa, tuomioistuimissa ja demokraattisissa päätöksentekoelimissä. Oikeusasiamies on sekä demokratialle että yksilöille täydentävää oikeudellista suojaa antava instituutio. Se, että oikeusasiamiehen valitsee eduskunta, takaa, että instituutio on riippumaton toimeenpanovallasta ja voi turvata yksilön oikeuksia ja luottamusta valtion instituutioiden toimintaan.

Demokraattisessa yhteiskunnassa hallinnon toiminnan ja laiminlyöntien valvonnan tulee kuitenkin olla myös median ja yleisön valvonnassa. Oikeusvaltiossa yleisöllä on oikeus saada tietoa erityisesti juuri vallan väärinkäytöstä.

Sananvapaus perusoikeutena

Perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Säännöksen otsikko, sananvapaus ja julkisuus, korostaa sananvapauden ja viranomaisten toiminnan julkisuuden ja avoimuuden läheistä yhteyttä, mikä mahdollistaa julkisen vallan käytön valvonnan. Perusoikeussäännös turvaa esitöiden mukaan vapaan mielipiteenmuodostuksen, joka on demokraattisen yhteiskunnan perusta, avoimen julkisen keskustelun, joukkotiedotuksen vapaan kehityksen ja moniarvoisuuden.

Vaikka perinteisesti sananvapautta pidetään poliittisena oikeutena, se kattaa kaikenlaiset luovan toiminnan ja itseilmaisun muodot. Sananvapaus ei turvaa vain tietoja tai ilmauksia, joita vastaanotetaan mielellään tai jotka ovat neutraaleja tai yhdentekeviä. Sananvapaus suojelee myös loukkaaviksi, järkyttäviksi tai häiritseviksi koettuja ilmauksia. Tämä edistää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan julkista keskustelua, joka on monimuotoisen, suvaitsevan ja avoimen yhteiskunnan edellytys.

Sananvapauden suojan ulkopuolelle jää kuitenkin sellainen vihapuhe joka yllyttää väkivaltaan ja vihaan. Vihapuhe voi olla Euroopan ihmisoikeussopimuksen 17 artiklan tarkoittamaa oikeuksien väärinkäyttöä, eikä sen vuoksi nauti sananvapauden suojaa. Näin siksi, että vihapuheen tarkoituksena on tuhota oikeuksia ja vapauksia, joita ihmisoikeussopimus suojelee.

Myös perustuslakivaliokunnan mukaan vihapuheen yleistymisellä on merkittäviä sananvapautta ja demokraattisten toimintaoikeuksien käyttöä rajoittavia vaikutuksia. Vihapuheen vähentäminen turvaisi valiokunnan mukaan ihmisten sananvapauden ja demokraattiset toimintamahdollisuudet vähentämällä vihapuheen synnyttämää pelkoa ja ahdistusta.

Suositus

Huhtikuussa 2016 Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi suosituksen lehdistön suojelusta ja toimittajien turvallisuudesta. Suosituksessa todetaan, että toimittajiin ja muihin median toimijoihin kohdistetut laajamittaiset ja vakavat uhat ja hyökkäykset vahingoittavat demokraattisen yhteiskunnan toimintaa. Suosituksen mukaan kaikkien valtiollisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten, tuomioistuinten ja lainsäätäjän tulee toimia luodakseen turvallisen ja sananvapautta suosivan ympäristön. Jäsenvaltioiden tulee perustuslakinsa ja oikeudellisten perinteidensä mukaisesti varmistaa tiedotusvälineiden riippumattomuus ja turvata tiedotusvälineiden monimuotoisuus sekä julkisten mediapalvelujen riippumattomuus ja kestävyys. Virkamiehet ja muut julkiset toimijat eivät saa vähätellä tai hyökätä toimittajien ja median puolueettomuutta, koskemattomuutta tai moraalia vastaan. He eivät myöskään millään tavoin saa pyrkiä vaikuttamaan siten, että toimittajat tai media luopuisi ammatillisista standardeistaan tai etiikastaan. Heidän tulisi myös julkisesti ja yksiselitteisesti tuomita kaikki tällainen toiminta.

Lopuksi

Painovapausasetuksen juhlavuoden lopulla käytiin Suomessa intensiivistä keskustelua lehdistön ja poliittisten päättäjien välisestä suhteesta. Keskustelussa syytettiin poliitikkoja puuttumisesta median tuottamaan sisältöön, toisaalta keskusteltiin heidän oikeudestaan esittää oma näkemyksensä heihin kohdistuneesta kritiikistä ja omista arvoistaan. Muita teemoja ovat olleet toimituksellinen vapaus, median itsesääntely ja yksittäisen toimittajan vapauden ulottuvuudet.

Lisäksi yhtäältä vapaan ja riippumattoman median rooli ja toisaalta julkisesti rahoitetun yleisradioyhtiön institutionaalinen ja taloudellinen autonomia, samoin kuin moniarvoisen ja

monimuotoisen median merkitys, ovat myös olleet keskustelussa arvioitavina.

Keskustelu osoitti, että ilmaisunvapaus ja lehdistön vapaus ovat hauraita, mutta hyvin vahvasti suojeltuja suomalaisessa yhteiskunnassa. Pienikin epäilys siitä, että näitä oikeuksia rajoitetaan, herättää kriittisen keskustelun, jolla on merkittävä rooli sen takaamiseksi, että saatavilla on riittävä valikoima vapaata ja riippumatonta tiedonvälitystä, joka edustaa monipuolisesti erilaisia näkökulmia.

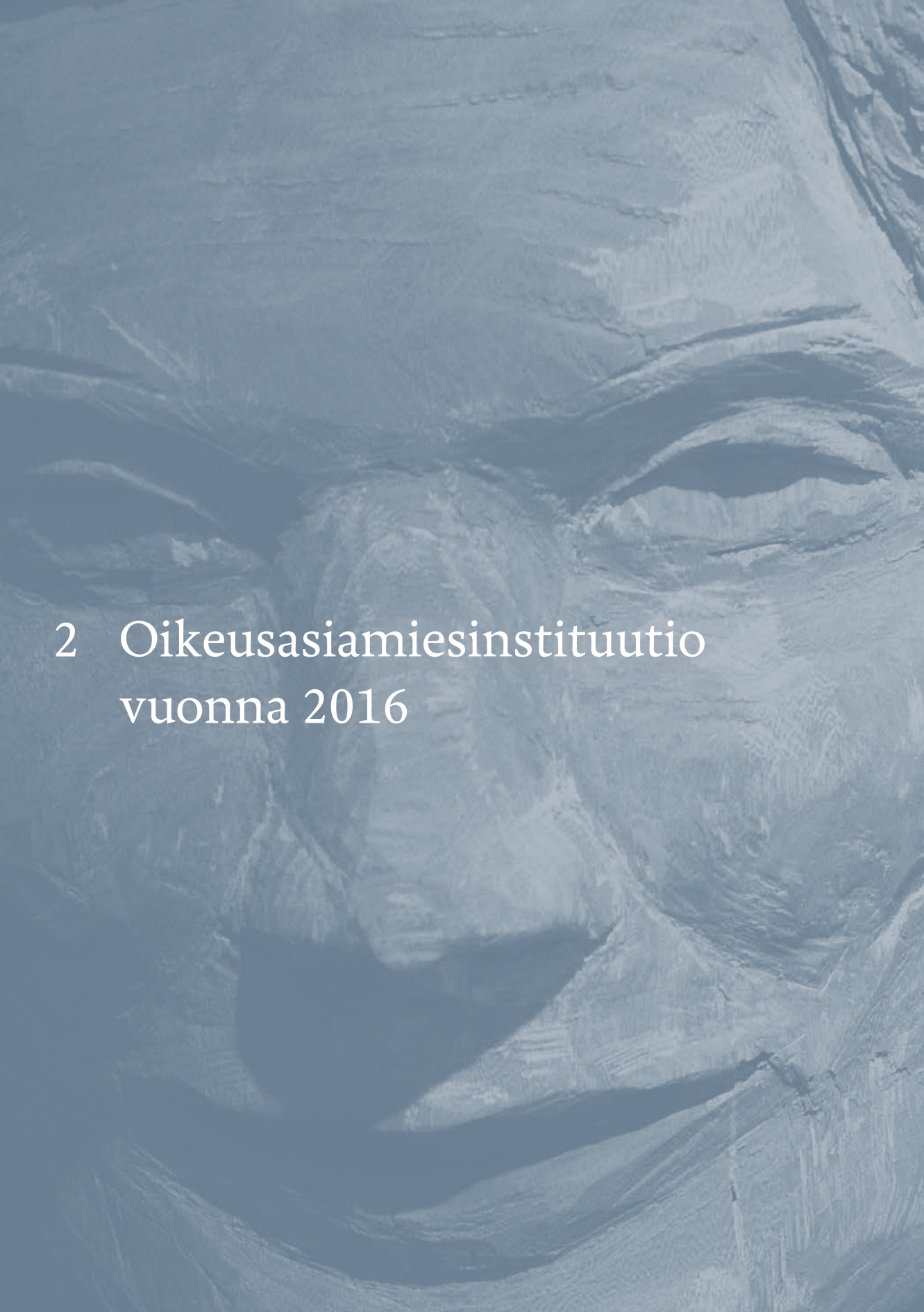
Sananvapauden käyttöön liittyy vastuuta ja velvollisuuksia. Myös henkilön asemaan, esimerkiksi virkamiehenä, saattaa liittyä sellaisia erityisiä velvollisuuksia ja erityistä vastuuta, joka vaikuttaa mahdollisen sananvapauden rajoituksen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta koskevaan arviointiin. Heiltä voidaan myös vaatia asiallisuutta ja asianmukaisuutta sananvapauden käytössä.

Valemedia, vaihtoehtoinen media ja vihamedia pyrkivät luomaan vastakkainasettelua ja sekaannusta yhteiskunnassa. Journalistin ohjeiden mukaan journalistin velvollisuus on pyrkiä totuudenmukaiseen tiedonvälitykseen. Vaikka journalistiseen vapauteen kuuluu mahdollisuus liioitella ja provosoida, sananvapauden suoja edellyttää vilpittömyyttä ja totuudellisuutta. Voidakseen toimia osana demokratiaa ja oikeusvaltiota, tulee tiedotusvälineiden ja toimittajien säilyttää luotettavuutensa ja arvokkuutensa.

Hyvän journalistisen tavan valvonta ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Sitä vastoin oikeusasiamies voi arvioida, miten Yle on hoitanut Yleisradio Oy:stä annetussa laissa säädetyn julkisen palvelun velvoitteensa.

Erityisesti oikeusasiamies valvoo, etteivät viranomaiset rajoita sananvapautta ja turvaa tiedotusvälineiden ja siten yleisön oikeuden saada niin paljon tietoa kuin mahdollista vaarantamatta muita perusoikeuksia. Usein kantelut koskevat virkamiehen mahdollisuutta esittää julkisesti kritiikkiä työnantajansa toiminnasta. Kysymys voi olla myös poliittisista, taiteellisista tai tieteellisistä ilmaisuista tai esimerkiksi siitä, onko sallittua valokuvata tai videoida. Puolustaessaan sananvapautta ja avoimuutta oikeusasiamies puolustaa myös oikeusvaltiota.

Toimivan demokratian kannalta on kuitenkin aivan ratkaisevaa, että pystymme yhdessä vaalimaan kansallisia, paikallisia ja alueellisia asioita seuraavien tiedotusvälineiden säilymisen.



2 Oikeusasiamiesinstituutio vuonna 2016

2.1 Katsaus instituutioon

Vuosi 2016 oli Suomen oikeusasiamiesinstituution 97. toimintavuosi. Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta käynnistyi Suomessa vuonna 1920, toisena maailmassa. Oikeusasiamiesinstituutio on lähtöisin Ruotsista, missä valtiopäivien oikeusasiamiehen virka perustettiin vuonna 1809. Suomen jälkeen seuraavaksi oikeusasiamiehen virka perustettiin Tanskaan vuonna 1955 ja Norjaan vuonna 1962.

Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin (International Ombudsman Institute, IOI) jäseniä on tällä hetkellä yli 170. 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 valvonta-valtaan kuuluvat tuomioistuimet, viranomaiset ja virkamiehet sekä muut julkista tehtävää hoitavat henkilöt ja yhteisöt. Sitä vastoin yksityiset tahot ja yksilöt, joilla ei ole julkisia tehtäviä, eivät kuulu oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin. Oikeusasiamies ei myöskään voi tutkia eduskunnan lainsäädäntötyötä, kansanedustajien toimintaa eikä valtioneuvoston oikeuskanslerin virkatoimia.

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

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

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 oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten keskinäisestä työnjaosta. Apulaisoikeusasiamiehet ratkaisevat heille kuuluvat asiat itsenäisesti ja samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies.

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

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

Apulaisoikeusasiamiehen ollessa estyneenä hoitamaan tehtäväänsä oikeusasiamies voi kutsua apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitamaan tämän tehtäviä. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisena toimi vuonna 2016 esittelijäneuvos Pasi Pölönen yhteensä 52 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 käsiteltävinä olevissa asioissa. Perusoikeuksien toteutumisen arviointi merkitsee eri suuntiin vaikuttavien periaatteiden punnintaa ja huomion kiinnittämistä perusoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Arvioinneissaan oikeusasiamies korostaa perusoikeusmyönteisen laintulkinnan merkitystä.

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

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

Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja yleiset tavoitteet ovat tiivistetysti seuraavalla sivulla.

Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet

Arvot

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

Tavoitteet

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

Tehtävät

Oikeusasiamiehen ydintehtävä on laillisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta ja edistäminen. Tämä tapahtuu kanteluiden käsittelyn ja oma-aloitteisen toiminnan pohjalta. Erityistehtäviä 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 näkemysten pohjalta päätetään toiminnan suuntaamisesta oma-aloitteiseen perus- ja ihmisoikeusvalvontaan ja tämän toiminnan painopisteistä sekä erityistehtävien ja kansainvälisen yhteistyön painotuksista. Voimavarojen suuntaamisessa otetaan erityisesti huomioon vaikuttavuus, oikeusturva ja hyvä hallinto sekä haavoittuvat ihmisryhmät.

Toimintaperiaatteet

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

Toimintaperiaatteet erityisesti kanteluasioissa

Kanteluasioissa laatu merkitsee mm. yksittäisen asian tutkintaan käytettävän ajan sopeuttamista laillisuusvalvonnan kokonaisuuden hallintaan ja toimenpiteiden vaikuttavuutta. Kanteluratkaisussa asianosaisten kuuleminen, tietojen ja sovellettavien oikeusnormien oikeellisuus, ratkaisujen selkeä ja lyhyt kirjoittamistapa sekä perustelujen vakuuttavuus ovat tärkeitä. Kaikki kanteluasiat käsitellään enintään yhden vuoden tavoiteajassa kuitenkin siten, että nopeasti käsiteltäviksi määrätyt kantelut käsitellään niille erikseen asetetuissa tätä lyhemmissä tavoiteajoissa.

Tavoitteiden toteutumisen merkitys

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

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 katsomiinsa toimenpiteisiin. Kanteluiden lisäksi oikeusasiamies voi myös omasta aloitteestaan ottaa tutkittavaksi esiin tulleita epäkohtia.

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

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

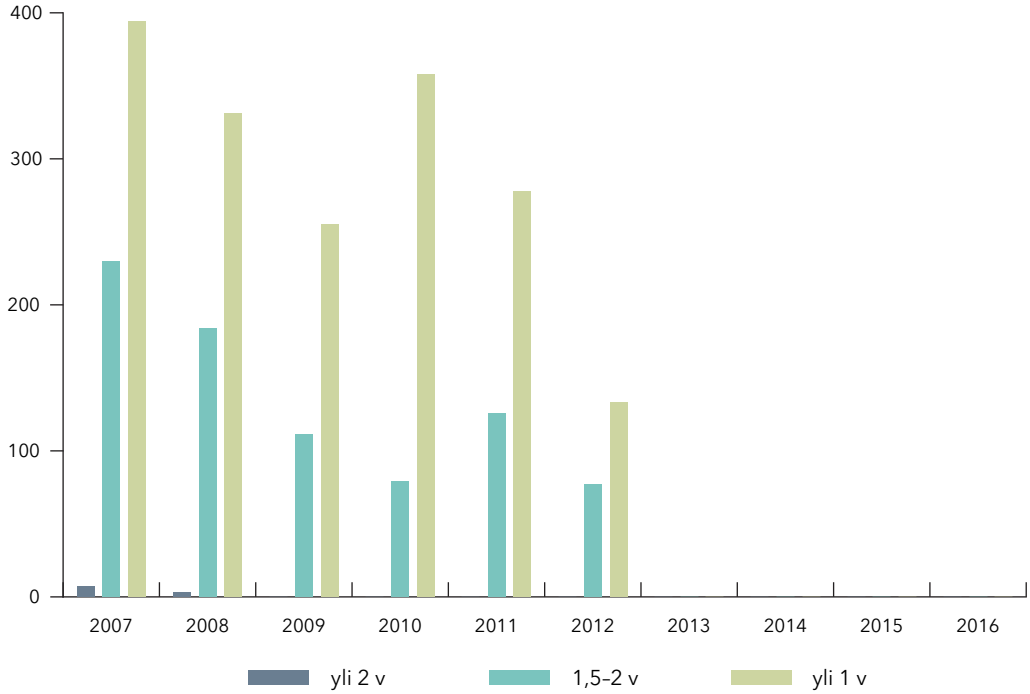
Salaisilla tiedonhankintakeinoilla puututaan useisiin perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin, kuten yksityiselämän, luottamuksellisen viestin ja kotirauhan suojaan. Usein salaisen tiedonhankinnan käyttö vaatii tuomioistuimen luvan, mikä osaltaan varmistaa keinojen lainmukaista käyttöä. Myös oikeusasiamiehen valvonnalla on tärkeä osa näiden, käyttämishetkellä kohteelta salassa pidettävien tutkintakeinojen käytön valvonnassa. Salaisen tiedonhankinnan valvontaa käsitellään jaksossa 4.6.

Laillisuusvalvonnassa perus- ja ihmisoikeudet ovat esillä paitsi yksittäisiä kanteluja ratkaistaessa, myös muun muassa tarkastusten ja omien aloitteiden suuntaamisessa. Perusoikeuksien painotus ja edistäminen näkyy myös muutoin oikeusasiamiehen toiminnassa. Tähän liittyen oikeusasiamies käy keskusteluja muun muassa keskeisten kansalaisjärjestöjen kanssa. Tarkastuksilla ja omasta aloitteesta hän ottaa esille sellaisia kysymyksiä, jotka ovat herkkiä perusoikeuksien kannalta ja joilla on yksittäistapauksia yleisempää merkitystä. Vuonna 2015 perus- ja ihmisoikeusvalvonnan erityisteema oli vammaisten henkilöiden oikeudet. Teeman sisältöä esitellään perus- ja ihmisoikeusjaksossa kohdassa 3.7.

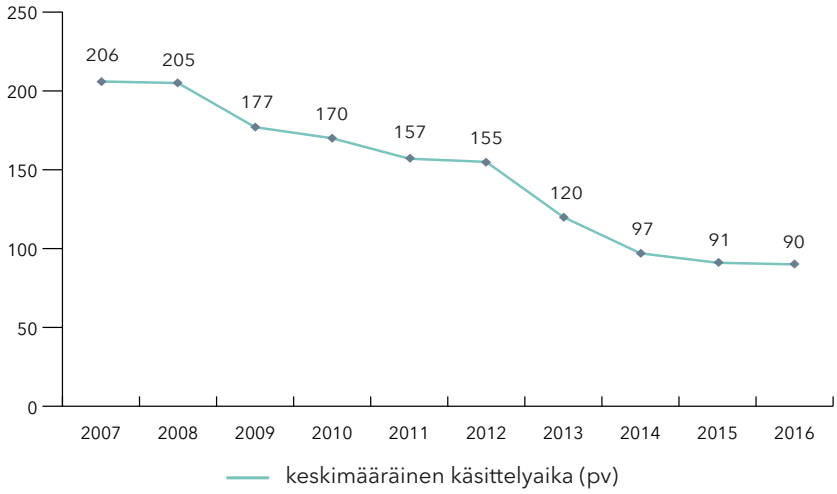
2.3.1 VUODEN KÄSITTELYAJAN SAAVUTTAMINEN

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

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



Yli vuoden vireillä olleet kantelut vuosina 2007–2016



Kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika vuosina 2007–2016

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

Kantelujen enimmäiskäsittelyajan lyhentäminen yhteen vuoteen on ollut oikeusasiamiehen pitkän aikavälin tavoite. Ratkaisutoiminnan tehostamisen johdosta tähän tavoitteeseen päästiin ensimmäisen kerran vuonna 2013. Tähän tavoitteeseen on päästy myös kaikkina seuraavina vuosina. Vuoden vaihteessa ei ollut vireillä yhtään yli vuoden vanhaa kantelua.

Kantelujen keskimääräinen käsittelyaika oli vuoden lopussa 90 päivää, kun se vuoden 2015 päättyessä oli 91 päivää.

2.3.2 KANTELUT JA MUUT LAILLISUUSVALVONTA-ASIAT

Vuonna 2016 kanteluita saapui 4 922. Tämä on noin 160 (3 %) enemmän kuin vuonna 2015 (4 759). Kertomusvuonna ratkaistiin 4 839 kantelua eli noin yhtä paljon kuin niitä saapui. Vuoden 2016 lukuun sisältyvät myös ne asiat, jotka aikaisempina vuosina ovat kuuluneet ryhmään ”Muut kirjoitukset”.

Kirjeitse tai telefaksilla lähetettyjen ja henkilökohtaisesti toimitettujen kanteluiden määrä on viime vuosina laskenut ja vastaavasti sähköpostitse saapuneiden määrä on jatkuvasti lisääntynyt. Vuonna 2016 valtaosa, 69 %, kanteluista saapui sähköisesti.

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

Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2007–2016

Kansliassa otettiin käyttöön kertomusvuonna sähköinen asianhallinnan järjestelmä siten, että 1.1. lukien järjestelmään kirjattiin kanslian hallinnolliset asiat. Uusien vireille tulleiden laillisuusvalvonta-asioiden kirjaaminen järjestelmään aloitettiin 1.4. Sähköiseen asianhallinnan järjestelmään siirtymisen myötä myös aikaisemmin ryhmään 6, muut kirjoitukset, kirjatut asiat kirjattiin kanteluasioihin 1.4. lukien. Näiden asioiden käsittelytapa pysyi kuitenkin samana, eli ne jaetaan apulaisoikeusasiamiehen sijaiselle tai kansliapäällikölle

edelleen jaettaviksi ja valmisteltavaksi. Vastaukset tarkastaa edelleen apulaisoikeusasiamiehen sijainen tai kansliapäällikkö.

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

Osa kanteluista käsitellään ns. nopeutetussa menettelyssä. Vuonna 2016 nopeutetussa menettelyssä käsiteltiin 1 704 eli 35 % kaikista kanteluista. Nopeutetun käsittelyn tarkoituksena on alustavasti erotella heti saapumisvaiheessa sellaiset kanteluiksi kirjatut asiat, joiden tarkempi tutkiminen ei ole tarpeen. Menettelyyn soveltuvat erityisesti asiat, joissa ei selvästi ole aihetta epäillä virhettä, asia on vanhentunut, asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, kirjoitus on yksilöimätön, asia on vireillä muualla tai kyse on uudistetusta kantelusta, josta ei ilmene aihetta ensimmäisen kanteluratkaisun uudelleenarviointiin. Nopeutetun menettelyn kanteluista ei lähetetä ilmoituskirjettä kantelijalle. Jos ilmenee, että kantelu ei sovellukaan nopeutettuun käsittelyyn, asia palautetaan tavanomaiseen kanteluiden jakoon, ja kantelijalle lähetetään kirjaamosta ilmoituskirje. Nopeutetusti käsitellyissä asioissa vastausluonnos toimitetaan ratkaisijalle viikon kuluessa. Kantelijalle lähetetään esittelijän allekirjoittama vastaus.

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

Pelkästään tiedoksi tulleet kirjoitukset niin ikään kirjataan asianhallintajärjestelmään, mutta niihin ei vastata. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen tai kansliapäällikkö kuitenkin tarkastaa ne. Kanslian verkkosivujen palautelomakkeella tulleita yhteydenottoja käsitellään näiden periaatteiden mukaan. Vuonna 2016 vastaanotettiin lähes 3 160 tiedoksi tullutta kirjoitusta.

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

Vuonna 2016 kaikista saapuneista kanteluista 72 % kohdistui kymmeneen suurimpaan asiaryhmään. Numerotiedot kymmenestä suurimmasta kohderyhmästä ovat liitteessä 4.

saapuneet ratkaistut	2015	2016
Kantelut	4 727 4 794	4 856 4 839
Oikeuskanslerilta siirtyneet	32	66
Omat aloitteet	89 73	60 71
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	74 75	80 82
Muut kirjoitukset *v. 2016 sisältyvät kanteluihin*	318 313	
Yhteensä	5 240 5 255	5 062 4 992

Saapuneet ja ratkaistut laillisuusvalvonta-asiat vuosina 2015–2016

Omia aloitteita ratkaistiin vuonna 2016 yhteensä 71. Niistä oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johti 42 asiaa eli 59 % asioista.

2.3.3 TOIMENPITEET

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

Virkasyyte on ankarin oikeusasiamiehen toimenpiteistä. Hän voi kuitenkin olla nostamatta syytettä, vaikka valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, jos hän katsoo, että asia voi jäädä huomautuksen

varaan. Hän voi myös lausua käsityksensä lainmukaisesta menettelystä tai kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Käsitys voi olla luonteeltaan 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 viranomainen saattaa oikaista tekemänsä virheen omasta aloitteestaan jo siinä vaiheessa, kun oikeusasiamies on puuttunut siihen selvityspyynnöin.

Vuonna 2016 kaikista ratkaistuista kanteluista ja omista aloitteista 629 eli 13 % johti oikeusasiamiehen toimenpiteeseen. Kanteluista ja omista aloitteista tutkittiin noin ¼ ns. täysimittaisesti eli asiassa hankittiin vähintään yksi selvitys ja/tai lausunto. Näistä noin puolet johti toimenpiteeseen.

Noin 46 %:ssa eli 2 225 asiassa ei ollut aihetta epäillä virheellistä tai lainvastaista menettelyä tai ei ollut aihetta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Virheellistä menettelyä ei todettu 302 asiassa eli noin 6 %:ssa. Kantelua ei tutkittu 36 %:ssa tapauksista (1 724).

Tavallisimmin kantelua ei tutkittu siitä syystä, että asia oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa. Laillisuusvalvoja ei yleensä puutu muutoksenhakuasteessa tai muussa viranomaisessa käsiteltävänä olevaan asiaan. Muussa viranomaisessa vireillä olevia asioita, joita ei tutkittu, oli kaikista ratkaistuista kanteluista vajaat 12 % (574). Lisäksi tutkimatta jäävät muun muassa asiat, jotka eivät kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, ja pääsääntöisesti yli kaksi vuotta vanhat asiat.

Kun tarkastelun ulkopuolelle jätetään ne kantelut, joita ei tutkittu, toimenpideratkaisujen osuus oli 19 %.

Virkasyytteitä määrättiin nostettavaksi kertomusvuonna yhdessä asiassa, jossa syytettyjä oli yhteensä neljä. Huomautuksia annettiin 32 ja käsityksiä esitettiin 462. Asian käsittelyn aikana tapahtui korjaus 12 tapauksessa. Esityksiksi luokiteltuja ratkaisuja oli 43, vaikkakin esityksen luonteisia hallinnon kehittämiseen liittyviä kannanottoja sisältyi myös muihin ratkaisuihin. Muita toimenpiteitä tilastoitiin 79 asiassa. Edellä mainittuja toimenpiteitä on tosiasiassa jonkin verran enemmän, sillä samasta asiasta tilastoidaan vain yksi toimenpide, vaikka niitä olisi ollut useampia.

Liitteessä 4 on tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta.

2.3.4 TARKASTUKSET

Vuoden 2016 aikana tehtiin 115 tarkastusta. Luettelo kaikista tarkastuksista on liitteenä 5. Tarkastuksia kuvataan tarkemmin eri asiaryhmien yhteydessä.

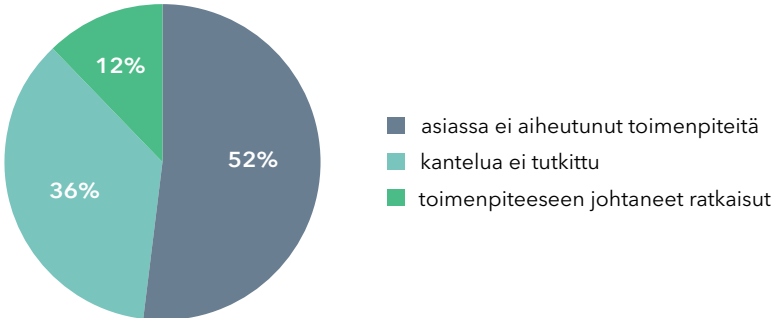
Tarkastuksista noin kaksi kolmasosaa tapahtui oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiesten johdolla ja noin yksi kolmasosa tehtiin esittelijöiden voimin. Suljettuihin laitoksiin tehdyistä tarkastuksista 32 oli ennalta ilmoittamattomia eli ns. yllätystarkastuksia.

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

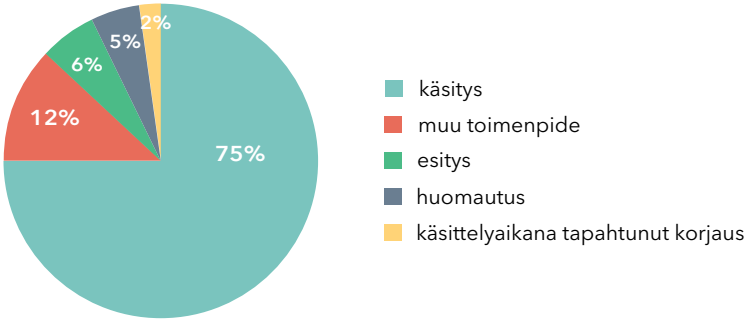
Tarkastuksilla havaitaan usein epäkohtia, joita otetaan omana aloitteena selvitettäväksi. Lisäksi tarkastuksilla on ennalta ehkäisevä tehtävä.

TOIMENPITEET VIRANOMAISITTAIN		Toimenpide							Ratkaisujen kokonaismäärä	% -osuus *
		Syyte	Huomautus	Käsitys	Esitys	Korjaus	Muu toimenpide	Yhteensä		
Viranomainen	Sosiaalihuolto		9	100	2	1	23	135	757	17,8
	Rikosseuraamusala		10	75	4	2	4	95	297	32,0
	Poliisi		1	81	1		7	90	670	13,4
	Terveys		5	49	19	1	15	89	541	16,5
	Sosiaalivakuutus			27	2	4	6	39	319	12,2
	Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala			34	1		3	38	189	20,1
	Ulosotto		1	18	4	2	3	28	143	19,6
	Tulli			12			2	14	70	20,0
	Ympäristöministeriön hallinnonala		1	11				12	133	9,0
	Lainkäyttö	1		5	3		3	12	321	3,7
	Kunnallishallinto			10		1		11	168	6,5
	Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala			8				8	187	4,3
	Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala			2	2		4	8	143	5,6
	Ylimmät valtioelimet		2	2	1		3	8	123	6,5
	Puolustusministeriön hallinnonala			6			1	7	41	17,1
	Oikeusministeriön hallinnonala		1	4	2			7	63	11,1
	Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat		1	5				6	99	6,1
	Verotus			3			3	6	87	6,9
	Edunvalvonta		1	2			1	4	62	6,5
	Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala			2	1	1		4	81	4,9
	Valtiovarainministeriön hallinnonala			3				3	29	10,3
	Syyttäjät			1	1		1	3	68	4,4
	Sisäministeriön hallinnonala			1				1	19	5,3
	Ulkoministeriön hallinnonala			1				1	5	20,0
	Yksityiset valvottavat								23	-
	Muut hallinnonalat								272	-
	Yhteensä	1	32	462	43	12	79	629	4 910	12,8

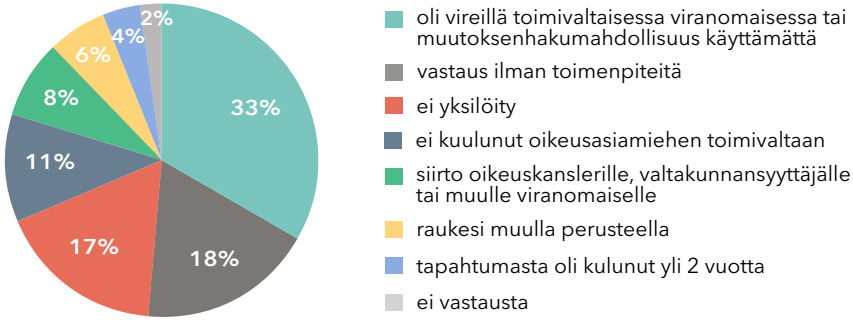
* Toimenpiteiden prosenttiosuus ratkaistuista asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista



Kaikki ratkaistut kantelut vuonna 2016



Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut vuonna 2016



Tutkimatta jätetyt kantelut vuonna 2016

2.4
Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio

Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio muodostuu oikeusasiamiehestä, Ihmisoikeuskeskuksesta ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnasta.

2.4.1 IHMISOIKEUSINSTITUUTIOLLA A-STATUS

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

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

Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio jätti kesäkuussa 2014 akkreditaatiohakemuksensa kansainväliselle koordinaatiokomitealle. Suomelle myönnettiin joulukuussa 2014 A-status vuosille 2014–2019.

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

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

2.4.2 IHMISOIKEUSINSTITUUTION TOIMINNALLINEN STRATEGIA

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

Strategiassa määriteltiin kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle seuraavat päätavoitteet:

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

2.5
Uusia valvontatehtäviä

YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valvonta

YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja ja sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaan saattamista koskevat lait hyväksyttiin keväällä 2013. Tässä yhteydessä eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muutoksella eduskunnan oikeusasiamies nimettiin (uusi 1 a luku 11 a – 11 h §) yleissopimuksen kansalliseksi valvontaelimeksi. Lain muutos tuli voimaan 7.11.2014 (VN:n asetus 848/2014). Valvontaelimen tehtäviä käsitellään tämän kertomuksen jaksossa 3.4.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus

Eduskunta hyväksyi 3.3.2015 oikeusasiamieslain muutoksen, jolla YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista joulukuussa 2006 tehdyn yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaisista tehtävistä huolehtiminen säädettiin oikeusasiamiehen, Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan tehtäviksi. Rakenteen, jonka tulee olla riippumaton, tehtävänä on yleissopimuksen täytäntöönpanon edistäminen, suojelu ja seuranta. Oikeusasiamieslain muutokset tulivat voimaan valtioneuvoston asetuksella 10.6.2016. OA:n ja kansallisen rakenteen toimintaa käsitellään tämän kertomuksen jaksossa 3.3.

2.6
Kotimainen ja kansainvälinen yhteistyö

2.6.1
KOTIMAISET TAPAHTUMAT

Eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2015 kertomus luovutettiin eduskunnan puhemies Maria Lohelalle 3.6.2016. Oikeusasiamies osallistui kertomuksen lähetekeskusteluun eduskunnan täysistunnossa 8.6.2016 sekä ainoaan käsittelyyn 15.2.2017 täysistunnossa.

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

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan vieraana ollut ulkomainen tulevaisuusalan asiantuntijoista koostunut delegaatio vieraili kansliassa 7.6. Delegaation ohjelmaan kuului muun muassa tutustuminen oikeusasiamies-instituutioon. Kansliasta tilaisuuteen osallistuivat AOA Sakslinin lisäksi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman ja Ihmisoikeuskeskuksen asiantuntija Kristiina Kouros.

Poliisiammattikorkeakoulun jatko-opiskelijat sekä opettajat vierailivat kansliassa 1.9. Tilaisuutta isännöi esittelijäneuvos Juha Haapamäki.

Vantaan kaupungin lakimiehet vierailivat kansliassa 16.9. Tilaisuuden aiheena oli koulujen sisäilmaongelmat. Tilaisuuteen osallistui AOA Pajuoja sekä useita kanslian virkamiehiä.

Oulun kaupungin perheoikeudellinen yksikkö oli kanslian vieraana 7.10. Tilaisuuteen osallistuivat esittelijäneuvos Tapio Räty ja useita muista kanslian virkamiehiä.

Lapsioikeusjuristit olivat AOA Sakslinin vieraina 13.10. Tapaamiseen osallistui myös kanslian virkamiehiä.

OA Jääskeläinen piti alustuksen eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnasta eduskunnan toimittajaohjelmassa 12.10. Jääskeläinen luovutti 18.10. Kotimaisten kielten keskuksen Vuoden selväsanainen -palkinnon Demokratiapäivän tilaisuudessa Kuntatalolla.

AOA Sakslin puhui hotelli Presidentissä pidetyssä Ihmisoikeuskeskuksen luentosarjassa ”Perusoikeudet”. Hän kävi esittelemässä oikeusasiamiehen kanslian toimintaa pääesikunnassa 16.9. Hänellä oli puheenvuoro ”Avaimia yhdenvertaisuuteen” - seminaarissa, joka pidettiin Rovaniemellä 30.9. Seminaarin järjestivät Lapin

OA Petri Jääskeläinen ja AOA Maija Sakslin ja AOA:n sijainen, esittelijäneuvos Pasi Pölönen luovuttivat oikeusasiamiehen toimintakertomuksen vuodelta 2015 eduskunnan puhemies Maria Lohelalle 3.6.2016.

aluehallintovirasto yhteistyössä Lapin yliopiston Sára-hankkeen, oikeustieteiden tiedekunnan, Saamelaiskäräjien ja Mii-yhdistyksen kanssa. Seminaari koski saamenkielistä varhaiskasvatusta.

2.6.2 KANSAINVÄLISET YHTEYDET

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

OA Jääskeläinen ja esittelijäneuvos, apulaisoikeusasiamiehen sijainen Pasi Pölönen olivat elokuusta 2015 lähtien mukana Kyproksen hallituksen EU:n komissiolta pyytämässä teknisen konsultaation hankkeessa, jossa arvioitiin Kyproksen oikeusasiamiehen toimintaa. Tämä toiminnan arviointi oli osa laajempaa Kyproksen hallinnon arviointi- ja uudistamisohjelmaa, johon Kyproksen hallitus on sitoutunut suhteessa EU:n komissioon, EU:n keskuspankkiin ja Kansainväliseen valuuttarahastoon IMF:ään. Tehtävänä oli arvioida muun muassa Kyproksen oikeusasiamiehen riippumattomuutta, organisaatiota ja työnkulkuja, toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä resurssi- ja kehittämistarpeita. Hankkeen loppuraportti toimintasuunnitelmaehdotuksineen esitettiin Kyproksen hallitukselle huhtikuussa 2016.

Suomesta hankkeessa olivat mukana myös ulkoministeriötaustainen Eija-Leena Linkola ja kehityspäällikkö Marika Tammeaid Valtiokonttorista. Ryhmä teki perehtymismatkan Kyproksen oikeusasiamiehen toimistoon 14.–18.12.2015. Perehtymismatkalta laadittiin EU:n komissiolle annettu väliraportti. Toisella matkalla 1.–5.2.2016 perehdyttiin yksityiskohtaisesti oikeusasiamiehen toimintaan.

Hankkeen loppuraportti toimintasuunnitelmaehdotuksineen esitettiin Kyproksen oikeusasiamiehen toimistossa 20.4.2016. Virallinen loppuraportti toimitettiin Kyproksen hallitukselle 6.5.2016. Arviointiryhmä esitti kaikkiaan 53 suositusta oikeusasiamiestä koskevan lainsäädännön, toimiston organisoinnin, työtapojen ja strategisen suunnittelun kehittämiseksi. Hankkeen loppuraportti ja väliraportti (EOAK/654/2016) on laadittu englannin kielellä.

Kansainvälisiä vieraita

Suomen oikeusasiamies järjesti 4.–5.10. Baltianmaiden ja Pohjoismaiden välisen Baltic-Nordic -seminaarin, jossa käsiteltiin osallistujamaiden oikeusasiamiesinstituutioiden ajankohtaisia asioita sekä eräitä kaikille maille yhteisiä asioita, kuten YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valvontatehtävää. Kokous pidettiin eduskunnan lisärakennuksen eli ns. Pikkuparlamentin auditoriossa.

Alla on lueteltu osa kansliassa kertomusvuonna vierailleista henkilöistä ja delegaatioista.

- 18.5. Euroopan neuvoston kunta- ja aluekongressin edustajien vierailu
- 27.5. Itävallan Lintzin yliopiston julkisen hallinnon opiskelijadelegaatio
- 29.8. Kiinan rikosseuraamusalan virkamiesvierailu kansliassa, vierailuun kuului käynti myös Suomenlinnan vankilassa yhdessä oikeusasiamiehen kanslian virkamiesten kanssa
- 29.8. Taiwanin parlamentin delegaatio
- 3.9. Moldovan oikeusasiamies Mihail Cotorobai ja yhdenvertaisuus- ja syrjintäasiain neuvottelukunnan presidentti Ian Feldman
- 21.9. Ruotsin perustuslakivaliokunta
- 13.10. European Judicial Training Network:in (EJNT) tuomarit ja syyttäjät
- 29.11. Mosambikin oikeusministeri Chande delegaatioineen

- 1.12. Viron oikeuskansleri
- 16.12. Romanian suurlähettiläs H.E. Mr. Razvan Rotundu ja Mădălina Morariu (Second Secretary)

Ulkomaisia tilaisuuksia

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

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

Kanslian virkamiehiä osallistui moniin ulkomailla järjestettyihin seminaareihin ja konferensseihin seuraavasti.

- 27.1. ENNHRI (Euroopan kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden verkosto) -jäsentapaaminen; Economic and Social Rights, Strasbourg / AOA Sakslin
- 28.1. the Coucil of Europe-FRA-ENNHRI-EQUINET -tapaaminen; Designing effective tools for the promotion and protection of social and economic rights / AOA Sakslin
- 8.2. ENNHRI Legal Working Group, Wien / esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä ja avustava asiantuntija Hanna Rönty
- 9.2. FRA (Euroopan perusoikeusvirasto) ja ENNHRI workshop on national implementation of the EU Charter of Fundamental Rights, Wien / esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä ja avustava asiantuntija Hanna Rönty
- 26.–27.4. IOI (Kansainvälinen oikeusasiamiesinstituutio) international seminar / Human rights challenges now: the Ombudsman facing threats, Barcelona / OA Jääskeläinen
- 28.–29.4. Kongress neue Verwaltung, Bonn / esittelijäneuvos Jorma Kuopus
- 25.–27.5. Human Rights – A 21st Century Approach to the work of Ombudsmen -conference, Belfast / vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Håkan Stoor
- 2.6. Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution esittely Raoul Wallenberg instituutti, Lund / johtaja Sirpa Rautio ja esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä
- 12.–14.6. European Network of Ombudsman Seminar, Bryssel / OA Jääskeläinen ja esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä
- 24.–26.8.2016 Pohjoismaisten oikeusasiamiesten kokous, Bornholm / OA Jääskeläinen, AOA Pajuoja, AOA Sakslin, kansliapäällikkö Päivi Romanov ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Håkan Stoor
- 2.–5.10. International Conference of Ombuds Institutions For the Armed Forces, Amsterdam / AOA Sakslin ja oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman
- 12.–14.10. Poliisirikosseminaari, Tukholma / esittelijäneuvokset Mikko Eteläpää ja Juha Haapamäki
- 27.–28.10.2016 ENNHRI General Assembly, Zagreb / johtaja Sirpa Rautio ja esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä
- 8.–9.11. CAT (Committee Against Torture) eli kidutuksen vastaisen komitean ja Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituutin sekä kidutuksen vastaisen kansallisen valvontaelimen (eduskunnan oikeusasiamies) tapaaminen, Geneve / OA Jääskeläinen, oikeusasiamiehensihteeri Iisa Suhonen ja asiantuntija Kristiina Kouros

- 24.11. Pohjoismaisen sosiaalipalvelusopimuksen uudistaminen / Pohjoismainen ministerineuvosto, Kööpenhamina / vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Håkan Stoor
- 14.–15.12. Sananvapausseminaari, Strasbourg / AOA Sakslin
- 6.–7.12. FRA "Workshop on the setting up and implementing of Frontex individual complaints", Bryssel / AOA Sakslin

Kidutuksen vastaista valvontaelintä koskevassa jaksossa 3.4. on tietoa tilaisuuksista, joihin joko ratkaisijat tai kanslian virkamiehet ovat osallistuneet.

2.6.3 OIKEUSASIAMIESVEISTOS

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

Eduskunnan oikeusasiamies voi myöntää veistoksen suomalaiselle tai ulkomaiselle henkilölle, viranomaiselle tai yhteisölle, joka on ansiokkaasti edistänyt laillisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

OA Jääskeläinen myönsi ja luovutti oikeustieteen tohtori, professori emeritus Raimo Lahdelle oikeusasiamiesveistoksen 16.1.2016 Lahden täyttäessä 70 vuotta. Lahti on toiminut rikosoikeuden professorina ja lukemattomissa asiantuntija- tai luottamustehtävissä yli 40 vuoden ajan. OA Jääskeläinen totesi luovutuspuheessaan Lahden toiminnallaan ja kannanotoillaan ansiokkaasti edistäneen ihmisarvon loukkaamattomuutta, yksilön vapauksia ja oikeuksia sekä laillisuutta ja oikeudenmukaisuutta erityisesti rikosoikeuden ja lääkintäoikeuden alalla. Jääskeläinen sanoi Lahden toiminnan olleen paitsi kansallisesti, myös kansainvälisesti arvostettua ja tunnustettua.

2.7 Palvelutoiminnat

2.7.1 ASIAKASPALVELU

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

Kansliassa on kaksi neuvontalakimiestä, joiden tehtävänä on antaa asiakkaille neuvoja kantelun tekemisessä. Neuvontalakimiehillä on aikaisemmin ollut päivittäinen päivystysvuoro, jonka aikana he vastasivat neuvontapuheluihin ja ottivat vastaan kansliaan paikan päälle tulevia asiakkaita. Kanslian asiakaspalvelun menettelytapoja muutettiin alkuvuodesta 2016 oikeusasiamiehen päätöksellä siten, että päivittäinen neuvontalakimiesten päivystysaika lopetettiin pysyvästi. Tätä oikeusasiamiehen päätöstä edelsi noin puolen vuoden kokeilujakso, jonka aikana kokeiltiin asiakaspalvelun toimivuutta ilman nimenomaista kelloaikaan rajattua neuvonta-aikaa. Uudistuksen myötä neuvontaa antavat myös kanslian esittelijät omaa toimialaansa koskevissa asioissa. Neuvontapuheluita tuli neuvontalakimiehille yhteensä runsaat 1 060, asiakaskäyntejä oli noin 30.

Kanslian kirjaamo ottaa vastaan ja kirjaa saapuvat kantelut sekä vastaa niitä koskeviin tiedusteluihin sekä asiakirjapyyntöihin. Kirjaamoon tuli vuoden aikana noin 3 000 puhelua. Asiakaskäyntejä oli yli 70 ja asiakirjatilauksia/tietopyyntöjä 566. Johdon sihteereille tuli noin 1 000 puhelua ja esittelijöille yhteensä vajaat 900 puhelua. Tutkijoita palvelee ensisijaisesti kanslian arkisto. Kaikkiaan kansliaan tuli vajaat 6 000 neuvonta- ja asiakaspalvelupuhelua. Asiakkaita kävi yhteensä hiukan yli 100.

2.7.2 VIESTINTÄ

Vuonna 2016 laadittiin 22 tiedotetta ja lyhyt ns. verkkovinkki kolmesta ratkaisusta. Kanslia tiedottaa oikeusasiamiehen ratkaisuista, joilla on erityistä oikeudellista tai yleistä mielenkiintoa. Tiedotteet laaditaan suomeksi ja ruotsiksi, verkossa ne julkaistaan lisäksi englanniksi.

Kanslia teetti medianäkyvyydestään analyysin, jonka mukaan oikeusasiamies näkyi vuoden 2016 aikana verkkomediassa 1 884 uutisen ja artikkelin verran.

Verkossa julkaistiin noin 160 anonymisoitua ratkaisua. Verkkoon viedään ratkaisuja, joilla on oikeudellista tai yleistä mielenkiintoa.

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

2.7.3 KANSLIA JA HENKILÖKUNTA

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

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

Vuoden 2016 lopussa kansliassa oli 60 vakinaista virkaa. Vuoden 2016 Ihmisoikeuskeskuksen talousarviossa kansliaan saatiin määrärahat yhden uuden asiantuntijan viran perustamiseksi Ihmisoikeuskeskuksen tehtäviin. Virka perustettiin oikeusasiamiehen päätöksellä 17.3.2016.

Kansliassa oli vuoden 2016 päättyessä viisi täyttämätöntä virkaa. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten lisäksi kansliassa oli kansliapäällikkö, 10 esittelijäneuvosta, 7 vanhempaa oikeusasiamiehensihteeriä (joista yksi virkanimike muutettiin esittelijäneuvokseksi 1.10.2016 lähtien), 12 oikeusasiamiehensihteeriä (30.11.2016 saakka, jolloin oikeusasiamies teki päätöksen, jolla virkanimikkeitä yhdenmukaistettiin siten, että kaikkien vakinaisessa virkasuhteessa olevien oikeusasiamiehensihteerien virkanimike muutettiin vanhemmaksi oikeusasiamiehensihteeriksi.) ja 2 neuvontalakimiestä sekä Ihmisoikeuskeskuksessa johtaja ja 3 asiantuntijaa.

Lisäksi kansliassa oli tiedottaja, 2 tarkastajaa, 4 notaaria, hallintosihteeri, kirjaaja, apulaiskirjaaja, 3 osastosihteeriä ja 7 toimistosihteeriä. Kansliassa työskenteli osan tai koko vuoden määräaikaisessa virkasuhteessa yhteensä 4 henkilöä ja Ihmisoikeuskeskuksessa 5 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 10 kertaa. Kanslian yhteistoimintakokous koko henkilöstölle pidettiin vuonna 2016 kaksi kertaa.

Pysyvinä työryhminä toimivat koulutus-, työhyvinvointi- sekä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyöryhmät. Lisäksi kansliassa toimi eduskunnan virkaehtosopimuksen mukainen tehtävien vaativuudenarviointiryhmä. Tilapäisiä työryhmiä olivat muun muassa asianhallinnan ja verkkopalvelu-uudistuksen hankkeita varten asetetut työryhmät ja ohjausryhmät.

Vuonna 2013 aloitettu sähköisen asianhallinnan hanke saatiin päätökseen kertomusvuonna. Järjestelmän käyttöönotto aloitettiin hallintoasioissa 1.1. ja kaikissa laillisuusvalvonta-asioissa 1.4. Asianhallinnan hankkeen tavoitteena ollut oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta- ja muita tehtäviä sekä kanslian hallintoa tukeva sähköinen asian- ja asiakirjanhallinnan ratkaisu toteutui ja kanslia siirtyi kaikissa hallintoasioissa sekä ennen 1.4. vireille tulleita laillisuusvalvonta-asioita lukuun ottamatta sähköiseen käsittelyyn ja sen myötä sähköiseen työympäristöön.

2.7.4 KANSLIAN TALOUS

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

Kanslialle myönnettiin vuotta 2016 varten 5 924 000 euron määräraha. Tästä määrärahasta käytettiin vuonna 2016 yhteensä 5 282 100 euroa eli noin 641 900 euroa arvioitua vähemmän. Arvioidun toimintamäärärahan alittuminen johtui osin palkkasäästöistä ja osin määrärahoja säästyi asianhallinnan hankkeen arvioitua huomattavasti alhaisemmista kustannuksista.

Ihmisoikeuskeskus laati oman toiminta- ja taloussuunnitelman ja oman talousarvioehdotuksensa.

3 Perus- ja ihmisoikeudet

3.1
Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatti

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

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

Perus- ja ihmisoikeusmandaatti ilmenee myös esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain kantelun tutkintaa ohjaavasta säännöksestä. Lain 3 §:n mukaan ”oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta”. Kysymys ei ole vain perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnasta, vaan myös niiden edistämisestä. Lain 10 §:n mukaan oikeusasiamies voi muun muassa ”kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin”.

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

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

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

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

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

3.2 Ihmisoikeuskeskus

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

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

Keskus ei käsittele kanteluja eikä muitakaan yksittäistapauksia.

Ihmisoikeuskeskuksella on lisäksi lakisääteisenä erityistehtävänä YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen perusteella sopimuksen täytäntöönpanon ja vammaisten oikeuksien toteutumisen edistäminen, suojelu ja seuranta yhdessä ihmisoikeusvaltuuskunnan ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa. Kyseessä on ensimmäinen Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle yhteisesti osoitettu tehtävä (ks. lähemmin jakso 3.3).

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

Ihmisoikeuskeskuksella on valtuuskunta, jonka tehtäviin kuuluu toimia perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä, käsitellä laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita sekä päättää vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelman ja toimintakertomuksen hyväksymisestä. Oikeusasiamies asettaa ihmisoikeusvaltuuskuntaan hakemusten perusteella ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa kuultuaan 20–40 jäsentä neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuskunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja.

3.2.1 TOIMINTA VUONNA 2016

Vuoden 2016 toimintasuunnitelmassa Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan painopisteiksi vahvistettiin edelleen ihmisoikeuskasvatus- ja koulutus ja erityisesti omien koulutussisältöjen kehittäminen, vammaisten oikeuksien edistäminen ja seuranta uuden erityistehtävän myötä sekä uuden ihmisoikeusvaltuuskunnan työn käynnistäminen. Myös seurannan kehittäminen asetettiin tavoitteeksi.

Tiedotus, julkaisut ja tilaisuudet

Ihmisoikeuskeskuksen kotisivuilla (www.ihmisoikeuskeskus.fi) on Ihmisoikeuskeskusta ja sen valtuuskuntaa koskevien tietojen lisäksi muun muassa ajankohtaisia tiedotteita ja uutisia perus- ja ihmisoikeuksista, Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja, lausuntoja ja koulutusvideoita sekä linkkejä muiden ihmisoikeustoimijoiden kotisivuille.

Ihmisoikeuskeskus julkaisi toimintavuonna säännöllisesti sekä kansainvälisiä että kotimaisia katsauksia. Katsaukset on suunnattu ajankohtaisista perus- ja ihmisoikeusasioista kiinnostuneille. Katsaukset ilmestyvät suomeksi ja ruotsiksi, ja ne voi tilata omaan sähköpostiin Ihmisoikeuskeskuksen kotisivuilta. Kansainvälinen katsaus sisältää uutisia muun muassa YK:sta, EU:sta, EU:n perusoikeusvirastosta ja Euroopan neuvostosta, mukaan lukien merkittävistä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuista. Kotimaan katsauksen aiheita olivat muun muassa Suomen raportit ihmisoikeussopimusten valvontaelimille, kotimaiset perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät politiikkaohjelmat, selvitykset ja tutkimukset sekä merkittävät tuomioistuinratkaisut. Kumpikin uutiskatsaus ilmestyi vuoden aikana kuusi kertaa.

Ihmisoikeuskeskus tiedottaa Facebook-sivuillaan aktiivisesti sekä omasta toiminnastaan että ajankohtaisista perus- ja ihmisoikeusasioista. Parantaakseen näkyvyyttään sosiaalisessa mediassa ja tavoittaakseen suuremman joukon ihmisiä Ihmisoikeuskeskus avasi myös Twitter-tilin (@FIN_NHRI) joulukuussa 2015 ja käytti sitä muun muassa tilaisuuksista tiedottamiseen.

Ihmisoikeuskeskus pyrkii julkaisuillaan lisäämään tietoutta perus- ja ihmisoikeuksista sekä tukemaan perus- ja ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta. Ihmisoikeuskeskuksen julkaisut ovat maksuttomia, ja useimmat julkaisut ovat vapaasti saatavilla keskuksen verkkosivuilla. Julkaisuja ovat omassa toiminnassaan käyttäneet niin viranomaiset, järjestöt kuin yrityksetkin. Julkaisut on lueteltu Ihmisoikeuskeskuksen toimintakertomuksessa.

Tilaisuudet ovat keskeinen tapa tiedottaa ja kouluttaa ajankohtaisista perus- ja ihmisoikeusaiheista. Vuonna 2016 tilaisuuksia järjestettiin ulkoasiainministeriön, oikeusministeriön, yhdenvertaisuusvaltuutetun ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Aiheina olivat muun muassa Euroopan unionin perusoikeuskirjan käyttö, vammaisten henkilöiden poliittiset osallistumisoikeudet ja vihapuheeseen puuttuminen. Tilaisuuksiin osallistui yhteensä noin 800 ihmistä. Laajemman yleisön tavoittamiseksi useimpia seminaareja oli toimintavuonna mahdollista seurata suoran verkkolähetyksen kautta. Lisäksi tarpeen mukaan on järjestetty tulkkausta eri puhutuille kielille sekä viittomakielille.

Koulutus ja kasvatus

Perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen edistäminen on ollut yksi Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan painopisteistä koko sen toiminnan ajan. Ihmisoikeuskeskus on muun muassa julkaissut ensimmäisen kansallisen perusselvityksen ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen toteutumisesta Suomessa.

Vuonna 2016 Ihmisoikeuskeskus panosti koulutussisältöihin ja kehitti perus- ja ihmisoikeusluentokokonaisuuden, johon kuuluu viisi erillistä luentoa seuraavista aiheista: johdatus perus- ja ihmisoikeuksiin, YK:n ihmisoikeusjärjestelmä, EN:n ihmisoikeusjärjestelmä, EU:n perusoikeusulottuvuus sekä perusoikeudet valtiosäännössä.

Valtioneuvosto laati järjestyksessään toisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman vuonna 2016. Ihmisoikeuskeskuksen edustaja oli mukana asiantuntijana toimintaohjelmaa valmistelleessa valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkostossa, ja antoi verkostolle asiantuntijatukea erityisesti toimintaohjelman ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta koskevaa osaa varten.

Syksyllä 2016 kaikissa perusopetusta järjestävissä oppilaitoksissa otettiin käyttöön vuonna 2014 vahvistettujen valtakunnallisten opetussuunnitelmien perusteiden mukaiset uudet opetussuunnitelmat. Ihmisoikeuskeskuksen antamien lausuntojen mukaisesti ihmisoikeuskasvatusta linjataan uusissa opetussuunnitelmissa entistä vahvemmin sekä tiettyjen oppiaineiden sisältöjen kuin myös toimintaympäristön osalta.

Suomessa ihmisoikeuskasvatustyötä tekevät myös monet järjestöt, joista osa toimii limittäin ihmisoikeuskasvatuksen, globaalikasvatuksen ja demokratiakasvatuksen kentällä. Näiden toisiaan

lähinnä olevien käsitteiden selkeyttämiseksi ja toimijoiden kohtaamiseksi Ihmisoikeuskeskus järjesti syksyllä 2016 pyöreän pöydän tilaisuuden yhteistyössä oikeusministeriön ja Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepan kanssa.

Koulutuksen järjestäjistä Ihmisoikeuskeskus teki vuonna 2016 yhteistyötä muun muassa Haaga-Helian kanssa. Haaga-Helia toteutti ensimmäistä kertaa historiassaan nuoriso-ohjaajille suunnatun opintokokonaisuuden ihmisoikeuskouluttamisesta. Koulutuksen ammattilaisia ja opiskelijoita tavoitettiin myös ammatti- ja ainejärjestöjen kautta. Ihmisoikeuskeskus puhui muun muassa Suomen uskonnonopettajien liiton talvipäivillä.

Loppuvuodesta 2016 aloitettiin myös valmistautuminen tammikuun 2017 lopulla järjestettäville Educa-messuille. Educa-messut on Suomen suurin opetusalan tapahtuma ja se kokoaa jopa 15 000 kävijää Messukeskukseen. Messuille suunniteltiin yhteistyössä järjestöjen kanssa ihmisoikeuskasvatusosasto ja yhteistyössä viranomaisten kanssa lavaohjelma.

Tutkimus

Perus- ja ihmisoikeustutkimuksen edistämisestä käynnistettiin vuonna 2016 selvitys yhteistyössä Lapin yliopiston Arktisen keskuksen Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutin PYVIn kanssa. Hankkeessa kartoitetaan perus- ja ihmisoikeuksien tutkimuksen nykytilaa Suomessa eri tieteenaloilla sekä tulevaisuuden tutkimustarpeita.

Aloitteet ja lausunnot

Ihmisoikeuskeskus antoi vuonna 2016 useita tehtäväalueisiinsa liittyviä lausuntoja, kommentteja tai kirjelmiä ministeriöille ja kansainvälisille elimille. Omassa lausuntotyössään keskus huomioi eduskunnan oikeusasiamiehen antamat lausunnot ministeriöille ja eduskunnan valiokunnille välttääkseen päällekkäistä työtä. Keskus pyrki kiinnittämään lausunnoissaan erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksiin, kuten vammaisiin henkilöihin, ikääntyneisiin ja maahanmuuttajiin. Lausunnot koskivat muun muassa valtion kotouttamisohjelmaa, vammaisten ja ikääntyneiden henkilöiden oikeuksia ja translaki-uudistusta. Lausunnot on lueteltu Ihmisoikeuskeskuksen toimintakertomuksessa.

Yhteistyö kotimaisten ja kansainvälisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kanssa

Ihmisoikeuskeskus tekee yhteistyötä perus- ja ihmisoikeuksien parissa toimivien viranomaisten, järjestöjen ja tutkijoiden kanssa. Yhteistyötä tehdään esimerkiksi tapaamisten ja tietojenvaihdon muodossa, vaikuttamistyössä sekä tilaisuuksien järjestämisessä. Viranomaisista keskeisiä yhteistyötahoja ovat ministeriöiden edustajista koostuva valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkosto ja ulkoasiainministeriön ihmisoikeudet ulkopolitiikassa -verkosto.

Helmikuusta 2014 lähtien Ihmisoikeuskeskus on kutsunut koolle perus- ja ihmisoikeusvalvontaa suorittavat itsenäiset ja riippumattomat viranomaistahot, joita ovat eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, lapsiasiavaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, tietosuojavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu. Vuonna 2016 tällä kokoonpanolla tavattiin kahdesti.

Ihmisoikeuskeskuksen yhteistyö eduskunnan kanssa toteutuu muun muassa lausuntojen, valiokuntakuulemisten, tilaisuuksien, tapaamisten ja kansainvälisten vierailujen muodossa. YK:n ihmisoikeuspäivän vietosta on muodostunut vakiintunut tapahtuma, jonka yhteydessä Ihmisoikeuskeskus esittelee eduskunnan väelle omaa toimintaansa tai tarjoaa tietoa eri aiheista. Vuonna 2016 tapahtuman aiheena oli ihmisoikeuskasvatus.

Ihmisoikeuskeskus osallistuu perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön lakisääteisen tehtävänsä mukaisesti. Ihmisoikeuskeskus on toimintansa alusta al-

kaen osallistunut kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden verkostojen yhteistyöhön ja toimii 1.3.2016 lähtien kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalaisen verkoston (ENNHRI) koordinaatiokomitean ja kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden globaalin verkoston hallituksen (GANHRI Bureau) jäsenenä kolmivuotiskauden ajan.

Erityisesti ENNHRI:n toiminta on viimeisten vuosien aikana laajentunut huomattavasti. ENNHRI tukee kansallisten instituutioiden perustamista, kehittämistä ja niiden akkreditaatioprosessia sekä vaikuttaa ihmisoikeuspolitiikkaan ja ihmisoikeuksien toteutumiseen Euroopassa. Ihmisoikeuskeskus osallistui aktiivisesti ENNHRI:n temaattisiin työryhmiin.

Yhteistyö EU:n perusoikeusviraston kanssa jatkui tiiviinä. Ihmisoikeuskeskuksen johtaja on osallistunut perusoikeusviraston hallintoneuvoston työskentelyyn Suomen riippumattomana edustajana vuodesta 2015 lähtien. Perusoikeusviraston julkaisuista tiedotettiin, ja perusoikeuskirjasta sekä vuosiraportista järjestettiin yhteinen tilaisuus lokakuussa 2016 eduskunnassa.

Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota, sen rakennetta ja toimintaa esiteltiin vuoden aikana muuan muassa Ruotsissa, jossa pohditaan parhaillaan kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamista. Ihmisoikeuskeskus kertoi kokemuksistaan maaliskuussa Ruotsin valtiopäivillä ja kesäkuussa Raoul Wallenberg -instituutissa Lundissa.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen kansallisen seurantamekanismin tehtävä

Ihmisoikeuskeskus sai vuoden 2016 talousarvioon yhden uuden viran, vammaisasioiden asiantuntijan. Rekrytointi saatiin päätökseen kesällä ja asiantuntija aloitti tehtävässään lokakuussa. Ihmisoikeuskeskuksen toiminnasta seurantamekanismin tehtävässä ks. jakso 3.3.

Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisen seuranta

Ihmisoikeuskeskus seuraa kansainvälisten valvontaelinten suositusten täytäntöönpanoa, sekä yksilö- ja ryhmäkanteluihin ja -valituksiin annettuja ratkaisuja. Se myös esittää näkemyksiään määräaikaisraportoinnin yhteydessä ja vastaa säännöllisesti YK:n ihmisoikeuselimiltä saapuviin kyselyihin Suomen ihmisoikeustilanteesta.

Keskeisimpänä seurannan välineenä vuonna 2016 toimi Suomen kolmatta yleismaailmallista määräaikaistarkastelua (UPR) koskevan rinnakkaisraportin laatiminen, johon keskus koosti tietoa Suomen ihmisoikeuskehityksestä. UPR on YK:n ihmisoikeusneuvoston mekanismi, jossa YK:n jäsenvaltiot raportoivat maansa ihmisoikeustilanteesta ja antavat suosituksia toisille valtioille neljän ja puolen vuoden välein.

Tarkastelu pohjautuu valtion omaan kansalliseen raporttiin, YK:n ihmisoikeusmekanismeilta saatuihin tietoihin sekä kansallisen ihmisoikeusinstituution ja kansalaisjärjestöjen raportteihin. Määräaikaistarkastelun kolmas kierros alkaa YK:n ihmisoikeusneuvostossa keväällä 2017 ja Suomi on vuorossa ensimmäisten valtioiden joukossa.

Ihmisoikeuskeskus arvioi omassa raportissaan erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien toteutumista sekä sitä, miten hallitus huomioi perus- ja ihmisoikeudet omassa toiminnassaan. Myönteisenä kehityksenä keskus piti esimerkiksi YK:n vammaisia henkilöitä koskevan yleissopimuksen ratifiointia, toisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman laatimista sekä yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistusta.

Keskus ilmaisi raportissa huolensa ulkomaalaislakiin tehdyistä muutoksista, joilla rajoitettiin turvapaikanhakijoiden mahdollisuuksia saada oikeusapulain mukaista oikeusapua sekä kiristettiin perheenyhdistämisen edellytyksiä. Sukupuolivähemmistöjen osalta keskus totesi, että olemassa olevaa lainsäädäntöä sukupuolen oikeudellisesta

vahvistamisesta tulisi muuttaa niin, että lisääntymiskyvyttömyysvaatimus poistuu vahvistamisen edellytyksistä. Myös ihmisoikeuskasvatus oli keskeinen teema keskuksen raportissa.

3.2.2 IHMISOIKEUSVALTUUSKUNTA

Ihmisoikeuskeskuksen valtuuskunta toimii perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä, käsittelee laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita ja hyväksyy vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelman ja toimintakertomuksen. Lain mukaan valtuuskunta koostuu kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajista.

Ensimmäisen ihmisoikeusvaltuuskunnan toimikausi päättyi 31.3.2016. Valtuuskunnan viimeisessä kokouksessa helmikuussa hyväksyttiin Ihmisoikeuskeskuksen toimintakertomus vuodelta 2015 sekä ihmisoikeusvaltuuskunnan kannanotto turvapaikanhakijoiden oikeusturvan heikennyksistä.

Eduskunnan oikeusasiamies asetti Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa kuultuaan uuden ihmisoikeusvaltuuskunnan toimikaudeksi 1.4.2016–31.3.2020. Valtuuskunnassa on 38 jäsentä. Valtuuskunnan jäsenet valittiin avoimen haun kautta ja henkilökohtaisen asiantuntemuksensa perusteella siten, että kokoonpanossa toteutui edellä mainittu lain tarkoitus. Valtuuskuntaan kuuluvat ylimpien laillisuusvalvojien, erityisvaltuutettujen ja Saamelaiskäräjien edustajat.

Vanhan ja uuden valtuuskunnan jäsenille järjestettiin huhtikuussa yhteinen työpaja kokemusten vaihtamiseksi. Työpajan jälkeen uusi valtuuskunta piti järjestäytymiskokouksen ja valitsi itselleen varapuheenjohtajan sekä työvaliokunnan jäsenet.

Valtuuskunnan toisessa kokouksessa kesäkuussa käsiteltiin muun muassa jäsenille lähetetyn kyselyn antia valtuuskunnan työ- ja menettelytavoista, tehtävistä sekä käsiteltävistä perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä. Tärkeinä käsiteltävinä aiheina pidettiin muun muassa turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten oikeuksia ja maahanmuuttoa sekä ikääntyvien ja vammaisten henkilöiden oikeuksia.

Laajempina teemoina esille nousivat eri perus- ja ihmisoikeustoimijoiden roolien ja vastuiden selkiyttäminen sekä oikeuksien toteutumisen seuranta indikaattorien ja politiikkaohjelmien avulla. Valtuuskunnan työtapojen toivottiin olevan joustavia. Valtuuskunta myös hyväksyi sen ainoan pysyvän jaoston eli vammaisten henkilöiden ihmisoikeuskomitean työjärjestyksen sekä valitsi keskuudestaan viisi jäsentä komiteaan.

Syyskuussa valtuuskunta hyväksyi Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelman vuodelle 2017 sekä suuntaa-antavan ihmisoikeusvaltuuskunnan työsuunnitelman vuosille 2016–2018. Vahvaa kannatusta sai vuosittaiseksi kokousteemaksi esitetty perus- ja ihmisoikeuskeskustelu ylimpien laillisuusvalvojien, erityisvaltuutettujen sekä muiden toimijoiden tuoreiden toiminta- ja vuosikertomusten pohjalta.

Vuoden viimeisessä kokouksessa joulukuussa keskusteltiin valtioneuvoston toisesta kansallisesta perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmasta. Oikeusministeriön vastuuvirkamies esitteli ohjelman luonnosta. Luonnosta koskevat huomiot välitettiin sekä suullisesti että myöhemmin kirjallisesti oikeusministeriölle ja perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkostolle.

3.3
Vammaisten henkilöiden oikeudet

3.3.1
ERITYISTEHTÄVÄ VAMMAISTEN HENKILÖIDEN OIKEUKSIEN TOTEUTTAMISESSA

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

Vammaisyleissopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisen henkilöiden ihmisarvon kunnioittamista. Syrjintäkielto, esteettömyys ja saavutettavuus ovat vammaisyleissopimuksen johtavia periaatteita. Yleissopimuksessa korostetaan vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta ja mahdollisuutta osallistua heitä koskevaan päätöksentekoon.

3.3.2
RIIPPUMATTOMAN RAKENTEEN TEHTÄVÄT

Vammaisten henkilöiden oikeuksien täytäntöönpanon edistäminen, seuranta ja suojelu edellyttävät ihmisoikeusinstituution kaikkien toimijoiden osallistumista. Ihmisoikeuksien edistäminen ja suojeleminen on YK:n asiakirjoissa vakiintunut tapa ilmaista ihmisoikeuksiin liittyviä velvoitteita ja tehtäviä. Vammaisyleissopimuksen yhteydessä edistämisellä tarkoitetaan tulevaisuuteen suuntautuvaa aktiivista toimintaa, kuten ohjausta, neuvontaa, koulutusta ja tiedon jakamista. Suojeleminen edellyttää muun muassa valtion estävän kolmansia osapuolia loukkaamasta ihmisoikeuksia. Seuranta tarkoittaa vammaisyleissopimuksen sopimusvelvoitteiden käytännön toteuttamiseen liittyvän tiedon kokoamista ja jatkokäyttöä siten, että sopimusvelvoitteet toteutuisivat jatkossa paremmin.

Oikeusasiamies

Oikeusasiamies suojelee, edistää ja seuraa yleissopimuksen täytäntöönpanoa oman toimivaltansa puitteissa. Oikeusasiamiehen tehtävänä on julkisen vallankäytön lainmukaisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta (suojelu). Oikeusasiamiehen toiminta on kehittynyt ajan myötä myös perus- ja ihmisoikeuksia edistäväksi, koska kanteluratkaisuissa ja tarkastuksilla on pyritty entistä useammin ohjaamaan viranomaista tai valvottavaa kohdetta hyvään ja lainmukaiseen menettelyyn. Oikeusasiamiehen toiminnassa valvonta ja seuranta liittyvät toisiinsa, koska laillisuusvalvonnassa tehdyt havainnot epäkohdista vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisessa ovat myös seurantaa, jossa arvioidaan miten sopimusvelvoitteet toteutuvat yleisellä tasolla käytännössä.

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

tä. Oikeusasiamies voi tätä tehtävää hoitaessaan käyttää apunaan nimeämiään asiantuntijoita, kuten vammaisia henkilöitä, joilla on kansallisen valvontaelimen tarkastustehtävän kannalta merkityksellistä asiantuntemusta. Toiminnassa tullaan lisäämään yhteistyötä vammaisten henkilöiden ja vammaisjärjestöjen kanssa myös muulla tavoin.

Ihmisoikeuskeskus

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

Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteisenä edistämistehtävänä on:

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

Ihmisoikeuskeskuksen toimintatapa vammaissopimuksen toimeenpanon edistämisessä muotoutuu ensisijaisesti keskuksen lakisääteisistä tehtävistä, mutta myös jo vakiintuneiden toimintatapojen kautta. Keskuksen toiminnassa on ollut vahvasti esillä perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen edistäminen ja siihen liittyvän koulutusmateriaalin tuottaminen. Vammaissopimuksen toimeenpanon edistäminen linkittyy hyvin tähän toimintamalliin, mutta samalla edistämistä toteutetaan muilla vakiintuneilla toimilla, kuten sähköisen tiedotuksen, tilaisuuksien, selvitysten ja tutkimusten sekä aloitteiden ja lausuntojen kautta.

Ihmisoikeuskeskus toteuttaa vammaissopimuksen toimeenpanon seurantaa muun muassa kokoamalla tietoa sopimusvelvoitteiden kansallisesta toimeenpanosta ja erityisesti siitä, miten toimeenpano tosiasiallisesti vaikuttaa vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen. Seurannan keskeinen elementti on rikkomusten ja puutteiden raportointi vammaissopimusta valvovalle komitealle sekä komitean antamien suositusten toteuttamisen seuranta. Tässä yhteydessä riippumaton asema on oleellista, sillä sopimusvelvoitteiden puutteellisessa toimeenpanossa kritiikki kohdistuu hallitukseen.

Vammaissopimuksen 33 artiklan 3 kohdan mukaan sopimusosapuolien on osallistettava vammaissopimuksen toimeenpanon seurantaan vammaiset henkilöt ja heitä edustavat järjestöt. Tätä tarkoitusta varten Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnan alaisuuteen on perustettu pysyvä vammaisjaosto: vammaisten ihmisoikeuskomitea (VIOK). Komitea piti järjestäytymiskokouksensa 19.10.2016.

Vammaisten ihmisoikeuskomitea voi tehdä esityksiä ja esittää näkemyksiään eduskunnan oikeusasiamiehelle ja Ihmisoikeuskeskukselle siitä, miten ne voisivat vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista ja sopimuksen täytäntöönpanotehtävien hoitamista kehittää. Komitea voi myös esittää Ihmisoikeusvaltuuskunnalle käsiteltäväksi vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyviä kysymyksiä ja tehdä esityksiä valtuuskunnan päätettäväksi. Vastavuoroisesti oikeusasiamies ja Ihmisoikeuskeskus voivat pyytää komitealta asiantuntija-apua heille kuuluvien vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanotehtävien hoitamiseksi.

Ihmisoikeuskeskus järjesti vuoden 2016 aikana seuraavat kaksi vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyvää seminaaria:

Seminaari vammaisten henkilöiden poliittisista osallistumisoikeuksista 31.10.

Seminaarin tarkoituksena oli tuoda yhteen eri instituutioiden ja organisaatioiden asiantuntijoita ja käydä läpi vammaisten henkilöiden poliittiseen osallistumiseen liittyviä haasteita sekä hyviä käytäntöjä. Seminaari järjestettiin yhteistyössä Ety-

jin ODIHR:n sekä ulkoasiainministeriön kanssa. Puhujia olivat muun muassa ulkoasiainministeri Timo Soini sekä Suomen Etyj-suurlähettiläs Katja Pehrman.

”Vammaisena olen toisen luokan kansalainen” selvityksen julkistamistilaisuus 12.12.

Selvitys vammaisten kokemasta syrjinnästä arjessa julkaistiin Ihmisoikeuskeskuksen, yhdenvertaisuusvaltuutetun ja syrjinnän seurantaryhmän järjestämässä seminaarissa, jossa esiteltiin yhdenvertaisuusvaltuutetun laatiman selvityksen tuloksia. Seminaarissa pohdittiin myös, millaisia toimenpiteitä yhteiskunnassa tarvitaan, jotta vammaiset ihmiset voisivat saada tosiasiallisesti ja yhdenvertaisesti palveluja, koulutusta ja työtä.

Ihmisoikeuskeskus julkaisi selvityksen liittyen vammaisten henkilöiden oikeuksiin pääsyyn.

Ihmisoikeuskeskus toteutti syksyllä 2015 laajan haastattelukierroksen vammaisjärjestöjen lakimiesten ja muiden neuvontaa tarjoavien järjestötyöntekijöiden parissa. Tavoitteena oli kartoittaa kentällä tarjottavaa, viranomaispalveluita täydentävää neuvontaa ja saada tietoa siitä, mitkä ovat vammaisten arkipäivässä esiin tulevat yleisimmät ongelmat. Selvitys julkaistiin Ihmisoikeuskeskuksen verkkosivuilla 10.6.2016, jolloin YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista tuli Suomen osalta voimaan.

Vammaistiimi

Oikeusasiamies asetti Ihmisoikeuskeskuksen johtajan kanssa sovitun mukaisesti joulukuussa 2016 vammaistiimin, jonka tehtävänä on:

- kartoittaa kansallisen rakenteen tehtävän sisältöä oikeusasiamiehen kansliassa ja Ihmisoikeuskeskuksessa
- pohtia yhteistyön ja osallistamisen keinoja valtuuskunnan pysyvän vammaisjaoston kanssa
- suunnitella ja valmistella yleissopimuksen mukaisten tehtävien toteuttamista eri tavoin
- seurata ja mahdollisuuksien mukaan tukea vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamista koskevia toimia oikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen toiminnassa ja asiakaspalvelussa
- kartoittaa yhteistyötä eri viranomaisten ja järjestöjen kanssa
- avustaa kansallisen rakenteen verkkotiedottamisessa ja muiden viestinnän keinojen toteuttamisessa ja tiedottaa ajankohtaisista vammaisasioista koko kanslialle.

Vammaistiimiin kuuluu kolme oikeusasiamiehen asiantuntijaa ja yksi Ihmisoikeuskeskuksen asiantuntija.

Kansainvälinen yhteistyö

Ihmisoikeuskeskus jatkoi valmistautumista uuteen tehtävään ja hankki tietoa osallistumalla vammaissopimusta koskevaan kansainväliseen ja eurooppalaiseen yhteistyöhön, kuten EU:n CRPD seurantamekanismin ja kansallisten seurantamekanismien tapaamiseen, Euroopan komission CRPD Work Forumiin ja CRPD-osapuolikokoukseen New Yorkissa kesäkuussa. Vuoden aikana osallistuttiin myös ENNHRI:n YK:n vammaissopimuksen täytäntöönpanoa käsittelevän työryhmän (CRPD Working Group) seminaariin.

Lausuntoja kansainvälisille järjestöille vuonna 2016:

- Lausunto EU:n perusoikeusvirastolle koskien YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen kansallista seurantamekanismia koskevan 33.2 -artiklan toimeenpanoa Suomessa
- Lausunto vammaisuuden huomioon ottavista toimintapolitiikoista YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien erityisraportoijalle
- Lausunto YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevan 5. artiklan toimeenpanosta YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimistolle

3.3.3 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA AJANKOHTAISIA LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEITA

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttaminen (381/2016) astui voimaan samaan aikaan YK:n vammaissopimuksen kanssa 10.6.2016. Kehitysvammalain muutosten tarkoituksena on vahvistaa erityishuollossa olevan henkilön itsemääräämisoikeutta ja itsenäistä suoriutumista sekä vähentää rajoitustoimenpiteiden käyttöä erityishuollossa.

Kehitysvammalakiin tuli lisäksi uudet säännökset muun muassa rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä, menettelystä rajoitustoimenpiteestä päätettäessä, rajoitustoimenpiteiden kirjaamisesta ja jälkiselvittelystä sekä virka- ja vahingonkorvausvastuusta. Myös säännöksiä tahdosta riippumattomasta erityishuollosta muutettiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) jatkaa itsemääräämisoikeuslainsäädännön valmistelua. Uudistuksen yhteydessä kehitysvammalain itsemääräämisoikeutta koskevat säännökset on tarkoitus siirtää yleislakiin. Tarvittavat muutokset tehtäisiin myös mielenterveys- ja päihdehuoltoon. Muistisairaat ovat suurin yksittäinen ryhmä, jota uudistus koskee. Säännökset koskisivat myös esimerkiksi aivovamman saaneita henkilöitä, joiden kyky päätöksentekoon on merkittävästi alentunut.

Vammaislainsäädännön uudistamista jatketaan kokonaisuudistuksena, jossa vammaispalvelulaki ja kehitysvammalaki yhdistetään yhdeksi vammaisten henkilöiden erityispalveluja koskevaksi laiksi. Uudistuksen keskeisiä tavoitteita ovat vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja itsemääräämisoikeuden vahvistaminen. Vammaislainsäädäntöä ollaan uudistamassa osana sosiaalihuoltolain kokonaisuudistusta sekä valmisteilla olevaa palvelurakenneuudistusta.

Sote-uudistus eli sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistus on Suomessa käynnissä oleva julkisen sektorin hanke, jonka tavoitteena on kaventaa ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja, parantaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertaisuutta ja saatavuutta sekä hillitä kustannuksia. Tavoitteena on, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen ja muita alueellisia tehtäviä siirtyy maakunnille 1.1.2019. Myös vammaislainsäädännön uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan samaan aikaan.

Selvitysmies kokosi selvitykseensä ”Vammaispalvelujen vaihtoehtoiset säästöt” ehdotuksia vammaispalvelujen vaihtoehtoisiksi säästöiksi (sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:58). Taustana selvitykselle oli STM:n asettaman vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän vuonna 2015 tekemä ehdotus uudeksi vammaispalveluja koskevaksi erityislaiksi (VALAS-laki, STM 2015:21). Työryhmän ehdotukset olisivat lisänneet kustannuksia 22 miljoonaa euroa. Sipilän hallituksen ohjelmaan on kuitenkin kirjattu vammaislainsäädännön uudistaminen yhdeksi uudelleen arvioitavista lainsäädännön uudistuksista, joiden eteenpäin vieminen ei saisi lisätä julkisen talouden menoja.

STM antoi selvitysmies Kalle Könkkölän tehtäväksi esittää vaihtoehtoinen malli tai malleja sille, miten hallitusohjelman tavoitteet kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsimiseksi voidaan saavuttaa vammaispalveluja koskevan lainsäädännön osalta niin, että samalla turvataan vammaisten henkilöiden oikeus riittäviin ja tarpeenmukaisiin palveluihin. Selvitysmiehen ehdotuksissa otettiin huomioon palveluiden parempi kohdentaminen, uusien toimintamallien käyttöönotto ja hallinnon karsiminen, jotta vammaisten henkilöiden perustavanlaatuisista palveluista ei tarvitsisi leikata.

Valtioneuvosto päätti 8.11.2012 kehitysvammaisten asumisen ohjelman (Kehas-ohjelma) tavoitteiden laajentamisesta tekemällä periaatepäätöksen kehitysvammaisten henkilöiden yksilöllisestä asumisesta ja palvelujen turvaamisesta. Päämääräksi asetettiin, että vuoden 2020 jälkeen kukaan vammainen henkilö ei asu laitoksessa. STM:n asettama seurantaryhmä on arvioinut ohjelman tavoitteiden toteutumista keräämänsä kysely- ja haastatteluaineiston, työpajatyöskentelyn ja alueellisten suunnitelmien pohjalta.

Seurantaryhmä on loppuraportissaan Kehitysvammaisten asumisen ohjelman toimeenpanon arviointi ja tehostettavat toimet vuosille

2016–2020 (sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:17) todennut asiat, joissa jatkossa tarvitaan tehokkaampia toimia. Tällaisia ovat 1) vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden ja valinnanvapauden toteutuminen, 2) palvelutarpeen arviointi ja yksilöllinen palvelujen suunnittelu, 3) vammaisten lasten oikeus tavalliseen lapsuuteen sekä perheen arjessa selviytymisen ja jaksamisen varmistaminen, 4) asumisratkaisujen monipuolistaminen, 5) työntekijöiden osaamisen, työkäytäntöjen ja työolosuhteiden kehittäminen, 6) hallintokuntien välinen yhteistyö ja 7) vammaisten henkilöiden laitosasumisen lakkauttaminen. Seurantaryhmän raportin mukaan eniten kehittämisen tarvetta on vammaisten lasten ja perheiden palveluissa.

Ympäristöministeriössä (YM) on valmisteilla valtioneuvoston asetus rakennuksen esteettömyydestä. Ehdotetussa lainsäädännössä osin lievennetään esteettömyysvaatimuksia ja osin täsmennetään nykyistä sääntelyä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/2102 julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta annettiin 26.10.2016 ja direktiivi tuli voimaan 22.12.2016. Tämän direktiivin kansallisten toimeenpanotehtävien ja lainsäädännön valmistelu on vireillä valtiovarainministeriössä. Direktiivin toimeenpanohankkeen tarkoituksena on saada Suomeen yhtenäiset lainsäädännössä määritellyt kriteerit ja menettelykäytännöt julkisille verkkopalveluille. Direktiivissä asetettujen aikarajojen mukaan kansalliset lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset tulee saattaa direktiivin mukaisiksi 23.9.2018 mennessä.

3.3.4 LAILLISUUSVALVONTA

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

Kanteluiden tutkinnassa ja tarkastuksilla toistuivat seuraavat jo edellisessä kertomuksessa todetut ongelmat: ongelmat perusoikeuksien rajoittamisessa ja kehitysvammaisten erityishuollossa, puutteet palvelusuunnitelmien ja erityishuolto-ohjelmien laatimisessa, palvelujen järjestämisen puutteet, viivästykset ja menettelyvirheet päätöksenteossa ja asian käsittelyssä sekä puutteet esteettömyyden ja saavutettavuuden toteutumisessa.

Kantelut

Asiaryhmään luokiteltuja kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin 171. Määrä oli edellisvuotta (219) pienempi. Vuoden aikana tuli vireille 162 kantelua. Kanteluista ja omista aloitteista johti toimenpiteisiin 51 asiaa (30 %). Toimenpiteiden suhteellinen määrä laski viime vuodesta (37 %), mutta on edelleen kanslian keskiarvoa (13 %) huomattavasti korkeampi. Kahdessa asiassa annettiin huomautus ja kolmessa asiassa tehtiin esitys. Käsityksen lausumiseen johti 36 ja muuhun toimenpiteisiin 7 asiaa. Toimenpiteisiin johtaneiden tapausten lukuisuuden vuoksi niitä kaikkia ei selosteta tässä kertomuksessa.

Valtaosa kanteluista koskee sosiaalihuollon vammaispalveluita tai kehitysvammaisten erityishuoltoa. Eniten vammaisia henkilöitä koskevia ratkaisuja (yhteensä 130) oli siten sosiaalihuollon asiaryhmään tilastoiduissa asioissa. Usein kantelija katsoo, että vammaispalvelun järjestäminen on puutteellista, hakemuksen tai muutoksenhaun käsittely on viivästynyt tai viranomaisen päätös on virheellinen tai viranomainen on laiminlyönyt päätöksentekovelvollisuutensa. Toisinaan kannellaan myös sosiaalityöntekijän käytöksestä ja palvelun järjestämistavasta.

Sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvia asioita ratkaistiin kertomusvuonna 23. Sosiaalivakuutuksessa arvioitavina olivat Kelan menettely tulk-

kauspalvelun järjestäjänä ja etuuksien, kuten vammaistuki ja kuntoutusasiat, myöntäjänä. Kuluvana vuonna vammaisten henkilöiden oikeuksien asiaryhmään kuului vain muutama asia terveydenhuollon hallinnonalalta, koska muun muassa mielenterveyskuntoutujien asioita käsitellään lähinnä terveydenhuollon jaksossa. Muistisairaiden henkilöiden asioissa tehtyjä kanteluita on selostettu sosiaalihuollon asiaryhmässä.

Tarkastukset

Kertomusvuonna tehtiin enemmän tarkastuksia vammaisten henkilöiden asumisyksiköihin kuin edellisinä vuosina. Tarkastuksia tehtiin yhdeksän, joista kahdeksan kohdistui kehitysvammaisten asiakkaiden asumisyksiköihin. Vain yhdessä kohteessa oli asiakkaita vastentahtoisessa erityishuollossa (Pirkanmaan sairaanhoitopiirin psykososiaalisessa kuntoutusyksikössä). Tarkastuksia on tehty erityisesti kehitysvammaisten ja vaikeavammaisten asiakkaiden yksiköihin, jotka kuuluvat myös kansallisen valvontaelimen (OPCAT) piiriin. Kohteina oli sekä viranomaisten omia yksikköjä, että kunnan ostamia yksityisten palveluntuottajien ylläpitämiä palveluyksiköitä.

Ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia tehtiin Helsingin sosiaali- ja terveysviraston Mörssärinaukion ryhmäkotiin ja Savon vammaisasuntosäätiön (SAVAS) kahteen palvelukotiin Kuopiossa (Louhumäen ja Savolanniemen palvelukodit).

Muista tarkastuksista oli ilmoitettu etukäteen ja kohteista oli hankittu etukäteen asiakirjaselvitystä muun muassa rajoitustoimenpiteistä tehdyistä kirjauksista ja päätöksistä. Näin menetellen saadaan esitietoa yksikön toiminnan laadusta. Tarkastuskohdetta oli pyydetty etukäteen ilmoittamaan asukkaiden omaisille ja läheisille mahdollisuudesta keskustella luottamuksellisesti tarkastajien kanssa.

Kehitysvammaisten henkilöiden asumisyksikköjä tarkastettiin seuraavasti: Antinkartanon kuntoutuskeskuksen laitoshoidon yksiköt Ulvilassa, Kymenlaakson sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymä Carean kehitysvammaisten ja vaikeavammaisten henkilöiden asumispalvelut (Maunumiitty ja Kuntorinne) sekä laitoshoidon yksikkö Tuulikello Kouvolassa ja Kuusanmäen palvelukeskuksen osastot 22 (tilapäishoito) ja 24 (laitoshoito) Kajaanissa. Lisäksi tarkastettiin Antinkartanon kuntoutuskeskuksen palvelukoti Mänty, joka on aikuisiässä vammautuneille ihmisille (ei kehitysvammaisille) suunnattu 15-paikkainen asumisyksikkö.

Esteettömyyden, saavutettavuuden ja osallisuuden edistäminen sekä kohtuullisten mukautusten toteuttaminen ovat vammaisyleissopimuksen läpileikkaavia teemoja, jotka huomioidaan kanslian tarkastustoiminnassa. Myös uudet kehitysvammalain säännökset edellyttävät toimintakäytäntöjen tarkentamista ja uudelleen arviointia. Vammaiset henkilöt eivät aina kykene itse kantelemaan, minkä vuoksi tarkastusten toimittaminen on erityisen tärkeää.

Kansallisena valvontaelimenä tehtyjen tarkastusten havaintoja on selostettu tämän kertomuksen jaksossa 3.4 s. 80.

Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevia havaintoja muilla tarkastuksilla

Eri hallinnonalojen tarkastuksilla kiinnitetään vakiintuneesti huomiota vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen kuten esteettömyyteen virastoissa ja asumisyksiköissä.

Lastensuojelun tarkastuskäynnillä havaittiin sisätilojen olevan avarat, esteettömät ja yhdessä tasossa. Rakennuksessa ei ollut kuitenkaan inva-varustettua wc:tä eikä laitoksen sisäänkäynti mahdollistanut esteetöntä sisääntuloa esimerkiksi pyörätuolia käyttävälle henkilölle.

Asunnottomien päihde- ja mielenterveyspotilaiden tukiasuntola havaittiin tarkastuksella esteelliseksi. Päärakennus oli kolmikerroksinen ja talossa ei ole hissiä. Henkilöitä, joilla on liikkumisen apuvälineitä, ei voida sijoittaa kyseiseen tukiasuntolaan. Myöskään toisen tarkastuskohteen tukiasunnot (suunnattu päihde- ja mielenterveysasiakkaille) eivät olleet esteettömiä. Päätalossa oli tiloja kahdessa kerroksessa ja talossa ei ollut

hissiä. Sen sijaan asumispalveluja asunnottomille tarjoavan vieraskodin tilat olivat esteettömät kuten eräs asumispalveluyksikkö, jossa yksi asukas käyttikin liikkumisen apuvälineenä pyörätuolia.

Eräällä tukiasuntolan tarkastuksella ilmeni, että tukikodissa asui yksi vammainen nuori, jolle ei ollut järjestetty erityisiä tukitoimia koulukuljetusta lukuun ottamatta (linja-autokortti). AOA otti omana aloitteenaan tarkemmin selvitettäväksi, miten yksikköön sijoitetun vammaisen nuoren tuen tarvetta oli selvitetty.

Tarkastuksilla havaittiin viranomaisia, joiden luokse liikuntavammainen ei päässyt esteettömästi asioimaan. Finanssivalvonnan tarkastuksella havaittiin, että sisääntulossa ei ollut luiskaa liikuntarajoitteisia varten ja oven avaamiseksi tarvittava hälytysnappi oli liian korkealla esimerkiksi pyörätuoliasiakkaan kannalta. Se, että asiakkaiden vastaanottotiloihin pääseminen edellyttää asiakkaalta ehkä avunpyyntöä lähistöllä kävelevältä ulkopuoliselta tai puhelinsoittoa virastoon, asettaa hänet tosiasiassa eriarvoiseen asemaan niiden kanssa, jotka pääsevät kulkemaan ovesta omatoimisesti.

Vastaanottokeskuksen tarkastuksella tarkastajille kerrottiin haasteina olevan keskuksen puutteellisen esteettömyyden lisäksi ylipäätään vammaisten henkilöiden oikeuksien huomioon ottaminen.

Lausunnot

OA antoi eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä (HE 96/2015 vp) laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta (396/5/16). Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen jälkeen OA antoi eduskunnan perustusvaliokunnalle lausunnon samasta hallituksen esityksestä (1203/5/16).

Vierailu sokeiden kirjastossa Helsingissä 1.11.2016.

3.3.5 ESITYKSET

Ravintolavaunun esteettömyys

OA tutki kanteluasian, joka koski VR-Yhtymä Oy:n käyttämän ravintolavaunukaluston (DuettoPlus-ravintolavaunu) esteettömyyttä. Kantelun mukaan vammaiset henkilöt olivat ravintolavaunupalveluiden suhteen muita huonommassa asemassa, kun nämä palvelut tarjottiin heille matkustamon pyörätuolipaikallisessa vaunussa sen sijaan, että pyörätuolilla olisi ollut mahdollista päästä itse ravintolavaunuun. Kantelijan mielestä vammaisten henkilöiden erilaiselle kohtelulle ravintolavaunun käyttäjinä ei ollut hyväksyttävää perustetta.

VR-Yhtymä Oy:n menettelyn arvioiminen ei sinänsä kuulunut OA:n toimivaltaan. OA arvioi kuitenkin asiaa liikenteen turvallisuusviraston toiminnan näkökulmasta, koska sen tehtäviin kuuluu muun muassa antaa junakalustolle käyttöönottolupa ja se toimii osaltaan EU:n rautatievastuuasetuksen mukaisena kansallisena valvontaviranomaisena.

Junavaunujen esteettömyyttä koskevista rakenteellisista kysymyksistä oli kantelussa tarkoitettua junakalustoa käyttöön hyväksyttäessä ollut voimassa komission päätös (ns. PRM YTE), jossa ei ollut erityisiä vaatimuksia ravintolavaunuille. Niidenkin tuli kuitenkin täyttää liikkuvalle kalustolle asetetut vaatimukset esimerkiksi istuimista, valaistuksesta ja kulkuväylistä. PRM YTE ei edellyttänyt, että jokaisessa vaunussa tuli olla pyörätuolipaikkoja, pyörätuolille soveltuvia tiloja tai inva-wc:tä, vaan esimerkiksi pyörätuolipaikkojen määrä riippui junan pituudesta. Riittävää oli, että kun vaunuista muodostettiin muiden yhteensopivien vaunujen kanssa kokonainen juna, kaikki liikuntarajoitteisia henkilöitä koskevan YTEn vaatimukset täyttyivät.

EU:n rautatievastuuasetus puolestaan säänteli vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeutta palveluihin pääsyyn. Rautatievastuuasetus ja komission PRM YTE -päätös oli rautatievastuuasetuksessa kytketty toisiinsa niin, että rautatieyrityksen oli YTEä noudattamalla varmistettava pääsy kaikkiin palveluihin. YTE puolestaan ei edellyttänyt täydellistä ja yhdenvertaista palveluihin pääsyä. Se ei nimittäin edellyttänyt esimerkiksi, että koko junan olisi oltava koko mitaltaan esteetön tai että kaikissa vaunuissa ravintolavaunut mukaan lukien olisi oltava pyörätuolipaikat tai että ravintolavaunuihin tulisi päästä esteettömästi kaikkialta junasta myös pyörätuolilla.

Toisaalta rautatievastuuasetus edellytti, että rautatieyritys huolehtii siitä, että vammainen tai liikuntarajoitteinen henkilö sai apua noustessaan junaan, ollessaan junassa tai poistuessaan junasta. Avunanto tarkoitti kaikkia kohtuullisia pyrkimyksiä sellaisen avun antamiseksi, että vammainen tai liikuntarajoitteinen henkilö voi käyttää junassa samoja palveluja kuin muut matkustajat. OA:n mukaan jäi kuitenkin tulkinnanvaraiseksi, mitä mahdollisuus esimerkiksi ravintolapalveluiden käyttämiseen tarkoittaa, eli oliko kyse siitä, että henkilön oli päästävä konkreettisesti itse palveluiden äärelle ravintolavaunuun, vai voitiinko henkilölle hyväksyttävällä tavalla tarjota samat palvelut eri paikassa. VR-Yhtymä Oy tarjosi ravintolavaunun palveluita pyörätuolia käyttäville asiakkaille esimerkiksi siten, että junahenkilökunnan edustaja toi matkustamossa sijaitsevalle pyörätuolipaikalle asiakkaan ravintolavaunusta toivomia palveluita.

OA hankki lausunnot liikenne- ja viestintäministeriöltä, liikenteen turvallisuusvirastolta, terveyden- ja hyvinvoinnin laitokselta, yhdenvertaisuusvaltuutetulta ja VR-Yhtymä Oy:ltä. Niissä esitettiin erilaisia johtopäätöksiä. EU:n rautatievastuuasetusta kansallisen yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn – perustuslain ja yhdenvertaisuuslain – avulla tulkiten oli päädytty sellaisiinkin johtopäätöksiin, että kantelussa tarkoitettu ravintolavaunupalveluiden järjestämistapa olisi ollut vammaisia henkilöitä syrjivä. Toisaalta tuotiin esiin, että Suomi ei voinut kielletyistä kilpailunrajoitussyistä johtuen asettaa kansallisella tasolla vaatimuksia ravintolavaunujen pyörätuolipaikoille eli käytännössä sille, että ravintolavaunuun pääsisi aina myös pyörätuolilla, kun Suomea suoraan velvoittavassa PRM YTEssä ei ollut niitä koskevia vaatimuksia.

OA totesi, että EU-oikeudellisiin kiellettyihin kilpailunrajoituksiin liittyvät syyt eivät välttämättä ja kaikissa tilanteissa saaneet etusijaa EU:n perusoikeuskirjassa turvattuihin oikeuksiin perustuviin syihin nähden. Toisaalta oli ilmeistä, että rautatieliikennettä koskevan EU-sääntelyn, EU:n perusoikeuskirjan ja kansallisen yleisen yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn tai ainakin niiden mahdollistamien tulkintojen välillä oli sellaista jännitteisyyttä, joka ei ollut ratkaistavissa OA:n toimenpitein.

Tällaisissa tapauksissa kansallisten viranomaisten eli nyt ensi sijassa liikenteen turvallisuusviraston mutta myös liikenne- ja viestintäministeriön tuli perustuslaista johtuvan perusoikeuksien edistämisvelvoitteensa puitteissa ryhtyä käytettävissään olevin keinoin toimenpiteisiin tämän jännitteen poistamiseksi siinä määrin kuin se oli mahdollista. Liikenteen turvallisuusvirasto toikin esiin sen, että ravintolavaunujen esteettömyyttä voitiin jatkossa edistää ravintolavaunun infrastruktuurin esteettömyyttä koskevien vaatimusten sisällyttämisellä PRM YTE -säännöksiin seuraavan kerran, kun säännöksiä uudistetaan. Tällöin samat vaatimukset koskisivat kaikkia jäsenmaita, eikä asiasta muodostuisi markkinoille pääsyn estettä.

Edelleen OA totesi, että yksittäisen junamatkustajan käytettävissä oli useita oikeusturvateitä, jos hän katsoisi VR-Yhtymä Oy:n syrjivän häntä vammaisuuden perusteella.

OA:n johtopäätös oli, että hänellä ei ollut riittäviä oikeudellisia perusteita puuttua viranomaisten menettelyyn tässä asiassa. OA piti kuitenkin vammaisten henkilöiden yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien kannalta epätyydyttävänä sitä, että heillä ei ollut samanlaista konkreettista pääsyä ravintolavaunun palveluihin kuin muilla matkustajilla. Siksi OA piti tärkeänä, että liikenteen turvallisuusvirasto edistäisi käytettävissään olevin keinoin ravintolavaunujen esteettömyyttä pyrkimällä esimerkiksi vaikuttamaan siihen, että ravintolavaunun infrastruktuurin esteettömyyttä koskevat vaatimukset sisällytettäisiin PRM YTE -säännöksiin. OA saattoi käsityksensä liikenne- ja viestintäministeriön ja liikenteen turvallisuusviraston tietoon (651/4/15*).

Lisäksi OA lähetti päätöksensä Euroopan oikeusasiamiehelle tiedoksi ja sen harkitsemiseksi, olisiko hänen toimenpitein mahdollista edistää ravintolavaunun infrastruktuurin esteettömyyttä koskevien vaatimusten sisällyttämistä PRM YTE -säännöksiin (2273/2016).

EU:n oikeusasiamies lähetti EU:n komissiolle selvityspyynnön (Q8/2016/EIS), johon komissio vastasi 21.11.2016. OA ilmaisi vastineessaan EU:n oikeusasiamiehelle tyytyväisyytensä siihen komission vastauksesta ilmenneeseen tietoon, että EU:n rautatieviraston asettama PRM YTEä uudistava työryhmä ottaa harkittavakseen, että PRM YTEen sisällytettäisiin erityiset määräykset ravintolavaunujen saavutettavuudesta pyörätuolilla. EU:n oikeusasiamies päätti asian käsittelyn 24.1.2017.

Tulkkauksen vaativuustaso

Vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluun oikeutetun tulee hakea ensin oikeutta tulkkauspalveluun ulkomaanmatkalle ja saatuaan myönteisen päätöksen, hän tekee tulkkaustilauksen Kelan vammaisten tulkkauspalvelukeskukselle. Vasta tulkkaustilauksesta ilmenee tulkkauksen vaativuustaso. Tapauksessa kantelijan tilaus oli siinä annettujen tietojen pohjalta arvioitu Kelassa perustason tilaukseksi, vaikka kantelijan mielestä kyseessä oli vaativan tason tulkkaus.

OA katsoi, että tulkkauksen vaativuuden määrittely on palvelun järjestämistapaa koskeva ratkaisu, joka koskee tulkkauspalveluun oikeutetun etua ja oikeutta. OA korosti, että Kelan tulee tehdä asiassa viipymättä valituskelpoinen päätös, mikäli se katsoo perustason tulkkauksen riittäväksi, vaikka tulkkaustilauksen tekijän mielestä tilaus edellyttää vaativan tason tulkkausta.

Lisäksi OA esitti Kelan harkittavaksi, olisiko ulkomaan matkan tulkkauspalveluhakemuksen lomaketta syytä kehittää siten, että se ohjaisi hakijaa esittämään perusteet vaativan tason tulkkauksen mahdolliselle tarpeelle (3891/4/15*).

Kelan vastauksen mukaan ulkomaanmatkojen hakemisprosessia oli myös Kelan näkemyksen mukaan tarpeen kehittää siihen suuntaan, että hakemishetkellä otettaisiin kantaa sekä oikeuteen saada tulkkauspalvelua ulkomaanmatkalle, että palvelun järjestämiseen. Kelan mukaan jatkossa edellytetään, että asiakas kertoisi jo oikeuden hakemishetkellä hakemuksessaan matkan sisällön ja tarkoituksen sekä yksilöisi tarkemmin tulkkauksen tarpeen ulkomaanmatkalle.

Tämä muutos mahdollistaa sen, että Kelassa voitaisiin ulkomaanmatkahakemuksen käsittelyn

yhteydessä ottaa kantaa tulkkauspalveluoikeuden ohella myös palvelun järjestämiseen. Kelassa suunnitellaan parhaillaan vuonna 2018 toteutettavaa tulkkauspalvelujen hankintaa. Vastauksen mukaan tässä yhteydessä suunnitellaan tehtävän myös muutoksia ulkomaanmatkojen järjestämiseen mukaan lukien asiakkaan ulkomaanmatkan hakemisprosessiin.

Etuuksien palauttamismenettely

Kelan tiettyjen etuuksien hakemuslomakkeessa on suostumuslauseke, jossa asiakas etuutta hakiessaan suostuu etuuden palauttamiseen pankista silloin, kun sitä on kuoleman jälkeen maksettu virheellisesti. Kela on sopinut pankkien kanssa tiettyjen etuuksien palauttamismenettelystä.

OA katsoi Kelan menetelleen virheellisesti pyytäessään pankilta alaikäisen vammaistuen saajan kuoleman jälkeen maksamansa etuuden palauttamista, kun etuuden saaja ei ollut antanut etukäteen suostumusta palauttamiseen ja kun Kela ei ollut sopinut nimenomaisesti kyseessä olevan etuuden palauttamismenettelystä pankin kanssa. Lisäksi etuus oli lapsen kuoleman jälkeen otettu takaisin lapsen tililtä, vaikka etuus oli maksettu vanhemman tilille.

Kela ilmoitti muuttaneensa perimiskäytäntöään. OA:n saaman selvityksen mukaan jatkossa alle 16-vuotiaan kuoleman jälkeen virheellisesti maksettujen vammaistukierien kohdalla otetaan suoraan yhteyttä siihen, jolle etuus on maksettu ja häntä pyydetään maksamaan virheellisesti maksettu etuus takaisin Kelalle. OA piti Kelan tekemää muutosta välttämättömänä. OA lähetti päätöksensä STM:n tietoon mahdollisesti huomioon otettavaksi lainsäädännön uudistamistyössä (1566/4/15).

3.3.6 MUUT RATKAISUT

Puutteet lainmukaisten palvelusuunnitelmien ja erityishuolto-ohjelmien laatimisessa

OA kiinnitti Jyväskylän vammaispalveluiden huomiota siihen, että mikäli se järjestää asiakkaan palvelun kehitysvammalain mukaan, sen tulee laatia asiakkaalle myös erityishuolto-ohjelma. Tapauksessa asiakkaalle ei ollut tehty erityishuolto-ohjelmaa vaan ainoastaan viranhaltijan päätökset kehitysvammalain mukaisista palveluista. OA katsoi lisäksi vammaispalveluiden laiminlyöneen käsitellä kantelijan erityishuoltoon pyrkimistä koskevaa aloitetta asianmukaisesti ja viivytyksettä (116/4/16*).

OA katsoi Vantaan kaupungin kehitysvammahuollon laiminlyöneen lakisääteisen velvollisuutensa laatia lapselle vammaispalvelulain ja asiakaslain mukainen palvelusuunnitelma. Kaupungin menettely ei ollut omiaan edistämään asiakaslaissa tarkoitettua asiakaslähtöisyyttä eikä asiakkaan luottamusta sosiaalihuollon järjestämisestä vastuussa olevaan viranomaiseen. Vammaisten henkilöiden palveluiden tarpeen kokonaisuuden arvioiminen on erityisen tärkeää silloin, kun vammaisella henkilöllä on moninaisen tuen ja avun tarpeita.

OA ei pitänyt asianmukaisena perusteluna palvelusuunnitelman laatimisen viivästymiselle sitä, että lapsen tarvitsemien lisäpalveluiden tarve oli verkoston asiantuntijoiden mukaan arvioitavissa vasta myöhemmin (541/4/15).

Kehitysvammaisen henkilön erityishuolto-ohjelmaan oli kirjattu, että seuraava ohjelman tarkistus tehdään ”olosuhteiden tai palvelutarpeiden muuttuessa, pyydettäessä”. OA kiinnitti kuntayhtymän perusturvan huomiota siihen, että erityishuolto-ohjelman tulee sisältää suunnitelma siitä, milloin erityishuolto-ohjelma viimeistään on otettava tarkistettavaksi (107/4/16*).

AOA:n sijaisen mukaan sosiaali- ja terveystoimen työtapa kirjoittaa asiakkaan palvelusuunnitelma käsin oli käsiteltävänä olevassa tapauksessa saattanut vaarantaa vammaisen henkilön oikeuden saada tietoja häntä koskevista merkityksellisistä palvelusuunnitelmaan merkityistä seikoista. Näkövammaisen asiakkaan oikeuksia paremmin toteuttava tapa olisi ollut antaa hänelle palvelusuunnitelma luettavaksi ja tarkistettavaksi muulla hänen vammaisuutensa huomioivalla tavalla. Ottaen huomioon nykyään helposti saatavilla olevat erilaiset kannettavat tietokoneet ja päätelaitteet, mukautuksesta ei koituisi AOA:n sijaisen mielestä kohtuutonta taloudellista tai muunlaista haittaa.

AOA:n sijainen totesi vielä yleisesti, että YK:n vammaissopimuksen tarkoittama velvollisuus kohtuullisten mukautusten tekoon saattaa joissain tapauksissa edellyttää vammaisen henkilön tiedonsaantioikeuksien turvaamista esimerkiksi arvioimalla yksilöllisesti vammaisen henkilön kohdalla käytettäviä työtapoja sekä tässä tarkoituksessa tiedon saatavuutta (233/4/16*).

Viivästykset ja menettelyvirheet päätöksenteossa ja asian käsittelyssä

OA antoi perusturvajohtajalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä, koska kantelijan oikaisuvaatimusta ei ollut viety perusturvalautakunnan käsiteltäväksi vaan asia oli käsitelty muistutuksena. Toimenpiteenään OA pyysi perusturvalautakuntaa huolehtimaan kantelijaa oikaisuvaatimuksen käsittelemisestä, jollei sitä jo ollut tehty, ja ilmoittamaan siitä OA:lle viimeistään 31.8.2016 (4096/4/15*).

Perusturvalautakunta ilmoitti käsitelleensä kantelijan oikaisuvaatimuksen vammaispalvelun viranhaltijapäätöksestä 24.8.2016.

OA antoi kaupungin sosiaali- ja terveysvirastolle huomautuksen vastaisen varalle laiminlyönneistä asumispalvelun järjestämisessä, päätöksenteossa ja aluehallintoviraston päätöksen täytäntöönpanossa. Tapauksessa kaupunki ei ollut pystynyt järjestämään autistiselle nuorelle sopivaa ja tarpeeseen vastaavaa asumispalvelua. Etelä-Suomen aluehallintovirasto oli asumispalvelun järjestämistä koskevassa päätöksessään todennut, että se, ettei kilpailutuksessa ole löytynyt sopivaa asumispalvelupaikkaa, ei voi olla perusteena palvelujen myöntämättä jättämiselle tilanteessa, jossa palvelujen tarve on kiistattomasti todettu.

Aluehallintoviraston päätöksen mukaan palvelut tulee järjestää asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti. Aluehallintovirasto oli edellä mainitulla lainvoimaisella päätöksellään kumonnut viranhaltijan päätöksen ja palauttanut asian uudelleen sosiaalitoimelle käsiteltäväksi.

Sosiaali- ja terveysvirasto ei ollut kuitenkaan ryhtynyt välittömiin toimenpiteisiin aluehallintoviraston päätöksen toimeenpanemiseksi, eikä asiassa ollut tehty muutoksenhakukelpoista päätöstä. Tämän vuoksi ja koska asumispalvelun järjestäminen asiakkaalle oli muutoinkin kestänyt kohtuuttoman kauan, OA piti kaupungin menettelyä vakavasti moitittavana. Moitittavuuden arvioinnissa OA otti huomioon sen, että asiakas oli nuori itsenäistymisvaiheessa oleva autismin kirjon henkilö, jonka tarve viivytyksettömästi järjestettyihin asumispalveluihin oli selvitetty (24/4/15*).

OA katsoi kunnan viivytelleen sosiaalihuollon asiakaslain ja vammaispalvelulain vastaisesti palvelusuunnitelman laatimisessa, kun palvelusuunnitelman laatimiseen oli kulunut yli vuosi. OA korosti viranomaisella olevan viime kädessä vastuu siitä, että palvelusuunnitelma laaditaan ilman aiheetonta viivytystä. Mikäli asiakas ei itse pysty sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi osallistumaan sosiaalihuoltoonsa liittyvien muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja niiden toteuttamiseen, on palvelusuunnitelma laadittava yhteistyössä asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa taikka asiakkaan ja hänen omaisensa tai muun läheisensä kanssa (1156/4/15*).

OA:n käsityksen mukaan sosiaali- ja terveysvirasto ei ollut voinut heikentää asiakkaan voimassa olevan henkilökohtaista apua koskevan päätöksen ehtoja henkilökohtaisina avustajina toimivien perheenjäsenten työaikakorvausten osalta pelkästään lähettämällä asiakkaalle asiaa koskevan tiedotteen.

OA:n käsityksen mukaan sosiaali- ja terveysvirasto ei ollut menetellyt asiassa sosiaalihuoltolain ja hallintolain mukaisesti, koska kantelijalle ei ollut tehty muutoksenhakukelpoista päätöstä aikaisemmalla viranhaltijan päätöksellä myönnettyjen työaikakorvausten maksamisen lopettamisesta. Asiakkaalla oli oikeus saada työaikakorvausten maksukäytännön muuttamisesta uusi viranhaltijan päätös, jotta hän voi niin halutessaan saattaa asiansa viime kädessä tuomioistuimen ratkaistavaksi (5658/4/15*).

Toisessa tapauksessa palveluntuottaja oli puolittanut vaikeavammaisen henkilön henkilökohtaisen avustajan palveluajan kysymättä vaikeavammaisen henkilön mielipidettä ja ilman, että sosiaalityöntekijä olisi tehnyt asiasta päätöstä. OA katsoi, että asiassa oli toimittu sosiaalihuollon asiakaslain ja hallintolain vastaisella tavalla. Mikäli kunta muuttaa aikaisemmin sovittua ja päätettyä järjestämis- tai toteuttamistapaa, tulee asiasta tehdä muutoksenhakukelpoinen päätös. Ennen päätöksentekoa tulee vaikeavammaista henkilöä kuulla vammaispalvelulain mukaisesti (4433/4/15*).

OA:n mielestä kehitysvammaisen henkilön siirrossa psykiatrisesta sairaalasta kehitysvammaisten erityishuollon yksikköön oli viivytelty. Asian käsittely oli alkanut keväällä 2014 ja asiassa olisi tullut tehdä päätös kohtuullisessa ajassa, lähtökohtaisesti kolmen kuukauden määräajassa. Kantelijan muutto asumispalveluihin tapahtui elokuussa 2015. OA:n mielestä asia olisi tullut ratkaistaan viimeistään syksyllä 2014, jolloin kantelijalla olisi ollut mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen arvioitavaksi siinä tapauksessa, että ratkaisu olisi ollut kielteinen (420/4/15).

OA kiinnitti kaupungin sosiaalitoimen huomiota siihen, että tuomioistuimen päätös on pantava täytäntöön ilman aiheetonta viivytystä asioissa, joissa on kyse vammaispalvelulain mukaisista subjektiivisista oikeuksista, kuten kuljetuspalvelusta. OA:n mielestä kantelijan asiaa ei käsitelty ilman aiheetonta viivytystä siten kuin hallintolaissa ja vammaispalvelulaissa edellytetään, koska korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpano kesti kaupungin sosiaalitoimessa noin kolme ja puoli kuukautta (1251/4/15*).

OA:n näkemyksen mukaan kaupungin vammaispalvelun menettely vaaransi asiakasmaksulain 15 §:ssä asiakkaalle säädetyn oikeuden hakea maksua koskevaan päätökseen oikaisua palvelun järjestämisvastuussa olevalta kunnan toimielimeltä. Tämän vuoksi OA piti kaupungin vammaispalvelun menettelyä moitittavana.

Menettely muodostuu epätyydyttäväksi asiakkaan oikeusturvan kannalta, jos erityishuollon asiakasmaksua määrättäessä ei tehdä erillistä oikaisuvaatimuskelpoista päätöstä asiakasmaksusta, tai jos erityishuolto-ohjelmaan kirjataan asiakasmaksuja liittämättä päätökseen erillistä oikaisuvaatimusohjausta kunnan toimielimelle. OA saattoi kaupungin sosiaalitoimen tietoon esittämänsä käsityksen ja pyysi, että kaupungin sosiaalitoimi ilmoittaa hänelle, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt päätöksen johdosta (3307/4/15*).

Kaupunki ilmoitti siirtyvänsä vuoden 2017 alussa käytäntöön, jossa vammaispalvelua koskeviin päätöksiin lisätään maininta suoritusperusteisten asiakasmaksujen määräytymisestä. Kaupungin ilmoituksen mukaan se ei edelleenkään laadi erillistä oikaisuvaatimuskelpoista päätöstä palvelusta perittävästä asiakasmaksusta. Kaupungin ilmoituksen jälkeen OA otti omana aloitteenaan tutkittavaksi kaupungin vammaispalvelun päätöksentekomenettelyn.

OA korosti, että maksua määrättäessä on aina selvitettävä aiheutuneiden kulujen todellinen suuruus. Asiakasta ei voi velvoittaa maksamaan palveluasumisessa kuukausittain tiettyä summaa sellaisista tarvikkeista ja välineistä, joita hänen

ei tosiasiallisesti tarvitse käyttää tai joita hän ei tosiasiassa käytä. Kunta voi maksua määrättäessä ottaa huomioon asiakkaan todelliseen käyttöön perustuvat kustannukset. OA:n näkemyksen mukaan asiakkaalla tulee olla myös halutessaan mahdollisuus hankkia vammaispalvelulain mukaisen palveluasumiseen kuulumattomat palvelut, tarvikkeet ja välineet itse omalla kustannuksellaan.

OA kiinnitti kunnan sosiaalitoimen huomiota asiakasmaksun määräämisestä ja vammaispalvelulain mukaiseen palveluasumiseen liittyvien erityispalvelujen maksuttomuudesta sanottuun. OA totesi vielä, että viime kädessä tuomioistuin arvioi asiakkaalle määrätyn asiakasmaksun perusteen ja määrän lainmukaisuuden (4709/4/15*).

OA piti asiakkaiden oikeusturvan kannalta hyvänä, että asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) toisi uudessa ARA:n avustamille erityisryhmähankkeille annetussa vuokramääritysohjeessa selkeämmin esille vammaispalvelulain asettamat vaatimukset vuokranmääritykselle ja kuntien vastuun vaikeavammaisten asumispalvelujen kustannusten kattamisessa. Myös YM:n lausunnon mukaan vuokranmääritysohjeeseen voidaan lisätä vaikeavammaisia henkilöitä koskevat säännöt (4181/4/15*).

OA moitti Kelan menettelyä kuntoutushakemuksen käsittelyssä, koska muun muassa päätöksen perustelut olivat olleet puutteellisia ja päätöksestä oli puuttunut valitusosoitus. OA:n käsityksen mukaan kuntoutushakemusten asianmukainen käsittely edellyttää Kelalta jatkuvaa ratkaisutoimintansa seurantaa ja henkilöstön kouluttamista, jotta se pystyy varmistamaan muun muassa päätöstensä perustelujen asianmukaisuuden ja turvaamaan hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun (497/4/15).

Puutteet palvelun tai koulunkäynnin järjestämisessä

YK:n vammaisyleissopimuksen 19 artiklassa on turvattu vammaisille henkilöille oikeus itsenäiseen elämään ja osallisuuteen yhteisössä. Artiklan keskeisenä sisältönä on varmistaa vammaisen henkilön yksilöllisiä tarpeita ja elämäntilanteita vastaavat asumisen, liikkumisen, kommunikoinnin ja tiedonsaannin ratkaisut. Sosiaalipalveluihin kuuluva vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu ja palveluasumisen järjestäminen turvaavat artiklan mukaista oikeutta itsenäiseen elämään ja osallisuuteen.

OA:n mukaan palvelusetelin arvo tulee mitoittaa sellaiseksi, että vaikeavammainen henkilö saa tosiasiassa välttämättömän avuntarpeensa turvattua siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin, kun häntä koskevassa päätöksessä on määritelty. OA katsoi saamansa selvityksen perusteella, että kunnan sosiaali- ja terveyspalvelukeskuksen ohjeet ja käytäntö henkilökohtaisen avun järjestämisestä saattavat joissain tilanteissa estää tai kaventaa vaikeavammaisen henkilön oikeuksien täysimääräisen toteutumisen ja palvelujen saannin. OA pyysi kunnan sosiaali- ja terveyspalvelukeskusta ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt päätöksen johdosta (1101/4/16*).

Kaupunki ilmoitti muun muassa aloittaneensa kotihoidon yöpartiotoiminnan 1.1.2017, jolla turvataan kotona asuvien asiakkaiden palveluja myös viikonloppuisin ja yöaikaan. Myös kotihoitoon oli palkattu lisää henkilöstöä. Lisäksi henkilökohtaisen avun ohjeisiin oli valmisteltu lisäystä.

OA kiinnitti sosiaalitoimen huomiota luottamuksensuojaan, päätösten määräaikaisuuteen ja palveluiden jatkuvuuden turvaamiseen tapauksessa, jossa kantelijalle oli tehty neljän vuoden aikana useita määräaikaisia päätöksiä. Vaikeavammaisen henkilön alistaminen muutoksenhakuprosessiin tilanteessa, jossa henkilön olosuhteissa ei ole tapahtunut muutoksia, saattaa vaarantaa henkilön oikeuden välttämättömään huolenpitoon henkilökohtaista apua järjestettäessä.

OA piti määräaikaisen päätöksen tekemistä tässäkin mielessä ongelmallisena. Määräaikaisia päätöksiä tehtäessä ei voida henkilön edun mukaisella, parhaalla mahdollisella tavalla turvata palveluiden jatkuvuutta. OA totesi, että viranomaisella voi olla hallintolain säännösten puitteissa mahdollisuus muuttaa myös toistaiseksi voimassa olevia päätöksiä, jos esimerkiksi vammaisen henkilön olosuhteissa, terveydentilassa tai toimintakyvyssä tapahtuu olennaisia muutoksia (1033/4/16*).

Oikeus perusopetukseen on turvattu perustuslaissa. Vuosittain opetusasioissa esiintyvä epäkohta on ollut puutteet oikeusturvan toteutumisessa erityisesti silloin, kun opetuksen järjestäjän ja vanhempien näkemykset lapsen oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarpeesta ja sen järjestämisestä eroavat toisistaan. Oikeusturva toteutuu puutteellisesti, mikäli opetuksen järjestäjä ei ylipäätään tee muutoksenhakukelpoista päätöstä esimerkiksi järjestäessään opetuksen toisin tai evätessään henkilökohtaisia avustajapalveluja koskevan hakemuksen.

OA:n mielestä sivistystoimi oli toiminut perusopetuslain vastaisesti ja hän piti virhettä lapsen edun näkökulmasta varsin vakavana. Perusopetuslaki mahdollistaa oppilaan opiskelun järjestämisen esimerkiksi sairauden aikana yleisestä järjestelystä poikkeavalla tavalla. OA painotti, että oppilasta ei voida vapauttaa oppivelvollisuuden suorittamisesta lääkärin määräämällä sairauslomalla. Lähtökohta on, että näissäkin tilanteissa kunta vastaa opetuksen järjestämisestä niin, että oppilas saa opetussuunnitelman mukaista opetusta.

Jokaisella oppilaalla on yhdenvertainen oikeus saada opetusta ja sen edellyttämää tukea. Tapauksessa lapsi oli terveydentilansa vuoksi pystynyt käymään koulua vain pienen osan lukuvuodesta ja sen oppisisällöistä. Lapsi oli osallistunut kevätlukukauden aikana koulunkäyntiin yhteensä vain noin 40 tuntia. Koulu oli lääkärinlausunnon perusteella katsonut lapsen olevan sairauslomalla ja käyvän jaksamisestaan riippuen osittaista koulupäivää. Lapsi oli pääosin opiskellut kotona äitinsä kanssa koululta saadun viikkosuunnitelman mukaisesti (2426/4/15).

Kohtelu ja rajoittamistoimenpiteet

OA piti selvitettynä, että palvelukodin henkilökuntaan kuuluva työntekijä oli loukannut erityistä huolenpitoa tarvitsevan vammaisen henkilön ihmisarvoa huutamalla tälle tilanteessa, jossa hän oli äännellyt palvelukodin yleisessä tilassa. Tällöin tapahtunut kielenkäyttö oli ollut epäasiallista ja tämän lisäksi asiakkaan oikeutta hyvään hoitoon ja riittävään huolenpitoon oli loukattu uhkaukselle siitä, että hän ei saisi ruokaa seuraavana päivänä, jos hän ei olisi hiljaa.

OA piti tärkeänä, että palvelukodin tarjoamien palvelujen vastuuhenkilö kiinnittää jatkossa huomiota henkilöstön osaamisen kehittämiseen ja työhyvinvointiin tarvittaessa työnohjauksen avulla (4878/2/14).

OA piti kuntoutusyksikön menettelyä moitittavana, koska se oli saattanut vaarantaa henkilön oikeusturvan toteutumisen ja oikeuden hyvään kohteluun. OA katsoi, että kuntoutusyksikössä oli tunnistettu vain osa niistä toimenpiteistä, joilla oli tosiasiallisesti rajoitettu henkilön itsemääräämisoikeutta ja perusoikeuksia. Kun henkilökunta ei ollut tunnistanut kaikkia käyttämiään rajoitustoimenpiteitä, myöskään vanhempien kanssa ei ollut voitu neuvotella etukäteen kaikista erityishuollon toteuttamisessa käytettävistä rajoitustoimenpiteistä.

Selvityksen perusteella näytti siltä, että henkilölle tai hänen vanhemmilleen ei ollut sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n edellyttämällä tavalla selvitetty toimenpidevaihtoehtoja, ja yhteistyössä pyritty toteuttamaan sosiaalihuoltoa hänen itsemääräämisoikeuttaan kunnioittavalla tavalla (1074/4/15*).

3.4
Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin

3.4.1
OIKEUSASIAMIEHEN TEHTÄVÄ KANSALLISENA VALVONTAELIMENÄ

Eduskunnan oikeusasiamiehestä tuli 7.11.2014 Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT, Optional Protocol to the Convention against Torture) mukainen kansallinen valvontaelin (NPM, National Preventive Mechanism).

Oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perustettu Ihmisoikeuskeskus (IOK) ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta täyttävät osaltaan valinnaisessa pöytäkirjassa kansalliselle valvontaelimelle asetettuja vaatimuksia, joissa viitataan ns. Pariisin periaatteisiin.

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

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

Valinnaisessa pöytäkirjassa korostuu kansallisen valvontaelimen tehtävä ennalta ehkäistä kidutusta ja muuta kiellettyä kohtelua tekemällä säännöllisiä tarkastuksia. Kansallisella valvontaelimellä on toimivalta antaa viranomaisille suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelua ja oloja sekä ehkäistä kidutuksen vastaisessa yleissopimuksessa kiellettyä toimintaa. Sen tulee myös voida antaa ehdotuksia ja lausuntoja olemassa olevasta tai suunnitellusta lainsäädännöstä.

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

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

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

Kansainväliset toimielimet ovat pitäneet suositeltavana, että valvontaelimen toiminta organisoidaan omaan erilliseen yksikköönsä. Oikeusasiamiehen kansliassa on näyttänyt kuitenkin tarkoituksenmukaisemmalta integroida valvon-

taelimen tehtävät koko kanslian toimintaan. Valinnaisen pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluvia toimipaikkoja on useilla hallinnonaloilla. Paikat ja niissä sovellettava lainsäädäntö sekä vapautensa menettäneet henkilöryhmät ovat erilaista. Näistä syistä myös tarvittava asiantuntemus on erilaista eri paikkoihin tehtävissä tarkastuskäynneissä.

Kun oikeusasiamiehen kansliassa mahdollinen erillinen yksikkö jäisi joka tapauksessa hyvin pieneksi, siihen ei olisi käytännössä mahdollista koota kaikkea tarvittavaa asiantuntemusta ja myös tarkastusten määrä jäisi huomattavasti pienemmäksi. Tarkastustoimintaan osallistuminen ja muut oikeusasiamiehen tehtävät, erityisesti kanteluiden käsitteleminen, tukevat toinen toisiaan. Tarkastustoiminnassa saatavaa tietoa ja kokemusta voidaan hyödyntää kanteluiden käsittelyssä ja päinvastoin. Tämänkin vuoksi on tärkeää, että kanslian henkilökunnasta kaikki ne, joiden tehtäväalueeseen kuuluu valinnaisen pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluvia paikkoja, osallistuvat myös kansallisen valvontaelimen tehtäviin. Käytännössä tämä tarkoittaa valtaosaa kanslian esittelijöistä, mikä tarkoittaa noin 25 henkilöä.

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

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

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

YK:n kidutuksen vastainen komitea (CAT, The Committee against Torture) on Suomen 7. määräaikaisraportin johdosta joulukuussa 2016 antamissaan suosituksissa ollut huolissaan siitä, että oikeusasiamiehelle ei ole osoitettu riittävästi taloudellisia tai henkilöresursseja kansallisen valvontaelimen tehtävään.

Komitea suositteli, että valtion tulee vahvistaa kansallista valvontaelintä riittävillä resursseilla, jotta se kykenisi toimimaan tehtävässään itsenäisesti ja tehokkaasti. Samalla komitea suositteli harkitsemaan mahdollisuutta perustaa oikeusasiamiehen yhteyteen tätä tehtävää varten erillinen yksikkö. Valtiolta on edellytetty vastausta tähän asiaan 7.12.2017 mennessä.

3.4.2 TOIMINTAMALLI

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

Vaikka uusia henkilöresursseja ei ole saatu, on suunnitelmissa, että yhden esittelijän työpanos keskitettäisiin kokonaan kansallisen valvontaelimen tehtävien koordinointiin. Kesällä 2016 kansliassa työskenteli harjoittelija, jonka harjoittelu keskittyi erityisesti kansallisen valvontaelimen asioihin.

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

Tiimiin kuuluu yhdeksän jäsentä ja sitä johtaa toinen valvontaelimen koordinoijista. Opcat-tiimissä on vuoden 2016 aikana käyty läpi muun muassa ulkopuolisten asiantuntijoiden käytöstä saatuja kokemuksia ja tarkastusten tekemiseen liittyviä asioita, kuten virka-ajan ulkopuolella tehtävät tarkastukset ja kohteisiin tehtävät jatkokäynnit.

Kansallisen valvontaelimen tarkastustoimintaa varten on perehdytetty vuoden 2016 syksyllä uusia ulkopuolisia asiantuntijoita. Tätä ennen tarkastuksilla on käytetty yhtä ulkopuolista asiantuntijaa. Perehdytyksen jälkeen kansallisella valvontaelimellä on ollut mahdollisuus käyttää yhteensä kahdeksaa ulkopuolista asiantuntijaa, joilla kaikilla on terveydenhuollon tausta: kolme psykiatrian erikoislääkäriä (joista yksi myös nuorisopsykiatrian erikoislääkäri), oikeuspsykiatrian erikoislääkäri, kaksi geriatrian erikoislääkäriä ja kehitysvammalääkäri sekä psykiatrinen sairaanhoitaja.

Lisäksi vuoden 2017 alussa on perehdytetty kolme kokemusasiantuntijaa, joiden asiantuntemusta on tarkoitus käyttää sosiaalihuollon lasten ja nuorten suljettujen laitosten tarkastuksilla.

Kansallisen valvontaelimen tarkastuskäynneillä on pyritty entistä useammin käymään henkilökunnan kanssa rakentavaa vuoropuhelua hyvistä käytänteistä ja menettelytavoista. Valvottaville voidaan myös antaa jo käynnin aikana palautetta tehdyistä havainnoista sekä antaa ohjausta ja suosituksia. Samalla on voitu keskustella yhteisymmärryksessä siitä, miten tarkastuskohteessa voitaisiin korjata esimerkiksi havaittuja virheellisiä menettelytapoja.

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

3.4.3 TOIMINNASTA TIEDOTTAMINEN

Vuoden 2016 aikana otettiin käyttöön kansallisen valvontaelimen oma esite. Sitä on saatavilla suomeksi, ruotsiksi, englanniksi, viroksi ja venäjäksi. Tarpeen mukaan esite tullaan kääntämään myös muille kielille.

Kansallisen valvontaelimen tarkastuksista laadittuja pöytäkirjoja on vaihtelevasti viety kokonaisuudessaan oikeusasiamiehen kanslian ulkoisille verkkosivuille. Tavoitteena on, että kaikista tarkastuksista laaditaan tiivistelmät, joissa kuvaillaan tarkastuskohde ja tarkastuksen tavoite sekä esitellään tärkeimmät havainnot ja annetut suositukset. Lisäksi tarkoituksena on päivittää tiivistelmiin tarkastuskohteen ilmoittamat toimenpiteet suositusten johdosta.

3.4.4 YHTEISTYÖ ERI TOIMIJOIDEN KANSSA

Poliisin hallinnon alalla on tavattu Poliisihallituksen edustajia poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (putkalain) uudistamishankkeesta, poliisivankiloiden remonttisuunnitelmista ja poliisivankiloiden toiminnan valtakunnallisesta ohjaamisesta. Poliisihallitukselle on toimitettu tiedoksi poliisivankiloihin tehdyistä tarkastuksista laaditut pöytäkirjat. Lisäksi Poliisihallitukseen tehdyn tarkastuksen yhteydessä on johdon kanssa keskusteltu poliisivankiloista.

Poliisin omaa laillisuusvalvontaa poliisilaitoksilla hoitavat oikeusyksiköt. Näille on painotettu, että myös niiden tulee tarkastaa poliisivankiloiden toimintaa alueellaan. OA:lle toimitetaan vuosittain Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastuualueen laillisuusvalvontakertomus. Tällainen on toimitettu myös vuodelta 2016. Siitä muun muassa ilmenee, että Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan tarkastuksissa olivat erityisinä painopistealueina muun muassa vapautensa menettäneiden oikeusturva – tältä osin erityisesti oikeuksista ilmoittaminen, vapaudenmenetyksistä tehtävät ilmoitukset ja ilmoitusten lykkääminen sekä nuorten vapautensa menettäneiden oikeusturva.

Myös *Rajavartiolaitos* toimittaa vuosittain OA:lle Rajavartiolaitoksen esikunnan raportin sisäisestä laillisuusvalvonnasta.

Rikosseuraamusalan tarkastuspöytäkirjoja on julkaistu kokonaisuudessaan ulkoisilla verkkosivuilla. Kaikki tarkastuspöytäkirjat lähetetään tiedoksi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle ja sen rikosseuraamusalueen johdolle, josta kulloinkin on kyse, sekä OM:ään. Usein pyydetään myös keskushallintoa ja aluehallintoa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin tarkastushavainnot ovat antaneet aihetta.

Oikeusasiamies saa puolestaan käyttöönsä rikosseuraamusalan sisäisen laillisuusvalvonnan tekemistä tarkastuksista laaditut pöytäkirjat tarkastuskohteista.

Vuonna 2016 AOA kävi keskushallintoyksikössä keskustelemassa tutkintavankien tilanteesta, toimitilahankkeista ja eräistä vankien sitomiseen liittyvistä ongelmista. Aluehallinnon edustajaa on ongelmallisimmissa vankiloissa (Riihimäki ja Mikkeli) pyydetty osallistumaan tarkastuksen loppukeskusteluun.

Rikosseuraamuslaitoksen pääjohtaja on pyydetty mukaan, kun vankilassa käytiin keskustelemassa tarkastuksilla tehdyistä havainnoista ja vankilasta tehdyissä kanteluissa ilmenevistä asioista (Riihimäki). Tässä keskustelussa olivat esillä muun muassa vankien ja henkilökunnan etäisyys toisistaan, ilmapiiriongelmat, valvomattomiin tapaamisiin käytettävissä olevien tilojen vähäisyys, tapaamisten pitkät välit, toimintojen peruutukset, opiskelijoiden suljetut olosuhteet, kireät aikataulut eli useiden toimintojen yhtäaikaisuus, vapaa-ajantoimintojen vähäisyys, omaisuuden hallussapitoa koskevien päätösten saaminen ja kirjastoon pääsy.

Vankien vapautumista tukevaan Kriminaalihuollon tukisäätiöön tehtiin käynti tietojen vaihdon aloittamiseksi ja säätiön asiamiestoimintaan tutustumiseksi. Säätiö tekee vuosittain käyntejä noin 10 vankilaan, joten sille kertyy paljon tietoa vankien kohtelusta ja olosuhteista sekä terveydenhuollosta. Säätiöltä onkin käynnin jälkeen saatu arvokasta tietoa vankien ja heidän omaisten kertomista ongelmista kohteessa ennen sinne tehtyä tarkastuskäyntiä. Säätiölle on vastavuoroisesti lähetetty tiedoksi vankiloihin ja poliklinikoille tehdyistä tarkastuksista laaditut pöytäkirjat.

Terveydenhuollossa tehdään yhteistyötä Valviran ja aluehallintovirastojen kanssa. Ennen tarkastuskäyntiä ollaan säännönmukaisesti yhteydessä toimivaltaiseen aluehallintovirastoon, jotta saadaan tietoa valvontaviranomaisen havainnoista kohteesta.

Lisäksi oikeusasiamiehen kanslia, Valvira ja aluehallintovirastot pyrkivät pitämään kerran vuodessa yhteistyöpalaverin. Viimeksi tällainen järjestettiin kesäkuussa 2016. Asialistalla oli muun muassa valvontaviranomaisten välinen tiedonkulku, yhteistyökysymykset psykiatristen sairaaloi-

den valvonnassa sekä toimivallan ja tehtävien jako vankiterveydenhuollon valvonnassa.

Valviralle ja aluehallintovirastoille on vuoden 2016 alusta lähtien kuulunut myös vankien terveydenhuollon organisaatiovalvonta. Käytännössä valvonta on keskitetty Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle, joka tekee joko yksin tai yhdessä Valviran kanssa ohjaus- ja arviointikäyntejä Vankiterveydenhuollon yksiköihin. Näiden käyntien määrälle on vuonna 2016 asetettu tavoitteeksi 12, mikä on täyttynyt. OA saa valvontasuunnitelmat ja käynneistä tehdyt kertomukset tiedoksi. Vastavuoroisesti OA toimittaa omat tarkastussuunnitelmat ja -pöytäkirjat tiedoksi Valviralle ja aluehallintovirastolle.

Kanslian esittelijät kävivät maaliskuussa 2016 Valvirassa sopimassa vankiterveydenhuollon valvontaa koskevasta yhteistyöstä. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston edustajat ottivat osaa keskusteluun skype-yhteyden kautta. Lisäksi kanslian vankiterveydenhuollon vastuuesittelijä tapasi kesäkuussa Vankiterveydenhuollon yksikön (VTH) uuden johtajan, jonka kanssa sovittiin muun muassa tiedonkulusta.

Ennen psykiatrisiin yksiköihin tehtäviä tarkastuksia on oltu yhteydessä myös kansalaisjärjestöihin. Tarkastusvuonna oltiin yhteydessä Mielenterveysomaisten keskusliittoon (FinFami) sekä sen paikallisiin jäsenjärjestöihin Pirkanmaalla ja Etelä-Karjalassa.

Sosiaalihuollossa tehdyistä tarkastuksista lähetetään pöytäkirjat tiedoksi usein myös asianomaiselle aluehallintovirastolle.

3.4.5 KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

Pohjoismaiden kansallisten valvontaelinten verkoston yhteistyö jatkui Ruotsin kansallisen valvontaelimen järjestämällä tapaamisella Tukholmassa kesäkuussa 2016. Tapaamiseen osallistui Ruotsin edustajien lisäksi edustajat Norjan, Tanskan ja Suomen valvontaelimistä. Ruotsista oli mukana valvontaelimen ulkopuolisena asiantuntijana toimiva psykiatrian erikoislääkäri. Aiheena oli tällä kertaa psykiatristen laitosten tarkastukset. Erityisesti käytiin läpi valvontaelimien huomioita psykiatristen potilaiden pitkistä eristämisistä ja sitomisista. Päivän aikana tutustuttiin Helixin psykiatriseen sairaalaan.

Seuraavan tapaamisen järjestäminen annettiin Suomen kansalliselle valvontaelimelle ja aiheiksi sovittiin tarkastusmetodologiat eri maissa sekä haastattelutekniikat ja ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttö. Tapaaminen toteutui tammikuus-

Baltian ja Pohjoismaiden oikeusasiamiesten toisena kokouspäivänä 5.10.2016 teemana oli kansallisten valvontaelimien toiminta.

sa 2017 ja sen yhteydessä järjestettiin erillinen koulutuspäivä haastattelumenetelmistä ja ulkopuolisen asiantuntijan käytöstä.

Suomi isännöi lokakuussa 2016 Baltian ja Pohjoismaiden oikeusasiamiesten kokousta. Toinen kokouspäivä omistettiin kansallisten valvontaelinten toimintojen käsittelylle. Alustajina toimivat Liettuan ja Suomen edustajat. Samassa yhteydessä juhlistettiin valinnaisen pöytäkirjan (Opcat) 10-vuotispäivää.

Kansainvälisenä YK-päivänä 24.10.2016 oikeusasiamiehen kanslian henkilökuntaa osallistui Ihmisoikeuskeskuksen, Suomen YK-liiton ja ulkoasiainministeriön järjestämään tilaisuuteen, jonka aiheena oli ”50 vuotta YK:n ihmisoikeussopimuksia”. Seminaarin tarkoituksena oli muun muassa miettiä, miten Suomi voi toimia ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja täytäntöönpanon edistämiseksi. Yhtenä tilaisuuden puhujana oli OA Petri Jääskeläinen, jonka aiheena oli ”Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen – YK:n ihmisoikeussopimusten merkitys”.

Suomen kansallinen valvontaelin antoi lokakuussa 2016 YK:n kidutuksen vastaiselle komitealle lausunnon siitä, miten YK:n Kidutuksen vastainen yleissopimus on toteutunut Suomessa ja miten kansallinen valvontaelin on toiminnassaan onnistunut edesauttamaan yleissopimuksen toteutumista. Lausunnon antaminen liittyi Suomen 7. määräaikaisraportin käsittelyyn komiteassa.

Tämän lisäksi Suomen kansallisen valvontaelimen delegaatio tapasi OA:n johdolla YK:n kidutuksen vastaisen komitean marraskuussa 2016 Genevessä pidetyssä yksityisessä kokouksessa. Delegaatio jäi vielä seuraavaksi päiväksi kuulemaan komitean raportoijien kysymykset, jotka esitettiin Suomen valtiolle määräaikaisraportista. Esille nousi monia asioita, jotka sisältyivät kansallisen valvontaelimen lausuntoon komitealle.

Ennen CAT:n kanssa käytävää kokousta kansallisen valvontaelimen edustajat kävivät tapaamassa APT:n (Association for the prevention of torture) toimitiloissa toiminnanjohtaja Barbara Bernathia sekä muita yhdistyksen työntekijöitä. Tapaamisen aikana keskusteltiin muun muassa Suomen kansallisen valvontaelimen CAT:lle antamasta lausunnosta, johon APT:n edustajat olivat jo ehtineet tutustua.

Kansallisen valvontaelimen raportti ensimmäiseltä toimintavuodelta 2015 toimitettiin tiedoksi sekä YK:n kidutuksen vastaiselle komitealle, että sen alakomitealle (SPT, The UN Subcommittee on Prevention of Torture). Alakomitea esitti marraskuussa 2016 kansalliselle valvontaelimelle vuosiraportin osalta joitakin huomioita ja kysymyksiä. Yleisesti ottaen SPT piti vuosikertomusta hyvänä ja havainnollistavana. Kansallinen valvontaelin tulee vastaamaan alakomitealle vuoden 2017 alkupuolella.

Kansallisen valvontaelimen koordinaattorit tapasivat joulukuussa 2016 alakomitean jäsenen Mari Amoksen, joka toimii Suomen maaraportoijana. Tapaamisessa keskusteltiin muun muassa kansallisen valvontaelimen resursseista ja sivuttiin aiheita, joista SPT oli esittänyt kysymyksiä.

Pohjoismaiset oikeusasiamiehet laativat marraskuussa 2016 yhteisen kirjeen, joka osoitettiin alakomitealle. Kirjeen allekirjoittivat Tanskan, Suomen, Grönlannin, Norjan ja Ruotsin oikeusasiamiehet. Oikeusasiamiehet esittivät kirjeessä yhteisen kriittisen näkemyksensä suunnitelmaan perustaa kansallisten valvontaelinten valvontaa harjoittava kansalaisjärjestö (the NPM Observatory).

3.4.6 KOULUTUS

Kaksi oikeusasiamiehen kanslian virkamiestä osallistui kesäkuussa 2016 Liettuan oikeusasiamiehen, IOI:n (International Ombudsman Institute) ja APT:n järjestämään, kansallisille valvontaelimille suunnattuun kolmipäiväiseen workshop-koulutukseen kesäkuussa 2016 Vilnassa. Koulutus oli jatkoa edellisenä vuonna Riikassa järjestettyyn koulutukseen. Nyt teemana oli psykiatristen laitosten valvonta.

Toinen kanslian koordinaattoreista osallistui APT:n järjestämään kolmanteen Jean-Jacques Gautier Symposiumiin syyskuussa 2016, joka pidettiin Genevessä. Symposiumin aiheena oli psy-

kiatristen laitosten valvonta. Symposiumiin osallistui kansallisten valvontaelinten lisäksi kokemusasiantuntijoita ja eri kansalaisjärjestöjen edustajia.

Syyskuussa 2016 osallistui kaksi oikeusasiamiehen kanslian terveydenhuollon esittelijää Niuvanniemen sairaalan järjestämään kaksipäiväiseen symposiumiin, joka koski riskien vähentämistä sekä väkivallan, trauman ja rajoitustoimien ennaltaehkäisemistä psykiatrisessa hoidossa (”Reducing Risks and Preventing Violence, Trauma, and the Use of Seclusion and Restraint”).

Kansallinen valvontaelin järjesti ulkopuolisille asiantuntijoilleen perehdytyspäivän syyskuussa 2016. Kanslian oman henkilökunnan lisäksi perehdyttäjänä oli psykiatrian erikoislääkäri Veronica Pimenoff, joka toimii CPT:n tarkastuksilla lääketieteellisenä asiantuntijana sekä on vuodesta 2015 lähtien toiminut myös Suomen kansallisen valvontaelimen ulkopuolisena asiantuntijana tarkastuksilla.

Syyskuussa 2016 kansallisen valvontaelimen koordinaattori osallistui Helsingissä järjestettyyn kansainväliseen koulutukseen, joka liittyi parhaisiin käytänteisiin oikeuspsykiatriassa. Koulutuspäivän teemana oli se, mitä tulisi ottaa huomioon, kun suunnitellaan uusia oikeuspsykiatrisia hoitoyksiköitä (”Modern forensic in-patient facility design standards”). Luennoitsijana toimivat muun muassa professori Harry Kennedy Irlannista ja arkkitehti Christopher Shaw.

Yhtenä esimerkkinä nykyaikaisista psykiatrisista sairaaloista oli esillä Ruotsissa sijaitseva Helix, johon koordinaattori oli tutustunut Pohjoismaiden kansallisten valvontaelinten tapaamisen yhteydessä kesäkuussa. Aihe on Suomen kannalta ajankohtainen, koska Helsinkiin ollaan suunnittelemassa uutta sairaalakompleksia, johon kuuluisi muun muassa psykiatrinen sairaala ja oikeuspsykiatrinen yksikkö.

Joulukuussa 2016 oikeusasiamiehen kanslian henkilökunnalle järjestettiin koulutusta yhdenvertaisuuslaista. Tilaisuudessa kuultiin esitys yhdenvertaisuusvaltuutetun toiminnasta kansallisena ihmisoikeusraportoijana. Lisäksi saatiin tietoa maasta poistamisen täytäntöönpanon valvonnasta eli yhdenvertaisuusvaltuutetun käytännön valvontatyöstä ja sen vaikuttavuudesta. Tästä aiheesta jatkettiin helmikuussa 2017, kun myös poliisin edustaja kävi kertomassa ulkomaalaisten palautuslentoihin liittyvistä haasteista ja poliisin voimankäytöstä näissä tilanteissa.

3.4.7 TARKASTUSTOIMINTA

Kansallisena valvontaelimenä toimiminen edellyttää säännöllisiä tarkastuskäyntejä. Oikeusasiamiehen kansliassa onkin pyritty tietoisesti lisäämään tarkastusten määrää. Vuonna 2014 oikeusasiamiehen kansliassa tehtiin tarkastuksia kaikkiaan 111, mikä oli lähes 25 % enemmän kuin edellisenä vuonna. Kansallisen valvontaelimen ensimmäisenä kokonaisena toimintavuonna 2015 tehtiin koko kansliassa tarkastuksia yhteensä 152, joista kansallisen valvontaelimen toimialaan kuuluvia tarkastuksia oli 82. Selvästi enemmistö näistä oli ennalta ilmoittamattomia.

Muiden kuin kansallisena valvontaelimenä tehtyjen tarkastusten kohteet voivat olla luonteeltaan lähellä kansallisen valvontaelimen kohteita (esimerkiksi erääät vanhusten asumisyksiköt ja turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskukset).

Määrän lisääminen samoilla henkilöresursseilla ei ole ollut enää mahdollista toisena toimintavuotena. Lisäksi on haluttu varmistaa, että tarkastusten laatu pysyy korkeana, millä on merkitystä niiden vaikuttavuuteen. Vuonna 2016 tarkastusten koko määrä oli 115, joista kansallisen valvontaelimen tarkastuksia oli yhteensä 56. Tarkastusvuonna tehtiin kohteisiin myös muutamia jatkokäyntejä (follow up). Tarkastuksista oli kokonaan ennalta ilmoittamattomia 31. Yhdelle kohteelle ilmoitettiin etukäteen, että tarkastus tullaan tekemään kahden kuukauden aikana.

Ulkopuolinen asiantuntija oli mukana seitsemällä tarkastuksella. Nämä tarkastukset kohdistuivat seuraaviin yksiköihin: psykiatrisen sairaalan vanhuspsykiatrian osastot, psykiatrinen sairaala, keskussairaalan psykiatriset osastot, poliisivankila, kehitysvammaisten yksikkö, vankila ja Vankiterveydenhuollon yksikön poliklinikka.

Toistaiseksi kansallinen valvontaelin on tehnyt vain muutamia tarkastuksia ns. epämukavina aikoina, kuten iltaisin, öisin tai viikonloppuisin. Ilta-aikaan on tehty tarkastuksia lähinnä sosiaalihuollossa alaikäisten yksiköihin, jotta lapset ja nuoret tavoitettaisiin paremmin. Lisäksi terveydenhuollossa on tehty iltaisin päivystysyksiköiden turvahuoneiden tarkastuksia.

Oikeusasiamiehen kansliassa on tullut voimaan uusi virkaehtosopimus, minkä myötä tarkastukseen osallistuville voidaan suorittaa kompensaatiota muuhun kuin virka-aikaan tehtävästä työstä. Tämä tulee todennäköisesti monipuolistamaan tarkastusten ajankohtia.

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

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

Oikeusasiamiehen kanslian erityisenä perus- ja ihmisoikeusteemana vuonna 2016 oli tehokkaat oikeussuojakeinot. Tarkastuksilla kiinnitettiin erityisesti huomiota siihen, millä tavalla asiakkaat ja heidän läheisensä voivat käyttää asiakkaille kuuluvia oikeussuojakeinoja, kuten muistutusta, kantelua ja valitusta.

Oikeusasiamiehellä ei ole toistaiseksi ollut kansallisen valvontaelimen tekemien tarkastusten osalta erityistä yleisteemaa. Sen sijaan yksittäisillä tarkastuksilla on voitu keskittyä tiettyihin teemoihin tai kohdistaa tarkastus tiettyihin haavoittuviin ihmisryhmiin. Lisää tietoa kanslian perus- ja ihmisoikeusteemasta on luettavissa jaksossa 3.7.

3.4.8 TÄRKEIMMÄT HAVAINNOT JA SUOSITUKSET SEKÄ VIRANOMAISTEN TOIMENPITEET

Poliisin säilytystilat

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

Vapaudenmenetyksen kesto vaihtelee perusteen mukaan muutamasta tunnista kuukausiin. Poliisilla on käytössä kuutisenkymmentä poliisivankilaa, joiden koko ja käyttöaste vaihtelevat hyvinkin paljon. Suurimpien poliisiasemien peruskorjausohjelma on paraikaa menossa.

AOA on tehnyt kansallisena valvontaelimenä kahtena viime vuonna poliisin säilytystiloihin useita kymmeniä tarkastuksia. Vuonna 2016 poliisivankiloihin tehtiin 16 tarkastuskäyntiä. Kohteina olivat Hyvinkää, Järvenpää, Porvoo (kaksi tarkastusta), Vantaa (kaksi tarkastusta), Espoo, Lahti, Vaasa, Kokkola, Pietarsaari, Ylivieska, Raahe, Oulu, Maarianhamina ja Tampere. Lisäksi perehdyttiin kahden selviämisaseman toimintaan Espoossa ja Tampereella.

Poliisivankiloiden tarkastukset ovat yleensä ennalta ilmoittamattomia. Tarkastusvuonna ainoastaan yhteen poliisivankilaan tehtiin ennalta ilmoitettu tarkastus. Ennalta ilmoittamisen syynä oli se, että haluttiin varmistaa, että poliisivankilan lääkäri on paikalla, koska tarkastukseen osallistui myös ulkopuolinen lääketieteellinen asiantuntija. Yhteen poliisivankilaan tehtiin saman vuoden aikana tarkastuskäynti ja seurantakäynti. Tämä osoittautui tarpeelliseksi, koska poliisivankilassa ei tosiasiassa ollut tehty kaikkia ensikäynnillä edellytettyjä toimenpiteitä.

Tarkastusvuonna tehdyt havainnot ja suositukset kohdistuivat pitkälti samoihin asioihin kuin edellisenä vuonna. Tärkeimpinä näistä olivat ulkoilutiloihin ja ulkoiluun, sellien varusteluun,

terveydenhuoltoon ja oikeuksista ilmoittamiseen liittyvät asiat. Seuraavassa yhteenvetoa havainnoista ja suosituksista.

- Vain muutamassa poliisivankilassa on sellin ulkopuolisia toimintatiloja. 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.
- Remontti ei ole sellainen yllättävä poikkeustilanne, joka oikeuttaisi tinkimään vapautensa menettäneen oikeudesta ulkoiluun (Imatra).
- Selleihin ei yleensä tule luonnonvaloa, eikä niissä useinkaan ole tv- ja sähköpistokkeita.
- Sellistä puuttui kutsunappi – poliisivankilaa kehotettiin välttämään sellin käyttöä, ellei jatkuva valvonta ole mahdollinen (Espoo). Toisen poliisivankilan päihtyneiden sellissä ei ollut kutsunappeja (Ahvenanmaa).

  Ahvenanmaan poliisi ilmoitti varustavansa sellit kutsunapeilla.
- Tutkintavangeille tarkoitetuissa remontoiduissa selleissä ei ollut omaisuuden (kuten vaatteiden) ja ruokatavaroiden säilyttämiselle kunnon tilaa, vaan omaisuutta joutui säilyttämään myös lattialla. Pyykkiä ei voinut ripustaa sellissä mihinkään eikä kuivattamiselle ollut osoitettu muuta tilaa. AOA suositti harkittavaksi, että selleihin sijoitetaan säilytysratkaisuja omaisuuden säilyttämiselle, jotta esimerkiksi ruokatavaroita ei jouduta säilyttämään lattialla. Lisäksi hän suositti, että poliisivankilaan järjestetään tila, missä voi kuivattaa pyykin (Vantaa).
- Tutkintavankien sellien wc-tilassa ei ollut käsisuihkua. AOA suositti, että poliisivankiloiden tulisi huomioida erityisesti naistutkintavankien tarve huolehtia hygieniastaan ja tarjota heille mahdollisuutta käydä suihkussa useammin (Vantaa).
- Poliisivankiloissa on yleensä tutkintavangeille käytössä kankaiset liinavaatteet. AOA suositti, että poliisivankilat oma-aloitteisesti huolehtivat siitä, että tutkintavangin käyttämät liinavaatteet ovat puhtaat ja ehjät, ja että niitä vaihdetaan tarvittaessa.
- Asianajajapuheluiden luottamuksellisuus ei kahdessa poliisivankilassa toteutunut, vaan tutkintavangin osuus puhelusta oli valvovan vartijan kuultavissa.

  Poliisi ilmoitti muuttaneensa käytäntöä tarkastuksen jälkeen.
- Asiamiestapaamista voidaan valvoa vain, jos se on välttämätöntä tai jos asiamies tai tutkintavanki sitä nimenomaisesti pyytää. Pääsääntöisesti valvonnan ei voida katsoa olevan välttämätöntä. Tapaaminen voidaan järjestää tilassa, jossa on kamera, jos asiamies ja tutkintavanki voivat varmistautua, ettei kamera ole päällä. AOA suositti, että asiamiestapaamisissa tapaamishuoneen kamera peitetään tai että asiamiehelle ja tutkintavangille selvästi ilmoitetaan, ettei kamera ole päällä (Vantaa).
- Aiempina vuosina on kiinnitetty huomiota siihen, että wc-asiointi sellissä oli nähtävissä valvontakameralla, joten yksityisyyden suojaa ei ollut. Tämä korostuu, jos vartija on eri sukupuolta kuin valvottava. Kahdessa poliisivankilassa tämä asia oli edelleen hoitamatta, vaikka Poliisihallitus oli kiinnittänyt jo aiemmin poliisilaitosten huomiota asiaan.

  Poliisivankilat hoitivat asian kuntoon tarkastuksen jälkeen.
- Kaikissa poliisivankiloissa on parantamisen varaa terveydenhuollon järjestelyissä. Useimmissa poliisilaitoksissa terveydenhuoltohenkilökuntaa ei käy säännöllisesti, vaan vapautensa menettäneitä käytetään tarpeen mukaan esimerkiksi terveyskeskuksessa. Lääkkeiden jako- ja kirjaamiskäytännöt vaihtelevat. Vain poikkeuksellisesti vartijoille on järjestetty koulutusta lääkkeiden jakoon, eikä lääkkeiden säilytys ole aina asianmukaista.
- Vapautensa menettäneille ei tehdä tulovaiheessa terveystarkastuksia eikä heidän terveydentilaansa muutenkaan tarkasteta vapauden menetyksen aikana muuten kuin pyynnöstä. AOA on suosittanut, että poliisivankiloissa tavoiteltaisiin tilannetta, jossa kaikki yli vuo-

rokauden säilössä olevat vapautensa menettäneet tapaavat terveydenhuollon ammattihenkilön.
- AOA on edellyttänyt, että kaikille vapautensa menettäneille kerrotaan tulovaiheessa heidän oikeudestaan saada poliisin järjestämän lääkärin luvalla omalla kustannuksella terveydenhoitoa säilytystiloissa.
- AOA suositteli, että poliisivankilassa löydettäisiin ratkaisu sille, että säilytystiloissa työskentelevällä terveydenhuollon ammattihenkilöllä olisi asianmukaiset työskentelytilat. Nyt lääkkeiden jakaminen tapahtui samassa huoneessa, jossa työskenteli tai liikkui säilytystilan henkilökuntaa. Kun myöskään erillistä vastaanottohuonetta ei ollut käytettävissä ja potilaiden vastaanotto tapahtui heidän omassa sellissä, AOA suositti säilytystilan koko henkilökuntaa kiinnittämään erityistä huomiota vapautensa menettäneen henkilön yksityisyydensuojaan hoito- ja tutkimustilanteessa (Vantaa).
- AOA on korostanut, että vapautensa menettäneen hoidon tarpeen arvioi aina terveydenhuollon ammattihenkilö eikä esimerkiksi poliisin tutkija. Tämä koskee kaikkea terveydenhuoltoa, myös suun terveydenhuoltoa.
- Tarkastuksilla ilmeni, että vartijoilla ei ollut tietoa poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain muutoksenhakua koskevista säännöksistä, jotka koskevat muun muassa päätöksiä omaisuuden hallussapidosta. Myöskään päätöksenteossa ja oikaisuvaatimusmenettelyssä tarvittavia lomakkeita ei ollut saatavilla. Tämä koski valtaosaa tarkastetuista poliisivankiloista.

  Poliisi ilmoitti ottaneensa asian sisäisessä tiedottamisessa esille ja huolehtineensa lomakkeista.
- Poliisivankiloissa ei ollut vapautensa menettäneille annettavaa kirjallista tietoa poliisivankiloiden toimintaa valvovista viranomaisista, mikäli tämä ilmoittaa olevansa tyytymätön saamaansa kohteluun tai haluaa muusta syystä kannella. AOA:n mukaan olisi perusteltua, että poliisivankiloissa olisi kirjallista tietoa valvovista viranomaisista.
- Kahdessa poliisivankilassa ilmeni, että vapautensa menettäneet eivät olleet ymmärtäneet heille annettua informaatiota heidän oikeuksistaan. AOA kiinnitti poliisivankiloiden henkilökunnan huomiota siihen, että vapautensa menettäneelle tulee ilmoittaa hänen oikeuksistaan ymmärrettävällä tavalla.

Puolustusvoimien säilytystilat

Kansallinen valvontaelin teki vuoden 2016 aikana kaksi tarkastusta puolustusvoimien säilytystiloihin. Ne suoritettiin ennalta ilmoittamatta tavanomaisten oikeusasiamiehen varuskuntatarkastusten yhteydessä. Tarkastukset tehtiin Karjalan prikaatissa ja Satakunnan lennostossa.

Vapautensa menettäneen kohteluun Puolustusvoimien säilytystiloissa sovelletaan poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia (putkalaki). Tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota säilytystilojen rakenteellisiin ratkaisuihin, joilla voitaisiin lisätä vapautensa menettäneen turvallisuutta ja vähentää itsensä vahingoittamisen riskiä.

- Karjalan prikaatin vapautensa menettäneiden säilytykseen käytetyssä suljetussa tilassa ei ollut putkalaissa tarkoitettua hälytyslaitetta, kutsunappia. AOA totesi, että säilytysturvallisuuden kannalta ei ole pidettävä riittävänä yhteydenottotapana sitä, että vapautensa menettäneen edellytetään viittilöivän kameran edessä tai koputtavan oveen. Näillä keinoilla ei aina saada valvontahenkilöstön huomiota, toisin kuin esimerkiksi kutsunapilla, jonka aiheuttama hälytys tulee valvomossa erikseen kuitata.
- Satakunnan lennoston säilytystilassa oli muovipussista tai vastaavasta tehty seinään teipattu ”verho”. AOA piti mahdollisena, että itsetuhoinen vapautensa menettänyt voisi sitä hyväksikäyttäen yrittää tukehduttaa itsensä. AOA suositti verhon välitöntä poistamista. Jos säilytyshuonetta ei muutoin saada pimennettyä vapautensa menettäneen sitä halutessa,

harkittavaksi voisi tulla ikkunan peittäminen vastaavalla tavoin rakennuksen ulkopuolelta käsin.

Rajavartiolaitoksen säilytystilat

Rajavartiolaitoksen vapautensa menettäneiden henkilöiden säilytykseen käytettävinä säilytystiloina toimii AOA:n saaman tiedon mukaan tällä hetkellä 15 suljettua tilaa. Niitä käytetään henkilöiden lyhytaikaiseen säilytykseen, ennen kuin heidät siirretään poliisivankilaan, säilöönottoyksikköön tai vastaanottokeskukseen. Säilytysajat näissä tiloissa vaihtelevat noin yhdestä tunnista muutamaan tuntiin, enimmäisajan ollessa kaikissa tapauksissa 12 tuntia.

Tilojen sijainti, taso ja varustus vaihtelevat. Tarkastusvuonna ei kohdistettu tarkastuksia näihin tiloihin. Sen sijaan jäljempänä selostetaan niitä toimenpiteitä, joihin AOA:n aiempi tarkastus Rajavartiolaitoksen säilytystiloihin on antanut aihetta.

Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköt ovat vahvistaneet säilytystiloja koskevat järjestyssäännöt, jotka tullaan kääntämään kansalliskielien lisäksi englanniksi ja venäjäksi sekä muille kielille rajanylityspaikkaa eniten käyttävien kansallisuuksien perusteella.

AOA teki vuonna 2014 tarkastuksen Vaalimaan rajatarkastusasemalle ja siellä oleviin Rajavartiolaitoksen ja Tullin yhteisiin säilytystiloihin. Hän otti erikseen tutkittavaksi molempien viranomaisten osalta säilytettävien henkilöiden olosuhteet ja kohtelun. AOA pyysi selvitystä erityisesti vastuunjaosta säilytystilojen käytössä ja valvonnassa, ohjeistuksesta sekä kameravalvonnan toteuttamisesta.

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

Vuonna 2015 antamassaan päätöksessä AOA edellytti, että kaikki Rajavartiolaitoksen hallinnoimat tilat, joita käytetään vapautensa menettäneen säilytykseen, tulee hyväksyä rajavartiolain mukaisessa menettelyssä ja että hyväksymisessä huomioidaan vapautensa menettäneille eri laeissa turvatut oikeudet.

AOA:n mukaan oli vapaudenmenetyksen kokonaiskeston selvittämisen kannalta tärkeää, että aina tehdään asianmukaiset merkinnät siitä, milloin henkilö on sijoitettu säilytystilaan. Lisäksi tilojen tulee aina olla olosuhteiltaan sellaisia, että perus- ja ihmisoikeuksien mukainen ihmisarvoisen kohtelun vaatimus toteutuu.

Rajavartiolaitoksen esikunnassa aloitettiin jo asian tutkintavaiheessa kaikkia vartiostoja koskeva selvitystyö vapautensa menettäneiden henkilöiden säilytystiloista ja -olosuhteista. Selvitys liittyi yleisemmin myös säilytystiloille asetettaviin vaatimuksiin ja hyväksymismenettelyyn.

AOA:n Rajavartiolaitokselle esittämän kannanoton jälkeen Tullin laatimassa Vaalimaan säilytystilan järjestyssäännössä ilmoitetaan säilytystilan suljetuissa tiloissa olevan hälytyslaitteen, jolla voidaan välittömästi saada yhteys henkilökuntaan. Rajavartiolaitoksen selvityksen mukaan hälytysjärjestelmä kuitenkin puuttuu edelleen kahdesta vanhemmasta säilytystilasta. Asia oli päätetty korjata tilojen yhteiskäyttäjän, Rajavartiolaitoksen, määräyksellä.

Tullin säilytystilat

Myöskään Tullin säilytystiloihin ei kohdistettu tarkastuskäyntejä vuonna 2016. Edellä Rajavartiolaitosta koskevassa osiossa on selostettu Vaalimaan tulliaseman säilytystiloihin ja niiden valvontajärjestelyihin vuonna 2014 tehdyn tarkastuksen toimenpiteitä. Myös Tullin selvityksestä ilmeni, että se ei ollut mieltänyt säilytystiloja sellaisiksi, joihin sovellettaisiin putkalakia tai jotka Tullin tulisi hyväksyä käyttöön tullilain mukaisesti taikka joille tulisi laatia järjestyssääntö.

AOA antoi Rajavartiolaitosta koskevan päätöksen vuonna 2015. Siinä hän piti tärkeänä, että samalla perusteella vapautensa menettäneiden kohtelun tulee olla kaikissa tapauksissa yhdenvertaista riippumatta siitä, mikä viranomainen vastaa heidän vapaudenmenetyksestään. Päätös annettiin tiedoksi myös Tullille, minkä jälkeen se laati Vaalimaan säilytystilan järjestyssäännön helmikuussa 2016.

Tullia koskevassa päätöksessään toukokuussa 2016 AOA viittasi kameravalvonnan osalta kansainvälisten valvontaelinten kannanottoihin ja laillisuusvalvojan ratkaisuihin. Hän kiinnitti erityistä huomiota yksityisyyden suojan turvaamiseen wc:n käytön osalta. AOA totesi myös, että oli tärkeää, että säilytettävä saa riittävää tietoa järjestyssäännöissä mainituista erityisolosuhteista ja häntä koskevista säännöksistä. Järjestyssäännöt tulee olla laissa tarkoitetulla tavalla säilytettävän hallussa tai saatavilla.

Erityisesti hän kiinnitti huomiota siihen, mitä järjestyssäännöissä todettiin puhelimen käytöstä. Putkalain mukaan avustajan ja päämiehen välistä puhelua ei saa kuunnella. Olosuhteet on järjestettävä sellaisiksi, että avustajan ja päämiehen välisen puhelun luottamuksellisuus on turvattu. Jo putkalain mukaan puhelimen käytön järjestämisestä tulee johtosäännössä olla määräyksiä.

AOA saattoi käsityksensä Tullin tietoon ja edellytti, että Tullin tulee arvioida tarvetta järjestyssäännön laatimiseen myös muiden sen käytössä olevien tilojen osalta.

Tulli ilmoitti elokuussa 2016 tarkentaneensa Vaalimaan säilytystilojen järjestyssääntöä vapautensa menettäneen yksityisyyden suojan, tiedonsaannin, yhteydenpidon ja puhelimen käytön osalta. Tullin mukaan vapautensa menettäneet saavat jäljennöksen järjestyssäännöstä, joka on käännetty ruotsin, venäjän ja englannin kielelle. Lisäksi Tulli ilmoitti harkitsevansa muiden säilytystilojensa (yhteensä 10) järjestyssäännön laatimisen tarpeellisuutta. Vaalimaan järjestyssäännön osalta AOA:lla ei ollut huomautettavaa tarkennusten jälkeen. Muilta osin asian edistymistä seurataan.

AOA on ottanut kantaa kansainvälisen oikeusavun ja virka-avun käsitteisiin ja sisältöön asiassa, jossa toisen maan tullin rikostutkija oli Tullin tutkinnanjohtajan luvalla ja Tullin tutkijan läsnä ollessa puhuttanut tutkintavankeudessa ollutta kantelijaa hänen kytköksistään muihin rikoksiin kuin Suomessa tutkinnassa olleeseen rikokseen. AOA katsoi, että suostumus menettelyn oikeuttamisperusteena oli vallinneissa olosuhteissa ongelmallista.

Näin ollen AOA saattoi Tullin tietoon käsityksensä siitä, että yhteistyö esitutkinta- ja tulliviranomaisten kesken tulee perustua kansainvälisiin sopimuksiin ja säädöksiin ja menettelyssä tulee noudattaa näissä määrättyjä menettelymuotoja. Asiaa selostetaan yksityiskohtaisemmin Tullia koskevassa jaksossa s. 191.

Rikosseuraamusala

Oikeusministeriön (OM) alainen Rikosseuraamuslaitos huolehtii vankeusrangaistusten ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta. Rikosseuraamuslaitoksella on 26 vankilaa. Vanki suorittaa tuomionsa joko suljetussa vankilassa tai avolaitoksessa. Suomen vankiloista suljettuja laitoksia on 15 ja avovankiloita 11. Lisäksi eräiden suljettujen vankiloiden yhteydessä toimii avovankilaosasto.

Tarkastusten painopiste on suljetuissa vankiloissa. Keskimääräinen vankiluku vuonna 2016 oli noin 3 100. Vuoden 2016 alusta aiemmin Rikosseuraamuslaitoksen osana toiminut terveydenhuoltoyksikkö siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriön (STM) toimialalle Vankiterveydenhuollon yksiköksi.

Vuonna 2016 tehtiin 11 vankilatarkastusta, joista neljä kohdistui avovankiloihin. Tarkastuskohteina olivat Käyrän, Turun, Jokelan, Riihimäen, Suomenlinnan, Ylitornion, Oulun, Kestilän, Pelson, Mikkelin ja Kylmäkosken vankilat. Lisäksi tutustuttiin Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen tukipartiotoimintaan. Tarkastuksista kolme tehtiin ennalta ilmoittamatta. Yhdellä tarkastuksella (Kylmäkoski) oli mukana ulkopuolinen asiantuntija.

Kaikki tarkastukset eivät kohdistuneet koko vankilaan, vaan joihinkin toimintoihin, osastoihin tai vankiryhmiin. Esimerkiksi Jokelan vankilan tarkastus keskittyi erityisesti matkasellien ja eristyssellien olosuhteisiin sekä menettelyyn eristämistarkkailussa.

Riihimäen vankilaan oli vuonna 2015 tehty kolme tarkastusta. Kertomusvuonna tehty tarkastus oli näiden tarkastusten jatkokäynti, jossa käytiin läpi aiemmilla tarkastuksilla havaittuja ja kanteluissa ilmenneitä ongelmia sekä toimenpiteitä, joihin vankila oli niiden johdosta ryhtynyt. Keskusteluun kutsuttiin vankilan johdon lisäksi myös aluehallinnon edustaja sekä Rikosseuraamuslaitoksen pääjohtaja.

Vankiterveydenhuollon yksikköön tehtiin kolme tarkastusta (Turun ja Kylmäkosken poliklinikat sekä Vankisairaala). Näistä havainnoista kerrotaan jäljempänä terveydenhuollon osiossa s. 113.

Sijoittaminen vankilassa

- Eristysosastolle oli sijoitettu asumaan seuraavia vankiryhmiä: tutkintavankeja, joilla oli tuomioistuimen määräämä erillään pitorajoitus, omasta pyynnöstä erillään asuvia sekä muista vangeista erillään pidettäviä. Eristysosasto ei ole tarkoitettu asumiseen eikä muutenkaan sovellu siihen (Turku).
- Tutkintavangit ja rangaistusta suorittavat vangit tulee sijoittaa eri osastoille. Tutkintavankeja ei ollut sijoitettu erilleen vankeusvangeista, koska vankilassa oli vain yksi tutkintavankiosasto (Turku ja Oulu). Vankilassa ei ollut ainuttakaan tutkintavankiosastoa, vaikka vangeista noin 40 % oli tutkintavankeja (Mikkeli).

  Mikkelin vankila ilmoitti muuttaneensa viisi osastoa vain tutkintavangeille tarkoitetuiksi.
- Vankilassa oli kaksi alaikäistä vankia, joista toinen oli sijoitettu suljetulle osastolle ja toinenkin samalle osastolle täysi-ikäisten vankien kanssa. Alaikäiset on aina majoitettava erillisiin tiloihin, joihin täysi-ikäisillä vangeilla ei ole pääsyä. Järjestettäessä alaikäisille sellin ulkopuolista toimintaa yhdessä täysi-ikäisten vankien kanssa valvonnan tulee olla riittävää (Turku).
- Joissakin vankiloissa on laajamittaisesti nimetty osastoja päihteettömiksi osastoiksi. Osastolle päästäkseen vangin tuli sitoutua antamaan virtsanäyte aina pyydettäessä. Käytännössä sitoumus on edellytys toimintaan sijoittamiselle tai avo-osastolle sijoittamiselle. Myös vangeilla, jotka eivät halua tällaista päihteettömyyssitoumusta antaa, tulee olla mahdollisuus päästä toimintoihin tai avo-osastolle (Oulu ja Pelso).
- Vastaanotto-osasto ei ole soveltuva vankien asumiseen. Osastolla oli asutettu erillään pidon rajoitusten kohteina olevia tutkintavankeja (Oulu).
- Vangit sijoitettiin säännönmukaisesti heti epäillyn järjestysrikkomuksen jälkeen kurinpitokäsittelyyn saakka eristysselliin. Useimmissa tapauksissa tapahtumat olivat selvät, eikä niissä ollut mitään selvitettävää järjestysrikkomuksen osalta tai lisäselvittämisen tarve oli erittäin vähäistä. AOA ei pitänyt asianmukaisena sitä, että vankeja asutetaan eristyssellissä pelkästään käytösrikkomusten johdosta ilman, että vanki aiheuttaa konkreettista uhkaa vankilan järjestykselle (Mikkeli).

  Vankila ilmoitti, että eristyssellejä tullaan käyttämään vain todellisiin eristämistarpeisiin.

Vankilan tilat ja sellien varustelu

- Naisvankiosastolla ei ollut käsi- tai bideesuihkuja – ainoastaan kattosuihkut – mikä vaikeuttaa huomattavasti henkilökohtaisesta hygieniasta huolehtimista (Turku).

  Vankila lupasi toteuttaa tarpeelliset muutokset viimeistään alkuvuonna 2017.
- Asuinselleistä puuttuivat yö/lukuvalot (Mikkeli).
- Lapsen tapaamiseen varattuja tiloja ei ollut riittävästi (Turku) tai ne eivät muuten soveltuneet lapsen tapaamiseen (Mikkeli).

- Ulkoilualueella ei ollut sadekatoksia (Turku, Oulu ja Mikkeli) eikä penkkejä (Oulu ja Mikkeli). Lisäksi alue oli liian pieni yhtä aikaa ulkoilevien vankien määrään nähden (Mikkeli).

  Turun vankilasta ilmoitettiin, että vangeille tarjotaan sadesäällä ulkoiluun sadetakkeja.

  Mikkelin vankila lupasi laajentaa ulkoilualuetta ja parantaa varustusta – lisäksi erillään pidettävien ulkoilutilaa tullaan käyttämään vain painavin perustein ja lyhyen aikaa.
- Yksinäisyysrangaistuksen täytäntöönpanoon varatun sellin ikkunanpuitteet olivat rikki. Tämä vaikutti sellin lämpötilaan ja vetoisuuteen (Jokela).

  Vankila ryhtyi toimiin ikkunanpuitteiden korjaamiseksi. Sellin käyttökieltoon laittamista luvattiin harkita, ellei korjaustoimenpiteitä saada loppuun lokakuun alussa.
- Vankilan mahdollisuus ottaa vastaan liikuntavammaisia vankeja vaikutti hyvin ongelmalliselta, vaikka vankilassa pitäisi olla inva-selli. Tilanne on korjattava sellaiseksi, että liikuntavammaiselle vangille voidaan tarjota vangeille lain mukaan kuuluvat oikeudet yhdenvertaisesti muiden vankien kanssa hänen joutumattaan vammansa takia perusteetta eri asemaan kuin muut. Ellei korjaustoimiin kyseisessä vankilassa ryhdytä, ei pidä ilmoittaa, että vankila ottaa vastaan liikuntavammaisia vankeja. Rikosseuraamuslaitoksen tulee kyetä tarjoamaan asianmukaiset tilat ja laittamaan lain mukaisesti täytäntöön myös liikuntavammaisten vankien tuomiot (Riihimäki).
- Sellien sisäänpäin aukeavat ovet ovat turvallisuusriski (Oulu).
- Vastaanotto-osaston tilat olivat epäsiistit. Viime kädessä vankilan vastuulla on huolehtia siisteydestä siinäkin tapauksessa, että siivoaminen on annettu vankien tehtäväksi (Oulu).
- Avovankilassa ei ollut asianmukaisia eristämistiloja. Siellä ei myöskään ollut asianmukaisia virtsanäytteenottotiloja, vaikka näytteitä otetaan paljon. Näytteen valvontaa ei kyetty toteuttamaan hienotunteisesti esimerkiksi peililasin takaa, vaan valvoja oli vangin vieressä wc-tilassa (Kestilä).
- Vankilassa ei ollut peruskorjauksen jälkeen tilaa, joka olisi varattu ainoastaan hengelliseen toimintaan. AOA viittasi vankeuslain esitöihin, joiden mukaan vankilassa tulee olla muu uskonnonharjoittamisen soveltuva tila, ellei siellä ole kirkkoa. Muulla soveltuvalla tilalla on tarkoitettu erillistä rauhallista tilaa (Mikkeli).

  Vankilan mukaan monitoimitilasta voidaan sermein erottaa erillinen uskonnonharjoittamiseen varattu tila.
- Eristysselleissä ei ollut kalusteita ja vanki joutui syömään lattialla. Eristyssellit olivat olosuhteiltaan sopimattomia yksinäisyysrangaistusten täytäntöönpanoon tai vangin pitämiseen erillään järjestysrikkomusta selvitettäessä. Eristyssellien siisteydessä oli huomautettavaa. Yhden sellin kaltereissa oli ulostetta. Kaikkien sellien wc-istuimet olivat pinttyneen lian peitossa ja yhden sellin juomahana puuttui (Mikkeli).

  Vankila ilmoitti, että eristyssellit on puhdistettu perusteellisesti ja niitä käytetään jatkossa vain todellisiin eristämistarpeisiin.

Mikkelin vankilan ulkoilupiha (tarkastus 2.–3.11.2016).

- Vankilassa oli ilmennyt epäily laajamittaisesta kiellettyjen aineiden käytöstä, minkä vuoksi voimailusalista oli tilapäisesti poistettu levypainot, jotta aineita käyttävät vangit eivät loukkaisi itseään. Myös ulkoilupihalla olevien vapaiden painojen määrää oli tarkoitus rajoittaa samasta syystä. Perhetapaamistila oli tarkastusajankohtana pois käytöstä, koska huumekoira oli merkannut huoneen. Vankien sauna oli toistaiseksi myös pois käytöstä, koska vangit oli siirretty koko vankilaa koskeneen erityistarkastuksen aikana sauna- ja pukuhuonetiloihin, minkä jälkeen tiloja oli rikottu ja sotkettu (Kylmäkoski).

  Tarkastuksen jälkeen johtaja ilmoitti, että vankilan turvallisuustilanteen vaatimia vankien olosuhteisiin vaikuttavia poikkeustoimia oli jo osittain voitu perua. Kuntosalin vapaita painoja oli palautettu käyttöön tiettyyn painoluokkaan asti. Lisäksi perhetapaamistila oli saneerattu ja tarkoitus ottaa käyttöön alkuvuodesta 2017. Saunan korjaaminen oli myös lähes valmis.

  AOA pyysi vielä vankilaa ilmoittamaan huumetilanteen johdosta tehdyistä toimenpiteistä.

Puhelinkoppi Mikkelin vankilassa (tarkastus 2.–3.11.2016).

Yksityiselämän suoja

- Vankien käyttöön tarkoitettu puhelin tulee sijoittaa siten, ettei normaaliääninen puhelinkeskustelu kuulu ulkopuolisille (Turku ja Pelso).

  Turun vankila on ryhtynyt suunnittelemaan puhelinkoppien rakentamista.
- Vankilan vastaanotto-osaston molemmissa eristysselleissä oli kameravalvonta. Kiinnitettiin huomiota siihen, että vankia saa sellissä valvoa kameralla vain laissa erikseen mainituissa tilanteissa. Jos edellytyksiä ei ole, kameraselliin sijoitetulle vangille tulee kertoa, ettei kamera ole käytössä. Kamera voidaan esimerkiksi peittää. Vangin wc:n käyttöä ei saa valvoa kameralla silloinkaan, kun valvonnan edellytykset muutoin ovat olemassa. Poikkeuksen tästä tekee eristämistarkkailu, mutta senkin kyseessä ollessa tulee pyrkiä järjestelyihin, joilla säilytettäisiin edes vähäinen yksityisyys. Valvonta voidaan toteuttaa esimerkiksi värillisen lasin tai näkyvyyttä sumentavan pleksin läpi (Turku).

  Vankila ilmoitti, ettei eristysselliin sijoitettua vankia tarkkailla, ellei siihen ole perusteita ja että kamerat on asennettu siten, ettei intiimialueita wc-asioinnin yhteydessä voi tarkkailla valvomosta.
- Kiinnitettiin huomiota vankien mahdollisuuteen lähettää luottamuksellisesti viestejä poliklinikalle (Turku). Toisessa vankilassa AOA piti myönteisenä, että vankiosastoille oli hankittu lukolliset postilaatikot, joihin vangeilla on mahdollisuus laittaa poliklinikalle osoitetut viestit (Kylmäkoski).

  Vankila ilmoitti, että Turun poliklinikka on luvannut tilata yksikölle osoitettuja valmiiksi painettuja kirjekuoria, joissa vangit voivat toimittaa lomakkeet terveydenhuoltoon.
- Suositeltiin ryhtymään toimenpiteisiin niissä virtsanäytteenottotiloissa, joissa valvojan ja valvottavan välillä ei vielä ole peililasia, jotta valvontatilanne saataisiin niin vangeille kuin

Postilaatikko Ylitornion vankilassa, johon voi jättää terveydenhuoltoon tarkoitetut viestit (tarkastus 21.9.2016).

henkilökunnallekin helpommaksi ja miellyttävämmäksi (Riihimäki).

- Avovankilan tapaamistiloissa tai tapaamisrakennuksen ulkopuolella ei ollut nähtävillä ilmoitusta tilojen kameravalvonnasta. Teknisellä laitteella tapahtuvasta valvonnasta tulee ilmoittaa (Suomenlinna).

  Vankila laittoi ilmoituksen valvonnasta. Vankilan mukaan asiasta oli aiemmin tiedotettu suullisesti.
- Vangeilla tulee olla mahdollisuus käyttää tapaamisissa omia vaatteitaan (Mikkeli). Tämä koskee myös romanivankien hameita (Oulu). Lisäksi vankien edellytettiin käyttävän vankivaatteita työtoiminnassa ja vankilan ulkopuolella (esimerkiksi sairaalakäynnit). Käytäntö ei perustu lakiin (Mikkeli).

  Mikkelin vankila ilmoitti muuttavansa käytäntöjään.

Valvontahenkilökunnan osallistuminen lääkkeiden jakamiseen

- Vankiosaston kansliassa oli poliklinikalta tuotu kori, jossa oli vankien tarvittaessa annettavia lääkkeitä. Vartijoilla ei ole oikeutta vangin terveystietoihin, joihin kuuluu myös tieto vangin lääkityksestä. Vanki voi antaa terveydenhuollolle kirjallisen suostumuksen siihen, että lääkkeitä jakavalle valvontahenkilökuntaan kuuluvalle saa antaa tietoja vangin lääkityksen. AOA:n mielestä tämä olisi sekä potilasturvallisuuden että lääkkeitä jakavan vartijan oikeusturvan kannalta hyvä vaihtoehto (Kylmäkoski).
- Poliklinikan tarkastuksen yhteydessä tuli esille huoli siitä, että valvontahenkilökunta merkitsi vaihtelevasti käsikauppalääkkeiden ja tarvittaessa annettavien lääkkeiden antamisen. AOA piti näiden merkitsemistä potilasturvallisuuden kannalta tärkeänä. AOA:n mukaan johtajan tehtävänä oli valvoa, että vartijat kirjaavat säännönmukaisesti ja yhtenevästi antamansa lääkkeet (Kylmäkoski).

  Tarkastuksen loppukeskustelussa vankilan johtaja ilmoitti, että kirjaamiskäytäntöjen yhtenäistämiseksi tullaan tekemään toimenpiteitä.

Vankien oikeusturva

- Tarkastuksilla joudutaan toistuvasti kiinnittämään vankiloiden huomiota vankeja koskevien säännösten tai vankilaa valvovien viranomaisten yhteystietojen saatavuuteen tai ajantasaisuuteen. Myös vankien tietoisuus säännösten saatavuudesta voi olla puutteellista (Turku, Riihimäki, Suomenlinna, Ylitornio, Oulu, Pelso ja Mikkeli).

  Vankilat ovat säännönmukaisesti ilmoittaneet korjaavansa puutteet ja ohjeistavansa henkilökuntaa asiasta.

  Turun vankila lupasi tarjota tulo-opasta heti tulotarkastuksen yhteydessä ja selventää tiedotusta siitä, mistä oppaita ja säännöksiä on saatavilla. Lisäksi vankila lupasi varmistaa, että jokaisen osaston valvomossa ja kirjastossa on saatavilla vankeus- ja tutkintavankeuslait.
- Yksikään tarkastajien kuulemista vangeista ei ollut saanut vankilaan saapuessaan perehdytystä tai ohjausta laitoksessa toimintoihin, aikatauluihin jne. Yhdellekään ei ollut henki-

lökunnan toimesta kerrottu heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Ulkomaalaisia vankeja haastateltaessa tuli ilmi, että heille ei ollut kerrottu myöskään suullisesti edellä mainittuja asioita vankilan oloista sekä vankien oikeuksista ja velvollisuuksista (Mikkeli).

Vankila ilmoitti, että jokaiselle vangille tullaan antamaan vastaanottotilanteessa tuloopas, joka tullaan kääntämään mahdollisimman monille kielille.

- Vangeilla ei ollut mahdollisuutta hakea lapsen tapaamista ennakolta. Tapaamista valvova vartija valitsi tapaamisen alkaessa vangin, joka pääsi tapaamaan lastaan sitä varten tarkoitetussa tilassa. Kuitenkin vankien tulee voida ennakolta hakea tällaista tapaamista. Vankilan puolestaan tulee selvittää tapaamisen edellytykset ja asiassa tulee tehdä päätös (Turku).

  Vankilan mukaan käytäntöä on muutettu ja jatkossa voi hakea tapaamista ennakolta.
- Vangeille myönnettyjen poistumislupien määrä vaikutti vähäiseltä. Vankien mukaan rangaistusajan suunnitelmia ei päivitetty. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksiköltä tiedusteltiin, mihin toimenpiteisiin se ryhtyy näiden havaintojen vuoksi (Turku).
- Kurinpitorangaistusta suorittava vanki oli sijoitettu eristysselliin (Jokela).

  Vankilasta saadun selvityksen mukaan kyseessä oli erehdys. Yksinäisyysrangaistukset laitetaan yleensä toimeen siihen tarkoitukseen varatussa sellissä.
- Vankiloiden järjestyssääntöihin oli kirjattu asioita, joista ei voida määrätä järjestyssäännöllä. Toisaalta niissä ei ollut määrätty kaikista niistä asioista, joista pitäisi (Ylitornio, Mikkeli ja Oulu). Järjestyssäännössä ja tulo-oppaassa ei ollut huomioitu vankeuslain muutoksia (Pelso).
- Vankila oli tehnyt järjestyssääntöön muutoksia. Vankila ei voi itse muuttaa eikä hyväksyä omaa järjestyssääntöään, vaan sen vahvistaa aluejohtaja. Järjestyssäännöllä ei ole oikeudellisia vaikutuksia ennen sen vahvistamista. Vankilan tekemät muutokset olivat vangin kohtelun kannalta merkityksellisiä. AOA piti vahvistamattoman järjestyssäännön käyttämistä erittäin vakavana. Järjestyssäännön käyttäminen tuli välittömästi lopettaa (Mikkeli).

  Aluejohtaja vahvisti vankilalle uuden järjestyssäännön.
- Vangin ja asiamiehen tapaamisen tulee lähtökohtaisesti olla valvomaton. Tällöin tapaamistilassa ei saa olla kameravalvontaa eikä vankia ja asiamiestä saa erottaa pleksillä toisistaan. Tilan tulee myös olla sellainen, ettei keskustelu kuulu sieltä ulkopuolisille (Oulu). Toisessakin vankilassa tapaaminen järjestettiin tilassa, jossa oli kameravalvonta. Kuva tallentui, vaikka tallentaminen ei lain mukana ole missään tilanteissa sallittua (Mikkeli).

  Mikkelin vankila ilmoitti rakentavansa kameran eteen verhoratkaisun, jolloin asiamies voi peittää kameran.
- Tutkintavangin tulee voida valmistautua oikeudenkäyntiin ja saada haltuunsa esitutkinta-aineisto. Tutkintavanki oli saanut haltuunsa esitutkinta-aineiston vain yön ajaksi sen jälkeen, kun osasto oli suljettu. Asiakirjat oli otettu häneltä pois aamulla ennen osaston avaamista (Mikkeli).

  Vankila ilmoitti, että jatkossa oikeudenkäyntiin tarvittava materiaali annetaan vangille hänen haluamakseen ajaksi, myös päiväsaikaan.
- Vankilassa ei tehty omaisuuden hallussapitoa koskevia hallintopäätöksiä eikä annettu vangille muutoksenhakuohjeita. Vaikutti siltä, ettei vankilassa ollut koskaan tehty säännösten edellyttämää omaisuuden hallussapidon epäämistä koskevaa päätöstä. Vankilan johtaja oli antanut hallussapito-ohjeen, jonka perusteella omaisuuden haltuun saamista koskevia asioita ratkaistiin. Johtajalla ei ole toimivaltaa antaa tällaista ohjetta eikä omaisuuden hallussapidon epäämistä voi perustaa johtajan antamaan ohjeeseen. Rikosseuraamusalueen aluekeskus oli kuitenkin kanteluvastauksessaan hyväksynyt tämän menettelyn (Mikkeli).

  Vankilan mukaan omaisuuden hallussapitoa koskevissa asioissa on ryhdytty tekemään päätöksiä ja antamaan oikaisuvaatimusohjeet.

- Samassa vankilassa (Mikkeli) ei tehty kirjallisia, perusteltuja päätöksiä monista muistakaan asioista, joista päätös pitää lain mukaan tehdä. Näitä olivat muun muassa vangin pyyntö asua erillään, postilähetysten pidättäminen, tarkkailuun sijoittaminen ja tapaamiskielto. Päätöksiä tehtäessä ei myöskään tunnettu lain säännöksiä tai välitetty niistä. Tämä AOA:n päätelmä perustui siihen, että vankilan esittämät perustelut toiminnalle ja päätöksille eivät perustuneet lakiin. Lisäksi työjärjestyksessä ei usean merkittävän päätösryhmän osalta ollut määrätty, kenen tehtäviin niistä päättäminen kuului – tästä esimerkkinä omaisuuden hallussapitoa koskevat päätökset.
- Vastaanotto-osaston toiminta ei omaisuuden haltuun antamisen ja asiointilomakkeisiin vastaamisen osalta ollut asianmukaista. Viive asioimaan pääsemiseksi oli liian pitkä. Lisäksi AOA piti puutteena, että vankeja ei neuvottu eikä toiminnassa otettu huomioon, että vangilla on oikeus valita hallussaan pitämänsä esineet silloin kun esimerkiksi paloturvallisuuden takia jouduttiin rajoittamaan sellissä olevien esineiden määrää (Mikkeli).

  Vankila ilmoitti, että vastaanotto-osaston työn kuvaa on tarkasteltu. Maksimitoimitusaika on nyt yksi viikko.

Yhteydet laitoksen ulkopuolelle ja sananvapaus

- Kaikkien vankiloiden uudessa puhelinjärjestelmässä on niin sanottu soitonsiirronesto eli puhelu katkeaa, jos se siirtyy tai siirretään soitetusta numerosta toiseen numeroon. Tämä on vaikeuttanut – jopa estänyt – vankien puheluja esimerkiksi asianajajille ja viranomaisille. Vankilaa kehotettiin huolehtimaan, että näissä tilanteissa käytettäviksi tarkoitettuja hands free -sankaluureja on kaikilla osastoilla riittävä määrä ja että sekä vangit että henkilökunta ovat tietoisia niiden käyttömahdollisuudesta (Turku).

  Vankila ilmoitti, että vankien käytössä on jatkossa sankaluurit.
- Eräissä vankiloissa on siirrytty järjestämään valvottuja tapaamisia vain toisena viikonlopun päivänä. Lisäksi tapaajamäärä on usein rajoitettu esimerkiksi kahteen aikuiseen ja kahteen lapseen. Tapaamisjärjestelyt tulisi toteuttaa siten, että vangin oikeus vastaanottaa vieraita voi tosiasiassa myös toteutua. Jos tapaajalla ei perustellusta syystä ole mahdollisuutta saapua tapaamisiin niille varattuina aikoina, vankilan tulisi suhtautua myönteisesti tapaamisen järjestämiseen muuna ajankohtana.

  Poistumislupien epääminen tai kovin rajatut tapaamisjärjestelyt eivät edistä vangin sijoittumista yhteiskuntaan auttamalla häntä ylläpitämään läheisiä ihmissuhteita. Perheenjäsenten kyseessä ollessa rajoittaminen on ongelmallinen myös perhe-elämän suojan kannalta. Suljetuissa vankiloissa tulisi järjestää mahdollisuus valvottuun tapaamiseen siten, että vangin koko perhe voi viikoittain osallistua siihen (Oulu).
- Vankilan käytäntö valvomattomien tapaamisten myöntämisessä oli muita vankiloita tiukempi. Lisäksi lapsen tapaamiseen varatut ajat olivat arkipäivisin keskellä päivää. Tapaajien on vaikea päästä tapaamisiin niille varattuna aikana (Mikkeli).

  Vankila muutti tapaamisaikoja, mutta tapaamisiin käytetty tila oli AOA:n mukaan edelleen siihen soveltumaton.
- Vankilaan tilattavien sanomalehtien vähäiseen määrään ja kirjaston suppeuteen kiinnitettiin huomiota. Myös ulkomaalaisilla vangeilla tulee olla mahdollisuus seurata tv- ja radiokanavia ymmärtämällään kielellä (Oulu).
- AOA katsoi, että vankilan kirjastopalvelua ei ollut järjestetty lain edellyttämällä tavalla. Peruskorjauksen jälkeen vankilassa ei ollut kirjastoa eikä kaukolainaus yleisistä kirjastoista ollut mahdollista. Näiden Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön tarkastushavaintojen jälkeen vankilaan perustettiin kirjasto, joka oli erittäin pienessä tilassa ja jonne vangit eivät päässeet osastoittain. Kirjastossa käyntiä ei myöskään ollut merkitty osastojen päiväjärjestyksiin. Kirjaston kirjavalikoima oli

vaatimaton ja vieraskielistä kirjallisuutta oli lähinnä vain venäjäksi (Mikkeli).

Vankilan mukaan vangit pääsevät jatkossa kirjastoon osastoittain kerran viikossa ilman ennakkoilmoittautumista. AOA suositteli harkitsemaan kirjaston siirtämistä ilmeisesti käyttämättömänä olevaan monitoimitilaan.

- Vangeille saapunut posti tulee jakaa mahdollisimman pian, eikä vain 2–3 kertaa viikossa (Oulu).

Kohtelu, yhdenvertainen kohtelu

- Kaikilla naisvangeilla ei ollut mahdollisuutta saunomiseen (Oulu).
- Eristysosastolle sijoitetuilla vangeilla tulee olla mahdollisuus käydä suihkussa päivittäin (Pelso).
- Asiointilomakkeisiin vastattiin laittamalla vastaukseen allekirjoituksen, nimenselvennyksen ja virka-aseman sijasta vain vastaajan nimikirjaimet. Vangin kysymykseen ei aina vastattu eikä kielenkäyttö aina ollut asianmukaista (Mikkeli).

Vankila kiinnitti henkilökunnan huomiota oikeaan menettelytapaan.

- Vankilan poistumislupakäytäntö erosi muiden vankiloiden käytännöstä ilman, että sille oli osoitettavissa perusteltua syytä. Vankeja ei siten kohdella yhdenmukaisesti muihin vankiloihin sijoitettujen vankien kanssa poistumislupia myönnettäessä (Mikkeli).

Vankilan mukaan poistumislupien myöntämiseen on sittemmin kiinnitetty erityistä huomiota.

- Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on antanut ohjeen kurinpitorangaistuksen määräämisestä. Ohjeen tarkoituksena on yhdenmukaistaa vankiloiden käytäntöjä ja toimintatapoja. Vankilan kurinpitokäytäntö oli selvästi ohjetta ankarampi. Varsin vähäisistä käytösrikkeistä annettiin erittäin kovia kurinpitorangaistuksia. Vankilassa käytettiin lähtökohtaisesti ohjeen mukaisia maksimirangaistuksia tai jopa niitä ankarampia rangaistuksia. Kurinpitopäätöksistä ei ilmennyt perusteita sille, miksi seuraamuksissa on päädytty maksimiseuraamuksiin. Kurinpitopäätöksissä oli perusteluiden lisäksi puutteita myös rikkomuksen kirjaamista ja selvittämistä koskevissa asioissa (Mikkeli).
- Vankilan henkilökunnan ja vankien väliset suhteet olivat huonot ja jännitteiset. Vangit arvostelivat kovin sanoin vankilan ja sen henkilökunnan toimintaa. Vangit kuvasivat henkilökunnan käytöstä käskeväksi, halveksivaksi, mielivaltaiseksi ja nöyryyttäväksi. Vaikutti myös siltä, että vangit vietiin usein eristysosastolle voimakeinoja käyttäen ilman, että vangit olisivat antaneet aihetta niiden käyttöön. Tietyissä tilanteissa vaikutti myös siltä, että henkilökunta oli omalla toiminnallaan tarpeettomasti aiheuttanut tilanteen kärjistymisen. Vankilassa oli paljon omia muista vankiloista eroavia käytäntöjä, jotka eivät perustuneet lakiin ja olivat osittain säännösten vastaisia.

Vangit toivat keskusteluissa esille muun muassa, että vangeilla oli aivan liikaa toimetonta aikaa. Vangit pitivät halventavana sitä, että vartijat antoivat aika ajoin ruoan sellin ovessa olevasta luukusta. AOA ei pitänyt ruoan antamista luukun kautta asianmukaisena. Hän totesi, että vartijoiden tulee valvoa vankeja ja vankien käytössä olevia tiloja. Luontevasti tämä tapahtuu ruoan jaon yhteydessä, jolloin myös esimerkiksi vankia puhuttamalla voidaan todeta hänen kuntonsa. Vankilassa oli vallalla tavallista voimakkaampi vastakkainasettelu ja tietynlainen pelon ilmapiiri vankien ja henkilökunnan välillä.

AOA katsoi, että vankilan toimintakulttuurin ja asenteiden muuttaminen vankeja kohtaan on erittäin tärkeää. Vankilan luopuminen sen omista, muista vankiloista selvästi eroavista perusteettomista ja lainvastaisista toimintatavoista todennäköisesti parantaisi myös vankilan ilmapiiriä (Mikkeli).

Vankilan mukaan siellä aloitetaan vuoden 2017 toiminta- ja kehittämissuunnitelman mukaisesti erilaisia vankien kohteluun sekä van-

kien ja henkilökunnan välisiin suhteisiin vaikuttavia hankkeita. Vankilassa otetaan käyttöön vankipalautejärjestelmä. Jatkossa ruokaa ei anneta sellin ovessa olevan luukun kautta.

- Ulkomaalaisia vankeja haastateltiin tulkkien välityksellä arabian, soranin ja venäjän kielellä. Vangit kertoivat, ettei yksikään heistä ollut saanut vankilaan saapuessaan perehdytystä vankilan säännöistä, omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai vankilan toiminnoista. Vankilassa ei ollut käytetty tulkkeja. Kahta vangeista oli kehotettu opettelemaan suomen kieltä, mikäli haluavat keskustella henkilökunnan kanssa. Yksi tutkintavanki oli pyytänyt tulkkausta noin kuukauden ajan asioidensa selvittämiseen. Pyyntöön ei kuitenkaan ollut vastattu tai se oli evätty. Tutkintavangit kertoivat, etteivät he olleet onnistuneet soittamaan omaisilleen kertoakseen, että he ovat vangittuina ja vankilassa Suomessa (Mikkeli).
- Valvontahenkilökunnan kanssa käydyistä keskusteluista ilmeni, että vankilan henkilökuntaa ei ollut perehdytetty erityistä tukea tarvitsevien vankien kohtaamiseen. Myös tiedonkulku valvonnan ja terveydenhuollon välillä koettiin ongelmalliseksi salassapitosäännösten takia. AOA totesi, että erityisvankien huomioiminen on haastavaa, varsinkin kun valvontahenkilökunnalla ei ole siihen erityistä koulutusta.

  AOA suositti, että vankilan puolelta oltaisiin aktiivisia Vankiterveydenhuollon yksikköön päin, kun ilmenee tarvetta saada ohjausta tai perehdytystä näissä asioissa. Salassapitosäännökset eivät estä tietojen antamista, jos terveydenhuolto pyytää vangin kirjallisen suostumuksen tietojen antamiseen (Kylmäkoski).
- Tarkastuksella vahvistui käsitys siitä, että vankilassa oli onnistuttu luomaan romanivankien ja valtaväestön vankien välille ongelmattomat suhteet. Tämä ei toteudu läheskään kaikissa vankiloissa (Kylmäkoski).

Sellin ulkopuolisen ajan vähäisyys ja aktiviteetit

Suljetuissa vankiloissa on lähes poikkeuksetta osastoja, joissa vangit joutuvat olemaan toimettomina selleissään pääosan vuorokaudesta ilman, että tälle on laissa säädettyä perustetta. Hyväksyttävä peruste vangin erillään pitämiselle voi olla esimerkiksi turvaamistoimenpide tai yksinäisyys kurinpitorangaistuksena, jotka ovat suhteellisen lyhytaikaisia tilanteita.

Pahimmillaan erillään ja toimettomana asuminen tarkoittaa sitä, että vanki on asutettu pitkäksi ajaksi eristysosastolle ilman perustetta. Tällöin toimintojen puutteen lisäksi ongelmana on, ettei osastoa ole tarkoitettu varsinaiseen asumiseen eivätkä olosuhteet siten ole pidempiaikaiseen asuinkäyttöön soveltuvat.

Vankien mahdollisuuteen viettää aikaa sellin ulkopuolella mielekkäissä toiminnoissa kiinnitetään tarkastuksilla yleensä huomiota. Vankiloiden tietoon on saatettu, ettei vankien pitäminen toimettomina selleissään ole hyväksyttävää eikä lain mukaista. Kyse on pääosin vankiloiden voimavarojen vähäisyydestä, ei lain sisältöä koskevasta tietämättömyydestä tai haluttomuudesta järjestää toimintaa vangeille.

- Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö oli omalla tarkastuksellaan kiinnittänyt vankilan huomiota siihen, että sen tulee kehittää suljetuimpien osastojen toimintaa siihen suuntaan, että sellien aukioloaikaa lisätään ja vankien tarpeiden mukaista toimintaa kehitetään ja laajennetaan. Koska keskushallintoyksikkö oli menossa tekemään jälkitarkastuksen kyseiseen vankilaan, sitä pyydettiin ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin vankilassa oli ryhdytty (Mikkeli).
- Suomen kieltä taitamatonta tutkintavankia oli pidetty useita kuukausia erillään muista vangeista ja vailla mitään sellin ulkopuolista toimintaa lukuun ottamatta mahdollisuutta ulkoilla tilassa, jota AOA piti ulkoilutilaksi sopimattomana sen pienuuden, liikuntaan soveltumattomuuden sekä katon ja umpinaisten seinien takia.

Erillään pito perustui tuomioistuimen määräykseen eikä siten ollut sinällään lain vastaista. Ulkoiluolosuhteet ja täydellinen liikunnan sekä sellin ulkopuolisen toiminnan puute eivät kuitenkaan olleet hyväksyttäviä. Sellin ikkuna oli pieni ja korkealla, joten siitä oli näkymä vain taivaalle. Ikkuna oli lukittu siten, ettei siitä voinut tuulettaa. Vangilla ei ollut sellissään mielekästä tekemistä. Ainoa ajanviete oli tv.

Tarkastajien saamien tietojen mukaan vanki oli lukutaidoton eikä hänellä ollut yhteistä kieltä vankilan henkilökunnan kanssa. Vangilla oli myös ilmeisen voimakkaita kipuja. Vangin psyykkinen ja fyysinen tila sekä sellin olosuhteet olivat huolestuttavia. Asia saatettiin vankilan johdon tietoon. Vankilalta ja vankilan poliklinikalta pyydettiin selvitystä toimenpiteistä (Oulu).

Selvityspyynnön jälkeen vanki sijoitettiin Psykiatriseen vankisairaalaan kolmen viikon hoitojaksolle. Vankilan mukaan vangin fyysinen ja psyykkinen tila oli sen jälkeen selvästi kohentunut.

- Vankien liikuntamahdollisuudet olivat puutteelliset. AOA suositteli kuntosaliharjoittelun ohjaamista (Turku). Toisessa vankilassa kuntosali puuttui kokonaan ja liikuntasalivuoro oli vain kerran viikossa 30 minuutin ajan (Mikkeli).

  Mikkelin vankila lupasi parannusta liikuntamahdollisuuksia eli liikuntasalin käyttöä pyritään lisäämään ja selliosastojen yhteisiin tiloihin hankitaan kuntoiluvälineitä. AOA:n mukaan tulisi edelleen selvittää vaihtoehtoja kuntosalin paikaksi.

Perusopetus

Vankilan perusopetuksen järjestämisen osalta tilanne ei ollut tyydyttävä, mihin oli useita syitä. Opetusryhmien muodostaminen oli haasteellista. Myöskään videoyhteydellä tapahtuva etäopetus ei ollut toteutunut vankilassa. AOA viittasi tältä osin Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen vankiloissa videoyhteyksin toimiviin etälukio-opintoihin. Hän arvioi, että samalla toimintamallilla voisi olla mahdollista toteuttaa opintoja myös Länsi-Suomen rikosseuraamusalueella. AOA pyysi vankilaa ilmoittamaan toimenpiteistään perusopetuksen järjestämiseksi (Kylmäkoski).

Tukipartiotoiminta

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

Vanki voidaan tietyin edellytyksin sijoittaa vankilan ulkopuolelle teknisin välinein ja muulla tavoin valvottuun koevapauteen ennen ehdonalaista vapauttamista. Osa lyhyistä, ehdottomista vankeusrangaistuksista voidaan korvata vapaudessa suoritettavalla valvontarangaistuksella. Valvontarangaistukseen tuomittu saa liikkua asuntonsa ulkopuolella vain määrätyllä alueella.

Liikkumista valvotaan teknisellä valvonnalla. Rikosseuraamusviranomaiset valvovat kummankin rangaistuksen suorittamista ennalta ilmoittamattomin valvontakäynnein tuomitun asuntoon, työpaikalle tai muulle oleskelupaikalle. Valvontaa suorittavat ns. tukipartiot. Tukipartiotoimintaan tutustuttiin Etelä-Suomen rikosseuraamusalueella. Tarkastushavainnot liittyivät toiminnan organisoimiseen ja työturvallisuuteen.

Ulkomaalaisasiat

Suomeen saapui vuonna 2016 hieman alle 5 700 turvapaikanhakijaa. Edellisenä vuonna heitä tuli noin 32 000. Turvapaikkapäätöksiä tehtiin noin 28 200, joista kielteisiä oli 51 %. Turvapaikanhakija voidaan ulkomaalaislain 121 §:n nojalla ottaa säilöön esimerkiksi henkilöllisyyden selvittämiseksi tai maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi.

Suomessa toimii kaksi ulkomaalaisten säilöönottoyksikköä. Joutsenon säilöönottoyksikös-

sä on 30 paikkaa, joista 10 paikkaa on varattu perheille. Metsälän säilöönottoyksikössä Helsingissä on 40 paikkaa. Kielteisten turvapaikkapäätösten suuren määrän johdosta on odotettavissa, että säilöönottojen määrä kasvaa.

Maahanmuuttovirasto on reagoinut tähän ja sieltä saadun tiedon mukaan vuoden 2017 aikana Joutsenon säilöönottoyksikköön tullaan perustamaan 40 uutta paikkaa. Tätä on pidettävä myönteisenä sen vuoksi, että muussa tapauksessa tulisi painetta säilyttää ulkomaalaisia poliisin säilytystiloissa, jotka soveltuvat ainoastaan hyvin lyhytaikaiseen säilytykseen.

Vastaanottokeskuksissa ja säilöönottoyksiköissä voi olla henkilöitä, jotka ovat joutuneet ihmiskaupan uhreiksi. Heidän tunnistamisensa on haastavaa. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä toimii Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä. Maahanmuuttoviraston tiedotteen mukaan vuonna 2016 auttamisjärjestelmään tuli lähes 2,5-kertainen määrä hakemuksia edellisvuoteen verrattuna. Auttamisjärjestelmään hyväksyttiin 130 uutta asiakasta, joista alaikäisiä oli 21. Edellisenä vuonna uusia asiakkaita hyväksyttiin 52 ja kaikki olivat täysi-ikäisiä.

Tavoitteena on, että molemmissa säilöönottoyksiköissä käydään noin vuoden välein. Kansallinen valvontaelin teki tarkastuskäynnin Joutsenoon vuonna 2015 ja vuonna 2016 tarkastettiin Metsälän säilöönottoyksikkö. Tarkastuksesta ilmoitettiin etukäteen, koska haluttiin varmistua siitä, että paikalle hankitut tulkit ovat tarkastusajankohtana samoista kieliryhmistä kuin säilöön otetut. Tarkastajat puhuttelivat useita säilöön otettuja venäjän, arabian ja kiinan kielen tulkkien avulla.

Edellisellä tarkastuksella vuonna 2014 OA oli suositellut, että Metsälän säilöönottoyksikkö tekee epäonnistuneen käännytysyrityksen jälkeen yksikköön palautetulle ulkomaalaiselle tarvittaessa terveystarkastuksen. Nyt tehdyllä tarkastuksella ilmeni, että jokaisen epäonnistuneen käännytysyrityksen jälkeen yksikköön palautetulle ulkomaalaiselle tarjotaan mahdollisuus terveydenhoitajan tapaamiseen.

Metsälän säilöönottoyksikössä ei tehdä kaikille säilöön otetuille automaattisesti terveystarkastusta tulovaiheessa. Sen sijaan tulija täyttää alkuterveyshaastattelu -lomakkeen, jonka pohjalta arvioidaan hänen terveydenhuollon tarpeensa. Kuitenkin eri kansainvälisten elinten Suomea koskevissa kannanotoissa on esitetty, että vapautensa menettäneelle tulee tehdä aina terveystarkastus 24 tunnin kuluessa saapumisesta. Tätä OA on suositellut myös Joutsenon säilöönottoyksikköön vuonna 2015 tehdyn tarkastuksen toimenpiteissä. Samassa yhteydessä voidaan selvittää vapautensa menettäneen mahdollisia kidutuskokemuksia ja vammoja. OA korosti myös Metsälän osalta säännöllisten terveystarkastusten tarpeellisuutta.

Ulkoilupiha Helsingin kaupungin Metsälän vastaanottokeskuksen säilöönottoyksikössä (tarkastus 21.12.2016).

Metsälän säilöönottoyksikön tarkastuksella ilmeni lisäksi, että terveydenhuollosta ei käydä tapaamassa päivittäin eristykseen sijoitettua ulkomaalaista. OA suositteli, että eristykseen sijoitettua käydään tapaamassa mahdollisimman pian sijoittamisen jälkeen ja sen jälkeen säännöllisesti päivittäin tai tarpeen vaatiessa useamminkin.

Tarkastuksen aikana haastateltiin säilöön otettuja, jotka kiittivät keskuksen henkilöstöä ja pitivät heidän toimintaansa asianmukaisena. Yksikään haastatelluista ei kertonut epäasiallisesta käytöksestä tai kohtelusta säilöönottokeskuksessa. Tarkastushavaintojen perusteella vaikutti siltä, että henkilökunta kohtelee asiakkaita asianmukaisesti, kunnioittavasti ja asiakaslähtöisesti. Tarkastuksella nousi kuitenkin esille, että monilla säilöön otetuilla oli epätietoisuutta omasta oikeudellisesta asemastaan ja oikeudellisen neuvonnan puutetta. Asiakkaiden epätietoisuus omasta asemastaan nousi esille myös henkilökunnan haastatteluissa.

OA oli Joutsenon säilöönottoyksikköön tekemällään tarkastuksella esittänyt näkemyksenään, että yksikössä käytössä oleva nälkälakko-ohjeistus ei sovellu esimerkiksi tilanteeseen, jossa ryhdytään joukkonälkälakkoon. Maahanmuuttovirasto on sittemmin kesäkuussa 2016 antanut ohjeen kansainvälistä suojelua hakevan, säilöön otetun tai ihmiskaupan uhrin nälkälakkoa koskevasta toimintaohjeesta. Siinä on myös huomioitu ryhmän nälkälakko.

OA teki tarkastusvuonna lisäksi tarkastukset viiteen eri vastaanottokeskukseen sekä kuuteen ryhmäkotiin tai tukiasumisyksikköön, jotka oli tarkoitettu ilman huoltajaa saapuneille alaikäisille turvapaikanhakijoille. Näiden kohteiden ei ole katsottu kuuluvan kansallisen valvontaelimen tarkastettaviin, koska niissä ei rajoiteta asukkaiden liikkumista tai käytetä muitakaan rajoitustoimia.

Tilanne voi kuitenkin muuttua, sillä ulkomaalaislakiin on lisätty säännöksiä asumisvelvollisuudesta ja lapsen asumisvelvollisuutta koskevista uusista turvaamistoimenpiteistä. Esimerkiksi jatkossa lapsen on oleskeltava vastaanottokeskuksen alueella. Muutokset tulevat voimaan vuonna 2017. Turvapaikanhakijoihin liittyviä asioita selostetaan tarkemmin s. 226.

Oikeusasiamies ei myöskään kansallisena valvontaelimenä valvo ulkomaalaisten palautuslentoja, vaikka siihen olisikin toimivalta. Tämä johtuu siitä, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle on annettu erityistehtäväksi toimia maasta poistamisen valvojana.

Sosiaalihuolto – lasten yksiköt

Lastensuojeluyksiköihin tehtiin vuonna 2016 kolme tarkastuskäyntiä: Pienkoti Aura (Jyväskylä), Nuorisokoti Hovila (Jyväskylä) ja Veikkarin erityislastenkoti (Paimio).

Lastensuojeluyksiköihin tehtävät tarkastukset ovat yleensä ennalta ilmoittamattomia. Veikkarin erityislastenkotiin tehdystä tarkastuksesta ilmoitettiin poikkeuksellisesti etukäteen. Tämä johtui siitä, että haluttiin varmistua, että mahdollisimman moni yksikköön sijoitetuista lapsista on paikalla, jotta heitä voidaan kuulla.

Tarkastusvuonna keskityttiin erityisesti yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden olosuhteisiin ja kohteluun vastaanottokeskuksissa. Tarkastuksia tehtiin yhteensä kuuteen eri kohteeseen: Karhusaaren ryhmäkoti (Helsingin diakonissalaitos), Turun vastaanottokeskuksen ryhmäkoti (SPR), Tukiasumisyksikkö Heikkilä (Medivida Oy), Siuntion tukiasumisyksikkö (SPR), Keuruun tukiasumisyksikkö (SPR) ja Säynätsalon tukiasumisyksikkö (Jyväskylän seudun tukikoti). Myös vastaanottokeskuksiin tehdyt tarkastukset olivat kaikki ennalta ilmoittamattomia.

Tarkastusten tavoitteena oli saada tietoa yksiköihin sijoitettujen nuorten hyvinvoinnista ja heidän asuinolosuhteistaan sekä vastaanottopalvelujen järjestämisestä. Lisäksi tarkastettiin, että kaikilla lapsilla oli edunvalvoja ja heille oli järjestetty oikeusavustaja sekä että he olivat tietoisia siitä, miten näihin sai yhteyttä. Alaikäisiin ei käytetä näissä yksiköissä rajoitustoimia eikä esimerkiksi heidän liikkumistaan saa lain mukaan rajoittaa. Tämän vuoksi tarkastuksia ei ole tehty kansallisen valvontaelimen toimesta, vaan ne ovat kuuluneet oikeusasiamiehen tarkastustehtävään.

Pienkoti Aura

- Pidettiin myönteisenä sitä, että yksikkö on pyrkinyt huolehtimaan ja edistämään lapsen oikeutta tavata ja pitää yhteyttä vanhempiinsa ja muihin lapselle tärkeisiin henkilöihin. Lasten ja hänen läheisten tapaamisia tuettiin määrätietoisesti esimerkiksi siten, että laitos maksoi lapsen ja omaisten matkakulut tapaamisiin. Läheisillä oli myös mahdollisuus yöpyä yksikön vierashuoneessa. Yksiköllä oli lisäksi käytössä Jyväskylän keskustassa oma asunto, jota voitiin käyttää lapsen ja hänen läheistensä viikonlopputapaamisiin.
- Yksikössä oli hyvä ja lapsen oikeuksia edistävä käytäntö kirjata lapsikohtaisiin asiakirjoihin lapsen ja sosiaalityöntekijän tapaamiset ja se, miten ne on kulloinkin toteutettu.
- Henkilökunnalle oli epäselvää, miten tietopyynnöt tulee käsitellä. Yksikköä ohjattiin tarkastuksen aikana yleisesti oikeaan menettelyyn. Lapsen sijaishuollon päätyttyä yksikössä tehdyt päivittäiset merkinnät lapsesta yleensä hävitetään sijoittajakunnan määräyksestä sen sijaan, että ne arkistoitaisiin kunnan arkistoon.
- Pistokokeena käytiin läpi yksi liikkumisvapauden rajoittamista koskeva päätös. Se todettiin puutteelliseksi: asianosaisten kuulemista koskevasta kohdasta ei ilmennyt kuulemisen ja mielipiteen sisältöä. Päätökseen ei ollut merkitty tiedoksiantotapaa ja -aikaa eikä tiedoksiantajaa. Myös päätöstä koskeva valitusosoitus oli virheellinen. Yksikköä ohjattiin oikeaan menettelyyn.

Nuorisokoti Hovila

- Hyvänä ja lapsen oikeuksia edistävänä menettelynä pidettiin käytäntöä, jossa laitos kirjaa lasta koskeviin asiakirjoihin, milloin ja miten sosiaalityöntekijä on tavannut lasta.
- Eristystilasta puuttui kutsunappi, minkä vuoksi sinne sijoitettu lapsi joutui kutsumaan henkilökuntaa koputtamalla oveen tai seinään. AOA:n näkemys oli, että eristystilassa on oltava hälytysjärjestelmä. Tarkastuksen aikana ilmoitettiin, että eristämistilojen hälytysjärjestelmän asennus on meneillään osana nuorisokodin uutta kutsujärjestelmää. Uusi järjestelmä mahdollistaa hälytyslaitteen asentamisen sekä eristystilaan että jokaiseen nuoren huoneeseen.
- Lapsen saapuessa yksikköön, hänet riisutetaan ja riisuttamisesta tehdään katsastusta koskeva päätös. Keskustelussa todettiin, että riisuttaminen ei ole lastensuojelulaissa tarkoitettua katsastusta, vaan kyse on henkilöntarkastuksesta. Toisaalta lastensuojelulain säännös, jossa säännellään henkilöntarkastuksesta, ei oikeuta riisuttamaan lasta.

  AOA teki esityksen STM:lle sen arvioimiseksi, tulisiko henkilön tarkastusta koskevaa säännöstä arvioida uudestaan ainakin vaikeampihoitoisten nuorten osalta.
- Yksikön sisäänkäynneillä oli tallentava kameravalvonta. Laitoksen työntekijöillä tai sijoitetuilla lapsilla ei ollut tietoa tallennuksesta, vaikka ilmoitus siitä oli kiinteistön ovessa. AOA totesi, että tallentavasta kameravalvonnasta on riittävällä tavalla informoitava laitoksen asukkaita ja työntekijöitä sekä mahdollisesti ulkopuolisia henkilöitä.

  Laitoksen johtaja ilmoitti, että asia käsitellään tietoisuuden lisäämiseksi työntekijöiden ja asiakkaiden tulevissa palavereissa.
- Puhelinta sai käyttää vain rajatun ajan vuorokaudessa puhelinaikana. Jos tänä aikana puheluita rajoitetaan, tehdään yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös. AOA totesi, että jos lapsen oikeutta käyttää puhelinta yhteydenpidossa rajoitetaan muutoin kuin kasvatuksellisessa tarkoituksessa, on asiasta tehtävä yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös ainakin silloin, jos asianosainen sitä vaatii.
- Liikkumisvapauden rajoittamispäätöksellä tai erityisen huolenpidon päätöksellä ei voida samanaikaisesti rajoittaa lapsen yhteydenpitoa. Siitä pitää tehdä erillinen päätös, josta voi valittaa.

AOA otti omana aloitteena tutkittavaksi, millä tavoin perusopetus järjestetään silloin, kun lapseen kohdistetaan rajoitustoimenpiteitä.

Veikkarin erityislastenkoti

- Yksikön kannalta ongelmalliseksi koettiin nuorten vaikeudet päästä psykiatriseen akuuttihoitoon. Silloinkin kun nuori viedään ambulanssilla psykiatriseen arvioon, hänet yleensä palautetaan yksikköön jo seuraavana päivänä.
- Tilat eivät olleet esteettömät.
- Enemmistö sosiaalityöntekijöistä tapaa lasta vähintään pari kertaa vuodessa myös muutoin kuin asiakassuunnitelmapalaverien yhteydessä, mitä pidettiin myönteisenä asiana. Sen sijaan yhden kunnan sosiaalityöntekijät eivät käy tapaamassa kunnan sijoittamia lapsia laitoksessa juuri lainkaan.
- Päätökset liikkumisvapauden rajoittamisesta oli tehty pääsääntöisesti seitsemän vuorokauden ajaksi. AOA totesi, että liikkumisvapauden rajoittamisen kestosta päätettäessä tulee kussakin tapauksessa yksilöllisesti arvioida, minkä laajuista rajoittamista lapsen tilanne ja etu välttämättä vaatii. Hyväksyttävänä ei voida pitää esimerkiksi sitä, että liikkumisvapautta rajoitettaisiin kaavamaisesti ilman yksilöllistä perustetta vähintään seitsemän päivän ajaksi.
- Yksikössä oli tehty eristämistä koskeva rajoituspäätös nuorelle, joka oli kirjoilla yksikössä mutta päätöksentekohetkellä fyysisesti toisessa yksikössä. Nuori oli saatu kiinni karkumatkalta ja viety toiseen yksikköön odottamaan noutoa takaisin sijaishuoltopaikkaan. Yksikön menettely oli perustunut ohjeistukseen. AOA totesi, että yksiköllä tai sijaishuoltopaikan henkilöstöllä ei lähtökohtaisesti ole laitoksen ulkopuolella oikeutta ryhtyä rajoitustoimenpiteisiin. Tätä koskevan päätöksen tekee toimivaltainen väliaikaisen sijoituspaikan työntekijä.
- Yksikössä oli säännöt puhelimen käytöstä ja siitä, miten sen käyttöä rajoitetaan eri tilanteissa. AOA totesi, että kasvatuksellisilla rajoilla ei voida koskaan puuttua lapselle kuuluviin lailla säädettyihin oikeuksiin. Kun lapsen oman puhelimen käyttöä rajoitetaan esimerkiksi vain öiseen aikaan tarkoituksena turvata riittävä lepo, on kyse normaaliin kasvatukseen liittyvästä säännöstä. Silloin, jos lastensuojelulaitos rajoittaa nuoren matkapuhelimen käyttöä yleisellä käyttökiellolla tai jos hänen puhelujaan laitoksen matkapuhelinta käytettäessä kuunnellaan, on tosiasiallisesti kyse yhteydenpidon rajoittamisesta, joka edellyttää päätöstä.
- Yksikön käytäntöjen perusteella tuli käsitys, että lapselle tehdään säännönmukaisesti tarkastus lomilta ja karkumatkoilta palattaessa. AOA:n mukaan menettelyt eivät näyttäisi perustuvan lastensuojelulain tarkoittamaan yksilökohtaiseen harkintaan vaan pääasiassa laitoksen sääntöihin. AOA korosti, että jos lapseen kohdistetaan rajoitustoimenpiteitä, tulee niiden käyttöön olla laissa säädetyt yksilölliset perusteet.
- Rajoitustoimenpiteet tulee perustella asiaa koskevassa päätöksessä tai niitä koskevissa kirjausmerkinnöissä. Lapsi voi periaatteessa antaa itse suostumuksen tarkastukseen, mikä edellyttää muun muassa sitä, että lapselle on kerrottu siitä, että tarkastukseen osallistuminen on vapaaehtoista. Tarkastuksesta tai testauksesta kieltäytymisestä ei kuitenkaan saa aiheutua lapselle kielteisiä seurauksia. Käytännössä vaikutti siltä, että lapsella ei ole muita mahdollisuuksia kuin antaa suostumus toimenpiteisiin.
- Yksikössä oli käytössä ns. tasojärjestelmä, jossa edetään oman käytöksen mukaan ja saavutetaan erilaisia etuuksia ja oikeuksia. Nuorilla on mahdollisuus ansaita ”Veikkarin markkoja”, joilla voi ostaa haluamiaan asioita. AOA katsoi, että käytössä oleva tasojärjestelmä sisältää nuorten perusoikeuksien käytön kannalta merkityksellisiä käytäntöjä, joilla tosiasiallisesti saatetaan rajoittaa nuorten oikeuksia ja vapauksia lastensuojelulaissa tarkoitetulla tavalla ilman, että niistä tehdään lastensuojelulain mukaista rajoituspäätöstä.

AOA päätti ottaa omana aloitteena tutkittavaksi, miten sijoittajakunnat ovat valvoneet yksikössä käytössä olevaa tasojärjestelmää ja arvioineet sen tosiasiallista luonnetta.

Sosiaalihuolto – vanhusten yksiköt

Vanhusten hoiva- ja asumisyksiköihin tehdään tarkastuksia sekä kansallisen valvontaelimen että oikeusasiamiehen ominaisuudessa. Silloin, kun vanhuksiin kohdistetaan yksikössä rajoituksia, valvonta kuuluu kansalliselle valvontaelimelle. Usein kysymys on siitä, että asukkaalla on muistisairaus, minkä vuoksi hänen itsenäistä liikkumistaan rajoitetaan. Vuonna 2016 näihin kohteisiin tehtiin neljä tarkastusta: Palvelukeskus Hopeahovi (Kerava), Esperi Hoivakoti (Kerava), Harjukoti (Loppi) ja Hoivakoti Salmela (Loppi). Kaikki tarkastukset on tehty ennalta ilmoittamatta.

Vanhusten yksiköihin tehtävillä tarkastuksilla kiinnitetään huomiota erityisesti siihen, onko vanhusten saama hoiva ja hoito ihmisarvoa kunnioittavaa. Lisäksi yhtenä keskeisenä teemana on se, miten hyvin kunnat huolehtivat heikommassa asemassa olevien kuntalaisten perustuslain 19 §:n mukaisesta oikeudesta ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään hoivaan ja huolenpitoon sekä riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Tarkastuksilla arvioidaan vanhusten saamaa terveydenhoitoa sekä fysioterapiaa/kuntoutusta, suun hygieniaa ja terveyttä, ravinnon saantia ja nesteytystä, henkilökohtaista hygieniaa sekä ulkoilua/virkistystä. Myös henkilökunnan määrä ja tilojen tarkoituksenmukaisuus käydään läpi. Näiden lisäksi aina selvitetään, miten asukkaiden itsemääräämisoikeus ja yksityisyys toteutuvat sekä mitä rajoitustoimenpiteitä käytetään ja mitä päätöksiä ja merkintöjä niiden käyttämisestä tehdään.

- Tarkastetuista kohteista tehtyjen havaintojen perusteella pidettiin yleisesti ottaen myönteisenä, että yksiköissä kävi säännöllisesti lääkäri. Sen sijaan puutteena pidettiin sitä, että asiakkaille ei ollut järjestetty riittävästi yksilöllistä fysioterapiaa. AOA on pitänyt myös kaikissa kohteissa ongelmallisena ulkoilun vähäisyyttä – erityisesti talviaikaan ja niiden asukkaiden osalta, jotka haluaisivat ulkoilla ja jotka siitä hyötyisivät.
- Saattohoito oli pääsääntöisesti hoidettu kohteissa asianmukaisesti. Yhtä yksikköä lukuun ottamatta henkilökunta oli saanut tai saamassa saattohoitokoulutusta. Yhden yksikön osalta AOA piti vanhusten yksityisyyden ja arvokkaan kohtelun kannalta ongelmallisena, että yksikössä annettiin saattohoitoa myös kahden hengen huoneissa.
- Kahdessa kohteessa kaikki huoneet olivat yhden hengen huoneita, joissa oli omat wc- ja pesutilat. Yhdessä kohteessa oli näiden lisäksi myös pieniä, vain 19 neliömetrin suuruisia kahden hengen huoneita. Toisessa tarkastetussa yksikössä oli jopa neljän hengen huoneita, joissa ei ollut omaa wc:tä. Sänkyjen ympärille sai vedettyä katosta roikkuvan verhon, joka antoi yksityisyyttä hoitotoimenpiteiden aikana. AOA ei pitänyt tiloja nykyisten laatuvaatimusten mukaisina.
- Yhdessä kohteessa tehtiin tarkastuksen aikana ilmastointiin liittyvää remonttia. Tämän vuoksi yhteistilassa oli käynnissä voimakasääninen kone. Samaan aikaan kolme asukasta vietti aikaa samassa tilassa. Paikalla ei ollut näkyvissä henkilökuntaa. Tarkastajat pyysivät, että asukkaat siirretään rauhallisempaan tilaan remontin ajaksi.
- Tarkastajat tutustuivat yksikössä kahden asukkaan hoitosuunnitelmiin ja pitivät niitä heikosti laadittuina. AOA kiinnitti yksikön huomiota hoitosuunnitelmien merkitykseen laadukkaan ja suunnitelmallisen hoivan turvaamisessa sekä huolellisuuteen suunnitelmia laadittaessa. Toisessa yksikössä AOA kiinnitti huomiota siihen, että hoitotyön suunnitelmissa ei ollut huomioitu suun terveydenhoitoa eikä sen kirjaamista.
- AOA kiinnitti huomiota oikean kokoisten vaippojen käyttöön. Tämä on tärkeää laadukkaan hoidon toteuttamiseksi sekä ihorikkojen ja muiden vaivojen syntymisen ehkäisemiseksi.

- Yksikössä oli omavalvontasuunnitelma kanslian seinällä. Tarkastajien pyynnöstä suunnitelma luvattiin siirtää käytävälle yleisesti nähtäville.

Kehitysvammaisten ja vammaisten henkilöiden asumisyksiköt

Kehitysvammaisten ja vammaisten henkilöiden asumisyksiköiden tarkastuskohteita oli yhteensä yhdeksän. Tarkastuksista kolme oli ennalta ilmoittamattomia. Kohteet sijaitsivat Tampereella, Ulvilassa, Kouvolassa, Helsingissä, Kuopiossa ja Kajaanissa. Tarkastukset kohdistuivat sekä laitoshoitoon että asumispalveluyksiköihin. Näistä kehitysvammaisten yksiköitä oli kuusi ja vaikeavammaisten yksiköitä yksi sekä yksi yksikkö, jossa oli sekä kehitysvammaisia että vaikeavammaisia. Yhdellä tarkastuksella mukana oli ulkopuolisena asiantuntijana kehitysvammalääkäri.

Vammaisten henkilöiden laitoshoito- ja asumispalveluyksikköjen tarkastuksilla kiinnitettiin erityisesti huomiota perusoikeuksien rajoittamiseen liittyviin käytäntöihin ja rajoitustoimenpiteiden käyttöön. OA korosti tarkastuksilla kehitysvammalain uusien, 10.6.2016 voimaan tulleiden säännösten merkitystä, rajoitus- ja suojatoimenpiteiden viimesijaisuutta ja asiakkaan itsemääräämisoikeuden tukemisen merkitystä tuotettaessa asumis- ja kuntoutuspalveluita vammaisille henkilöille. Tarkastuksilla arvioitiin myös asumisolosuhteita, tilojen esteettömyyttä sekä vammaisten henkilöiden osallistumisen mahdollisuuksia ja riittävää avun saantia.

YK:n vammaissopimuksen ratifioinnin myötä (10.6.2016) eduskunnan oikeusasiamiehestä tuli osa yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaista rakennetta, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista. Tämän vuoksi oikeusasiamies kiinnitti tarkastuksilla huomiota myös vammaissopimuksessa määriteltyjen oikeuksien toteutumiseen.

- Kehitysvammaisten laitoshoidon yksiköihin (Antikartanon kuntoutuskeskus, Ulvila) tehtiin tarkastus osittain sen vuoksi, että OA:lle oli tullut kanteluja erityishuollon järjestämisestä ja rajoitustoimenpiteiden käytöstä. Tarkastuksella henkilökunnan huomiota kiinnitettiin siihen, että ns. hoidolliset toimenpiteet (kuten tukivyö, kypärä, sängynlaidat) saattavat joissain tilanteissa rajoittaa henkilön perusoikeuksia ja itsemääräämisoikeutta.

  Samassa yhteydessä tuotiin esille kehitysvammalain uudet rajoitustoimenpiteitä koskevat säännökset, jotka tulee ottaa huomioon, kun pakon käyttöä koskevia soveltamisohjeita päivitetään. Rajoitustoimenpiteistä on tehtävä päätös, joka uusissa säännöksissä tulee antaa viivytyksettä tiedoksi myös asiakkaan lailliselle edustajalle, omaiselle tai läheiselle silloin kun asiakas ei itse kykene huolehtimaan oikeusturvakeinojen käyttämisestä. Henkilökunnan huomiota kiinnitettiin lisäksi siihen, että myös alle 15 minuuttia kestävä lyhytaikainen kiinnipitäminen rauhoittamistarkoituksessa on rajoitustoimenpide.
- Satakunnan sairaanhoitopiirin sosiaalipalveluissa oli tehty korjaavia toimenpiteitä 10.6.2016 voimaan tulleen kehitysvammalain muutosten johdosta. Henkilökunnalle oli annettu lainsäädännön sisällöllistä koulutusta ja otettu käyttöön uudet kirjalliset toimintaohjeet. Myös rajoittamista koskevat päätösasiakirjat ja muutoksenhakuohjeet oli uudistettu. Toimialueen sisällä oli tehostettu valvontaa uuden lainsäädännön noudattamiseksi.
- Kehitysvammaisten ja vaikeavammaisten asumispalveluyksikössä (Maununnitty, Kouvola) ja kehitysvammaisten laitoshoitoyksikössä (Tuulikello, Kouvola) tehdyt kirjaukset rajoitustoimenpiteistä olivat hyvin niukkoja. Molemmissa käytettiin yleisesti rajoitustoimenpiteenä lukitsemista omaan huoneeseen yöksi (jopa 12 tunniksi). Ovien lukitsemisesta ei ollut tehty erillisiä muutoksenhakukelpoisia päätöksiä. Tarkastuksen aikana kiinnitettiin molempien yksiköiden henkilökunnan huomiota siihen, että asiakkaan oikeusturva

saattaa vaarantua puutteellisten kirjausten ja päätösten puuttumisen takia.

- Kehitysvammaisten laitoshoitoyksikön (Kuusanmäki, Kajaani) kahdella osastolla ei ollut vielä joulukuussa 2016 alettu soveltaa kesäkuussa 2016 voimaan tulleita kehitysvammalain muuttuneita säännöksiä, eikä osastoilla ollut tehty päätöksiä rajoitustoimenpiteistä. Asiakkailta oli menettelyn johdosta puuttunut perustuslain 21 §:n mukainen mahdollisuus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa tuomioistuimessa.

  OA otti asian omana aloitteena erikseen tutkittavaksi.
- Vaikeavammaisten asumisyksikön (Maununniitty, Kouvola) asukkaat saivat akuutissa tilanteessa apua vain huutamalla. OA kiinnitti huomioita siihen, että asukkaiden tulisi saada aina yhteys henkilökuntaan myös muulla tavalla.
- Kehitysvammaisten laitoshoitoyksikössä (Tuulikello, Kouvola) kaikilla asukkailla ei ollut mahdollisuutta päästä yöllä wc:hen. Kyseessä oli vanha kiinteistö, jonka huoneissa ei ollut omaa wc:tä vaan käytössä oli portatiivi. OA korosti, että myös yöllä tulee turvata ja varmistaa se, että asukkaat – myös haastavasti käyttäytyvät – pääsevät halutessaan wc:hen ja voivat saada helposti yhteyden yöhoitajaan.
- Kehitysvammaisten laitoshoitoyksikössä (Tuulikello, Kouvola) oli kaksi turvahuonetta, joista toinen oli tarkastushetkellä käytössä. Huone oli kalustamaton, eikä siellä ollut kelloa. Tarkastajille jäi epäselväksi, kuinka luontevasti turvahuoneeseen sijoitettu saa yhteyden henkilökuntaan. Yhden rajoitustoimenpidemerkinnän mukaan henkilö oli virtsannut lattiakaivoon.

  OA kiinnitti huomiota asiakkaan ihmisarvoiseen kohteluun ja hyvään sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Eristyksessä olevalla henkilöllä on oltava vapaa pääsy wc:hen. Tästäkin syystä eristetyllä tulee olla mahdollisuus saada viivytyksettä yhteys henkilökuntaan. Tarkastuksen aikana keskusteltiin myös mahdollisuudesta saada kello turvahuoneeseen tai paikkaan, josta henkilö voi sen nähdä, jotta hänellä on mahdollisuus seurata ajan kulumista.

  Tarkastuksen jälkeen asumispalveluvastaava ilmoitti, että turvahuoneisiin oli laitettu kellot.
- Kehitysvammaisten laitoshoitoyksikössä (Tuulikello, Kouvola) käytettiin entistä turvahuonetta asiakkaan asuinhuoneena, koska asiakas sotki paikkoja ulosteella. Huoneeseen oli tallentava kamerayhteys. Tarkastuksella keskusteltiin kameravalvonnan tarpeellisuudesta. Sitä tulisi käyttää vain, kun se on aivan välttämätöntä asukkaan turvallisuuden varmistamiseksi. Nauhoittavan kameravalvonnan käytöstä tulee lisäksi laatia henkilötietolain edellyttämät rekisteriselosteet. Asuinkäyttöön tarkoitettuna huone vaikutti hyvin askeettiselta. Myönteistä oli se, että asukkaan käytössä oli muitakin tiloja huoneen välittömässä läheisyydessä.

  Tarkastuksen jälkeen asumispalveluvastaava ilmoitti, että tallennusominaisuus oli poistettu kamerasta.
- Kehitysvammaisten laitoshoitoyksikössä (Kuusanmäki, Kajaani) todettiin oleskelutilan seinässä metallirenkaita, joihin oli aiemmin ollut kiinnitettynä riippumatto, jota ei enää käytetty. OA suositti metallirenkaiden poistoa niiden mahdollisen turvallisuusriskin vuoksi.

  Palveluesimies ilmoitti tarkastuksen jälkeen, että riippukeinun renkaat oli poistettu.
- Kehitysvammaisten laitoshoitoyksikön (Kuusanmäki, Kajaani) tarkastuksella mukana ollut ulkopuolinen asiantuntija kiinnitti huomiota yhden asiakkaan runsaaseen lääkitykseen. Lisäksi yhden psykoosilääkkeen annos ylitti suositetun enimmäisannoksen.

  OA suositti lääkityksen tarkastamista asiakkaan kohdalla.
- Kehitysvammaisten laitoshoitoyksikössä (Kuusanmäki, Kajaani) asukkaat saivat soittaa läheisille osaston gsm-puhelimella kahtena päivänä viikossa. Vain yhdellä asiakkaalla oli

oma puhelin. Osaston puhelimen käyttö edellytti ohjaajan läsnäoloa. Sen käyttöä rajoitettiin, koska mahdolliset hätä- ym. puhelut ohjautuivat siihen. Läheisten kanssa käydyissä keskusteluissa ja OA:lle tulleissa kanteluissa ilmeni, että yhteydenpidossa oli vaikeuksia.

OA suositteli osastoa kiinnittämään huomiota käytäntöihinsä, jotta asiakkaiden oikeus pitää yhteyttä läheisiin turvattaisiin asianmukaisella tavalla. Hän suositteli harkittavaksi, voisiko osastolla olla käytössä useampi puhelin, jotta yhteydenpito läheisiin mahdollistuisi paremmin.

- Kehitysvammaisten laitoshoidon yksikössä (Antikartanon kuntoutuskeskus, Ulvila) oli ongelmana järjestää oppivelvollisuusikäisten koulunkäynti laitoskuntoutuksen aikana. Toukokuussa tehdyn tarkastuksen jälkeen kuntoutuskeskus sai sovittua kuntien kanssa, että lasten koulunkäynti järjestetään asianmukaisesti syksystä alkaen. OA pyysi sairaanhoitopiirin sosiaalipalveluja ilmoittamaan tilanteesta vuoden 2016 lopussa.

  Satakunnan sairaanhoitopiirin sosiaalipalveluista saadun tiedon mukaan koulunkäynnin järjestämisessä on edetty, mutta johtuen lähinnä joidenkin oppilaiden haasteellisuudesta asiaa ei ole kaikilta osin vielä saatu kuntoon.

Edellisten lisäksi kansallinen valvontaelin teki huhtikuussa 2016 tarkastuskäynnin TAYS Kehitysvammahuollon tukikeskuksen psykososiaaliseen kuntoutusyksikköön. Tämä oli ainoa tarkastetuista kohteista, joissa oli tarkastushetkellä vastentahtoisessa erityishuollossa (10.6.2016 alkaen tahdosta riippumattomassa erityishuollossa) olevia asiakkaita. Kyseessä oli jatkokäynti marraskuussa 2015 tehdylle tarkastukselle. Tarkastuksen teemana oli tällä kertaa asiakkaiden ja heidän läheistensä kuulemiset. Tämän vuoksi tarkastuksesta ilmoitettiin etukäteen ja yksikköä pyydettiin tiedottamaan asukkaiden omaisille ja läheisille tarkastuksesta.

- Edellisen tarkastuksen havaintona oli todettu, että joidenkin asukkaiden huoneiden ovia pidettiin yöaikaan lukossa eikä asukkailla ollut mitään soittokelloa, jolla olisi voinut kutsua paikalle henkilökuntaa niin tarvitessaan. Nyt tarkastajille ilmoitettiin, että menettelystä oli luovuttu ja kaikkien asukkaiden ovet ovat myös öisin auki. Tämän mahdollisti se, että yöhoitajien määrää oli lisätty.
- Yksikön etukäteen toimittamista rajoituspäätöksistä ilmeni, että eräällä asiakkaalla oli käytetty rajoitustoimena niin sanottua hygieniahaalaria. Kysyttäessä haalarin käytön perusteita ilmeni, että rajoitustoimi johtui siitä, että asiakas riisui itsensä koko ajan alastomaksi ja aiheutti vaatteilla vesivahingon. Jälkimmäistä syytä ei ollut kuitenkaan kirjattu päätökseen. Tältä osin henkilökunnalle annettiin ohjausta siitä, että kaikki rajoitusperusteet tulee merkitä päätökseen.

Terveydenhuolto

Terveydenhuollon sektorilla ei ole saatavissa tarkkaa lukumäärää niistä terveydenhuollon yksiköistä, jotka voidaan katsoa kansallisen valvontaelimen tarkastuskohteiksi. Oikeusasiamiehen kansliassa on näiden kohteiden kartoittamista varten tehty STM:lle tietopyyntö. Ministeriötä on pyydetty toimittamaan OA:lle lista niistä 1) psy-

Vanhoja lääkepulloja Pitkäniemen sairaalan museossa.

kiatrista erikoissairaanhoitoa antavista toimintayksiköistä, 2) somaattisten terveydenhuollon toimintayksiköiden turvahuoneista ja 3) muista terveydenhuollon toimintayksiköistä, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Tietopyynnön käsittely on oikeusasiamiehen kansliassa vielä kesken.

Alkuvuodesta 2016 uutisoitiin mediassa Turun kaupunginsairaalan psykiatrisilla suljetuilla osastoilla ilmenneistä vakavista väärinkäytöksistä. Potilaita oli lehden mukaan nöyryytetty, pahoinpidelty ja lääkitty tiedottomiksi. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) otti helmikuussa Kupittaan psykiatrisen sairaalan toiminnan asianmukaisuuden selvitettäväkseen omasta aloitteestaan. Pian ilmeni, että julkisuudessa esitetyt tapahtumat kohdistuivat pääasiassa Turun kaupungin Kupittaan psykiatrisen sairaalan toimintaan vuonna 2013 vanhuspsykiatrian yhdellä osastolla. Valvira teki yhdessä Lounais-Suomen aluehallintoviraston kanssa tälle osastolle kaksi tarkastusta. Jälkimmäinen tarkastus ulotettiin muillekin osastoille.

OA seurasi tilanteen tutkintaa ja hänelle toimitettiin Valviran 15.6.2016 antama päätös sekä tarkastuksista laaditut kertomukset. Valvira totesi ratkaisussaan muun muassa, että akuuttien psykiatristen potilaiden sijoittaminen yhden hengen huoneisiin vähentää väkivaltaa ja pakkotoimien määrää sekä nopeuttaa kuntoutumista. Yleisenä tavoitteena tulisi olla näiden potilaiden sijoittaminen yhden hengen huoneisiin.

OA piti tapahtuneen johdosta tarpeellisena kohdistaa terveydenhuollon tarkastuksia erityisesti vanhuspsykiatrian yksiköihin. Vaikka vanhuspsykiatrian yksikössä ei annettaisi mielenterveyslain mukaista tahdosta riippumatonta hoitoa, siellä voidaan joutua rajoittamaan esimerkiksi potilaan liikkumista sillä tavoin, että se kuuluu kansallisen valvontaelimen valvontaan.

Kansallinen valvontaelin teki keväällä tarkastukset Tampereen kaupungin Hatanpään puistosairaalaan sekä Pirkanmaan sairaanhoitopiirin Pitkäniemen sairaalan neuro- ja vanhuspsykiatrian osastoihin. Mukana näillä tarkastuksilla oli ulkopuolisena asiantuntijana psykiatrian erikoislääkäri.

Muistisairaiden potilaiden kuuleminen on haastavaa eikä sitä kautta ole yleensä mahdollista saada riittävästi tietoa esimerkiksi siitä, miten potilaita kohdellaan. Tämän vuoksi tarkastuksista ilmoitettiin ennalta ja yksiköitä pyydettiin ilmoittamaan etukäteen potilaiden omaisille tarkastuksesta ja mahdollisuudesta tulla keskustelemaan tarkastajien kanssa siitä, miten he kokivat läheistensä kohtelun ja hoidon.

Molemmissa tarkastuskohteissa OA korosti sairaalan johdon vastuuta potilaiden huonon kohtelun ehkäisemiseksi. Lisäksi OA suositteli, että potilaille ja heidän omaisilleen annettavaa kirjallista informaatiota potilaan oikeuksista ja potilaan hoitosuunnitelmasta lisätään.

Pitkäniemen sairaalan huone, jossa annetaan sähköhoitoa (tarkastus 20.4.2016).

Hatanpään puistosairaalassa kiinnitettiin tarkastuksella huomiota siihen, miten osastoilla oli huomioitu muistisairaiden potilaiden turvallinen liikkuminen. OA suositteli kaiteiden lisäämistä seinille sekä yhden osaston lattioiden päällysteiden korjaamista.

Lisäksi suositettiin erilaisia keinoja, joilla voidaan parantaa potilaiden orientaatiota. Esimerkiksi potilas voi selkeämmin erottaa oman huoneensa ja muiden potilaiden huoneet sekä osaston yhteiset tilat maalaamalla ovet erivärisiksi tai kiinnittämällä niihin kuvia. Oman sängyn löytämistä voidaan helpottaa merkein tai henkilökohtaisin tavaroin.

Samoin OA suositteli, että ulkoilupihojen ja parvekkeiden oviin merkitään selvästi, milloin ne ovat auki. Tavoitteena tulisi olla, että potilaat pääsevät halutessaan ulkoilemaan päivittäin. Tähän tavoitteeseen tulisi pyrkiä määrätietoisesti, tarvittaessa henkilökuntaa lisäämällä. Ulkoilun toteutumista tulisi myös seurata, esimerkiksi potilaskohtaisella listalla.

Vartijoiden ohjeistuksessa todettiin puutteita. OA suositteli, että niihin lisättäisiin maininta, että turvatessaan henkilökunnan koskemattomuutta hoitotilanteessa vartija noudattaa henkilökunnalta saamiaan ohjeita. Lisäksi OA suositteli, että ohjeista poistetaan viittaukset lainsäädäntöön, jota sovelletaan vain tarkkailuun tai hoitoon määrättyyn potilaaseen. Sairaalassa ei hoidettu potilaita heidän tahdostaan riippumatta, minkä vuoksi näitä säännöksiä ei voitu siellä soveltaa.

OA otti tarkastuksen johdosta omana aloitteena tutkittavaksi seuraavat asiat:

- STM:ää pyydettiin selvittämään ja antamaan lausunto siitä, millä tavalla potilaslain edellyttämä edustajan suostumus tärkeään hoitopäätökseen voidaan hankkia silloin, kun tämä ei itse kykene päättämään asiasta eikä hänellä ole hoitoon osallistuvaa omaista tai läheistä.
- Aluehallintovirastoa pyydettiin selvittämään ja antamaan lausunto siitä, onko erään potilaan pitkään kestänyt sitominen ollut asianmukaista.
- Hatanpään puistosairaalalta pyydettiin selvittämään, millä tavalla erään potilaan yläraajassa todetut ruhjeet olivat syntyneet.
- Hatanpään puistosairaalalta pyydettiin selvitystä vartijoiden toiminnasta yhdellä osastolla.

Pitkäniemen sairaalan neuro- ja vanhuspsykiatrian osastoilla tuotiin esille OA:n kannanotto siitä, että sekä tahdosta riippumattomassa hoidossa olevien potilaiden, että vapaaehtoisessa hoidossa olevien potilaiden tulisi halutessaan voida ulkoilla päivittäin. Sairaalalle lähetettiin tarkastuspöytäkirjan luonnos kommentoitavaksi. Luonnoksessa esitettiin monia kannanottoja, joiden perusteella sairaala ilmoitti ryhtyneensä toimenpiteisiin. Kannanotot koskivat mm. potilaiden ulkoilun tarkempaa seurantaa, akuutissa vaiheessa olevien potilaiden sijoittamista yhden hengen huoneisiin, tarkkailuun ottamista koskevien päätösten perusteluja sekä eristämishuoneessa havaittujen puutteiden korjaamista.

Näkymä yhdeltä vanhusgeriatrian osaston parvekkeelta Pitkäniemen sairaalassa (tarkastus 20.4.2016).

Vammalan sairaalan sisäpiha, jossa psykiatrian potilaat voivat itsenäisesti ulkoilla (tarkastus 19.4.2016).

Lisäksi suositeltiin potilaan parempaa tiedottamista hänen oikeuksistaan, kuten hänen oikeudestaan saada hoitoa jatkettaessa ulkopuolisen lääkärin arvio sairaalan kustannuksella ja oikeudesta hankkia omalla kustannuksellaan arvio itse valitsemaltaan lääkäriltä. Tahdosta riippumattomassa hoidossa olevalle potilaalle on myös selvästi ilmoitettava, että hänellä on oikeus saada omaisuutensa haltuunotosta valituskelpoinen päätös, jollei hän hyväksy osaston käytäntöjä omaisuuden säilyttämisestä kansliassa.

Osastoilla ilmenevät pahoinpitelyt tulisi pääsääntöisesti ilmoittaa poliisille. Sairaalassa tulisi olla ohje poliisin tuoman potilaan vammojen dokumentoinnista. OA esitti myös kannanottonaan, että vartija ei voi suorittaa terveydenhuollon ammattihenkilölle kuuluvia tehtäviä.

OA otti tarkastuksen johdosta omana aloitteena tutkittavaksi seuraavat asiat:

- Aluehallintovirastoa pyydettiin selvittämään Pitkäniemen sairaalan henkilöstömitoitusten riittävyys.
- Aluehallintovirastoa pyydettiin selvittämään erään potilaan pitkään kestäneen sitomisen asianmukaisuus.
- STM:ää pyydettiin selvittämään ja antamaan lausunto itsemääräämiskyvyttömän potilaan edustamisesta tärkeän hoitopäätöksen yhteydessä ja tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisen yhteydessä.

Kansallinen valvontaelin teki ennalta ilmoitetun tarkastuskäynnin keväällä 2016 *Vammalan sairaalan akuuttipsykiatrian osastolle*. Osastolta puuttui potilaille ja heidän omaisilleen tarkoitettu esite, jossa kerrotaan osaston toiminnasta ja potilaan oikeuksista mahdollisimman selkokielisesti. Henkilökuntaa ohjattiin tutustumaan Valviran verkkosivuilta saatavissa olevaan esitteeseen ”Tietoa tahdosta riippumattomasta psykiatrisesta hoidosta ja potilaan oikeuksista”.

OA:n mielestä olisi hyvä selvittää etukäteen, miltä taholta sairaala hankkii ulkopuolisen lääkärin arvion hoidon jatkamisen tarpeesta siinä tapauksessa, kun kyseessä ovat useilta eri paikkakunnilta tulevat potilaat. Osaston eristyshuoneesta puuttui kello, jonka avulla sinne sijoitetulla potilaalla on mahdollista seurata ajan kulumista. OA suositti kellon hankkimista.

Tarkastuksella ilmeni, että eristyshuoneen käyttö oli hyvin vähäistä, mitä OA piti oikean suuntaisena kehityksenä, joka voi lopulta johtaa koko eristystilasta luopumiseen. OA piti myönteisenä rakennusten keskelle rakennettua viherpihaa, joka mahdollisti myös niiden potilaiden itsenäisen ulkoilun, joiden liikkumisvapautta on rajoitettu.

Kansallinen valvontaelin teki loppuvuodesta 2016 tarkastuksen *Etelä-Karjalan keskussairaalan psykiatrian osastoille*. Tarkastuksen aikana käytiin myös sairaalan mielenterveyspäivystys- ja arvioin-

tipoliklinikalla, jossa toteutetaan opioideilla tapahtuvaa vieroitusja korvaushoitoa. Psykiatristen osastojen tarkastuksella oli mukana ulkopuolisena asiantuntijana psykiatrinen sairaanhoitaja.

Tarkastuskohteelle oli ilmoitettu etukäteen kahden kuukauden ajanjakso, jonka aikana tarkastus tullaan tekemään. Tämä mahdollisti sen, että kohteelta saatiin asiakirja-aineistoa, johon pystyttiin tutustumaan etukäteen. Ennen tarkastusta oltiin myös yhteydessä potilasasiamieheen ja aluehallintovirastoon, joilta saatiin paljon hyödyllistä tietoa niistä asioista, joihin oli hyvä kiinnittää huomiota tarkastuksella.

Tarkastus Etelä-Karjalan keskussairaalan psykiatrisille osastoille (23.11.2016).

Tarkastuksella kiinnitettiin erityisesti huomiota siihen, että vaikka sairaala oli saanut erilaisilla toimenpiteillä vähennettyä selvästi rajoitustoimien käyttöä, oli tilastoissa nähtävissä vuodesta 2014 alkaen nousua. Loppukeskustelussa tämä otettiin esille ja todettiin, että hyvän kehityksen pysähtyminen voi johtua osittain siitä, että asiaa ei ole aktiivisesti pidetty esillä.

Yksikössä ei ollut pakon vähentämisen suunnitelmaa, jossa rajoitustoimille asetetaan määrällisiä ja laadullisia tavoitteita. Tarkastajat totesivat, että yksikköön olisi hyvä laatia tällainen suunnitelma. Yksikölle oli laadittu ohjeet erityistilanteiden varalle. Tämän osalta todettiin, että osastojen käyttöön olisi hyvä laatia ohjeista helppokäyttöinen manuaali. Tämä edistäisi sitä, että kaikki hoitajat toimivat tasalaatuisesti ja tietävät esimerkiksi, miten nopeasti lääkärien on tultava paikalle katsomaan potilasta. Ylilääkäri kertoi ohjeistaneensa päivystäviä lääkäreitä tästä, mutta hoitajilla ei tuntunut olevan tietoa siitä, mitä he voivat odottaa lääkäreiltä.

Tarkastajat kiinnittivät yksikön huomiota siihen, että osastolla saattoi olla useita potilaita samassa huoneessa ja toisaalta kokonaan tyhjiä potilashuoneita. Potilaiden kuntoutumisen kannalta olisi kuitenkin asianmukaista pitää tavoitteena, että potilaita sijoitettaisiin tasaisemmin huoneisiin. Lisäksi kiinnitettiin huomiota eristyshuoneeseen sijoitettujen potilaiden yksityisyyden suojan vaarantumiseen. Osaston potilaat asioivat hoitajien kansliassa, jossa oli suora näköyhteys eristyshuoneeseen kameravalvontamonitorin kautta.

Oikeusasiamies on aiempien vuosien tapaan pitänyt tärkeänä tehdä tarkastuskäyntejä *somaattisten sairaaloiden päivystysyksiköihin*, joissa on käytössä ns. turvahuoneita. Näihin sijoitetaan päivystykseen tuotuja potilaita, joita ei voida esimerkiksi aggressiivisuuden tai sekavuuden takia pitää muiden päivystyspotilaiden joukossa.

Tilanne on ongelmallinen sen vuoksi, että somaattisessa terveydenhuollossa eristämisestä ei ole säädetty laissa. Eristäminen voi kuitenkin olla joskus oikeutettua pakkotilaa tai hätävarjelua koskevien säännösten nojalla. Yleensä näissä tilanteissa on kysymys pakkotilasta eli siitä, että potilaan vapautta joudutaan rajoittamaan joko hänen oman terveyden tai turvallisuuden taikka toisen henkilön terveyden tai turvallisuuden takaamiseksi.

Tämän lisäksi oikeusasiamiehen käytännössä on edellytetty, että tilanteessa on otettava huomioon lääkärin ja muun terveydenhuollon ammattihenkilöstön toimintaa ohjaavat oikeussäännökset ja eettinen normisto (ns. kaksoisstandardivaatimus). Toimenpide ei saa myöskään loukata ihmisarvoa. Eristystilan asianmukaisuudella on huomattava merkitys arvioitaessa sitä, onko eristäminen kokonaisuudessaan toteutettu siten, että se on ihmisarvon mukaista kohtelua ja laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa. Vähimmäisvaatimuksina, jotka turvahuoneen olisi täytettävä, voidaan pitää niitä olosuhteita, jotka mielenterveyslaki turvaa psykiatrisen potilaan eristämiselle.

Turvahuoneisiin sijoitetun valvonnan tulee olla jatkuvaa. Tämä tarkoittaa sitä, että potilasta tulee seurata käymällä henkilökohtaisesti eristystilassa sekä tarkkailemalla näkö- ja kuuloyhteyksin toimivan kameravalvonnan avulla.

Turvahuoneita on lukuisia eri päivystysyksiköissä ja niitä käytetään säännöllisesti. Tästä huolimatta potilaat kantelevat harvoin oikeusasiamiehelle turvahuoneeseen sijoittamisesta tai kohtelustaan siellä.

Vuonna 2016 kansallinen valvontaelin tarkasti kahden yliopistollisen sairaalan päivystysyksiköt. Molemmat tarkastukset tehtiin ennalta ilmoittamatta, ilta-aikaan.

Turun yliopistollisen keskussairaalan ensiavun päivystyksen osalta tarkastajille ei jäänyt epäilyä siitä, että turvahuonetta käytettäisiin vastoin edellä todettuja periaatteita. Sen sijaan toivomisen varaa oli viranomaisyhteistyössä. Tarkastuksen perusteella vaikutti siltä, että päivystysyksikön henkilökunnalla ei ollut tarkkaa käsitystä siitä, miten muut viranomaiset (kuten poliisi ja selviämisasema) toimivat, vaikka asiakaskunta oli osittain sama. Kuitenkin yhteistyötä tekemällä voisi olla mahdollista käyttää rajallisia resursseja tehokkaammin ja tarkoituksenmukaisemmin.

Tampereen yliopistollisen sairaalan Ensiapu Acutaan tehty tarkastus jätti epäilyn siitä, oliko turvahuoneeseen sijoitettujen potilaiden valvonta toteutettu asianmukaisesti. Tämän vuoksi yksikköä pyydettiin toimittamaan OA:lle jälkikäteen potilasasiakirjoja turvahuoneeseen sijoitetuista potilaista. Jokaisesta potilaasta oli tehty useita valvontamerkintöjä, joiden aikavälit vaihtelivat 10 minuutista useihin tunteihin pisimmän aikavälin ollessa yli kolme tuntia. Eristetyn potilaan seurannan aikavälistä ei ole annettu virallista yleistä linjausta. Lähtökohtaisesti seuranta tulee toteuttaa potilaan tilanteen mukaan. Kameravalvonta voi vähentää tarvetta käydä potilaan luona, mutta ei koskaan poista henkilökohtaisten käyntien tarvetta. OA:n aiempien kannanottojen mukaan potilaan seuranta on puutteellista, jos vointia seurataan vain puolen tunnin välein. Seurannasta tulee aina tehdä asianmukaiset merkinnät.

Vankiterveydenhuolto siirtyi vuoden 2016 alussa STM:n hallinnon alaan. Vankiterveydenhuollon yksikkö (VTH) toimii Terveyden ja hyvinvoin-

Turvahuone Tampereen yliopistollisen sairaalan (Tays) Ensiapu Acutassa (ennalta ilmoittamaton tarkastus 19.4.2016).

nin laitoksen (THL) yhteydessä. Samaan aikaan Valviran ja aluehallintoviraston toimivaltaa laajennettiin koskemaan myös vankiterveydenhuollon organisaatiota. Käytännössä valvonta on keskitetty Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle, joka tekee yksin tai yhdessä Valviran kanssa ohjaus- ja arviointikäyntejä VTH:n poliklinikoille ja sairaaloihin. Vuoden loppuun mennessä näitä käyntejä oli tehty 12 yksikköön.

Kertomusvuonna kansallinen valvontaelin teki ennalta ilmoitetut tarkastukset Vankiterveydenhuollon yksikön Turun ja Kylmäkosken poliklinikoille. Jälkimmäisellä tarkastuksella oli mukana ulkopuolinen asiantuntija. Näiden lisäksi kanslian tarkastaja teki ennalta ilmoitetun tarkastuskäynnin Hämeenlinnassa sijaitsevaan Vankisairaalaan. Käynti liittyi kanteluna vireillä olevan asian selvittämiseen.

Poliklinikoiden tarkastukset tehdään lähes aina saman aikaisesti kuin vankilan tarkastus. Tässä yhteydessä kuullaan yleensä vankeja ja samalla saadaan käsitystä siitä, minkälaisia kokemuksia heillä on poliklinikan toiminnasta ja mihin asioihin poliklinikan tarkastuksilla tulisi kiinnittää erityisesti huomiota.

VTH:n Turun poliklinikan osalta pidettiin myönteisenä, että poliklinikka on auki myös viikonloppuisin ja että lääkäri on paikalla joka arkipäivä. Myönteistä oli myös se, että hammaslääkärillä on vastaanotto neljänä päivänä viikossa ja että hammashoitoon ei ole jonoa.

OA kiinnitti huomiota siihen, että vankien tulotarkastukset perustuvat lähes yksinomaan laajaan haastatteluun. Tarkastuksessa käytettävässä lomakkeessa ei ole kysymyksiä vammoista eikä kehokaavioita (body chart), joihin ne voitaisiin merkitä. Kuitenkin CPT:n Suomea koskevassa selonteossa on kiinnitetty huomiota epäasiallisesta kohtelusta väitettyjen vammojen kirjaamismenettelyyn. Kannanotto koski myös vankilaan saapuvalle vangille tehtävää terveystarkastusta.

Terveystarkastuksen tekijän tulee ottaa huomioon mahdollisuus, että vanki on voinut joutua fyysisen väkivallan kohteeksi ennen vankilaan saapumistaan ollessaan toisen viranomaisen huostassa vapautensa menettäneenä. OA korosti, että jos tässä vaiheessa asioita ei dokumentoida asianmukaisesti, menetetään yleensä mahdollisuus saattaa asia viranomaisten tutkittavaksi, jos uhri sitä haluaa – tai ainakin tutkinta vaikeutuu. Kyse on vapautensa menettäneen ja toisaalta myös niiden virkamiesten tai muiden toimijoiden, joihin epäily kohdistetaan, oikeusturvasta.

OA suositti, että tulotarkastuksessa otetaan tutkittavan kanssa esille mahdolliset fyysisen väkivallan merkit ja että myös näiden puuttuminen merkittäisiin potilasasiakirjoihin. Mikäli vammoja todetaan, tulisi vangille varata aika lääkärin vastaanotolle, jossa ne voidaan tutkia ja kirjata asianmukaisesti.

OA piti oikeasuuntaisena, että kaikille vankilan elinkautisvangeille oli tehty edellisenä vuonna hoidon tarpeen seulonta. Poliklinikkaa kannustettiin jatkamaan tämän tyyppisiä seulontoja säännöllisin väliajoin. OA suositti lisäksi tekemään hoidon tarpeen seulonnan myös muille pitkäaikaisvangeille.

Vankien puhutteluissa tuli esille tyytymättömyys siihen, että heidän asiointilomakkeisiinsa ei vastata. Poliklinikan menettely vankien asiointilomakkeisiin vastaamisessa ei ole OA:n mielestä lainmukainen, jos yleinen käytäntö on se, ettei potilaalle ilmoiteta lääkärin vastaanottoaikaa etukäteen. Myös ajan vaihtumisesta tulee ilmoittaa. Tässä suhteessa vangit eivät ole eri asemassa kuin muut potilaat. OA piti tärkeänä, että poliklinikan käytäntö lääkärin vastaanottoaikojen ja mahdollisesti muidenkin vastaanottoaikojen ilmoittamisessa saatetaan lainmukaiseksi.

Tarkastuksella keskusteltiin myös siitä, soveltuuko käytössä oleva asiointilomake ylipäänsä välittömään yhteydenottoon. Tämä koski kaikkia Vankiterveydenhuollon yksiköitä, minkä vuoksi asiaa ei ryhdytty enemmälti arvioimaan vaan OA totesi asian otettavan esille erikseen Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja VTH:n kanssa. OA kuitenkin rohkaisi poliklinikkaa jatkamaan oman, vain terveydenhuollon asioita käsittävän asiointilomakkeen suunnittelua. Myös tällä voidaan vaikuttaa siihen, miten potilaiden asiointia voidaan sujuvoittaa poliklinikalla.

Lisäksi OA suositteli, että poliklinikka tekee yhteistyötä vankilan kanssa, jotta vankien asioinnin luottamuksellisuus terveydenhuollon kanssa ei vaarannu. Jos vangilla ei ole muuta mahdollisuutta olla yhteydessä terveydenhuoltoon kuin asiointilomake, tulisi lomakkeen käytössä kiinnittää huomioita salassapitoon. Esimerkkinä hän mainitsi erään vankilan, jossa poliklinikalle tarkoitetut viestit voi jättää sitä varten tarkoitettuun lukolliseen postilaatikkoon.

OA kiinnitti huomiota myös tarkkailuun sijoitettujen vankien terveydentilan seurantaan. Tarkastajille kerrottiin, että tarkkailuun tai eristämistarkkailuun sijoitetun vangin luona käydään aina siinä vaiheessa, kun vanki on sinne sijoitettu. Sen jälkeen vangin luona käydään tarpeen mukaan. Yksinäisyysrangaistukseen sijoitetun luona käydään noin kerran viikossa.

Vankeuslaissa ei ole erikseen säännelty, miten usein terveydenhuollosta on käytävä tapaamassa näitä vankeja. CPT:n standardeissa edellytetään, että terveydenhuollosta käydään välittömästi tapaamassa eristettyä vankia ja tämän jälkeen säännöllisesti vähintään kerran päivässä. OA piti tärkeänä, että poliklinikalta käydään päivittäin tapaamassa tarkkailuun tai eristämistarkkailuun sijoitettua vankia. OA myös suositteli, että sellaista vankia, joka on sijoitettu yksinäisyyteen tai jota pidetään erillään, käydään säännöllisesti tapaamassa.

VTH:n Kylmäkosken poliklinikan tarkastuksella kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, että poliklinikan lääkäriresurssit olivat heikentyneet siitä, kun OA teki sinne vuonna 2013 edellisen kerran tarkastuksen. Lääkäri käy Kylmäkoskella vain 1–2 kertaa viikossa pitämässä vastaanottoa. Hän ennättää ottaa vastaan ainoastaan muutaman potilaan yhden työpäivän aikana, koska työaika menee pääasiassa paperikonsultaatioihin. Tämä aiheuttaa luonnollisesti jonoa lääkärille ja kuormittaa jatkuvasti hoitajien arkea.

Poliklinikalla ei myöskään käynyt psykiatria ja ulkopuolisia psykiatripalveluja käytettiin vähän. Myös hammaslääkäripalvelut oli ulkoistettu. Lääkäri tuli Helsingistä, mutta kävi epäsäännöllisesti. Hoitajat ehtivät tehdä vähintään nopean terveystarkastuksen kaikille uusille vangeille. Tätä varten kehitettyyn tarkastuslistaan ehdotettiin lisättäväksi kohta mahdollisista väkivallan merkeistä.

3.4.9 MUU TOIMINTA

Lausuntojen antaminen

Rikosseuraamusalalla annettiin kertomusvuonna kolme lausuntoa OM:n kriminaalipoliittiselle osastolle. Yksi niistä koski *tutkintavankeuden vaihtoehtoja ja järjestämistä*. AOA piti työryhmän esitystä tutkintavankeuden vaihtoehdoiksi – teknisin välinein valvottu tehostettu matkustuskielto ja tutkinta-aresti – perusteltuna ja kannatettavana. Niiden käytöllä voitaisiin vähentää vapaudenmenetyksen käyttöä ja tutkintavankeudesta vangitulle aiheutuvia erilaisia haittavaikutuksia.

Tutkintavankien säilyttämisestä poliisin säilytystiloissa AOA totesi, että Suomessakin tulee päästä siihen, että tutkintavangit vangitsemispäätöksen jälkeen säilytettäisiin tutkintavankiloissa. AOA piti erittäin tärkeänä, että työryhmän ehdotukset toteutettaisiin. Asia on sittemmin edennyt ja hallitus on antanut asiasta eduskunnalle esityksen (HE 252/2016 vp). Oikeusasiamiehen kansliasta on annettu esityksestä lakivaliokunnalle lausunto.

Toinen merkittävä vapautensa menettäneiden oikeuksia koskeva asia, josta AOA antoi kertomusvuonna OM:lle lausunnon, koski *vankien sitomista kuljetuksen ajaksi*. AOA ei pitänyt lakiluonnoksessa esitettyä perusteltuna, koska siinä oli tarkoitus luopua yksilöllisestä harkinnasta. Luonnoksen mukaan kaikki samassa kuljetuksessa olevat vangit voitaisiin tietyin edellytyksin sitoa tekemättä jokaisen vangin osalta yksilöllistä harkintaa.

AOA totesi, että luonnoksessa esitetty oli perustuslain kannalta ongelmallinen ja vastoin vapautensa menettäneitä koskevia kansainvälisiä suosituksia ja kansainvälisten valvontaelinten käytäntöä. Myös tämä asia on edennyt eduskun-

taan, jonka lakivaliokunnalle ja perustuslakivaliokunnalle oikeusasiamiehen kansliasta annettiin alkuvuodesta 2017 lausunnot hallituksen esityksestä (HE 263/2016 vp).

Ulkomaalaislakiin tehtiin vuoden 2016 aikana useita muutoksia. Myös säilöön ottamista koskevaa käräjäoikeuskäsittelyä kevennettiin. Säilöön ottamista koskeva asia käsitellään jatkossa uudelleen käräjäoikeudessa ainoastaan säilöön otetun pyynnöstä. Aikaisemmin käsittely tapahtui kahden viikon välein. OA on antanut asiasta lausunnon sekä lainvalmisteluvaiheessa että eduskuntakäsittelyn aikana. Lisäksi lainsäädäntömuutoksen johdosta oikeusasiamiestä on kuultu eduskunnan valiokunnissa.

Vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyen OA antoi eduskunnan perustuslakivaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä, joka koski kehitysvammaisten erityishuollosta annettua lakia (HE 96/2015 vp). Lainmuutoksen tarkoituksena on vahvistaa erityishuollossa olevan henkilön itsemääräämisoikeutta ja vähentää rajoitustoimenpiteiden käyttöä. Säännökset tulivat voimaan kesäkuussa 2016.

Omana aloitteena tutkittavaksi otettuja asioita ja niihin annettuja ratkaisuja

OA määräsi *syytteen nostettavaksi* kolmea Helsingin käräjäoikeuden tuomaria ja Metsälän säilöönottoyksikön johtajaa vastaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Syyte perustuu siihen, että säilöön otettujen ulkomaalaisten erillään säilyttämistä koskevia päätöksiä ei ollut käsitelty käräjäoikeudessa lain mukaisesti. Asia tuli ilmi, kun oikeusasiamies teki tarkastuksen säilöönottoyksikköön joulukuussa 2014.

AOA tutki omana aloitteena *poliisin etälamauttimen käyttöä*. Asiasta annetussa ratkaisussa hän esitti, että Poliisihallitus laatisi ohjeistuksen etälamauttimen käytöstä. Myös koulutuksen laatuun – mukaan lukien ylläpitokoulutus – ja sen valvontaan tulisi panostaa. Samoin tulisi selvittää ja arvioida, mitä mahdollisuuksia on ottaa käyttöön etälamauttimen käytön taltiointi kameralla.

Näillä näkökohdilla on merkitystä voimankäytön kohteeksi joutuvan henkilön ja myös yksittäisen poliisimiehen oikeusturvan kannalta. AOA:lle esiteltiin etälamauttimen käytöstä saatuja alustavia selvityksiä Poliisihallitukseen tehdyn tarkastuksen yhteydessä (ks. s. 174).

Poliisivankilaan tehdyn tarkastuksen yhteydessä kävi ilmi, että siellä oli edelleen käytössä ns. rauhoittamisvuode, jota CPT oli vuonna 2014 tekemällään tarkastuksella arvostellut. CPT oli suositellut *rauhoittamisvuoteen* käytön välitöntä lopettamista. Suomen vastauksessa CPT:lle katsottiin vuoteen käyttö hyväksyttäväksi.

AOA otti asian omana aloitteena tutkittavaksi ja pyysi Poliisihallitukselta selvitystä rauhoittamisvuoteen käytöstä ja mahdollisista ohjeistuksista. Selvitystä pyydettiin myös poliisivankilan vieressä sijaitsevalta selviämisasemalta muun muassa siitä, miten sen henkilökunta osallistuu rauhoittamisvuoteeseen sidotun henkilön terveydentilan arviointiin ja seurantaan. Asian käsittely on vielä kesken.

Kertomusvuonna AOA pyysi Poliisihallitusta toimittamaan hänelle selvityksen *poliisin huostassa olevien vapautensa menettäneiden kuolemantapauksista* vuosina 2000–2016. Selvitystä pyydettiin myös siitä, onko asia johtanut esitutkintaan, syytteeseen tai tuomioon. Lisäksi pyydettiin tietoa siitä, miten poliisi on varautunut estämään vapautensa menettäneiden itsemurhia ja kuolemantapauksia kuljetusten aikana sekä onko tästä annettu ohjeistusta tai koulutusta. Asia on vielä vireillä oikeusasiamiehen kansliassa.

Rikosseuraamusalalla oli otettu erikseen tutkittavaksi avovankilan käytäntö määrätä kurinpitorangaistus vangille, jos tämä kieltäytyi virtsanäytteestä. AOA totesi asiasta annetussa ratkaisussa, että käytäntö ei perustunut lakiin eikä myöskään vankilan järjestyssäännössä voi määrätä kurinpitorangaistusta tällä perusteella. Samalla selvitettiin

tilanne myös muiden kuin tarkastetun avolaitoksen osalta. Vastaavaa käytäntöä ei ollut muissa avolaitoksissa. Lisää tämän hallinnonalan ratkaisuja on selostettu s. 208.

Lainsäädäntöesitykset

Vankilatarkastukseen liittyneessä asiakirjatarkastuksessa kävi ilmi, että vartija oli vankia kuljettaessaan varautunut sylkemistä vastaan ottamalla mukaan tyynypussin. Kun vangin havaittiin kuljetuksen aikana keränneen sylkeä suuhunsa, hänen kasvonsa peitettiin tyynypussilla. Menettelyä pidettiin ongelmallisena, minkä vuoksi otettiin omana aloitteena tutkittavaksi, miten Rikosseuraamuslaitos on varautunut tällaisten suojautumistoimenpiteiden osalta. Yksittäistapausta ei otettu tutkittavaksi, koska asia oli vangin osalta rikosasiana vireillä.

Selvityksistä ilmeni, että vankila oli tarkastushavaintojen jälkeen luopunut tyynypussin käytöstä ja hankkinut nimenomaisesti sylkemistä estämään tarkoitettuja sylkysuojahuppuja. Rikosseuraamuslaitos ei ollut antanut erillistä ohjetta sylkemisen estämiseksi käytettävistä välineistä.

Ratkaisussaan AOA totesi, että sylkemisen estäminen mekaanisin välinein on vangin henkilökohtaisen koskemattomuuteen kohdistuva perusoikeusrajoitus, josta tulee säätää lailla riittävän tarkkarajaisesti ja yksityiskohtaisesti.

Tällä hetkellä sylkemisen estämiseksi tehtävistä turvaamistoimenpiteistä ja voimankäytöstä tai toimenpiteeseen käytettävistä välineistä ei ollut säännöksiä. AOA saattoi OM:n tietoon, että sylkysuojavälineitä koskeva sääntely puuttuu. Hän esitti OM:n harkittavaksi, tuleeko lainsäädäntöä sylkysuojan käytön osalta täsmentää.

Lastensuojeluyksikköön tehdyllä tarkastuksella todettiin, että henkilökunnalla ei ole lastensuojelulain nojalla oikeutta riisuttaa lasta. Riisuttaminen ei ole laissa tarkoitettu henkilönkatsastus, vaan kyse on henkilöntarkastuksesta. Toisaalta lastensuojelulain säännös, jossa säännellään henkilöntarkastuksesta, ei oikeuta riisuttamaan lasta. AOA teki esityksen STM:lle sen arvioimiseksi, tulisiko henkilöntarkastusta koskevaa säännöstä arvioida uudestaan ainakin vaikeampihoitoisten nuorten osalta.

Hyvitysesitykset

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

Seuraavassa esimerkkejä vuoden 2016 aikana tehdyistä hyvitysesityksistä, jotka liittyvät vapautensa menettäneiden oikeuksien loukkauksiin tai kohteluun. Hyvitysesityksiä ja niiden johdosta tehtyjä toimenpiteitä selostetaan laajemmins. 125.

Vangin tarkkailuun sijoittamiselle ei esitetty lain mukaisia perusteita, tarkkailuun sijoittamisesta ei tehty päätöstä eikä siitä ilmoitettu terveydenhuoltohenkilökunnalle. Lisäksi tarkkailua edeltäneen henkilöntarkastuksen suorittamistavassa ja tarkkailuolosuhteissa oli huomautettavaa. AOA piti uskottavana, että vangilla oli eristyssellissä yöllä kylmä vähissä vaatteissa ja ilman peittoa. AOA esitti, että Suomen valtio maksaa vangille hyvitystä perusteettomasta tarkkailuun sijoittamisesta.

OA esitti *potilaalle* hyvitystä tapahtumaketjusta, joka alkoi siitä, kun potilas poistui keskussairaalan yhteispäivystyksestä. Lääkäri menetteli mielenterveyslain vastaisesti, kun hän ei huolehtinut poliisin virka-apua pyytäessään, että kuljetuksessa olisi ollut mukana terveydenhuollon ammattihenkilö.

Potilas lukittiin tämän jälkeen yhteispäivystyksen turvahuoneeseen, mikä ei näyttänyt olevan välttämätöntä. Asiakirjoista ei löytynyt lääkärin päätöstä eristämisestä. Myös valvonta eris-

tämisen aikana oli riittämätöntä. OA:n mukaan toimenpiteet loukkasivat ja vaaransivat potilaan perusoikeuksia henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen, minkä vuoksi hän suositteli loukkauksen hyvittämistä.

Tahdosta riippumattomassa hoidossa olevan potilaan yhteydenpitoa hänen asianajajaansa rajoitettiin ilman mielenterveyslain mukaista perustetta ja virheellisessä menettelyssä. OA:n mukaan menettely saattoi loukata perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa suojattua yksityiselämän suojaa. Potilaan psykoottinen oireilu ei ollut riittävä syy rajoittaa yhteydenpitoa oikeusavustajaan yli vuorokaudella varsinkin, kun potilaan eristäminen oli päättynyt. OA pyysi sairaanhoitopiiriä harkitsemaan, voisiko se hyvittää potilaalle hänen oikeuksiensa loukkaamisen.

3.5 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 myönteisiäkään 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 ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tuomiossa todettua loukkausta ei vastaisuudessa enää pitäisi tapahtua uudelleen. Julkisen vallan vastuulla on reagoida perus- ja ihmisoikeusepäkohtiin sellaisin toimenpitein, jotka ennaltaehkäisevät vastaavien tilanteiden syntymisen.

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.

3.5.1 KYMMENEN KESKEISTÄ SUOMALAISTA PERUS- JA IHMISOIKEUSONGELMAA

Vuoden 2013 toimintakertomuksen tässä jaksossa kerrottiin kymmenestä keskeisestä suomalaisesta perus- ja ihmisoikeusongelmasta, jotka OA Jääskeläinen esitti Suomen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman evaluaatioon liittyvässä asiantuntijaseminaarissa joulukuussa 2013. Nämä ongelmat oli koottu oikeusasiamiehen toiminnassa tehtyjen havaintojen perusteella.

Pääosin samat kymmenen ongelmaa ovat edelleen ajankohtaisia. Tapahtuneet muutokset ja mahdollinen kehitys on otettu huomioon seuraavissa kuvauksissa.

Puutteet vanhusten oloissa ja kohtelussa

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

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

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

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

Lastensuojelun ja lapsiasioiden käsittelyn puutteet

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

Lastensuojelun sijaishuollon valvonta on riittämätöntä. Kuntien lastensuojeluviranomaiset eivät ehdi riittävästi vierailla sijaishuoltopaikoissa eivätkä ole riittävän hyvin perillä lasten olosuhteista ja kohtelusta. Lasten oikeus luottamukselliseen keskusteluun sosiaalityöntekijänsä kanssa ei toteudu siten kuin laissa on säädetty. Aluehallintovirastoilla ei ole riittävästi voimavaroja tarkastuksiin. Erityisesti perhehoidon valvonnan mahdollisuudet ovat vähäiset.

Vanhemmuutta tukevia asiakassuunnitelmia sijoitetun lapsen vanhemmille ei aina tehdä.

Lapsen kuuleminen ja mielipiteen selvittäminen ei aina toteudu lapsen edun huomioivalla tavalla.

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

Perheiden avohuollon tukipalveluiden riittämättömyys ja viivästyminen aiheuttavat ongelmia palveluita tarvitsevissa perheissä. Tämä riittämättömyys heijastuu lastensuojelun lisääntyvään tarpeeseen ja se näkyy lasten mielenterveysongelmissa. Uuden sosiaalihuoltolain (1301/2014) tavoitteena on vahvistaa peruspalveluja ja vähentää sitä kautta korjaavien toimenpiteiden tarvetta. Tavoitteena on madaltaa tuen hakemisen kynnystä järjestämällä sosiaalipalveluja muiden peruspalvelujen yhteydessä.

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

Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen puutteet

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

Laitoshoidossa itsemääräämisoikeuden rajoittamiskäytännöt vaihtelevat. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muutos (381/2016) parantanee osittain tilannetta, mutta edellyttää vielä toimintakäytäntöjen tarkentamista ja uudelleen arviointia laitoksissa.

Vammaisten lasten sosiaali- ja terveyspalvelut ovat riittämättömiä.

Lainmukaisia palvelusuunnitelmia ja erityishuolto-ohjelmia ei aina laadita, ne laaditaan puutteellisesti tai niiden laatiminen viivästyy aiheettomasti. Kuntien vammaispalveluja koskevat sovel-

tamiskäytännöt ovat epäyhtenäisiä ja soveltamisohjeet saattavat rajoittaa lakisääteisten palvelujen saamista.

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

Vammaisten henkilöiden yhdenmukaisessa oikeudessa opetukseen on toteuttamisongelmia. Tukipalvelut ovat riittämättömiä. Päätöksenteossa kunnissa on puutteita; esiintyy puutteellisia muutoksenhakuohjauksia eikä kaikissa asioissa tehdä hallintopäätöksiä, vaikka kysymys on päätöksestä, joka vaikuttaa vammaisen henkilön oikeuksiin.

Laitoksissa olevien itsemääräämisoikeutta loukkaavat rajoittamiskäytännöt

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

Kertomusvuonna kehitysvammaisten erityishuollosta annettua lakia muutettiin siten, että rajoitustoimista on nyt säädetty täsmällisesti. Vaadittava säädösperusta puuttuu kuitenkin edelleen kokonaan muun muassa vanhustenhoidosta ja somaattisesta terveydenhuollosta.

Ulkomaalaisten säilöönoton ja oikeusavun puutteet sekä ns. paperittomien turvattomuus

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

Aikaisempaa suurempi turvapaikanhakijoiden määrä ja oikeusavun rajoittaminen ovat johtaneet siihen, että yhä harvempi turvapaikanhakija saa oikeusapua ensi vaiheessa.

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

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

Päätökset vastaanottopalveluiden lakkauttamisesta (157 päätöstä vuonna 2016) tulevat todennäköisesti lisääntymään, koska kielteisiä päätöksiä on tehty aikaisempaa enemmän sellaisille turvapaikanhakijoille, joiden lähtömaihin käännyttäminen vasten tahtoa ei onnistu. Tällä hetkellä eri kunnissa on erilaisia käytäntöjä liittyen siihen, minkälaisia sosiaali- ja terveyspalveluita tarjotaan niille henkilöille, joiden vastaanottopalvelut ovat lakanneet.

Vankien ja tutkintavankien olojen ja kohtelun epäkohdat

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

Tutkintavankeja säilytetään edelleen liiallisesti poliisivankiloissa. CPT on arvostellut Suomea tästä jo 20 vuoden ajan. Vankeinhoidon kansainvälis-

ten standardien mukaan rikoksesta epäiltyjä tulisi säilyttää tutkintavankiloissa eikä poliisin tiloissa, joiden olosuhteet soveltuvat vain lyhytaikaiseen säilytykseen ja joihin liittyy tutkintavangin painostamisen vaara.

CPT antoi kertomusvuonna selontekonsa syksyllä 2014 Suomeen tekemästään tarkastuskäynnistä. CPT:n arvostelu tutkintavankien säilyttämisestä poliisivankiloissa oli aiempaa jyrkempää, mutta varmuutta nopeasta muutoksesta ei ole. Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys eduskunnalle tutkintavankeuden vaihtoehtoja ja järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 252/2016 vp), jonka tavoitteena on lyhentää tutkintavankien säilytysaikoja poliisivankiloissa.

Vankien asuttamiseen käytettävät ns. paljusellit ovat vankeinhoidon kansainvälisten standardien vastaisia ja voivat loukata vankien ihmisarvoa. Paljusellejä on vielä käytössä Hämeenlinnan vankilassa. Hämeenlinnaan tullaan kuitenkin rakentamaan uusi vankila. Kun uusi vankila valmistuu – ilmeisesti vuoden 2019 aikana – poistuvat viimeiset käytössä olevat paljusellit.

Riittävien terveyspalveluiden saatavuudessa puutteita

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

Terveydenhuoltolain edellyttämä ympärivuorokautinen hammaslääkäripäivystys ei ole toteutunut täysimääräisesti, eikä hammashoitoon pääsy hoitotakuulainsäädännön edellyttämin tavoin aina toteudu.

Muussakaan terveydenhoidossa hoitotakuulainsäädännön takaama hoitoon pääsy ei toteudu vieläkään täysimääräisesti. Hoitojonot ovat monissa tapauksissa liian pitkiä.

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

Perusopetuksen oppimisympäristössä puutteita

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

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

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

Koulu- ja opiskeluympäristöjen esteettömyydessä ja saavutettavuudessa on ongelmia. Tämä voi vaikeuttaa esimerkiksi lähikouluperiaatteen toteutumista ja ylipäätään vammaisten koululaisten integroitumista yleisen opetuksen piiriin.

Oikeusprosessien pitkät käsittelyajat ja tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden puutteet

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

Tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden kannalta ongelmallista on oikeuslaitoksen ministeriöjohtoisuus. Kertomusvuonna oikeusministeriö käynnisti hankkeen tuomioistuin-

viraston perustamisen valmistelemiseksi. Määräaikaisten tuomareiden suuri määrä ja se, että kunnanvaltuustot valitsevat käräjäoikeuksien lautamiehet käytännössä poliittisten kiintiöiden perusteella, vaarantavat riippumattomuutta.

Tuomioistuinten toimintaa vaarantaa jatkuva aliresursointi.

Perus- ja ihmisoikeusloukkausten ennaltaehkäisyssä ja hyvittämisessä puutteita

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

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

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

3.5.2 ESIMERKKEJÄ HYVÄSTÄ KEHITYKSESTÄ

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

Oikeusasiamiehen esityksiä virheiden tai loukkausten hyvittämiseksi ja toimenpiteitä asioiden sovinnolliseksi ratkaisemiseksi on koottu jaksoon 3.6. Myös nämä esitykset ja toimenpiteet ovat useimmiten johtaneet myönteiseen lopputulokseen.

3.6 Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ja sovinnolliseen ratkaisuun johtaneet asiat

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

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

Korkein oikeus on kahdessa vuonna 2016 antamassaan ratkaisussa käsitellyt kysymystä kärsimyskorvauksesta.

Ratkaisussa KKO:2016:57 oli kysymys jatkokäsittelyluvan myöntämisen edellytyksistä.

Käräjäoikeus oli velvoittanut valtion suorittamaan A:lle korvaukseksi kotirauhan ja yksityisyyden rikkomisesta johtuvasta kärsimyksestä 2 000 euroa. Hovioikeus oli katsonut, että aihetta jatkokäsittelyluvan myöntämiselle ei ollut. Korkeimman oikeuden mukaan kysymystä laillisia edellytyksiä vailla olevan kotietsinnän perusteella vaaditun kärsimyksen korvattavuudesta ei ole erikseen lailla säännelty eikä tätä kysymystä koskevaa korkeimman oikeuden tai hovioikeuden julkaistua oikeuskäytäntöä ole.

Valtion korvausvastuuta perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamisesta aiheutuneesta aineettomasta vahingosta koskeva oikeuskäytäntö on yleisestikin ja erityisesti EIS 8 artiklaa ja perustuslain 10 §:ää koskien suppea. Kärsimyksen korvaamisen edellytykset ovat edelleen osin epäselviä esimerkiksi sen seikan osalta, milloin loukkausta on pidettävä niin vakavana, että kynnys valtion velvoittamiseen korvauksen suorittamiseen ylittyisi. Tulkintaa ohjaavan asiaratkaisun saaminen on ollut tärkeää myös loukkauksesta mahdollisesti tuomittavan korvauksen määrän ja sen arvioinnissa huomioon otettavien seikkojen osalta.

Kotietsinnän saattaminen tuomioistuimen tutkittavaksi ja mahdollisuus tässä yhteydessä esittää siihen liittyviä korvausvaatimuksia ovat oikeuskeinoina varsin uusia. Näin ollen ja ottaen huomioon toimitettavien kotietsintöjen suuri lukumäärä, ratkaisun merkitys ei rajoitu tähän yksittäiseen asiaan vaan ratkaistaviksi tulevilla kysymyksillä on selvästi ollut myös yleistä merkitystä. Kysymys oli siten ollut tyypillisesti sellaisesta tilanteesta, jossa hovioikeuden olisi tullut myöntää jatkokäsittelylupa ennakkoratkaisuperusteella. Korkein oikeus kumosi hovioikeuden päätöksen ja palautti asian hovioikeuteen.

Ratkaisussa KKO:2016:20 oli kysymys ensisijaisesti Helsingin hallinto-oikeuden menettelyn ja päätöksen 27.10.2003 virheellisyyden perusteella vaaditusta vahingonkorvauksesta.

Korkein oikeus katsoi hallinto-oikeuden virheellisen menettelyn olevan syy-yhteydessä siihen, että N oli määrätty karkotettavaksi ja ollut tämän uhan alaisena 3.1.2006 asti. Lääkärinlausunnoissa oli katsottu, että N:llä ilmennyt masentuneisuus ja ahdistuneisuus olivat ainakin osaksi aiheutuneet siitä, että hän oli ollut epätietoinen oleskelulupahakemuksensa lopputuloksen suh-

teen ja että epätietoisuus oli kestänyt pitkään. Hallinto-oikeuden virheellinen menettely oli osaltaan pitkittänyt N:n oleskeluluvan saantia.

Korkein oikeus katsoi siten selvitetyksi, että N:lle oli sen johdosta aiheutunut kärsimystä. Korkeimman oikeuden mukaan perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksesta tuomittavan korvauksen osalta ei ole tarpeen arvioida sitä, onko kärsimys aiheutunut vahingonkorvauslaissa tarkoitetusta henkilövahingosta tai onko se vahingonkorvauslaissa tarkoitettua loukkauksen aiheuttamaa kärsimyskorvausta.

Korvauksen määrää arvioitaessa merkitystä on annettava loukkauksen ja sen aiheuttamien seuraamusten vakavuudelle ja kestolle. Loukkauksen ja sen seurauksien vakavuuteen ja niiden pitkään kestoon nähden korkein oikeus arvioi loukkauksesta johtuvan kohtuullisen korvauksen määräksi 5 000 euroa.

Korkein hallinto-oikeus sivuutti vuonna 2015 antamassaan ratkaisussa ihmisoikeusmyönteisellä tulkinnalla hyvityslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen rajauksen.

Ratkaisussa KHO:2015:139 todetaan, että hyvityslain tarkoituksena on taata tehokas kansallinen oikeussuojakeino oikeudenkäynnin keston muodostuessa sellaiseksi, että sitä voidaan pitää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan vastaisena oikeudenkäynnin viivästymisenä. Tällöin valtio voitaisiin tuomita korvaamaan viivästymisestä aiheutunut ihmisoikeusloukkaus.

Lähtökohtana ei siten voi olla, että hyvityslain muutoksen voimaantulo lykkääntyisi hallintolainkäytössä esimerkiksi valtiontaloudellisista syistä, vaan voimaantulosäännöstä on tulkittava ihmisoikeusmyönteisellä tavalla niin, että oikeudenkäynnin osapuolille on myös annettava mahdollisuus samaan oikeussuojaan mahdollisimman nopeasti kansallisessa muutoksenhaussa kuin mikä olisi mahdollista ihmisoikeustuomioistuimessa.

Vaatimus oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä asian käsittelyyn hallinto-oikeudessa kuluneen ajan vuoksi oli tutkittava lain voimaantulosäännöksen rajoituksesta huolimatta.

Lailla valtion vahingonkorvaustoiminnasta valtaosa valtioon kohdistuvista vahingonkorvausvaatimuksista on keskitetty Valtiokonttorin käsiteltäväksi. Lakia sovelletaan valtioon kohdistuvan vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyyn, jos vaatimus perustuu valtion viranomaisen virheeseen tai laiminlyöntiin. Valtiokonttorista saadun tiedon mukaan kertomusvuonna korvausvaatimuksia esitettiin yhteensä 692. Valtaosa asioista tuli vireille Valtiokonttorille tai asianomaiselle viranomaiselle tehdyllä vahingonkorvausvaatimuksella. Oikeusasiamiehen tekemästä hyvitysesityksestä tuli vireille 7asiaa. Valtiokonttori antoi yhteensä 544 päätöstä.

Merkittävä osa päätöksistä, runsaat 229, koski oikeusministeriön hallinnonalaa ja erityisesti edunvalvonnassa aiheutuneita taloudellisia vahinkoja. Niitä olivat muun muassa hakematta jääneet toimeentulo-, hoito- ja asumistuet sekä eräänty neistä, myöhässä maksetuista maksuista aiheutuneet perintäkulut. Kaikki oikeusasiamiehen Valtiokonttorille tekemät hyvitysesitykset johtivat korvauksen maksamiseen.

Kertomusvuonna tehtiin 17 oikeusasiamiehen hyvitysesitystä ja yhteen aiemmin tehtyyn esitykseen saatiin ratkaisu. Tämän lisäksi kantelujen käsittelyn aikana kansliasta tehty yhteydenotto viranomaiseen johti lukuisissa tapauksissa virheen korjaukseen tai puutteellisen menettelyn oikaisuun ja siten sovinnollisen ratkaisun aikaansaamiseen. Myös lukuisissa muissa ratkaisuissa kantelijoille ja viranomaisille annettiin ohjausta selostamalla sovellettavaa lainsäädäntöä ja oikeus- tai laillisuusvalvontakäytäntöä sekä käytettävissä olevia muutoksenhakukeinoja.

3.6.1 HYVITYSESITYKSET

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

Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen

Ensihoitajan lainvastainen menettely

Epileptisen kohtauksen saaneen kantelijan ensihoitoa ei toteutettu potilaslaissa tarkoitetulla tavalla, vaan hänen ruumiilliseen koskemattomuuteensa kajottiin ilman hänen suostumustaan.

OA:n mukaan kantelijan ensihoidossa loukattiin perustuslaissa turvattua oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (EIS) turvattua yksityiselämän suojaa, koska niiden mukaan potilaalle ilman hänen suostumustaan tehty toimenpide on sallittu vain, jos se perustuu lakiin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännössä lääketieteelliset toimenpiteet, jotka on suoritettu ilman potilaan suostumusta tai siihen oikeutettavan lain tukea on katsottu sellaisiksi loukkauksiksi, joista on suoritettava rahallinen korvaus. EIT:n ratkaisukäytännössä on erityisesti kiinnitetty huomiota siihen, onko toimenpide aiheuttanut potilaalle pelon, ahdistumisen tai alemmuuden tunnetta. Kantelija kertoi tulleensa nöyryytetyksi ja loukatuksi sekä halvaksi ja likaiseksi. OA piti selvänä, että ensihoidon menettely aiheutti hänelle sellaista kärsimystä, joka tuli hänelle hyvittää (1418/4/15*).

Sairaanhoitopiiri ilmoitti, että kantelija oli kutsuttu tapaamiseen, jossa keskusteltiin tapahtuneesta ja ensihoitopäällikkö esitti sen johdosta kantelijalle anteeksipyynnön. Samalla sovittiin kantelijan toivomuksesta, että ensihoitopäällikkö ja asianomainen ensihoitaja käyvät vielä kantelijan kotona, jolloin ensihoitaja esittää anteeksipyyntönsä. Myös hyvitysasian käsittely oli käynnistynyt, mutta sen määrästä ei vielä ollut tehty päätöstä.

Potilaan eristäminen

Kantelija oli poistunut keskussairaalan yhteispäivystyksestä. Lääkäri määräsi hänet noudettavaksi takaisin.

Lääkäri menetteli mielenterveyslain vastaisesti, kun hän ei virka-apua pyytäessään huolehtinut siitä, että terveydenhuollon ammattikoulutuksen saanut henkilökunta olisi ollut kuljetuksessa mukana. Kun kantelija tuotiin takaisin, hänet jouduttiin laittamaan lukittuun tilaan.

Kantelijan eristäminen keskussairaalan yhteispäivystyksen putkaan ei näyttänyt olleen välttämätöntä. Asiakirjoissa ei ollut lääkärin päätöstä eristämisestä. Kantelijan eristämisen aikana hänen tilaansa seurattiin vain kerran. Myös valvonta oli ollut riittämätöntä ja laitoksen oman ohjeistuksen vastaista. OA:n mukaan toimenpiteet loukkasivat ja vaaransivat kantelijan perusoikeuksia henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen (1768/4/15*).

Sairaanhoitopiirin kuntayhtymä toimitusjohtaja oli tehnyt päätöksen, jossa pahoiteltiin kantelijan epäoikeudenmukaista kohtelua. Anteeksipyynnön lisäksi toimitusjohtaja katsoi, että oli kohtuullista, että kantelijalle hyvitettiin 200 euroa rahallisena korvauksena hänen kohtaamastaan perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksesta.

Lainvastainen vapaudenriisto

A:n vapaudenriisto 25.3.–6.4.2016 oli ollut selvästi lainvastainen. Hovioikeus oli vapauttanut A:n eikä ollut määrännyt häntä tuomiota annettaessa vangittavaksi. Tapahtuma-aikana käytössä ollut rikostuomiosovellus oli välittänyt käräjäoikeuden antaman vangitsemismääräyksen täytäntöönpanoviranomaisille, vaikka hovioikeus oli nimenomaisesti päättänyt vangitsemisesta toisin.

OA totesi, että viranomaistoiminta ei täyttänyt perusoikeutena turvatun oikeusturvan ja henkilökohtaisen vapauden loukkaamattomuuden vaatimusta. Vaikka A:n vapaudenmenetys tultiin lukemaan hänen hyväkseen vapausrangaistuksen täytäntöönpanossa, se ei kuitenkaan hyvitä jo to-

teutuneesta lainvastaisesta vangitsemisesta aiheutunutta kärsimystä (943/2016*).

Valtiokonttori suoritti perusoikeusloukkauksesta johtuvana hyvityksenä 780 euroa.

Yksityiselämän, henkilötietojen ja kotirauhan suoja

Salassa pidettävän tiedon paljastuminen poliisin tiedotteessa

Poliisilaitos oli antanut tiedotteen lastenkodista kadonneesta lapsesta. Tiedotteesta ilmeni muun ohella lapsen nimi ja kuva sekä hänen katoamisensa yksilöidystä lastenkohdista.

AOA:n sijainen totesi, että lapsen nimen ja kuvan julkaiseminen oli ollut tarpeen hänen tavoittamisekseen. Sen sijaan ilmoittamalla tiedotteessa, että lapsi asuu lastenkodissa, oli paljastettu salassa pidettävä tieto. Tällaisen tiedon salassa pitämistä ei ole julkisuuslaissa kytketty mihinkään ns. vahinkoedellytykseen. Tiedotteen tieto oli ollut tiedotusvälineissä ja laajasti luettavissa. Tiedon julkaisemisella loukattiin alaikäisen lapsen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa (2243/2/15*).

Valtiokonttori päätti maksaa alaikäiselle lapselle kohtuullisena hyvityksenä yksityiselämää ja henkilötietojen suojaa loukanneesta menettelystä 500 euroa.

Laiton kotietsintä

Kantelijan luona oli toimitettu kotietsintä klo 6, vaikka tähän ei ollut lain edellyttämää erityistä syytä. Lisäksi hänen luonaan oli samana päivänä toimitettu kotietsintä klo 9, vaikka kukaan ei ollut tosiasiassa tehnyt tästä etsinnästä päätöstä. Etsinnöissä ei myöskään ollut kaikilta osin noudatettu laissa säädettyjä menettelytapoja, jotka osaltaan on tarkoitettu turvaamaan kotietsinnän kohteen oikeusturvaa. AOA:n mukaan kantelijan kotirauhaan oli puututtu perustuslain sekä EIS:n vastaisesti (2773/4/15*).

Kantelijan kotona oli tehty kotietsintä, koska oli epäilty kantelijan syyllistyneen huumausaineen käyttörikokseen (yritys hankkia vähäinen määrä huumausainetta omaan käyttöön). Korkeimman oikeuden ratkaisujen perusteella pelkästään huumausaineen käyttörikoksesta suoritettava kotietsintä ilman muuta lisäperustetta saattaa olla suhteellisuusperiaatteen vastaista. Kotietsinnälle ei esitetty rikosnimikkeen lisäksi yksilöityjä perusteita. Myöskään kirjallista kotietsintäpäätöstä ei ollut tehty ennen kotietsintää eikä edes sen jälkeen.

AOA:n mukaan kotietsintä toimitettiin ilman laillisia edellytyksiä. Lisäksi ei esitetty hyväksyttäviä perusteita sille, että asunnossa paikalla olleen kantelijan puolison oikeutta olla läsnä kotietsinnässä oli rajoitettu. Kantelijan ja hänen puolisonsa kotirauhaan oli AOA:n mukaan puututtu perustuslain sekä EIS:n vastaisesti (877/4/15*).

Valtiokonttori pyysi hyvitysesitysten ratkaisemiselle lisäaikaa. Perusteena pyynnölle oli edellä selostettu korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2016:57.

Lainvastainen tarkkailu

Vangin tarkkailuun sijoittamiselle ei esitetty lain mukaisia perusteita, tarkkailuun sijoittamisesta ei tehty päätöstä eikä siitä ilmoitettu terveydenhuoltohenkilökunnalle. Tarkkailua edeltäneeseen henkilöntarkastukseen osallistui useita vartijoita, mikä oli lähtökohtaisesti ollut liikaa. Lisäksi kantelija joutui olemaan alasti ja sai vaatteet noin kymmenen minuuttia tarkastuksen alettua. Selliin kohdistui kameravalvonta sinä aikana, kun henkilötarkastus suoritettiin. Vankila ei myöskään esittänyt riittävää selvitystä siitä, että kantelijan väite, että hän ei saanut asianmukaista vaatetusta ja vuodevaatteita, ei pitäisi paikkaansa.

AOA piti uskottavana, että kantelijalla oli eristyssellissä yöllä kylmä vähissä vaatteissa ja ilman peittoa. Sellissä oli ollut yöllä täysi valaistus päällä. AOA:n mukaan vangin tarkkailuun sijoittaminen oli ollut perusteeton ja olosuhteet tarkkailun aikana olivat sääntöjen vastaiset ja hä-

nen ihmisarvoaan loukkaavat. Lisäksi tapaus oli yksityiselämän kunnioituksen suojan kannalta ongelmallinen. Vangin tarkkailuun sijoittamisen aika oli otettu huomioon kurinpitorangaistusta mitattaessa ja muistutuksen katsottiin olleen riittävä seuraamus järjestysrikkomuksesta. AOA ei kuitenkaan pitänyt sitä riittävänä huomioimisena tässä tapauksessa (5540/4/15*).

Valtiokonttori suoritti kantelijalle 500 euroa hyvityksenä perusoikeusloukkauksesta.

Sosiaalihuollon asiakkuutta koskevan tiedon luovuttaminen sivulliselle

Sairaalan potilaskertomuksista ilmeni lastensuojelun asiakkuus. Tiedon olisi saanut ilmoittaa sivulliselle vain lapsen huoltajan suostumuksella. Kun lapsen huoltaja ei ollut antanut suostumusta tietojen luovuttamiseen, tiedot olisi tullut poistaa sivulliselle lähetetystä potilaskertomusjäljennöksestä. Kun näin ei menetelty, asiassa oli toimittu julkisuus- ja potilaslain vastaisesti. Sosiaalihuollon asiakkuutta koskevan tiedon luovuttamisella oli myös puututtu yksityiselämän suojaan (3425/4/15).

Sairaanhoitopiiri ilmoitti OA:lle, että se oli yrittänyt tavoittaa kantelijaa yhteydenottoa varten, mutta siinä ei ollut onnistuttu.

Omaisuuden suoja

Vakuustakavarikon kumoamisen viivästyminen

Käräjäoikeuden päätöksestä kumota turvaamistoimi ei ollut ilmoitettu ulosottovirastolle. Tämän vuoksi kantelijan omaisuutta eli hänen omistamansa ja vakituisena asuntona käyttämänsä kiinteistö oli ollut turvaamistoimen alaisena kahden vuoden ajan ilman, että siihen olisi ollut enää perustetta.

AOA:n mukaan velvollisuus ilmoittaa turvaamistoimen kumoamisesta täytäntöönpanoviranomaiselle oli tässä asiassa ollut syyttäjällä. Vaikka ilmoitusvelvollisuudesta oli jossakin määrin epäselvyyttä ja syyttäjänvirastossa oli ymmärretty, että vastuu oli tuomioistuimella, se ei kuitenkaan poistanut syyttäjän vastuuta asiasta. AOA viittasi EIT:n ratkaisuun, jonka mukaan, kun takavarikoidun omaisuuden palauttaminen viivästyi yksinomaan viranomaisesta johtuvasta syystä, menettelyllä rikottiin EIS:n lisäpöytäkirjan omaisuuden suojaa koskevaa artiklaa (1021/4/15*).

Valtiokonttori suoritti kantelijalle 2 000 euroa hyvityksenä omaisuuden suojaa loukanneesta menettelystä.

Oikeus sosiaaliturvaan

AOA piti nuorisopsykiatrisen poliklinikan menettelyä virheellisenä, kun lapsen jo aloitettu tarpeellinen hoito ja terapia keskeytettiin lapseen kohdistuneen rikosepäilyn tultua ilmi. Poliklinikan olisi tullut ottaa huomioon lapsen hoidon ja tuen yksilöllinen tarve, jonka lapsi itsekin selvästi oli ilmaissut rikosepäilyn tultua ilmi. Lapsi olisi halunnut jatkaa hoitoa (582/4/15).

Kaupungin ilmoituksen mukaan avomielenterveyshuollon ylilääkäri ja hoitopäällikkö olivat tavanneet perheen ja pahoitelleet perheen huonoa kokemusta ja epäonnistunutta tiedottamista sekä todenneet, että asiassa olisi tullut toimia paremmin. Kaupunki esitti lapselle 300 euron hyvitystä tämän kokemasta perusoikeuden loukkauksesta.

Lapsi oli muuttanut kantelijan perheeseen huhtikuussa 2015. Kantelija ja hänen perheessään asuva lapsi olivat jääneet vaille palveluja ja tukitoimia kuntien järjestämis- ja kustannusvastuuta koskevan erimielisyyden takia. Sosiaali- ja terveysvirasto ei ollut muuton jälkeen millään tavoin pyrkinyt varmistamaan sitä, millä tavoin lapsen hoito kantelijan perheessä oli järjestetty ja oliko hoito lapsen edun mukaista. Kuntayhtymä ja sosiaali- ja terveysvirasto eivät selvittäneet kantelijalle ja tämän hoidossa olevalle lapselle heille kuuluvia oikeuksia ja viranomaisen velvollisuuksia siten kuin sosiaalihuollon asiakaslaissa säädetään.

AOA:n mukaan molemmat viranomaiset olivat laiminlyöneet niille kuuluvan selvittämis- ja neuvontavelvollisuuden (5315/4/15).

Kuntayhtymän ilmoituksen mukaan kantelijalle myönnettiin perhehoitolaissa säädettyä käynnistämiskorvausta 2 908 euroon saakka. Kuntayhtymän sijaishuollon sosiaalityöntekijän ja kantelijan kanssa oli sovittu perhehoidon toimeksiantosopimuksen laatimisesta, minkä jälkeen perheelle suoritetaan perhehoidon maksuja. Kantelijan mukaan hänen saamansa tuki oli nyt riittävää ja hän oli tyytyväinen kuntayhtymän perhesosiaalityön ratkaisuihin.

Lisäksi kuntayhtymä ilmoitti, että se tulee käynnistämään hallintoriitamenettelyn, koska kaupungin sosiaalivirasto oli sijoittanut lapsen toisen kunnan alueella tekemättä asiassa lastensuojelulain mukaista päätöstä.

Oikeusturva

ELY-keskuksen virheellisestä menettelystä aiheutunut vahinko

AOA oli vuonna 2014 esittänyt ELY-keskukselle, että sen tulisi harkita, miten se voisi hyvittää kantelijalle menettelystään aiheutuneen vahingon (5330/4/13, OA:n kertomus 2014 s. 84).

ELY-keskus oli siirtänyt kantelijan korvausesityksen Valtiokonttorin käsiteltäväksi. Valtiokonttori oli käsitellyt asian ensisijaisesti vahingonkorvausasiana ja toissijaisesti hyvitysasiana. Valtiokonttori oli hylännyt kantelijan vahingonkorvausvaatimukset päätöksestään ilmenevillä perusteilla. Kohtuulliseksi hyvitykseksi Valtiokonttori oli arvioinut 1 500 euroa.

Syyttömänä suoritettu kurinpitorangaistus

Hallinto-oikeus oli kumonnut vangille järjestysrikkomuksesta määrätyn kurinpitorangaistuksen. Vanki oli kuitenkin ehtynyt suorittaa yksinäisyysrangaistusta yli vuorokauden.

AOA piti EIS:ssä turvatun syyttömyysolettaman ja perustuslaissa säädetyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta ongelmallisena tilannetta, jossa lainvoimaan vailla olevana täytäntöön pantu kurinpitorangaistus oli muutoksenhaun johdosta kumottu eikä vangille mitenkään hyvitetty hänen syyttömänä suorittamaansa kurinpitorangaistusta (5726/4/15* ja 1374/4/16*).

Valtiokonttori suoritti perusoikeusloukkauksesta johtuvana hyvityksenä 70 euroa.

Esitutkinnan lainvastainen viivästyminen

Kantelijaa pahoinpideltiin maaliskuussa 2008, mistä tehtiin viipymättä rikosilmoitus. Loppuvuodesta 2014 poliisi ilmoitti, että tapaus oli tietoteknisten ongelmien vuoksi kadonnut ja vasta nyt löytynyt. Kantelija vaati asiassa edelleen rangaistusta ja asia otettiin uudelleen tutkintaan. Poliisilaitos ilmoitti kuitenkin huhtikuussa 2015, että asia oli vanhentunut.

AOA totesi, että epäillyn rikoksen syyteoikeus oli poliisista johtuneesta syystä vanhentunut esitutkinnan aikana. Oli ilmeistä, että jos esitutkinta olisi toimitettu, asiassa olisi nostettu syyte ja asia olisi käsitelty tuomioistuimessa. Näin ollen kantelija oli poliisin menettelyn vuoksi menettänyt mahdollisuuden asiansa tuomioistuinkäsittelyyn, jossa hän olisi voinut esittää vaatimuksensa pahoinpitelijäänsä kohtaan. Kantelijalle oli aiheutunut häneen kohdistuneesta rikoksesta suoranaisia kustannuksia samoin kuin vahingonkorvauslain tarkoittamaa kipua ja särkyä (2387/4/15*).

Poliisilaitos maksoi kantelijalle vahingonkorvauslaissa tarkoitettuna taloudellisena vahinkona tapahtumista aiheutuneena kivun ja säryn sekä kulujen korvauksena 3 861,60 euroa. Valtiokonttori maksoi asianomistajalle hyvitystä 9 000 euroa esitutkinnan viivästymisestä kuudella vuodella.

Talous- ja velkaneuvonnan laiminlyönnit

Talous- ja velkaneuvoja ei ollut ohjannut ja neuvonut laissa tarkoitetulla tavalla velallisia vaan oli jättänyt suorittamatta työtehtävänsä asianmukaisesti.

AOA katsoi, että kantelijoille oli perustellusti syntynyt käsitys, että velkajärjestelyhakemus oli jätetty käräjäoikeudelle ja että heidän ei sen vuoksi ollut tarpeellista ottaa yhteyttä esimerkiksi ulosottoviranomaiseen varmistaakseen, ettei heidän asuntonaan käyttämäänsä kiinteistöä myytäisi huutokaupalla. Kantelijoiden oma-aloitteisuuden ansiosta heidän asuntonaan käyttämän kiinteistön pakkohuutokauppa oli kuitenkin voitu välttää, kun velkajärjestelyhakemus sittemmin jätettiin käräjäoikeudelle ja täytäntöönpano keskeytettiin.

AOA:n mukaan oli selvää, että kaupungin tuli järjestää valvonta asianmukaisesti ja huolehtia siitä, että ohjeistus asioiden kirjaamisesta talous- ja velkaneuvonnan kirjaamisjärjestelmään oli kattavaa ja muutoinkin asianmukaista. Hän myös esitti kaupungin harkittavaksi, millä tavalla kantelijoille asian käsittelyn viivästymisestä ja selvittämisestä aiheutunut haitta olisi korvattava (111/4/15).

Kaupunki ilmoitti, että talous- ja velkaneuvonnan valvontaa oli kehitetty ja tehostettu. Lisäksi kaupunki ilmoitti hyvittäneensä molemmille kantelijoille 1 000 euroa heidän pyyntönsä mukaisesti. Kaupunki esitti heille myös anteeksipyynnön.

Yhteydenpidon rajoittaminen

OA katsoi, että kantelijan yhteydenpitoa hänen asianajajaansa oli rajoitettu ilman mielenterveyslain mukaista perustetta ja virheellisessä menettelyssä. Yhteydenpidon rajoittaminen saattaa loukata perustuslaissa ja EIS:ssä suojattua yksityiselämän suojaa.

Kantelijan psykoottinen oireilu ei ollut riittävä syy rajoittaa kantelijan yhteydenpitoa oikeusavustajaansa yli vuorokaudella varsinkin, kun hänen eristämisensä oli päättynyt. Yhteydenpidon rajoittamisesta päättäneellä päivystäjänä toimineella erikoistuvalla lääkärillä ei ollut mielenterveyslain mukaan toimivaltaa päätöksen tekemiseen. Toimivalta on vain sairaalan psykiatrisesta hoidosta vastaavalla ylilääkärillä tai muulla vastaavalla lääkärillä. Yhteydenpidon rajoittamisesta olisi myös tullut tehdä valituskelpoinen päätös (1086/4/15).

Sairaanhoitopiirin mukaan kyseisessä tapauksessa yhteydenpidon rajoittaminen oli niin välttämätöntä panna täytäntöön niin nopeasti, ettei kirjallista päätöstä ehditty tehdä. Päätös tehtiin heti virka-aikana. Potilaan yhteydenpidon rajoittamisessa tapahtui muotovirhe, koska toimialueella olevaa ohjetta ei noudatettu. Tapahtuneesta oli esitetty pahoittelu potilaalle.

Virheellinen menettely ulosotossa

Tieto kantelijan ulosotossa olleen saatavan vanhentumisesta yhden velallisen kohdalla oli tullut ilmi, kun ulosottovirastossa oli kantelijan puhelun perusteella ryhdytty selvittämään asiaa. Velkavastuu oli muuttunut yhteisvastuullisesta velallisten pääluvun mukaisesti yhdeksi neljäsosaksi velallista kohden.

Selvityksestä ei ilmennyt, miksi velan vanhentumisen aikaansaamia muutoksia jäljelle jääneiden velallisten vastuuosuuksiin ei ollut otettu ulosotossa huomioon heti, kun vanhentuminen oli havaittu.

AOA totesi, että tässä asiassa käsittelyn asianmukaisuuden vaatimus ei ollut toteutunut. Ulosottoviraston menettelystä oli aiheutunut, että yhdeltä velalliselta peritty ylikertymä ja siten kantelijalta ulosottoon palautettavaksi vaadittu määrä oli kasvanut suuremmaksi, mitä se olisi ollut, mikäli asiassa olisi välittömästi ryhdytty tarvittavin toimenpiteisiin (4059/4/15*).

Tietopyynnön käsittely

Kantelijan tietopyynnön käsittely kaupungin perusturvakeskuksessa kesti yli 11 kuukautta.

OA totesi, että oli ilmeistä, että asiassa oli menetelty sekä henkilötieto- että julkisuuslain vastaisesti. Selvityksessä esitetyt perustelut käsittelyn pitkittymiselle eivät olleet kestäviä (asia ei ollut kiireellinen, se ei koskenut kantelijan tervey-

dentilaa, tieto oli erillisessä rekisterissä ja tietopyynnöstä ei selvinnyt tiedon käyttötarkoitus).

Kaikki tietopyynnöt on käsiteltävä lain osoittamassa määräajassa. Lisäksi julkisuusasetuksen mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi suunnitella ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin ylläpitämänsä tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa.

Omia tietojaan pyytävän asiakkaan ei tarvitse perustella pyyntönsä käyttötarkoitusta. Jos viranomainen katsoo, että tietopyyntö on puutteellinen, sen on pyydettävä asiakasta täydentämään hakemustaan. Lisäksi asiassa oli menetelty lainvastaisesti sen vuoksi, että kantelijan kirjeisiin ei vastattu. Menettelyn seurauksena kantelijan oikeutta perustuslaissa turvattuun hyvään hallintoon oli loukattu (4788/4/15).

3.6.2 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.

Lukuisissa OA:n vastauksissa kantelijalle on annettu ohjausta hänen käytettävissään olevista oikeussuojakeinoista. Myös tällaisista asioista esitetään seuraavassa muutama esimerkki.

Poliisi

Muutamissa tapauksissa poliisilaitos päätti kantelun myötä aloittaa esitutkinnan tai jatkaa keskeytynyttä esitutkintaa.

Isännöitsijä oli vaihdattanut kantelijan omistaman huoneiston lukot ja estänyt häntä käyttämästä huoneistoaan. Esitutkinnan päätöksen mukaan asiassa ei ollut syytä epäillä rikosta, koska kantelijalle oli annettu tiedoksi yhtiökokouksen päätös huoneiston hallintaan otosta eikä kantelija ollut nostanut moitekannetta tätä päätöstä vastaan.

Poliisilaitoksen mukaan isännöitsijän olisi tullut hakea asiassa häätöä toimittamalla haastehakemus käräjäoikeuteen. Isännöitsijällä ei ollut oikeutta ryhtyä itse toimiin huoneiston hallintaan oton täytäntöön panemiseksi. Poliisilaitos oli ryhtynyt toimiin esitutkinnan aloittamiseksi (1986/4/15).

Päätös lopettaa esitutkinta ”ei rikosta” -perusteella edellyttää, että esitutkinnassa on käynyt varsin selväksi, ettei rikosta ole tehty. Jos esitutkinnan kohteena olevaa tapausta koskevat säännökset ovat tutkittuun tapaukseen sovellettuina tulkinnanvaraisia, eli täyttääkö tietty, tiedossa oleva toiminta tunnusmerkistön vai ei, asia on AOA:n käsityksen mukaan saatettava syyttäjän syyteharkintaan.

Poliisilaitos oli lausunnossaan arvioinut, että ratkaisu kanteluasiassa olisi kuulunut syyttäjälle. Poliisilaitos ilmoitti kehottaneensa rikostorjuntasektorin johtajaa huolehtimaan siitä, että kantelijan asiassa tehdään ilmoitus syyttäjälle ja toimitaan muutoin esitutkintalain edellyttämällä tavalla (4391/4/15).

Esitutkintapäätöksessä oli kysymys kiinteistökaupasta, jossa kantelijan mukaan hänen enonsa myi noin miljoonan euron arvoisen kiinteistön eräille sukulaisilleen vain murto-osalla käyvästä hinnasta. Myyjän dementia oli ollut tiedossa ennen kaupantekoa ja sen aikana. Ilmoituksen tekijä oli esittänyt seikkaperäisessä tutkintapyynnössään perusteita rikosepäilylle ja esitetyt väitteet olivat olleet sen luonteisia, että niiden jatkoselvittäminen esitutkinnalla olisi antanut paremmat mahdollisuudet arvioida rikoksen todennäköisyyttä.

Poliisilaitoksen mukaan asiassa oli ollut riittävät perusteet esitutkinnan käynnistämiselle ja esitutkinta oli määrätty käynnistettäväksi ja asialle asetettu uusi tutkinnanjohtaja. Myös Poliisihallituksen mukaan syytä epäillä -harkinnan taustaksi olisi ollut aiheellista hankkia kaupan osapuolista riippumattomien tahojen näkemyksiä (5277/4/15).

AOA:n mukaan esitutkinnan päätös oli sekä sisällöltään että lakiviittauksiltaan virheellinen. Tutkinnanjohtajan päätöksessä tai selvityksessä ei tuotu esille mitään sellaisia tosiseikkoja, joiden perusteella esitutkinta olisi ainakaan tutkinnanjohtajan päätöksellä voitu siinä vaiheessa lopettaa. Näytön riittävyyden arviointi kuuluu lähtökohtaisesti syyttäjälle, eikä tutkinnanjohtajalle.

Helsingin poliisilaitos ilmoitti, että tutkinnanjohtaja oli ottanut jutun uudelleen tutkintaan. Asiassa toimitetaan esitutkinta. Kuulustelujen jälkeen asia lähetetään Helsingin kihlakunnan syyttäjänvirastoon syyttäjälle syyteharkintaan (2008/2016).

Ulosotto

Kantelija ei saanut ilmoitusta pysäköintivirhemaksuasian vireilletulosta eikä veronpalautuksen ulosmittauksesta kotiosoitteeseensa. Ilmoitus ulosmittauksesta oli lähetetty hänen entiseen osoitteeseensa. Ilmoitus maistraattiin osoitteenmuutoksesta oli tehty asianmukaisesti muuttoajankohtana eli vuotta aikaisemmin.

Saadun selvityksen mukaan tässä tapauksessa ilmoitus postiosoitteen lakkaamisesta ei ollut välittynyt ulosoton tietojärjestelmään. Kihlakunnanvouti oli kertonut soittaneensa kantelijalle tämän kantelun tutkinnan yhteydessä ja selostaneensa tilanteen ja esittänyt pahoittelunsa tapahtuneesta.

Kantelijan toiveen mukaisesti asiassa toimittiin siten, että veronpalautuksista perityt varat tilitettiin viipymättä eteenpäin ja suoritetusta maksusta toimitettiin kuitti asiakkaan omia jatkotoimia varten. Kyseinen pysäköintivirhemaksu oli lisäksi merkitty ulosoton tietojärjestelmään sellaiseksi saatavaksi, joka on maksettu viimeistään maksukehotuksen eräpäivänä. Tällainen asia ei tulostu yleisöjulkiseen ulosottorekisteri-todistukseen (5109/4/15).

Kantelijan veronpalautus ulosmitattiin perintäyhtiön hakemuksesta käräjäoikeuden päätökseen perustuvan yksityisoikeudellisen saatavan perimiseksi. Kantelijalla oli väestötietojärjestelmässä tapahtuma-aikaan voimassa olevat osoitetiedot, joiden osalta hänellä oli turvakielto. Ulosoton tietojärjestelmästä oli lähtenyt automaattinen väestötietojärjestelmäkysely. Automaattisessa kyselyssä oli ulosoton tietojärjestelmään välittynyt kantelijan osoitetiedoksi virheellisesti kuntatieto Helsinki, vaikka kantelijan osoite ei ollut Helsingissä.

Koska osoitetietoa ei välittynyt, kihlakunnanulosottomies käsitteli velallista tuntemattomana. Kihlakunnanulosottomiehelle oli tullut tieto ilmoitustyöpinoon, että velallisen osoitetiedot olivat puutteelliset. Valtakunnanvoudinvirasto oli lausunnossaan katsonut, että ulosottomies oli voinut ulosoton tietojärjestelmän velalliskohtaiselta näytöltä havaita, että velallisella oli osoitteen turvakielto.

Viraston ohjeen mukaan voimassa oleva osoitetieto on selvitettävä maistraattiin tehtävällä kyselyllä, jos osoitetiedot ovat puutteelliset tai virheelliset. Valtakunnanvoudinvirasto ilmoitti palauttaneensa taulukkomaksun 12 euroa ja poistaneensa yleisöjulkisen ulosmittausta koskevan rekisterimerkinnän (5399/4/15*).

Kihlakunnanulosottomies ei kantelijan yhteydenotoista huolimatta oma-aloitteisesti selvittänyt saatavan yksilöintitietoja. Asiassa oli kysymys julkisoikeudellisen saatavan tarkistusvelvollisuudesta. Tässä tapauksessa alaikäiselle lapselle oli virheellisesti maksuunpantu puutteellisesti yksilöity saatava.

Asiaa selvitettiin oikeusasiamiehen kansliasta isän kantelun johdosta ja oltiin yhteydessä kihlakunnanulosottomieheen ja oikeusministeriöön. Selvityksen perusteella ilmeni, että kysymys oli hovioikeuden oikeudenkäyntimaksulaskusta, jota oli peritty väärältä henkilöltä. Ulosottoperintä lopetettiin ja AOA päätti selvittää Palkeiden välittämien maksujen ja muiden saatavien yksilöinnin asianmukaisuutta (4008/4/15* ym.).

Sosiaalihuolto

Kantelija arvosteli kaupungin ja yksityisen terveyspalvelun tuottajan menettelyä puolison fysioterapiakustannuksia koskevassa asiassa. Kantelija oli saanut virheellistä tietoa fysioterapian järjestämisestä sekä sen maksuttomuudesta. Hoiva-asumisen palvelut pahoitteli epäselvyyttä ja ilmoitti pyytävänsä hoitokotia järjestämään hoitoneuvottelun, jonka tarkoituksena on käydä kantelijan kanssa ohjaava keskustelu asiakasmaksuista ja muista tarkasteltavista asioista. Hoivakodin johtajalta sittemmin saadun tiedon mukaan kantelijan kanssa oli keskusteltu asiasta ja sovittu hoitoneuvottelun ajankohta (190/4/15).

Kantelussa arvosteltiin kaupungin hyvinvointitoimialan menettelyä asiakirjajulkisuutta ja päätöksentekoa koskevassa asiassa. Kanteluun oli oheistettu tutkimuslupaa koskeva päätös, jolla tietopyyntö oli hylätty. Päätökseen ei ollut liitetty asianmukaista valitusosoitusta.

Kantelun johdosta hankitusta lausunnosta ja siihen liitetystä päätöksestä ilmeni, että kantelijan tietopyyntöä oli arvioitu uudelleen. Päätöksessä oli arvioitu oikeutta saada tiedot asianosaisena ja tutkimuslupahakemuksen perusteella. Päätökseen oli liitetty valitusosoitus hallinto-oikeuteen. Koska asia oli korjaantunut, se ei johtanut AOA:n enempiin toimenpiteisiin (5502/4/15).

Kantelija oli tyytymätön kaupungin vammaispalvelun ja mielenterveyskeskuksen menettelyyn hänen asumiseensa liittyvien palvelujen järjestämisessä.

OA:n mukaan kantelijalla oli halutessaan mahdollisuus hakea kaupungin sosiaalitoimelta palveluasumisen järjestämistä sosiaalihuoltolain tai vammaispalvelulain perusteella. Vammaispalveluja ja muita sosiaalipalveluja voi hakea järjestettäväksi myös omaan kotiin.

Kantelijalla on oikeus saada hakemuksensa johdosta muutoksenhakukelpoinen päätös. Viranhaltijan asiassa tekemään päätökseen on mahdollisuus hakea oikaisua oikaisuvaatimusohjeen mukaisesti ja kunnan toimielimen päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen valitusosoituksen osoittamalla tavalla. Oikeusasiamies ei voi muuttaa päätöksiä, joita viranhaltijat ja tuomioistuimet harkintavaltansa nojalla tekevät. Viime kädessä sosiaalipalvelujen ja asumispalveluiden sopivuuden ja riittävyyden arvioi toimivaltainen tuomioistuin (2924/2016).

Yleiset kunnallisasiat

Kantelija oli hakenut kunnan hallintojohtajan virkaa. Virkavaalin jälkeen hän sai kirjeen, joka sisälsi muun ohella hakijoiden yhteenvetokoosteen sekä kaikkien hakijoiden virkahakemukset liitteineen. Kantelun mukaan kirje sisälsi salassa pidettäviä tietoja.

AOA:n mukaan kantelussa ei yksilöity, mitä salassa pidettäviä tietoja lähetettyihin asiakirjoihin oli sisältynyt. Tähän nähden ja ottaen huomioon julkisuuslain asianosaisen tiedonsaantioikeutta sekä vaitiolovelvollisuutta ja hyväksikäyttökieltoa koskeva säännökset, AOA päätti, ettei asiaa ollut kantelun perusteella syytä tutkia enempää.

AOA päätti kuitenkin saattaa kunnanhallituksen tietoon vastauksensa ja siinä selostetut oikeusohjeet sekä kiinnittää kunnanhallituksen huomiota julkisuuslaissa säädettyihin salassapitoperusteisiin ja laissa säädettyyn viranomaisen velvollisuuteen tehdä asianosaiselle antamaansa asiakirjaan merkintä sen salassa pitämisestä (672/4/16).

Opetus

Kantelijan ensimmäistä luokkaa käyvän lapsen perusopetuslain mukainen maksuton kuljetus oli järjestetty taksikuljetuksena. Taksiautoilija oli paluukyydin jälkeen jättänyt lapsen kotipihalle. Koska lapsella ei ollut kotiavainta eikä puhelinta mukanaan, hän oli joutunut pakkassäällä odottamaan kaksi tuntia vanhemman kotiinpaluuta.

Kaupungin sivistysjohtajalta saadun tiedon mukaan kantelussa kuvattua tapahtumaa oli jo käsitelty kunnassa muun muassa olemalla yhtey-

dessä liikennöitsijään. Sivistys-osasto arvioi myös koulukuljetuksia koskevan ohjeistuksen tarkentamisen tarvetta. Sivistysjohtajan mukaan kantelija voi olla suoraan häneen yhteydessä kuljetusjärjestelyjä koskevien käytänteiden parantamiseksi. Asiaa ei ollut aihetta ryhtyä enempää tutkimaan.

AOA totesi kuitenkin, että kunnan on huolehdittava ostamiensa palvelujen laadusta ja asianmukaisuudesta. Opetuksen järjestäjällä on kokonaisvastuu huolehtia siitä, että koulukuljetukset toimivat hyvin ja lapsen edun mukaisesti (526/4/16).

Verotus

Kantelija oli tehnyt vuoden 2011 lokakuussa hakemuksen hänen verottamisestaan rajoitetusti verovelvollisena. Hän oli pyytänyt, että hänet tuli katsoa rajoitetusti verovelvolliseksi vuoden 2012 alusta lukien. Kantelija ei ollut saanut tietoa siitä, miten asia oli käsitelty. Kantelussa hän vaati, että hänen verotuksensa vuosilta 2012, 2013 ja 2014 korjataan. Verotoimiston selvityksen mukaan etsinnöistä huolimatta kantelijan hakemusta ei löytynyt. Verotoimisto pahoitteli tapahtunutta.

Henkilöverotusyksikön selvityksen mukaan kantelijan verotukset oli toimitettu ilman, että tieto lähdeverokorttia koskevasta hakemuksesta oli ollut käsiteltävänä. Verotuskäsittely oli ollut puutteellinen ja kantelijaa oli verotettu Suomessa yleisesti verovelvollisena. Tämän vuoksi Verohallinto ilmoitti, että kantelukirjelmässä esitetyt vaatimukset verotusten oikaisemiseksi käsitellään oikaisuvaatimuksina verovuosilta 2012 ja 2013. Verovuoden 2014 osalta vaatimus olennaisten siteiden katkeamisesta Suomeen otetaan huomioon verovuodelta 2014 toimitettavassa verotuksessa (1076/4/15).

Kantelussa arvosteltiin oikaisuvaatimuksen käsittelyä verotuksen oikaisulautakunnassa. Kantelijan esittämiä muutosvaatimuksia ei hyväksytty. Maatalousyhtymän kohtuuttomat verot lisäyksineen ja korotuksineen aiheuttivat kantelijalle ahdistusta.

AOA:n sijainen totesi, että verotusmenettelystä annetun lain mukaan verotuksen oikaisulautakunnan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valituksen yhteydessä on mahdollisuus vaatia määrättyjen verojen ulosoton kieltämistä siksi, kunnes hallinto-oikeus on ratkaissut verovalituksen. Hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Lisäksi vastauksessa todettiin, että kantelijalla on mahdollisuus hakea veronkantolain 7 a luvussa säädettyä verosta vapauttamista. Verohallinnon verkkosivuilta ohjataan verosta vapauttamisesta ja siellä on myös lomake (hakemus verosta vapauttamiseksi), jolla vapautusta voi hakea (2833/2016).

Ympäristö

ELY-keskus oli suorittanut Kantvikin eteläsataman toimintaa koskevia valvontatoimia muun muassa kantelijan ELY-keskukselle osoittamien valitusten johdosta. ELY-keskuksen toiminnassa ei ilmennyt oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. ELY-keskus oli kannanotollaan arvioinut, että autokuormien pölyntorjuntatoimet vastasivat asianomaisen lupamääräyksen mukaisia vaatimuksia.

AOA:n mukaan tällä kannanotolla ei kuitenkaan ratkaistu lopullisesti ja oikeudellisesti sitovalla tavalla kysymystä siitä, olivatko satamatoiminnassa noudatetun käytännön mukaiset pölyntorjuntatoimet luvan- ja lainmukaisia. Asianosaisilla näytti olevan mahdollisuus saada tarvittaessa muun muassa tähän kysymykseen lainvoimainen ratkaisu osoittamalla ELY-keskukselle ympäristönsuojelulain mukainen vireillepano, johon ELY-keskus antaa valituskelpoisen päätöksen. Päätökseen mahdollisesti tyytymätön asianosainen voi valittamalla saattaa päätöksen lainmukaisuuden hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi (1713/4/15).

Liikenne

Yrityksen toimitiloihin oli suoritettu ennalta ilmoittamaton markkinavalvontatarkastus. Liikenteen turvallisuusviraston selvityksessä oli selostettu tarkastuksen suorittamisen oikeudelliset perusteet ja syyt sille, miksi tarkastus oli tehty. Selvityksessä oli todettu, että tarkastuksen toteuttaneen yrityksen suorittamasta tarkastuksesta laadittu raportti oli annettu kantelijalle tavanomaiseen tapaan tarkastuksen päätteeksi. Kantelija kiisti, että hän olisi viraston olettamalla tavalla saanut mainittua raporttia missään vaiheessa tiedokseen.

Näiden eriävien näkemysten takia viraston oli AOA:n mukaan perusteltua vielä selvittää tarkastuksen toteuttamisessa käyttämältään yritykseltä, miten asiassa oli toimittu tarkastusraportin tiedoksiannon suhteen, ja ryhtyä asian niin vaatiessa tarpeellisiin toimenpiteisiin. Liikenteen turvallisuusvirasto ilmoitti, että markkinavalvontatarkastuksesta laadittu raportti oli sittemmin toimitettu kantelijalle sähköpostitse (4121/4/15).

3.7
Vuoden 2016 erityisteema: Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin

Oikeusasiamiehen kanslian vuoden 2016 teemaksi valittiin ”oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin”. Teeman lähtökohtana on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan määräys, jonka mukaan jokaisella, jonka ihmisoikeussopimuksen mukaisia oikeuksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisessa viranomaisessa. Myös unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa edellytetään, että jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi ja saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Arvioidessaan oikeussuojakeinon tehokkuutta ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt, että oikeussuojakeino on tehokas myös käytännössä. Tehokkuus ei kuitenkaan riipu valittajalle myönteisen lopputuloksen varmuudesta. Oikeussuojaa antavan viranomaisen ei välttämättä tarvitse olla lainkäyttöviranomainen, mutta tällöin viranomaisen toimivalta ja sen tarjoamat oikeussuojatakeet vaikuttavat keinon tehokkuuden arviointiin. Vaikka yksittäinen oikeussuojakeino ei täysin täyttäisikään artiklan vaatimuksia, useiden keinojen muodostama kokonaisuus voi niin tehdä. Oikeussuojakeino voi olla preventiivinen (ennalta ehkäisevä) keino, jolla voidaan estää oikeuden loukkaaminen tai sen jatkuminen, tai reparatiivinen (jälkikäteen hyvittävä) keino, jolla voidaan asianmukaisesti hyvittää jo tapahtunut loukkaus (*Kudla v. Puola*, EIT 2000).

Kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle ei ainakaan yksinään muodosta ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettua tehokasta oikeussuojakeinoa. Teematyöskentelyn painopisteenä on sen vuoksi ollut sen varmistaminen, että viranomainen aktiivisesti ohjaa asianosaista käyttämään hänelle kuuluvia varsinaisia oikeussuojakeinoja. Etenkin tarkastuksilla on perehdytty siihen, millä tavalla kohteessa huolehditaan siitä, että asianosainen saa tietoa käytössä olevista oikeussuojakeinoista ja että hän pystyy käytännössä käyttämään niitä. Huomiota on kiinnitetty erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

- Saako asianosainen hallintolain mukaisen perustellun päätöksen muutoksenhakuohjeineen?
- Jollei varsinaista muutoksenhakumahdollisuutta ole, informoidaanko muista oikeussuojakeinoista (kantelu, perustevalitus, hallintoriita)?
- Toteutuuko asianosaisjulkisuus? Annetaanko asiakirja- tai tietopyyntöjen epäämisestä julkisuuslain mukainen päätös tai henkilötietolain mukainen kieltäytymistodistus?
- Millä tavalla asianosaisen mahdollisesta edustamisesta tai avustamisesta huolehditaan?
- Noudatetaanko informaatiossa ja päätöksenteossa kielilainsäädäntöä? Toteutuuko kääntäminen ja tulkkaus muille kielille?

Oikeussuojakeinon tehokkuuteen kuuluu saada asiaan korjausta tai hyvitystä oikeuksien loukkauksesta. Oikeusasiamiehen käytännön mukaan perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukset pitää ensisijaisesti estää. Jos se ei onnistu, ne pitää oikaista

tai korjata. Mutta jos sekään ei onnistu, loukkaukset tulee hyvittää. Vuodesta 2008 lukien korkein oikeus on pitänyt mahdollisena sitä, että perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksen aiheuttama kärsimys voidaan korvata myös ilman nimenomaisen säännöksen tukea. Myös perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetyn velvollisuuden turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen voidaan katsoa sisältävän velvoitteen perusoikeusloukkausten hyvittämisestä. Oikeusasiamiehen suosittamia hyvityksiä käsitellään jaksossa 3.6.

Seuraavassa esitetään kootusti yksittäisiä, lähinnä tarkastuksilla tehtyjä havaintoja oikeussuojan saatavuuteen liittyvistä ongelmista. Havainnot on koottu ryhmiin hallinnonaloittain. Lopuksi käsitellään eräitä yleisiä asiakirjajulkisuuden toteutumiseen liittyviä ongelmia.

Poliisi

Tarkastuksilla on käynyt ilmi, että kaikissa poliisivankiloissa ei ole tiedostettu, että omaisuuden hallussapitoa, maksuvälineiden käyttöä ja eräitä poistumislupia koskeviin päätöksiin voi hakea muutosta. Kaikissa poliisivankiloissa ei ollut saatavilla päätöksenteossa ja oikaisuvaatimusmenettelyssä tarvittavia lomakkeita. Tarkastajat suosittivat, että koulutusta ja lomakkeiden saatavuutta tulisi parantaa (2225/2016).

Poliisivankiloissa ei myöskään aina ollut kirjallista tietoa valvovista viranomaisista annettavaksi säilöön otettavalle. Rikosseuraamuslaitos on laatinut listan keskeisimmistä vankiloiden toimintaa valvovista viranomaisista. Se on jaettu kaikkiin vankiloihin. AOA:n mukaan olisi perusteltua, että myös poliisivankiloissa olisi kirjallista tietoa vankiloiden toimintaa valvovista viranomaisista, joka tarvittaessa voidaan antaa vapautensa menettäneille (3791/2016).

Rikosseuraamusala

Useimmilla tarkastuksilla joudutaan kiinnittämään vankilan huomiota vankeja koskevien säännösten tai vankilaa valvovien viranomaisten yhteystietojen saatavuuteen tai ajantasaisuuteen. Säännönmukaisesti vankilat ilmoittavat korjaavansa puutteet ja ohjeistavansa henkilökuntaa asiasta.

Vankilassa ei tehty omaisuuden hallussapitoa koskevia hallintopäätöksiä eikä annettu vangille muutoksenhakuohjeita. Vaikutti siltä, ettei vankilassa ollut koskaan tehty säännösten edellyttämää päätöstä omaisuuden hallussapidon epäämisestä. Myös muissa asioissa kirjallisten päätösten tekeminen oli laiminlyöty. Tarkastuksen jälkeen vankila ilmoitti, että omaisuuden hallussapitoa koskevissa asioissa on ryhdytty tekemään päätöksiä ja antamaan oikaisuvaatimusohjeet (4397/2016).

Tutkintavangin tulee voida valmistautua oikeudenkäyntiin ja saada haltuunsa esitutkinta-aineisto. Tutkintavanki oli saanut haltuunsa esitutkinta-aineiston vain yön ajaksi, sen jälkeen kun osasto oli suljettu. Vankila lupasi korjata menettelyään siten, että jatkossa oikeudenkäyntiin tarvittava materiaali annetaan vangille hänen haluamakseen ajaksi, myös päiväsaikaan (4397/2016).

Vankien oikeusturvassa havaittuja ongelmia käsitellään laajemmin rikosseuraamusalaa koskevan pääjakson osiossa ”Oikeusturva ei aina toteudu”.

Sosiaalihuolto

Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen tai yksityistä sosiaalihuoltoa järjestettäessä sosiaalihuollon toteuttajan ja asiakkaan väliseen kirjalliseen sopimukseen. Useassa kanteluasiassa kävi ilmi, että viranomaiset olivat laiminlyöneet velvollisuutensa antaa asiakkaalle valituskelpoisen päätöksen muutoksenhakuohjeineen. Erässä tapauksessa palveluntuottaja oli puolittanut vaikeavammaisen henki-

lön henkilökohtaisen avustajan palveluajan ilman, että sosiaalityöntekijä olisi tehnyt asiasta päätöstä (4433/4/15*). Toisessa asiassa OA totesi, että viranomainen ei ollut voinut heikentää asiakkaan voimassa olevan henkilökohtaista apua koskevan päätöksen ehtoja pelkästään lähettämällä hänelle asiaa koskevan tiedotteen (5658/4/15*). Niin ikään OA piti asiakkaan oikeusturvan kannalta riittämättömänä, että sosiaalitoimi toimitti kehitysvammahuollon erityishuolto-ohjelman liitteenä asiakkaalle yleisen tiedotteen asiakasmaksuista ja maksuvapautuksen hakemismahdollisuudesta ilman lainmukaista oikaisuvaatimusohjetta (3307/4/15*).

Ikääntyneiden henkilöiden palveluissa päätöksentekovelvollisuus korostuu silloin, kun kunnalla ei ole osoittaa palveluasunnon hakijalle paikkaa palvelutalossa, vaikka hakijan palveluntarve on todettu. Eräs kantelija oli suullisesti hakenut äidilleen paikkaa tehostettuun palveluasumiseen joulukuussa 2013, mutta päätös tehtiin vasta 27.10.2015. AOA totesi, että asiakkaan oikeusturvan kannalta on keskeistä, että hän voi saattaa kysymyksen kunnan järjestämisvelvollisuuden laajuudesta hallintotuomioistuimen tutkittavaksi (5426/4/15).

Valituskelpoisen päätöksen tekeminen on myös erityisen tärkeää silloin, kun kyseessä on asiakkaan itsemääräämisoikeuden rajoittaminen. Lastensuojelulaitokseen tehdyllä tarkastuksella todettiin, että laitoksen käytössä olevasta asiakastietojärjestelmästä ei saatu rajoituspäätöstä tehtäessä ulos versiota, jossa kuulemis- ja tiedoksiantokohdat olisivat olleet oikein. Lisäksi päätökseen tulostuva valitusosoitus oli puutteellinen. Laitosta ohjattiin tarkastuksen aikana oikeaan menettelyyn (707/2016). Kehitysvammaisten erityishuollon palveluita antavaan yksikköön tehdyllä tarkastuksella havaittiin puolestaan, että eräillä osastoilla ei ollut aloitettu soveltaa kehitysvammalain muutosten edellyttämiä toimenpiteitä kuten päätöksien tekemistä rajoitustoimenpiteistä. Oikeusasiamies päätti omana aloitteenaan selvittää asiaa tarkemmin (5485/2016).

Tehokkaaseen oikeussuojaan kuuluu, että asiat käsitellään asianmukaisesti ja tuomioistuimen tai valvontaviranomaisen päätökset pannaan täytäntöön ilman aiheetonta viivytystä. OA antoi perusturvajohtajalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä, koska kantelijan oikaisuvaatimusta ei ollut viety perusturvalautakunnan käsiteltäväksi, vaan asia oli käsitelty muistutuksena (4096/4/15*). Niin ikään OA antoi kaupungin sosiaali- ja terveysvirastolle huomautuksen, kun virasto oli laiminlyönyt nuoren vammaisen henkilön asumispalvelua koskevan päätöksen täytäntöönpanon (24/4/15*).

Terveydenhuolto

Psykiatristen sairaaloiden tarkastuksilla on usean vuoden ajan suositettu, että potilaille ja heidän omaisilleen jaetaan osastolle tultaessa selkokielistä informaatiota potilaan oikeuksista sekä suullisesti että kirjallisesti. Suosituksen noudattamista auttaa se, että Valvira on vuonna 2013 laatinut esitteen, jossa on tietoa tahdosta riippumattomasta psykiatrisesta hoidosta ja potilaan oikeuksista (1049/2016).

Eräällä tarkastuksella kävi ilmi, että potilaat eivät saaneet jäljennöstä päätöksestä, jolla heidät oli määrätty hoitoon tahdostaan riippumatta, jolleivat he sitä erikseen pyytäneet. Menettely todettiin lainvastaiseksi (5042/2016). Lisäksi korostettiin, että tahdosta riippumattomassa hoidossa olevalle potilaalle on selvästi ilmoitettava, että hänellä on oikeus saada omaisuutensa haltuunotosta valituskelpoinen päätös (1049/2016).

OA päätti erikseen selvittää itsemääräämiskyvyttömän potilaan edustamiseen liittyvät ongelmat. Hän on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä selvitystä siitä, millä tavalla potilaan edustaminen tulisi järjestää silloin, kun tahdosta riippumattomaan hoitoon määrätty potilas ei kykene itse käyttämään muutoksenhakukeinoja tai muulla tavalla valvomaan etuaan eikä hänellä ole edunvalvojaa taikka hoitoon osallistuvaa omaista tai läheistä. Tarkastuksella saadun tiedon mukaan

näissä tilanteissa edunvalvojan järjestäminen potilaille, joilla ei ole läheisiä, on erittäin vaikeaa. OA kiinnitti lausuntopyynnöissään huomiota siihen, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan jokaisella, jolta on riistetty hänen vapautensa pidättämällä tai muuten, on oikeus vaatia tuomioistuimessa, että hänen vapaudenriistonsa laillisuus tutkitaan viipymättä ja että hänet vapautetaan, mikäli toimenpide ei ole laillinen. Ratkaisussa *M.H. v. United Kingdom* (2013) ihmisoikeustuomioistuin totesi, että tahdosta riippumattomaan hoitoon määrätyn psykiatrisen potilaan pääsy tuomioistuimeen tulee turvata erityisjärjestelyin silloin, kun hän ei sairautensa vuoksi kykene käyttämään oikeussuojakeinoja (3708/2016).

Opetus

Kantelija kertoi lapsen käyneen ”kotikoulua” ja saaneen yhdestä kolmeen tuntia iltapäiväopetusta koulussa. Kantelijan mielestä lasta kohdeltiin epäoikeudenmukaisesti eväämällä häneltä oikeus käydä koulua kuten muutkin lapset. AOA totesi, että oppilaan opiskelu voidaan toteuttaa erityisjärjestelyin, jos se on perusteltua oppilaan terveydentilaan liittyvistä syistä. Opetuksen järjestäjän on kuitenkin siinä tapauksessa tehtävä asiassa muutoksenhakukelpoinen päätös. Myös erityisen tuen antamiseksi tulee tehdä kirjallinen päätös, jossa tulee päättää oppilaan pääsääntöinen opetusryhmä, mahdolliset tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä muut tarvittavat palvelut sekä tarvittaessa oppilaan opetuksen poikkeava järjestäminen. Mikäli oppilaan huoltajien ja koulun näkemykset oppilaan tuen tarpeesta ovat erilaiset, huoltajien oikeusturvakeino on hakea muutosta päätökseen niin kuin perusopetuslaissa on säädetty. Koska kyseessä olevia päätöksiä ei ollut tehty, AOA piti virhettä lapsen edun näkökulmasta varsin vakavana (2426/4/15).

Ulkomaalaisasiat

Ulkomaalaisten säilöönottokeskukseen tehdyllä tarkastuksella kävi ilmi, että käräjäoikeus ei käsitellyt lain mukaisesti keskuksessa tehtyjä ulkomaalaisen erillään säilyttämistä koskevia päätöksiä. Lain mukaan asiat on otettava käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta. OA katsoi, että vuosikausia jatkunut laissa säädettyjen oikeusturvatakeiden sivuuttaminen on niin vakava laiminlyönti, että hän määräsi virkasyytteen nostettavaksi laiminlyönneistä vastuussa olleita virkamiehiä vastaan (1178/2/15*).

Muut viranomaiset

Kilpailu- ja kuluttajavirastoon tehdyllä tarkastuksella nousi esiin kysymys siitä, milloin asiakkaan yhteydenotto on hallintolaissa tarkoitettu hallintokantelu ja milloin kysymys on muusta yhteydenotosta. AOA kiinnitti viraston huomiota siihen, että hallintolain mukaan viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle (4966/2016).

Kantelutyyppisten asioiden käsittely nousi esiin myös konkurssiasiamiehen toimistoon tehdyllä tarkastuksella. Kyse oli etenkin toimiston harkintavallan laajuudesta asioiden käsittelyssä. AOA:n mukaan kantelutyyppisiin kirjoituksiin vastaamisessa on lähdettävä siitä, mikä on konkurssiasiamiehen laissa säädetty tehtävä ja arvioitava, miten konkurssiasiamiehen on tuota tehtävää hoitaessaan käsiteltävä tällaisia yhteydenottoja. Konkurssiasiamiehellä on tässä, kuten muutoinkin tehtäviensä hoitamisessa, tiettyä harkintavaltaa (3880/2016).

Asiakirjajulkisuuteen ja muuhun tiedonsaantiin liittyviä ongelmia

Asiakirjajulkisuuteen liittyvät oikeusturvakysymykset ovat olleet toistuvasti esillä kertomusvuonna kuten myös aikaisempina vuosina. Viranomaiset eivät aina noudata julkisuuslaissa säädettyä menettelyä käsitellessään tietopyyntöjä, vaikka laki on ollut voimassa vuodesta 1999. Lain mukaan tiedot on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden ja eräissä tapauksissa neljän viikon kuluessa. Jos tietoja ei anneta, asiakasta tulee neuvoa siinä, millä tavalla hän voi saada asiassa valituskelpoisen ratkaisun ja siten mahdollisuuden saattaa viranomaisen ratkaisu tuomioistuimen arvioitavaksi (esim. 4687/4/15*, 4395/2016 ja 5372/4/15*).

Asiakkaan oikeus tutustua häntä itseään koskeviin viranomaisen hallussa oleviin tietoihin voi perustua sekä henkilötietolain mukaiseen rekisteritietojen tarkastusoikeuteen että julkisuuslain 12 §:n säännökseen. Lakien oikeussuojakeinot ovat kuitenkin erilaiset. Henkilötietolain mukaan tarkastusoikeuden evääminen voidaan saattaa tietosuojavaltuutetun tutkittavaksi, kun taas julkisuuslain mukaan haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Julkisuuslain esitöissä ja kirjallisuudessa on esitetty, että viranomaisen on selostettava asiakkaalle eri tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset sen selvittämiseksi, minkä säännöksen perusteella tietoja pyydetään. Ohjeen noudattaminen on kuitenkin osoittautunut käytännössä vaikeaksi.

Jokaisen oikeuteen saada tutustua omiin tietoihinsa liittyy oikeus saada tietää, kuka tietoja on käsitellyt. Tämä oikeus toteutetaan lokiseurannalla. Lokitietojen tarkastamisesta ei kuitenkaan toistaiseksi ole yleistä lainsäädäntöä. Tarkastusoikeus voi perustua julkisuuslain asianosaisjulkisuutta koskeviin säännöksiin, mutta silloin edellytetään, että tiedot voivat tai ovat voineet vaikuttaa jonkin vireillä olevan tai olleen, tiedon pyytäjää koskevan asian käsittelyyn (KHO 2014:69). Sosiaali- ja terveyshuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa on erityissäännös asiakkaan oikeudesta lokirekisterin tietoihin. Laissa ei kuitenkaan ole säännöksiä tietopyynnön käsittelyssä noudatettavasta menettelystä tai määräajasta. On esimerkiksi tulkinnanvaraista, soveltuvatko julkisuuslaissa säädetyt määräajat sellaisinaan lokitietopyynnön käsittelyyn (389/4/16).

3.8 Perusoikeuskannanottoja

Seuraavassa selostetaan eräitä OA:n laillisuusvalvonnassa tehtyjä perusoikeuskannanottoja. Aiempina vuosina tässä jaksossa on esitetty esimerkkejä perustuslain 6–22 §:ssä turvattuja oikeuksia koskevista OA:n ratkaisuista perusoikeuksittain systematisoituna (ks. esim. vuoden 2014 toimintakertomuksen jakso 3.7, jossa on esitetty myös yleiskuvaus kunkin perusoikeuden sisällöstä).

Nyt tässä jaksossa selostetaan vain yksittäisiä ratkaisuja, joissa on jossakin suhteessa uudenlainen tai periaatteellisesti merkittävä perusoikeuskannanotto. Niitä sisältyy myös jaksoon 3.6, jossa on selostettu OA:n hyvitysesitykseen johtaneita ratkaisuja. Tiettyä hallinnonalaa tai asiaryhmää koskevat perusoikeuskannanotot löytyvät jaksosta 4.

Ravintolavaunun esteettömyys

OA piti vammaisten henkilöiden perustuslain (PL) 6 §:ssä ja vammaisyleissopimuksen 9 artiklassa turvattujen yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien kannalta epätyydyttävänä sitä, että heillä ei ollut samanlaista konkreettista pääsyä junan ravintolavaunun palveluihin kuin muilla matkustajilla. Ravintolavaunupalvelut tarjottiin heille matkustamon pyörätuolipaikallisessa vaunussa sen sijaan, että pyörätuolilla olisi ollut mahdollista päästä itse ravintolavaunuun.

OA piti tärkeänä, että liikenteen turvallisuusvirasto PL 22 §:n perusoikeuksien edistämisvelvoitteensa mukaisesti pyrkisi käytettävissään olevin keinoin edistämään ravintolavaunujen esteettömyyttä esimerkiksi vaikuttamalla siihen, että ravintolavaunun rakenteiden esteettömyyttä koskevat vaatimukset sisällytettäisiin asianomaisiin EU-säännöksiin (651/4/15*, ks. s. 72).

Psykiatrisen potilaan liikkumisvapaus

OA katsoi, että psykiatrisen sairaalan olisi tullut järjestää potilaan valvonta siten, että hän ainakin toisinaan olisi voinut käydä saunassa, kanttiinissa, kirjastossa tai kuntosalilla ja ajoittain ulkoilla muualla kuin osaston aidatulla pihalla. Jos potilaan PL 7 §:ssä turvattua henkilökohtaista autonomiaa on jo rajoitettu tahdosta riippumattoman hoidon perusteella, on suhtauduttava erittäin tiukasti toimenpiteisiin, joilla poistetaan jäljelle jäänyt vähäinen henkilökohtainen vapaus (5290/4/15*).

Vangin sitominen vankikuljetuksella

AOA piti ehdotusta laajentaa vankien sitomismahdollisuuksia kuljetuksen ajaksi hyvin ongelmallisena. Ehdotuksen mukaan kaikki samassa kuljetuksessa olevat vangit voitaisiin tietyin edellytyksin sitoa tekemättä jokaisen vangin osalta yksilöllistä harkintaa.

Sitomisessa on kyse PL 7 §:n turvaamaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumisesta. AOA katsoi, että henkilökohtaisen koskemattomuuden luonteesta jokaiselle yksilölle kuuluvana oikeutena seuraa, ettei siihen voida puuttua ilman juuri tähän henkilöön liittyviä syitä. Hän ei pitänyt asianmukaisena säätää perusoikeuden rajoittamisesta senkään vuoksi, että rajoitustarve voidaan välttää hankkimalla osastoitua kuljetuskalustoa, jossa kuljetettavat vangit voidaan pitää erillään.

Paitsi että ehdotus on perustuslain kannalta ongelmallinen, se on vastoin vapautensa menettäneitä koskevia kansainvälisiä suosituksia ja kansainvälisten valvontaelinten käytäntöä (1658/2016).

Toimivalta turvallisuustarkastukseen

Poliisivankilan tarkastuksella ilmeni, että naispuoliselle säilytettävälle tehtävä turvallisuustarkastus on joissain tapauksissa tehty niin, että tarkastuksen suorittaa poliisimiehen valvonnassa poliisilaitoksella työskentelevä sosiaalityöntekijä.

Turvallisuustarkastus puuttuu PL 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. AOA totesi, että PL 2 §:n oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Tämä tarkoittaa sitä, että julkisen vallan käyttäjällä tulee aina olla eduskunnan säätämästä laista johdettavissa oleva toimivalta. Kun poliisilaissa on säädetty turvallisuustarkastuksen toimittaminen poliisimiehen tehtäväksi, ei tätä toimivaltaa voi paikallisilla järjestelyillä antaa muun kuin poliisimiehen tehtäväksi (2375/2/15*).

Psykiatrisen potilaan yhteydenpidon rajoittaminen

Potilaan yhteydenpitoa oikeusavustajaansa ei saa rajoittaa. Kielto on ehdoton. On kuitenkin mahdollista, että esimerkiksi eristetyn psykiatrisen potilaan terveydentila voi olla sellainen, että puhelinta tai muita yhteydenpitovälineitä ei voida tilapäisesti antaa hänen käyttöönsä. Tällaisen tilanteen on kuitenkin oltava hyvin poikkeuksellinen ja mahdollisimman lyhytaikainen. On otettava huomioon, että sellainen yhteydenpidon rajoittaminen, joka ei perustu nimenomaiseen lainsäännökseen saattaa loukata perustuslain 10 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 8 artiklassa turvattua yksityiselämän suojaa (1086/4/15).

Potilaan yksityisyyden suoja opetustilanteessa

Potilaan valokuvaaminen ja opetuksen kohteena oleminen edellyttävät potilaan antamaa tietoon perustuvaa suostumusta, koska ne puuttuvat PL 7 §:n itsemääräämisoikeuteen ja 10 §:n yksityisyyden suojaan. Opetustilanteessa tulee myös noudattaa sellaisia menettelyjä, joilla turvataan potilaan oikeus salassa pidettävien potilastietojen suojaan.

Potilaan hoitoa vastaanottokäynnillä opetussairaalassa ei ollut järjestetty hänen yksityisyyttään kunnioittaen, kun hän joutui riisuuntumaan vastaanottohuoneessa kaikkien läsnäolijoiden edessä (3892/4/15*).

Edunvalvonnan tarpeen selvittäminen

Edunvalvonnan tarpeen selvittäminen, jota varten maistraatilla on salassapitosäännökset sivuuttava arkaluontoisia henkilötietoja koskeva tiedonsaantioikeus, merkitsee puuttumista henkilön perusoikeuksien ytimeen. Maistraatti ryhtyy tällöin ulkopuolisen tahon ilmoituksesta selvittämään henkilön PL 7 ja 10 §:ssä turvattujen itsemääräämisoikeuden ja yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia asioita, kuten hänen terveydentilaansa, asumisolosuhteitaan ja taloudellista tilannettaan. Tästä seuraa asian käsittelylle erityinen huolellisuuden vaatimus. Tätä korostaa myös se, että edunvalvontailmoituksen voi tehdä kuka tahansa.

Maistraatti menetteli lainvastaisesti, kun se ryhtyi selvittämään puolisoiden edunvalvonnan tarvetta sivullisen tekemän, selvästi perusteettoman ilmoituksen perusteella (3746/4/15*).

Sananvapauden rajoittaminen toimittajien taustatilaisuudessa

Perustuslain 12 §:ssä taattuun sananvapauteen kuuluu oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoa kenenkään ennakolta estämättä. Ministeriön järjestämässä toimittajien taustatilaisuudessa, jossa oli käsitelty erästä lainsäädäntöhanketta, ei kuitenkaan ollut saanut kuvata eikä yksittäisiä virkamiehiä ollut saanut siteerata.

OA totesi, että tiedotusvälineiden harjoittama kuvaaminen ja virkamiesten siteeraaminen ovat sananvapauden ydinaluetta. Kuvaamista ja siteeraamista koskevat ehdot tai kiellot kaventavat sa-

nanvapautta, vaikka toimittajat muutoin voisivatkin vapaasti hyödyntää tilaisuudessa esiin tulleita tietoja. Siten tällaisten ehtojen tai kieltojen asettaminen merkitsee ainakin tietynasteista ennakkopuuttumista toimittajien sananvapauteen.

Kaikki olennaiset säännökset sananvapauden käytöstä tulee antaa lailla, eikä esillä olevaan tilanteeseen soveltuvaa lakia ole olemassa. Tästä näkökulmasta ei voitaisi järjestää lainkaan sellaisia tilaisuuksia, joihin liittyisi valokuvaamisen ja siteeraamisen rajoittaminen tai kieltäminen. Tämä taas ei välttämättä olisi tiedostusvälineiden ja ennen muuta yleisön tiedonsaannin ja sananvapauden näkökulmasta myönteistä.

OA:n käsityksen mukaan oikeudellisesti näissä tilaisuuksissa on kyse siitä, että viranomainen asettaa tilaisuuteen sinänsä sananvapauden rajoituksina pidettäviä ehtoja, mutta tilaisuuteen osallistuvat toimittajat antavat niihin suostumuksensa. Koska rajoitukset ovat suostumuksenvaraisia, niiden rikkomisesta ei voi seurata sanktioita tai kielteisiä seurauksia. Sovittujen rajoitusten rikkominen voi kuitenkin johtaa siihen, että viranomainen keskeyttää tilaisuuden tai ei jatkossa järjestä vastaavia tilaisuuksia.

OA:n mielestä taustatilaisuudet voivat niihin sisältyvistä sananvapauden rajoituksista huolimatta olla sananvapaudenkin näkökulmasta kokonaisuutena arvioiden myönteistä. Tämä edellyttää kuitenkin hyvää harkintaa siinä, milloin tilaisuus on sopivaa järjestää tällaisena ja millaisia rajoituksia tilaisuuteen asetetaan.

Sananvapauden ja hyvään hallintoon kuuluvan suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta taustatilaisuuksissa asetettavien kuvauksen ja siteeraamisen rajoitusten tulisi olla mahdollisimman suppeita. Ministeriön tulisi harkita erikseen kunkin tilaisuuden osalta, minkälaiset rajoitukset ovat välttämättömiä.

Kyse on siis tasapainon hakemisesta siinä, miten mahdollisimman vähin rajoituksin turvataan tiedotusvälineiden ja siten yleisön mahdollisimman laaja tiedonsaanti virkamiestasolla valmisteilla olevista asioista vaarantamatta kuitenkaan ministeriön viittaamaa lopullisen poliittisen päätöksenteon vapautta.

Erään toimittajan pääsy taustatilaisuuteen oli evätty sen vuoksi, että ministeriö oli kokenut toimittajan menettelyn epäasialliseksi eräissä aiemmissa haastattelutilanteissa. OA katsoi, että toimittajan pääsyn epääminen tilaisuuteen oli hyvään hallintoon kuuluvien tasapuolisuuden periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen vastaista, kun epäämisen perusteena oli käytetty pääosin vuosien takaisia ja luonteeltaan toisenlaisia tapahtumia (4663/4/15*).

Menettely hakeutumisessa saamelaiskäräjien vaaliluetteloon

Mahdollisuus esittää pyyntö saamelaiskäräjien vaaliluettelon ottamisesta on merkityksellinen perustuslain turvaamien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteuttamisen kannalta. Niiden merkitystä osoittaa se, että nämä oikeudet turvataan sekä valtiojärjestyksen perusteita koskevassa että perusoikeuksia koskevassa luvussa.

PL 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. PL 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Saamelaiskäräjien vaalilautakunta julkaisi 12.11. ja 13.11. kuulutuksen, jonka mukaan pyyntö saamelaiskäräjien vaaliluetteloon ottamisesta on tehtävä viimeistään 31.12. Kuulutus julkaistiin sinänsä ajoissa, koska asetuksen mukaan kuulutus tuli tehdä viimeistään marraskuun 15. päivä.

Vaikka vaalilautakunta oli toiminut oikeusohjeiden mukaisesti ja harkintavaltansa puitteissa, olisi osallistumisoikeuksien toteutumista edistänyt AOA:n mukaan paremmin se, että vaaliluetteloon hakeutumiselle olisi varattu merkittävästi pidempi aika. Mikään ei olisi ilmeisesti estänyt jo saman vuoden kesällä asetettua vaalilautakuntaa kuuluttamasta asiasta jo aikaisemmin (1784/4/15*).

Koulutapaturmien hoidon maksuttomuus

Useissa kunnissa on noudatettu käytäntöä, jossa koulutapaturman hoidon lasku lähetetään potilaalle, jonka tulee maksaa lasku ja sen jälkeen hakea korvausta kunnalta.

Perusopetuslain mukaan koulutapaturman hoito on oppilaalle maksuton. Säännös liittyy perustuslain 16 §:ään, jonka mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. OA:n mielestä perustuslaissa ja perusopetuslaissa käytetty yhdenmukainen muotoilu puhui voimakkaasti sen puolesta, että koulutapaturmien maksuttomuudelle on annettava sama merkitys kuin muissa perusopetukseen kuuluvissa maksuttomissa palveluissa. Laissa maksuttomaksi säädetty oppilaan tapaturman hoito ei saa johtaa siihen, että oppilas tai hänen huoltajansa on ensin itse vastuussa hoitokulujen maksamisesta (2166/4/15*).

Kielellinen yhdenvertaisuus välittäjäkokeessa

Keskuskauppakamarin välittäjäkoelautakunnan järjestämien kiinteistönvälittäjäkokeen ja vuokrahuoneiston välittäjäkokeen koevaatimuksissa kaikki kokeisiin kuuluneet teokset olivat yhtä lukuun ottamatta suomenkielisiä. Välittäjäkoelautakunta vahvistaa asiaa koskevan asetuksen mukaan luettelon lainsäädännöstä, kirjallisuudesta ja muusta aineistosta, johon kokeen kysymykset perustuvat.

OA totesi, että se, millä kielellä kyseiseen kokeeseen voi valmistautua, on merkittävää perustuslain 18 §:n elinkeinon ja ammatin harjoittamisen vapauden näkökulmasta. Kielikysymys on merkittävä ammattipätevyyttä tavoitteleville myös PL 6 §:n yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon näkökulmasta. Välillisesti kyse on myös PL 17 §:n mukaisista kielellisistä oikeuksista siinä, miten äidinkieleltään ruotsinkieliset asiakkaat voivat saada ammattitaitoista välitys- ja vuokrauspalvelua omalla kielellään.

OA:n johtopäätös oli, että välittäjäkoelautakunnan päätös, jolla se oli vahvistanut välittäjäkokeen kirjallisuusluetteloon pääosin vain suomenkielisiä teoksia, syrji perustuslain ja yhdenvertaisuuslain näkökulmasta niitä, jotka eivät osaa suomen kieltä tai haluavat valmistautua välittäjäkokeeseen ruotsin kielellä. Menettely ei myöskään toteuttanut perustuslain vaatimusta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Asiaan liittyvistä haasteista huolimatta välittäjäkokeeseen osallistuvien yhdenvertaisuutta tulisi OA:n mukaan pyrkiä parantamaan sen nykyisestä tilasta (146/2/15*, ks. s. 300).

Kielelliset oikeudet asukasvalintamenettelyssä

Kuntien omistamat vuokrataloyhtiöt ja yleishyödyllisiksi nimetyt yhteisöt toteuttavat OA:n mukaan vähintäänkin välillisesti perustuslain 19 §:ssä julkiselle vallalle asetettua velvoitetta edistää jokaisen oikeutta asuntoon. Asiaa koskevan sääntelykokonaisuuden ja oikeusasiamiehen aiemman laillisuusvalvontakäytännön perusteella OA katsoi, että edellä mainitut yhtiöt ja yhteisöt hoitavat paitsi perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaista julkista tehtävää myös perustuslain 124 §:ssä ja kielilain 25 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää tarjotessaan valtion tukemia vuokra-asuntoja yleisesti haettaviksi ja tehdessään niihin asukasvalintoja.

Tästä seuraa muun muassa, että asuntoja haettavaksi ilmoitettaessa ja hakumenettelyssä muutoinkin on noudatettava perustuslain 17 §:n kielellisiä oikeuksia ja kielilain säännöksiä samoin perustein kuin viranomaisten kyseessä ollen (1930/2/13*).

Vanhuksen ihmisarvoa loukkaavat hoidon ja huolenpidon puutteet

Kun vanhuksen huolenpidon tarve lisääntyy, on PL 19 §:n mukaisesti varmistuttava siitä, että hänen hoitonsa ja huolenpitonsa on järjestetty asianmukaisesti. Vanhuksen puhtaudesta tulee huolehtia riittävästi ja siten, että se voidaan toteuttaa itsemääräämisoikeutta kunnioittaen. Terveyskeskussairaalassa vanhuksen hiuksissa todettiin kauttaaltaan täinmunia ja täitä, joita yritettiin poistaa tuloksetta. Lopulta vanhuksen hiukset ajettiin pois.

Vanhuksen hiuksissa oli todennäköisesti ollut täitä jo hänen kotihoidossa ollessaan. Kotihoidon työntekijöiden olisi tullut aktiivisemmin miettiä yhdessä vanhuksen ja hänen omaistensa kanssa mahdollisia vaihtoehtoja henkilökohtaisen puhtauden hoitamiseen, jolloin myös täitartunta olisi voitu huomata tapahtunutta aikaisemmin. Vanhuksen hoidon ja huolenpidon puutteet johtivat siihen, että hänen hiuksensa oli ilmeisesti ollut pakko ajaa kokonaan pois. OA piti tätä lopputulosta vanhuksen ihmisarvoa loukkaavana (4687/4/15*).

Terveydenhuollon maksujärjestelmän selkeys ja yhdenvertaisuus

OA totesi, että nykyisen lainsäädännön perusteella voi olla epäselvää ja tulkinnanvaraista, milloin on kysymys lääkärin antamista todistuksista ja lausunnoista, jotka eivät liity potilaan hoitoon ja joista voidaan periä maksu. Terveydenhuollon maksujärjestelmän tulee olla selkeä ja ymmärrettävä. Kyse on PL 19 §:ssä julkiselle vallalle säädetystä velvoitteesta turvata jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Tästä seuraa velvollisuus määritellä maksut myös siten, että ne eivät siirrä palveluja niitä tarvitsevien tavoittamattomiin. Kyse on myös ihmisten yhdenvertaisuuden turvaamisesta.

Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. OA piti välttämättömänä, että laissa määritellään tyhjentävästi ja täsmällisesti ne terveyspalvelut, joista voidaan periä maksu. Tämä on tärkeätä myös siksi, että kyse on terveyspalveluiden käyttäjien velvoitteista, jotka ovat asiakasmaksulain mukaan ulosottokelpoisia ilman tuomiota tai päätöstä. OA saattoi toistamiseen sosiaali- ja terveysministeriön tietoon käsityksensä lainsäädännön täsmentämistarpeesta tältä osin (5589/4/15*).

3.9
Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä 2016

Vuonna 2016 Suomea vastaan kirjattiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) kaikkiaan 196 uutta valitusta (edellisenä vuonna 177). Hallituksen vastausta pyydettiin 3 (6) valituksen johdosta. Vuodenvaihteen jälkeen vireillä oli 85 (14) asiaa, joista 52 oli jaettu ratkaisukokoonpanoon.

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

Suomi on hyväksynyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 15. pöytäkirjan voimaansaattamisen. Pöytäkirjalla lyhennetään valitusaikaa EIT:hen kuudesta kuukaudesta neljään kuukauteen lopullisen kansallisen päätöksen antopäivästä. Suomi on hyväksynyt myös EIS:n 16. pöytäkirjan voimaan saattamisen. Sen perusteella sopimusvaltion ylimmät tuomioistuimet voivat pyytää EIT:ltä neuvoa-antavia lausuntoja ihmisoikeussopimuksen tulkintaan ja soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä. Kumpikaan pöytäkirja ei ollut vielä voimassa kansainvälisesti kertomusvuoden lopussa.

Päätöksen siitä, että valitus täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset, EIT tekee joko yhden tuomarin kokoonpanossa, komiteakokoonpanossa tai jaostokokoonpanossa (7 tuomaria). Päätöksellä voidaan myös vahvistaa sovinto, jolloin valitus poistetaan EIT:n asialistalta. Lopulliset tuomiot annetaan joko komitea- tai jaostokokoonpanossa tahi suuressa jaostossa (17 tuomaria). Tuomiolla EIT ratkaisee väitettyä ihmisoikeusloukkausta koskevan asian tai vahvistaa sovinnon.

Erittäin suuri osuus, noin 95 %, EIT:hen tehdyistä valituksista jää tutkittavaksi ottamatta. Vuonna 2016 valitus jätettiin tutkimatta tai poistettiin juttulistalta 157 (256) Suomea koskevassa tapauksessa. Lähes kaikki niistä päätettiin yhden tuomarin kokoonpanossa. Suomen liityttyä EIS:n osapuoleksi kaikkiaan 4 959 sitä koskevaa valitusta on jätetty tutkimatta.

Vuonna 2016 Suomea koskevien EIT:n ratkaisujen määrä oli ennätyksellisen pieni. EIT antoi vain kaksi päätöstä (16 edellisenä vuonna) ja vain yhden tuomion (7 vuonna 2015). Molemmissa päätöksissä valitus jätettiin tutkimatta ilmeisen perusteettomina; valituksissa oli kyse maasta poistamisesta Italiaan.

Lisäksi EIT antoi 24 (33) päätöstä väliaikaismääräyshakemuksiin, joista 1 (2) hyväksyttiin.

Vuoden 2016 loppuun mennessä Suomi on saanut EIT:ltä yhteensä 186 tuomiota ja 103 valitusta on päätetty sovinnon tai hallituksen yksipuolisen julistuksen johdosta. Suomen EIT:ltä koko jäsenyysaikanaan saamien langettavien tuomioiden yhteismäärä on huomattavan suuri eli 139 (noin 75 % kaikista tuomioista).

Ruotsi, Norja, Tanska ja Islanti, vaikka ne ovat olleet EIS:n osapuolina merkittävästi Suomea pidemmän ajan, ovat saaneet yhteensä 116 langettavaa tuomiota. Vuonna 2016 muut Pohjoismaat saivat 10 tuomiota, joista viisi oli langettavaa.

3.9.1 TUOMIOIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONTA EN:N MINISTERIKOMITEASSA

Euroopan neuvoston (EN) ministerikomitea valvoo EIT:n tuomioiden täytäntöönpanoa. Ministerikomitean valvonta kohdistuu kolmeen eri asiaan: hyvityksen maksaminen, yksilölliset toimenpiteet ja yleiset toimenpiteet tuomion johdosta. Valvonnan keinot ovat ensisijaisesti diplomaattisia. Ministerikomitea voi tarvittaessa saat-

taa täytäntöönpanokysymyksen EIT:n vahvistettavaksi.

Valtioiden tulee toimittaa kuudessa kuukaudessa EIT:n tuomion lopulliseksi tulemisesta joko toimintaraportti tai toimintasuunnitelma, eli raportoida toteutetuista ja/tai suunnitelluista toimenpiteistä. Raportit julkaistaan ministerikomitean verkkosivuilla.

Kertomusvuonna ei tullut vireille uusia valvonta-asioita. Täytäntöönpanon valvontaan jäi vireille 41 Suomea koskevaa tuomiota.

3.9.2 KERTOMUSVUODEN TUOMIOT JA PÄÄTÖKSET

Ainoa kertomusvuoden Suomea koskenut tuomio koski 10 artiklassa turvatun sananvapauden loukkausta.

Tapauksessa *M. P. v. Suomi* (15.12.2016) noin kolmevuotiaan lapsen äiti oli tuomittu kunnianloukkauksesta sakkorangaistukseen, kun hän oli lastensuojelun sosiaalityöntekijän kanssa käymässään puhelinkeskustelussa esittänyt huolensa siitä, että lapsen isä olisi käyttänyt lasta seksuaalisesti hyväksi. Tätä ennen suoritetussa esitutkinnassa ei ollut löytynyt näyttöä rikosepäilyn tueksi.

EIT katsoi, ettei asiassa ollut saavutettu kohtuullista tasapainoa eri intressien kesken. Lasten hyväksikäytön vakavuus yhteiskunnallisena ongelmana edellyttää, että hyvässä uskossa lapsen edun mukaisesti toimivan henkilön ei tarvitse pelätä rikosoikeudellisia seuraamuksia kertoessaan huolestaan terveys- tai sosiaaliviranomaisille. Toisin kuin kansalliset tuomioistuimet olivat katsoneet (viitaten ennakkoratkaisuun KKO 2006:10), merkitystä oli sillä, että valittaja oli kertonut huolestaan salassapitovelvolliselle viranomaiselle.

Suomeen liittyviä päätöksiä EIT antoi kaksi.

Tapauksessa *M.R. ym.* (16.6.2016) irakilaisperhe oli hakenut turvapaikkaa Italiasta, josta perhe sittemmin siirtyi Suomeen. Suomessa äiti erosi lasten isästä ja haki turvapaikkaa itselleen ja kahdelle alaikäiselle lapselleen. Dublin-säännöstön mukaan perhe määrättiin maasta poistettavaksi ja palautettavaksi Italiaan.

EIT pani merkille, että suomalaisviranomaiset ilmoittavat maastapoistamisesta italialaisviranomaisille etukäteen siten, että perheen haavoittuva asema ja erityistarpeet voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon Italiassa. EIT jätti valituksen tutkimatta ilmeisen perusteettomana. Oikeudellisesti tilanne oli vastaava myös tapauksessa *M.A.-M. ym.* (27.10.2016), joka jätettiin tutkimatta samoin perustein.

Korvausmäärät

Kertomusvuoden ainoa tuomio oli langettava ja siitä koitui noin 19 000 euron korvausvelvollisuus valittajalle. Vuonna 2015 oikeudenloukkaukset olivat aiheuttaneet 67 942 euron maksuvelvoitteet. Tuomioistuimet ja oikeushallinto -jaksossa s. 152 käsitellään kansallisella tasolla maksettuja viivästyshyvityksiä.

Hallitukselta pyydetyt vastaukset

Hallituksen vastausta ei kertomusvuonna pyydetty yhteenkään valitukseen (6 edellisenä vuonna).

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. Vakuutusoikeutta koskevat asiat puolestaan luokitellaan sosiaalivakuutusasioihin tai työvoima- ja työttömyysturva-asioihin. Maaoikeusasiat tilastoidaan maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle. Tuomioistuimia koskevia kanteluita on huomattavasti enemmän kuin tilastojen perusteella näyttää.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi OA *Petri Jääskeläinen* ja pääesittelijänä esittelijäneuvos *Pasi Pölönen*. Tässä jaksossa esitellyissä asioissa esittelijänä on ollut myös vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Terhi Arjola-Sarja*.

4.1.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Oikeuslaitoksen toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi viime vuosina, ja muutokset jatkuvat yhä. Monen uudistushankkeen taustalla on oikeusturvaohjelma ja siihen liittyvän neuvottelukunnan ehdotukset (oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025; OMML 16/2013).

Oikeuslaitoksen resurssitilanne on heikko. Suomi panostaa tuomioistuimiin, syyttäjiin ja oikeusapuun asukasta kohti kolmanneksen Ruotsia vähemmän. Vastaavasti koko oikeuslaitoksen budjettiosuus Suomessa (1,6 %) on lähes kolmasosan Ruotsia (2,2 %) pienempi (*Cepej* 2014 s. 24 ja 28, ks. myös AOA:n sijaisen lausunto perustuslakivaliokunnalle 29.3.2016, dnro 1077/5/16).

Perustuslakivaliokunta on linjannut, että oikeusturvan toteuttamisesta vastaavien viranomaisten perusrahoitus on turvattava hankalassakin taloustilanteessa ja toimintamenojen vähentämisen vaikutukset oikeusturvaan tulee arvioida huolellisesti (PeVL 29/2014 vp s. 2 ja PeVL 9/2016 vp s. 5). Silti oikeuslaitoksen uudistuksia leimaavat edelleen määrärahaleikkaukset ja niistä aiheutuvat säästö- ja tehostamistarpeet.

OM:n hallinnonalalle esitettiin 916 miljoonaa euroa vuodelle 2017. Määrärahataso on 16 miljoonaa euroa pienempi kuin vuonna 2016. Ehdotettujen vähennysten taustalla ovat kilpailukykysopimuksen mukaiset kustannussäästöt (-18 miljoonaa euroa). Oikeuslaitoksen pysyvä aliresursointi ja ministeriöjohtoisuudesta johtuvat tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden puutteet voidaan nähdä yhtenä keskeisenä perus- ja ihmisoikeusongelmana Suomessa.

Tuomioistuinlain säätäminen oli merkittävimpiä hallinnonalan uudistuksia kertomusvuonna. Yleiset säännökset tuomioistuimista ja tuomareista koottiin uuteen 1.1.2017 voimaan tulevaan lakiin. Lakiin on koottu säännökset tuomioistuinten tehtävistä, organisaatiosta ja hallinnosta sekä niiden jäsenistä ja muusta henkilöstöstä. Korkeimpia oikeuksia koskevat lait jäivät voimaan. Päällikkötuomareiden virat täytetään nyt pääsääntöisesti määräajaksi. Tuomareiden ja tuomioistuinlaitoksen muun lainkäyttöhenkilöstön koulutuksen suunnittelusta vastaamaan perustettiin uusi riippumaton toimielin, tuomarinkoulutuslautakunta.

Hanke tuomioistuinviraston perustamisesta eteni toimikunnan valmisteluun. Tavoitteena on viraston perustaminen kuluvan vaalikauden aikana. Kyse olisi OM:n hallinnonalalle sijoittuvasta, koko tuomioistuinlaitosta palvelevasta keskusviranomaisesta. Yksi osa tuomioistuinviraston perustamista koskevassa hankkeessa on selvittää edellä mainitun tuomarinkoulutuslautakunnan organisoimista osaksi tuomioistuinvirastoa.

Tuomioistuinmaksut nousivat ja moni aikaisemmin maksuton asiaryhmä muuttui maksulliseksi tuomioistuinmaksulain tultua voimaan vuo-

den 2016 alussa. Taustalla on pyrkimys kohdentaa tuomioistuinten voimavarat asioihin, joissa oikeusturvan tarve on suurin, ja kääntäen pyrkimys vähentää tuomioistuinten palvelujen ilmeisen perusteetonta käyttöä ja saamaan asianosaiset punnitsemaan asian viemistä tuomioistuimeen silloin, kun se ei ole välttämätöntä (lainmuutos on lisännyt oikeusasiamiehelle pysäköintivirhemaksuista tehtäviä kanteluita, ks. s. 292).

Joulukuussa 2016 tuli voimaan uusi sakkomenettely. Tavallisimmat sakkoasiat eivät lähtökohtaisesti enää mene syyttäjän vahvistettavaksi, kun päätöksenteko siirtyi poliisille. Poliisi voi määrätä liikenteeseen liittyvästä rikkomuksesta tai näpistyksestä enintään 20 päiväsakon sakkorangaistuksen. Sakkomenettelyn käyttö edellyttää sitä, että rikkomuksesta epäilty antaa menettelyyn suostumuksensa eli tunnustaa teon ja hyväksyy määrättävän seuraamuksen. Kaikista tuomioistuimen ulkopuolella määrätyistä sakoista saa hakea muutosta valittamalla käräjäoikeuteen.

Vireillä olevassa hankkeessa selvitetään sakkomenettelyn käyttöalan laajentamista koskemaan rikosasioita, joista voi rangaistusasteikon mukaan seurata sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta, mutta joista vaaditaan sakkorangaistusta.

Rikosuhridirektiivin mukaiset uudistukset tulivat voimaan maaliskuussa 2016. Rikoksen uhrille tulee ilmoittaa entistä kattavammin oikeuksistaan esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä, muun muassa oikeudellisesta neuvonnasta, mahdollisuudesta saada suojelua, korvausten hakemisesta, oikeudesta tulkkaukseen ja asiakirjojen käännöksiin sekä rikosasioiden sovittelusta. Viranomaisen on arvioitava, mitä erityistoimenpiteitä tarvitaan uhrin suojelemiseksi lisäkärsimykseltä, kun asiaa käsitellään esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä.

Rikosuhrimaksut tulivat rikoksentekijöiden maksettavaksi joulukuusta 2016 lähtien rikosuhrimaksulain tultua voimaan. Rikosuhrimaksulla vahvistetaan rikoksen uhrien tukipalveluihin kohdennettavaa valtion rahoitusta.

Hallitus esitti (HE 1/2016 vp) päiväsakkojen korottamista noin kaksinkertaisiksi ja myös rikesakkojen ja yhteisösakkojen korottamista. Esityksen nimenomaisena tavoitteena oli kasvattaa sakoista valtiolle saatavia tuloja. Perustuslakivaliokunta katsoi, että fiskaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle ja katsoi, että esityksestä puuttui perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää peruste (PeVL 9/2016 vp). Esityksen käsittelyä ei saatu päätökseen kertomusvuonna.

Vireillä on myös käräjäoikeusverkoston jatkokehittäminen. Tavoitteena on vähentää käräjäoikeuksien lukumäärää nykyisestä 27:stä 20:een viimeistään vuoden 2019 alkuun mennessä.

Loppuvuonna 2016 hallitus esitti, että turvapaikkavalitusten käsittely hajautetaan Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuteen.

Kertomusvuonna asetettiin työryhmä kehittämään keinoja oikeusprosessien keventämiseksi yleisissä tuomioistuimissa. Toimeksiantoa saatetaan täydentää lautamiesjärjestelmän muuttamisella asiaa koskevan mahdollisen poliittisen arvioinnin jälkeen. Työryhmä perustettiin myös summaaristen riita-asioiden keskittämiseksi rajoitettuun määrään käräjäoikeuksia ja jotta haastehakemuksen johdosta annetut yksipuoliset tuomiot voitaisiin siirtää suoraan ulosottoon ilman eri hakemusta.

Tuomareiden ja tuomioistuimen esittelijöiden sivutoimien ja sidonnaisuuksien julkisuutta on lisätty. Laki tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä tuli voimaan 1.1.2017. Laki koskee myös tuomioistuinten asiantuntijajäseniä ja lautamiehiä.

OM käynnisti kertomusvuonna tutkimushankkeen, jossa selvitetään yleistä oikeustajua ja näkemyksiä sopivista seuraamusvaihtoehdoista. Tutkimuksen toteuttaa Helsingin yliopiston Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. Tutkimuksen on tarkoitus valmistua vuonna 2017.

Oikeusaputoimistojen rakenneuudistus tuli voimaan lokakuussa 2016. Maa jaettiin kuuteen oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin. Oikeusaputoiminta ja edunvalvontapalvelut muodostettiin rinnakkaisiksi toiminnoiksi.

Menettely kuluttajariitalautakunnassa muuttui siten, että ratkaisusuosituksen antamiselle säädettiin enimmäiskäsittelyaika. Ratkaisusuositus

perusteluineen on pääsääntöisesti annettava kirjallisesti viimeistään 90 päivän kuluttua siitä, kun lautakunnan käytettävissä on ollut kaikki asian ratkaisemiseksi tarpeellinen aineisto.

OM asetti asiantuntijaryhmän pohtimaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen toiminnan kehittämistä ja mahdollista yhdistämistä. Asiantuntijaryhmä päätyi kuitenkin siihen, että edellytyksiä tasa-arvovaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävien yhdistämiselle ei ole.

Viivästyshyvityksiä oikeudenkäynnin viivästymisistä yleisissä tuomioistuimissa on maksettu vuodesta 2010 lukien ja hallintolainkäyttöasioissa 1.6.2013 lukien vireille tulleissa uusissa asioissa. Ratkaisussaan KHO 2015:139 korkein hallinto-oikeus sivuutti mainitun voimaantulorajauksen ja tutki viivästyshyvitysvaatimuksen eräässä jo vuonna 2012 vireille tulleessa asiassa.

Viivästyshyvitystuomioiden määrä kasvoi huomattavasti kertomusvuoden 66:een (edellisenä vuonna 22). Hyvityksiä maksettiin 42 tapauksessa, yhteensä runsaat 160 000 euroa (44 000 euroa). Lisäksi rangaistusta alennettiin kolmessa tapauksessa. Viivästyshyvitystuomioista 31 annettiin yleisissä tuomioistuimissa ja 35 hallintolainkäyttöasioissa.

Tuomarikunta eläköityy nopeasti ja tuomarinvalintalautakunnan nimitysesitysten määrä onkin noussut viime vuosina. Vuonna 2015 se käsitteli 151 nimitysesitystä. Noin 93 %:a nimitetyksi esitetyistä tuli tuomioistuinlaitoksen sisältä. Hakijoista naisia oli 59 % ja miehiä 41 %; nimitetyiksi esitetyistä naisia oli 58 % ja miehiä 42 %. Tasavallan presidentti teki kaikki nimitykset tuomarinvalintalautakunnan esitysten mukaisesti.

Oikeushallinnon tietoteknisten järjestelmien kehitystyö jatkuu. Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinnan kehittämishanke (AIPA-hanke) käynnistyi vuonna 2010. AIPA:n toteutus on suunniteltu tapahtuvaksi vaiheittain vuosina 2015–2018. Kertomusvuonna OM perusti myös HAIPA-hankkeen, jonka tehtävänä on kehittää hallinto- ja erityistuomioistuimille sähköinen asian- ja dokumentinhallintajärjestelmä. Tavoitteena on, että HAIPA olisi käytössä vuonna 2020.

Hovioikeuksien tarkastuspöytäkirjoista ilmenee muun muassa, että yleisten tuomioistuinten rikostuomiosovellus (RITU) on lisännyt käräjäsihteerien työtä varsinkin laajoissa asioissa. Kansliatuomioiden määrä on lisääntynyt eli RITU:n koetaan estävän ratkaisun julistamisen istunnossa. Yleisenä havaintona on, että RITU hidastaa työskentelyä ja aiheuttaa tuomarin ja sihteerin välillä turhia työvaiheita. Yksinkertaisissa asioissa RITU:n koetaan toimivan.

RITU:n ongelmat tulivat esille myös eräissä kertomusvuoden kanteluratkaisuissa (ks. 4226/4/15* ja 943/2016*). Tietotekninen perusta sinänsä inhimillistä virhettä koskeneessa tapauksessa tuli ilmi myös eräässä pääkäsittelyn tallennetta koskeneessa asiassa. Kahden todistajan kertomukset oli äänitetty, mutta ne jäivät asiakirjapyyntöä toteutettaessa kopioimatta ja toimittamatta siksi, että tiedostonimistä puuttui yksi välilyönti (5279/2016).

Kertomusvuonna valmistuneista hovioikeuksien tarkastuspöytäkirjoista (Turun, Vaasan ja Itä-Suomen hovioikeudet) ilmeni, että osassa käräjäoikeuksien toimitiloissa on puutteita työolojen, salitekniikan ja tilaturvallisuuden kannalta. Osassa käräjäoikeuksista työtilanne on hyvä. Kuitenkin käräjätuomareiden ja -sihteerien keskuudessa esiintyy kuormittuneisuutta. Yleisissä tuomioistuimissa käyttöön otetun Kieku-henkilöstöhallinto-ohjelman on raportoitu lisänneen huomattavasti hallinnon työmäärää.

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 asiakkailla 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 tehtävänään on ottaa kantaa ainoastaan siihen, onko lainkäyttäjä toiminut sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan rajoissa. Muutosta ratkaisuun on haettava normaalia muutoksenhakutietä, yleensä ylemmältä tuomioistuimelta.

Tuomioistuimiin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa on keskitytty menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin. Laillisuusvalvonta on suuntautunut erityisesti sellaisille alueille, jotka jäävät muiden oikeuskeinojen tavoittamattomiin. Tällaisia ovat esimerkiksi tuomarin käytös, asiakkaiden kohtelu ja julkisuuslainsäädännön toteutuminen. Oikeusasiamies on kannanotoillaan pyrkinyt kehittämään ns. hyvää tuomioistuintapaa.

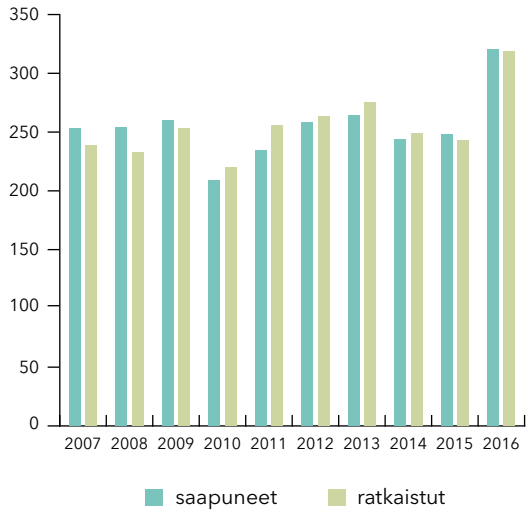
Tyypillisesti kanteluita tehdään myös väitetystä menettelyn puolueellisuudesta, asiakirjojen tiedoksiantomenettelyistä, haastemiehen menettelystä, prosessinjohdosta suullisessa käsittelyssä, tuomion perusteluista ja tuomioistuinkäsittelyn viivästyksestä.

Vuoden 2016 aikana tuomioistuin- ja oikeushallintoasioiden määrä kasvoi merkittävästi. Vuoden aikana vireille tuli 415 (344 vuonna 2015) uutta asiaa, ja asioita ratkaistiin 413 (329). Tuomioistuinasioissa OA:n toimenpidepäätösten osuus oli vakiintuneen pieni (alle 4 %). Kun mukaan otetaan OM:n hallinnonala ja sillä annetut lausunnot toimenpideratkaisuja oli 33 (8 %).

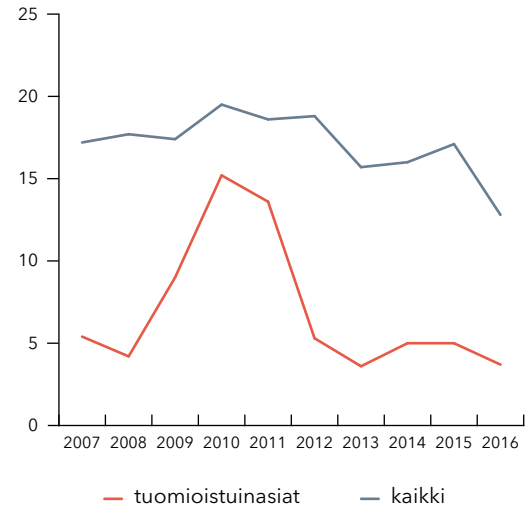
Tuomioistuinasioihin tilastoituja uusia asioita tuli vireille 333 (248) ja ratkaisuja oli 325 (243). OM:n hallinnonalalle kirjattuja kanteluita saapui 82 (95) ja ratkaistiin 88 (91).

OM:n hallinnonalan kantelut koskevat useimmiten oikeusaputoimistoja. Niissä on kyse myös muun muassa kuluttajariitalautakunnan, OM:n, Oikeusrekisterikeskuksen ja tietosuojavaltuutetun menettelyistä.

OM siirtyi loppuvuonna 2016 käyttämään lausuntopyyntömenettelyssään ensisijaisesti lausun-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2007–2016



Toimenpideprosentti vuosina 2007–2016

topalvelu.fi -verkkopalvelua. Jatkossa pääsääntöisesti kaikki OM:n lausuntopyynnöt lähetetään ja lausunnot toimitetaan lausuntopalvelun kautta. Oikeushallinnon alaan liittyviä lausunto- tai kuulemispyyntöjä saapui 18 (15), useimmat juuri OM:stä. Lausunto annettiin 16 (10) tapauksessa:

- OM:lle arviomuistiosta oikeusprosessien keventäminen (63/5/16)
- OM:lle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä (532/5/16)
- lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 7/2016 vp tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (727/5/16)
- OM:lle arviomuistiosta Tuomion perusteluille asetettujen vaatimusten keventämisestä yksinkertaisissa rikosasioissa (1051/5/16)
- perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 7/2016 vp tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (1077/5/16)
- lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 26/2016 vp valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireiksi (1134/5/16)
- OM:lle luonnoksesta hallituksen esitykseksi yhdistelmärangaistusta koskevaksi lainsäädännöksi (972/2016)
- OM:lle luonnoksesta hallituksen esitykseksi esitutkintalain muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (1160/2016)
- tarkastusvaliokunnalle Hallituksen vuosikertomukseen 2015 (K 10/2016 vp) sisältyvistä ICT- kannanotoista (1586/2016)
- OM:lle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi vankeuslain, tutkintavankeuslain ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (1658/2016)
- OM:lle arviomuistiosta Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen yhdistäminen (1899/2016)
- OM:lle luonnoksesta hallituksen esitykseksi lahjontaa koskevaan rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä ja laiksi rikoslain muuttamisesta (1995/2016)
- OM:lle korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojelua selvittäneen työryhmän mietinnöstä (2456/2016)
- OM:lle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi lastensuojelulain 92 §:n muuttamisesta (2822/2016)
- OM:lle luonnoksesta korruption vastaiseksi strategiaksi (3895/2016)
- OM:lle työryhmämietinnöstä Luottamuksellisen viestin salaisuus. Perustuslakisäänteln tarkistaminen (5048/2016).

4.1.3 TARKASTUKSET

Oikeusasiamies teki 9.6.2016 ulkomaalaisasioihin liittyvän tarkastuksen Helsingin hallinto-oikeudessa. Tavoitteena oli tutustua siihen, kuinka turvapaikanhakijoiden määrän kasvu on vaikuttanut hallinto-oikeuden työhön.

4.1.4 RATKAISUJA

Syytemääräys

OA määräsi syytteen nostettavaksi kolmea Helsingin käräjäoikeuden tuomaria ja yhtä Helsingin säilöönottoyksikön virkamiestä vastaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Syyte perustui siihen, että säilöön otettujen ulkomaalaisten erillään säilyttämistä koskevia päätöksiä ei ollut käsitelty käräjäoikeudessa lain mukaisesti.

Säilöönottoyksikön johtaja voi laissa säädetyillä turvallisuuteen liittyvillä perusteillä päättää, että säilöön otettu ulkomaalainen pidetään erillään muista säilöön otetuista. Koska päätös lisää ulkomaalaisen vapaudenriiston astetta, käräjäoikeuden on lain mukaan otettava asia käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua erillään säilyttämisen alkamisesta.

Asiassa toimitetun esitutkinnan perusteella vuosien 2006 ja 2015 välisenä aikana säilöönottoyksiköstä oli lähetetty käräjäoikeuteen yhteensä 246 ilmoitusta erillään säilyttämisestä. Käräjäoikeus ei kuitenkaan ollut ryhtynyt toimenpiteisiin

tuomioistuinkäsittelyn järjestämiseksi yhdessäkään tapauksessa.

Asia tuli ilmi, kun oikeusasiamies teki tarkastuksen säilöönottoyksikköön joulukuussa 2014. Oikeusasiamies määräsi maaliskuussa 2015 asian esitutkintaan, jonka toimitti Poliisihallituksen määräyksestä Hämeen poliisilaitos. Esitutkinta-aineisto saapui oikeusasiamiehen syyteharkintaan kesäkuussa 2016.

Syytettä tulee ajamaan valtakunnansyyttäjän määräämä valtionsyyttäjä Helsingin hovioikeudessa (1178/2/15*).

Rikesakon tilisiirtokortissa lainvastainen muuntorangaistuksen uhka

OA antoi OM:lle huomautuksen rikesakon vastustamisasiassa käräjäoikeudessa käytetystä tilisiirtokortista. Niiden sisältö on ollut systemaattisesti virheellinen ja lainvastainen. Tilisiirtokortissa puhuttiin sakosta, vaikka kyse oli rikesakosta. Merkittävämpi virhe oli siinä, että tekstissä ilmoitettiin, että maksamaton sakko ”muunnetaan tuomioistuimessa vankeudeksi”, vaikka rikoslaissa on nimenomainen kielto muuntaa rikesakkoa vankeudeksi.

Rikostuomiosovelluksesta eli RITU-järjestelmästä on puuttunut erikseen rikesakolle annettava tilisiirtokortti järjestelmän käyttöönotosta vuodesta 2013 lukien. Tiedossa ei ole, onko rikesakon maksamista varten tulostettava tilisiirto jätetty pois erehdyksessä vai tarkoituksella kustannussyistä.

OA piti asiantilaa vakavana virheenä. Systemaattinen virhe on omiaan heikentämään tuomioistuinten toiminnasta välittyvää kuvaa. Tällaista virhettä ei voi perustella teknisillä eikä varsinkaan taloudellisilla syillä. Tuomioistuinten tietojärjestelmissä ei saa esiintyä puheena olevan kaltaisia yksilön oikeusturvan kannalta karkeita virheitä. Ongelmat tulisi havaita ja estää ennalta lainsäädäntömuutosten ja järjestelmähankkeiden yhteydessä (4226/4/15*).

OM ilmoitti, että sakon tilisiirtokortin tekstiosa on 6.6.2016 korjattu poistamalla siitä kokonaan uhka sakon muuntamisesta vankeudeksi.

Asiakirjapyynnön käsittely ja julkisuuslain muutostarve

Kantelija oli pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta (KHO) määrättyyn ulkomaalaislain pykälän momenttiin ja kohtaan perustuvia ratkaisuja. KHO:n kansliapäällikön vastauksessa viitattiin tutkimusluvan hakemisen mahdollisuuteen mutta muuten ilmoitettiin, ettei KHO:ssa tehdä päätöksiin kohdistuvia asiasana-, aihe- tai lakipykälähakuja.

Potentiaalinen asiakirja ja asiakirjapyynnön toteuttamisen työläys

OA ei ottanut kantaa siihen, voitiinko asiakirjapyyntöä pitää riittävän yksilöitynä. OA kuitenkin totesi, että yksilöitävyyden arviointiin vaikuttaa se, että myös ns. potentiaaliset tai virtuaaliset asiakirjat kuuluvat tiedonsaantioikeuden piiriin. Niillä tarkoitetaan asiakirjoja, jotka ovat saatavissa viranomaisen tietojärjestelmästä esimerkiksi vapaalla tekstihaulla ja ilman uusia ohjelmointitoimia. Tiedonsaantioikeus ulottuu niihin siitä huolimatta, että viranomainen ei itse käyttäisi samanlaista hakua omassa toiminnassaan. KHO:n selvityksessä mainittu hakuehdoilla toteutettavien pyyntöjen rajaaminen pois toteutettavista pyynnöistä ei näyttänyt ottavan huomioon tällaisia tilanteita. OA saattoi käsityksensä KHO:lle tiedoksi. Hän saattoi käsityksensä myös OM:lle tiedoksi ja vireillä olevassa HAIPA-hankkeessa huomioitavaksi.

KHO:n selvityksessä viitattiin myös asiakirjapyynnön toteuttamisen työläyteen. Tältä osin OA saattoi KHO:n tietoon käsityksensä siitä, että julkisuuslain mukaan asiakirjapyynnöstä ei voida kieltäytyä sen johdosta, että aineiston julkisuuden tarkastamiseen kuluu suuri työmäärä, tai muutenkaan resurssisyistä. Ainoa ”jousto” laissa liittyy asiakirjapyynnön toteuttamisaikaan, joka voi pidentyä korkeintaan kuukauteen.

Julkisuuslain mahdollinen muutostarve

Yleisemmällä tasolla tapaus herätti kysymyksen siitä, tulisiko tietopyynnön toteuttamisen viranomaiselle aiheuttama poikkeuksellisen suuri työmäärä huomioida julkisuuslain menettelysäännöksissä. Käytännössä hyvin laajaa asiakirja-aineistoa koskeva sinänsä yksilöity pyyntö voi olla salassa pidettävien tietojen seulomisen johdosta niin työläs, ettei lain mukaisessa kuukauden enimmäismääräajassa pysyminen ole mahdollista tai ettei pyyntöä voida käytännössä lainkaan toteuttaa kokonaisuudessaan. Julkisuutta koskevan perusoikeuden toteuttaminen voi tällaisissa tilanteissa vaarantaa muiden perusoikeuksien toteutumista.

OA:n mukaan lailla ei pitäisi säätää sellaisia viranomaisvelvoitteita, joita ei pystytä kaikissa tilanteissa toteuttamaan. OA:n mukaan julkisuuslaissa tulisikin huomioida myös kuvatun tyyppiset tilanteet, joissa lain noudattaminen ei ole käytännössä mahdollista. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että viranomainen voisi erillisellä päätöksellä pidentää asiakirjapyynnön käsittelyn enimmäismääräaikaa. Pidemmän määräajan mahdollisuus ei muuttaisi pääperiaatetta, mutta tarjoaisi joustavuutta poikkeustilanteiden varalle.

Ääritapauksissa viranomaisen pitäisi voida myös rajata tietopyynnön toteuttamisen laajuutta. Tämä tosin voi olla ongelmallista perustuslain 12 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Koska viranomainen voi saada tietopyyntöjä, joita ei voida käytännössä toteuttaa, jonkinlaisen rajauksen mahdollisuutta voitaisiin kuitenkin harkita. Julkisuusperiaatteen asianmukaista toteuttamista voitaisiin turvata viranomaisen päätöksen valituskelpoisuudella.

OA esitti OM:n harkittavaksi, tulisiko julkisuuslakia tarkistaa niin, että viranomaisella on kaikissa tietopyyntöasioissa tosiasiallinen mahdollisuus toimia lain mukaisesti. OA pyysi OM:ää ilmoittamaan mahdollista toimenpiteistään 28.2.2017 mennessä (5372/4/15*).

OM yhtyi näkemykseen tarkistaa julkisuuslain määräaikoja. Pääsääntönä tulisi edelleen olla pyydetyn asiakirjan antaminen viivytyksettä ja kahden viikon kuluessa sitä koskevasta pyynnöstä. Sen sijaan määräaika poikkeustilanteissa voitaisiin pidentää esimerkiksi kahteen kuukauteen. Julkisuuslain tarkistaminen voidaan toteuttaa EU:n tietosuoja-asetusta käsittelevän työryhmän työn yhteydessä.

Hyvitysesitys lainvastaisesta vangitsemisesta

Käräjäoikeuden vangitsemismääräys jäi voimaan hovioikeudessa

A oli tuomittu käräjäoikeudessa kolmen vuoden vankeuteen. Hovioikeus vapautti A:n tutkintavankeudesta valituksen käsittelyn aikana. Myöhemmin hovioikeus ei muuttanut vankeusrangaistusta. Se ei vanginnut A:ta tuomion julistamisen yhteydessä. Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon tuli alkaa ajallaan säännönmukaisessa menettelyssä, kuten myöhemmin tapahtuikin.

Välittömästi hovioikeuden tuomion jälkeen A kuitenkin etsintäkuulutettiin ja otettiin kiinni. Hänet passitettiin vankilaan, jossa A oli vangittuna lähes kaksi viikkoa, kunnes virhe selvisi ja hänet vapautettiin.

OA totesi, että A:n vapaudenriisto oli ollut selvästi lainvastainen. Perusvirhe asiassa oli tietotekninen. Tapahtuma-aikaan käytössä ollut rikostuomiosovelluksen (Ritu) versio oli välittänyt käräjäoikeuden antaman vangitsemismääräyksen (passituksen) täytäntöönpanoviranomaisille, vaikka hovioikeus oli nimenomaisesti päättänyt vangitsemisesta toisin. Hovioikeudessa ei ollut havaittu virheellisen tiedon välittymistä. Järjestelmää on sittemmin muutettu niin, että se ei enää mahdollista tällaisen virheen syntymistä.

Väärän passitustiedon välittyminen ei tullut ilmi hovioikeuden tuomion jakelutietojen tarkistamisen yhteydessä. Sinänsä virhe olisi voitu havaita, mutta se olisi edellyttänyt erillistä täytäntöönpanokirjan avaamista. Ritu-järjestelmän ohjeissa tai hovioikeuden sisäisissä ohjeissa tällaiseen menettelyyn ei kuitenkaan ohjattu.

OA totesi, että tapahtumat ajoittuvat noin vuosi Ritun käyttöönoton jälkeiseen aikaan. Ri-

kostuomiosovelluksessa on tunnetusti ollut lukuisia toiminnallisia ongelmia. Niitä on korjattu ja muutettu järjestelmän käyttöönoton jälkeen. Tapauksessa kyse oli tavallaan Ritu-järjestelmän ”piilevästä” toiminnallisuudesta, joka tuotti väärän passitustiedon ilman ratkaisukokoonpanoon kuuluneiden tai kenenkään muunkaan aktiivisia toimenpiteitä.

OA totesi, että vangitsemisessa on kyse keskeisestä vapausoikeudesta. Vangitsemista koskevien täytäntöönpanomääräysten virheettömyys on korostetun tärkeää käytetyistä välineistä riippumatta. Hovioikeudet käsittelevät ns. vangitun juttuja jatkuvasti osana perustoimintaansa. Menettelytapojen tulisi olla niin varmat, ettei virheitä pääse syntymään missään olosuhteissa. Tietoteknisen järjestelmän käytettävyysongelmat eivät poista tuomioistuimen vastuuta, jos asiantila on sellainen, että se on tuomioistuimen toimenpitein vältettävissä – kuten se tässä tapauksessa oli.

OA katsoi, että tuomiolauselman erillinen avaaminen, joka olisi paljastanut virheen, olisi ollut luontevasti tehtävissä jakelutietojen tarkastamisen yhteydessä. Erityisen huomion kiinnittämistä passitustietojen oikean välittymiseen perusteli se, että käsillä ollut tilanne oli ollut tavallisuudesta poikkeava, kun hovioikeus oli ennen pääkäsittelyä kumonnut käräjäoikeuden vangitsemismääräyksen.

Vaikka kahden hovioikeuden tuomarin voitiin katsoa laiminlyöneen täytäntöönpanoasiakirjan tarkistamisen, oli kysymys kuitenkin ensisijaisesti tietojärjestelmästä johtuvasta virheestä. Tämän vuoksi OA piti riittävänä saattaa tuomareiden tietoon käsityksensä heidän menettelyn virheellisyydestä.

Hyvitysesitys

OA piti syntynyttä virhettä tuomitun A:n kannalta vakavana. Asiassa oli tapahtunut selvä oikeudenloukkaus. Viranomaistoiminta ei täyttänyt perusoikeutena turvatun oikeusturvan ja henkilökohtaisen vapauden loukkaamattomuuden vaatimuksia.

OA lähetti päätöksensä Valtiokonttorille ja pyysi sitä olemaan sopivalla tavalla yhteydessä A:han ja ratkaisemaan asian valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain perusteella. OA pyysi Valtiokonttoria ilmoittamaan toimenpiteistään 28.2.2017 mennessä (943/2016*).

Tarve selventää käräjäoikeuden ilmoitusta ratkaisun antamisesta

Käräjäoikeus oli lähettänyt kantelijalle vakiomuotoisen ilmoituksen ratkaisun antamisesta käräjäoikeuden kansliassa. Ilmoituksesta kantelija oli ymmärtänyt, että ratkaisu lähetetään hänelle ilman eri pyyntöä. Kantelija pyysi käräjäoikeudelta ratkaisua sähköpostitse tyytymättömyyden ilmoittamisen määräajan ollessa lähellä päättymistään. Käräjäoikeudessa ei havaittu, että pyyntö liittyi tyytymättömyyden ilmoittamista koskevaan harkintaan. Ratkaisu jäi toimittamatta kantelijalle ennen tyytymättömyyden ilmoittamisen määräajan päättymistä.

OA kiinnitti käräjäoikeuden huomiota erityisen tarkkuuden noudattamiseen siinä, että käräjäoikeuteen tapahtuvan yhteydenoton liittyminen muutoksenhakuun havaitaan riittävän varhaisessa vaiheessa. Tällaisia yhteydenottoja käsiteltäessä on syytä ottaa huomioon myös se, ettei maallikon voida olettaa tietävän menettelytapoja ratkaisujen toimittamisessa.

OA katsoi, että ilmoituksessa ratkaisun antamisesta olisi selvyyden vuoksi aiheellista ilmetä, että ratkaisua ei lähetetä ilmoituksen vastaanottajalle ratkaisun antamispäivänä automaattisesti, vaan että tiedon saaminen ratkaisun sisällöstä edellyttää käyntiä tai muuta yhteydenottoa käräjäoikeuteen. OA esitti OM:n harkittavaksi, olisiko ilmoituskirjettä (ilmoitus ratkaisun antamisesta) täsmennettävä ilmoituksen saajan oikeusturvan parantamiseksi. OA pyysi ministeriötä ilmoittamaan toimenpiteistään 31.12.2016 mennessä (2790/4/15*).

OM ilmoitti 16.12.2016, että ilmoituskirjettä on täsmennetty seuraavalla lisäyksellä: ”Ratkaisu ja muutoksenhakuohjeet ovat ratkaisun antamispäi-

västä alkaen nähtävillä käräjäoikeuden kansliassa. Jos haluatte, että ratkaisu toimittaan Teille, Teidän on erikseen pyydettävä sitä käräjäoikeudelta".

Vakuustakavarikon kumoamisesta ilmoittaminen

Eräs kanteluasia (1021/4/15*) osoitti viranomaisissa vallitsevan epäselvyyttä sen suhteen, miten ilmoitus turvaamistoimen kumoamisesta välittyy ulosottovirastoon ja minkä viranomaisen vastuulla tämän ilmoituksen tekeminen on. Syyttäjänvirastossa vastuun oli ymmärretty olevan tuomioistuimella. Tällaisesta tuomioistuimen tehtävästä tai vastuusta ei ole säädetty tai ohjeistettu.

OA esitti OM:lle, että se ryhtyisi toimenpiteisiin sääntelyn täsmentämiseksi niin, että velvollisuus ilmoittaa täytäntöönpanoviranomaiselle tuomioistuimen ratkaisusta kumota pakkokeinolain mukainen vakuustakavarikko ilmenisi asiaan sovellettavista säännöksistä tai määräyksistä nykyistä yksiselitteisemmin. OA pyysi OM:ää ilmoittamaan vuoden 2016 loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin esitys mahdollisesti on antanut aihetta (2521/2016).

Tietoturva rikosrekisteriotteen tilaamisessa

Kantelija oli saanut tiedon häntä koskevasta rikosrekisteriotteen tilaamisesta ja otteen toimittamisesta ulosottoviraston hänelle toimittaman maksukehotuksen kautta. Otteen oli tilannut eräs yhtiö kantelijan nimellä. OA piti huolestuttavana sitä, kuinka helposti salassa pidettävä rikosrekisteriote oli mahdollista saada ilman, että asianomainen henkilö on itse esittänyt sitä koskevaa pyyntöä tai ollut pyynnöstä edes tietoinen.

OA pyysi Oikeusrekisterikeskusta harkitsemaan, kuinka rikosrekisteriotteiden toimittamiseen liittyvää tietoturvaa voitaisiin kehittää. OA pyysi Oikeusrekisterikeskusta ilmoittamaan toimenpiteistään 31.10.2016 mennessä (1412/4/15*).

Oikeusrekisterikeskus ilmoitti 4.10.2016, että henkilön tunnistamisen osalta parhaana kehittämistoimenpiteenä nähdään laajentaa vahvan tunnistautumisen mahdollistava sähköinen asiointi koskemaan myös rikosrekisterilain 6 §:n 1 momentin mukaisia otteita. Muutosta ei ole toistaiseksi voitu toteuttaa määrärahojen puuttuessa. OA:n huomiot ja tarve kehitystyölle nostetaan esille tulosohjausneuvotteluissa. Ohjeistusta rikosrekisterihakemusten tarkastamisesta tarkennetaan ja henkilöstölle annetaan sen mukaista koulutusta.

Julkinen oikeusavustaja unohti toimeksiannon hoitamisen

Julkinen oikeusavustaja oli unohtanut kantelijan lapsen elatusta koskeneen toimeksiannon hoitamisen ja havainnut asian vasta käydessään läpi avoinna olleita asioita. AOA:n sijainen katsoi, että julkinen oikeusavustaja oli laiminlyönyt käsitellä asian asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivästystä. Julkinen oikeusavustaja oli menetellyt virheellisesti myös, kun hän ei ollut vastannut kantelijan tiedusteluun asian käsittelyvaiheesta.

AOA:n sijainen antoi julkiselle oikeusavustajalle huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä (4513/4/15).

Epäyhtenäinen käytäntö asiakirjapyyntöjen maksullisuudessa

Käräjäoikeudessa ei ollut kaikin osin yhtenäistä käytäntöä asiakirjojen maksullisuudesta. Käräjäsihteerit eivät aina osanneet käyttää pdf-tulostustoimintoa. Sitä käyttämällä asiakirjapyyntö olisi toteutettavissa maksutta. Näin olisi tullut tehdä myös kantelutapauksessa.

Selvitys- ja lausuntopyynnön jälkeen käräjäoikeus antoi uuden ohjeen asiakirjamaksuista, joka selvensi pääsääntöä siitä, että asiakirjan antamisesta ei peritä maksua, kun julkinen sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään tiedon pyytäjälle sähköpostitse.

OA katsoi, että käräjäoikeus oli ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin tulevan käytännön ohjaa-

miseksi yhdenmukaiseksi ja julkisuusperiaatetta toteuttavaksi. OA piti riittävänä toimenpiteenä saattaa asiakirjan maksuttomuutta koskeva käsityksensä käräjäsihteerin tietoon (561/4/16).

Salassa pidettävän tiedon lähettäminen suojaamattomassa sähköpostissa

Julkinen oikeusavustaja ei olisi saanut lähettää kantelijalle suojaamattoman sähköpostiyhteyden kautta asiakirjaluonnoksia, jotka sisälsivät tietoja kantelijan terveydentilasta ja joista kävi ilmi, että kantelija oli saanut terveydenhuollon palveluja eräissä terveydenhoidon yksiköissä. OA saattoi käsityksensä julkisen oikeusavustajan menettelystä tämän tietoon (1402/4/15).

Hyvän kielenkäytön vaatimus oikeusaputoimistossa

OA katsoi, että julkisen oikeusavustajan asiakkaalleen lähettämä sähköpostiviesti ei täyttänyt hyvään hallintoon kuuluvaa hyvän kielenkäytön vaatimusta.

Lisäksi julkinen oikeusavustaja oli asiakkaalle lähettämiensä sähköpostiviestien allekirjoitustietoihin merkinnyt viranomaiseksi ”Länsi-Uudenmaan oikeusavustamo”. OA totesi, että viranomaisen on asiakkaisiin nähden esiinnyttävä virallisella nimellään. OA saattoi käsityksensä julkisen oikeusavustajan tietoon (3567/4/15).

Tuomion perusteesta tiedusteleminen ei ollut asianmukaista

Oikeusaputoimiston oikeusapusihteeri oli tiedustellut kantelijalta syytä kantelijalle tuomittuun elinkautisvankeuteen. Se, mistä teosta kantelija oli tuomionsa saanut, ei liittynyt oikeusaputoimiston hoidettavana olleeseen asiaan. OA:n mukaan oikeusapusihteerin olisi tullut ymmärtää, ettei tiedon tiedusteleminen ollut oikeusaputoimiston hoidettavana olleen asian yhteydessä asianmukaista. OA saattoi käsityksensä oikeusapusihteerin menettelystä tämän tietoon (4833/4/15).

Kuuleminen lähestymiskiellon määräämisessä

Kantelijalle annettiin tiedoksi hakemus lähestymiskiellon määräämiseksi kolmeksi kuukaudeksi laajennettuna perheen sisäisenä lähestymiskieltona. Pääkäsittelyssä, josta kantelija oli jäänyt kutsuttuna pois, oli ilmennyt, ettei edellytyksiä haettuun perheen sisäisen lähestymiskiellon määräämiselle ollut. Sen sijaan kantelija määrättiin vuodeksi tavalliseen laajennettuun lähestymiskieltoon.

OA katsoi, että kuulemistilaisuuden varaaminen kantelijalle tavallisesta laajennetusta lähestymiskiellosta vuoden ajaksi olisi paremmin toteuttanut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluvaa asianosaisen oikeutta tulla kuulluksi kuin miten kantelijan kuuleminen oli nyt toteutettu. OA saattoi käsityksensä käräjätuomarin tietoon (730/4/15*).

Hovioikeuden tuomion antoajankohta

Hovioikeus antoi tuomion lapsioikeudellisessa asiassa noin viisi kuukautta pääkäsittelyn jälkeen. Oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 17 §:n 2 momentin mukaan ratkaisu tulee antaa 30 päivän kuluttua pääkäsittelyn päättymisestä ja määräaika voidaan ylittää vain erityisistä syistä.

OA katsoi, että käsillä olleessa asiassa kukaan yksittäinen virkamies ei ollut viivytellyt tai menetellyt muutenkaan velvollisuuksiensa vastaisesti. OA ei kuitenkaan pitänyt tyydyttävänä laissa pääsäännöksi asetetun määräajan ylittämistä. Asiassa saadun selvityksen mukaan määräaika ylittyy pääsääntöisesti ainakin Helsingin, Turun ja Vaasan hovioikeuksissa. Tällainen tilanne heikentää asianosaisten ja yleistä luottamusta tuomioistuinten toiminnan asianmukaisuuteen.

Näistä syistä oikeusasiamies on esittänyt vuonna 2010 OM:n harkittavaksi oikeudenkäymiskaaren mainitun säännöksen kehittämistä siten, että hovioikeuksien tosiasialliset toimintamahdollisuudet ja erilaiset oikeusturvanäkökohdat tulisivat tasapainoisemmin huomioon otetuiksi (ks. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2010 s. 142–143). Esitys ei ole toistaiseksi johtanut toimenpiteisiin. OA lähetti uuden päätöksensä OM:lle tiedoksi (784/4/16*).

Käräjäoikeuden kohtuuton käsittelyaika lapsia koskevissa asioissa

Käräjäoikeuden käsittelyaika lasten elatusavun muuttamista koskevassa asiassa oli ollut yli kaksi vuotta neljä kuukautta ja lasten huoltoa ym. koskevassa asiassa noin kaksi vuotta kaksi kuukautta. Kysymys oli samoja lapsia koskevista asioista ja ne oli käräjäoikeudessa käsitelty yhdessä.

OA piti asioiden käsittelyaikaa erityisesti lasten edun kannalta kohtuuttoman pitkänä. OA kuitenkin katsoi, ettei asiassa ollut tullut esiin sellaista, jonka perusteella käräjätuomarin olisi katsottava laiminlyöneen velvollisuuksiaan siten, että oikeusasiamiehen olisi siihen enemmälti puututtava. OA saattoi käsityksensä käräjäoikeuden tietoon (2645/4/15).

Käräjäoikeuden käsittelypäivän siirtyminen

Elokuussa 2015 vireille tulleen kiinteistöriidan valmisteluistunto ilmoitettiin järjestettävän syksyllä 2016. Kesällä 2016 käräjäoikeudesta kuitenkin ilmoitettiin, että käsittely siirtyy aikaisintaan keväälle 2017. OA katsoi, että asian käsittelyaikaa voitiin pitää jo tässä vaiheessa pitkänä, kun istuntokäsittely päästään ylipäätään aloittamaan vasta runsaan puolentoista vuoden kuluttua asian vireille tulosta.

Kyse ei ollut vain kantelijan asiasta, vaan käräjäoikeuden työtilanteessa yleisemmin. Useita asioita oli ruuhkautunut jo ennen niiden käsittelyvuoroonsa tulemista. OA:n käsityksen mukaan tilanne pääkäsittelypäivien saamisessa on vastaava useassa muussakin käräjäoikeudessa.

Asiassa ei tullut esille sellaista yksittäisen virkamiehen virhettä tai laiminlyöntiä, joka edellyttäisi oikeusasiamiehen toimenpiteitä. OA kiinnitti käräjäoikeuden huomiota asian pitkään käsittelyaikaan. Tämä asiantila oli tosin jo entuudestaan käräjäoikeuden tiedossa, joka oli vedonnut resurssien riittämättömyyteen.

OA totesi, että resurssipuutteista johtuvat oikeudenkäyntien aiheettomat viivästykset eivät toteuta jokaiselle kuuluvaa oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. OA saattoi käsityksensä oikeuslaitoksen resursseista vastaavan oikeusministeriön tietoon (3715/2016*).

4.2 Syyttäjälaitos

Syyttäjäasiat kuuluivat AOA *Jussi Pajuojan* ratkaistaviksi. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Mikko Eteläpää*.

4.2.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Syyttäjäorganisaatio muodostuu Valtakunnansyyttäjänvirastosta (VKSV) ja syyttäjänvirastoista. Syyttäjänvirastoja on 11, ja niissä on päätoimipaikkojen lisäksi yhteensä 23 paikallista palvelutoimistoa. Syyttäjänvirastot ovat tulosvastuullisesti itsenäisiä yksikköjä, joista jokainen käy tulosneuvottelut määrärahaosuudestaan VKSV:n kanssa.

Oikeusministeriö (OM) asetti vuonna 2016 hankkeen, jonka tehtävänä on valmistella syyttäjälaitoksen organisaatiouudistusta siten, että koko syyttäjälaitos (paitsi Ahvenanmaa) toimisi tulevaisuudessa yhtenä virastona, joka jakautuu neljään alueelliseen yksikköön. Hankkeeseen liittyen VKSV asetti syyttäjälaitoksen sisäisen suunnitteluhankkeen toimikaudeksi 1.7.2016–31.12.2017. Tavoitteena on siirtyminen kaikilta osin uuteen toimintamalliin ja organisaatioon vuoden 2018 alusta lukien.

4.2.2 LAILLISUUSVALVONTA

Suurin osa syyttäjiin kohdistetuista kanteluista koski syyteharkintaa, lähinnä sitä, että syytettä ei nostettu. Lisäksi kanneltiin syyttäjien tekemistä esitutkinnan rajoittamispäätöksistä, syyttäjien suhtautumisesta lisätutkintapyyntöihin ja ratkaisujen viipymisestä. Osa kanteluista koski syyttäjän toimenpiteitä poliisirikosten tutkinnanjohtajana.

Oikeusasiamies ja valtakunnansyyttäjä pyrkivät välttämään syyttäjien päällekkäistä valvontaa ja samojen asioiden tutkimista. Vuonna 2016 jatkettiin käytäntöä, jonka mukaan oikeusasiamiehelle tehdyt syyteharkintaa tai esitutkinnan rajoittamista koskevat muutoksenhakutyyppiset kantelut siirretään valtakunnansyyttäjälle, jos epäiltynä on yksityinen henkilö. Valtakunnansyyttäjä voi tällöin tehdä uuden syyteharkinnan tai määrätä esitutkinnan suoritettavaksi, mihin oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltuutta. Tällaisia siirtoja oli kaksi.

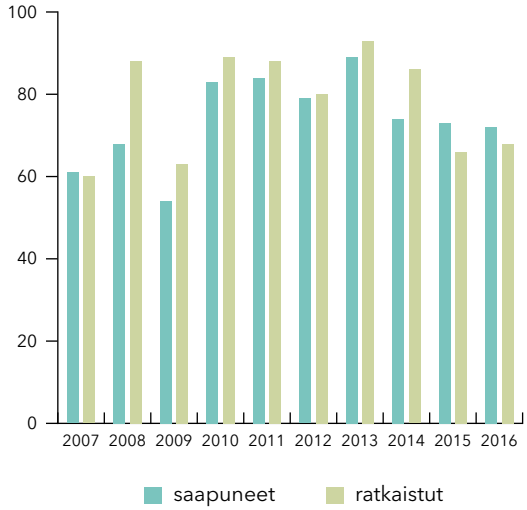
Syyttäjiin kohdistuneita kanteluita kirjattiin vuonna 2016 saapuneeksi 72 ja niitä ratkaistiin 68. Viime vuosina kanteluiden lukumäärät ovat olleet suhteellisen vakaita. Lukuja arvioitaessa on otettava huomioon, että poliisi- ja tuomioistuinasioiksi kirjataan ja sellaisina ratkaistaan jonkin verran kanteluita, joissa arvostellaan myös syyttäjiä. Tilastot ovat siten lähinnä suuntaa-antavia.

Toimenpiteeseen päädyttiin ainoastaan kahdessa asiassa. Syyttäjäviranomaisia koskevien ratkaisujen toimenpideprosentti on selvästi kanslian keskiarvoa alhaisempi.

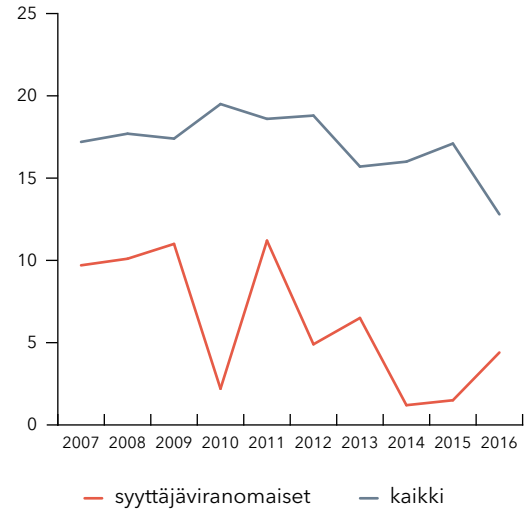
4.2.3 TARKASTUKSET

Syyttäjänvirastoihin tehtiin kaksi tarkastusta. Salpausselän syyttäjänviraston Lahden palvelutoimiston ja Sisä-Suomen syyttäjänviraston Tampereen päätoimipaikan tarkastuksella keskusteltiin muun muassa syyttäjän seuraamuskannanotosta haastehakemuksessa ja pääkäsittelyssä.

Syyttäjien käytännöissä on vaihtelua. Osa syyttäjistä esittää varsin tarkan kannanoton seuraamukseksi, esimerkiksi ”vähintään viiden kuukauden ehdoton vankeusrangaistus”, kun taas



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2007–2016



Toimenpideprosentti vuosina 2007–2016

toiset tyytyvät yleisempään, esimerkiksi ”ehdollinen vankeusrangaistus ja oheissakko”.

Kummassakin tarkastuskohteessa poliisirikosten tutkinnanjohtajina toimivat syyttäjät totesivat tutkinnanjohtajuuden vievän yllättävän paljon työaikaa.

Oikeusasiamiehen kanslian vuoden 2016 teemasta ”Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin” todettiin, että syyttäjän tekemästä syyttämättäjättämispäätöksestä voi kannella, minkä lisäksi asianomistaja voi itse nostaa asiassa syytteen. Syyttäjän tutkinnanjohtajana tekemissä päätöksissä on ohjeistus, miten ratkaisuun tyytymätön voi toimia.

Kummassakaan tarkastuskohteessa syyteasioiden ikärakenteessa tai syyttäjien rästilistoissa ei ollut sellaista, mikä olisi edellyttänyt lailliisuusvalvonnallisia toimenpiteitä.

VKSV:ssä keskusteltiin syyttäjälaitoksen uudelleen organisoimisesta. Syinä muutokseen ovat muun muassa toimintaympäristön muuttuminen ja taloudellinen tilanne. Koska syyttäjien toimivalta on valtakunnallinen, uudistus tukisi henkilöstön mielekästä käyttöä ja kohdentamista.

Tapaamisella käsiteltiin myös poliisirikostutkinnan tilaa. Keskustelussa tuotiin esille, että tutkinnan riippumattomuus puoltaisi erillisen poliisirikosyksikön perustamista, jonka tutkijat olisivat erillään poliisihallinnosta.

4.2.4 RATKAISUJA

Turvaamistoimipäätöksen kumoaminen tapahtui hitaasti

Kantelijan omaisuuteen kohdistuneen turvaamistoimipäätöksen täytäntöönpanon kumoamiseen oli kulunut kaksi vuotta.

Käräjäoikeus oli määrännyt turvaamistoimen 22.6.2011 ja kumonnut sen 30.8.2012. Tieto käräjäoikeuden kumoamispäätöksestä tuli ulosottoviraston tietoon vasta, kun kantelija itse oli toimittanut tiedon ulosottovirastolle 26.8.2014.

Ulosottovirastossa turvaamistoimen täytäntöönpano päätettiin heti samana päivänä. Kantelijan omaisuutta eli hänen omistamansa ja vakituisena asuntona käyttämänsä kiinteistö oli siten ollut turvaamistoimen alaisena lähes täsmälleen kahden vuoden ajan ilman, että tähän olisi ollut enää perustetta.

AOA totesi, että tietojärjestelmiä koskevassa OM:n asetuksessa tai muutoinkaan ei ole säädetty velvollisuudesta ilmoittaa pakkokeinolain mukaisen takavarikon kumoamisesta tietojärjestelmässä. Koska velvollisuudesta ilmoittaa täytäntöönpanoviranomaiselle vakuustakavarikon kumoamisesta ei ole erikseen säädetty, tiedon toimittaminen jäi ulosottokaaren nojalla vakuustakavarikon hakijan vastuulle.

Turvaamistoimipäätöksen täytäntöönpanoa oli haettu rikosasian esitutkinnan aikana. Asian siirryttyä sittemmin syyttäjälle, myös asian ratkaisuvalta oli siirtynyt esitutkintaviranomaiselta syyttäjälle. AOA:n mukaan velvollisuus ilmoittaa turvaamistoimen kumoamisesta täytäntöönpanoviranomaiselle oli tässä asiassa ollut syyttäjällä.

AOA:n mukaan hänen saamansa selvitys osoitti, että ilmoitusvelvollisuudesta oli asianomaisissa viranomaisissa epäselvyyttä ja syyttäjänvirastossa oli mielletty, että vastuu olisi tuomioistuimella. Edelleen AOA totesi, että erityisesti Oikeusrekisterikeskuksen ja Valtakunnansyyttäjänviraston toimittaman selvityksen valossa oli sinänsä ymmärrettävää, että syyttäjä oli luottanut tiedon vakuustakavarikon kumoamisesta välittyvän tuomioistuimen ilmoitusten perusteella asianomaiselle ulosottovirastolle. Vaikka syyttäjän olettamaa ilmoitusvelvollisuudesta voitiin pitää ymmärrettävänä, tämä ei poistanut syyttäjän vastuuta asiasta.

AOA saattoi kihlakunnansyyttäjän tietoon käsityksensä menettelyn virheellisyydestä ja esitti asiassa hyvitystä. Hän pyysi Valtiokonttoria ilmoittamaan viimeistään 30.9.2016, mihin toimenpiteisiin hyvitysesitys oli antanut aihetta.

AOA esitti OM:lle, että se ryhtyisi toimenpiteisiin sääntelyn täsmentämiseksi niin, että velvollisuus ilmoittaa täytäntöönpanoviranomaiselle tuomioistuimen ratkaisusta kumota pakkokeinolain mukainen vakuustakavarikko ilmenisi asiaan sovellettavista säännöksistä tai määräyksistä nykyistä yksiselitteisemmin. AOA pyysi ministeriötä ilmoittamaan kuluvan vuoden loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin esitys mahdollisesti on antanut aihetta (1021/4/15*).

Esitutkinnan rajoittamispäätöksen tiedoksiantaminen

Poliisin menettelyä koskevan kantelun yhteydessä AOA Pajuoja totesi kihlakunnansyyttäjälle, että olisi ollut perusteltua lähettää esitutkinnan rajoittamispäätös tiedoksi rikosilmoituksen tekijälle, vaikka tämä ei ollutkaan asiassa asianomistaja. Kysymys oli hoitokodissa asuvien vanhusten käyttövaroihin kohdistuneesta epäillystä kavalluksesta. Vaikka hoitokoti ei ollut asiassa asianosainen, ei voitu pitää poissuljettuna, että mahdollinen asiakkaiden varoihin kohdistuva kavallus olisi saattanut jollain tavoin vaikuttaa laitoksen vastuuseen (3305/4/15).

Esitutkinta-aineiston ulkopuolelle jätettyä aineistoa koskeva tietopyyntö

Poliisirikosten tutkinnanjohtajina toimivat kihlakunnansyyttäjät olivat tehneet päätöksen esitutkinnassa epäiltyinä kuultujen henkilöiden pyyntöön saada tutustua aineistoon, jota ei ollut liitetty esitutkintapöytäkirjaan. Päätöksessä, jossa tietoa ei annettu pyydetyin tavoin syyttäjät totesivat, että päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

AOA:n sijainen katsoi, että tilanteen tulkinnanvaraisuuden johdosta hänellä ei ollut perusteita arvostella syyttäjien menettelyä. Tulkinnanvaraisuus johtuu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuista ja esitutkintalain muutoksen yhteydessä lakivaliokunnan antamasta lausumasta (LaVM 7/2014 vp).

Valiokunnan mukaan julkisuuslain mukainen valitusmenettely näyttäisi olevan käytettävissä silloin, kun kysymys on julkisuuslain mukaisesta viranomaisen asiakirjasta. Jos tietopyynnön kohteena on sellainen esitutkintapöytäkirjan ulkopuolelle jätetty aineisto, joka tiedon antamisesta päättävän viranomaisen mielestä ei voi tai ei ole voinut vaikuttaa asian käsittelyyn, asianosaisella ei olisi esitutkintalain perusteella oikeutta saada tietoa.

AOA:n sijainen piti oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta ongelmallisena, jos tilanteessa jossa asianosainen itse ei voi arvioida onko joku aineisto vaikuttanut tai voinut vaikuttaa asian käsittelyyn, kysymystä ei voi valitusteitse saattaa riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi. AOA:n sijainen lähetti jäljennöksen ratkaisustaan tiedoksi oikeus- ja sisäministeriölle (1571/4/15).

4.3 Poliisi

Poliisin laillisuusvalvonta kuului AOA *Jussi Pajuojalle*. Jäljempänä mainittavat päätökset ovat hänen tekemiään, ellei toisin mainita. Poliisiasioiden pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Juha Haapamäki*.

4.3.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Poliisin organisaatiota on viime vuosina muutettu perusteellisesti. Uudistamisen kolmas vaihe (PORA III) tuli voimaan vuoden 2014 alusta. Sen myötä poliisilaitosten määrä väheni yhteentoista aiemmasta 24:stä. Lisäksi Ahvenanmaalla on oma poliisiviranomainen. Yhdentoista pääpoliisiaseman lisäksi on lähes 100 poliisiasemaa ja myös yhteispalvelupisteitä. Poliisiasemat ovat hyvin erikokoisia miehitykseltään ja palveluiltaan. Kesäkuussa 2016 sisäministeriö (SM) päätti 11 poliisiaseman lakkauttamisesta.

Suuri muutos PORA III:ssa oli myös, että Liikkuva poliisi lakkautettiin ja sen henkilöstö siirtyi paikallispoliisiin. Myös keskusrikospoliisin (KRP) toimipisteitä vähennettiin.

Poliisihallitus suunnittelee, johtaa, kehittää ja valvoo poliisilaitosten ja KRP:n toimintaa. SM:n poliisiosastolle puolestaan kuuluvat poliisitoimen strateginen suunnittelu, lainsäädännön kehittäminen ja ministeriön kansainvälinen yhteistyö. Vuoden 2016 alusta suojelupoliisi siirtyi Poliisihallituksen alaisuudesta suoraan SM:n alaiseksi poliisiyksiköksi.

Paikallispoliisin organisaatiomuutoksen lisäksi vuoden 2014 alusta tulivat voimaan uudet esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilait. Niissä ei ole havaittu huolestuttavia tulkinta- tai muita ongelmia laillisuusvalvonnassa. Merkittävä poliisia koskeva lakimuutos oli joulukuun 2016 alussa voimaan tullut sakkomenettelyuudistus, jonka myötä tietyissä tavallisissa (vähäisissä) rikosasioissa sakkoja ei enää vahvista syyttäjä, vaan päätöksenteko siirtyi poliisille. Sakkomenettelyn käyttöalan laajentamista edelleen selvitetään.

Poliisin tietojärjestelmien pitkään vireillä ollut kokonaisuudistus (Vitja-projekti) ei ole edennyt suunnitellusti. Sen oli määrä valmistua vuoden 2014 alussa, mutta toimitussopimus jouduttiin purkamaan. Sen jälkeen hanke on käynnistetty uudelleen toteutettavaksi useammassa osassa.

Euroopassa tehtyjen terrori-iskujen ja Euroopan lähialueiden kriisien myötä keskusteltiin poliisin valmiudesta ja toimivaltuuksien riittävyydestä, vaikkei Suomen konkreettinen turvallisuustilanne merkittävästi muuttunutkaan. Joka tapauksessa sisäinen ja ulkoinen turvallisuus ovat entistä enemmän sidoksissa toisiinsa. Lainsäädännössä tähän liittyvä suuri poliisia koskeva hanke on tiedustelulainsäädännön kokonaisuudistus (tästä ks. s. 202).

Turvapaikanhakijoiden määrä väheni edellisvuoteen verrattuna huomattavasti. Vastaanottokeskukset ja kielteisen päätöksen saaneiden palautukset työllistivät kuitenkin poliisia edelleen.

Useita poliisirikostutkintoja oli edellisvuosien tapaan esillä julkisuudessa. Niistä ylivoimaisesti vakavimmassa Helsingin poliisilaitoksen huumerikosyksikön entinen päällikkö tuomittiin hovioikeudessa kolmen vuoden vankeuteen muun muassa virkarikoksista ja käräjäoikeudessa erillisessä juttukokonaisuudessa 10 vuodeksi vankeuteen useista törkeistä huumausainerikoksista. Käräjäoikeuden tuomio ei ole lainvoimainen. Lisäksi poliisin epäiltyjen rekisteriin (Epri) liittyviä syytteitä käsiteltiin: sekä käräjäoikeus että hovioikeus hylkäsivät kaikki syytteet. Edellisvuosien tapaan poliisimiehiä tuomittiin myös rekisteriurkinnoista.

Luottamus poliisiin on joka tapauksessa korkealla: 96 % luottaa poliisin melko tai erittäin paljon (poliisibarometri 2016). Samalla kuitenkin

41 % piti melko tai erittäin todennäköisenä, että poliisin sisällä esiintyy korruptiota tai epäeettistä toimintaa.

Yleisiä kehityspiirteitä

Poliisihallinnossa yleisenä linjana on ollut lisätä poliisin ja syyttäjän harkintavaltaa sen suhteen, mitä rikosepäilyjä tutkitaan. Tavoitteena on suunnata niukat resurssit tarkoituksenmukaisella tavalla. Tähän sinänsä perusteltuun tavoitteeseen pyrkiminen voi käytännössä heikentää rikosprosessijärjestelmän toiminnan ennustettavuutta ja rikosten asianosaisten yhdenvertaista kohtelua. Herää esimerkiksi kysymys, mitä tehdään niille rikosasioille, jotka poliisin tai syyttäjän päätöksellä jätetään kokonaan tai osittain tutkimatta tai joita ei ehditä ainakaan kohtuullisessa ajassa hoitaa – tavallisen kansalaisen näkökulmasta asialla voi olla suurikin merkitys.

Poliisin resurssit ovat yleensäkin olleet viime vuosina paljon esillä julkisuudessa. Lähtökohtaisesti tämä ei ole laillisuusvalvontakysymys, mutta poliisien määrän vähentäminen voi johtaa esimerkiksi käsittelyaikojen pidentymiseen ja muutoinkin poliisipalvelujen laadun heikentymiseen, ja siten vaarantaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Poliisin puolelta on todettu, että jos poliisien määrää vielä vähennetään, ei nykyistä toiminnan tasoa pystytä säilyttämään. Nyt poliiseja on noin 7 300.

Hallitus antoi keväällä 2016 selonteon sisäisestä turvallisuudesta (VNS 5/2016 vp). Sen mukaan poliisien määrä vakiinnutetaan kuluvalla kehyskaudella noin 7 000 poliisin tasolle. Lisäksi todettiin, että koska poliisitoiminnan painopisteet ovat arvovalinta ja poliittisessa päätöksenteossa määritellään sekä poliisin tehtävät että resurssit, tulisi myös poliisitoiminnan painopisteet määritellä osana poliittista päätöksentekoa. Selonteon jatkoksi tullaan vuonna 2017 laatimaan sisäisen turvallisuuden strategia.

Viime vuosina on jo keskusteltu paljon siitä, mitä poliisin tehtäviin ylipäätään tulisi kuulua. Tulisiko esimerkiksi juopuneiden kuljetuksen ja säilytyksen kuulua jollekulle muulle kuin poliisille? Järjestyspoliisin toimintakentällä yksityiset vartiointiliikkeet hoitavat nykyään yhä suurempaa osaa järjestyksenpidosta. On kuitenkin muistettava, että poliisin tehtävien siirtäminen yksityiselle ei ole vain tarkoituksenmukaisuuskysymys, vaan sitä tulee tarkastella myös perustuslain kannalta.

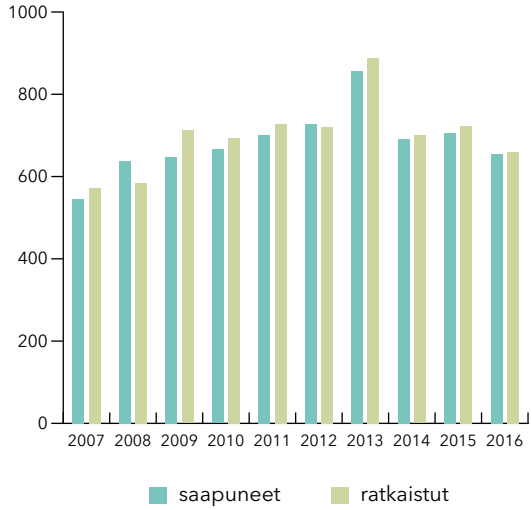
Poliisin lupahallinnossa on siirretty asiointia ja palveluja verkkoon. Joitain palveluja on myös siirretty pois poliisilta. Vuoden 2016 alusta Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi (palveluntuottajana Ajovarma) myöntää ajokorttiluvat ja ajokortit sekä eräät kuljettajalta vaadittavat lisäluvat. Tämän arvioidaan vähentävän poliisin asiakaskäyntejä yli 300 000:lla. Poliisilla säilyi edelleen ajokieltoon määrääminen, ajokortinhaltijan ajoterveyden ja ajotaidon valvonta sekä lupien peruuttaminen. Vuoden 2017 alussa poliisilta siirtyi Maahanmuuttovirastolle ulkomaalaisasioita, kuten kaikki oleskelulupa-asiat.

4.3.2 LAILLISUUSVALVONTA

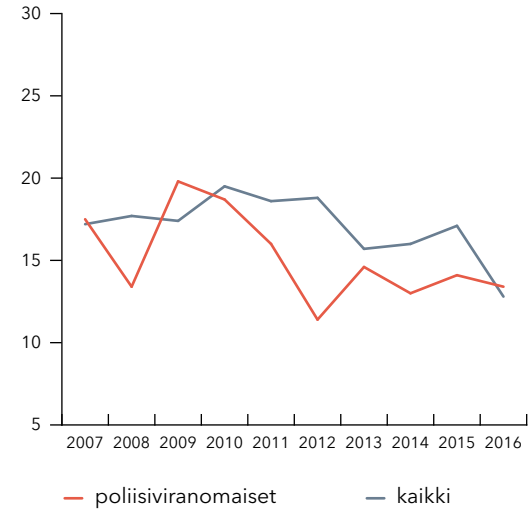
Poliisikantelut ovat pitkään olleet noin kuudesosa kaikista oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista. Poliisia koskevia kanteluja ratkaistaan myös muun muassa syyttäjiin, tuomioistuimiin ja ulkomaalaisasioihin tilastoitujen kanteluiden yhteydessä. Osa ulkomaalaiskanteluista koskee poliisin menettelyä (ks. jakso Ulkomaalaisasiat s. 226).

Poliisikanteluja on viime vuosina tullut seitsemisensataa – lukuun ottamatta ennätysvuotta 2013, jolloin niitä saapui 858. Vuonna 2016 kanteluja saapui kaikkiaan 654 (edellisvuonna 705) ja niitä ratkaistiin 659 (723). Kantelujen lisäksi ratkaistiin 11 poliisia koskenutta omaa aloitetta.

Poliisikanteluja käsittelevät muutkin viranomaiset kuin oikeusasiamies. Vuonna 2016 oikeuskanslerinvirastolle tehtiin 329 (edellisvuonna 260) poliisiin kohdistunutta kantelua. Joitakin näistä siirrettiin oikeusasiamiehelle oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2007–2016



Toimenpideprosentti vuosina 2007–2016

lain perusteella. Poliisihallitukselta saadun tiedon mukaan poliisille tehtiin vuonna 2015 yhteensä 550 (725) kantelua, jotka käsiteltiin sisäisesti.

Oikeusasiamiehen ratkaisemista kanteluista johti toimenpiteeseen 81 (99) ja omista aloitteista yhdeksän. Toimenpideratkaisujen lukuisuuden vuoksi läheskään kaikkia ei ole mahdollista selostaa tai edes mainita tässä kertomuksessa.

Valtaosa poliisikanteluista koskee esitutkintaa ja erilaisten pakkokeinojen käyttöä. Usein kantelija katsoo, että esitutkinta on puutteellinen, arvostelee tutkinnan kestoa tai pitää virheellisenä poliisin päätöstä olla toimittamatta esitutkintaa. Pakkokeinoista kannellaan useimmiten kotietsinnästä ja erilaisista vapaudenmenetyksistä. Joskus kannellaan myös poliisin käytöksestä. Poliisin lupapalvelujen osalta ollaan useimmiten tyytymättömiä palveluaikojen saatavuuteen.

Monesti tulee esiin kantelijoiden väärinkäsitys siitä, että poliisi suorittaa esitutkinnan aina, kun joku sitä pyytää tai että oikeusasiamies voisi määrätä esitutkinnasta. Esitutkinta toimitetaan kuitenkin vain, jos asiassa on poliisin harkinnan mukaan syytä epäillä rikosta. Oikeusasiamies puolestaan voi määrätä esitutkinnan toimittamisesta vain valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa, ei siis silloin, kun epäiltynä on yksityishenkilö.

Kantelujen määristä tai kanteluratkaisuista ei voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä poliisitoiminnan tilasta. On otettava huomioon, että erilaisia poliisitoimenpiteitä tehdään päivittäin tuhansia. Kantelut ovat niistä vain hyvin pieni ja valikoitunut otos.

Yksi selitys poliisikantelujen määrälle on poliisitoiminnan luonne. Poliisi joutuu puuttumaan ihmisten perusoikeuksiin usein voimakkaastikin, ja näissä tilanteissa voi olla niukasti harkinta-aikaa. Esimerkiksi pakkokeinoja koskevat ratkaisut joudutaan usein tekemään vähäisten tietojen perusteella. Toimenpiteen kohteen näkökulmasta tai myöhempien tietojen valossa tilanne voi näyttää kovin toisenlaiselta. Poliisin menettelyä tulee kuitenkin aina arvioida ottaen huomioon päätöksentekotilanne ja se, mitä päätöksentekijällä tuolloin oli tai olisi pitänyt olla tiedossa.

Kansalaisten alttiuteen tehdä kantelu vaikuttanee osaltaan poliisin joukkotiedotusvälineissä saama huomio. Monista poliisin toimenpiteistä ei myöskään ole muutoksenhakumahdollisuutta. Siksi laillisuusvalvojan ratkaisuilla voi olla suurikin merkitys poliisitoiminnassa toisin kuin sellaisilla aloilla, joilla tuomioistuinratkaisut ja oikeuskäytäntö näyttelevät keskeistä osaa. Lisäksi poliisin resurssien rajallisuus voi johtaa asianosaisen kannalta epätyydyttävään tilanteeseen, esimerkiksi esitutkinnan viipymiseen.

Väitteitä vakavista poliisin väärinkäytöksistä esiintyy kanteluissa varsin harvoin. Lienee niin, että kansalaiset tekevät räikeiksi kokemissaan tapauksissa rikosilmoituksen, jolloin esitutkinnan toimittaminen menee syyttäjän harkittavaksi. Tämä on perusteltua laillisuusvalvonnankin näkökulmasta. Poliisin tekemäksi väitetyistä rikoksista kirjattiin 802 rikosilmoitusta vuonna 2016 (edellisvuonna 836).

Valtaosa poliisia koskevista ilmoituksista ei johda esitutkintaan, koska 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. Poliisirikosasioiden alustava selvittely ja koordinointi on keskitetty kahdelle Valtakunnansyyttäjänvirastossa (VKSV) toimivalle syyttäjälle. He joko käsittelevät asian itse tai siirtävät sen muulle tutkinnanjohtaja-syyttäjälle, joita on paikallisissa syyttäjänvirastoissa kymmenkunta. Jotkut poliisirikosasiat vaativat tutkinnanjohtajina toimivilta syyttäjiltä huomattavaa työpanosta. Myös tutkijoiden löytämisessä voi olla ongelmia. Oikeusasiamiehen kanslia on pitänyt yhteyttä VKSV:n poliisirikostiimiin läpi vuoden.

Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta tehostui, kun PORA III:n myötä jokaiseen poliisilaitokseen perustettiin vuoden 2014 alussa oikeusyksikkö. Sen tehtävien pääpaino on laillisuusvalvonnassa, jota kussakin yksikössä hoitaa yleensä kaksi henkilöä. Poliisihallituksessa laillisuusvalvontaa teki vuonna 2016 kuusi henkilöä. Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta on monessa mielessä tärkeässä asemassa. Se on paljon lähempänä operatiivista toimintaa kuin esimerkiksi oikeusasiamies. Myös korjausliikkeet voidaan tehdä hallinnon sisällä tarvittaessa nopeasti.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan erityisaluetta ovat telepakkokeinot, peitetoiminta sekä poliisin ja muu viranomaisten salainen tiedonhankinta, josta on erillinen jakso (ks. s. 193). Poliisiin liittyy myös hätäkeskusten toiminta, jota käsitellään jäljempänä s. 175.

4.3.3 TARKASTUKSET

Tärkeä osa laillisuusvalvontaa ovat tarkastukset. Yleensä niistä ilmoitetaan etukäteen – paitsi poliisivankilatarkastuksista, jotka on viime vuosina toteutettu pääsääntöisesti ennalta ilmoittamatta. Ennen poliisilaitoksen tarkastusta hankitaan asiakirjaselvitystä, muun muassa kiinniotoista ja pidätyksistä, selvityksiä pitkään esitutkinnassa olleista jutuista ja telepakkokeinoista. Poliisilaitoksen tarkastuksen yhteydessä tarkastetaan usein myös paikallinen syyttäjäviranomainen. Näin saadaan tietoa muun muassa yhteistyön toimivuudesta ja arvioita poliisitoiminnan laadusta.

Vuonna 2016 tehtiin kaikkiaan 27 (edellisvuonna 37) tarkastusta poliisikohteisiin. Yksi keskeinen kohde oli edellisvuosien tapaan poliisivankilat, joihin tehtiin 16 tarkastusta. Oikeusasiamiehestä tuli marraskuussa 2014 YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukainen kansallinen valvontaelin. Valvontaelimen tehtävänä on tehdä tarkastuksia paikkoihin, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä ja poliisivankilat ovat yksi tärkeä kohde. Enemmän OPCATista s. 80 ja poliisivankiloiden tarkastuksista s. 87.

Koko poliisilaitoksen tarkastus tehtiin Hämeen poliisilaitoksella Lahdessa ja Sisä-Suomen poliisilaitoksella Tampereella sekä Ahvenanmaan poliisiviranomaisessa. Tämän lisäksi AOA Pajuoja vieraili kahteen otteeseen Poliisihallituksessa, joista toisella käynnillä keskityttiin pelkästään Vitja-projektin nykytilaan. AOA tapasi myös erikseen Poliisihallituksen edustajia, jotka esittelivät

Eräässä poliisivankilassa käytössä oleva rauhoittamisvuode. Asia on vireillä omana aloitteena.

poliisivankiloita koskevan lainsäädännön uudistushanketta, poliisivankiloiden peruskorjausohjelmaa sekä poliisivankiloiden toiminnan ohjausta.

Alkuvuodesta 2016 hän keskusteli SM:n poliisiosaston johdon kanssa meneillään olevista lainsäädäntöhankkeista, Vitja-projektista sekä suojelupoliisin siirtymisestä suoraan SM:n alaisuuteen ja sen merkityksestä muun muassa laillisuusvalvonnalle. AOA vieraili myös Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry:ssä, jossa keskusteltiin erityisesti poliisin laillisuusvalvonnasta. Kanslian esittelijät tekivät salaiseen tiedonhankintaan keskittyneen tarkastuksen keskusrikospoliisissa.

Poliisilaitostarkastuksilla keskusteltiin muun muassa rikostutkinnan ongelmista. Tutkinta-ajat ovat osin muodostuneet pitkiksi. Tosin Ahvenanmaalla ja Hämeen poliisilaitoksella ei ollut merkittävästi vanhoja juttuja. Sen sijaan Sisä-Suomen poliisilaitoksella ja erityisesti Pirkanmaan alueella tilanne oli huonompi. Todettiin, että uudet esitutkinta- ja pakkokeinolait ovat lisänneet tutkinnanjohtajien kuormitusta. Samoin sakkomenettelyuudistus lisää poliisin työtaakkaa. Varsinkin massarikosten tutkintaan joudutaan myös ottamaan varsin kokemattomia poliisimiehiä, mikä näkyy esitutkintojen laadussa. Esitutkintayhteistyö syyttäjien kanssa sinänsä toimii hyvin.

Hämeen ja Sisä-Suomen poliisilaitoksilla oikeusyksikköjen toiminta on suhteellisen vakiintunutta. Ahvenanmaalla sen sijaan ei ollut tehty systemaattista viranomaisen sisäistä laillisuusvalvontaa. Myöskään maakuntahallitus tai muukaan viranomainen ei ollut tehnyt tarkastuksia. Poliisimestari ilmoitti oikeusasiamiehen kanslian tekemän tarkastuksen jälkeen, että laillisuusvalvonnasta on laadittu suunnitelma, joka noudattaa poliisilaitosten oikeusyksiköiden suunnitelmia. Mitä sitten tulee Ahvenanmaan poliisin laillisuusvalvontaan muutoin, AOA Pajuoja totesi SM:lle antamassaan lausunnossa (3977/2016), että sitä koskevia säännöksiä tulee täsmentää. Nyt yhtäältä SM:n ja Poliisihallituksen ja toisaalta Ahvenanmaan viranomaisten käsitykset valvontavastuista eroavat toisistaan, eivätkä säännökset ole riittävän selkeitä.

Poliisihallituksen tarkastuksella poliisin ylijohto totesi, että Suomen turvallisuustilanne on pysyvästi muuttunut. Poliisin toiminnallisia uhkakuvia ovat muun muassa toimintavalmiuden ja toimintavalmiusajan heikkeneminen, järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin voimistuminen, kyberrikollisuus ja hybridiuhat sekä yksittäiset laajaan joukkoon kohdistuvat väkivallanteot. Vaikka suunnitelmallisten iskujen uhka on edelleen matala, yksittäisten terroristisen väkivallantekojen uhka on kohonnut.

Edelleen keskusteltiin poliisin voimankäytöstä sekä sen koulutuksesta ja seurannasta. Vuoden 2016 alusta otettiin käyttöön valtakunnallinen voimankäytön seurantajärjestelmä. Tämä parantaa mahdollisuuksia seurata ja valvoa voimankäyttöä, kun kaikki voimankäyttö tulisi raportoida. Tosin ainakin aluksi raportoinnissa on ollut selviä poliisilaitoskohtaisia eroja. Erikseen keskusteltiin AOA Pajuojan tekemän etälamauttimen käyttöä koskevan päätöksen aiheuttamista toimenpiteistä, ks. tarkemmin s. 174.

Tarkastuksella todettiin, että Poliisihallituksen laillisuusvalvonta oli vuonna 2016 tarkastanut edellisvuosien tapaan muun muassa kaikki poliisilaitokset ja niiden sisäistä tarkastustoimintaa pidettiin suunnitelmallisena ja kattavana, vaikka laitoskohtaisia eroja toki on. Joka tapauksessa oi-

keusyksiköiden asema on vakiintunut. Edelleen keskusteltiin Ahvenanmaan poliisin valvonnasta ja poliisivankiloista.

4.3.4 VAPAUTENSA MENETTÄNEET

Poliisi voi puuttua ihmisten henkilökohtaiseen vapauteen lukuisilla eri perusteilla. Poliisi huolehtii vapautensa menettäneiden säilytyksestä paitsi omissa myös tullin ja rajavartiolaitoksen asioissa. Eniten kiinniottoja tehdään päihtymyksen vuoksi, noin 60 000 vuosittain. Toiseksi suurin ryhmä ovat rikoksesta epäillyt: vuonna 2015 lähes 25 000 kiinniotettua, yli 9 500 pidätettyä ja lähes 2 700 vangittua eli tutkintavankia. Poliisivankiloissa säilytetään jonkin verran myös ulkomaalaislain nojalla säilöön otettuja. Vapaudenmenetyksen kesto vaihtelee perusteen mukaan muutamasta tunnista kuukausiin.

Oikeusasiamiehen lisäksi myös kansainväliset valvontaelimet ovat useissa yhteyksissä arvostelleet erityisesti tutkintavankien säilyttämistä poliisin tiloissa, jotka eivät sovellu pitempiaikaiseen oleskeluun. Tätä kirjoitettaessa on eduskunnan käsiteltävänä hallituksen esitys 252/2016 vp, jossa tutkintavankeuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että aikaa, jonka tutkintavankia voitaisiin säilyttää poliisin ylläpitämässä säilytystilassa, lyhennettäisiin nykyisestä ja säilyttämisen edellytyksiä tiukennettaisiin. Tutkintavankia ei saisi pitää poliisin säilytystilassa seitsemää vuorokautta pidempää aikaa, ellei siihen olisi poikkeuksellisen painavaa syytä, jonka arvioi tuomioistuin.

Lisäksi pakkokeinolain säännöksiä tutkintavankeuden vaihtoehdoista täydennettäisiin lisäämällä lakiin säännökset tehostetusta matkustuskiellosta ja tutkinta-arestista.

Todettakoon, että valtiolle tehdään vuosittain lähes 500 korvaushakemusta perusteettomina pidetyistä vapaudenmenetyksistä. Suurin osa hakijoista saa korvauksia, joiden yhteismäärä on vuosina 2010–2014 ollut n. 1,5 miljoonaa euroa. Keskimääräinen päiväkorvaus on 120 euroa. Syksyllä maksettiin kaikkien aikojen suurin yksittäinen korvaus, lähes 550 000 euroa – hakija on vienyt asian tuomioistuimeen vaatien korvauksen korottamista.

Suljettujen laitosten kuten poliisivankiloiden valvonta on perinteisesti kuulunut oikeusasiamiehen erityistehtäviin. Lisäksi oikeusasiamiehestä tuli marraskuussa 2014 YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun vastaisen yleissopimuksen lisäpöytäkirjan (OPCAT) kansallinen valvontaelin, jonka toimintaa käsitellään jaksossa 80. Siellä selostetaan myös poliisivankiloihin vuonna 2016 tehdyn 16 tarkastuksen havaintoja. Seuraavassa keskitytään vapautensa menettäneitä koskeviin kanteluratkaisuihin.

Vaikka kantelut, joissa kyseenalaistetaan vapaudenmenetyksen laillisuus, eivät ole harvinaisia, lähes aina poliisin toimenpiteille on selvitysten mukaan ollut riittävät perusteet. Rajatapaus oli tilanne, jossa pariskunta oli pidätetty neljäksi vuorokaudeksi epäiltynä vauvansa pahoinpitelystä.

AOA:n sijainen piti ongelmallisena, että äitiä oli epäilty todennäköisin syin pahoinpitelystä. Myös äidin vapaudenmenetyksen pituus oli arvostelulle altista. Koska pidättämisen erityinen edellytys oli ollut nimenomaan ns. sotkemisvaara, tämä olisi ollut estettävissä myös pidättämällä vain epäiltynä ollut isä. Tutkinnanjohtaja ei kuitenkaan ollut ylittänyt harkintavaltaansa (254/4/16).

Vapautensa menettäneiden terveydestä huolehtiminen on henkilökunnan vastuulla. Osa on jo tilansa vuoksi kykenemättömiä huolehtimaan itsestään. Terveysasioihin liittyivät muun muassa seuraavat kannanotot.

Poliisimies oli ollut tutkintavangin mukana läsnä lääkärin hoitotilanteessa. AOA korosti, että tämä ei saa olla lähtökohta: läsnäololle tulee olla perusteltu syy ja tästä on kuultava lääkäriä, minkä lisäksi myös potilaan mielipide on selvitettävä. Jos valvonta on välttämätöntä, se on toteutettava hoitosuhteen luottamuksellisuutta mahdollisimman vähän loukkaavasti, esimerkiksi vain näköyhteydellä (2237/4/15).

Vartija oli ilman laillista perustetta keskeyttänyt vapaaksi päästettävän henkilön soiton hätäkeskukseen. Arvio selkäkipuja koskevan puhelun tarpeellisuudesta ja sen vaatimista toimenpiteistä olisi kuulunut hätäkeskukselle, ei vartijalle (5049/4/15).

Poliisivankilan henkilökunnan olisi pitänyt aktiivisemmin selvittää kiinniotetun lääkitystarvetta, kun hän ilmoitti sairastavansa säännöllistä lääkitystä edellyttävää sydänsairautta (1081/4/15). Kantelijan ilmoittama sairaus oli kirjattu väärin asiassa 4105/4/15.

Kahdessa tapauksessa muistutettiin siitä, että vapaudenmenetyksen perusteesta riippumatta, ravintoa tulee tarjota, jos kiinniotto kestää yli 12 tuntia.

Ulkoilumahdollisuuksista puolestaan todettiin, että poliisiaseman peruskorjaus ei ole yllättävä poikkeustilanne, joka oikeuttaisi olemaan antamatta lain edellyttämää mahdollisuutta tunnin ulkoiluun (5358/4/15). AOA piti myös päivittäistä pesumahdollisuutta erittäin tärkeänä etenkin kesäaikaan ja hikiliikunnan jälkeen (2514/4/15).

Omaisten tapaamiseen liittyen arvosteltiin sitä, että käräjämatkalla ollut vankeusvanki ei ollut osin tietokatkoksista johtuen saanut tavata avopuolisoaan poliisivankilassa (4840/4/15).

Lahden poliisivankilan tarkastuksella kävi ilmi, että turvallisuustarkastuksen oli joissain tapauksissa tehnyt sosiaalityöntekijä. AOA:n otettua asian omana aloitteena selvitettäväksi poliisilaitos ilmoitti lopettaneensa tämän, koska lain mukaan vain poliisimies voi tehdä tällaisen tarkastuksen (2375/2/15*).

Kerrostaloasunnosta kiinniotettu henkilö oli kuljetettu alasti poliisiautoon ja edelleen poliisivankilaan. Poliisilaitos arvosteli menettelyä, mihin arvosteluun AOA yhtyi (5385/4/15).

4.3.5 KOTIETSINNÄT

Kotietsintä on yleisesti käytetty pakkokeino, esimerkiksi vuonna 2015 niitä tehtiin yli 12 000. Poliisi voi yleensä itsenäisesti päättää kotietsinnästä, mikä on eurooppalaisittain harvinaista. Ainoastaan, jos kotietsintä tehdään tilassa, jossa sen kohteeksi voi olettaa joutuvan salassa pidettävää tietoa, kuten asianajotoimistossa tai lääkärin vastaanotolla, kotietsinnästä päättää kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta käräjäoikeus (erityinen kotietsintä).

Se, jonka luona on tehty kotietsintä, voi vaatia käräjäoikeutta tutkimaan, oliko kotietsinnälle edellytyksiä ja meneteltiinkö siinä lainmukaisesti. Tämän muutama vuosi sitten voimaan tulleen lainmuutoksen jälkeen oikeusasiamies ei ole tutkinut kotietsinnästä tehtyjä kanteluja, jos kantelijalla on vielä ollut mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen arvioitavaksi. Tällaisia tapauksia on suuri osa kotietsintäkanteluista.

Joka tapauksessa kotietsintäasioita jää edelleen myös oikeusasiamiehen ratkaistavaksi. Sikäli kuin niissä on viime vuosina ollut moitittavaa, kysymys on ollut enemmänkin menettelytavoista kuin siitä, ettei toimenpiteelle olisi ollut edellytyksiä. Näitäkin tapauksia tuli kuitenkin ilmi.

Poliisille moitteita kotietsinnöistä

AOA Pajuoja arvosteli kolmessa marraskuussa 2016 tekemässään päätöksessään poliisin menettelyä kotietsinnöissä. Yksi kotietsinnöistä tehtiin rikosepäilyn perusteella ja muut käräjäoikeuteen tuotavaksi määrätyn vastaajan tavoittamiseksi.

Kotietsinnästä tehtävä kirjallinen päätös

Kaikki kotietsinnät oli tehty suullisella päätöksellä. Tämä on sinänsä mahdollista kiiretilanteissa. Kantelutapauksista kuitenkin vain rikosepäilyn nojalla tehtyä kotietsintää voitiin pitää kiireellisenä.

Joka tapauksessa kotietsintäpäätös on lain mukaan etsinnän jälkeen tehtävä kirjallisena, jos sitä ei ole ehditty tehdä ennen etsintää. Kantelutapauksissa ei ollut tehty kirjallista päätöstä jälkikäteenkään.

Poliisia muistutettiin myös siitä, että kotietsinnästä on aina laadittava pöytäkirja.

Sovellettavasta lainsäädännöstä epäselvyyttä

Kanteluja selvitettäessä kävi ilmi, että poliisissa oli epäselvyyttä oikeuteen noudettavien henkilöiden etsinnöissä sovellettavasta laista. AOA:n mukaan näissäkin kotietsinnöissä noudatetaan pakkokeinolakia. Tämä oli myös Poliisihallituksen näkemys.

Lisäksi AOA otti omana aloitteena selvitettäväksi, onko näissä tapauksissa tuomioistuimille annettavan virka-avun säädöspohja kunnossa. Poliisin puolelta tilannetta on pidetty epätyydyttävänä. Asiassa on pyydetty lausunto oikeusministeriöltä.

Hyvitysesitys

Yhdessä tapauksista poliisi oli tehnyt kotietsinnän klo 6 kantelijan luona hänen äitinsä tavoittamiseksi. Poliisi ei kuitenkaan ollut esittänyt lain edellyttämää erityistä syytä näin varhain tehdylle etsinnälle. Lisäksi kolmen tunnin päästä kantelijan luona oli tehty uusi etsintä. Tämäkin etsintä oli tulokseton. Kantelua tutkittaessa kävi ilmi, että poliisipartiolle oli poliisin johtokeskuksessa tapahtuneen väärinkäsityksen vuoksi annettu tehtäväksi tämä etsintä, vaikka tosiasiassa kukaan ei ollut tehnyt siitä päätöstä. Lisäksi etsinnöissä ei ollut kaikilta osin noudatettu lainmukaisia menettelytapoja.

AOA esitti Valtiokonttorille, että valtio hyvittäisi kantelijalle nämä puuttumiset hänen kotirauhaansa. Tätä kirjoitettaessa tuota asiaa ei ole vielä ratkaistu (2773* ja 4281/4/15* sekä 72/4/16*).

Seuraavassa tapauksessa, jossa kantelijaa epäiltiin huumausaineen käyttörikoksesta, kotietsinnälle ei esitetty hyväksyttäviä perusteita.

Postikeskuksesta oli takavarikoitu 4 g marihuanaa kantelijalle osoitetusta lähetyksestä. Poliisi kertoi ilmoittaneensa takavarikosta kantelijalle. Neljä kuukautta tämän jälkeen kantelijan luona oli tehty kotietsintä, joka oli tulokseton.

AOA kiinnitti huomiota muun muassa siihen, miten voitiin ajatella etsinnän olevan tuloksellinen useita kuukausia takavarikosta ilmoittamisen jälkeen. Kyse oli myös ollut vain lievästä ja yritykseksi jääneestä rikoksesta. Kun lisäksi otettiin huomioon korkeimman oikeuden kotietsintöjä koskeva käytäntö, AOA piti kotietsintää ainakin suhteellisuusperiaatteen vastaisena.

Kotietsinnästä ei myöskään ollut laadittu kirjallista päätöstä. Lisäksi paikalla olleen kantelijan puolison oikeutta liikkua oli rajoitettu, mutta mitään konkreettista syytä tämän menettelyn perusteeksi ei ollut esitetty. AOA esitti Valtiokonttorille, että valtio suorittaisi kantelijalle ja tämän vaimolle hyvitystä. Tätä kirjoitettaessa asiaa ei ole vielä ratkaistu (877/4/15*).

Kanteluissa usein esiin nouseva kysymys on, onko kyse ollut kotietsinnästä ja miten muotomääräyksiä noudatettu. Tätä kuvaavat seuraavat esimerkit.

Poliisi oli saanut vihjeen, että kantelija kasvattaa asunnossaan kannabista. Poliisipartio kävi tarkastamassa asunnon, mutta mitään ei löytynyt. Partio katsoi, ettei se ollut tehnyt kotietsintää, kun asunnossa oli oltu vain 5–10 minuuttia ja todettu, ettei kannabisviljelmää ole.

AOA totesi, että komisario oli antanut kotietsinnästä kirjallisen määräyksen, jonka perusteella partio oli rikosepäilyn selvittämiseksi tarkastanut asunnon. Oli selvää, että oli toimitettu kotietsintä, josta tuli laatia pöytäkirja ja muutoinkin noudattaa kotietsinnän muotomääräyksiä (1192/4/16*).

Myös asunnossa toimitetusta poliisilain mukaisesta etsinnästä on laadittava pöytäkirja tai tehtävä vastaava merkintä muuhun asiakirjaan. Käytännössä vaaditaan pitkälti samojen tietojen kirjaamista kuin pöytäkirjaan, joten pöytäkir-

jan laatiminen olisi luonnollinen lähtökohta (1147/4/15).

Toisessa tapauksessa poliisipartio ei ollut esittänyt hyväksyttävää syytä sille, että auton tavaratila ja hansikaslokero oli tarkastettu tieliikennelakiin vedoten (4700/4/15).

Kotietsintään liittyy usein takavarikko. Muutamassa kantelussa kävi ilmi, että takavarikkopöytäkirjan toimittaminen oli viivästynyt tai takavarikosta vapautuneen omaisuuden palauttaminen oli kestänyt useita kuukausia.

4.3.6 MENETTELY ESITUTKINNASSA

Esitutkintaa koskevissa kanteluissa ovat pakkokeinojen käytön lisäksi kestoaiheita erityisesti esitutkintapäätökset sekä esitutkinnan kattavuus ja kesto. On ilmeistä, että esitutkintapäätösten laatuun ja esitutkintojen kestoon vaikuttaa vahvasti poliisin resurssien rajallisuus. Yksittäisen päätöksen laatimiseen ei ole uhrattavissa kovinkaan paljon aikaa. Samoin poliisin pitää priorisoida esitutkintoja, jolloin osa niistä valitettavasti viipyy.

Päätökset, joilla poliisi – tai syyttäjä poliisin esityksestä – on jättänyt esitutkinnan toimittamatta, ovat perinteisesti olleet yleisin kantelun aihe ja niissä on myös jatkuvasti ollut arvosteltavaa. Vuonna 2016 tuli ilmi parikymmentä tapausta, joissa esitutkintapäätösten perustelut olivat puutteelliset tai epäselvät. Aina ei käynyt ilmi, oliko kysymys esitutkinnan toimittamatta jättämisestä, keskeyttämisestä vai lopettamisesta. Uudessa esitutkintalaissa esitutkintaa koskevien päätösten perusteluvelvollisuutta on erityisesti korostettu.

Useimmiten päätöksen lopputulos oli perustelujen puutteellisuudesta huolimatta oikea, mutta muutamassa tapauksessa poliisilaitos päätti kantelun myötä aloittaa esitutkinnan tai ainakin ottaa asian uuteen harkintaan.

Jos poliisimiehen väitetään syyllistyneen rikokseen, päätöksen esitutkinnasta tekee syyttäjä. Tästä oli kysymys tapauksessa, jossa rikoskomisario oli tehnyt päätöksen olla toimittamatta esitutkintaa, koska hän katsoi, että asiassa ei ollut syytä epäillä rikosta. Ilmoittajan mukaan poliisi oli syyllistynyt muun muassa laittomaan vapaudenriistoon. AOA korosti, että poliisin näkemyksellä ilmoituksen perusteettomuudesta ei ole toimivaltakysymyksen kannalta merkitystä (4912/4/15).

Kanteluissa arvostellaan usein myös esitutkinnan kestoa. Lain mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä. Pitkään viipyvä esitutkinta on ongelmallinen paitsi yksittäisen jutun asianosaisten ja esitutkinnan tuloksellisuuden kannalta, myös koko rikosoikeudellisen järjestelmän toiminnan ja uskottavuuden näkökulmasta.

Vastuu esitutkintojen viipymisestä voi kohdentua tutkijaa tai tutkinnanjohtajaa ylemmäksikin. Suomen valtio on toistuvasti saanut langettavia tuomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) asioissa, jotka koskevat oikeudenkäynnin kestoa. EIT:n näkökulmasta esitutkinta katsotaan osaksi oikeudenkäyntiä arvioitaessa rikosasioiden käsittelyaikaa.

Esitutkinnan katsottiin tavalla tai toisella viipyneen moitittavasti viidessätoista tapauksessa. Lisäksi ongelma tuli esiin tarkastuksilla. Viipymiset eivät yleensä olleet erityisen räikeitä, ja useimmiten oli kyse pikemminkin suurista työmääristä kuin jonkun yksittäisen virkamiehen syyksi luettavista laiminlyönneistä.

AOA antoi tutkijalle huomautuksen tapauksessa, jossa helposti tutkittavissa olleen lapseen kohdistuneen pahoinpitelyn syyteoikeus vanheni esitutkinnassa. Tutkija oli merkinnyt tietojärjestelmään asian siirretyksi syyteharkintaan, mutta jutun mahdollista esitutkinta-aineistoa ei löytynyt mistään (2387/4/15).

AOA:n esityksestä Valtiokonttori maksoi asianomistajalle hyvitystä 9 000 euroa esitutkinnan viivästymisestä kuudella vuodella ja Itä-Uudenmaan poliisilaitos maksoi vahingonkorvauksia muun muassa kivusta ja särystä lähes 4 000 euroa.

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. Tästä oli kysymys seuraavassa tapauksessa.

Poliisin tiedotteessa ilmoitettiin, että lastenkodista oli kadonnut poika, jonka nimi ja kuva oli tiedotteessa. Näin oli paljastettu ehdottomasti salassa pidettävä tieto pojan asiakkuudesta sosiaalihuollossa. AOA:n sijainen antoi rikoskomisariolle huomautuksen ja teki Valtiokonttorille hyvitysesityksen, jota ei tätä kirjoitettaessa ole vielä ratkaistu (2243/2/15*).

Valtiokonttori suoritti hyvityksenä perusoikeusloukkauksesta 500 euroa.

Myös esimerkiksi esitutkintaa koskevat tiedot ovat lähtökohtaisesti, mutta eivät poikkeuksetta, salassa pidettäviä ennen mahdollista oikeudenkäyntiä. Toisaalta poliisiltakin vaaditaan mahdollisimman suurta avoimuutta ja aktiivista tiedottamista. Painetta lisäävät tiedonvälityksen volyymin kasvu ja sen rytmin nopeutuminen: tietoja vaaditaan reaaliaikaisesti ja tiedotusvälineillä voi olla jo paljonkin muista lähteistä saatuja tietoja. sekä oikeat että väärät tiedot voivat levitä hyvin nopeasti esimerkiksi sosiaalisessa mediassa. Näiden ristipaineiden hallinta on vaativa tehtävä, mitä kuvastaa seuraava tapaus.

Paljon mediassa käsitellystä Töölön pyöräturmasta tutkinnanjohtaja oli todennut julkisuudessa, että ”silminnäkijöiden kertomusten perusteella vaikuttaa siltä, että autoilija törmäsi pyöräilijään tahallaan”. Tuossa vaiheessa tutkinta oli kuitenkin vasta alkuvaiheessa ja osa todistajista kuulematta. Tämänkaltainen lausuma voi vaikuttaa kuulematta olevien todistajien käsityksiin ja muistikuviin. AOA:n sijainen piti tutkinnanjohtajan lausumaa ongelmallisena tutkinnan luotettavuuden ja myös syyttömyysolettaman kannalta (3927/4/15).

Edellisvuosien tapaan tuli ilmi puolisen tusinaa tapausta, joissa poliisiviranomaiset eivät olleet toimineet julkisuuslain mukaisesti vastatessaan asiakirjapyyntöihin tai joissa asianosaisen esitutkintaa koskeviin tiedusteluihin ei ollut kohtuullisessa ajassa vastattu.

4.3.8 MUITA RATKAISUJA

Etälamauttimen käytön valvontaa tulisi tehostaa ja käyttöä ohjeistaa

AOA Pajuoja selvitti omana aloitteena etälamauttimen käyttöä poliisissa. Hänen mukaansa etälamauttimen käyttö poliisissa tulisi ohjeistaa. Lisäksi hän katsoi, että sen käytön valvontaa tulisi tehostaa. Sinänsä hän piti etälamautinta oikein käytettynä hyväksyttävänä poliisin voimankäyttövälineenä.

Varsinkin ulkomailla etälamauttimen käyttöä on kritisoitu ja on esitetty sen johtaneen lukuisiin kuolemantapauksiin. Tarkkaa tutkimustietoa etälamauttimen terveysriskeistä ei ilmeisestikään ole. Suomessa yksi kuolemantapaus on ollut esitutkinnassa - syyttäjä teki asiassa syyttämättäjättämispäätöksen.

Satoja käyttöjä vuosittain

Etälamautin on ollut poliisin käytössä Suomessa kymmenisen vuotta. Muissa Pohjoismaissa sitä käyttävät vain eräät poliisin erikoisyksiköt Islannissa.

Viime vuosina tilastoidut käyttömäärät ovat vaihdelleet kolmensadan molemmin puolin. Näistä valtaosa on ollut varsinaisia käyttöjä (laukaisu- tai kosketustoiminnolla).

Etälamauttimella eri käyttötapoja

Etälamauttimen käyttötavoilla on selvä ero. Laukaisutoiminnossa typpipatruunalla ammutaan kaksi nuolta, joiden johtoja pitkin kohdehenkilöön kulkee 50 000 voltin jännite. Tämä lamauttaa hetkellisesti kohdehenkilön tahdonalaisten lihasten toiminnan. Lamaantuminen kestää vain niin kauan kuin laitetta käytetään.

Kosketustoiminnossa etälamautin (ilman patruunaa) painetaan kiinni kohdehenkilöön käytön ajaksi. Tämä aiheuttaa voimakkaan kivun, mutta ei lihasten lamaantumista.

Kosketustoiminto ongelmallinen

Kansainvälisesti erityisesti kosketustoiminnon käyttöön on suhtautunut hyvin varauksellisesti esimerkiksi Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea CPT ja sen kannanottoihin viitannut Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Kosketustoiminnolla voidaan aiheuttaa kovaa kipua jättämättä merkittäviä jälkiä, joten sitä on helppo käyttää väärin. On myös esitetty, että monet kuolemantapaukset ovat liittyneet juuri pitkittyneeseen kosketuskäyttöön.

Muita reunaehtoja

AOA:n mukaan Poliisihallituksen tulisi laatia ohjeistus etälamauttimen käytöstä. Näin myös sisäministeriön oikeusyksikkö katsoi lausunnossaan. Samoin koulutuksen laatuun – mukaan lukien ylläpitokoulutus – ja sen valvontaan on panostettava.

Paitsi etälamauttimen käytön yleinen seuranta, tärkeää on myös yksittäistapauksellisen esimiesvalvonnan kehittäminen.

Samoin tulisi selvittää ja arvioida mahdollisuuksia ottaa käyttöön etälamauttimen käytön taltiointi kameralla, joka on toteutettu ainakin Australiassa. Samoin tulisi huolehtia siitä, että etälamauttimen jokaisen käytön taltioivan muistikortin tiedot ovat käytettävissä, jos tapahtumia joudutaan jälkikäteen selvittelemään.

Näillä näkökohdilla on merkitystä voimankäytön kohteeksi joutuvan henkilön ja myös yksittäisen poliisimiehen oikeusturvan kannalta. Lisäksi ne myös yleisemmin ylläpitäisivät poliisin toimintaa kohtaan tunnettavaa luottamusta.

AOA saattoi käsityksensä SM:n, Poliisihallituksen ja Poliisiammattikorkeakoulun tietoon (1187/2/15*).

Poliisihallitus ilmoitti joulukuussa 2016 tehdyllä tarkastuksella, että etälamauttimen käytöstä tullaan laatimaan ohjeistus. Myös muun muassa käytöstä raportoimiseen tullaan kiinnittämään huomiota. Poliisihallituksen tekemien selvitysten mukaan kaikkia käyttöjä ei ollut raportoitu ja etälamauttimien käytön taltioivien muistikorttien data puolestaan palvelee varsin huonosti seurantaa.

Poliisia koskevaa tapausta on selostettu jaksossa Kieliasiat ks. s. 304.

4.3.9 HÄTÄKESKUKSET

Poliisin toimintaan liittyy läheisesti Hätäkeskuslaitos, joka tuottaa hätäkeskuspalvelut koko Suomessa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Hätäkeskukset ottavat vastaan pelastus-, poliisi-, sosiaali- ja terveystoimen toimialaan kuuluvia hätäilmoituksia sekä muita ihmisten, ympäristön ja omaisuuden turvallisuuteen liittyviä ilmoituksia ja välittävät ne edelleen auttaville eri viranomaisille ja yhteistyökumppaneille.

Hätäkeskuslaitoksen esikuntatehtäviä hoitaa keskushallinto Porissa. Hätäkeskustoiminta on keskitetty kuuteen hätäkeskukseen, jotka sijaitsevat Keravalla, Kuopiossa, Oulussa, Porissa, Turussa ja Vaasassa.

Uusi hätäkeskustietojärjestelmä (ERICA) on tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2017. Tähän asti jokaisessa hätäkeskuksessa on ollut oma tietojärjestelmäkokonaisuus. Uudistuksen tavoitteena on aikaansaada valtakunnallinen, kaikkien hätäkes-

kustoimintaan osallistuvien yhteiskäytössä oleva järjestelmä.

Lakia hätäkeskustoiminnasta muutettiin vuonna 2015 niin, että hätäkeskuslaitoksella on oikeus siirtää vastaanottamansa hätäilmoitus erilliseen jonoon odottamaan vastausta, jos ilmoitus tulee sellaisesta liittymästä tai laitteesta, jota ei pystytä tunnistamaan eikä paikantamaan. Tämä tarkoittaa lähinnä hätäpuheluita SIM-kortittomista matkapuhelimista. Suuri osan SIM-kortittomista puhelimista tulleista puheluista on ollut aiheettomia tai ilkivaltaisia. Lainmuutoksen tavoitteena on vapauttaa hätäkeskuspäivystäjiä vastaamaan sellaisiin puheluihin, joissa avuntarve on kriittistä ja kiireellistä.

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

AOA Pajuoja otti omana aloitteenaan selvitettäväksi, miten hätätekstiviestipalvelu tullaan järjestämään uudessa ERICA-järjestelmässä. Asian käsittely on tätä kirjoitettaessa kesken.

Hätäkeskuslaitokseen ja hätäkeskuksiin kohdistuvia kanteluita ratkaistiin vuoden aikana 12 kappaletta.

Hätäkeskuskantelut koskevat yleensä päivystäjien kiireellisyysarvioita erityisesti sairaankuljetuksen hälyttämisessä, päivystäjien käyttäytymistä hätäpuhelun aikana ja sitä, että tehtävää ei ole välitetty.

Päivystäjän käyttäytymistä arvosteleviin kanteluihin on yleensä saatavissa perusteellinen selvitys, sillä kaikki puhelut nauhoitetaan. On ilmeistä, että päivystäjien tietoisuus nauhoittamisesta parantaa palvelun laatua.

Iäkkään henkilön hätäpuhelua koskevassa päätöksessä AOA kiinnitti hätäkeskuspäivystäjän huomiota siihen, että olisi ollut perusteltua neuvoa soittamaan uudestaan mikäli vointi huononee. Vanhus oli hätäpuhelussaan kertonut, ettei ole pystynyt syömään moneen päivään. AOA totesi, että riskiarviossa on otettava huomioon erityisryhmien (esimerkiksi vanhukset) tarpeet. Arvion perustaksi olisi ollut perusteltua selvittää henkilön ikä ja mitä taustasairauksia hänellä on (2995/4/15).

4.3.10 PELASTUSTOIMI

Pelastustoimea koskevat kantelut liittyvät yleensä ensihoitotehtäviin ja sairaankuljetukseen, joita käsitellään terveydenhuollon yhteydessä. Muita kanteluita tulee varsin harvoin, lähinnä pelastushallinnon virka- tai työsuhdeasioihin liittyen. Sen sijaan itse pelastustehtäviä käsitteleviä kanteluita ei juuri ole ollut.

Hallitus julkisti linjauksensa pelastustoimen uudistamiseksi. Sen mukaan pelastuslaitoksia on 18 vuoden 2018 alusta. Pelastustoimen uudistus on osa maakuntauudistusta ja sillä on yhteys sote-uudistuksen ensihoitoa koskeviin ratkaisuihin. Kaikki 18 maakuntaa järjestävät ensihoidon, joten myös pelastustoimi järjestetään samoissa maakunnissa. Pelastuslaitokset voivat edelleen tuottaa ensihoitopalveluja terveydenhuollolle.

Jatkossa sisäministeriö valvoisi pelastustoimen palvelutasoa ja uusi valtion lupa-, ohjaus- ja valvontavirasto (LUOVA) vastaisi pelastustoimen laillisuusvalvonnasta.

4.4
Maanpuolustus ja rajavartiointi

Oikeusasiamiehen tulee seurata erityisesti varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä kriisinhallintahenkilöstön kohtelua ja tarkastaa puolustusvoimien eri yksiköitä. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain mukaan oikeusasiamiehelle kuuluvat puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta ja sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat.

Maanpuolustus ja rajavartiointi kuuluvat AOA *Maija Sakslinin* valvontaan. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Kristian Holman*.

4.4.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Yleistä

Kulunut vuosi oli vuosien 2012–2015 aikana toteutetun puolustusvoimauudistuksen toimintamallien ja prosessien vakiinnuttamisen aikaa. Uudistuksen tavoitteena oli saattaa puolustusvoimien kustannusrakenne tasapainoon. Sillä mahdollistettiin puolustusvoimien toiminnan tason palauttaminen, varmistettiin kouluttajien riittävyys varusmiesten peruskoulutuskaudella sekä katettiin määrärahaleikkauksia ja menopaineita.

Kustannussäästöjä saatiin aikaan vähentämällä johtamistasoja, lakkauttamalla ja yhdistämällä joukko-osastoja, keskittämällä hankintojen, logistiikan ja hallinnollisten tukipalveluiden toimintoja sekä luopumalla tarpeettomista tiloista ja alueista. Suurimmat säästöt saavutettiin kiinteissä henkilöstömenoissa sekä tila- ja aluemenoissa.

Puolustusvoimauudistuksen toimeenpanon aikana tapahtui muutoksia, jotka vaikuttavat myös puolustusvoimien nykytilaan ja keskeisiin haasteisiin puolustusvoimauudistuksen jälkeen. Tällaisia muutoksia ovat sotilaallisen maanpuolustuksen määrärahoihin kohdennetut merkittävät määrärahaleikkaukset sekä erityisesti turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset, jotka edellyttivät puolustusvoimilta aiempaa korkeampaa toimintavalmiutta ja asettivat uusia suorituskykyvaatimuksia.

Puolustusvoimauudistuksen jälkeisessä puolustusjärjestelmän kehittämisessä korostuvat varsinkin valmiuden ja ns. hybridiuhkiin vastaamisen tarpeet. Turvallisuusympäristö edellyttää, että asevelvollisista koostuvien joukkojen toimintavalmiutta voidaan kohottaa tarvittaessa aiempaa nopeammin.

Rajavartiolaitoksen toiminnan painopiste on itärajalla. Rajavartiolaitos osallistuu myös turva-paikkatilanteen hallintaan tukemalla poliisia ja maahanmuuttovirastoa turvapaikanhakijoiden vastaanotossa ja rekisteröinnissä.

Suomi osallistuu YK:n, EU:n ja Naton johtamiin kriisinhallintaoperaatioihin. Tämän lisäksi Suomi osallistuu harkinnan mukaan erilaisten maaryhmien toteuttamiin sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin. Suomen suurin joukko kriisinhallintaoperaatioissa on Libanonissa YK:n UNIFIL-operaatiossa.

Ajankohtaisia lainsäädäntöhankkeita ja -muutoksia

Vuoden 2016 alusta tuli voimaan lainmuutos terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa. Lainmuutoksen myötä puolustusvoimien terveydenhuollon valvonta ja siihen liittyvä ohjaus koko maassa yhdenmukaistettiin kunnallisen terveydenhuollon ohjauksen ja valvonnan kanssa siten, että valvonnasta huolehtivat puolustusvoimien ohella myös aluehallintovirasto ja Valvira. Tähän asti valvontaa ovat tehneet Pääesikunta ja eduskunnan oikeusasiamies. Valvonnan yhdenmukais-

tamisella pyritään varmistamaan potilasturvallisuus ja potilaiden oikeusturva puolustusvoimien terveydenhuollossa.

Kertomusvuoden kesäkuussa vahvistettiin asevelvollisuuslain muutos, joka tuli voimaan heinäkuun alusta. Lainmuutoksen myötä kertausharjoitukseen määräämistä koskevasta kolmen kuukauden määräajasta voidaan poiketa, jos harjoituksessa on kyse sotilaallisen valmiuden joustavasta kohottamisesta ja Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevä välttämätön tarve tätä edellyttää.

Kertomusvuoden kesäkuussa vahvistettiin Maanpuolustuskorkeakoulusta annettua lakia koskeva muutos, joka tuli voimaan elokuun alusta. Lainmuutoksen myötä vastuu upseerikoulutuksen toteuttamisesta siirtyi kokonaisuudessaan Maanpuolustuskorkeakoululle, kun aiemmin Maanpuolustuskorkeakoulu vastasi sotatieteellisistä tutkinnoista ja pääesikunta upseerikoulutuksen kokonaisuuden yhteensovittamisesta. Maanpuolustuskorkeakoulun sotatieteellistä tehtävää kehitetään, arvioidaan ja ohjataan samoilla akateemisilla kriteereillä kuin yliopistoja.

Kertomusvuoden joulukuussa vahvistettiin vuoden 2017 alusta voimaan tulevat kaksi sotilastapaturmalakia korvaavat lakia. Toinen laeista koskee varusmiehiä ja siviilipalvelusmiehiä, kertausharjoituksiin osallistuvia reserviläisiä, vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia naisia ja sotilasvirkaan koulutettavia. Toinen laki koskee kriisinhallintatehtäviin osallistuvia.

Varusmiesten asemaa parannetaan esityksessä täsmentämällä sotilastapaturman ja palvelussairauden määrittelyjä niin, että palveluksessa aiheutuneet vammat ja sairaudet sekä jo ennen palvelusta olleiden sairauksien ja vammojen palveluksesta johtuva paheneminen tulisivat riittävän kattavasti korvattaviksi. Kriisinhallintaan osallistuvia koskevan lain mukaan kriisinhallintatehtävästä palaavalla on oikeus erityiseen psyykkiseen tukeen. Psyykkinen tuki koskee takautuvasti myös ennen uuden lain voimaantuloa palveluksessa olleita.

Puolustusvoimien komentaja vahvisti kertomusvuoden marraskuussa uuden palvelusohjesäännön, joka tulee voimaan vuoden 2017 alusta. Siinä määrätään asevelvollisuuden tarkemmasta sisällöstä. Yleinen palvelusohjesääntö luo yhteiset käyttäytymis- ja toimintamallit puolustusvoimien sotilashenkilöstölle. Esimerkiksi sotilaan hiustyyli ja ulkoasu määritellään aikaisempaa tarkemmin. Uuden palvelusohjesäännön mukaan sotilaspuvun käyttö on kiellettyä puoluepoliittisessa toiminnassa, vaalimainonnassa ja mielenosoituksissa. Yleisen palvelusohjesäännön määräyksiä sovelletaan myös rajavartiolaitoksessa.

Puolustushallinnon alalla oli kertomusvuonna vireillä merkittäviä lainsäädäntöhankkeita. Sotilastiedustelulainsäädännön valmistelua jatkettiin osana laajempaa siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöhanketta. Kolme erillistä työryhmää valmistelee hanketta kiinteässä yhteistyössä. Puolustusministeriö johtaa sotilastiedustelua koskevaa hanketta, sisäministeriö siviilitiedustelua koskevaa ja oikeusministeriö perustuslain muuttamista koskevaa hanketta. AOA toimi kertomusvuonna perustuslain 10 §:n muuttamista koskevan työryhmän jäsenenä.

Sotilastiedustelun osalta tultaneen esittämään säädettäväksi laki sotilastiedustelusta, jota sovelletaan puolustusvoimien suorittamaan tiedustelutoimintaan. Lakiin sisällytettäisiin säännökset muun muassa päätöksentekomenettelystä tiedonhankintakeinojen käyttämisestä kotimaassa ja ulkomailla sekä tiedustelutoiminnan hallinnon sisäisestä ja ulkoisesta valvonnasta.

Lisäksi valmisteilla olevaan tiedustelulainsäädäntöön liittyy vireillä oleva valmistelutyö siviili- ja sotilasviranomaisten tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Valvontajärjestelmä muodostuisi sekä parlamentaarisesta valvonnasta että laillisuusvalvonnasta vastaavasta valvontaviranomaisesta ja sen tulee täyttää vaatimukset valvonnan tehokkuudesta ja riippumattomuudesta.

Puolustusministeriön hallinnonalan kansainvälistä lainsäädäntöä ehdotettiin täydennettäväksi. Puolustusvoimien tehtäviä ehdotettiin muutettavaksi siten, että puolustusvoimilla olisi edellytykset osallistua nykyistä laajemmin kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen

toimintaan sekä vastaanottaa kansainvälistä apua. Lakiin lisättäisiin säännökset toimintaan osallistuvan henkilöstön ja asevelvollisten asemasta, toimivaltuuksista ja oikeudesta voimakeinojen käyttöön. AOA antoi puolustusministeriölle lausunnon ehdotuksesta hallituksen esitykseksi.

Puolustusvoimien turvaamistehtävien toimivaltasääntelyä ehdotettiin täsmennettäväksi ja laajennettavaksi koskemaan myös puolustusvoimien hallinnassa olevien alueiden ulkopuolisia alueita. Turvaamistehtävällä tarkoitetaan puolustusvoimien henkilöstöön kuuluvien, puolustusvoimien vieraana olevan vieraan valtion sotilasjohtoon kuuluvien tai kansainvälistä järjestöä edustavien erityistä suojelua tarvitsevien henkilöiden turvallisuuden sekä puolustusvoimien erityisen omaisuuden kuljetusten koskemattomuuden suojaamista. Puolustusvoimien alueiden ulkopuolella toimivaltainen viranomainen turvaamistehtävissä on pääosin poliisi ja tietyissä tilanteissa rajavartiolaitos. AOA antoi puolustusministeriölle lausunnon hallituksen esityksestä.

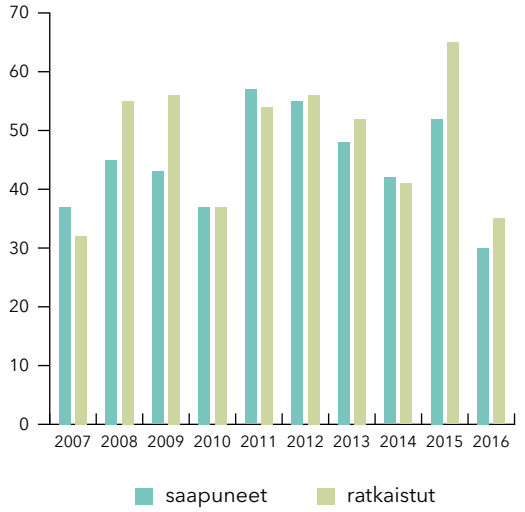
Rajavartiolaitoksessa on valmisteilla ehdotus uudeksi laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa. Lakiin sisällytettäisiin rajavartiolain Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa koskevat säännökset nykyisin käytetyn laajan poliisilain ja pakkokeinolain säännöksiin viittaamisen asemesta. Lakia koskeva esitys annettaneen eduskunnalle vuoden 2017 aikana.

4.4.2 LAILLISUUSVALVONTA

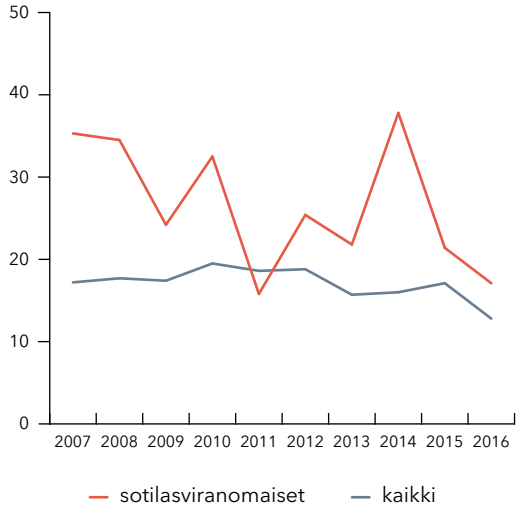
Kantelut ja tarkastukset

Sotilasasioista ovat kannelleet oikeusasiamiehelle puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen henkilökunta sekä varusmiehet. Joskus myös varusmiesten vanhemmat sekä edunvalvontajärjestöt kantelevat sotilasasioista koskien oikeusasiamiehelle.

Maanpuolustusta ja rajavartiointia koskevia kanteluita kirjattiin saapuneeksi 30 (edellisenä vuonna 52) ja asioita ratkaistiin 35 (65).



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2007–2016



Toimenpideprosentti vuosina 2007–2016

Merkittävä osa kansliaan saapuneista maanpuolustusta ja rajavartiointia koskevista kanteluista on henkilökunnan tekemiä. Henkilökunnan kantelut liittyvät useimmiten virkanimityksiin ja tehtävään määräämisiin, siirtoihin, vaativuusluokitukseen sekä virka- ja työehtosopimusasioihin. Oikeusasiamies ei toimivaltansa puitteissa voi puuttua moniin näistä kysymyksistä.

Varusmiehet kantelevat oikeusasiamiehelle muun muassa palvelusolosuhteistaan ja kohtelustaan. Tyytymättömyys liittyy varsin usein kasarmirakennusten huonona pidettyyn sisäilman laatuun sekä kouluttajien käyttäytymiseen varusmiehiä kohtaan. Näistä asioista kerrotaan oikeusasiamiehelle myös tarkastusten yhteydessä. Varusmiesten taloudellista toimeentuloa koskevissa asioissa laillisuusvalvoja ei ole juuri voinut auttaa. Varusmiesten sosiaalisen aseman parantaminen kuuluu pikemminkin poliittisille päättäjille.

Varuskuntien tarkastukset ovat saapuneiden kanteluiden suhteellisen vähäisestä määrästä johtuen käytännössä tärkein keino saada ajankohtaista tietoa varusmiesten kohtelusta sekä pyrkiä vaikuttamaan asepalvelusta suorittavien tulevien ikäluokkien kohtelun parantamiseen. Tarkastuksilla on käynyt myös ilmi varusmiestoimikuntien tärkeä rooli palvelusolosuhteita kehitettäessä. Varusmiestoimikuntien edustajat ovat usein tuoneet esiin epäkohtia, jotka eivät muutoin olisi tulleet oikeusasiamiehen tietoon.

Vuonna 2016 tarkastettiin puolustusvoimien yksiköistä Uudenmaan prikaati, Rannikkolaivasto, Rannikkoprikaati, Karjalan prikaati, Satakunnan lennosto sekä Merivoimien esikunta. Lisäksi AOA tutustui erään kanteluasian tutkinnan yhteydessä puolustusvoimien räjähteiden valmistamiseen, räjähdevarastointiin, erilaisiin räjähdevarastotyyppeihin sekä räjähdevarastoinnin nykytilaan kahdessa eri puolustusvoimien kohteessa.

Esiin tulleita asioita otetaan usein selvitettäväksi muun muassa tarkastuksilla käytyjen luottamuksellisten keskustelujen perusteella. Tarkastuksilla käydään myös säännönmukaisesti tutustumassa varusmiesten majoitustiloihin, jossa oikeusasiamies keskustelee paikalla olevien varusmiesten kanssa sekä tutustuu heidän majoitusolosuhteisiinsa. Keskustelu on tällöin luontevampaa kuin tavanomaisen varuskunnan sotilaskodissa järjestetyn oikeusasiamiehen vastaanoton yhteydessä.

Joissain tapauksissa varusmiehet ovat tulleet tällaisen keskustelun kannustamana vielä erikseen tarkastuksen yhteydessä pidettävään luottamukselliseen keskusteluun oikeusasiamiehen kanssa. Myös lääkärin, papin ja sosiaalikuraattorin kanssa tarkastusten yhteydessä käydyissä keskusteluissa ovat esillä olleet erityisesti varusmiesten palvelusolosuhteisiin ja kohteluun liittyvät kysymykset.

Kertomusvuonna suoritetun kahden varuskuntatarkastuksen yhteydessä AOA saattoi varuskunnan komentajan tietoon varusmiesten hänelle kertoman epäasiallisena pidetystä kouluttajan käyttäytymisestä varusmiehiä kohtaan. Molemmissa tapauksissa suoritettiin epäiltyä palvelusrikosta koskeva esitutkinta. Toisessa asiassa epäasialliseen käytökseen syyllistyneelle kouluttajalle määrättiin joukko-osaston komentajan toimes-

Tarkastus 15.11.2016 Satakunnan Lennostoon, vas. oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman, neuvontalakimies Jaana Romakkaniemi, AOA Maija Sakslin ja majuri Janne Rautakorpi.

Karjalan prikaati tarkastettiin 27.10.2016.

Rannikkolaivaston tarkastuksella 8.6.2016, kuvassa AOA Maija Sakslin ja oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman sekä varusmiehet Ilmari Lehto, Petri Nylund ja Matias Kauhanen.

ta kurinpitoseuraamuksena muistutus ja toisessa asiassa käräjäoikeus tuomitsi epäasialliseen käytökseen syyllistyneelle kouluttajalle sakkorangaistuksen palvelusrikoksesta.

Joidenkin tarkastusten yhteydessä suoritettiin ennalta ilmoittamamaton ja ennalta sovittuun ohjelmaan kuulumaton tarkastuskäynti varuskunnan vapautensa menettäneiden säilytystiloihin. Tarkastus on tällöin perustunut oikeusasiamiehen tehtävään YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan tarkoittamana kansallisena valvontaelimenä. Tällaisia tarkastuksia suoritettiin kertomusvuonna Karjalan prikaatissa sekä Satakunnan lennostossa. Tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota vapautensa menettäneen säilytyshuoneen rakenteellisiin ratkaisuihin tämän mahdollisen itsensä vahingoittamisriskin vähentämiseksi.

4.4.3 RATKAISUJA

Osallistuminen ulkopuolisten tahojen tarjoamiin matkoihin ja tapahtumiin

Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamassa virastojen johdon menettelytapoja koskevassa tarkastuksessa ilmeni, että osa puolustusvoimien ylimmästä johdosta oli usein osallistunut tarkastelujakson aikana ulkopuolisten tahojen tarjoamiin matkoihin ja tapahtumiin. Tyypillisimmät tapahtumat olivat olleet erilaisia metsästystapahtumia. Tarkastusvirasto ilmoitti havaintonsa eduskunnan oikeusasiamiehelle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Puolustusvoimien selvityksen mukaan suhteista yhteiskuntaan vastaavat puolustusvoimien korkeimpina virkamiehinä Puolustusvoimien komentaja ja Pääesikunnan päällikkö, minkä seurauksena heitä kutsutaan muita enemmän ulkopuolisten sidosryhmien tilaisuuksiin, joihin he myös edustusvelvollisina ja kohteliaisuussyistä ovat osallistuneet. Käytännössä kaikille yhteistyötahoille on esitetty vastavuoroinen kutsu puolustusvoimien järjestämiin tilaisuuksiin. Puolustusvoimien yhteydenpito muuhun yhteiskuntaan sisältää erityisesti puolustusvoimien johdon kohdalla yhteiskuntasuhteiden hoidon velvoitteen.

Talouselämän ja järjestöjen johdon järjestämiin, talouselämän osalta usein ensisijaisesti asiakkaille ja liikekumppaneille suunnattuihin kutsuvierastapahtumiin on usein kutsuttu myös virkamieskunnan edustajia, mukaan lukien Puolustusvoimien johtoa. Puolustusvoimien kohdalla vaikuttimeksi on molemmin puolin ymmärretty halu ja tarve verkottavaan yhteydenpitoon sekä tiedon- ja ajatustenvaihtoon yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen ja kokonaismaanpuolustukseen liittyvistä asioista. Maanpuolustus- ja varautumisvelvollisuus ulottuu koko yhteiskuntaan ja on Suomessa korostetusti myös talouselämän ja järjestöjen asia, mikä edellyttää puolustusvoimilta valmiutta asianmukaiseen ja jatkuvaan yhteydenpitoon asianosaisten kanssa.

Kutsuvierasjahtitapahtumat ovat yksi tavanomaisimmista ja eräiden ryhmien kohdalla ainoa puolustusvoimien johdolle tarjolla oleva monialainen talouselämän, hallinnon ja järjestöjen johdon verkottumisjärjestely. Osaan tästä kohderyhmästä puolustusvoimien ylimmällä johdolla on luonteva ja virkamiehelle sopiva mahdollisuus tavata vain näissä tapahtumissa. Suomen kärkiyritysten johtajat ovat vuosien ajan osallistuneet kokonaisturvallisuustarkasteluihin puolustusvoimien johdon yhteistyöryhmissä, antaen asiantuntemuksensa korvauksetta puolustusvoimien käyttöön. Koska metsästysmahdollisuuden ja muun vieraanvaraisuuden tarjoamiseen puolustusvoimien virkamiehille on ymmärretty liittyvän tarve virkamiehiin kohdistuvan luottamuksen varjelemiseen, on osallistumisessa aina otettu huomioon tähän liittyvä lainsäädäntö ja ohjeistus.

Kutsun hyväksymiseen liittyy aina osallistujan tekemä harkinta suorasta tai epäsuorasta vaikuttamispyrkimyksestä tai -mahdollisuudesta tai muusta yhteydestä, joka voisi antaa aihetta luottamuksen, esteettömyyden tai niihin liittyvän henkilö- tai organisaatiokuvan kyseenalaistumiseen. Puolustusvoimien tiedossa ei ollut yhtään tapausta, jossa virkamiehen osallistuminen metsästystilaisuuteen olisi aiheuttanut luottamukseen kohdistuvia epäilyjä tai muuta kielteistä huomiota tai palautetta.

AOA:n mukaan asiassa oli arvioitava, voitiinko tilaisuutta tai tapahtumaa matkoineen ja kestityksineen pitää virkatehtävien hoitoon liittyvänä hyväksyttävänä tavanmukaisena vieraanvaraisuutena. Tilaisuuteen tai tapahtumaan osallistumisella voi olla vaikutusta yksittäisen virkamiehen vastaiseen toimintaan hänen toimiessaan esimerkiksi valmistelijana ja päätöksentekijänä asiassa, jossa tilaisuuden tai tapahtuman järjestäjä on asianosaisasemassa. Toiseksi oli arvioitava, voiko osallistuminen vaarantaa virkamiehen tai viranomaisen toiminnan puolueettomuuden ja aiheuttaako se mahdollisesti esteellisyyttä.

AOA:n mukaan puolustusvoimien johtamiseen kuuluvien tehtävien menestyksellinen hoitaminen edellyttää vuorovaikutusta ja henkilösuhteiden ylläpitämistä yritysten edustajiin ja

muihin merkittävässä yhteiskunnallisessa asemassa oleviin henkilöihin. Johtavassa asemassa olevan henkilöstön tehtäviin kuuluu myös yhteiskunta- ja edustussuhteiden hoitaminen. Tällaiseen toimintaan voi kuulua vieraanvaraisuutta sisältävää kanssakäymistä eri muodoissa. Tämän vuoksi puolustusvoimien ylimmän johdon toiminnalle on asetettu tavanomaista suuremmat luotettavuuden vaatimukset.

Virkamiehen osallistuminen kuvatun tyyppisiin tilaisuuksiin ei ole AOA:n mukaan ongelmallista, kun kyse on tilaisuuden luonteeseen ja tarkoitukseen kiinteästi liittyvästä toiminnasta ja kun vieraanvaraisuudessa noudatetaan tarkoituksenmukaisuutta, tavanomaisuutta ja kohtuullisuutta niin tilaisuuden luonteen kuin sen taloudellisen arvon osalta. Jossain määrin eri asemassa ovat tilaisuudet, jonka järjestävällä taholla on vaalittavanaan liiketaloudellisia intressejä suhteessa tilaisuuteen osallistuvaan viranomaistahoon. Tällaisen yhteistyökumppanin virkamiehelle tarjoama kestitys voi vaarantaa luottamuksen viranomaistoimintaan. Tällöin on erityisesti kiinnitettävä huomiota kestityksen tai edun luonteeseen ja suhteeseen virkamiehen asemaan ja tehtäviin.

Puolustusvoimien johdon yhteiskuntasuhteiden ylläpitämiseen liittyvä toiminta yhdistettynä metsästystapahtumaan ei ollut AOA:n mukaan epätavanomaista tai moitittavaa. Sanotun kaltaisen tilaisuuden limittyminen sidosryhmäyhteistyöhön tarjosi ilmeisen luontevan tilaisuuden jatkaa tapaamisella esille tulevien asioiden käsittelemistä sekä henkilösuhteiden hoitamista. Merkityksellistä kuitenkin on, että tilaisuuden on liityttävä siihen osallistuvan henkilön virkatehtäviin ja lisäksi osallistumiselle tulee olla viranomaisen tarpeesta johtuva syy. Tapahtuman täytyy palvella hallinnonalan toiminnan tavoitteita.

Tilaisuuksiin osallistumisissa on noudatettava erityistä varovaisuutta silloin, kun tapahtumalla voi olla ajallinen tai muu yhteys vireillä oleviin hankintojen valmisteluun tai niihin liittyvän päätöksentekoon. Vaikka Puolustusvoimien komentaja ei osallistu hankintoja koskevaan valmisteluun tai päätöksentekoon, on hänen asemansa organisaatiossa sellainen, että osallistuminen saattaa heikentää luottamusta toiminnan puolueettomuuteen. Ennen tilaisuuksiin osallistumista on aina tarkoin arvioitava, onko intressiristiriita mahdollinen ja miten mahdollinen ristiriita on hallinnoitavissa.

Laillisuusvalvonnallisin keinoin ei ollut tarkemmin selvittävissä, missä määrin tarkastusviraston tarkastuksessa tarkempaan arviointiin otetut tilaisuudet ovat olleet puolustusvoimien toiminnallisten tavoitteiden mukaisia. Tätä oli selvitelty saaduissa lausunnoissa sekä erikseen Puolustusvoimien komentajan antamassa selvityksessä tapahtumakohtaisine erittelyineen. AOA:lla ei ollut perusteita asettaa kyseenalaiseksi lausunnossa esitettyjä arvioita siitä, että tilaisuudet ovat tukeneet puolustusvoimien toiminnan tavoitteita ja ovat olleet hallinnonalalla noudatettujen yhteistoimintakäytäntöjen mukaisia eikä arvioita siitä, ettei niihin osallistuminen ole vaarantanut luottamusta puolustusvoimien toimintaan.

Käytettävissä olevan aineiston perusteella AOA ei myöskään voinut ottaa kantaa siihen, olisiko johonkin tilaisuuteen osallistuminen synnyttänyt esteellisyyttä tai vaarantanut puolueettomuutta jonkin yksittäisen asian käsittelyssä. Selvityksen perusteella ei ollut syytä epäillä, että asiassa olisi syyllistytty lainvastaiseen menettelyyn. Näin ollen asia ei antanut aihetta edellä mainittuja huomioita enempiin toimenpiteisiin (5482/4/15*).

Varusmiesten haastattelun kieltäminen toimittajan haluamasta aiheesta

Varusmiesliitto kanteli Porin prikaatin menettelystä kieltää tiedotusvälineiden edustajaa haastattelemasta varusmiehiä varuskunnan alueella liittyen yllätyshyökkäyksen torjuntaan. Varusmiesliitto pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko asiassa rajoitettu sananvapautta.

Yleisradion toimittaja oli esittänyt prikaatille pyynnön saada haastatella joukko-osaston varusmiehiä kahdesta aihealueesta. Ensimmäisen haastattelupyynnön aiheena oli ollut mahdollinen lakimuutos, jossa varusmiehiä voitaisiin käyttää

mahdollisen hyökkäyksen torjunnassa. Tarkoituksena oli ollut selvittää varusmiesten mielipiteitä asiasta. Toinen haastattelupyyntö koski varusmiesten haastatteluja nuorten miesten elämää koskevaan ohjelmaan. Molemmat haastattelut oli tarkoitus toteuttaa Porin prikaatin Niinisalon toimipisteessä.

Porin prikaati ei antanut toimittajalle lupaa haastatella varusmiehiä yllätyshyökkäyksen torjunnasta. Perusteluna oli ollut, että kyseessä oli operatiivinen ja valmiuden kehittämiseen liittyvä keskeneräinen asia, jonka tiedottamisesta vastaisi pääesikunta sen antaman ohjeistuksen mukaisesti. Toiseen haastattelupyyntöön suostuttiin.

Pääesikunnan selvityksen mukaan puolustusvalmiuteen liittyvät asiat ovat erityisen sensitiivistä ja turvallisuusherkkää tietoa. Pääesikunta katsoi, ettei kantelun kohteena olevassa tapauksessa rajoitettu varusmiesten perusoikeutena turvattua sananvapautta kieltämällä heitä puhumasta tiedotusvälineiden edustajille varuskunta-alueen sisällä valmiuteen liittyvistä asioita. Porin prikaati oli toiminut pääesikunnan ohjeistuksen mukaisesti kieltämällä varusmiesten haastattelut varuskunta-alueella.

Jokaiselta varusmiehellä on varuskunnan ulkopuolella mahdollisuus ja oikeus puhua median edustajille kulloinkin halutusta asiasta eikä tätä oikeutta missään vaiheessa rajoitettu. Selvityksessä viitattiin puolustusvoimista annettuun lakiin, jonka perusteella varuskunnan päällikkö voi kieltää asiattomilta puolustusvoimien käytössä olevalla alueella liikkumisen tai rajoittaa sitä. Rajoitusten tarkoituksena on estää asiaton pääsy sotilaskohteisiin, estää asiaton liikkuminen niissä tai estää puolustusvoimien toimintaa tai alueella olevien turvallisuutta vaarantava toiminta.

AOA:n mukaan asiassa oli perustuslaissa turvatun sananvapauden toteutumisen kannalta arvioitava toimittajan ja Porin prikaatin välillä käydyn keskustelun merkitystä. Toimittajan työtä rajoitettiin rajaamalla varuskunta-alueelle pääsyn haastattelujen suorittamiseksi koskemaan ainoastaan toista toimittajan nimeämää aihealuetta.

Perusoikeutena turvattua sananvapautta ei voida rajoittaa viranomaisen sisäisellä määräyksellä tai ohjeella. Puolustusvoimien sisäiset ohjeet siitä, että tiettyjen aihealueiden haastatteluihin vastaaminen on rajattu ainoastaan määrättyjen tahojen tehtäväksi, eivät olleet peruste toimittajan tekemän haastattelun aiheen rajoittamiselle. Porin prikaatin johdon antama haastattelun toisen aihealueen käsittelyä koskeva kielto oli rajannut toimittajan sananvapautta.

Puolustusvoimien pyrkimys turvata salassa pidettäviä tietoja ei riittänyt haastattelukiellon perusteeksi. Parempi menettely olisi ollut, että varusmiehiä olisi muistutettu mahdollisesta salassapitovelvollisuudesta ja sen rikkomisen seurauksista. Toimittajan pyyntö haastatella varusmiehiä oli koskenut tiedotusvälineissä julkaistua artikkelia, jonka mukaan puolustusvoimat suunnittelisi varusmiesten käyttöä yllätyshyökkäyksen torjunnassa.

Haastattelupyyntö näytti koskeneen ainoastaan varusmiesten mielipiteiden selvittämistä julkaistussa artikkelissa esitetystä asiasta. Kysymys ei vaikuttanut olleen siitä, että varusmiehiltä olisi pyydetty jonkinlaisia tosiasiatietoja asiasta. AOA piti myös varsin epätodennäköisenä, että varusmiehillä olisi edes ollut tosiasiatietoa puheena olevasta asiasta ja vaikka näin olisikin ollut, he lienevät tällöin olleet tietoisia asian mahdollisesta salassapidosta ja siitä, mitä salassapitovelvollisuuden rikkomisesta voi seurata.

Varuskunta on suljettu alue ja sisäänpääsyä voidaan rajoittaa esimerkiksi sotilaallisten harjoitusten vuoksi. Tässä tapauksessa toimittajan pääsyä varuskunta-alueelle ei kuitenkaan rajoitettu, vaan ainoastaan hänen haastattelunsa aihetta rajoitettiin. Perusoikeutena turvattu sananvapaus olisi edellyttänyt sitä, että toimittajan vapautta valita haastattelun aihe ei olisi rajoitettu ja haastateltaville olisi annettu vapaus valita, mistä asiasta he haluavat mielipiteensä toimittajalle ilmaista. AOA saattoi käsityksensä Porin prikaatin komentajan tietoon (1113/2016*).

4.5 Tulli

Asiaryhmään luetaan kaikki Tullin menettelyä koskevat kantelut. Ne käsittelevät yleensä tullausta, tulliverotusta ja tullivalvontamenettelyä sekä tullirikostorjuntaa. Tulliasioiden ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*. Telepakkokeinojen käytön valvonnasta katso jakso 4.6.

4.5.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Euroopan unionin tullikoodeksin soveltamiseksi tarvittavat säännökset eli komission delegoitu asetus ja täytäntöönpanoasetus julkaistiin vuoden 2015 lopulla. Niitä ja tullikoodeksia sovelletaan 1.5.2016 lukien tai myöhemmin, kun tietojärjestelmämuutoksista johtuvat siirtymäajat ja siirtymäsäännösten soveltaminen ovat päättyneet, viimeistään 31.12.2020.

Uusi tullilaki tuli voimaan 1.5.2016. Laissa otettiin huomioon edellä mainitut unionin oikeuden säännökset. Lisäksi Tullin toimivaltuuksia koskevia säännöksiä täsmennettiin ja osittain yhtenäistettiin poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien kanssa.

Kysymys vahingonkorvauksen vanhentumisesta ns. elv-palautusasiassa sai korkeimman oikeuden (KKO) ratkaisun tapauksessa KKO 2016:28. Asiassa oli vaadittu vahingonkorvausta 17.3.2011 eli ennen kuin kolme vuotta oli kulunut Euroopan unionin tuomioistuimen 19.3.2009 antamasta tuomiosta, jossa todettiin Suomen rikkoneen verotuksen syrjivyyden kieltoa pitämällä voimassa oikeuden vähentää elv arvonlisäverosta.

KKO katsoi, kuten Helsingin hovioikeus, että vanhentumislain kolmen vuoden vanhentumisaika oli alkanut aikaisintaan tuolloin eli 19.3.2009. Tällä tuomiolla ei kuitenkaan vielä ratkaistu niiden Tullissa vireillä olleiden yli 10 000 korvausvaatimuksen vanhentumista, joissa korvausvaatimus oli esitetty suoraan Tullille myöhemmin kuin 19.3.2012. Näiden osalta on vireillä vahingonkorvausoikeudenkäyntejä.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) totesi ratkaisussaan 2014:182 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön viitaten, että autoverolain voimassa oleva järjestelmä ei ole rakenteeltaan sellainen, ettei se missään olosuhteissa mahdollista sitä, että toisesta jäsenvaltiosta tuotavalle autolle määrättävä autovero on suurempi kuin vastaavassa Suomessa jo rekisteröidyssä autossa jäljellä oleva vero niiden ajoneuvojen osalta, joiden verotukseen sovellettiin vuoden 2008 alusta voimaan tulleita hiilidioksidipäästöihin perustuvia autoverolain säännöksiä veroprosentin määräytymisestä. Tämän vuoksi autoverolain 5 a §:n soveltaminen ilman syrjivyysarvioinnin tekemistä katsottiin EY 90 artiklan (SEUT 110 artikla) vastaiseksi.

Autoverolakia muutettiinkin vuoden 2016 alusta siten, että Euroopan unionin oikeuden vaatimusten mukaisesti ajoneuvoista kannetaan veroa enintään se pienin määrä, joka samanlaisena pidettävän Suomessa jo aikaisemmin rekisteröidyn ajoneuvon arvossa on jäljellä. Samalla uusien autojen verotusta alennetaan vaiheittain vuosina 2016–2019.

Autoverolain 1.1.2016 voimaan tulleen muutoksen voimaantulosäännöksen mukaan ennen lain voimaantuloa käytettynä verotettujen ajoneuvojen verotukseen voidaan hakea oikaisua, jos verotus on toimitettu ensimmäisenä päivänä tammikuuta 2012 tai sen jälkeen. Perustelujen mukaan tämä vastaisi sitä periaatetta, että jos kansallinen lainsäädäntö on ollut ristiriidassa EU-oikeuden kanssa, oikaisut tehdään pääsääntöisesti niin pitkältä ajalta, jolta olisi kansallisen lainsäädännön mukaan mahdollista vielä hakea muutosta. Vuosina 2008–2011 verotettujen autojen osalta oikaisu ei siis enää tullut kysymykseen. Vahingon-

korvausvaatimuksia asiasta oli Tullissa muutamia. Korvauksista ei ollut vielä annettu lainvoimaisia ratkaisuja yleisissä tuomioistuimissa. Oikeusasiamiehen kansliaan oli tullut jonkin verran kanteluita korvauskysymyksistä autoverotuksessa.

Autoverolakia muutettiin leasing- ja vuokra-ajoneuvojen osalta komission käynnistämän rikkomusmenettelyn seurauksena. Komissio vaati lainsäädännön muuttamista siten, että Suomen kansalaisen toisessa jäsenvaltiossa leasingrahoituksella hankkimasta ajoneuvosta ei kanneta täyttä rekisteröintiveroa vaan käyttöaikaan suhteutettu vero silloin, kun ajoneuvoa ei ole tarkoitus käyttää eikä sitä käytetä pysyvästi pääasiassa Suomessa. Vientipalautuksen ennakkopalautusta koskevat autoverolain säännökset tulivat voimaan 1.1.2017. – AOA otti kantaa valtiovarainministeriön (VM) menettelyyn lainsäädännön valmistelun kestossa (ks. jäljempänä).

Uusi tupakkalaki tuli voimaan 15.8.2016. Uudistus liittyy osittain EU:n tupakkatuotedirektiivin täytäntöönpanoon, mutta osa muutoksista perustuu kansalliseen sääntelyyn. Muun muassa kaikkien savuttomien tupakkatuotteiden hankkiminen ja vastaanottaminen postitse tai muulla vastaavalla tavalla Suomen ulkopuolelta on kiellettyä. Yksityishenkilö ei saa tuoda maahan, hankkia ja vastaanottaa postitse Suomen ulkopuolelta sähkösavukkeen avulla höyrystettäväksi tarkoitettua nikotiinia sisältävää nestettä, jonka nikotiinipitoisuus on yli 20 milligrammaa millilitrassa tai jolla on käyttötarkoitus lääkkeenä. Samalla selkeytettiin säännöstä yksityishenkilön matkustajatuontia koskevan maahantuontikiellon poikkeuksen määrällisestä rajoituksesta.

AOA oli kiinnittänyt Tullin huomiota aikaisemman säännöksen tulkinnanvaraisuudesta johtuneeseen verotus- ja tullivalvontakäytännön horjuvuuteen. Uudessa säännöksessä sallitun matkustajatuomisen enimmäismäärä oli määritelty yksiselitteisesti tuodun valmisteen kokonaispainon mukaan.

Vuoden 2016 alusta tuli voimaan oikaisumenettelyä koskeva uudistus, jolloin myös Tullin päätöksiin voitiin hakea oikaisua Tullilta. Oikaisua ei voi hakea enää sen jälkeen, kun asia on valitukseen annetulla päätöksellä ratkaistu. Oikaisua ei myöskään voi hakea, jos asia tulee ensin ratkaista veronpalautusta koskevien säännösten nojalla. Ennakkoratkaisuun ei myöskään voi hakea oikaisua.

Tullin verotustehtävien siirtämistä verohallintoon koskevan hankkeen (VETO-hanke) toteutus eteni suunnitellussa aikataulussa. Valmisteverotus ja autoverotus siirtyivät verohallinnolle 1.1.2017. Näiden verolajien verotusprosessit ja tietojärjestelmät siirtyivät Verohallinnon käyttöön sellaisenaan. Tavoitteena on, että valmisteverotus ja autoverotus integroidaan Verohallinnon valmisohjelmistoon siirtymäkauden jälkeen 1.1.2020. Maahantuonnin arvonlisäverotus siirtyy verohallinnolle 1.1.2018. Tullista Verohallintoon siirtyy n. 200 henkilöä. Asiakkaan näkökulmasta vaihtuivat vain toimivaltainen viranomainen ja yhteys- ja tilitiedot. Tässä vaiheessa ennallaan säilyvät palvelut, menettely ja lainsäädäntö.

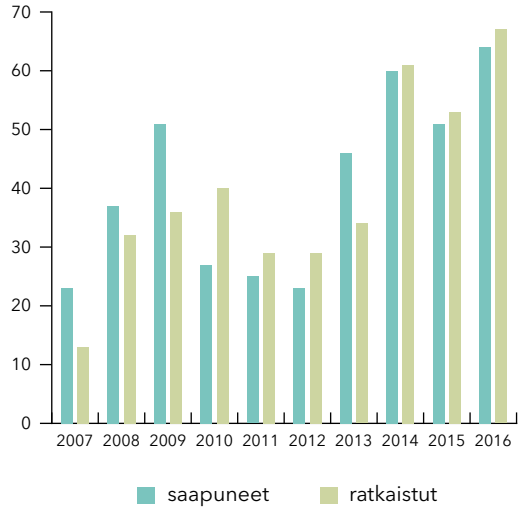
VM:n ja sisäministeriön selvitys Tullin hallinnollisesta asemasta valmistui loppuvuodesta. Selvityksessä esitettiin Tullin säilymistä itsenäisenä virastona, mutta sisäministeriön hallinnonalalla ja tullauksen ja verotuksen osalta VM:n ohjauksessa. Hallitus päättänee asiasta alkuvuodesta 2017.

4.5.2 LAILLISUUSVALVONTA

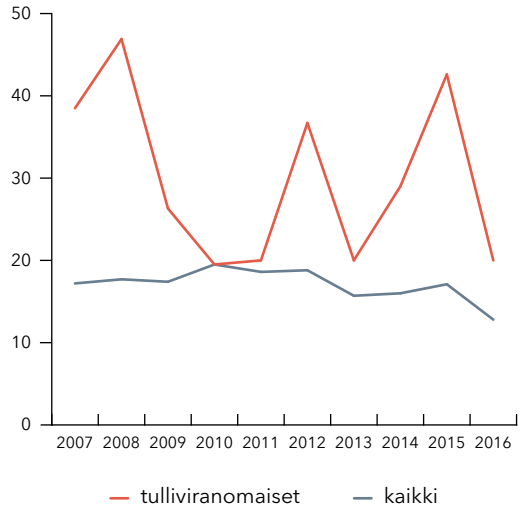
Vuoden 2016 aikana ratkaistiin 70 asiaryhmän kantelua ja omaa aloitetta. Kanteluita saapui 64. Päätetyistä asioista toimenpiteisiin johti 14 asiaa (20 %).

Tullivalvonta

AOA totesi vuonna 2014 Vaalimaan tulliin tekemällään tarkastuksella, että hän selvittää erikseen menettelyä vapautensa menettäneiden säilyttämisessä Vaalimaan tulliasemalla. AOA pyysi selvitystä erityisesti vastuunjaosta säilytystilojen käytössä ja valvonnassa, ohjeistuksesta sekä kameravalvonnan toteuttamisesta.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2007–2016



Toimenpideprosentti vuosina 2007–2016

AOA:n esittämän kannanoton jälkeen Rajavartiolaitokselle laadituissa Vaalimaan säilytystilan järjestyssäännössä ilmoitetaan säilytystilan suljetuissa tiloissa olevan hälytyslaitteen, jolla voidaan välittömästi saada yhteys henkilökuntaan. Selvityksen mukaan hälytysjärjestelmä kuitenkin puuttuu edelleen kahdesta vanhemmasta säilytystilasta. Koska asia oli tilojen yhteiskäyttäjän, Rajavartiolaitoksen, määräyksellä päätetty korjata, ei AOA:lla ollut aihetta puuttua asiaan enemmälti.

Kameravalvonnan osalta AOA kiinnitti – viitaten kansainvälisten valvontaelinten kannanottoihin ja laillisuusvalvontaratkaisuihin – erityistä huomiota yksityisyyden suojan turvaamiseen wc:n käytön osalta. AOA totesi, että oli tärkeää, että säilytettävä saa riittävää tietoa järjestyssäännöissä mainituista erityisolosuhteista ja häntä koskevista säännöksistä. Järjestyssäännöt tulee olla laissa tarkoitetulla tavalla säilytettävän hallussa tai saatavilla.

Erityisesti hän kiinnitti huomiota siihen, mitä järjestyssäännöissä todettiin puhelimen käytöstä. Putkalain mukaan avustajan ja päämiehen välistä puhelua ei saa kuunnella. Olosuhteet on järjestettävä sellaisiksi, että puhelun kuuleminen ei ole mahdollista, jotta avustajan ja päämiehen välisen puhelun luottamuksellisuus on turvattu. Jo putkalain mukaan puhelimen käytön järjestämisestä tulee johtosäännössä olla määräyksiä. Näin ollen puhelujen järjestelyistä tulisi järjestyssäännössä olla yksityiskohtaisemmat määräykset.

AOA saattoi käsityksensä Tullin tietoon ja edellytti, että Tullin tulee arvioida tarvetta järjestyssäännön laatimiseen myös muiden sen käytössä olevien tilojen osalta (4321/2/15).

Tulli ilmoitti tarkentaneensa järjestyssääntöä vapautensa menettäneen yksityisyyden suojan, tiedonsaannin, yhteydenpidon ja puhelimen käytön osalta. Lisäksi Tulli ilmoitti harkitsevansa muiden säilytystilojensa järjestyssäännön laatimisen tarpeellisuutta. – Vaalimaan järjestyssäännön osalta AOA:lla ei ollut huomautettavaa. Muilta osin asian edistymistä seurataan.

Tullivalvonnan kohdentamisesta ja maahantuonnin rajoituksista kanneltiin myös vuonna 2016. Eräässä asiassa kantelija kummeksui sitä, mihin perustui savukkeiden Venäjältä tuonnin rajoitus kahteen kertaan viikossa. AOA arvioi, että tuonnin toistuvuuden rajoittamisessa tuontia on arvioitava laajempana kokonaisuutena kunkin tapauksen olosuhteet huomioon ottaen. Tulli on selvityksessään korostanut, että huolimatta asetetusta käyntikertojen rajasta arvio on viime kädessä yksittäistapauksellista. Selvityksestä ilmenee, että ohjeet on annettu hakijalle tiedoksi asianmukaisesti. Maahantuonnin edellytysten arviointi on kuitenkin viime kädessä hallintotuomioistuimen asia.

AOA arvioi myös tullitarkastusten ja tuonnin kirjaamista. Tiedis-rekisterimerkintöjen lisäksi savuketuomiset oli merkitty kansioon, johon merkitään manuaalisesti viikkokohtaisesti tarkastetut ja todetut savukkeet sekä haltuun otetut savukkeet, tarkastajat ja ajoneuvot sekä päivämäärä. Henkilötietojen käsittelystä Tullissa 1.5.2015 voimaan tulleessa laissa ei kuitenkaan ole säännöksiä paikallisista manuaalisesti ylläpidetyistä toimenpiderekistereistä. Satunnaisuuden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot voidaan kirjata lain 5 §:n mukaisesti Tullin toimenpiderekisteriin. Sen sijaan paikallisten valvontakansioiden ylläpito ei ollut lainmukaista. AOA saattoi käsityksensä Niiralan tulliaseman ja Tullin valvontaosaston tietoon ja huomioon otettavaksi tullivalvonnassa muutoinkin (5493/4/15).

Kantelija oli pyytänyt oikeusasiamiestä tutkimaan Tullin huumeiden etsintään koulutetun koiran käyttöä yleisellä paikalla tapahtuvassa huumausainevalvonnassa. AOA tutki yleisellä tasolla Tullin laissa säädettyjä toimivaltuuksia käyttää koiraa tullitoimenpiteen suorittamiseksi tai toisen viranomaisen tehtävän suorittamiseksi.

Kertomusvuonna voimaan tulleessa uudessa tullilaissa ei säädetä henkilöntarkastuksen suorittamistavoista. Sen sijaan tullilaissa on turvallisuustarkastuksen osalta nimenomaisesti säädetty, että se voidaan toimittaa muun muassa koulutettua koiraa käyttäen.

AOA totesikin, että voidaan kysyä eroaako turvatarkastusten suorittaminen koiralla tosiasiassa käytännössä siitä toiminnasta, joka tullivalvonnassa kohdistetaan matkustajiin ennen kaikkea huumausaineiden löytämiseksi maahantulon yhteydessä. Näin ollen on pohdittava sitä, onko koiran avulla suoritettava valvonta siten intensiivistä, että sitä yksin voidaan pitää jo sellaisenaan vaatteisiin kohdistuvana henkilöntarkastuksena. Henkilöön kohdistuva etsintä on aina perusoikeuksien kannalta merkityksellistä.

Tullin koirakoulutuksen antaman selvityksen mukaan tullikoirat pyritään kouluttamaan työskentelemään spontaanisti ilman, että niiden toiminta perustuisi ohjaajan antamaan käskyyn, valjaiden käyttöön tai muuhun sellaiseen merkkiin. AOA katsoi, että sääntelystä lausuttu huomioon ottaen on tärkeää, että toiminta ei puutu kohteen perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen koskemattomuuteen siten, että se olisi henkilöön kohdistettavalta etsinnältä edellytettävän hienotunteisuusvaatimuksen vastaista. Onkin tärkeää, että koiran koulutuksessa korostetaan nämä seikat huomioon ottavia valvonta- ja ilmaisutapoja.

Lehtiartikkelissa oli kysymys koiran hoidosta ja ohjauksesta vapaa-ajalla. AOA korosti, ettei vapaa-ajalla yleisellä paikalla olevaa koiraa voi käyttää tullivalvontatehtävissä, koska lakiin perustuva valtuutus puuttuu.

Tullin määräykset koiratoiminnasta olivat artikkelin julkaisemisaikaan puutteelliset ja voimassa oleva määräys oli puuttunut 1,5 vuoden ajan. Tätä ei voida pitää hyvän hallinnon asianmukaisuusvaatimuksen mukaisena, koska koiratoimintaan liittyy monia perusoikeuksienkin kannalta tärkeitä seikkoja. Uudessa määräyksessä on keskitytty enemmän koiratoiminnan organisoinnin ohjaukseen ja koulutukseen ja arvioinnin kehittämiseen kuin laillisten edellytysten esille tuomiseen. AOA katsoi, että määräyksiä tulisi selkeyttää (457/4/15).

Tulli korosti selvityksessään, että koiraohjaajaa ohjeistetaan ennaltaehkäisemään vahinkojen syntyminen parhaalla mahdollisella tavalla ja, että Tulli on painottanut koiraohjaajan valvontavastuuta ja korostanut kaikkien hyvien hallinnollisten

periaatteiden huomioimista koiranpidossa niin tarkastustilanteissa kuin vapaa-ajalla. Valtakunnallinen koiratoiminnan koordinaattori tiedottaa ajankohtaisista asioista koiraohjaajille.

Tullausmenettelystä kanteluissa oli esillä nettitullausmenettelyn toimivuus. Kantelija arvosteli palvelun toimivuutta muun muassa tunnistautumisessa ja tehtäessä tulliselvitystä toisen henkilön puolesta.

Tullin selvityksen mukaan Tullissa on meneillään Unionin tullikoodeksin soveltamisen aloittamiseen liittyvä tietojärjestelmien uudistaminen. Tässä yhteydessä huomioidaan kansallisen palveluarkkitehtuurin (KaPa-ohjelma, jota ohjaa VM) osana toteutettava uusi kansallinen sähköinen tunnistusratkaisu sekä kansalliset ratkaisut organisaatioiden ja yksityishenkilöiden roolien ja valtuutusten hallintaan. Näin ollen AOA:lla ei ainakaan tässä vaiheessa ollut aihetta puuttua tunnistautumisjärjestelmiin.

Sen sijaan ohjeistus oli puutteellista toisen puolesta tehtävän tullausilmoituksen osalta. Tulli oli selvityksessään todennut, että valtuutus tehdä toisen puolesta tulli-ilmoitus voi olla suora tai välillinen, mikä vaikuttaa valtuutetun vastuuseen tulli-ilmoituksessa annetuista tiedoista. Edustuksen laatu merkitään tulli-ilmoitukseen täyttö-ohjeiden mukaisesti koodilla. Ohjeessa ei selkeästi kuvata suoran ja välisen edustuksen eroja edustajan vastuun kannalta. AOA kiinnitti Tullin huomiota ohjeistuksen puutteellisuuteen (2049/4/15).

Tulli ilmoitti nettituontipalvelun käyttöehtojen muuttamisesta yksityishenkilön tuonti-ilmoituksen antamisesta valtuutuksella toisen puolesta päätöksessä edellytetyllä tavalla.

Autoverotus

Useampi kantelija arvosteli Tullin menettelyä muutoksenhakuasioiden käsittelyssä Tullissa. Eräässä tapauksessa oikaisuhakemuksen käsittelyaika oli kuusi kuukautta, josta käsittelyyn markkina-arvoryhmässä oli kulunut noin 5,5 kuukautta. Tullin autoverotus totesi, että lopullinen arvonmääritys oli useiden käsittelyvaiheiden ja uudelleen määritysten takia kestänyt poikkeuksellisen pitkään. Käsittelyajan pituuteen oli markkina-arvoryhmän mukaan vaikuttanut erilaisten, tarkemmin yksilöimättömien selvitysten hankkiminen. Tullin autoverotuksessa oli tunnistettu tiettyjä työprosesseihin liittyviä ongelmakohtia niin arvon määrityksessä kuin arvon oikaisussakin. Näin ollen asian käsittely oli viivästynyt Tullin markkina-arvoryhmässä.

Oikaisuvaatimuksen arvonmäärityksen pitkän käsittelyajan lisäksi arvoa oli jouduttu selvittämään vielä valituksen käsittelyn yhteydessä, kun lausunnossa oli havaittu virheitä. Tällöinkin virheen korjaus oli kestänyt noin kaksi kuukautta, vaikka asia olisi tullut selvittää välittömästi.

Tulli oli ryhtynyt markkina-arvoryhmän menettelyjen osalta uudistamaan työohjeistusta ja parantamaan arvon määrityksen laatutasoa. AOA piti Tullin menettelyä lainvastaisena. AOA:n mukaan oikaisun ja valitusasian käsittelyn perusteet tulee olla selvitettävissä oikaisua tai valitusta käsittelevän tahon tai jälkikäteisen laillisuusvalvonnan yhteydessä. Tämän vuoksi arvon määritykseen vaikuttavien seikkojen selvittämisen tulee olla dokumentoitua, toisin kuin asiassa oli tapahtunut. Kaiken kaikkiaan asian käsittely ei vastannut hyvän hallinnon vaatimuksia (1535/4/15).

Myös kahdessa muussa kantelussa oli kysymys oikaisuhakemusten käsittelyajasta tapauksissa, jotka koskivat KHO:n päätöksen 2014:182 huomioon ottamista.

Kantelijan mukaan Tulli ilmoitti tammikuussa 2015 oikaisuhakemusten käsittelyajaksi 4 kuukautta. Kantelun tekoaikaan eli 11.5.2015 Tulli oli kantelijan mukaan ilmoittanut pyrkivänsä käsittelemään 14 000 saapunutta asiaa siten, että vuonna 2014 saapuneet asiat käsitellään vuoden 2015 aikana. Hakemuksia oli tuolloin käsitelty 1 000 kappaletta. Kantelija arvosteli käsiteltyjen asioiden vähäistä määrää.

AOA totesi, että autoverotuspäätösten oikaisuaika oli pitkä. Olisi tärkeää, että henkilöstön kohdentamisella ja työtapojen sujuvoittamisella oikaisujen käsittelyaika saadaan vuotta lyhyem-

mäksi. Tähän velvoittaa jo EU-oikeuden lojaliteettiperiaate, kuten AOA oli aikaisemmissa EU-tuomioistuimen ratkaisujen viivytyksetöntä huomioon ottamista koskeneissa ratkaisuissaan todennut, sekä perustuslain 22 §:ään perustuva velvollisuus aktiivisesti turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. AOA kiinnitti Tullin huomion oikaisuhakemusten käsittelyajan lyhentämistarpeeseen (2262 ja 2329/4/15).

AOA arvioi lainvalmistelun tehokkuutta vuokra- ja leasing-autojen autoverotuskohtelua koskevassa asiassa. Euroopan unionin tuomioistuin antoi ratkaisunsa C-91/10/VAV 29.9.2010 asiassa, joka koski Alankomaiden auton käyttöönottoon perustuvan veron unionin oikeuden mukaisuutta tilanteessa, jossa autovero kannettiin toisesta EU-maasta vuokratun auton osalta täysimääräisesti Alankomaissa ja sitä palautettiin mahdollisesti myöhemmin vuokra- tai leasingajan päättyessä.

Määräyksessään EU-tuomioistuin katsoi, että EY 49-EY 55 artikloja on tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan jäsenvaltiossa asuva tai sinne sijoittautunut henkilö, joka käyttää tässä jäsenvaltiossa toisessa jäsenvaltiossa rekisteröityä ja sieltä vuokralle otettua ajoneuvoa, on velvollinen maksamaan tämän ajoneuvon käyttöönotosta ensimmäiseksi mainitun jäsenvaltion teillä veron kokonaisuudessaan siten, että veron loppuosa, joka lasketaan sen ajan mukaan, jota ajoneuvoa on käytetty tässä tieverkossa, palautetaan ilman korkoa ajoneuvon käytön päättymisen jälkeen.

Komission yksiköt pyysivät EU-Pilot-hankkeessa vuonna 2013 Suomen viranomaisia vahvistamaan, että nämä ovat ottaneet huomioon unionin tuomioistuimen asiassa C-91/10VAV omaksuman oikeuskäytännön.

Komissio käynnisti rikkomusmenettelyn 11.7.2014 Suomelle lähettämällään virallisella ilmoituksella. Komission perusteltuun lausuntoon huhtikuussa 2015 antamassaan vastauksessa Suomen hallitus ilmoitti, että lainsäädäntöä muutetaan komission esittämällä tavalla siten, että autoveron määrä suhteutetaan vuokra- tai leasingsopimuksen kestoon, kun toisesta jäsenvaltiosta määräajaksi liisattu tai vuokrattu moottoriajoneuvo rekisteröidään Suomessa.

Lisäksi vastauksessa todetaan, että asiaa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa vuoden 2015 loppuun mennessä ja muutosten arvioidaan tulevan voimaan vuoden 2016 loppuun mennessä. Aikatauluarviossa oli otettu huomioon se, että lainsäädäntömuutosten lisäksi veron kantaminen vain ajoneuvon määräaikaiselta käyttöajalta Suomessa edellyttää merkittäviä muutoksia nykyisin käytössä oleviin tietojärjestelmiin. Päätöksen antoajankohtana esitystä ei ollut vielä annettu eduskunnalle.

EU-tuomioistuimen *VAV*-ratkaisua oli Suomessa tulkittu siten, että EU-tuomioistuin olisi katsonut syrjimättömyyden arvioinnissa ratkaisevaksi sen, maksetaanko maahantuonnin yhteydessä perityn täysimääräisen autoveron käyttöaikaan suhteutetun vientipalautuksen yhteydessä korkoa vai ei.

AOA totesi, että EU-tuomioistuin oli kiinnittänyt ratkaisevaa huomiota siihen, ettei veroa niissä tapauksissa, joissa vuokra-aika on määritelty ajallisesti rajoitetuksi, voida periä enemmän kuin käyttöaikaa vastaava määrä. EU-tuomioistuimen päätöksen perusteluissa on nimenomaisesti todettu, että velvollisuus sitoa pääomaa tällaisessa tapauksessa koko autoveron määrä tosiasiallisesti voi estää palvelujen vapaan liikkuvuuden toteutumisen.

EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa ainakin *VAV*-määräyksen antamisen jälkeen syyskuussa 2010 on ollut selvää, että Suomen tässä määräyksessä tarkoitetulla tavalla samankaltainen lainsäädäntö ei vastaa EU-oikeuden palvelujen vapaan liikkuvuuden vaatimusta kansallisessa lainsäädännössä. AOA saattoi VM:n tietoon käsityksenään, että sen olisi tullut jo *VAV*-ratkaisun antamisen jälkeen ryhtyä toimenpiteisiin lainsäädännön muuttamiseksi vastaamaan EU-tuomioistuimen vahvistamaa EU-oikeuden tulkintaa (1298/4/15*).

Esitutkinta

AOA on kiinnittänyt Tullin huomiota siihen, että takavarikon kumoamisen jälkeen omaisuus, tässä tapauksessa käteisvarat, tulee palauttaa viivytyksettä omistajalleen. Jutun tutkija oli noin vuoden kuluttua kantelijan tavoittamisen jälkeen havainnut virheensä.

AOA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä tutkijan ja menettelystä valvontavastuussa olleen tutkinnanjohtajan tietoon. Varoja ei tuolloinkaan palautettu omistajalleen, vaan ne oli toimitettu ulosottoon, koska tutkijan tiedossa oli että kantelija oli tuomittu asiassa menettämään valtiolle rikoshyödyn. Selvityksen mukaan tutkijan yksikössä oli yleisenä tapana tiedustella ulosotosta, onko asiakkaalla ulosottovelkoja.

AOA totesi, että oma-aloitteinen ulosottoviranomaisten perinnän tehokkuuteen liittyvien päämäärien tukeminen ilman lain siihen antamaa selvää valtuutusta ei ollut hallinnon lainalaisuuden vaatimus, yksityisyyden suoja ja hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaate huomioon ottaen hyväksyttävää. AOA katsoi, että menettely ulosottoon ilmoittamisessa oli lakiin perustumaton ja saattoi käsityksen Tullin ja sen tutkijan tietoon (4114/4/15).

AOA on ottanut kantaa kansainvälisen oikeusavun ja virka-avun käsitteisiin ja sisältöön asiassa, jossa toisen maan tullin rikostutkija oli Tullin tutkinnanjohtajan luvalla ja Tullin tutkijan läsnä ollessa puhuttanut tutkintavankeudessa ollutta kantelijaa hänen kytköksistään muihin rikoksiin kuin Suomessa tutkinnassa olleeseen rikokseen.

Saadun selvityksen perusteella oli epäselvää, liittyikö ulkomaisten tullivirkamiesten puhuttelu kyseisessä maassa vireillä olevaan esitutkintaan siten, että oikeusapupyyntö olisi ollut aiheellinen. Tällä asialla ei menettelyn oikeusperustan arvioinnin kannalta ollut kuitenkaan ratkaisevaa merkitystä. Virka-apu perustuu lakiin ja sopimuksiin. Menettely ja toimivaltaiset Suomen viranomaiset olivat sekä virka-avun että oikeusavun osalta samat. Kuitenkin vain oikeusapupyynnön perusteella saatuja tietoja voidaan käyttää todisteena esitutkinnassa toisin kuin virka-avulla saatuja tietoja.

Sekä oikeusavun että virka-avun antamisessa on edellytetty, että kuulemisen suorittaa Suomen viranomainen. Ulkomaiselle viranomaiselle on annettu oikeus esittää kysymyksiä kuultavalle. Niissä tapauksissa, joissa ulkomaiselle viranomaiselle on annettu toimintaoikeus, siitä on nimenomaisesti säädetty laissa. Asiassa ei ollut kysymys tällaisesta tilanteesta.

Tulli olikin selvityksessään korostanut, että ulkomaisen tullivirkamiehen suomalaisen tullimiehen valvonnassa tapahtunut puhuttaminen oli perustunut kantelijan suostumukseen. Tässä tapauksessa, koska asiassa ei ole voitu esittää mitään kirjallista kertomusta kuulemisesta tai edes pyyntöä kuulemisen sallimisesta, jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa ei voida ottaa kantaa siihen, missä määrin kantelija on ollut selvillä menettelyn perusteesta. Menettely oli myös voinut tulla kantelijalle yllätyksenä, koska lupaa ei kysytty ennen kuulemistilaisuutta vaan sen aluksi. Tämä oli voinut vaikeuttaa hänen mahdollisuuttaan arvioida suostumuksen merkitystä.

AOA katsoi, että suostumus menettelyn oikeuttamisperusteena oli vallinneissa olosuhteissa ongelmallista. Näin ollen AOA saattoi Tullin, tulliylitarkastajan ja tullitarkastajan tietoon käsityksensä siitä, että yhteistyö esitutkinta- ja tulliviranomaisten kesken tulee perustua kansainvälisiin sopimuksiin ja säädöksiin ja menettelyssä tulee noudattaa näissä määrättyjä menettelymuotoja. Tämän asian selvittämistä ja arviointia oli vaikeuttanut se, ettei virka-apupyyntöä tai siihen annettua vastausta ole säilytetty. Sekä hyödyntämiskiellon noudattamisen valvonnan että virkatoiminnan lainalaisuuden jälkikäteisen valvonnan kannalta olisikin ollut tärkeää, että pyynnöt olisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 §:n hyvää tiedonhallintatapaa koskevan säännöksen edellyttämällä tavalla asianmukaisesti säilytetty (4221/4/15).

Tullin pääjohtajan esteellisyys

AOA on arvioinut Tullin pääjohtajan esteellisyyttä Tullin johtoryhmän kokouksessa, jossa käsiteltiin ns. viinarallin määräaikaisissa virkasuhteissa toimivien henkilöiden määräaikaisuuden jatkamista. Pääjohtajan puoliso toimi tällaisessa virkasuhteessa.

AOA totesi ensinnäkin, että koska sekä määrärahan kohdistamista että rekrytointimenettelyä koskevan päätöksenteon kannalta on ollut tosiasiallisesti ratkaisevaa, mitä asiasta on johtoryhmän kokouksessa sovittu tai linjattu, esteellisyyttä on arvioitava hallintolain esteellisyysperusteiden nojalla. Käsiteltäessä määräaikaisten virkasuhteiden mahdollistavaa määrärahan kohdistamista ja määräaikaisten virkasuhteiden täyttömenettelyä, pääjohtajalla on ollut erityinen intressi asiassa ja hän on ollut hallintolain 28 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla jäävi käsittelemään asiaa.

Saadun selvityksen mukaan pääjohtaja oli jäävännyt itsensä, mutta siltä osin kuin oli kysymys siitä, osallistuiko hän lainkaan määrärahaa koskevaan keskusteluun, selvitys oli jossain määrin ristiriitaista. AOA katsoi saadun selvityksen perusteella jääneen osoittamatta, että pääjohtaja olisi osallistunut asian käsittelyyn hallintolain 27 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Pääjohtaja oli kuitenkin menetellyt hallintolain 27 §:n 1 momentin vastaisesti, kun hän ei ollut poistunut kokouksesta käsittelyn ajaksi. AOA saattoi käsityksensä pääjohtajan menettelyn lainvastaisuudesta hänen tietoonsa.

Lisäksi AOA totesi, että valtionhallinnon johtoryhmien aseman ja tehtävien selkeyttäminen oli tarpeellista. Tässä tarkoituksessa hän pyysi VM:ää ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin asia antoi sille aihetta (5606/2/15*).

VM totesi selvityksessään toteuttaneensa virastojen johtoryhmätyöskentelyn nykytilan kartoituksen ja tulevansa antamaan alkuvuonna 2017 ohjeen johtoryhmien aseman selkiyttämisestä ja työskentelyn kehittämisestä ottaen huomioon vireillä olevat hankkeet johtamisjärjestelmien ja johtamissopimusten kehittämisestä.

4.5.3 TARKASTUKSET

Vuonna 2016 ei tehty tarkastuksia Tullin kohteisiin.

4.6 Salainen tiedonhankinta

Salaisen tiedonhankinnan valvonta kuului OA *Petri Jääskeläiselle*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Mikko Eteläpää*.

Salaisella tiedonhankinnalla tarkoitetaan ensinnäkin rikosten esitutkinnassa käytettyjä salaisia pakkokeinoja ja toisaalta vastaavia salaisia tiedonhankintakeinoja rikosten estämisessä ja paljastamisessa sekä vaaran torjumisessa. Näitä keinoja ovat muun muassa telekuuntelu ja -valvonta, tekninen kuuntelu ja katselu sekä peitetoiminta ja valeosto. Niitä käytetään kohteelta salassa ja joiltain osin ne voivat tuomioistuimen päätöksellä jäädä lopullisestikin salaan kohteeltaan.

Salaisessa tiedonhankinnassa laajimmat toimivaltuudet on poliisilla, mutta myös tullilla salaisen tiedonhankinnan keinovalikoima on tullirikosten osalta laajasti käytössä. Rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien toimivaltuudet ovat selvästi rajatumpia.

Kertomuksen tässä jaksossa käsitellään myös todistajansuojeluohjelmasta oikeusasiamiehelle toimitettua kertomusta. Laki todistajansuojeluohjelmasta (88/2015) tuli voimaan 1.3.2015 ja lain mukaan sisäministeriön on annettava oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus lain nojalla tehdyistä päätöksistä ja toimenpiteistä.

4.6.1 SALAISEN TIEDONHANKINNAN ERITYISLUONTEESTA

Salaisella tiedonhankinnalla puututaan salaa useiden perusoikeuksien ydinalueeseen, erityisesti yksityiselämän, kotirauhan, luottamuksellisen viestin ja henkilötietojen suojaan. Sen käytöllä voi olla vaikutusta myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen. Ollakseen tehokkaita toimenpiteiden tulee pysyä kohteelta salassa ainakin tutkinnan alkuvaiheessa. Näin ollen kohteiden mahdollisuudet reagoida pakkokeinojen käyttöön ovat selvästi vähäisemmät kuin ”tavallisissa” pakkokeinoissa, jotka tulevat käytännössä heti tai hyvin pian tietoon.

Oikeusturvakysymykset ovatkin salaisen tiedonhankinnan erityisluonteesta johtuen korostetun tärkeitä niin sen kohteiksi joutuvien kannalta kuin ylipäätään koko oikeudellisen järjestelmän legitimiteetin kannalta. Tällaisen tiedonhankinnan käyttöön väistämättä liittyvä salassapito altistaa toiminnan myös epäilyille toiminnan lainmukaisuudesta, olipa tähän aihetta tai ei. Oikeusturvaa onkin pyritty varmistamaan erityisjärjestelyillä sekä ennen tiedonhankintaa että sen jälkeen. Näistä keskeisiä ovat tuomioistuinten lupamenettely, viranomaisten sisäinen valvonta ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta.

4.6.2 SALAISEN TIEDONHANKINNAN VALVONTA

Tuomioistuimet

Oikeusturvasyistä on pidetty tärkeänä, että telekuuntelua ja pääosin myös televalvontaa voidaan käyttää ainoastaan tuomioistuimen luvalla. Nykyisin myös peitetoiminta esitutkinnassa edellyttää tuomioistuimen (Helsingin käräjäoikeuden) lupaa. Teknistä tarkkailua voidaan kohdepaikasta riippuen tehdä myös viranomaisen omalla päätöksellä ilman tuomioistuinkontrollia, kuten myös valtaosin muutakin salaista tiedonhankintaa. Laissa säädetyt päätöksentekokriteerit ovat osaksi varsin väljiä, ja ne jättävät päätöksentekijälle paljonkin harkintavaltaa. Esimerkiksi telekuunteluluvan myöntämisen perusedellytyksenä oleva ”syytä epäillä rikosta” -kynnys on varsin matala.

Pakkokeinokäsittely on toimitettava vaatimuksen tekijän läsnä ollessa tai videoneuvotteluyhteydellä, eikä kirjallinen menettely ole mahdollinen kuin rajoitetusti lupia uudistettaessa. Tuomioistuin on pakkokeinon edellytyksiä harkitessaan esitutkintaviranomaiselta saamansa tiedon varassa, eikä ”vastapuolikaan” ole läsnä istunnossa. Vain asuntokuuntelussa pakkokeinon kohteen etuja (luonnollisesti tämän tietämättä) valvoo julkinen asiamies, tyypillisesti asianajaja tai yleinen oikeusavustaja.

Käräjäoikeuden salaista tiedonhankintaa koskevasta päätöksestä saa lain mukaan kannella ilman määräaikaa hovioikeuteen. Epäilty voi siten vielä vuosien jälkeenkin saattaa päätöksen laillisuuden hovioikeuden arvioitavaksi ja näin jotkut epäillyt ovat tehneetkin. Tätä kautta salaisesta tiedonhankinnasta syntyy oikeuskäytäntöä myös ylemmistä oikeusasteista. Tuomioistuinten tehtävää huolehtia epäillyn oikeusturvasta ja pakkokeinovaatimuksen perusteiden selvittämisestä on korostettu muun muassa korkeimman oikeuden ratkaisuissa KKO:2007:7 ja KKO:2009:54.

Tuomioistuimilla on tärkeä rooli myös salaisen tiedonhankinnan asianosaisjulkisuuden kannalta. Lähtökohtaisesti salaisesta tiedonhankinnasta on viimeistään vuoden kuluttua sen lopettamisesta ilmoitettava kohdehenkilölle. Tuomioistuin voi laissa säädetyin perustein antaa luvan ilmoittamisen lykkäämiselle tai sille, että tiedonhankinnasta ei tarvitse lainkaan ilmoittaa. On tärkeää, että varsinkin kokonaan ilmoittamatta jättämistä käytetään vain silloin kun se on välttämätöntä.

Oikeusvaltiossa voi olla vain hyvin rajoitetusti kokonaan salaan jäävää perusoikeuksiin puuttumista. Korkein oikeus on ottanut kantaa asianosaisjulkisuuteen peitetoiminnassa ratkaisussaan KKO:2011:27, joka koski tiedotusvälineissäkin paljon käsiteltyä Ulvilan henkirikostapausta.

Korkein hallinto-oikeus antoi 28.9.2016 kaksi päätöstä poliisin salaista tiedonhankintaa koskevan asiakirjan julkisuudesta (4077, 62/1/15 ja 4078, 2216/1/15). Päätöksissä oli kysymys tietopyynnöstä poliisin tietolähdetoimintaan liittyvästä ja ns. SALPA-määräyksestä. KHO katsoi päätöksissään, että määräysten tiedot tietolähdetoiminnasta ja sen turvajärjestelyistä sekä tiedonhankinnan suojauksen järjestämisestä ovat salassa pidettäviä, koska tiedot yksityiskohtaisuudessaan voisivat julkisiksi tullessaan aiheuttaa riskin tietolähteiden ja toimintaan osallistuvien poliisimiesten henkilöllisyyden paljastumisesta.

Viranomaisten sisäinen valvonta

Salaisen tiedonhankinnan käytön valvontaan kuuluu ensinnäkin normaali esimiesvalvonta. Sen lisäksi säännöksissä on erikseen korostettu salaisen tiedonhankinnan valvontaa.

Poliisissa näiden keinojen käyttöä valvovat lain mukaan Poliisihallitus (Suojelupoliisia lukuun ottamatta) ja salaista tiedonhankintaa käyttävien yksiköiden päälliköt. Suojelupoliisin käyttämän salaisen tiedonhankinnan valvonta siirtyi vuoden 2016 alusta alkaen sisäministeriölle (SM). Rajavartiolaitoksessa tämä erityisvalvonta kuuluu Rajavartiolaitoksen esikunnalle ja sen alaisille hallintoyksiköille. Tullin ja sen salaista tiedonhankintaa käyttävien yksiköiden esimiehet valvovat näiden keinojen käyttöä omalla hallinnonalallaan. Puolustusvoimissa salaisen tiedonhankinnan käytöstä laaditut pöytäkirjat on toimitettava puolustusministeriölle.

Eri lakien lisäksi on annettu valtioneuvoston asetus esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (122/2014), jossa on säädetty esimerkiksi eri keinojen pöytäkirjaamisesta ja salaisesta tiedonhankinnasta annettavista selvityksistä. Viranomaiset ovat myös antaneet salaista tiedonhankintaa koskevia sisäisiä määräyksiä.

SM, Rajavartiolaitoksen esikunta (joka on SM:n osasto), valtiovarainministeriö (jonka alainen Tulli on) ja puolustusministeriö raportoivat vuosittain helmikuun loppuun mennessä oikeusasiamiehelle salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja valvonnasta kukin omalta hallinnonalaltaan.

Oikeusasiamiehelle raportoivat viranomaiset saavat olennaisen osan tiedoistaan salaisen tie-

donhankinnan käytöstä SALPA-asiankäsittelyjärjestelmästä. Tosin puolustusvoimat ei ainakaan vielä käytä SALPAa. SALPAn avulla on saatavissa luotettavaa tilastotietoa. Kaikki salainen tiedonhankinta ei kuitenkaan ole SALPAssa, kuten esimerkiksi peitetoiminta, valeostot ja tietolähdetoiminta. Esimiesvirastot saavat tietoja toiminnasta myös omilla tarkastuksillaan ja muulla yhteydenpidolla tutkinnanjohtajiin.

Poliisin tiedonhankinta teleyrityksiltä on keskitetty tapahtuvaksi keskusrikospoliisin (KRP) ylläpitämän SALPAn kautta. KRP:n televiestintäyksikkö valvoo toiminnan laatua ja tarvittaessa myös opastaa tutkinnanjohtajia. Toimintojen keskittäminen KRP on parantanut toiminnan laatua.

Poliisihallinnossa on laillisuusvalvontaa varten annettu useille virkamiehille SALPAn valvojaoikeuksia pääasiassa oikeusyksikköihin. Heidän tehtävänään on suorittaa valvontaa yksikön laillisuustarkastussuunnitelman mukaan ja myös pistokokein.

Poliisilaitosten sisäisen valvonnan lisäksi myös Poliisihallitus valvoo alaisiaan yksiköitä sekä SALPAn kautta että erillisin tarkastuksin.

Poliisihallitus on asettanut salaisten pakko keinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä seuraamaan ryhmän, jonka jäseniksi voidaan määrätä Poliisihallituksen, KRP:n, suojelupoliisin ja poliisilaitoksien edustajat. Ryhmän jäseneksi kutsutaan lisäksi edustajat SM:stä, Rajavartiolaitoksesta, puolustusvoimista ja Tullista. Ryhmän tehtävänä on toiminnan, yhteistyön ja koulutuksen seuranta, toiminnassa ja yhteistyössä havaittujen tai laillisuusvalvonnan kannalta tärkeiden seikkojen käsitteleminen ja raportoiminen Poliisihallitukselle, kehittämisehdotusten tekeminen ja eduskunnan oikeusasiamiehelle annettavien kertomusten valmistelun yhteensovittaminen.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta

Salaisen tiedonhankinnan valvonta on vuodesta 1995 lähtien ollut yksi oikeusasiamiehen erityistehtävistä. Tuolloin säädettiin, että SM antaa poliisin osalta oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen telekuuntelun ja televalvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä samoin kuin teknisen tarkkailun käytöstä rangaistuslaitoksissa. Tullihallitus puolestaan antoi selvityksensä näiden keinojen käytöstä Tullissa. Puolustusministeriöltä ja Rajavartiolaitokselta saatiin vastaavat selvitykset niiden käytössä olleiden keinojen osalta. Vuonna 2001 oikeusasiamiehen erityisvalvonnan ala laajeni peitetoimintaan ja vuonna 2005 valeostoon, jotka olivat vain poliisin käytössä.

Vasta vuoden 2014 alusta oikeusasiamiehen erityisvalvonta laajeni kaikkeen salaiseen tiedonhankintaan. Salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksien laajenemisen lisäksi myös sen käyttömäärät ovat vuosien saatossa kasvaneet huomattavasti.

Eri viranomaisilta saadut vuosiraportit parantavat oikeusasiamiehen mahdollisuuksia seurata salaisen tiedonhankinnan käyttöä yleisellä tasolla. Konkreettisissa yksittäistapauksissa oikeusasiamiehen erityisvalvonta voi jo resurssisyistä olla vain pistokoeluontoista. Nyt ja tulevaisuudessa oikeusasiamiehen valvonta lähinnä vain täydentää viranomaisten omaa sisäistä laillisuusvalvontaa ja sitä voidaankin pitkälti luonnehtia valvonnan valvonnaksi.

Kanteluita salaisesta tiedonhankinnasta on tullut vähän, vuosittain enintään kymmenkunta. Tämä johtunee ainakin osin toiminnan salaisesta luonteesta. Tosin on huomattava, että vain hyvin harvoissa poikkeustapauksissa salainen tiedonhankinta jää kokonaan lopullisesti salaan sen kohteelta. Oikeusasiamies on pyrkinyt tarkastuksilla ja muutenkin oma-aloitteisesti kartoittamaan ongelmakohtia lainsäädännössä ja käytännön toiminnassa. Tapauksia on tutkittu esimerkiksi saatujen kertomusten tai tarkastusten perusteella. Mahdollisuudet tällaiseen oma-aloitteiseen tutkintaan ovat kuitenkin rajalliset.

4.6.3 LAINSÄÄDÄNTÖUUDISTUKSIA

Vuoden 2014 alusta pakkokeinolaki ja poliisilaki uudistettiin kokonaan mukaan lukien salaista tiedonhankintaa koskeva sääntely, joka laajentui huomattavasti. Jo aiemminkin säädeltyjen telekuuntelun, televalvonnan, matkaviestimen sijaintitiedon hankkimisen, teknisen tarkkailun (kuuntelun, katselun, seurannan), peitetoiminnan ja valeoston lisäksi salaista tiedonhankintaa on uuden lainsäädännön mukaan muun muassa tietolähdetoiminta ja valvottu läpilasku sekä kokonaan uusina keinoina esimerkiksi sijaintitietojen hankkiminen epäillyn ja tuomitun tavoittamiseksi, peitelty tiedonhankinta ja tekninen laitetarkkailu. Samalla jo aiemmin käytössä olleiden keinojen sääntelyä täydennettiin ja täsmennettiin (uudistuksesta enemmän ks. OA:n kertomus 2013 s.157–158).

Tullin ja puolustusvoimien osalta on vastikään säädetty omat lait rikostorjunnasta, joissa säännellään näiden viranomaisten salaista tiedonhankintaa.

Puolustusvoimien osalta tuli 1.5.2014 voimaan laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa. Sen mukaan puolustusvoimien toimittaessa esitutkintaa sen käytössä ovat pakkokeinolain mukaisista salaisista pakkokeinoista tietyt, erikseen säädetyt keinot, esimerkiksi suunnitelmallinen tarkkailu sekä tekninen katselu ja kuuntelu. Rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa ovat samoin käytössä vain tietyt salaiset tiedonhankintakeinot, joita on hiukan enemmän kuin esitutkinnassa. Puolustusvoimilla ei kuitenkaan ole käytössään esimerkiksi telekuuntelua, televalvontaa, peitetoimintaa tai valeostoa. Mikäli tällaisia toimenpiteitä tarvittaisiin, ne tekee poliisi.

Laki rikostorjunnasta Tullissa tuli voimaan 1.6.2015. Tullin toimivaltuuksia säädettiin vastaamaan uutta esitutkintalakia, pakkokeinolakia ja poliisilakia. Merkittävä muutos oli, että Tulli sai toimivaltuuden peitetoiminnan ja valeoston käyttöön, vaikkakin niiden käytännön toteutuksesta vastaa poliisi Tullin esittämän pyynnön perusteella. Lisäksi esimerkiksi tietolähteiden käyttö tullirikostorjunnassa yhdenmukaistettiin poliisilakiin ja pakkokeinolakiin nähden.

Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta on tarkoitus säätää erillinen laki, joka tulisi voimaan vuoden 2018 alusta. Uuteen lakiin siirrettäisiin nykyisin rajavartiolaissa olevat rikostorjuntaa koskevat säännökset, eikä toimivaltuuksiin ole tämänhetkisen tiedon mukaan tarkoitus tehdä merkittäviä muutoksia.

Salaisen tiedonhankinnan kannalta on erittäin merkittävää, miten turvallisuusviranomaisten tiedonhankintaa koskevaa lainsäädäntöä tulevaisuudessa kehitetään. Puolustusministeriön työryhmä sai tammikuussa 2015 valmiiksi mietintönsä ja valmistelutyötä on jatkettu perustamalla kolme erillistä lainsäädäntöhanketta. Tästä aiheesta enemmän jäljempänä.

4.6.4 OIKEUSASIAMIEHELLE ANNETUT KERTOMUKSET

Seuraavassa esitetään SM:ltä, Rajavartiolaitoksen esikunnalta, valtiovarainministeriöltä ja puolustusministeriöltä saatujen kertomusten perusteella eräitä tietoja salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja valvonnasta. Tarkat lukumäärätiedot ovat osin salassa pidettäviä. Muun muassa suojelupoliisin salainen tiedonhankinta ei sisälly jäljempänä esitettyihin lukuihin.

Salaisen tiedonhankinnan käyttö 2016

Pakkokeinolakiperusteiset telepakkokeinot

Poliisille myönnettiin rikoksen selvittämistä varten telekuuntelu- ja valvontalupia 2 606 (3 110 vuonna 2015). Salaisten pakkokeinojen tilastollisessa arvioinnissa merkittävin tunnusluku kuitenkin lienee pakkokeinojen käytön kohteena olleiden henkilöiden lukumäärä. Poliisin pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun ja -valvonnan kohteena vuonna 2016 oli 471 (551) epäiltyä, joista

tuntemattomia oli 27. Tuntemattomien epäiltyjen määrä on viime vuosina laskenut selvästi. Televalvonnan kohteena oli 1 241 (1 417) epäiltyä.

Tullissa telekuuntelun ja -valvonnan kohteena oli 77 (91) henkilöä vuonna 2016 ja lupia oli 191 (231). Televalvonnan kohteena Tullissa oli 189 (180) henkilöä ja lupia myönnettiin 498 (376).

Poliisissa yhtäaikaisen telekuuntelun ja -valvonnan perusteena olivat yleisimmin törkeät huumausainerikokset (68 %) ja väkivaltarikokset (10 %). Tullissa perusterikoksina olivat törkeät veropetokset ja törkeät huumausainerikokset.

Rajavartiolaitoksessa telekuuntelun ja televalvonnan käyttö oli hyvin paljon vähäisempää kuin poliisissa ja tullissa. Näin jo senkin vuoksi, että lain mukaan Rajavartiolaitos saa käyttää telepakkokeinoja vain muutamien rikostyyppien tutkinnassa (lähinnä törkeä laittoman maahantulon järjestäminen ja siihen liittyvä ihmiskaupparikos). Puolustusvoimissa salaisen tiedonhankinnan käyttö on vielä vähäisempää ja sen pääpaino on ollut selvästi rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa eli sotilastiedustelun alueella eikä esitutkinnassa.

Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta

Poliisilain mukaisen televalvonnan kohteena oli 64 (87) henkilöä. Sitä käytettiin eniten henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi ja kuolemansyyn selvittämiseksi.

Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain mukainen televalvonta

Televalvontalupia tullirikosten estämiseksi ja paljastamiseksi myönnettiin 13 (28), yleisimmin törkeän dopingrikoksen perusteella.

Tekninen tarkkailu

Vuonna 2015 poliisi käytti pakkokeinolain mukaista teknistä katselua kotirauhan suojaamaan paikkaan 38 kertaa, vankilakatselua ei lainkaan, vankilakuuntelua kahdeksan kertaa, teknistä katselua 137 kertaa, teknistä kuuntelua 120 kertaa ja teknistä seurantaa 348 kertaa. Asuntokuuntelua käytettiin kolme kertaa. Teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimista käytettiin 57 kertaa. Kaikissa näissä tarkkailukeinoissa yleisin perusterikos oli törkeä huumausainerikos.

Poliisilain mukaista teknistä katselua käytettiin 44 kertaa, teknistä kuuntelua viisi kertaa ja teknistä seurantaa 67 kertaa.

Tullissa pakkokeinolain mukaista teknistä seurantaa toteutettiin 20 kertaa. Teknistä kuuntelua käytettiin kaksi kertaa ja teknistä katselua 17 kertaa.

Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain mukaista teknistä seurantaa käytettiin 24 kertaa. Teknisestä kuuntelusta ei tehty yhtään päätöstä ja teknistä katselua käytettiin kolme kertaa.

Suunnitelmallinen tarkkailu

Suunnitelmallisella tarkkailulla tarkoitetaan rikoksesta epäiltyyn tai henkilöön, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän rikokseen, kohdistuvaa muuta kuin lyhytaikaista tarkkailua. Poliisihallitus on linjannut tällä tarkoitettavan useita yksittäisiä toistuvia tarkkailukertoja (n. viisi kertaa) tai yhtä noin vuorokauden mittaista yhtäjaksoista tarkkailua.

SM:n oikeusasiamiehelle antaman kertomuksen mukaan vuonna 2016 poliisissa tehtiin noin 250 päätöstä suunnitelmallisesta tarkkailusta. Tullissa päätöksiä oli 58.

Erityiset salaiset pakkokeinot

Poliisi rekisteröi vuonna 2016 muutamia uusia tietolähteitä, joita on nykyään pitkälti toistasataa.

Vuonna 2016 tehtiin muutamia uusia peitetoimintapäätöksiä ja aikaisempien peitetoimintapäätösten jatkopäätöksiä. Peitetoimintaa on käytetty vakavien rikosten, erityisesti törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen. Myös valeostoa on käytetty pääasiassa törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen ja selvittämiseen. Vuonna 2016 tehtiin toista kymmentä valeostopäätöstä.

Valvotun läpilaskun soveltaminen on koettu ongelmalliseksi. Vuonna 2016 poliisissa tehtiin muutama päätös valvotusta läpilaskusta. Tulli ilmoitti tehneensä kuusi valvottua läpilaskua vuonna 2016.

Hylätyt vaatimukset

Hylättyjen telepakkokeinovaatimusten määrässä ei tapahtunut mainittavaa muutosta. Vuonna 2015 tuomioistuimet hylkäsivät kahdeksan poliisin telepakkokeinovaatimusta. Rajavartiolaitoksen ja Tullin vaatimuksista ei hylätty yhtään.

Ilmoittaminen pakkokeinon käytöstä

Salaisen tiedonhankinnan käytöstä tulee pääsääntöisesti ilmoittaa sen kohteelle viimeistään vuoden kuluessa tiedonhankinnan lopettamisesta. Tuomioistuin voi tietyin edellytyksin antaa luvan ilmoituksen siirtämiseen tai tekemättä jättämiseen.

Kertomusvuonna tuli ilmi jonkin verran tapauksia, joissa ilmoitus salaisen tiedonhankinnan käytöstä oli tehty myöhässä. Tarkka määrä ei ilmene saaduista kertomuksista, koska kyse voi olla myös puutteellisesta dokumentoinnista, jolloin ilmoitus on tosiasiallisesti tehty, muttei ole kirjautunut SALPAan. Lupia ilmoituksen siirtämiseen ja sen kokonaan tekemättä jättämiseen myönnettiin varsin vähän, viimeksi mainittuja ei vuonna 2016 ilmeisesti lainkaan.

Sisäinen laillisuusvalvonta

Poliisihallitus suoritti vuonna 2016 laillisuustarkastukset kaikkiin poliisiyksiköihin (KRP:hen kahdesti). Laillisuusvalvonnan vastuualue kävi läpi yksiköissä laaditut vuoden 2016 laillisuustarkastussuunnitelmat sekä SALPA-valvonnan osalta poliisiyksiköiden osalta salaisten tiedonhankintakeinojen yhdenmukaisen käytön ja valvonnan, organisoinnit, prosessit ja vastuut. Erillistarkastuskohteina olivat vuonna 2014 käytettyjen tiedonhankintakeinojen käytön ilmoittamiset epäillyille sekä tiedonhankinnan suojaaminen.

Poliisihallituksen havaintojen mukaan salaisen tiedonhankinnan järjestäminen, käyttö ja valvonta ovat toiminnallisina prosesseina hyvällä tasolla. Havaitut puutteet olivat pääasiassa teknisiä ja edellytysten puutteellisia kirjaamisia. Poliisihallituksen mukaan poliisiyksiköt ovat onnistuneet pääsääntöisesti hyvin omaksumaan vuoden 2014 alun lainsäädäntöuudistukseen liittyvät muutokset salaisten tiedonhankintakeinojen käytön edellytyksissä sekä uusien keinojen käytön; edelleen esiintyy tosin laintulkintaongelmia.

Poliisihallitus on aiempina vuosina kiinnittänyt poliisiyksiköiden huomiota siihen, että SALPA-vaatimus/päätös tulee perustella yleisten ja erityisten edellytysten osalta niin, että toimenpiteen lainmukaisuuden edellytyksiä voidaan tarkastella jälkikäteen. Kirjausten taso sekä laajuus ovat Poliisihallituksen mukaan selkeästi kohentuneet tarkasteluvuonna, eikä puutteellisuuksiin ole jouduttu kuin muutamassa tapauksessa puuttumaan.

Poliisiyksiköiden tarkastustoiminta on Poliisihallituksen mukaan muun muassa oikeusyksiköiden aktiivisen toiminnan johdosta yhtenäistynyt ja työprosessit muotoutuneet. Valtakunnallisesti poliisiyksiköiden suorittamien tarkastusten laatu ja sisällölliset toimenpiteet ovat tarkastusvuonna 2016 viimeistään muotoutuneet sekä yhtenäistyneet, tosin tietyin yksikkökohtaisin ominaispiirtein.

Tullin valvontaosasto teki vuonna 2016 tarkastuskäynnit kaikkiin rikostorjunnan operatiivisiin yksiköihin ja lisäksi valtakunnalliseen tarkkailu-

yksikköön. Valvontayksikkö tarkasti tapaukset, joissa oli käytetty telepakkokeinoja, teknistä tarkkailua tai suunnitelmallista tarkkailua. Näiden lisäksi tarkastettiin kaikki salaisen tiedonhankinnan suojaamisen ja peitellyn tiedonhankinnan tapaukset, eräät muut salaiseen tiedonhankintaan liittyvät asiakokonaisuudet sekä valvottua läpilaskua koskevat asiakirjat. Vakavia puutteita ei havaittu.

Rajavartiolaitoksessa valvonta on vuonna 2016 toteutettu kaikissa hallintoyksiköissä siten, että valvojana toimii virkamies, joka ei ole mukana salaisten pakkokeinojen käytön operatiivisessa toiminnassa. Rajavartiolaitoksen valvontahavaintojen mukaan vaatimukset ovat yleisesti ottaen olleet riittävän täsmällisesti perusteltua; viiveitä ja puutteita on ollut pöytäkirjojen kirjaamisessa.

Puolustusministeriön tekemässä laillisuusvalvonnassa ei ole havaittu ilmeisiä lainvastaisia menettelyjä.

4.6.5 OIKEUSASIAMIEHEN LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna ratkaistiin teknistä seurantaa koskeva kantelu, joka johti toimenpiteisiin. Kysymys oli epäillystä törkeän kiristyksen yrityksestä, jossa teknistä seurantaa kohdistettiin kantelijan (rikoksesta epäilty) henkilöautoon. Kanteluratkaisussa arvioitiin rikoskomisarion pakkokeinopäätöksen perustelujen riittävyyttä.

OA katsoi, että teknistä seurantaa koskeva päätös oli puutteellisesti perusteltu, koska päätöksessä oli viitattu vain poliisin saamiin vihjeisiin siitä, että epäillyn rikoksen tekijä olisi kantelija. Päätöksessä ei lainkaan mainittu niitä tosiseikkoja, joihin rikosepäily perustui. Pakkokeinolain esitöissä (HE 222/2010 vp) todetaan muun muassa, että ”erityisesti tulisi kiinnittää huomiota tosiseikkoihin, joihin tiettyyn henkilöön kohdistuva rikosepäily ja pakkokeinon käytön edellytykset perustuvat.” Tässä tapauksessa päätöstä ei ollut OA:n mukaan perusteltu näin (5584/4/15).

Kuten edellä on todettu, salaisen tiedonhankinnan valvonnassa on tärkeä merkitys oikeusasiamiehen oma-aloitteisella toiminnalla.

Telepakkokeinot ovat olleet yksi poliisiin ja tuomioistuimiin kohdistuvien tarkastusten teemoista viime vuosina. Kertomusvuonna Hämeen poliisilaitoksen ja Sisä-Suomen poliisilaitoksen tarkastuksilla tarkastuksen kohteena salaisista pakkokeinoista olivat telepakkokeinovaatimukset ja teknisen tarkkailun päätökset. Tätä varten käytiin lävitse ”otanta” näitä koskevia vaatimus- ja päätösasiakirjoja. Ahvenanmaan poliisiviranomaisen tarkastuksella käytiin lävitse kaikki vuosien 2014–2015 salaisia pakko- ja tiedonhankintakeinoja koskevat vaatimukset ja päätökset.

Tarkastetun aineiston perusteella toiminta on ollut pääosin lainmukaista. Keskustelua käytiin muun muassa siitä varsin usein esille tulevasta havainnosta, että muutamissa tuomioistuimelle osoitetuissa vaatimuksissa ja poliisin päätöksissä laissa ilmaistun pakkokeinon tai tiedonhankintakeinon edellytyksenä olevan ”käytöllä voidaan olettaa saatavan rikoksen selvittämiseksi tarvittavia tietoja” tai ”voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle” sijaan käytetään jotain muuta ilmaisua. Vaikka tällainen muu ilmaisu sinänsä tarkoittaisi samaa kuin laissa käytetty, todettiin olevan selvempää ja vähemmän tulkinnalle sijaa jättävää käyttää laissa säädettyjä ilmaisuja.

Ahvenanmaalla koetaan ongelmaksi, että ns. stekpov (salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu pidättämiseen oikeutettu virkamies) -kursseja on järjestetty vain suomen kielellä.

Eräiden tuomioistuimelle osoitettujen vaatimusten perusteella jäi jossain määrin epäselväksi, mitkä olivat ne konkreettiset seikat, jotka yhdistivät pakkokeinon kohteena olevan henkilön epäiltyyn rikokseen eikä asia myöskään ilmennyt tuomioistuimen päätöksestä, jolla lupa oli myönnetty. Joissain tapauksissa päätöksen perusteluissa viitattiin kirjallisen hakemuksen lisäksi ainoastaan hakijan istunnossa suullisesti esittämään ilman selostusta siitä, mitä suullisesti oli esitetty.

Vaikka kysymys on tuomioistuimen toiminnasta, todettiin olevan mahdollista, että hakija pyytää tuomioistuinta kirjaamaan suullisesti esitetyt kirjallisesta hakemuksesta ilmenemättömät vaatimukset. Tällöinkin jää luonnollisesti tuomioistuimen harkintaan, mitä vaatimuksesta kirjataan. Lähtökohtaisesti tulisi kuitenkin kirjalliseen vaatimukseen kirjata kaikki vaatimuksen perusteena olevat seikat.

Tarkastukset eivät antaneet OA:lle aihetta muuhun kuin, että Hämeen poliisilaitokselle korostettiin salaisia pakkokeinoja ja tiedonhankintakeinoja koskevien vaatimusten ja päätösten perustelujen merkitystä. Erityisesti tämä on tärkeää sellaisten keinojen kohdalla, jotka perustuvat poliisin päätöksiin, koska näissä ei ole ulkopuolista, riippumatonta päätöksen tekijää, toisin kuin niissä, joiden käytöstä päättää tuomioistuin.

4.6.6 ARVIOINTIA

Lainsäädännön mahdollisia ongelmakohtia

Ilmoittamisvelvollisuus

Salaisesta tiedonhankinnasta on pääsääntöisesti viipymättä ilmoitettava epäillylle kirjallisesti sen jälkeen, kun asia on saatettu syyttäjän harkittavaksi, taikka esitutkinta on muuten päätetty tai se on keskeytetty taikka viimeistään vuoden kuluttua sen käytön lopettamisesta. Ilmoitusvelvollisuuden toteuttaminen riippuu osin käytetystä keinosta. Ilmoittamisesta säädetään nyt aiempaa tarkemmin ja ilmoitusvelvollisuus on laajempi.

Tuomioistuin voi pidättämiseen oikeutetun virkamiehen vaatimuksesta tietyin edellytyksin päättää, että ilmoitusta epäillylle saadaan lykätä enintään kaksi vuotta kerrallaan. Ilmoitus saadaan tuomioistuimen päätöksellä jättää kokonaan tekemättä, jos se on välttämätöntä valtion turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi.

On siis mahdollista, että käytetty keino ei koskaan tule kohteen tietoon, vaikka lain perusteella ilmoittaminen onkin pääsääntö ja ilmoittamatta jättäminen poikkeus pääsäännöstä. Tärkeää on, että kohteelta kokonaan salaiseksi jääviä tapauksia on mahdollisimman vähän.

Käsiteltäessä vuonna 2013 muutoksia uusiin pakkokeino-, esitutkinta- ja poliisilakeihin valiokuntakäsittelyssä asiantuntijakuulemisissa tuotiin erityisesti esitutkintaviranomaisten taholta ilmi huoli peitehenkilön ja tietolähteen paljastumisriskistä ja kyseisten henkilöiden turvallisuudesta (LaVM 17/2013 vp – HE 14/2013 vp).

Poliisihallituksen mukaan tutkinnanjohtajilta saadun palautteen perusteella kirjallinen ilmoitusvelvollisuus on haitannut tiedonhankintakeinojen käyttöä. Jo vuonna 2014 havaitun tietolähteiden saatavuusongelman lisäksi vuonna 2015 vankilakuunteluiden määrä laski huomattavasti, koska pakkokeinoa ei pidetä enää yhtä toimivana vakavan rikollisuuden torjumisessa.

Poliisihallituksen mukaan ilmoittamisvelvollisuus on asettunut koko tietolähdetoiminnan esteeksi, minkä johdosta Suomessa pidättäydytään ”passiivisessa tietolähdetoiminnassa”, mikä puolestaan vähentää keinon tehokkuutta. Myös peitetoiminnasta ilmoittaminen tiedonhankinnan kohteelle lopettaa pahimmillaan kyseisen poliisimiehen mahdollisuuden toimia jatkossa peitetehtävissä. Ilmoittamisvelvollisuudella on Poliisihallituksen mukaan myös merkittävä kansainvälistä yhteistoimintaa vähentävä vaikutus.

KRP on esittänyt ohjatun tietolähdetoiminnan osalta joko ilmoittamissäännöksen poistamista kokonaan tarpeettomana tai sen sisällön muuttamista toimivammaksi kansainvälisten esimerkkien mukaiseksi. KRP:n mukaan ilmoittamatta jättämisen perusteita tulisi nykyisestä laajentaa, erityisesti käytettäessä keinoja kansainvälistä yhteistoimintaa sisältävissä juttukokonaisuuksissa sekä poliisin teknisiä ja taktisia menetelmiä suojattaessa.

Tiedonhankinnasta ilmoittamisen yhtenä tavoitteena on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen. Edellisvuonna uutta esitutkintalakia muutettiin muun muassa asianosaisen tiedonsaantioikeutta painottavaan suuntaan. Lain mukaan, kun harkitaan asianosaisen oikeutta saa-

da tietoja tai sen rajoittamista, arvioinnissa on otettava huomioon asianosaisen oikeus puolustautua asianmukaisesti tai muuten asianmukaisesti valvoa oikeuttaan oikeudenkäynnissä.

Nämä tiedonsaannin ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset yhdessä rikoksen selvittämiseen käytetyn salaisen tiedonhankinnan ilmoittamisesta aiheutuvien mahdollisten riskien kanssa muodostavat vaikeita punnintatilanteita sisältävän kokonaisuuden.

Salaisen pakkokeinon ja tiedonhankintakeinon kirjaaminen

Valtioneuvoston asetuksessa esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta säännelty pöytäkirjan laatimisen 30 päivän määräaika osoittautui käytännössä vaikeaksi noudattaa. Asetusta muutettiin kertomusvuonna niin, että määräaika piteni 90 päiväksi.

OA Jääskeläinen totesi asetusvalmisteluun antamassaan lausunnossa muun muassa, että enimmillään kolmen kuukauden päästä tapahtuva kirjaaminen voi heikentää tai vaarantaa merkintöjen tarkkuutta ja luotettavuutta. Tämän vuoksi hän korosti asetuksessa muuttumattomana pysyvää pääsääntöä, jonka mukaan pöytäkirjaaminen on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä eikä 90 päivää saa muodostua pääsäännöksi.

Peitetoiminta

Peitetoiminnassa jo ennen uusien lakien voimaantuloa olleita ongelmakohtia on selostettu vuoden 2011 toimintakertomuksen sivuilla 109–112. Nämä ongelmat ovat edelleen ajankohtaisia.

Lain lähtökohta on, että peitetoimintaa suorittava poliisimies ei saa tehdä rikosta eikä aloitetta rikoksen tekemiseen. Hän on kuitenkin rangaistusvastuusta vapaa, jos hän tekee liikennerikkomuksen, järjestysrikkomuksen tai muun niihin rinnastettavan rikoksen, josta on säädetty rangaistukseksi rikesakko, jos teko on ollut välttämätön peitetoiminnan tavoitteen saavuttamiseksi tai tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi.

Laissa on säännelty myös peitetoimintaa suorittavan poliisimiehen osallistumisesta järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan. Jos poliisimies tällaiseen toimintaan osallistuessaan hankkii toimitiloja tai kulku- tai muita sellaisia välineitä, kuljettaa henkilöitä, esineitä tai aineita, hoitaa taloudellisia asioita taikka avustaa ryhmää muilla näihin rinnastettavilla tavoilla, hän on rangaistusvastuusta vapaa laissa säädettyjen edellytysten puitteissa.

Poliisimies vapautuu rangaistusvastuusta em. tilanteissa, jos erittäin pätevin perustein on voitu olettaa, että toimenpide tehdään ilman hänen myötävaikutustakin; poliisimiehen toiminta ei aiheuta vaaraa tai vahinkoa kenenkään hengelle, terveydelle tai vapaudelle taikka merkittävää vaaraa tai vahinkoa omaisuudelle ja avustaminen edistää merkittävästi tavoitteen saavuttamista.

Sääntely on tulkinnanvaraista ja jättää avoimeksi eräitä kysymyksiä. Peitepoliisin toimintamahdollisuudet ovat säännöksen perusteella varsin rajatut ja tämä yhdessä tulkinnanvaraisuuden kanssa on herättänyt poliisissa kysymyksiä muun muassa poliisimiehen oikeusturvasta. Epäselvää on myös, miten laissa tarkoitettu vastuuvapaus käytännössä todettaisiin.

Tuomioistuimen rooli peitetoiminnan aloittamisessa on varsin kapea ja rajoittuu siihen, että se päättää vain siitä, ovatko tietyt peitetoiminnan muodolliset edellytykset olemassa. Esimerkiksi peitetoimintasuunnitelmaan tai sen käytännön toteuttamiseen tuomioistuin ei ota kantaa.

Valvonnan yleisiä ongelmia

Sisäiseen valvontaan panostettava

Oikeusasiamiehen salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonta painottuu viranomaisen sisäisen valvonnan valvontaan. Tähän liittyen vuoden 2014 aikana kaikkien poliisilaitosten oikeusyksiköihin tehdyillä vierailuilla korostettiin oikeusyksikön omaa poliisilaitoksen salaisiin tiedonhankintakeinoihin kohdistamaa valvontaa.

Sisäiseen valvontaan on salaista tiedonhankintaa käyttävissä viranomaisissa sinänsä panostettu viime vuosina. Tämä koskee sekä esitutkintaviranomaisia että tuomioistuimia. Sisäisen valvonnan tehokkuuden kannalta on huolestuttavaa, että Poliisihallituksen havaintojen mukaan poliisilaitosten salaisen tiedonhankinnan käytön valvonnan määrällisessä tarkastuskattavuudessa on eroavuuksia, mikä Poliisihallituksen mukaan johtuu ainakin osin muiden työtehtävien määrästä ja priorisoinnista.

Sisäisen valvonnan tärkeä edellytys on valvojien perehtyneisyys alaan ja pääsy kaikkeen asiakirjamateriaaliin. Tämä koskee poliisilaitosten lisäksi myös Poliisihallitusta. Poliisin omankin arvion mukaan valvonnan taso poliisilaitoksilla vaihtelee, samoin mitä ilmeisimmin valvojien asiantuntemus. Niin suojelupoliisin kuin KRP:nkin sisäinen valvonta on laillisuusvalvonnan havaintojen mukaan hyvällä tasolla.

Tullissa, Rajavartiolaitoksessa ja puolustusvoimissa sisäinen valvonta on niiden oman arvion mukaan toiminut varsin hyvin. Valvontaa helpottaa se, että toiminnan volyymi on paljon poliisia vähäisempi.

Oikeusasiamiehen valvonta on jälkikäteistä ja varsin yleiskatsauksellista. Oikeusasiamies on kaukana itse toiminnasta eikä hän voi ryhtyä ohjaamaan viranomaisten toimintaa tai muutoinkaan olla keskeinen rajojen asettaja, joka korjaisi lainsäädännön heikkoudet. Oikeusasiamiehelle annettavat kertomukset tai selvitykset ovat tarpeellisia, mutta eivät ratkaise valvonnan ja oikeusturvan ongelmia.

Salaisten pakkokeinojen valvonta perustuu osin luottamukseen siitä, että valvontaa suorittava saa tietoonsa kaiken haluamansa. Toiminnan luonteesta johtuen valvonnan onnistumisen perusedellytys on tarkka dokumentointi.

Reaaliaikainen aktiivinen kirjaaminen myös edesauttaa toimijoita oman toimintansa arvioinnissa ja kehittämisessä sekä varmistaa toiminnan lainmukaisuuden ja lisää uskottavuutta siihen. Kirjaaminen on myös ehdoton edellytys oikeusasiamiehen jälkikäteisen laillisuusvalvonnan toteuttamiselle.

SALPA-järjestelmä oli salaisen tiedonhankinnan kirjaamisen suhteen aikanaan edistysaskel salaisten pakkokeinojen valvonnassa. Järjestelmä myös ohjaa käyttäjäänsä oikeisiin ja laillisiin toimintamalleihin. SALPA-järjestelmä, kuten muutkin poliisin tietojärjestelmät, on kuitenkin vähitellen tulossa tiensä päähän ja VITJA-uudistushankkeen piti tuoda tähänkin ratkaisu. Kun hanke ei kuitenkaan toteutunut suunnitellusti, on SALPA-järjestelmää jouduttu päivittämään. On tärkeää, että toiminnan lainmukaisuus ja toiminnan valvonta ei vaarannu tietojärjestelmiin liittyvistä syistä.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on jatkuvasti korostettu vaatimusten ja päätösten perustelemisen tärkeyttä. Perustelut tulisi kirjata muun muassa päätösten kontrolloitavuuden mahdollistamiseksi. Jos tuomioistuin ei vaadi hakijalta riittäviä perusteluita tai jos tuomioistuin laiminlyö riittävän perustelemisen, vaarana on, että lupia myönnetään sellaisiin tapauksiin, joihin lainsäätäjä ei ole näitä keinoja tarkoittanut.

4.6.7 TIEDUSTELULAINSÄÄDÄNNÖN VALMISTELU

Puolustusministeriö julkaisi tammikuussa 2015 Tiedonhankintalakityöryhmän mietinnön ”Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja”. Mietinnössä haetaan suuntaviivoja mahdollisen tiedustelulainsäädännön säätämistä varten.

Mietinnön julkaisua seurasi varsin laaja julkinen keskustelu tällaisen lainsäädännön tarpeesta. Lainsäädäntöä puolustavien mukaan tiedustelu ja siitä säätäminen ovat välttämättömiä muun muassa kansallisesta turvallisuudesta vastaavien viranomaisten toimintaedellytysten ja toiminnan tuloksellisuuden varmistamiseksi. Asiaan kriittisesti suhtautuvien mukaan esitetyillä keinoilla ei tosiasiallisesti saavuteta sille asetettuja tavoitteita ja samalla kuitenkin puututaan vakavasti muun muassa yksityiselämään ja viestintäsalaisuuteen.

Mietinnön pohjalta sisäministeriö ja puolustusministeriö ovat valmistelleet siviili- ja sotilastiedustelua koskevaa lainsäädäntöä. Oikeusmi-

nisteriö on puolestaan selvittänyt ja valmistellut luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa koskevan perustuslain 10 §:n tarkistamista.

OA Jääskeläinen oli vuonna 2016 useita kertoja kuultavana tiedustelulainsäädäntöhankkeen johdosta.

Helmikuussa OA oli oikeusministeriön työryhmän ja siviilitiedustelutyöryhmän sekä huhtikuussa sotilastiedustelutyöryhmän kuultavana. Kesäkuussa OA:ta kuultiin tiedustelukeinojen käytön ulkopuolisesta laillisuusvalvonnasta. OA totesi, että tehtävä edellyttää niin intensiivistä valvontaa, että se ei sovellu ylimmälle laillisuusvalvojalle luonteensa puolesta eikä tarvittavien voimavarojenkaan vuoksi. Tehtävä sopii paremmin jollekin nimetylle erityisvaltuutetulle, joka puolestaan on osaltaan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan kohteena.

Marraskuussa OA oli sisäministeriön työryhmän kuultavana luonnoksesta hallituksen esitykseksi siviilitiedustelulainsäädännöksi ja puolustusministeriön työryhmän kuultavana luonnoksesta sotilastiedustelulainsäädännöksi.

Lokakuussa 2016 valmistui oikeusministeriön työryhmän mietintö luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perustuslakisääntelyn tarkistamiseksi. Työryhmä päätyi esittämään perustuslain 10 §:n muuttamista niin, että viestin salaisuuteen voidaan lailla säätää välttämättömistä rajoituksista nykyisten perusteiden lisäksi rikosten torjunnassa sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. OA antoi mietinnöstä lausunnon 22.12.2016 (5048/2016).

Lokakuussa 2016 oikeusministeriö asetti työryhmän valmistelemaan lainsäädäntöä siviili- ja sotilasviranomaisten tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämiseksi. Eduskunnan pääsihteeri puolestaan asetti joulukuussa 2016 eduskunnan kanslian sisäisen työryhmän valmistelemaan tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontajärjestelmää.

4.6.8 TODISTAJANSUOJELU

Laki todistajansuojeluohjelmasta (88/2015) tuli voimaan 1.3.2015. Laki on merkittävä uudistus yksilön ja perusoikeuksien näkökulmasta. Sillä turvataan perustuslaissa turvattuja oikeuksia elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä kotirauhaan.

Todistajansuojeluohjelma voidaan aloittaa henkilön suojelemiseksi, jos henkilöön tai hänen läheiseensä kohdistuu vakava hengen tai terveyden uhka rikosasiassa kuulemisen tai muun syyn vuoksi ja uhkaa ei voida tehokkaasti torjua muilla toimenpiteillä. Poliisi laatii yhdessä suojeltavan kanssa henkilökohtaisen kirjallisen suojelusuunnitelman, johon kirjataan keskeiset toimenpiteet todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi suojeltavan sijoittaminen uudelle paikkakunnalle, asunnon järjestäminen, turvalaitteiden sijoittaminen suojeltavan kotiin ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen liittyvä neuvonta.

Poliisi voi tehdä ja valmistaa suojeltavalle toista henkilöllisyyttä tukevia vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä rekisterimerkintöjä ja asiakirjoja, jos se on välttämätöntä todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi. Poliisi voi valvoa suojeltavan asuntoa ja sen lähiympäristöä. Suojeltavalle voidaan maksaa taloudellista avustusta toimeentulon ja itsenäisen elämän turvaamiseksi.

KRP vastaa todistajansuojeluohjelman toteuttamisesta yhdessä muiden viranomaisten kanssa. KRP:n päällikkö päättää todistajansuojeluohjelman aloittamisesta ja päättämisestä sekä eräistä ohjelmaan liittyvistä toimenpiteistä. Sisäministeriö antaa oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen lain nojalla tehdyistä päätöksistä ja toimenpiteistä.

Vuosi 2015 oli ensimmäinen vuosi, kun asiaa koskevaa lakia sovellettiin. SM:n mukaan laki osoitti heti voimaantultuaan tarpeellisuutensa. Todistajansuojeluohjelmien lukumäärä korreloi hyvin lain esitöissä esitetyn arvion kanssa, jonka mukaan ohjelmassa olevia olisi todennäköisesti muutamia vuosittain.

SM:n käsityksen mukaan todistajansuojelulaki toimi aloitusvuonna 2015 sikälikin hyvin, että esimerkiksi yhtään aloitettua todistajansuojeluohjelmaa ei päättynyt laissa mainitussa tilanteessa, jossa ohjelmassa oleva henkilö olisi omalla käyttäytymisellään osoittanut piittaamattomuutta omasta turvallisuudestaan tai lyönyt laimin tiedonantovelvollisuutensa olennaisella tavalla. Vuonna 2015 ohjelma päätettiin yhdessä tapauksessa suojeltavan pyynnöstä.

Vuosi 2016 oli ensimmäinen kokonainen kalenterivuosi lain soveltamisessa. SM katsoo kertomuksessaan, että KRP:n toiminnassa ei ole havaittu epäkohtia. KRP:n toiminta ei ole antanut aihetta toimenpiteisiin myöskään toiminnan lainmukaisuutta valvovan Poliisihallituksen taholta. KRP:n toimintamallit todistajansuojeluohjelmissa noudattavat kansainvälisiä toimintamalleja.

SM toteaa, että KRP raportoi jo vuoden 2015 todistajansuojelukertomuksessaan siitä, että arviointivaihe ennen itse mahdollisen todistajansuojeluohjelman aloittamista on sikäli ongelmallinen, että ohjelman mukaiset toimivaltuudet eivät ole vielä käytössä. KRP:n esittämät ongelmat on SM:n mukaan syytä ottaa vuoden 2017 aikana lähemmän tarkastelun kohteeksi Poliisihallituksen toimesta.

Todistajansuojelulain valmisteluvaiheessa KRP katsoi lausunnossaan SM:lle, että todistajansuojeluohjelma pitäisi pystyä päättämään silloin, kun todistajansuojeluohjelman käyttö ei olisi enää tarkoituksenmukaista. KRP:n näkemyksen mukaan ainakin sana ”ilmeinen” (”ilmeisen tarpeeton”) tulisi poistaa todistajansuojelulain 3 §:n 1 momentista, jossa säännellään todistajansuojeluohjelman päättämisestä.

KRP:n mukaan todistajansuojeluohjelmiin liittyvien henkilöiden mahdollisten avustajien käyttö lisää todistajansuojeluohjelmista ja niihin liittyvistä toimenpiteistä tietävien määrää. Tämä voi olla ongelmallista, sillä todistajansuojelu ja siihen liittyvät toimenpiteet ovat luonteeltaan sellaisia, että niistä tietävien määrä olisi pidettävä minimissään.

4.7 Rikosseuraamusala

Rikosseuraamusalan laillisuusvalvonta kuului AOA *Jussi Pajuojalle*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Anu Rita*.

Rikosseuraamuslaitos (Rise) vastaa vankeuden ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta. Oikeusasiamiehen tulee lain mukaan toimittaa tarkastuksia erityisesti vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa. Tämän vuoksi Risen valvonta kohdistuu pääosin ehdottomien vankeusrangaistusten täytäntöönpanoon.

Oikeusasiamies valvoo suljettuja laitoksia myös Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukaisena kansallisena valvontaelimenä.

4.7.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Vankien päivittäinen keskimäärä oli noin 3 100 vuonna 2016. Yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden keskimäärä oli vastaavasti lähes 3 100. Luvut ovat edellisten vuosien tasoa.

Vankien ja tutkintavankien terveyden- ja sairaanhoito siirrettiin 1.1.2016 Risestä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alaiselle Vankiterveydenhuollon yksikölle. Samalla Valviran ja aluehallintovirastojen (AVI) toimivaltaa laajennettiin. Vankiterveydenhuoltoa käsitellään s. 264.

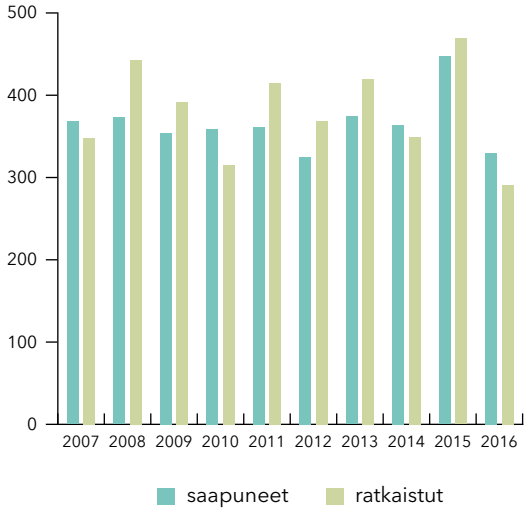
Rikosseuraamusalaa koskeviin säädöksiin tehtiin joitakin pienehköjä muutoksia oikeudenkäymiskaaren 17 luvun ja tartuntatautilain uudistamiseen sekä rikoksen uhrin oikeuksia, tukea ja suojelua koskevan direktiivin täytäntöönpanoon liittyen.

Vuonna 2016 oikeusministeriössä valmisteilla olleista rikosseuraamusalaa koskevista lainsäädäntöhankkeista kerrotaan jäljempänä kohdassa 4.7.4. Loppuvuodesta 2016 eduskunnalle annettiin hallituksen esitykset tutkintavankeuden vaihtoehtoja ja järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 252/2016 vp) sekä laeiksi vankeuslain, tutkintavankeuslain ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (HE 263/2016 vp). Jälkimmäisessä esityksessä ehdotetut keskeisimmät muutokset koskevat vangeille maksettavaa käyttörahaa, toimintarahaa ja palkkaa.

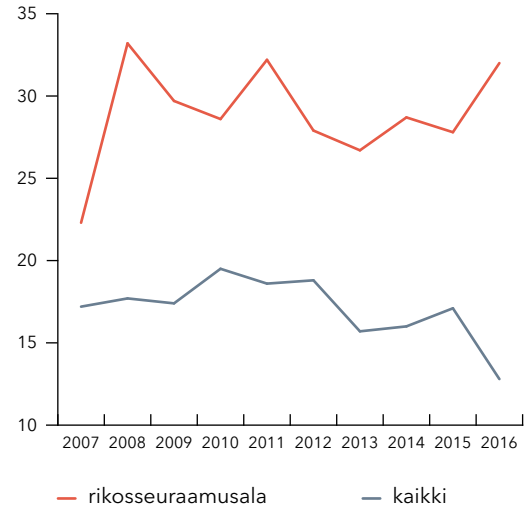
Helsingin yliopiston yhteydessä toimiva Kriminologian ja oikeuspolitikan instituutti (entinen Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos) sai vuoden 2016 loppupuolella valmiiksi laajan tutkimuksen 1.10.2006 voimaan tulleen vankeuslainsäädännön kokonaisuudistuksen keskeisten tavoitteiden toteutumisesta. Tutkimuksen mukaan suljetuissa vankiloissa on ongelmia vankeuslakiuudistuksen toteutumisessa.

Sen sijaan avovankiloissa tavoitteet toteutuvat jokseenkin hyvin. Vankien oikaisuvaatimusten ja hallinto-oikeusvalitusten menestyminen on tutkimuksen mukaan yleisesti ottaen vähäistä. Kehitystarpeet kohdistuvat erityisesti vankilakäytäntöjen ja rangaistusajan suunnitelmia koskevien menettelyjen yhdenmukaistamiseen. Tutkimuksen tulokset ovat yhteneväisiä AOA:n havaintojen kanssa.

Yhdistyneiden kansakuntien kidutuksen vastainen komitea tutki Suomen kidutuksen vastaisen yleissopimuksen (CAT) nojalla antaman seitsemännen määräaikaisraportin joulukuussa 2016. Komitea arvosteli muun muassa käsirautojen käyttämistä vankikuljetusten aikana ja toisti huolensa paljuselleistä ja alaikäisten vankien säilyttämisestä samoissa tiloissa aikuisten vankien kanssa. Nämä ongelmat ovat jo pitkään olleet esillä myös oikeusasiamiehen ratkaisuissa ja tarkastushavainnoissa.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2007–2016



Toimenpideprosentti vuosina 2007–2016

4.7.2 LAILLISUUSVALVONTA

Rikosseuraamusalaa koskevat kantelut ovat yksi suurimpia asiaryhmiä. Vuonna 2016 saapui 330 kantelua (447 vuonna 2015). Ratkaistujen kantelujen määrä oli 291 (469). Lukuihin vaikuttaa osaltaan se, että Vankiterveydenhuolto ei enää ole osa Riseä. Samasta syystä saapuneiden ja ratkaistujen kantelujen lukumäärät eivät vuoden 2016 alusta sisällä terveydenhuoltoa koskevia kanteluja.

Toimenpiteeseen päädyttiin 95 kantelussa ja omassa aloitteessa. Toimenpideprosentti oli 32. Rikosseuraamusalan toimenpideprosentti on vakiintuneesti korkea ja selvästi oikeusasiamiehen kanslian keskiarvon yläpuolella. Tämä on tyypillistä toimialoille, joilla puututaan perustuslaissa turvattuun vapauteen, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityiselämän suojaan.

4.7.3 TARKASTUKSET

Tarkastuskohteina olivat Jokelan, Kestilän, Kylmäkosken, Käyrän, Mikkelin, Oulun, Pelson, Riihimäen, Suomenlinnan, Turun ja Ylitornion vankilat sekä Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen tukipartiotoiminta. Lisäksi AOA kävi Risen keskushallintoyksikössä keskustelemassa toimitilahankkeista ja tutustui Kriminaalihuollon tukisäätiön kriminaaliasiamiestoimintaan.

Vuoden 2016 tarkastuskohteista erityisesti Mikkelin vankilan tarkastus johti lukuisiin kannanottoihin. Myös Mikkelin vankilaa koskevia kanteluja tehtiin vuoden 2016 jälkipuoliskolla poikkeuksellisen paljon. Kaikkia niitä ei ehditty ratkaista saapumisvuonna.

Oikeusasiamies toimii laillisuusvalvonnan ohella YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukaisena kansallisena valvontaelimenä (OPCAT). Valvontaelin tekee tarkastuksia paikkoihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Tästä toiminnasta kerrotaan tarkemmin jaksossa 3.4 s. 80, jossa myös selostetaan Riseen liittyviä tarkastushavaintoja.

Kestilän vankilan työverstas (tarkastus 23.9.2016).

Pohjoissuomenkarjaa Pelson vankilassa (tarkastus 23.9.2016).

Mikkelin vankilan uuden puolen ulkoilupiha (tarkastus 2.–3.11.2016).

4.7.4 LAUSUNNOT, OMAT ALOITTEET JA ESITYKSET

Lausunnot

AOA antoi kolme lausuntoa oikeusministeriön kriminaalipoliittiselle osastolle. Lausunnot koskivat tutkintavankeuden vaihtoehtoja ja järjestämistä selvittäneen työryhmän mietintöä (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 5/2016), hallituksen esitykseksi laadittua luonnosta yhdistelmärangaistusta koskevaksi lainsäädännöksi (OM 3/61/2010) sekä hallituksen esitykseksi laadittua luonnosta laeiksi vankeuslain, tutkintavankeuslain ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamiseksi (OM 3/61/2015). Viimeksi mainitussa luonnoksessa oli kyse muun muassa vangeille maksettavia etuuksia koskevien säännösten uudistamisesta ja vankien sitomisen edellytyksiä koskevan säännöksen muuttamisesta.

Lakivaliokunnalle annettiin lausunto tutkintavankeuden vaihtoehtoja ja järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi annetusta hallituksen esityksestä (HE 252/2016 vp).

Omat aloitteet

Käyrän vankilan tarkastuksella havaittiin, että vangeille oli määrätty kurinpitorangaistus heidän kieltäydyttyään antamasta virtsanäytteitä. AOA totesi, että kurinpitorangaistusta ei voi määrätä vangin kieltäytyessä sylki- tai virtsanäytteen antamisesta tai suorittamasta puhalluskoetta. Asiassa ei ole merkitystä sillä, onko kyse päihtymysepäilyn perusteella vai avolaitokseen sijoittamisen perusteena olevan päihteettömyyssitoumuksen tai muun etuuden perusteella vaaditusta näytteestä. Myöskään vankilan järjestyssäännössä ei voi määrätä virtsanäytteestä kieltäytymistä perusteeksi kurinpitorangaistukselle.

Samassa aloitteessa selvitettiin tilanne myös muiden avolaitosten kuin Käyrän vankilan osalta. Vastaava käytäntöä ei ollut muissa avolaitoksissa (208/2/12*). Helsingin vankilan tarkastuksella havaittiin kurinpitopäätöstä perustellun sillä, että vanki oli kieltäytynyt virtsanäytteestä. Tässäkin tapauksessa AOA totesi, että kurinpitorangaistusta ei voi perustaa vangin kieltäytymiseen. Kurinpitorangaistuksen määräämiselle oli kuitenkin ollut muukin peruste (996/2/12).

Lain mukaan vanki voidaan siirtää lyhytaikaisesti vankilasta toiseen vankien välisen tapaamisen järjestämiseksi. Yleensä kyse on avo- tai aviopuolisoiden tai muiden lähiomaisten tapaamisesta. Oulun vankila oli päättänyt, että sinne ei voida ottaa muiden vankiloiden vankeja tällaisen tapaamisen vuoksi. Yksi vankila ei voi kokonaan sulkea pois vankien mahdollisuutta tavata toisessa vankilassa olevaa vankia. Tässä pitää ottaa huomioon vankien tasapuolinen kohtelu ja perustuslaissa taattu perhe-elämän suoja. Mikäli tapaamisten järjestäminen ei jonkin vankilan osalta säännönmukaisesti ole mahdollista, pitää ratkaista missä ja miten tapaamiset voidaan järjestää (5350/2/13).

Kuopion vankilassa vangeilla ei ollut mahdollisuutta saada haltuun omaa verensokerimittaria ja siihen tarvittavia mittausliuskoja. Vankiterveydenhuollon yksikkö vastaa siitä, että vangin terveydenhoidon niin vaatiessa hänelle annetaan yksikön hankkima mittari ja mittausliuskat. Kun kyse ei ole tällaisesta lääketieteellisestä tarpeesta, vaan vangin omasta toiveesta saada haltuunsa oma verensokerimittari, vankilan tulee käsitellä asia omaisuuden hallussapitoa koskevien säännösten mukaan (5498/2/15*).

Vankia koskevia päätöksiä tehtäessä vankilan eri virkamiehet antavat lausuntoja asiasta. Yleensä lausunnon antaja on tekemisissä vangin kanssa, jolloin lausunto perustuu vangin tuntemiseen. Joissakin vankiloissa annetaan lisäksi vankia tuntematta lausuntoja, joiden tiedot on kerätty vankitietojärjestelmästä.

AOA:n sijainen totesi olevan tärkeää, että lausunnosta käy ilmi, onko kyse vangin tuntemiseen perustuvasta arvioista vai kirjallisen aineiston pe-

rusteella tehdystä arviosta. Tämä voi vaikuttaa lausunnon painoarvoon. Tietojen kerääminen ei saisi myöskään olla sattumanvaraista. Tulisi olla selvää, mitä tietoja minkäkin päätöksen yhteydessä tarkastetaan vankitietojärjestelmästä. Lisäksi tulisi olla vakiintunut työnjako sen suhteen, kuka kerää päätöksenteolle olennaiset tiedot (2210/2/14).

Sylkysuojavälineiden käyttöä koskeva omaa aloitetta käsitellään seuraavassa jaksossa (2382/2/14*).

Esitykset

Esityksiä tehtiin kolme, joista yksi oli lainsäädäntö- ja kaksi hyvitysesitystä.

AOA saattoi oikeusministeriön tietoon toimenpiteitä varten, että sylkysuojavälineiden käytön perusteita koskevaa sääntelyä ei ole, tai on ainakin tulkinnanvaraista, soveltuvatko tämänhetkiset turvaamistoimia ja voimankäyttöä koskevat säännökset sylkemisen estämiseen. Sylkemisen estäminen mekaanisin välinein on vangin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen kohdistuva perusoikeusrajoitus, josta tulee säätää lailla riittävän tarkkarajaisesti ja yksityiskohtaisesti (2382/2/14*).

Muutoksenhaun johdosta järjestysrikkomukseen syyttömäksi todettu vanki oli joutunut suorittamaan yksinäisyysrangaistusta yli vuorokauden. Vangin ollessa suorittamassa yksinäisyysrangaistusta rikosseuraamusalueen aluejohtaja oli päättänyt keskeyttää rangaistukseen suorittamisen. Tieto keskeytyspäätöksestä ei heti välittynyt vankilaan ja rangaistuksen täytäntöönpano Kylmäkosken vankilassa keskeytettiin vasta yli 20 tuntia päätöksen tekemisen jälkeen. Sittemmin aluejohtaja kumosi kurinpitopäätöksen osittain ja hallinto-oikeus kokonaan.

Kurinpitorangaistus tulee lain mukaan laittaa täytäntöön viipymättä. Täytäntöönpanon aloittamisessa ei siten menetelty lainvastaisesti. Kun vanki kuitenkin myöhemmin todettiin syyttömäksi, AOA piti Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatun syyttömyysolettaman ja perustuslaissa säädetyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta ongelmallisena, että vangille ei mitenkään hyvitetty hänen syyttömänä suorittamaansa kurinpitorangaistusta. Lisäksi vangin olosuhteet ja oikeudet olivat yksinäisyysrangaistuksen suorittamisen aikana rajoitetummat kuin normaalille asuinosastolle sijoittamisen aikana. AOA esitti, että Suomen valtio maksaa vangille hyvitystä (5726/4/15* ja 1374/4/16*).

Valtiokonttori on 30.11.2016 tekemällään päätöksellä suorittanut perusoikeusloukkauksesta johtuvana hyvityksenä 70 euroa.

Vangin tarkkailuun sijoittamiselle ei esitetty lain mukaisia perusteita, tarkkailuun sijoittamisesta ei tehty päätöstä eikä siitä ilmoitettu terveydenhuoltohenkilökunnalle. Lisäksi tarkkailua edeltäneen henkilöntarkastuksen suorittamistavassa ja tarkkailuolosuhteista oli huomautettavaa. AOA piti uskottavana, että vangilla oli eristyssellissä yöllä kylmä vähissä vaatteissa ja ilman peittoa. AOA esitti, että Suomen valtio maksaa vangille hyvitystä perusteettomasta tarkkailuun sijoittamisesta (5540/4/15*).

Valtiokonttori on 24.1.2017 tekemällään päätöksellä päättänyt suorittanut perusoikeusloukkauksesta johtuvana hyvityksenä 500 euroa.

4.7.5 MUITA RATKAISUJA

Huomautukset

Huomautuksia lainvastaisesta menettelystä annettiin kolmessa tapauksessa.

Jokelan vankilan apulaisjohtajan vangin omaisuuden hallussapidosta tekemä päätös ei vastannut hallintolaissa päätökselle asetettuja vaatimuksia. Se oli niin puutteellinen, että siitä tehtyä oikaisuvaatimusta ei voitu käsitellä. Aluejohtajan kumottua ja palautettua päätöksen muutoksenhaun johdosta uudelleen käsiteltäväksi, apulaisjohtaja oli laiminlyönyt uuden päätöksen tekemisen.

Apulaisjohtaja oli myös rajoittanut rekistereiden tarkastusoikeutta ja laatinut asiakirjan, jonka hän ilmeisesti oli tarkoittanut olevan henkilötietolain mukainen kieltäytymistodistus. Kieltäytymistodistukseksi tulkittu asiakirja oli sisällöltään vaikeaselkoinen eikä apulaisjohtaja tapahtuma-aikaan ollut toimivaltainen tekemään sitä. Kieltäytymistodistus annettiin vasta yli kolme kuukautta kantelijan pyynnön jälkeen, vaikka asiassa pitäisi toimia ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi kieltäytymistodistus tulee antaa pyytämättä. AOA antoi apulaisjohtajalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä (122/4/15).

Kuopion vankilassa oli valvottu kaikkia vankien ja heidän asiamiestensä tapaamisia nauhoittavalla kameravalvonnalla. Asiamiehen ja vangin tapaamisen valvonta on sallittua vain, jos se on välttämätöntä järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseksi taikka jos vanki tai asiamies sitä nimenomaisesti pyytää. Valvontakameran kuvan tallentaminen ei ole lainmukaista silloinkaan, kun valvonnan edellytykset muutoin ovat olemassa. AOA antoi Kuopion vankilalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä (3383/2016*).

Mikkelin vankilalle annettiin huomautus vangin tarkkailuun sijoittamisen ja tarkkailuolosuhteiden vuoksi. Asiaa on selostettu tarkemmin hyvitystä koskevassa jaksossa s. 127 (5540/4/15*).

Rangaistusajan suunnittelussa laiminlyöntejä

Rangaistusajan suunnitelmien päivittämiseen sekä vangin motivoimiseen ja yhteistyöhön hänen kanssaan liittyy edelleen ongelmia, vaikka rangaistusajan suunnittelua koskevat säännökset ovat tulleet voimaan jo 1.10.2006.

Vankilan velvollisuus on pyrkiä toteuttamaan rangaistusajan suunnitelmaan kirjattuja tavoitteita yhteistyössä vangin kanssa. Vangin kanssa olisi pitänyt keskustella ja suunnitelmaan olisi pitänyt kirjata, millä tavoin hän voi edistää suunnitelmaan merkittyjen tavoitteiden toteutumista, erityisesti irtautumista rikosmyönteisestä elämäntavasta, ja toisaalta, miksi oli katsottu, etteivät tavoitteet olleet edenneet.

Vankila oli myös menetellyt virheellisesti, kun vanki ei saanut tulostetta rangaistusajan suunnitelmasta haltuunsa. Lisäksi valvotun koevapauden edellytykset olisi pitänyt selvittää ja tehdä siitä kirjaus. Kirjauksen olisi tullut sisältää tieto, miksi koevapauden ei katsottu tulevan kyseeseen (4041 ja 4042/4/15).

Myös rikolliseen alakulttuuriin ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen kiinnittyneille henkilöille tulee tarjota tukea ja keinoja siitä irtautumiseksi (377/4/15).

Rangaistusajan suunnitelmaa ei otettu vankilassa tarkasteltavaksi yli kuuteen vuoteen, vaikka se tulisi päivittää vähintään kolme kertaa vuodessa. Suunnitelmaan oli kantelijaa kuulematta merkitty, etteivät sen tavoitteet olleet edenneet. Erityisesti jos suunnitelma ei etene, sen käsittely vangin kanssa on olennaisen tärkeää (1736/4/15*).

Vanki ei saanut poistumislupaa tradenomikoulutuksen pääsykokeeseen osallistumista varten. Kielteistä päätöstä perusteltiin sillä, että opiskelupaikkaa, siihen liittyvää hakua ja pääsykoetilaisuuteen menoa ei ollut valmisteltu rangaistusajan suunnitelman mukaisesti yhdessä henkilökunnan kanssa.

Asia ja suunnitelman muutostarve olisi pitänyt selvittää ennen kielteisen päätöksen tekemistä. Rangaistusajan suunnitelman tarkoitus on edistää vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan, elämänhallintaa ja sijoittumista yhteiskuntaan. Vangille tulisi tarjota mahdollisuuksia tähän eikä pyrkiä estämään niitä rangaistusajan suunnitelmaan vedoten (2468/4/15*).

Siirtojen ja sijoittelun ongelmia

AOA totesi, että elinkautisvankeja koskevat samat avolaitossijoittelun edellytykset kuin muitakin vankeja. Länsi-Suomen rikosseuraamusalueen arviointikeskuksen vakiintuneena käytäntönä oli, että elinkautisvankeja ei sijoiteta avolaitokseen ennen kuin aikaisintaan kahdeksan vuoden vankilassaoloajan jälkeen. Käytäntö on lainvastainen.

Laissa on yksiselitteisesti todettu, että vanki voidaan siirtää avolaitokseen rangaistuksen pituudesta riippumatta, jos sijoitus on perusteltu rangaistusajan suunnitelman kannalta ja muutkin siirron edellytykset täyttyvät (988/4/16, 893/4/16*).

Vangin sijoittaminen on tarvittaessa ratkaistava yhteistyössä kaikkien rikosseuraamusalueiden kesken, jos vangin turvallisuus joutuu uhatuksi vankilassa. Näin ei ollut tapahtunut riittävän nopeasti niiden kahden kantelijan osalta, joihin kohdistui vakava ja poikkeuksellinen turvallisuusuhka. He olivat joutuneet asumaan vankilan eristysosastolla, toinen lähes kaksi kuukautta oleskellen sellissä 23 tuntia vuorokaudessa ja toinen yli kaksi kuukautta oleskellen sellissä vuorokauden ympäri.

Vankilan olisi laitettava vankeja koskevat siirtoesitykset vireille nopeammin kuin se teki. Arviointikeskuksen olisi kielteisen päätöksen sijasta pitänyt ryhtyä toimiin kantelijoiden siirtämiseksi, tarvittaessa yhteistyössä muiden arviointikeskusten kanssa (2647*, 2663 ja 2994/4/15).

Arviointikeskuksen ja vankilan yhteistyöstä sekä tehokkaammasta puuttumisesta vangin ongelmallisiin olosuhteisiin oli kyse asiassa, jossa turvallisuutensa puolesta pelkäävä vanki ei ollut käynyt sellinsä ulkopuolella neljään kuukauteen. Kantelijan tilanne oli lainvastainen. AOA totesi, että suljetuilla osastoilla asuvien vankien olosuhteiden ja terveydentilan seuranta edellyttää vankilan henkilökunnalta aktiivista havainnointia. Vangin erakoitumiseen ja käyttäytymiseen liittyviä havaintoja on myös kirjattava.

Vankilalla ja arviointikeskuksella oli vastakkaiset käsitykset kantelijan mahdollisuuksista saada tarvitsemiaan kuntoutuksellisia palveluja ja osallistua rangaistusajan suunnitelman mukaiseen toimintaan kyseisessä vankilassa. Vankilan ja arviointikeskuksen yhteydenpidon kantelijan tilanteesta olisi pitänyt olla aktiivisempaa (2510/4/15*).

Arviointikeskus ei antanut suostumustaan siihen, että toisen rikosseuraamusalueen vanki olisi sijoitettu sen alueelle. Arviointikeskuksen olisi pitänyt perustella suostumuksen antamista koskeva kielteinen ratkaisunsa (125* ja 147/4/16*).

Toimivaltaa päättää kahden eri vankilassa olevan vangin valvomattomasta tapaamisesta oli vankiloille epäselvä. Vankila, jossa tapaaminen oli tarkoitus järjestää, teki myönteisen päätöksen, mutta vankila, jonka olisi tullut lähettää vanki tapaamiseen, teki kielteisen päätöksen. Tapaamista ei järjestetty. AOA totesi, että päätösvaltaa käyttää se vankila, jossa tapaaminen järjestetään. Tämän vankilan on kuitenkin ennen päätöksen tekemistä kuultava toista vankilaa asiasta (1151/4/15*).

Viranomaisen selvittämisvelvollisuus edellyttää, että päätöksenteossa käytettävät tiedot ovat ajantasaisia. Kantelijaa koskevat sijoittelupäätökset tehtiin kesäkuussa ja elokuussa 2015. Hänet oli tuomittu rikoksista, jotka hän oli tehnyt osana rikollisryhmän toimintaa syyskuun 2012 ja tammikuun 2013 välisenä aikana. Tämä tieto rikollisryhmän jäsenyydestä oli olennaisesti vaikuttanut sijoittelupäätöksiin. Kantelija oli ilmoittanut luopuneensa ryhmän jäsenyydestä, rikollisesta toiminnasta ja yhteyksistä. Jäsenyyden nykytilaa ja kantelijan ilmoituksen paikkansa pitävyyttä ei silti selvitetty päätöstä tehtäessä (3772/4/15).

AOA ei pitänyt hyväksyttävänä vangin sijoittamista matkaselliin 11 päivän ajaksi. Vanki joutui odottamaan matkaselissä virtsanäytteen varmennustulosta. Kantelijan olosuhteet matkasellissä olivat vastanneet lähinnä turvaamis- tai kurinpitotoimien kohteena olevan vangin asemaa, vaikka tällaista tai muutakaan perustetta hänen oikeuksiensa rajoittamiselle ei ollut. Lisäksi sijoittaminen oli kestänyt kauemmin kuin mitä mainitut toimenpiteet lain mukaan pääosin saavat enintään kestää. Vanki olisi tullut sijoittaa asuinosastolle (4101/4/15).

Ongelmana on edelleen, että kaikki vangit eivät voi viettää vähintään kahdeksaa tuntia vuorokaudessa sellinsä ulkopuolella mielekkäissä toiminnoissa. AOA on tarkastuksilla ja kanteluratkaisuissa kehottanut vankiloita etsimään keinoja sellin ulkopuolisen ajan lisäämiseen (4366/4/15*).

Henkilökohtainen koskemattomuus ja yksityiselämän suoja

Vangille ennen tarkkailuun sijoittamista tehtyä henkilöntarkastusta oli valvonut neljä vartijaa. Vanki joutui riisuttuna odottamaan vaatteiden saamista noin kymmenen minuuttia. AOA totesi olevan riittävää, että läsnä on kaksi henkilökuntaan kuuluvaa, toinen suorittamassa tarkastusta ja toinen todistajana. Neljän vartijan läsnäololle ei ollut esitetty mitään perusteita. Jos turvallisuussyyt edellyttävät useamman vartijan läsnäoloa, vangin yksityisyyden suojaa loukkaa vähemmän, jos muut vartijat ovat esimerkiksi oven, sermin tai muun näköesteen takana.

Syytä ei esitetty sillekään, miksi tarkkailuun puettavia vaatteita ei haettu paikalle valmiiksi ennen vangin määräämistä riisuuntumaan. Lisäksi AOA kiinnitti vankilan huomiota siihen, että henkilöntarkastus olisi perusteltua tehdä kahdessa vaiheessa siten, että vaatteet vyötärön alapuolelta ja vaatteet vyötärön yläpuolelta riisutaan vuoron perään (5540/4/15*).

Vankila menetteli lainvastaisesti, kun henkilönkatsastukseen viety vanki oli sidottuna kuljetuksessa ja henkilönkatsastuksen aikana. Kuljetuksessa ja lääkärin tutkimushuoneessa oli mukana kolme vartijaa. Sitomiselle ei esitetty mitään perusteita eikä siitä tehty asetuksen edellyttämiä kirjauksia.

AOA:n mukaan vangin sitomiseen tulee turvautua ainoastaan silloin, kun se on yksitäistapauksessa tehtävän riskiarvion perusteella välttämätöntä. Sitomista ei tule käyttää, jos ei ole osoitettavissa esimerkiksi vangin käyttäytymiseen perustuvaa karkaamisvaaraa tai väkivallan uhkaa. Toimenpiteen jatkamisen perusteita ja mahdollisten lievempien keinojen riittävyyttä tulee arvioida toimenpiteen kestäessä.

Henkilönkatsastustilanteessa on mahdollisimman pitkälle kunnioitettava vangin yksityisyyden suojaa. Ainoastaan perusteltu yksittäistapauksittainen konkreettinen turvallisuusuhka tai rikoksen selvittämisen puolesta puhuva syy voi oikeuttaa vartiointihenkilöstön läsnäolon lääkärin tekemän henkilönkatsastuksen aikana. Tällaista syytä ei tuotu esiin (2972/4/15*).

Vastaavia ongelmia ilmenee usein myös kuljetettaessa vankia terveydenhuoltoon vankilan ulkopuolelle. Vartijan läsnäolo hoitohuoneessa voi tulla kysymykseen ainoastaan poikkeustapauksessa, jos vartiointitehtävää ei muutoin kyetä asianmukaisesti hoitamaan. Sitomisen osalta pitää tehdä yksittäistapauksellinen arvio (5067/4/15, 1136/4/16 ja 3392/4/15).

Vantaan vankila on säännönmukaisesti sitonut tutkintavangit vankikuljetuksillaan ilman yksilökohtaista tarveharkintaa. Menettely on lainvastainen ja se on jatkunut vuosikausia oikeusasiamiehen 2010 ja 2013 antamista kannanotoista huolimatta. Lainvastainen sitominen olisi vältettävissä asianmukaisella kuljetuskalustolla. Asiaa ei ole kuitenkaan korjattu. Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto ja Risen keskushallintoyksikkö ovat nyt puoltaneet osastoidun ajoneuvon hankkimista. AOA piti hanketta tärkeänä ja kiireellisenä.

Asian eri vaiheissa on viitattu mahdolliseen lainmuutokseen, jolla väljennettäisiin sitomisen edellytyksiä. Eduskunta on edellyttänyt, että hallitus ryhtyy kiireellisesti valmistelemaan lainsäädäntömuutoksia, joilla vankikuljetusten turvallisuus voidaan taata nykyistä paremmin (EV 255/2014 vp). AOA on antanut asiaa koskevaan hallituksen esitysluonnokseen lausunnon (1658/2016). Hän piti ehdotusta vankien sitomismahdollisuuksien laajentamisesta kuljetuksen aikana hyvin ongelmallisena, eikä katsonut ehdotuksen olevan perusteltu.

AOA pyysi Risen keskushallintoyksikköä ilmoittamaan toimenpiteistä kuljetuskaluston suhteen sekä oikeusministeriötä ilmoittamaan toimenpiteistään eduskunnan lausuman johdosta 31.3.2017 mennessä (473/4/16*).

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön 28.3.2017 antaman ilmoituksen mukaan Vantaan vankilassa otetaan kesäkuussa käyttöön kaksi osastoitua ajoneuvoa. Eduskunnalle on 21.12.2016 annettu hallituksen esitys (HE 263/2016 vp), johon sisältyy säännös, jonka nojalla kuljetuksen aikana olisi mahdollista sitoa kaikki kuljetettavat vangit.

Perustuslakivaliokunnan siitä antaman lausunnon (PeVL 6/2017) mukaan hallituksen esityksessä ei ole esitetty riittäviä hyväksyttäviä perusteita yksittäistapaukselliseta harkinnasta luopumiselle päätettäessä vakavasta puuttumisesta vangin henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen.

Lakivaliokunnan mietinnön (LaVM) mukaan perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta hallituksen esityksessä ehdotettuja vangin sitomista koskevia muutoksia ei voida toteuttaa. Lakivaliokunta totesi myös, että ehdotettujen säännösmuutosten toteuttamatta jättäminen tarkoittaa sitä, että kaikkien vankien sitominen vankikuljetuksen ajaksi on jatkossakin mahdollista vain niissä tapauksissa, joissa sitomisen edellytykset täyttyvät kunkin vangin kohdalla erikseen.

Tämän vuoksi vankikuljetusten turvallisuuteen vankien, kuljetukseen osallistuvan henkilöstön samoin kuin ulkopuolisten kannalta tulee kiinnittää erityistä huomiota. Tämä edellyttää valiokunnan mukaan muun muassa sitä, että vankien kuljettamiseen käytetyn kaluston asianmukaisuudesta ja kunnosta sekä kuljetuksiin osallistuvan henkilöstön riittävyydestä huolehditaan. Oikeusministeriön 5.4.2017 antaman ilmoituksen mukaan Vantaan vankilan vanginkuljetuksiin liittyvät ongelmat on korjattava hankkimalla vankilan käyttöön asianmukaisesti osastoidut ajoneuvot.

Eduskunta hyväksyi 18.4.2017 hallituksen esitykseen HE 263/2016 vp sisältyvien lakiehdotusten sisällön lakivaliokunnan mietinnön mukaisena.

Oikeusturva ei aina toteudu

AOA otti kantaa järjestysrikkomuksista tehtyjen ilmoitusten käsittelyyn. Epäillystä järjestysrikkomuksesta on tehtävä ilmoitus turvallisuudesta vastaavalle virkamiehelle. Ilmoitus tulee kirjata vain sellaisista tapahtumista, jotka täyttävät laissa säädetyn järjestysrikkomuksen tunnusmerkistön. Muita osastokäyttäytymiseen liittyviä seikkoja voidaan kirjata vangin asuntokortille.

Ilmoituksilla on merkitystä tehtäessä vankia koskevia päätöksiä. Kun asia päätetään viemättä sitä kurinpitokäsittelyyn, päättämistä koskeva kirjaus on vangin oikeusturvan kannalta tärkeä. Päätösmerkinnöistä tulee käydä ilmi, onko käsittely päättynyt näytön puutteen, teon vähäisyyden vai jonkin muun seikan vuoksi.

Vankia koskevissa asioissa on joskus käytetty päätösperusteina ilmoituksia, joita ei ole päätetty, joissa vankia ei ole kuultu tai joita muutoin ei ole selvitetty. Näin ei tule tehdä. Päätösharkinnassa tulee lisäksi arvioida, onko asiassa merkitystä ilmoituksilla joiden ei ole katsottu antavan aihetta mihinkään kurinpidollisiin toimenpiteisiin (3684* ja 4657/4/15*).

Vaikka vangin muutoksenhakuoikeutta koskevat säännökset uudistuivat jo 1.10.2006, AOA on edelleen joutunut kiinnittämään vankiloiden huomiota perusteltujen päätösten ja oikaisuvaatimusohjeiden antamiseen vangeille. Useimmiten kyse on omaisuuden hallussapitoa koskevista päätöksistä. Myös toimivaltakysymyksiin on kiinnitetty huomiota. Muutoksenhakukelpoisen päätöksen omaisuuden hallussapidon epäämisestä tekee rikosseuraamusesimies. Vartija voi päättää antaa vangin haltuun sellaisia esineitä ja aineita, joiden hallussapito on vankilassa sallittua (4344 ja 5016/4/15).

Päätösten perustelujen kirjaaminen on usein puutteellista. Vankiloissa ei aina tiedosteta, että myös ne perusteet, joiden katsotaan olevan vangilta salassa pidettäviä, tulee kirjata päätöksen yhteyteen. Vangin tulee myös saada tietää, että osa perusteista on arvioitu salassa pidettäviksi. Ilman tätä tietoa vangilla ei ole mahdollisuutta käyttää hänelle asiassa lain mukaan kuuluvia oikeussuojakeinoja. Viime kädessä tuomioistuimen ratkaistavaksi kuuluu, onko vangilla oikeus nähdä salassa pidettäviksi arvioidut perusteet (3843/4/15*).

Päätöksen tekemisestä oli kyse myös tilanteessa, jossa vankila irrotti postimerkit vangeille saapuvista kirjeistä. Risen keskushallintoyksikkö linjasi irrottamista seuraavasti: Postimerkki on osa kirjettä. Mikäli merkki poistetaan, tulee soveltaa kirjeen pidättämistä koskevia säännöksiä ja arvioitava poistamista tapauskohtaisesti niiden valossa. Systemaattisesta merkkien poistamisesta

tulee luopua. Keskushallintoyksikön jo linjattua menettelyä, asia ei antanut AOA:lle aihetta toimenpiteisiin (5375/4/15).

Yksinäisyysrangaistusta suorittavan tulee voida soittaa asiamiehelleen, tarvittaessa kiireellisestikin. Vaikka yksinäisyysrangaistuksessa on nimenomaan kyse rajoituksista yhteydenpitoon, rajoitusta ei tule soveltaa asiamieheen. Asianajosalaisuus huomioon ottaen vangin ei myöskään voida edellyttää kertovan, mitä asiaa yhteydenpito asiamieheen koskee (5041/4/15*).

AOA joutuu usein kiinnittämään huomiota siihen, että vastattaessa vangin asiointilomakkeella esittämään tiedusteluun vastaukseen tulee merkitä allekirjoituksen yhteyteen nimenselvennys ja virka-asema (2268/2016).

Vironkieliselle vangille suomenkielistä tuomiota kääntämään tulossa olleelle tulkille olisi tullut varata mahdollisuus vangin tapaamiseen muuna kuin viikonloppuna olevana yleisenä tapaamisaikana. Kyse oli tulkista, joka oli huolehtinut tulkkaamisesta myös oikeudenkäynnissä ja jota puolustaja oli pyytänyt kääntämään tuomion vangille. Puolustaja oli itse ottanut yhteyttä vankilaan, jotta tulkki pääsisi tapaamaan vankia. AOA:n mukaan tuomion kääntäminen voidaan nähdä osana rikosprosessia.

Vankila oli lisäksi ilmoittanut, että tulkin ja vangin kahdenkeskisessä tapaamisessa ei saisi olla esillä mitään papereita. AOA totesi kiellon voivan estää vangin oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin eikä kiellolle muutoinkaan ollut perusteita. Vankilan ei myöskään voi edellyttää, että puolustaja on läsnä tulkin kääntäessä tuomiota vangille (5517/4/15*).

Kun vankia kuultiin järjestysrikkomuksesta epäiltynä, kuulemistodistajana oli virkamies, jonka havaintoihin järjestysrikkomusepäily perustui. Virkamiestä oli tämän jälkeen kuultu epäillyn rikkomuksen tapahtumien kulusta. AOA:n mukaan vankilassa tulee välttää käyttämästä kuulemisen todistajana henkilöä, jota kuullaan myös järjestysrikkomuksen tutkinnassa todistajana. Menettely heikentää luottamusta tutkinnan puolueettomuuteen (5726/4/15* ja 1374/4/16*).

Yhteydet vankilan ulkopuolelle

Vankien aiempaa laajempi sähköinen asiointi mahdollistettiin vankeuslain ja tutkintavankeuslain muutoksilla 1.5.2015 alkaen. Asiaa koskeva hallituksen esitys oli annettu eduskunnalle huhtikuussa 2014. Lain muutoksiin liittyvä vankien sähköisen asioinnin projekti oli vuoden 2016 lopussa edelleen kesken Risen keskushallintoyksikössä. Viranomaisen velvollisuus on jo ennalta varautua säädösten voimaan tuloon. Keskushallintoyksikön olisi tullut ryhtyä valmistelemaan asiaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa (4506/4/15*).

Tapaamisten järjestäminen lauantaisin oli lopetettu ja tapaamisia järjestettiin vain yhtenä päivänä viikossa. AOA piti vaihtoehtoisen tapaamismahdollisuuden järjestämistä ehdottoman tarpeellisena tilanteissa, joissa vangin tapaajalla ei perustellusta syystä, esimerkiksi työ-, liikenne- yhteys- tai muiden syiden vuoksi ollut mahdollisuutta saapua tapaamisiin niille varattuina aikoina. Tapaamisten osalta on muutoinkin syytä joustoon erityisesti pitkän matkan takaa tulevien tapaajien kohdalla (1246/4/15).

Sekä kanteluissa että tarkastuksilla on kiinnitetty huomiota siihen, että puhelujen luottamuksellisuuden suoja kuuluu myös vangeille. Riihimäen vankila oli kartoittanut mahdollisuuksia rakentaa puhelinkopit vankiosastoille tai muutoin parantaa puhelun yksityisyyttä. AOA pyysi ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin asiassa oli ryhdytty (5246/4/15*).

Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen ja Riihimäen vankilan ilmoituksen mukaan puhelinten ympärille tullaan merkitsemään alue, jonka sisällä muut vangit eivät saa oleskella toisen vangin käyttäessä puhelinta ja henkilökunta huolehtii, että tätä myös noudatetaan.

Vangille oli vankilan sisäpostissa lähetetty salassa pidettäviä tietoja sisältänyt tuomio siten, että se oli kenen tahansa luettavissa. Vankilan virastosihteerin olisi pitänyt toimittaa oikeudenkäyntiasiakirjat vangille suljetussa kirjekuoressa tai henkilökohtaisesti (5355/4/15).

Vankien kohtelu

Avolaitoksesta pois siirrettävän vangin on itse saatava kerätä tavaransa tai ainakin olla läsnä henkilökunnan niitä kerätessä (5726/4/15* ja 1374/4/16*).

Vankila varustaa oikeudenkäyntiin lähtevän tutkintavangin eväspussilla. Käytännöissä sen suhteen, saako tutkintavanki lisäksi käräjäpäivänä hankkia omalla kustannuksellaan ruokaa, on ollut vaihtelua. Kaikkiin tutkintavankeihin tulisi soveltaa samoja käytäntöjä. AOA pyysi Risen keskushallintoyksikköä ilmoittamaan, millaisiin tutkintavankien yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tässä asiassa (5652/4/15).

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö ilmoitti 15.6.2016, että se tulee ohjeistamaan oikeudenkäyntiin kuljetettavien vankien ruokailua koskevat toimintatavat vuodenvaihteessa 2016–2017.

4.8
Velkaantuminen, maksuhäiriöt ja ulosotto

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 käsitellään myös laajemmin niitä oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvia menettelyjä, jotka aiheutuvat velkaantumisesta ja maksuhäiriöistä. Näitä voivat olla viranomaisten perintämenettely ja perintätoimintaa harjoittavien yhtiöiden menettely julkisoikeudellisten saamisten perinnässä. Lisäksi tähän ryhmään voi kuulua esimerkiksi kuluttaja-asiamiestä ja Finanssivalvontaa koskevia ratkaisuja.

Asiaryhmää koskevat asiat ratkaisi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*. Tässä jaksossa esitellyissä asioissa esittelijänä on ollut myös vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Terhi Arjola-Sarja*.

4.8.1
LAINSÄÄDÄNNÖSTÄ

Laki ulosottokaaren muuttamisesta tuli voimaan 1.6.2016. Ulosottokaaren yleisiä menettelysäännöksiä muutettiin vastaamaan nykyaikaisen sähköisen asioinnin vaatimuksia. Asiakirjojen toimittaminen vastaanottajalle mahdollistettiin postiosoitteen sijasta kansalaisen tai yrityksen ja viranomaisen väliseen yhteydenpitoon tarkoitettuun valtakunnalliseen asiointijärjestelmään (asiointitili). Ulosottomiehen toimittaman vapaan myynnin edellytyksiä lievennettiin ja mahdollistettiin kolmas myyntiyritys. Kirjallista valvontamenettelyä nopeutettiin. Lisäksi velan vanhentumisesta annetun lain säännöstä vanhentumisen oikeudellisista katkaisutoimista selkeytettiin.

Vuonna 2016 säädettiin laki eurooppalaisesta tilivarojen turvaamismääräysmenettelystä. Laki tulee voimaan 18.1.2017. Lailla annetaan täydentävät kansalliset säännökset mainittua menettelyä koskevaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen.

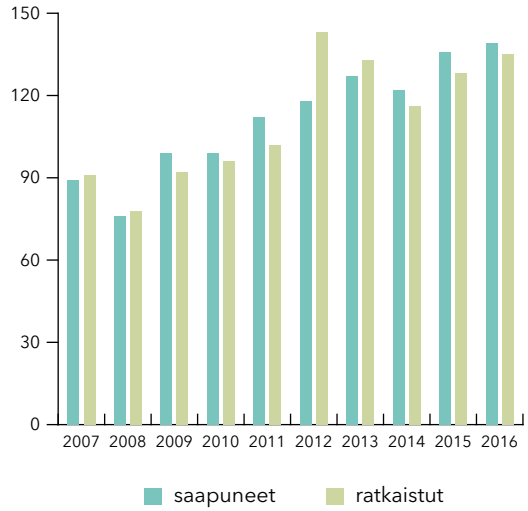
Asetuksen mukaan velkoja voi hakea tuomioistuimelta tilivarojen turvaamismääräyksen, jolla estetään velallista siirtämästä tai nostamasta varoja EU:n alueella sijaitsevalta pankkitililtä. Toimivalta turvaamismääräyksen antamiseen keskitettäisiin Helsingin käräjäoikeuteen. Ulosottomies vastaisi turvaamismääräyksen täytäntöönpanosta, jos turvaamisen kohteena oleva pankkitili sijaitsisi Suomessa. Täytäntöönpanossa tarvittavat asiakirjat voitaisiin Suomessa toimittaa myös Valtakunnanvoudinvirastolle, joka toimittaisi asiakirjat edelleen ulosottomiehelle.

Asetuksen mukainen menettely muistuttaisi Suomessa mahdollisimman pitkälti oikeudenkäymiskaaren mukaisia turvaamistoimia ja niiden täytäntöönpanoa.

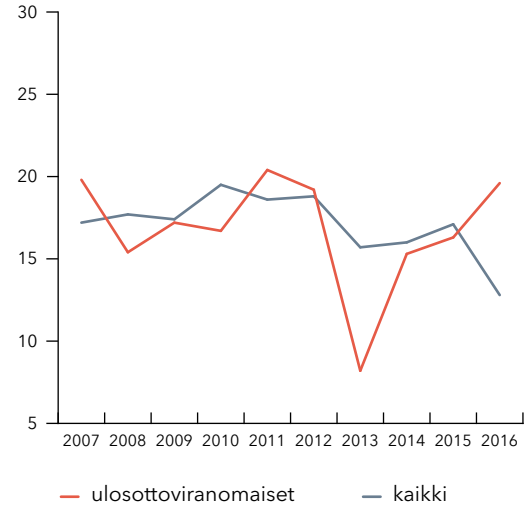
Oikeusministeriön työryhmä antoi mietintönsä EU:n maksukyvyttömyysasetuksen edellyttämistä muutoksista lainsäädäntöön. Työryhmä myös selvitti konkurssilain muutostarpeita erityisesti menettelyn yksinkertaistamiseksi.

4.8.2
KESKEISIÄ HUOMIOITA LAILLISUUSVALVONNAN KANNALTA

Vuonna 2016 saapui 139 asiaryhmään kuuluvaa kantelua ja ratkaistiin 135 kantelua. Omia aloitteita ratkaistiin kahdeksan kappaletta. Toimenpideratkaisuja kanteluja ja omia aloitteita koskevissa asioissa oli yhteensä 28. Vuonna 2016 annettiin lausunto lakivaliokunnalle ulosottokaaren ja velan vanhentumisesta annetun lain 11 §:n muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2007–2016



Toimenpideprosentti vuosina 2007–2016

Maksuhäiriöt ja perintä

Maksuhäiriöiden määrä on edelleen kasvanut vuonna myös vuonna 2016. Jo aikaisemmin laillisuusvalvonnassa oli katsottu, että luottotietolain sääntely ei kaikissa tilanteissa ole täysin tyydyttävää, koska myös perustellusti riitaisessa asiassa annettu tuomio voi jo sinänsä johtaa maksuhäiriömerkintään. Tämän vuoksi oikeusasiamies otti omana aloitteena tutkittavakseen luottotietolain sääntelyn riittävyyden ja Oikeusrekisterikeskuksen menettelyn tuomioita koskevan tiedon toimittajana. Lisäksi oikeusasiamies selvittää, onko luottotietoyhtiöiden valvonta järjestetty asianmukaisesti. Asian käsittely on kesken.

Merkittävä kysymys ylivelkaantumisessa on perinnästä aiheutuvien kulujen kasaantuminen usein jo muutoinkin haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille. Tarkastuksilla ulosottovirastoissa, talous- ja velkaneuvonnan yksiköissä sekä kuntien ja kuntayhtymien taloushallinnossa oli käsitelty näiden velkojien menettelyä erityisesti maksujen ja muiden saamisten perinnässä, mutta myös eräissä maksuunpanoon liittyvissä kysymyksissä. Joissain tapauksissa asia oli johtanut omaan aloitteeseen asian selvittämiseksi.

AOA antoi sairaanhoitopiirin kuntayhtymää koskeneessa asiassa päätöksen, jossa hän kiinnitti huomiota sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain selkeyttämistarpeeseen muutoksenhakuoikeudesta ns. tasamaksuissa. AOA saattoi kuntayhtymän tietoon käsityksenään, että kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon maksut ovat muutoksenhakukelpoisia ja oikaisumahdollisuudesta tulee ilmoittaa asiakkaalle myös tasasuuruisten maksujen yhteydessä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on ilmoittanut, että se laatii ohjeet menettelystä kunnes asiakasmaksulain kokonaisuudistuksen yhteydessä voidaan harkita sääntelyn täsmentämistä. AOA ilmoitti tulevansa selvittämään ohjeistuksen antamista. AOA kiinnitti myös kuntayhtymän huomiota siihen, että perinnän ulkoistamista koskevissa toimeksiantosopimuksissa tulee ilmetä perintälain 10 §:n mukainen toimeksiantajan kor-

vausvelvollisuus toimeksisaajalle perintätoimeksiannoista (4900/2/14).

AOA on useassa kannanotossaan asiaa koskevien kanteluiden ja tarkastushavaintojen perusteella korostanut kunnan vastuuta sen toimeksiannosta perintää hoitavan perintäyhtiön menettelyn oikeellisuuden valvonnassa. Kunnan on myös viranomaistoiminnan asianmukaisuusvaatimuksen perusteella velkojana oltava tietoinen perintätoimenpiteistä ja niiden aiheellisuudesta.

AOA on jo useiden kunnan taloushallintoon suuntautuneiden tarkastusten yhteydessä selvittänyt kuntien laskutusta ja ennen kaikkea perintäprosessia. 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 ulkoistetussa vapaaehtoisessa perinnässä.

Maksujen kasaantumisesta oli kysymys kantelussa, jossa velallinen kertoi kokonaiskustannusten nousevan kohtuuttomaksi, kun sairaalakäyntejä ja laskuja oli satoja. AOA totesi, että julkisyhteisö on perinnässä erityisroolissa. Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkisen vallan velvollisuudesta edistää perusoikeuksien toteutumista seuraa erityinen vastuu siitä, etteivät tällaiset julkisoikeudelliset maksut perintäkuluineen aiheuta välttämättömän toimeentulon vaarantumista.

AOA katsoi myös, että asian käsittelyn asianmukaisuusvaatimuksen mukaista on, että perintä on julkisyhteisön asiakkaan näkökulmasta arvioituna mahdollisimman selkeää ja ymmärrettävää. Tämä voisi AOA:n mukaan tarkoittaa esimerkiksi sitä, että asiakkaalle toimitetaan kuluitta – esimerkiksi tietyin väliajoin – tiedot hänellä sillä hetkellä avoinna olevista maksuista ja niihin mahdollisesti liittyvistä kuluista ainakin silloin, kun asiakkaalla on lukuisia avoimia perittävänä olevia saatavia. Myös useamman saatavan yhdistäminen perinnässä osaltaan edistää tätä tavoitetta.

AOA myös totesi, että velkojana julkisyhteisöllä on mahdollisuus havaita esimerkiksi, mikäli asiakkaalle kasaantuu suorittamatta olevia terveydenhuollon maksuja. Tällaisessa tilanteessa on mahdollista, että asiakkaan on vaikea saada kokonaiskuvaa suoritettavinaan olevista maksuista ja niihin liittyvistä kuluista.

Kaupungin taloushallintopalvelu -liikelaitoksen asiassa antamassa selvityksessä kerrotuissa kahdessa kantelijaa koskeneessa esimerkkitapauksessa kantelijalle oli lähetetty useita maksuvaatimuskirjeitä, joista oli peritty perintäkulu. AOA totesi, että perintäkulut (ilman viivästyskorkoja) olivat niissä sinänsä pysyneet lain säätämässä enimmäismäärässä. Laissa säädetyt enimmäismäärät eivät kuitenkaan oikeuttaneet enimmäismäärän mukaiseen korvaukseen, mikäli vaadittava korvaus ei vastaa perintälain mukaista kohtuullista perintäkulua.

AOA:n huomio kiinnittyi asiassa siihen, miten kantelijalta oli laskutettu kaksi maksua sairaankuljetuksesta, joissa kummassakin laskussa laskun päiväys ja eräpäivä olivat olleet samat. Oli myös joitakin maksuja, jotka oli laskutettu kantelijalta laskun päiväyksen perusteella peräkkäisinä päivinä ja joilla oli keskenään sama eräpäivä. Asiassa ei ilmennyt, että edes samalla eräpäivällä olleiden laskujen perintäkirjeitä olisi yhdistetty.

AOA totesi, että kaupungin taloushallintopalvelu -liikelaitoksella oli ollut perittävänä kantelijalta suurehko määrä (32 kappaletta) alkuperäiseltä pääomaltaan pääosin pienehköjä terveydenhuollon maksuja. Saatavien suuruuteen nähden perintäkulut olivat nousseet huomattaviksi. Kantelijalta saatujen suoritusten pieni määrä huomioon ottaen, AOA:n mielestä voitiin perustellusti kysyä, eikö velkojalla ole tällaisessa tilanteessa ollut perustetta pitää perintätoimia ilmeisen tuloksettomina.

AOA katsoi, että liikelaitoksen perintämenettelyssä sekä sen ohjeistaessa ja valvoessa vapaaehtoisen perinnän suorittamista perintäyhtiössä oli aiheellista kiinnittää erityistä huomiota siihen, että perintä oli myös asiakkaan näkökulmasta ymmärrettävää ja selkeää (1352/4/15).

Talous- ja velkaneuvonta

Jo vuoden 2012 lopulla AOA oli kiinnittänyt huomiota lakisääteisen talous- ja velkaneuvonnan pitkäkestoisiin ongelmiin, kuten aliresursointiin, valtionosuuksien jakoperusteiden kehittymättömyyteen, epäyhtenäisiin toimintatapoihin, liian pieniin palvelun tuottamisyksikköihin sekä ohjauksen ohuuteen ja sopimusvalvonnan puutteellisuuteen. Laillisuusvalvonnassa oli erityisesti kiinnitetty huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen palvelujen saatavuudessa. Tässä tarkoituksessa tarkastuksilla oli kiinnitetty huomiota mittarina käytettyyn ensikäynnin jonotusaikaan.

Joissain kanteluissa arvosteltiin asiakaspalvelun puutteita. Kantelijat arvostelivat kunnan talous- ja velkaneuvojan menettelyä heidän asiansa käsittelyn viivästymisessä ja valheellisen tai harhaanjohtavan tiedon antamisessa asiansa käsittelyn vaiheista. Selvityksen perusteella oli selvää, ettei talous- ja velkaneuvoja ollut ohjannut ja neuvonut laissa talous- ja velkaneuvonnassa tarkoitetulla tavalla velallisia vaan oli jättänyt suorittamatta työtehtävänsä asianmukaisen täyttämisen edellyttämät tarpeelliset tehtävät.

Talous- ja velkaneuvoja ei selvityksessään ottanut kantaa siihen, ilmoittiko hän vastoin totuutta jättäneensä velkajärjestelyhakemuksen käräjäoikeudelle. Hän kuitenkin totesi pyrkineensä antamaan asiakkaille positiivisen kuvan heidän tilanteestaan, vaikka se ei olisi vastannut hänen käsitystään velkajärjestelyhakemuksen silloisesta menestymismahdollisuudesta.

AOA katsoi, että kantelijoille oli perustellusti kuitenkin syntynyt käsitys, että velkajärjestelyhakemus oli jätetty käräjäoikeudelle ja että heidän ei sen vuoksi ollut tarpeellista ottaa yhteyttä esimerkiksi ulosottoviranomaiseen varmistaakseen, ettei heidän asuntonaan käyttämäänsä kiinteistöä myytäisi huutokaupalla. Saadun selvityksen mukaan kantelijoiden oma-aloitteisuuden ansiosta heidän asuntonaan käyttämän kiinteistön pakkohuutokauppa oli kuitenkin voitu välttää, kun velkajärjestelyhakemus sittemmin jätettiin käräjäoikeudelle ja täytäntöönpano keskeytettiin.

AOA katsoi, että talous- ja velkaneuvoja oli menetellyt lainvastaisesti jättäessään hoitamatta käsiteltävänään olevaa asiaa useiden kuukausien ajaksi, jättämällä neuvomatta asiakasta tarvittavien asiakirjojen toimittamisessa tai siinä, miten asiassa olisi asiakkaiden etujen mukaisesti aiheellista toimia sekä antamalla asiassa suorittamistaan toimenpiteistä väärää tietoa. Tämän vuoksi AOA antoi talous- ja velkaneuvojalle huomautuksen hänen lainvastaisesta menettelystään.

AOA katsoi myös, että esimiehen olisi tullut valvoa, että asian käsittely olisi saatettu ripeämmin päätökseen. Asiassa olisi tullut edellyttää, että tietojärjestelmään kirjataan käsittelyn vaiheet. Tämän vuoksi AOA saattoi esimiehen tietoon käsityksensä valvonnan puutteellisuudesta.

Kaupungin menettelyn osalta oli selvää, että sen tulee järjestää valvonta asianmukaisesti ja huolehtia siitä, että ohjeistus asioiden kirjaamisesta talous- ja velkaneuvonnan kirjaamisjärjestelmään on kattavaa ja muutoinkin asianmukaista. AOA saattoi käsityksensä kaupungin tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan, miten talous- ja velkaneuvonnan valvonta on nyttemmin järjestetty. Hän myös esitti kaupungin harkittavaksi, millä tavalla kantelijoille asian käsittelyn viivästymisestä ja selvittämisestä aiheutunut haitta olisi korvattava (111/4/15).

Kaupunki ilmoitti, että talous- ja velkaneuvonnan valvontaa on kehitetty ja tehostettu vuoden 2015 aikana. Työntekijöiden töiden etenemistä, suoritteita ja asiakaspalvelua seurataan säännöllisesti. Valvontamenetelmiä ovat velkajärjestelyohjelmasta saatavat suoritetiedot, omat seurantatiedot sekä työntekijän kanssa käytävät keskustelut puolen vuoden välein. Lisäksi kaupunki ilmoitti hyvittäneensä molemmalle kantelijalle 1 000 euroa heidän pyyntönsä mukaisesti. Kaupunki esitti heille myös anteeksipyynnön.

AOA arvosteli myös sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän talous- ja velkaneuvojan menettelyä velkajärjestelyn maksuohjelman muuttamista koskevan hakemuksen toimittamisessa käräjäoikeudelle. Asian käsittely velkaneuvonnassa oli kestänyt noin vuoden, jota voitiin asian laatu

huomioon ottaen pitää pitkänä aikana. Työnjohdolliset toimenpiteetkään eivät olleet johtaneet siihen, että asian käsittelyssä olisi voitu turvata oikeus viivytyksettömään käsittelyyn. AOA saattoi käsityksensä kuntayhtymän velkaneuvonnan tietoon (3514/4/15).

Julkisyhtiön menettelyä velkojana käsiteltiin myös kanteluissa, jotka koskivat Kelan menettelyä elatusapujen perinnässä. Elatusapuvelkojen perintäoikeuden siirryttyä asiassa Kelalle Kela ei ollut ulosoton hakijan muutoksesta ulosottovirastolle ilmoittamisen yhteydessä tai myöhemminkään pyytänyt asian merkitsemistä passiivisaatavaksi. Se ei ollut myöskään ennen kantelijan yhteydenottoa varmistanut, oliko asialle tehty passiivisaatavaa koskevaa merkintää. Tästä huolimatta Kelan tietojärjestelmään asian täytäntöönpanotavaksi oli merkitty passiiviperintä.

AOA:n toteaman mukaan se, että estetodistuksin palautunutta elatusapuvelkaa ei ollut merkitty passiivisaatavaksi, oli tosiasiassa johtanut siihen, ettei elatusapuvelka ollut tullut suoritetuksi elatusvelvolliselle sittemmin tulleista varoista. AOA:n mukaan asian käsittely ei ollut ollut asianmukaista. Menettely, jota AOA:n mukaan voitiin pitää huolimattomana, oli johtanut siihen, että elatusapuvelkojen perintä oli aiheettomasti viivästynyt.

AOA totesi, että perintä ei ollut ollut lapsen edun mukainen eikä se ollut edistänyt kantelijan lasten oikeuksien toteutumista. AOA saattoi käsityksensä Kelan perintäkeskuksen tietoon. Lisäksi AOA esitti Kelan harkittavaksi, miten se voi hyvittää lapsille Kelan menettelystä aiheutuneen viiveen elatuksen saamisessa. AOA pyysi Kelaa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin esitys on mahdollisesti antanut aihetta (3276/4/14).

Kela ilmoitti, että se tulee maksamaan lapsille Kelassa tapahtuneesta virheestä aiheutuneesta elatusapusaatavan viivästymisestä rahallisena hyvityksenä 150 euroa molemmille erikseen ja lähettää heille pahoittelukirjeen. Asia ei johtanut enempiin toimenpiteisiin AOA:n puolelta.

Ulosottomenettely

Ulosoton menettelytavoista, tietojärjestelmän toimivuudesta ja ulosottomiehen menettelystä sekä päätöksenteosta annettiin useita AOA:n toimenpiteisiin johtanutta ratkaisua.

Tietojärjestelmän sisältö ja toimivuus

Asiassa, jossa hovioikeuden oikeudenkäyntimaksulaskua oli peritty väärältä henkilöltä, oli kysymys muun muassa siitä, että Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) kautta ulosottoperintää toimitettua maksua ei ollut yksilöity ulosottokaaren vaatimusten mukaisesti eikä velallisella ollut ulosoton tietojärjestelmän yksilöintitietojen perusteella riittävää mahdollisuutta tarkistaa saatavan aiheellisuutta eikä erityisesti ottaa yhteyttä velkojaan saatavan maksuunpanon selvittämiseksi. AOA korosti, että asialla on velallisen oikeusturvan ja hallinnon lainalaisuuden kannalta laajemminkin merkitystä.

AOA totesi, että ulosoton koulutuksessa tulee kiinnittää huomiota siihen, että velat tulee yksilöidä asianmukaisesti ulosoton tietojärjestelmässä ennen täytäntöönpanotoimiin ryhtymistä. Koska oli tärkeää, että Palkeiden välittämien maksujen ja muiden saatavien yksilöinnin lainmukaisuudesta voidaan varmistua jo ennen ulosottoon toimittamista, AOA tulee erikseen parhaaksi katsomallaan tavalla selvittämään, että menettelyt ja ohjeet ovat tältä osin asianmukaiset.

Asiassa oli kysymys myös julkisoikeudellisen saatavan tarkistusvelvollisuudesta. Julkisoikeudellisten saatavien osalta on säädetty erityinen maksuperusteen oikeellisuuden tarkastamisvelvollisuus johtuen siitä, että ne eivät perustu tuomioon tai päätökseen. Säännöksen perusteella jää kuitenkin harkintavaltaa sen suhteen, millaisen väärää maksuunpanoa koskevan väitteen johdosta ulosottomies on velvollinen ryhtymään toimenpiteisiin maksuunpanon oikeellisuuden selvittämiseksi. Pelkkä perustelematon väite ei aina voi tällaista velvollisuutta luoda.

Ulosottovelallisen ei voida kuitenkaan lähtökohtaisesti edellyttää esittävän muuta kuin todennäköisyysnäyttöä prosessiväitteensä tueksi, kun kysymys on täytäntöönpanoperustetta esittämättä perinnässä olevasta saatavasta. Tässä tapauksessa oli kysymys alaikäiselle lapselle maksuunpannusta saatavasta. Lisäksi saatava oli edellä kerrotuin tavoin puutteellisesti yksilöity. Kantelija ja hänen isänsä olivat lisäksi molemmat yhteydessä asiaa hoitaneisiin kihlakunnanulosottomiehiin.

Asiaa selvitettiin myös oikeusasiamiehen kansliasta isän kantelun johdosta. Oikeusasiamiehen kansliasta oltiin yhteydessä kihlakunnanulosottomieheen. Ulosottovirastossa ei missään vaiheessa kuitenkaan ryhdytty selvittämään asiaa. Ulosottokaaren 3 luvun 2 §:n perusteella olisi ulosotossa tullut jo ennen täytäntöönpanotoimenpiteisiin ryhtymistä pyytää velkojaa täydentämään hakemustaan saatavan yksilöintitiedoilla.

Kun tarkastaminen oli tuossa vaiheessa laiminlyöty, olisi asia tullut varmistaa velkojalta tai laskun lähettäjältä siinä vaiheessa, kun kantelija tai hänen isänsä alaikäisen lapsensa puolesta otti yhteyttä ulosottovirastoon tai palauttaa saatava verotäytäntöönpanolain 6 §:n mukaisesti. AOA saattoi käsityksensä kahden kihlakunnanulosottomiehen ja ulosottoviraston tietoon.

AOA kiinnitti virheellisen velallistiedon vuoksi hovioikeuden lainkäyttösihteerin huomiota huolellisuuteen maksuvelvollista koskevien merkintöjen tarkastuksessa ja saattoi hovioikeuden tietoon käsityksensä maksuvelvollista koskevat tietojen oikeellisuuden varmistamisesta henkilötunnuksen avulla (4008* sekä 1675, ja 1677/4/15).

Toisessa asiassa oli kysymys siitä, että velallinen ei ollut saanut vireilletuloilmoitusta saatavasta, jonka perimiseksi hänen veronpalautuksensa ulosmitattiin. Saadun selvityksen mukaan asiassa ei ollut ongelmana kotiosoitteen päivittyminen Uljas-järjestelmään vaan se että Uljas-järjestelmään ei ollut jostain selvittämättä jääneestä syystä muodostunut ilmoitusta järjestelmän käyttäjälle (kihlakunnanulosottomiehelle) siitä että väestötietojärjestelmään merkitty postiosoite oli lakannut. Tästä syystä järjestelmän automaattisesti lisäämä postiosoite on jäänyt järjestelmään osoitteeksi, johon tiedoksiannot on lähetetty.

Uljas-järjestelmän toimintalogiikka oli selvityksen mukaan rakennettu siten, että velallisen kotiosoite päivittyy automaattisesti väestötietojärjestelmästä. Sen sijaan postiosoitteen muuttamisesta ja lakkaamisesta tulee ilmoitus kihlakunnanulosottomiehelle sähköiseen työpinoon ja kihlakunnanulosottomiehen on tämän jälkeen päivitettävä postiosoite. Tässä tapauksessa ilmoitusta postiosoitteen lakkaamisesta ei kuitenkaan ollut välittynyt ulosoton tietojärjestelmään. Selvityksen mukaan järjestelmän toiminta on ollut tässä tapauksessa poikkeuksellista. Tämän poikkeaman syytä ei ollut saatu selville.

AOA totesi, että hänellä ei ollut aihetta epäillä ulosottoviraston tai kihlakunnanulosottomiehen menetelleen asiassa lainvastaisesti tai laiminlyöneen velvollisuuttaan. Lisäksi ulosottomies oli ryhtynyt toimenpiteisiin, ettei ulosmittauksesta jää rekisteriin julkista merkintää. Asianosaisen oikeusturvan kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että hän saa tiedon täytäntöönpanotoimista asianmukaisesti. Tämän vuoksi AOA saattoi tämän päätöksen Valtakunnanvoudinviraston tietoon sen selvittämiseksi, liittyykö postiosoitteen lakkaamista koskevan tiedon välittymiseen ulosottotietojärjestelmään sellaisia järjestelmän toimivuuteen liittyviä ongelmia, että niihin tulisi puuttua (5109/4/15).

Valtakunnanvoudinvirasto ilmoitti edellä mainittujen kahden ratkaisun johdosta, että se oli selvittänyt väestötietojärjestelmän tietojen automaattista välittymistä ulosoton tietojärjestelmään. Selvityksessä oli havaittu, että ulosoton tietojärjestelmässä oli virhe osoitteiden automaattisessa päivittymisessä. Virhe koskee niitä tilanteita, joissa ulosoton tietojärjestelmässä velallisen osoitetiedot ovat tyhjät. Virhe tullaan korjaamaan tammikuussa 2017. Siitä oli tiedotettu ulosottovirastoille.

Osoitteen turvakiellon vaikutuksesta tiedonsaantiin kannellaan usein. Kantelija muun muassa kertoi, ettei hän ollut saanut mitään tietoa perinnässä olleesta saatavasta ennen kuin hänen veronpalautuksensa jäi saapumatta tilille. Automaatti-

sessa kyselyssä oli ulosoton tietojärjestelmään välittynyt ainoastaan kuntatieto, mikä sekin oli virheellinen. Koska osoitetietoa ei ollut välittynyt, kihlakunnanulosottomies oli käsitellyt velallista tuntemattomana.

Kihlakunnanulosottomiehelle oli tullut tieto ilmoitustyöpinoon, että velallisen osoitetiedot ovat puutteelliset. Koska kihlakunnanulosottomiehen olisi tullut havaita tietojärjestelmän velalliskohtaiselta näytöltä, että velallisella on osoitteen turvakielto, olisi kihlakunnanulosottomiehen tullut ulosoton asianmukaisuusvaatimuksen ja selvitysvelvollisuutta koskevien ulosottomenettelystä annetun asetuksen säännösten nojalla selvittää osoite ottamalla yhteyttä maistraattiin.

AOA kiinnitti kihlakunnanulosottomiehen huomiota hänen menettelynsä lainvastaisuuteen ja kehotti ulosottovirastoa antamaan koulutusta turvakielto-osoitteiden selvittämisessä. AOA on vielä pyytänyt Valtakunnanvoudinvirastoa selvittämään virheen syntymisen syytä ja tarvittavaa ohjeistusta. Lisäksi AOA esitti hyvitystä asiassa (5399/4/15*).

Valtakunnanvoudinvirasto ilmoitti harkitsevansa turvakieltoasiakkaita koskevien ohjeiden selkiyttämistä. Lisäksi Valtakunnanvoudinvirasto esitti ulosottovirastolle ulosottomaksun palauttamista ja asiaa koskevien tietojen poistamista ulosottorekisteristä.

Perintämenettely

Kantelu koski vaitiolovelvollisuuden rikkomista. Kihlakunnanulosottomies oli ilmaissut velallisen palkanmaksajan edustajalle, että kantelija oli vankilassa. Tämän tiedon ilmaiseminen oli ollut ilmeisen perusteetonta. Se ei ollut välttämätöntä tai edes tarpeellista täytäntöönpanotehtävän suorittamiseksi ulosottokaaressa edellytetyllä tavalla, vaikka tapauksessa vallinneissa olosuhteissa palkanmaksajalta saadun tiedon yllättävyys on voinut vaikuttaa kihlakunnanulosottomiehen harkintakykyyn.

Ulosoton asianmukaisuusvaatimus kuitenkin edellyttää, ettei ulosottomies ilmaise ulosoton sivullisille ilman lakiin perustuvaa oikeutta salassa pidettävää tietoa. Tieto on ollut julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 28 kohdan nojalla salassa pidettävää tietoa, koska tiedon antamista ei voinut pitää kantelijan tulevan toimeentulon kannalta lainkohdassa tarkoitetulla tavalla ilmeisen haitattomana. Näin ollen kihlakunnanulosottomies oli rikkonut julkisuuslain 23 §:n mukaista vaitiolovelvollisuuttaan. AOA antoi hänelle huomautuksen hänen lainvastaisesta menettelystään (1543/4/15).

AOA tutki terveydenhoidon kustannusten huomioon ottamista toistuvaistulon ulosmittauksessa. Asiassa velallinen oli pyytänyt eläkkeensä ulosmittauksen määrän rajoittamista muun muassa lääkekulujensa ja muiden terveydenhoitokulujensa perusteella. Kantelijan pyyntöihin ei suostuttu.

Päätöksissä ei ilmennyt, miksi ulosmittauksen määrän rajoittamisen edellytykset eivät juuri näissä hakemusten tarkoittamissa tilanteissa täyttyneet. Selvityksen perusteella päätöksiä tehtäessä velkojan kannalle ulosmittauksen määrän rajoittamiseen oli annettu merkitystä. Lisäksi päätösten lopputulokseen oli mahdollisesti vaikuttanut se, etteivät velallisen esittämät syyt olleet kihlakunnanulosottomiehen mukaan sellaisia, mitä ulosottokaaressa edellytettiin elatusavun perinnässä olleen vapaakuukausien myöntämiselle.

Johtopäätöksenään AOA totesi, että päätösten päätösharkinnassa ja päätösten tekemisessä oli otettu huomioon peruste, velkojan kanta huojennukseen, mitä ulosottokaaren mukaan ei ulosmittauksen määrän rajoittamisessa tule ottaa huomioon. AOA:n mukaan päätökset eivät olleet asiaa koskevan säännöksen mukaisia myöskään siltä osin, kuin niissä hakemusten perusteiksi esitettyjä lääkekuluja ja muita terveydenhoitokuluja ei ollut pidetty laissa tarkoitettuina erityisinä syinä.

Tässä arviossaan AOA otti huomioon ensinnäkin sen, että lainkohdassa nimenomaisesti mainitaan maksukykyyn vaikuttavana erityisenä syynä sairaus ja toiseksi sen, ettei hakemuksissa esitettyjä terveydenhoidonkuluja näytä lainkaan arvioidun tältä kannalta. Sikäli kuin päätöksiin oli vai-

kuttanut vapaakuukausia koskeva ulosottokaaren säännös elatusavusta, menettely oli myös tältä osin ollut virheellistä. AOA saattoi esittämänsä käsityksen menettelyn lainvastaisuudesta kihlakunnanulosottomiehen tietoon (3943/2016*).

Kysymys menettelystä yhteisvastuullisten velallisten vastuun muuttuessa osavastuuksi oli esillä tapauksessa, jossa ulosotolla ei ollut ollut tietoa yhden velallisen kohdalla tapahtuneesta saamisen vanhentumisesta ja siten siitä, että vastuu velasta oli muuttunut pääluvun mukaiseksi. Asiassa oli selvää, että tämä velallinen oli suorittanut saatavia yli oman osuutensa.

Tieto yhden velallisen kohdalla tapahtuneesta velan vanhentumisesta oli ollut ulosottovirastolla viimeistään 2.3.2015. Tästä huolimatta perintää oli velallisen, jonka osuus velasta oli tullut suoritetuksi jo 17.2.2014, osalta jatkettu siten, että häneltä oli selvityksen perusteella saatu suorituksia asialle aikavälillä 20.4.2015–3.8.2015 yhteensä yli 1 400 euroa.

Selvityksestä ei ilmennyt, miksi velan vanhentumisen aikaansaamia muutoksia jäljelle jääneiden velallisten vastuuosuuksiin velasta ei ollut otettu ulosotossa huomioon heti, kun vanhentuminen oli havaittu, vaan vasta elokuussa 2015. Tämä viive oli aiheuttanut sen, että ylikertymä oli kasvanut suuremmaksi, mitä se olisi ollut, mikäli asiassa olisi välittömästi asian havaitsemisen jälkeen ryhdytty tarvittavin toimenpiteisiin. Asiassa ei ollut toimittu ulosoton asianmukaisuuden vaatimuksen mukaisesti. AOA saattoi käsityksensä ulosottoviraston tietoon. Lisäksi AOA teki asiassa hyvitysesityksen (4059/4/15). Asian käsittely on vielä kesken Valtakunnanvoudinvirastossa.

AOA tutki myös kantelun, jossa oli kysymys sivullisen kirjanpitoaineiston haltuunotosta. AOA totesi, että sivullisen aineiston haltuunotto oli mahdollista ulosottokaaren mukaan vain kopioimista varten. Näin ollen kihlakunnanulosottomiehen haltuunottopäätöksen peruste oli ollut virheellinen. Materiaalia voitiin pitää hallussa kopiointia varten vain päiviä, koska sen määrä ei ollut poikkeuksellisen suuri. Kihlakunnanulosottomies oli myös asettanut palauttamisen ehdoksi, että yhtiö ilmoittaa uuden kirjanpitäjän nimen ja yhteystiedot. Tämä ehto oli selvästi lainvastainen.

AOA saattoi käsityksensä kihlakunnanulosottomiehen ja hänen esimiehensä kihlakunnanvoudin tietoon. AOA esitti Valtakunnanvoudinviraston harkittavaksi hyvitystä asiassa. Yhtiö asetettiin sittemmin konkurssiin ja konkurssipesän pesänhoitaja ilmoitti, ettei konkurssipesällä ollut vaatimuksia asiassa (1938/4/15).

Kihlakunnanulosottomies oli tiedustellut ulosottovelallisena olleen yhtiön edustajana toimineelta kantelijalta kantelijan henkilötunnusta tarkistaakseen, oliko kantelijalla itsellään asioita vireillä. Kantelijan henkilötunnusta tiedusteltaessa ulosotossa ei ollut ollut vireillä ulosottoasiaa, johon kihlakunnanulosottomies oli henkilötunnusta tiedustellut. Kantelija ei myöskään ollut antanut henkilötunnuksensa käsittelyyn yksiselitteisesti suostumustaan. Menettely oli ongelmallinen myös hyvään hallintoon kuuluvan tarkoitussidonnaisuuden periaatteen näkökulmasta.

AOA katsoi, että kihlakunnanulosottomiehellä ei ollut ollut lain mukaista perustetta tiedustella henkilötunnusta. AOA saattoi käsityksensä kihlakunnanulosottomiehen tietoon. Lisäksi AOA lähetti jäljennöksen päätöksestään tiedoksi asianomaiselle ulosottovirastolle ja Valtakunnanvoudinvirastolle (3419/4/15).

Kihlakunnanulosottomies oli lähettänyt velalliselle sähköpostiviestin, jonka liite oli sisältänyt tiedon luonnollisesta henkilöstä ulosottovelallisena. AOA katsoi, että kihlakunnanulosottomies oli menetellyt virheellisesti, kun hän oli lähettänyt velalliselle suojaamattoman sähköpostiyhteyden kautta asiakirjan, joka oli sisältänyt julkisuuslain mukaan salassa pidettävän tiedon. Sähköpostiviestin otsikoksi kihlakunnanulosottomies oli merkinnyt ”kehari” tarkoittaen maksukehotusta. AOA:n mukaan termin käyttö ei täyttänyt hyvään hallintoon kuuluvaa hyvän kielenkäytön vaatimusta (3284/4/15).

Kantelussa oli kysymys menettelystä ulosmittauksen määrän rajoittamisen poistamisessa. Kantelijan eläkkeen ulosmittauksen määrä oli rajoitettu 100 euroksi kuukaudessa. Kihlakunnanulosottomies oli poistanut rajoituksen ulosmittaamalla kantelijan eläkkeen ilman sanottua rajoitusta. Ulosmittauksesta velalliselle oli lähetetty ennakkoilmoitus.

AOA:n mielestä asian luonne ja velallisen oikeusturva olisivat edellyttäneet, että ulosmittauksen määrän rajoittamisen poistamisesta olisi tehty kirjallinen päätös. Lisäksi AOA katsoi, että asiassa oli menetelty virheellisesti, kun kantelijalle ei ollut ennen rajoittamisen poistamista varattu tilaisuutta tulla kuulluksi. AOA saattoi käsityksensä kihlakunnanulosottomiehen tietoon (1873/4/15*).

Haagin kansainvälinen lapsikaappaussopimus

Lapsen palauttamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa koskevassa asiassa tuli sovellettavaksi kansallisen lainsäädännön lisäksi Haagin kansainvälinen lapsikaappaussopimus.

Johtava kihlakunnanvouti oli luovuttanut lapsen huoltajalleen ulosottoviraston tiloissa varmistamatta, että lapsi palaa maahan, jossa hänellä oli ollut asuinpaikka.

AOA totesi, että Haagin sopimuksen tavoite on nimenomaan palauttaa lapsi siihen sopimusvaltioon, josta hänet on kaapattu ja jossa hänellä oli asuinpaikka. Lapsen asuinpaikkaa ei tässä asiassa tule arvioitavaksi, koska sen oli Helsingin hovioikeuden päätöksen perusteluissa katsottu olevan Venäjä. Tämä on myös Helsingin hovioikeuden määräyksen nimenomainen sisältö. Hovioikeuden määräys on laissa säädetty toteutettavaksi ulosottomiehen noudolla. Noudosta sen sijaan ei ole tarkempia määräyksiä.

Saadun selvityksen perusteella on syytä epäillä, ettei Suomen käytäntö ole asiassa täysin yhtenäinen, mutta tapausten harvinaisuuden vuoksi nyt tarkoitettu kysymys ei liene noussut käytännössä täytäntöönpanossa ongelmaksi. Tilanteiden moninaisuus voi myös olla peruste sille, ettei yhtenäisiä toimintaohjeita tai normeja voida tai ole syytäkään antaa.

AOA totesi, että lapsen kuljettaminen rajalle tai muu valvottu maasta poistuminen voi myös joissain tapauksissa johtaa lapsen oikeuksien perusteettomaan loukkaukseen ja tilanteeseen, jossa täytäntöönpanoa ei täytäntöönpanolain 3 §:n hienovaraisuusvaatimuksen johdosta tulisi suorittaa. Näin ollen johtava kihlakunnanvouti ollut ylittänyt asiassa harkintavaltaansa säännösten ja tuomioistuinten määräysten yleisluontoisuuden vuoksi.

AOA piti kuitenkin perusteltuna tulkintaa, että lapsen palauttaminen Venäjälle olisi ollut aiheellista turvata, koska täytäntöönpanovaiheessa oli tiedossa, että Haagin sopimuksen tarkoitusta toteuttavan hovioikeuden määräyksen toteutuminen oli epävarmaa lapsen huoltajan asuinpaikasta esitetyn näytön valossa.

AOA saattoi johtavan kihlakunnanvoudin tietoon käsityksensä Haagin sopimuksen tarkoituksesta ja siitä, että täytäntöönpanossa olisi ollut aiheellista varmistaa, että lapsi palaa siihen valtioon, jossa hänellä oli asuinpaikka. AOA totesi, että oli aiheellista pohtia menettelyä koskevan sääntelyn tai ohjeistuksen tarvetta (4030/4/15*).

Muuta

AOA otti myös kantaa Valtakunnanvoudinviraston menettelyyn esittelymuistion laadinnassa virkanimitysasiassa. Hän saattoi Valtakunnanvoudinviraston tietoon käsityksensä nimitysmuistion kehittämisestä siten, että siinä suoritetaan avoin ansiovertailu kaikkien osatekijöiden osalta. AOA pyysi virastoa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin päätös on antanut aihetta (4837/4/15*).

4.8.3 TARKASTUKSET

AOA tarkasti konkurssiasiamiehen toimiston. Tarkastuksella käsiteltiin muun muassa menettelyä kantelutyyppisten kirjoitusten käsittelyssä. AOA:n mukaan kantelutyyppisiin kirjoituksiin vastaamisessa on lähdettävä siitä, mikä on konkurssiasiamiehen laissa säädetty tehtävä ja arvioitava, miten konkurssiasiamiehen on tuota tehtävää hoitaessaan käsiteltävä tällaisia yhteydenottoja. Konkurssiasiamiehellä on tässä, kuten muutoinkin tehtäviensä hoitamisessa, tiettyä harkintavaltaa.

Julkisselvityksen julkisen hallintotehtävän luonnetta käsiteltiin myös tarkastuksella. AOA ei tässä yhteydessä ottanut kantaa asiaan. AOA pyysi konkurssiasiamiestä erikseen antamaan lausunnon siitä, miten julkisselvittäjän tehtävän luonnetta on tässä suhteessa arvioitava.

Konkurssiasiamiehen toimisto toimitti tarkastuksen jälkeen vahvistetut ohjeet konkurssipesän pesänhoitajia koskevien toimenpidepyyntöjen käsittelystä.

4.9 Ulkomaalaisasiat

Ulkomaalaisasioiksi luetaan lähinnä ulkomaalaislakiin ja kansalaisuuslakiin liittyvät asiat. Kantelukohteina ovat useimmiten lupa- ja lausuntoviranomaiset, etenkin sisäministeriö (SM), Maahanmuuttovirasto, poliisi, ulkoasiainministeriö (UM) tai ulkomaanedustustot ja Rajavartiolaitos. Sen sijaan ulkomaalaisasioihin ei tilastoida kaikkia asioita, jotka koskevat ylipäänsä muita kuin Suomen kansalaisia.

Ulkomaalaisasiat kuuluvat OA *Petri Jääskeläiselle*. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Jari Pirjola*. Pääesittelijän virkavapaan aikana ulkomaalaisasioiden esittelijänä toimi 1.9. 2016 lähtien oikeusasiamiehensihteeri *Elina Castrén*.

4.9.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Suomessa asui vuoden 2015 lopussa noin 230 000 ulkomaalaista, mikä on noin 4 % koko väestöstä.

Suomeen saapuneelle turvapaikanhakijalle voidaan ulkomaalaislain mukaan myöntää turvapaikka, jos hänellä on perusteltu syy pelätä vainoa kotimaassaan. Jos turvapaikan saamisen edellytykset eivät täyty, kansainvälistä suojelua hakevalle voidaan myöntää oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella. Humanitaarinen suojelu poistettiin laista vuonna 2016. Kansainvälisen suojelun lisäksi on mahdollista saada oleskelulupa muulla perusteella, esimerkiksi työn tai opiskelujen vuoksi. Oleskelulupia kansainvälisen suojelun perusteella vuonna 2016 myönnettiin yhteensä 6 375.

Suomi vastaanottaa vuosittain myös YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n hyväksymiä kiintiöpakolaisia. Suomeen saapui kertomusvuonna 943 kiintiöpakolaista.

Turvapaikanhakijoiden määrä Suomessa laski kertomusvuonna merkittävästi. Vuonna 2016 Suomesta haki turvapaikkaa 5 657 henkilöä. Vuonna 2015 turvapaikkaa haki 32 476 henkilöä.

Eniten turvapaikanhakijoita saapui Irakista, hakemuksia jätettiin 1 247. Afganistanista tulleet turvapaikanhakijat jättivät 757 turvapaikkahakemusta. Kolmanneksi suurin hakijaryhmä olivat syyrialaiset turvapaikanhakijat. He jättivät 602 hakemusta.

Maahanmuuttovirasto sai huomattavasti lisäresursseja turvapaikkahakemusten käsittelyyn. Vuonna 2016 virastossa tehtiin lähes 28 200 päätöstä kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen. Vuoden 2016 aikana Maahanmuuttoviraston tekemien kielteisten päätösten osuus kasvoi. Yhteensä kielteisiä päätöksiä tehtiin vuoden aikana 14 282. Kielteisestä päätöksestä voi valittaa Helsingin hallinto-oikeuteen.

Turvapaikka-asioiden määrä alkoi nousta tuomioistuimissa, joille annettiin myös lisäresursseja turvapaikka-asioiden käsittelyyn. Helsingin hallinto-oikeuteen saapui yli 10 000 valitusta turvapaikka-asioissa. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui yli 1 000 valituslupahakemusta turvapaikka-asioissa. Valituslupa myönnettiin vajaassa viidenneksessä hakemuksista. Aikaisempiin vuosiin verrattuna ulkomaalaisasioita koskevia vuosikirjaratkaisuja tehtiin huomattavan paljon.

Vuoden 2016 aikana suljettiin lukuisia maahan saapuneille turvapaikanhakijoille perustettuja vastaanottokeskuksia. Maahanmuuttovirasto ilmoitti vuoden aikana yhteensä lähes 22 000 vastaanottopaikan vähentämisestä. Turvapaikanhakijoiden rekisteröintiä ja muita maahantulon alkutoimia varten syyskuussa 2015 perustettu järjestelykeskus suljettiin. Keskukselle ei enää vuonna 2016 ollut tarvetta hakijamäärän laskun vuoksi.

4.9.2 ULKOMAALAISLAIN MUUTOKSET

Ulkomaalaislakiin tehtiin vuonna 2016 useita muutoksia. Ulkomaalaislaista kumottiin humanitaarista suojelua koskeva oleskelulupa. Humanitaarisen suojelun perusteella voitiin myöntää oleskelulupa, jos edellytyksiä turvapaikan tai toissijaisen suojelun antamiselle ei ollut, mutta hakijan ei voisi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa siellä vallitsevien levottomuuksien, huonon ihmisoikeus- tai turvallisuustilanteen, huonon humanitaarisen tilanteen tai vastaavien olosuhteiden vuoksi. Samassa esityksessä muutettiin myös kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksiantoa (HE 2/2016 vp). Ennen lainmuutosta vuonna 2016 myönnettiin 50 oleskelulupaa humanitaarisen suojelun perusteella.

Perheenyhdistämisen edellytyksiä tiukennettiin säätämällä perheenyhdistämisen edellytykseksi toimentulovaatimus myös kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien perheenjäsenien kohdalla. Toimeentulovaatimus koskee myös perheenkokoajana olevaa alaikäistä, joka on saapunut maahan yksin. Turvapaikan saaneiden perheenjäsenillä ja pakolaiskiintiöön hyväksytyillä on mahdollisuus jättää perheenyhdistämistä koskeva hakemus kolmen kuukauden kuluessa hakemuksesta ilman toimeentuloedellytystä (HE 43/2016 vp).

Kansainvälistä suojelua hakevien oikeusapua rajattiin siten, että turvapaikkapuhutteluun kuuluu avustajan läsnäolo vain, jos se on erityisen painavista syistä tarpeen. Alaikäisillä yksin tulleilla on jatkossakin aina oikeus saada oikeusapua avustajan turvapaikkapuhutteluun osallistumista varten. Samassa säädettiin, että jatkossa oikeusapua hallintovaiheessa antavat pääosin julkiset oikeusavustajat yksityisten avustajien sijaan.

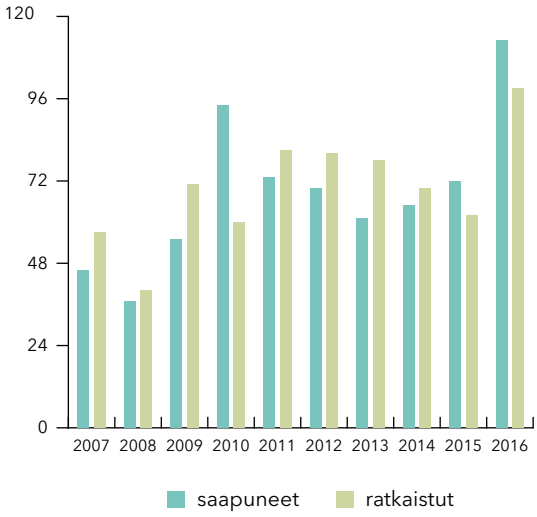
Kansainvälistä suojelua koskevien asioiden valitusaikoja lyhennettiin. Jatkossa valitusaika hallinto-oikeuteen on yleisen 30 päivän valitusajan sijaan 21 päivää ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen 14 päivää päätöksen tiedoksiannosta. Säilöön ottamista koskeva asia käsitellään jatkossa uudelleen käräjäoikeudessa ainoastaan säilöön otetun pyynnöstä. Aikaisemmin käsittely tapahtui kahden viikon välein. Hallinto-oikeuden päätösvaltaista kokoonpanoa kevennettiin ja kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittely säädettiin kiireelliseksi (HE 32/2016 vp).

Viisumia hakevien oikeusturvaa paransi lainmuutos, jonka perusteella lyhytaikaisen viisumiasian päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen (HE 54/2015 vp).

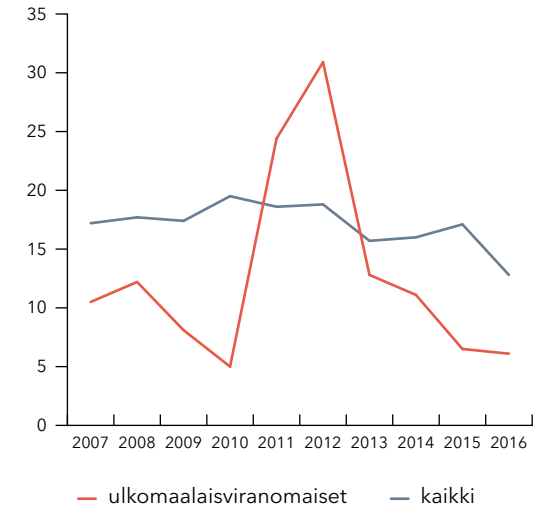
Helsingin hallinto-oikeuteen keskitettyjen kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsittely päätettiin hajauttaa Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi kolmeen muuhun hallinto-oikeuteen. Asioita käsitellään jatkossa myös Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeudessa. Lainmuutoksen on tarkoitus tulla voimaan keväällä 2017 (HE 234/2016 vp).

Maahanmuuttohallinnossa tehtäviä siirrettiin poliisilta ja rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle. Turvapaikka-asioiden osalta turvapaikkatutkinta siirrettiin kokonaan sille. Ulkomaalaisen oleskeluoikeuteen liittyvissä asioissa poliisin myöntämät ensimmäiset oleskeluluvat ja jatkoluvat, EU-kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinnit ja heidän kolmansista maista olevien puolisoidensa luvat sekä matkustusasiakirjojen myöntäminen ja kansalaisuushakemusten vastaanottotoiminta siirrettiin Maahanmuuttovirastolle (HE 64/2016 vp).

Ulkomaalaislakiin lisättiin säännökset asumisvelvollisuudesta ja lapsen asumisvelvollisuutta koskevista uusista turvaamistoimenpiteistä. Kansainvälistä suojelua hakenut ulkomaalainen voidaan määrätä asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä yhdestä neljään kertaan vuorokaudessa. Täysi-ikäisten osalta edellytykset asumisvelvollisuuteen määräämiselle ovat säilöön ottamisen edellytyksiä väljemmät. Lapsen osalta on lisäksi säädetty, että lapsen on oleskeltava vastaanottokeskuksen alueella. Lapsen asumisvelvollisuuden edellytykset ovat samat kuin edellytykset lapsen säilöön ottamiselle, joten kyseessä on vaihtoehto säilöön ottamiselle (HE 133/2016 vp).



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2007–2016



Toimenpideprosentti vuosina 2007–2016

Oikeusasiamies antoi seuraavista muutosehdotuksista lausunnon:

- oikeusministeriölle ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 14.1.2016 (Kansainvälistä suojelua koskevien valitusaikojen lyhentäminen, oikeusavun rajoittaminen, säilöön ottamista koskevan asian käsittely käräjäoikeudessa yms.) (5587/5/15)
- hallintovaliokunnalle 14.4.2016 (967/2016), perustuslakivaliokunnalle 15.4.2016 (971/2016) ja lakivaliokunnalle 26.4.2016 (979/2016) hallituksen esityksestä HE 32/2016 vp ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. (Kansainvälistä suojelua koskevien valitusaikojen lyhentäminen, oikeusavun rajoittaminen kansainvälistä suojelua hakevilta yms.)
- hallintovaliokunnalle 1.6.2016 hallituksen esityksestä 43/ 2016 vp ulkomaalaislain muuttamiseksi. (Perheenyhdistämisen edellytysten tiukentaminen) (1813/2016)
- sisäministeriölle 9.5.2016 hallituksen esityksen luonnoksesta ulkomaalaislain muuttamiseksi (Asumisvelvollisuus ja lapsen asumisvelvollisuus) (1119/2016)
- hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 133/2016 vp eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain muuttamiseksi 14.11.2016 (Asumisvelvollisuus ja lapsen asumisvelvollisuus) (5307/2016)

4.9.3 KANTELUASIAT

Vuonna 2016 saapui 113 ulkomaalaiskantelua ja niitä ratkaistiin 99 (vuonna 2015 saapui 72 ulkomaalaiskantelua ja niitä ratkaistiin 62). 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 tyyty-

mättömyys viranomaisten menettelyyn. Kanteluita aiheuttivat viranomaisten pitkät käsittelyajat, asiakirjojen katoaminen ja hyvän hallinnon vastaisiksi koetut menettelytavat.

Vuoden aikana oli käsittelyssä lukuisia turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusten olosuhteita tai hakijoiden kohtelua koskevia kanteluita. Niissä kiinnitettiin huomiota muun muassa terveydenhuollon puutteisiin tai vartijoiden toimintaan. Vastaanottokeskuksia koskevat kantelut eivät johtaneet toimenpiteisiin, koska monissa ei ollut syytä epäillä lainvastaista menettelyä. Osaa kanteluista ei tutkittu, koska sama asia oli vireillä esimerkiksi Maahanmuuttovirastossa tai sisäministeriössä. Joissakin tapauksissa kantelua koskevan vastaanottokeskuksen toimintaan ja havaittuihin ongelmiin oli jo puututtu.

Leikkihuone Helsingin kaupungin vastaanottokeskuksen Kaarlenkadun toimipisteessä (tarkastus 22.3.2016).

Useissa kanteluissa arvosteltiin Suomen turvapaikkapolitiikkaa yleisesti. Monet kantelijat olivat tyytymättömiä Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden suureen määrään ja uusien vastaanottokeskusten perustamiseen.

Muutamassa kantelussa arvosteltiin Suomen ulkomaan edustustoissa saatua palvelua, johon kantelujen tekijät eivät olleet tyytyväisiä. Muutamia perheenyhdistämistä koskevien hakemusten käsittelyyn ja hakemuksen jättämiseen liittyviä kanteluita tuli vireille syksyn aikana.

Ulkomaalaiskanteluista varsin monet koskevat asiaa, joka on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai joista on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen. Näihin asioihin laillisuusvalvoja ei yleensä puutu asian ollessa kesken.

4.9.4 TARKASTUKSET

Oikeusasiamies teki ennalta ilmoittamattoman tarkastuksen Viitasaaren ja Siilinjärven vastaanottokeskukseen. Lisäksi tehtiin tarkastus Helsingin kaupungin Kaarlenkadun vastaanottokeskukseen, Espoossa sijaitsevaan Kutojantien vastaanottokeskukseen, Sokkakujan vastaanottokeskukseen Vantaalla sekä Metsälän säilöönottokeskukseen Helsingissä.

Kaikkien tarkastusten aikana keskusteltiin terveydenhuollon järjestämisestä, hoitoon pääsemisestä, lääkkeiden käsittelemistä ja tulovaiheen terveystarkastuksista. Monissa vastaanottokeskuksissa hoidon arviointi on koettu haastavaksi. Erityisesti välttämättömän hoidon tarpeen arviointi on koettu vaikeaksi. Oikeusasiamies on tarkastushavaintojen perusteella ottanut omana aloitteenaan tutkittavaksi sen, miten vastaanottokeskuksissa tehdään välttämättömän terveydenhoidon tarpeen arviointia ja onko menettely yhdenmukainen kaikissa vastaanottokeskuksissa.

Ennalta ilmoittamaton tarkastus 21.1.2016 SPR:n ylläpitämään Turun vastaanottokeskuksen ryhmäkotiin.

Oikeusasiamies on useilla tarkastuksilla painottanut tulovaiheen terveystarkastuksen merkitystä ja sitä, ettei tarkastus saisi jäädä pintapuoliseksi. Oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota siihen, että kidutuksen ja muun halventavan kohtelun kohteeksi joutumisesta on tärkeää tehdä asianmukaiset huomiot terveystarkastuksessa. Usein kidutuksen kohteeksi joutumisesta ei tiedustella edes silloin kun asiakas on kertonut vakavista oikeudenloukkauksista, vaikka asiakas tulisi maasta, jossa kidutuksen tiedetään olevan mahdollista.

Tarkastuksilla keskusteltiin myös turvallisuusasioista, vartijatoiminnasta ja työ- ja opintotoimintaan liittyvistä asioista.

Tarkastuksilla tuli esiin, että joissakin vastaanottokeskuksissa on käytössä menettely, jonka mukaan turvapaikanhakija joutuu pyytämään lupaa poistuessaan vastaanottokeskuksesta pidemmäksi aikaa. Lisäksi kävi ilmi, että joissakin keskuksissa annetaan hakijoille kirjallisia varoituksia, jos he ilman peruteltua syytä kieltäytyvät hänelle osoitetusta työ- ja opintotoiminnasta. Oikeusasiamies päätti ottaa molemmat menettelytavat omana aloitteena tutkittavaksi.

Tarkastuksia tehtiin lisäksi Suomeen ilman huoltajaa saapuneiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden ryhmäkoteihin ja tukiasumisyksikköihin. Vuoden aikana tarkastettiin Siuntion, Keuruun ja Säynätsalon tukiasumisyksikkö, Jyväskylän seudun tukikoti, Tukiasumisyksikkö Heikkilä sekä Turun vastaanottokeskuksen ryhmäkoti.

Tarkastuksilla keskusteltiin vastaanottopalveluiden ja opetuksen järjestämisestä sekä terveydenhuollosta. Esille tuli se, että nuorten tarvitsemien terveydenhuoltopalvelujen järjestyminen oli ollut vaikeaa. Nuorilla on paljon psyykkistä oireilua ja selvää tarvetta mielenterveyspalveluihin. Apulaisoikeusasiamies otti omana aloitteenaan selvitettäväksi, miten vastaanottokeskukseen sijoitettujen nuorten terveydenhuoltopalvelut on järjestetty.

4.9.5 RATKAISUJA

Syytemääräys

OA määräsi syytteen nostettavaksi kolmea Helsingin käräjäoikeuden tuomaria ja yhtä Helsingin säilöönottoyksikön virkamiestä vastaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Syyte perustuu siihen, että säilöön otettujen ulkomaalaisten erillään säilyttämistä koskevia päätöksiä ei ollut käsitelty käräjäoikeudessa lain mukaisesti. Asia tuli ilmi, kun oikeusasiamies teki tarkastuksen säilöönottoyksikköön joulukuussa 2014 (1178/2/15*). Asiaa on käsitelty tarkemmin kertomuksen tuomioistuinjaksossa s. 154.

Oleskelulupahakemuksen käsittely viivästyi

OA huomautti Oulun poliisilaitosta kantelijan perhesiteeseen perustuvan oleskelulupahakemuksen ratkaisun viivästymisestä.

Ulkomaalaislain 69 a §:n mukaan perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta koskeva päätös on annettava hakijalle tiedoksi viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Poikkeuksellisissa olosuhteissa päätös voidaan antaa tiedoksi myöhemmin.

Kantelijan oleskelulupahakemus ratkaistiin Oulun poliisilaitoksella noin vuosi ja kuusi kuukautta hakemuksen jättämisen jälkeen. Hakemuksen käsittely ja päätöksen tiedoksianto viivästyi laissa asetetusta käsittelyajasta noin 9 kuukautta.

Selvityksessään Oulun poliisilaitos myönsi, että asiassa oli tapahtunut virhe. Kantelijan hakemusta ei ratkaistu määräajassa, koska hakemus oli jäänyt häntä koskevien muiden asiakirjojen alle samaan asiakirjanippuun. Hakemuksen viivästymiseen oli vaikuttanut myös oleskelulupahakemusten ruuhkautuminen ja se, että hakijan asiakirjat olivat olleet jo ratkaistujen asiakirjojen joukossa. Selvityksen jälkeen Oulun poliisilaitos ryhtyi toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että oleskelulupahakemukset ratkaistaan laissa säädetyssä määräajassa (4081/4/15).

Alaikäisen turvapaikanhakijan sijoittaminen ja iänmääritys

Alaikäisen lapsen turvapaikkamenettelyn aikana Maahanmuuttovirasto oli saanut sormenjälkivertailuun perustuvan tiedon, jonka mukaan kyseessä olevalla turvapaikanhakijalla olisi eri syntymäaika kuin minkä hän oli itse ilmoittanut. Tuon tiedon mukaan hakija olisi ollut täysi-ikäinen. Maahanmuuttovirasto oli siirtänyt hakijan aikuisille tarkoitettuun vastaanottokeskukseen. Hakijan avustaja pyysi iänmäärityksen suorittamista. Hakijalle tehtiin oikeuslääketieteellinen iänmääritys, jonka perusteella hänet todettiin alaikäiseksi. Alaikäinen turvapaikanhakija ehti olla aikuisille tarkoitetussa vastaanottokeskuksessa lähes neljä kuukautta ennen iänmäärityksen tuloksia.

OA katsoi, että hakijan ikä oli ollut epäselvä hakijan Suomessa ilmoittaman syntymäajan, eri asiantuntijoiden arvioiden, avustajan selvityksessä kuvattujen yhteydenottojen ja hakijan terveystietojen perusteella. Ainakaan tapauksessa ei ole ollut varmuutta siitä, että hän olisi ollut täysi-ikäinen. Jos turvapaikanhakijan ikä on epäselvä, voidaan hänet siirtää aikuisten yksikköön vasta sen jälkeen, kun on varmistunut, että hän on täysi-ikäinen.

OA kiinnitti Maahanmuuttoviraston huomiota vastaisen varalle lapsen edun toteutumiseen liittyviin näkökohtiin ja periaatteisiin (3683/4/15*).

Säilöön otettujen alaikäisten lasten sijoittaminen poliisin pidätystiloihin

Poliisi oli ottanut lainvastaisesti poliisin tiloihin lyhyeksi ajaksi säilöön alaikäisen ulkomaalaisen ilman huoltajaa. Poliisihallituksen lausunnossa todettiin, että poliisin toiminnan virheellisyyttä arvioitaessa oli otettava huomioon se seikka, että Metsälän säilöönottoyksikkö oli täynnä. Säilöön otetulla ei ollut osoitetta Suomessa. Henkilölle oli poikkeusjärjestelyin saatu paikka Metsälän säilöönottoyksiköstä seuraavana päivänä.

OA totesi, että vaikka asiassa meneteltiin lain vastaisesti, edellä mainitut seikat vähensivät menettelyn moitittavuutta. OA kiinnitti Helsingin poliisilaitoksen huomiota siihen, että kaikessa hallintoviranomaisen toiminnassa, joka koskee alle 18-vuotiasta lasta, tulee ottaa huomioon lapsen etu.

Kantelussa arvosteltiin lisäksi ulkomaalaisten säilöönoton tilastointia. Poliisihallitus selvitti lausunnossaan tilastointiin liittyviä puutteita ja kehittämiskohteita. Vireillä olevat muutokset tulevat parantamaan huomattavasti säilöönottotilastointia Suomessa. Tilastoinnin osalta OA piti kehittämissuunnitelmia hyvinä.

OA totesi yleisellä tasolla, että ulkomaalaisen säilöön oton ja sen päättymisen tarkka ja huolellinen kirjaaminen on ulkomaalaisen oikeusturvan sekä toimenpiteiden valvonnan kannalta tärkeää. Järjestelmien tulee mahdollistaa tietojen saanti lasten säilöön ottamisesta, mukaan lukien ne tapaukset, joissa lapsi on otettu säilöön huoltajan kanssa (1045/4/15).

Turvapaikkapuhutteluiden järjestäminen

OA kiinnitti Maahanmuuttoviraston huomiota siihen, että turvapaikkapuhuttelujen järjestämisessä noudatettavia käytäntöjä tulee arvioida myös turvapaikanhakijoiden hyvän hallinnon mukaisen asioimisen kannalta.

Kantelija arvosteli Maahanmuuttoviraston käytäntöä, jonka mukaan se varaa samalle kellonajalle useita turvapaikkapuhutteluja (ns. ylibuukkaus). Menettely tarkoittaa sitä, että turvapaikanhakija voi joutua odottamaan turvapaikkapuhuttelun alkua useita tunteja tai se voidaan joutua siirtämään kokonaan toiselle päivälle.

OA:n mukaan turvapaikkapuhutteluita ei saa varata yhdelle päivälle enempää kuin etukäteen arvioiden ehditään puhutella, jos kaikki kutsutut saapuvat paikalle. Vain yllätyksellisistä syistä johtuen voi olla hyväksyttävää, että paikalle kutsuttu hakija jää puhuttelematta. Hakijalle tulee ilmoittaa välittömästi, kun selviää, ettei hänen puhutteluaan ole mahdollista tehdä samana päivänä. Turvapaikanhakijoiden odotusaikaan tulee kiinnittää huomiota ja pyrkiä siihen, että odotusajat ovat mahdollisimman lyhyitä. Hakijoille tulee kertoa myös arvio siitä, koska oma turvapaikkapuhuttelu alkaa ja onko hänellä sitä ennen mahdollisuus poistua puhuttelupaikalta.

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä lisäksi selvittämään Maahanmuuttoviraston käytäntöä, jossa se asetti avustajalle sopimattoman ajankohdan siirtämisen edellytykseksi sen, että avustaja voi osoittaa, että avustajan läsnäolo on erityisestä syystä tarpeen ja avustajan on mahdotonta saada tilalleen sijaista.

Turvapaikanhakijoiden joukossa on vakavasti traumatisoituneita henkilöitä, joiden kanssa luottamuksellisen suhteen luominen voi olla haastavaa. Turvapaikka-asiassa ei ole kysymys yksinkertaisesta asiaryhmästä, vaan asian selvittäminen vaatii ammattiaitoa ja aikaa perusteiden selvittämiseen. Näistä lähtökohdista sijaisen lähettäminen avustajaksi ei aina ole mahdollinen eikä sen tulisi olla ensisijainen vaihtoehto puhutteluajankohdan siirtämiselle.

OA:n mukaan puhuttelujärjestelyissä riittävän pitkä valmistautumisaika turvaa parhaiten hakijan mahdollisuuden löytää ja saada avustaja mukaansa turvapaikkapuhutteluun. Tällöin myös ajankohdan sopiminen avustajan kanssa on helpompaa. Näistä syistä OA pitää tärkeänä, että puhuttelusta sovitaan hyvissä ajoin.

OA kiinnitti Maahanmuuttoviraston huomiota siihen, että hakijan oikeus käyttää avustajaa on keskeinen oikeusturvan tae ja osa hyvän hallinnon mukaista menettelyä. Hakijalla on oltava tosiasiallinen mahdollisuus käyttää avustajaa. Viranomaisen tulee kaikessa toiminnassaan edistää oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumista (4861/4/15*).

Avustajan mahdollisuus tutustua asiakirjoihin

OA katsoi Maahanmuuttoviraston menetelleen virheellisesti siinä, että avustajalle ei ollut järjestetty mahdollisuutta ja tilaa tutustua asiakkaidensa asiakirjoihin Maahanmuuttovirastossa. Avustajalle oli tarjottu vain mahdollisuutta saada pyydetyt asiakirjat kopioituna ja hänelle toimitettuna.

Maahanmuuttovirasto totesi selvityksessään, että kantelijan saama vastaus oli ollut virheellinen ja pahoitteli asiaa. Virasto oli käynyt virkamiesten kanssa oikeat toimintatavat läpi, ja muistuttanut kaikkia työntekijöitään oikeista toimintatavoista. Tästä syystä OA:lla ei ollut aihetta enempiin toimenpiteisiin (2193/2016).

Kansalaisuuteen vaadittavia suomen kielen kokeita ei järjestetä riittävästi

Kantelun mukaan Suomen kansalaisuuteen vaadittavaa Suomen kielen koetta ei ole käytännössä mahdollista suorittaa, koska koetilaisuudet täyttyvät internetissä muutamassa sekunnissa. Selvityksen perusteella kielitutkintojen koetilaisuuksissa ei ole riittävästi paikkoja eikä Opetushallituksen järjestämä tarjonta vastaa kysyntää.

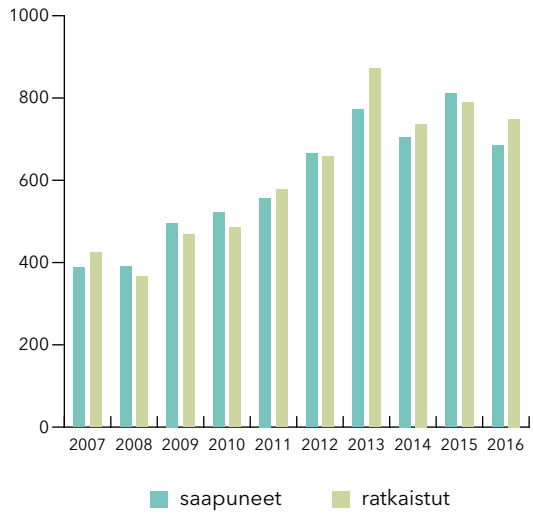
OA katsoi, että mahdollisuus kielitutkinnon suorittamiseen ei kokonaisuutena arvostellen tällä hetkellä täytä hyvään hallintoon kuuluvan palveluperiaatteen vaatimuksia. OA pyysi Opetushallitusta ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa (601/4/16*).

Opetushallitus ilmoitti ryhtyvänsä toimenpiteisiin keskitetyn verkkoilmoittautumisen käyttöön ottamiseksi syksyn 2017 aikana. Lisäksi tutkintokertoja lisätään, uusia tutkinnon järjestäjiä etsitään aktiivisesti ja Opetushallitus on esittänyt toimenpide-ehdotuksen tutkintojärjestelmän digitalisoimiseksi.

4.10
Sosiaalihuolto

Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut. Jokaisella on myös oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sosiaalihuoltoa koskevissa kanteluissa on kysymys näiden oikeuksien toteutumisesta kuntien järjestäessä palveluita ja toimeentulotuesta päätettäessä.

Sosiaalihuoltoa koskevien asioiden ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Tapio Räty*. Sosiaalihuoltoa koskevia asioita esittelivät myös esittelijäneuvos *Håkan Stoor,* vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit *Tuula Aantaa*, *Juha-Pekka Konttinen* ja *Pirkko Äijälä-Roudasmaa* sekä esittelijä *Riikka Jackson*.

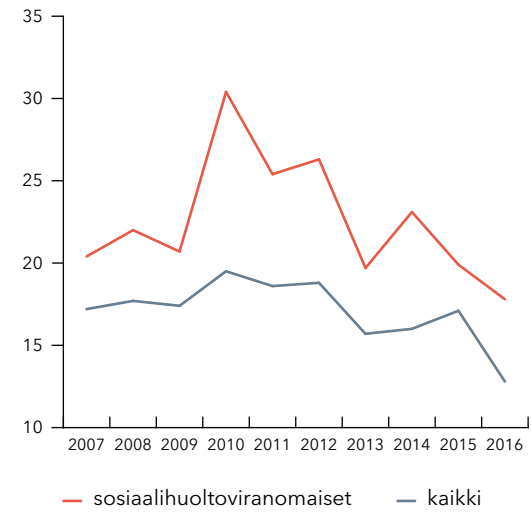


Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2007–2016

4.10.1 LAILLISUUSVALVONTA

Sosiaalihuollon uusia kanteluita tuli vireille 685 (811 vuonna 2015). Kanteluja ratkaistiin 749 (789 vuonna 2015). Toimenpideratkaisuja oli 135 (17,8%). Toimeentulotukea koskevia ratkaisuja oli 114 ja lastensuojelua koskevia ratkaisuja 232. Vammaispalvelua koskevia kanteluita ratkaistiin 129. Ratkaisuista 13 koski vanhustenhuoltoa. Muut sosiaalihuollon alaan kuuluvat kantelut koskivat asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa, hallintomenettelyä, omaishoitoa, päihdehuoltoa sekä koti-, asumis- ja laitospalveluja.

Sosiaalihuolto on suurin asiaryhmä kanteluiden määrän perusteella. Tähän voi olla syynä sosiaalihuollon lainsäädännössä tapahtuneet muutokset ja niihin perustuvat viranomaisten uudet tulkintakäytännöt. Sosiaalihuollon asiakkaat kantelevat usein viranomaisen vääräksi kokemastaan menettelystä, vaikka heidän käytössään olisi muutoksenhakukeinoja. Oikeusasiamies



Toimenpideprosentti vuosina 2007–2016

ei kuitenkaan voi toimia muutoksenhaun vaihtoehtona.

Toimenpideratkaisuissa kiinnitettiin huomiota viranomaisen tai muun valvottavan virheellisen menettelyn lisäksi valvottavan korjaaviin toimenpiteisiin. Ratkaisuilla ohjattiin hyvään ja lainmukaiseen menettelyyn. Viranomaiselta pyydettiin usein selvitystä siitä, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin se ryhtyy oikeusasiamiehen ratkaisun johdosta tai millä tavoin se korjaa ratkaisussa havaitun virheellisen menettelyn. Joissain asioissa viranomaiselle esitettiin virheellisestä menettelystä aiheutuneen haitan hyvittämistä kantelijalle.

Sosiaalihuollon valvonnan tavoitteen on ihmisarvon kunnioittaminen.

AOA kiinnitti kertomusvuonna edelleen erityistä huomiota vanhuksille kotiin annettavien palvelujen laatuun, kotihoidon valvonnan järjestelyihin ja siihen, miten kunnat ovat huolehtineet palveluja koskevasta päätöksenteosta, ohjeistuksesta ja tiedotuksesta. Ratkaisuissa ja tarkastuksilla on arvioitu ihmisarvoisen vanhuuden turvaa, iäkkäille ihmisille kuuluvaa itsemääräämisoikeutta ja osallisuutta.

Toimeentulotukeen liittyvien kantelujen aiheina olivat toimeentulotukilain tarkoittamien määräaikojen noudattaminen ja toimeentulotuen myöntäminen erityisistä tarpeista aiheutuviin menoihin, asumismenoihin sekä terveydenhuoltomenoihin. Lisäksi kantelut koskivat usein kohtelua asiakaspalvelutilanteissa.

Lastensuojelun kantelujen aiheina olivat mm. sijaishuollon järjestäminen, lapsen huoltoa ja tapaamista koskevat järjestelyt sekä rajoitustoimenpiteet.

Vammaispalveluja koskevat kantelut liittyivät erityisesti kuljetuspalvelujen ja henkilökohtaisen avun järjestämiseen sekä vammaispalveluasioiden käsittelyyn kunnassa. Ratkaisuissa kiinnitettiin erityistä huomiota velvollisuuteen laatia palvelusuunnitelma. Kehitysvammaisia henkilöitä koskevissa kanteluissa oli kysymys heidän kohtelustaan, rajoitustoimenpiteiden käytöstä, palvelujen laadusta sekä palvelusuunnitelman ja erityishuolto-ohjelman laatimisesta.

Hyvään hallintoon liittyvissä ratkaisuissa aiheina olivat julkisuusperiaatteen toteutuminen, salassa pidettävien asioiden käsittely, hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen ja viranomaiselle kuuluvan neuvonta- ja selvitysvelvollisuuden toteutuminen.

Lastensuojelua koskevia asioita on käsitelty s. 267 ja vammaisuuteen liittyviä asioita s. 66.

Vanhuspalvelut

Vanhuspalveluita koskevissa kanteluissa korostui omaisten ja palvelujen käyttäjien vaatimukset hyvästä ja laadukkaasta hoidosta sekä vanhuksen ihmisarvoisesta kohtelusta. Kanteluissa oli kysymys myös palveluita koskevasta päätöksentekovelvollisuudesta, maksuista, sekä hoidon ja huolenpidon järjestämisestä kotona tai palveluasumisessa.

Välttämättömien palvelujen turvallinen toteuttaminen häiriötilanteissa

Yleisradion Keski-Suomen aluetoimitus uutisoi 27.10.2015 kotimaan verkkosivuillaan, että ”yli 600 vanhuksen turvapuhelimet mykistyivät” ja että turvapuhelimet eivät välttämättä toimi uudelleenkäynnistyksen jälkeenkään. Uutisen mukaan ”teleoperaattori kytki liittymät pois päältä laitetoimittajan ja teleoperaattorin välisten maksuongelmien takia”.

AOA pyysi, että sosiaalitoimi selvittää, minkä lain perusteella turvarannekkeet oli myönnetty ja järjestetty kotihoidon asiakkaille sekä millä tavoin turvarannekkeen varassa olevien vanhusten ja muiden palvelun käyttäjien turvallisuudesta huolehdittiin käyttökatkoksen aikana.

AOA pyysi selvitystä myös siitä, ostaako sosiaalitoimi turvarannekkeiden hankinnan ja ylläpidon yksityiseltä palveluntuottajalta, ja jos ostaa, kuka vastaa laitteiden toimivuudesta ja miten on varauduttu häiriötilanteisiin. Erityisesti AOA pyysi selvitystä myös siitä, miten sosiaalitoimi aikoo vastaisuudessa varautua käyttökatkoksiin ja muihin mahdollisiin häiriötilanteisiin.

AOA totesi saamansa selvityksen perusteella, että sosiaalitoimi oli turvarannekkeiden häiriötilanteessa ryhtynyt välittömästi niihin toimenpiteisiin, joita tilanteen selvittäminen edellytti. Asiassa oli varmistettu turvarannekkeiden toimivuus, lisätty henkilökuntaa ja varmistettu kaikkein heikoimmissa asemassa olevien kotihoidon asiakkaiden tilanne erikseen. Asiasta oli ryhdytty nopeasti tiedottamaan laajasti ja avoimesti sekä pyritty välittömästi saamaan yhteys palveluiden käyttäjiin ja omaisiin. Käyttökatkoksen jälkeen sosiaalitoimi oli ryhtynyt toimenpiteisiin, joilla voidaan jatkossa välttää katkos kotihoidon asiakkaiden palvelussa.

AOA totesi, että kunnallisen toimielimen ja sen alaisten viranhaltijoiden on ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin, mikäli palvelun laadussa on puutteita tai jos palvelujen järjestäminen vaarantaa asiakkaiden yksilöllisen edun toteutumisen.

Kunta ei voi siirtää sille kuuluvaa valvontavastuutaan yksittäiselle palvelun käyttäjälle tai palvelun käyttäjän omaiselle. Turvarannekkeiden käyttäjiä ovat pääasiassa sellaiset vanhusväestöön kuuluvat henkilöt, jotka tarvitsevat jatkuvaa apua päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa. Osa vanhusasiakkaista ei pysty itse huolehtimaan tai hoitamaan omia asioitaan. Turvarannekepalvelulla turvataan osaltaan vanhuksen tai muun palvelunsaajan mahdollisuuksia elää ja toimia omassa kodissaan.

Kysymys on siten kotipalveluihin liittyvästä sellaisesta tukipalvelusta, jolla edistetään palvelunsaajan päivittäisissä toimissa selviytymistä. Tästä syystä palvelun laadulla, toimivuudella ja turvallisuudella sekä sillä, miten palvelu tosiasiassa järjestetään, on korostettu merkitys palvelun saajalle (4756/2/15).

Hoitopaikan hakeminen

Kantelija kertoi, että jos vanhus tai vammainen henkilö tarvitsee ympärivuorokautista hoitopaikkaa, hän ei voi sitä itse hakea. Myöskään asiakkaan omainen ei voi hakea hänelle ympärivuorokautista hoitopaikkaa. Kaupungilla ei ollut lomaketta, jolla ympärivuorokautista hoitopaikkaa voisi hakea.

AOA pyysi selvitystä kaupungilta. Tämän mukaan oikeustoimikelpoisella asiakkaalla on aina oikeus panna vireille ympärivuorokautista hoitopaikkaa (palveluasuminen tai laitoshoito) koskeva hakemus. Hakemuksen voi tehdä myös suullisesti. Omainen voi toimia hakijana tai hakemuksen vireille panijana vain silloin, kun hänet on virallisesti määrätty asiakkaan hoidollisten asioiden edunvalvojaksi.

Mikäli asiakasta ei voida pitää oikeustoimikelpoisena hakijana (asiakas ei ymmärrä hakemisen merkitystä) ja hakeminen on selkeästi ja tarkkaan harkiten asiakkaan edun mukaista, asiakasta hoitava tiimi arvioi tilanteen ja suorittaa vireillepanon viranomaisroolissa.

Selvityksen mukaan kaupungilla oli käytössään erityinen lomake ympärivuorokautisen paikan hakemiseksi. Asiakas saa aina hakemukseensa muutoksenhakukelpoisen päätöksen, jolloin hänellä on viime kädessä mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kirjoitus ei antanut AOA:lle aihetta muuhun, kuin että hän viittasi antamaansa ratkaisuun (4910/4/15 ks. s. 237) vanhuksen puolesta toimimiseen ilman nimenomaista valtuutusta tai muuta toimeksiantoa (3652/4/15).

Varallisuus esteenä kunnan hoitopaikan hakemiselle

Kantelijan mukaan hänen äitinsä otettiin pois kunnan tehostetun palveluasumisen jonosta ilmeisesti sen vuoksi, että äiti oli siirtynyt yksityiseen hoitopaikkaan tammikuussa 2014. Hoitojonosta poistamisesta ei ilmoitettu kantelijalle. Kantelijalle ilmoitettiin, että yksityiseen hoitoon hakeutunut asiakas maksaa palveluista niin kauan kuin hänen säästönsä ylittävät 3 500 euroa. Hänelle ilmoitettiin myös, että hänen äitinsä odotti tuolloin kunnan tehostetun palveluasumisen paikkaa.

AOA totesi, että hallintolain mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa. Kantelijalle olisi selvästi tullut ilmoittaa, että yksityiseen hoitoon hakeutunut asiakas poistetaan tehostettua asumispalvelua tarvitsevien vanhusten jonosta. Näin olisi tullut menetellä siitä huolimatta, että omaiset mahdollisesti olivat ilmoittaneet, että kantelijan äidin varoja voidaan käyttää hänen hoitoonsa itsemaksavana asiakkaan.

AOA:n arvion mukaan kyse oli merkittävästä neuvonnan laiminlyönnistä. Sosiaalipalvelun asiakkaan asiaa hoitavan lähiomainen oli jäänyt vaille sellaista olennaista tietoa, jolla olisi saattanut olla merkitystä arvioon yksityisten palvelujen piiriin siirtymisestä. AOA totesi vielä, että kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan ohjeen soveltaminen näytti johtavan siihen, että yksityiseen hoitoon hakeutunut henkilö ei voi hakea kunnan järjestämää palvelua, jollei hänen palvelutarpeensa ole muuttunut tai hänen varallisuutensa alittaa kaupungin asettaman 3 500 euron rajan.

Asiakkaalla on aina oikeus hakea sosiaalitoimelta asumispalvelua. Se, että henkilö on jo palvelun piirissä itsemaksavana asiakkaana ei ole lainmukainen peruste jättää hakemus käsittelemättä kuten ei myöskään se, että hakijalla on tuloja tai varallisuutta. Ratkaisevaa on hakijan palvelun tarve (5426/4/15).

Vanhuksen asioita hoitavan omaisen hakemus on tutkittava asianmukaisesti

Kantelija oli pyytänyt päätöstä hakemukseensa kotihoidon palvelujen saamiseksi kotihoidon ohjaajalle lähettämässään sähköpostiviestissä toukokuussa 2015. Tässä sähköpostiviestissä oli viitattu sosiaali- ja terveysvirastoa koskevaan AOA:n ratkaisuun. Kantelija teki kantelun asiasta 11.11.2015. Vasta AOA:n lähettämän selvityspyynnön jälkeen sosiaali- ja terveysvirasto teki asiassa takautuvaa aikaa koskevan päätöksensä. AOA katsoi, että sosiaali- ja terveysvirasto oli toiminut asiassa lainvastaisesti.

Sosiaalitoimen selvityksen mukaan vanhuksen kotihoitoa koskevan päätöksenteon viivästyminen oli johtunut siitä, että kantelijalla ei ollut esittää valtakirjaa, joka olisi osoittanut, että hänellä on laillinen oikeus hoitaa äitinsä asioita. Kantelija oli todennut muun muassa, että hän oli hoitanut molempien vanhempiensa asioita ilman valtakirjaa sosiaalivirastossa viiden vuoden ajan. Kantelija oli pitänyt valtakirjan pyyntöä ”simputuksena”.

Luvallisella asianhuollolla (*negotiorum gestio*) tarkoitetaan toisen henkilön puolesta toimimista ilman nimenomaista valtuutusta tai muuta toimeksiantoa. Asiassa ei edellytetä, että tällainen toisen henkilön puolesta toimiminen edellyttäisi lakimääräisen edustajan asemaa tai tuomioistuimen antamaa määräystä. Luvallinen asianhuolto tulee kysymykseen tilanteessa, jossa asianomainen on itse estynyt valvomasta etuaan, joko poissaolon tai muun syyn vuoksi, jossa valtuutettua tai määrättyä edustajaa ei ole.

Hallintolain mukaan valtuutusta tai valtuutuksen selvittämistä voidaan pyytää muun muassa sellaisessa tilanteessa, jossa valtuutuksen antamisesta tai sen sisällöstä on epäselvyyksiä. Kantelija oli hoitanut useita vuosia vanhempiensa ja myöhemmin äitinsä asioita sosiaali- ja terveysvirastossa. Sillä oli siten ollut tieto siitä, että kantelijan äidin asioita hoitaa nimenomaan kantelija (4910/4/15).

Suullinen hakemus on tutkittava ilman aiheetonta viivästystä

Kantelija oli suullisesti hakenut äidilleen paikkaa tehostettuun palveluasumiseen joulukuussa 2013, jolloin hakemus oli tullut vireille. Päätös olisi tullut tehdä ilman aiheetonta viivytystä. Koska päätös tehtiin vasta 27.10.2015 päätöksen teko oli aiheettomasti viivästynyt.

Asiakkaan oikeusturvan kannalta on keskeistä, että hän voi saattaa kysymyksen kunnan järjestämisvelvollisuuden laajuudesta hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. Kantelijan äidin oikeusturva oli vaarantunut kunnan menettelyn johdosta (5426/4/15).

Päätöksen on oltava selkeä ja ymmärrettävä

Päätöksessä, joka koski hakemusta asumispalvelujen saamiseksi, ilmoitettiin, että: ”Asiakas täyttää kaupungin vanhusten asumispalveluiden myöntämisperusteet ja hänet hyväksytään paikan hakijaksi. Päätös on kielteinen siltä osin, että kaupungilla ei ole hakemuksen käsittelyhetkellä mahdollisuutta osoittaa paikkaa asumispalveluun. Hakemus jää voimaan ja kun paikka vapautuu, siitä ilmoitetaan välittömästi.” Päätös sisälsi oikaisuvaatimusohjeen, mutta siinä oli mainittu asiakasmaksupäätös, jota ei oltu kuitenkaan tehty.

AOA:n sijaisen arvion mukaan päätös oli epäselvä. Vanhuksen kannalta kyse oli kielteisestä päätöksestä, johon edunvalvojalla olisi ollut mahdollisuus hakea oikaisua ja saattaa se tarvittaessa hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Päätöksessä viitattiin myös asiakasmaksulakiin ja -asetukseen. Päätöksen hylkäävä sisältö huomioiden asiassa ei oltu kuitenkaan voitu edes tehdä asiakasmaksupäätöksiä. Tältä osin päätöstä voitiin pitää asiakkaan kannalta vaikeasti hahmottuvana.

AOA:n sijainen kiinnitti sosiaalitoimen huomiota asiaan (809/4/16).

Kotihoidon asiakkaalta ei voida poistaa oikeutta valita terveysasema

Kantelija arvosteli kaupungin sosiaali- ja terveysviraston toimintaohjetta, jonka mukaan kotihoidon asiakkaalla ei ole oikeutta valita terveysasemaa, ellei kyseessä ole pelkkää tukipalvelua saava asiakas. Kantelijan mukaan häntä oli painostettu terveydenhuoltolain vastaisesti vaihtamaan terveysasemaa saadakseen kotihoidon palveluita.

Terveysaseman valintaoikeuden rajaamista oli perusteltu muun muassa sillä, että kotihoidon hoitajat pystyisivät mahdollisimman sujuvasti varmistamaan ja järjestämään yhdessä oman alueen terveysaseman lääkärin kanssa hänelle lääkehoidon ja terveydenhuollon palvelut. Näin oli tarkoitus turvata kotihoidon potilaalle lääketieteellisesti perusteltu terveydentilan edellyttämä hoito. Myös yhtenäinen potilastietojärjestelmä kotihoidon ja terveysaseman välillä sujuvoittaa ja helpottaa hoidon järjestämistä.

Terveydenhuoltolain mukaan henkilö voi valita perusterveydenhuollostaan vastaavan terveyskeskuksen ja terveyskeskuksen terveysaseman terveydenhuoltolaissa tarkoitettujen palvelujen (terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen ja sairaanhoito) saamiseksi. AOA korosti, että terveydenhuoltolain perusteella henkilöllä on oikeus valita perusterveydenhuollostaan vastaava terveysasema koko maan alueelta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisissä palveluissa (esimerkiksi kotihoito) tai kun potilas muutoin tarvitsee sekä terveydenhuollon että sosiaalihuollon palveluja on sovellettava niitä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon säännöksiä, jotka potilaan edun mukaisesti parhaiten turvaavat tuen tarpeita vastaavat palvelut ja lääketieteellisen tarpeen mukaisen hoidon.

Kunta ei voi omilla sisäisillä ohjeillaan rajoittaa asiakkaalle tai potilaalle lainsäädännössä turvattuja oikeuksia. Kunnan antamat ohjeet voivat siten olla vain lakien ja asetusten säännöksiä täydentäviä. Kaupunki ei voi omalla toimintaohjeellaan kaventaa terveydenhuoltolaissa säädettyä potilaan oikeutta valita perusterveydenhuollostaan vastaava terveyskeskus ja terveysasema. Hoitopai-

kan valintaoikeutta ei voida rajoittaa myöskään sillä perusteella, että kaupungin ohjeistama käytäntö helpottaa ja nopeuttaa kotihoidon tiimien ja terveysaseman lääkärien yhteistoiminnan tarkoituksenmukaista järjestämistä (4761/4/15*).

Omaishoidon tuki

Omaishoidon tuen lakkauttamisen periaatteet

Omaishoidon tukea koskeva hakemus oli hylätty määrärahan loputtua. Kunnan asiakkaalle lähettämästä kirjeestä ilmeni, että hakemus täytti kunnan vahvistamat perusteet ja kriteerit, mutta määrärahatilanteen vuoksi myönteistä päätöstä ei voitu tehdä.

Kunnan tulee varata riittävät määrärahat lakisääteisiin tehtäviinsä. Määrärahan on vastattava tiedossa olevaa palvelun tai tukitoimen tarvetta. Perustuslaissa asetettu velvollisuus turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut on otettava huomioon talousarviopäätöksiä tehtäessä ja lakeja sovellettaessa. Sen arviointi, onko kunta tehdessään päätöksen talousarviosta varannut liian vähän määrärahoja, kuuluu tuomioistuimelle eikä oikeusasiamiehelle. Tästä syystä AOA ei voinut ottaa kantaa siihen, onko määrärahojen loppumisen syynä ollut virheellinen menettely.

AOA totesi vielä että, mikäli kunta hylkää omaishoidon tukea koskevan hakemuksen tai lakkauttaa omaishoidon tukea koskevan päätöksen, tulee sen varmistua siitä, että sosiaalihuollon asiakkaan ja tarvittaessa myös asiakkaan hoitajana toimivan henkilön palvelujen tarve arvioidaan ja hoidettavalle, ja tarvittaessa myös hoitajalle, järjestetään hakemuksen perustella sosiaalipalveluita tai tukitoimia hakijan yksilöllisen tarpeen ja olosuhteet huomioon ottavalla tavalla (5664/2016).

Hyväksyminen omaishoitajaksi

Kunnan omaishoidon tuen myöntämisperusteiden mukaan Kansaneläkelaitoksen (Kela) korotetun hoitotukipäätöksen saanut henkilö ei voinut toimia omaishoitajana. AOA totesi, että pelkästään se, että henkilöllä on oikeus korotettuun hoitotukeen, ei merkitse, ettei omaishoidon tukea voida myöntää, vaan omaishoitajan fyysinen ja psyykkinen terveydentila ja toimintakyky on arvioitava nimenomaan omaishoitajalta edellytettävän toimintakyvyn kannalta. Kunta totesi lausunnossaan AOA:lle, että kyseessä oleva viittaus hoitotukeen voidaan poistaa omaishoidon tuen myöntämisperusteesta (573/4/16).

Toimeentulotuki

Toimeentulotuen perusosan siirto Kelalle

Toimeentulotuen perusosa siirtyi vuoden alusta lukien 2017 Kelan hoidettavaksi siten, että täydentävä toimeentulotuki jäi kuntien järjestettäväksi. Perusoikeuksien toteutumisen kannalta haasteena on kiireellisen toimeentulotuen järjestäminen ja Kelan asiakaspalvelun saatavuus kaikissa tilanteissa. Toimeentulotuen tarpeessa olevan henkilön tulee saada välttämätön apu ja tuki myös silloin, kun Kelan toimipisteet ovat suljettuja.

Kaikilla perustoimeentulotukea hakevilla henkilöillä ei ole pääsyä tai riittäviä taitoja sähköisten palveluiden käyttöön tai mahdollisuutta käyttää matkapuhelinta asioimisessa. Toimeentulotukeen voi sisältyä myös tarve sosiaalityöhön tai sosiaalihuoltolain mukaisiin palveluihin. Tämän takia on toimeentulotukiasiakkaan oikeuksien toteutumisen kannalta tärkeää, että Kela ja kunnat tekevät hyvää yhteistyötä toimeentulotuen soveltamiseen ja hakemiseen liittyvissä asioissa.

AOA totesi sosiaali- ja terveysministeriölle antamassaan lausunnossa, että perusteltuna ja asiakkaan oikeuksia edistävänä menettelynä olisi pidettävä myös sitä, että sellaisissa tilanteissa, joissa asiakas ei pysty virka-aikana asioimaan Kelan toimipisteissä joko henkilökohtaisesti tai muulla

tavoin, hän saa tarvitsemansa tuen ja ohjauksen asiointiin sosiaalitoimen toimipisteestä.

Hallintolain mukaan viranomaisen tehtäviin kuuluu asianmukainen neuvonta. Sosiaalihuollon viranomaisilla on lisäksi erityinen velvollisuus sosiaalihuollon asiakaslain mukaisesti selvittää asiakkaalle hänen oikeuksiaan ja viranomaiselle kuuluvia velvollisuuksia. Erityisen tärkeää neuvonta- ja selvittämisvelvollisuuden toteutuminen on silloin, kun asiakkaana on haavoittuvassa asemassa oleva henkilö, esimerkiksi päihdeongelmainen, vanhus tai mielenterveysongelmista kärsivä henkilö (3645/2016).

Toimeentulotuen perusosan alentaminen on aina perusteltava

Toimeentulotuen perusosaa oli kantelijan mielestä perusteettomasti alennettu 40 %. Myös vuokramenojen huomioimatta jättäminen oli kantelijan mielestä väärin. Kantelija kertoi elämäntilanteensa olleen vuodenvaihteessa niin vaikea, että hän olisi tarvinnut sosiaalitoimelta konkreettista taloudellista tukea ja ohjeistusta, kuinka selvitä siitä.

Toimeentulotuen perusosan alentamisen edellytykset on harkittava kussakin tapauksessa erikseen. Sosiaalihuollon viranomaisella on velvollisuus osoittaa kieltäytyminen tai laiminlyönti ja muut perusosan alentamisen edellytykset. Kieltäytymisen tai laiminlyönnin osoittaminen ei ole yksiselitteistä ainakaan silloin, kun alentaminen ei perustu yksilöidystä työstä tai työvoimapoliittisesta toimenpiteestä kieltäytymiseen, vaan laiminlyöntiin tai siihen rinnastettavaan menettelyyn.

Koska toimeentulotuen myöntämisestä on kysymys myös perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvatun välttämättömän toimeentulon järjestämisestä, on toimeentulotuen perusosan alentamisen edellytyksiä tulkittava suppeasti toimeentulotukilain sananmuotoon pitäytyen.

Toimeentulon perusosan alentamisen määrä (enintään 20 % tai enintään 40 %) on luonteeltaan enimmäismäärä. Mikäli edellytykset perusosan alentamiseen ovat olemassa, sosiaalihuollon viranomaisen on arvioitava myös millä määrällä perusosaa voidaan alentaa. Viranomaisen on myös pystyttävä perustelemaan, ettei alentaminen vaaranna asiakkaan ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan toteutumista. Alentamiseen ei saa ryhtyä, mikäli alentaminen vaarantaa ihmisarvoisen elämän perusturvan toteutumisen tai jos se muutoin on kohtuutonta.

Kantelijan kahden toimeentulotukipäätöksen perusteluissa perusosan alentamista olisi tullut perustella selkeämmin, eikä vain todeta asian ratkaisijan asiassa havaitsemat puutteet. Päätöksen perusteluista tulisi ilmetä myös arvio siitä, kuinka kantelija tulee toimeen alennetulla perusosan määrällä, kun kantelijan vuokraa ei enää suostuttu huomioimaan menoksi vuokrasopimuksen epäselvyyksien vuoksi (968/4/15).

Toimeentulotuen hakijoiden yhdenvertainen kohtelu

Opiskelija oli hankkinut kaupungista itselleen yksiön, jonka vuokra ja muut kulut olivat yhteensä 410 euroa kuukaudessa. Hänen mielestään häntä oli kohdeltu sosiaalitoimessa väärin ja yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti, kun häntä oli kehotettu muuttamaan edullisempaan asuntoon. Kantelijalle oli annettu yksi kuukausi aikaa hakeutua edullisempaan opiskelijoille tarkoitettuun soluasuntoon, jonka jälkeen hänen vuokramenonsa otettaisiin huomioon toimeentulotukilaskelmassa vain opiskelijalle kohtuulliseksi katsotun 252 euron suuruisina. Kantelija piti ratkaisua opiskelijoita syrjivänä.

AOA totesi, että koska kunnissa on erilainen kustannustaso, kuuluu kunnan omaan harkintaan se, minkä suuruisia asumismenoja voidaan pitää kunkin asiakkaan kohdalla tarpeellisen suuruisina. Tavanomainen menettely on se, että kunta määrittelee toimeentulotukiohjeissaan kohtuullisten asumismenojen määrän ja kohtuullisen asuntokoon erisuuruisille talouksille. Ohjeiste-

tusta asumismenojen hyväksyttävästä enimmäismäärästä voidaan tapauskohtaisesti poiketa, kun siihen on perusteet.

Kunnan toimeentulotukiohjeen mukaan toimeentulotuen hakija voitiin ohjata etsimään edullisempaa asuntoa. Ohjeen mukaan hakijalle annetaan ennen asumismenojen kohtuullistamista vähintään kolmen kuukauden aika, jona hän voi järjestää asumisensa. Tuona aikana ohjeen mukaan asumismenot tuli ottaa huomion todellisen suuruisena. Tavanomaisena käytäntönä on ollut se, että asiakas voi hakea uutta asuntoa kolmen kuukauden ajan, jonka aikana korkeammat asumismenot otetaan huomioon.

AOA totesi, että silloin, kun opiskelijalla on tosiasiallinen mahdollisuus edullisempaan asumiseen, toimeentuloa viimesijaisena turvaavaa toimeentulotukea koskevassa päätöksessä voidaan kehottaa muuttamaan edullisempaan asuntoon. Asumiskustannukset voidaan ottaa huomioon toimeentulotukea myönnettäessä kohtuulliseksi katsottavaa yleistä määrää pienempinä, jos ne todellisuudessa jäävät määritellyn summan alle.

Kaupungin hyvinvointitoimialan viranhaltija oli toiminut hänelle kuuluvan harkintavallan rajoissa kehottaessaan kantelijaa hankkimaan edullisemman asunnon. Toimeentulotukipäätöksiä tehtäessä oli ohjeen mukaisesti otettu huomioon kantelijan todelliset asumiskustannukset siltä ajalta, joka hänelle annettiin uuden asunnon hankkimiseksi. Kantelijalle ei kuitenkaan ole annettu kunnan ohjeen mukaista aikaa asumisensa järjestämiseen. Tältä osin AOA piti menettelyä moitittavana ja hakijaa syrjivänä.

AOA pyysi kaupungin hyvinvointitoimialaa harkitsemaan, miten se voisi hyvittää ohjeen noudattamatta jättämisestä aiheutuneen haitan kantelijalle. Hyvinvointitoimiala ilmoitti hyvittäneensä kantelijalle tosiasiallisen vuokran ja toimeentulotukilaskelmissa huomioidun vuokran erotuksen kahdelta kuukaudelta (3201/4/15).

Tulojen ja varojen huomioiminen toimeentulotuen järjestämisessä

Kantelijan mukaan kaikissa toimeentulotukipäätöksissä oli otettu huomioon sellaista varallisuutta (hänen isänsä kanssa puoliksi omistama auto), jota ei helposti voinut muuttaa rahaksi.

Toimeentulotukilain mukaan tuloina otetaan huomioon henkilön ja perheenjäsenten käytettävissä olevat tulot lainkohdassa mainituin poikkeuksin. Vastaavasti toimeentulotukilain mukaan varoina otetaan huomioon henkilön ja perheenjäsenten toimeentulotukea myönnettäessä käytettävissä olevat varat lainkohdassa mainituin poikkeuksin.

Toimeentulotukilaissa ei ole tarkemmin säädetty, millaisia tuloja tai varoja on pidettävä säännöksessä tarkoitettuina käytettävissä olevina tuloina tai varoina. Lähtökohtana on, että tuloilla tarkoitetaan kaikkia käytettävissä olevia tuloja tulolähteestä riippumatta ja varoina otetaan huomioon esimerkiksi säästöt, arvopaperit ja muu helposti realisoitavissa oleva varallisuus kohtuullisuusharkintaa käyttäen.

Myöntäessään toimeentulotukea viranomainen voi toimeentulotukilain mukaan päättää, että toimeentulotuki tai osa siitä peritään takaisin tuen saajalta, jos hänellä on varoja, mutta varat eivät ole tukea myönnettäessä hänen käytettävissään tai hän ei muusta syystä voi niitä silloin käyttää.

Kantelijan ja hänen isänsä puoliksi omistama auto, joka on toimeentulotukipäätöksissä katsottu ilmoitetun mukaisesti 10 000 euron arvoiseksi, oli toimeentulotukipäätöksissä katsottu sellaiseksi helposti realisoitavaksi omaisuudeksi, joka on voitu ottaa huomioon hakijan käytettävissä olevia varoja arvioitaessa. Asiakirjojen mukaan kyseessä oli ollut kantelijan ja hänen isänsä yhteisomistuksessa oleva auto, josta kantelijan osuus on ollut 50 %. Asiakirjojen mukaan kantelijan isä oli maksanut auton koko hinnan, joten kantelija on kantelun tarkoittamana ajankohtana ollut hänelle velkaa osuutensa suuruisen määrän eli 5 000 euroa.

AOA totesi, että auton realisointi (myynti) edellyttäisi toisen omistajan suostumusta. Mikäli tällaista suostumusta ei saataisi, tulisi yhteisomistus purkaa realisointia varten muulla tavalla. Asiassa olisi tältä osin voitu perustellusti päätyä myös siihen ratkaisuun, että kyseessä ei ollut helposti realisoitavissa oleva henkilön toimeentulotukilain mukainen käytettävissä oleva varallisuus. Viranhaltijalla olisi sen sijaan ollut mahdollisuus arvioida täyttyvätkö asiassa toimeentulotukilain mukaiset edellytykset tuen takaisinperintään (1469/4/15).

Edellytykset toimeentulotuen takaisinperintään on selvitettävä

Kantelija kertoi, että hänen toisessa taloudessa asuvalle miehelleen oli lähetetty sosiaalitoimistosta kirje, jonka mukaan avioliittolain perusteella kantelija oli velvollinen elättämään miestään. Kantelija kertoi, että sosiaalitoimi oli ohjannut kantelijan miestä selvittämään kantelijan tuloja ja varallisuutta. Kantelijan miehen päätöksessä oli viitattu avioliittolain mukaiseen aviopuolisoiden väliseen elatusvelvollisuuteen ja todettu, että mikäli jatkossa toimeentulotukea haetaan, tulee hakijan esittää aviopuolisonsa tiedot tuloista, menoista ja varallisuudesta.

Edelleen päätöksen mukaan kantelijan puolison tuli informoida kantelijaa avioliittolain mukaisesta elatusvelvollisuudesta ja mahdollisesta takaisinperinnästä. Päätöksen mukaan kantelijan puolison tuli ilmoittaa, mitä kantelija oli vastannut elatusvelvollisuuteensa ja takaisinperintään ja millä summalla hän mahdollisesti kykenee osallistumaan puolisonsa elatukseen. Selvityksestä ilmenee, että sosiaalitoimen asianomainen viranhaltija ei ollut yhteydessä takaisinperintäasiassa kantelijaan.

Toimeentulotukilain mukaan toimeentulotuen takaisinperinnän edellytyksenä on, että korvausvelvollisella asiaa päätettäessä tai myöhemmin on oikeus saada sellaisia tuloja tai varoja, joista korvaus voidaan periä vaarantamatta korvausvelvollisen tai sellaisen henkilön toimeentuloa, josta hän pitää huolta tai on velvollinen pitämään huolta.

AOA totesi, että toimeentulotukilain elatusvelvollisuuden laiminlyöntiä koskeva takaisinperintäsäännös edellyttää korvausvelvollisen menettelyltä elatusvelvollisuuden tahallista laiminlyöntiä. Tällainen tahallisuus puuttuu esimerkiksi silloin, kun elatusvelvollisella ei ole mahdollisuuksia oman puutteellisen toimeentulokykynsä johdosta huolehtia huollettavansa elatuksesta.

Toimeentulotukilain mukaan oikeutta saada toimeentulotukea ei ole, jos hakija voi saada toimeentuloa häneen elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla. Avioliittolain mukaan aviopuolisoilla on siis elatusvelvollisuus toisiinsa nähden. Mikäli aviopuolisot muuttavat erilleen avioliiton edelleen jatkuessa, muodostaa kumpikin aviopuoliso erillisen toimeentulotukilaissa tarkoitetun perheen.

Toimeentulotukilain perintäsäännös mahdollistaa sen, että mikäli toinen aviopuolisoista joutuu toimeentulotuen tarpeeseen, voidaan takaisinperintäpäätös kohdistaa toiseen aviopuolisoon. Ennen perintäpäätöksen tekemistä on kuitenkin aina selvitettävä, onko puolisolla ja missä laajuudessa mahdollisuutta huolehtia myös erillään asuvan puolisonsa toimeentulotuen korvaamisesta. Tässä harkinnassa on otettava huomioon korvausvelvollisen taloudelliset olosuhteet sekä erityisesti se, että korvausvastuussa olevalla elatusvelvollisella harvoin on mahdollisuus ylläpitää kahta taloutta.

Takaisinperintäedellytyksiä arvioitaessa on arvioitava myös se, vaarantaako perintä henkilön kykyä vastata omasta elatuksestaan ja alaikäisten lastensa elatuksesta. Viranomaisen on ennen takaisinperintäpäätöksen tekemistä selvitettävä korvausvelvollisen olosuhteet ja varallisuusasema.

Käytännössä viranhaltija oli tekemällään päätöksellä siirtänyt tätä selvittämisvelvollisuutta kantelijan puolisolle.

AOA totesi, että oikeampi ja toimeentulotukilain mukainen tapa olisi ollut se, että viranhaltija olisi itse selvittänyt viranomaisen omista rekistereistä ja muista saatavilla olevilla tiedoista kantelijan mahdollista elatuskykyä. Tällaisia tietoja on

saatavissa esimerkiksi sosiaalitoimen omasta asiakastietojärjestelmästä, veroviranomaisilta ja väestörekisteritiedoista.

Tällaista selvittämisvelvollisuutta ei voida asettaa sosiaalihuollon asiakkaalle varsinkin, kun sosiaalihuollon asiakkaalla ei käytännössä ole mahdollisuuksia saada toista henkilöä koskevia tulo- ja varallisuustietoja, erityisesti silloin kun puolisot välien rikkoontumisen vuoksi asuvat erillään. Viranomaisen hankkiman selvityksen jälkeen on viranomaisen arvioitava, täyttyvätkö asiassa toimeentulotukilain mukaiset takaisinperinnän edellytykset (1814/4/15).

Toimeentulotukihakemuksen allekirjoittaminen

Kantelija kertoi, ettei hänen toimeentulotukihakemustaan otettu vastaan. Hän oli täyttänyt hakemuksen, mutta siitä puuttui hänen allekirjoituksensa, jota hän ei suostunut kirjoittamaan. Sosiaalitoimessa hänelle kerrottiin, että hakemus voidaan toimittaa allekirjoitettuna etuuskäsittelyyn. Sosiaalitoimi lähetti toimeentulotukihakemuksen ja sen liitteet takaisin postitse. Hakemusta ei siten käsitelty.

AOA totesi, että hallintolaki ei edellytä hakemuksen tai muun vastaavan asiakirjan allekirjoittamista silloin, kun asiakirja sisältää tiedot sen lähettäjästä (hakijasta) eikä asiakirjan alkuperäisyyttä ja eheyttä ole syytä epäillä. Toimeentulotukilaissa tai sosiaalihuollon asiakaslaissa ei ole säännöksiä hakemuksen allekirjoittamisvelvollisuudesta. Sinänsä toimeentulotuen hakijan ja hakemuksen tietojen antajan henkilöllisyyden varmistaminen on toimeentulotukiasioissa korostunut.

Kantelija oli aikaisemmin asioinut sosiaalitoimessa ja tapahtumahetkellä kantelija oli täyttänyt toimeentulotukihakemuksen, josta oli keskusteltu sosiaaliohjaajan ja johtavan sosiaalityöntekijän kanssa. Sosiaalitoimella ei ole siten ollut aihetta epäillä asiakirjan alkuperäisyyttä tai sen eheyttä eikä sosiaalitoimella ollut epäselvyyttä kantelijan henkilöllisyydestä.

AOA katsoi, että sosiaalitoimi on toiminut asiassa hallintolain ja toimeentulotukilain säännösten vastaisella tavalla. Sosiaalitoimen menettelyn johdosta kantelijan toimeentulotukihakemus on jäänyt kokonaisuudessaan käsittelemättä eikä kantelijalla näin ollen ole ollut mahdollisuutta saattaa viranomaisen päätöstä tuomioistuimen tutkittavaksi. Sosiaalitoimen olisi tullut siirtää hakemus allekirjoittamattomana etuuskäsittelyyn ja tehdä asiasta hallintolain ja sosiaalihuollon asiakaslain mukainen päätös (905/4/16).

Viranomainen ei voi pyytää asiakkaalta turhaa selvitystä

Kantelijan mukaan häneltä oli toistuvasti pyydetty toimeentulotukihakemusten liitteiksi jo aikaisempien hakemusten yhteydessä toimitettuja liitteitä.

Hallintolain mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Päävastuu asian selvittämisestä on siten viranomaisella.

Sosiaalihuollon asiakkaalla on kuitenkin ensisijainen velvollisuus toimittaa palvelua tai tukitointa koskevan hakemuksen tueksi kaikki ne asiakirjat ja tiedot, joihin hän haluaa vedota. Viranomaisen on puolestaan osoitettava hakijalle, mistä seikoista se haluaa selvitystä palvelua tai tukitointa koskevan hakemuksen käsittelemiseksi. Viranomaisella on oikeus harkintavaltansa puitteissa arvioida se, mitä selvityksiä se tarvitsee päätöksentekonsa tueksi. Viranomaisen pyytämien tietojen on oltava merkityksellisiä asian ratkaisemisen kannalta.

Viranomainen ei siis saa pyytää asiakkaalta tai itse hankkia turhaa lisäselvitystä. Viranomaisen lisäselvityspyynnön tulee olla selkeä ja ymmärrettävä. Lisäselvityspyyntö tulee laatia siten, ettei sen sisältö aiheuta epäselvyyttä tai väärinkäsityksiä

sosiaalihuollon asiakkaalle esimerkiksi siten, että epäselvä selvityspyyntö vaikuttaisi hänen oikeuksiensa toteutumiseen.

Viranomaisen on tarvittaessa perusteltava sosiaalihuollon asiakkaalle, minkälaisia tietoja päätöksen tekemiseksi tarvitaan sekä mistä syystä ja millä perusteella niitä asiakkaalta pyydetään. Asian käsittely viranomaisessa on järjestettävä siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita.

AOA:n mukaan asiassa ei oltu toimittu hyvään hallintoon kuuluvan huolellisuusvelvollisuuden mukaisesti, kun kantelijalta oli pyydetty samoja liitteitä toistamiseen. Kantelijalta pyydetyt lisäselvitykset olivat myös joltain osin sisällöltään sellaisia, että ne saattoivat aiheuttaa epäselvyyttä kantelijalle siitä, mitä ja miltä ajalta lisäselvitystä pyydettiin (140/4/15).

Hyvä hallinto ja julkisuuslain mukainen menettely

Kantelukirjoituksissa on toistunut hyvään hallintoon liittyvinä tyytymättömyys viranomaisen passiivisuuteen tiedusteluihin ja kysymyksiin vastaamisessa. Päätöksentekoon kuluvaa aikaa on useissa kanteluissa arvosteltu ja pidetty sitä liian pitkänä. Ratkaisuissa on lisäksi arvosteltu asiakasasiakirjojen laatimista, päätösten selkeyttä ja asiakassuunnitelmien laatimista.

Julkisuuslain soveltamisessa on ollut lukuisia ongelmia menettelyssä tiedon antamisessa. Ratkaisuissa on toistuvasti kiinnitetty valvottavien huomiota julkisuuslain mukaiseen ohjausvelvollisuuteen, julkisuuslain mukaiseen määräaikaan tiedon antamisessa ja viranomaisen päätöksentekovelvollisuuteen julkisuuslain mukaisissa asioissa. Epäselvää näyttää olevan edelleen julkisuuslain mukaisen tiedonsaantioikeuden ja henkilötietolain mukaisen tarkastusoikeuden välinen suhde.

Sosiaalihuollon asiakirjojen laatiminen

Kantelukirjoituksen mukaan sosiaali- ja terveysviraston viranhaltijat olivat laiminlyöneet riittävien asiakirjamerkintöjen tekemisen kantelijan lapsen asiassa. Menettely oli saattanut vaarantaa palveluiden suunnittelua ja palveluja koskevaa päätöksentekoa.

Kantelijan lapsi oli vaikeasti vammainen 16-vuotias koululainen, joka asui yhdessä vanhempiensa ja sisarustensa kanssa. Lapsi tarvitsi apua kaikissa päivittäisissä toiminnoissaan. Lapselle oli laadittu myös erityishuolto-ohjelma. Kantelija oli antanut merkityksellisiä tietoja vammaispalveluun, joita ei oltu kirjattu kantelijan lapsen asiakastietoihin. Kirjoituksessa oli katsottu, että kirjausten puuttuminen on ollut ja on edelleen omiaan vaarantamaan kantelijan lapsen oikeusturvaa.

Kantelija toimitti asiassa kantelunsa liitteenä sosiaali- ja terveysvirastolta pyytämänsä kaikki kantelijan lasta koskevat asiakasmerkinnät. Näitä merkintöjä oli tehty erittäin vähän. Asiakasmerkinnät olivat käytännössä yksinomaan asiassa tehtyjä viranhaltijan päätöksiä. Merkinnät sisälsivät myös laaditun hoito- ja palvelusuunnitelman.

Sosiaalihuollon asiakirjoilla tarkoitetaan viranomaisen ja yksityisen järjestämään sosiaalihuoltoon liittyviä julkisuuslaissa tarkoitettuja asiakirjoja, jotka sisältävät asiakasta tai muuta yksityistä henkilöä koskevia tietoja. Sosiaalihuollossa ei ole ollut yleisesti nimenomaisia säännöksiä viranomaisen velvollisuudesta ylläpitää asiakasasiakirjoja tai säännöksiä siitä, mitä asiakirjoihin tulisi merkitä. Sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annettu laki on tullut pääosin voimaan 1.4.2015.

Sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen huolellinen laatiminen palvelee asiaan osallisten, tässä tapauksessa erityisesti lapsen ja hänen huoltajansa oikeusturvaa. Asiakasasiakirjojen ja asiakastyössä tehtyjen merkintöjen tehtävänä on palvella asiakkaan hoidon ja huolenpidon suunnittelua, sen toteutusta ja seurantaa. Riittävät ja asianmukaiset sekä virheettömät merkinnät vahvistavat asiakkaan oikeusturvaa sekä edistävät osaltaan luottamuksellisen suhteen syntymistä viranomaisen ja perheen välillä.

Hallinnon asiakkaan oikeusturvan kannalta on ongelmallista, jos viranomainen perustaa ratkaisunsa sellaiseen dokumentoimattomaan tietoon, jota ei voida ainakaan asiakirjaselvityksessä jälkikäteen objektiivisella tavalla todentaa. Hyvän hallinnon periaatteet ja perustuslaissa säädetyt oikeusturvan takeet edellyttävät, että viranomainen pystyy perustelemaan päätöksensä tai muun ratkaisunsa objektiivisella ja luotettavalla tavalla.

Tämä merkitsee muun muassa sitä, että viranomaisen on pystyttävä jälkikäteen esimerkiksi asiakirjaselvityksen avulla tai muulla tavoin selvittämään omaan ratkaisuunsa vaikuttaneet tosiseikat. Asiakasasiakirjojen laatimisella ja sosiaalityön merkintöjen tekemisellä toteutetaan osaltaan hyvän hallinnon vaatimuksia.

Sosiaalihuollon asiakkaalla on mahdollisuus viranomaisten laatimien asiakasasiakirjojen perusteella valvoa viranomaisten toimintaa. Viranomaisten tekemien asiakasasiakirjojen ja muistiinpanojen avulla sosiaalihuollon asiakkaalla on myös mahdollisuus arvioida, tuleeko hänen hakea muutosta viranomaisen asiaa koskeviin päätöksiin. Asiakasta koskevilla asiakirjamerkinnöillä on erityistä merkitystä arvioitaessa asiakkaan palvelujen tarvetta ja sen johdosta järjestettäviä palveluja ja tukitoimia.

Kantelija oli ilmoittanut lähettäneensä viranomaiselle sähköpostiviestejä, joita ei ole kirjattu tai muutoin otettu osaksi kantelijan lasta koskevia asiakasasiakirjoja. Viranomaisen on kirjattava sille saapuneet viestit ja tiedonannot tarvittaessa asiakasasiakirjoihin, jos ne liittyvät asiakkaan sosiaalihuollon järjestämiseen. Viranomaisen harkintavallassa on arvioida, mitkä seikat ovat merkityksellisiä asiakkaan asiassa, palvelutarvetta kartoitettaessa, palvelujen järjestämistä suunniteltaessa, palveluja toteutettaessa ja päätöksiä toimeenpantaessa.

AOA:n sijainen kiinnitti sosiaali- ja terveysviraston huomiota sen velvollisuuteen kirjata riittävällä tavalla viranomaiselle saapuvat viestit ja tiedoksiannot. AOA:n sijainen korosti asiakasasiakirjojen laatimisen tärkeyttä asiakkaan palveluja suunniteltaessa ja niitä toteutettaessa (2673/4/15).

Palvelua koskevan lomakkeen on oltava ymmärrettävä

Kantelija arvosteli kaupungin vammaispalveluja kuljetuspalveluhakemuslomakkeita. Kantelijan mielestä lomakkeet sisälsivät palvelun järjestämisen kannalta tarpeettomia tietoja.

Hyvän hallintoon ja sosiaalihuollon hyvään laatuun kuuluu se, että viranomaisen käyttämät vakiolomakkeet ovat selkeitä ja ymmärrettäviä. Viranomaisen käyttämät lomakkeet eivät saa johtaa asiakkaan edun menetyksiin. Viranomaisella ei ole oikeutta kerätä sellaisia tarpeettomia tietoja, jotka eivät liity asiakkaan palvelutarpeen arviointiin, palveluiden suunnitteluun, päätöksentekoon tai päätöksen täytäntöönpanoon.

Lomakkeissa tulisi selkeästi ilmetä, mistä palvelusta kulloinkin on kysymys ja mitä tietoja kyseisen palvelun järjestämiseksi tarvitaan. Jos käytössä on palveluja koskeva yhteinen lomake, tulisi siitä selkeästi ilmetä, että kaikkia tietoja ei välttämättä tarvita palvelutarpeen selvittämiseksi ja palveluiden järjestämiseksi (4976/4/15).

Asiakkaalla on oikeus saada hyvää kohtelua asiakaspalvelutilanteissa

Kantelija arvosteli kaupungin kotihoidon esimiehen puhelinkäyttäytymistä. AOA totesi, että asiakkaan kohtelulla tarkoitetaan myös niitä tapoja, joilla asiakkaaseen suhtaudutaan eri asiakastilanteissa. Asiakkaan hyvään kohteluun ja hyvään hallintoon kuuluu asiallinen kielenkäyttö. Myös hallintolaki sisältää säännöksen hyvän kielenkäytön vaatimuksesta. Asialliseen kielenkäyttöön kuuluu, ettei hallinnon asiakkaaseen kohdisteta loukkaavia tai väheksyviä sanontoja.

Suullisessa keskustelussa tulisi lisäksi kiinnittää erityistä huomiota asiakkaan kohteluun ja siihen, ettei keskustelussa käytetä asiakkaaseen kohdistuvia epäasiallisia ilmaisuja (2373/4/15).

Julkisuuden toteutumisessa ongelmia

Kantelija oli pyytänyt sähköpostitse kaupungilta sen käyttämien mielenterveyspalvelujen palveluasumisen ja tuetun asumisen tuottajien listaa, jotta hän voisi ulkopaikkakuntalaisena hakeutua palvelujen piiriin. Kantelijan mukaan perusturvatoimen sosiaalityön johtaja ei antanut pyydettyä listaa asumispalvelun tuottajista, eikä auttanut häntä asiassa eteenpäin, vaan ehdotti hakeutumaan palvelujen piiriin oman kotikunnan kautta.

AOA totesi seuraavaa.

Perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluu osana saada ilman aiheetonta viivytystä vastaus viranomaiselle lähetettyihin asiallisiin kirjeisiin, tiedusteluihin ja pyyntöihin, joihin kirjoittaja selvästi odottaa vastausta. Tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Kantelijan sähköpostitse kaupungille esittämä pyyntö on ollut viestin sisältö ja kantelukirjoitus huomioon ottaen sellainen, johon kantelija on odottanut selkeää vastausta.

Kantelijan pyyntö olisi tullut käsitellä julkisuuslain mukaisena tietopyyntönä. Sosiaalityön johtajan antamalla vastauksella on tosiasiassa kieltäydytty antamasta kantelijan pyytämää tietoa mielenterveyskuntoutujien asumispalvelujen tuottajista. Asiassa oli toimittu virheellisesti, koska kantelijaa ei ollut ohjattu asiassa julkisuuslain mukaisella tavalla.

Mikäli viranomainen ei suostu tietopyyntöön, tulee viranomaisen ilmoittaa tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy, annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi sekä annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Mikäli viranomaisella ei ollut kantelijan pyytämää listaa asumispalvelujen tuottajista, eikä tällaista tietoa näin ollen ole voitu antaa, olisi tämä tullut ilmaista selvästi kantelijalle. Oikeuskäytännön mukaan tilanteessa, jossa viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa, on tästä huolimatta viranomaisen tehtävä julkisuuslain mukainen päätös tiedon antamisesta (antamatta jättämisestä), jos tiedon pyytäjä sitä vaatii (2799/4/15).

Julkisuuslain määräaikoja on noudatettava

Kantelija arvosteli sosiaali- ja terveyskuntayhtymän menettelyä asiakirjojen julkisuutta koskevassa asiassa. Kantelija kertoi pyytäneensä edunvalvojana päämiehensä sosiaalihuollon asiakirjoja saamatta tietopyyntöönsä vastausta. Kantelija pyysi sähköpostitse 10.2.2016 luetteloa päämiehensä asioiden vuoksi tehdyistä valituksista ja päätöksistä mainiten lisäksi, että tässä luettelossa olisi hyvä mainita myös oikaisuvaatimukset. Kantelijaa ohjattiin pyytämään mainittuja tietoja hallinto-oikeudelta ja aluehallintovirastolta.

Tietopyyntöä ei siirretty sen johdosta, että tietopyyntöä (sähköpostia) ei voitu siirtää (tietosuojasyistä) sähköisesti oikealle viranomaiselle. Kantelija uudisti asiakirjapyyntönsä. Tietopyynnössä kantelija pyysi kopioita perusturvalautakunnan oikaisuvaatimuksista ja viranhaltijoiden kielteisistä päätöksistä.

AOA totesi, että julkisuuslaissa on säädetty tietopyynnön siirtämisestä. Sähköisesti toimitettu tietopyyntö on mahdollista siirtää tavallisena kirjeenä oikealle viranomaiselle. Mikäli viranomainen katsoo, ettei asia kuulu sen toimivaltaan, on tietopyyntö siirrettävä julkisuuslain mukaisesti. Asiassa oli toimittu virheellisesti.

Julkisuuslaissa on säädetty viranomaiselle kuuluva velvollisuus avustaa ja ohjata tietopyytäjää hänen tietopyyntönsä käsittelyssä ja erityinen määräaika tietojen antamiselle. Tämä määräaika on tässä tapauksessa ylitetty, kun kantelijan tietopyynnön käsittelyyn oli kulunut yli neljä kuukautta. Kantelijan oikeutta hyvään hallintoon oli siten loukattu.

Viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi suunnitella ja

toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin ylläpitämänsä tietojärjestelmät ja tietojen käsittelyt niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa. Jos viranomainen katsoo, että tietopyyntö on puutteellinen, sen on pyydettävä tiedon pyytäjää täydentämään hakemustaan (4395/2016).

Kuntayhtymä ilmoitti päätöksen jälkeen toimittaneensa pyydetyt asiakirjat kantelijalle sekä kiinnittäneensä henkilöstön vakavaa huomiota velvollisuudesta noudattaa julkisuuslakia ja lakia sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista hyvän hallinnon takaamiseksi. Lisäksi kuntayhtymä ilmoitti laativansa henkilöstölle ohjeet salaisten asiakirjojen tiedonsaantioikeuteen, neuvontaan, menettelytapoihin ja määräaikojen noudattamiseen.

Velvollisuus antaa lokitietoselvitys

Kantelija epäili, että lapsiperheiden kotipalveluiden työntekijät olisivat käyneet perusteettomasti katsomassa kantelijaa koskevia terveystietoja. Kantelijan perheellä oli asiakassuhde lapsiperheiden kotipalveluun, jolloin työntekijöillä ei kantelijan mielestä ollut oikeutta saada tietoa häntä koskevista potilasasiakirjatiedoista.

AOA:n sijainen totesi, että kantelijalla on oikeus asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain mukaan pyytää sosiaali- ja terveystoimelta tietoa siitä, kuka on mahdollisesti käyttänyt tai kenelle on mahdollisesti luovutettu häntä koskevia tietoja, ja jos näin on tapahtunut, mikä on ollut käytön tai luovutuksen peruste.

Jos asiakas katsoo, että hänen asiakastietojaan käytetään tai luovutetaan ilman riittäviä perusteita, tietoja käyttäneen tai tietoja saaneen palvelunantajan tulee antaa asiakkaalle pyynnöstä selvitys tietojen käytöstä tai luovuttamisen perusteista. Tällainen lokitietoselvitys on annettava asiakkaalle maksutta ilman aiheetonta viivästystä (5668/4/15).

4.10.2 TARKASTUKSET

Sosiaalihuollon tarkastuksia tehtiin kertomusvuonna yhteensä 26, joista lastensuojelulaitoksiin tai -yksiköihin kolme, vanhusten hoivayksiköihin neljä ja kehitysvammahuollonyksiköihin ja vammaishuollon asumispalveluyksikköihin kahdeksan. Päihdehuollon ja asunnottomien asumispalveluyksikköihin tehtiin neljä sekä yksin saapuneiden lasten vastaanottoyksiköihin viisi tarkastusta.

Lastensuojelun kuntatarkastuksia oli kaksi; Vantaan ja Jyväskylän sosiaali- ja terveystoimi.

Tarkastuksia tehtiin sekä viranomaisen omiin yksiköihin, että yksityisten palveluntuottajien ylläpitämiin ostopalveluyksiköihin. Tarkastukset

Alppikadun asumispalveluyksikkö Helsingissä on Suomen Pelastusarmeijan säätiön ylläpitämä asunnottomien asumispalvelu. Kuvassa hissi ennalta ilmoittamattomalta tarkastukselta 11.3.2016.

Palapeli valmistumassa Espoon kaupungin Sepänkylän tukiasuntojen tarkastuksella 28.1.2016 (ennalta ilmoittamaton tarkastus).

olivat kuntatarkastuksia lukuun ottamatta pääasiassa ennalta ilmoittamattomia. Tarvittaessa tarkastuksia pyritään tekemään myös iltaisin tai viikonloppuisin.

Vanhainkotien ja palvelutalojen tarkastuksilla arvioitiin, millä tavoin kunnat huolehtivat vanhusten oikeudesta sosiaaliturvaan ja hyvään huolenpitoon. Tarkastuksilla pyrittiin arvioimaan, millä tavoin hoivayksiköissä vanhusten oikeus yksityisyyteen oli toteutettu, miten vanhusten kuntoutuspalvelut oli järjestetty ja millä tavoin yksiköissä järjestettiin saattohoito ja siihen liittyvä kivun lievitys. Tarkastuksella selvitettiin myös vanhusten oikeutta ulkoiluun ja heidän mahdollisuuksiaan osallistua erilaisiin aktiviteetteihin fyysisen ja psyykkisen toimintakyvyn mukaisesti.

Oikeusasiamies kiinnitti vammaisten henkilöiden laitoshoito- ja asumispalveluyksikköjen tarkastuksilla erityisesti huomiota perusoikeuksien rajoittamiseen liittyviin käytäntöihin ja rajoitustoimenpiteiden käyttöön. Tarkastuksilla arvioitiin myös asumisolosuhteita, toimitilojen esteettömyyttä sekä vammaisten henkilöiden osallistumisen mahdollisuuksia ja riittävää avun saantia.

Oikeusasiamies korosti tarkastuksilla kehitysvammalain 10.6.2016 voimaan tulleiden säännösten merkitystä, rajoitus- ja suojatoimenpiteiden viimesijaisuutta ja asiakkaan itsemääräämisoikeuden tukemisen merkitystä asumis- ja kuntoutuspalveluita tuotettaessa vammaisille henkilöille. Tarkastelun kohteena oli erityisesti myös kehitysvammalaissa säädettyjen rajoitustoimenpiteiden kirjaaminen sekä niitä koskevat päätöksenteko- ja muutoksenhakumenettelyt.

Lastensuojeluyksiköiden tarkastuksilla arvioitiin lastenkodin tiloja, yksiköiden toimintatapoja sekä lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota erityisesti lastensuojelulain tarkoittamien rajoitustoimenpiteiden käyttöön. Tarkastuksella kiinnitettiin huomiota myös opetuksen järjestämiseen, lapsen oikeuteen luottamukselliseen keskusteluun sosiaalityöntekijän kanssa, sekä millä tavoin yhteistyö terveydenhuollon kanssa toimii. Kaikilla tarkastuksilla keskusteltiin luottamuksellisesti laitoksiin sijoitettujen lasten ja nuorten kanssa.

Lastensuojelun kuntatarkastuksilla kiinnitettiin huomiota lastensuojelun kunnan organisaatioon, työntekijöiden jaksamiseen ja työn kuormittavuuteen sekä lastensuojelun yhteistyöhön muiden viranomaisten kanssa.

Päihdehuollon ja asunnottomien yksiköiden tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota miten haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden oikeudesta sosiaaliturvaan ja huolenpitoon on huolehdittu ja edistetty asiakkaiden mahdollisuutta itsenäiseen tai tuettuun asumiseen.

Alaikäisten ilman huoltajaa Suomeen tulleiden turvapaikanhakijoiden vastaanottoyksiköiden ja olosuhteiden tarkastuksilla tavoitteena oli saada tietoa vastaanottokeskukseen sijoitettujen nuorten hyvinvoinnista ja heidän asuinolosuhteistaan sekä vastaanottopalvelujen järjestämisestä.

Lastensuojeluyksiköiden ja muita lapsille tarkoitettujen yksiköiden tarkastuksia käsitellään s. 102 ja 249 ja vammaisten henkilöiden palveluja koskevia tarkastuksia s. 71 ja 106. Alaikäisten ilman huoltajaa Suomeen tulleiden turvapaikanhakijoiden vastaanottoyksiköiden tarkastuksia käsitellään s. 102 ja 229.

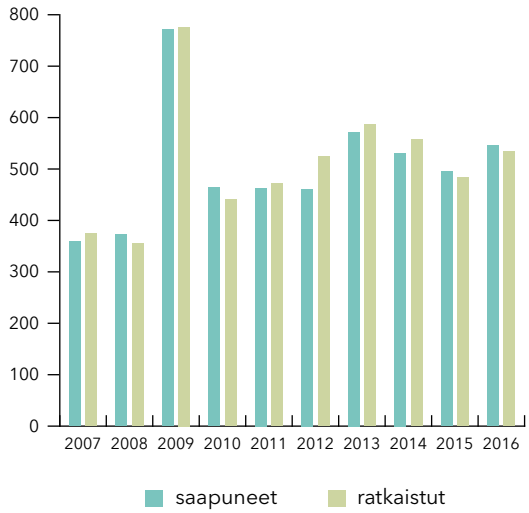
Sosiaalihuollon tarkastukset kohdistuivat pääasiassa yksiköihin, joiden asiakkaiden vapauteen kohdistuu tai saattaa kohdistua erilaisia ja eriasteisia rajoituksia tai pakkotoimenpiteitä. Näiltä osin tarkastushavaintoja käsitellään jaksossa Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin s. 105.

Portaikko Helsingin Vieraskoti ry:n päihdeongelmaisten ja asunnottomien asumispalveluyksikössä (ennalta ilmoittamaton tarkastus 11.3.2016).

4.11 Terveydenhuolto

Oikeusasiamies valvoo julkista terveydenhuoltoa. Valvonta kohdistuu erityisesti perustuslain 19 § 3 momentissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalveluiden toteutumiseen. Tahdosta riippumaton psykiatrinen sairaalahoito on tärkeä laillisuusvalvonnan alue. Itsenäisesti ammattiaan harjoittavien terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta ei sen sijaan kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, ei myöskään yksityisten terveydenhuollon palvelujen tuottajien valvonta paitsi silloin, kun kunta tai kuntayhtymä ostaa niiltä palveluja. Oikeusasiamies valvoo myös vankeinhoidon terveydenhuoltoa (ks. s. 264) sekä puolustusvoimien terveydenhuoltoa (ks. s. 266).

Terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* tehtäviin. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Kaija Tanttinen-Laakkonen*.

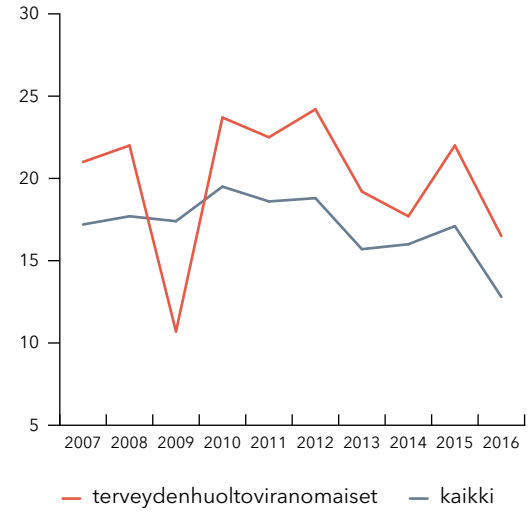


Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2007–2016

4.11.1 LAILLISUUSVALVONTA

Monet kantelut koskivat riittävien terveyspalveluiden järjestämistä, potilaan oikeutta hyvään hoitoon ja kohteluun, hänen itsemääräämisoikeuttaan ja tiedonsaantioikeuttaan sekä potilasasiakirjamerkintöjä ja potilastietojen salassa pidettävyyttä. Aikaisempien vuosien tapaan esillä oli myös asian asianmukainen käsittely terveydenhuollon viranomaisissa ja toimintayksiköissä.

Hoitoa joudutaan laillisuusvalvonnassa arvioimaan myös lääketieteellisillä ja hammaslääketieteellisillä perusteilla. Näissä tilanteissa OA on kuullut ennen asian ratkaisemista asiantuntijoita, yleensä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa (Valvira).



Toimenpideprosentti vuosina 2007–2016

Terveydenhuoltoon kohdistuvia kanteluita ratkaistiin 534 ja 7 omasta aloitteesta tutkittavaksi otettua asiaa. Toimenpideratkaisujen osuus asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista oli 16 %.

Saapuneiden kanteluiden trendi on viime vuosina ollut tasainen, noin 500 kantelua. Vuonna 2009 saapuneiden kanteluiden määrä kaksinkertaistui edelliseen vuoteen verrattuna: kanteluita saapui 800. Kasvu selittyi suurelta osin siitä, että suunnitelma sulkea Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) Länsi-Uudenmaan sairaalan osastoja, lähinnä synnytysosasto, Tammisaaressa tuotti 345 kantelua.

4.11.2 ESITYKSET JA OMAT ALOITTEET

Seuraavassa selostetaan omia aloitteita ja kanteluratkaisuja, jotka johtivat esityksen tekemiseen.

Potilaan eristäminen yhteispäivystyksessä

Lääkäri menetteli mielenterveyslain vastaisesti Turun yliopistollisen keskussairaalan yhteispäivystyksessä, kun hän ei huolehtinut poliisilta virka-apua pyytäessään siitä, että terveydenhuollon ammattikoulutuksen saaneet henkilöt olisivat olleet mukana toimitettaessa potilasta yhteispäivystykseen.

Potilaan noutaminen terveyskeskukseen tai sairaalaan on ensi sijassa terveydenhuollon ammattikoulutuksen saaneen henkilökunnan tehtävä. Poliisin myötävaikutus on toissijaista ja sidottu laissa säädettyihin edellytyksiin (”kuljetettavan väkivaltaisuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi”). Potilaan noutaminen on siten ensi sijassa hoidollinen toimenpide, josta huolehtivat terveydenhuollon ammattihenkilöt. Lääkärin virka-apupyyntöön merkitsemää perustelua (”on poistunut sieltä ilman lupaa”) ei voitu soveltaa potilaaseen, jota ei ollut otettu mielenterveyslain mukaan tarkkailuun tai määrätty hoitoon. Kysymys ei myöskään ollut mielenterveyslaissa tarkoitetusta erittäin kiireellisestä tapauksesta.

OA totesi, että ambulanssin lähettäminen ei ole ensisijainen keino potilaan saamiseksi päivystykseen, vaan potilaan kutsuminen terveyskeskukseen tai lääkärin kotikäynti potilaan luona. Tämä perustuu kaikessa viranomaistoiminnassa noudatettavaan suhteellisuusperiaatteeseen ja lievempien keinojen ensisijaisuuteen.

OA katsoi, että potilaan henkilökohtaiseen vapauteen puututtiin hallinnon suhteellisuusperiaatteen vastaisesti, koska potilaan eristäminen (yhteispäivystyksen putkaan laittaminen) ei näyttänyt olleen välttämätöntä. Eristämisen edellytysten arviointia vaikeuttivat puutteelliset potilasasiakirjamerkinnät. Myös potilaan valvonta eristämisen aikana oli riittämätöntä ja liikelaitoksen oman ohjeistuksen vastaista. Potilaan oikeutta turvallisuuteen ja hyvään hoitoon siten loukattiin.

Voimassa olevassa laissa ei ole säännöksiä, joiden perusteella rauhaton potilas voitaisiin eristää suljettuun tilaan ennen kuin hänet on otettu tarkkailuun mielenterveyslain mukaan. Lainsäädännössä oleva puute on yleisesti tiedostettu ja asiaa koskevaa lainsäädäntöä on odotettavissa. Potilaan eristäminen saattaa olla kuitenkin sallittua rikoslaissa tarkoitettuna hätävarjeluna tai pakkotilana. Kun otetaan huomioon, että eristämisellä puututaan potilaan perustuslaissa suojattuun henkilökohtaiseen vapauteen, toimenpiteelle on OA:n mukaan oltava painavat perustelut ja se on valvonnan mahdollistamiseksi dokumentoitava tarkasti.

Koska toimenpiteet loukkasivat tai vaaransivat potilaan perusoikeuksia henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen, OA esitti, että Varsinais-Suomen ensihoidon ja päivystyksen liikelaitos hyvittää kantelijalle häneen kohdistetut perusoikeuksien loukkaukset (1768/4/15*).

Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän ensihoidon ja päivystyksen liikelaitos ilmoitti 8.7.2016 hyvittäneensä kantelijalle 200 euroa perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksesta.

Ensihoidon virheellinen menettely

Kouristuskohtauksen saaneen kantelijan ensihoitoa ei toteutettu potilaslaissa tarkoitetulla tavalla yhteisymmärryksessä kantelijan kanssa, koska tämän ruumiilliseen koskemattomuuteen kajottiin ilman tämän suostumusta. Vakiintuneen hoitokäytännön mukaisesti kouristuskohtauksen hoitoprotokollaan kuuluu selvittää, onko potilaalta mennyt virtsat alle. Tätä selvitettiin kysymällä sitä kantelijalta, joka vastasi kysymykseen kieltävästi. Tästä huolimatta asian varmistamiseksi ensihoitaja kajosi kantelijan housuihin/jalkoväliin.

Kajoaminen olisi edellyttänyt kantelijan informoimista asiasta ja hänen antamaansa suostumusta. OA korosti sitä, että oikeusjärjestykseemme ei sisälly mitään sellaista yleistä oikeutusta henkilön itsemääräämisoikeuden sivuuttamiseen sillä perusteella, että puuttumista hänen ruumiilliseen koskemattomuuteensa voidaan objektiivisesti tai lääketieteellisesi arvioiden pitää hänen etujensa mukaisena.

Lääketieteelliset toimenpiteet, jotka on suoritettu ilman potilaan suostumusta tai toimenpiteeseen erikseen oikeuttavan lain tukea ovat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) käytännössä katsottu sellaisiksi loukkauksiksi, joista on suoritettava rahallinen korvaus (esim. *Y.F. v. Turkki* 22.7.2003 ja *X v. Suomi* 3.7.2012). EIT on ratkaisuissaan kiinnittänyt huomiota siihen, onko toimenpide aiheuttanut valittajalle pelon, ahdistumisen tai alemmuuden tunteita. Kantelija totesi, että hän tunsi itsensä nöyryytetyksi ja loukatuksi, halvaksi ja likaiseksi. OA piti selvänä, että ensihoidon menettely aiheutti kantelijalle sellaista kärsimystä, joka tuli hyvittää hänelle.

OA saattoi käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän ja Kanta-Hämeen pelastuslaitoksen tietoon vastaisen varalle. Hän esitti, että kuntayhtymä ja pelastuslaitos yhdessä hyvittävät kantelijalle tähän kohdistetun perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksen. OA pyysi kuntayhtymää olemaan tässä tarkoituksessa sopivalla tavalla yhteydessä kantelijaan ja ilmoittamaan hänelle toimenpiteistään (1418/4/15*).

Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän hallintojohtajan 30.6.2016 antaman ilmoituksen mukaan kantelija kutsuttiin tapaamaan johtajaylilääkäriä ja ensihoitopäällikköä 27.6.2016. Tapaamisessa keskusteltiin tapahtuneesta ja ensihoitopäällikkö esitti tapahtuneen johdosta anteeksipyynnön kantelijalle. Samalla sovittiin, että ensihoitopäällikkö käy yhdessä asianomaisen ensihoitajan kanssa vielä kantelijan kotona, jolloin myös ensihoitaja esittää osaltaan anteeksipyynnön. Kantelija toivoi tätä itse.

Ilmoituksen mukaan hyvitysasian käsittely on käynnistynyt, mutta hyvityksen määrästä ei ole vielä päätetty. Lisäksi on käynnistetty ensihoidon ohjeistuksen tarkistaminen, jotta voidaan varmistua siitä, että kaikki potilaat tulevat hoidetuksi asianmukaisen hienotunteisesti.

Psykiatrisen potilaan yhteydenpitoa oikeusavustajaansa ei saa rajoittaa

Potilaan psykoottinen oireilu ei ollut riittävä syy rajoittaa hänen yhteydenpitoa oikeusavustajaansa yli vuorokaudella. On kuitenkin mahdollista, että esimerkiksi eristetyn psykiatrisen potilaan terveydentila voi olla sellainen, että hänen käyttöönsä ei voida tilapäisesti antaa puhelinta tai muita yhteydenpitovälineitä. Tällaisen tilanteen on kuitenkin oltava hyvin poikkeuksellinen ja mahdollisimman lyhytaikainen.

Yhteydenpidon rajoittamisesta päättäneellä päivystäjänä toimineella erikoistuvalla lääkärillä ei ollut mielenterveyslain mukaan toimivaltaa päätöksen tekemiseen. Toimivalta on vain sairaalan psykiatrisesta hoidosta vastaavalla ylilääkärillä tai muulla vastaavalla lääkärillä. Yhteydenpidon rajoittamisesta olisi myös tullut tehdä valituskelpoinen päätös.

OA pyysi sairaanhoitopiiriä harkitsemaan, voisiko se hyvittää kantelijalle hänen oikeuksiensa loukkauksen (1086/4/15).

Sairaanhoitopiiristä vastattiin 22.8.2016, että yhteydenpidon rajoittamisesta tehdään aina ylilää-

kärin tai muun vastaavan lääkärin toimesta kirjallinen päätös, joka psykiatrian toimialueen kirjallisen ohjeen mukaan tehdään virka-aikana. Ohjeen mukaan yhteydenpitoa oikeusavustajaan tai potilasasiamieheen ei saa rajoittaa.

Kyseisessä tapauksessa yhteydenpidon rajoittaminen oli niin välttämätöntä panna täytäntöön niin nopeasti, ettei kirjallista päätöstä ehditty tehdä. Päätös tehtiin heti virka-aikana. Potilaan yhteydenpidon rajoittamisessa tapahtui muotovirhe, koska toimialueella olevaa ohjetta ei noudatettu. Tapahtuneesta on esitetty pahoittelu potilaalle. Lisäksi toimialueen ohjeet on uudistettu ja järjestetty aiheesta koulutustilaisuus hoitohenkilökunnalle.

Potilasasiakirjassa olevaa tietoa ei saa ilmaista sivulliselle

Hyvinkään sairaala menetteli lainvastaisesti, kun kantelijan vuonna 2003 syntynyttä poikaa (potilas) koskevista potilasasiakirjoista lähetettiin potilaan isälle jäljennös, josta ilmeni, että potilaan sisar oli lastensuojelun asiakas. Lapsilla oli eri isät.

Tieto sisaren lastensuojelun asiakkuudesta oli salassa pidettävä sekä julkisuus- että potilaslain mukaan. Sisarta koskevat tiedon olisi saanut luovuttaa sivulliselle vain hänen tai hänen edustajansa suostumuksella. Tässä tapauksessa potilaan isä oli sivullinen potilaan sisareen nähden, eikä potilaan äiti ollut lapsen huoltajana antanut suostumustaan tietojen luovuttamiseen.

OA esitti HUS:lle harkittavaksi, kuinka se voisi hyvittää potilaan sisarelle tälle aiheutuneen yksityiselämän suojan loukkauksen. Hän pyysi sairaanhoitopiiriä olemaan asiassa tarvittavalla tavalla yhteydessä kantelijaan ja ilmoittamaan, mihin lopputulokseen asiassa oli päädytty (3425/4/15).

HUS ilmoitti 29.11.2016, että OA:n päätöksen pohjalta he ovat tavoitelleet kantelijaa puhelinsoitoin sekä sähköpostitse yhteydenottoa varten. Kantelijaa ei kuitenkaan ole tavoitettu.

Terveydenhuollon ammattihenkilöiden oikeus potilastietojen katseluun

Töölön sairaalassa säärimurtuman hoidossa olleen kantelijan mielestä terveydenhuollon ammattihenkilöt loukkasivat hänen yksityisyyttään, koska he olivat katselleet hänen psykiatrian ja naistentautien potilastietojaan laajemmin kuin heidän työtehtävänsä olisivat edellyttäneet.

Selvityksen perusteella kaikki kantelijan tietoja katselleet terveydenhuollon ammattihenkilöt ja muut työntekijät osallistuivat hänen hoitoonsa tai hoitoon liittyviin tehtäviin. OA totesi, että he eivät siis olleet kantelijaan nähden sivullisia potilaslaissa tarkoitetulla tavalla. Tämän vuoksi heillä oli oikeus käsitellä kantelijan potilastietoja tehtäviensä edellyttämässä laajuudessa ilman hänen suostumustaan. OA:n mukaan potilas ei myöskään voi kieltää tietojensa käyttöä toimintayksikön sisällä, mikä tässä tapauksessa tarkoitti HUS:ia.

OA totesi, että terveydenhuollon ammattihenkilöillä on oltava harkintavaltaa sen suhteen, mitä tietoja he pitävät tarpeellisina kussakin hoitotilanteessa. Tietojen käsittelylle asetettavat liian tiukat rajoitukset ovat ongelmallisia potilasturvallisuuden kannalta. Toisaalta potilaan oikeus yksityisyyteen on perustuslaissa turvattu perusoikeus, jota on kunnioitettava. Tämä näkökohta koskee erityisesti psykiatrisessa hoidossa tehtyjä merkintöjä, jotka on asetettu erityisasemaan myös lainsäädännössä. Niin ikään naistentautien tietoihin liittyy usein samankaltainen arkaluonteisuus. Näiden tietojen käsittelyn tarvetta on siis OA:n mukaan harkittava erityisen huolellisesti.

Hoitajat perustelivat tietojen katselua sillä, että he halusivat tutustua potilaaseen ja hoitaa häntä kokonaisvaltaisesti. OA totesi, että jos tämä perustelu hyväksytään sellaisenaan, potilaan tietoja saisi aina katsella rajattomasti. Tämä ei vastaa korkeimman oikeuden (KKO 2014:86) linjausta siitä, että tietojen katselussa on tapauskohtaisesti otettava huomioon potilaan oikeus yksityisyyteen. OA:n mukaan tällaista punnintaa työtehtäviin liittyvän tiedontarpeen ja kantelijan yksityisyyden suojan välillä ei suoritettu lainkaan.

OA pyysi HUS:ia tarkastelemaan potilastietojen käsittelyä koskevia ohjeitaan tai käytänteitään siltä kannalta, voidaanko potilaan oikeus hyvään hoitoon ja yksityisyyteen sovittaa yhteen paremmin kuin kantelijan tapauksessa näytti tapahtuneen. Hän pyysi sairaanhoitopiiriä ilmoittamaan toimenpiteistään 28.2.2017 mennessä (3491/4/15*).

Maksun periminen B-lausunnosta

Koska sopeutumisvalmennus kuuluu kunnan järjestämisvastuulle kuuluvaan lääkinnälliseen kuntoutukseen, joka puolestaan kuuluu terveydenhuoltolain mukaan sairaanhoitoon, sopeutumisvalmennusta koskeva lääkärinlausunto liittyy hoitoon. Tämän vuoksi OA katsoi, että Turun kaupunki menetteli virheellisesti periessään kantelijalta asiakasmaksun terveyskeskuslääkärin laatimasta, sopeutumisvalmennusta koskevasta B-lausunnosta.

OA:n havaintojen mukaan kirjallisia yksilöpäätöksiä ei yleensä anneta terveydenhuollon ns. tasamaksuista, kuten käynti- ja hoitopäivämaksuista toisin kuin tulosidonnaisista maksuista, esimerkiksi pitkäaikaisesta laitosmaksusta. Tasamaksu käynnistä tai palvelutapahtumasta peritään laskulla. OA:n mukaan hallintolain palveluperiaatteesta ja neuvontavelvollisuudesta johtuu, että laskuun tulee liittää ohjeet siitä, miten potilas voi hakea maksuun muutosta. Ohjeista tulisi myös käydä ilmi, että potilas voi pyytää maksusta viranhaltijapäätöksen, jos sellaista ei ole liitetty laskuun.

Asiakasmaksun oikeellisuutta koskevaa kantelijan vaatimusta käsiteltiin Turun kaupungin hyvinvointitoimialalla lähes 10 kuukautta, joka oli OA:n mukaan kohtuuttoman pitkä käsittelyaika.

OA totesi, että nykyisen lainsäädännön perusteella voi olla epäselvää ja tulkinnanvaraista, milloin on kysymys lääkärin antamista todistuksista ja lausunnoista, jotka eivät liity potilaan hoitoon ja joista siis voidaan periä maksu. Terveydenhuollon maksujärjestelmän tulee olla selkeä ja ymmärrettävä.

OA viittasi 16.8.2010 antamaansa kanteluratkaisuun (1739/4/09), jossa hän saattoi sosiaali- ja terveysministeriön (STM) tietoon käsityksensä lainsäädännön täsmentämistarpeesta. Koska lääkärintodistusten ja -lausuntojen maksullisuutta koskeviin säännöksiin ei ollut tehty täsmennyksiä, OA uudisti jo aikaisemmin tekemänsä esityksen.

OA saattoi Turun kaupungin hyvinvointitoimialan tietoon käsityksensä sen menettelyn virheellisyydestä terveydenhuollon asiakasmaksun perimisessä. OA esitti hyvinvointitoimialan harkittavaksi, miten se voisi hyvittää virheellisen menettelynsä kantelijalle. OA saattoi hyvinvointitoimialan tietoon myös käsityksensä asiakasmaksua koskevan vaatimuksen kohtuuttoman pitkästä käsittelyajasta (5589/4/15*).

Turun kaupungin hyvinvointitoimiala ilmoitti 3.1.2017 palauttaneensa kantelijalle virheellisesti perityn asiakasmaksun korkoineen.

Yhtenäinen linjaus kroonisen väsymysoireyhtymän hoitoon

OA totesi, että kroonista väsymysoireyhtymää (KVO) sairastavien potilaiden oikeus perustuslaissa turvattuihin riittäviin ja yhdenvertaisiin terveyspalveluihin ei kaikilta osin toteudu Suomessa. KVO:n toiminnallinen kokonaisuus, hoitoketju ja työnjako eivät ole selkeitä. KVO-potilaita hoidetaan useilla diagnoosinumeroilla erikoissairaanhoidon eri yksiköissä. Myös perusterveydenhuolto tarvitsee ohjeistusta KVO:n hoitojen toteutuksesta ja porrastuksesta. Asianmukaisen tiedon puuttuessa monet KVO-potilaat ovat kokeellisia ja mahdollisesti myös haittavaikutuksia aiheuttavia hoitomuotoja tarjoavien lääkäreiden hoidossa, mikä on omiaan vaarantamaan potilasturvallisuutta.

OA saattoi käsityksensä STM:n tietoon ja pyysi sitä käytettävissään olevin keinoin ohjaamaan sairaanhoitopiirejä ja kuntien perusterveydenhuollon yksiköitä KVO:n diagnosoinnissa ja hoidon toteuttamisessa. Hän pyysi STM:ää ottamaan huomioon KVO:n hoidon kehittämisen yhtenäis-

ten kiireettömän hoidon perusteiden päivittämisessä (417/4/15*).

STM ilmoitti 8.12.2016, että sen asettama hoidon saatavuuden ja yhtenäisten hoidon perusteiden työryhmä on päättänyt valmistella kroonisen väsymysoireyhtymän kiireettömän hoidon perusteet. Työn on suunniteltu valmistuvan vuoden 2017 aikana.

Potilaan valokuvaaminen ja asema opetuspotilaana

Kantelijan rintojen valokuvaaminen oli plastiikkakirurgisen hoidon suunnittelun ja seurannan kannalta sinänsä asianmukaista ja perusteltua. Kantelijan potilaslain mukainen tiedonsaantioikeus ei kuitenkaan toteutunut parhaalla mahdollisella tavalla. Kantelijalle ei kerrottu riittävän selkeästi valokuvaamisen tarkoitusta tai merkitystä hänen hoidossaan. Potilaslain 6 §:stä johtuu, että kantelijan valokuvaamiseen olisi tullut saada hänen tietoinen suostumuksensa. Kantelijalla oli ollut myös oikeus kieltäytyä valokuvaamisesta.

Valviran tavoin OA piti asianmukaisena menettelynä sairaalan välineistön ja henkilökunnan, ensisijaisesti valokuvaajan, käyttämistä potilaan hoitoon liittyvien valokuvien ottamisessa. Tällainen menettely turvaa parhaiten potilaan oikeutta salassa pidettävien henkilötietojensa suojaan. OA katsoi, että osastonylilääkäri menetteli virheellisesti käyttäessään omaa kameraansa kantelijan valokuvaamiseen.

Kantelijan potilaskertomukseen olisi tullut tehdä selkeät merkinnät valokuvien ottamisesta yksityiskohtaisine perusteluineen. Potilasasiakirjoihin tulee merkitä myös potilaan antama tietoinen suostumus valokuvaamiseen tai siitä kieltäytyminen.

Kantelija oli joutunut vastaanottokäynnillä riisuuntumaan ja olemaan valokuvattavana kaikkien läsnä olleiden edessä. Kantelija koki tilanteen hyvin ahdistavaksi ja nöyryyttäväksi. OA katsoi, että kantelijan hoitoa ei vastaanottokäynnillä järjestetty potilaslaissa tarkoitetulla tavalla hänen yksityisyyttään kunnioittaen. Kantelijalle olisi tullut informoida ennen vastaanottoa siellä läsnäolevista henkilöistä. Vastaanoton olosuhteet olisi tullut järjestää siten, että hän olisi voinut riisuuntua esimerkiksi sermin takana.

OA totesi, että terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutuksessa terveydenhuollon toimintayksiköissä tarvitaan yhteistyötä potilaiden kanssa. Potilaalla on keskeinen osuus tässä koulutuksessa. Opetustapahtuma ei kuitenkaan saa muodostua esteeksi luottamukselliselle hoitosuhteelle. Potilaan oikeudet ovat samat riippumatta siitä, onko hän opetuksen kohteena vai ei.

OA:n mukaan opiskelijoiden läsnäolosta leikkauksessa tai vastaanottotilanteessa opetustarkoituksessa tulee informoida potilasta etukäteen ennen leikkausta tai vastaanottoa ja pyytää häneltä erillinen tietoon perustuva suostumus opiskelijoiden läsnäoloon. Hän viittasi myös EIT:n viimeaikaiseen ratkaisukäytäntöön, jossa on todettu, että opiskelijoiden läsnäolo ilman potilaan nimenomaista suostumusta rikkoi potilaan yksityisyyden suojaa (ratkaisu *Konovalova v. Venäjä* 9.10.2014). Tuomion mukaan potilasta olisi tullut informoida täsmällisesti ja varmistaa hänen suostumuksensa siihen, että synnytystä seurasi myös lääketieteen opiskelijoita. Kun näin ei ollut tehty, valittajan oikeutta Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 8 artiklan mukaiseen yksityisyyden suojaan oli loukattu.

Kantelijaa ei pidetty ”varsinaisena opetuspotilaana”. Selvityksen mukaan ”hoidettavat potilaat eivät ole varsinaisia opetuspotilaita, sillä opiskelijat eivät yksin haastattele, tutki tai hoida potilaita, vaan ovat lääkärin assistentteina leikkauksissa ja seuraamassa lääkärin työtä poliklinikalla”. OA:n oli vaikea ymmärtää tällaista opetuspotilaan määrittelyä. OA:n oma käsitys oli, että kantelija oli opetuksen kohteena ja että tältä olisi tullut pyytää tietoinen suostumus opiskelijoiden läsnäoloon leikkauksessa ja vastaanottotilanteessa. Tämä suostumus voisi sinänsä olla suullinenkin, mutta sen antamisen osoittaminen voi olla jälkikäteen vaikeaa.

OA totesi, että opiskelijat ovat potilaslaissa tarkoitettuja sivullisia. Tämän vuoksi potilasasiakirjoihin sisältyvien tietojen antamiseen opiske-

lijoille on oltava potilaan kirjallinen suostumus. Tilanne voi olla toinen vain sellaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa opiskelija todella osallistuu potilaan hoitoon. Ne poikkeukset, joissa potilaslain mukaan riittää suullinen suostumus (potilaslain 13 §:n 3 momentin 2 kohta), eivät sovellu opetustilanteisiin.

Potilaan asemaa terveydenhuoltohenkilöstön opetuksessa ei ole säännelty laissa. Opetuspotilaan käsitteen määrittely ja opetustilanteissa noudatettavien menettelytapojen nimenomainen sääntely laissa olisi OA:n mukaan perusteltua.

OA saattoi osastonylilääkärin tietoon käsityksensä menettelyn virheellisyydestä potilaan valokuvaamisessa ja potilasasiakirjamerkintöjen puutteellisuuksista. Hän saattoi osastonylilääkärin tietoon myös käsityksensä potilaan tietoisen suostumuksen pyytämisestä opiskelijoiden läsnäoloon. Hän saattoi vielä osastonylilääkärin tietoon käsityksensä potilaan yksityisyyden kunnioittamisesta vastaanottotilanteessa

OA esitti STM:n harkittavaksi, että opetuspotilaan käsite ja opetustilanteissa noudatettavat menettelytavat säänneltäisiin nimenomaisesti laissa. Hän pyysi sitä ilmoittamaan hänelle 31.5.2017 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä on antanut aihetta (3892/4/15*).

Potilasasiakirjassa olevan tiedon antaminen potilaalle

OA:n mukaan on sinänsä asianmukaista, että potilaalle annetaan mahdollisuus tutustua hänen hoidostaan tehtyihin potilasasiakirjamerkintöihin terveydenhuollon ammattihenkilön opastuksella. Tällaista menettelyä ei kuitenkaan voida asettaa potilasasiakirjojen luovuttamisen ehdoksi. OA totesi, että Lapin sairaanhoitopiirin kuntayhtymän Muurolan sairaalan lääkäri ei voinut kieltäytyä potilasasiakirjajäljennösten antamisesta potilaalle sillä perusteella, että tämä ei mahdollisesti ymmärtänyt terveydenhuollon ammattihenkilöiden merkintöjä. Henkilötietolain mukaan tiedot on annettava ”pyydettäessä kirjallisesti”, mikä vakiintuneessa tulkinnassa tarkoittaa jäljennöksiä.

OA:n mukaan lääkärin olisi tullut ilmoittaa kirjeessään potilaalle, että jos tämä ei halunnut käyttää hyväkseen mahdollisuutta tutustua aineistoon sairaalassa, se lähetetään hänelle postitse. Koska jäljennöksiä potilasasiakirjoista olisi voitu luovuttaa potilaalle vasta sairaalassa käynnin jälkeen, lääkärin kirje merkitsi potilaan tarkastusoikeuden osittaista epäämistä. Kirjettä oli siten pidettävä henkilötietolaissa tarkoitettuna kieltäytymistodistuksena. Tietosuojavaltuutetun käytännön mukaan kieltäytymistodistus on annettava myös siinä tapauksessa, että tietoja ei anneta pyydetyssä muodossa. Potilaan oikeusturvan kannalta on suositeltavaa, että kieltäytymistodistuksesta käy ilmi, että asian voi saattaa tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi.

Lopputulos olisi ollut sama, jos potilaan tietopyyntöä olisi käsitelty julkisuuslain mukaan. Siinä tapauksessa olisi tullut noudattaa julkisuuslaissa säädettyä menettelyä. Koska tiedot annettiin henkilötietolain nojalla, OA ei käsitellyt enemmälti julkisuuslakiin liittyviä kysymyksiä.

Lääkärin menettelyn moitittavuutta arvioidessaan OA otti huomioon, että STM:n opas, johon lääkärin ratkaisu perustui, oli tulkinnanvarainen. Sen vuoksi hän saattoi ratkaisunsa sekä lääkärin että STM:n tietoon (1669/2/15*).

STM ilmoitti 30.9.2016, että opasta on täsmennetty OA:n päätöksen mukaisesti.

Kuoleman toteamisen tulee tapahtua viivytyksettä

STM:n oppaassa (Kuoleman toteaminen, Opas terveydenhuollon henkilöstölle) annetuissa ohjeissa todetaan, että kuoleman tapahtuessa sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksessa, lääkärin tulee todeta kuolema mahdollisimman pian, viimeistään seuraavana arkipäivänä. Kuolemansyyn selvittämisestä annetussa asetuksessa on kuitenkin todettu, että lääkärin on saatuaan ilmoituksen kuolemasta viivytyksettä suoritettava ulkoinen ruumiintarkastus kuoleman toteamiseksi ja sen syiden sekä muiden olosuhteiden selvittämiseksi.

OA viittasi 6.7.2010 antamaansa päätökseen (1478/4/10), jossa hän oli pitänyt välttämättömänä, että STM toimenpiteillään poistaa kuolemansyyn selvittämisestä annetun asetuksen ja kuoleman toteamisesta antamiensa ohjeiden välisen ristiriidan. STM ei ollut kuitenkaan poistanut tätä ristiriitaa.

Perustuslakivaliokunta on, ottaen huomioon perustuslain säännös oikeudesta elämään ja säännös, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla, pitänyt välttämättömänä, että valtioneuvoston piirissä ryhdytään välittömästi toimenpiteisiin kuoleman toteamista koskevan perussäännöksen säätämiseksi lain tasolla (PeVL 24/2010 vp).

Vaikka STM oli ryhtynyt tässä asiassa tarpeellisiin lainvalmistelutoimenpiteisiin, OA piti edelleen välttämättömänä, että se muuttaa ohjettaan siltä osin kuin se on ristiriidassa voimassa olevan lainsäädännön kanssa. OA pyysi STM:ää ilmoittamaan hänelle, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt asiassa (836/4/15*).

STM ilmoitti 26.10.2016, että se on perustanut työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella kuolemansyyn selvittämisen lainsäädännön kokonaisuudistus. Osana työryhmän työtä on tarkoitus laatia uusi ohjeistus vastaamaan uutta lainsäädäntöä. Valmistelussa on otettu erityiseen tarkasteluun kuoleman toteamisen käytännöt. Käsittelyssä on ollut se, miten OA:n edellytys oppaan muuttamisesta voitaisiin toteuttaa huomioiden, että työryhmä valmistelee jo lainsäädäntömuutoksia, jotka toteutuessaan muuttaisivat käytäntöjä. Ministeriö on päätynyt siihen, että paras tapa on ilmoittaa ja tiedottaa, että vuonna 2004 annettu ohje ei ole enää vanhentuneena voimassa.

Toisessa EU-maassa hankitun tutkinnon tunnustaminen

OA:n mukaan oli ilmeistä, että kantelijalle oli syntynyt Valviran virkamiesten kanssa käytyjen keskustelujen perusteella merkittävällä tavalla virheellinen kuva psykologin ammatin laillistamista koskevista vaatimuksista. Asian käsittely oli myös aiheettomasti viivästynyt.

Toisessa EU/ETA-maassa hankitun tutkinnon tunnustamista koskevassa asiassa on keskeistä selvittää tutkinnon mahdollisesti antama ammatinharjoittamisoikeus lähtömaassa. Kantelijan opintoja arvioidessaan Valvira totesi, että unionin tunnustamismenettelyä ei voida soveltaa. Tämä johtopäätös näytti sinänsä pitävän paikkansa. Sen sijaan OA piti ongelmallisena, että asiakirjoista ei lainkaan ilmennyt, että Valvira olisi harkinnut asiaa EU-oikeuden yleisten periaatteiden valossa.

EU-tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että silloin kun toisessa EU/ETA-valtiossa hankittua koulutusta ei voida tunnustaa yleisen tunnustamisjärjestelmän puitteissa, asiaa on vielä harkittava unionin kansalaisen perusvapauksien kannalta (työntekijöiden vapaa liikkuvuus ja sijoittautumisoikeus, SEUT 45 ja 49 artikla). Oikeuskäytäntö perustuu ennen tunnustamisjärjestelmän voimaantuloa annettuun *Vlassopoulou*-ratkaisuun (C-340/89).

Vlassopoulou-oikeuskäytännön mukaan hakemusta ei saa hylätä pelkästään sillä perusteella, että tutkintoa ei voida tunnustaa tunnustamisjärjestelmän mukaan. Sen lisäksi ”on otettava huomioon kaikki tutkintotodistukset, todistukset ja muut muodollista kelpoisuutta osoittavat asiakirjat samoin kuin asianomaisen henkilön asian kannalta merkityksellinen kokemus, siten, että viranomaiset vertaavat näistä todistuksista ilmenevää kelpoisuutta ja tätä kokemusta kansallisessa lainsäädännössä edellytettyihin tietoihin ja pätevyyteen” (esim. asia C-298/14 Broulliard).

Asiakirjojen perusteella tällaista harkintaa ei suoritettu. Tällä puutteella ei kuitenkaan ollut merkitystä asian lopputulokseen. Valvira näytti käytännössä suorittaneen vastaavan arvioinnin, jossa oli otettu huomioon kantelijan sekä UK:ssa että Suomessa suorittamat opinnot. Niistä kävi myös ilmi, miltä osin kantelijan opinnot eivät vastanneet Suomen vaatimuksia. OA ei katsonut, että Valviran kantelijalle alustavasti ilmoittama ratkaisun lopputulos olisi näin ollen ollut virheellinen. OA kiinnitti kuitenkin Valviran huomiota edellä mainitun oikeuskäytännön huomioon ottamiseen EU/ETA-maissa suoritettujen tutkintojen tunnustamisen edellytyksiä arvioitaessa.

Kun Valvirassa oli päädytty kielteisen ratkaisun tekemiseen kantelijan hakemuksen johdosta, hänelle ilmoitettiin mahdollisuudesta peruuttaa hakemuksensa kustannusten säästämiseksi. OA piti menettelyä sinänsä asianmukaisena ja neuvontavelvollisuuden mukaisena. OA kiinnitti kuitenkin Valviran huomiota hakemuksen peruuttaminen merkitykseen: hakija menettää tällöin mahdollisuutensa hakea muutosta päätökseen tuomioistuimelta. Tämän vuoksi on olennaista, että hakija on tietoinen hakemuksen peruuttamisen seurauksista hänen oikeussuojansa kannalta.

OA pyysi Valviraa tarkastelemaan ulkomailla ja etenkin EU/ETA-maissa suoritettujen tutkintojen tunnustamisesta annettavaa neuvontaa ja sen dokumentointia koskevia käytäntöjään ja selvittämään, voisiko käytäntöjä parantaa nyt ilmenneiden ongelmien välttämiseksi tulevaisuudessa (2164/4/15*).

Valvira ilmoitti 13.10.2016, että sen ammattioikeusryhmässä työskentelee 15 henkilöä. Vuonna 2015 ryhmä laillisti tai nimikesuojasi 20 970 terveydenhuollon ammattihenkilöä. Vireillä oleviin hakemusasioihin liittyvän neuvonnan dokumentointi on parantunut keväällä 2016 käyttöön otetun sähköisen asianhallintajärjestelmän myötä.

Valvira tiedostaa, että asioita käsittelevien virkamiesten on omassa toiminnassaan ja antamassaan neuvonnassa kiinnitettävä jatkossa enemmän huomiota kysymyksen taustoittamiseen ja siihen, että asiakas varmasti ymmärtää hänelle annetun ohjauksen sisällön. Valvira toteaa kiinnittävänsä jatkossa enemmän huomiota siihen, että selvitystoimenpiteet ajoitetaan oikea-aikaisesti suhteessa asian käsittelyyn.

Valvira ilmoitti, että se tulee kiinnittämään huomiota EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja harkitsemaan ammattipätevyyden tunnustamista EU-oikeuden yleisten periaatteiden valossa silloin, kun automaattista tai yleistä tunnustamisjärjestelmää ei voida soveltaa. Se tulee informoimaan periaatteista myös verkkosivuillaan. Valviran ammattioikeusryhmässä on kerrattu oikeussuojakeinoista ilmoittamisen tärkeys ja se, että hakijan on kuulemisvaiheessa tultava tietoiseksi siitä, että peruuttamalla hakemuksen hän luopuu oikeussuojakeinosta, jolla hän voisi riitauttaa Valviran ratkaisun.

DNR-päätös ei ole kannanotto potilaan muun hoidon aktiivisuuteen

OA selvitti omana aloitteenaan, antoiko hänen tietoonsa tullut joidenkin hoitoyksiköiden käsitys siitä, että DNR-päätös olisi laajempi kannanotto potilaan hoidon aktiivisuuteen, mahdollisesti aihetta täsmentää Valviran ohjetta 5/2013 ”Hoitosuunnitelmat pitkäaikaishoidossa ja ensihoito”. OA pyysi Valviraa ilmoittamaan hänelle käsityksestään ja mahdollisista toimenpiteistään asiassa (59/2/15*).

Valvira ilmoitti 26.5.2015, että DNR-päätös on lääkärin tekemä lääketieteellinen päätös pidättyä potilaan sydämen sähköisestä tahdistuksesta ja paineluelvytyksestä sydämen pysähtyessä. Päätöksen ei tule vaikuttaa potilaan muuhun hoitoon, vaan sitä jatketaan, kuten aikaisemminkin. Valvira korostaa, että DNR-päätös ei ole hoitosuunnitelma. Pitkäaikaishoidossa (ml. kotihoidossa) oleville potilaille on siten laadittava hoitosuunnitelma, vaikka potilaalle olisi tehty DNR-päätös.

Käsitys siitä, että DNR-päätös olisi laajempi kannanotto potilaan hoidon aktiivisuuteen, on Valviran käsityksen mukaan virheellinen ja antoi aihetta toimenpiteisiin. Virheellisen käsityksen korjaamiseksi Valvira täsmensi ohjettaan 5/2013 uudella 25.5.2015 päivitetyllä ohjeella dnro 414/06.00.00.05/2015. Lisäksi Valvira päivitti verkkosivuillaan elämän loppuvaiheen hoitoa koskevia tekstikokonaisuuksia.

4.11.3 TARKASTUKSET

Tarkastuksillaan psykiatrista sairaalahoitoa antaviin toimintayksikköihin OA valvoo erityisesti hoitoon määrättyjen potilaiden oloja ja kohtelua sekä heidän perusoikeuksiensa toteutumista. Tarkoituksena on myös selvittää, miten potilaita neuvotaan ja heille tiedotetaan heidän oikeuksistaan ja miten heidän omaisensa otetaan huomioon tässä yhteydessä. OA ja hänen esittelijänsä keskustelevat sairaalan johdon, potilasasiamiehen, henkilökunnan ja potilaiden kanssa, pereh-

tyvät 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).

Psykiatrista sairaalahoitoa antavista toimintayksiköistä tarkastettiin vuonna 2016 Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän Pitkäniemen ja Vammalan sairaalat, Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiirin Eksoten Etelä-Karjalan keskussairaalan psykiatrian yksikkö sekä Tampereen kaupungin Hatanpään puistosairaala. Lisäksi tehtiin ennalta ilmoittamaton tarkastus Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän Tampereen yliopistollisen sairaalan Acutan päivystykseen.

Tarkastuksilla tehtyjä havaintoja selostetaan jaksossa 3.4.

4.11.4 RATKAISUJA

Riittävät terveyspalvelut

Albinismipotilaiden hoidon järjestämisessä on puutteita

OA:n mukaan albinismipotilaat eivät saa yhdenvertaisesti perustuslaissa turvattuja riittäviä terveyspalveluita. Näiden potilaiden tutkimus- ja hoitokäytännöt vaihtelevat eri sairaanhoitopiireissä. Suomessa ei ole albinismipotilaille yhtenäisiä ja vakiintuneita tutkimus- tai hoitosuosituksia.

Albinismipotilaan tarvitsemia UV-säteilyltä suojaavia vaatteita voidaan OA:n mukaan pitää lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineinä. Näkövammaisella albinismipotilaalla on oikeus hänen tarpeensa mukaiseen lääkinnälliseen kuntoutukseen ja sen apuvälineisiin. Albinismipotilaan tarvitsemia aurinkovoiteita voidaan puolestaan pitää terveydenhuoltolaissa tarkoitettuina pitkäaikaisen sairauden hoitoon tarvittavina hoitotarvikkeina.

OA totesi, että albinismipotilas tulisi ohjata sairaanhoitopiireissä toimivien sosiaalityöntekijöiden puoleen albinismipotilaalle kuuluvien etuisuuksien selvittämiseksi ja hakemiseksi. Terveyssosiaalityö on osa potilaan kokonaisvaltaista hoitoa.

OA piti hyvänä, että harvinaisten sairauksien palvelujärjestelmän kehittämiseksi on luotu kansallinen ohjelma 2014–2017. Sairaanhoitopiirien selvitysten perusteella ohjelma kuitenkin tunnetaan sairaanhoitopiireissä ilmeisen puutteellisesti. Ohjelman toimeenpanemiseksi on tähän mennessä perustettu harvinaissairauksien yksiköt

Yläkuva: Tutustumiskäynti psykiatriseen sähköhoitoon (ECT) Pitkäniemen sairaalan Neuro- ja vanhuspsykiatrian toimenpidepoliklinikalla (tarkastus 20.4.2016).

Alakuva: Ennalta ilmoittamaton tarkastus 19.4.2016 Tampereen yliopistollisen sairaalan (Tays) Ensiapu Acutaan.

Helsingin ja Turun yliopistollisiin keskussairaaloihin sekä Oulun ja Kuopion yliopistollisiin sairaaloihin. Harvinaissairauksien yksikön perustamista Tampereen yliopistolliseen sairaalaan valmistellaan parhaillaan.

Kuten harvinaisten sairauksien kansallisessa ohjelmassa todetaan, harvinaissairaudet edellyttävät erityistoimia palvelujärjestelmässä, jotta niitä sairastavien oikeus laadukkaaseen tutkimukseen, hoitoon ja kuntoutukseen toteutuisi yhdenvertaisesti. OA yhtyi Valviran käsitykseen, jonka mukaan yliopistollisten sairaaloiden tulee yhteistyössä varmistaa myös albinismipotilaille tutkimus- ja hoito- sekä kuntoutuspalveluiden yhdenvertainen saatavuus erityisvastuualueilla ja valtakunnallisesti.

OA lähetti jäljennöksen päätöksestään Valviralle ja pyysi sitä saattamaan käsityksensä kaikkien sairaanhoitopiirien tietoon. Hän ilmoitti päätöksestään myös STM:lle (3382/4/15*).

Velvollisuus suojella raskaana olevia naisia

Terveyden- ja sosiaalihuollon viranomaisille lainsäädännössä säädetty erityinen velvollisuus huolehtia raskaana olevien naisten päihdepalveluista olisi edellyttänyt, että kantelijan tosiasialliset mahdollisuudet hakea korvaushoitolääkkeensä viikonloppuna olisi selvitetty. Matka kantelijan asunnolle oli melko pitkä ja olisi tullut varautua siihen, että äkillinen raskaudesta tai muusta syystä johtuva terveystilan heikkeneminen saattoi estää häntä pyöräilemästä. Jos kantelijalla ei ollut taloudellisia mahdollisuuksia käyttää taksia, tilanteeseen olisi tullut hakea ratkaisua yhteistyössä sosiaalitoimen kanssa (252/4/15).

Lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämisessä on edelleen puutteita

OA totesi, että sekä pitkäaikaisessa että lyhytaikaisessa laitoshoidossa olevan potilaan apuvälineiden järjestämisvastuu on laitoksella. Potilas oli Helsingin kaupungin Kustaankartanon monipuolisen palvelukeskuksen ympärivuorokautisella laitospaikalla, jolloin hänen sairaanhoitonsa siihen liittyvine lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineineen kuului laitoksen järjestämisvastuulle.

OA totesi, että palvelukeskuksen järjestämisvastuulle eivät kuulu ainoastaan asiakkaan tarvitsemat perustason apuvälineet, vaan kaikki tarpeellinen kuntoutumisen ja hyvän elämän kannalta tarpeellinen apuvälineistö ja sen hankkiminen. Kustaankartanon monipuolinen palvelukeskus menetteli lainvastaisesti, koska potilaan tarvitsemat apuvälineet kustannettiin hänen omista varoistaan.

Helsingin sosiaali- ja terveysvirasto oli itse todennut, että sittemmin edesmenneen potilaan oikeudenomistajilla oli mahdollisuus esittää korvausvaatimus Helsingin kaupungille hänen omilla varoillaan tehdystä apuvälineiden hankinnasta (ainakin 3 500 euroa), ellei apuvälineitä palauteta kuolinpesälle. Tämän vuoksi OA:n hyvitysesitys ei ollut tarpeen. OA totesi kuitenkin, että korvausta ei voida evätä sillä perusteella, että apuvälineet palautettaisiin kuolinpesälle (902/4/15*).

Oikeus hyvään hoitoon

Potilaslaissa säädetään potilaan oikeudesta hyvään hoitoon ja kohteluun. Kanteluissa oli kysymys siitä, oliko hoito täyttänyt lain velvoitteet.

Vanhuksen pää ajettiin paljaaksi puutteellisen kotihoidon seurauksena

OA:n mukaan yli 90-vuotiaan vanhuksen hoitosuunnitelma olisi tullut päivittää yhdessä hänen ja hänen omaistensa kanssa viimeistään silloin, kun hänen henkilökohtaisesta puhtaudestaan huolehtiminen ei toteutunut aikaisemman suunnitelman mukaisesti. Erityisesti silloin, kun asiakkaan tai potilaan huolenpidon tarve lisääntyy, on varmistuttava siitä, että hänen hoitonsa ja huolenpitonsa on järjestetty asianmukaisesti. Potilaan ja asiakkaan puhtaudesta tulee huolehtia riittä-

västi ja siten, että se voidaan toteuttaa itsemääräämisoikeutta kunnioittaen.

Vanhuksen hiuksissa todettiin terveyskeskussairaalassa kauttaaltaan täinmunia ja isoiksi kasvaneita täitä, joita yritettiin poistaa tuloksetta sekä täikammalla että shampoolla. Lopulta vanhuksen hiukset ajettiin pois. Vanhuksen hiuksissa oli todennäköisesti ollut täitä ja saivareita jo hänen kotihoidossa ollessaan.

Kotihoidon työntekijöiden olisi tullut aktiivisemmin miettiä vanhuksen ja hänen omaistensa kanssa yhdessä mahdollisia vaihtoehtoja henkilökohtaisen puhtauden hoitamiseen, jolloin myös täitartunta olisi mahdollisesti voitu huomata tapahtunutta aikaisemmin. Vanhuksen hoidon ja huolenpidon puutteet johtivat siihen, että hänen hiuksensa oli ilmeisesti ollut pakko ajaa kokonaan pois. OA piti tätä lopputulosta vanhuksen ihmisarvoa loukkaavana (4687/4/15*).

Vanhuksen ensihoidossa oli puutteita

OA katsoi, että 93-vuotilaalle vanhukselle annettu ensihoito ei toteutunut asianmukaisesti, kun Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen perustason ensihoidolta ja sen konsultoimalta päivystävältä lääkäriltä jäivät tunnistamatta vanhuksen ohimenneen aivoverenkiertohäiriön oireet. Vaikka oireet olisivat ohittuneet, nykysuosituksen mukaan TIA-oireinen (ohimenevä iskeeminen kohtaus) potilas tulee arvioida päivystyksellisesti. Myös ensihoitokertomukseen tehdyt merkinnät vanhuksen neurologisen statuksen tutkimisesta olivat puutteelliset. OA korosti, että potilasasiakirjojen laatimista koskevien potilaslain ja potilasasiakirja-asetuksen säännösten noudattamisella turvataan oikeusturvaa ja riittäviä terveyspalveluita koskevien perusoikeuksien toteutumista.

OA katsoi, että vanhukselle seuraavana päivänä annettu ensihoito ei sekään toteutunut asianmukaisesti, kun perustason ensihoitajat eivät tunnistaneet vanhuksen peruselintoimintojen tilan huononemiseen viittaavia tutkimuslöydöksiä. Ensihoitajien menettely ei ollut asianmukaista myöskään kuljetusvaihtoehtojen perusteluiden osalta. Potilaalle tarpeellinen kulkuneuvo tulee arvioida hänen sairautensa ja sen hetkisen terveydentilansa mukaan. Vanhus olisi tullut kuljettaa sairaalaan sairaankuljetusajoneuvolla eikä taksilla. OA totesi, että Pohjois-Karjalan sairaanhoitopiirin järjestämässä ensihoidossa tuli tehostaa ensihoidon henkilöstön koulutusta ja ohjeistusta erityisesti iäkkään aivoverenkiertohäiriöpotilaan kohtaamisessa (674/4/15).

Terveydenhuollon päivystysyksikössä on varauduttava ruuhkatilanteisiin myös pitkinä pyhäkausina

OA katsoi, että 95-vuotiaan vanhuksen yhdeksän tunnin pituinen odotusaika Helsingin kaupungin Haartmanin sairaalassa loppiaisena oli kohtuuttoman pitkä eikä se ollut potilaslaissa säädetyn laadultaan hyvän terveyden- ja sairaanhoidon mukaista eikä se ollut hallintolaissa säädetyn palveluperiaatteen mukaista. Selvityksen mukaan vanhuksen odotusaika oli kasvanut erityisesti röntgentutkimuksiin liittyvien viiveiden vuoksi.

OA viittasi terveydenhuoltolakiin, jonka mukaan päivystystä toteuttavassa yksikössä on oltava riittävät voimavarat ja osaaminen, jotta hoidon laatu ja potilasturvallisuus toteutuvat. Päivystysasetuksen mukaan päivystysyksikön käytössä on oltava riittävät kuvantamis- ja laboratoriopalvelut potilaan tutkimusta, hoidon tarpeen arviointia ja hoitoa varten. Päivystystoiminnassa on otettava huomioon päivystyksen ruuhkatilanteet. OA korosti sitä, että päivystyksen ruuhkatilanteet tulee ottaa huomioon myös päivystyksen tukipalveluissa (59/2/15*).

Tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus

Edellisten vuosien tapaan tulivat esiin myös kysymykset potilaan tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeudesta.

Potilaan sitomisessa oli laiminlyöntejä

Päivystävä lääkäri oli antanut puhelimitse sairaanhoitajalle luvan potilaan sitomiseen tämän uhkaavan käytöksen vuoksi. OA katsoi, että päivystävän lääkärin olisi henkilökohtaisesti pitänyt tutkia potilas mahdollisimman pian tämän jälkeen. Lääkäri ei kuitenkaan ollut tutkinut potilasta koko työvuoronsa aikana. OA totesi myös, että päivystävän lääkärin olisi tullut arvioida potilaan sitomisen jatkotarve viimeistään ennen työvuoronsa päättymistä potilaan turvallisen hoidon varmistamiseksi.

Työvuoron vaihduttua toinen lääkäri tapasi potilaan vasta kun tämä oli jo irrotettu lepositeistä. Lääkäri oli kuitenkin antanut etukäteen luvan tarvittaessa sitoa potilaan. OA ei pidä tällaista etukäteen annettua lupaa lainmukaisena eikä asianmukaisena. Potilaan sitominen on poikkeuksellinen, viimesijainen ja vain lääkärin päätettävissä oleva, potilaan henkilökohtaiseen tutkimukseen perustuva toimenpide.

Potilaan sitomisesta somaattisessa terveydenhuollossa ei ole säädetty laissa. OA pitää tätä epätyydyttävänä. Nykytilanteessa potilaan sitomisen oikeutusta arvioidaan pakkotilaa ja hätävarjelua koskevien rikoslain säännösten perusteella.

OA katsoi, että Lapin keskussairaalassa laiminlyötiin tarpeellisten ja laajuudeltaan riittävien potilasasiakirjamerkintöjen tekeminen potilaan sitomisesta ja hoidosta. Merkintöjen tekemisestä olivat vastuussa päivystävät lääkärit ja kaksi sairaanhoitajaa. Potilasasiakirjoihin olisi tullut merkitä sitomisen syy ja perustelu, sitomisen alkamis- ja päättymisajankohta, sitomisen suorittajien nimet sekä mitkä lepositeistä olivat käytössä.

Merkintöjen puutteellisuus oli vaikeuttanut asian arviointia. Potilaan sitominen oli kestänyt mahdollisesti jopa 12 tuntia. Puuttuvien potilasasiakirjamerkintöjen vuoksi OA:n oli muun muassa mahdotonta arvioida, oliko sitominen kestänyt pidempään, kuin potilaan sitomiseen oikeuttanut pakkotila oli jatkunut. OA piti laiminlyöntiä vakavana (4318/4/15).

Menettely DNR-päätöksen tekemisessä

OA katsoi, että tilanteessa, jossa potilas ei enää itse ollut kykenevä päättämään hoidostaan, lääkärin olisi tullut ottaa yhteyttä tämän lähiomaiseen ennen DNR-päätöksen tekemistä.

DNR-päätöksen tekemisestä ei ole säädetty erikseen, vaan siihen sovelletaan yleisiä hoitopäätöksen tekemistä koskevia terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (ammattihenkilölaki) säännöksiä: Lääkäri päättää potilaan lääketieteellisestä hoidosta. Toisaalta lääkärin on noudatettava, mitä potilaan oikeuksista on säädetty. Potilaslaissa edellytetään, että etenkin ns. tärkeät hoitopäätökset on tehtävä yhteisymmärryksessä potilaan tai tämän edustajan kanssa.

OA:n ratkaisukäytännössä on vakiintunut kanta, jonka mukaan DNR-päätös on potilaslaissa tarkoitettu tärkeä hoitopäätös, jolloin on noudatettava lain 5 ja 6 §:stä ilmenevää päätöksentekomenettelyä. Potilaan tai, jos hän ei kykene päättämään hoidostaan, hänen lähiomaisensa tai muun edustajansa kanssa on keskusteltava ennen päätöksen tekemistä. Tätä varten potilaalle tai tämän edustajalle on annettava potilaslain 5 §:n mukaiset tiedot potilaan terveydentilasta, hoidon merkityksestä, eri hoitovaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista sekä muista hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista ja hoitolinjauksista, joista on pyrittävä saavuttamaan yhteisymmärrys.

Jos keskustelu käydään potilaan edustajan kanssa, on pyrittävä selvittämään erityisesti se, miten potilas itse olisi toivonut itseään hoidettavan. Potilas tai hänen edustajansa eivät kuitenkaan voi sitovalla tavalla kieltää lääkäriä tekemästä DNR-päätöstä, jos lääkäri arvioi sen lääketieteellisesti perustelluksi (1250/4/15).

Psykiatrisen potilaan liikkumisvapaus

OA katsoi, että psykiatrisen sairaalan olisi tullut järjestää potilaan valvonta siten, että hän ainakin toisinaan olisi voinut käydä saunassa, kanttiinissa, kirjastossa tai kuntosalilla ja ajoittain ulkoilla muualla kuin osaston aidatulla pihalla. Jos potilaan henkilökohtaista autonomiaa on jo rajoitettu tahdosta riippumattoman hoidon perusteella, on suhtauduttava erittäin tiukasti toimenpiteisiin, joilla poistetaan jäljelle jäänyt vähäinen henkilökohtainen vapaus.

OA totesi, että mielenterveyslain mukaan on mahdollista, että potilaan liikkumisvapaus jo hoitoon määrättäessä rajoitetaan tietyn osaston tiloihin. Kantelijan kohdalla lähtökohdaksi oli otettava kantelijan liikkumisvapaus ennen nyt kyseessä olevia lisärajoituksia. Näille sinänsä mielenterveyslakiin perustuville rajoituksille on esitettävä hyväksyttävä peruste ja rajoitusten on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

EIT on (eristämistä koskevassa asiassa) todennut, että jos yksilön henkilökohtaista autonomiaa on jo rajoitettu tahdosta riippumattoman hoidon perusteella, on suhtauduttava erittäin tiukasti toimenpiteisiin, joilla poistetaan jäljelle jäänyt vähäinen henkilökohtainen vapaus (*Munjaz v. United Kingdom*, 17.7.2012) (5290/4/15*).

Salassapitovelvollisuus ja yksityiselämän suoja

OA katsoi, että Forssan seudun hyvinvointikuntayhtymän psykiatrian erikoislääkäri menetteli lainvastaisesti ilmoittaessaan kantelijan terveydentilasta tämän lääkäriesimiehelle. Kantelijan esimies oli potilaslaissa tarkoitettu sivullinen, joille erikoislääkäri ei olisi saanut luovuttaa kantelijaa koskevia potilastietoja ilman erityistä laissa säädettyä perustetta.

Erikoislääkärin selvityksessä korostettiin, että ilmoituksella oli kiire, koska kantelija olisi aloittanut työnsä samana päivänä kello 9 eli tuntia myöhemmin ilmoituksen tekemisestä. Tällöin tuli myös arvioitavaksi, olisiko erikoislääkärin menettely voinut olla sallittua rikoslaissa säädettynä pakkotilana. Pakottavuus viittaa kuitenkin siihen, ettei tilanteessa voi menetellä muulla tavalla.

Tietojen luovuttamisesta potilasturvallisuuden varmistamiseksi säädetään Valvirasta annetussa laissa. Erikoislääkäri olisi voinut tämän lain nojalla ilmoittaa huolensa Valviralle, jolla on ammattihenkilölain nojalla mahdollisuus ryhtyä väliaikaisiin turvaamistoimenpiteisiin. Erikoislääkärin olisi ainakin ensin tullut ottaa yhteyttä Valviraan, ennen kuin hän mahdollisesti pakkotilan perusteella olisi voinut ottaa yhteyttä kantelijan esimieheen (1889/4/15*).

Hyvän hallinnon vaatimukset

Asian viivytyksettömästä käsittelystä ja menettelyn asianmukaisuudesta oli kysymys seuraavissa ratkaisuissa.

OA oli toistamiseen saattanut Rautalammin kunnan tietoon käsityksensä lainmukaisesta tavasta järjestää lääkkeiden koneellinen annosjakelu ja pyytänyt kuntaa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä oli antanut aihetta. Kunta ilmoitti odottavansa STM:n ohjeistusta asiassa.

OA totesi, että kunnalla oli virheellinen käsitys siitä, mikä on STM:n antamien ohjeiden merkitys ja mikä on lainsäädännön merkitys. Ohjeet eivät sido viranomaista toisin kuin lainsäädäntö. Kunnan virheellinen käsitys johti siihen, että lainvastainen asiantila lääkkeiden koneellisessa annosjakelussa jatkui STM:n ohjeistuksen antamiseen asti, vaikka OA oli nimenomaisesti kiinnittänyt kunnan huomiota asiaan. OA antoi kunnalle huomautuksen viivyttelystä lainvastaisen asiantilan korjaamisessa (1769/2/13*).

Turun terveyspalveluissa meneteltiin virheellisesti, koska kantelijalta evättiin kahdesti pääsy lääkärin vastaanotolle pelkästään väestötietojärjestelmään merkittyjen tietojen perusteella. Kantelijan kotikunnaksi katsottiin edelleen Vantaa, vaikka

hän oli jo muuttanut Turkuun. Väestötietojärjestelmän tiedoille, jotka eivät ole muita viranomaisia sitova, annettiin siten liian suuri merkitys kantelijan palveluista päätettäessä (2163/4/15*).

OA:n mukaan potilas voi käyttää valinnanvapauttaan myös siten, että hän ei halua hoitoa tietyssä toimintayksikössä. Potilaan ei tarvitse esittää erityistä syytä hoitopaikan valinnalle, mutta hoitavan lääkärin tulee arvioida, onko potilaan valitsema hoitopaikka tarkoituksenmukainen potilaan hoidon kannalta.

Kantelijan toivomuksia noudatettiin aluksi asianmukaisesti laatimalla hänelle lähete Jorvin sairaalaan. Kun lähete palautettiin, hänelle suositeltiin kuitenkin uudelleen pelkästään Lohjan sairaalaa, vaikka tiedossa oli, että hän ei halunnut mennä sinne. Potilaan valinnanvapaus olisi edellyttänyt, että Nummelan terveyskeskuksessa olisi ennen lähetteen laatimista Lohjan sairaalaan selvitetty mahdollisuutta tehdä kantelijan tarvitsema tutkimus jossain toisessa kunnallisessa erikoissairaanhoidon toimintayksikössä (821/4/15*).

4.11.5 VANKITERVEYDENHUOLTO

Organisaatiomuutos ja sen vaikutus kantelujen käsittelyyn sekä tarkastuksiin

Vuoden 2016 alusta lähtien vankien terveydenhuolto on kuulunut STM:n hallinnon alaan. Vankiterveydenhuollon yksikkö (VTH) toimii Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) yhteydessä. Valviran ja aluehallintovirastojen toimivaltaa laajennettiin vuoden alusta koskemaan myös vankiterveydenhuollon organisaatiota. Aiemmin ne valvoivat ainoastaan yksittäisiä terveydenhuollon ammattihenkilöitä. Tästä johtuen kertomusvuonna on enenevässä määrin siirretty vankien terveydenhuollon kanteluita aluehallintovirastolle.

Käytännössä organisaatiovalvonta on keskitetty Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle, joka tekee yksin tai yhdessä Valviran kanssa ohjaus- ja valvontakäyntejä VTH:n poliklinikkoihin ja sairaaloihin. Vuoden loppuun mennessä näitä käyntejä on tehty ainakin 12 yksikköön, mikä on ollut myös vuodelle 2016 asetettu vähimmäistavoite. OA saa käynneistä laaditut muistiot tiedoksi.

Kertomusvuonna OA teki VTH:n yksiköihin kaksi tarkastusta (Turun ja Kylmäkosken poliklinikat). Toisessa tarkastuksessa oli mukana ulkopuolinen lääketieteen asiantuntija. Tarkastushavaintoja selostetaan jaksossa 3.4 s. 113.

Vangin mahdollisuus saada välittömästi yhteys perusterveydenhuoltoon

Vankien kanteluissa tuodaan usein esille, että vankien yhteydenottoihin ei vastata. Myös vankiloihin tehtyjen tarkastusten yhteydessä on säännönmukaisesti tullut vankien puhutteluissa esille heidän tyytymättömyytensä siihen, ettei heidän terveydenhuoltoon lähettämiinsä asiointilomakkeisiin vastata.

OA on korostanut kanteluratkaisuissaan, että vankipotilailla ei ole samanlaista mahdollisuutta välittömään yhteydenottoon perusterveydenhuollossa kuin muilla potilailla. Kuitenkin vankien terveydenhuollon tulee toteutua samojen periaatteiden mukaan kuin muidenkin kansalaisten hoidon. Tämä koskee myös välittömän yhteyden saamista perusterveydenhuollossa. OA on pitänyt tärkeänä, että yhteydenottojen kirjaamisen lisäksi vankipotilaille vastataan kohtuullisessa ajassa, jotta heille ei jää epäselvyyttä siitä, miten heidän asiansa etenee ja että siihen on reagoitu.

Asiointilomakkeen käyttö on perustunut Rikosseuraamuslaitoksen omaan ohjeistukseen. Sen mukaan vanki ilmoittautuu sairaanhoitajan vastaanotolle asiointilomakkeella, jollei kyse ole äkillisestä sairastumisesta. Laillisuusvalvonnassa on esitetty tältä osin epäily siitä, täyttyykö tällöin terveydenhuoltolain 51 §:ssä edellytetty vaatimus siitä, että potilas voi saada arkipäivisin virka-aikana välittömästi yhteyden terveydenhuollon yksikköön, joka järjestää perusterveydenhuoltoa.

OA on esittänyt omana käsityksenään, että yhteydenotto asiointilomaketta käyttäen ei ole

sellaista välittömän yhteyden saamista, mitä säännöksessä tarkoitetaan. Tätä tukee myös sosiaali- ja terveysministeriön ohjeistus välittömästä yhteydensaannista. Nämä havainnot on saatettu aikoinaan Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön ja terveydenhuoltoyksikön tietoon.

Laillisuusvalvonnassa on pidetty ongelmallisena, että vankien terveydenhuollossa ei pystytä toteuttamaan potilaan hoitoa ja hoitoon pääsyä ohjaavia valtakunnallisia yhtenäisiä kiireettömän hoidon periaatteita. Asian kuntoon saattaminen edellyttää lisäresursseja, joita terveydenhuoltoyksikössä ei ole ollut käytettävissä.

OA piti tärkeänä, että terveydenhuoltoyksikön henkilökunnan koulutuksessa kiinnitetään huomiota asiointilomakkeiden käsittelyyn ja ennen kaikkea siihen, että niihin vastataan. Tämä saatettiin VTH:n ja poliklinikan alueylilääkärin tietoon (4342/4/15).

Suun terveydenhuolto

Vangeilla on paljon tarvetta suun terveydenhuoltoon. Vankiterveydenhuollon yksikössä on 10 hammaslääkärin virkaa, joista vain neljä oli täytetty huhtikuussa 2016. Muuten joudutaan turvautumaan ostopalvelulääkäreihin. Tästä huolimatta vaikuttaisi siltä, että vankilassa pääsee pääsääntöisesti nopeammin hammashoitoon kuin siviilissä. Hoidon jatkuvuutta voi kuitenkin heikentää vangin siirtyminen toiseen laitokseen.

Kantelijan oikeus hänen terveydentilansa edellyttämään suun terveydenhuoltoon ei OA:n mielestä toteutunut siinä vaiheessa, kun hän kärsi jatkuvasta hammassärystä, johon kipulääkitys ei auttanut ja hänelle ei tästä huolimatta järjestetty hänen tarvitsemaansa kiireellistä hoitoa. Kantelijan hoidon saanti pitkittyi ja sen aikana tilanne pääsi huonontumaan niin, että hänelle jouduttiin lopulta määräämään antibioottikuuri. Poliklinikalla olisi voitu harkita lähetettä yksityiselle hammaslääkärille, jos VTH:n hammaslääkärille ei ole ollut mahdollista päästä kiireellisesti eikä julkiselle sektorille ole saatu aikoja. Käsitys saatettiin VTH:n ja poliklinikan tietoon (4342/4/15).

Terveysasemalla annettava virka-apu vangin henkilönkatsastuksessa

Vankilassa työskentelevän lääkärin tai muun terveydenhuollon ammattihenkilön ei tule osallistua minkäänlaisiin laitoksen kurin ja järjestyksen ylläpidon tehtäviin. Säädettäessä vangeille tehtävän henkilönkatsastuksen edellytyksistä nimenomaan torjuttiin se, että vankilan oma terveydenhuoltohenkilökunta osallistuisi valvonnallisessa tarkoituksessa otettavien näytteiden ottamiseen. Sen sijaan terveyskeskuslääkärillä on lakiin perustuva velvollisuus antaa virka-apua vankilalle henkilönkatsastuksen tekemiseksi.

Vanki kanteli siitä, että vaikka terveysasemalla tehdyssä röntgentutkimuksessa ei ilmennyt poikkeavaa, hänelle tehtiin peräsuolen tutkimus. Kantelija piti tätä tarpeettomana ja koki tutkimuksen nöyryyttäväksi.

Henkilönkatsastuksen määräämistä koskevassa päätöksessä ei määrätä erikseen sitä, mitä lääketieteellisisä tutkimuksia vangille tulee tehdä. Tämä on lääkärin harkinnassa riippuen siitä, mitä henkilönkatsastuksella on tarkoitus selvittää ja mitä toimenpiteen aikana ilmenee. Lääkärin ei kuitenkaan tulisi aiheuttaa tutkittavalle sanottavaa haittaa.

Kantelijan tapauksessa hänelle tehtiin henkilönkatsastus vierasesine-epäilyn vuoksi. Selvityksen mukaan natiivimaharöntgentutkimuksella ei ollut mahdollista paljastaa kaikkia vierasesineitä. Tämän vuoksi OA piti perusteltuna turvautua muihin tutkimustapoihin asian selvittämiseksi. Säderasituksen välttämiseksi kantelijalle tehtiin peräsuolen tutkimus. OA ei voinut todeta, että lääkäri olisi toiminut asiassa virheellisesti.

Kantelija arvosteli myös siitä, että hänelle olisi tullut kertoa CT-tutkimuksesta toisena vaihtoehtoisena tutkimustapana. OA totesi, että henkilönkatsastusta tehtäessä tutkittava ei ole potilaan asemassa eikä tutkimukselle edellytetä tutkittavan suostumusta (1181/4/15*).

4.11.6 PUOLUSTUSVOIMIEN TERVEYDENHUOLTO

Valviran ja aluehallintovirastojen toimivaltaa laajennettiin vuoden 2016 alusta koskemaan myös Puolustusvoimien terveydenhuollon organisaatiota. Vankiterveydenhuollon tavoin Puolustusvoimienkin terveydenhuollon valvonta on keskitetty Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle. Se teki kertomusvuonna 10 ohjaus- ja arviointikäyntiä Sotilaslääketieteen keskuksen kenttälääkinnän palveluyksikköön kuuluville terveysasemille. Muutama näistä tarkastuksista on tehty yhdessä Valviran kanssa. OA saa käynneistä laaditut kertomukset tiedoksi.

Puolustusvoimien terveydenhuollosta kannellaan erittäin vähän. Kertomusvuonna ei annettu yhtään tätä koskevaa toimenpideratkaisua. Tästä johtuen varuskuntiin tehtävien tarkastusten ja varusmiesten kuulemisen merkitys korostuu. Tarkastusten yhteydessä on mahdollista saada tietoa terveydenhuollon toimivuudesta.

4.12
Lapsen oikeudet

Lapsen oikeuksia koskevat asiat ovat yksi oikeusasiamiehen kanslian painopistealueista. Eduskunnan oikeusasiamies ja lapsiasiavaltuutettu muodostavat yhdessä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisen kansallisen valvontaelimen. Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*.

4.12.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA TILASTOJA

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vuonna 2016 julkaisemien lastensuojelutilastojen mukaan huostaanotettujen lasten määrä on vähentynyt kolme prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna. Huostassa oli yhteensä 10 501 lasta vuoden 2015 aikana. Kiireellisesti sijoitettiin 3 733 lasta, mikä on prosentin vähemmän kuin edellisenä vuonna. Koko maassa oli vuonna 2015 huostaanotettuna 10 501 lasta ja kodin ulkopuolelle oli sijoitettuna yhteensä 17 664 lasta ja nuorta. Lukumäärä pieneni hieman edellisestä vuodesta. Sijoitetuista lapsista poikia ja tyttöjä oli lähes yhtä paljon.

Yli puolet vuoden 2015 lopussa huostassa olleista lapsista oli sijoitettu sijaisperheisiin. Sijaisperheisiin sijoitetuista lapsista 646 lasta oli sijoitettu sukulais- tai läheisperheisiin. Ammatilliseen perhekotihoitoon oli sijoitettuna 2 074 lasta ja laitoksiin 6 538 lasta ja nuorta. Perhehoidossa olleiden lasten ja nuorten osuus kasvoi vähäisesti vuoteen 2014 verrattaessa, kun taas ammatillisessa perhehoidossa olleiden lasten ja nuorten osuus väheni hieman.

Lastensuojelun avohuollon asiakkaina oli 73 872 lasta ja nuorta. Lastensuojelun avohuollon asiakkaaksi tulon määritelmä muuttui 1.4.2015 voimaan tulleen sosiaalihuoltolain myötä. Asiakkaan määritelmän muutoksesta johtuen asiakkaiden lukumäärä ei ole suoraan verrattavissa edellisen vuoden lukumäärään. Sijoituksia kodin ulkopuolelle avohuollon tukitoimena tehtiin yhteensä 3 602 ja jälkihuoltoon liittyviä sijoituksia 1 972.

Lastensuojeluilmoitus tehtiin 66 646 lapsesta. Lastensuojelun määräaikoja koskevassa seurannassa lastensuojeluasiana vireillä olleiden palvelutarpeen arviointien käsittely alkoi 98 prosenttisesti lakisääteisen seitsemän arkipäivän kuluessa tarkasteluajankohtana 1.4.–30.9.2016. Palvelutarpeen arvioinnit valmistuivat kolmen kuukauden määräajassa 94 prosenttisesti. (Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastoraportti 20/2016, Lastensuojelu 2016).

Vaikka lastensuojelun tilanne määräaikojen noudattamisen osalta näyttäytyi hyvänä, keskusteltiin julkisuudessa kertomusvuonna lastensuojeluun osoitettujen resurssien riittämättömyydestä. Kunnissa sosiaalityöntekijöiden rekrytointi koettiin haasteelliseksi, koska päteviä sosiaalityöntekijöitä ei ole riittävästi saatavilla. Maaliskuun alussa voimaan tullut sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annettu laki on kaventanut mahdollisuuksia toimia tilapäisesti sosiaalihuollon laillistetun ammattihenkilön ammatissa, mikä on kuntien näkökulmasta osaltaan vaikeuttanut pätevien työntekijöiden rekrytointia.

4.12.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2016 ratkaistiin 365 lapsen oikeuksia koskenutta asiaa. Ratkaisuja tehtiin yli 50 enemmän kuin vuosina 2015 (312) ja 2014 (303). Omia aloitteita AOA ratkaisi kaksi. Toimenpiteisiin johti 44 kantelua (12 %). Huomautus annettiin neljässä asiassa ja esitys tehtiin kahdessa asiassa. Käsityksen lausumiseen johti 30 kantelua ja muuhun toimenpiteeseen kuusi asiaa.

Lapsen oikeuksia koskeneista ratkaisuista suurin osa koski lastensuojelua. Koulua, varhaiskasvatusta ja koulukuljetusta koskevia ratkaisuja on käsitelty opetusta ja kulttuuria koskevassa jaksossa. Lapsen elatusavun perintää, elatustukea ja lapsilisää koskevat ratkaisut selostetaan sosiaalivakuutusta koskevassa jaksossa. Lapsen oikeuksia koskevia ratkaisuja sisältyy myös terveydenhuoltoa, vammaisten henkilöiden oikeuksia sekä ulosottoa koskeviin jaksoihin.

Lapsen oikeuksiin liittyvissä toimenpideratkaisuissa kiinnitettiin huomiota lastensuojelun asiakkaina oleville lapsille ja heidän vanhemmilleen laadittaviin asiakassuunnitelmiin, yhteydenpitoon lapsen asioista vastaavaan sosiaalityöntekijään sekä rajoitustoimenpiteisiin ja niitä koskevaan päätöksentekoon.

Tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota siihen, miten lapsen oikeus keskustella luottamuksellisesti oman sosiaalityöntekijän kanssa on toteutunut. Yleisenä havaintona voidaan todeta, että sijoitetut lapset olivat tietämättömiä omista oikeuksistaan, laitoksen oikeuksista ja velvollisuuksista tai heille nimetyn oman sosiaalityöntekijän velvollisuuksista ja tehtävistä.

Rajoitustoimenpiteiden osalta kiinnitettiin huomiota muun muassa siihen, kenelle ja missä tilanteissa esimerkiksi yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös tulee tehdä. Sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle kuuluu oikeus päättää siitä, miten yhteydenpitoa toteutetaan. Tässä päätöksenteossa on otettava huomioon lapsen ja hänen vanhempiensa mielipiteet.

Kanteluissa toistui väite siitä, että tapaamisia tai muuta yhteydenpitoa on rajoitettu ilman, että asiasta on tehty päätöstä. Tarkastuksilla havaittiin, että laitoksissa esimerkiksi liikkumisvapauden rajoitusta tehtäessä usein rajoitettiin tosiasiassa samalla lapsen oikeutta yhteydenpitoon ilman, että asiassa tehtiin yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös. Ratkaisuissa korostettiin, että asianosaisilla on aina oikeus saada yhteydenpidon rajoittamisesta valituskelpoinen päätös.

Rajoitustoimenpiteen aikana (liikkumisvapauden rajoittaminen ja erityinen huolenpito) sijoitetun lapsen koulunkäynti saattoi keskeytyä rajoituksen ajaksi tai sitä järjestettiin lähinnä vain laitoksen toimesta. Lapselle tulee rajoituksen aikana turvata mahdollisuuksien mukaan koulunkäynti, harrastustoiminta, retkille osallistuminen tai muu vastaava toiminta. Sijoituskunnalla on velvollisuus järjestää lastensuojelulain mukaan sijoitetulle lapselle tarpeenmukaiset palvelut. Lapsen oikeutta opetukseen tulee arvioida perusopetuslain edellyttämällä tavalla.

Lasten sijaishuoltopaikat ovat voineet vaihtua monta kertaa sijoituksen aikana. Erityisen usein on saattanut vaihtua vaikeahoitoisten lasten sijaishuoltopaikat. AOA on kiinnittänyt huomiota siihen, etteivät toistuvat sijaishuoltopaikan muutokset ole lapsen edun ja oikeuksien mukaisia. AOA on korostanut, että lastensuojeluviranomaisten tulisi sijaishuoltopaikan valinnassa pyrkiä kiinnittämään erityistä huomiota lapsen hoidon pysyvyyteen.

Lapsen edun mukaisen hoidon toteutumisen kannalta on välttämätöntä, että erityisesti vaikeahoitoisten lasten hoidossa kaikki lapsen hoitoon ja kasvatukseen osallistuvat viranomaiset ja muut tahot toimivat yhteistyössä. Lastensuojeluviranomaisten, lasten psykiatristen hoitotahojen ja lapsen perusopetuksesta sekä sijaishuollosta vastaavien tahojen välisen yhteistyön tulisi olla säännöllistä, johdonmukaista ja jatkuvaa. Yhdessä laaditut suunnitelmat tulisi voida toteuttaa yhteistyössä joustavasti ja joutuisasti. Kanteluiden ja selvitysten perusteella kertomusvuonna näytti kuitenkin edelleen siltä, ettei lastensuojelulain monialaista yhteistyötä koskeva säännös turvaa riittävällä tavalla eri tahojen saumatonta ja tuloksellista yhteistyötä.

Vanhemmille tehtävää vanhemmuutta tukevaa asiakassuunnitelmaa ei ole johdonmukaisesti käytetty osana suunnitelmallista sosiaalityötä. Vanhemmille laadittava suunnitelma tehdään tarvittaessa yhteistyössä muun sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa. Tarkoituksena tässä vanhemmille laadittavassa vanhemmuutta tukevassa asiakassuunnitelmassa on arvioida niitä erityisiä avun ja tuen tarpeita, joita vanhemmilla saattaa olla. Laillisuusvalvonnassa on erityisesti seurattu sitä, että vanhemmille on laadittu asiakassuunnitelma.

Asiakassuunnitelmien laatiminen lapselle ja lapsen vanhemmille

Asiakassuunnitelmaneuvotteluja lapsen vanhempien kanssa oli käyty vuosina 2015 ja 2016. Ajantasaisten asiakassuunnitelmien ja kirjausten laatimisessa ja niiden toimittamisessa lapsen vanhemmalle oli kuitenkin ollut puutteita. AOA korosti asiakassuunnitelmien asianosaiselle toimittamisen tärkeyttä ja arvioi asiakassuunnitelman merkitystä suunnitelmallisessa lastensuojelutyössä.

AOA totesi, että asiakassuunnitelman yhtenä tarkoituksena on suunnitella tarpeenmukaisten palveluiden järjestämisestä lapselle sekä hänen vanhemmalleen. Asiakassuunnitelman avulla lapsi ja hänen vanhempansa voivat osallistua oman sosiaalihuoltonsa järjestämiseen. Vaikka asiakassuunnitelmalla ei olekaan velvoittavaa luonnetta, on asiakkaalla oikeus luottaa siihen, että viranomainen noudattaa omassa toiminnassaan asiakassuunnitelmassa sovittuja tavoitteita ja näiden tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä keinoja.

Asiakassuunnitelma tulisi pyrkiä laatimaan yhteistyössä asianosaisen kanssa ja erimielisyystilanteissakin suunnitelmaan tulee kirjata asiakkaan oma käsitys palvelujen järjestämisestä. Sosiaalihuollon asiakkaan näkökulmasta on tärkeää tietää, mihin toimenpiteisiin viranomainen hänen asiassaan ryhtyy ja mitä vaihtoehtoja toimenpiteille mahdollisesti on. Sosiaalihuollon asiakkaalla tulee olla myös mahdollisuus arvioida viranomaisen toiminnan oikeellisuutta.

AOA kiinnitti kaupungin huomiota asiakassuunnitelman merkitykseen ja sen laatimista koskeviin seikkoihin (1107/4/16).

AOA on useissa ratkaisuissa kiinnittänyt huomiota viranomaisen velvollisuuteen laatia lapselle ja lapsen vanhemmille tehtävät asiakassuunnitelmat viivytyksettä (muun muassa 552/4/16 ja 2517/4/15).

Päätöksentekovelvollisuus rajoitustoimenpiteitä koskevissa asioissa

Lapsen ja kantelijan välisiin tapaamisiin sijaishuoltopaikassa oli asetettu ehdoksi, ettei tapaamisen aikana saanut poistua laitoksen alueelta. Rajoituksesta ei ollut sovittu asiakassuunnitelmassa, eikä kantelija pyynnöstään huolimatta saanut asiassa kirjallista yhteydenpidon rajoittamista koskevaa päätöstä.

Päätös lapsen ja kantelijan välisen yhteydenpidon rajoittamisesta tehtiin lopulta lähes kahden kuukauden kuluttua kantelijan pyynnöstä. Päätös tehtiin takautuvasti päätöksentekoa koskevan pyynnön päivämäärästä alkaen ja se oli toistaiseksi voimassa oleva. AOA kiinnitti kaupungin huomiota siihen, että yhteydenpidon rajoittamista koskeva päätös tulee tehdä määräaikaisena, eikä sitä voida tehdä takautuvasti (4792/4/15).

AOA katsoi sosiaalityöntekijöiden menetelleen lainvastaisesti, kun päätöstä yhteydenpidon rajoittamisesta ei tehty heti, kun asianosainen sitä suullisesti pyysi. Huostaanotettujen lasten ja heidän isoisänsä tapaamiset oli estetty lasten sijaishuoltopaikan muuttamisen jälkeen. Kantelija ei useista suullisista ja kirjallisista pyynnöistään huolimatta saanut yhteydenpidon rajoittamisesta kirjallista päätöstä, eikä hänen asiamiehensä yhteydenottoihin vastattu. Päätös yhteydenpidon rajoittamisesta tehtiin lopulta lähes puolen vuoden kuluttua ensimmäisestä pyynnöstä.

AOA antoi johtavalle sosiaalityöntekijälle ja lapsen asioista vastaaville sosiaalityöntekijöille huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä (761/4/16).

Kantelija oli tehnyt huostaanoton purkua koskevan hakemuksen, jonka vastaanottamisen sosiaalityöntekijä oli kahden kuukauden kuluttua järjestetyssä asiakassuunnitelmaneuvottelussa vahvistanut. Noin puolen vuoden kuluttua neuvottelusta toimialajohtaja oli ilmoittanut, että kantelijan vaatima huostaanoton purku on käsittelyssä ja asiassa tehdään kirjallinen valituskelpoinen päätös. Päätöstä tai päätöksen valmiste-

lua ei kuitenkaan ollut aloitettu vielä puolentoista vuodenkaan kuluttua alkuperäisen hakemuksen tekemisestä.

AOA totesi, että päätöksenteon viivästyminen johti siihen, että kantelija menetti mahdollisuutensa saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Menettely oli saattanut vakavasti vaarantaa kantelijan oikeusturvan. AOA antoi sosiaaliviranomaiselle huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä päätöksenteossa.

Samassa ratkaisussa AOA antoi sosiaaliviranomaiselle huomautuksen vastaisen varalle lastensuojelulain vastaisesta menettelystä yhteydenpidon rajoittamista koskevassa asiassa. Asianosainen oli vaatinut yhteydenpidon rajoittamista koskevaa päätöstä, mutta päätöstä ei ollut annettu hänen pyynnöistään huolimatta. AOA katsoi, että päätös olisi tullut tehdä viimeistään silloin, kun kantelijan asiamies oli sitä vaatinut (1107/4/16).

Lapsen oikeus pitää yhteyttä omaan sosiaalityöntekijään

Yhteydenpito nuoren ja hänen asioistaan vastaavan sosiaalityöntekijän kanssa ei toteutunut lastensuojelulain tarkoittamalla tavalla. Sijaishuoltoon sijoitettu nuori oli pyytänyt asioistaan vastaavaa sosiaalityöntekijää pitämään häneen yhteyttä soittamalla nuoren omaan puhelimeen. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä ei kuitenkaan vastannut nuoren soittopyyntöihin muutoin, kuin osoittamalla nuorelle tietyn soittoajan, jona sosiaalityöntekijä soitti lastensuojelulaitoksen puhelimeen. Nuori ei kuitenkaan halunnut keskustella asioistaan lastensuojelulaitoksen puhelimella. Sosiaalityöntekijä ei esittänyt perusteltua syytä yhteydenpidon toteuttamiselle hänen taholtansa vain lastensuojelulaitoksen puhelimen välityksellä.

AOA katsoi, että sosiaalityöntekijän menettely tosiasiallisesti rajoitti perusteettomasti lapsen mahdollisuutta luottamukselliseen keskusteluun oman sosiaalityöntekijänsä kanssa ja kiinnitti sosiaalitoimen ja sosiaalityöntekijän huomiota asiaan (4532/4/15).

Sijaisvanhemman oikeus palveluihin

Sijaisvanhempana toiminut kantelija ei saanut kaupungilta tarvitsemiaan palveluita ja tukea lapsen kasvattamiseen. Kantelijan sukulaislapsi oli sijoitettu kantelijan perheeseen toiselle paikkakunnalle, kuin missä lapsi asui. Kantelija oli pyytänyt taloudellista apua ja tiedustellut mahdollisuudesta saada lastensuojelulain mukaista palkkiota tai korvausta sukulaislapsen hoidosta niin sijoittajakunnalta kuin sijaintikunnaltakin. Hän oli pyytänyt myös tukea lapsen ja tämän äidin välisiin tapaamisiin ja lapsen harrastuksiin.

Kantelija ja hänen perheessään asuva lapsi jäivät kuitenkin ilman palveluja ja tukitoimia kuntayhtymän ja kaupungin keskinäisen järjestämis- ja kustannusvastuuta koskevan erimielisyyden takia. AOA piti menettelyä moitittavana ja kantelijan ja tämän hoidossa olevan lapsen oikeuksia vaarantavana.

AOA pyysi molempia kuntia ilmoittamaan 30.6.2016 mennessä, mihin toimenpiteisiin ne ovat asian johdosta ryhtyneet (5315/4/15).

Lapsen asuinkunta ilmoitti 1.7.2016, että lapselle nimettiin oma sosiaalityöntekijä ja järjestettiin neuvottelu palvelutarpeen arvioimiseksi. Kantelijan kanssa solmittiin perhehoitosopimus ja kunta alkoi maksaa perhehoidon maksuja.

Lapsen lähtökunta ilmoitti lapsen asiakkuuden kunnan lastensuojelussa päättyneen 23.6.2016.

Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen toiselle viranomaiselle

Lastenneuvolan terveydenhoitaja oli luovuttanut lastensuojelulle lapsen vanhempaa koskevia salassa pidettäviä, muun terveydenhuollon toimijan kuin lastenneuvolan laatimia potilastietoja suoraan lastensuojelutyöntekijän yhteydenoton perusteella.

AOA kiinnitti kaupungin huomiota siihen, että hyvän hallinnon periaatteiden mukainen ja asiakkaan tietosuojan turvaava menettely tietojen hankinnassa olisi ensisijaisesti pyytää asiakasta itse toimittamaan tarvittavat tiedot tai pyytää

asiakkaan suostumusta tietojen hankkimiseen. Milloin tietoja luovutetaan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain nojalla, tulee tietopyynnöstä tällöinkin ilmoittaa asiakkaalle ja tehdä pyynnöstä merkinnät asiakasasiakirjoihin. AOA edelleen kiinnitti kaupungin huomiota sen velvollisuuteen varmistaa, että kaikki kaupungin työntekijät saavat ja riittävästi ymmärtävät ohjeet siitä, miten toimitaan lainmukaisesti salassa pidettävien tietojen pyytämisessä ja niiden luovuttamisessa (3257/4/15).

Lapsen oikeus tarpeenmukaisiin palveluihin keskeytyksettä

Lapsen tarvitsemat nuorisopsykiatrian palvelut keskeytettiin esille tulleen seksuaalirikosepäilyn vuoksi. Lapsi oli aloittanut terapian hoitojakson kesällä ja tavannut psykologia syksyyn mennessä parikymmentä kertaa. Eräällä terapiakerralla lapsi kertoi muutamia vuosia aiemmin tapahtuneesta kokemuksestaan, jossa hänelle oli yritetty tehdä seksuaalista väkivaltaa. Tämän johdosta lapsen terapia keskeytettiin, siten kuin kaupungin laatima käsikirja ohjeisti. Käsikirjaan otettu ohjeistus perustui Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen antamaan ohjeeseen.

Tämän jälkeen sosiaalityöntekijä oli yhteydessä poliisiin, jonka mukaan terapian jatkamiselle ei esitutkinnan takia ollut estettä. Muutaman viikon kuluttua poliisin konsultaatiosta lapselle tarjottiin uudelleen mahdollisuutta terapiaan. Lapsen tarvitsema terapia oli kuitenkin keskeytyneenä ainakin 12 viikon ajan.

AOA piti nuorisopsykiatrisen poliklinikan menettelyä virheellisenä, kun lapsen jo aloitettu tarpeellinen hoito ja terapia keskeytettiin lapseen kohdistuneen rikosepäilyn tultua ilmi. Poliklinikan olisi tullut ottaa huomioon lapsen hoidon ja tuen yksilöllinen tarve, jonka lapsi itsekin selvästi oli ilmaissut rikosepäilyn tultua ilmi. Lapsi olisi halunnut jatkaa hoitoa.

AOA katsoi, että poliklinikan menettelyn johdosta lapsen oikeus perustuslaissa turvattuihin riittäviin terveyspalveluihin ei toteutunut. Tämän vuoksi AOA esitti perusoikeuksien toteuttamisesta vastuussa olevalle kaupungille hyvityksen suorittamista lapselle.

AOA otti lisäksi omana aloitteenaan selvitettäväksi Terveyden ja hyvinvoinninlaitoksen antaman ohjeen lainmukaisuuden (582/4/15).

Kaupunki ilmoitti maksaneensa lapselle 300 euroa hyvitystä.

Valvotut vaihdot järjestettävä käräjäoikeuden päätöksen mukaisesti

Lapsen oikeus tavata vanhempaansa ei toteutunut käräjäoikeuden päätöksen mukaisena. Käräjäoikeus oli määrännyt, että lapsella on oikeus tavata vanhempaansa parittomien viikkojen lauantaista kello 16.00 sunnuntaihin kello 18.00 siten, että vaihto tapahtuu valvotusti kaupungin osoittamassa paikassa. Kaupunki oli järjestänyt sosiaalihuoltolain mukaiset valvotut vaihdot ostamalla palvelun yksityiseltä yritykseltä.

Tapaamispaikan muista tapaamisista johtuen kantelijan ja hänen lastensa tapaamisten valvotut vaihdot oli tosiasiassa järjestetty siten, että lapsi sai joka kerta tavata vanhempaansa kaksi tuntia käräjäoikeuden päätöksessä määrättyä vähemmän. AOA katsoi, että käräjäoikeus oli toimivaltaisena viranomaisena määrännyt lasten vaihdot valvotuiksi jättäen päätöksessään avoimeksi ainoastaan sen, missä paikassa valvotut vaihdot suoritetaan, eikä sosiaaliviranomaisella tai sen lukuun toimivalla tapaamispaikalla ollut toimivaltaa järjestää valvottuja vaihtoja käräjäoikeuden päätöksestä poikkeavalla tavalla (3738/2016).

Lapsen oikeus avustajaan lasta kuulusteltaessa

Poliisi oli kuullut kodin ulkopuolelle sijoitettua lasta rikosasiassa ilman laillisen edustajan, avustajan tai tukihenkilön läsnäoloa. Asiaa koskeva rikosilmoitus oli saapunut poliisille 7.1.2015 ja lasta oli kuultu asiassa kahta kuukautta myöhemmin. Lapselle oli esitutkinnan aikana haettu edunval-

vojaa, mutta hakemus oli sittemmin peruutettu. Asiassa jäi epäselväksi, miksi edunvalvojaa ei ollut haettu riittävän ajoissa, jotta tämä olisi voinut osallistua lapsen kuulemiseen, eikä poliisi ollut myöskään esittänyt rikostutkinnallisia syitä, jotka olisivat voineet edellyttää lapsen kuulemista viipymättä ilman laillista edustajaa.

AOA piti menettelyä lapsen kuulustelussa moitittavana ja lapsen edun vastaisena ja katsoi, että poliisin olisi tullut varata kiireellisesti sijoitetun lapsen lailliselle edustajalle, eli sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, mahdollisuus olla läsnä lapsen kuulemisessa (5092/4/15).

Päätöksen tiedoksianto

Lastensuojelu ei ollut antanut sijaishuoltopaikan muuttamista koskevia päätöksiä tiedoksi asianosaiselle ilman aiheetonta viivästystä. Saman perheen kolmen eri lapsen osalta päätösten tiedoksiannoissa oli menetelty siten, että yhden lapsen päätös oli annettu tiedoksi päätöksentekoa seuraavana päivänä, mutta toisen lapsen päätös oli todisteellisesti saavuttanut asianosaisen vasta noin kahden viikon kuluttua päätöksen tekemisestä ja toimeenpanosta. Asiassa jäi epäselväksi, milloin kolmatta lasta koskeva päätös oli annettu tiedoksi.

AOA piti tapahtunutta menettelyvirhettä päätösten tiedoksiannossa vakavana ja korosti, että päätöksen viivytyksettömällä tiedoksiannolla on merkitystä erityisesti asianosaisen mahdollisuuksiin reagoida riittävän nopeasti viranomaisen päätökseen hakemalla siihen muutosta. AOA antoi menettelystä kaupungille huomautuksen vastaisen toiminnan varalle (2800/4/15).

Rajoitustoimenpiteet erityishuollossa

Kantelijat arvostelivat vuonna 2002 syntyneen kehitysvammaisen poikansa hoitoa ja huolenpitoa kuntoutusyksikössä ja kyseenalaistivat poikansa hoidon laadun ja valvonnan riittävyyden. OA totesi, että saadun selvityksen valossa näytti siltä, että kuntoutusyksikössä oli tunnistettu vain osa niistä toimenpiteistä, joilla oli tosiasiallisesti rajoitettu henkilön itsemääräämisoikeutta ja perusoikeuksia. Kuntoutuskeskuksen henkilökunta ei ole ollut selvillä sairaanhoitopiirin sosiaalipalvelujen suojatoimenpidekäsikirjan ohjeista tai ei muusta syystä ole niitä noudattanut. Kiinnipitämistä ei ole kuntoutusyksikössä nähty rajoitustoimenpiteenä, vaikka sitä oli toistuvasti käytetty henkilön kuntoutusjakson aikana.

OA:n mielestä kiinnipitäminen, kun se tapahtuu rajoittamistarkoituksessa, on kehitysvammalain 42 §:ssä tarkoitettua pakon käyttämistä riippumatta kiinnipitämisen kestosta tai siitä, millä tekniikalla kiinnipitäminen toteutetaan (1074/4/15*). Ratkaisua selostetaan tarkemmin vammaisia henkilöitä koskevassa jaksossa s. 79.

4.12.3 TARKASTUKSET

Lapsia koskevissa asioissa tehtiin seuraavat tarkastukset: yksityinen lastensuojelulaitos Pienkoti Aura Jyväskylässä, Jyväskylän kaupungin lastensuojelu, Hovilan nuorisokoti Jyväskylässä (ennalta ilmoittamaton tarkastus) sekä Vantaan kaupungin lastensuojelu.

Lisäksi tarkastettiin yksintulleille alaikäisille turvapaikanhakijoille suunnattuja vastaanottokeskuksia Karhusaaren ryhmäkoti Helsingissä, Suomen Punaisen Ristin ryhmäkoti Turussa ja tukiasumisyksiköt Siuntiossa ja Keuruulla, Medivida Oy:n ylläpitämä tukiasumisyksikkö Heikkilä sekä Jyväskylän seudun tukikotiin kuuluva Säynätsalon tukiasumisyksikkö.

Lastenkotiin ja nuorisokotiin tehtyjen tarkastusten johdosta AOA kiinnitti huomiota asianosaisjulkisuuden toteuttamiseen ja asiakirjojen säilyttämiseen sekä asianosaisen kuulemiseen rajoitustoimenpiteitä koskevassa päätöksenteossa. Myös lapsen oikeuteen tavata omaa sosiaalityöntekijäänsä kiinnitettiin huomiota ja laitoksia ohjattiin kirjaamaan lasta koskeviin asiakasasiakir-

Kuvassa wc kirjoitettuna arabian ja somalin kielillä Siuntion Harjulinnan vastaanottokeskuksessa (ennalta ilmoittamaton tarkastus 19.1.2016).

joihin sosiaalityöntekijän ja lapsen tapaamisten toteutuminen. Huomiota kiinnitettiin lisäksi tallentavasta kameravalvonnasta informoimiseen riittävällä tavalla sekä yhteydenpidon rajoittamista koskevaan päätöksentekoon.

Tarkastuksella nuorisokotiin havaittiin, että henkilöntarkastuksen yhteydessä nuorta oli saatettu riisuttaa, vaikka lastensuojelulain rajoitustoimenpiteitä koskevat säännökset eivät siihen oikeuta. AOA teki esityksen sosiaali- ja terveysministeriölle sen arvioimiseksi, tulisiko ainakin hyvin vaikeahoitoisten nuorten henkilöntarkastusta koskevaa säännöstä arvioida uudelleen.

AOA otti omana aloitteena selvitettäväksi Hovilan nuorisokodin tarkastuksen havaintojen perusteella, miten erityistä huolenpitoa järjestetään Jyväskylän sosiaalitoimessa ja miten turvataan erityisessä huolenpidossa lapsen oikeus saada tarpeenmukaista sijaishuoltoa. Lisäksi AOA päätti selvittää, miten perusopetus järjestetään rajoitustoimenpiteiden aikana.

Jyväskylän kaupungin lastensuojelun tarkastuksen johdosta AOA päätti ottaa omana aloitteena selvitettäväksi muun muassa varhaiskasvatuksen ja lastensuojelun yhteistyön järjestämisen silloin, kun varhaiskasvatusta annetaan lastensuojelun avohuollon tukitoimena; perhetyön järjestämisen turvaamisen ja lastensuojelun resurssit sekä odotusajan lastenvalvojan palveluihin.

Vantaan lastensuojelun tarkastuksella havaitun perusteella AOA otti omana aloitteenaan tarkemmin tutkittavaksi lastensuojelun asiakkaana olevan lapsen vanhemmille tehtävien asiakassuunnitelmien laadinnan, sosiaalipäivystyksen järjestämisen sekä tulkkauspalvelut turvakodissa ja sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Karhusaaren ryhmäkodin tarkastuksen tarkoitus oli tutustua ryhmäkodin toimintaan ja tiloihin. Tarkastuksella keskusteltiin usean ryhmäkotiin majoitetun lapsen kanssa ja selvitettiin henkilökunnan kanssa muun muassa henkilökunnan riittävyyttä, lasten opetusta, yhteydenpitoa läheisiin sekä käytiin läpi lasten arkea ryhmäkodissa. Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin.

Viikon ohjelma laputettuna Säynätsalon tukiasumisyksikössä (ennalta ilmoittamaton tarkastus 19.2.2016).

4.13 Edunvalvonta

Edunvalvonta-asioissa on kyse yleisten edunvalvojien, holhousviranomaisina toimivien maistraattien sekä yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten menettelystä niiden hoitaessa holhoustoimeen ja edunvalvontaan liittyviä tehtäviään.

Edunvalvonta-asiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Mikko Sarja*. Kaikki kohdassa 4.13.3 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 valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä ja laki edunvalvontavaltuutuksesta. Myös lapsia koskeva lainsäädäntö, potilaslainsäädäntö ja henkilön edustamista erilaisissa viranomaismenettelyissä koskevat säädökset ovat edunvalvonnassa keskeisiä.

Edunvalvonta on viimesijainen keino hoitaa ihmisen asioita, jos niitä ei ole mahdollista hoitaa muilla tavoin, kuten omaisten avustuksella tai edunvalvontavaltuutuksella. Edunvalvoja hoitaa päämiehensä omaisuutta ja taloudellisia asioita sekä edustaa tätä näitä asioita koskevissa oikeustoimissa. Erikseen määrättäessä edunvalvoja edustaa päämiestään tämän henkilöä koskevassa asiassa. Kaikissa tilanteissa edunvalvojan tulee pitää tunnollisesti huolta päämiehensä oikeuksista ja edistää tämän parasta.

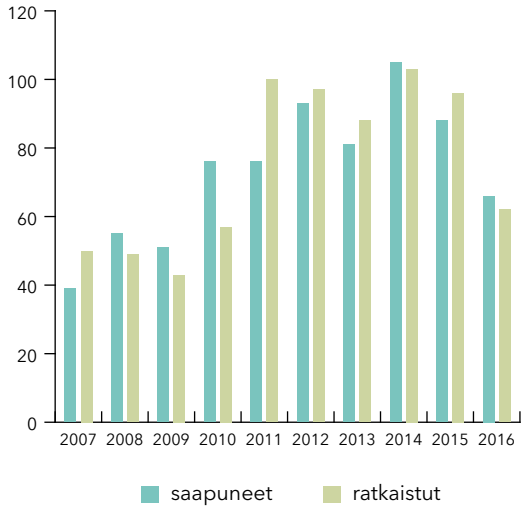
Edunvalvontalainsäädännön keskeinen periaate on päämiehen perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vaikka oikeus määrätä omaisuudesta siirretäänkin osittain toiselle henkilölle. Edunvalvonnassa korostuu toisaalta myös päämiehen suojan tarve, kun hän ei kykene itse valvomaan etuaan.

Edunvalvonta koskettaa monia: yli 60 000 henkilöllä on edunvalvoja. Edunvalvoja voi olla joko yleinen edunvalvoja tai yksityishenkilö, esimerkiksi päämiehen omainen. Yksityisiä edunvalvojia OA ei voi valvoa. Yleiset edunvalvojat hoitavat puolet kaikista edunvalvonnoista. Aikuisten edunvalvonnoista he hoitavat kaksi kolmasosaa. Pääsääntöisesti oikeusaputoimistot ja 1.10.2016 lukien oikeusapu- ja edunvalvontapiirit hoitavat yleisen edunvalvonnan itse. Oikeusaputoimistojen ja palveluntuottajien välisellä ostopalvelusopimuksella hoidetaan runsaan 3 000 päämiehen asioita. Palveluntuottajana voi olla esimerkiksi kunta, järjestö tai lakiasiain- tai asianajotoimisto.

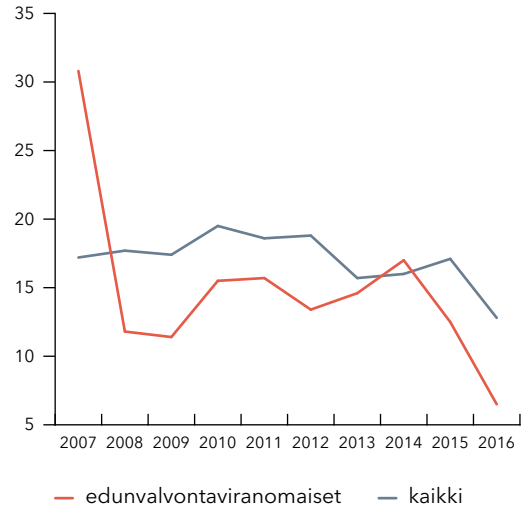
Edunvalvonta on kanslian asiaryhmänä verraten pieni. Se on kuitenkin monien perusoikeuskytkentöjensä johdosta hyvin tärkeä asiakokonaisuus. Kyse on sellaisten ihmisten perusoikeuksista, jotka eivät itse aina kykene huolehtimaan oikeuksistaan, esimerkiksi muistihäiriöistä ja päätöskyvyn ongelmista sekä 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 LAILLISUUSVALVONTA

Edunvalvonta-asioita tuli vireille 66 ja niitä ratkaistiin 62. Toimenpiteisiin johti neljä asiaa (6 %). OA antoi yhdessä asiassa huomautuksen ja lausui kahdessa asiassa käsityksen. Muuhun toimenpiteeseen johti yksi asia. Toimenpideprosentin alhaisuutta selittää pitkälti se, että useat kantelut koskivat sellaista päämiesten käytännön asioiden



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2007–2016



Toimenpideprosentti vuosina 2007–2016

hoitamista, jossa edunvalvojilla on harkintavaltaa. Esimerkkinä voidaan mainita päämiehelle annettavien käyttövarojen määrän arviointi.

Kantelut koskivat usein myös sellaista asiaa, johon OA ei ylipäätään voi ottaa kantaa. OA ei esimerkiksi voi arvioida, onko joku edunvalvonnan tarpeessa vai ei, eikä määrätä edunvalvontaa lakkautettavaksi. Moni kantelu oli myös sillä tavoin yksilöimätön, ettei asiaa voitu ottaa tutkittavaksi.

Edunvalvontakantelut koskevat yleisimmin edunvalvojia, kun taas maistraattien ja tuomioistuinten toiminnasta kannellaan selvästi harvemmin. Kertomusvuonna lähes 80 % ratkaisuista koski yleisiä edunvalvojia. Kanteluiden aiheet ovat pitkälti samoja riippumatta siitä, onko kantelijana päämies vai hänen läheisensä.

Kyse on yleisimmin päämiehelle annettavista käyttövaroista, laskujen maksamisesta, edunvalvonnan tarpeellisuudesta tai tarpeettomuudesta ja tämän kysymyksen selvittämistavasta, edunvalvojan yhteydenpidosta päämieheen tai läheisiin, päämiehen tai omaisten oikeudesta saada tietoja asioiden hoitamisesta, päämiehen omaisuuden myymisestä ja irtaimen käsittelystä, holhoustoimen lupa-asioiden käsittelystä ja hyvän hallinnon noudattamisesta, kuten neuvonnasta, kuulemisesta, käsittelyajoista ja virkamiehen käytöksestä. Tällaisia asioita ratkaistiin myös kertomusvuonna.

Kertomusvuonna (1.10.) tuli voimaan laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä (477/2016). OA katsoi lain valmisteluvaiheessa oikeusministeriölle (OM) antamassaan lausunnossa (532/5/16), että jatkovalmistelussa oli syytä pohtia julkisen hallintotehtävän ulkoistamista koskevan perustuslain 124 §:n kannalta sitä, että yleisessä edunvalvonnassa käytetään palveluntuottajia.

Kun arviota ei hallituksen esitykseen (HE 26/2016 vp) sisältynyt, OA:n lausunnossa lakivaliokunnalle (1134/5/16) katsottiin palveluntuottajan hoitavan julkista hallintotehtävää. Perustuslakivaliokunnan (LaVM 5/2016 vp – PeVL 16/2016 vp) mukaan kyse oli yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvistä näkökohdista huolimatta julkisen hallintotehtävän piirteitä omaavasta

tehtäväkokonaisuudesta. Lakiin otettiin säännös palveluntuottajan palveluksessa olevan henkilön rikosoikeudellisesta virkavastuusta hänen hoitaessaan edunvalvontatehtäviä.

OM julkaisi Edunvalvonnan käsikirjan (Selvityksiä ja ohjeita 32/2016), johon on koottu ministeriön yleisen edunvalvonnan kehittämistyöryhmän suosituksia hyvistä menettelytavoista yleisessä edunvalvonnassa.

Asiaryhmän pääesittelijä luennoi Pohjois-Suomen holhouspäivillä oikeusasiamiehen ratkaisuista edunvalvonta-asioissa ja yleisessä edunvalvonnassa aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta.

4.13.3 RATKAISUJA

Maistraatti selvitti edunvalvonnan tarvetta liian kevein perustein

OA antoi maistraatille huomautuksen, kun se oli ryhtynyt selvittämään kantelijan ja hänen vaimonsa edunvalvonnan tarvetta sellaisen ilmoituksen perusteella, jossa oli esitetty asianosaisista lähinnä kriittisiä mielipiteitä ja rikosväitteitä. Maistraatti oli toiminnallaan aiheettomasti puuttunut kantelijan ja hänen vaimonsa perusoikeutena turvattuun yksityisyyden suojaan ja itsemääräämisoikeuteen. OA kiinnitti huomiota myös maistraatin asiakaskirjeen puutteisiin ja katsoi, että asiassa oli ilmennyt tarve yhtenäistää ja kehittää edunvalvontailmoitusten käsittelyyn liittyviä menettelytapoja.

Maistraattiin oli saapunut seuraavansisältöinen sähköpostiviesti: ”Vaadin, että määräätte yleisen edunvalvojan seuraaville henkilöille: A ja B, ilmoittaa saman osoitteen kuin edellinen. Olen tuntenut A:n jo lapsesta saakka, valitettavasti on minun siskoni. Koskaan hän ei ole ymmärtänyt mikä on taas toisen omaa. Huijaamalla se on itsensä elättänyt. Varastamalla minun rahoja kuolinpesästä. Kunnes A oli saanut kaikki käteisen käytettyä, mm. nostamalla 250.000 euroa käteisnostoina jne… Nyt hän on löytänyt B:n joka ajattelee samoin. Varastamalla sitä saa helpommin kuin työtä tekemällä. Yleinen edunvalvoja tällekin retkulle.”

Maistraatti ilmoitti kirjeitse kantelijalle (B) ja hänen vaimolleen (A), että maistraatti selvittää heidän edunvalvontansa tarpeellisuuden ja maistraatti on pyytänyt terveyskeskukselta lääkärinlausuntoa ja asianosaiset kutsutaan lääkärin vastaanotolle lausunnon laatimista varten. Vielä kirjeissä todettiin, että maistraatti tulee mahdollisesti kuulemaan asianosaisia lääkärinlausuntojen saavuttua maistraattiin. Kantelijan otettua yhteyttä maistraattiin se ilmoitti edunvalvontailmoituksen olleen perätön. Maistraatti myös ilmoitti peruuttaneensa lääkärinlausuntopyynnöt sekä puhelimitse että kirjallisesti. Tästä huolimatta kantelijan puoliso oli kutsuttu kirjeitse vastaanotolle ja kantelijalle oli soitettu terveyskeskuksesta edunvalvonnan tarpeen arviointia varten.

OA:n mukaan kantelijalla ja hänen puolisollaan on ollut perustuslain mukainen oikeus saada asia käsitellyksi maistraatissa asianmukaisesti. Edunvalvontailmoituksen asianmukaiseen käsittelyyn voi kuulua paitsi se, että asia selvitetään huolellisesti, myös se, että ilmeisen aiheettomia ilmoituksia ei ryhdytä käsittelemään. Asian selvittämisessä taas tulee ottaa huomioon suhteellisuuden ja tarpeellisuuden vaatimukset eli että vain ratkaisutoimintaa edistävä selvitys hankitaan.

Edunvalvontailmoituksen tekemisen kynnys on laissa tulkinnanvarainen. Ilmoituksen kohteen tulee olla henkilö, joka on ilmeisesti eli sangen todennäköisesti edunvalvonnan tarpeessa. Maistraatin toimenpiteille ei ole säädetty muuta kynnystä, vaan ilmoituksen saatuaan sen tulee ryhtyä toimenpiteisiin edunvalvonnan tarpeen selvittämiseksi. Laissa ei myöskään säädetä ilmoitukselle muotovaatimuksia, eikä siitä, mitä tietoja ilmoituksessa tulee olla. Edunvalvontailmoituksen tekijälle ei siten OA:n mielestä voida asettaa ainakaan ilmoituksen laatimisvaiheessa kovinkaan korkeaa perusteluvaatimusta sille, miksi hän katsoo jonkun olevan edunvalvonnan tarpeessa. Toisaalta ilmoittajalta voidaan pyytää lisätietoja.

Jo edunvalvonnan tarpeen selvittäminen, jota varten maistraatilla on salassapitosäännökset

sivuuttava arkaluontoisia henkilötietoja koskeva tiedonsaantioikeus, merkitsee puuttumista henkilön perusoikeuksien ytimeen. Maistraatti ryhtyy tällöin ulkopuolisen tahon ilmoituksesta selvittämään henkilön itsemääräämisoikeuden ja yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia asioita, kuten hänen terveydentilaansa, asumisolosuhteitaan ja taloudellista tilannettaan. Tästä seuraa asian käsittelylle erityinen huolellisuuden vaatimus, jota korostaa myös se, että edunvalvontailmoituksen voi tehdä kuka tahansa.

Edunvalvontailmoitusten käsittelyssä korostuu virallisperiaate. Maistraatin tulee kiinnittää esikysymyksenä erityistä huomiota siihen, onko ilmoituksen perusteella ilmeistä, että joku tarvitsee jonkun toisen henkilön valvomaan talouttaan tai henkilöään koskevia etujaan ja oikeuksiaan sen vuoksi, että hän ei vajaavaltaisuuden, sairauden, poissaolon tai muun syyn vuoksi voi itse pitää huolta asioistaan.

Lääkärinlausuntoa oli pyydetty täysin rutiininomaisesti, kun taas asianosaisten eli ilmoitusten kohteiden kuuleminen jäi toissijaiseksi tavaksi selvittää asiaa, puhumattakaan siitä, että ilmoituksen tekijältä olisi pyydetty lisätietoja. OA korosti sitä, että alkuvaiheen henkilökohtaista kanssakäymistä ilmoituksen kohteen kanssa ja tämän kanssakäymisen merkitystä ei pidä väheksyä myöskään edunvalvonnan tarvetta arvioitaessa.

Edunvalvontailmoituksen perimmäinen tarkoitus on pyrkiä turvaamaan, että edunvalvonnan tarpeessa olevat pääsevät edunvalvonnan piiriin ja voitaisiin selvittää mahdolliset väärinkäytökset, joissa asianomaisen tilaa on käytetty epäasiallisella tavalla hyväksi. Edunvalvontailmoitusta ei ole tarkoitettu kiusanteon välineeksi. Viranomaisille osoitetut ilmoitukset voivat tulla niiden sisältönsä perusteella arvioitaviksi kunnianloukkauksena.

Maistraatin saamasta sähköpostiviestistä ei ilmennyt minkäänlaisia tietoja siitä, että kantelija ja hänen vaimonsa eivät olisi kyenneet huolehtimaan taloudellisista tai henkilöään koskevista eduistaan tai että olisi ollut vaara, että he olisivat joutuneet taloudellisesti hyväksikäytetyiksi. Kyse oli pikemminkin ollut asianosaisiin kohdistetuista kärkevistä ilmaisuista ja jopa rikosväitteistä. Tähän nähden ja kun maistraatti ei ollut edes yrittänyt saada ilmoituksen tekijältä lisätietoja asiaan, maistraatti oli selvästi liian kevein perustein ryhtynyt selvittämään asiaa suoraan lääkärinlausuntopyynnöin.

OA piti epätäsmällisenä kirjettä, jonka maistraatti lähetti kantelijalle ja hänen puolisolleen edunvalvonta-asian vireille tulosta. Kirjeestä olisi ollut aiheellista ilmetä maistraatin lakisääteinen oikeus saada edunvalvonta-asioissa tietoja terveydenhuollon yksiköiltä ja ammattihenkilöiltä sekä se, että maistraatti ei voi velvoittaa ketään menemään lääkärin vastaanotolle, mutta lääkärinlausunnon saamatta jääminen ei estä asian käsittelyä maistraatissa (3746/4/15*).

Edunvalvoja laiminlöi yhteistoiminnan päämiehensä kanssa

OA katsoi yleisen edunvalvojan laiminlyöneen holhoustoimilain mukaisen velvollisuutensa kuulla päämiestään, kun päämiehen asunnossa oli järjestetty suursiivous keskustelematta asiasta päämiehen kanssa. Lisäksi OA katsoi, että kantelijan kirjallisiin tiedusteluihin olisi tullut vastata kirjallisesti.

Päämiehen asunnon siivoaminen

Edunvalvoja oli päämiehen ollessa sairaalassa järjestänyt tämän asunnon siivoamisen. Siihen oli ollut hyväksyttävä syy, kun siivoaminen oli ollut tarpeen kantelijan kotilomien toteuttamiseksi, ja taloyhtiön isännöitsijä oli ilmoittanut, että asunto tuli siivota. Kyse oli nyt siitä, olisiko päämiestä tullut kuulla ennen toimenpiteisiin ryhtymistä.

Kyseessä ei ollut tavanomainen siivoaminen, kun se oli tosiasiallisesti sisältänyt myös asunnossa olleiden tavaroiden hävittämistä. Koti-irtaimiston voidaan lähtökohtaisesti olettaa olevan sellaista omaisuutta, jolla on päämiehelle erityistä merkitystä riippumatta sen taloudellisesta arvosta. Kun edunvalvonta oli ennen siivousta kestänyt vasta vain lyhyen aikaa, edunvalvojalla ei vielä

voinut olla kovinkaan laajaa käsitystä päämiehensä toiveista asioiden hoidon suhteen.

OA katsoi, että kyse oli ollut holhoustoimilain tarkoittamasta päämiehelle tärkeästä asiasta. Selvityksestä ei ilmennyt, että yleinen edunvalvoja olisi itse tiedustellut päämieheltään tämän kantaa asiaan. Sen sijaan sairaalan hoitohenkilökunta oli nähtävästi ainakin jossakin muodossa keskustellut siivouksesta kantelijan kanssa. Tästä huolimatta ei käynyt ilmi, että mikään taho olisi ilmoittanut päämiehelle siivoamisen tarkasta ajankohdasta. Asiassa ei ollut edes väitetty, että päämiehen kuulematta jättäminen olisi laissa tarkoitetulla tavalla johtunut päämiehen ymmärryskykyyn liittyvistä syistä tai että kuuleminen ei olisi ollut toteutettavissa ilman huomattavaa hankaluutta.

Kun otettiin huomioon asian erityinen merkitys päämiehelle, OA ei pitänyt riittävänä kuulemisena sitä, että sairaalan hoitohenkilökunta oli keskustellut asiasta päämiehen kanssa. Sen sijaan edunvalvojan olisi itse tullut toimia yhteistyössä päämiehensä kanssa ja kuulla tätä ennen toimenpiteeseen ryhtymistä.

Siivouksen välttämättömyys ei poistanut kuulemisvelvollisuutta. Holhoustoimilain yhteistoimintasäännöksen tarkoitus on paitsi se, että edunvalvoja saa tietoa päätöksentekonsa tueksi, myös se, että päämies saa tietoa hänelle tärkeistä asioista riippumatta siitä, voiko hän määrätä lopputuloksesta. Tässä tapauksessa päämiehelle olisi kuulemisen yhteydessä voitu ilmoittaa siivoamisen tarkka ajankohta, jolloin hän olisi voinut yrittää saada jonkun luotettunsa paikalle seuraamaan siivousta. Kuulemisella olisi siten voinut olla päämiehelle erityistä merkitystä, vaikkei hän olisi voinut vaikuttaa siihen, siivotaanko asunto vai ei.

OA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä edunvalvontatoimiston tietoon ja totesi vielä siivouksen valvonnasta, että toimenpiteiden dokumentointiin olisi ollut perusteltua kiinnittää enemmän huomiota kuin nyt oli tehty.

Tiedusteluihin vastaaminen

Kantelija oli lähettänyt edunvalvontansa päätyttyä edunvalvontatoimistoon sähköpostitse tiedusteluja asioidensa hoidosta. Yhteen tiedusteluun oli vastattu sähköpostilla kantelijan toiveen mukaisesti. Muilta osin kantelijaa oli kehotettu olemaan edunvalvontatoimistoon yhteydessä puhelimitse. Kantelijalle oli myös varattu tilaisuus tulla edunvalvontatoimistoon keskustelemaan asioistaan ja tutustumaan asiakirjoihin.

OA totesi, että kantelijan yhteydenotot olivat koskeneet hänen edunvalvontansa aikaisten asioiden hoitamista, vaikka tiedustelut oli lähetetty vasta edunvalvonnan päätyttyä. OA piti perusteltuna noudattaa samoja periaatteita kuin jos päämies edunvalvonnan aikana haluaa saada tietoja asioistaan.

Tiedot tai vastaukset tiedusteluihin olisi siten lähtökohtaisesti perusteltua antaa edunvalvonnan päättymisen jälkeenkin entisen päämiehen haluamalla tavalla, ellei tästä poikkeamiseen ole olemassa jokin erityinen syy. Tällainen voi olla tietosuojavaltuutetun omaksuma tulkinta, jonka mukaan arkaluonteisia tai salassa pidettäviä henkilötietoja ei tulisi lähettää suojaamattomassa sähköpostiyhteydessä. Tällaista yhteyttä käyttäen voidaan lähettää yleistä neuvontaa sisältäviä vastauksia. Arkaluonteisia tai salassa pidettäviä tietoja sisältävät vastaukset annettaisiin siten puhelimitse tai kirjeitse. Edunvalvontatoimisto ei nyt kuitenkaan ollut vedonnut tietosuojasyihin vaan tarkoituksenmukaisuuteen.

OA:n mukaan kantelijan tiedustelut olivat olleet lyhyitä ja selkeitä, ja kantelija oli ilmoittanut perustellun toiveensa siitä, että hänelle vastattaisiin sähköpostitse. Henkilökohtaisessa kanssakäymisessä asioita voi sinänsä olla mahdollista selostaa ja käydä läpi seikkaperäisemmin kuin kirjallisessa menettelyssä. Kantelijan tiedusteluita ei kuitenkaan voitu pitää sellaisina, että niihin ei olisi ainakin johonkin mittaan saakka ollut vastattavissa myös kirjallisesti. Vastauksen sisältö jättää toisaalta sijaa viranomaisen harkinnalle.

Kantelijan toive vastaamisen tavasta olisi ollut mahdollista ottaa huomioon hyvän hallinnon

asiakaslähtöisyyden näkökulmasta esimerkiksi siten, että kantelijalle olisi vastattu sähköpostitse siltä osin kuin avoimeen verkkoon liittyvät tietoturvasyyt eivät olisi sitä estäneet. Jos taas vastaaminen ei joiltakin tai miltään osin olisi ollut mahdollista tuomatta esiin arkaluontoisia tai salassa pidettäviä tietoja, kantelijalle olisi voitu vastata muulla tavalla kirjallisesti, käytännössä kirjeitse. Tällä tavoin olisi voitu toteuttaa kantelijan perimmäinen toive eli dokumentoidun vastauksen saaminen. OA saattoi käsityksensä edunvalvontatoimiston tietoon (3050/4/15*).

Muita ratkaisuja

Edunvalvonta oli kieltäytynyt maksamasta taksiautoilijalle laskutuslisiä päämiesten kyydeistä, vaikka aiemmin ne oli maksettu. Asiaa oli pyritty selvittämään ennen lisien maksamatta jättämistä, ja perusteena oli käytetty myös markkinaoikeuden lainvoimaa vailla ollutta päätöstä kysymyksenasettelultaan samantapaisessa asiassa.

OA totesi, että menettelyn perustaminen toisenlaisessa asiayhteydessä annettuun lainvoimaa vailla olevaan tuomioistuinratkaisuun edellyttää huolellista harkintaa. Asiassa ei ilmennyt lainvastaista menettelyä eikä harkintavallan väärinkäyttöä. Hyvän edunvalvontatavan näkökulmasta yleisen edunvalvonnan olisi kuitenkin ollut aiheellista reklamoida laskuista ja ilmoittaa kantelijalle nimenomaisesti, että aiempaan maksatuskäytäntöön oli tullut muutos eikä vain jättää aiheettomana pidetty laskutuslisä maksamatta. OA saattoi käsityksensä johtavan yleisen edunvalvojan tietoon (3181/4/15*).

Finanssivalvonta ei ollut ottanut käsiteltäväkseen selvityspyyntöä, jonka kantelija oli pannut vireille täysi-ikäisen poikansa valtakirjalla. Syy oli se, että pojalle oli määrätty edunvalvoja taloudellisiin asioihin.

OA totesi, että holhoustoimilaista ilmenevä päämiehen kelpoisuus tehdä oikeustoimia edunvalvontaan määräämisen jälkeenkin puhuu sen puolesta, että ennen edunvalvontaa annettu valtuutus ei automaattisesti menetä merkitystään. Jos asiamiehen toimivallasta tai sen laajuudesta on epäselvyyttä, viranomainen voi hallintolain nojalla tapauskohtaisesti vaatia valtakirjan yksilöintiä. Siksi Finanssivalvonta ei olisi saanut ilmoittaa kantelijalle, ettei se enää ota käsiteltäväkseen kantelijan poikansa puolesta esittämiä vaatimuksia tai kysymyksiä pelkästään sillä perusteella, että pojalle oli määrätty edunvalvoja. Jos Finanssivalvonta oli epäillyt valtuutuksen aitoutta, sen olisi tullut selvittää asia ennen edellä mainitun ilmoituksen tekemistä. OA saattoi käsityksensä Finanssivalvonnan tietoon (3074/4/15*).

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. Sosiaalivakuutusta koskevat asiat kuuluivat AOA *Jussi Pajuojalle*. OA *Petri Jääskeläinen* ratkaisi kuitenkin asiaryhmään kuuluvat vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevat asiat (jakso 3.3). Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Juha Niemelä*.

4.14.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Kansaneläkelaitoksen (Kela) hoitama sosiaaliturvan kenttä laajeni vuoden 2017 alusta merkittävästi, kun perustoimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen siirtyivät sen hoidettavaksi. Kela on valmistautunut muutokseen jo pitkään. Se on tehnyt Vantaan kaupungin kanssa toimeentulotuen palveluyhteistyötä jo muutaman vuoden ajan ja syyskuussa 2016 toimeentulotukihakemusten Vantaan vastaanotto siirtyi Kelan toimistoihin.

Uudet tehtävät vaativat Kelalta noin 750 henkilötyövuoden työpanoksen. Kela palkkasi uusiin tehtäviin muun muassa kunnista lähes 200 toimeentulotuen osaajaa. 19.12.2016 mennessä Kelaan oli saapunut 25 000 toimeentulotuen hakemusta, joista 55 % oli tehty verkossa.

AOA seurasi tiiviisti Kelan valmistautumista muutokseen. Hän on valmistelutoimien seurannan lisäksi osallistunut palavereihin, joissa Kelan edustajat ovat esitelleet toimeentulotuesta laatimaansa ohjeistusta. Niissä on käsitelty muun muassa kysymyksiä Kelan ja kuntien välisestä yhteistyöstä sekä kiireellisen toimeentulotuen myöntämisestä akuuteissa kriisitilanteissa.

Vuoden 2016 lopulla varmistui myös perustulokokeilun käynnistyminen. Tämä kaksivuotinen (2017–18) hanke liittyy hallituksen kärkihankkeisiin kuuluvaan palveluiden asiakaslähtöisyyteen. Kela toteuttaa kokeilun, jonka tavoitteena on selvittää miten ilman tarveharkintaa maksettava perustulo vaikuttaa työttömän henkilön työmarkkinakäyttäytymiseen ja osallistumiseen.

Ensisijainen tarkastelukohde kokeilussa on työllisyys. Lisäksi arvioidaan perustulon vaikutusta työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumiseen, työvoimahallinnon palveluihin osallistumiseen ja perustulon aiheuttamat muutokset perustuloa saavien tuloissa. Kelan kokeilussa selvitetään, voitaisiinko sosiaaliturvaa muuttaa yksinkertaisemmaksi ja paremmin työhön kannustavaksi.

Kokeiluun valittiin satunnaisotannalla 2 000 osallistujaa 25–58-vuotiaiden työttömien joukosta. Osallistujat saavat perustuloa 560 euroa kuukaudessa. Osallistuja voi saada sen lisäksi esimerkiksi osan työttömyysturvasta. Perustulo on veroton etuus, eivätkä kokeiluun osallistujan muut tulot vähennä sitä. Jos osallistuja saa kokeilun aikana työpaikan, hän saa sekä palkan että perustulon.

Sosiaaliturvajärjestelmän yksinkertaistamiseen tähtää myös muutos, jolla Suomessa opiskelevat opiskelijat siirretään yleisen asumistuen piiriin. Uudistus lisää opiskelijoiden yhdenvertaisuutta muihin asumistuen saajiin nähden, sillä yleinen asumistuki ottaa opiskelijoiden asumislisää paremmin huomioon todellisen vuokratason ja erot asumiskustannuksissa kuntien välillä. Uudistuksen piiriin eivät kuitenkaan kuulu esimerkiksi kansan- ja urheiluopistot.

Eduskunta hyväksyi sosiaaliturvalakeihin muutoksia, jotka liittyvät välillisesti tasa-arvoiseen avioliittolakiin. Tasa-arvoisen avioliittolain myötä myös samaa sukupuolta olevat voivat solmia avioliiton. Samalla muuttuu myös avoliiton käsite. Jatkossa samaa sukupuolta oleva avio- tai avopuoliso tai hänen tulonsa voivat vaikuttaa eräisiin Kelan hallinnoimien etuuksien

myöntämisperusteisiin tai määrään, esimerkiksi lastenhoidon tukiin, asumistukeen ja kansaneläkkeeseen.

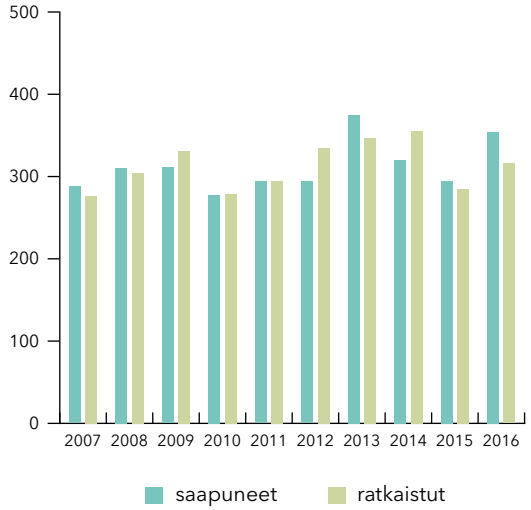
Vanhuuseläkeiän alaraja nousee asteittain nykyisestä 63 vuodesta 65 vuoteen. Tarkoituksena on pidentää suomalaisten työuria ja vähentää näin julkisen talouden kestävyysvajetta. Ihmisten elinajan pidentyessä osa lisävuosista tulisi käyttää työntekoon.

Uudistuksella halutaan myös turvata kaikille ikäluokille riittävät eläketasot ja varmistaa sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus. Vuoden 2017 alussa voimaan tuleva muutos koskee vuonna 1955 ja sen jälkeen syntyneitä. Vanhuuseläke on lisäksi tarkoitus sitoa jatkossa eliniänodotteeseen ja vuodesta 2030 lähtien eläkeikä seuraa eliniän pidentymistä.

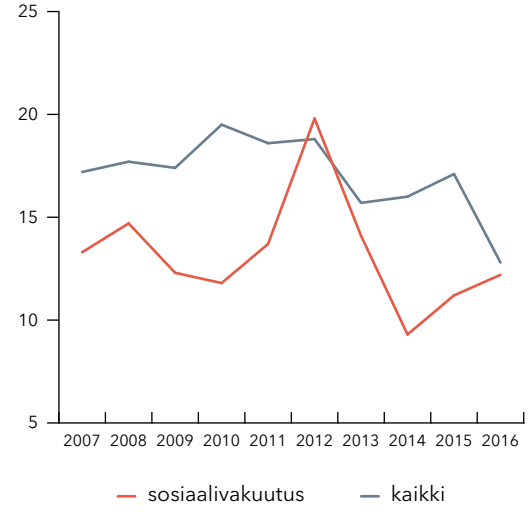
Eläkeikäraja nousee tuolloin vuosittain enintään kahdella kuukaudella kerrallaan. Esimerkiksi vuonna 1965 syntynyt voi siirtyä eläkkeelle aikaisintaan täytettyään 65 vuotta 2 kuukautta. Jokaiselle vuonna 1955 ja sen jälkeen syntyneelle ikäluokalle määritellään lisäksi laskennallinen tavoite-eläkeikä, joka on hieman korkeampi kuin eläkeiän alaraja. Jos jää eläkkeelle tavoite-eläkeiässä, eläkettä saa sen suuruisena kuin sitä olisi alimpaan vanhuuseläkeikään mennessä karttunut ilman elinaikakerrointa. Vuonna 2010 käyttöön otetun kertoimen myötä kuukausieläke on hieman pienempi, jotta sama eläkesumma riittää ihmisen koko elinajaksi.

4.14.2 KANTELUMÄÄRÄ JA TOIMENPIDEPROSENTTI

Kanteluita saapui 354 ja niitä ratkaistiin 316. Lisäksi ratkaistiin kolme omaa aloitetta. Määrät pysyivät viime vuoden tasolla. Ratkaisuista 12 % (39) sisälsi viranomaisen menettelyn arvostelua.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2007–2016



Toimenpideprosentti vuosina 2007–2016

4.14.3 RATKAISUJA

Kelan antama ratkaisu tai menettely oli jälleen arvioitavana yli puolessa annetuista ratkaisuista. Määrä kuvastaa Kelan keskeistä asemaan ihmisten elämässä. Kelan etuuksista eniten esillä olivat sairaanhoitokorvaukset, kuntoutusasiat, sairauspäiväraha sekä opinto- ja asumistuet. Vammaisetuuksia käsitellään jaksossa 3.3 s. 66.

Kanteluissa korostuu hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen. Erityisesti etuushakemusten ja valitusten käsittelyn viivästyminen saa ihmiset kirjoittamaan oikeusasiamiehelle. Tämä on ymmärrettävää, sillä onhan etuusasiassa useimmiten kyse hakijan taloudellisen aseman kannalta tärkeästä ja usein kiireellisestä asiasta.

Sosiaaliturvalaitokset ratkaisevat vuosittain tuhansia etuushakemuksia. Kelan osalta etuuskohtaiset ratkaisumäärät liikkuvat vielä huomattavasti suuremmissa luvuissa. Vuonna 2015 Kela antoi 5 miljoonaa etuuspäätöstä. Niistä valtaosa oli sairaanhoitokorvauspäätöksiä. Kela hallinnoi lisäksi useita etuuksia, joita maksetaan vuosittain 200 000–300 000 hengelle.

Oikeusasiamiehelle saapuvien kanteluiden määrä on hyvin pieni, kun sitä verrataan vakuutuslaitosten käsittelemään asiamäärään. Tästä huolimatta pienikin määrä viivästyskanteluita saattaa olla merkki esimerkiksi puutteesta käsittelyjärjestelmässä.

Asian käsittely oli viivästynyt

Loppukesällä tuli kanteluita, joissa arvosteltiin eläkehakemusten käsittelyn kestoa Keskinäisessä eläkevakuutusyhtiö Ilmarisessa. Asiaa tiedusteltaessa ilmeni, että hakemuskäsittely yhtiössä oli ruuhkautunut uuteen käsittelyjärjestelmään siirryttäessä. Lisäksi asiantuntijalääkäreiden lausuntojen hankkimisessa oli viivettä.

AOA vastasi kantelijoille heidän asioissaan ja pyysi yhtiöltä omana aloitteena laajempaa selvitystä hakemuskäsittelyn ruuhkautumisesta ja erityisesti niistä keinoista, joilla se aikoo purkaa ruuhkan. Aloitteen käsittely siirtyi vuodelle 2017.

Jos viivästymiselle ei ole osoitettavissa esimerkiksi tietojärjestelmästä johtuvaa suoranaista syytä, arvioinnissa otetaan huomioon muun muassa se, onko asian käsittelyssä osoitettavissa liian pitkiä ajanjaksoja, jolloin ei näytä tapahtuneen mitään.

AOA katsoi (861/2016), että työkyvyttömyyseläkehakemuksen 20 viikon käsittelyaika Kelassa oli liian pitkä. Asian siirtäminen Kelan asiantuntijalääkärille oli kestänyt kolme viikkoa. Asiantuntijalääkäri oli puolestaan antanut lausuntonsa vasta seitsemän viikon kuluttua. Asiassa 5662/4/15 Kela oli puolestaan pyytänyt kuntoutusasiaan asiantuntijalääkärin lausunnon vasta kuukauden kuluttua hakemuksen vireille tulosta.

Vakuutusoikeus oli puolestaan (3503/4/15*) käsitellyt opintotukivalitusta 23 kuukautta, kun asiaryhmän keskimääräinen käsittelyaika oli ollut 12–13 kuukautta. AOA piti valituksen käsittelyaikaa kohtuuttoman pitkänä ja kiinnitti erityisesti huomiota siihen, että asia oli ollut ratkaisukokoonpanon puheenjohtajalla vajaan vuoden.

Vakuutusoikeuden mukaan asia oli ollut keskimääräistä vaikeampi ratkaista ottaen huomioon sen vaatima harkinta ja vakuutusoikeuden vakiintuneesta soveltamiskäytännöstä poikkeavat ratkaisut. AOA totesi, että sanotun kaltaisesta harkinnasta ei synny luontevasti merkintöjä asiakirjoihin. Kun asiassa ei ollut kuitenkaan esitetty nimenomaista selvitystä sen vaatimasta oikeusvertailusta tai muusta selvittelystä, näyttäytyi käsittelyajan viimeinen vuosi ulkopuolisessa tarkastelussa passiivisena ajanjaksona. AOA katsoi, ettei vakuutusoikeuden esittämällä selvityksellä voitu selittää keskimääräisen käsittelyajan ylittymistä 10 kuukaudella.

Käsittelyn viivästymiseen voi johtaa myös huolimattomuusvirhe. Kela oli myöntänyt kantelijalle sairauspäivärahaa jo 226 päivältä, kun kantelija toimitti 27.10.2015 Kelalle lääkärintodistuksen, jossa työkyvyttömyysajan päättymisajankohta 31.12.2015 oli tulostunut väärään kohtaan. Työkyvyttömyysaikaa ilmentävään kohtaan oli kirjautunut sama päivä (26.10.) sekä työkyvyt-

tömyyden alkamis- että päättymisajankohdaksi. Kela oli maksanut kantelijalle päivärahan yhdeltä päivältä.

AOA katsoi, että olisi voitu heti konsultoida asiantuntijalääkäriä, joka oli asian myöhemmässä vaiheessa havainnut, että aiemmin toimitetussa lääkärintodistuksessa oli ilmeinen virhe työkyvyttömyysajan kohdalla. Näin menetellen päivärahan hakija olisi saanut tapahtunutta nopeammin hänelle kuuluvan päivärahan (5038/4/15*).

Asiassa 3933/4/15* Kelassa oli jääty kuntoutustuen jatkohakemuksessa virheellisesti odottamaan työeläkelaitoksen ratkaisua työkyvyttömyysasiaan. Menettelyn seurauksena kuntoutustuen jatkohakemuksen käsittelyajaksi tuli lähes viisi kuukautta. Kela antoi päätöksensä lähes kaksi kuukautta sen jälkeen, kun hakijan edellinen kuntoutustukijakso oli jo päättynyt.

Viranomaisyhteistyön ja tiedonkulun ongelmia

Kelan ja työeläkelaitoksen välinen yhteistyö oli arvioitavana ratkaisussa 694/4/15. Keskinäinen työeläkevakuutusyhtiö Varma oli hylännyt hakijan kuntoutushakemuksen. Se ei ohjannut hakijaa Kelan ammatillisen kuntoutuksen palveluihin, koska hakijan sairaus ei yhtiön mukaan muodostanut työkyvyttömyyden uhkaa lähivuosina ja hakija vaikutti kuuluvan ensisijaisesti työeläkejärjestelmän piirissä kuntoutettavaksi. Kela oli kuitenkin myöhemmin myöntänyt hakijalle ammatillisen kuntoutuksen.

Lain mukaan eläkelaitoksen on huolehdittava siitä, että hylkäävän kuntoutuspäätöksen saaneelle annetaan tietoa muista kuntoutusmahdollisuuksista ja että hänet ohjataan kuntoutustarvettaan vastaavaan muuhun kuntoutukseen. Eläketurvakeskus ETK on ohjeistanut työeläkelaitoksia ohjaamaan asiakkaat selvittämään mahdollisuutensa kuntoutukseen muilta palvelujen tuottajilta. AOA piti ohjeistusta perusteltuna ja totesi lisäksi, ettei ole tarkoituksenmukaisena, että hylkäyspäätöksen tehnyt työeläkelaitos ryhtyy itse arvioimaan, täyttääkö hakija jonkin toisen palveluntuottajan järjestämän kuntoutuksen edellytykset.

Tiedonkulku Kelasta Kevaan ja myös Kelan sisäisesti etuusasiasta toiseen oli keskeisessä asemassa asiassa 386/4/16. Kyse oli elatustuen maksamisesta huoltajan katoamisen perusteella ja tuen takaisinperinnästä sen jälkeen, kun huoltaja oli löytynyt kuolleena. AOA katsoi olevan erityisiä syitä tutkia asiaa, vaikka lainvoimaisten elatustuki- ja takaisinperintäpäätöksen antamisesta oli kulunut yli kaksi vuotta.

Kela oli informoinut kantelijaa siitä mahdollisuudesta, että elatustuki saatetaan joutua lakkauttamaan takautuvasti ja jo maksettu tuki perimään takaisin. Kantelija ei ollut aikanaan reagoinut liikamaksua koskevaan kirjeeseen tai hakenut muutosta takaisinperintäpäätökseen. AOA katsoi Kelan menetelleen näiltä osin harkintavaltansa puitteissa.

Asian yhteydessä tutkittiin myös kuolleen elatusvelvollisen jälkeen maksettua perhe-eläkettä. Tällöin ilmeni, että elatustukiasiaa käsiteltäessä olivat kaikki edunjättäjän kuolemaan liittyneet olosuhteet olleet tiedossa. Tieto niistä ei ollut kulkeutunut perhe-eläkeasioihin ja edunjättäjän lapselle oli myönnetty takautuvasti perhe-eläkettä ainoastaan kuudelta kuukaudelta ennen hakemusta.

Kantelun käsittelyn aikana Kela ja Keva oikaisivat perhe-eläkepäätöksiään ja aikaistivat perhe-eläkkeen myöntämispäivää 2 vuodella 8 kuukaudella. Laitokset maksoivat edunsaajalle takautuvina kertasuorituksina yhteensä noin 15 000 euroa.

4.15
Työvoima ja työttömyysturva

Asiaryhmään kuuluvat työhallinto, työttömyysturva, työsuojelu ja siviilipalvelus. Työttömyysturva on perustuslain 19 §:n mukaista perustoimeentulon turvaa, ja siinä on kyse lailla säädetyn perusoikeuden toteutumisesta. Työttömyysturva on myös osa sosiaalivakuutusta, jota muutoin käsitellään s. 280. Ratkaisijana asiaryhmässä toimi AOA *Jussi Pajuoja* ja pääesittelijänä esittelijäneuvos *Juha Niemelä*.

4.15.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Työ- ja elinkeinotoimistoissa (TE-toimistot) kirjoilla olevien työttömien työnhakijoiden määrän kasvu taittui kertomusvuonna ja oli joulukuussa 358 100 eli 19 800 pienempi kuin vuosi aiemmin. Tilastokeskuksen ilmoittama työttömyysaste oli vuoden lopussa 7,9 %.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) selvitti julkisen ja yksityisen työnvälityksen yhteistyön lisäämistä. Yksityisen työnvälityksen vahvuus on henkilökohtainen asiakaspalvelu. Kokeilujen perusteella nuorempien ikäluokkien ja erityisasiantuntijoiden kohdalla yksityisten palvelujen toiminta on tehokasta. Suurten asiakasmäärien työllistämiseen yksityinen työnvälitys ei vielä lähiaikoina ole ratkaisu. TE-toimistoissa on kuitenkin vireillä useita sitä koskevia kokeiluja.

Työnantajayhteistyön lisääminen oli esillä eurooppalaisessa kampanjassa, jossa TE-toimistojen asiantuntijat jalkautuivat yrityksiin. Lisäksi yrittäjin kohdistettiin tietoiskuja, jotta niiden tietämys TE-palvelujen tarjonnasta kasvaisi. Työhallinnon tavoitteena oli tehdä 24 000 yrityskäyntiä vuoden aikana.

TEM valitsi yhdeksän aluetta kaksivuotiseen kokeiluun, jolla valmistaudutaan vuoden 2019 maakuntauudistukseen. Uudistuksessa työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisvastuu siirtyy maakunnille. Kolmella maakunnallisella kokeilualueella kaikki keskeiset toimijat ovat luomassa työllisyyttä, yrittäjyyttä ja yritystoimintaa kehittävää toimintamallia. Suppeammissa kokeiluissa työvoima- ja yrityspalveluita kehitetään asiakaslähtöisemmiksi.

Työttömyysturvan käyttötarkoitusta laajennettiin niin, että sitä voidaan käyttää myös starttirahan, palkkatuen ja liikkuvuusavustuksen rahoittamiseen.

Lisäksi kaksivuotisessa hankkeessa kokeillaan työkokeilun laajentamista siten, että sitä olisi mahdollista käyttää työnhakijan soveltuvuuden arvioimiseksi ennen työsopimuksen tekemistä. Rekrytointikokeilu perustuu vapaaehtoisuuteen ja kestää korkeintaan kuukauden. Tavoitteena on muun muassa alentaa työnantajien kynnystä palkata työttömiä.

Työnhakijat haastatellaan jatkossa aina kolmen kuukauden yhtäjaksoisen työttömyyden jälkeen. Nopea työllistyminen ja pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisy ovat tämän uudistuksen tärkeimmät tavoitteet.

Työttömyysturvalakiin säädettiin useita työttömän työnhakijan asemaan vaikuttavia muutoksia. Työttömien velvollisuutta ottaa vastaan tarjottua työtä ja osallistua palveluihin työttömyysetuuden saamiseksi tiukennettiin. Muutokset korostavat työttömyysturvan vastikkeellisuutta.

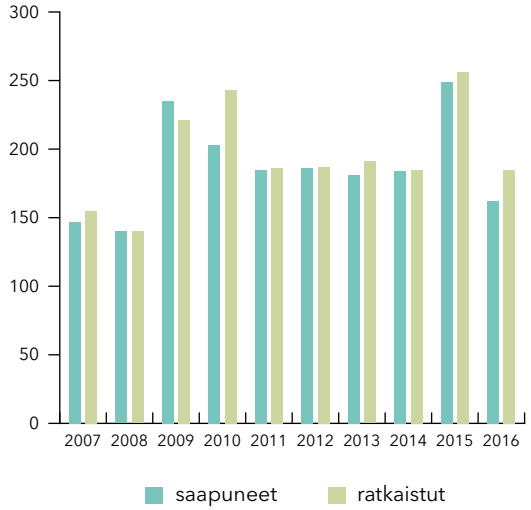
Työttömän on ammattitaitosuojan päätyttyä otettava vastaan myös sellaista kokoaikatyötä, josta maksettava palkka on työn vastaanottamisesta aiheutuvien kustannusten jälkeen pienempi kuin työttömyysetuus. Omaa autoa käyttävän työttömän työnhakijan edellytetään käyttävän sitä työmatkoihin myös työssäkäyntialueen ulkopuolella. Lisäksi työttömyysturvan kesto lyhenee sadalla päivällä 400 päivään. Jos työttömän työhistoria on alle kolme vuotta, työttömyysturvaa voi saada

300 päivältä. Enimmäiskesto säilyy 500 päivänä niillä, jotka täyttävät työssäoloehdon täytettyään 58 vuotta.

4.15.2 KANTELUMÄÄRÄ JA TOIMENPIDEPROSENTTI

Vuoden 2016 aikana tuli vireille 162 asiaryhmän kantelua. Kanteluita ratkaistiin 185. Valtaosa kanteluita koski TE-toimistojen menettelyä tai niiden antamia ratkaisuja.

Työsuojeluviranomaisten menettely oli arvostelun kohteena 15 ratkaisussa. Ratkaisuista 21 % (35) johti viranomaisen menettelyä moittivaan kannanottoon.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2007–2016

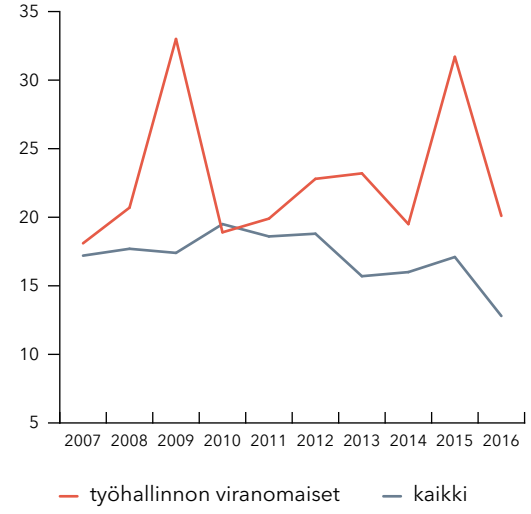
4.15.3 RATKAISUJA

Valtakunnansovittelija tiedotti työriitaneuvotteluista Twitterissä

Kantelija arvosteli sitä, että valtakunnansovittelija tiedotti loppuvuonna 2015 käydyistä työriitaneuvotteluista henkilökohtaisella Twitter-tilillään. Sen sijaan valtakunnansovittelijan toimiston verkkosivuilla ei ollut tiedotteita asiasta.

Kanteluaikaan valtakunnansovittelijalla oli työ- ja elinkeinoministeriön sivujen yhteydessä staattinen informaatiosivu, johon ei ollut mahdollista lisätä tiedotteita. Toimiston omien sivujen kehitystyö oli kesken. Valtakunnansovittelija ryhtyi sen vuoksi tiedottamaan työriidoista Twitter-tilillään.

Valtakunnansovittelijan uudet verkkosivut avautuivat huhtikuussa 2016. Niillä julkaistaan ajankohtaista tietoa työriitaneuvotteluista sekä suomeksi että ruotsiksi. Lisäksi valtakunnansovittelija on tviitannut neuvottelujen vaiheista. Nämä tviitit on luettavissa reaaliaikaisesti verkkosivuilta.



Toimenpideprosentti vuosina 2007–2016

Suuren yleisön informaation lähde neuvotteluista on kuitenkin pääsääntöisesti koko ajan ollut tiedotusvälineille annettavat haastattelut.

AOA katsoi, että valtakunnansovittelijan tiedottaminen on olennaisesti parantunut sekä kattavuuden että kielellisten vaatimusten suhteen. Se että tviittaukset ovat vain suomeksi, voi kuitenkin muodostua kielilain kannalta ongelmalliseksi. Tämä korostuu, kun on kyse sovittelijan nopeasta, tilannekohtaisesta ja aktiivisesta tiedottamisesta.

AOA:n mielestä valtakunnansovittelijan tulisi työriitoihin liittyvissä pikatilanteissa varautua molempien kansalliskielien samanaikaiseen käyttöön myös Twitterissä. Erityisesti siksi, että se on tällä hetkellä nopein sovittelijan itsensä tuottaman informaation välitystapa (5117/4/15*).

Työvoimapoliittisten lausuntojen käsittelyajoissa suuria eroja

Työvoimapoliittisten lausuntojen käsittelyajat tulevat jatkuvasti esiin kanteluissa. TE-toimistojen tulee antaa lausunto ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään 30 päivän kuluessa siitä, kun työnhakija on toimittanut tarpeellisen selvityksen tai kun määräaika selvityksen antamiselle on päättynyt.

Toimistoilla on ollut vaikeuksia antaa lausuntoja sanotussa ajassa, vaikka kyse on laissa säädetystä ehdottomasta maksimimääräajasta. Työnhakijoiden kannalta lausuntojen käsittelyaikojen pidentyminen merkitsee usein sitä, että myös heidän työttömyysetuushakemuksensa käsittely lykkääntyy. Tämä saattaa johtaa esimerkiksi siihen, että he joutuvat turvautumaan toimeentulotukeen.

AOA tutki omana aloitteenaan käsittelyaikoja kaikissa 15 TE-toimistossa. Hän pyysi tietoja asioiden ja niitä käsittelevien henkilöiden lukumääristä ja käsittelyajoista syksyllä 2015 ja uudelleen kesällä 2016.

Selvityksestä ilmeni, että Uudenmaan TE-toimistossa lausuntojen keskimääräinen käsittelyaika ylitti säädetyn määräajan vuoden 2015 alusta peräti seitsemän kuukauden ajan.

AOA katsoi, että syntyneisiin käsittelyruuhkiin ei reagoitu riittävästi. Hän kiinnitti huomiota toimiston mahdollisuuksiin vaikuttaa tilanteeseen henkilöstöjärjestelyillä. Lisäksi hän katsoi, että ministeriön olisi tullut tapahtunutta pikaisemmin ryhtyä toimiin lausuntoruuhkan purkamiseksi ja käsittelyaikojen saattamiseksi lainmukaisiksi. Myös Varsinais-Suomen ja Keski-Suomen TE-toimistoilla oli ollut vaikeuksia pysyä säädetyssä määräajassa kesällä 2015. Kesällä 2016 tilanne oli edellisvuoteen nähden parantunut.

AOA piti käsittelyaikojen toimistokohtaisia eroja ongelmallisena työhallinnon asiakkaiden yhdenvertaisuuden kannalta. Kymmenessä toimistossa käsittelyaika oli tarkasteluajankohtana yli 20 päivää, kolmessa 10–20 päivän välillä ja kahdessa alle 10 päivää. Lausuntojen ja työntekijöiden määristä ei löytynyt suoraan selitystä eroille. AOA piti tärkeänä, että hallinnonalalla etsitään keinoja, joilla käsittelyaikojen toimistokohtaisia eroja voidaan pienentää (2277/2/15*).

Muita kannanottoja

AOA kiinnitti TEM:in huomiota siihen, että julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa oli säädetty valmennuksen ja kokeilun keskeyttämisperusteeksi vain poissaolot. Kyseisessä tapauksessa valmennus oli keskeytetty väkivaltaisen käyttäytymisen vuoksi. Ministeriön esityksestä lakiin lisättiin säännös, jonka mukaan TE-toimisto voi keskeyttää valmennuksen myös muusta painavasta syystä (4800/2/15*).

AOA:n sijainen otti kantaa työnhakijan omaehtoisten ulkomaisten opintojen tukemiseen työttömyysetuudella. Kantelija oli hakenut tukea ulkomaisen yliopiston järjestämiin opintoihin. Lain mukaan tukea on mahdollista saada muun muassa opintoihin, jotka ovat Suomessa toimivan koulutuspalvelujen tuottajan ulkomailla järjestä-

mää ammatillisesti suuntautunutta koulutusta. Tässä tapauksessa TE-toimisto oli aluksi katsonut, ettei kantelijalla ollut koulutustarvetta. Vasta uudelleenkäsittelypyynnössä työhallinnossa oli otettu tarkemmin arvioitavaksi se, että kyse oli ulkomaisen yliopiston ulkomailla annettavista opinnoista. Asiassa oli epäselvyyttä myös työhallinnon eri portaissa (2497/4/15*).

TEM täsmensi ratkaisun johdosta ohjeistusta maininnalla, että laissa säädetty opintoja koskeva edellytys ei täyty, jos kyse on oppilaitoksen ulkomaisen osan ulkomailla järjestämistä opinnoista, vaikka oppilaitoksella olisi toimintaa myös Suomessa. Se viittasi myös velvollisuuksiin, joita tukemisesta seuraa koulutuspalvelujen tuottajalle. Kansallisessa lainsäädännössä ei voida säätää ulkomaista tai pelkästään ulkomailla toimivaa oppilaitosta koskevista velvollisuuksista. Tämän vuoksi tukeminen on rajattu opintoihin, joihin sovelletaan Suomen lainsäädäntöä.

Kantelija oli keväällä 2011 irtisanoutunut työstään Kiinassa ja muuttanut Suomeen puolisonsa kanssa. TE-toimisto oli katsonut, ettei irtisanoutumiseen ollut pätevää syytä ja määräsi kantelijalle karenssin. Kun kantelija oli kieltäytynyt suomen kielen koulutuksesta, hänen katsottiin toistuvasti kieltäytyneen työvoimapoliittista toimenpiteestä ja hänelle asetettiin työssäolovelvoite. Kantelija haki muutosta Kelan kummassakin asiassa antamaan päätökseen. Karenssin osalta valitus oli myöhässä ja kieltäytymisen osalta valitus hylättiin.

AOA pyysi TEM:iltä arviota kantelijalle määrätystä karenssista. Sittemmin TE-toimisto otti asian uudelleen käsiteltäväkseen. Se oikaisi lausuntoja ja katsoi, että kantelijalla oli ollut pätevä syy erota työstään Kiinassa. Lisäksi toimisto kumosi kantelijalle asetetun työssäolovelvoitteen. Kela antoi kantelijalle uusien lausuntojen mukaiset päätökset (764/4/15*).

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 kunnallisasioiksi.

Lisäksi vaaleja ja kuntien vaaliviranomaisten menettelyä koskevat kanteluasiat kuuluvat tähän ryhmään. Sen sijaan kunnallisten sosiaali-, terveys-, opetus- ja ympäristöviranomaisten toimiin kohdistuvat kantelut on tilastoitu omiin asiaryhmiinsä. Rajanveto on kuitenkin liukuva.

Asiaryhmän ratkaisijana oli AOA *Maija Sakslin*. Asiaryhmän pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Ulla-Maija Lindström*.

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. Uuden kuntalain (410/2015) voimaan tuloa koskevan luvun mukaan lain toimielimiä, johtamista, asukkaiden osallistumisoikeuksia, luottamushenkilöitä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyä sekä oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskevia säännöksiä sovelletaan vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta lukien. Tätä ennen sovelletaan, mitä voimassa olleessa kuntalaissa (365/1995) säädetään.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetulla lailla säädetään kattavasti viranhaltijan oikeudellisesta asemasta. Kunnan palveluksessa on myös työsopimuslain soveltamisalaan piiriin kuuluvia työsuhteisia henkilöitä. Kunnan hallinnossa noudatetaan myös hallintolakia, jossa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Lisäksi kunnalliselle hallintotoiminnalle asettavat vaatimuksia viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (julkisuuslaki), kielilaki ja yhdenvertaisuuslaki.

Suomessa kunnilla on hyvin laaja tehtäväala. Suurin osa niiden tehtävistä on lakisääteisiä. Kunnat toimivat yhteistyössä kuntarajat ylittäviä toimintoja järjestettäessä. Kuntien yhteistoiminnasta säädetään pääosin kuntalaissa. Merkittävin kuntalain mukainen yhteistyömuoto on edelleen kuntayhtymä. Lisäksi kuntien yhteistoimintaa voi tapahtua yksityisoikeudellisten sopimusten perusteella, kuntien ja mahdollisesti muiden yhteisöjen muodostamien yhdistysten, säätiöiden, osuuskuntien ja osakeyhtiöiden puitteissa sekä ostopalvelu- ja muiden sopimusten pohjalta.

Kuntien laajaa tehtäväalaa hoitaa usea ministeriö. Valtiovarainministeriö (VM) seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii kunnallisen itsehallinnon huomioon ottamisesta kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. VM huolehtii kuntia koskevasta lainsäädännöstä ja hallinnon kehittämisestä, kuntatalouden laskenta- ja analysointitehtävistä sekä valtion ja kuntien yhteistyön toimivuudesta. Se vastaa myös kunnallisista verokysymyksistä.

Euroopan itsehallinnon peruskirjan soveltamista valvova toimielin (Congress of Local and Regional Authorities of Council of Europe) vieraili Suomessa 17.–19.5.2016. Toimielin tapasi 18.5.2016 AOA Sakslinin, IOK:n edustajana Kris-

tiina Kouroksen ja oikeuskanslerinviraston kansliapäällikkö Kimmo Hakosen. Toimielin pyysi ennen vierailua vastauksia eräisiin itsehallintoa tarkentaviin kysymyksiin ja laati vierailun aikana eri tahojen kanssa käymiensä keskustelujen perustella raportin ”Paikallinen ja alueellinen demokratia Suomessa”. Raportti saatetaan hyväksyttäväksi valvovan toimielimen hyväksyttäväksi helmikuussa 2017 pidettävässä kokouksessa.

Kuntalain muuttamisesta (HE 250/2016 vp) annetulla lailla (1484/2016) lakiin lisättiin muun ohella 12 a luvun säännökset poikkeuksellisissa hallinnollisissa vaikeuksissa olevaa kuntaa koskevasta selvitysmenettelystä. VM voi asettaa kuntaa kuultuaan kunnan hallintoa selvittämään selvityshenkilön tai selvitysryhmän laissa määritetyillä edellytyksillä.

Selvityshenkilön tai selvitysryhmän tulee tehdä ehdotus tarvittaviksi toimenpiteiksi kunnan hallinnon saattamiseksi lainmukaiseksi. Kunnanvaltuuston tulee käsitellä ehdotus. VM:llä on oikeus selvittelymenettelyn jälkeen pidättää kunnan luottamushenkilö luottamustehtävistään, jos kunta ei ole päätöstä tehnyt. Lisäksi kuntalakiin lisättiin säännökset, jotka turvaavat kunnan puhevallan käytön ja toiminnan jatkuvuuden myös laajoissa esteellisyystilanteissa.

Kuntalain muuttamisesta (HE 212/2016) annetulla lailla (1340/2016) muutettiin kuntalain yhtiöittämisvelvollisuutta koskevaa siirtymäsäännöstä siten, että kuntalain yhtiöittämisvelvollisuutta koskevaa säännöstä sovelletaan työterveyshuollon sairaanhoito- ja muiden terveydenhuoltopalvelujen tuottamiseen vuoden 2019 alusta.

Lisäksi kunnan ja kuntayhtymän tulee eriyttää työterveyshuollon palvelujen kirjanpito kunnan muista terveydenhuoltopalveluista ehdotettuna siirtymäaikana. Muutoksen taustalla oli valmisteilla oleva sosiaali- ja terveydenhuolto- sekä maakuntauudistus, jossa kunnan vastuulla olevat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvelvoitteet siirtyisivät pääosin maakunnille vuoden 2019 alusta.

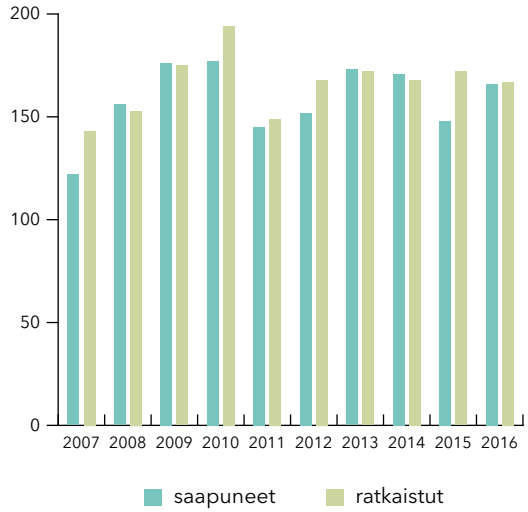
OA antoi lausunnon (3543/2016) hallituksen esitysluonnoksesta maakuntauudistuksesi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi (STM068:00/2016). Maakuntalakiehdotuksen tarkoituksena on toteuttaa kuntia suurempien alueiden eli maakuntien itsehallinto. Ehdotuksen mukaan perustetaan 18 maakuntaa, jotka vastaisivat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä pääasiassa valtion rahoituksen turvin. Maakuntalakiehdotus merkitsee merkittävää kuntien toimialan ja tehtävien kaventumista.

OA:n mukaan maakuntalakiehdotuksen sääntely valtion ja maakunnan suhteesta, palvelulaitoksesta ja valtakunnallisista palvelukeskuksista näyttäisi rajoittavan merkittävästi maakunnan itsehallinnon toteutumista. Asiaa tulisi hänen mielestään jatkovalmistelussa selvittää perusteellisemmin.

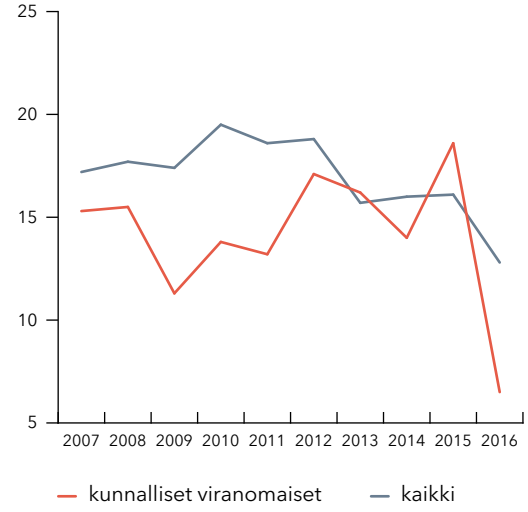
4.16.2 LAILLISUUSVALVONTA

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 ratkaisuvalta. Erityislakien perusteella kunnallisen viranomaisen päätöksistä voidaan valittaa myös hallintovalituksella.

Kunnanhallituksen tulee kuntalain mukaan valvoa kunnanvaltuuston päätösten laillisuutta. Aluehallintovirasto voi kuntalain mukaan kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta täydentää kuntalakiin perustuvaa kuntalaisten ja kunnan toimielinten toteuttamaa kunnallishallinnon oikeussuoja- ja valvontajärjestelmää.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2007–2016



Toimenpideprosentti vuosina 2007–2016

Kertomusvuonna kanteluita ja omia aloitteita koskevien ratkaisujen määrä oli pienempi kuin edellisenä vuonna. Myös toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisujen määrä oli edellisvuotta pienempi.

Useissa kunnallista päätöksentekoa koskevissa kanteluissa arvosteltiin lähinnä tarkoituksenmukaisuussyihin nojautuen kunnan toimielinten päätöksiä. Oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi puuttua tapaan, jolla kunta itsehallintoonsa perustuen järjestää hallintonsa ja hoitaa tehtävänsä. Kunnalliseen edustukselliseen itsehallintoon kuuluu, että viimekädessä vastuun kunnan toimielinten päätösten tarkoituksenmukaisuudesta kuntalaisiin nähden kantavat valtuutetut vaaleissa.

Monissa kanteluissa toivottiin oikeusasiamiehen muuttavan kunnan viranomaisten päätöksiä. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana eikä sitä täydentävänä vaihtoehtona. Kantelijoita ohjattiin käyttämään laissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja muutoksen saamiseksi kunnan viranomaisten päätöksiin.

AOA muistutti Mikkelin kaupunginhallitusta ja kaupunginjohtajaa hallintolaissa säädetystä hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvasta viranomaisen neuvontavelvollisuutta täydentävästä velvollisuudesta vastata hallinnon asiakkaiden tiedusteluihin. Yhdistys oli lähettänyt kaupunginhallitukselle yksilöidyt selvityspyynnöt, joihin kaupungin viranomaisella oli hallintolain mukaan velvollisuus vastata.

Kaupunginhallitus laiminlöi tämän vastaamisvelvollisuutensa. Mikäli asia ei olisi kuulunut kaupunginhallituksen toimivaltaan, sen olisi joka tapauksessa tullut ohjata selvityspyynnöt kaupungin toimivaltaiselle viranomaiselle. Myöskään kaupunginjohtaja ei vastauksessaan yhdistykselle selvittänyt, miksi yhdistyksen aiempiin tiedusteluihin ei vastattu. Kaupunginjohtajan ja kaupunginlakimiehen AOA:lle kaupunginhallituksen puolesta annetussa selvityksessä ei vieläkään ollut asianmukaista selvitystä kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajan laiminlyönneistä (5394/4/15).

Kahdessa ratkaisussa kunnan viranomaisia ja luottamushenkilöitä muistutettiin huolellisuudesta salassa pidettävien tietoja sisältävien asiakirjojen käsittelemisessä ja julkaisemisessa.

Vöyrin kunnan tarkastuslautakunta oli pitänyt pöytäkirjaansa liitteineen julkisena. Pöytäkirjan liitteenä olleessa arviointiasiakirjassa oli kuitenkin tietoja, jotka saattoivat olla salassa pidettäviä. Tietojen salassapitoa ryhdyttiin selvittämään vasta sen jälkeen, kun pöytäkirja oli lähetetty kunnanvaltuutetuille. Liitteen salassa pidettävistä tiedoista ilmoitettiin kuitenkin valtuutetuille eikä kunnanhallituksen selvityksen mukaan salassa pidettäviä tietoja joutunut vääriin käsiin (905/4/15).

Helsingin kaupunginhallitus puolestaan totesi, että virheellisesti julkaistu liikelaitoksen pöytäkirja, joka koski lausuntoa korkeimmalle hallinto-oikeudelle virkasuhteen irtisanomista koskevassa valitusasiassa, oli poistettu ja siitä oli julkaistu versio, josta kantelijan henkilötiedot on poistettu. Kaupunginhallitus pyysi tapahtunutta anteeksi ja ilmoitti ryhtyvänsä toimenpiteisiin, ettei vastaava tapahdu. AOA tyytyi kiinnittämään vastaisen varalle kaupunginhallituksen huomiota julkisessa tietoverkossa tai muutoin tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyn asianmukaisuuteen ja velvollisuuteen huolehtia henkilötietojen suojan toteutumisesta (2747/4/15).

Ajoneuvon siirtämisestä annetun lain mukaan ajoneuvon siirron toimittavan viranomaisen on korvauspäätöksellään vahvistettava korvauksen määrä. Päätös on annettava tiedoksi omistajalle, haltijalle tai kuljettajalle tavallisella tiedoksiannolla siten kuin hallintolaissa säädetään. Kantelijan maksettavaksi määrätystä korvauksen määrästä ei tehty korvauspäätöstä.

AOA katsoi kaupungin kaupunkirakenteen toimialan, liikenne- ja viheralueet palvelualueen menetelleen virheellisesti, kun kantelijan maksettavaksi määrättyä ajoneuvon siirtokorvauksen määrää ei ollut vahvistettu laissa säädetyllä tavalla. Velvollisuuteen tehdä päätös ei vaikuttanut se, että kantelija jo oli suorittanut kysymyksessä olevan korvauksen (5248/4/15).

Muutamassa ratkaisussa oli kysymys kunnan viranomaisen menettelystä taloudellista toimintaa koskevassa asiassa.

Kouvolan tilaliikelaitoksesta oli ilmoitettu yhdistykselle puhelimessa, että kaupungintalon juhlasalia ei vuokrata hengellistä tilaisuutta varten. Yhdistys oli vaatinut, että asiassa tehdään kirjallinen perusteltu päätös muutoksenhakuohjeineen. Yhdistys oli kirjallisesti uudistanut vaatimuksensa tilaliikelaitokselle ja myöhemmin huhtikuussa liikelaitoksen johtokunnalle. Liikelaitoksen johtokunta oli käsitellyt yhtiön vaatimusta kokouksessaan ilman, että siitä tehtiin päätöstä. Myöhemmin johtokunnan kokouksessa yhdistyksen kirje merkittiin tiedoksi ja sitä koskeva pöytäkirjanote lähetettiin yhdistykselle.

AOA:n mukaan yhdistyksen vaatimuksia ei käsitelty asianmukaisesti antamalla yhdistykselle päätös, josta olisi ilmennyt perusteet, miksi kaupungintalon juhlasalia ei vuokrattu yhdistyksen järjestämää hengellistä tilaisuutta varten. Kun yhdistys ei saanut asiaansa käsitellyksi asianmukaisesti, sillä ei myöskään ollut mahdollisuutta saattaa päätöksenteon perusteiden lainmukaisuutta tuomioistuinten, viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Käytettävissä olevan selvityksen perusteella AOA:lla ei kuitenkaan ollut perusteita epäillä, että kaupungintalon juhlasalin vuokraamisessa yhdistystä olisi syrjitty (2715/4/15).

Toisessa ratkaisussa yhtiö oli tehnyt sairaanhoitopiirille ostotarjouksen sairaanhoitopiirin omistamista sähköyhtiön osakkeista. Asia oli siten tullut vireille sairaanhoitopiirissä ja sen tuli käsitellä ja päättää, mihin toimenpiteisiin se ryhtyy asian johdosta.

AOA:n mukaan yhtiön omasta aloitteestaan ilman tarjouskilpailua tekemä ostotarjous oli tullut muodollisesti vireille sairaanhoitopiirissä. Yhtiöllä ei ollut lakiin perustuvaa oikeusasemaa vaatia, että sen tekemä ostotarjous velvoittaisi sairaanhoitopiirin hyväksymään sen. Sairaanhoitopiirin toimivallassa ja omassa harkinnassa on ollut päättää, ryhtyikö se tähän yksityisoikeudelliseen oikeustoimeen (3939/4/15).

Useissa kunnallista pysäköinninvalvontaa koskevissa kanteluissa pyydettiin tutkimaan pysäköinninvalvojan menettely pysäköintivirhemaksua koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelemisessä. Kanteluissa saatettiin viitata siihen, että kuluriskin vuoksi ei ollut perusteltua hakea päätöksiin muutosta hallinto-oikeudelta. Tuomioistuinmaksulaki tuli voimaan 1.1.2016. Sen nojalla lainkäyttöasian käsittelystä hallinto-oikeudessa peritään oikeudenkäyntimaksua 250 euroa. Monen kantelijan näkemyksenä oli myös, että pysäköinninvalvoja oli tulkinnut liian suppeasti vammaisten henkilöiden pysäköintiluvan oikeuttamaa pysäköintiä. Lisäksi pysäköintivirhemaksun määrääminen, vaikka pysäköintimaksu oli maksettu älypuhelinsovelluksella, aiheutti arvostelua.

Kanteluihin annetuissa vastauksissa selostettiin riippumattomien tuomioistuinten ja ylimmän laillisuusvalvojan tehtäväjakoa. Lisäksi kantelijoille kerrottiin sovellettavia oikeusohjeita ja hallintotuomioistuinten ratkaisukäytäntöä muun ohella vammaisten pysäköinninlupa-asioissa ja maksettaessa pysäköintimaksu älypuhelinsovelluksella.

Useassa kantelussa arvosteltiin yksityisten pysäköintivalvontayhtiöiden määräämiä valvontamaksuja sekä yhtiöiden menettelyä neuvonnassa ja tiedusteluihin vastaamisessa. Kanteluihin annetuissa vastauksissa selostettiin sovellettavia oikeusohjeita, joiden nojalla oikeusasiamies ei voi puuttua yksityisten yhtiöiden harjoittamaan toimintaan. Valvontayhtiöiden määräämien valvontamaksujen oikeellisuuden ja kohtuullisuuden selvittämiseksi asiakkaita ohjattiin ottamaan yhteyttä valvontasopimuksen tehneen kiinteistöyhtiön isännöitsijään.

Lukuisissa vuokrataloyhtiöiden isännöintiä ja kunnossapitoa koskeviin kanteluihin annetuissa vastauksissa todettiin, että oikeusasiamies voi hänelle kuuluvan laillisuusvalvontatehtävän puitteissa tutkia vain viranomaisten ja virkamiesten sekä muiden menettelyä, kun nämä tahot hoitavat julkista tehtävää. Sen sijaan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtäviin ei kuulu tutkia isännöintiä ja kiinteistöjen huoltoa hoitavien yksityisoikeudellisten osakeyhtiöiden menettelyä taloyhtiön isännöinnissä tai korjaustoimenpiteiden suorittamisessa.

4.16.3 RATKAISUJA

Kunnanhallituksen velvollisuus myötävaikuttaa valitusten selvittämiseen

Kemiönsaaren kunnanvaltuusto päätti 9.12.2014 hyväksyä tuulivoimapuiston osayleiskaavan. Kemiönsaaren kunnanhallitus totesi kokouksessaan 20.1.2015, että valtuuston päätös oli tehty oikeassa järjestyksessä ja että se oli muutoinkin lainmukainen sekä että päätös oli siten pantavissa täytäntöön.

Kaupunginvaltuuston päätöksestä tehtiin kuusi valitusta Turun hallinto-oikeuteen. Niiden johdosta ja niissä esitetyistä valitusperusteista hallinto-oikeus pyysi Kemiönsaaren kunnanhallituksen selvityksen. Kunnanhallitus päätti 31.3.2015 äänestyksen jälkeen, ettei se anna hallinto-oikeuden pyytämää selvitystä. Tämän jälkeen hallinto-oikeus pyysi lausuntopyyntökirjeellään Kemiönsaaren kunnanhallitusta varaamaan kunnanvaltuustolle tilaisuuden antaa asiassa oma lausuntonsa.

Kunnanhallitus päätti 28.4.2015, ettei se anna lausuntoa hallinto-oikeudelle eikä valmistele asiaa valtuuston käsiteltäväksi. Kemiönsaaren kunnanvaltuusto päätti kokouksessaan 17.6.2015 Ruotsalaisen kansanpuolueen valtuustoryhmän esityksestä äänestyksen jälkeen antaa hallinto-oikeudelle sen valitusten johdosta pyytämän lausunnon.

Kemiönsaaren kunnanhallitus oli todennut, että valituksenalainen valtuuston päätös oli tehty oikeassa järjestyksessä ja että se oli muutenkin lainmukainen sekä pantavissa täytäntöön. Tästä huolimatta kunnanhallituksen enemmistö päätti, ettei Turun hallinto-oikeudelle anneta päätöksestä tehtyjen valitusten johdosta selvitystä.

Myöhemmin kunnanhallituksen enemmistö kieltäytyi valmistelemasta ja saattamasta hallin-

to-oikeuden lausuntopyyntöä kunnanvaltuuston käsiteltäväksi. Näin menetellessään kunnanhallituksen enemmistö laiminlöi velvollisuutensa myötävaikuttaa siihen, että hallinto-oikeudessa vireillä olleet valitusasiat tulevat ilman aiheetonta viivytystä asianmukaisesti käsitellyiksi.

Kunnanhallituksen enemmistön menettely vaaransi oikeusturvaa. Kunnanhallituksen enemmistöllä ei myöskään ollut lakiin perustuvaa oikeutta laiminlyödä lausuntoasian valmistelua kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävän kunnanvaltuuston käsiteltäväksi. AOA:n mukaan kunnanhallituksen enemmistö laiminlöi velvollisuutensa edistää oikeusturvaa eli oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tästä syystä hän kunnanhallituksen enemmistölle vastaisen varalle huomautuksen sen lainvastaisista menettelyistä ja laiminlyönneistä (2217/4/15).

Laitosäänestystä koskevan selvityksen antaminen

Eräässä kantelussa arvosteltiin sitä, että Hangonkadun ympärivuorokautisesta vieroitushoidosta ei ollut mahdollisuutta päästä äänestämään vaalipäivänä. Kyseisessä ympärivuorokautista hoitoa annettavassa sosiaalihuollon toimintayksikössä ei näyttänyt olleen mahdollisuutta ennakkoäänestykseen laitosäänestyksenä. Tämän vuoksi AOA otti tutkittavakseen, toteutuiko ympärivuorokautista hoitoa annettavissa sosiaalihuollon toimintayksiköissä Helsingissä vaalilaissa säädetty äänioikeutettujen oikeus äänestää ennakolta kyseisissä laitoksissa.

AOA pyysi Helsingin kaupunginhallitusta yksilöimään Helsingin kaupungin alueella ja alueen ulkopuolella sijaitsevat ympärivuorokautista hoitoa antavat kaupungin sosiaalihuollon ja terveydenhuollon toimintayksiköt sekä ilmoittamaan, missä kaikissa oli järjestetty laitosäänestys. Jos jossain toimintayksikössä ei äänestystä järjestetty, hän pyysi esittämään perustelut sille.

Lisäksi kaupunginhallitusta pyydettiin antamaan yksilöity selvitys sen määräämistä sosiaali- huollon ja terveydenhuollon toimintayksiköistä, joissa laitosäänestys oli järjestetty sekä siitä, millä perusteella nämä yksiköt oli määrätty ja jotkin muut yksiköt on jätetty määräämättä. Hän pyysi arvioimaan määräämisperusteita asukkaiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta.

Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan laitosäänestys on järjestetty asiantuntijaviranomaisena toimivan sosiaali- ja terveysviraston antamien tietojen pohjalta. Laitokset ja ympärivuorokautista hoitoa antavat sosiaalihuollon toimintayksiköt oli mainittu selvityksen liitteenä olleessa luettelossa. Selvityksen mukaan kaupungin noudattama käytäntö oli yhdenvertainen, sillä laitosäänestys on toimeenpantu niissä yksiköissä, joissa on ympärivuorokautista hoitoa.

AOA totesi, että selvityksen liitteenä olleessa luettelossa ei ollut mainittu Hangonkadun ympärivuorokautista hoitoa antavaa päihdehuollon laitosta eikä kaupungin selvityksessä ei perusteltu, miksi tässä ympärivuorokautista hoitoa antavassa laitoksessa ei järjestetty laitosäänestystä. Selvityksen luettelossa ei myöskään mainittu Tervalammin kartanon kuntoutuskeskusta, jossa tarjotaan yhteisöllistä päihdekuntoutusta laitoksessa, eikä esimerkiksi kehitysvammalain laitospalveluja tarjoavia yksiköitä, joita ovat Rinnekoti, Sofianlehto ja Killinmäki.

Kaupunginhallituksen selvityksen liitteessä mainittiin laitokset, jotka eivät halunneet vaalitoimikuntaa laitokseensa käymään muun muassa asukkaiden huonon kunnon, omatoimisuuden tukemisen, viereisen äänestyspaikan tai muun syyn vuoksi. Vaalilain mukaan ennakkoäänestyksen järjestämisestä vastaa kunta ja lain mukaan ennakkoäänestyspaikkoja ovat ympärivuorokautista hoitoa antavat laitokset. Muissa laitoksissa kunnanhallitus voi määrätä laitosäänestyksen järjestettäväksi. Luettelossa todettu perustelu, jonka mukaan jotkut laitokset eivät halunneet vaalitoimikuntaa, ei ollut lainmukainen.

Kaupunginhallituksen selvityksestä ei yksilöity laitoksia, joissa annetaan ympärivuorokautista hoitoa ja jotka lain mukaan ovat ennakkoäänestyspaikkoja, eikä laitoksia, joissa kaupunki on määrännyt laitosäänestyksen järjestettäväk-

si. AOA:lle ei myöskään annettu perusteluja sille, miksi joissakin nimenomaisissa ja yksilöidyissä ympärivuorokautista hoitoa annettavissa laitoksissa laitosäänestystä ei ole järjestetty.

AOA:n omana aloitteena tutkittavaksi ottamassa asiassa oli kysymys perustuslaissa turvatun kansanvaltaisuuden sekä vaali- ja osallistumisoikeuden toteutumisen arvioinnista Helsingin kaupungin sosiaalihuollon ja terveydenhuollon laitoksissa. Helsingin kaupunginhallituksen antaman yleisluonteisen ja puutteellisen selvityksen perusteella AOA:lla ei ollut mahdollista arvioida, oliko kaupunki täyttänyt sille lain mukaan kuuluvat velvollisuudet näiden perusoikeuksien toteuttamiseksi.

Kaupunginhallituksen menettely oli lainvastainen. Selvitys ei täyttänyt viranomaisen velvollisuutta antaa oikeusasiamiehelle hänen laillisuusvalvontaansa varten pyytämät selvitykset. AOA pyysi kaupunginhallitusta korjaamaan laiminlyöntinsä ja antamaan hänelle hänen pyytämänsä yksilöidyn ja perustellun selvityksen. Tulevien kuntavaalien johdosta hän pyysi kaupunkia antamaan selvityksensä 31.1.2017 mennessä (3762/2/14).

Helsingin kaupungin keskusvaalilautakunta ilmoitti 8.2.2017, että se oli päättänyt kiinnittää erityistä huomiota siihen, että se saa asiantuntijaviranomaisilta tiedon kaikista kunnassa sijaitsevista vaalilain 9 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisista laitoksista. Keskusvaalilautakunta pyytää tiedot laitoksista sosiaali- ja terveysvirastolta, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriltä ja Helsingin yliopistolliselta keskussairaalalta. Laitosäänestys järjestetään tulevissa kuntavaaleissa ja myöhemmissä vaaleissa kaikissa vaalilain 9 §:n 1 momentin 3 kohdan laitoksissa, joista keskusvaalilautakunta on saanut tiedon. Mikäli laitos tukee äänestäjien omatoimisuutta järjestämällä äänestysmahdollisuuden äänestys- tai ennakkoäänestyspaikalla, laitosäänestyksen yhteydessä pyritään varmistamaan, ettei äänestäjät äänestä kahteen kertaan.

4.17
Opetus ja kulttuuri

Opetus- ja kulttuuritoimen laillisuusvalvonnasta vastasi AOA *Jussi Pajuoja*. Asiaryhmän pääesittelijöinä toimi esittelijäneuvos *Jorma Kuopus* 31.7.2016 asti ja sen jälkeen esittelijäneuvos *Mikko Sarja* (ammatillinen koulutus, korkeakoulut, tiede ja kulttuuri) sekä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Piatta Skottman-Kivelä* (varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, lukiokoulutus).

4.17.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Varhaiskasvatuslain subjektiivista päivähoito-oikeutta koskevat muutokset tulivat voimaan 1.8.2016. Laki takaa kaikille lapsille varhaiskasvatusta 20 tuntia viikossa kunnallisessa tai yksityisessä varhaiskasvatuksessa. Samaan aikaan muutettiin lasten päivähoitoasetuksen ryhmäkokoja. Kolme vuotta täyttäneiden varhaiskasvatusryhmässä saa olla yhtä aikuista kohden enintään kahdeksan lasta. Aiemmin suhdeluku oli 1:7.

Kaikki kunnat eivät rajanneet varhaiskasvatusoikeutta säädösmuutoksen mahdollistamalla tavalla. Muun muassa lapsiasiavaltuutettu ilmaisi huolensa kuntien kirjaviksi osoittautuneista käytänteistä. Kuntien erilaiset varhaiskasvatusoikeuden laajuutta koskevat ratkaisut ja toimintamuodot voivat estää varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuuden toteutumista.

Opetushallitus päätti uusista varhaiskasvatussuunnitelman perusteista. Ne ovat sitova kansallinen normi, jonka tarkoitus on osaltaan lisätä varhaiskasvatuksen tasa-arvoa ja yhtenäisyyttä. Perusteet ohjaavat elokuussa 2017 käyttöön otettavia paikallisia suunnitelmia. Niiden tavoitteena on vahvistaa varhaiskasvatuksen asemaa osana suomalaista koulutusjärjestelmää.

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet ovat ensimmäinen osa kokonaisuutta, jonka jatkona toimivat uudet esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmat. Ne otettiin käyttöön kaikissa kunnissa vuosiluokkien 1–6 osalta 1.8.2016 ja vuosiluokkien 7–9 osalta porrastetusti vuosina 2017–2019.

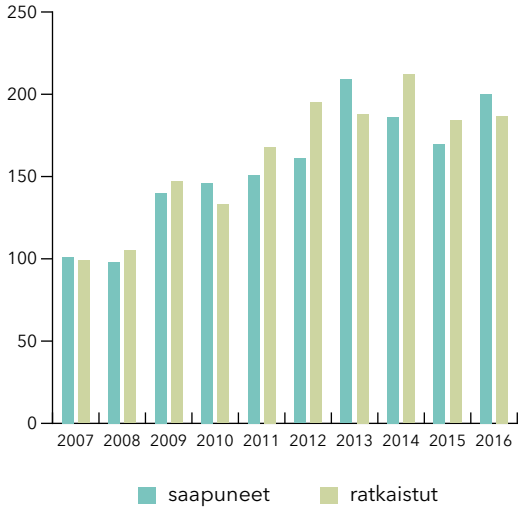
Uudessa perusopetuksen opetussuunnitelmassa on kehitetty peruskoulun oppimisympäristöjä ja työtapoja, korostettu laaja-alaista osaamista ja pyritty parantamaan oppilaiden mahdollisuuksia tieto- ja viestintätekniikan taitojen kehittämiseen osana kaikkia oppiaineita.

Opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) syyskuussa julkaisemalla, peruskoulun uudistamiseen tähtäävällä Uusi peruskoulu –ohjelmalla toteutetaan hallituksen kärkihanketta Uudet oppimisympäristöt ja digitaaliset materiaalit. Tavoitteena on, että kaikilla oppilailla olisi osaaminen ja mahdollisuus tieto- ja viestintäteknologian käyttöön.

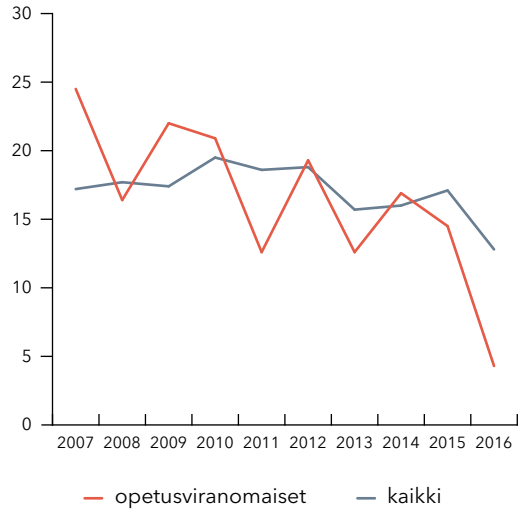
Myös lukion uudet opetussuunnitelman perusteet otettiin lukion aloittavilla käyttöön 1.8.2016 lukien, ja niiden käyttöönotto etenee vuosiluokka kerrallaan. Opiskelijoiden tieto- ja viestintäteknologian taitoja testattiin syksyllä 2016, kun ensimmäiset sähköiset ylioppilastutkintoon kuuluvat maantiedon, saksan ja filosofian kokeet suoritettiin syksyllä 2016. Koejärjestelyt onnistuivat hyvin.

Kuntien velvollisuus järjestää esi- ja perusopetusta koskee myös kansainvälistä suojelua hakevia lapsia. Turvapaikanhakijatilanteen vuoksi kunnissa järjestettiin perusopetukseen valmistavaa opetusta, jonka tukemiseksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakia muutettiin väliaikaisesti. Opetushallituksen perusopetukseen valmistavan opetuksen opetussuunnitelman perusteet tulivat voimaan elokuussa.

Ammatillisen koulutuksen kokonaisuudistus eteni, ja sitä koskeva lakiesitys on tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2017. Opetushallitus ja Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön kes-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2007–2016



Toimenpideprosentti vuosina 2007–2016

kus CIMO yhdistyivät vuoden 2017 alusta uudeksi virastoksi, jonka nimi on Opetushallitus.

4.17.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2016 saapui 200 kantelua, kun edellisinä vuonna niitä oli 170. Kanteluja ratkaistiin 187 kappaletta, joista toimenpiteisiin johti kahdeksan kappaletta.

Kantelut kohdistuivat ensisijaisesti varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämiseen. Kanteluiden aiheina nousi edellisvuosien tapaan esiin opiskeluympäristön turvallisuus, erityisesti sisäilmaongelmat ja kiusaaminen. Yleisiä olivat myös koulukuljetusten järjestämistä sekä oppimisen ja koulukäynnin tukea koskevat kantelut. Kanteluita herätti edelleen koulujen uskonnollisten tilaisuuksien järjestäminen ja katsomusaineiden opetus.

Monissa kanteluissa oli kyse kodin ja koulun yhteistyön tai vuorovaikutuksen ongelmista. Kuntien opetustoimen hallinnollisessa menettelyssä ja päätöksenteossa ilmeni puutteita (ks. tästä enemmän jaksossa 3.3 Vammaisten henkilöiden oikeudet s. 66).

Yliopistoja ja ammattikorkeakouluja käsittelevissä kanteluissa kohteena ovat usein opiskelijavalintoihin liittyvät kysymykset.

4.17.3 TARKASTUKSET

Opetusalalla tehtiin yhdeksän tarkastusta. Varhaiskasvatukseen kohdistuneiden tarkastusten yhtenä tavoitteena oli saada käsitys pienen ja suuren kunnan toimintaympäristöstä ja -malleista. Kohteena olivat Myrskylän kunnan ja Helsingin kaupungin varhaiskasvatuspalvelut. Helsingissä päiväkoti Linnunlaulun remontointiin liittyen tehtiin alku- ja lopputarkastus.

Lukio-opetusta ja sähköiseen ylioppilaskokeeseen valmistautumista seurattiin Sotungin etälukion, Lohjan yhteislyseon lukion, Ylioppilastut-

kintolautakunnan ja Opetushallituksen tarkastuksilla. Vankilatarkastuksilla tutustuttiin videolinkin avulla tapahtuvaan lukion etäopetukseen Oulun ja Mikkelin vankilassa.

Lastensuojelulaitoksiin ja vastaanottokeskuksiin tehdyissä tarkastuksissa kiinnitettiin erityistä huomiota kodin ulkopuolelle sijoitettujen sekä kansainvälistä suojelua hakevien lasten ja nuorten opetuksen järjestämiseen.

4.17.4 LAUSUNNOT

AOA Pajuoja antoi OKM:lle lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaiksi. AOA Sakslinin lausunto OKM:lle käsitteli luonnosta hallituksen esitykseksi laiksi Opetushallituksesta.

Perusopetuslain muuttamista koskevassa lausunnossa eduskunnan sivistysvaliokunnalle AOA Pajuoja totesi, että tieto- ja viestintäteknologian sekä etäavusteisen opetuksen käyttö voi tulevaisuudessa osaltaan lieventää pitkistä koulumatkoista aiheutuvia haittoja.

4.17.5 RATKAISUJA

Koulutapaturmien hoitokulujen maksaminen

Kantelija arvosteli sairaanhoitopiirin ja kaupungin laskutuskäytäntöä koulutapaturma-asioissa. Aikaisemmin sairaanhoitopiiri oli lähettänyt laskun kuntaan. Vuoden 2015 alusta lasku oli lähetetty potilaalle, jonka tuli ensin maksaa lasku ja sen jälkeen hakea korvausta kunnan vakuutuksesta.

Perusopetuslain mukaan koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa, koulumatkalla ja majoituksessa sattuneen tapaturman hoito on oppilaalle maksuton. Oikeusasiamiehen (OA:n) mielestä koulutapaturmien maksuttomuudelle on annettava sama merkitys kuin muissa perusopetukseen kuuluvissa palveluissa. Ei liene mahdollista, että oppilaan vanhempien olisi ensin hankittava oppilaan oppikirjat, kuljetuspalvelut tai kouluateriat omalla kustannuksellaan, minkä jälkeen he voisivat hakea kustannuksiin korvausta kunnalta.

OA:n mukaan laissa maksuttomaksi säädetty oppilaan tapaturman hoito ei saa johtaa siihen, että oppilas tai hänen vanhempansa on ensin itse vastuussa hoitokulujen maksamisesta. Tällainen menettely voi johtaa maksuvaikeuksiin, mahdollisesti toimeentulotuen tarpeeseen, perintätoimenpiteisiin ja jopa maksuhäiriömerkintään. Oikeusasiamies ei pidä hyväksyttävänä, että laissa maksuttomaksi säädetystä palvelusta voi olla tällaisia seurauksia.

OA pyysi sairaanhoitopiiriä ja kaupunkia ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä oli antanut aihetta (2166/4/15*).

Sairaanhoitopiiri ilmoitti, että OA:n arvostelemasta laskutuskäytännöstä oli luovuttu ja korvausmenettelyssä oli palattu aiempaan laskutuskäytäntöön, jossa laskutetaan kunnan tai kaupungin kouluvirastoa.

Kirjallinen sitoumus sähköisten oppimateriaalien käyttöön

Kaupunki oli hankkinut peruskouluihin sähköisen oppimisympäristön. Se sisälsi sähköisiä oppimateriaaleja, viestintätyökaluja ja opiskeluun tarkoitetun sähköpostin, joka oli oppilaan käytettävissä myös vapaa-aikana. Henkilökohtaisen käyttäjätunnuksen ja salasanan saamiseksi kaupunki edellytti, että perusopetuksen oppilas ja hänen huoltajansa hyväksyivät käyttöehdot.

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä arvioimaan, voitiinko huoltajan edellyttää sitoutuvan käyttöehtoihin yhdessä oppilaan kanssa. Oliko opetus mahdollista järjestää yhdenvertaisesti ja opetussuunnitelman mukaan myös silloin, jos huoltaja ei allekirjoittanut sitoumuksia.

Saadun selvityksen mukaan kaupungin kouluissa voitiin järjestää opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti siinäkin tapauksessa, että huoltaja ei sitoutunut sähköisten palveluiden käyttöehtoihin.

AOA totesi, että opetuksen järjestäjä ja koulu voi käsitellä oppilasta koskevia henkilötietoja lainsäädännössä säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Jos henkilötietoja käsitellään sellaisessa yhteydessä, joka ei asiallisesti liity opetukseen, vaaditaan henkilötietojen käsittelyyn huoltajien vapaaehtoinen, yksilöity ja tietoinen suostumus. AOA:n mukaan käytettävästä suostumuslomakkeesta tulee selkeästi ilmetä, minkälaiseen henkilötietojen käsittelyyn huoltajilta pyydetään suostumusta ja mihin tarkoitukseen tältä osin tietoja voidaan käyttää (4865/4/15).

Kopiomaksujen oikaisuvaatimusohjaus

Kantelija arvosteli sitä, että hänen kopiomaksua koskeva maakunta-arkistolta saamansa kirje ei täyttänyt hallintolaissa oikaisuvaatimusohjeelle asetettuja vaatimuksia. AOA piti kantelijalle annettua ohjausta niukkana laissa säädettyihin muotovaatimuksiin nähden. Hänen mielestään oli tarkoituksenmukaista, että maakunta-arkisto harkitsisi korjatun ohjeen antamista kantelijalle ja pyysi arkistoa ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa.

Maakunta-arkisto ilmoitti lähettäneensä kantelijalle uuden oikaisuvaatimusohjeen. Asia ei tältä osin edellyttänyt AOA:n jatkotoimenpiteitä.

Asiaa käsiteltäessä huomio kiinnittyi myös siihen, että maakunta-arkisto ei antanut kopiomaksuja koskevaa oikaisuvaatimusohjausta hallintolain tarkoittamalla tavalla samanaikaisesti maksun määräämistä koskevan päätöksen kanssa. Maakunta-arkiston alustavan selvityksen mukaan menettelyn ja ohjeiden uudistaminen oli kuitenkin vireillä (3660/2016).

Kansallisarkisto, joka on vuoden 2017 alusta lukien vastannut maakunta-arkistojen tehtävistä ja sitoumuksista, lähetti AOA:lle tiedoksi maksuja koskevat uudet oikaisuvaatimusohjeet ja hinnaston Kansallisarkiston suoritteista 1.1.2017 alkaen.

4.18 Kieliasiat

Kieliasiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* vastuualueelle. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Mikko Sarja*.

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 kielilaissa ja laissa julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta, mutta myös hallinnonaloittaisessa erityislainsäädännössä.

Kieliasioita ovat myös perustuslain 17 §:n 3 momentissa mainittujen muiden kielten asemaa ja käyttöä koskevat asiat, jotka ovat kuitenkin käytännössä olleet vähälukuisia. Saamelaisilla ja romaneilla sekä muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamen kielen asemasta säädetään erikseen saamen kielilaissa. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Viittomakielistä on oma lakinsa, viittomakielilaki. Kieliasioita ovat myös asiat, jotka koskevat oikeutta käyttää vieraita kieliä viranomaisissa.

Oikeusministeriö (OM) seuraa kielilain täytäntöönpanoa yhdessä kieliasiain neuvottelukunnan kanssa. OM voi antaa suosituksia kansalliskieliä koskevaan lainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä ja tehdä tarvittaessa aloitteita ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi. Se myös valmistelee eduskunnalle vaalikausittain annettavan kielilainsäädäntöä koskevan valtioneuvoston kertomuksen. Kertomus on annettu vuosina 2006, 2009 ja 2013. Seuraava kertomus annetaan vuonna 2017. Siihen liittyen OM julkisti loppuvuodesta 2016 kansalliskieliä ja saamen kieliä koskevat kielibarometrit, joissa selvitettiin kuntalaisten kokemuksia kielellisten oikeuksien toteutumisesta ja kieli-ilmapiiristä.

Kertomusvuonna kielilakia muutettiin eräiltä osin. Vuonna 2014 OA esitti OM:lle ulosottoasioiden kielisääntelyn kehittämistä, koska asiasta ei ollut nimenomaisesti säädetty lainkaan (ks. OA:n kertomus vuodelta 2014, s. 261). Ulosottokaaren ja kielilain muutokset (323 ja 325/2016), joihin ulosottoa koskevat kielisäännökset sisältyvät, tulivat voimaan 1.6.2016. Lisäksi eduskunta hyväksyi 1.1.2017 voimaan tulleet muutokset kielilain 16 a §:ään, joka koskee poikkeuksia asian käsittelykielen määräytymisestä, ja valtion viranomaisen työkieltä koskevaan 26 §:ään (689/2016).

4.18.2 LAILLISUUSVALVONTA JA MUU TOIMINTA

Kertomusvuonna kieliasioita ratkaistiin 41 (kanteluita 37 ja omia aloitteita 4), joista toimenpiteisiin johti kahdeksan asiaa (19,5 %). Kieliasioiden toimenpideprosentti on vanhastaan ollut korkea ja yleensä kanslian keskiarvoa korkeampi.

Suurin osa ratkaisuista koski aiempien vuosien tapaan oikeutta käyttää ruotsin kieltä. Oikeutta suomen kielen käyttöön koski viisi ratkaisua. Niissä oli kyse ulkomaalaisten lääkäreiden suomen kielen taidosta, suomen kielen käytöstä Ahvenanmaalla sijaitsevissa valtion viranomaisissa ja suomenkielisestä asiakaspalvelusta ulkomaanedustustossa. Viimeksi mainitussa tapauksessa kantelijan kielelliset oikeudet eivät olleet täysin toteutuneet.

Vieraiden kielten asemaa koski kuusi ratkaisua. Kantelut eivät johtaneet toimenpiteisiin. Kyse oli hallintoasian hoitamisesta, tiedusteluun vastaamisesta ja opintomateriaalin ja tenttikysymysten saamisesta vieraalla kielellä sekä tulkkauksen järjestämisestä. Ratkaisua, joka koskee saamenkielisen palvelun toteutumista Yleisradio Oy:n ohjelmatoiminnassa, selostetaan jaksossa 4.22 (ks. s. 331). Viittomakieliä koskevia asioita ei kertomusvuonna ratkaistu.

Eri hallinnonalojen tarkastuksilla kiinnitetään vakiintuneesti muun tarkastustoiminnan ohella huomiota asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumiseen.

Asiaryhmän pääesittelijä luennoi kieliasioista OA:n toiminnassa OM:n järjestämässä seminaarissa, joka liittyi vuoden 2017 kielikertomuksen valmisteluun.

4.18.3 RATKAISUJA

Yhdenvertaisuus ei toteudu välittäjäkokeen koevaatimuksissa

OA tutki omana aloitteena asian, joka koski Keskuskauppakamarin välittäjäkoelautakunnan järjestämien kiinteistönvälittäjäkokeen ja vuokrahuoneiston välittäjäkokeen koevaatimuksia. Yhtä teosta lukuun ottamatta kaikki kokeisiin kuuluneet teokset olivat suomenkielisiä. Välittäjäkoelautakunta vahvistaa asiaa koskevan asetuksen mukaan luettelon lainsäädännöstä, kirjallisuudesta ja muusta aineistosta, johon kysymykset perustuvat.

OA:n mukaan välittäjäkokeen koevaatimusten kielikysymys on merkityksellinen paitsi kielellisten oikeuksien myös elinkeinonvapauden näkökulmasta, koska välittäjäkokeella osoitettava ammattipätevyys kytkeytyy oikeuteen harjoittaa välitysliiketoimintaa. Välittäjäkokeen koevaatimusten vahvistaminen ja kokeen järjestäminen ovat julkisen hallintotehtävän hoitamista, jossa tulee ottaa huomioon muun muassa yhdenvertaisuus kielellisten oikeuksien toteutumisessa.

Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto eivät sinänsä edellytä, että kaiken koekirjallisuuden tulisi olla täsmälleen samanlaista sekä suomeksi että ruotsiksi. Äidinkieleltään ruotsinkieliset henkilöt, jotka haluavat osallistua välittäjäkokeeseen, ovat OA:n mukaan kuitenkin selkeästi epäedullisemmassa asemassa kuin äidinkieleltään suomenkieliset, koska heidän käytettävissään ei ole sellaista ruotsinkielistä kirjallisuutta, joka edesauttaisi välittäjäkokeessa testattavan sääntelyn ymmärtämistä, hahmottamista ja omaksumista. Epäkohta korostui, jos kokeeseen osallistuja oli ahvenanmaalainen.

Äidinkieleltään ruotsinkielisten henkilöiden epäsuotuisampi kohtelu ei perustunut lakiin vaan välittäjäkoelautakunnan asetuksen nojalla tekemään päätökseen lainsäädännöstä, kirjallisuudesta ja muusta aineistosta, johon koekysymykset perustuvat. Sen vuoksi ei ollut tarpeen enemmälti arvioida yhdenvertaisuuslain edellyttämällä tavalla sitä, oliko erilaiselle kohtelulle muutoin hyväksyttävä tavoite ja olivatko keinot tavoitteen saavuttamiseksi oikeasuhtaisia. Kyse oli OA:n mukaan yhdenvertaisuuslain tarkoittamasta välittömästä syrjinnästä.

Välillisen syrjinnän näkökulmasta OA totesi, että se, että kokeessa ei välittäjäkoelautakunnan selvityksen mukaan arvioida kirjallisuuden vaan säännösten tuntemusta, saattoi vaikuttaa yhdenvertaiselta menettelyltä, koska säädökset ja niiden esityöt olivat saatavilla sekä suomeksi että ruotsiksi. OA piti yhdenvertaisuutta kuitenkin näennäisenä, koska kirjallisuuteen perehtyminen edesauttaa tosiasiallisesti kokeessa menestymistä. Näin ollen äidinkieleltään ruotsinkieliset asetettiin välillisenkin syrjinnän näkökulmasta suomenkielisiä epäedullisempaan asemaan, eikä asiassa tullut yhdenvertaisuuslain edellyttämällä tavalla ilmi, mikä oli tämän noudatettavan käytännön hyväksyttävä tavoite.

OA:n johtopäätös oli, että välittäjäkoelautakunnan päätös, jolla se oli vahvistanut välittäjäkokeen kirjallisuusluetteloon pääosin vain suomenkielisiä teoksia, syrji perustuslain ja yhdenvertaisuuslain näkökulmasta niitä, jotka eivät osaa suomen kieltä tai haluavat valmistautua välittäjäko-

keeseen ruotsin kielellä. Menettely ei myöskään toteuttanut perustuslain vaatimusta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Toisaalta täydellisen yhdenvertaisuuden saavuttaminen välittäjäkokeen kirjallisuusaineiston suhteen oli OA:n mukaan käytännössä vaikea toteuttaa. Ruotsinkielistä alan kirjallisuutta ei ole olemassa. Välittäjäkoelautakunta ei voi määrätä kirjoittajia ja kustantajia sellaista tuottamaan, eikä kustannustoiminta kuulu sen tehtäviin. Toisaalta lautakunnalla ja alan lainsäädännöstä vastaavalla työ- ja elinkeinoministeriöllä (TEM) saattoi OA:n arvion mukaan olla mahdollisuus myötävaikuttaa ruotsinkielisen kirjallisuuden tuottamiseen.

Vain suomeksi saatavilla olevan kirjallisuuden poistaminen kirjallisuusluettelosta edistäisi OA:n mukaan muodollista yhdenvertaisuutta. Tosiasiallisesti suomenkielisillä olisi kuitenkin edelleen paremmat menestymisen mahdollisuudet välittäjäkokeessa, kun suomenkielistä kirjallisuutta olisi kuitenkin saatavilla ja käytettävissä.

Kirjallisuusluetteloista johtuva välittäjäkokeen yhdenvertaisuusongelma tulisi OA:n mukaan kyetä ratkaisemaan niin, ettei välittäjäkokeen vaatimustaso ja siten välittäjien osaamisen taso laskisi. Asiaan liittyvistä haasteista huolimatta välittäjäkokeeseen osallistuvien yhdenvertaisuutta tulisi OA:n mukaan pyrkiä parantamaan sen nykyisestä tilasta. OA saattoi käsityksensä Keskuskauppakamarin välittäjäkoelautakunnan tietoon ja lähetti päätöksensä tiedoksi myös TEM:lle sekä pyysi niitä ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa (146/2/15*).

Keskuskauppakamari ilmoitti muun muassa, että välittäjäkoelautakunnan mahdollisuudet lisätä ruotsinkielistä kirjallisuutta ovat rajalliset eikä nopeaa ratkaisua ongelmaan ole löydetty. Lautakunta pyrkii kuitenkin jatkossakin edistämään ruotsinkielisen kirjallisuuden kustantamista ja tuomaan kirjallisuusluetteloon entistä enemmän sellaista vaihtoehtoista oppimateriaalia, joka olisi saatavilla ruotsinkielisenä.

TEM:n mukaan sama asetelma koskee Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) järjestämää tilintarkastajatutkintoa ja teollisoikeusasiamiestutkintoa, jonka järjestäjänä on PRH:n yhteydessä toimiva lautakunta. TEM on pitänyt Keskuskauppakamarin ilmoittamaa menettelyä ainoana esiin tulleena toteuttamiskelpoisena keinona pyrkiä tilanteen korjaamiseen. TEM ei voi vaikuttaa ruotsinkielisen kirjallisuuden kysyntään. Vaihtoehtoisia keinoja tilanteen korjaamiseen ministeriö ei ole löytänyt, mikäli halutaan pitää kiinni välittäjäkokeen luonteesta ammatillista osaamista mittaavana kokeena.

TEM on OA:n tavoin korostanut sitä, että ongelman ratkaiseminen ei saisi johtaa välittäjäkokeen vaatimustason ja sitä kautta välittäjien osaamisen tason laskemiseen. TEM ei kannata erillisiä kokeita suomen- ja ruotsinkielisille, koska se lisäisi riskiä siitä, että kokeiden vaativuus eriytyisi ja johtaisi todennäköisesti erilaiseen hyväksymiskynnykseen, mikä heikentäisi entisestään yhdenvertaisuutta.

TEM on saattanut OA:n päätöksen ja oman vastauksensa myös PRH:n sekä sen alaisten ammatillisia kelpoisuuskokeita järjestävien lautakuntien tietoon ja pyytänyt niitä sekä niissä edustettuina olevia tahoja osaltaan edistämään samankaltaisia toimia, joihin Keskuskauppakamari on ilmoittanut OA:n päätöksen johdosta ryhtyvänsä.

Verkkopalveluiden kieltä koskevia ratkaisuja

Edellisvuoden tapaan kertomusvuonna ratkaistiin useita asioita, jotka koskivat viranomaisten ja muiden julkisia tehtäviä hoitavien tahojen kielellisiä velvoitteita verkkotiedottamisessa ja muissa verkkopalveluissa. Osassa tapauksista tuli esikysymyksenä arvioida kielilain soveltumista tutkittavana olleen tahon toimintaan.

Arava- ja korkotukivuokra-asuntojen vuokrausta harjoittavien kielelliset velvoitteet

OA tutki omana aloitteena kysymyksen arava- ja korkotukivuokra-asuntojen vuokraustoimintaa harjoittavien tahojen kielellisistä velvoitteista yleensä ja erityisesti verkkotiedottamisessa. Edellä tarkoitettuja tuettuja vuokra-asuntoja voivat omistaa kuntien lisäksi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) yleishyödyllisiksi nimeämät yhteisöt. Viimeksi mainittuja on noin 600. Valtion tukemia vuokra-asuntoja sijaitsee ympäri Suomen, niin yksi- kuin kaksikielisillä alueilla.

Asukasvalinnoissa on noudatettava aravarajoituslakia, vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annettua lakia ja valtioneuvoston asetusta asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin. Valtioneuvoston asetuksella on säädetty tarkemmin asukasvalintaperusteista ja hakijoiden asettamisesta etusijajärjestykseen.

Ympäristöministeriö on antanut asetuksen arava- ja korkotukivuokra-asuntojen hakumenettelystä, jonka mukaan valtion lainoittamien vuokra-asuntojen on oltava julkisesti ja yleisesti haettavina. Lisäksi yleishyödyllisten yhteisöjen on laissa olevien yleishyödyllisyyssäännösten mukaan aina ilmoitettava asunnot julkisesti haettaviksi ja vuokrattava ne sosiaalisin perustein. Kunta valvoo lain nojalla asukasvalintaperusteiden noudattamista. ARA puolestaan ohjaa yleisesti kuntia ja lainansaajia ja valvoo yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaa ja sitä, että ne täyttävät yleishyödyllisyyden edellytykset.

OA katsoi edellä selostetun sääntelykokonaisuuden perusteella, että edellä tarkoitetut yhtiöt ja yhteisöt hoitavat perustuslaissa ja kielilaissa tarkoitettua julkista hallintotehtävää tarjotessaan valtion tukemia vuokra-asuntoja yleisesti haettaviksi ja tehdessään niihin asukasvalintoja. Tästä seuraa muun muassa, että asuntoja haettavaksi ilmoitettaessa ja hakumenettelyssä muutoinkin on noudatettava muun muassa kielilain säännöksiä samoin perustein kuin viranomaisten kyseessä ollen.

Kyseisten yhtiöiden ja yhteisöjen kielelliset velvoitteet tiedottamisessa määräytyvät OA:n mukaan käytännössä sen kunnan kielellisen aseman perusteella, jossa ne sijaitsevat. Kun on kyse kaksikielisen kunnan omistamasta yhtiöstä tai kaksikielisessä kunnassa toimivasta ARAn nimeämästä yleishyödyllisestä yhteisöstä, ainakin niiden perustiedot, yhteystiedot ja tuettua vuokra-asuntoa koskevan asuntohakemuksen vireille panemiseksi tarvittavat tiedot tulee olla internet-sivuilla saatavilla suomen ja ruotsin kielellä. Lisäksi internet-sivuilla on oltava molemmilla kielillä tieto muun muassa siitä, mistä asunnon hakemista kaavaileva tai hakemuksensa vireille jo pannut henkilö voi saada lisätietoa omalla kielellään.

Sähköisen asunnonhakupalvelun puolestaan tulee OA:n mukaan olla kaksikielisillä alueilla käytettävissä molemmilla kansalliskielillä. Jos käytössä on vain yksi keskitetty valtakunnallinen sähköinen palvelu, sen tulee olla käytettävissä molemmilla kansalliskielillä. Jos tämä palvelu on yhteisesti käytössä niin julkisen hallintotehtävän hoitamisessa eli valtion tukemien vuokra-asuntojen tarjoamisessa ja hakemisessa kuin tämän toiminnan ulkopuolelle jäävässä yksityisluonteisessa toiminnassa eli vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen tarjoamisessa ja hakemisessa, koko sähköistä palvelua on tarkasteltava julkisen hallintotehtävän vaatimusten näkökulmasta sikäli kuin palvelua ei ole eriytetty kutakin toiminnan lohkoa (julkinen hallintotehtävä/yksityinen toiminta) varten.

Yksikielisen kunnan vuokra-asuntoyhtiön ja valtakunnallisesti toimivan yleishyödyllisen yhteisön mahdollisen alueellisen yksikön kielelliset velvoitteet voivat OA:n mukaan sen sijaan määräytyä yksikielisen kunnan tai muun yksikielisen toimialueen kielen mukaisesti vastaavalla tavalla kuin jos kyse olisi yksikielisellä alueella sijaitsevasta viranomaisesta tai valtakunnallisen viranomaisen yksikielisellä alueella sijaitsevasta toimipaikasta (1930/2/13*).

Suomen itsenäisyyden juhlarahaston kielelliset velvoitteet verkkotiedottamisessa

Kantelija oli tyytymätön Suomen itsenäisyyden juhlarahaston (Sitra) ruotsinkieliseen verkkotiedottamiseen, koska se oli hänen mukaansa suppeampaa kuin suomenkielinen tiedottaminen.

Sitra on eduskunnan vastattavana oleva rahasto, jollaista ei ole nimenomaisesti mainittu kielilain soveltamisalasäännöksessä eikä sen perusteluissa. Se ei myöskään täysin luontevasti tai yksiselitteisesti mahdu muiden soveltamisalasäännöksessä lueteltujen tahojen määritelmiin. Oikeudelliselta luonteeltaan Sitra on itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, jonka järjestysmuodosta, toimielimistä ja tehtävistä säädetään sitä koskevassa laissa. Sitran tavoitteet ja tehtävät kytkeytyvät vahvasti muuhun julkiseen rahoitusorganisaatioon, ja sen toiminnalla on merkittävä yhteiskunnallinen ja kansantaloudellinen rooli. OA katsoi, että Sitra hoitaa välillisen julkisen hallinnon tehtäviä ja sen tulee tässä toiminnassaan noudattaa muun muassa kielilakia.

Sitran suomenkieliset verkkosivut olivat sisältönsä puolesta selvästi kattavammat kuin ruotsinkieliset sivut. Tilanne oli kuitenkin korjautumassa verkkosivu-uudistuksen myötä. Siksi OA piti riittävänä saattaa verkkotiedottamisesta esittämänsä näkökohdat Sitran tietoon. Samalla OA lähetti päätöksensä tiedoksi rahaston hallintoneuvostolle. Lisäksi hän lähetti päätöksensä tiedoksi valtiovarainministeriölle (VM), jolle valtioneuvostossa kuuluu rahastoa koskevien asioiden käsittely, ja oikeusministeriölle (OM), joka vastaa hallinnon yleislakien valmistelusta. OA pyysi niitä arvioimaan ja ilmoittamaan, onko tarpeen täsmentää lainsäädäntöä, joka koskee hallinnon yleislakien soveltamista Sitran toimintaan (4770/4/15*).

VM ilmoitti yhtyvänsä OM:n esittämiin näkökohtiin ja katsoi, että hallinnon yleislakien soveltamisessa Sitran toimintaan on ollut tulkinnanvaraisuutta. Tämän vuoksi Sitraa koskevaa lakia olisi VM:n mukaan hyvä muuttaa informatiivisella viittauksella hallinnon yleislakien noudattamisesta. VM on ilmoittanut keskustelleensa asiasta Sitran edustajien kanssa ja aikovansa aloittaa asiaa koskevan säädösvalmistelun vuoden 2017 aikana ottaen huomioon muut mahdolliset tarpeet Sitraa koskevan lain muuttamiseen.

Valtiovarainministeriön tiedottaminen LinkedIn-palvelussa ei noudattanut kielilakia

VM oli tiedottanut toiminnastaan LinkedIn-palvelussa, joka toimii työnhakijoiden ja työnantajien kohtaamispaikkana verkossa. Siellä myös viranomaiset voivat esittäytyä työnantajana. OA:n mukaan kyse oli sellaisesta yleisölle suunnatusta tiedottamisesta, jossa kaksikielisen viranomaisen tuli kielilain mukaisesti käyttää kumpaakin kansalliskieltä.

OA katsoi VM:n menetelleen kielilain vastaisesti, kun se oli tiedottanut toiminnastaan kyseisessä palvelussa vain suomeksi. Koska VM sittemmin oli julkaissut itseään koskevat tiedot myös ruotsiksi, OA piti riittävänä saattaa käsityksensä VM:n tietoon. Koska VM vastaa myös julkishallinnon sähköisen asioinnin kehittämisestä, ministeriötä pyydettiin ottamaan OA:n päätös kehittämistyössään huomioon. Kantelu koski alun perin yli kymmentä viranomaista, mutta VM:n edellä mainitun kehittämistehtävän ja asian yleisen merkityksen vuoksi OA rajasi lähempään tarkasteluunsa vain VM:n toiminnan (2/4/16*).

Kelan verkkopalvelun kieliversiot julkaistiin eriaikaisesti

Kansaneläkelaitos (Kela) otti verkkopalvelun Hoitopaikanvalinta.fi käyttöön ruotsinkielisenä yli kaksi kuukautta myöhemmin kuin suomenkielisenä. OA pyysi Kelalta selvityksen käyttöönotto-ajankohtien eron syistä. Kela vetosi uuden järjestelmän käyttöönottoon liittyneisiin teknisiin riskeihin ja käännöstyön laajuuteen. OA:n mukaan nämä syyt olivat teknisiä, jollaiset eivät oikeuta poikkeamaan hyvän hallinnon vaatimuksista. Jäi myös epäselväksi, millaisista riskeistä oli ollut kyse ja miten ne olivat konkreettisesti vaikuttaneet eri kieliversioiden käyttöönoton aikatauluihin.

Käännöstyön laajuuden osalta taas jäi epäselväksi, miksei kääntämiseen ollut ryhdytty aikaisemmin. Toisaalta OA otti huomioon, että julkaisuajankohtien ero oli verraten lyhyt. OA kiinnitti Kelan huomiota siihen, että kaksikielisten viranomaisten tulisi pyrkiä julkaisemaan verkkopalvelunsa samanaikaisesti molemmilla kansalliskielillä (4808/4/15).

Tiivistelmän julkaiseminen toisella kansalliskielellä

Kantelijan mukaan ministeriön tulisi liittää verkkosivuillaan suomeksi julkaisemiinsa julkaisuihin ruotsinkieliset tiivistelmät. OA totesi, että kielilaki sisältää nimenomaisen säännöksen aineistosta, johon tulee sisällyttää ruotsinkielinen tiivistelmä. Kantelussa tarkoitetut julkaisut eivät olleet sellaisia. Myöskään viranomaisen tiedottamista koskeva sääntely ei edellyttänyt, että kantelussa tarkoitetuista julkaisuista tulisi laatia tiivistelmät toisella kansalliskielellä. Asiassa ei ollut aihetta epäillä ministeriön lainvastaista menettelyä eikä velvollisuuden laiminlyöntiä (753/4/15).

Millaisia kielitaitovaatimuksia poliisimiehille asetetaan?

AOA Pajuoja tutki omana aloitteenaan poliisilaitosuudistuksen vaikutuksia poliisimiesten kielelliseen kelpoisuuteen ja sitä, estävätkö kielitaitovaatimukset rekrytoimista määräaikaisiin turvapaikkatehtäviin.

Hallintorakenneuudistus tiukensi kielitaitovaatimuksia

Yksi- ja kaksikielisiä poliisilaitoksia yhdistettiin vuoden 2014 alussa. Sadat poliisimiehet muuttuivat kielellisesti epäpäteviksi, koska kaksikielisten poliisilaitosten kielitaitovaatimukset ovat yksikielisiä tiukemmat. He säilyttivät kielellisen kelpoisuutensa silloisiin virkoihinsa, mutta uutta virkaa tai määräaikaisuutta hakiessaan heidän tulee täyttää muuttuneet vaatimukset.

AOA korosti kaksikielisten poliisipalveluiden turvaamisen tärkeyttä. Ongelmana kuitenkin oli, että virkamiehet joutuivat ilman omaa syytään tilanteeseen, jossa heillä ei ollut kielitaitovaatimusten muutoksesta johtuen mahdollisuutta edetä urallaan, vaikka he muuten olisivat ammattitaitoisia ja päteviä. Sinänsä Poliisihallitus oli tukenut henkilöstöä vaadittavan kielitaidon saavuttamisessa. Tukitoimien piiriin kuului alun perin noin 500 poliisimiestä. Kesän 2015 tilanteen mukaan 126 poliisimiestä ei täyttänyt kielellistä kelpoisuutta.

AOA pyysi oikeusministeriötä arvioimaan, olisiko erivapausmenettelyä mahdollista joustavoittaa. Lisäksi kielellisistä kelpoisuusvaatimuksista voidaan tarvittaessa säätää poikkeuksia valtioneuvoston asetuksella. Tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan ollut poliisihallinnossa juurikaan käytetty.

Vaativatko poikkeustilanteet uusia säädösratkaisuja?

Suomeen saapui yli 30 000 turvapaikanhakijaa vuonna 2015. Määrä oli noin kymmenkertainen edellisvuoteen nähden. Tämä vaikutti myös poliisin työtilanteeseen, aluksi turvapaikkatutkinnassa ja myöhemmin turvapaikanhakijoiden palautuksissa.

Eläköityneiden poliisimiesten määräaikainen rekrytointi turvapaikkatutkinnan tehtäviin oli yksittäistapauksissa estynyt kielitaitovaatimuksista johtuen, vaikka säädetyillä kansalliskielten taidolla on vähäinen merkitys tutkinnassa. Sama koskee palautuksia. Turvapaikkatilanne puolsi AOA:n mukaan määräaikaisten virkasuhteiden käyttöä. Määräaikaisiin tehtäviin voidaan yleensä nimittää epäpäteväkin, jos päteviä henkilöitä ei ole saatavissa. Poliisihallinnon kanta oli kuitenkin ollut tiukka, ja kielellistä kelpoisuutta oli edellytetty myös määräaikaisuuksia hoidettaessa.

Sisäministeriön tehtävä on AOA:n mukaan arvioida, onko poliisien kielitaitovaatimusten sään-

telyä tarpeen kehittää, jos sen katsotaan estävän tarvittavien määräaikaisrekrytointien toteuttamisen poikkeuksellisessa työtilanteessa. Viime kädessä on arvioitava, millaista käytännön kielitaitoa tarvitaan, jotta turvapaikka-asiat ja ylipäätään äkillisesti ilmenevät uudet tilanteet saadaan asianmukaisesti käsitellyiksi (4158* ja 5511/2/15*).

OM ilmoitti, että kielitaitolain muuttamista ei ole kaavailtu. Kielitaitolain muuttaminen erivapauden sääntelyn osalta vaatisi OM:n mukaan perusteellista selvitystä ja keskustelua kielellisten oikeuksien turvamekanismeista. Jos kielitaitoa koskevia säännöksiä harkitaan muutettavaksi, myös erivapautta koskeva sääntely arvioidaan tässä yhteydessä.

Muita ratkaisuja

AOA Sakslin oli seurannut pitkään omasta aloitteestaan tarkastuseläinlääkäreiden kielitaitovaatimuksia koskevaa asiakokonaisuutta ja saattanut maa- ja metsätalousministeriön arvioitavaksi kysymyksen kielitaitovaatimuksia koskevan sääntelyn kehittämisen tarpeellisuudesta. Tarkastuseläinlääkäreiden kielitaitoa koskeva asetuksen muutos tuli voimaan 15.5.2016. Asia ei edellyttänyt jatkotoimenpiteitä (4882/2/14).

Kahdessa tapauksessa oli kyse puhelinpalvelusta. Ensimmäisessä tapauksessa kantelija ei ollut saanut kaksikielisessä viranomaisessa palvelua ruotsiksi (4894/4/15). Toisessa tapauksessa suomea käyttäneen asiakkaan kielelliset oikeudet eivät olleet täysin toteutuneet, kun ulkomaanedustuston asemamaasta palkattu virkailija ei ollut osannut puhua lainkaan suomea (4224/4/15*).

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 kantelujen ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Asiaryhmän pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Ulla-Maija Lindström*.

4.19.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Valtiovarainministeriö (VM) on osa valtioneuvostoa. Ministeriö valmistelee hallituksen talous- ja finanssipolitiikkaa ja valtion talousarvion sekä toimii veropolitiikan asiantuntijana. VM:n veroosasto toimii hallituksen veropolitiikan asiantuntijana. VM ohjaa Verohallintoa vuosittaisten tulostavoitesopimusten kautta.

Verohallinnon tehtävänä on verotuksen toimittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeudenvalvonta. Verohallinto on valtakunnallinen viranomainen. Verohallinnossa on verotusta hoitavia yksiköitä ja muita yksiköitä.

Verotusta hoitaviin yksiköihin kuuluvat Henkilöveroyksikkö, Yritysverotusyksikkö ja Veronkantoyksikkö. Verohallinnon muita yksiköitä ovat Tietohallintoyksikkö, Hallintoyksikkö, Esikunta- ja oikeusyksikkö, Viestintäyksikkö, Sisäisen tarkastuksen yksikkö ja Harmaan talouden selvitysyksikkö. Verohallinnosta riippumattomia toimielimiä ovat Keskusverolautakunta, joka antaa ennakkoratkaisuja, ja Verotuksen oikaisulautakunta, joka käsittelee oikaisuvaatimuksia.

Verohallinnon lisäksi veroja kerää muun ohella Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi), joka toimittaa ajoneuvoverotuksen.

Vuoden 2017 alusta voimaan tulleilla laeilla (muun ohella 304, 306 ja 311/2016) muutettiin valmisteverotusta ja autoverotusta koskevaa lainsäädäntöä sekä Tullin hallinnosta annettua lakia siten, että Tullin tehtäviksi säädetyt valmisteverotus ja autoverotus siirrettiin Verohallinnon tehtäviksi. Tullille jää kuitenkin valmiste- ja autoverotusta koskeva valvontatehtävä ja rikostutkinta. Lisäksi Tulli vastaa edelleen Euroopan unionin ulkopuolelta maahantuotavien valmisteveronalaisten tuotteiden verotuksesta tietyissä tilanteissa. Liikenteen turvallisuusviraston toimivalta autoverotuksessa ja ajoneuvoverotuksessa säilyy nykyisellään, samoin kuin Tullin toimivalta ajoneuvoverotuksessa tietyissä tilanteissa.

Lakimuutokset liittyvät pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman veropoliittisen linjaukseen, jonka mukaan Tullin tehtäviin kuuluvat valmisteverotus, autoverotus ja maahantuonnin arvonlisäverotus siirretään hallitusti Verohallinnon hoidettavaksi kustannus- ja resurssihyötyjen saavuttamiseksi ja yritysten hallinnollisen taakan pienentämiseksi. Tavoitteena on keskittää verotus entistä selvemmin yhteen asiantuntijaorganisaatioon ja näin mahdollistaa verovelvollisille yhden luukun periaatteen toteutuminen verotuksessa. Lainsäädäntöön on tehty ne muutokset, jotka ovat välttämättömiä valmiste- ja autoverotusta koskevan toimivallan siirtämiseksi Tullilta Verohallinnolle.

Toteutettu verotustehtävien siirto mahdollistaa Verohallinnossa tulevina vuosina asteittain käyttöönotettavan verotuksen uuden tietojärjestelmän täysimääräisen hyödyntämisen. Valmiste- ja autoverotus liitetään toimitettavaksi valmisohjelmistossa vuoden 2020 alusta. Siirto tarkoittaa, että jatkossa vältytään verotuksen päällekkäisten tietojärjestelmien rakentamiselta ja ylläpidolta eri viranomaisissa. Tämä tuo kustannussäästöjä.

Vuoden 2017 alussa tuli voimaan myös laki oma-aloitteisen verojen verotusmenettelystä (768/2016). Verohallinnon kantamia oma-aloittei-

sia veroja koskevan menettelyn yhtenäistämiseksi ja sääntelyn selkeyttämiseksi oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettuun lakiin koottiin oma-aloitteisten verojen yleiset veron ilmoittamista, maksamista, määräämistä ja muutoksenhakua koskevat säännökset. Verovelvollisen on pääsääntöisesti ilmoitettava oma-aloitteiset verot sähköisesti. Paperisen ilmoituksen antamisen määräpäivä muutettiin yhtenäiseksi sähköisen ilmoituksen antamispäivän kanssa. Oma-aloitteisten verojen seuraamusjärjestelmää yhtenäistetään ja seuraamusten vaikuttavuutta parannetaan.

Samalla otetaan käyttöön virheen korjaamista koskevat kevennetyt menettelyt. Kaikkien verolajien verotuksen muuttamista, veron määräämistä ja muutoksenhakua koskevat säännökset sekä yleiset menettelysäännökset yhtenäistetään verolajikohtaisia välttämättömiä poikkeuksia lukuun ottamatta. Määräaika viranomaisaloitteiselle verotuksen muuttamiselle ja verovelvollisen muutoksenhaulle on pääsääntöisesti kolme vuotta verovuoden, kalenterivuoden tai tilikauden päättymistä seuraavan vuoden alusta. Verotukseen haetaan muutosta kaikissa Verohallinnon tehtäväalaan kuuluvissa veroissa aina ensiasteena verotuksen oikaisulautakunnalta. Ennakkopäätösvalitus koskee jatkossa kaikkia verolajeja.

Uudessa vuoden 2017 alusta voimaan tulleessa veronkantolaissa (769/2016) säädetään kaikkien Verohallinnolle suoritettavien verojen ja maksujen kannossa, maksamisessa ja perinnässä sovellettavasta menettelystä. Verojen kanto- ja perintämenettelyjä uudistetaan. Uudistetut kantomenettelyt otetaan kaikkia veroja koskevana käyttöön vaiheittain.

Erillisestä veronkuittausmenettelystä luovutaan ja verojen palautettavat määrät käytetään maksamatta olevien Verohallinnon saatavien suoritukseksi säännönmukaisessa veronkantomenettelyssä. Veronkantolaissa säädetään oma-aloitteisten verojen kantomenettelystä pääosin nykyistä verotililakia vastaavasti. Veronlisäyksestä ja viivekorosta annetussa laissa säädetään kaikkien verolajien viivästysseuraamuksista. Veronkannossa tehtäviin päätöksiin liittyvää muutoksenhakua koskevaa sääntelyä yhdenmukaistetaan muun verolainsäädännön vastaavan sääntelyn kanssa. Lain muutosten johdosta verotililaki kumottiin.

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan (PeVL 53/2016 vp) hallituksen esitykseen 2017 tuloveroasteikkolaiksi sekä laiksi tuloverolain muuttamisesta (HE 135/2016 vp) eläketulon lisäveroa koskevaa tuloverolain 124 §:n 4 momentin säännöstä perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta. Hallituksen esityksessä ehdotettiin säännöstä muutettavaksi siten, että eläketulon lisäveron tulorajaa korotetaan 45 000 eurosta 47 000 euroon ja veroprosenttia alennetaan 6 %:sta 5,85 %:iin. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan muun ohella seuraavaa.

> Säännös eläketulon lisäverosta tuli voimaan vuoden 2013 alusta, ja sitä sovellettiin ensimmäisen kerran vuodelta 2013 toimitetussa verotuksessa. Eläketulon lisäveron säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä lisäveroa perusteltiin kolmella perusteella. Ensisijaisena tarkoituksena oli kerätä verotuloja niiltä, joiden veronmaksukyky on korkealla tasolla. Lisäksi tarkoituksena oli myös kaventaa eläketulon ja palkkatulon veroasteiden eroa. Veroasteiden eron kaventamisella pyrittiin lisäksi parantamaan ikääntyneiden kannustimia työelämässä jatkamiseen (ks. HE 87/ 2012 vp, s. 5). Veron arvioitiin tuolloin kohdistuvan 45 000 eläkeläiseen eli 3,5 prosenttiin kaikista eläkkeensaajista (VaVM 23/2012 vp, s. 5). Voimassa oleva tuloverolain säännös säädettiin ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta.
>
> ---
>
> Perustuslakivaliokunta muistuttaa, että verotusta koskevaa lainsäädäntöä ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti sellaisena erityisenä julkisen vallan käytön muotona, jonka alueella perusoikeudet ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate eivät tule sovellettaviksi. Kokoavasti voidaan kuitenkin todeta, että yhdenvertaisuusperiaatteesta ei ole johdettu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn verolainsäädännön keinoin. Verotuksessa on tyypillistä, että eri tulolajeja (pääomatuloja ja ansiotuloja) ja tulolähteitä (elinkeinotoiminta, maatilatalous ja muu toiminta) sekä omaisuuslajeja kohdellaan eri tavoin ja menojen vähennyskelpoisuus on säännelty erikseen ja se poikkeaa eri tilanteissa. Vaikka verotuksen ensisijainen tehtävä on tuottaa julkiselle sektorille tuloja niin paljon,

että ne riittävät kattamaan julkisen sektorin menot, verotusta on perinteisesti käytetty myös muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamisen välineenä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksessä mainittuja ihmisten välisten keskinäisten tuloerojen tasaamista ja heidän kannustamistaan työnteon jatkamiseen eläkkeelle jäämisen sijasta voidaan sinänsä pitää hyväksyttävinä verolainsäädännön tavoitteina.

Oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta perustuslakivaliokunta toteaa, että tietyn veron kohdistaminen yksinomaan eläketuloon voisi merkitä yhdenvertaisuuden loukkausta vain, jos se samalla saattaa eläkkeen saajat merkittävästi heikompaan asemaan. Hallituksen esityksessä tehdyt vertailut palkansaajien ja eläkkeensaajien kokonaisverorasituksen osalta osoittavat valiokunnan mielestä sen, etteivät eläkkeensaajat ole verotuksen kokonaisuuden kannalta yleisesti palkansaajia heikommassa asemassa. Esitettyjen laskelmien perusteella eläketulojen veroaste on vastaavaa palkkatulon veroastetta korkeampi vasta hyvin suurien, yli 118 000 euron eläketulojen kohdalla. Tällöinkään veroaste ei ole merkittävässä epäsuhteessa vastaavansuuruisten palkkatulojen veroasteen kanssa, eikä sen voi katsoa olevan verovelvollisen kannalta kohtuuton, kun otetaan huomioon myös heidän veronmaksukykynsä.

Ehdotukselle on esitetty hyväksyttävä peruste, eikä ehdotus johda tietyn ryhmän asettamiseen merkittävästi muita heikompaan asemaan. Ehdotettu tuloverolain 124 §:n 4 momentin säännös eläketulon lisäverosta ei siten muodostu perustuslain 6 §:ssä säädetyn yleisen yhdenvertaisuuden taikka syrjinnän kiellon vastaiseksi.

Myös korkein hallinto-oikeus arvioi ratkaisussaan KHO 2016:180 eläketulon lisäveroa yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisun päätöslyhennelmässä muun ohella seuraavaa.

C, jonka eläketulon määrä oli verovuonna 2013 noin 460 000 euroa, oli valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle esittänyt, että eläketulon lisäveroa koskevat tuloverolain säännökset ovat Euroopan unionin ikään perustuvan syrjinnän kieltoa koskevan normiston ja siten yhdenvertaisuuslain (21/2004) vastaisia ja, että ne tulisi Suomen perustuslain 6 §:n vastaisena perustuslain 106 §:n nojalla jättää soveltamatta.

Korkein hallinto-oikeus esitti unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön unionin ikään perustuvaa syrjintää koskevan normiston soveltumisesta asiaan. Unionin tuomioistuin katsoi antamassaan tuomiossa, että eläketulon lisäveroa koskeva kansallinen lainsäädäntö ei kuulunut direktiivin 2000/78/EY eikä näin myöskään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohdan aineelliseen soveltamisalaan. Eläketulon lisäveron ei näin ollen voitu katsoa olevan vastoin Euroopan unionin ikään perustuvan syrjinnän kieltoa koskevaa normistoa eikä siten myöskään yhdenvertaisuuslain (21/2004) vastainen.

Asiassa tuli siten arvioitavaksi se, oliko tuloverolain 124 §:n 1 ja 4 momentin eläketulon lisäveroa koskevan sääntelyn soveltaminen käsillä olevassa asiassa perustuslain 106 §:ssä tarkoitetulla tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, ja oliko perustuslain 6 §:lle annettava etusija jättämällä mainitut eläketulon lisäveroa koskevat tuloverolain säännökset soveltamatta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että eläketulon lisäveroa koskeva sääntely perustui vähintäänkin välillisesti henkilön ikään.

Korkein hallinto-oikeus totesi kysymyksessä olevaa asiaa eläketulon lisäveroa koskevan sääntelyn tavoitteiden kannalta arvioituaan, että lainsäätäjän oli katsottava ensisijaisesti kohdentaneen verorasituksen veronmaksukyvyn perusteella suurituloisiin eläkkeensaajiin veropoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Eläketulon lisäveron ensisijaiseksi tarkoitukseksi tuloverolain esitöissä esitetty veronmaksukykyä koskeva peruste vastasi niitä tavoitteita, joita Suomen tuloverojärjestelmään on yleisesti liitetty ja kuului sellaisenaan lainsäätäjän yhteiskuntapoliittisen harkintavallan piiriin.

C:n voitiin katsoa kuuluvan sellaisten eläkkeensaajien joukkoon, joiden maksukyky oli lain esitöissä tarkoitetulla tavalla korkealla tasolla. Huolimatta siitä, että C:n eläketulosta kannettavan lisäveron myötä C:n veroaste oli muodostunut palkansaajan veroastetta korkeammaksi riippumatta siitä, luettiinko palkansaajien veroasteeseen palkansaajamaksut, eikä lain esitöissä mainittua työelämässä jatkamista koskevaa tavoitetta voitu enää pitää ajankohtaisena kysymyksessä olevana verovuonna 65 vuotta täyttäneen C:n tilanteessa, tuloverolain 124 §:n 1 ja 4 momentin eläketulon lisäveroa koskevan sääntelyn soveltaminen ei ollut C:n veronmaksukyky ja tätä koskevat sääntelyn kannalta hyväksyttävät tavoitteet huomioon ottaen perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuussääntelyn kannalta arvioiden tai muutoinkaan perustuslain 106 §:ssä tarkoitetulla tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen, jonka valossa perustuslain perusoikeussäännöksiä oli tulkittava, ei muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon ottaen voitu

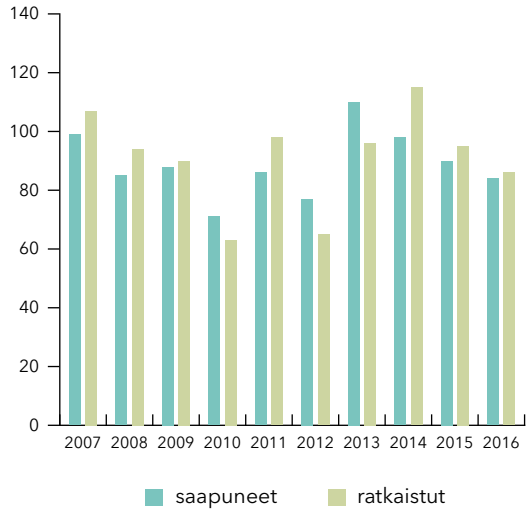
katsoa asettavan lisävaatimuksia asiassa. Unionin oikeuden mukainen yhdenvertaisuussääntely ei tullut asiassa sovellettavaksi. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja pysytti hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen.

4.19.2 LAILLISUUSVALVONTA

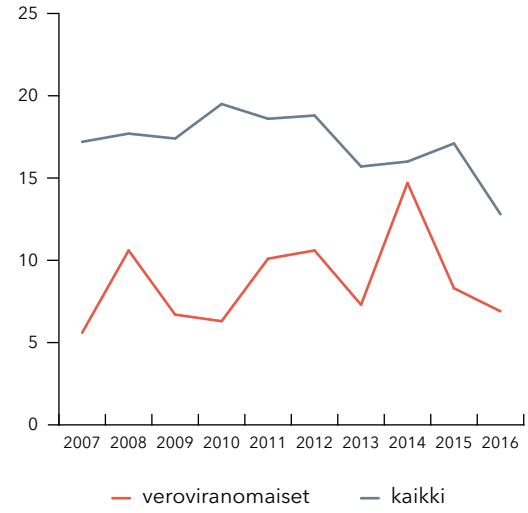
Verotusta koskevia kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin jonkin verran vähemmän kuin edellisenä vuonna. Toimenpiteisiin johti viisi asiaa. Toimenpideratkaisujen määrä on vanhastaan ollut melko pieni huolimatta siitä, että verolainsäädäntö on vaikeaselkoista ja verotus massamenettelyä, jossa suuri määrä asioita käsitellään lyhyessä ajassa. Se, että asiakkaat eivät ole kokeneet tarvetta kääntyä ylimmän laillisuusvalvojan puoleen, saattaa kertoa Verohallinnon eri palvelukanavien ja oikeussuojakeinojen tehokkuudesta.

Pääosa kanteluista oli yksityishenkilöiden tekemiä. Joissakin kanteluissa arvosteltiin yhtiöissä tehtyjä verotarkastuksia ja niihin perustuvia jälkiverotuksia tai verojen perintätoimia. Myös verotili ja verotililain säännökset aiheuttivat joillekin yrityksille ongelmia.

Kertomusvuonna annetuista kanteluratkaisuista monissa oli kysymys asiasta, joka oli jo vireillä muutoksenhakuviranomaisissa tai johon oli vielä mahdollista hakea muutosta laissa säädetyillä muutoksenhakukeinoilla. 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 muutoksenhakukeinoja. 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.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2007–2016



Toimenpideprosentti vuosina 2007–2016

Kanteluissa ajoneuvoverotuksesta pidettiin Liikenteen turvallisuusviraston käytäntöjä jäykkinä. Kanteluissa arvosteltiin muun ohella vaatimusta viitenumeron käyttämisestä veronmaksussa ja maksun myöhästymisestä aiheutuvaa ajoneuvon käyttökieltoa. Koska viraston menettely näissä tilanteissa perustui ajoneuvoverolain säännöksiin, kantelijoille pyrittiin selostamaan niitä ja myös lain esitöistä ilmeneviä valtiovarainvaltiokunnan kannanottoja.

AOA antoi lausunnot (1751/2016 ja 2720/2016) VM:n luonnoksista hallituksen esityksiksi valtiokonttoria koskevan lain muuttamisesta VM/818/03.01.00/2016 ja laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiden lakien muuttamisesta VM 055:00/2014.

4.19.3 RATKAISUJA

Verohallinnon menettely oman virheensä korjaamisessa ei täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia

Erään kanteluasian tutkinnan yhteydessä AOA sai Verohallinnolta tiedon, jonka mukaan vuoden 2012 ulkomaan eläketulojen ennakkoperinnässä tapahtui 3 600 asiakkaan kohdalla virhe, jonka seurauksena sama eläketulo kirjautui verokorttilaskentaan kahteen kertaan. Verohallinnon näille asiakkaille laskema ja 1.2.2012 voimaantullut ennakonpidätysprosentti muuttui virheen johdosta huomattavasti edelliseen vuoteen verrattuna. Verohallinnon ilmoituksen mukaan verotoimistoja oli ohjattu siten, että virhe korjataan vain asiakkaan yhteydenoton perusteella. AOA otti asian omana aloitteena tutkittavakseen.

Verohallinnossa todettiin, että virheen korjaaminen olisi vaatinut merkittävän ohjelmointityön, mikä olisi vaarantanut muiden noin 4,5 miljoonan asiakkaan tiedot. Virhe ei voinut toistua seuraavina vuosina. Verohallinto oli ohjannut verovelvollisia tarkastamaan ennakonpidätysprosentin perusteena olevat tiedot. Verohallinnossa pidettiin todennäköisenä, että asiakkaat huomaavat kysymyksessä olleen virheen helposti, koska ennakonpidätysprosentti oli noussut huomattavasti.

Samaan aikaan oli arvioitavana myös muita virheitä, joiden korjaamiseen voimavarat päätettiin kohdentaa. Verohallinnossa päädyttiin jättämään virheen korjaaminen asiakkaiden oman aktiivisuuden varaan. Verotoimistoja informoitiin tietojärjestelmään sisältyneestä virheestä, jotta asiakaspalvelutehtävissä toimivat voisivat virheestä tietoisina palvella asiakkaita ennakonpidätysprosentin muutoslaskennassa.

Noin puolet eläkkeensaajista, joita virhe koski, haki muutosta pidätysprosenttiin. Muiden ulkomaan eläketuloa saaneiden kohdalla virhe korjaantui vuoden 2012 verotuksen valmistuttua 31.10.2013. Ennakonpalautukselle maksettiin säädetty 0,5 %:n suuruinen korko.

AOA totesi, että noin 1 800 eläkkeensaajan kohdalla ennakonpidätys toimitettiin verovuoden 2012 aikana liian suurena. He saivat liikaa perityn veron takaisin ennakonpalautuksena vuoden 2013 joulukuussa. Virheen vaikutuspiirissä olleessa asiakasryhmässä lienee lähtökohtaisesti kysymys iäkkäistä henkilöistä. Joukossa oli voinut olla henkilöitä, joiden toimintakyky oli rajoittunut. Verohallinnon antamista lausunnoista ja selvityksistä ei ilmennyt, että virheen korjaamistapaa arvioitaessa olisi kiinnitetty huomiota kysymyksessä olleiden verovelvollisten mahdollisiin erityistarpeisiin.

Näytti siltä, että verohallinnossa ei edes harkittu, millä keinoilla olisi voitu tavoittaa sellaiset henkilöt, jotka eivät havainneet virhettä, vaikka verohallinnon omankin arvion mukaan virheen vuoksi ennakonpidätysprosentti muuttui huomattavasti. Siten virheellä saattoi olla huomattava vaikutus näiden henkilöiden toimeentuloon verovuoden aikana. Koska kyseessä oli eläkkeensaajat, oli mahdollista, että heidän toimintakykynsä oli rajoittunut, mikä saattoi vaikuttaa sekä heidän mahdollisuuteensa havaita virhe että kykyynsä ryhtyä toimenpiteisiin sen korjaamiseksi.

AOA:n mielestä Verohallinnon toimenpiteet eivät olleet riittävät. Hyvän hallinnon palveluperiaate ja viranomaisen neuvontavelvollisuus olisivat edellyttäneet, että Verohallinto olisi itse pyrkinyt jollakin keinolla korjaamaan virheensä. Viranomaisen tiedottamisvelvollisuus edellyttää, että viranomainen tiedottaa yksilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista toimialallaan.

Verohallinnon olisi tullut eri tiedotusvälineiden ja -kanavien kautta tiedottaa tapahtuneesta virheestä, sen vaikutuksista ja siitä, millä tavalla virheen sai korjatuksi. Tiedottamisen avulla olisi ollut mahdollisuus tavoittaa myös sellaiset henkilöt, jotka eivät muutoin havainneet tapahtunutta virhettä eivätkä ymmärtäneet, mihin toimenpiteisiin heidän tuli ryhtyä sen korjaamiseksi. Aktiivisesti tiedottamalla olisi ollut mahdollista tavoittaa myös tuen tarpeessa olleet asiakkaat ja heidän asioidenhoitajansa tai avustajansa (2826/2/13*).

Lähdeveron palautushakemusten käsittelyssä puutteita

Kantelija arvosteli Verohallinnon menettelyä lähdeveron palauttamisessa. Ruotsissa asuva kantelija oli tyytymätön hänen heinäkuussa 2015 lähettämisensä lähdeveron palautushakemusten käsittelyn kestoon. Hän oli yrittänyt puhelimitse saada asiansa käsittelyyn liittyvää neuvontaa. Tämä ei kuitenkaan onnistunut eikä puhelimessa annetuista lupauksista huolimatta häneen otettu uudelleen yhteyttä asian selvittämiseksi.

Koska kantelija ei ollut tarkemmin yksilöinyt soittojensa ajankohtaa eikä palvelunumeroa, josta hän yritti saada asiassaan ohjausta, Verohallinto ei lausuntonsa ja selvityksensä mukaan voinut selvittää tapahtumia tarkemmin. Verohallinto pahoitteli kantelijan Verohallinnon puhelinneuvonnasta saamaa puutteellista palvelua. Verohallinnon lausunnon ja selvityksen mukaan lähdeveron palautushakemusten käsittelyaikatavoite on kuusi kuukautta. Selvityksissä selostettiin perusteita, joissa tämä tavoiteaika voi ylittyä.

Kantelijalle oli lähetetty 4.1.2016 päivätty lisäselvityspyyntö, jossa häntä oli pyydetty täydentämään hakemustaan 14.1.2016 mennessä. Hän oli vastaanottanut selvityspyynnön 8.1.2016. Koska Ruotsissa oli tuolloin loma-aika, kantelija vastasi selvityspyyntöön 15.1.2016. Hän sai kuitenkin 18.1.2016 päivätyn päätöksen, jonka mukaan hänen hakemuksensa oli hylätty, koska hän ei ollut toimittanut pyydettyä selvitystä määräajassa.

Myöhemmin kantelija oli saanut Verohallinnon ilmoituksen 20.5.2016. Sen oheen oli liitetty Verohallinnon päätös 26.4.2016, jolla hänen hakemuksensa lähdeveron palauttamisesta oli hyväksytty. Ilmoituskirjeessä pahoiteltiin asiasta kantelijalle aiheutunutta vaivaa ja ilmoitettiin, että lähdeveroa ei ole vielä palautettu hänelle, mutta kirjeen lähettäjä oli pyytänyt, että palautus maksetaan välittömästi. Kantelijan vastineen mukaan mitään palautusta ei kuitenkaan ollut tapahtunut.

Verohallinnon selvityksiä annettaessa kantelijan lähdeveron palautushakemus oli vielä vireillä. Verohallinnon lausuntoa annettaessa hakemus oli hylätty sillä perusteella, että kantelija ei ollut täydentänyt hakemustaan asetetussa 10 päivän määräajassa. Myöhemmin hakemus hyväksyttiin, mutta ilmoituskirjeen lupauksesta huolimatta veroa ei kantelijan vastineen mukaan ollut palautettu hänelle. Verohallinto ei ole lausunnossaan ja selvityksissään voinut ottaa eikä ottanut kantaa näihin tapahtumiin. AOA:n mukaan tästä huolimatta hän voi yleisellä tasolla ottaa ne huomioon arvioitaessa palveluperiaatteen ja neuvontavelvollisuuden asianmukaista toteutumista Verohallinnossa.

Verohallinnon puhelinpalvelu ei täyttänyt viranomaiselle kuuluvaa velvollisuutta antaa hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja vastata tiedusteluihin. AOA:n mukaan viranomaisen velvollisuus antaa asianmukaista palvelua ja neuvontavelvollisuus on erityisen korostunut silloin, kun kysymys ulkomaisesta asiakkaasta, jolla on rajoitetusti käytettävissään Verohallinnon muita palvelukanavia. Puheluissa annetuista lupauksista huolimatta kantelijaan ei otettu yhteyttä eikä hän saanut vastausta asiansa käsittelyä koskeviin tie-

dusteluihin. Kantelijan palautushakemuksen käsittelyn kestossa ei sinänsä ollut todettavissa aiheetonta viivytystä.

AOA totesi kuitenkin yleisellä tasolla, että hyvän hallinnon palveluperiaatteen ja verotuksen toimittamisen yleisten periaatteiden mukainen kohtuullinen määräaika antaa selvitys ei ole 10 päivää etenkin, kun seuraus lyhyen määräajan noudattamatta jättämisestä oli se, että hakemus hylättiin muutaman päivän kuluttua tämän lyhyen määräajan umpeutumisesta. Niin ikään AOA totesi yleisellä tasolla, että hallinnon palveluperiaatteen asianmukainen toteuttaminen edellyttää, että Verohallinto viivytyksettä palauttaa aiheettomasti perityn veron korkoineen (5184/4/15).

Verohallinnon virheellinen menettely ennakkoperintärekisteröinnissä

Kantelijan mukaan hän toimii hallitusammattilaisena useissa eri yrityksissä. Hänet valittiin uudelleen kesäkuussa 2015 erään lämpö-, vesi- ja ilmastointiasennustoimintaa harjoittavan osakeyhtiön hallituksen puheenjohtajaksi. Verohallinto lähetti elokuussa 2015 kysymyksessä olevalle yhtiölle selvityspyynnön ennakkoperintärekisteristä poistamisesta. Selvityspyynnössä oli lueteltu niiden yritysten verotuksellisia laiminlyöntejä, joissa kantelija oli hallituksen ollut hallituksen jäsenenä tai hallituksen puheenjohtajana. Lisäksi selvityspyynnössä oli tieto kantelijan tuomioon perustuvasta vahingonkorvaussaatavasta.

Kantelija oli tehnyt Verohallinnon kanssa vuonna 2008 sopimuksen maksujärjestelystä. Maksujärjestely koski kantelijalle Helsingin hovioikeuden tuomiolla määrättyä vahingonkorvausta noin 120 000 euroa. Verohallinnon ennakkoperintärekisteriin merkitsemistä ja rekisteristä poistamista koskevan ohjeen mukaan verovelka, joka on hyväksytty Verohallinnon maksujärjestelyyn, ei estä ennakkoperintärekisteröintiä eikä ole peruste rekisteristä poistamiselle.

Tästä Verohallinnon omasta ohjeesta huolimatta myös kantelijan tuomioon perustuva vahingonkorvaussaatava oli ilmoitettu yhtiölle lähetetyssä selvityspyynnössä. Lisäksi vahingonkorvauksen määrässä ei ollut huomiota kantelijan vuodesta 2008 lähtien tekemiä maksusuunnitelman mukaisia maksuja, vaan vahingonkorvaus oli ilmoitettu tuomion määräisenä.

Verohallinnosta annetun lain nojalla oikean ja yhdenmukaisen verotuksen edistämiseksi annetussa Verohallinnon ohjeessa todetaan, että verovelka, joka on hyväksytty maksujärjestelyyn, ei estä ennakkoperintärekisteröintiä eikä ole peruste rekisteristä poistamiselle. Yritysverotoimiston selvityksen mukaan kantelijan tuomioistuinsaatava rinnastuu verovelkaan.

Selvityksestä ja lausunnosta ei kuitenkaan ilmene, millä perusteella kantelijan kohdalla Verohallinto oli voinut jättää noudattamaa omaa ohjettaan, jossa oli nimenomaisesti todettu, että maksujärjestelyyn hyväksytty verovelka ei ole peruste ennakkorekisteristä poistamiselle. Koska kyseinen velka ei ole peruste rekisteristä poistamiselle, sitä ei olisi tullut merkitä selvityspyyntöön.

AOA katsoi, että Verohallinnon menettely oli vastoin sen omaa oikean ja yhdenmukaisen verotuksen edistämiseksi annettua ohjetta eikä siten täyttänyt hallintolain hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa vaatimusta hallinnossa asioivien tasapuolisesta kohtelusta. Koska Yritysverotusyksiköllä ja oikeusyksiköllä oli selvityksensä ja lausuntonsa perusteella maksujärjestelyn merkityksestä puutteellinen käsitys AOA kiinnitti niiden huomiota Verohallinnon omien hallintoa sitovien ohjeiden täsmälliseen noudattamiseen (4768/4/15).

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. Ympäristökantelut kuuluivat AOA *Maija Sakslinin* ratkaistaviin asioihin. Ympäristöasioita esittelivät pääesittelijänä toimiva esittelijäneuvos *Erkki Hännikäinen* ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Jouni Toivola*.

4.20.1 LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA JA MUUTOKSIA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ

Ympäristöasioissa tuli kertomusvuonna voimaan useita säädösmuutoksia ja annettiin lukuisia säädösmuutosesityksiä. Osaltaan tähän vaikutti pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelma, jonka tavoitteena on muun muassa turhan sääntelyn purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen. Ohjelma sisältää useita kirjauksia muun muassa lupa- ja valitusprosessien sujuvoittamiseen, asuntotuotannon lisäämiseen ja vähittäiskaupan sijainnin ohjauksen keventämiseen liittyen. Osa säädösmuutoshankkeista oli tullut vireille jo ennen tätä hallitusohjelmaa.

Helmikuun alusta tuli voimaan maankäyttö- ja rakennuslain muutos, jolla maakuntakaavojen ja kuntien yhteisten yleiskaavojen vahvistamisesta ympäristöministeriössä luovuttiin. Huhtikuun alusta tuli voimaan maankäyttö- ja rakennuslain muutos, jolla osin vielä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY-keskus) muun muassa rantarakentamisen osalta kuulunut poikkeamistoimivalta siirretiin kokonaan kunnille. Asemakaavojen ja yleiskaavojen vahvistamisesta oli jo aiemmin luovuttu. ELY-keskusten rooli kaavoitus- ja maankäyttöasioissa muuttui kokonaan ohjaavaksi ja konsultoivaksi.

Eduskunta hyväksyi joulukuussa ympäristönsuojelulain muutoksen (voimaan 3.4.2017), joka toi haja-asutusalueilla kiinteistöjen jätevesien käsittelyyn helpotuksia ennen kaikkea niille ennen vuotta 2004 rakennetuille asuinkiinteistöille, jotka sijaitsevat yli 100 metrin päässä vesistöstä ja jotka eivät sijaitse pohjavesialueella. Kiinteistön jätevesijärjestelmä pitää kunnostaa muun muassa perustason puhdistusvaatimuksen mukaiseksi vasta silloin, kun kiinteistöllä suoritetaan vesikäymälän rakentaminen, talousjätevesijärjestelmän uusiminen tai rakennuksen rakentamiseen verrattavissa oleva korjaus- ja muutostyö.

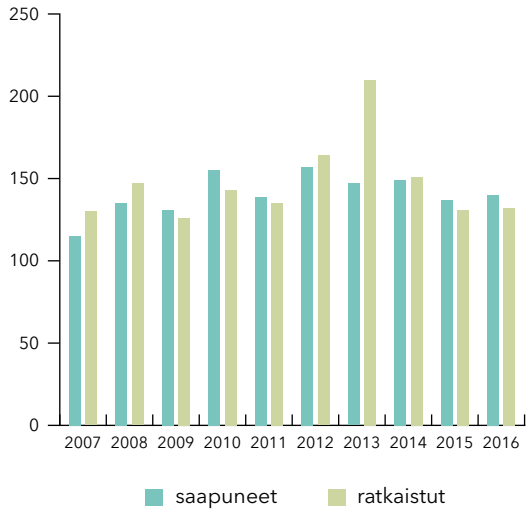
Eduskunta hyväksyi marraskuussa maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen, joka koskee uusilta rakennuksilta vaadittavaa energiatehokkuutta ja määrittelee perusteet ns. lähes nollaenergiarakentamiselle. Muutos koskee rakennuksia, joiden lupahakemus tulee vireille 1.1.2018 tai sen jälkeen. Laissa luetellaan myös rakennustyypit, joita ei tarvitse rakentaa lähes nollaenergiarakennukseksi. Tarkemmat lähes nollaenergiarakentamista koskevat tekniset vaatimukset sisältyvät kolmeen erikseen annettavaan asetukseen.

Asetusten on tarkoitus tukea mahdollisuuksia suunnitella erilaisia ratkaisuja ilmanvaihdon osalta. Esimerkiksi painovoimainen ilmanvaihto on edelleen mahdollista. Myös mahdollisuus perinteiseen hirsirakentamiseen jatkuu. Eduskunta sisällytti vastaukseensa lausuman telekuuluvuudesta. Jatkossa ympäristöministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö laativat yhteistyössä tarvittavat säädökset, jotta asuinrakennuksissa voidaan varmistaa turvallisuuden kannalta välttämättömien matkaviestinverkkojen sisätilakuuluvuus.

Hallitus antoi marraskuussa eduskunnalle esityksen maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta, joka sisältää useita kaavoitusta ja raken-

tamisen lupamenettelyä helpottavia muutoksia. Keskeiset uudistukset koskevat vähittäiskaupan suuryksiköiden sääntelyä, hajarakentamista, asemakaavoitusta sekä ELY-keskusten roolia. Esityksessä esitetään muun muassa ELY-keskusten valitusoikeutta rajoitettavaksi.

Eduskunta hyväksyi lokakuussa Pariisin ilmastosopimuksen, jonka tavoitteena on pitää maapallon keskilämpötilan nousu selvästi alle kahdessa celsiusasteessa, pyrkien rajoittamaan keskilämpötilan nousu 1,5 celsiusasteeseen esiteolliseen aikaan verrattuna, vahvistaa sopeutumiskykyä ja ilmastokestävyyttä sekä suunnata rahoitusvirrat kohti vähäpäästöistä kehitystä.



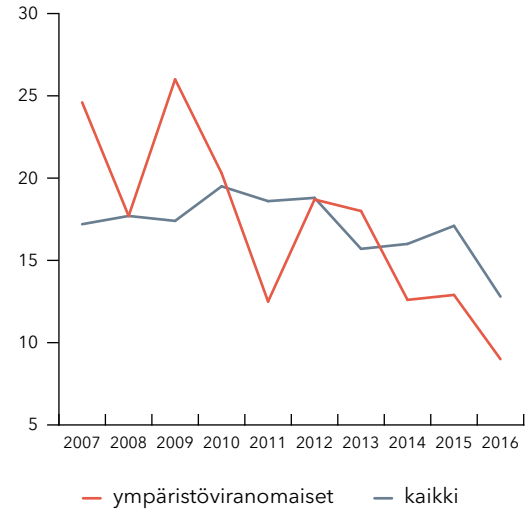
Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2007–2016

4.20.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kantelut koskivat yleensä kunnallisia ympäristöviranomaisia, mutta myös alueellisia ympäristökeskuksia ja aluehallintovirastoja, ympäristöministeriötä sekä muita yksittäisiä ympäristöviranomaisia. Käsiteltävänä oli myös Turvallisuus- ja kemikaalivirastoa koskevia kanteluita (muun muassa joitakin kaivosasioita), jotka voitiin katsoa soveltuvan käsiteltäväksi ympäristöasioiden asiaryhmässä.

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. OA:ta pyydettiin usein puuttumaan asiaan, jonka käsittely oli vielä kesken ja lain tarjoamat muistutuksenteko- ja valitusmahdollisuudet olivat vielä käytettävissä. OA ei yleensä puutu tällaiseen vireillä olevaan asiaan. OA:n tehtävänä ei ole ottaa kantaa tai vaikuttaa siihen, miten toimivaltaisen viranomaisen tulee ratkaista sen päätäntävaltaan kuuluva asia.

Ympäristöasioissa kannellaan myös siitä, että kansalaisten osallistumismahdollisuudet ja tiedottaminen on ollut riittämätöntä elinympäristöön kohdistuvassa päätöksenteossa ja, että asianomai-



Toimenpideprosentti vuosina 2007–2016

sia ei ole lain edellyttämällä tavalla kuultu päätöksenteossa. Usein kysymys on kuitenkin ollut siitä, että mielipidettä ei ole voitu ottaa huomioon.

Ympäristöasioille on tyypillistä, että asiaa on käsitellyt usea eri viranomainen, joiden sovellettavana on samanaikaisesti lukuisia eri lakeja. Usein kantelu koskee tapahtumia hyvin pitkältä ajanjaksolta. Kanteluiden tutkintaa koskeva kahden vuoden sääntö kuitenkin rajoittaa tutkintaa, jollei erityistä syytä vanhojen asioiden tutkimiseksi ole. Vakavaa lainvastaista menettelyä tai perusoikeuksien loukkauksia oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvien viranomaisten menettelyssä todetaan ympäristöasioissa vain harvoin.

Vuonna 2016 ratkaistuja kanteluita oli 132 kpl. Saapuneita uusia kanteluita oli hieman enemmän eli 140 kpl. Toimenpideratkaisujen määrä ympäristöasioissa laski edelleen jonkin verran ja oli hieman alhaisempi kuin asiaryhmissä keskimäärin. Vuonna 2016 noin joka yhdestoista ratkaistu kantelu antoi aihetta OA:n toimenpiteisiin. Ratkaisuissa kiinnitettiin huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai perusoikeuksien toteutumista edistäviin yleisiin näkökohtiin. Varsin monessa yksittäisessä kanteluasiassa ei havaittu lainvastaista menettelyä.

Noin puolet kanteluista koski rakennusvalvontaa, rakennus- ja poikkeamislupia ja kaavoitusta. Kanteluita tuli myös ympäristövalvontaan ja -lupiin sekä muun muassa ympäristöterveydenhuoltoon sekä vesihuoltoon liittyvistä asioista. Käsiteltävänä oli myös tuulivoiman rakentamiseen eri tavoin liittyviä kanteluita, mutta niissä oli usein kysymys vireillä olevista asioista, joita ei enemmälti tutkittu. Käsiteltävänä oli myös kantelu, joka koski muun muassa Työterveyslaitoksen tutkijoiden pätevyyttä ja roolia tuulivoimamelun tutkimisessa (4131/4/15).

Rakennus- ja ympäristövalvontaa sekä ympäristöterveydenhuoltoa koskevissa asioissa kanneltiin usein siitä, että asiassa ei ole ryhdytty valvontatoimenpiteisiin tai että toimenpiteet eivät ole olleet riittäviä. Tällöin kantelijalle saatettiin antaa ohjaus siitä, että hänellä oli mahdollisuus saattaa asia valvonta-asiana vireille viranomaisessa. Ratkaisuissa kiinnitettiin jälleen valvontaviranomaisten huomiota siihen, että asianosaiselle tulee antaa valituskelpoinen ratkaisu.

Yhdessä kantelussa oli kysymys viranhaltijan poikkeamislupahakemukseen liittyvässä ennakkoneuvottelussa antamasta ohjauksesta ja muun muassa sen sitovuudesta poikkeamislupaa haettaessa (580/4/16). Käsiteltävänä oli myös kantelu, joka koski ranta-asemakaavan vastaisesti rakennetun, jo pitkään paikallaan olleen laavun poistattamista ja vireillä olevan ranta-asemakaavan muutoksen vaikutusta asiassa (2519/4/15). Yhdessä ratkaisussa oli kysymys muun muassa siitä, missä määrin hallinto-oikeuden antama palautuspäätös, joka sisälsi myös asiaratkaisun, sitoi rakennusvalvontaviranomaista, kun se käsitteli sille uudelleen käsiteltäväksi palautettua hallintopakkoasiaa (5032/4/15). Käsiteltävänä oli myös naapurin kantelu asiassa, jossa rakentaja oli velvoitettu muuttamaan luvan vastaisesti rakennettu aita vain osittain luvan mukaiseksi (2424/4/15).

Ympäristöterveydenhuoltoon liittyvät kantelut koskivat yleensä asunnossa mahdollisesti olevaa terveyshaittaa, mutta myös koulujen ja päiväkotien home- ja sisäilmaongelmista kanneltiin. Koulujen ja päiväkotien osalta kantelut voivat koskea kuntaa toiminnan järjestäjänä, tilojen ylläpitäjänä tai rakennuslupa- ja terveydensuojeluviranomaisena. Kantelut voivat koskea myös työsuojeluviranomaisia. Ympäristöasioina käsiteltiin lähinnä ne kantelut, joiden pääasiana oli terveydensuojelu- tai rakennuslupaviranomaisten menettely. Yksi kantelu liittyi epäiltyyn terveyshaittaan, joka aiheutui asuntoon ulkokautta tunkeutuvasta ruoankärystä (3593/4/15).

4.20.3 RATKAISUJA

Asiakirjapyynnön mahdollinen täydennyspyyntö tehtävä viivytyksettä

Asiakirjapyyntöihin tulee vastata hallintolain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä ja kuitenkin viimeistään julkisuuslaissa säädetyssä 14 tai 30 päivän määräajassa. Määräajat huomioon ottaen myös mahdollinen täydennyspyyntö tuli lähettää viivytyksettä.

Kantelija oli pyytänyt Espoon kaupunkitekniikan keskuksen rakennuttajapäälliköltä muun muassa luontoselvitystä sitä tarkemmin yksilöimättä. Pyynnöstä oli kulunut yli kuukausi, mutta siihen ei ollut vielä vastattu. Sen jälkeen, kun oikeusasiamiehen kansliasta oli pyydetty asiasta selvitystä, rakennuttajapäällikkö oli ilmoittanut kantelijalle, ettei tiedossa ollut, mikä asiakirja voisi olla kyseessä. Rakennuttajapäällikkö oli samalla pyytänyt kantelijaa yksilöimään tarkasti asiakirjan. Kantelija oli ollut aikaisemmin yhteydessä rakennuttajapäällikköön kantelijan tontin sivuitse rakenteilla olevan kokoojakadun johdosta.

Asiakirjapyyntöihin ei voida jättää vastaamatta, vaikka ne olisivat puutteellisia tai epäselviä. Jollei se, mistä luontoselvityksestä oli kysymys, selvinnyt aikaisemman kirjeenvaihdon perusteella asiayhteydestä, rakennuttajapäällikön olisi tullut (jo aikaisemmin) pyytää kantelijaa täydentämään pyyntöään (895/4/15).

Tuotantotukilain tulkinta ja tiedottamisen tasapuolisuus

Uusiutuvilla energialähteillä, kuten tuulivoimalla, tuottavalle sähkölle maksetaan tuotantotukilain mukaista tuotantotukea niin sanottuna syöttötariffina. Syöttötariffijärjestelmään voidaan hyväksyä tuulivoimaloita, kunnes järjestelmään hyväksyttyjen tuulivoimaloiden generaattoreiden yhteenlaskettu nimellisteho ylittää 2 500 megavolttiampeeria (tuulivoimaloiden kokonaiskapasiteetti).

Tuulivoimatoimijan on ollut mahdollisuus varmistaa oikeutensa saada suunnitteilla oleva tuulivoimala hyväksytyksi syöttötariffijärjestelmään hakemalla ns. kiintiöpäätöstä Energiavirastolta, joka päättää sittemmin myös hyväksymisestä syöttötariffiin. Hakijoilla on oikeus kiintiöpäätökseen hakemusten jättämisjärjestyksessä.

Tuotantotukilain mukaan kiintiöhakemuksen voi tehdä vasta, kun tuulivoimalan maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitetut rakennusluvat tai toimenpideluvat ovat lainvoimaisia ja sähköverkonhaltijan kanssa on tehty tuulivoimalan liittämisen sähköverkkoon mahdollistava sopimus. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan rakennuslupa tuulivoimalan rakentamiseen voidaan myöntää myös lainvoimaa vailla olevan hyväksytyn yleiskaavan perusteella. Rakennusluvassa on tällöin määrättävä, että rakentamista ei saa aloittaa ennen kuin yleiskaava on tullut voimaan. Lupa katsotaan rauenneeksi, jos yleiskaava ei tule voimaan.

Keväällä 2015 eräiden tuulivoimatoimijoiden edustaja tiedusteli Energiavirastolta, voidaanko kiintiöpäätöstä hakea, jos tuulivoimalan rakentamiseksi on myönnetty lainvoimainen rakennuslupa, joka on tällä tavoin ehdollinen. Tiedustelija kysyi, tuliko myös kaavan olla lainvoimainen. Energiavirastosta annettiin tiedusteluun vastaus, jonka mukaan riitti, että rakennuslupa on lainvoimainen. Tiedusteluja tuli paljon lisää sen jälkeen, kun pääministeri Sipilän hallitusohjelma julkaistiin, koska sen mukaan tuotantotukilain mukaista tuulivoiman kokonaiskapasiteettia oli tarkoitus leikata.

Energiavirasto julkaisi 1.6.2015 tiedotteen, jonka mukaan Energiavirasto katsoo myös ehdollisten lainvoimaisten rakennuslupien täyttävän tuotantotukilaissa määritellyn lainvoimaisuuden kriteerin. Energiaviraston mukaan kiintiöpäätöstä voi näin ollen hakea ja sen voi saada, vaikka kaava ei olisi lainvoimainen. Pian tiedotteen julkaisemisen jälkeen kokonaiskiintiö haettiin nopeasti täyteen.

Useat samaan konsernin kuuluvat tuulivoimayhtiöt kantelivat Energiaviraston menettelystä oikeusasiamiehelle. Kantelun ja siihen liitetyn

asiantuntijalausunnon mukaan Energiavirasto oli ylittänyt toimivaltansa antaessaan kantelussa tarkoitetun tulkinnan, koska tuotantotukilain mukaan tarkempia säännöksiä kiintiöpäätöstä koskevasta hakemuksesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Lisäksi Energiavirasto oli kantelun mukaan muuttanut laintulkintaansa. Antamalla siitä ensin tiedon yhdelle taholle, sen edustamat tuulivoimayhtiöt olivat voineet valmistautua jättämään kiintiöhakemuksia jo ennen Energiaviraston tiedotetta. Yhtiöiden mukaan Energiaviraston tulkinta ja siitä tiedottaminen olivat edistäneet muiden tuulivoimayhtiöiden asemaa ns. tuulivoiman kiintiöjonossa siten, että kantelijayhtiöiden tuulivoimahankkeet jäivät kiintiöjonossa niiden taakse.

AOA totesi päätöksessään ensinnäkin, että asiassa ei hänen käsityksensä mukaan ollut kysymys tarkempien säännösten antamisesta, vaan Energiavirastolle kuuluvasta neuvonnasta ja tiedottamisesta. Energiavirasto ei näin ollen ollut ylittänyt toimivaltaansa. Energiavirasto päätti tuotantotukilain mukaisten kiintiöiden myöntämisestä ja se oli tältä osin tuotantotukilakia soveltava toimivaltainen viranomainen. Energiavirasto oli hallintolain 8 §:n mukaan velvollinen antamaan neuvontaa ja vastaamaan tiedusteluihin. Neuvontavelvollisuus kohdistuu erityisesti kysymyksiin, jotka liittyvät asian vireillepanoon viranomaisessa.

Mitä tuli väitteeseen tulkinnan muuttamisesta, asiassa saamansa selvityksen perusteella AOA ei ollut voinut vakuuttua siitä, että Energiavirasto olisi aikaisemmin tiedottanut tai muuten neuvonut asianomaisen lainkohdan tulkinnasta kantelun tarkoittamassa lain soveltamistilanteessa. Laillisuusvalvonnassa käytettävissä olevin keinoin AOA:lla ei ollut mahdollisuutta enemmälti selvittää, minkä sisältöistä informaatiota Energiaviraston edustajat mahdollisesti olivat eri yhteyksissä antaneet lain tulkinnasta. Näin ollen hänen ei myöskään ollut tarpeen lausua niistä kantelussa esitetyistä väitteistä, jotka koskevat tulkinnan muuttamisen lainmukaisuutta tai riittävän siirtymäajan varaamista.

Siltä osin kuin kysymys oli neuvonnan ja tiedottamisen riittävyydestä ja tasapuolisuudesta, AOA totesi, että Energiavirasto oli ollut hallintolain mukaan velvollinen antamaan neuvontaa ja vastaamaan tiedusteluihin. Energiavirasto ei ollut voinut olla vastaamatta sille keväällä 2015 tulleeseen tiedusteluun tai viivyttää vastauksen antamista sillä perusteella, että muut toimijat eivät olleet kyseistä asiaa tiedustelleet. Energiaviraston ei voitu näin ollen katsoa menetelleen lainvastaisesti antaessaan vastauksen eräiden tuulivoimayhtiöiden edustajalle.

AOA kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että Energiavirasto antoi pääministeri Sipilän hallitusohjelman julkistamisen jälkeen 29.5.2015 tämän tahon uuteen tiedusteluun vastauksen, joka oli eräitä kappalejakoja lukuun ottamatta keskeisiltä osiltaan saman sisältöinen kuin Energiaviraston 1.6.2015 antama tiedote.

Kun tiedossa oli, että toimijoilla oli epätietoisuutta kyseisestä tulkinnasta ja odotettavissa oli, että kiintiö tultaisiin hyvin nopeasti hakemaan täyteen tulkinnan julkaisemisen jälkeen, AOA:n mukaan toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta olisi ollut perusteltua, että Energiavirasto olisi vastannut tulkintaa koskevaan tiedusteluun vasta samalla, kun se 1.6.2015 julkaisi tulkinnasta tiedotteen.

AOA totesi vielä Energiaviraston menettelystä lainkohdan tulkinnassa, että vaatimus lainvoimaisesta rakennusluvasta on otettu hallituksen esitykseen (HE 15/2014 vp) ja sittemmin lain 17 a §:n 2 momenttiin ilman perusteluja. Energiavirasto on tulkinnut säännöstä sen sanamuodon mukaan siten, että rakennusluvan lainvoimaisuus riittää. Jos tulkinnassa edellytettäisiin myös rakennusluvan täytäntöönpanokelpoisuutta ts. kaavan lainvoimaisuutta, perustelut tällaiselle tulkinnalle tulisi löytyä lain esitöistä.

Energiavirasto on vielä ennen tulkintaa koskevan tiedotteensa julkaisemista ollut tulkinnasta yhteydessä työ- ja elinkeinoministeriöön, jossa laki on valmisteltu. Näin ollen Energiavirasto ei näissä olosuhteissa menetellyt lainvastaisesti antaessaan kantelussa arvostellun tulkintansa (3810/4/15).

Viivästys hakemuksen käsittelyssä maakuntahallituksessa

Hakemuksen käsittely oli kestänyt kolme vuotta neljän kuukautta. AOA antoi asian käsittelijälle huomautuksen.

Kalankasvatusta harjoittava yritys oli hakenut kesäkuussa 2012 maakuntahallitukselta kalastuksesta annetun maakuntalain mukaista ns. parannusylijäämän vahvistamista. Yritys oli jättänyt käyttämättä sille kalankasvatukseen meressä myönnetyn ympäristöluvan. Yrityksen mukaan sille oli syntynyt tämän johdosta laissa tarkoitettua parannusylijäämää, jonka se halusi lukea hyväksi kalankasvatuksessa muualla.

Maakuntahallitukselta puuttui riittävä käytäntö sen suhteen, mitä olivat ne toimenpiteet, joiden seurauksena voisi syntyä laissa tarkoitettua parannusylijäämää. Samaan aikaan oli vireillä vajaa puoli vuotta aikaisemmin aloitettu EU:n Itämeren alueen AquaBest-projekti (2012–2013), jonka valmistumista ja tulosten analysointia eri tahoilla asian valmistelija oli selvityksensä mukaan jäänyt odottamaan. Projektissa selvitettiin lukuisten muiden seikkojen ohella erilaisia toimenpiteitä kalastuksesta aiheutuvan vesistökuormituksen vähentämiseksi.

Projekti valmistui keväällä 2014. Yhtiön hakemus oli tällöin ollut vireillä lähes kaksi vuotta. Yhtiö oli tämän jälkeen lukuisia kertoja kiirehtinyt hakemuksen ratkaisua. Maakuntahallitus ratkaisi hakemuksen vasta lokakuussa 2015 sen jälkeen, kun oikeusasiamies pyysi yhtiön kantelun johdosta selvitystä. Hakemuksen käsittely kesti näin ollen lähes kolme vuotta neljä kuukautta.

Riippumatta siitä, oliko projektin tulosten odottaminen ollut perusteltua hakemuksen ratkaisemiseksi, viivästyksen arvioinnissa oli AOA:n mukaan ratkaisevaa, että hakemusta ei projektin valmistumisen jälkeenkään ollut käsitelty asianmukaisesti ja ilman viivytystä.

AOA katsoi, että ainakaan projektin valmistumisen jälkeen asiassa ei enää ollut perusteltua syytä lykätä jo lähes kaksi vuotta vireillä olleen hakemuksen käsittelyä vielä yli yhdellä vuodella ja seitsemällä kuukaudella. Yhtiön hakemusta ei näin ollen ollut käsitelty ilman aiheetonta viivytystä perustuslain ja Ahvenanmaan hallintolain edellyttämällä tavalla.

AOA antoi asian käsittelijälle huomautuksen tämän virheellisestä menettelystä.

Hakemuksen käsittelijä oli ilmoittanut keväällä 2014 maakuntahallituksen asioiden käsittelyaikojen sisäisessä seurannassa, että asian käsittelyssä oli odotettu projektin valmistumista ja että vastaus suunnitellaan, kun tulokset on arvioitu. Käsittelijä toisti saman selvityksen seuraavana keväänä 2015. Koska projektin tulosten arviointi oli viivästynyt henkilökuntapulan vuoksi, maakuntahallitus päätti kiirehtiä hakemuksen käsittelyä. Syksyllä 2015 maakuntahallituksen ja käsittelijän välisessä tapaamisessa käsittelijälle selvitettiin lainsäädäntöä ja hallintomenettelyä sekä tähdennettiin asioiden priorisoimista.

AOA:n mukaan maakuntahallituksen olisi kuitenkin jo aikaisemmin tullut puuttua hakemuksen käsittelyn viivästymiseen. Maakuntahallitus oli laiminlyönyt sille kuuluvan velvollisuutensa huolehtia siitä, että sen hallinnossa asiat käsitellä asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä AOA saattoi tämän käsityksensä maakuntahallituksen tietoon (4019/4/15).

Naapurin kuuleminen kerrostalokiinteistön korjaushanketta koskevassa lupa-asiassa

Kantelussa arvosteltiin Tampereen kaupungin rakennusvalvonnan menettelyä kantelijan asuntoyhtiön vireiselle kiinteistölle myönnettyä toimenpidelupaa koskevassa asiassa. Lupa-asiassa ei ollut kuultu naapureita, vaikka kantelijan mielestä kuuleminen olisi tullut suorittaa. Toimenpideluvassa oli kysymys kerrostalokiinteistölle julkisivu- ja pihamuutoksiin kaupunkikuva-arkkitehdin päätöksellä 4.2.2015 myönnetystä toimenpideluvasta. Kunnostushankkeessa uusittiin vesikaton materiaali, parvekekaiteet, ikkunat, ovet, julkisivuväritys, piharakennelmat ja autopaikat sekä muutettiin jätepisteen sijaintia.

Kaupunkikuva-arkkitehdin antaman selvityksen mukaan lupa-asiaa käsiteltäessä pidettiin kyseisen hankkeen asemakaavan mukaisia julkisivujen ja piha-alueen kunnostustoimenpiteitä ja jätepisteen siirtoa kaupunkikuvan ja naapureiden kannalta niin vähäisinä, ettei niiden katsottu vaikuttavan naapurin etuun. Selvityksen mukaan myöskään toimenpiteiden suorittamisen ei katsottu aiheuttavan naapurikiinteistölle sellaista olennaista työmaa-aikaista haittaa, että lupa-asiassa olisi ollut tarpeen kuulla naapureita.

AOA:n mukaan naapureiden kuulemista koskevien maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) ja -asetuksen (MRA) säännösten tarkoituksena voidaan pitää sitä, että huomiota kiinnitetään erityisesti nimenomaan niihin maankäytöllisiin ja ympäristöllisiin vaikutuksiin, jotka rakennuksesta tai rakennelmasta ja sen käytöstä aiheutuu naapurustossa sen valmistumisen jälkeen. Pääsääntöisesti olennaisin merkitys arvioinnissa on niillä pitkäaikaisilla vaikutuksilla, jotka rakennuksen olemassaolosta tai käytöstä sijaintipaikallaan on naapurin edun kannalta. Mahdolliset itse rakennustyöstä aiheutuvat työmaa-aikaiset haitat ovat lyhytaikaisia ja ohimeneviä ja niitä voitaneen pitää tässä suhteessa selvästi vähemmän merkityksellisinä vaikutuksina.

Toisaalta MRL 141 §:n ja MRA 83 §:n nojalla voidaan muun muassa rakennus- ja toimenpidelupapäätöksessä antaa määräyksiä rakennustyöstä mahdollisesti aiheutuvien haittojen välttämiseksi tai rajoittamiseksi niin, ettei työmaasta aiheudu kohtuutonta haittaa muun muassa naapureille. Näin ollen sellaisissa tapauksissa, joissa tietynlaisten luvanvaraisten toimenpiteiden toteuttamisesta ennalta arvioituna voi aiheutua huomattavaa työmaa-aikaista haittaa naapureille, voidaan pitää perusteltuna, että lupa-asiassa naapureille varataan tilaisuus tulla kuulluksi ja esittää huomautuksensa ja kannanottonsa muun muassa mahdollisista työmaa-aikaisista haitoista. Tällöin lupaviranomaisella olisi lupaharkinnan yhteydessä (mm. lupamääräyksiin liittyvää harkintaa ajatellen) tieto naapurien kannasta haittoihin.

Kanteluasiassa käytettävissä olleista asiakirjoista ei ilmennyt yksityiskohtaisia ja kattavia tietoja toimenpideluvassa tarkoitettujen toimenpiteiden toteuttamistöistä aiheutuneiden haittavaikutusten kokonaismäärästä, voimakkuudesta tai ajallisesta kestosta. Asiakirjojen perusteella jäi tulkinnanvaraiseksi, olisiko naapureita tullut kuulla tässä toimenpidelupa-asiassa työmaa-aikaisiin haittoihin liittyvistä syistä. AOA totesi kuitenkin yleisellä tasolla, että elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon vaikuttamismahdollisuutta ja hyvää hallintoa koskevat perusoikeussäännökset (PL 20 ja 21 §) huomioon ottaen voidaan pitää suositeltavana, että tuonkaltaisessa tulkinnanvaraisessa tilanteessa naapureita mieluummin kuullaan kuin jätetään kuulematta.

Sikäli kuin lupaviranomainen oli toimenpideluvan mukaisen kunnostushankkeen lopputuloksen eli hankkeen pysyvien maankäytöllisten vaikutusten osalta pitänyt hanketta naapuriin kohdistuvilta vaikutuksiltaan niin vähäisenä, ettei naapureita ollut tarpeen kuulla, AOA katsoi lupaviranomaisen ratkaisseen tämän kysymyksen harkintavaltansa rajoissa, eikä asiassa ollut menetelty lainvastaisesti. Kun hankkeeseen toisaalta sisältyi jätepisteen siirto, jonka seurauksena alkuperäisen rakennusluvan asemapiirroksen mukaan etäämpänä kantelijan asuntoyhtiön tontista sijainnut jätepiste siirtyi suhteellisen lähelle kyseisen yhtiön tonttia, ja kun otettiin myös huomioon jätepisteen tyhjennysjärjestelyjen merkitys naapurikiinteistön kannalta, asiassa olisi AOA:n mukaan kuitenkin ollut suositeltavaa päätyä kuulemistarpeen harkinnassa toiseen lopputulokseen ja kuulla naapuria.

AOA saattoi edellä esitetyt käsityksensä Tampereen kaupungin asianomaisen kaupunkikuva-arkkitehdin tietoon (ja toimitti päätöksensä tiedoksi kaupungin rakennusvalvonnalle) (4784/4/15).

Kehotuksen velvoittavuus ja ilmoittaminen toimenpiteistä luopumisesta

Rakennusvalvonta oli kehottanut tontinomistajaa lopettamaan pitkäaikaisen ja jatkuvan polttopuiden ulkosäilytyksen asemakaavan mukaisella rakentamattomalla tontilla. Kehotus oli perustunut rakennuslautakunnan ns. kevätkatselmuksen jälkeen tekemään useita kiinteistöjä koskevaan päätökseen, jossa oli todettu, että ”mikäli kehotuksia ei noudateta määräaikaan mennessä, voidaan *velvoitteen* tehosteeksi asettaa uhkasakko”.

Tontinomistaja arvosteli sitä, että häneltä edellytettiin toimenpiteitä, mutta hän ei ollut saanut valituskelpoista päätöstä. Hän ilmoitti sittemmin myös, ettei rakennusvalvonnasta ollut kuulunut mitään, vaikka tilanne oli puiden säilytyksen osalta ennallaan ja vaikka määräajan umpeutumisesta oli kulunut jo 5 kuukautta.

AOA:n mukaan kehotus ei ollut valituskelpoinen päätös. Näin ollen siihen ei myöskään tullut liittää valitusosoitusta. Kehotuksella ei ollut vielä päätetty kenenkään oikeudesta tai velvollisuudesta. Kehotus ei ollut sitova määräys, minkä olisi tullut käydä ilmi myös kehotuksesta. Velvoite-sanan käyttäminen ei AOA:n mukaan vastannut kehotuksen oikeudellista luonnetta.

Kehotus liittyi ohjaukseen ja neuvontaan ja sen tarkoituksena oli saada asianosainen vapaaehtoisesti noudattamaan säännöksiä ja määräyksiä. Mikäli kehotusta ei noudatettu, rakennusvalvontaviranomainen voi maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n nojalla, asianosaista ensin kuultuaan, päätöksellään velvoittaa niskoittelijan määräajassa oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin. Rakennusvalvontaviranomainen voi tehostaa tätä antamaansa kieltoa tai määräystä uhkasakolla tai teettämisuhalla.

Mitä tuli siihen, että rakennusvalvonnasta ollut kuulunut mitään, vaikka määräaika oli jo umpeutunut, AOA totesi, että kehotuksen antaminen liittyi vielä keskeneräiseen asiaan, joka voisi periaatteessa edetä myös hallintopakon käyttämiseen. Hyvä hallintotapa AOA:n mukaan edellytti, että asianosaiselle ilmoitettiin myös siitä, jos enemmistä toimenpiteistä luovutaan joko kehotuksen noudattamisen johdosta tai muusta syystä (4527/4/15).

Naapurien kuulemismenettely rakennuslupa-asiassa

Kantelun mukaan Vantaan kaupungin rakennusvalvontaviranomainen oli myöntänyt kantelijan kiinteistön viereiselle tontille omakotitalon rakennusluvan ilman että häntä olisi kuultu naapurina.

Kaupungin rakennusvalvonnan selvityksen mukaan rakennusluvan hakija oli toimittanut rakennusvalvontaan 17.8.2015 päivätyn selvityksen naapureille ilmoittamisesta. Selvityslomakkeeseen tehtyjen merkintöjen mukaan kantelijalle oli 13.8.2015 toimitettu postilaatikkoon ilmoitus rakennuslupahakemuksen johdosta.

Rakennusvalvonnan selvityksen mukaan rakennusvalvonnalla ei sen vuoksi ollut syytä erikseen tiedottaa naapureille rakennusluvan vireilletulosta. Lisäksi lupa-asian käsitellyt tarkastusrakennusmestari oli muun muassa kantelijan yhteydenottojen johdosta käynyt rakennuspaikalla 20.8.2015 ja oli sen jälkeen 25.8.2015 lähettänyt kantelijalle sähköpostiviestin, jossa oli mm. kerrottu, että lupahakemus oli jätetty 10.8.2015 ja hankkeen naapureille oli tiedotettu ja/tai heitä oli kuultu. Tarkastusrakennusmestari oli myöntänyt rakennusluvan päätöksellään 25.9.2015.

AOA totesi, että luvanhakijan rakennusvalvonnalle toimittaman selvityslomakkeen mukaan kantelijan postilaatikkoon oli toimitettu ilmoitus lomakkeessa tarkoitettua rakennushanketta koskevan lupahakemuksen johdosta. Kantelijan kantelussaan esittämä huomioon ottaen oli AOA:n mukaan tosin mahdollista, että postilaatikkoon toimittamisesta huolimatta kantelija ei jostain syystä ollut saanut tietoa mainitusta ilmoituksesta.

Toisaalta asiakirjoista saadun selvityksen perusteella kantelijan voidaan kuitenkin viimeistään tarkastusrakennusmestarin hänelle 25.8.2015 lähettämän sähköpostin johdosta katsoa saaneen

tiedon rakennuslupa-asian vireille tulosta rakennusvalvonnalta. Tuossa vaiheessa hänellä on katsottava olleen mahdollisuus vielä ennen luvan myöntämistä saattaa rakennusvalvonnan tietoon, että hänen osaltaan naapureille ilmoittaminen ja kuuleminen (lupa-asian käsittelijältä saamistaan tiedoista poiketen) ei ollutkaan toteutunut ja että hän haluaa järjestettäväksi tilaisuuden tutustua hakemusasiakirjoihin ja aikaa mahdollisen muistutuksen tekemiseen.

AOA:n mukaan kyseisen rakennuslupa-asian käsittelyssä ei ollut aihetta epäillä oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä.

AOA totesi kuitenkin yleisellä tasolla rakennuslupa-asioihin liittyvästä naapureiden kuulemismenettelystä seuraavan. Luvan hakijan suorittamassa naapureiden kuulemisessa voi jäädä epävarmaksi tai epäselväksi, onko naapureita asianmukaisella tavalla kuultu, jos hakija toimittaa naapureille tiedot rakennushankkeesta ja lupahakemuksen vireille tulosta postitse tavallisena kirjeenä taikka suoraan naapureiden postilaatikoihin ja jos naapurit tai joku heistä jälkeenpäin kiistää saaneensa kyseisiä tietoja.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA) 65 §:n 1 momentin viimeinen virke, jonka mukaan ilmoitus hakemuksesta saadaan toimittaa postitse kirjeellä, kuten myös ennen 1.2.2016 voimassa olleen 1 momentin vastaava virke, jonka mukaan ilmoitus hakemuksesta saadaan lähettää tavallisena kirjeenä, koskee vain nimenomaan 1 momentissa tarkoitettua rakennusvalvontaviranomaisen suorittamaa (ts. viranomaisen hallintotehtävänä suorittamaa) kuulemista.

AOA:n mukaan hakijan suorittaman naapureiden kuulemisen tulee tapahtua sellaisella menettelyllä, että rakennusvalvontaviranomainen lupa-asiaa käsiteltäessä voi hakijan hakemukseensa liittämän selvityksen perusteella varmistua siitä, että naapurit on kuultu MRA 65 §:ssä edellytetyllä tavalla.

Asianmukaisena voidaan pitää ainakin sellaista menettelyä, jossa hakija kunkin kuulluksi ilmoitetun naapurin osalta toimittaa rakennusvalvontaan naapurin allekirjoituksellaan vahvistaman asiakirjan, josta ilmenee, että naapuri on kuulemisen yhteydessä saanut riittävästi yksilöidyt tiedot rakennushankkeesta, sekä naapurin mahdollinen kannanotto rakennushankkeen johdosta.

AOA saattoi edellä esitetyn käsityksensä Vantaan kaupungin rakennusvalvonnan tietoon (4744/4/15).

4.20.4 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna ympäristöasioissa ei tehty tarkastuksia.

4.21
Maa- ja metsätalous

Asiaryhmään tilastoitiin maa- ja metsätalousministeriön (MMM) toimialaan kuuluvat asiat. Niitä ovat maataloutta, maaseudun kehittämistä ja metsätaloutta koskevien asioiden ohella muun muassa kala-, riista- ja porotalousasiat, maanmittausasiat ja kiinteistöjen kirjaamisasiat sekä asiat, jotka koskevat elintarvikkeita ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia. Asiaryhmään kuuluvat MMM:n toimialaan kuuluvien asioiden lisäksi kuntien tielautakuntia koskevat asiat ja pääsääntöisesti maaoikeuksien menettelyä koskevat asiat.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä oli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Mirja Tamminen*.

4.21.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Eduskunta hyväksyi lain Suomen metsäkeskuksesta annetun lain muuttamisesta ja lain Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta. Lait tulivat voimaan 1.1.2017. Metsäkeskus toimii yhtenä kokonaisuutena, joka hoitaa vain julkisia hallintotehtäviä. Metsäkeskukselle säädettiin kielto harjoittaa liiketoimintaa. Julkisista hallintotehtävistä poistettiin metsänhoitoyhdistyksiin liittyvät tehtävät. Tämä muutos liittyi vuonna 2014 toteutettuun metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain muutokseen. Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annettuun lakiin tehtiin teknisluonteisia muutoksia.

MMM:ssä oli erikseen valmisteltavana laajempi lakimuutos metsätietojen avoimuudesta. Se liittyi muun muassa perusteltuun lausuntoon, jonka Suomi sai heinäkuussa 2016 Euroopan komissiolta ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY *(ympäristötietodirektiivi)* täytäntöönpanosta. Komissio katsoi, että laki Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä ei ollut yhteensopiva ympäristötietodirektiivin kanssa. Komissio totesi, että kaikkia metsätietojärjestelmän tietoja ei voida pitää henkilötietoina, joten ne olisi luovutettava ympäristötietona ilman, että tiedon pyytäjän tarvitsee erikseen perustella tietopyyntöään.

Uusi laki Metsähallituksesta tuli voimaan 15.4.2016. Metsähallituksen yleistehtävänä on käyttää, hoitaa ja suojella hallinnassaan olevaa valtion maa- ja vesiomaisuutta kestävästi. Metsähallituksen liiketoiminnan toimialana on sen hallintaan osoitetun valtion maa- ja vesiomaisuuden taloudellinen hyödyntäminen sekä maa- ja vesiomaisuuden hallintaan liittyvää liiketoimintaa harjoittavien tytär- ja osakkuusyhtiöiden osakkeiden hallinnointi.

Metsähallitus hoitaa ja käyttää sen hallinnassa julkisten hallintotehtävien hoitamista varten olevaa maa- ja vesiomaisuutta. Julkisten hallintotehtävien hoitoon tarkoitetulla valtion maa- ja vesiomaisuudella ei ole tuottovaatimusta. Metsähallitus hoitaa sille säädetyt julkiset hallintotehtävät liiketoiminnasta eriytetyssä julkisia hallintotehtäviä hoitavassa yksikössä.

Metsähallituksesta annetun lain mukaan Metsähallituksen hallinnassa olevien luonnonvarojen hoito, käyttö ja suojelu on sovitettava yhteen saamelaiskäräjistä annetussa laissa tarkoitetulla saamelaisten kotiseutualueella siten, että saamelaisten kulttuurin harjoittamisen edellytykset turvataan. Lisäksi saamelaisten kotiseutualueeseen kokonaisuudessaan kuuluvaan kuntaan asetetaan kuntakohtaiset neuvottelukunnat, joiden tehtävänä on käsitellä valtion maa- ja vesi-

alueiden sekä niihin kuuluvien luonnonvarojen kestävää käyttöä ja hoitoa.

Viime vaalikaudella eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sisältyi myös metsähallituslain muutosehdotus. Lakiin ehdotettuja säännöksiä saamelaisten kotiseutualueella tapahtuvasta valtion maa- ja vesialueiden hoitoa ja käyttöä koskevasta suunnittelusta ja saamelaiskulttuurin heikentämiskiellosta ei sisällytetty uuteen lakiin.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että perustuslain 17 §:n 3 momentin ja 121 §:n 4 momentin säännökset ja niitä koskeva valiokunnan käytäntö sekä kansainvälisten ihmisoikeusvalvontaelinten kannanotot puolsivat kyseisten säännösten sisällyttämistä lakiin.

Uusi kalastuslaki tuli voimaan 1.1.2016. Laki Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta, jolla korvattiin vuonna 1994 annettu laki, ja laki yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta tulivat voimaan 12.12.2016.

Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta annetun lain mukaan Luonnonvarakeskuksella (Luke) on oikeus saada rekisteröidyiltä kaupallisilta kalastajilta, kalanjalostusta ja kalakauppaa harjoittavilta yrityksiltä, vesiviljely-yrityksiltä ja muilta kalatalousalan toimijoilta sellaisia toiminnan harjoittamiseen liittyviä tietoja, jotka ovat välttämättömiä EU:ssa kalatalousalan tietojen keruusta, hallinnasta ja käytöstä sekä tieteellisten lausuntojen tukemisesta säädettyjen velvoitteiden noudattamiseksi.

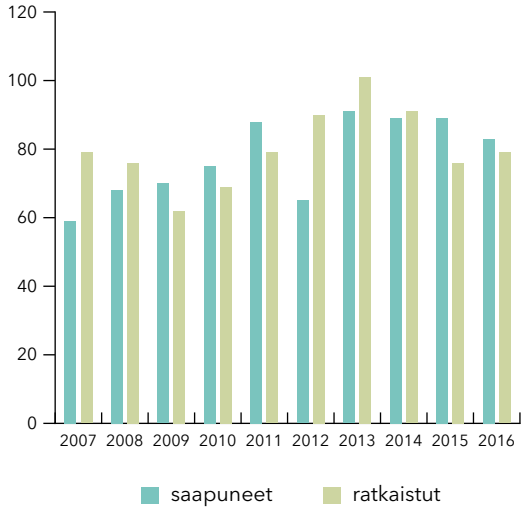
Luken nimeämillä tietojenkerääjillä on oikeus päästä aluksille, yritystiloihin ja muihin näytteenottopaikkoihin sekä yritysrekistereihin keräämään edellä tarkoitettuja tietoja siltä osin kuin nämä tilat eivät kuulu kotirauhan piiriin. Tässä tehtävässä tietojenkerääjään sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Eduskunnan käsiteltäväksi tuli hallituksen esitys kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta.

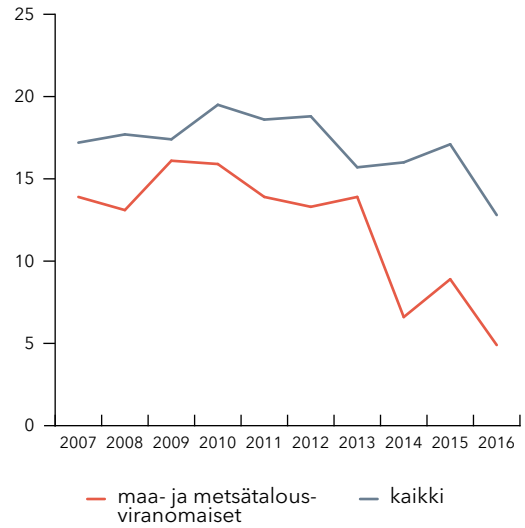
Voimaansaattamislakiehdotuksen mukaan sopimuksen 10 artiklassa tarkoitettujen kalastuslupien myynnin järjestämisestä vastaisi aluksi Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) ja 1.1.2019 alkaen alueella toimivaltainen kalastusalue. Luvan myynnin järjestämisestä vastaava taho voisi sopia kalastussäännön 4 §:n 3 ja 4 kohdassa tarkoitettujen venekalastus- ja rantakalastuslupien myyntitehtävän suorittamisesta yksityisen palveluntuottajan tai kalastusoikeuden haltijana olevan yhteisen vesialueen osakaskunnan kanssa. Laissa säädettäisiin edellytyksistä, joita luvanmyyntiä suorittavan palveluntuottajan tulisi täyttää.

Eduskunta ja tasavallan presidentti hyväksyivät poroaitojen rakentamisesta ja kunnossapidosta sekä muista toimenpiteistä porojen estämiseksi pääsemästä toisen valtakunnan alueelle Norjan kanssa tehdyn sopimuksen. Sopimus, laki poroaitojen rakentamisesta ja kunnossapidosta sekä muista toimenpiteistä porojen estämiseksi pääsemästä toisen valtakunnan alueelle Norjan kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä laki poronhoitolain muuttamisesta tulivat voimaan 1.1.2017. Sopimuksen tarkoituksena on estää porojen pääsy Suomen ja Norjan välisen rajan yli. Sopimuksessa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena toimii poliisi.

Eduskunta hyväksyi lain erillisten vesijättöjen lakkauttamisesta kiinteistöinä. Lain tavoitteena on parantaa kiinteistötietojärjestelmän selvyyttä ja luotettavuutta saattamalla kiinteistörekisteriin erillisinä vesijättöinä rekisteröidyt yksiköt lainhuudatus- ja kiinnityskelpoisiksi yksiköiksi. Erilliset vesijätöt voidaan muodostaa tiloiksi tai liittää muuhun rekisteriyksikköön erillisenä kiin-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2007–2016



Toimenpideprosentti vuosina 2007–2016

teistötoimituksena tapahtuvan omistusoikeuksien selvittämisen yhteydessä. Laki tuli voimaan 1.1.2017.

Maanmittauslaitos (MML) käynnisti kertomusvuonna kiinteistörekisterin päivityshankkeen, jossa ajantasaistetaan yksityisteiden tiedot. MML käynnisti myös hankkeen, jolla aktivoidaan määräajassa lainhuudattamattomien määräalojen omistajia hakemaan lainhuutoa.

Laki paikkatietoinfrastruktuurista annetun lain muuttamisesta tuli voimaan 1.1.2016. Lailla paikkatietoinfrastruktuurista on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/2/EY Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin perustamisesta, jonka tarkoituksena on yhdenmukaistaa sekä systematisoida tietyntyyppisten julkisen hallinnon hallussa olevien tietovarantojen hallintaa ja tehostaa niiden käytettävyyttä erityisesti ympäristöä koskevassa päätöksenteossa. Lain muutoksella toteutettiin direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa ne muutokset, joita Suomen ja komission asiasta käymän tietojenvaihdon perusteella oli edellytetty.

4.21.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2016 maa- ja metsätalousasioihin tilastoituja asioita tuli vireille 83. Vuoden aikana ratkaistiin 81 asiaa. Asiaryhmään kuuluu monia viranomaisia ja muita julkista tehtävää hoitavia tahoja. Kantelut koskivat muun muassa MMM:ää, Elintarviketurvallisuusvirastoa, Maaseutuvirastoa, MML:ää, ELY-keskuksia, kuntien tielautakuntia, kunnaneläinlääkäreitä ja aluehallintovirastoja, Lukea, Suomen riistakeskusta, Suomen metsäkeskusta ja Metsähallitusta.

Suomen riistakeskus, riistanhoitoyhdistykset, Suomen metsäkeskus ja Metsähallitus kuuluvat oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin silloin, kun on kysymys niiden hoitamasta julkisesta tehtävästä. OA:lle kanneltiin asioista, joissa kysymys

oli selkeästi Metsähallituksen liiketoiminnasta ja joita OA:lla ei ole toimivaltaa tutkia.

Kantelun kohteena olivat useimmiten maanmittausasiat ja maataloutta koskevat asiat. Muissa kanteluissa oli kysymys esimerkiksi menettelystä lainhuutoasioissa, kuntien tielautakuntien toimituksista, menettelystä eläinsuojeluasioissa ja porojen aiheuttamien vahinkojen ehkäisemisestä.

Maanmittaustoimituksia koskevat kantelut koskivat eri maanmittaustoimituksia, useimmiten yksityistietoimituksia ja rajankäyntejä. Kanteluissa oli kysymys esimerkiksi asianosaisen kuulemisesta toimituksessa ja toimitusasiakirjojen toimittamisesta asianosaiselle. Osassa kanteluita arvosteltiin pelkästään toimituksen lopputulosta.

Maataloutta koskeneet kantelut liittyivät pääsääntöisesti Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan uudistukseen liittyvien uusien tukijärjestelmien käyttöönottoon. Kanteluissa oli kysymys muun muassa tukien ja korvausten ehdoista ja niiden muuttamisesta, tukivuodelta 2015 myönnettyjen tukien ja korvausten maksamisajankohdista ja maksatuksesta tiedottamisesta sekä ylimääräisten tukioikeuksien mitätöinnistä. Kantelut koskivat myös sähköistä tukihakua ja Vipu-verkkoasiointipalvelun käytettävyyttä ja toimivuutta. Kertomusvuonna ratkaistut asiat eivät antaneet aihetta AOA:n toimenpiteisiin.

Kirjaamisasiassa MML:sta oli lähtenyt asiakkaalle vastaanottokuittauksen lisäksi virheellinen sähköpostiviesti, jonka mukaan MML:n kirjaamisasiat -postilaatikkoon saapunut asiakkaan sähköpostiviesti oli tuhottu lukematta. Virheellinen ilmoitus oli johtunut tietojärjestelmävirheestä. MML ilmoitti, että tietojärjestelmävirhe oli korjattu, eikä asia antanut aihetta enempään AOA:n sijaisen puolelta (529/4/16).

Metsähallituksen verkkosivuilta ei ilmennyt Metsähallituksen erälupien palvelunumeroon soitettavan puhelun hintaa eikä Metsähallitus ollut vastannut asiakkaan sähköpostitse lähettämään tiedusteluun puhelun hinnasta. AOA katsoi, että Metsähallitus ei käsitellyt asiakkaan tiedustelua asianmukaisesti eikä vastannut tälle ilman aiheetonta viivästystä. Metsähallitus vastasi asiakkaan tiedusteluun 5,5 kuukauden kuluttua sen saapumisesta ja sen jälkeen, kun AOA oli pyytänyt Metsähallitukselta uudelleen selvitystä siitä, miten tiedustelu oli käsitelty ja oliko siihen vastattu (1927/4/15).

Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksen professorin virkaa koskevassa nimitysmuistiossa oli selostettu lyhyesti virkaan valitun ansioita ja todettu, että hänellä oli katsottu olevan parhaat edellytykset hoitaa virkaan kuuluvia tehtäviä menestyksellisesti. Muiden kansainväliseen vertaisarviointiin valittujen ja haastateltujen viran hakijoiden ansioita muistiossa ei ollut esitetty. Muistiosta ei ilmennyt hakijoiden keskinäistä ansiovertailua lukuun ottamatta asiantuntijalausuntojen yhdistelmää, jossa selostettiin arviointiin valittujen hakijoiden sijoitus tieteellisen pätevyyden perusteella.

AOA totesi, että virkaa hakeneiden henkilöiden tulee voida muistioon tutustumalla perehtyä nimityspäätöksen perusteluihin. AOA:n mukaan muistio oli puutteellinen päätöksen perustelujen osalta. Kun muistiossa ei ollut arviointiin ja haastatteluun valittujen hakijoiden ansiovertailua, hakijat eivät voineet todeta, oliko heitä kohdeltu tasapuolisesti. Myöskään AOA:lla laillisuusvalvojana ei ollut jälkikäteen mahdollisuutta arvioida nimitysharkinnan puolueettomuutta ja lainmukaisuutta, kun muistiosta ei ilmennyt arviointiin ja haastatteluun valittujen hakijoiden ansiovertailua eikä selkeästi perusteita, joilla virkaan valittu oli arvioitu siihen ansioituneimmaksi (5013/2/15).

Kantelussa oli kysymys Euroopan talousalueeseen kuuluvasta Norjasta tulevan tuoreen kalan pyyntipäivän ilmoittamisesta kuluttajille myynnin yhteydessä. Kansallisen lainsäädännön mukaan tuoreen kalan pyynti- tai nostopäivä oli ilmoitettava myynnin yhteydessä sekä vähittäiskaupasta toiseen toimitettaessa. 13.12.2014 lukien sovelletun kalastus- ja vesiviljelytuotealan yhtei-

sestä markkinajärjestelystä ja neuvoston asetusten (EY) N:o 1184/2006 ja (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 104/2000 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1379/2013 mukaan tieto kalastustuotteiden pyyntipäivästä tai vesiviljelytuotteiden nostopäivästä on vapaaehtoinen tieto.

Kantelun vireillä ollessa MMM:ssä valmisteltiin asetusehdotus, jonka mukaan tuoreen kalan pyynti- tai nostopäivä olisi ollut ilmoitettava myynnin yhteydessä. Vaatimusta olisi sovellettu Suomessa pyydettyyn ja tuotettuun kalaan sekä Suomeen tuotavaan kalaan. Asetusehdotus ilmoitettiin Euroopan komissiolle ja muille jäsenvaltioille EU-lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Kantelu ei antanut aihetta AOA:n toimenpiteisiin. Komissio katsoi sittemmin, että Suomen ilmoittama asetusehdotus on EU-lainsäädännön vastainen, ja Suomi luopui asetusehdotuksen antamisesta. Koska kalan pyyntipäivän ilmoittamista koskevaa vaatimusta ei voitu soveltaa yhdenmukaisella tavalla kotimaiseen kalaan ja tuontikalaan, vaatimus kumottiin kansallisesta lainsäädännöstä (1268/4/15).

Kantelu koski MMM:n virkamiesten menettelyä valmisteltaessa MMM:n asetusta uroshaahkan metsästyksen rajoittamisesta. Asetuksen valmistelu liittyi perusteltuun lausuntoon, jonka Suomi sai huhtikuussa 2015 Euroopan komissiolta uroshaahkojen kesäaikaisesta metsästyksestä.

AOA totesi, että OA:n laillisuusvalvonnassa ei ollut mahdollista arvioida kantelussa esiin nostettuja luonnontieteellisiä kysymyksiä. OA:n ei ollut myöskään mahdollista arvioida, ovatko metsästyslainsäädäntöön sisältyvät rajoitukset riittäviä haahkan suojelua koskevien Suomea sitovien velvoitteiden täyttämiseksi. Se, ovatko Suomen toimet riittäviä unionioikeuden valossa ja mikä on unionin lainsäädännön oikea tulkinta, kuuluu viime kädessä unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Asia on ollut vireillä komissiossa. Komission valvontamenettelyn ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan luonteen erilaisuuden vuoksi myös OA:n intressissä oli ollut seurata asian etenemistä. AOA katsoi kuitenkin, ettei asia ja MMM:n menettely siinä ainakaan tässä vaiheessa antanut hänelle aihetta enempään (4900/4/15).

4.21.3 RATKAISUJA

Metsästäjärekisterin rekisterinpitoon ja käyttöön liittyvät tehtävät

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Metsästäjärekisterin pitäminen on Suomen riistakeskuksen julkinen hallintotehtävä. Riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain mukaan rekisterinpitäjä voi antaa sivulliselle toimeksiantona suoritettavaksi rekisterinpitoon ja käyttöön liittyviä tehtäviä. Näitä tehtäviä ei ole määritelty laissa tarkemmin.

Metsästäjärekisterin teknisestä toteutuksesta ja tietojen päivittämisestä huolehtii Suomen riistakeskuksen toimeksiannosta yksityinen palveluntuottaja. AOA:n mukaan palveluntuottajalla on muitakin tehtäviä, kuten mahdollisesti neuvontaa metsästyskorttiin liittyvissä asiakaspalvelutilanteissa. AOA:n mukaan palveluntuottajan tehtävissä saattaa olla kysymys teknisten tehtävien ohella viranomaista avustavista tehtävistä. Tällaisessa toiminnassa voi olla kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, mutta ei julkisen vallan käyttämisestä.

Laki riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain muuttamisesta, jolla lakiin oli

lisätty säännökset rekisterinpitoon ja käyttöön liittyvien tehtävien antamisesta toimeksiantona sivulliselle suoritettavaksi, on säädetty ennen uuden perustuslain voimaantuloa. Tämän vuoksi AOA:n mielestä asiaa olisi syytä tarkastella perustuslain 124 §:n kannalta ja selvittää metsästäjärekisterin rekisterinpitoa koskevien tehtävien yksityiselle antamista koskevan oikeudellisen sääntelyn mahdollinen ajanmukaistamistarve.

AOA saattoi käsityksensä MMM:n tietoon. Hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan 28.4.2017 mennessä, mihin toimenpiteisiin se päätöksen johdosta mahdollisesti aikoi ryhtyä (3479/4/15).

MMM ilmoitti, että se valmistelee riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain muuttamista koskevaa hallituksen esitystä. Samalla metsästäjärekisteriä koskevat lain 7 a §:n säännökset on tarkoitus muuttaa vastaamaan perustuslain 124 §:n vaatimuksia.

4.22
Liikenne ja viestintä

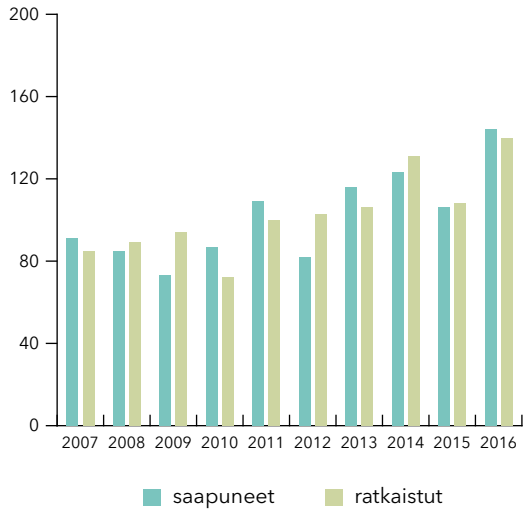
Liikennettä ja viestintää koskevat asiat kuuluivat AOA *Maija Sakslinille*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Mikko Sarja*. Jaksossa 4.22.2 laajemmin selostetut tapaukset ovat edellä mainittujen ratkaisemia ja esittelemiä, ellei toisin mainita. Ilmailuasioiden esittelijänä toimi esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*.

4.22.1 LAILLISUUSVALVONTA

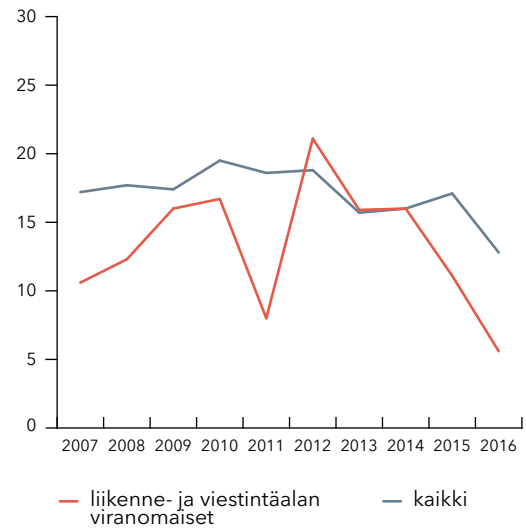
Liikennettä ja viestintää koskevia asioita tuli vireille 144 ja niitä ratkaistiin 140. Toimenpiteisiin johti kahdeksan asiaa (5,6 %). Esityksiä tehtiin kaksi ja käsitys lausuttiin niin ikään kahdessa asiassa. Muuhun toimenpiteeseen johti neljä asiaa.

Asiaryhmän kanteluiden määrä on viimeisen kymmenen vuoden aikana kaksinkertaistunut ja on nyt yli 100 asiaa vuodessa. Asiaryhmän toimenpiteisiin johtaneiden asioiden osuus ratkaistuista asioista on ollut vaihteleva, keskimäärin kanslian keskiarvon tasoa tai sen alapuolella. Koska luvut ovat pieniä ja koskevat useita eri viranomaisia, niistä ei voida tehdä pitkälle meneviä päätelmiä liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) hallinnonalan tilasta.

Liikennettä ja viestintää koskevissa kanteluissa on kyse hyvin monenlaisista asioista, kuten joukkoliikenteen palveluista, lippujen hinnoittelusta, tarkastusmaksuista, liikenneyhteyksistä, aikatauluista ja pysäkkien sijoittelusta, teiden kunnossapidosta, liikennemerkeistä, ajoneuvojen pysäköinnistä, rekisteröinnistä ja katsastuksesta, tieliikenteen ja ilmailun lupa-asioista, lentoasemamaksuista, postinjakelusta, postilaatikoiden sijoittelusta ja postimerkeistä, yleisradiotoiminnasta sekä hyvän hallinnon toteutumisesta



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2007–2016



Toimenpideprosentti vuosina 2007–2016

hallintomenettelyssä. Tämänkaltaisia asioita ratkaistiin myös kertomusvuonna.

Liikennettä ja viestintää koskevaan asiaryhmään kuuluvat paitsi hallinnonalan viranomaisia myös kolmea yhteiskunnallisesti merkittävää valtionyhtiötä eli Yleisradio Oy:tä (Yle), Posti Group Oyj:tä (Posti) ja VR-Yhtymä Oy:tä (VR) koskevat kantelut. Yleä koski 38, Postia 29 ja VR:ää 14 ratkaisua eli kaikkiaan 57,4 % kaikista asiaryhmän ratkaisuista (81 kappaletta). Nämä kantelut eivät johtaneet toimenpiteisiin. Tämä johtui yleisimmin siitä, että OA:n toimivalta näihin valtionyhtiöihin on hyvin rajallinen, ja kantelut koskivat enimmäkseen toimivallan ulkopuolelle jääviä asioita. Tämä osaltaan selittää asiaryhmän toimenpiteisiin johtaneiden asioiden pientä määrää.

Postinjakelun häiriöt saivat kertomusvuonna paljon julkisuutta, ja niistä kanneltiin myös OA:lle. Posti kuuluu postinjakelun osalta OA:n toimivaltaan, kun kyse on postilaissa säädetystä yleispalvelusta. Viestintävirasto määrää Postin harjoittaman yleispalvelun tarkemman sisällön. Kertomusvuoden lopulla yleispalvelu kattoi postimerkillä tai muulla käteismaksutavalla maksetut enintään kahden kilon painoiset kirjeet ja enintään 10 kilon painoiset ulkomaille lähetettävät paketit. Yleispalvelukirjeiden osuus kaikista postilähetyksistä on hyvin pieni, vain alle 5 %. Yleispalveluun eivät ole perinteisesti kuuluneet yrityskirjeet (muun muassa laskut), sanoma-, aikakaus- ja ilmaisjakelulehdet, mainokset eivätkä esimerkiksi verkkokaupan paketit. Viestintävirasto poisti 31.10.2016 lukien yleispalvelun piiristä myös kotimaan paketit ja ulkomailta saapuvat paketit.

Postin toiminnasta tehdyissä kanteluissa oli useimmiten kyse yleispalveluun kuulumattomien postilähetysten jakeluongelmista tai muusta OA:n toimivallan ulkopuolelle jäävästä toiminnasta. Sen sijaan OA:n toimivaltaan kuuluneissa postilähetysten jakeluhäiriöitä koskeneissa asioissa kantelijat ohjattiin kääntymään ensin Postin puoleen asian selvittämiseksi. Jos tämä ei tuota toivottua tulosta, on mahdollista kääntyä edelleen yleispalvelua valvovan Viestintäviraston puoleen. Viestintävirastolla on toimivalta määrätä yleispalveluyritys sakon uhalla täyttämään yleispalveluvelvoitteensa. Kertomusvuonna Postille asetettiin tällainen uhkasakko. Näistä syistä OA ei lähtökohtaisesti ottanut ensi vaiheessa tutkittavakseen myöskään yleispalveluun kuuluvien postilähetysten jakeluhäiriöitä koskeneita kanteluita.

Yleä koskevissa kanteluissa ilmaistiin useimmin tyytymättömyys jonkin yksittäisen ohjelman sisältöön tai toimittajan menettelyyn. OA ei kuitenkaan arvioi journalistista harkintaa koskevia asioita vaan sitä, miten Yle on hoitanut Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:ssä säädetyn julkisen palvelun velvoitteensa. Yhtä tällaista tutkittua tapausta selostetaan lähemmin s. 331. OA ei arvioi myöskään Ylen toimintaa työnantajana eikä ota kantaa toimituksellisiin kysymyksiin. Siksi AOA ei kertomusvuonna ottanut tutkittavakseen esimerkiksi kanteluita, jotka koskivat Ylen vastaavan päätoimittajan toimintaa pääministeriä koskeneessa uutisoinnissa.

VR:ää koskeneissa kanteluissa oli useimmiten kyse junavuorojen muutoksista ja lakkautuksista sekä matkalippujen hinnoittelusta. Näihinkään kysymyksiin OA ei voinut puuttua, koska kyse ei ollut julkisen tehtävän hoitamisesta vaan VR:lle kuuluvasta päätöksenteosta liiketaloudellisin perustein. Sen sijaan OA ratkaisi Trafia varsinaisesti koskeneen mutta VR:ään välillisesti hyvinkin olennaisesti liittyneen kantelun ravintolavaunujen esteettömyydestä. Tätä päätöstä (651/4/15*) selostetaan vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa jaksossa s. 72.

4.22.2 RATKAISUJA

Katsastuspäätösten hallintolain mukaisuus

AOA tutki omasta aloitteestaan katsastustoimipaikkojen tekemien katsastuspäätösten perustelemista ja oikaisuvaatimusohjeiden liittämistä päätökseen.

Määräaikaiskatsastuksissa annettava katsastustodistus ja rekisteröinti- ja muutoskatsastuk-

sissa annettava tarkastuskortti toimivat katsastuspäätöksinä. Niissä ilmoitetaan katsastuksen lopputulos (hyväksytty, hylätty, ajokielto, keskeytetty) sekä ajoneuvossa todetut ajokiellon, hylkäyksen tai korjauskehotuksen aiheuttavat viat ja puutteellisuudet. Myös se ilmoitetaan, mihin mennessä viat ja puutteet on korjattava. Katsastuspäätöksiin merkitään myös muut katsastusasetuksessa säädetyt tiedot. Katsastaja voi tallettaa päätökseen myös vikaa tai puutteellisuutta koskevan selventävän lisätiedon tai huomautuksen. Tällaiset katsastuspäätökset täyttivät AOA:n mukaan hallintolain vähimmäisvaatimukset ratkaisuun vaikuttaneiden seikkojen ja sen ilmoittamisesta, miten asia on ratkaistu. Sen sijaan sovellettujen oikeusohjeiden ilmoittamisessa oli ollut puutteita, mihin Trafi oli jo kiinnittänyt katsastustoimipaikkojen huomiota. Asia ei siksi edellyttänyt enempiä AOA:n toimenpiteitä.

Oikaisuvaatimusohjeiden antamisesta AOA totesi, että katsastustoimipaikkojen katsastuspäätöksiin saa hakea oikaisua Trafilta. Oikaisuvaatimusohjauksessa oli kuitenkin ollut puutteita useiden katsastustoimiluvan haltijoiden osalta, kun katsastuspäätöksissä ei ollut ohjetta oikaisuvaatimuksen tekemiseen, vaan kirjallinen tai suullinen ohje oli annettu vain pyydettäessä. Ohjaus tulee hallintolain mukaan antaa samanaikaisesti päätöksen kanssa. Trafi oli selvityksensä mukaan kiinnittänyt katsastustoimipaikkojen huomiota tähänkin asiaan. Lisäksi se aikoi valvoa tarkemmin sitä, että katsastuspäätöksissä on hallintolain edellyttämä oikaisuvaatimusohje. Siksi asia ei tältäkään osin edellyttänyt AOA:n toimenpiteitä (4352/2/15*).

Yksityisen asiamiehen käyttö maantietoimituksissa

AOA tutki omasta aloitteestaan, hoitaako elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) tietoimituksissa käyttämä konsultti perustuslain 124 §:n mukaista julkista hallintotehtävää. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Lähtökohtina AOA totesi, että valtion puhevallan käyttäminen tienpitoon liittyvissä asioissa on säädetty ELY-keskuksen tehtäväksi ja maantietoimituksessa on kysymys hallinnollisesta menettelystä, jossa ratkaistaan muun muassa tien haltuunottoon ja korvauksiin liittyvät kysymykset.

Saadun selvityksen mukaan maantietoimituksissa käytetty yksityinen konsultti esiintyy valtuutuksensa perusteella tienpitäjän asiamiehenä tai tienpitäjän edustajan paikalla ollessa tämän avustajana. Asiamies ei tee päätöksiä, vaan ainoastaan selvityksiä, luonnoksia ja ehdotuksia. Hän ilmoittaa toimituksessa tienpitäjän näkemyksen kiinteistöjärjestelyihin tai korvausasiaan.

Päätökset tekee lunastustoimikunta, jonka muodostavat toimitusinsinööri ja kaksi uskottua miestä. ELY-keskus tekee päätöksen mahdollisesta muutoksen hakemisesta lunastustoimikunnan päätökseen. Korvausasioita voidaan myös sopia vapaaehtoisesti, jolloin asiamies neuvottelee asianosaisen kanssa ja tekee korvausehdotuksen. Lopullinen korvaussopimuksen tekeminen tapahtuu ELY-keskuksen päätöksellä toimivaltaisten virkamiesten ja maanomistajan kesken.

Edellä todetun perusteella maantietoimituksissa käytetty ELY-keskuksen asiamies tai konsultti rinnastui AOA:n mukaan toimeksiannon ja valtuutuksen perusteella valtion puolesta toimivaan asianajajaan, joka käyttää valtion asiamiehenä puhevaltaa oikeuden istunnossa tai sovintoneuvotteluissa.

Sinänsä viranomaisten käyttämien asiantuntijoiden ja asiamiesten toiminta saattaa ulospäin näyttäytyä osana viranomaisen ratkaisutoimintaa ja luoda vaikutelman siitä, että myös he olisivat osa tuota viranomaisen kokonaisuutta. Tällaisten tahojen ei kuitenkaan ole katsottu hoitavan OA:n toimivaltasäännöksessä tarkoitettua julkista tehtävää. Näillä arvioilla oli merkitystä myös nyt esillä olevassa asiassa. Jos toiminnassa ei ole kyse jul-

kisesta tehtävästä OA:n toimivaltasäännöksessä tarkoitetulla tavalla, kyse ei ole myöskään perustuslain mukaisesta julkisesta hallintotehtävästä. Julkinen tehtävä laajempana yläkäsitteenä kattaa nimittäin myös julkisena hallintotehtävänä pidetyt tehtävät.

AOA:lla ei ollut oikeudellisia perusteita katsoa, että ELY-keskuksen maantietoimituksissa käyttämä konsultti hoitaisi julkista tehtävää tai julkista hallintotehtävää, minkä vuoksi asia ei johtanut enempiin toimenpiteisiin (5156/2/14).

Tietojen antaminen kuljettajakokeen koesuorituksista

AOA arvioi Trafin ja Ajovarma Oy:n menettelyä asiassa, joka koski taksinkuljettajakokeessa hylätyksi tulleen henkilön oikeutta saada nähtäväksi kuljettajakokeen koesuoritukset. Taksinkuljettajakokeen järjestämiseen liittyvissä tehtävissä on kyse paitsi julkisen hallintotehtävän hoitamisesta myös julkisen vallan käyttämisestä. Nämä tehtävät on lain nojalla annettu yksityisen palveluntuottajan hoidettavaksi, ja näitä tehtäviä hoidettaessa syntyviin asiakirjoihin sovelletaan julkisuuslakia.

Asiassa jäi epäselväksi, miten palveluntuottaja oli menetellyt kantelijan asiakirjapyynnön suhteen tai yleensä tällaisissa asioissa. Kantelijalla oli mahdollisuus esittää uusi asiakirjapyyntö palveluntuottajalle, jonka puolestaan tuli käsitellä pyyntö julkisuuslaissa säädettyjä menettelytapoja noudattaen. Tämän jälkeen kantelijalla oli vielä oikeus saattaa asia tuomioistuimen arvioitavaksi.

Näistä syistä OA ei yleensä arvioi julkisuuskysymyksiä eikä mahdollisia poikkeuksia asianosaisen tietojensaantioikeudesta – varsinkaan, jos kyse on tulkinnanvaraisista salassapitoperusteista. Trafi vetosi erilaisia kokeita ja testejä koskevaan vahinkoedellytyslausekkeelliseen perusteeseen. Kun asiakirjojen julkisuus määräytyy asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella, salassapitoperuste jättää sijaa asiakirjapyynnön käsittelijän harkinnalle.

Edellä todetun johdosta ja kun Trafi ilmoitti ohjeistavansa tarkemmin taksinkuljettajakokeiden järjestäjiä koetta koskeviin tietopyyntöihin vastaamisessa, AOA ei katsonut aiheelliseksi ryhtyä enempiin toimenpiteisiin kuin että hän saattoi näkemyksensä Trafin tietoon ja pyysi sitä toimittamaan tiedoksi mainitut uudet ohjeet (5487/4/15).

Saamenkielinen palvelu Yleisradion ohjelmatoiminnassa

Kahdessa kantelussa pyydettiin tutkimaan Yleisradio Oy:n (Yle) menettelyä saamenkielisen toimituksen (Yle Sápmi) toimitilojen sisäilmaongelmia koskevassa asiassa. Kanteluiden mukaan sisäilmaongelmat olivat vaikuttaneet saamenkieliseen ohjelmatoimintaan ja uhanneet arvokkaan nauha-arkiston olemassaoloa.

AOA tutki asian siitä näkökulmasta, mikä vaikutus sisäilmaongelmalla mahdollisesti oli ollut Ylen julkisen palvelun velvoitteeseen kuuluvaan saamenkielisen palvelun tarjoamiseen ja tähän liittyen nauha-arkistoon. Sen sijaan yhtiön toiminta työnantajana sisäilmakysymysten selvittämisessä ja ratkaisemisessa ei kuulunut OA:n toimivaltaan.

AOA korosti saamelaisten perustuslaissa säädettyä oikeutta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä heidän erityistä asemaansa Suomen vähemmistöjen keskuudessa EU:n ainoana alkuperäiskansana. Ylen tulee yleisradiolain mukaan tuottaa ohjelmatoiminnassaan palveluja myös saamen kielellä. Tätä julkista tehtävää hoitaessaan Ylellä on velvollisuus edistää saamelaisten oikeuksia.

Kanteluissa ei juurikaan yksilöity, mitä saamenkielisiä ohjelmia sisäilmaongelman takia oli peruttu ja miten usein tai laajasti näin oli tapahtunut. AOA oli loppusyksystä 2015 kuitenkin pannut merkille asiaa koskeneen Ylen uutisoinnin, jonka mukaan ohjelmatuotantoa oli jouduttu vähentämään tilapäisesti. Esimerkiksi puolet Yle Sápmin päivittäisistä radio-ohjelmista oli joudut-

tu perumaan. Myös yksittäisten ohjelmien lähetysaikoja oli siirretty. Televisio-ohjelmiin sisäilmaongelmilla ei uutisoitu olleen vaikutusta.

Ylen hallintoneuvosto selosti lausunnossaan sisäilmakysymyksen selvittämistä ja asiassa suoritettuja toimenpiteitä sekä sitä, miten saamenkielisen ohjelmatoiminnan jatkuminen oli pyritty turvaamaan toimitilaongelmista huolimatta. Hallintoneuvosto arvioi, että missään vaiheessa ei voitu todeta yleisradiolain mukaisen saamenkielisen ohjelmavelvoitteen olleen vaarassa jäädä toteutumatta, eikä sisäilmaongelma ollut vaikuttanut nauha-arkistoonkaan.

Myös Ylen hallintoneuvoston kertomuksessa eduskunnalle vuodelta 2015 tuotiin esiin sisäilmaongelma ja sen vaikutukset saamenkielisiin palveluihin. Kertomuksen mukaan palveluita televisiossa, radiossa ja verkossa oli jouduttu vuoden aikana väliaikaisesti vähentämään, jotta perustehtävä ja tv-lähetykset oli voitu varmistaa. Ohjelmatoiminnan kehitystyö oli kuitenkin jatkunut ongelmista huolimatta, ja vuonna 2015 oli otettu käyttöön uusi verkkopalvelu.

AOA totesi Ylen julkisen palvelun ohjelmatoiminnan olevan kokonaisuus, johon liittyviä sisältöpalveluja voidaan tarjota kaikissa televerkoissa. Julkiseen palveluun kuuluu toiminnan monipuolisuus, yleisyys ja laaja ohjelmistotarjonta. Yleisradiolaissa ei kuitenkaan lähemmin määritellä, missä laajuudessa esimerkiksi saamenkielistä palvelua tulee olla tarjolla.

AOA:n johtopäätös oli, että Yle Sápmin toimitilojen sisäilmaongelmat olivat sinänsä selvästi vaikuttaneet saamenkieliseen palveluun niin, että sitä oli jouduttu väliaikaisesti vähentämään aiemmasta tasostaan niin radiossa, verkossa kuin tv:ssä. Toisaalta myös kokonaan uusi verkkopalvelu oli otettu käyttöön.

AOA ei voinut todeta mainittujen ongelmien ja niiden selvittämisen vaikuttaneen saamenkieliseen palveluun kokonaisuutena arvioiden siinä määrin, että hänellä olisi ollut oikeudellisia perusteita katsoa yhtiön laiminlyöneen ohjelmatoiminnassaan yleisradiolain mukaisen julkisen palvelun velvoitteensa tuottaa palveluja saamen kielellä (5018* ja 5022/4/15).

Muita ratkaisuja

Yksityinen yritys oli Trafin puolesta tehnyt kantelijan yrityksessä markkinavalvontatarkastuksen. Kantelijan ja Trafin näkemykset poikkesivat siinä, oliko tarkastusraporttia annettu tarkastuskohteelle tiedoksi. AOA katsoi, että Trafin oli aiheellista selvittää tarkastuksessa käyttämältään yritykseltä, miten asiassa oli toimittu, ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin.

Trafi ilmoitti pitävänsä mahdollisena, että tarkastuksen suorittaja ei ollut lähettänyt raporttia tarkastuskohteelle. Trafin ilmoituksesta ei edelleenkään käynyt ilmi, että tarkastusraportti olisi jo toimitettu tiedoksi kantelijalle. OA:n kanslian esittelijä tiedusteli Trafista, miten asiassa oli tarkoitus toimia, jos raporttia ei vielä ollut toimitettu kantelijalle tiedoksi. Kun Trafista saadun tiedon mukaan raportti oli sittemmin edellä mainitun yhteydenoton jälkeen toimitettu kantelijalle, asia ei edellyttänyt jatkotoimenpiteitä (4121/4/15).

Kantelija ei ollut saanut Finavia Oy:ltä vastausta kirjeeseensä, jossa hän oli kertonut kohtelustaan lentokentän turvatarkastuksessa. Yhtiön olisi tullut julkisen hallintotehtävän hoitajana vastata kirjeeseen hyvän hallinnon palveluperiaatteen mukaisesti. OA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä yhtiön tietoon (2071/4/15).

ELY-keskus ei ollut erikseen vastannut kantelijan yhteydenottoon, koska se oli pitänyt toisen viranomaisen samassa asiassa jo antamaa vastausta riittävänä. AOA saattoi ELY-keskuksen tietoon käsityksenään, että on hyvän hallinnon mukaista ilmoittaa asiakkaalle, että viranomainen ei katso tarpeelliseksi vastata enempää kuin toinen viranomainen on asiakkaalle samassa asiassa jo vastannut (10/4/16).

4.23 Kirkollisasiat

Kirkollisalan laillisuusvalvonnasta vastasi AOA *Maija Sakslin* ja asiaryhmän pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Jorma Kuopus* 31.7.2016 saakka sekä tämän jälkeen vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Piatta Skottman-Kivelä*.

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. Ortodoksista kirkkoa sääntelee lisäksi laki ortodoksisesta kirkosta. Evankelisluterilainen kirkko on lainsäädännöllisesti poikkeusasemassa, siitä säädetään sekä perustuslaissa, kirkkolaissa että uskonnonvapauslaissa.

Oikeusasiamiehen toimivalta on vakiintuneesti rajattu niin, että uskonnonharjoitus ja opilliset kysymykset jäävät toimivallan ulkopuolelle. Käytännössä oikeusasiamiehen valvonta kohdistuu ensisijassa evankelisluterilaiseen kirkkoon ja ortodoksiseen kirkkoon. Muut rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat kuuluvat valvonnan piirin silloin, kun ne hoitavat julkista tehtävää, esimerkiksi avioliittoon vihittäessä. Luterilaisen kirkon valvonnan laajuus ja syvyys on Suomessa kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellista. Tämä johtuu ennen muuta siitä, että luterilaisen kirkon keskeinen henkilöstö, kuten papisto, on virkamiesasemassa toisin kuin muissa uskonnollisissa yhdyskunnissa.

Oikeusasiamiehen tehtävänä on arvioida kirkon, sen hallintoelinten ja virkamiesten toiminnassa mahdollisia perusoikeusloukkauksia ja toimivallan ylityksiä tai muuten selvästi laittomia menettelytapoja. Lisäksi oikeusasiamies valvoo hallintolain ja yhdenvertaisuussäännösten noudattamista sekä hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumista.

4.23.2 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Suomen evankelisluterilaisen kirkon jäsenmäärä laski vuoden 2016 aikana hiukan alle 4 miljoonaan. Kirkkoon kuuluu edelleen 71,9 % suomalaisista. Evankelisluterilaisen kirkon seurakuntien määrä väheni seurakuntaliitosten myötä edelleen niin, että vuoden 2017 alussa kirkossa on 400 seurakuntaa ja 279 seurakuntataloutta.

Kirkon tulevaisuuskomitean ehdotus kirkon uudesta organisaatio- ja toimintamallista annetiin marraskuussa kirkolliskokoukselle. Komitea painotti muutosesityksessään siirtymistä seurakuntalaislähtöiseen kulttuuriin sekä nuorten osallisuuden vahvistamista.

Kirkon piispainkokous antoi selonteon, jonka mukaan avioliittolain muutos vuonna 2017 ei muuta kirkon oppia avioliitosta, eikä vaikuta papin oikeuteen vihkiä kirkolliseen avioliittoon. Kirkkohallitus totesi oikeudellisessa selvityksessään, että samaa sukupuolta olevan parin kirkollinen vihkiminen avioliitoon on lainmuutoksen voimaantulon jälkeen pätevä. Vihkimisen toimittaneen papin menettelyä tullaan tarkastelemaan virkamiesoikeudellisesta näkökulmasta. Kirkolliskokous päätti lähettää myös vihkioikeudesta luopumisen vaikutusten selvittämisen piispainkokouksen valmisteltavaksi yhteistyössä kirkkohallituksen kanssa.

Oulun vankilan tarkastuksella 22.9.2016 käytiin myös vankilan kappelissa.

Vuonna 2016 kirkkolakia muutettiin selkiyttämällä kirkon yhteisen jäsenrekisterin toimintaa ja käyttöä sekä viranomaisvastuita koskevia säännöksiä. Samalla kirkkolain hallinnollisia ja oikeusturvaa koskevia säännöksiä ajantasaistettiin ja kirkon keskushallintoa koskevia säännöksiä muutettiin. Myös kirkon yhteiskunnallisten tehtävien rahoitus uudistui. Uuden valtion budjetista maksettavan rahoituksen perusteena ovat kirkon lakisääteiset yhteiskunnalliset tehtävät eli hautaustoimi, väestökirjanpitotehtävät ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja irtaimiston ylläpito.

Kirkon yhteinen jäsentietojärjestelmä Kirjuri otettiin käyttöön jo vuonna 2012. Vanhojen manuaalisten kirkonkirjojen digitointityö on seurakunnissa edelleen kesken. Yhteisen tietojärjestelmän käyttöönottamisen on tarkoitus parantaa väestökirjanpitotehtävien hoitamista esimerkiksi niin, että sukuselvitykset voidaan jatkossa tilata yhdestä seurakunnasta.

4.23.3 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2016 saapui ja ratkaistiin seitsemän kantelua. Yksikään ratkaisu ei johtanut toimenpiteisiin. Kantelujen määrä oli yli puolet vähemmän kuin aiempina vuosina. Kanteluissa arvosteltiin muun muassa tuomiokapitulien menettelyä kanteluasioiden käsittelyssä sekä seurakuntayhtymän menettelyä puutteellisten virkatodistusten antamisessa (5713/4/15).

Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnassa käsiteltiin uskonnon ja omantunnon vapauteen liittyviä kysymyksiä myös opetusasioiden ja rikosseuraamusalan asiaryhmissä. Koulujen ja oppilaitosten käytänteet katsomusaineiden opetuksessa sekä uskonnollisten tilaisuuksien järjestämisessä olivat edelleen kantelujen aiheena. Mikkelin vankilassa suoritetulla tarkastuksella kävi ilmi, ettei vankilassa ollut varattu erillisiä tiloja uskonnon harjoittamiselle. Mikkelin vankilasta sittemmin saadun tiedon mukaan vankilan monitoimitilaan tullaan sermein erottamaan erillinen uskonnonharjoittamiseen varattu tila (4397/2016).

4.24
Muut asiat

4.24.1
VALTIOVARAINMINISTERIÖLLE MOITTEET TOIMITTAJAN KOHTELUSTA

OA moitti valtiovarainministeriötä ja sen viestintäjohtajaa toimittajan kanteluun antamassaan päätöksessä.

Toimittaja oli pyytänyt oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko valtiovarainministeriö toiminut oikein kieltäytyessään antamasta hänelle haastatteluja, evätessään häneltä pääsyn ministeriön järjestämään toimittajien taustatilaisuuteen ja katsoessaan hänen rikkoneen hyvää journalistista tapaa. Toimittaja arvosteli myös sitä, että taustatilaisuudessa oli kielletty kuvaaminen ja virkamiesten siteeraaminen.

Pääsy toimittajien taustatilaisuuteen

Toimittajan pääsy taustatilaisuuteen oli aluksi evätty sen vuoksi, että ministeriö oli kokenut toimittajan menettelyn epäasialliseksi eräissä aiemmissa haastattelutilanteissa.

OA katsoi, että kantelijan pääsyn epääminen tilaisuuteen oli hyvään hallintoon kuuluvien tasapuolisuuden periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen vastaista. Epäämisen perusteena oli käytetty pääosin vuosien takaisia ja luonteeltaan toisenlaisia tapahtumia.

Kuvaamisen ja siteeraamisen rajoitukset

OA totesi, että sananvapauden ja hyvään hallintoon kuuluvan suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta taustatilaisuuksissa asetettavien kuvauksen ja siteeraamisen rajoitusten tulisi olla mahdollisimman suppeita. Ministeriön tulisi harkita erikseen kunkin tilaisuuden osalta, minkälaiset rajoitukset ovat välttämättömiä.

Hyvä journalistinen tapa

Valtiovarainministeriön johto oli kieltäytynyt toimittajan haastattelusta. Ministeriö oli kertonut kieltäytymisestään ja toimittajan aiemmasta menettelystä ministeriön sisäisessä tiedonannossa.

OA piti epäasianmukaisena sitä, että ministeriön johto totesi tiedonannossaan kantelijan toimineen vastoin hyvää journalistista tapaa. Lisäksi OA piti virkamiehelle sopimattomana sitä, että viestintäjohtaja oli oman arvionsa perusteella julkisesti leimannut yksilöidyn toimittajan menettelyn Journalistin ohjeiden tietyn kohdan vastaiseksi.

Journalistin ohjeet ovat lakiin perustumatonta ammattikunnan sisäistä itsesääntelyä, johon perustuvan langettavan kannanoton voi antaa vain Julkisen sanan neuvosto (4663/4/15*).

4.24.2
EU-OIKEUDELLISIA ASIOITA

EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntöjen tiedoksianto

AOA Sakslin esitti puheenvuorossaan eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2014 harkittavaksi, että oikeusasiamies osallistuisi EU-tuomioistuimessa vireillä olevien perusoikeuskysymysten merkityksen arviointiin laillisuusvalvontakäytännön ja suomalaisen perusoikeustradition valossa.

Perustuslakivaliokunta totesi kertomuksesta antamastaan mietinnössä, että se yhtyi näihin arvioihin EU-tuomioistuimesta eurooppalaisen perusoikeuskäsityksen muovaajana ja piti tärkeänä, että tuomioistuimessa vireillä olevien perusoikeuksien seurantaa ja Suomen osallistumista nii-

den käsittelyyn tehostetaan. Samoin valiokunta piti toivottavana, että myös oikeusasiamies osallistuu mahdollisuuksiensa mukaan EU-tuomioistuimessa vireillä olevien tapausten arviointiin perusoikeusnäkökulmasta.

AOA pyysi, että ulkoministeriö lähettäisi oikeusasiamiehen kansliaan jäljennökset tiedoksi kaikista ennakkoratkaisupyynnöistä, joissa on perusoikeusulottuvuus. Niiden perusteella arvioidaan mahdollista lausuntoa varten laillisuusvalvonnassa kertyneen perusoikeustietämyksemme valossa, minkälainen merkitys EU-tuomioistuimelle esitetyillä kysymyksillä ja niihin mahdollisesti annettavilla vastauksilla on Suomen ja EU:n perusoikeusjärjestelmän kannalta.

Ulkoministeriö on toimittanut kansliaan ne ennakkoratkaisupyynnöt, joissa on perusoikeuskytkentä. Kertomusvuonna ei annettu lausuntoja näiden hakemusten johdosta.

EU:n perusoikeuskirjaan ei oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaratkaisuissa viitata kovinkaan usein. Kertomusvuonna annetuista ratkaisuista, jotka sisältävät perusoikeuskirjan tai perussopimusten mukaisten perusvapauksien kannalta merkittäviä kannanottoja voidaan mainita seuraavat.

Ravintolavaunun esteellisyys

OA tutki kanteluasian, joka koski VR-Yhtymä Oy:n käyttämän ravintolavaunukaluston (DuettoPlus-ravintolavaunu) esteettömyyttä. Kantelun mukaan vammaiset henkilöt olivat ravintolavaunupalveluiden suhteen muita huonommassa asemassa, kun nämä palvelut tarjottiin heille matkustamon pyörätuolipaikallisessa vaunussa sen sijaan, että pyörätuolilla olisi ollut mahdollista päästä itse ravintolavaunuun.

Junavaunujen esteettömyyttä koskevista rakenteellisista kysymyksistä oli kantelussa tarkoitettua junakalustoa käyttöön hyväksyttäessä ollut voimassa komission päätös (ns. PRM YTE), jossa ei ollut erityisiä vaatimuksia ravintolavaunuille. Asiassa tuotiin esiin, että Suomi ei voinut kielletyistä kilpailunrajoitussyistä johtuen asettaa kansallisella tasolla vaatimuksia ravintolavaunujen pyörätuolipaikoille eli käytännössä sille, että ravintolavaunuun pääsisi aina myös pyörätuolilla, kun Suomea suoraan velvoittavassa PRM YTEssä ei ollut niitä koskevia vaatimuksia.

OA totesi, että EU-oikeudellisiin kiellettyihin kilpailunrajoituksiin liittyvät syyt eivät välttämättä ja kaikissa tilanteissa saaneet etusijaa EU:n perusoikeuskirjassa turvattuihin oikeuksiin perustuviin syihin nähden. Toisaalta oli ilmeistä, että rautatieliikennettä koskevan EU-sääntelyn, EU:n perusoikeuskirjan ja kansallisen yleisen yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn tai ainakin niiden mahdollistamien tulkintojen välillä oli sellaista jännitteisyyttä, joka ei ollut ratkaistavissa OA:n toimenpitein.

Tällaisissa tapauksissa kansallisten viranomaisten eli nyt ensi sijassa Liikenteen turvallisuusviraston mutta myös liikenne- ja viestintäministeriön tuli perustuslaista johtuvan perusoikeuksien edistämisvelvoitteensa puitteissa pyrkiä käytettävissään olevin keinoin edistämään ravintolavaunujen esteettömyyttä esimerkiksi vaikuttamalla siihen, että niitä koskevat vaatimukset sisällytettäisiin asianomaisiin EU-säännöksiin (651/4/15*, päätös selostettu tarkemmin s. 72).

Vuokra- ja leasing-autojen autoverotus

AOA Sakslin arvioi lainvalmistelun tehokkuutta vuokra- ja leasing-autojen autoverotuskohtelua koskevassa asiassa. Euroopan unionin tuomioistuin antoi ratkaisunsa C-91/10/VAV 29.9.2010 asiassa, joka koski Alankomaiden auton käyttöönottoon perustuvan veron unionin oikeuden mukaisuutta tilanteessa, jossa autovero kannettiin toisesta EU-maasta vuokratun auton osalta täysimääräisesti Alankomaissa ja sitä palautettiin mahdollisesti myöhemmin vuokra- tai leasingajan päättyessä.

Määräyksessään EU-tuomioistuin katsoi, että EY 49-EY 55 artikloja on tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan jäsenvaltiossa asuva tai sinne sijoittautunut henkilö, joka käyttää tässä jäsenvaltiossa toisessa jäsenvaltiossa rekisteröityä ja sieltä vuokralle otettua ajoneuvoa, on velvollinen maksamaan tämän ajoneuvon käyttöönotosta ensimmäiseksi mainitun jäsenvaltion teillä veron kokonaisuudessaan siten, että veron loppuosa, joka lasketaan sen ajan mukaan, jota ajoneuvoa on käytetty tässä tieverkossa, palautetaan ilman korkoa ajoneuvon käytön päättymisen jälkeen.

EU-tuomioistuimen *VAV*-ratkaisua oli Suomessa tulkittu siten, että EU-tuomioistuin olisi katsonut syrjimättömyyden arvioinnissa ratkaisevaksi sen, maksetaanko maahantuonnin yhteydessä perityn täysimääräisen autoveron käyttöaikaan suhteutetun vientipalautuksen yhteydessä korkoa vai ei.

AOA totesi, että EU-tuomioistuin oli kiinnittänyt ratkaisevaa huomiota siihen, ettei veroa niissä tapauksissa, joissa vuokra-aika on määritelty ajallisesti rajoitetuksi, voida periä enemmän kuin käyttöaikaa vastaava määrä. EU-tuomioistuimen päätöksen perusteluissa on nimenomaisesti todettu, että velvollisuus sitoa pääomaa tällaisessa tapauksessa koko autoveron määrä tosiasiallisesti voi estää palvelujen vapaan liikkuvuuden toteutumisen.

EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa ainakin *VAV*-määräyksen antamisen jälkeen syyskuussa 2010 on ollut selvää, että Suomen tässä määräyksessä tarkoitetulla tavalla samankaltainen lainsäädäntö ei vastaa EU-oikeuden palvelujen vapaan liikkuvuuden vaatimusta kansallisessa lainsäädännössä. AOA saattoi valtiovarainministeriön tietoon käsityksenään, että sen olisi tullut jo *VAV*-ratkaisun antamisen jälkeen ryhtyä toimenpiteisiin lainsäädännön muuttamiseksi vastaamaan EU-tuomioistuimen vahvistamaa EU-oikeuden tulkintaa (1298/4/15*, päätös selostettu tarkemmin s. 190).

Toisessa EU-maassa suoritetun tutkinnon tunnustaminen

Kantelijan opintoja arvioidessaan Valvira oli todennut, että unionin tunnustamismenettelyä ei voida soveltaa. Tämä johtopäätös näytti OA käsityksen mukaan sinänsä pitävän paikkansa. Sen sijaan OA piti ongelmallisena, että asiakirjoista ei lainkaan ilmennyt, että Valvira olisi harkinnut asiaa EU-oikeuden yleisten periaatteiden valossa.

EU-tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy nimittäin ilmi, että silloin kun toisessa EU/ETA-valtiossa hankittua koulutusta ei voida tunnustaa yleisen tunnustamisjärjestelmän puitteissa, asiaa on vielä harkittava unionin kansalaisen perusvapauksien kannalta (työntekijöiden vapaa liikkuvuus ja sijoittautumisoikeus, SEUT 45 ja 49 artikla). Oikeuskäytäntö perustuu ennen tunnustamisjärjestelmän voimaantuloa annettuun *Vlassopoulou*-ratkaisuun (C-340/89).

Vlassopoulou-oikeuskäytännön mukaa hakemusta ei saa hylätä pelkästään sillä perusteella, että tutkintoa ei voida tunnustaa tunnustamisjärjestelmän mukaan. Sen lisäksi ”on otettava huomioon kaikki tutkintotodistukset, todistukset ja muut muodollista kelpoisuutta osoittavat asiakirjat samoin kuin asianomaisen henkilön asian kannalta merkityksellinen kokemus, siten, että viranomaiset vertaavat näistä todistuksista ilmenevää kelpoisuutta ja tätä kokemusta kansallisessa lainsäädännössä edellytettyihin tietoihin ja pätevyyteen” (esim. asia C-298/14 *Broulliard*).

OA kiinnitti Valviran huomiota edellä mainitun oikeuskäytännön huomioon ottamiseen EU/ETA-maissa suoritettujen tutkintojen tunnustamisen edellytyksiä arvioitaessa (2164/4/15*, päätös selostettu tarkemmin s. 257).

Metsästystä koskevan asetuksen valmistelu

Kantelu koski maa- ja metsätalousministeriön (MMM) virkamiesten menettelyä valmisteltaessa MMM:n asetusta uroshaahkan metsästyksen rajoittamisesta. Asetuksen valmistelu liittyi perusteltuun lausuntoon, jonka Suomi sai huhtikuussa 2015 Euroopan komissiolta uroshaahkojen kesäaikaisesta metsästyksestä.

AOA Sakslin totesi, että OA:n laillisuusvalvonnassa ei ollut mahdollista arvioida kantelussa esiin nostettuja luonnontieteellisiä kysymyksiä. OA:n ei ollut myöskään mahdollista arvioida, ovatko metsästyslainsäädäntöön sisältyvät rajoitukset riittäviä haahkan suojelua koskevien Suomea sitovien velvoitteiden täyttämiseksi. Se, ovatko Suomen toimet riittäviä unionioikeuden valossa ja mikä on unionin lainsäädännön oikea tulkinta, kuuluu viime kädessä unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Asia on ollut vireillä komissiossa. Komission laillisuusvalvonta ei ollut luonteeltaan puhtaasti oikeudellista. Komission valvontamenettelyn ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan luonteen erilaisuuden vuoksi myös OA:n intressissä oli ollut seurata asian etenemistä. AOA katsoi kuitenkin, ettei asia ja MMM:n menettely siinä ainakaan tässä vaiheessa antanut hänelle aihetta enempään (4900/4/15, päätös selostettu tarkemmin s. 326).

5 Liitteet

Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset (11.6.1999/731)

27 §
Vaalikelpoisuus ja kelpoisuus edustajantoimeen

Eduskuntavaaleissa on vaalikelpoinen jokainen äänioikeutettu, joka ei ole vajaavaltainen.

Kansanedustajaksi ei kuitenkaan voida valita sotilasvirassa olevaa henkilöä.

Kansanedustajana eivät voi olla valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, korkeimman oikeuden tia korkeimman hallinto-oikeuden jäsen eikä valtakunnansyyttäjä. Jos kansanedustaja valitaan tasavallan presidentiksi taikka nimitetään tai valitaan johonkin edellä tarkoitetuista tehtävistä, hänen edustajantoimensa lakkaa siitä päivästä, jolloin hänet on valittu tai nimitetty. Edustajantoimi lakkaa myös, jos kansanedustaja menettää vaalikelpoisuutensa.

38 §
Eduskunnan oikeusasiamies

Eduskunta valitsee neljän vuoden toimikaudeksi oikeusasiamiehen sekä kaksi apulaisoikeusasiamiestä, joiden tulee olla eteviä laintuntijoita. Apulaisoikeusasiamiehellä voi olla sijainen sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Apulaisoikeusasiamiehestä ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeusasiamiehestä säädetään. (24.8.2007/802)

Eduskunta voi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton vapauttaa erityisen painavasta syystä oikeusasiamiehen tämän tehtävästä kesken toimikauden päätöksellä, jota vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä on kannattanut.

48 §
Ministerin sekä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin läsnäolo-oikeus

Ministerillä on oikeus olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa, vaikka hän ei olisikaan eduskunnan jäsen. Ministeri ei voi olla jäsenenä eduskunnan valiokunnassa. Hoitaessaan 59 §:n mukaisesti tasavallan presidentin tehtäviä ministeri ei voi osallistua eduskuntatyöhön.

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri voivat olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa käsiteltäessä heidän omia kertomuksiaan tai muutoin heidän omasta aloitteestaan vireille tullutta asiaa.

109 §
Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät

Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

110 §
Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeus ja tehtävien jako

Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

111 §
Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeusasiamiehellä on oikeus olla läsnä näissä istunnoissa ja esittelyissä.

112 §
Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonta

Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aihetta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkityttää kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista.

113 §
Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu

Jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella neljäsosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnansyyttäjän on ajettava syytettä valtakunnanoikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimestaan. Muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettä.

114 §
Ministerisyytteen nostaminen ja käsittely

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Eduskunnan tulee ennen päätöstä syytteen nostamisesta varata valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen. Asiaa käsitellessään valiokunnan tulee olla täysilukuinen.

Syytettä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä.

115 §
Ministerivastuuasian vireillepano

Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille:

1) oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella;
2) vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella; sekä
3) eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyynnöllä.

Perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta.

117 §
Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään.

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197)

1 LUKU
Laillisuusvalvonta

1 §
Eduskunnan oikeusasiamiehen valvottavat

Valvottavilla tarkoitetaan tässä laissa perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaisesti tuomioistuimia ja muita viranomaisia sekä virkamiehiä, julkisyhteisön työntekijöitä ja muitakin julkista tehtävää hoitavia.

Oikeusasiamies valvoo myös valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenten sekä tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään. Mitä jäljempänä säädetään valvottavista, koskee soveltuvin osin myös valtioneuvostoa, valtioneuvoston jäseniä ja tasavallan presidenttiä.

2 §
Kantelu

Oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtäväänsä hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa.

Kantelu tulee tehdä kirjallisesti. Siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitetusta asiasta.

3 § (20.5.2011/535)
Kantelun käsittely

Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeusasiamies ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Oikeusasiamiehen tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelijalle, mikäli asiassa ei ryhdytä toimenpiteisiin 3 momentin johdosta tai sen takia, että asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, sen käsittely on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa, siinä voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin tai muusta syystä. Oikeusasiamies voi samalla ilmoittaa kantelijalle asiassa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja antaa muuta tarpeellista ohjausta.

Oikeusasiamies voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Siirrosta on ilmoitettava kantelijalle. Viranomaisen on ilmoitettava oikeusasiamiehelle päätöksestään tai muista toimenpiteistään asiassa oikeusasiamiehen asettamassa määräajassa.Kantelun siirtämisestä eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin välillä säädetään erikseen.

4 §
Oma aloite

Oikeusasiamies voi ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan.

5 § (28.6.2013/495)
Tarkastukset

Oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin. Erityisesti hänen on toimitettava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen

henkilöiden kohtelua sekä puolustusvoimien eri yksiköissä ja Suomen sotilaallisessa kriininhallintaorganisaatiossa seuratakseen varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä kriisinhallintahenkilöstön kohtelua.

Tarkastuksen yhteydessä oikeusasiamiehellä ja hänen määräämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on oikeus päästä valvottavan kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti tarkastuskohteen henkilökunnan sekä siellä palvelevien tai sinne sijoitettujen henkilöiden kanssa.

6 §
Virka-apu

Oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta maksutta tarpeelliseksi katsomaansa virka-apua sekä tarvitsemansa jäljennökset tai tulosteet viranomaisten sekä muiden valvottavien asiakirjoista ja tiedostoista.

7 §
Oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

Oikeusasiamiehen oikeudesta saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot säädetään perustuslain 111 §:n 1 momentissa.

8 § (22.7.2011/811)
Poliisi- tai esitutkinnan määrääminen

Oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisilain (872/2011) mukaisen poliisitutkinnan tai esitutkintalain (805/2011) mukaisen esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

9 §
Valvottavan kuuleminen

Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeusasiamiehen on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

10 §
Huomautus ja käsitys

Jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle.

Jos aihetta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

Jos 1 momentissa tarkoitettu oikeusasiamiehen ratkaisu sisältää rikoksen syyksilukemisen, huomautuksen saaneella on oikeus saada syyllisyyttä koskeva ratkaisu tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vaatimus tuomioistuinkäsittelystä on toimitettava oikeusasiamiehelle kirjallisesti 30 päivän kuluessa siitä päivästä, jona huomautus on annettu tiedoksi. Jos huomautus on annettu tiedoksi postitse kirjeellä, tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Huomautuksen saaneelle on viivytyksettä annettava tieto oikeudenkäynnin ajasta ja paikasta sekä siitä, että asia voidaan ratkaista hänen poissaolostaan huolimatta. Asian käsittelyssä noudatetaan muutoin soveltuvin osin rikosasiain oikeudenkäynnistä voimassa olevia säännöksiä. (22.8.2014/674)

11 §
Esitys

Oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Oikeusasiamies voi tehtäväänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huo-

miota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

1 a LUKU (28.6.2013/495) Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin

11 a § (28.6.2013/495) Kansallinen valvontaelin

Eduskunnan oikeusasiamies on kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (SopS 93/2014) 3 artiklassa tarkoitettu kansallinen valvontaelin.

11 b § (28.6.2013/495) Tarkastustehtävä

Kansallisen valvontaelimen tehtäviä hoitaessaan oikeusasiamies tarkastaa sellaisia paikkoja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä joko viranomaisen antaman määräyksen nojalla tai viranomaisen kehotuksesta, suostumuksella tai myötävaikutuksella (toimipaikka).

Tarkastuksen toimittamiseksi oikeusasiamiehellä ja hänen määräämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on oikeus päästä toimipaikan kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti vapautensa menettäneiden henkilöiden ja toimipaikan henkilökunnan sekä muiden sellaisten henkilöiden kanssa, jotka voivat antaa tarkastuksen kannalta merkityksellisiä tietoja.

11 c § (28.6.2013/495) Tiedonsaantioikeus

Oikeusasiamiehellä ja hänen määräämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on kansallisen valvontaelimen tehtäviä hoitaessaan oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja toimipaikkojen ylläpitäjiltä tiedot toimipaikoissa pidettävien vapautensa menettäneiden henkilöiden määrästä, toimipaikkojen määrästä ja sijainnista sekä vapautensa menettäneiden kohtelusta ja oloista samoin kuin muut valvontaelimen tehtävän hoitamiseksi tarpeelliset tiedot.

11 d § (28.6.2013/495) Tietojen luovuttaminen

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, oikeusasiamies voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoja vapautensa menettäneistä sekä näiden kohtelusta ja oloista kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan 2 artiklassa tarkoitetulle alakomitealle.

11 e § (28.6.2013/495) Suositusten antaminen

Oikeusasiamies voi kansallisen valvontaelimen tehtävää hoitaessaan antaa valvottaville suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelua ja oloja sekä ehkäistä kidutusta ja muuta julmaa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta.

11 f § (28.6.2013/495) Muut sovellettavat säännökset

Oikeusasiamiehen toimintaan kansallisen valvontaelimen tehtävässä sovelletaan lisäksi, mitä 6 ja 8–11 §:ssä säädetään toiminnasta laillisuusvalvonnassa.

11 g § (28.6.2013/495) Asiantuntijat

Oikeusasiamies voi kansallisen valvontaelimen tehtävää hoitaessaan käyttää apunaan asiantuntijoita. Oikeusasiamies voi nimetä asiantuntijaksi suostumuksensa tehtävään antaneen henkilön, jolla on kansallisen valvontaelimen tarkastusteh-

tävän kannalta merkityksellistä asiantuntemusta. Asiantuntija voi osallistua 11 b §:ssä tarkoitetun tarkastuksen suorittamiseen, jolloin hänen toimivaltaansa sovelletaan, mitä mainitussa pykälässä ja 11 c §:ssä säädetään.

Tämän luvun mukaisia tehtäviä hoitaessaan asiantuntijaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

11 h § (28.6.2013/495)
Kielto määrätä seuraamuksia

Kansalliselle valvontaelimelle tietoja antaneelle ei saa määrätä rangaistusta tai muuta seuraamusta tietojen antamisen perusteella.

2 LUKU
Eduskunnalle annettava kertomus ja selvitys sidonnaisuuksista

12 §
Kertomus

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

Oikeusasiamies voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta myös erillisen kertomuksen.

Kertomustensa yhteydessä oikeusasiamies voi tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi. Jos havaittu puute liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan asiaan, oikeusasiamies voi myös muuten saattaa havaintonsa eduskunnan asianomaisen toimielimen tietoon.

13 § (24.8.2007/804)
Sidonnaisuudet

Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen tehtävään valitun on viivytyksettä annettava eduskuntaa varten selvitys sellaisesta elinkeinotoiminnastaan ja varallisuudestaan sekä sellaisista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehen sijaisena.

Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen on toimikautensa kestäessä viivytyksettä ilmoitettava 1 momentissa tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuneet muutokset.

3 LUKU
Oikeusasiamiestä, apulaisoikeusasiamiehiä ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa koskevat yleiset säännökset (20.5.2011/535)

14 §
Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten päätösvalta

Oikeusasiamiehellä on yksinään päätösvalta kaikissa oikeusasiamiehelle lain mukaan kuuluvissa asioissa. Oikeusasiamies päättää apulaisoikeusasiamiehiä kuultuaan myös tehtävien jaosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken.

Apulaisoikeusasiamiehet käsittelevät ja ratkaisevat samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies ne laillisuusvalvontaan kuuluvat asiat, jotka oikeusasiamies on määrännyt heidän ratkaistavakseen tai jotka he omasta aloitteestaan ottavat tutkittavakseen.

Jos apulaisoikeusasiamies harkitsee, että hänen käsiteltävänään olevassa asiassa on aihetta esittää huomautus valtioneuvoston tai valtioneuvoston jäsenen taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen johdosta taikka nostaa

syyte korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä vastaan, hänen tulee siirtää asia oikeusasiamiehen ratkaistavaksi.

15 §
Oikeusasiamiehen päätöksenteko

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ratkaisevat asiat esittelystä, jolleivät he yksittäistapauksessa toisin päätä.

16 § (24.8.2007/804)
Sijaisuudet

Jos oikeusasiamies toimikautensa kestäessä kuolee tai eroaa toimestaan eikä eduskunta ole valinnut uutta oikeusasiamiestä, oikeusasiamiehen tehtäviä hoitaa se apulaisoikeusasiamies, joka on virassa vanhempi.

Virassa vanhempi apulaisoikeusasiamies hoitaa niin ikään oikeusasiamiehen tehtäviä tämän ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt 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 valitulla on valtion virka, hän vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän on oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai Ihmisoikeuskeskuksen johtajana. (20.5.2011/535)

18 §
Palkkiot

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat toimestaan palkkion. Oikeusasiamiehen palkkio määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin valtioneuvoston oikeuskanslerin palkkaus ja apulaisoikeusasiamiehen palkkio samojen perusteiden mukaan kuin apulaisoikeuskanslerin palkkaus.

Jos oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valittu on julkisessa tai yksityisessä palvelussuhteessa, hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua tähän palvelussuhteeseen kuuluvista palkkaeduista. Hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua myös sellaisista palvelussuhteeseen tai luottamustehtävään liittyvistä muista etuuksista, jotka voivat vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen.

19 §
Vuosiloma

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat kukin puolentoista kuukauden vuosiloman.

19 a § (24.8.2007/804)
Apulaisoikeusasiamiehen sijainen

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen voi hoitaa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jos tämä on estynyt niitä hoitamasta tai jos apulaisoikeusasiamiehen tehtävä on täyttämättä. Oikeusasiamies päättää sijaisen kutsumisesta hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä. (20.5.2011/535)

Mitä tässä tai muussa laissa säädetään apulaisoikeusasiamiehestä, koskee soveltuvin osin myös apulaisoikeusasiamiehen sijaista tämän hoitaessa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jollei erikseen toisin säädetä.

3 a LUKU (20.5.2011/535)
Ihmisoikeuskeskus

19 b § (20.5.2011/535)
Ihmisoikeuskeskuksen tarkoitus

Perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä varten eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä on Ihmisoikeuskeskus.

19 c § (20.5.2011/535)
Ihmisoikeuskeskuksen johtaja

Ihmisoikeuskeskuksella on johtaja, jolla tulee olla hyvä perehtyneisyys perus- ja ihmisoikeuksiin. Eduskunnan oikeusasiamies nimittää johtajan neljän vuoden toimikaudeksi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton.

Johtajan tehtävänä on johtaa ja edustaa Ihmisoikeuskeskusta sekä ratkaista ne Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvat asiat, jotka eivät tämän lain mukaan kuulu ihmisoikeusvaltuuskunnalle.

19 d § (20.5.2011/535)
Ihmisoikeuskeskuksen tehtävät

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on:

1) edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tiedotusta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä;
2) laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta;
3) tehdä aloitteita sekä antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi;
4) osallistua perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;
5) huolehtia muista vastaavista perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä.

Ihmisoikeuskeskus ei käsittele kanteluita.

Tehtäviensä hoitamiseksi Ihmisoikeuskeskuksella on oikeus saada tarpeelliset tiedot ja selvitykset viranomaisilta maksutta.

19 e § (20.5.2011/535)
Ihmisoikeusvaltuuskunta

Ihmisoikeuskeskuksella on ihmisoikeusvaltuuskunta, jonka eduskunnan oikeusasiamies keskuksen johtajaa kuultuaan asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuskunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja. Valtuuskunnassa on lisäksi vähintään 20 ja enintään 40 jäsentä. Valtuuskunta koostuu kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajista. Valtuuskunta valitsee keskuudestaan varapuheenjohtajan. Jos valtuuskunnan jäsen eroaa tai kuolee kesken toimikauden, oikeusasiamies nimeää hänen tilalleen jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden jäsenen.

Eduskunnan kansliatoimikunta vahvistaa valtuuskunnan jäsenten palkkion.

Valtuuskunnan tehtävänä on:

1) käsitellä laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita;
2) hyväksyä vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma ja keskuksen vuotuinen toimintakertomus;
3) toimia perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä.

Valtuuskunta on päätösvaltainen, kun puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä vähintään puolet jäsenistä ovat läsnä. Valtuuskunnan päätökseksi tulee se mielipide, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee.

Toimintansa järjestämistä varten valtuuskunnalla voi olla työvaliokunta ja jaostoja. Valtuuskunta voi hyväksyä työjärjestyksen.

3 b LUKU
Muut tehtävät

19 f § (10.4.2015/374)
Vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanon edistäminen, suojelu ja seuranta

Vammaisten henkilöiden oikeuksista New Yorkissa 13 päivänä joulukuuta 2006 tehdyn yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaisista tehtävistä huolehtivat eduskunnan oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta.

4 LUKU
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja tarkemmat säännökset

20 § (20.5.2011/535)
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

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

21 § (20.5.2011/535)
Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö ja kanslian työjärjestys

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian viroista ja virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä annetaan tarkempia määräyksiä tehtävien jakamisesta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken. Työjärjestyksessä määrätään myös oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiesten ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajan sijaisuusjärjestelyistä sekä kanslian henkilöstön tehtävistä samoin kuin kansliassa noudatettavasta yhteistoimintamenettelystä.

Oikeusasiamies vahvistaa kanslian työjärjestyksen apulaisoikeusasiamiehiä ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa kuultuaan.

5 LUKU
Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

22 §
Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

23 §
Siirtymäsäännös

Kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tehtäviä hoitavien henkilöiden on annettava 13 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan.

Muutossäädösten voimaantulo ja soveltaminen:

24.8.2007/804:
Tämä laki tuli voimaan 1.10.2007.

20.5.2011/535:
Tämä laki tuli voimaan 1.1.2012. (3 ja 19 a §:n 1 momentti 1.6.2011).

22.7.2011/811:
Tämä laki tuli voimaan 1.1.2014.

28.6.2013/495:
Tämä laki tuli voimaan 7.11.2014 (5 § 1.7.2013).

22.8.2014/674:
Tämä laki tuli voimaan 1.1.2015.

10.4.2015/374:
Tämä laki tuli voimaan 10.6.2016.

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (21.12.1990/1224)

1 §

Valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

1) puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatointen laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006) tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) 3 luvussa tarkoitettua Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä; (11.5.2007/564)

2) pakkokeinolaissa (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 tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.

3 §

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muunkin molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua. Kanteluasiassa siirrosta on ilmoitettava kantelijalle.

4 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1991.

Tällä lailla kumotaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista 10 päivänä marraskuuta 1933 annettu laki 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, oikeushallintoa ja oikeusapua
- terveydenhuoltoa
- edunvalvontaa
- kielikysymyksiä
- ulkomaalaisasioita
- vammaisten henkilöiden oikeuksia
- salaisen tiedonhankinnan valvontaa
- kansallisen valvontaelimen tehtävien koordinointia ja raportointia

Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja
ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- poliisia
- syyttäjälaitosta
- sosiaalivakuutusta
- työhallintoa
- työttömyysturvaa
- opetusta, tiedettä ja kulttuuria
- tietosuojaa, tietohallintoa ja tietoliikennettä
- vankeinhoitoa, rangaistusten täytäntöönpanoa ja kriminaalihuoltoa

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin
ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- alue- ja paikallishallintoa
- lapsen oikeuksia ja varhaiskasvatusta
- sosiaalihuoltoa
- saamelaisasioita
- maa- ja metsätaloutta
- Tullia
- ulosottoa, konkurssia ja maksukyvyttömyysmenettelyä
- verotusta
- ympäristöä
- sotilasasioita, puolustuslaitosta ja Rajavartiolaitosta
- kirkkoa
- liikennettä ja viestintää

Lausunnot ja kuulemiset

LAUSUNNOT

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

- lausunto hallituksen esityksestä HE 32/2016 vp eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (971/2016)

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

- lausunto hallituksen esityksestä HE 187/2016 vp eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (5145/2016)

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

- lausunto hallituksen esityksestä HE 86/2016 vp eduskunnalle laiksi perhehoitolain muuttamisesta (1796/2016)

Eduskunnan kanslialle

- lausunto luonnoksesta eduskunnan kanslian viestintästrategiaksi 2017–2020 (4371/2016)

Oikeusministeriölle

- lausunto mietinnöstä 41/2016 ”Luottamuksellisen viestin salaisuus. Perustuslakisääntelyn tarkistaminen.” (5048/2016)
- lausunto luonnoksesta korruption vastaiseksi strategiaksi (3895/2016)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi lastensuojelulain 92 §:n muuttamisesta (2822/2016)
- lausunto työryhmämietinnöstä 25/2016 ”Korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojelu” (2456/2016)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä ja laiksi rikoslain muuttamisesta (1995/2016)
- lausunto arviomuistiosta ”Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettujen yhdistäminen” (1899/2016)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi vankeuslain, tutkintavankeuslain ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta (1658/2016)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi esitutkintalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (1160/2016)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle yhdistelmärangaistusta koskevaksi lainsäädännöksi (972/2016)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (5587/5/15)
- lausunto arviomuistiosta ”Oikeusprosessien keventäminen” (63/5/16)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä (532/5/16)
- lausunto työryhmämietinnöstä 5/2016 ”Tutkintavankeuden vaihtoehdot ja järjestäminen” (767/5/16)
- lausunto arviomuistiosta ”Tuomioiden perusteluille asetettujen vaatimusten keventämisestä yksinkertaisissa rikosasioissa” (1051/5/16)

Sisäministeriölle

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi poliisilain 2 luvun muuttamisesta (4968/2016)
- lausunto muistiosta ”Ahvenanmaan poliisitoimen sisäinen laillisuusvalvonta” (3977/2016)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ampuma-aselain ja rikoslain muuttamisesta (2525/2016)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (2355/2016)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (1119/2016)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (330/5/16)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi järjestyslain 22 §:n ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 28 §:n muuttamisesta (496/5/16)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi (730/5/16)

Sosiaali- ja terveysministeriölle

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta (5220/2016)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi HE 217/2016 vp eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (3645/2016)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi (3543/2016)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystietojen tietoturvallisesta hyödyntämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (3243/2016)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi omaishoidon tuesta annetun lain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi perhehoitolain muuttamisesta (1350/5/16)

Puolustusministeriölle

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (1484/2016)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (676/5/16)

Valtiovarainministeriölle

- lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi Tullin rikostorjunnan salaisista pakkokeinoista ja salaisista tiedonhankintakeinoista (3807/2016)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (2720/2016)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta (1751/2016)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista ja laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta (5172/5/15)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi kotikuntalain ja väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuk-

sen varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta (661/5/16)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta (885/5/16)

Ulkoasiainministeriölle

- YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus; lausunto välikausikyselyn toteuttamista varten lapsen oikeuksien komitean päätelmien ja suositusten täytäntöönpanosta (5080/5/15)

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaiksi sekä laeiksi varhaiskasvatuslain 13 §:n ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta (238/5/16)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi uudesta virastosta, johon Opetushallitus ja Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO yhdistetään (1082/5/16)

Ei annettu lausuntoa

Kertomusvuoden aikana oli lisäksi 17 lausuntopyyntöä, joihin ei ollut lausuttavaa.

KUULEMISET EDUSKUNNAN VALIOKUNNISSA

Perustuslakivaliokunnassa

- Esittelijäneuvos Pasi Pölönen kuultavana 2.3.2016 hallituksen esityksestä HE 4/2016 vp eduskunnalle laeiksi rikoslain 10 luvun sekä pakkokeinolain 6 ja 7 luvun muuttamisesta (705/5/16)
- Esittelijäneuvos Pasi Pölönen kuultavana 31.3.2016 hallituksen esityksestä HE 7/2016 vp eduskunnalle tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (1077/5/16)
- OA Jääskeläinen kuultavana 5.4.2016 hallituksen esityksestä HE 96/2015 vp eduskunnalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta (1203/5/16)
- OA Jääskeläinen kuultavana 18.5.2016 hallituksen esityksestä HE 32/2016 vp eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (1660/2016)
- OA Jääskeläinen kuultavana 18.5.2016 hallituksen esityksestä HE 43/2016 vp eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (1466/2016)
- OA Jääskeläinen, AOA Pajuoja ja AOA Sakslin 21.6.2016 kuultavana K 11/2016 vp oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2015 (2218/2016)
- AOA Maija Sakslin 16.11.2016 hallituksen esityksestä HE 169/2016 eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta sekä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta (5267/2016)

Lakivaliokunnassa

- Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä kuultavana 4.2.2016 hallituksen esityksestä HE 137/2015 vp eduskunnalle laeiksi ulosottokaaren ja velan vanhentumisesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta (287/5/16)
- Esittelijäneuvos Pasi Pölönen kuultavana 9.3.2016 hallituksen esityksestä HE 7/2016 vp eduskunnalle tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (727/5/16)
- Oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja kuultavana 30.3.2016 hallituksen esityksestä HE 26/2016 vp eduskunnalle laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä (1134/5/16)
- Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola kuultavana 26.4.2016 hallituksen esityksestä HE 32/2016 vp eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (979/2016)
- Esittelijäneuvos Pasi Pölönen kuultavana 28.9.2016 hallituksen esityksestä HE 93/2016 vp eduskunnalle laeiksi rikoslain 34 a luvun, pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muuttamisesta (3616/2016)
- Esittelijäneuvos Mikko Eteläpää kuultavana 11.10.2016 hallituksen esityksestä HE 115/2016 vp eduskunnalle laiksi tuomioistuinten ulkopuolista rikosasioiden käsittelyä koskevan uudistuksen voimaanpanosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (3976/2016)
- Esittelijäneuvos Anu Rita kuultavana 14.12.2016 hallituksen esityksestä HE 252/2016 eduskunnalle tutkintavankeuden vaihtoehtoja ja järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (6157/2016)

Hallintovaliokunnassa

- OA Petri Jääskeläinen kuultavana 3.3.2016 valiokunnan omasta asiasta O 7/2016 vp Sisäministeriön selvityksestä koskien eduskunnan lausumaa epäiltyjen tietojärjestelmän ja muiden poliisin henkilörekisterien henkilötietojen käsittelystä (565/5/16)
- Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä kuultavana 11.3.2016 hallituksen esityksestä HE 153/2015 vp eduskunnalle tullilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (921/5/16)
- Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola kuultavana 19.4.2016 hallituksen esityksestä HE 32/2016 vp eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (967/2016)
- AOA Pajuoja kuultavana 18.5.2016 hallituksen esityksestä HE 41/2016 vp eduskunnalle henkilökorttilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (1576/2016)
- OA Jääskeläinen kuultavana 2.6.2016 hallituksen esityksestä HE 43/2016 vp eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (1813/2016)
- Oikeusasiamiehensihteeri Elina Castrén 16.11.2016 hallituksen esityksestä HE 133/2016 vp laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (5307/2016)

Tarkastusvaliokunnassa

- Esittelijäneuvos Pölönen kuultavana 19.5.2016 kertomuksesta K 10/2016 vp hallituksen vuosikertomus 2015 / Teema: ICT-kannanotto (1586/2016)

Sivistysvaliokunnassa

- AOA Pajuoja kuultavana 14.4.2016 lakialoitteesta LA 5/2016 vp laiksi perusopetuslain 32 §:n muuttamisesta (953/2016)

Sosiaali- ja terveysvaliokunnassa

- OA Jääskeläinen kuultavana 11.2.2016 hallituksen esityksestä HE 96/2015 vp eduskunnalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta (396/5/16)

MUUT ASIANTUNTIJAKUULEMISET

Oikeusministeriössä

- AOA Sakslin kuultavana 6.9.2016 Ahvenanmaan itsehallintolain uudistamisesta
- OA Petri Jääskeläinen kuultavana 12.12.2016 HELO-työryhmässä (HE laatimisohjeet)
- OA Petri Jääskeläinen kuultavana 19.2.2016 ja 17.6.2016 salaisen tiedonhankinnan valvonnasta

Sisäministeriössä

- OA Petri Jääskeläinen ja esittelijäneuvos Mikko Eteläpää kuultavana 16.2.2016 siviilitiedustelua koskeva lainsäädäntö -työryhmässä
- OA Petri Jääskeläinen kuultavana 16.11.2016 siviilitiedustelua koskeva lainsäädäntö -työryhmässä

Puolustusministeriössä

- OA Petri Jääskeläinen kuultavana 12.4.2016 sotilastiedustelua koskevan lainsäädännön valmistelu -työryhmässä
- OA Petri Jääskeläinen ja esittelijäneuvos Mikko Eteläpää kuultavana 22.11.2016 sotilastiedustelua koskevan lainsäädännön valmistelu -työryhmässä

Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta

KÄSITELTÄVÄNÄ OLLEET ASIAT

Käsiteltävänä olleet laillisuusvalvonta-asiat			6 329
Vuonna 2015 vireille tulleet asiat		5 062	
– kantelut oikeusasiamiehelle	4 856		
– oikeuskanslerilta siirtyneet kantelut	66		
– omat aloitteet	60		
– lausunto- ja kuulemispyynnöt	80		
Vuodelta 2015 siirtyneet asiat		1 216	
Vuodelta 2014 siirtyneet asiat		28	
Vuodelta 2013 siirtyneet asiat		12	
Vuodelta 2012 siirtyneet asiat		8	
Vuodelta 2011 siirtyneet asiat		4	
Ratkaistut asiat			4 992
Kantelut		4 839	
Omat aloitteet		71	
Lausunto- ja kuulemispyynnöt		82	
Seuraavaan vuoteen siirtyneet asiat			1 337
Vuodelta 2016		1 281	
Vuodelta 2015		30	
Vuodelta 2014		14	
Vuodelta 2013		7	
Vuodelta 2012		5	
Muut käsitellyt asiat			818
Tarkastukset		115	
Kanslian hallintoasiat		662	
Kansainväliset asiat		41	

RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN

Kanteluasiat	4 839
Sosiaalihuolto	749
Poliisi	659
Terveys	534
Lainkäyttö	319
Sosiaalivakuutus	316
Rikosseuraamusala	291
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	187
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	185
Kunnallishallinto	167
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	140
Ulosotto	135
Ympäristöministeriön hallinnonala	132
Ylimmät valtionelimet	122
Ulkomaalais- ja kansalaisasiat	99
Verotus	86
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	79
Syyttäjät	68
Tulli	67
Edunvalvonta	62
Oikeusministeriön hallinnonala	62
Puolustusministeriön hallinnonala	35
Valtiovarainministeriön hallinnonala	28
Yksityiset valvottavat	23
Sisäministeriön hallinnonala	19
Ulkoministeriön hallinnonala	5
Muut hallinnonalat	270

RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN

Omat aloitteet		71
Poliisi	11	
Sosiaalihuolto	8	
Ulosotto	8	
Terveys	7	
Rikosseuraamusala	6	
Puolustusministeriön hallinnonala	6	
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	4	
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	3	
Tulli	3	
Sosiaalivakuutus	3	
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	2	
Lainkäyttö	2	
Ylimmät valtionelimet	1	
Oikeusministeriön hallinnonala	1	
Valtiovarainministeriön hallinnonala	1	
Kunnallishallinto	1	
Ympäristöministeriön hallinnonala	1	
Verotus	1	
Muut hallinnonalat	2	
Ratkaistut asiat yhteensä		**4 910**

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA

Kantelut			4 839
Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut			588
– syyte		–	
– huomautus		30	
– käsitys		439	
– moittiva	244		
– ohjaava	195		
– esitys		37	
– virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	2		
– säännösten tai määräysten kehittämiseksi	11		
– loukkauksen hyvittämiseksi	19		
– sovitteluksi	5		
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus		12	
– muu toimenpide		70	
– sovittelu	–		
Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska			2 527
– virheellistä menettelyä ei todettu		302	
– ei aihetta		2 225	
– epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	1 515		
– oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	710		
Kantelua ei tutkittu, koska			1 724
– ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan		183	
– oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä		574	
– ei yksilöity		295	
– siirto oikeuskanslerille		14	
– siirto valtakunnansyyttäjälle		2	
– siirto muulle viranomaiselle		126	
– tapahtumasta oli kulunut yli 2 vuotta		112	
– raukesi muulla perusteella		69	
– ei vastausta		32	
– vastaus ilman toimenpiteitä		317	

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA

Omat aloitteet		71
Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut		41
– syyte	1	
– huomautus	2	
– käsitys	24	
– moittiva	11	
– ohjaava	13	
– esitys	5	
– virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	–	
– säännösten tai määräysten kehittämiseksi	4	
– loukkauksen hyvittämiseksi	1	
– sovitteluksi	–	
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus	–	
– muu toimenpide	9	
Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska		27
– virheellistä menettelyä ei todettu	8	
– ei aihetta	19	
– epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	14	
– oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	5	
Omaa aloitetta ei tutkittu, koska		3
– siirto muulle viranomaiselle	–	
– raukesi muulla perusteella	2	
– vireillä	1	

SAAPUNEET ASIAT VIRANOMAISITTAIN

Kymmenen suurinta asiaryhmää

Sosiaalihuolto	685
Poliisi	654
Terveys	546
Sosiaalivakuutus	354
Rikosseuraamusala	330
Lainkäyttö	320
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	200
Kunnallishallinto	166
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	162
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	144

Tarkastukset

* = ennalta ilmoittamaton tarkastus

Tuomioistuimet

- 9.6. Helsingin hallinto-oikeus (ulkomaalaisasiat)

Syyttäjälaitos

- 19.5. Salpausselän syyttäjänviraston Lahden palvelutoimisto, Lahti
- 8.11. Sisä-Suomen syyttäjänvirasto, Tampereen päätoimipaikka
- 30.11. Valtakunnansyyttäjänvirasto, Helsinki

Poliisihallinto

- 26.1. Järvenpään poliisiaseman poliisivankila*
- 26.1. Hyvinkään poliisiaseman poliisivankila*
- 3.2. Porvoon poliisiaseman poliisivankila*
- 3.2. Vantaan pääpoliisiaseman poliisivankila*
- 10.3. Sisäasiainministeriön poliisiosasto
- 21.4. Espoon pääpoliisiaseman poliisivankila*
- 19.5. Hämeen poliisilaitos, Lahti
- 19.5. Hämeen poliisilaitoksen telepakkokeinoasiat, Lahti
- 19.5. Lahden pääpoliisiaseman poliisivankila*
- 6.6. Vaasan pääpoliisiaseman poliisivankila*
- 6.6. Pietarsaaren poliisiaseman poliisivankila*
- 6.6. Kokkolan poliisiaseman poliisivankila*
- 7.6. Ylivieskan poliisiaseman poliisivankila*
- 7.6. Raahen poliisiaseman poliisivankila*
- 7.6. Oulun pääpoliisiaseman poliisivankila*
- 17.6. Porvoon poliisiaseman poliisivankila*
- 12.9. Ahvenanmaan poliisilaitos, Maarianhamina
- 12.9. Ahvenanmaan poliisilaitoksen poliisivankila*
- 12.9. Ahvenanmaan poliisilaitos, salaiset pakkokeinot
- 8.11. Sisä-Suomen poliisilaitos, Tampere
- 8.11. Sisä-Suomen poliisilaitos, salainen tiedonhankinta
- 8.11. Tampereen pääpoliisiaseman poliisivankila
- 17.11. Keskusrikospoliisi, salaiset pakkokeinot ja salainen tiedonhankinta
- 18.11. Vantaan pääpoliisiaseman poliisivankila, Tikkurila
- 14.12. Poliisihallitus, Helsinki

Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos

- 16.2. Puolustusvoimien räjähdevarastointi, Koivujärven räjähdevarasto
- 16.2. Puolustusvoimien räjähdevarastointi, Haapajärven räjähdevarasto
- 2.6. Uudenmaan Prikaati, Dragsvik
- 8.6. Merivoimien Esikunta, Turku
- 8.6. Rannikkolaivasto, Pansion tukikohta, Turku
- 27.10. Karjalan prikaati, Vekaranjärvi
- 27.10. Karjalan prikaatin vapautensa menettäneiden säilytystilat*
- 10.11. Rannikkoprikaati, Upinniemi
- 15.11. Satakunnan Lennosto, Pirkkala
- 15.11. Satakunnan lennoston vapautensa menettäneiden säilytystilat*

Rikosseuraamusala

- 18.2. Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen tukipartiotoiminta, Vantaa
- 8.3. Helsingin yhdyskuntaseuraamustoimisto
- 20.4. Käyrän vankila*, Aura
- 21.–22.4. Turun vankila
- 27.4. Jokelan vankila*
- 17.5. Riihimäen vankila

- 8.6. Suomenlinnan vankila*
- 21.9. Ylitornion vankila
- 22.9. Oulun vankila
- 23.9. Kestilän vankila
- 23.9. Pelson vankila
- 2.–3.11. Mikkelin vankila
- 8.12. Kylmäkosken vankila

Velkaantuminen ja ulosotto

- 12.10. Finanssivalvonta, Helsinki
- 25.10. Konkurssiasiamiehen toimisto, Helsinki
- 9.12. Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Helsinki

Ulkomaalaishallinto

- 11.2. Karhusaaren ryhmäkoti* (Helsingin diakonissalaitoksen ylläpitämä alle 16-vuotiaiden turvapaikanhakijoiden ryhmäkoti), Helsinki
- 18.2. Keuruun tukiasumisyksikkö* (SPR:n ylläpitämä alaikäisten tukiasumisyksikkö)
- 19.2. Säynätsalon tukiasumisyksikkö* (yksityinen turvapaikanhakijoiden alaikäisyksikkö), Jyväskylä
- 22.3. Sokkakujan vastaanottokeskus*, Vantaa (Luona Oy:n ylläpitämä)
- 22.3. Nihtisillan vastaanottokeskus*, Espoo (Luona Oy:n ylläpitämä)
- 11.5. Helsingin kaupungin vastaanottokeskuksen Kaarlenkadun toimipiste
- 15.6. Viitasaaren vastaanottokeskus* (SPR:n ylläpitämä)
- 15.6. Tarinan vastaanottokeskus*, Siilinjärvi (Kuopion Settlementti Puijolan ylläpitämä)
- 19.1. Siuntion Harjulinnan vastaanottokeskus* (SPR:n ylläpitämä alaikäisten turvapaikanhakijoiden tukiasuntola)
- 21.1. Turun vastaanottokeskus, ryhmäkoti* (SPR:n ylläpitämä), Turku
- 22.1. Tukiasumisyksikkö Heikkilä* (yksityinen turvapaikanhakijoiden alaikäisyksikkö), Turku
- 21.12. Helsingin kaupunki, Metsälän vastaanottokeskuksen säilöönottoyksikkö, Helsinki

Sosiaalihuolto

- 25.1. Pienkoti Aura, Jyväskylä (yksityinen lastensuojelulaitos)
- 28.1. Espoon kaupungin Sepänkylän tukiasunnot* (mielenterveys- ja päihdehuollon kuntouttava asumispalvelu), Espoo
- 28.1. Espoon kaupungin Neppersin tukiasunnot*, Espoo
- 4.2. Vantaan kaupunki, lastensuojelu
- 18.2. Jyväskylän kaupunki, lastensuojelu
- 18.2. Hovilan nuorisokoti* (lastensuojelulaitos), Jyväskylä
- 2.3. Helsingin kaupungin päiväkoti Linnunlaulu*, Helsinki
- 11.3. Alppikadun asumispalveluyksikkö* (Suomen Pelastusarmeijan säätiön ylläpitämä asunnottomien asumispalvelu), Helsinki
- 11.3. Helsingin Vieraskoti ry, asumispalveluyksikkö* (asumispalvelu päihdeongelmaisille ja asunnottomille)
- 13.4. Veikkarin erityislastenkoti ja koulu, Paimio
- 20.4. Tays Kehitysvammahuollon tukikeskuksen Psykososiaalinen kuntoutusyksikkö, Pitkäniemen sairaala, Nokia
- 12.5. Satakunnan sairaanhoitopiirin Antinkartanon kuntoutuskeskus (kehitysvammahuollon kuntoutus- ja tutkimuskeskus), Ulvila
- 12.5. Satakunnan sairaanhoitopiirin Antinkartanon kuntoutuskeskuksen (kehitysvammahuollon kuntoutus- ja tutkimuskeskus) palvelukoti Mänty (aikuisiässä vammautuneiden kuntoutusyksikkö), Ulvila
- 26.5. Carea – Kymenlaakson sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymän sosiaalipalvelujen yksiköitä (Maununniitty ja Kuntorinne), Kuusankoski
- 26.5. Carea – Kymenlaakson sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymän sosiaalipalvelujen yksikkö (Tuulikello), Kuusankoski
- 7.6. Helsingin kaupungin Mörssärinaukion ryhmäkoti* (kehitysvammaisten asumispalvelu autistisille henkilöille)

- 25.10. Savon vammaisasuntosäätiön (SAVAS) Louhumäen palvelukoti* (palveluasuminen kehitysvammaisille ja autistisille henkilöille), Kuopio
- 25.10. Savon vammaisasuntosäätiön (SAVAS) Savolanniemen palvelukoti* (palveluasuminen kehitysvammaisille ja autistisille henkilöille), Kuopio
- 1.11. Helsingin kaupungin päiväkoti Linnunlaulu*
- 17.11. Esperi Hoivakoti Kerava* (yksityinen vanhusten asumispalvelu)
- 17.11. Keravan kaupungin Palvelukeskus Hopeahovi* (vanhusten asumispalvelu)
- 1.12. Lopen kunnan Harjukoti* (vanhusten laitoshoito)
- 1.12. Lopen kunnan Hoivakoti Salmela* (vanhusten ympärivuorokautinen asumispalvelu)
- 8.12. Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän Kuusanmäen palvelukeskus, erityishuollon tilapäishoitoyksikkö (osasto 22) ja laitoshoidon yksikkö (osasto 24)

Terveydenhuolto

- 10.3. Vankiterveydenhuollon yksikkö, Helsinki
- 19.4. Pirkanmaan sairaanhoitopiirin Vammalan sairaalan akuuttipsykiatrian osasto 3
- 19.4. Tampereen kaupungin Hatanpään puistosairaalan psykogeriatrian osastot
- 19.4. Tampereen yliopistollisen sairaalan (Tays) Ensiapu Acuta*
- 20.4. Tays Pitkäniemen sairaala, Neuro- ja vanhuspsykiatrian osasto 1, 3 ja 4 sekä toimenpidepoliklinikka, Nokia
- 21.4. Espoon kaupungin selviämishoitoasema Kilon poliisiaseman yhteydessä*
- 21.4. Turun yliopistollisen sairaalan (Tyks) Turun alueen yhteispäivystyksen eristämistilat*
- 22.4. Vankiterveydenhuollon yksikön (VTH) Turun vankilan poliklinikka
- 23.11. Etelä-Karjalan keskussairaalan psykiatrian osastot PS 1 (suljettu mielenterveys- ja päihdeosasto) ja PS 3 (suljettu mielenterveysosasto)*
- 8.12. Vankiterveydenhuollon yksikön Kylmäkosken vankilan poliklinikka

Opetustoimi

- 26.1. Myrskylän kunnan varhaiskasvatus ja esiopetus
- 3.2. Helsingin kaupungin Varhaiskasvatusvirasto
- 9.2. Sotungin etälukio, Vantaa
- 16.2. Opetushallitus, varhaiskasvatus
- 6.4. Lohjan yhteislyseon lukio, sähköisen ylioppilaskirjoituksen harjoituskoe
- 22.11. Ylioppilastutkintolautakunta, Helsinki

Muut tarkastuskohteet

- 20.4. Tutustumiskäynti: Mielenterveysomaiset Pirkanmaa – FinFami ry, Tampere
- 2.11. Uudenmaan maistraatti, Helsingin yksikkö

Tarkastustoimintaan liittyvät muut tapaamiset

- 11.2. Yhteistyöpalaveri lausuntopyynnöistä, Kela
- 10.3. Yhteistyötapaaminen Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) ja Pohjois-Suomen aluehallintoviraston edustajien kanssa vankiterveydenhuollon ja puolustusvoimien tarkastuksista
- 18.5. Yhteistyöpalaveri Kriminaalihuollon tukisäätiössä (kriminaaliasiamiestoiminta), Helsinki
- 24.5. Keskustelutilaisuus perustoimeentulotuen siirrosta Kelalle, Kelan pääkonttori
- 27.10. Poliisihallitus, Vitja-projektin esittely
- 16.11. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö (keskustelutilaisuus)

Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta

Kansliapäällikkö

Romanov Päivi OTK, VT

Esittelijäneuvokset

Eteläpää Mikko OTK, VT
Haapamäki Juha OTK, VT
Hännikäinen Erkki OTK
Kuopus Jorma OTT, VT (31.7. saakka)
Kurki-Suonio Kirsti OTT (virkavapaalla)
Lindström Ulla-Maija OTK
Länsisyrjä Riitta OTK, VT
Niemelä Juha OTK, VT
Pirjola Jari OTT, FM (virkavapaalla 1.8. alkaen)
Pölönen Pasi OTT, VT
Rita Anu OTK, VT
Räty Tapio OTK
Sarja Mikko OTL, VT
Stoor Håkan OTL, VT
Tanttinen-Laakkonen Kaija OTK

Vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit

Aantaa Tuula OTK, VT
(osa-aikainen 1.12. alkaen)
Arjola-Sarja Terhi OTK, VT
Holman Kristian OTM, HTM
Ketola Minna OTM, VT (15.3. alkaen)
Konttinen Juha-Pekka OTK
Muukkonen Kari OTK, VT
Skottman-Kivelä Piatta OTK, VT
Suhonen Iisa OTK, VT
Tamminen Mirja OTK, VT
Toivola Jouni OTK
Vartia Matti OTK, VT
Verronen Minna OTK, VT
Äijälä-Roudasmaa Pirkko OTK, VT

Oikeusasiamiehensihteerit

Castrén Elina OTM, VT (1.8. alkaen)
Spolander Mia OTT, VT (30.6. saakka)

Neuvontalakimiehet

Romakkaniemi Jaana OTK, VT
Wirta Pia OTK, VT

Tiedottaja

Dahl Citha FM (19.9. alkaen)
Tuomisto Kaija YTM (31.5. saakka)

Tietohallintoasiantuntija

Madetoja Janne HTM

Tarkastajat

Fagerholm Peter
Laakso Reima

Notaarit

Koskiniemi Taru HN
Lehtikangas Kaisu YTM
Rahko Helena HN
Tuominen Eeva-Maria HTM, VN

Hallintosihteeri

Einola Eija

Kirjaaja

Kataja Helena

Apulaiskirjaaja

Forsell Anu

Osastosihteerit

Ahola Päivi
Stern Mervi

Toimistosihteerit

Hellgren Johanna
Kaukolinna Mikko
Keinänen Krissu
Moisio Nina YTM, FM
Mäkinen Tiina
Raahenmaa Arja (osa-aikainen 31.1. saakka)
Raatikainen Taina VTK (30.9. saakka)
Salminen Virpi
Saulamaa Riikka (30.9. saakka)

Harjoittelija

Niemi Erik (26.5.–31.7.)

Ihmisoikeuskeskuksen henkilökunta

Johtaja

Rautio Sirpa OTK, VT

Asiantuntijat

Joronen Mikko VTM (17.10. alkaen)
Kouros Kristiina OTK
Leikas Leena OTK, VT (virkavapaalla)

Avustava asiantuntija

Hakala Elina YTM
Rönty Hanna FM (31.8. saakka)

Harjoittelijat

Hannuksela Emilia FM (12.12. alkaen)
Hinkkanen Annika HuK (8.8.–30.11.)
Hyötyniemi Otto (1.11.–31.12.)

Asiahakemisto

A

ajoneuvot 291
alaikäiset 231
alentaminen 240
allekirjoitus 243
apuvälineet 260
asiakasmaksut 77, 217, 238, 254
asiakaspalvelu 239, 245
asiakassuunnitelmat 269
asiakirjapyynnöt 155, 158, 232, 246, 256, 316, 331
asiakirjat 209, 244, 246, 270
asiakkaat 243, 245
asiamiehet 210, 214, 330
asianosaiset 320
asiointilomakkeet 264
asukasvalinta 302
asuminen 240
asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) 78
asumispalvelut 237–238, 246
asumispalvelut 76–78
autoverotus 189–190
avustajat 232, 271

E

edunvalvonta 271, 276–277, 279
elatus 220, 242, 283
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) 330, 332
eläinlääkintä 305
eläkkeet 224, 282–283, 310
Energiavirasto 316
ennakkoperintä 310, 312
ensihoito 252, 261
eristäminen 251
erityishuolto 74–75, 77, 79
esitutkinta 163, 173, 191
esteellisyys 192
esteettömyys 72
etuudet 259, 283
etälamauttimet 174
EU-oikeus 190, 257

F

Finanssivalvonta 279

H

hallinto-oikeudet 292
hallintopakko 315
hallussapito 213
haltuunotto 223
henkilökohtainen apu 77–79
henkilökohtainen koskemattomuus 209
henkilönkatsastus 212, 265
henkilöntarkastus 188, 209, 212
henkilötiedot 223, 291, 297
hoito 170, 264, 271, 297
hoitopaikat 236–237
hoitopäätökset 258, 262
hoitosuunnitelmat 260
hoitotuki 239
huolellisuus 220, 244, 282
huolenpito 260
huostaanotto 269
huumeet 188
hygienia 171
hyvitys 156, 171–174, 209, 219–220, 223, 240, 251–254, 271
hyvä edunvalvontatapa 279
hyvä hallinto 158–159, 188–189, 223, 232–233, 243, 245, 270, 290, 312, 332, 335
hyvä hoito 79, 251, 261
hyvä tiedonhallintatapa 191, 246
häiriöt 235

I

ihmisarvo 79
ilmoitusvelvollisuus 158, 162
itsemääräämisoikeus 79, 252, 276

J
julkaisut 304
julkinen tehtävä 326
julkiset oikeusavustajat 158–159
julkisuus 155, 174, 222, 246, 291
järjestyssäännöt 186

K
kaavoitus 315
kalastus 318, 325
kameravalvonta 186, 210
kansainväliset sopimukset 224
kansalaisuus 233
Kansaneläkelaitos (Kela) 74–75, 78, 220, 239, 282–283, 303
kantelut 334
katsastus 329
kehitysvammaisuus 75, 77
kielenkäyttö 159
kielenkäyttö 79, 245
kieli 233, 285, 300, 302–305
kielitaito 304–305
kiinniotto 171
kirjaaminen 188, 213
kirjanpito 223
kirjeenvaihto 213–214
kirkko 334
korvaukset 291
korvaushoito 260
kotietsintä 171–173
kotihoito 237–238, 245
kotikunta 263
kotipalvelut 235, 247
kuljetus 212
kuljetuspalvelut 77, 245
kunnallishallinto 290–293
kuntoutus 282–283
kuntoutus 78–79
kuolemansyyn selvittäminen 256
kurinpitomenettely 208–209
kuuleminen 77, 159, 170, 191, 210–211, 214, 224, 277, 318, 320
kuulustelu 271
käräjäjäoikeudet 271
käsittelyaika 158, 160, 189, 254, 282–283, 286, 311, 318 ks. myös viivästys

L
lainsäädäntö 171, 190, 212
laitoshoito 293
lapset 160, 224, 270–271
lastensuojelu 270, 272
lausunnot 208, 287, 292
liikelaitokset 218
liikenne 279
liikkumisvapaus 263
lokitiedot 247
lomakkeet 245
luottamuksensuoja 78, 214
luvat 315
lähestymiskielto 159
lääkinnällinen kuntoutus 260
lääkkeet 171, 263
lääkärinlausunnot 254, 282
lääkärit 256

M
Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus 325
maa- ja metsätalousministeriö (MMM) 326
Maahanmuuttovirasto 231–232
Maakunta-arkisto 298
maakuntahallinto 318
maankäyttö 320
Maanmittauslaitos (MML) 325
maantiet 330
maistraatit 276
maksut 158, 218, 220, 298
Metsähallitus 325
metsästys 326
mielenterveys 251
mielenterveys 246
muutoksenhaku 157, 213
määräaika 155, 159
määräaika 246
määrärahat 239

N

nettitullaus 189
neuvonta 219, 237, 239, 257, 290, 310–311, 316, 320
näytteet 208, 211

O

ohjeet 157–158, 174, 189, 217, 219, 221, 238, 263, 283, 312, 331
oikaisut 76–77, 189, 238, 298, 329
oikeudenkäynti 152, 156, 215
oikeusapu 159, 191
oikeussuojakeinot 157
oikeusturva 77, 79, 157, 221, 224, 238, 244, 292
oleskeluluvat 231
omaishoito 239
omaisuudensuoja 209, 241
opetus 334
opetuspotilaat 255
opintotuki 282
opiskelijat 240
osakkeet 291

P

pakkotila 251, 262–263
palauttaminen 75
palveluntuottajat 77, 326
palveluperiaate 310–311, 332
palvelusetelit 78
palvelusuunnitelmat 75–76
perhe-elämän suoja 208
perintä 217–218, 220–223
perusopetus 79, 297
perusteleminen 78, 211, 213, 240, 325, 329
perusterveydenhuolto 238, 264
poikkeamisluvat 315
poistumislupa 210
poliisi 231, 304
poliisirikos 173
poliisivankila 171
potilaat 251, 262–264
potilasasiakirjat 251, 253, 255–256, 261–263
psykiatrinen hoito 252, 263
puhelinpalvelut 305
puhelut 171, 186, 214
puolueettomuus 182, 214
puolustusvoimat 182
päivystys 251, 261
päivärahat 282
pätevyys 315
päämiehen etu 246, 277
pääsykokeet 210
päätöksenteko 76–77, 79, 211, 213, 237–238, 243–244, 246, 269, 272, 291
päätökset 172, 209, 329
pöytäkirjat 172, 291

R

rajoitustoimenpiteet 79
rakennusluvat 316, 318, 320
rakentaminen 315
rangaistusajan suunnitelma 210–211
raskaus 260
rautatieliikenne 72
rekisterit 156, 188, 209, 312, 326
riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut 239, 254, 259, 271
rikesakko 155
rikosrekisterit 158

S

saamelaisuus 331
sairaanhoitopiirit 291, 297
salassapito 159, 174, 253, 263, 270, 291
sananvapaus 183, 335
siirto 160, 210–211
sijaishuolto 270–272
sijoittaminen 210–211, 231
sisäilma 331
sitominen 212, 262
sitoumukset 297
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) 257–258
sosiaalinen media 285, 303
suhteellisuusperiaate 172, 335
Suomen itsenäisyyden juhlarahasto (Sitra) 303
Suomen riistakeskus 326
suostumus 75, 191, 211, 252, 255, 297
suun terveydenhuolto 265

sylkysuojavälineet 209
syrjintä 300
syytemääräys 154
syyteoikeus 173
sähköinen asiointi 214
sähköiset palvelut 239, 297
sähköposti 159, 223, 325
säilöönotto 154, 231

T
takaisinperintä 242, 283
takavarikko 172, 191
tallennus 152
tapaamiset 171, 208, 211, 214, 271
tapaturmat 297
tarkastus 332
tarkkailu 209, 212
tarkoitussidonnaisuus 223
terveydenhuollon ammattihenkilöt 253
terveydenhuolto 222
terveys 208, 247
terveyshaitat 315
TE-toimistot 286–287
tiedoksianto 163, 272, 291, 331–332
tiedonkulku 283
tiedonsaantioikeus 232, 331
tiedottaminen 316
tiedotus 174, 285, 303, 310
tiedustelu 158, 214, 277, 290
tiedustelu 246, 325
tietojärjestelmät 155, 219–221, 325
tietopyynnöt 163, 246
tietoturva 158
todistelu 152
toimeentulotuen perusosa 239–240
toimeentulotuki 240–243
toimenpiteistä luopuminen 320
toimivalta 188, 211
tulkkaus 74, 214
Tulli 191–192
tullivalvonta 186, 188
tuomarit 154–155, 158–160
tuonti 188
tuotantotuki 316
turvaamistoimet 162
turvakielto 221
turvallisuustarkastukset 171
turvapaikanhakijat 231–232
turvatarkastukset 188, 332
tutkinnanjohtajat 174
tutkinnot 257
tutkintavankeus 170, 191, 212, 215
tuulivoima 315–316
työriita 285
Työterveyslaitos 315
työttömyysturva 286
työvoimapoliittiset lausunnot 286
täytäntöönpano 76–77, 224

U
ulkoilu 171
ulkoistaminen 217
ulkomaalaiset 154, 231
ulosmittaus 222, 224
ulosotto 191, 220–224
uskonnonvapaus 334

V
vaalit 293
vaitiolovelvollisuus 222
vakuustakavarikko 158, 162
Vakuutusoikeus 282
valinnanvapaus 238, 264
valitukset 292
valmennus 286
valokuvaus 255
Valtakunnansovittelija 285
Valtakunnanvoudinvirasto 224
valtiovarainministeriö 303, 335
valtuutus 237, 279
valvonta 174, 219
valvottu koevapaus 210
vammaiset henkilöt 72, 76–79, 244–245
vammaispalvelut 75–78
vammaistuet 75
vangit 171, 208–215, 264–265
vangitseminen 156
vanhentuminen 223
vanhukset 260–261

vanhuspalvelut 235–238
vankeinhoito 334
vapaudenmenetys 170–171, 186
varusmiehet 183
velat 223
velkajärjestely 219
velkoja 218, 220
verkkosivut 85, 302–304, 325
verotus 310–312
vieraanvaraisuus 182
viivästys 75–77, 191, 209, 219–220, 231, 237–238, 246, 256–257, 263, 269, 272, 282, 292, 316, 318, 325 ks. myös käsittelyaika
virka-apu 191, 265
virkanimitykset 192, 224, 325
virkatodistukset 334
vuokraus 291
väestötietojärjestelmät 263

Y

yhdenvertaisuus 215, 240, 300
yhdistykset 291
yhteistoiminta 277
yhteydenpidon rajoittaminen 214, 252, 269
yhteydenpito 211, 270
yhtiöt 291
yksityiselämän suoja 263
yksityisyyden suoja 212, 276
yleisradiotoiminta 331
yliopistot 286

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

00102 Eduskunta
PUHELIN 09–4321
TELEFAX 09–432 2268
oikeusasiamies@eduskunta.fi
www.oikeusasiamies.fi